



POLITECHNIKA
OPOLSKA

PRZEGLĄD NAUK STOSOWANYCH

pod redakcją
Jolanty Maj
Filipa Tereszkiwicza

nr **21**

Wydział Ekonomii i Zarządzania
Opole, 2018

Politechnika Opolska

Przegląd Nauk Stosowanych

Nr 21 (4)

ISSN 2353-8899

Przegląd Nauk Stosowanych

Nr 21 (4)

pod redakcją
Jolanty Maj
Filipa Tereszkiewicza

Opole 2018

Przegląd Nauk Stosowanych Nr 21 (4)

Redakcja: Jolanta Maj, Filip Tereszkiwicz

Wszystkie artykuły zostały ocenione przez dwóch niezależnych recenzentów

All contributions have been reviewed by two independent reviewers

Komitet Naukowy czasopisma:

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

Komitet Redakcyjny:

dr hab. Mariusz Zieliński (przewodniczący) dr inż. Małgorzata Adamska, dr
hab. Maria Bernat, prof. dr hab. Krzysztof Malik, dr hab. inż. Janusz Wielki,
dr Agnieszka Janeta (sekretarz)

Recenzenci: Michał Bartoszewicz, Błażej Choroś, Anna Dolot,
Patrycja Grzebyk, Izabela Jonek-Kowalska, Paweł Kuczma,
Małgorzata Król, Sabina Kubiciel-Lodzińska, Bartosz Maziarz,
Katarzyna Mazur-Kajta, Michał Niebylski, Diana Rokita-Poskart, Brygida
Solga, Monika Sus, Monika Szymura, Filip Tereszkiwicz, Piotr Zamelski

Copyright by Politechnika Opolska 2018

Projekt okładki: Krzysztof Kasza

Opracowanie graficzne: Oficyna Wydawnicza Politechniki Opolskiej

Wydanie I, 2018 r.

ISSN 2353-8899

Spis treści

Jolanta MAJ, Filip TERESZKIEWICZ SŁOWO WSTĘPNE	5
Marek DANIKOWSKI PRAWO UE A ZAANGAŻOWANIE PAŃSTW CZŁONKOWSKICH W KONFLIKTY ZBROJNE	11
Paweł Jakub SZEWCZYK ROLA SZANGHAJSKIEJ ORGANIZACJI WSPÓŁPRACY W PROCESIE MIĘDZYREGIONALNEJ INTEGRACJI	27
Stefan Marek GROCHALSKI PRZESTRZENNE OGRANICZENIE TEATRU WOJNY W KONTEKŚCIE PRAW I OBOWIĄZKÓW PAŃSTW NEUTRALNYCH	39
Katarzyna GROTT, Maciej SZOSTAK GWARANCJE BEZPIECZEŃSTWA OBIEGU DOKUMENTÓW W SĄDACH ADMINISTRACYJNYCH	51
Mariusz ZIELIŃSKI, Sandra GAŚSIOR ZRÓŻNICOWANIE DZIAŁAŃ MOBBINGOWYCH W ZALEŻNOŚCI OD PŁCI I WYKSZTAŁCENIA PRACOWNIKÓW	81
Natalia BOICHUK WYBRANE MAKROEKONOMICZNE DETERMINANTY IMIGRACJI UKRA- IŃCÓW DO POLSKI	93

SŁOWO WSTĘPNE

Dwudziesty pierwszy numer kwartalnika „Przeglądu Nauk Stosowanych” ma charakter przekrojowy. Obejmuje sześć artykułów, a ich tematyka pozwoliła na wydzielenie dwóch części. Pierwsza z nich koncentruje się przede wszystkim na obszarze szeroko rozumianego bezpieczeństwa. Zawiera on artykuły przygotowane przez pracowników Zakładu Prawa Międzynarodowego i Unijnego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Opolskiego oraz Katedry Kryminologii i Nauk o Bezpieczeństwie Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego. Afiliacja Autorów jednoznacznie wskazuje, iż zaprezentowane w tej części artykuły mieszczą się w obszarze nauk prawnych, co determinuje ich charakter i metodologię. Druga część artykułów koncentruje się na wpływie zmiennych społeczno-demograficznych na procesy ekonomiczne oraz zarządzanie organizacją. Zawiera artykuły opracowane przez pracowników i doktorantów Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Uniwersytetu Opolskiego i Politechniki Opolskiej.

Część pierwszą bieżącego numeru „Przeglądu Nauk Stosowanych” rozpoczyna artykuł Stefana Marka Grochalskiego pt. „Przestrzenne ograniczenie teatru wojny w kontekście praw i obowiązków państw neutralnych”. Autor kontynuuje w nim swoje rozważania zapoczątkowane publikacją „Neutralność państwa jako kategoria prawa. Aspekt historyczny i współczesny” [Grochalski, 2018]. W obu artykułach podkreśla konieczność przeanalizowania na nowo prawnomiędzynarodowej instytucji neutralności państwa przede wszystkim ze względu na nasilające się prawdopodobieństwo wybuchu konfliktów zbrojnych o charakterze lokalnym i regionalnym. W artykule opublikowanym w niniejszym numerze „Przeglądu Nauk Stosowanych” koncentruje się on przede wszystkim na prawnej analizie pojęcia państwa neutralnego, a także praw i obowiązków wynikających z tego statusu. W konkluzjach Autor zauważa, że wobec ewolucji sposobu prowadzenia wojny, w tym wzrostu znaczenia tzw. agresji hybrydowej, kategoria państwa neutralnego może z czasem utracić rację bytu. Zbliżonej tematyki dotyczy artykuł Marka Danikowskiego pt. „Prawo UE a zaangażowanie państw członkowskich w konflikty zbrojne”. Autor kontynuuje w nim swoje badania nad działaniami zewnętrznymi UE [Danikowski, 2017], koncentrując się w tym przypadku na potencjale wspólnoty i jej państw członkowskich do odgrywania istotnej roli w zakresie bezpieczeństwa regionalnego i światowego. Zauważa on, że Unia dążąc do zapewnienia bezpieczeństwa wewnętrznego staje się jednocześnie istotnym podmiotem w rozwiązywaniu konfliktów w swoim najbliższym otoczeniu międzynarodowym. Tym samym jej zaangażowanie w konflikty zbrojne ma charakter przede wszystkim prewencyjny i stabilizacyjny. W konkluzjach Autor wskazuje, że Unia odgrywa na arenie międzynarodowej rolę tzw. *global conflict managera*. Z kolei artykuł Pawła Szewczyka „Rola Szanghajskiej Organizacji Współpracy w procesie międzyregionalnej integracji” odchodzi od rozważań dotyczących konfliktów zbrojnych, pozostając jednak w obszarze

prawa międzynarodowego publicznego. Autor licznych publikacji z zakresu prawa międzynarodowego publicznego [Szewczyk, 2017; Szewczyk, 2018], w opisyje tym razem charakter prawny, zakres działania oraz kompetencje Szanghajskej Organizacji Współpracy. W swojej analizie opiera się głównie na rosyjskojęzycznych materiałach źródłowych, wprowadzając je tym samym do polskiego dyskursu naukowego. Przeprowadzone badania pozwoliły mu dojść do wniosku, że Szanghajska Organizacja Współpracy nie została wyposażona w przesadnie szerokie kompetencje, zwłaszcza jeżeli porówna się ją do innych tego typu podmiotów. Tym samym, według Autora, będzie utrudnione osiągnięcie zakładanych przez jej państwa członkowskie celów gospodarczych i politycznych, co każe mu postawić pytanie o sens jej powołania. Kończący część pierwszą artykuł Katarzyny Grott i Macieja Szostaka odchodzi od prawa międzynarodowego publicznego, pozostając jednak w obszarze szeroko rozumianego bezpieczeństwa. Przedstawiciele Uniwersytetu Wrocławskiego analizują gwarancje bezpieczeństwa obiegu dokumentów w sądach administracyjnych. Temat ten jest kontynuacją badań, których wyniki zostały opublikowane w artykule „Bezpieczeństwo obiegu dokumentów w sądach administracyjnych” [Grott, Szostak, 2017]. Artykuł ma charakter *stricte* prawniczy i bazuje głównie na obowiązujących aktach prawnych oraz orzecznictwie sądowym. Autorzy analizują gwarancje bezpieczeństwa obiegu dokumentów w procedurze prawnosądowej a także w ramach dostępu do informacji publicznej. Ponadto opisują procedurę postępowania z aktami sądowymi po zakończeniu postępowania sędow-administracyjnego. W podsumowaniu Autorzy zauważają, że istniejące przepisy prawne zapewniają gwarancje bezpieczeństwa obiegu dokumentów na każdym etapie postępowania przed sądami administracyjnymi. Mankamentem istniejących regulacji jest jednak ich zdaniem brak szczegółowych unormowań dotyczących udostępniania stronie skarżącej danych osobowo-adresowych uczestników postępowania sądowego.

Drugą część numeru otwiera artykuł Mariusza Zielińskiego i Sandry Gąsior pt. „Zróżnicowanie działań mobbingowych w zależności od płci i wykształcenia pracownika”. Artykuł stanowi rozwinięcie tematyki społecznie (nie)odpowie-dzialnych przedsiębiorstw, podejmowanej przez autorów [Zieliński, 2016; Zieliński, Jonek-Kowalska, 2017]. Autorzy podjęli się próby oszacowania skali jak również intensywności mobbingu w polskich organizacjach. Wyniki badań pokazują, że o ile częściej na działania mobbingowe wskazywali mężczyźni o tyle intensywność działań mobbingowych była wyższa wśród kobiet. Autorzy wskazali również na znaczenie wykształcenia ofiar działań mobbingowych. Ofiarami najczęściej są osoby z wykształceniem podstawowym, co związane jest z ich relatywnie słabą pozycją w organizacji, a najrzadziej osoby z wykształcenie wyższym. W podsumowaniu tekstu Autorzy zauważają, iż poprawa organizacji pracy oraz korekty w obszarze kultury organizacyjnej powinny umożliwić ograniczenie występowania mobbingu w organizacjach. Dwudziesty pierwszy numer Przeglądu Nauk Stosowanych zamyka artykuł autorstwa Natalii Boichuk, pt. „Wybrane makroekonomiczne determi-

nanty imigracji Ukraińców do Polski” podejmuje problematykę determinant imigracji ludności ukraińskiej w kontekście wzrostu gospodarczego Polski i Ukrainy. Autorka wskazała, iż rosnąca inflacja, spadek poziomu wynagrodzeń oraz niskie wskaźniki makroekonomiczne skutkują nasileniem się procesu emigracji z Ukrainy. Z drugiej strony imigracja z Ukrainy przekłada się na zwiększenie podstawowych mierników wzrostu gospodarczego w Polsce. W podsumowaniu Autorka wskazuje jednak, iż imigracja z Ukrainy skutkuje spowolnieniem tempa wzrostu wynagrodzeń. Autorka wskazuje również, iż to wzrost gospodarczy w Polsce oraz różnica w wynagrodzeniach są czynnikami przyciągającymi imigrantów z Ukrainy.

Redaktorzy tomu wraz z Redakcją Przeglądu Nauk Stosowanych wyrażają nadzieję, iż przedstawione w numerze publikacje będą stanowiły cenny przyczynek do dyskusji naukowej, inspirację do dalszych badań naukowych oraz drogowskaz dla praktyków i decydentów.

Jolanta Maj
Filip Tereszkiwicz

Literatura

- [1] Danikowski M., *Działania Unii Europejskiej w wymiarze zewnętrznym w kontekście ochrony praw obywatela Unii Europejskiej*, „Przegląd Nauk Stosowanych”, 2017, nr 14.
- [2] Grochalski S.M., Neutralność państwa jako kategoria prawna. Aspekt historyczny i współczesny”, [w:] Ganowicz E. (red.) *Artificem commendat opus. Region–Pamięć–Polityka. Studia i materiały ofiarowane profesor Danucie Kisielewicz*, Opole: Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego, 2018.
- [3] Grott K., Szostak M., *Bezpieczeństwo obiegu dokumentów w sądach administracyjnych*, „Przegląd Nauk Stosowanych”, 2017, nr 14.
- [4] Szewczyk P.: *Euroazjatycka Unia Gospodarcza. System instytucjonalny i prawny*, Toruń 2018.
- [5] Szewczyk P.: *Euroazjatycka Unia Gospodarcza a Unia Europejska jako międzynarodowe organizacje o charakterze rządowym*, „Przegląd Nauk Stosowanych”, 2017, nr 17.
- [6] Zieliński M.: *Koncepcja CSR z perspektywy korzyści ekonomicznych*, [w:] Kuzior A. (red.) *Wartości etyczne, racjonalność i jakość jako wyznaczniki zrównoważonego rozwoju i społecznego zaangażowania organizacji*, Gliwice: Wydawnictwo Politechniki Śląskiej 2016.
- [7] Zieliński M., Jonek-Kowalska I.: *CSR activities in the banking sector in Poland*, [w:] Soliman K. (red.) *Education Excellence and Innovation Management through Vision 2020: From Regional Development Sustainability to Global Economic Growth*, International Business Information Management Association 2017.

PRAWO UE A ZAANGAŻOWANIE PAŃSTW CZŁONKOWSKICH W KONFLIKTY ZBROJNE

Streszczenie: Unia Europejska nadal dysponuje dużym potencjałem do odgrywania wiodącej roli w zakresie bezpieczeństwa regionalnego i światowego. Dotychczasowe zaangażowanie państw członkowskich w konflikty zbrojne potwierdza powyższe i jednocześnie wskazuje, iż arbitrem w tego rodzaju uwarunkowaniach mogą być raczej takie podmioty jak UE i NATO aniżeli pojedyncze kraje. W świetle zagrożeń wewnętrznych i zewnętrznych należy również zadbać o skuteczną realizację celów Wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony UE.

EU LAW AND THE INVOLVEMENT OF MEMBER OF STATES IN ARMED CONFLICTS

Summary: The European Union has still potential to play a leading role in regional and global security. The former involvement of EU member states in armed conflicts confirms the stated above, and at the same time points out that arbitrators may be international entities such as the EU and NATO rather than individual states. In the light of internal and external threats, the objectives of the EU Common Security and Defense Policy should be effectively addressed.

Słowa kluczowe: Unia Europejska, prawo Unii Europejskiej, konflikty zbrojne, Wspólna polityka bezpieczeństwa i obrony Unii Europejskiej

Keywords: the European Union, European Union law, military conflicts, the EU Common Security and Defense Policy

1. WSTĘP

Pytania, jakie pojawiają się przy analizie kwestii zaangażowania państw członkowskich Unii Europejskiej w konflikty zbrojne dotyczą przede wszystkim tego, czy prawo unijne przewiduje taki udział, a jeśli tak, to w jakich sytuacjach i czy zagadnienia te leżą w kompetencjach Wspólnoty, czy też poszczególnych państw członkowskich. Warto również rozważyć, czy Unia Europejska jako organizacja międzynarodowa dopuszcza współpracę militarną państw wchodzących w jej skład z innymi organizacjami i jaka jest rola samej Unii w misjach cywilnych i wojskowych.

Stawiane pytania pozwalają zwrócić uwagę na fakt, iż Unia Europejska już od momentu powstania starała się zmierzyć z zagadnieniem zarówno bezpieczeństwa wewnętrznego, jak i wspólną polityką zagraniczną m.in. na wypadek konfliktów powstałych w krajach trzecich. Kwestią sporną była ewentualna integracja militarna, globalna rola Unii Europejskiej w rozwiązywaniu konfliktów zbrojnych i płaszczyzna współpracy z NATO.

Ponieważ przedsięwzięcia podejmowane przez Unię znajdują swoje źródło w przepisach prawa pierwotnego, warto zauważyć, iż jak wynika z treści obo-

wiązujących traktatów unijnych, a zwłaszcza art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE), wszelkie działania państw członkowskich opierają się na poszanowaniu zasad demokracji i praw człowieka. Ponadto jednym z najważniejszych celów Unii jest wspieranie pokoju, co również na mocy art. 3 ust. 5 znajduje zastosowanie w stosunku do innych państw, w ujęciu nie tylko europejskim ale i globalnym. Biorąc pod uwagę okres pokoju panującego pomiędzy krajami członkowskimi od powstania Wspólnot europejskich, aż do dzisiejszej Unii Europejskiej, zwłaszcza ten cel wydaje się być w pełni realizowany. Już sama preambuła do wspomnianego Traktatu o Unii Europejskiej wskazuje na to, iż Wspólnota zmierza do ścisłej integracji europejskiej, solidarności między narodami i szerokiej współpracy gospodarczej, co zdecydowanie stoi w sprzeczności z postawami konfrontacyjnymi, a zwłaszcza mającymi charakter zbrojny.

Kraje członkowskie będące w sytuacji poważnych problemów wewnętrznych zagrażających porządkowi publicznemu, w przypadku wojny lub groźby jej wystąpienia, zobowiązane są do wzajemnych konsultacji dla ochrony rynku wewnętrznego. Zobowiązanie to wynika z zapisów art. 347 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE). Jest to zatem kolejny przykład na dbałość o zachowanie możliwie koncyliacyjnych rozwiązań także w przypadku konfliktów pomiędzy państwami unijnymi, zwłaszcza w świetle dopuszczalności wniesienia bezpośredniej skargi do Trybunału Sprawiedliwości.

Istotną kwestią pozostaje również udział poszczególnych państw członkowskich w Sojuszu Północnoatlantyckim i ich indywidualna rola w działaniach zbrojnych podejmowanych poza granicami Unii. Podkreślenia w tym miejscu wymaga, iż członkostwo w Unii Europejskiej nie wchodzi w kolizję z jednoczesnym uczestnictwem państw unijnych w sojuszach wojskowych. Wiele z krajów członkowskich należy jednocześnie i aktywnie współtworzy struktury Traktatu Północnoatlantyckiego (TP). Na 29 aktualnych członków NATO, aż 22 (wliczając nadal Wielką Brytanię) należy również do Unii Europejskiej. Potencjalnym kandydatem jest też Finlandia.

Choć w art. 1 Traktatu Północnoatlantyckiego państwa członkowskie zobowiązują się do rozwiązywania wszelkich sporów międzynarodowych środkami pokojowymi, to jednak formalnie przygotowane są także do ewentualnej zbrojnej napaści, ustalając w art. 5 TP, iż każde takie działanie państwa trzeciego wobec jednego z członków sojuszu, oznacza jednocześnie napaść na wszystkie kraje. Tym samym dopuszcza się użycie sił zbrojnych w celu przywrócenia i utrzymania bezpieczeństwa zaatakowanego kraju. Dla realizacji wymienionych celów niezbędne jest utrzymywanie i rozwój zarówno indywidualnej zdolności bojowej stron Traktatu Północnoatlantyckiego jak i dbałość o jej wzmacnianie w kontekście całego sojuszu. Powyższe nie stoi w sprzeczności z żadnym z zapisów prawa Unii Europejskiej. Również art. 8 TP wydaje się potwierdzać, iż przyjęcie i działalność w ramach NATO nie oznacza kolizji z prawem unijnym. Na mocy wspomnianego artykułu, strony oświadczają, że żadne spośród zobowiązań międzynarodowych, które podejmują nie są

sprzeczne z zapisami Traktatu Północnoatlantyckiego. Teoretycznie zatem kraje NATO mogą być uczestnikami konfliktów zbrojnych właściwie w sytuacji napaści zbrojnej dokonanej na ich terytorium. W pozostałym zakresie każde państwo – strona TP zobligowane jest do realizacji tych samych celów, do jakich należą przyczynianie się do rozwoju pokojowych i przyjaznych stosunków międzynarodowych i dbałość o zachowanie bezpieczeństwa zarówno pozostałych krajów Sojuszu, jak i bezpieczeństwa własnego kraju. Środki do realizacji tych celów mogą być zarówno polityczne, jak i militarne. Oprócz stałej współpracy wojskowej ze wszystkimi państwami partnerskimi, NATO wielokrotnie wysyłało, i czyni to nadal, swoje wojska na misje, które oznaczały *de facto* zaangażowanie militarne na terytoriach objętych konfliktami o charakterze zbrojnym.

W swoich wytycznych Unia Europejska przedstawiła też zasady dotyczące promowania przestrzegania międzynarodowego prawa humanitarnego w stosunkach z państwami trzecimi. Zobowiązała się tym samym do analizy informacji o ewentualnym konflikcie zbrojnym oraz, poprzez swoje instytucje i przedstawicieli misji cywilnych i wojskowych, zalecenia stosownych działań [Dz.Urz. UE 2009/C 303/06].

2. UWARUNKOWANIA PRAWNE I UDZIAŁ PAŃSTW UE W KONFLIKTACH ZBROJNYCH

Unia Europejska już od ponad dwóch dekad zwiększa swój udział w prowadzonych operacjach, zarówno cywilnych jak i wojskowych. Polityka ta nastawiona jest na wspólne działania obronne wspierające pokój i bezpieczeństwo nie tylko w Europie ale i na świecie. Traktat o Unii Europejskiej nadaje jej także kompetencje związane z prowadzeniem wspólnej polityki zagranicznej oraz kwestii odnoszących się do bezpieczeństwa. Nacisk kierowany jest jednak na wypracowanie wspólnej polityki obronnej, co wskazuje na defensywny charakter działań podejmowanych na podstawie art. 24 TUE. Unia Europejska może przeprowadzać misje humanitarne, utrzymujące pokój, jak również misje zbrojne w oparciu o dyspozycje art. 42 TUE. Tak podejmowane operacje muszą być zgodne z zasadami Karty Narodów Zjednoczonych. Co oczywiste, priorytetem i celem wszelkich tego rodzaju działań jest doprowadzenie do ustabilizowania sytuacji w miejscu misji, a także zadbanie o przestrzeganie międzynarodowego prawa humanitarnego. Z powyższym łączy się też zbieranie informacji dotyczących jego łamania niezbędnych do ścigania osób, które mogą odpowiadać następnie za zbrodnie wojenne przed sądami krajowymi lub Międzynarodowym Trybunałem Karnym. Unia Europejska stara się w związku z powyższym aby osoby odpowiedzialne za działania mające charakter zbrodni wojennych były karane i na ile jest to możliwe, aby ich ściganie odbywało się już w kraju, w którym przepisy karne zostały złamane.

Ramy politycznych i wojskowych struktur unijnych kształtowane są przez tzw. wspólną politykę bezpieczeństwa i obrony (WPBiO) podejmowaną przez Radę Europejską oraz Radę Unii Europejskiej. Polityka ta określa nie tylko

zaangażowanie Unii Europejskiej w zagranicznych misjach cywilnych ale też dopuszcza aktywność w obszarze działań wojskowych. Tego rodzaju działalność podejmowana była po raz pierwszy poza Europą w ramach operacji Artemis w Demokratycznej Republice Konga [Van Den Bosch: 2014] oraz EUFOR w Czadzie.

Założeniem wprost wpisanym w cele Traktatu z Maastricht było ustanowienie wspomnianej WPBiO [Dz.Urz. UE 2016 C 202]. Chodziło nie tylko o działania prewencyjne, zapobiegające kryzysom, które mogłyby się następnie przerodzić w konflikt zbrojny, ale również takie, które już wymagały zewnętrznej interwencji wojskowej [Wawrzyk 2009: 94]. Zdawano sobie zatem sprawę, że zagadnienia dotyczące obronności i bezpieczeństwa, w świetle wydarzeń jakie miały miejsce w Europie i na świecie po 1989 r., nie powinny pozostawać na marginesie dyskusji o polityce europejskiej. Koniec „zimnej wojny” oznaczał zdecydowanie mniejsze ryzyko wybuchu konfliktu globalnego. Pojawiły się jednak zagrożenia, które mogły zagrozić pokojowi i stabilności w Europie. Chodziło głównie o wydarzenia towarzyszące rozpadowi byłej Jugosławii i groźne dla stabilności Europy konflikty o charakterze lokalnym. Trudno jednak było o konsensus w kwestii kształtu wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Dominujące stały się dwie wizje dotyczące tego obszaru, jak ustanowienie wspólnej obrony Unii Europejskiej oraz działania, które nie byłyby odbierane jako konkurencyjne wobec NATO i utrzymywały mocną pozycję Sojuszu [Wawrzyk 2009: 70]. Dlatego też już w preambule do Traktatu o Unii Europejskiej zawarto dwa sformułowania, które mogły zostać zaakceptowane przez zwolenników obu poglądów, tj. „wspólna polityka obronna” oraz „wspólna obrona” [Wawrzyk 2009: 90]. Jednocześnie znikomy stopień wykonalności tzw. misji petersberskich (*Petersberg tasks*) przez Unię Zachodnioeuropejską (UZE) dodatkowo wzmacniał pozycję i rolę NATO, zwłaszcza w wymiarze europejskim [opracowanie MSZ]. Wprawdzie UZE angażowała się w działania podejmowane w Zatoce Perskiej, jak również w krajach byłej Jugosławii, to jednak polityka prowadząca do utworzenia bardziej spójnej europejskiej tożsamości obronnej determinowała wprowadzenie zmian w sposobie jej działania. W efekcie Unia Europejska wypracowała a następnie podjęła czynności zmierzające do wdrożenia wspólnej strategii bezpieczeństwa [Wawrzyk 2009: 94]. Zważywszy jednak na towarzyszące poszczególnym krajom unijnym wątpliwości oraz różne projekty w zakresie europejskiej polityki bezpieczeństwa i obrony, nie było to zadaniem łatwym i nie doczekało się spójnego, wspólnego stanowiska wszystkich zainteresowanych stron. Wspomniane różnice dotyczyły zarówno kwestii dalszego funkcjonowania UZE, jej odrębności i samodzielności w działaniu od Unii Europejskiej bądź skrajnie odmiennego pomysłu na jej inkorporację, aż po dalsze wzmacnianie pozycji NATO i powierzenie sojuszowi pełnej odpowiedzialności za bezpieczeństwo europejskie [Barcik 2008: 81 i n.]. Należy w tym miejscu nadmienić, iż UZE powstała jako organizacja obronna w 1948 r. mocą tzw. traktatu brukselskiego, a jej państwami członkowskimi, stowarzyszonymi

i obserwatorami były kraje współtworzące późniejszą Unię Europejską. Funkcjonowanie UZE było szczególnie uzasadnione w okresie, w którym zdefiniowanie zachodnioeuropejskiej polityki obronnej nie było jeszcze możliwe w ramach Wspólnot Europejskich, a uwidaczniał się rozdzwitek pomiędzy Stanami Zjednoczonymi i Europą w kwestii kosztów europejskiej obrony ponoszonych w ramach NATO [Demkowicz 2010: 137]. W 2010 r. zdecydowano o rozwiązaniu UZE uzasadniając to wypełnieniem celu dla którego została powołana poprzez m.in. przyczynienie się do zbudowania wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony [Madej 2012: 38 i n.].

Decyzje jakie zapadają w związku z aktywnością w ramach wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony zostają podejmowane jednomyślnie przez Radę Europejską oraz Radę Unii Europejskiej. Funkcję kontrolną w powyższym zakresie ma Parlament Europejski, także w odniesieniu do budżetu WPBiO. W związku z powyższym, prawo Unii Europejskiej nie reguluje kwestii związanych z indywidualnym zaangażowaniem i aktywnością krajów członkowskich w konfliktach zbrojnych, tym samym nie zabrania samodzielnego decydowania o udziale w operacjach wojskowych nie wynikających z działalności podejmowanej w ramach Wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony. Przykładem mogą być działania Francji podjęte wraz ze Stanami Zjednoczonymi w Republice Środkowoafrykańskiej w 2013 r. Wsparcie wojsk francuskich w zakresie usług transportowych podjęte zostało też przez polski kontyngent wojskowy [Lasoń 2015: 173]. Zaangażowanie takie nie stoi też w sprzeczności z misjami podejmowanymi zagranicą przez Unię Europejską, jak np. działania w Czadzie a następnie także w Republice Środkowoafrykańskiej, w których brało udział 21 państw unijnych [Kłosowicz 2014: 57]. Warto również nadmienić, iż ewentualna napaść zbrojna na jedno z państw członkowskich obliгуje pozostałe do udzielenia mu pomocy i wsparcia przy zastosowaniu wszelkich dostępnych im środków.

Unia Europejska pomimo swojego udziału w wielu operacjach o charakterze zarówno cywilnym jak i militarnym, nie była jeszcze jak dotąd stroną konfliktów zbrojnych. Interwencje militarne przedsięwzięły natomiast niektóre z krajów członkowskich. O ile zatem Unia zdecydowanie podejmuje czynności prowadzące do zażegnania konfliktów unikając użycia sił wojskowych w akcjach ofensywnych, o tyle poszczególne państwa takich aktywności nie wykluczają i bywają ich stronami.

Jednym ze środków działania, jakimi dysponuje Unia Europejska w relacjach z państwami trzecimi jest też organizowanie szkoleń, m.in. z zakresu międzynarodowego prawa humanitarnego, co w razie konfliktów zbrojnych ma przynieść skutek w postaci przestrzegania prawa humanitarnego w czasie ich trwania. Misje szkoleniowe mogą dotyczyć także wsparcia skierowanego na siły zbrojne państw i doradztwo w zakresie wojskowości jak miało to miejsce np. w Mali [Lasoń 2015: 175]. W ramach WPBiO prowadzone są też działania wojskowe i cywilne, które mogą wzmacniać zdolności podmiotów odpowiedzialnych za bezpieczeństwo wewnętrzne objętych nimi krajów, co ma

miejsce w Nigrze i Mali. Powyższe mieści się też w tzw. cywilnym wymiarze WPBiO, który Rada i państwa członkowskie Unii przyjęły w konkluzjach o ustanowieniu umowy w tym zakresie. Tym samym zwiększona zostaje zdolność Unii do usytuowania cywilnych misji zarządzania kryzysowego wspierających m.in. policję i organy administracji cywilnej w przypadkach niestabilności lub wybuchu konfliktu [Komunikat Rady UE 2018].

W omawianym kontekście warto również zwrócić uwagę na nie zawsze jednoznaczne i jasne definiowanie i interpretowanie czym jest konflikt zbrojny w perspektywie dyrektyw unijnych. W wyjaśnieniu wątpliwości dotyczących tego zagadnienia ma swój udział również Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE), który dokonał stosownej interpretacji w wyroku z 30 stycznia 2014 r. Uznał bowiem, iż nie w każdej sprawie celowe będzie zastosowanie definicji konfliktu zbrojnego pochodzącej z międzynarodowego prawa humanitarnego. Zamiarem prawodawcy unijnego było przyznanie tzw. ochrony uzupełniającej nie tylko w sytuacji międzynarodowych lub nie międzynarodowych konfliktów zbrojnych, które określa prawo humanitarne, ale także w tego rodzaju konfliktach o charakterze wewnętrznym [Wyrok TSUE z 30 stycznia 2014 w sprawie C-285/12]. Powyższe wynika z faktu, iż dyrektywy unijne realizują inne cele w stosunku do zapisów prawa humanitarnego, różna jest tym samym również przyznawana ochrona. Prawo Unii Europejskiej koncentruje się w większym stopniu na zadbaniu o sytuację cywilów poza strefami, w których dochodzi do działań zbrojnych, w przeciwieństwie do celów wspomnianego prawa humanitarnego. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej stwierdził zatem jednoznacznie, że prawo unijne konfliktem zbrojnym określa warunki, w których stronami starcia są siły porządkowe państwa oraz inne grupy zbrojne.

Należy również zauważyć, że oprócz wymienionych czynników wpływających na udział krajów lub ich brak, w konfliktach zbrojnych, niezwykle istotnymi są również kwestie wewnętrzne poszczególnych państw. Jak już zostało wspomniane, prawo Unii Europejskiej nie ingeruje tak dalece w decyzje państw członkowskich w omawianym zakresie, tym bardziej nie czyni tego w kontekście prawa wewnętrznego. Natomiast znaczne restrykcje w odniesieniu do partycypacji niektórych państw w konfliktach zbrojnych miewają charakter konstytucyjny. Takie ograniczenia występują m.in. w przypadku Austrii, Finlandii, Irlandii i Szwecji, w których to krajach dopuszczalne są jedynie operacje podejmowane w celu zaprowadzenia porządku i pokoju, w ramach działań wielostronnych. Nie mogą one mieć jednak charakteru ofensywnego [Mello 2014: 79]. Oznacza to, że np. Austria ze względu na wspomniane ograniczenia konstytucyjne swoją aktywność na omawianym polu może realizować wyłącznie pod auspicjami Unii Europejskiej, Organizacji Narodów Zjednoczonych (ONZ) lub Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE). W przypadku Finlandii i Irlandii zakazane jest podejmowanie działań innych niż z upoważnienia ONZ [Ibidem: 79]. Różnego rodzaju ograniczenia konstytucyjne występują także w szeregu innych krajów członkowskich

Unii Europejskiej (Dania, Niemcy) oraz w Norwegii. Dla porządku należy jednak odnotować, że większość państw członkowskich, w tym np. Polska, Czechy czy Francja, nie posiada w swoich konstytucjach restrykcji tego rodzaju. Udział polskich wojsk w misjach zagranicznych, w tym podejmowanych dla realizacji celów wpisywanych we wspólną politykę bezpieczeństwa i obrony Unii Europejskiej, nie stoi w sprzeczności z polskim porządkiem prawnym. Przede wszystkim działań takich nie zakazuje polska Konstytucja. Tak więc polskie siły zbrojne mogą i wielokrotnie były już wykorzystywane w wielu misjach zagranicznych, w tym również w czasie, kiedy Polska była już państwem członkowskim Unii Europejskiej oraz NATO. Dla przykładu można wymienić m.in. operacje w Kosowie, Albanii, Libanie, Wzgórzach Golan, Iraku czy w Afganistanie [Lioe 2011: 89]. Polska brała również udział w misji pokojowej podjętej w Republice Czadu oraz Republice Środkowoafrykańskiej, służącej głównie ochronie ludności cywilnej [Miler, Zieliński 2008: 109 in.].

Jak wynika z dotychczasowych rozważań, Unia Europejska przewiduje w swoich przepisach zaangażowanie w sprawy państw trzecich w sposób nie prowadzący do otwartego konfliktu zbrojnego i innych działań militarnych, a skupia się raczej na propagowaniu przestrzegania prawa humanitarnego i zapobiegania takim konfliktom. Za jeden z takich instrumentów uznano wspieranie zasad demokratycznych na świecie. W tym celu ustanowiono m.in. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) powołujące instrument finansowy na rzecz wspierania demokracji i praw człowieka na świecie, jako jedno z zadań na lata 2014–2020 [Dz. Urz. UE L 77/85]. Dokument ten uzupełnia inne wspomniane środki unijne wspomagając ochronę praw człowieka na świecie i umacniając zasady demokratyczne. Warto też zauważyć, iż przepisy Traktatu o Unii Europejskiej nie obligują państw członkowskich do współtworzenia „europejskich sił zbrojnych” i zrzekania się kompetencji do suwerennego decydowania o udziale kontyngentów wojskowych w ewentualnych konfliktach zbrojnych czy akcjach pomocowych. Rada Europejska może jedynie zalecać państwom członkowskim aby podjęły decyzje zmierzające do stworzenia wspólnej obrony w ramach wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony, a i to zgodnie z wewnętrznymi uregulowaniami konstytucyjnymi. Powyższe nie stoi również w sprzeczności z udziałem krajów unijnych w NATO i wynikających z tego zobowiązań.

3. UE JAKO „GLOBAL CONFLICT MANAGER”

Zaangażowanie poszczególnych krajów członkowskich jak i Unii Europejskiej w konflikty o charakterze zbrojnym zauważalne jest nie tylko w postaci bezpośredniej obecności na terenach objętych działaniami zbrojnymi. Występuje ono bowiem także jako działalność dyplomatyczna, ukierunkowana na ich rozwój i utrzymanie na jak najlepszym poziomie, a co za tym idzie, również zacieśnianie współpracy i partnerstwa międzynarodowego, nie tylko w najbliższym sąsiedztwie Unii. Wspomniane wcześniej przepisy znajdujące się choćby w Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, czy wytyczne UE w sprawie

promowania przestrzegania międzynarodowego prawa humanitarnego wskazują, że aktywność UE na omawianym obszarze ukierunkowana jest więc na działalność prewencyjną lub mającą na celu zażegnywanie konfliktów, które już powstały. Unia Europejska pełni zatem w tym zakresie rolę jednego z podmiotów międzynarodowych zaangażowanych w utrzymanie światowego pokoju, co w literaturze przedmiotu definiowane bywa jako „*global conflict manager*” [Whitman, Wolff 2012: 3]. Wynika to z faktu, iż także poszczególne kraje wolą być częścią międzynarodowych sił pokojowych lub stabilizacyjnych, niż uczestniczyć w tego rodzaju działalności samodzielnie. Unia Europejska wykorzystując zatem potencjał militarny poszczególnych państw członkowskich i w sytuacji braku własnych autonomicznych sił zbrojnych, wpisuje się częściowo w koncepcję tzw. mocarstwa niewojskowego (*civilian power*), które podejmuje działania wpływające na system międzynarodowy poprzez używanie głównie środków o charakterze niemilitarnym, a więc ekonomicznych, politycznych lub finansowych [Milczarek 2005: 15]. Aktywność ta ma na celu także zapewnienie bezpieczeństwa i stabilności, zarówno na terytorium unijnym, jak i w jej bezpośrednim otoczeniu. Każde mocarstwo światowe zabezpiecza przede wszystkim własne terytorium i interesy, a czyni to często w rejonach znacznie od niego oddalonych stawiając na wspomnianą dyplomację i prewencję. Skuteczność określonych podmiotów prawa międzynarodowego w realizacji takich działań pozwala również na scharakteryzowanie ich jako mocarstwa globalne.

Unia Europejska dzięki zmianom wprowadzonym traktatem z Lizbony i decyzją Rady z 2010 r. [2010/427/UE], utworzyła Europejską Służbę Działań Zewnętrznych (European External Action Service – ESDZ). Jej działalność rozpoczęła rozwój instytucjonalizacji zewnętrznych aspektów bezpieczeństwa, co stanowi środek do wzmocnienia roli Unii Europejskiej nie tylko w bliskim jej sąsiedztwie, ale także w wymiarze światowym [Wojnicz 2013: 83]. Cel ten osiągnąć jest poprzez nie tylko współpracę ze służbami dyplomatycznymi takich podmiotów jak ONZ, Stany Zjednoczone, Rosja czy państw członkowskich Unii, ale też wsparcie w zapewnieniu światowego pokoju poprzez udzielanie pomocy w wymiarze zarówno politycznym jak i gospodarczym czy praktycznym. ESDZ wykazuje się również aktywnością w zapewnianiu bezpieczeństwa w ramach wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony [ESDZ – Informacje ogólne].

Należy zauważyć, że skuteczność podejmowanych działań Unii Europejskiej w omawianym kontekście będzie determinować to, czy będzie pełniła funkcję podmiotu charakteryzowanego jako *global conflict manager*. Pomimo jednak, iż owa skuteczność nie zawsze jest pełna, to jednak skala aktywności dyplomatycznej i stopień trudności wskazuje, że takim podmiotem się staje. Podkreślenia wymaga także, iż sama Unia Europejska w sposób wyraźny do tego dąży. Obrazują to dobrze wydarzenia, jakie miały miejsce w 2014 r., gdzie działalność Unii musiała być dzielona pomiędzy konflikty, które wybuchły na Ukrainie, w Syrii, Gazie, Jemenie przy jednoczesnej konieczności

reagowania na ataki terrorystyczne w Paryżu, Brukseli, Berlinie, Tunisie, Stambule czy Bagdadzie [Tocci 2017: 1]. Na przyjęcie odpowiedzialności i roli *global conflict manager* wskazują także działania prowadzone przez wysoką przedstawiciel Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa (HR/VP). Traktat z Lizbony dokonał reformy tego stanowiska nadając organowi kompetencje prowadzenia unijnej dyplomacji. Istotnym elementem działalności tego organu, na którego czele stoi aktualnie Federica Mogherini, było zdefiniowanie i wypracowanie wspólnych dla Unii i państw członkowskich celów w ramach dokumentu pn. Globalna strategia UE na rzecz polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (Strategia), przedstawionego w 2016 r. Wśród wymienionych priorytetów znajduje się przede wszystkim bezpieczeństwo Unii, inwestowanie w zwalczanie kryzysów i pomoc w reformach państw położonych na wschód i południe od granic unijnych, szybka reakcja i podejmowanie działań prewencyjnych w sytuacjach konfliktowych i zagrożenia wojną, rozwijanie współpracy na całym świecie i wspieranie stabilnych porządków regionalnych oraz podejmowanie działań na rzecz światowego porządku w oparciu o prawo międzynarodowe [Materiały OIDE 2016: 1]. Istotne w omawianym kontekście jest też podejście samej F. Mogherini, która podkreśla, iż poprzez sformułowanie „globalny” (*global*) wyraża się nie tylko sens geograficzny ale także szereg polityk i innych instrumentów promujących Strategię, potencjał militarny i budowanie pokoju. Wszystko to jednak w ramach połączonych koncepcji *soft power* i *hard power*, czyli Unii jako podmiotu działającego w ramach operacji cywilnych i wojskowych [Mogherini 2016: 4]. F. Mogherini dokonując podsumowania pierwszego roku funkcjonowania Strategii, postawiła Unię Europejską w szeregu światowych potęg i *ex-pressis verbis* uznała Wspólnotę solidnym gwarantem bezpieczeństwa wskazując na ścisłą współpracę z ONZ, dbałość o zapewnienie światowego pokoju, prowadzenie polityki zagranicznej w sposób, który wzmacnia Europę i chroni jej obywateli [The EU Global Strategy – Year 1: 2017].

4. ROZWÓJ WSPÓŁPRACY UE W ZAKRESIE BEZPIECZEŃSTWA I OBRONY

Wagę działań przeprowadzanych w ramach współpracy Unii Europejskiej i jej poszczególnych członków w zakresie bezpieczeństwa i obrony podkreślała zwłaszcza wspólna inicjatywa brytyjsko – francuska, której efektem była tzw. Deklaracja z Saint-Malo z 4 grudnia 1998 r. W efekcie tych ustaleń zgodzono się m.in. co do konieczności wyposażenia Unii Europejskiej w kompetencje umożliwiające autonomiczne reagowanie na kryzysy o charakterze lokalnym

i międzynarodowym, zapobieganie takim kryzysom i zarządzanie nimi w oparciu o Traktat o Unii Europejskiej i misje petersberskie. Efektywność podejmowanych działań miała być gwarantowana współpracą i korzystaniem ze środków, jakimi dysponowało NATO [Naert 2010: 43 i n.]. Aktywność Unii Europejskiej w obszarze obronności i bezpieczeństwa mieć się miała m.in.

w ramach Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony opisanej w Traktacie o Unii Europejskiej, a w szczególności w dawnym art. 17 i 23.

Kolejne konkretne ustalenia powzięto w dniach 10–11 grudnia 1999 r. w Helsinkach, w czasie obrad Rady Europejskiej. Podkreślono pierwszeństwo NATO w działaniach antykrzysowych oraz zgodzono się, iż celem nie jest utworzenie armii europejskiej [Barcik 2008: 101], co często stanowiło podstawę do obaw kilku państw członkowskich. Jednocześnie jednak wskazano, iż od roku 2003 Unia Europejska powinna mieć zdolność rozmieszczenia w ciągu 60 dni i utrzymywania przez przynajmniej 1 rok sił zbrojnych w liczbie od 50 do 60 tysięcy osób, które będą w pełnej zdolności do wypełnienia działań z zakresu misji petersberskich [Naert 2010: 47].

Następnym ważnym krokiem dla rozwoju zdolności wojskowych Unii Europejskiej było podjęcie w 2004 r. decyzji o utworzeniu tzw. Grup Bojowych, które stanowiłyby europejskie siły szybkiego reagowania składające się z ok. 1500 tysięcy żołnierzy. Co istotne, z taką inicjatywą wystąpiły kraje o największym potencjale wojskowym, tj. Francja, Niemcy i Wielka Brytania, co miało znaczenie w procesie formowania tej koncepcji [Wawrzyk 2009: 94]. Do jej realizacji zaproszone zostały wszystkie państwa członkowskie Unii Europejskiej, jak również Norwegia. Podstawowe założenia przewidywały, iż w razie konieczności wykorzystania takich ugrupowań taktycznych, ich pełna zdolność do podjęcia stosownych czynności powinna nastąpić w ciągu 15 dni, wliczając w ten okres czas na rozlokowanie na terenie stanowiącym późniejszy obszar działania. Ustalono ponadto, iż aktywność takiej grupy będzie nie krótsza niż 30 dni, z możliwością przedłużenia misji do 120 dni w przypadku wymiany grupy żołnierzy [Barcik 2008: 117].

Wraz z wejściem w życie Traktatu z Lizbony w grudniu 2009 r., do polityki Unii Europejskiej podejmowanej w ramach działań zewnętrznych wprowadzono wspomnianą już WPBiO. Instytucja ta powstała z myślą o realizacji zadań służących utrzymaniu pokoju i wzmocnienia bezpieczeństwa międzynarodowego. Nowe regulacje umożliwiły Unii Europejskiej realizację 6 różnych misji: podejmowanych wspólnie działań rozbrojeniowych, działań o charakterze humanitarnym i ratunkowym, doradztwa i wsparcia wojskowego, działań *stricto* zbrojnych, przywracających pokój oraz stabilizacyjnych [Ciupiński 2013 :35].

Warto zauważyć, że od 2016 r. zarówno Rada Europejska jak i inne instytucje unijne podjęły bardziej dynamiczne działania w omawianym zakresie, decydując m.in. o stworzeniu Europejskiego Funduszu Obronnego i aktywowaniu PESCO (Permanent Structured Cooperation), czyli instrumentu, który pomimo występowania już w traktacie lizbońskim, nie był dotąd wykorzystywany [Stańczyk 2018: 216 in.]. Traktat z Lizbony przewidywał możliwość podjęcia stałej współpracy strukturalnej państw członkowskich w zakresie bezpieczeństwa i obrony, w celu rozwijania zdolności obronnych oraz zwiększenia wkładu i pozostawania w gotowości operacyjnej jednostek zbrojnych [Komunikat Rady UE 2017]. Projekty, w ramach których podejmowana jest

współpraca, przyczyniają się do zwiększania możliwości udziału w misjach i operacjach Unii Europejskiej oraz rozwijają możliwości wojskowe. Aktualnie działania te wykorzystywane są do tzw. reagowania kryzysowego w południowej części Europy [Gotkowska 2018: 6 i n.].

5. UNIA EUROPEJSKA JAKO UCZESTNIK MISJI CYWILNYCH I WOJSKOWYCH

Pierwszą misją, której źródłem były ustalenia związane z powstaniem unijnej wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa [Whitman, Wolff 2012: 141] była operacja podjęta przez Unię Europejską w Bośni i Hercegowinie w 2003 r. Stanowiła Misję Policyjną, której głównym przedmiotem było zarządzanie kryzysowe w kontekście cywilnym, a jednocześnie kontynuowała wykonywanie zadań rozpoczętych przez siły ONZ. Legitymacją umożliwiającą działanie była rezolucja nr 1396 Rady Bezpieczeństwa ONZ podjęta 5 marca 2002 r., przy dodatkowym zaproszeniu ze strony władz Bośni i Hercegowiny [Naert 2010: 104]. Udział w operacji podjęły nie tylko kraje Unii Europejskiej, ale również m.in. Norwegia, Kanada, Rosja, Szwajcaria czy Ukraina.

Drugą misją unijną wynikającą ze wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, a jednocześnie pierwszą o charakterze zbrojnym była operacja przeprowadzona pod nazwą Concordia. Miejsce rozpoczęcia stanowił obszar byłej Jugosłowiańskiej Republiki Macedonii. Datą rozpoczęcia operacji był także rok 2003. Podobnie jak w przypadku pierwszej misji, podstawę prawną stanowiła Rezolucja Rady Bezpieczeństwa ONZ (tu o nr 1371 z 26 września 2001 r.). Istotnym czynnikiem dodatkowo wzmacniającym legitymację było zaproszenie ze strony prezydenta Republiki.

Unia Europejska nie była pierwszym podmiotem prowadzącym misję, której początkowy kryptonim brzmiał „Allied Harmony”. Przejęła ją od NATO korzystając jednak ze środków, jakimi dysponował Sojusz. Zaangażowanych zostało około 400 osób z 27 krajów. Kontyngent złożony był z większości państw członkowskich Unii Europejskiej, z wyjątkiem Danii oraz Irlandii, która zgodnie z wewnętrznymi uregulowaniami prawnymi nie mogła brać udziału w operacjach, nie posiadających mandatu ONZ. Wśród uczestników misji znalazła się również m.in. Polska oraz inne państwa kandydujące do UE, a także Islandia, Norwegia i Turcja [Naert 2010: 107 i n.]. Głównym celem podjętych czynności było zaprowadzenie bezpieczeństwa, stabilności wewnętrznej w Republice Macedonii i umożliwienie budowy kraju w zgodzie z wartościami demokratycznymi. Powyższe miało być także środkiem do uzyskania statusu państwa członkowskiego Unii Europejskiej oraz NATO [Whitman, Wolff 2012: 143].

Największą i najbardziej wymagającą misją wojskową podjętą przez Unię Europejską była operacja o kryptonimie „Althea” przeprowadzona w Bośni i Hercegowinie. Działania rozpoczęto jeszcze w 2004 r. po decyzji o wycofaniu Sił Stabilizacyjnych (SFOR). Również w tym przypadku poprzedziło je przyjęcie rezolucji Rady Bezpieczeństwa ONZ (nr 1575 z 22 listopada 2004 r.)

[Barcik 2008: 323]. W przeciwieństwie do Unii Europejskiej, to NATO wykazało się aktywnością zapewniającą stabilność i wyższy stopień bezpieczeństwa w Bośni i Hercegowinie, postrzegane było również przez lokalne władze i miejscową ludność jako gwarant pokoju [Whitman, Wolff 2012: 147]. Współpraca z NATO i korzystanie z potencjału przedmiotowego i Sojuszu okazało się niezbędne dla wypełnienia powierzonego Unii mandatu. Skalę podjętej akcji obrazuje również liczba krajów zaangażowanych w misję, która przekroczyła 30 państw. Co w świetle powyższego oczywiste, udział w misji nie ograniczał się jedynie do krajów członkowskich Unii Europejskiej.

Zaangażowanie krajów Unii Europejskiej w misje wojskowe w rejonach dotkniętych konfliktami zbrojnymi nie ograniczało się jedynie do Europy. Drugą misją o takim charakterze, a pierwszą poza kontynentem europejskim, była operacja „Artemis” przeprowadzona w Demokratycznej Republice Konga (DRK) [Przybylska-Maszner 2014: 10]. Zapoczątkowana została Rezolucją Rady Bezpieczeństwa ONZ nr 1484 z 30 maja 2003 r. przy dużej aktywności Francji i zabieganiu o interwencję wśród pozostałych państw unijnych. Ponieważ „Artemis” w odróżnieniu od większości podobnych misji nie był przeprowadzany przy użyciu środków i zasobów NATO, Francji zależało na wystąpieniu na arenie międzynarodowej jako kraju z dużym potencjałem wojskowym, zdolnym do efektywnych działań militarnych. Wiodąca rola Francji przełożyła się również na znaczną liczbę żołnierzy wysłanych w kontyngencji unijnej, który łącznie liczył 1800 osób. Siły wojskowe wysłały także Belgia, Niemcy, Grecja, Szwecja oraz Wielka Brytania. Udział pozostałych krajów unijnych ograniczał się do działań podejmowanych w sztabie dowodzenia misją. Były to Austria, Hiszpania, Holandia, Irlandia, Portugalia i Włochy. Cel, jakim było zaprowadzenie porządku i bezpieczeństwa w Buni oraz wsparcie humanitarne został osiągnięty i misja już 1 września 2003 r. została zakończona.

Omawiając wybrane operacje przeprowadzane przy udziale Unii Europejskiej warto również wspomnieć o zaangażowaniu w Iraku w 2005 r. Działania podjęte pod kryptonimem „Eurojust Lex” (EUJUST LEX) miały charakter tzw. misji rządów prawa. Celem głównym stało się zatem sprawdzenie, czy w kraju jeszcze niedawno rządzonym w sposób autorytarny, uda się efektywnie wpłynąć na poprawę funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości, a właściwie jego odbudowę z naciskiem na poszanowanie praw człowieka [Barcik 2008: 332]. Drogą do osiągnięcia powyższego było zadanie przeszkolenia około 770 osób związanych z wymiarem sprawiedliwości, w tym sędziów, policjantów, przedstawicieli więziennictwa, urzędników śledczych [Naert 2010: 136]. Operację przeprowadzano zarówno na terytorium Iraku, jak i w krajach Unii Europejskiej, w tym w Biurze w Brukseli. Powyższe podjęto w porozumieniu i współpracy z rządem irackim.

Ze względu na zagrożenia dla bezpieczeństwa występujące nadal w rejonie Sahelu, jak również wiążące się z tym niebezpieczeństwa dla Unii Europejskiej w postaci terroryzmu i nielegalnej migracji, zdecydowano się również na

organizację misji wojskowej i szkoleniowej Unii Europejskiej w Nigrze (od 2012 r.) i Mali (od 2014 r.) odnawialnych co 2 lata [Sprawozdanie specjalne ETS 2018:15]. W 2018 r. podjęta została również decyzja o ponownym przedłużeniu misji w Mali do 18 maja 2020 r. Istotnym wkładem Unii Europejskiej są treningi i szkolenia personelu w regionalnych sztabach wojskowych. Malijskie siły wojskowe otrzymują także wsparcie logistyczne, pomoc w ochronie cywilów oraz szkolenia z zakresu międzynarodowego prawa humanitarnego. Wszystkie z podejmowanych działań mają na celu pomoc we wprowadzeniu trwałego pokoju zarówno w Mali jak i w całym regionie Sahelu, wpisując się w dotychczasową politykę UE na rzecz bezpieczeństwa regionu. Świadczą o tym również równoległe działania prowadzone w ramach dwóch innych misji WPBiO, tj. EUCAP Sahel Niger oraz EUCAP Sahel Mali. Pierwsza z nich udziela wsparcia w zwalczaniu przestępczości zorganizowanej oraz terroryzmu na terytorium Nigru, druga natomiast wspomaga państwo malijskie w utrzymaniu porządku demokratycznego niezbędne dla utrzymania trwałego pokoju w całym kraju.

Warto nadmienić, iż oprócz opisanych powyżej, wśród misji prowadzonych przez Unię Europejską są również: EU Navfor Somalia, EUAM Ukraine, EUBAM Moldova and Ukraine, EUCAP Somalia, EULEX Kosovo, EU-NAVFOR MED operation SOPHIA, EUTM RCA, EUTM Mali, EUAM Iraq, EUBAM Libya, EUBAM Rafah, EUMM Georgia, EUPOL COPPS/Palestinian Territories, EUTM Somalia [ESDZ – Military and Civilian Missions and Operations].

6. WNIOSKI

Przeprowadzone rozważania prowadzą do wniosków, iż prawo Unii Europejskiej nie zabrania państwom członkowskim udziału w strefach konfliktów zbrojnych, czy też podejmowania misji cywilnych i wojskowych na terenach objętych takimi działaniami. Również sama Unia mierząc się z zagadnieniem zapewnienia bezpieczeństwa wewnętrznego staje się ważnym i czynnym podmiotem w rozwiązywaniu konfliktów występujących już nie tylko na terytorium państw znajdujących się w najbliższym sąsiedztwie jej granic. Unijna polityka w tym zakresie nastawiona jest zatem na wspólne działania prewencyjne i obronne państw członkowskich w wymiarze globalnym. Aktywna polityka dyplomatyczna realizowana jest w ramach wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony, która stanowi istotną rolę w unijnej polityce bezpieczeństwa i udziału państw członkowskich w konfliktach zbrojnych. Powyższe, wraz z wypracowaną Globalną strategią UE na rzecz polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, sprawia, że Unia staje się ważnym podmiotem w przestrzeni międzynarodowej określanym jako *global conflict manager*, który światowy pokój zapewnia realizując zarówno misje cywilne jak i wojskowe. Liczba misji, w które Unia Europejska i państwa członkowskie są zaangażowane także uzasadnia stosowanie takiego terminu.

Literatura

- [1] Barcik J.: *Europejska Polityka Bezpieczeństwa i Obrony. Aspekty prawne i po-lityczne*, Bydgoszcz-Katowice: Oficyna Wydawnicza Branta 2008.
- [2] Ciupiński A.: *Podstawy traktatowe wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Unii Europejskiej*. „Zeszyty Naukowe AON” 2013, nr 4(93).
- [3] Demkowicz A.: *Reaktywacja Unii Zachodnioeuropejskiej*. „Zeszyty Naukowe WSOWL” 2010, nr 2(156).
- [4] Gotkowska J.: *Czym jest PESCO? Miraże europejskiej polityki bezpieczeństwa*. „Punkt Widzenia” 2018, nr 69.
- [5] Van Den Bosch, J.: *Operacja wojskowa Artemis w Demokratycznej Republice Konga*, [w:] *Operacje wojskowe Unii Europejskiej w Afryce*, Przybylska-Maszner B. Poznań: Wydawnictwo Naukowe WNPiD UAM 2014.
- [6] Kłosowicz R.: *Państwa dysfunkcyjne i międzynarodowe wysiłki zmierzające do ich naprawy*. Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego 2014.
- [7] Lasoń M.: *Zaangażowanie Polski w misje wojskowe Unii Europejskiej w Afryce w drugiej dekadzie XXI wieku*. „Rocznik Integracji Europejskiej” 2015, nr 9.
- [8] Lioe K.E.: *Armed Forces in Law Enforcement Operations? The German and European Perspective*. Berlin: Heidelberg 2011.
- [9] Madej M.: *Unia Zachodnioeuropejska (UZE) – sukces czy porażka?* „Świat Idei i Polityki” 2012, Tom 11.
- [10] Milczarek D.: *Potencjał Unii Europejskiej w stosunkach międzynarodowych (część 2)*. „Studia Europejskie” 2005, nr 2.
- [11] Miler A., Zieliński M.: *Misja wielonarodowych sił pokojowych w Republice Czadu (EUFOR Tchad/RCA)*. „Zeszyty Naukowe Akademii Marynarki Wojennej” 2008, nr 3 (174).
- [12] Mello P.A.: *Democratic Participation in Armed Conflict. Military involvement in Kosovo, Afghanistan, and Iraq*. Basingstoke: Palgrave Macmillan 2014.
- [13] Naert F.: *International Law Aspects of the EU's Security and Defence Policy, with particular Focus on the Law of Armed Conflict and Human Rights*. Antwerp-Oxford-Portland: intersentia 2010.
- [14] Stańczyk Z.: *Zwiększenie efektywności dostarczania dóbr publicznych, jako sposób na przezwycięzenie narastających konfliktów w Unii Europejskiej: przykład wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony*, [w:] *Studia europejskie w Polsce*, Czapiewski T., Smolaga M.: Szczecin: Instytut Politologii i Europeistyki Uniwersytetu Szczecińskiego 2018.
- [15] Tocci N.: *Framing the EU Global Strategy. A stronger Europe in a Fragile World*. Basingstoke: Palgrave Macmillan 2017.
- [16] Wawrzyk P.: *Bezpieczeństwo wewnętrzne Unii Europejskiej*. Warszawa: PWN 2009.
- [17] Whitman R.G., Wolff S.: *The European Union as a Global Conflict Manager*. Londyn – Nowy Jork: Routledge 2012.

- [18] Wojnicz L.: *Europejska Służba Działań Zewnętrznych jako innowacyjny element bezpieczeństwa Unii Europejskiej sensu largo*. „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego” 2013, nr 8(5).

Akty prawne

- [1] 2009/C 303/06. Uaktualnione wytyczne UE w sprawie promowania przestrzegania międzynarodowego prawa humanitarnego.
- [2] Dz.Urz. UE L 77/85. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 235/2014 z dnia 11 marca 2014 r. ustanawiające instrument finansowy na rzecz wspierania demokracji i praw człowieka na świecie.
- [3] Dz.Urz. UE 2016 C 202. Traktat o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana, s.13).
- [4] Dz.Urz. UE 2016 C 202. Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana, s. 47).
- [5] Dz.Urz. UE 2007/C 306/01. Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską.
- [6] Dz.Urz UE L 201. Decyzja Rady z dnia 26 lipca 2010 r. określająca organizację i zasady funkcjonowania Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych (2010/427/UE).
- [7] Traktat Północnoatlantycki z dnia 4 kwietnia 1949 r.

Orzeczenia

- [1] Wyrok Trybunału Sprawiedliwości UE z 30 stycznia 2014 w sprawie C-285/12.

Źródła internetowe:

- [1] ESDZ – informacje ogólne.
https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/eeas_pl
[dostęp: 02.04.2019].
- [2] ESDZ - Military and Civilian Missions and Operations.
https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/area/geo_en
[dostęp: 02.04.2019].
- [3] Komunikat ESDZ.
https://eeas.europa.eu/topics/eu-global-strategy/49750/eu-global-strategy---year-1_en [dostęp: 02.04.2019].
- [4] Komunikat Rady UE z 2017 r.
<https://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2017/12/11/defence-cooperation-pesco-25-member-states-participating/> [dostęp: 02.04.2019].
- [5] Komunikat Rady UE z 2018 r.
<https://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2018/11/19/civilian-common-security-and-defence-policy-eu-strengthens-its-capacities-to-act/>
[dostęp: 02.04.2019].

- [6] Foreword by F. Mogherini. W: *Shared Vision, Common Action: A stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign And Security Policy*.
http://eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_review_web.pdf
[dostęp: 05.04.2019].
- [7] Geneza Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony (WPBiO), MSZ,
http://www.msz.gov.pl/pl/c/MOBILE/polityka_zagraniczna/polityka_bezpieczenstwa/europejska_polityka_bezpieczenstwa_i_obrony_esdp/geneza_-_europejskiej_polityki_bezpieczenstwa_i_obrony_epbio/ [dostęp: 25.05.2017].
- [8] Materiały OIDE: Globalna strategia UE w dziedzinie polityki zagranicznej i bezpieczeństwa.
http://oide.sejm.gov.pl/oide/images/files/pigulki/globalna%20strategia_2016.pdf [dostęp: 02.04.2019].
- [9] Sprawozdanie specjalne ETS nr 15, 2018: *Wzmocnienie zdolności sił bezpieczeństwa wewnętrznego w Nigrze i Mali – ograniczone i powolne postępy*.
https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR18_15/SR_SAHEL_PL.pdf [dostęp: 04.04.2019].

mgr Marek Danikowski

Uniwersytet Opolski

Wydział Prawa i Administracji,

ul. Katowicka 87a, 45-060 Opole

ROLA SZANGHAJSKIEJ ORGANIZACJI WSPÓŁPRACY W PROCESIE MIĘDZYREGIONALNEJ INTEGRACJI

Streszczenie: Szanghajska Organizacja Współpracy (SZOW) to międzynarodowa organizacja o charakterze rządowym, którą od 8 czerwca 2017 r. tworzy osiem państw członkowskich, a mianowicie: Federacja Rosyjska, Chińska Republika Ludowa, Republika Kazachstanu, Republika Kirgistanu, Republika Uzbekistanu, Republika Tadżykistanu, Republika Indii oraz Islamska Republika Pakistanu. Warto podkreślić, że dwa ostatnie państwa, tj. Republika Indii oraz Islamska Republika Pakistanu, formalnie pozostają w stanie wojny. Zgodnie z art. 1 Karty SZOW do głównych celów analizowanej organizacji należy: umacnianie pokoju, bezpieczeństwa i stabilności w regionie euroazjatyckim, przeciwdziałanie międzynarodowemu terroryzmowi, separatyzmowi oraz ekstremizmowi czy też wspólna walka państw członkowskich z nielegalnym handlem narkotykami, bronią i innymi rodzajami ponadnarodowej działalności przestępczej.

THE ROLE OF THE SHANGHAI COOPERATION ORGANIZATION IN THE INTERREGIONAL INTEGRATION PROCESS

Summary: The Shanghai Cooperation Organization (SCO) is an international organization of governmental character, established on the 8th June 2017. It is formed by eight Member States, such as: the Russian Federation, the People's Republic of China, the Republic of Kazakhstan, the Republic of Kyrgyzstan, the Republic of Uzbekistan, the Republic of Tajikistan, the Republic of India and the Islamic Republic of Pakistan. It should be emphasized that the last two states, namely: the Republic of India and the Islamic Republic of Pakistan, remain formally at war. According to Art. 1 of the Charter of the SOW, the main objectives of the analyzed organization are: strengthening peace; keeping security and stability in the Eurasian region; suppressing international terrorism, separatism and extremism; fighting against illicit drugs and arms trafficking, as well as other types of transnational criminal activity.

słowa kluczowe: Szanghajska Organizacja Współpracy, rządowa organizacja międzynarodowa, integracja międzyregionalna.

keywords: The Shanghai Cooperation Organization, governmental international organization, interregional integration.

1. WSTĘP

Początków Szanghajskiej Organizacji Współpracy (SZOW) jako międzynarodowej organizacji o charakterze rządowym należy doszukiwać się już w dniu 14 czerwca 2001 r., kiedy to podczas szóstego szczytu szanghajskiego forum pięciu państw: Chińskiej Republiki Ludowej, Federacji Rosyjskiej, Republiki Kazachstanu, Republiki Kirgistanu i Republiki Tadżykistanu przyjęto Deklarację o utworzeniu Szanghajskiej Organizacji Współpracy, do której

podówczas przyłączyło się także szóste państwo – Republika Uzbekistanu [Konończuk 2007: 18; Jegorow 2014: 460]. Przywołana Deklaracja określała w swej treści polityczny cel, jakim było poddanie forum „Szanghajskiej Piątki” stopniowemu procesowi instytucjonalizacji, a w konsekwencji przekształcenie owego forum w rządową organizację międzynarodową [Milk 2019: 28–29]. W akcie tym ponadto postulowano istnienie, promowanie oraz pogłębienie stosunków dobrosąsiedzkich, wzmocnienie zaufania w dziedzinie wojskowości oraz wzajemną redukcję sił zbrojnych w strefie przygranicznej. Opisywana Deklaracja oprócz podkreślania takich wspólnych wartości jak: utrzymanie pokoju, bezpieczeństwa i stabilności w regionie oraz na świecie, stanowi też o poszanowaniu powszechnie uznanych norm prawa międzynarodowego, zasady wzajemnego uznania niepodległości, suwerenności i integralności terytorialnej, zasady równości, rozwiązywania sporów w drodze wzajemnych konsultacji bez ingerencji w sprawy wewnętrzne, zasady niestosowania siły militarnej lub groźby użycia siły czy zasady wyrzeczenia się jednostronnej przewagi militarnej na terenach sąsiednich. Akt ten służył i służy wyrażeniu zaangażowania jego sygnatariuszy w projekt rozwoju integracji wojskowej na obszarze euroazjatyckim. Analizowana Deklaracja była przy tym przede wszystkim wyraźną zapowiedzią utworzenia sojuszu militarnego, po pierwsze, traktującego priorytetowo regionalne bezpieczeństwo i podejmującego wszelkie niezbędne wysiłki na rzecz tego bezpieczeństwa, a po drugie, inicjującego wzajemną współpracę w zakresie przeciwdziałania terroryzmowi, separatyzmowi i ekstremizmowi. Wreszcie akt ten w terminie z góry wskazanym zakładał utworzenie ściśle określonej w swej strukturze i kompetencjach regionalnej organizacji o charakterze międzypaństwowym. Wprost wyrażono to bowiem w postanowieniach tejże Deklaracji, a mianowicie: „(...) na podstawie tej deklaracji i dokumentów wcześniej przyjętych przez głowy państw w ramach Szanghajskiej Piątki, zostanie opracowany projekt Karty Szanghajskiej Organizacji Współpracy, który będzie zawierał jasne określenie celów, przedmiotu, zadań oraz kierunków perspektywicznej współpracy w ramach Szanghajskiej Organizacji Współpracy, a także będzie normować zasady i procedury przyjęcia nowych członków, moc prawną decyzji organów tej organizacji, sposoby interakcji z innymi organizacjami międzynarodowymi oraz zostanie złożony do podpisu na spotkaniu szefów państw w 2002 r.” [Deklaracja o utworzeniu Szanghajskiej Organizacji Współpracy].

2. CHARAKTER PRAWNY SZANGHAJSKIEJ ORGANIZACJI WSPÓŁPRACY JAKO PODMIOTU PRAWA MIĘDZYNARODOWEGO PUBLICZNEGO

Szanghajska Organizacja Współpracy, jak zostało to już zauważone, jest międzynarodową organizacją o charakterze rządowym, gdyż organizacje międzynarodowe o charakterze pozarządowym tworzą podmioty inne niż państwa na podstawie prawa krajowego [Milk 2019: 29]. Zarówno państwa jak i organizacje międzynarodowe o charakterze rządowym (w dalszej części artykułu

określane jako organizacje międzynarodowe) są podmiotami prawa międzynarodowego publicznego. Organizacje międzynarodowe pozostają jednak podmiotami wtórnymi prawa międzynarodowego publicznego w przeciwieństwie do państw będących suwerennymi i pierwotnymi podmiotami prawa międzynarodowego publicznego [Tunkin 1970: 359–365.]. Państwa, jako pierwotne i suwerenne podmioty prawa międzynarodowego publicznego, cechuje niezależność od innych tego rodzaju podmiotów, a także kompetencja do całościowego normowania wszelkich stosunków na określonym terytorium [Erlich 1958: 10]. Emanacją tej samowładności i całościowości państwa jest jego wola wyrażona w procesie kształtowania międzynarodowej współpracy.

Zakres kompetencji oraz stopień rozwoju struktury instytucjonalnej danej organizacji międzynarodowej pozostaje zatem wprost uzależniony od woli państw założycielskich oraz ewentualnych późniejszych zmian w obszarze interesów państw członkowskich. Stąd niektóre organizacje wyposażone są jedynie w minimalną strukturę instytucjonalną w postaci sekretariatu organizacji będącego zarazem organem administracyjnym dbającym o bieżące działanie tego wtórnego podmiotu prawa międzynarodowego publicznego. Wystarczy przecież aby najskromniejszy aparat administracyjny danej organizacji międzynarodowej był stały i autonomiczny. Instytucjonalną autonomię organizacji gwarantuje natomiast międzynarodowe gremium urzędnicze działające niezależnie od państw członkowskich oraz własny budżet owej organizacji międzynarodowej. Szczególnym zaś wyrazem autonomii instytucjonalnej danej organizacji jest uzyskanie przez nią osobowości prawnomiędzynarodowej, która często zostaje wyraźnie wyartykułowana w traktacie konstytucyjnym. Osobowość prawnomiędzynarodową równie często uzupełnia zagwarantowana w traktacie konstytucyjnym szeroka podmiotowość w zakresie prawa krajowego umożliwiająca autonomiczne zaspokajanie bieżących potrzeb organizacji [Milk 2019: 36–37].

Przytoczona powyżej Deklaracja o utworzeniu Szanghajskiej Organizacji Współpracy, chociaż szczegółowo określała zadania, cele, sposób działania, a nawet datę powstania Szanghajskiej Organizacji Współpracy, to nigdy nie uzyskała charakteru obowiązującej umowy międzynarodowej. Deklaracja ta, w ocenie autora niniejszego artykułu, zawierała i zawiera jedynie normy określone w doktrynie jako *soft law*. Z jednej bowiem strony postanowienia tego aktu nie mają charakteru wiążącego, a z drugiej strony – posiadały i posiadają swoistą doniosłość prawną. Postanowienia tegoż aktu stały się w konsekwencji czymś więcej niż tylko deklaracjami politycznymi. Dobitnie o tym świadczy zawarta 7 czerwca 2002 r. Karta Szanghajskiej Organizacji Współpracy która od 19 września 2003 r. wiąże państwa członkowskie SZOW, a ponadto szczegółowo reguluje zadania, cele i wytyczne zawarte w Deklaracji o utworzeniu Szanghajskiej Organizacji Współpracy, w tym strukturę i kompetencje przedmiotowej organizacji. Owa deklaracja, zachowując *signum specificum* międzynarodowego prawa „miękkiego” w postaci niewiążącego charakteru, spełniła rolę inicjatora procesu prawotwórczego, określanego przez niektórych

autorów mianem tzw. „twardnienia” norm prawa międzynarodowego. Tym samym normy te wraz z wejściem w życie w dniu 19 września 2003 r. Karty Szanghajskiej Organizacji Współpracy z 7 czerwca 2002 r. zostały uściśnione, wyraźnie sformułowane, a przede wszystkim zyskały moc wiążącą.

O istnieniu, funkcjonowaniu i kompetencjach Szanghajskiej Organizacji Współpracy stanowi Karta Szanghajskiej Organizacji Współpracy z 7 czerwca 2002 r. Przywołana umowa międzynarodowa zawiera postanowienia określające kompetencje delegowane przez państwa członkowskie na rzecz wskazanej w tejże umowie organizacji. Uprawnienia tytułowej organizacji mają wobec tego charakter wtórny i ograniczone są wolą państw członkowskich. Na strukturę instytucjonalną Szanghajskiej Organizacji Współpracy składa się przede wszystkim sekretariat będący stałym organem administracyjnym tego podmiotu, na którego czele stoi Sekretarz Wykonawczy. Wedle art. 11 Karty SZOW, Sekretarz Wykonawczy, jego zastępcy i inni urzędnicy sekretariatu mianowani są spośród obywateli państw członkowskich. Wszyscy ci urzędnicy i funkcjonariusze, w myśl przytoczonego powyżej artykułu, wykonując swoje obowiązki nie zwracają się o instrukcje do żadnego państwa członkowskiego, powinni też powstrzymać się od wszelkich działań, które mogłyby wpłynąć na ich pozycję jako urzędników międzynarodowych. Państwa członkowskie natomiast, według analizowanego artykułu 11, zobowiązują się szanować międzynarodowy charakter obowiązków Sekretarza Wykonawczego, jego zastępców i personelu sekretariatu oraz nie wywierać na nich wpływu podczas wykonywania obowiązków w ramach organizacji. Szanghajska Organizacja Współpracy, jak stanowi art. 12 Karty SZOW, posiada też swój własny budżet, który tworzony jest i realizowany na mocy umowy między państwami członkowskimi. Wreszcie tytułowa organizacja została wyposażona przez państwa członkowskie w międzynarodową osobowość prawną, a także w wewnątrzpaństwową osobowość prawną. Zgodnie z art. 15, zdanie pierwsze, Karty SZOW organizacja ta posiada odrębną od państw podmiotowość prawną międzynarodową, zaś w myśl art. 15, zdanie trzecie, Karty SZOW, owa organizacja posiada wewnątrzpaństwową osobowość prawną, a przez to może, między innymi, zawierać umowy cywilnoprawne, nabywać i zbywać nieruchomości oraz nieruchomości, być powodem oraz pozywana w sporach sądowych, otwierać konta bankowe czy dokonywać transakcji gotówkowych [Karta Szanghajskiej Organizacji Współpracy].

3. ZAKRES PODMIOTOWY SZANGHAJSKIEJ ORGANIZACJI WSPÓŁPRACY

Tytułowa organizacja została utworzona przez sześć państw–sygnatariuszy Karty Szanghajskiej Organizacji Współpracy, tj.: Federację Rosyjską, Chińską Republikę Ludową, Republikę Kazachstanu, Republikę Kirgistanu, Republikę Uzbekistanu oraz Republikę Tadżykistanu. 8 czerwca 2017 r. podczas szczytu w Astanie do Szanghajskiej Organizacji Współpracy przystąpiły jeszcze dwa państwa: Republika Indii oraz Islamska Republika Pakistanu. Te dwa państwa,

co należy podkreślić, pozostają wobec siebie formalnie w stanie wojny. SZOW stanowi zatem dla Republiki Indii wspieranej przez Federację Rosyjską i Islamskiej Republiki Pakistanu wspieranej przez Chińską Republikę Ludową jedyną platformę dialogu międzypaństwowego mogącą służyć rozładowywaniu potencjalnych napięć i rywalizacji [Lang 2017: 1].

Zgodnie z art. 14, zdanie drugie, Karty SZOW, państwo lub organizacja międzynarodowa może uzyskać status obserwatora lub status partnera w dialogu przy Szanghajszej Organizacji Współpracy [Karta Szanghajszej Organizacji Współpracy]. Do chwili obecnej statusu obserwatora przy SZOW nie uzyskała żadna międzynarodowa organizacja. Ów status obserwatora posiadają natomiast cztery państwa: Republika Białorusi, Republika Mongolii, Islamska Republika Iranu oraz Islamska Republika Afganistanu. Te dwa ostatnie państwa w 2012 r. otrzymały polityczne wsparcie ze strony Szanghajszej Organizacji Współpracy, która to skrytykowała eskalowanie napięć wokół Iranu i Afganistanu przez Stany Zjednoczone [Strachota 2012: 1]. Podobnie i statusu partnera w dialogu przy SZOW nie uzyskała do chwili obecnej żadna międzynarodowa organizacja, status ten posiada jednak sześć państw: Republika Armenii, Królestwo Kambodży, Federacyjna Republika Demokratyczna Nepalu, Demokratyczno-Socjalistyczna Republika Sri Lanki oraz Republika Turcji [Lang 2017: 1].

Wskazując na zakres podmiotowy Szanghajszej Organizacji Współpracy należy odnieść się do innej funkcjonującej w tym regionie organizacji mającej charakter sojuszu wojskowego, a mianowicie do: Organizacji Układu o Bezpieczeństwie Zbiorowym (OUBZ). Spośród bowiem sześciu państw członkowskich OUBZ cztery państwa, tj. Federacja Rosyjska, Republika Kazachstanu, Republika Kirgistanu oraz Republika Tadżykistanu wchodzi w skład SZOW, a pozostałe dwa: Republika Białorusi i Republika Armenii posiadają kolejno: status obserwatora przy SZOW oraz statusu partnera w dialogu przy SZOW [Darczewska 2007: 33–36; Nikitina 2011: 48]. Islamska Republika Afganistanu natomiast jest państwem obserwatorem przy obu organizacjach. Państwa członkowskie obu organizacji współpracują zatem w ramach podobnych sojuszów wojskowych funkcjonujących w jednym euroazjatyckim regionie i w przeważającej większości pozostają poza strukturami militarnymi państw Europy Zachodniej oraz Stanów Zjednoczonych. Jedynym wyjątkiem w tym względzie jest Republika Turcji – państwo członkowskie Paktu Północnoatlantyckiego oraz partner w dialogu przy Szanghajszej Organizacji Współpracy – która to Republika w przyszłości może stać się członkiem tej ostatniej organizacji. Prezydent Turcji bowiem w listopadzie 2016 r. zaproponował akcesję reprezentowanego przez siebie państwa do Szanghajszej Organizacji Współpracy jako alternatywy dla dalszych negocjacji z Unią Europejską [Lang 2017: 1].

4. WYBRANE ASPEKTY ZAKRESU PRZEDMIOTOWEGO TYTUŁOWEJ ORGANIZACJI

Zgodnie z art. 1 Karty SZOW do głównych celów i zadań analizowanej organizacji nie tylko należy sfera umacniania pokoju, bezpieczeństwa i stabilności w regionie, przeciwdziałanie terroryzmowi, separatyzmowi oraz ekstremizmowi czy też wspólna walka państw członkowskich z nielegalnym handlem narkotykami, bronią i innymi rodzajami ponadnarodowej działalności przestępczej. Przywołany artykuł wskazuje również na potrzebę skutecznej współpracy regionalnej w zakresie gospodarczym, edukacyjnym, energetycznym, transportowym, kredytowym, finansowym, a także w obszarze promowania kultury i sztuki.

Karta Szanghajskiej Organizacji Współpracy nie zawęży zatem wzajemnych procesów integracyjnych tylko do obszaru bezpieczeństwa, lecz poszerza ten zakres przedmiotowy o szeroko rozumianą współpracę gospodarczą oraz kulturalną [Karta Szanghajskiej Organizacji Współpracy]. Szanghajska Organizacja Współpracy nie jest typowym sojuszem militarnym, a dowodem na tę okoliczność niech będzie propozycja prezydenta Republiki Uzbekistanu aby powołać bank SZOW albo propozycja prezydenta Republiki Kazachstanu by ustanowić wspólną walutę SZOW. Tym niemniej, mimo szerokich założeń integracyjnych Szanghajska Organizacja Współpracy nie wypracowała żadnych postanowień w zakresie wspólnego systemu finansowego, nie powołano też ku temu odpowiedniej struktury instytucjonalnej [Strachota 2014: 1].

Inaczej rzecz ma się w przypadku wspólnych działań państw członkowskich w sferze bezpieczeństwa. Według art. 4 ust. 1 Karty SZOW jednym ze statutowych organów Szanghajskiej Organizacji Współpracy jest Regionalna Struktura Antyterrorystyczna (RSA). Organ ten, zgodnie z art. 2 umowy między państwami członkowskimi SZOW w zakresie regionalnej struktury antyterrorystycznej z 7 czerwca 2002 r., ma swoją siedzibę w Taszkencie a terenowe biura w zakresie swoich potrzeb może lokować w każdym z państw członkowskich Szanghajskiej Organizacji. RSA to stały organ kolegialny wyznaczony w celu koordynacji wyspecjalizowanych organów państw członkowskich w walce z terroryzmem, separatyzmem i ekstremizmem. Ów organ nie został wyposażony w prawnomiędzynarodową podmiotowość prawną, posiada jednak wewnątrzpaństwową osobowość prawną, może zatem, w ramach swojej działalności, zawierać umowy cywilnoprawne, nabywać i zbywać ruchomości oraz nieruchomości, otwierać i prowadzić rachunki bankowe w dowolnej walucie czy też wszczynać procesy sądowe. W myśl art. 6 przywołanej umowy, RSA została umocowana do gromadzenia i analizy informacji dotyczących zwalczania terroryzmu, separatyzmu oraz ekstremizmu, a także do dostarczania tych informacji na żądanie właściwych organów państw członkowskich. Ponadto organ ten jest zobowiązany udzielić pomocy właściwym organom państw członkowskich, na wniosek tychże państw, w przygotowaniu i prowadzeniu działań antyterrorystycznych, dowodzeniu sztabem, w przepro-

wadzeniu ćwiczeń operacyjno-taktycznych, w szkoleniu specjalistów dla jednostek antyterrorystycznych czy w międzynarodowym wyszukiwaniu osób, które dopuściły się aktów terrorystycznych. Regionalna Struktura Antyterrorystyczna składa się z Rady RSA i Komitetu Wykonawczego.

W skład Rady RSA wchodzi przedstawiciele każdego państwa członkowskiego Szanghajskiej Organizacji. Owa Rada zorganizowana jest w taki sposób, aby mogła funkcjonować bez przerwy. W tym celu każde z państw członkowskich winno oddelegować własnych przedstawicieli na stałe do reprezentacji w tym organie. Natomiast Komitet Wykonawczy składa się z dyrektora i takiego personelu, który jest odpowiednio wyszkolony do podejmowania zadań statutowych w ramach RSA [Porozumienie między państwami członkowskimi SZOW o regionalnej strukturze antyterrorystycznej].

Karta Szanghajskiej Organizacji nie zawiera jednak żadnych postanowień o szczególnych uprawnieniach SZOW w odniesieniu do reagowania w sytuacjach kryzysowych. Organizacja ta nie jest władna podejmować jakichkolwiek działań bez uprzedniego wniosku i zgody zainteresowanego państwa członkowskiego. Wszelkie wyłączne kompetencje tej organizacji w sferze bezpieczeństwa ograniczone pozostają właściwie do ustalenia wspólnych celów i obszarów, określanymi jako: „wieloaspektowy rozwój współpracy w zakresie wzmocnienia pokoju, bezpieczeństwa oraz stabilności w regionie” (art. 1 Karty SZOW). W najszersze wyłączne uprawnienie w sferze bezpieczeństwa Szanghajska Organizacja Współpracy została wyposażona decyzją Rady Szeffów Państw SZOW – naczelnego organu tej organizacji – w dniu 16 czerwca 2009 r. Rada Szeffów Państw wyraziła wtedy zgodę na podejmowanie politycznych i dyplomatycznych środków reagowania w sytuacjach zagrażających pokojowi, bezpieczeństwu i stabilności w regionie. Przywołana decyzja w kategoriach „sytuacji zagrażających pokojowi, bezpieczeństwu i stabilności w regionie” klasyfikuje zarówno terytoria państw-członków SZOW jak i terytoria państw trzecich. Z drugiej jednak strony podejmowane w imieniu Szanghajskiej Organizacji środki polityczne i dyplomatyczne będą raczej ograniczać się do wydawania stosownych oświadczeń. Natomiast jedynie na terytorium państw członkowskich, w sytuacji zagrażającej pokojowi, bezpieczeństwu i stabilności w regionie, mogą być: realizowane konsultacje na różnych szczeblach, wyznaczani upoważnieni przedstawiciele SZOW, tworzone grupy robocze do oceny sytuacji czy też może być zapewniana niezbędna pomoc ze strony Szanghajskiej Organizacji [Gołub 2014: 6].

5. KOMPETENCJE SZANGHAJSKIEJ ORGANIZACJI WSPÓŁPRACY W SFERZE NORMOWANIA STOSUNKÓW MIĘDZYNARODOWYCH

Organizacja międzynarodowa, podobnie jak państwo, staje się uczestnikiem stosunków międzynarodowych w oparciu o posiadane kompetencje. Jednakże suwerenne i pełne kompetencje w przypadku państw, w odniesieniu do organizacji międzynarodowej mają charakter wtórny, delegowany przez państwa członkowskie, a przede wszystkim pozostają ograniczone wolą tychże

państw [Amerasinghe 2005: 92–100]. Organizacja międzynarodowa, jak to już zostało zaznaczone, jest wtórnym podmiotem prawa międzynarodowego publicznego. Organizacja międzynarodowa jest też podmiotem niesuwerennym. Istnienie organizacji międzynarodowej, jej wszelkie kompetencje, a także ich zakres zależą tylko i wyłącznie od państw członkowskich. Pozostaje zatem, nie tylko teoretyczna, możliwość, aby nowo powstała organizacja międzynarodowa w ogóle nie została wyposażona w kompetencje do normowania stosunków międzynarodowych [Guzman 2013: 999–1025].

Szanghajska Organizacja Współpracy charakteryzuje brak kompetencji do zawierania umów międzynarodowych. Co prawda, zgodnie z art. 14 Karty Szanghajskiej Organizacji Współpracy, organizacja ta może wchodzić we wzajemne interakcje oraz prowadzić dialog z innymi państwami i organizacjami międzynarodowymi. Jednak ani Karta Szanghajskiej Organizacji Współpracy ani żadna inna umowa zawarta przez państwa członkowskie tej organizacji nie wyposaża owej Szanghajskiej Organizacji Współpracy w wyraźnie określoną kompetencje do zawierania umów międzynarodowych z innymi podmiotami prawa międzynarodowego publicznego. Tym samym państwa członkowskie nie przekazały swojego pierwotnego uprawnienia do zawierania umów międzynarodowych, nawet w najmniejszym zakresie, Szanghajskiej Organizacji Współpracy. Ponadto, w myśl art. 14 Karty SZOW, zdanie trzecie, akt ten nie wpływa w żaden sposób na prawa i obowiązki państw członkowskich dotyczące współpracy z innymi podmiotami prawa międzynarodowego publicznego, a wynikające z innych umów międzynarodowych [Karta Szanghajskiej Organizacji Współpracy].

Organem uprawnionym do podejmowania wzajemnych interakcji oraz dialogu w imieniu Szanghajskiej Organizacji Współpracy jest Rada Szeów Państw. Ów naczelną organu pierwszego stopnia ma charakter międzypaństwowy, sesyjny, deliberyujący i plenarny. W skład tego organu wchodzi najwyżsi rangą przedstawiciele wszystkich państw członkowskich. Każde z tych państw posiada jednego przedstawiciela w Radzie Szeów Państw, który to występuje w imieniu tylko i wyłącznie reprezentowanego państwa. Posiedzenia analizowanego organu odbywają się raz w roku. Rada Szeów Państw rozstrzyga zasadnicze zagadnienia dotyczące funkcjonowania SZOW, określa strategię działania tej organizacji, jej kierunki i perspektywy rozwoju, a także podejmuje decyzje w obszarze współpracy z innymi państwami i organizacjami międzynarodowymi. Organ ten wydaje decyzje jedynie w pełnym składzie poprzez aklamację. Wyjątek od wskazanej reguły stanowi prawo do przyjęcia decyzji w zakresie wystąpienia jednego z państw członkowskich. Wówczas Rada Szeów Państw władna jest wydać wiążącą decyzję przy braku obecności przedstawiciela państwa występującego – winna to jednak uczynić z zachowaniem dotychczasowych dwóch warunków: uczestnictwa i jednomyślności pozostałego składu Rady. Przewodnictwo w Radzie Szeów Państw sprawowane jest w sposób rotacyjny w kolejności alfabetycznej nazw państw członkowskich. Korzysta się w tym względzie z alfabetu rosyjskiego. O alfabetycznej kolejno-

ści decyduje nazwa państwa a nie personalia jej przedstawiciela [Karta Szanghajskiej Organizacji Współpracy].

Innym organem Szanghajskiej Organizacji Współpracy, który ma wpływ na wzajemne interakcje i dialog z państwami trzecimi oraz organizacjami międzynarodowymi jest Rada Ministrów Spraw Zagranicznych. Organ ten ma charakter przede wszystkim doradczy wobec Rady Szefów Państw. Rada Ministrów Spraw Zagranicznych analizuje zasadnicze zagadnienia dotyczące funkcjonowania SZOW, również w zakresie współpracy z innymi państwami oraz organizacjami międzynarodowymi. Analizowany organ przygotowuje posiedzenia Rady Szefów Państw i konsultuje sprawy będące przedmiotem rozstrzygnięć organu naczelnego Szanghajskiej Organizacji [Śliwa 2012: 18]. W wypadkach nadzwyczajnych Rada Ministrów Spraw Zagranicznych wydaje oświadczenia w imieniu SZOW. Rada ta zbiera się co do zasady na miesiąc przed posiedzeniem Rady Szefów Państw. Nadzwyczajne posiedzenia Rady Ministrów Spraw Zagranicznych zwoływane są z inicjatywy co najmniej dwóch państw członkowskich i za zgodą ministrów spraw zagranicznych wszystkich pozostałych państw członkowskich [Karta Szanghajskiej Organizacji Współpracy]. Rada Ministrów Spraw Zagranicznych, podobnie jak Rady Szefów Państw, nie posiada żadnych kompetencji do zawierania umów międzynarodowych w imieniu i na rzecz Szanghajskiej Organizacji Współpracy z podmiotami trzecimi

6. ZAKOŃCZENIE

Państwa tworząc organizację międzynarodową przekazują jej część własnych suwerennych uprawnień, gdyż jako pojedyncze podmioty prawa międzynarodowego publicznego nie są w stanie reprezentować wystarczająco skutecznie swoich interesów, a mają nadzieje, że uczyni to utworzona organizacja. Zakres prerogatyw nowej organizacji staje się często wypadkową szacunków poszczególnych państw, w myśl których organizacja, wyposażona w ograniczone, lecz zbiorowe uprawnienia członków, będzie mogła lepiej reprezentować interesy każdego pojedynczego państwa niż to państwo zdoła uczynić samemu. Szanghajska Organizacja Współpracy na tle innych organizacji integracyjnych nie została wyposażona w przesadnie szerokie prerogatywy. Organizacja ta uzyskała zaledwie pewne kompetencyjne minimum w postaci prawnomiędzynarodowej podmiotowości oraz wewnątrzpaństwowej osobowości prawnej. Z tego powodu osiągnięcie przez Szanghajską Organizację Współpracy stawianych jej celów, takich jak: umacnianie bezpieczeństwa i stabilności w regionie euroazjatyckim, a także pogłębianie międzypaństwowej współpracy w obszarze politycznym, gospodarczym i informacyjnym może być utrudnione.

Organizacja ta, chociażby ze względu na fakt iż nie została wyposażona w *ius tractatum*, posiada znacznie mniejsze uprawnienia oraz możliwości w zakresie kształtowania współpracy międzynarodowej. Tym niemniej instytucjonalna współpraca z tytułową organizacją nie jest nie możliwa. Zgodnie

bowiem z art. 14 Karty SZOW każde państwo lub organizacja międzynarodowa może ubiegać się o uzyskanie statusu partnera w dialogu lub statusu obserwatora przy Szanghajskiej Organizacji Współpracy. Natomiast państwo zainteresowane ściślejszą współpracą instytucjonalną ma prawo, według art. 13 Karty SZOW, ubiegać się o akcesję do tej organizacji. Z zastrzeżeniem jednak, iż Szanghajska Organizacja Współpracy jako organizacja półotwarta skupia tylko państwa regionu euroazjatyckiego.

Szanghajska Organizacja Współpracy zapewnia państwom członkowskim, w ramach Regionalnej Struktury Antyterrorystycznej, pomoc w przygotowaniu i prowadzeniu działań antyterrorystycznych, dowodzeniu sztabem, przeprowadzaniu ćwiczeń operacyjno-taktycznych, szkoleniu specjalistów dla jednostek antyterrorystycznych czy w międzynarodowym wyszukiwaniu osób, które dopuściły się aktów terrorystycznych. Tym samym SZOW nie stanowi tylko i wyłącznie platformy dialogu międzypaństwowego w regionie euroazjatyckim. Choć i tę ostatnią okoliczność należy docenić, gdyż tytułowa organizacja pozwala na rozładowanie potencjalnych napięć nawet pomiędzy państwami członkowskimi będącymi wobec siebie formalnie w stanie wojny. Konkludując, decyzja o tym czy w przyszłości dojdzie do głębszej integracji w ramach SZOW niezmiennie należy do państw członkowskich tej organizacji, ponieważ reprezentująca je organizacja póki co nie została wyposażona w żadne znaczące prerogatywy w sferze normowania stosunków międzynarodowych

Literatura

- [1] Amerasinghe Ch.F.: *Principles of the Institutional Law of International Organizations*. Cambridge: Cambridge University Press 2005.
- [2] Darczewska J.: *Rosyjskie siły zbrojne na froncie walki informacyjnej. Dokumenty strategiczne* „Prace OSW” 2007, nr 57.
- [3] Jegorow S. A.: *Słownik międzynarodowego prawa*. Moskwa: Izdatielstwo "Statut" 2014.
- [4] Erlich L.: *Prawo międzynarodowe*. Warszawa: Wydawnictwo Prawnicze 1958.
- [5] Gołub K. Ju.: *Sistemy krizisnogo rieagirowanija w riegionalnych organizacijach*, „Wojenno-juridiceskij żurnal” 2014, nr 6.
- [6] Guzman A.: *International Organizations and the Frankenstein Problem*. “The European Journal of International Law” 2013, Vol. 24, No. 4.
- [7] Konończuk W.: *Fiasko integracji. WNP i inne organizacje międzynarodowe na obszarze postradzieckim 1991–2006*. „Prace OSW” 2007, nr 26.
- [8] Lang J.: *Szanghajska Organizacja Współpracy poszerza się o Indie i Pakistan*. „Analizy OSW” 2017.
- [9] Nikitina J.A.: *ODKB i SZOS kak modieliwzaimodiejstwija w sfierie riegionalnoj biezopasnosti*. „Indieks biezopasnosti” 2011, nr 2(97), t. 17.
- [10] Milk C.: *Fenomenologia regionalnej integracji państw. Studium prawa międzynarodowego, Regionalne Organizacje integracyjne z perspektywy analitycznej prawa międzynarodowego*, tom II, Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck 2019.

- [11] Strachota K.: *Szczyt Szanghajskiej Organizacji Współpracy*. „Analizy OSW” 2012.
- [12] Strachota K.: *Szczyt Szanghajskiej Organizacji Współpracy – o azjatycki „koncert mocarstw”*. „Analizy OSW” 2014.
- [13] Śliwa Z.: *Kierunki rozwoju Szanghajskiej Organizacji Współpracy*. Warszawa: Akademia Obrony Narodowej 2012.
- [14] Tunkin G.: *Teorija międzynarodowego prawa*. Moskwa: Izdatielstwo "Ziercało" 1970.

Wykaz aktów prawnych wykorzystanych w artykule

- [1] Deklaracja o sozdanii Szanchajskoj organizacii sotrudniczestwa, priniata Priezidentom Kazachstana Nursułtanom Nazarbajewym, Priezidatielem KNR Czian Czeminiem, Priezidentom Kirgizii Askarom Akajewym, Priezidentom Rossii Władimirom Putinym, Priezidentom Tadżykistana Emomali Rachmonowym, Priezidentom Uzbekistana Islamom Karimowym 14 ijunia 2001 g. w Szanchaje, objawlena 15 ijunia 2001 g.
- [2] Chartija Szanchajskoj organizacii sotrudniczestwa ot 7 ijunia 2002 g., priniata wg Sankt-Pietierburgie, kotoraja wstąpiła w siłu 19 sientiabria 2003 g.
- [3] Sogłaszenije mieżdu gosudarstwami – czlenami Szanchajskoj organizacii sotrudniczestwa o Riegiionalnoj antiterroristiczeskoj strukturie, kotoroje so-wierszeno w gorodie Sankt-Pietierburgie 7 ijunia 2002 g., s izmienienijami, wniesiennymi Protokołami ot 5 sientiabria 2003 g. i ot 16 awgusta 2007g.

adw. dr Paweł Szewczyk

Uniwersytet Opolski

Wydział Prawa i Administracji

Adres Wydziału: ul. Katowicka 87a, 45-060 Opole

e-mail: adwokat@pawelszewczyk.com

Stefan Marek GROCHALSKI

PRZESTRZENNE OGRANICZENIE TEATRU WOJNY W KONTEKŚCIE PRAW I OBOWIĄZKÓW PAŃSTW NEUTRALNYCH

Streszczenie: Współcześnie, tradycyjnie rozumiana kategoria państwa neutralnego uległa zmianie. Spowodowane jest to przede wszystkim ewolucją nietykalności terytorium państwa. Obecnie, tradycyjnie rozumiana nietykalność terytorialna państwa, wobec współczesnych, technicznych możliwości prowadzenia wojny musi, w sensie regulacji prawnomiędzynarodowych, ulec zmianie. Należy jednoznacznie stwierdzić, że dotychczasowa neutralność państwa jest li tylko kategorią historyczną.

SPATIAL LIMITATION OF THE THEATRE OF WAR IN THE CONTEXT OF THE RIGHTS AND OBLIGATIONS OF NEUTRAL STATES

Abstract: Nowadays, the traditionally understood category of neutral state has changed. This is mainly due to the evolution of the inviolability of the state's territory. Nowadays, the traditionally understood territorial integrity of the state, in the face of contemporary technical possibilities of waging war, must change in the sense of international legal regulations. It should be clearly stated that the current state neutrality is only a historical category.

Słowa kluczowe: Neutralność państwa, terytorium państwa, teatr wojny, granice państwa, wojna w cyberprzestrzeni.

Keywords: State neutrality, state territory, theatre of war, state borders, war in cyberspace.

1. WSTĘP

Kwestia państw neutralnych w kontekście ich praw w odniesieniu do teatru wojny, w dosłownym tego słowa znaczeniu sytuuje się obecnie w doktrynie prawa międzynarodowego na marginesie, nie można mieć jednak pewności, czy rzeczywiście kwestia ta winna być traktowana jako nieaktualna – absolutnie wykluczona.

Dlatego też, nie powinniśmy tracić z pola widzenia, z naukowych opracowań, analiz, tych szczególnych relacji, jakie mogą mieć miejsce podczas ciągle niestety możliwego, lokalnego, kontynentalnego, światowego konfliktu zbrojnego między państwami – w tym również relacji odnoszących się do podmiotów, które mają status państw neutralnych [Grochalski 2018: 561–572].

Problematyka neutralności i jej znaczenia w kontekście teatru wojny, rozumianego jako terytorium państwa faktycznie objętego zasięgiem działań

bojowych, nie jest obecnie tematem z „pierwszych stron gazet”¹. Wynika to przede wszystkim z faktu, że zarówno instytucja państwa neutralnego, pozostająca w pewnym sensie instytucją charakterystyczną (przede wszystkim dla kontynentu europejskiego), jak też – na szczęście również w odniesieniu do kontynentu europejskiego – brak powszechnego zagrożenia tradycyjną wojną najeżdźczą, nie istnieją w powszechnej świadomości. Generalnie, jakkolwiek nie postrzegalibyśmy i nie ocenialibyśmy działań współczesnych państw – podstawowych podmiotów prawa międzynarodowego, należy jednak obiektywnie stwierdzić, że szczęśliwie, od zakończenia II wojny światowej minęło ponad siedem dekad, podczas których nie to, że nie mieliśmy żadnych wojen, ale nie mieliśmy wojny o zasięgu kontynentalnym, czy tym bardziej o zasięgu światowym. Tym samym, szczęśliwie ominęła nas „sposobność” klasycznego doświadczania w praktyce roli i znaczenia, praw i obowiązków państw neutralnych. Współcześnie zatem, instytucja państw neutralnych, neutralności, z pewnością, literacko rzecz ujmując, jest trochę „przykurzona”, by nie rzecz mało aktualna, nie występuje na pierwszych stronach gazet, nie wywołuje wielkich politycznych emocji [Grochalski 2018: 562].

Lektura podręczników do nauki prawa międzynarodowego publicznego pozwala zauważyć, że przede wszystkim te zdecydowanie wcześniej wydane, traktują temat neutralności państw, jako oddzielny rozdział czy chociażby paragraf. Natomiast podręczniki najnowsze temat neutralności państw marginalizują, pomijają go, lub wręcz opisują, jako „zmniejszająca się rola neutralności.” [Barcik, Srogosz 2015: 603–606; Czaplinski, Wyrozumska 2004; Klafkowski 1979: 435–437].

To, że obecnie kwestia neutralności państw jest postrzegana marginalnie, wynika między innymi ze współczesnych możliwości prowadzenia wojen. Jest wielce prawdopodobne, że obecnie osiągnięcie celu strategicznego niekoniecznie musi być tożsame z tradycyjnym zajęciem terytorium. Wiele można „osiągnąć” dokonując tzw. „współczesnych zniszczeń” – bez konieczności przekraczania tradycyjnie rozumianych granic państw. Smutna, wręcz tragiczna, konstatacja jest taka, że tego rodzaju możliwe współczesne wojny nie dadzą się też okiełznać, nawet precyzyjnie, tradycyjnie co do zakresu przedmiotowego, sformułowanym umowom. To swoiste *signum temporis* nie powinno jednak z pola widzenia, mimo wszystko, wykluczać klasycznego pojmowania neutralności. Warto zatem w skrócie przypomnieć najważniejsze kategorie prawne, bezpośrednio odnoszące się do neutralności.

¹ Od teatru wojny odróżnić należy pojęcie obszaru wojny, to jest takiego terenu, na którym mogą być przygotowywane, jak też mogą być prowadzone działania zbrojne

2. PAŃSTWA WIECZYŚCIE NEUTRALNE, NEUTRALNOŚĆ WOJENNA, NEUTRALIZACJA WOJSKOWA

Istotną dla omawianego tematu kategorią prawną, wymagającą szczególnej analizy są wymienione w podtytule kategorii [Encyklopedia: 1976]. W sytuacji państwa wieczycie neutralnego, zobowiązane jest ono do wykluczenia swojego udziału w jakimkolwiek konflikcie zbrojnym – wojnie. Państwa te, na podstawie zawieranych umów posiadają gwarancje innych państw, jednoznacznie stwierdzające, że ich terytoria nigdy nie zostaną objęte teatrem wojny. Ta, swego rodzaju gwarantowana przez państwo wieczycie neutralna „niemoc”, nie może w żadnym stopniu zostać potraktowana przez inne, pozostające w konflikcie zbrojnym państwa, jako swoiste, łatwe do zdobycia terytorium. Co istotne, tego rodzaju dychotomiczna gwarancja państwa neutralnego w stosunku do strony wojującej oraz strony wojującej w stosunku do państwa neutralnego, nie wyklucza wszakże prawa do samoobrony państwa wieczycie neutralnego.

Państwa wieczycie neutralne są zobligowane do konkretnych zachowań, działań i zaniechań podczas pokoju. Przede wszystkim nie mają one prawa przyłączania się do jakichkolwiek międzynarodowych organizacji wojskowych. Obowiązuje je także bezwzględny zakaz udostępniania swojego terytorium do budowania baz dla obcych wojsk.

Obok np. Szwajcarii, Belgii [Makowski 1930: 459–460], państwem posiadającym status wieczystej neutralności jest (od traktatu państwowego z 1955 r.) Austria, która jako suwerenne państwo potwierdziła swoją wieczystą neutralność ustawą, uchwaloną przez parlament austriacki 26 października 1955 r. Obecnie zarówno Austria, jak i Szwajcaria czy Belgia, będąc członkami ONZ, uzyskały gwarancje zwolnienia z uczestnictwa w interwencjach zbrojnych, zadecydowanych zgodnie z konkretnymi rezolucjami Rady Bezpieczeństwa ONZ, co wszakże nie wyklucza możliwości prowadzenia przez te państwa działań typu policyjnego, podjętych przez ONZ zgodnie z Kartą Narodów Zjednoczonych. Ponadto, np. Szwajcaria została zwolniona z obowiązku udziału w systemie sankcji [Nahlik 1969; Sutor 1972].

W tym miejscu należy zaznaczyć, że pozostając przy postanowieniach Karty Narodów Zjednoczonych, można spotkać się ze stanowiskiem nie pozbawionym w dużej mierze słuszności, że skuteczne przestrzeganie postanowień Karty (a zwłaszcza jej art. 2.), czyni z tradycyjnie rozumianej wieczystej neutralności pojęcie o znaczeniu już tylko historycznym.

W przeciwieństwie do państw wieczycie neutralnych, neutralność wojenna, to stan prawny, który określa prawa i obowiązki państw niebiorących udziału w konflikcie zbrojnym, jak również prawa i obowiązki państw biorących udział w konflikcie wobec państwa – państw niebędących stroną – stronami konfliktu zbrojnego. Z kolei prawa i obowiązki państwa, które ogłosiło neutralność wojenną, to konieczność jednakowego traktowania stron walczących, nieudostępnianie swojego terytorium w celu przemieszczania się wojsk,

przelotów samolotowych, czy przepływu okrętów. Państwo takie ma obowiązek zachować absolutną bezstronność, co oznacza bierne, bez możliwości udzielenia pomocy, zachowanie [Skubiszewski 1967]. Neutralne państwo nie może też stronie lub stronom wojującym sprzedawać broni ani amunicji – generalnie uzbrojenia. Można w tym kontekście przytoczyć tu przykład Stanów Zjednoczonych, które w *Foreign Enlistment Act* z 1818 r. zakazały swoim obywatelom brać udział w walkach państw, z którymi Stany Zjednoczone nie są w stanie wojny. Określono np. również, na jakich warunkach na terytorium USA wolno budować i dozbrajać okręty państw będących w stanie wojny, a z którymi to państwami Stany są w stanie pokojowym [Makowski 1922: 427].

Swoistym przywilejem państwa, które zdecydowało się pozostać poza konfliktem zbrojnym beligerentów, jest przede wszystkim przysługujące mu prawo do integralnej nienaruszalności jego terytorium. W tym kontekście, państwa neutralne mają prawo do zdecydowanego przeciwdziałania wszelkim, sprzecznym z obowiązującym prawem, próbom naruszenia ich terytoriów przez beligerentów.

Należy również pamiętać, że wymienione powyżej obowiązki dotyczą jedynie państwa (jego rządu) i nie są obligujące dla obywateli tego państwa. Postanowienia konwencji w tym zakresie realizowały zasadę, iż prowadzenie wojny powinno w jak najmniejszym stopniu ograniczać prawa obywateli państw neutralnych.

Kolejny przypadek, to neutralizacja wojskowa, oznaczająca z jednej strony zakres prowadzenia działań wojennych na określonej części terytorium, z drugiej zaś wykorzystanie tego terytorium w celu jego bezpośredniego wykorzystania do prowadzenia działań wojennych. Należy zaznaczyć, że jeśli na to terytorium nie została nałożona klauzula demilitaryzacyjna, to mogą na nim przebywać wojska, mogą być także na tym terytorium budowane umocnienia. Zazwyczaj, w przypadku neutralności wojskowej – a zatem w przypadku wykluczenia określonego umową lub oświadczeniem państwa, z potencjalnego teatru wojny wyłączone zostaną szczególnie strategiczne rejony świata. Tego rodzaju regulacje prawne dotyczą między innymi Antarktydy (Traktat waszyngtoński z 1959 r.), Spitzbergenu (Traktat z 1920 r.), Kanału Sueskiego (Traktat konstantynopoliński z 1888 r.), Kanału Panamskiego (Traktat Claytona-Bulwera z 1850 r.) [Klimienko 1963].

W każdym z wymienionych przypadków mamy do czynienia z określonym stanem prawnym, który swoje źródła posiada przede wszystkim w umowach międzynarodowych, których stronami są państwa. Wymienione powyżej trzy kategorie nie są synonimiczne, nie należy ich postrzegać, jako takie stany prawne, które co do źródeł prawa, okoliczności, skutków, praw i obowiązków państw, są tożsame. W praktyce międzynarodowej możliwe są sytuacje, w których wymienione powyżej kategorie mogą występować łącznie.

Zakres *sui generis* neutralności należy również rozszerzyć na tzw. strefy zdemilitaryzowane, które, będąc niejednokrotnie integralnymi częściami pań-

stw – podmiotów prawa międzynarodowego, posiadają status terytoriów o szczególnych, z punktu widzenia prawa wojennego, prawach i obowiązkach.

Neutralność, w prawnomiędzynarodowym rozumieniu, ma również zastosowanie w odniesieniu do stanu wojny domowej, z zastrzeżeniem uznania strony walczącej za stronę wojującą, przy czym należy pamiętać, że w tym pojęciu mieszczą się również powstańcy. Współczesna praktyka międzynarodowa nie zna casusów występowania i „uznania za powstańców”, jako odrębnej konstrukcji prawnej od uznania za stronę wojującą [Górbiel 1972: 57, 381].

3. NEUTRALNOŚĆ PAŃSTWA – EWOLUJUJĄCA KATEGORIA PRAWNA

Neutralność, jako kategoria prawna, pojawiła się stosunkowo późno. Samo określenie powstało na początku XVII w. i zostało użyte w dziele *Von der Neutralitst und der Assistenz der Unpartylichkei im Kriege* z 1620 r., autorstwa Wilhelma Neueyer'a von Ramisia. Jednakże dopiero w XVIII w., na podstawie norm prawa zwyczajowego, określono prawa i obowiązki państw neutralnych. Należy też odnotować, że w odniesieniu do państw neutralnych, zasada neutralności w wojnie lądowej ustaliła się znacznie wcześniej, niż w odniesieniu do wojny morskiej, „w której wojujący na każdym kroku czynili gwałty i bezprawia względem handlu neutralnych. Były nawet takie państwa jak Anglia, które umyślnie wypowiedziały wojnę, aby podkopać handel neutralny” [Dunin 1917: 49].

W XIX w. F. Martens definiował neutralność, jako stan, w którym znajdują się państwa niebiorące aktywnego udziału w wojnie prowadzonej pomiędzy innymi mocarstwami [Martens 1896: 577]. Można również spotkać się z określeniem, że neutralne państwo, to nie „sędzia i nie strona w czasie wojny” [Martens 1896: 377]. Z kolei, według Liszta, „trwale neutralne państwa, wyjąwszy wypadki obrony koniecznej, nie mają prawa prowadzenia wojny” [Muszalski 1926: 92]. Natomiast według opinii Bluntschliego, „państwa neutralne nie wyrzekają się bynajmniej prawa prowadzenia wojny, co byłoby wyrzeczeniem się prawa obrony, w gruncie rzeczy nawet istnienia niepodległego” [Muszalski 1926: 92].

Ukazując występujące początkowo w doktrynie próby definiowania państwa neutralnego adekwatnie do roli i znaczenia w praktyce tej kategorii, należy dostrzec ewolucję, wynikającą przede wszystkim z praktyki międzynarodowej, a co za tym idzie, ze swego rodzaju udoskonalania tej instytucji, urzeczywistnionej przede wszystkim w dosyć precyzyjnych regulacjach prawnomiędzynarodowych, dotyczących się z jednej strony istoty państwa neutralnego, z drugiej zaś – sformułowanych wzajemnych praw i obowiązków państw neutralnych oraz stron walczących – beligerentów. Wydaje się zatem, że definicja państwa neutralnego, oddająca wykazane powyżej przesłanki, winna określać neutralność, jako totalne nieuczestniczenie państwa w toczącej się wojnie, z zastrzeżeniem absolutnej konieczności jednakowego, bezstronnego traktowania wszystkich beligerentów.

Współcześnie rozumiana neutralność pierwotnego podmiotu prawa międzynarodowego w czasie wojny, to szczególna prawna pozycja państwa, sprowadzająca się w swej istocie do tego, że nie uczestniczy ono w konflikcie zbrojnym a jego terytorium tym samym nie może zostać objęte teatrem wojny. Państwo neutralne nie może też uczestniczyć w konfliktach pomiędzy innymi państwami, jako strona wspierająca którekolwiek z nich.

Powyższe rozważania należy podsumować stwierdzeniem, że do dnia dzisiejszego nie powstała definicja legalna państwa neutralnego. Żadne ze źródeł prawa międzynarodowego, odnoszące się bezpośrednio do kwestii związanych z państwami neutralnymi, w sposób wyczerpujący, ostry, jednoznaczny, nie określa tego pojęcia. Biorąc pod uwagę wspomniany wyżej „anachronizm” tradycyjnego rozumienia roli i znaczenia państwa neutralnego, można stwierdzić, że nie ma, niestety, obecnie zapotrzebowania międzynarodowego, politycznego, legislacyjnego, na prace związane z definicją legalną tego pojęcia, jak również swoistej obecności w doktrynie.

4. INSTYTUCJA PAŃSTWA NEUTRALNEGO W KONTEKŚCIE PRAW I OBOWIĄZKÓW

W praktyce prawnomiędzynarodowej, instytucja neutralności państwa nierozzerwalnie związana jest z międzynarodowymi porozumieniami. Bez tych ostatnich nie mogłaby istnieć ta pierwsza. Prawidłowość ta dla istoty neutralności wydaje się być ponadczasowa.

Instytucja państwa neutralnego na początku XX w. była powszechnie uznana, zarówno w doktrynie, jak też w praktyce. Wiele ówczesnych podręczników do prawa międzynarodowego czy też do prawa narodów, podobnie dzieliło te treści na prawo wojny, prawo pokoju i prawo neutralności [Makowski 1930: 416–443; von Liszt 1907: 345–356; Namysłowski 1947: 194–199].

Zgoła inne spojrzenie na praktyczną istotę wieczystej neutralności zapoczątkował w dużym stopniu Pakt Ligi Narodów. Jego postanowienia skutkowały tym, że neutralność w dużej mierze przestała być kategorią aktualną, by nie stwierdzić niezbędnej. Zgodnie z postanowieniami Paktu, neutralność miała swoje uzasadnienie jedynie tylko w takich przypadkach, w których wojna była jeszcze dopuszczalna. Również instytucja państwa neutralnego została postawiona pod znakiem zapytania w kontekście postanowień Paktu Ligi Narodów, który przewidywał dla członków tej organizacji stosowanie sankcji zbiorowych przeciwko państwu wszczynającemu wojnę. W tym kontekście wiele dwuznaczności wywołało przystąpienie do Ligi Narodów Szwajcarii, która w związku ze swoją neutralnością zwolniona została z obowiązku uczestnictwa w „sankcjach zbiorowych.” [Bierzanek, Symonides 1998: 441]. Jeszcze więcej w praktyce, kategoria państwa wieczyście neutralnego straciła (jak się wydaje), na prawnym i politycznym zainteresowaniu, po przyjęciu w 1926 r. Paktu Brianda – Kelloga. Mimo to, jak słusznie zauważył L. Ehrlich, „w początkach drugiej wojny światowej wiele państw czując poważne zagrożenia, ogłosiło swoją neutralność” [Ehrlich 1946: 81–82].

Traktaty międzynarodowe, które gwarantują neutralność danego państwa, stawiają je w innej, odrębnej sytuacji w odniesieniu do możliwości wypowiedzenia i prowadzenia wojny. W swoisty sposób „ograniczają” jego możliwości, których nie są pozbawione inne podmioty. W tym miejscu, jako przykład można przywołać casus belgijski. Zgodnie z postanowieniami konferencji londyńskiej z 1831 r., nowo powstałemu państwu – Belgii, oprócz konieczności wyboru monarchy, postawiono bezwzględny warunek wieczystej neutralności. Konieczność wypełnienia tego ostatniego, między innymi praktycznie uniemożliwiła Leopoldowi II powiększenie terytorium Belgii w Europie a jednocześnie zdeterminowała sposób „podboju” Konga bez ekspedycji wojskowej [Bricard 2007: 15].

Kontynuując kwestie praw i obowiązków państwa neutralnego w kontekście prawa do wypowiedzenia wojny czy też prawa do jej prowadzenia, warto przywołać w tym miejscu zdanie Liszta, który stwierdził, że państwa neutralne, oprócz prawa do samoobrony, pozbawiły się – oraz są pozbawione – prawa do prowadzenia wojny. Spotkać się można też z innym stanowiskiem, często prezentowanym w dekadzie lat trzydziestych XX w. przez np. niektórych konstytucjonalistów szwajcarskich twierdzących, że Szwajcaria, jako państwo wieczyste neutralne, ma oprócz prawa do samoobrony, również prawo do obrony swoich praw i czci. Z kolei prawnicy belgijscy uważali, że neutralna Belgia, mając prawo do samoobrony, nie może być pozbawiona prawa do zawierania przymierzy i sojuszy, jak również do zawierania traktatów, byleby w ich wyniku uczestnictwo w konflikcie nie było obowiązkowe [Muszalski 1926: 92].

Przeprowadzając z jednej strony analizę źródeł międzynarodowego prawa wojennego w kontekście teatru wojny, a z drugiej analizę w kontekście wykluczenia z teatru wojny państw neutralnych, należy bezsprzecznie wziąć pod uwagę regulacje zawarte między innymi w postanowieniach Kongresu Wiedeńskiego z 1815 r., w odniesieniu do neutralności Szwajcarii, czy wspomnianej wcześniej Belgii, a także londyńską deklarację z 1909 r. oraz konwencje haskie z 1907 r. (piąta – V, ósma – VIII i trzynasta – XIII), jak również konwencję genewską z 1949 r. o ochronie ofiar wojny. Problematykę neutralności wojennej należy również postrzegać w świetle postanowień Karty Narodów Zjednoczonych.

Wymienione źródła prawa międzynarodowego, niektóre dość precyzyjnie, inne bardziej ogólnikowo, określają zarówno prawa, jak i obowiązki państw neutralnych oraz prawa i obowiązki państw – stron konfliktu, chociaż – jak zauważył A. Klafkowski – mimo wszystko „nie regulują w sposób wyczerpujący pozycji prawnej państwa neutralnego” [Klafkowski 1979: 436; Namyśłowski 1947: 194–195]. Dlatego też wiele kwestii nadal pozostaje w sferze regulacji opartych na normach zwyczajowych.

Po raz pierwszy w sposób powszechny, normatywny, status neutralności wojennej określili w zasadzie dwa źródła prawa: wspomniana powyżej deklaracja paryska z 1856 r. o wojnie morskiej oraz konwencja haska z 1907 r. do-

tycząca praw i obowiązków mocarstw i osób neutralnych w razie wojny lądowej [Dz.U. z 1927 r. nr 21, poz. 163; Bierzanek 1978: 33–36]. Warto w tym miejscu wspomnieć wywodzącą się z deklaracji paryskiej zasadę, która w sposób szczególny realizowała neutralność, określając jednoznacznie, że towar państwa neutralnego na statku nieprzyjacielskim nie podlega zaborowi, jak również konfiskacie (z wyjątkiem kontrabandy), nie podlega również zajęciu towar państwa nieprzyjacielskiego będący na statku neutralnym [Skubiszewski 1967: 27].

Prawa i obowiązki państw biorących udział w wojnie, jak również osób fizycznych, obywateli tych państw, określone zostały w przytoczonej wyżej i mającej dla podjętego tematu największe w sensie praktycznym znaczenie, konwencji haskiej, dotyczącej praw i obowiązków mocarstw i osób neutralnych w razie wojny lądowej, podpisanej 18 października 1907 r. W preambule konwencji stwierdzono: „Celem dokładniejszego określenia praw i obowiązków mocarstw neutralnych w razie wojny lądowej i uregulowania położenia walczących, którzy schronili się na terytorium neutralne; pragnąc również określić istotę neutralności, zanim będzie możliwe uregulować w jego całości kształcie położenie poszczególnych państw neutralnych w ich stosunku z walczącymi” [Bierzanek 1978: 33–36].

Na mocy postanowień art. 3. i 4. wspomnianej powyżej konwencji, „terytorium państw neutralnych jest nienaruszalne, jak też zabronione jest stronom wojującym przeprowadzanie przez terytorium państwa neutralnego wojsk oraz taborów z amunicją lub aprowizacją” [Bierzanek 1978: 33–36].

Terytorium państwa neutralnego nie podlega działaniom beligerentów, a tym samym, z mocy obowiązujących postanowień konwencji, nie może stać się obszarem teatru wojny. Co więcej, stronom walczącym zabrania się przeprowadzania przez terytorium państwa neutralnego wojsk oraz transportów wojskowych. Państwo neutralne nie może zezwolić stronom walczącym na tworzenie czy też rozmieszczanie na swoim terytorium radiostacji i innych środków łączności. Może natomiast zezwolić państwu wojującym – z zachowaniem jednakowych proporcji – na korzystanie ze swoich środków łączności. Państwa neutralne nie mogą zaopatrywać stron wojujących w jakiegokolwiek uzbrojenie oraz materiały wojenne. Jednocześnie, państwo neutralne nie może tworzyć przeszkód transportowych w sytuacjach związanych z wywozem, tranzytem – również na zasadach zachowania proporcjonalności. Państwo neutralne ma prawo do przeciwdziałania próbom naruszenia jego terytorium.

W kontekście obowiązujących regulacji, nie można zapominać o sytuacjach, które dowodzą pogwałcenia tych obowiązujących, ściśle sprecyzowanych zasad. 2 sierpnia 1914 r., Cesarstwo Niemieckie skierowało do Królestwa Belgii ultimatum, w którym domagało się przepuszczenia swych wojsk przez terytorium Belgii. Odmowa Belgii skutkowałą niezgodną z wówczas obowiązującym prawem, inwazją na neutralną Belgię. Prawnicy niemieccy i amerykańscy dowodzili, że w związku z tym, iż ludność Belgii powiększyła się oraz tym, że

Belgia nabyła Kongo, jak również w związku ze zwiększeniem liczebności armii belgijskiej, jak też w związku z faktem, że Belgowie na granicy z Niemcami wzniesli fortyfikacje, traktat o neutralności Belgii już nie obowiązywał [Makowski 1957: 189]. Skandaliczne było nie przestrzeganie praw państwa neutralnego, jak również określenie, iż porozumienie londyńskie jest dla Niemiec mało znaczącym „świszkiem papieru”. Warto w tym miejscu sprawiedliwie odnotować słowa Kanclerza Niemiec, który na posiedzeniu Reichstagu 4 sierpnia 1914 r. stwierdził, że zajęcie Belgii przez wojska niemieckie było bezprawiem i że sprzeciwiało się prawu międzynarodowemu [Makowski 1930: 459].

Również kolejny przykład związany z Królestwem Belgii dowodzi, że państwo to, przede wszystkim ze strony Niemiec, generalnie nie doświadczało pozytywnych skutków wynikających z wieczystej neutralności. W maju 1940 r., tym razem nawet bez ultimatum, wojska niemieckie wkroczyły do Belgii. Paradoksalnie, Belgia jako państwo neutralne, musiała zaakceptować warunki bezwarunkowej kapitulacji. Mimo tych tragicznych doświadczeń, Belgia, jako kraj napadnięty, kontynuowała, zgodnie z prawem międzynarodowym, w duchu patriotycznym walkę u boku aliantów [Bricard 2007: 28].

W zakres określenia teatru wojny, mającego swoje prawne usankcjonowanie, wchodzi działania wojsk lądowych, powietrznych i morskich. Potencjalna przestrzeń teatru wojny dotyczy nie tylko terytorium lądowego, ale również wód morskich i przestrzeni powietrznej, w granicach dopuszczalnych przez obowiązujące *ius in bello*. Na podstawie obowiązujących w międzynarodowym prawie wojennym ustaleń, działania wojenne nie mogą dotyczyć tych wcześniej wymienionych, elementów współtworzących terytoria państw neutralnych.

Istotne dla kwestii podjętej w temacie są również zagadnienia związane z przestrzenią morską oraz pokładami okrętów. Kwestie te określa (w 33 artykułach) XIII konwencja haska z 1907 r. Generalnie, reguluje ona sytuację prawną państw neutralnych na wodach morskich. Na podstawie tej konwencji, okręty beligerentów mają prawo do nieszkodliwego przepływu przez morze terytorialne. Natomiast okrętom wojennym beligerentów wolno przepływać przez morze terytorialne na ogólnie przyjętych zasadach. Nie wolno stronie wojującej na morzu terytorialnym prowadzić jakichkolwiek działań wojennych, włącznie z brakiem prawa do zaboru statków państwa neutralnego lub nieprzyjacielskiego.

W przypadku nielegalnego zaboru na morzu terytorialnym państwa neutralnego, państwo to ma prawo, w obrębie mil tworzących jego morze terytorialne, do wszelkich działań prowadzących do uwolnienia zajętego okrętu wraz z jego załogą. Państwo neutralne nie może wszakże kontynuować pościgu poza swoje morze terytorialne.

Pozostając przy analizie kontekstu prawa morza, państwa neutralne, beligerenci, zgodnie z obowiązującym w tym względzie prawem, statki handlowe ani – co oczywiste – okręty wojenne państwa neutralnego, nie mogą służyć niesieniu pomocy stronie wojującej. W sytuacji nie zastosowania się do tej

obowiązującej zasady, beligerent może takie statki państwa neutralnego traktować jak statki przeciwnika [Górbiel 1972: 383–384]².

Określone obostrzenia dotyczą również przestrzeni powietrznej państw neutralnych. Państwa – strony wojujące, nie mogą wydawać zezwolenia na przelot nad terytorium lądowym i morzem terytorialnym. W tym względzie nie obowiązuje prawo nieszkodliwego przelotu. Nie zastosowanie się beligerenta do powyższego, daje państwom neutralnym prawo do wezwania do natychmiastowego lądowania a w razie odmowy, prawo do zestrzelenia.

Cztery konwencje genewskie z 12 sierpnia 1949 r. regulują natomiast, w zależności od przedmiotu regulacji, wzajemne stosunki pomiędzy państwami wojującymi a państwami neutralnymi [Dz.U. 1956, nr 38, poz. 179; Bierzanek 1978: 148–201]. I tak, generalnie, konwencje o ochronie ofiar wojny, precyzyjnie stanowią o stosunku państw neutralnych do internowanych, walczących, rannych i chorych oraz do zbiegłych jeńców wojennych.

5. WNIOSKI

Neutralność posiada w swej istocie dwie strony: ujemną i dodatnią. Pierwsza, to swoiste ograniczenie woli państwa neutralnego, polegające na braku możliwości poparcia któregokolwiek z państw wojujących. Druga – dodatnia strona, to nietykalność terytorium, sprowadzająca się do wykluczenia danego terytorium z teatru wojny.

W sposób bardzo uproszczony, tuż po doświadczeniach I wojny światowej, neutralnością określono stanowisko państw niebiorących udziału w wojnie, jaką toczą między sobą inne państwa.

Neutralność oznacza, że terytorium państwa nie może stać się w rozumieniu współczesnego *ius ad bellum* teatrem wojny. Co oczywiste, przestrzenie w tym kontekście obejmować będą powszechnie w prawie międzynarodowym uznawaną instytucję terytorium państwa, zawierającą terytorium lądowe, powietrzne oraz prawa suwerenne, wynikające z obowiązujących konwencji dotyczących prawa morza. Regulacje prawnomiędzynarodowe w tym względzie nie pozostawiają wątpliwości, że terytorium państwa, jeżeli nie może stać się obszarem wojny, absolutnie nie może tym samym stać się rejonem faktycznie objętym zasięgiem działań wojennych. To jednak stoi w sprzeczności z współczesnymi technicznymi możliwościami prowadzenia wojny. Wniosek z powyższego może brzmieć następująco: nie można, w odniesieniu do tradycyjnego postrzegania teatru wojny wykluczyć, że obecnie tradycyjna neutralność państwa, jest kategorią li tylko historyczną, która obecnie może nie mieć racji bytu.

² Tradycja wywodząca się z norm zwyczajowych na wykonanie „prawa angarii”.

Literatura

- [1] Barcik J., Srogosz T.: *Prawo międzynarodowe publiczne*, Katowice: C.K. Beck 2015.
- [2] Bierzanek R.: *Międzynarodowe prawo wojenne. Zapobieganie konfliktom zbrojnym. Odpowiedzialność za przestępstwa wojenne. Zbiór dokumentów*, Warszawa: MON 1978.
- [3] Bierzanek R., Symonides J.: *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa: PWN 1998.
- [4] Bricard I.: *Dynastie panujące Europy*, Warszawa: Świat Książki 2007.
- [5] Czaplinski W., Wyrozumska A.: *Prawo międzynarodowe publiczne – zagadnienia systemowe*, Warszawa: C.K. Beck 2004.
- [6] Dunin W., *Prawo wojny i pokoju*, Kraków 1917.
- [7] Dz.U. 1927, nr 21, poz. 163. Konwencja dotycząca praw i zwyczajów wojny lądowej.
- [8] Dz.U. 1956, nr 38, poz. 179. Konwencje o ochronie ofiar wojny, podpisane w Genewie dnia 12 sierpnia 1949 roku
- [9] Ehrlich L.: *Karta Narodów Zjednoczonych wraz ze Statutem Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości. Uwagi wstępne – Teksty – Komentarze*, Kraków: Księg. Stefana Kamińskiego 1946.
- [10] *Encyklopedia prawa międzynarodowego i stosunków międzynarodowych*, Warszawa: Wiedza Powszechna 1976.
- [11] Górbiel A.: *Instytucje prawa międzynarodowego*, Katowice: Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego 1972.
- [12] Grochalski S.M.: *Neutralność państwa jako kategoria prawna. Aspekt historyczny i współczesny*, [w:] *Artificem commendat opus. Region – Pamięć – Polityka*, E. Ganowicz (red.). Opole: Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego 2018.
- [13] Kłafkowski A.: *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa: PWN 1979.
- [14] Klimienko B.M.: *Diemilitaryzacja i neutralizacja w międzynarodowym prawie*, Moskwa, 1963.
- [15] Makowski J.: *Organa państwa w stosunkach międzynarodowych. Zjazdy międzynarodowe. Umowa międzynarodowa*, Warszawa: PISM 1957.
- [16] Makowski J.: *Prawo międzynarodowe, część I*, Warszawa: Wyd. Drukarnia Wł. Łazarskiego 1930.
- [17] Makowski J.: *Prawo międzynarodowe*, Warszawa: Wydawn. M.Arcta 1922.
- [18] Martens F.: *Sowremiennoje miezdunarodnoje prawo cywilizowanych narodow t. 2*, Sankt Petersburg 1896.
- [19] Muszalski E.: *Rozpoczęcie i wypowiedzenie wojny w prawie państwowym i prawie narodów*, Warszawa: Księgarnia F. Hoesicka 1926.
- [20] Nahlik S.E.: *Neutralność Austrii*, „Sprawy Międzynarodowe” 1969, nr 10.
- [21] Namysłowski W., *Prawo narodów. Systematyczny wykład*, Olsztyn: Drukarnia Państwowa 1947.
- [22] Skubiszewski K.: *Prawo wojny i neutralności w świecie współczesnym*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1967, nr 1.

- [23] Sutor J.: *Państwa neutralne i niezaangażowane*, Warszawa: Wiedza Powszechna 1972.
- [24] Von Liszt F.: *System prawa międzynarodowego*, Kraków: Księgarnia Leona Frommera 1907.

dr hab.

Stefan Marek Grochalski, prof. UO

Uniwersytet Opolski

Wydział Prawa i Administracji

Zakład Prawa Międzynarodowego Publicznego i Unijnego

ul. Katowicka 87a, 45-060 Opole

jaromir10@op.pl

Katarzyna GROTT
Maciej SZOSTAK

GWARANCJE BEZPIECZEŃSTWA OBIEGU DOKUMENTÓW W SĄDACH ADMINISTRACYJNYCH

Streszczenie: Gwarancje bezpieczeństwa obiegu dokumentów składających się na akta sprawy w sądach administracyjnych dają pracownicy oraz ochrona przed dostępem osób z zewnątrz. Istotne jest, że warunkiem dostępu pracownika sądu do dokumentów prawnie chronionych jest przeprowadzenie postępowania sprawdzającego, którego zasadniczym celem jest ustalenie, czy osoba nim objęta daje rękojmię zachowania tajemnicy. Bezpieczeństwo pod względem zaś zapewnienia ochrony przed dostępem osób z zewnątrz zapewnia ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi poprzez regulacje odnoszące się do stron postępowania oraz ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, której przepisy mają zastosowanie do osób niebędących stronami, a żądających uzyskania informacji publicznej.

THE GUARANTEES OF THE SAFETY OF THE DOCUMENT FLOW IN ADMINISTRATIVE COURTS

Summary: The guarantees of the safety of the flow of the documents included in a case file in administrative courts safeguarded by the employees of the courts, and the protection against access from outside. It is important that the condition for the court employees access to legally protected documents is to carry out a verification procedure. The main purpose of this procedure is to assessment, if the person covered by it gives a guarantee of secrecy. The safety in regard of safeguarding the protection of documents against access from outside is assured by the Law of August the 30th, 2002 on the administrative court proceeding through the regulations on the parties of the proceeding, and by the Law of September the 6th, 2001 on the access to public information, which is applicable to the entities who are not parties to a proceeding when they demand access to public information.

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

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

1. WSTĘP

Regulacje prawne dotyczące ochrony obiegu dokumentów w polskich sądach administracyjnych charakteryzuje szczegółowość i kompleksowość³. Regulacje te dotyczą ochrony dokumentów (rozumianych jako każda utrwalona informacja niejawną – art. 1 ustawy z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych (j.t. Dz.U. z 2018 r. poz. 412 ze zm.; zwana dalej „u.o.i.n.”), których nieuprawnione ujawnienie powoduje lub może spowodować szkody dla Rzeczypospolitej Polskiej, albo byłoby z punktu widzenia jej interesów niekorzystne, zatem tych dokumentów, które mają szczególne znaczenie dla dobra kraju. Wśród działań mających zapewnić taką ochronę można wskazać: klasyfikowanie dokumentów i nadawanie im odpowiedniej – stosownie do zawieranej treści – klauzuli tajności, przeprowadzanie postępowania sprawdzającego, które ma wykazać, że osoba domagająca się dostępu do dokumentów o określonej klauzuli tajności, daje rękojmię zachowania tajemnicy o ich treści. Ochronę dokumentów zapewnia również obowiązek uzyskania przez wyżej wymienioną osobę poświadczenia bezpieczeństwa i odbycie przez nią szkolenia w zakresie ochrony informacji niejawnych. Szczególnie istotna w tym zakresie jest pionowa struktura organizacyjna organów kontroli stanu zabezpieczenia informacji niejawnych oraz stosowane środki bezpieczeństwa fizycznego, w tym m.in. wyznaczanie stref ochronnych i tworzenie kancelarii tajnej. Nie bez znaczenia są również sformalizowane procedury przetwarzania dokumentów oraz konieczność spełnienia przez przewoźników wymagań w zakresie ochrony informacji niejawnych [Szerzej zob. Grott, Szostak 2018: 26–56]. Należałoby jednak spojrzeć na bezpieczeństwo obiegu dokumentów z innej perspektywy, a mianowicie z perspektywy stron postępowania sądowo-administracyjnego. Istotne jest przy tym ustalenie, jakie stro-

³ Można tutaj wymienić przede wszystkim ustawę z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych, rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 22 grudnia 2011 r. w sprawie sposobu oznaczania materiałów i umieszczania na nich klauzul tajności (Dz.U. nr 288, poz. 1692), rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 27 kwietnia 2011 r. w sprawie przygotowania i przeprowadzania kontroli stanu zabezpieczenia informacji niejawnych (Dz.U. nr 93, poz. 541), rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 2010 r. w sprawie przekazywania informacji, udostępniania dokumentów oraz udzielania pomocy służbom i instytucjom uprawnionym do prowadzenia poszerzonych postępowań sprawdzających, kontrolnych postępowań sprawdzających oraz postępowań bezpieczeństwa przemysłowego (Dz.U. nr 258, poz. 1750), rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 29 maja 2012 r. w sprawie środków bezpieczeństwa fizycznego stosowanych do zabezpieczania informacji niejawnych (Dz.U. poz. 683), zarządzenie nr 3 Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 9 grudnia 2011 r. w sprawie szczególnego sposobu organizacji i funkcjonowania kancelarii tajnych, sposobu i trybu przetwarzania informacji niejawnych oraz doboru i stosowania środków bezpieczeństwa fizycznego (Dz.Urz. MSWiA nr 1, poz. 2), rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 7 grudnia 2011 r. w sprawie nadawania, przyjmowania, przewożenia, wydawania i ochrony materiałów zawierających informacje niejawne (Dz.U. nr 271, poz. 1603).

ny mają gwarancje, że dokumenty ich dotyczące nie będą udostępniane osobom nieuprawnionym.

2. GWARANCJE BEZPIECZEŃSTWA OBIEGU DOKUMENTÓW UREGULOWANE W PROCEDURZE SĄDOWO-ADMINISTRACYJNEJ

Zasadniczym aktem prawnym w tym zakresie jest ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (j.t. Dz.U. z 2018 r. poz. 1629 ze zm.; zwana dalej „P.p.s.a.”). Zgodnie z przepisami P.p.s.a. w postępowaniu przed sądami administracyjnymi z jednej strony mamy do czynienia z generalną zasadą jawności postępowania (zgodnie bowiem z art. 10 P.p.s.a. rozpoznanie spraw odbywa się jawnie, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej), z drugiej jednak strony – akta sprawy udostępnia się stronom postępowania. Strony mają prawo przeglądać akta sprawy i otrzymywać odpisy, kopie lub wyciągi z tych akt (art. 12a § 2 P.p.s.a.). Jakie są zatem relacje między zasadą jawności a zasadą udostępniania akt stronom postępowania i co ona w rezultacie oznacza dla stron postępowania i bezpieczeństwa obiegu dokumentów w sądzie administracyjnym?

W doktrynie przyjmuje się, że „przepisy proceduralne, które określają sposób podejmowania czynności w konkretnych sprawach rozpoznawanych przez sądy, dają podstawę do wyróżnienia jawności postępowania wobec jego uczestników oraz jawności ogólnej. Postępowanie sądowo-administracyjne jest w pełni jawne dla jego uczestników, a ogólnie jawne jest tylko w odniesieniu do czynności dokonywanych na rozprawach i posiedzeniach jawnych. W taki sposób zasada jawności realizowana jest także w innych procedurach sądowych. Powyższy wniosek wynika ze szczegółowych uregulowań dotyczących czynności sądu w postępowaniu sądowo-administracyjnym, w tym możliwości uczestniczenia i obserwowania tych czynności przez zainteresowanych wynikiem postępowania” [Woś, Knysiak-Molczyk, Romańska 2016: 189]. Zgodnie z art. 45 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej każdy ma prawo do jawnego rozpatrzenia jego sprawy przez sąd. Wyrażona w tym przepisie zasada jawności postępowania sądowego odnosi się, jako zasada konstytucyjna, do wszystkich postępowań sądowych, przede wszystkim zaś do rozpraw prowadzonych w ramach tych postępowań. Zasada ta oznacza stworzenie publiczności dostępu do sali sądowej i spokojnego obserwowania przebiegu rozprawy [Garlicki 2018: 398].

Z powyższego można zatem wywieść, że zasada jawności nie znajduje zastosowania do czynności odbywających się poza salą rozpraw, a zatem i do udostępniania akt sprawy. Jest ona bowiem ograniczona do czynności procesowych, które mają miejsce podczas rozprawy. Z tym twierdzeniem pojawia się kolejna wątpliwość dotycząca bezpieczeństwa obiegu dokumentów w sądzie administracyjnym, a mianowicie wątpliwość związana z definicją „strony” postępowania, której udostępnia się akta.

W postępowaniu w sprawie sądowo-administracyjnej stronami są skarżący oraz organ, którego działanie, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postę-

powania jest przedmiotem skargi (art. 32 P.p.s.a.). Ponadto, w postępowaniu tym mogą brać udział uczestnicy postępowania na prawach strony. Zgodnie z art. 33 § 1 P.p.s.a. osoba, która brała udział w postępowaniu administracyjnym, a nie wniosła skargi, jeżeli wynik postępowania sądowego dotyczy jej interesu prawnego, jest uczestnikiem tego postępowania na prawach strony. W razie gdy w sprawie administracyjnej interes prawny ma tylko jeden podmiot, oznaczenie strony w decyzji administracyjnej ma miejsce w sentencji decyzji przez określenie podmiotu, któremu przyznano uprawnienie (ograniczono lub cofnięto uprawnienie) lub nałożono obowiązek (ograniczono lub uchylono obowiązek). Natomiast w razie wielości stron oznaczenie strony następuje w sentencji decyzji przez wskazanie podmiotu, którego uprawnienia lub obowiązki kształtuje decyzja administracyjna bezpośrednio. Oznaczenie jako strony podmiotów, na których uprawnienia lub obowiązki decyzja wpływa pośrednio, następuje przez wyliczenie osób, którym doręczono decyzję. Na przykład w decyzji zatwierdzającej pozwolenie budowlane inwestor oznaczony jest w sentencji, natomiast podmioty, którym przepis prawa materialnego przyznał interes prawny w sprawie (właściciele, użytkownicy wieczysti, zarządcy nieruchomości znajdujących się w obszarze oddziaływania obiektu), oznaczane są jako otrzymujący decyzję. Zamieszczony w decyzji wykaz osób otrzymujących decyzję wymaga oceny (na podstawie art. 33 § 1 P.p.s.a.), czy osoby te brały udział w postępowaniu administracyjnym, oraz czy wynik postępowania sądowego dotyczy ich interesu prawnego. Ocena ta przeprowadzana jest na podstawie akt administracyjnych, w których zamieszczony jest wykaz zawiadomień o wszczęciu postępowania administracyjnego, a następnie zawiadomienie o czynnościach postępowania wyjaśniającego, aż po doręczenie decyzji. Samo zawiadomienie czy zamieszczenie w wykazie nie jest wystarczające, z uwagi na brak zgodnego z prawem działania organu; konieczna jest ocena, czy wynik postępowania sądowego dotyczy jej interesu prawnego. Wynik postępowania sądowego będzie dotyczył interesu prawnego osoby, jeżeli środki prawne zastosowane przez sąd administracyjny mają konsekwencje prawne dla uprawnienia lub obowiązku osoby. Przesądzi to o dopuszczeniu do postępowania sądowo-administracyjnego [Adamiak, Borkowski 2015: 206–207].

Udział w charakterze uczestnika może zgłosić również osoba, która nie brała udziału w postępowaniu administracyjnym, jeżeli wynik tego postępowania dotyczy jej interesu prawnego (art. 33 § 2 P.p.s.a.). Przepis ten należy rozumieć w ten sposób, że uczestnikiem postępowania sądowo-administracyjnego może stać się podmiot, któremu przysługiwała legitymacja materialnoprawna w postępowaniu zakończonym wydaniem zaskarżonego aktu, ale który w tym postępowaniu nie brał udziału, albowiem tylko wtedy wynik postępowania sądowo-administracyjnego może dotyczyć jego interesu prawnego [Romańska 2008: 204].

Z powyższych przepisów wynika, że aby zostać dopuszczonym do udziału w sprawie jako uczestnik na prawach strony, osoba musi wykazać, że wynik

tego postępowania dotyczy jej interesu prawnego. Interes prawny to taki, który jest chroniony przez prawo, a ochrona ta polega na możliwości żądania od organu administracji podjęcia określonych czynności mających na celu zrealizowanie interesu lub usunięcia zaistniałego zagrożenia. Aby interes prawny mógł być zaspokojony, musi być on interesem osobistym, własnym, indywidualnym, znajdującym swoją podstawę w konkretnym przepisie prawa materialnego oraz potwierdzenie w okolicznościach faktycznych [Adamiak, Borkowski 2017: 230–231]. Interes prawny jest własny, gdy nie opiera się go na sytuacji prawnej innego podmiotu, nawet jeżeli w konkretnej sprawie charakter związków tych podmiotów byłby nie tylko faktyczny, ale i prawny⁴. „Prawo udziału w postępowaniu sądowym osoby, która nie brała udziału w postępowaniu administracyjnym, należy do uprawnienia tej osoby. Nie mogą wyřęczać tej osoby inne osoby, które są stronami lub uczestnikami postępowania sądowego, powołując się na to, że postępowanie dotyczy interesu prawnego innej osoby i że jej uprawnienia procesowe zostały naruszone”⁵. O interesie prawnym osobistym, własnym i indywidualnym można mówić zatem, gdy przypisać go można do zindywidualizowanego podmiotu w tym znaczeniu, że akt prawny skierowany do danego podmiotu musi wpływać na jego sytuację prawną⁶. Stwierdzenie istnienia interesu prawnego wymaga również ustalenia związku o charakterze materialnoprawnym między obowiązującą normą prawa a sytuacją prawną konkretnego podmiotu prawa, polegającego na tym, że akt stosowania tej normy może mieć wpływ na sytuację prawną tego podmiotu w zakresie prawa materialnego. Aktualność interesu prawnego oznacza natomiast, że nadaje się on do urzeczywistnienia w danej sytuacji faktycznej i prawnej i wiąże się z realnością, co oznacza, że powinien on istnieć w dniu stosowania danej normy.

Od tak pojmowanego interesu prawnego należy odróżnić interes faktyczny. W takim przypadku określony podmiot jest wprawdzie bezpośrednio zainteresowany rozstrzygnięciem sprawy administracyjnej, nie można jednak wskazać przepisu prawa, który stanowiłby podstawę jego roszczenia i w konsekwencji uprawniał go do żądania stosownych czynności organu administracji publicznej. „O tym, czy wnioskodawca ubiegający się o udział w postępowaniu sądowo-administracyjnym ma interes prawny w danej sprawie, decyduje norma prawa materialnego, na której oparto zaskarżony akt administracyjny, a nie interes faktyczny. Status strony postępowania sądowo-administracyjnego wynika z przepisów prawa materialnego ustanawiających prawa lub obowiązki, a nie z uznania danego podmiotu za stronę bądź też przekonania wewnętrznego strony. Osoba trzecia może brać udział w charakterze strony przed sądem admini-

⁴ Postanowienie NSA z dnia 25 stycznia 2012 r. sygn. akt II GW 15/11, publ. LEX nr 1121156.

⁵ Wyrok NSA z dnia 28 września 2011 r. sygn. akt II OSK 1457/11, publ. ONSAiWSA 2012/6/101.

⁶ Postanowienie NSA z dnia 3 września 2014 r. sygn. akt II OZ 783/14, publ. LEX nr 1530818.

stracyjnym jedynie w takich sprawach, w których przepisy prawa dopuszczają jej udział w postępowaniu administracyjnym zakończonym zaskarżoną decyzją⁷.

Pierwszą zatem gwarancją zapewniającą bezpieczeństwo dokumentów sądowych przed dostępem osób niebędących stronami stanowi ograniczenie dopuszczenia do udziału w sprawie na prawach strony do podmiotów, które wykażą swój interes prawny. Drugą zaś – stanowi ograniczenie w dopuszczeniu do udziału organizacji społecznych do tych spraw, które wiążą się z ich statutową działalnością.

Zgodnie z art. 33 § 2 P.p.s.a. udział w charakterze uczestnika może zgłosić także organizacja społeczna, choćby nie posiadała osobowości prawnej, w sprawach innych osób, jeżeli sprawa dotyczy zakresu jej statutowej działalności. Wymóg art. 33 § 2 P.p.s.a. dotyczący „statutowej działalności” organizacji społecznej, konieczny dla ustalenia, że działalność ta dotyczy interesów prawnych innych osób winien się mieścić w zakresie celów statutowych i powinien być on interpretowany ściśle, co oznacza, że działalności takiej nie można domniemywać z ogólnych zapisów określających cele stowarzyszenia. Wypełnienie analizowanego wymagania powinno wynikać z celów statutowych stowarzyszenia, a realizacja tychże celów nie może następować poprzez czynności naruszające prawo⁸. Ustalenie przez sąd, czy zakres działalności statutowej (regulaminowej) danej organizacji społecznej uzasadnia jej udział w postępowaniu, powinno sprowadzać się do porównania zakresu całokształtu działalności z przedmiotem danej sprawy, w tym z uwzględnieniem zakresu złożonej w sprawie skargi⁹. Udział organizacji społecznej w sprawie innych osób nie może służyć interesom samej organizacji lub jej członków, lecz musi odpowiadać wymaganiom racjonalnie pojmowanej kontroli społecznej nad postępowaniem administracyjnym w sprawach indywidualnych i działaniem organów administracji¹⁰. „Organizacja społeczna może zostać zatem dopuszczona do udziału w postępowaniu sądowo-administracyjnym, jeżeli jej udział ma na celu ochronę obiektywnego porządku prawnego. Zatem tylko wyprowadzenie wartości ochrony obiektywnego porządku prawnego przez organizację społeczną uzasadnia przyznanie jej przez sąd administracyjny statusu uczestnika postępowania w postępowaniu sądowo-administracyjnym”¹¹.

⁷ Postanowienie NSA z dnia 16 kwietnia 2013 r. sygn. akt II FZ 139/13, publ. LEX nr 1310039.

⁸ Postanowienie NSA z dnia 17 października 2012 r. sygn. akt II OZ 864/12, publ. LEX nr 1270309

⁹ Postanowienie NSA z dnia 11 lipca 2013 r. sygn. akt II OZ 553/13, publ. LEX nr 1345500.

¹⁰ Postanowienie NSA z dnia 29 kwietnia 2013 r. sygn. akt II FZ 174/13, publ. LEX nr 1310050

¹¹ Postanowienie NSA z dnia 3 lipca 2014 r. sygn. akt II OZ 662/14, publ. LEX nr 1495318.

3. GWARANCJE BEZPIECZEŃSTWA OBIEGU DOKUMENTÓW UREGULOWANE W USTAWIE O DOSTĘPIE DO INFORMACJI PUBLICZNEJ

Z powyższego wynika, że akta sprawy sądowo-administracyjnej udostępnia się skarżącemu, organowi, którego działanie, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania jest przedmiotem skargi, uczestnikom postępowania na prawach strony oraz organizacjom społecznym dopuszczalnym do udziału w sprawie. Tak ograniczony krąg podmiotów, którym mogą być udostępniane akta, z pewnością daje gwarancję bezpieczeństwa obiegu dokumentów w sądach administracyjnych. Powstaje jednak pytanie, czy osoby niezaliczające się do żadnego z tych podmiotów mogą mieć dostęp do dokumentów stanowiących akta sprawy? A jeśli tak to, czy istnieją jakieś zabezpieczenia przed dostępem do tych dokumentów osób nieuprawnionych?

Na pierwsze z powyższych pytań należy odpowiedzieć twierdząco. Podmioty niebędące stronami postępowania, a chcące uzyskać dostęp do akt konkretnej sprawy sądowo-administracyjnej, mogą taki dostęp uzyskać poprzez wystąpienie ze stosownym wnioskiem na podstawie przepisów ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (j.t. Dz.U. z 2018 r. poz. 1330 ze zm.; zwana dalej „u.d.i.p.”). Ustawa ta służy realizacji konstytucyjnego prawa dostępu do wiedzy na temat funkcjonowania organów władzy publicznej. Artykuł 61 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej stanowi bowiem, że obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Prawo to obejmuje również uzyskiwanie informacji o działalności organów samorządu gospodarczego i zawodowego, a także innych osób oraz jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa. Prawo do uzyskiwania informacji obejmuje dostęp do dokumentów oraz wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów, z możliwością rejestracji dźwięku lub obrazu (art. 61 ust. 2). Ograniczenie powyższych praw może nastąpić wyłącznie ze względu na określone w ustawach ochronę wolności i praw innych osób i podmiotów gospodarczych oraz ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa (art. 61 ust. 3). Jedną z takich ustaw jest u.o.i.n. Tryb udzielania informacji, o których mowa wyżej, określa m.in. u.d.i.p.

Udzielając odpowiedzi na drugie z powyżej zadanych pytań należy sięgnąć do przepisów u.d.i.p. i przeanalizować jakie warunki musi spełnić osoba ubiegająca się o udostępnienie informacji znajdujących się w aktach sądowych, w jakich przypadkach dostęp do tych informacji podlega ograniczeniu oraz kiedy żądane przez wnioskodawcę informacje nie mogą zostać udostępnione. Warunki te jednocześnie stanowią gwarancję, że dokumenty składające się na akta konkretnej sprawy sądowo-administracyjnej nie będą udostępniane osobom, które nie mają prawa zapoznania się z ich treścią.

Analiza przepisów u.d.i.p. pozwala na stwierdzenie, że mamy w niej do czynienia z dwojakiego rodzaju instytucjami, które ograniczają dostęp do informacji znajdujących się w dokumentach sądowych – u.d.i.p. wprowadza ograniczenia w zakresie podmiotowym i przedmiotowym. Z jednej strony dostęp do akt sądowych ograniczony jest do pewnego rodzaju podmiotów i to zarówno tych, które są zobowiązane do udostępniania akt, jak i tych, które chcą taki dostęp uzyskać (zakres podmiotowy). Z drugiej zaś strony tylko wskazane w u.d.i.p. informacje mogą dostać udostępnione (zakres przedmiotowy). Co istotniejsze, u.d.i.p. znajduje zastosowanie jedynie w sytuacjach, gdy spełniony jest łącznie jej zakres podmiotowy i przedmiotowy.

Zakres podmiotowy został określony w art. 2 i art. 4 u.d.i.p. Ustęp 1 art. 2 stanowi, że każdemu przysługuje, z zastrzeżeniem art. 5, prawo dostępu do informacji publicznej. Używając w art. 2 ust. 1 u.d.i.p. pojęcia „każdemu”, ustawodawca precyzuje zastrzeżone w Konstytucji obywatelskie uprawnienie, wskazując, że każdy może z niego skorzystać na określonych w tej ustawie zasadach. Przy czym owo „każdy” należy rozumieć, jako każdy człowiek (osoba fizyczna), osoba prawna, jak i jednostka organizacyjna niemająca osobowości prawnej. Oznacza to, że u.d.i.p. określa zakres prawa do informacji publicznej szerzej aniżeli Konstytucja, nie ograniczając tego zakresu tylko do „obywatela”. Należy również zauważyć, że zgodnie z art. 2 ust. 2 u.d.i.p. od osoby wykonującej prawo do informacji publicznej nie wolno żądać wykazania interesu prawnego lub faktycznego. Przepis ten oznacza, że – jak w przypadku domagania się dopuszczenia do udziału w postępowaniu sądowno-administracyjnym na prawach strony – osoba żądająca udostępnienia informacji publicznej zawartej w aktach sądowych nie musi wykazywać się żadnym interesem prawnym, a nawet interesem faktycznym.

Z powyższego wynika zatem, że zakres podmiotowy¹² u.d.i.p. jest bardzo szeroki, co uzasadnia pojawienie się wątpliwości co do bezpieczeństwa akt sądowych. Wątpliwości te pogłębia dodatkowo przepis art. 4 ust. 2 u.d.i.p., zgodnie z którym obowiązane do udostępniania informacji publicznej są podmioty będące w posiadaniu takich informacji. Przepis ten oznacza w praktyce, że wnioskodawca nie ma obowiązku ustalenia, czy zakres zadań, jakimi zaj-

¹² W artykule ograniczyłam zakres podmiotowy u.d.i.p. do podmiotów, które żądają dostępu do informacji publicznej, bowiem to, że sądy administracyjne są objęte przepisami u.d.i.p. nie budzi wątpliwości w świetle przepisu art. 4 ust. 1, zgodnie z którym obowiązane do udostępniania informacji publicznej są władze publiczne oraz inne podmioty wykonujące zadania publiczne, w szczególności: organy władzy publicznej, organy samorządów gospodarczych i zawodowych, podmioty reprezentujące zgodnie z odrębnymi przepisami Skarb Państwa, podmioty reprezentujące państwowe osoby prawne albo osoby prawne samorządu terytorialnego oraz podmioty reprezentujące inne państwowe jednostki organizacyjne, albo jednostki organizacyjne samorządu terytorialnego, podmioty reprezentujące inne osoby, lub jednostki organizacyjne, które wykonują zadania publiczne lub dysponują majątkiem publicznym, oraz osoby prawne, w których Skarb Państwa, jednostki samorządu terytorialnego lub samorządu gospodarczego albo zawodowego mają pozycję dominującą w rozumieniu przepisów o ochronie konkurencji i konsumentów.

muje się dany sąd administracyjny, odpowiada przedmiotowi składanego wniosku. Kwestia ta ma znaczenie wtórne. Jeżeli zatem w aktach sądowych znajdują się informacje publiczne, to sąd ma obowiązek je udostępnić. Wobec tak sformułowanego przepisu, w tym też kierunku ukształtowało się orzecznictwo sądów administracyjnych: „Oceny istnienia obowiązku udostępnienia informacji, ustawa nakazuje dokonywać poprzez przesłankę posiadania takich informacji, co może dotyczyć kilku podmiotów równocześnie. W takiej sytuacji możliwy jest wybór podmiotu, do którego adresowany jest wniosek o udostępnienie informacji”¹³. „Racjonalne jest przyjęcie interpretacji, zgodnie z którą zobowiązany jest każdy podmiot, który posiada informację (niezależnie od tego, czy wiąże się ona z jego zakresem kompetencji) lub powinien ją posiadać (z uwagi na zakres kompetencji). Wprowadzenie obowiązku udzielania wszelkiej posiadanej przez podmiot informacji publicznej, o ile zwróci się o nią wnioskodawca, pozostaje w zgodzie z postulatem efektywności”¹⁴. Należy odróżnić właściwość organu do załatwienia sprawy w trybie kodeksu postępowania administracyjnego od załatwienia wniosku o udzielenie informacji publicznej, regulowanego przepisami ustawy o dostępie do informacji publicznej. W myśl bowiem tej regulacji zobowiązane do udzielenia informacji publicznej są organy władzy publicznej, niezależnie od swojej właściwości do załatwienia konkretnej sprawy. Należy więc uznać, że zobowiązany jest każdy podmiot, który posiada informację publiczną (niezależnie od tego, czy wiąże się ona z jego zakresem kompetencji) lub powinien ją posiadać (z uwagi na zakres kompetencji)¹⁵.

Powyższe wątpliwości rozwiewa jednak wprowadzenie przez u.d.i.p. ograniczeń przedmiotowych przede wszystkim poprzez zdefiniowanie pojęcia „informacja publiczna”. Zgodnie z art. 1 ust. 1 u.d.i.p. „informację publiczną” stanowi każda informacja o sprawach publicznych. Z definicji tej jednoznacznie wynika, że jedynie informacja o sprawach publicznych, a nie każda informacja znajdująca się w aktach konkretnej sprawy, może zostać udostępniona osobom niebędącym stroną postępowania sądowo-administracyjnego. Co oznacza natomiast pojęcie „sprawa publiczna”, można wyprowadzić chociażby z treści art. 6 u.d.i.p., zgodnie z którym udostępnieniu podlega informacja publiczna, w szczególności o podmiotach władzy publicznej i innych podmiotach wykonujących zadania publiczne – organach władzy publicznej, w tym o statusie prawnym lub formie prawnej, organizacji, przedmiocie działalności i kompetencjach, organach i osobach sprawujących w nich funkcje i ich kompetencjach oraz majątku, którym dysponują. Zgodnie zaś z utrwalonym w orzecznictwie sądowo-administracyjnym stanowiskiem prezes sądu, kierujący sądem i repre-

¹³ Wyrok NSA z dnia 6 grudnia 2012 r. sygn. akt I OSK 2034/12, publ. <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>.

¹⁴ Wyrok NSA z dnia 12 marca 2013 r. sygn. akt I OSK 2937/12, publ. <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>.

¹⁵ Wyrok NSA z dnia 31 stycznia 2013 r. sygn. akt I OSK 2571/12, publ. <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>.

zentujący go na zewnątrz, jest organem władzy publicznej zobowiązany do udostępnienia informacji publicznej na podstawie art. 4 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p.¹⁶ Ponadto, udostępnieniu podlega informacja o zasadach funkcjonowania sądów administracyjnych (w tym o trybie ich działania, sposobach przyjmowania i załatwiania spraw, stanie przyjmowanych spraw, kolejności ich załatwiania lub rozstrzygania, prowadzonych rejestrach, ewidencjach i archiwach oraz o sposobach i zasadach udostępniania danych w nich zawartych, jak i naborze kandydatów do zatrudnienia na wolne stanowiska – art. 6 ust. 1 pkt 3 u.d.i.p.), o danych publicznych (w tym m.in. o treści i postaci dokumentów urzędowych, w szczególności: o dokumentacji przebiegu i efektów kontroli, treści orzeczeń sądów administracyjnych – art. 6 ust. 1 pkt 4 u.d.i.p.), o majątku publicznym (w tym m.in. o innych prawach majątkowych przysługujących państwu i jego długach, obciążeniach, długu, pomocy publicznej, ciężarach publicznych – art. 6 ust. 1 pkt 5 u.d.i.p.).

Z punktu widzenia ochrony dokumentów stanowiących akta sprawy sądo-administracyjnej istotne znaczenie ma art. 6 ust. 1 pkt 4 lit. a u.d.i.p., z którego wynika, że udostępnieniu podlega treść i postać dokumentów urzędowych. Dokumentem urzędowym w rozumieniu ustawy jest natomiast treść oświadczenia woli lub wiedzy, utrwalona i podpisana w dowolnej formie przez funkcjonariusza publicznego, w ramach jego kompetencji, skierowana do innego podmiotu lub złożona do akt sprawy (art. 6 ust. 2 u.d.i.p.). Z definicji tej wynika zatem, że informację publiczną stanowi treść dokumentów wytworzonych przez sąd administracyjny w ramach realizacji powierzonych mu zadań, a więc dokumenty powstałe w związku z prowadzeniem konkretnych spraw, i to niezależnie od tego, do jakiego podmiotu są one kierowane. Stwierdzenie, że przymiot informacji publicznej posiadają wszelkiego rodzaju dokumenty urzędowe sądu, będące dowodem tego, co w nich urzędowo stwierdzono, zaświadczone bądź podano, ma istotne znaczenie dla zagwarantowania bezpieczeństwa obiegu dokumentów w sądach administracyjnych, a mianowicie takie, że należy odróżnić od dokumentów urzędowych dokumenty prywatne kierowane przez podmiot prywatny do sądu, które już nie stanowią informacji publicznej. Nie jest przy tym istotne, jakiego rodzaju postępowanie wszczyna dokument prywatny, bądź też, jakiej czynności sądu oczekuje podmiot, składając dokument prywatny. Dokumenty prywatne, jako takie, nie stanowią informacji publicznej w rozumieniu u.d.i.p.¹⁷

¹⁶ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 26 czerwca 2013 r. sygn. akt II SAB/Wa 170/13, publ. LEX nr 1356406; wyrok WSA w Gdańsku z dnia 22 stycznia 2014 r. sygn. akt II SAB/Gd 47/13, publ. LEX nr 1468024; wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 18 czerwca 2014 r. sygn. akt II SA/Go 305/14, publ. LEX nr 1522580; wyrok WSA w Gdańsku z dnia 30 lipca 2014 r. sygn. akt II SAB/Gd 82/14, publ. LEX nr 1500469.

¹⁷ Pogląd taki wyraził Naczelny Sąd Administracyjny w wyrokach z dnia 11 maja 2006 r. sygn. akt II OSK 812/05 (publ. LEX nr 236465), z dnia 14 września 2010 r. sygn. akt I OSK 1035/10, czy też z dnia 22 czerwca 2010 r. sygn. akt I OSK 385/10.

Dokumentem prywatnym w postępowaniu sądowo-administracyjnym są pisma procesowe, w tym również skarga kierowana do wojewódzkiego sądu administracyjnego, wszczynająca postępowanie, które współtworzą wspólnie z innymi dokumentami całość akt prowadzonej przed nim sprawy. Jednak fakt, że dokument prywatny trafia do sądu za pośrednictwem organu i służy realizacji powierzonych prawem zadań, nie oznacza, że przez to nabiera on cech dokumentu urzędowego. Dokument skierowany do sądu przez podmiot prywatny nigdy nie stanie się dokumentem urzędowym tylko dlatego, że został do niego zaadresowany i znajduje się w jego posiadaniu. Nie nabierze zatem cech dokumentu urzędowego w rozumieniu u.d.i.p.

Stosownie do treści art. 245 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (j.t. Dz.U. z 2018 r. poz. 1360 ze zm.) dokument prywatny sporządzony w formie pisemnej albo elektronicznej stanowi dowód tego, że osoba, która go podpisała, złożyła oświadczenie zawarte w dokumencie i tym różni się od dokumentu urzędowego, że nie jest sporządzony przez sąd administracyjny w zakresie jego działania. Dokument prywatny niczego w sposób urzędowy nie zaświadcza w przeciwieństwie do dokumentu urzędowego¹⁸. Oznacza to, że zarówno skarga, jak i inne pisma procesowe podmiotu prywatnego, składane w indywidualnych sprawach, nie mają charakteru dokumentu urzędowego, który podlegałby udostępnieniu w trybie i na zasadach określonych w u.d.i.p.

Podobnie przedstawia się kwestia charakteru odpowiedzi na skargę, która stanowi realizację przez organ administracji publicznej obowiązku wynikającego z art. 54 § 2 P.p.s.a. w indywidualnej sprawie. Żądanie udostępnienia od organu odpowiedzi na skargę, która jest pismem procesowym, wystosowanym w konkretnej sprawie, nie znajduje oparcia w przepisach u.d.i.p. Nie posiada ona bowiem samodzielnego bytu, a sporządzana jest wyłącznie w ramach toczącego się postępowania sądowego, zainicjowanego w indywidualnej sprawie. Odpowiedź na skargę ma charakter wyłącznie procesowy i poza tym postępowaniem sądowym nie funkcjonuje w obrocie prawnym. Nie jest więc dokumentem dotyczącym spraw publicznych w rozumieniu art. 1 ust. 1 u.d.i.p. Udostępnieniu podlegać może wyłącznie informacja publiczna, a więc informacja mająca walor „danych publicznych”, w tym także takich, które przyjęły kształt dokumentów urzędowych, czego nie można stwierdzić w przypadku odpowiedzi na skargę, będącą dokumentem ściśle procesowym.

Należy również zauważyć, że u.d.i.p. w art. 1 ust. 2 stanowi, że jej uregulowania nie naruszają przepisów innych ustaw określających odmienne zasady i tryb dostępu do informacji będących informacjami publicznymi. Przepis ten wyłącza zatem stosowanie przepisów u.d.i.p. w zakresie, w jakim inna szczególna ustawa reguluje ten dostęp, a pozwala na jej stosowanie tam, gdzie

¹⁸ Zgodnie z art. 244 § 1 Kodeksu postępowania cywilnego dokumenty urzędowe, sporządzone w przepisanej formie przez powołane do tego organy władzy publicznej i inne organy państwowe w zakresie ich działania, stanowią dowód tego, co zostało w nich urzędowo zaświadczone

ustawa szczególna nie reguluje kwestii dostępności informacji publicznych. Za regulację szczególną odnoszącą się do sądów administracyjnych należy uznać przepisy P.p.s.a. oraz rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 5 sierpnia 2015 r. Regulamin wewnętrznego urzędowania wojewódzkich sądów administracyjnych (Dz.U. z 2015 r. poz. 1177; zwane dalej „Regulaminem WSA”). Udostępnienie zatem skargi i odpowiedzi na skargę (jak również pozostałych pism procesowych składanych w toku postępowania sędow-administracyjnego) jest możliwe tylko i wyłącznie w trybie uregulowanym art. 12a § 2 P.p.s.a. (o którym była mowa wyżej) oraz § 21 ust. 2 pkt 3 Regulaminu WSA. Zgodnie z tym ostatnim przepisem do czynności sądowych wykonywanych przez przewodniczącego wydziału orzeczniczego należy wyrażanie zgody na przejrzenie akt sprawy osobom niebędącym stroną w postępowaniu, w przypadkach przewidzianych w przepisach odrębnych. Słusznym jest zatem ukształtowane w orzecznictwie sędow-administracyjnym stanowisko, że gdyby nawet uznać, iż treść skargi i odpowiedzi na skargę stanowią informację publiczną, to na podstawie art. 1 ust. 2 u.d.i.p. jego udostępnienie określają odrębne ustawy. Nie są więc dokumentami w sprawach publicznych. U.d.i.p. nie może być i nie jest środkiem do wykorzystywania jej w celu występowania z wnioskiem o udzielenie każdej informacji. Oznacza to, że zakres przedmiotowy u.d.i.p. wytycza i obejmuje dostęp tylko do informacji publicznej, a nie publiczny dostęp do wszelkich informacji¹⁹.

Akta sprawy sędow-administracyjnej to nie tylko skarga, odpowiedź na skargę i pisma procesowe wpływające w toku dalszego postępowania, składające się na akta sędowe, ale również akta administracyjne organu. Zarówno akta sędowe, jak i akta administracyjne są zbiorami różnorodnych materiałów wytworzonych przez sąd administracyjny i organ, którego działanie, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania jest przedmiotem skargi, oraz przez inne podmioty, istotnych dla rozstrzygnięcia konkretnej sprawy. Sąd i organ posługujący się tymi zbiorami nie wytworzyły go w całości, lecz jedynie porządkują zgromadzone materiały i nadają całości określony kształt. Niewątpliwie zatem akta sędowe i administracyjne mogą zawierać dokumenty, w których została utrwalona informacja publiczna, jak choćby dokumenty urzędowe zdefiniowane w art. 6 ust. 2 u.d.i.p., które będą podlegać przepisom u.d.i.p. Sprawa rozpoznawana przed danym sądem czy organem jest jednak sprawą indywidualną, dotyczącą określonego podmiotu, jego praw lub obowiązków. Należy zatem rozważyć, czy żądanie udostępnienia akt sędowych bądź znajdujących się przy konkretnej sprawie akt administracyjnych organu jako zbioru różnorodnych materiałów jest wnioskiem o udostępnienie informacji publicznej.

Akta konkretnej sprawy sędow-administracyjnej – jako zbiór różnorodnych materiałów usystematyzowanych przez sąd administracyjny, który nadał

¹⁹ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 10 października 2014 r. sygn. akt II SAB/Wa 409/14, publ. <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>.

temu zbiorowi określony kształt i który się nim posługuje w prowadzonym postępowaniu sądowym – są pewnym przedmiotem, którego dotyczą przepisy szczególne odnoszące się zarówno do jego tworzenia, rejestrowania, przechowywania, jak i udostępniania (art. 1 ust. 2 u.d.i.p.). W odniesieniu do tych dokumentów, które są informacją publiczną, i znajdują się w aktach, przepisami szczególnymi są art. 156 § 1 i § 21 ust. 2 pkt 3 Regulaminu WSA, które znajdują zastosowanie w stosunku do wszystkich, a nie tylko wobec stron postępowania. Do tych dokumentów nie stosuje się zatem przepisów u.d.i.p. Przyjęcie, że w pozostałych wypadkach strona postępowania, której żywotnych interesów dotyczy sprawa, uzyskuje dostęp do akt na innych zasadach, bardziej sformalizowanych niż osoby działające w trybie art. 10 u.d.i.p., byłoby naruszeniem zasady równości zapisanej w art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej²⁰. W orzecznictwie sądów administracyjnych ugruntował się zatem pogląd, według którego żądanie udostępnienia akt sprawy jako całości, także akt zakończonego postępowania sądowo-administracyjnego, nie jest wnioskiem o udostępnienie informacji publicznej, ale żądaniem udostępnienia określonego zbioru materiałów. Tak sformułowany wniosek nie wskazuje na informacje publiczne. Prawo do informacji dotyczy informacji o sprawie publicznej, a więc informacji o czymś, a nie udostępnienia zbioru materiałów jako takich. Wniosek taki zatem nie zawiera jednego z elementów niezbędnych do jego rozpoznania i nie może być załatwiony na zasadach u.d.i.p.²¹. Ustawodawca, co do którego zakładamy walor racjonalności, ilekroć przewiduje, że określony podmiot może, czy też powinien mieć dostęp do akt jakiegokolwiek postępowania, wyraźnie reguluje to w przepisach ustawy. Przepisy u.d.i.p. nie zawierają takiego uregulowania. A art. 3 ust. 2 u.d.i.p., określający przedmiotowy zakres dostępu do informacji publicznej, jako jedno z uprawnień, wskazuje prawo wglądu do dokumentów urzędowych, a nie prawo wglądu do akt sprawy jako zbioru. Stanowisko to znajduje potwierdzenie w brzmieniu art. 6 ust. 1 pkt 4 lit. a u.d.i.p., w którym ustawodawca stwierdził, że udostępnieniu podlega treść i postać dokumentów urzędowych²². Podobne stanowisko zajęto w piśmiennictwie. Wyrażono w nim przekonanie, że udostępnieniu podlegają określonego rodzaju informacje, a nie akta czy znajdujące się w nich dokumenty [Knysiak-Molczyk 2013: 191].

Z powyższych rozważań wynika istotna konkluzja dotycząca zagadnienia bezpieczeństwa obiegu dokumentów w sądach administracyjnych, a mianowicie, że tylko część akt sądowych w konkretnej sprawie sądowo-administra-

²⁰ Takie stanowisko zawarł Naczelny Sąd Administracyjny w uchwale z dnia 9 grudnia 2013 r. (sygn. akt I OPS 7/13), stwierdzając, że żądanie udostępnienia przez prokuratora akt sprawy jako zbioru materiałów zakończonego postępowania przygotowawczego nie jest wnioskiem o udostępnienie informacji publicznej, o którym mowa w art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej.

²¹ Wyrok NSA z dnia 18 listopada 2016 r. sygn. akt I OSK 1521/15, publ. LEX nr 2177180.

²² Wyrok NSA z dnia 14 lutego 2013 r. sygn. akt I OSK 2662/12, publ. <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>.

cyjnej będzie podlegała udostępnieniu, tj. ta stanowiąca dokumenty urzędowe. Przy czym, wnioskodawca, aby uzyskać do nich dostęp, będzie musiał swój wniosek skonkretyzować, co oznacza, że koniecznym staje się wskazanie, jakich konkretnych informacji się domaga. Takie stanowisko jest prezentowane w orzecznictwie sądowo-administracyjnym. Wskazuje się w nim, że prawo, którego realizacji domaga się wnioskodawca, musi zostać we wniosku skonkretyzowane. Każdy wniosek, niezależnie od tego, jaki rodzaj postępowania ma wszczynać, musi bowiem zawierać co najmniej takie dane i być na tyle precyzyjny, aby możliwe było jego załatwienie zgodnie z prawem²³. Do niezbędnych elementów formalnych takiego wniosku zaliczyć należy: wskazanie zakresu żądanej informacji publicznej oraz określenie miejsca i sposobu udostępnienia jej wnioskodawcy. Jeżeli zaś wnioskodawca nie wskazuje we wniosku konkretnie określonej informacji, lecz czyni to bardzo ogólnie, to taki wniosek nie może być uznany za żądanie udostępnienia informacji publicznej, a w konsekwencji nie może być prawidłowo rozpoznany, nie jest bowiem określony zakres żądania²⁴. Prawo dostępu do informacji publicznej obejmuje prawo żądania udzielenia informacji o określonych faktach i stanach istniejących w chwili udzielania informacji. Wniosek zainteresowanego pociąga za sobą po stronie dysponenta informacji obowiązek jej udostępnienia w sytuacji, gdy owa informacja publiczna jest możliwa do zidentyfikowania i znajduje się w jego posiadaniu. W sytuacji, gdy organ nie posiada żądanej informacji, nie można zobowiązać go do jej udzielenia²⁵.

Ograniczenia podmiotowe i przedmiotowe zastosowania przepisów u.d.i.p. bez wątpienia stanowią istotną gwarancję bezpieczeństwa obiegu dokumentów w sądach administracyjnych. Celem u.d.i.p. jest bowiem poddanie kontroli społecznej działania organów władzy publicznej, osób i jednostek organizacyjnych wykonujących zadania publiczne lub gospodarujących mieniem publicznym, i uczynienie ich bardziej transparentnymi. Nie jest nim natomiast narażenie obywatela na utratę prywatności oraz poddanie jego działań i zachowań osądowi „każdego”, kto tego chce. W aktach sądowych znajdują się różne dokumenty i informacje, które udostępnione, nawet po uniemożliwieniu zapoznania się wnioskodawcy z danymi osobowymi, mogą zagrozić naruszeniem praw strony do ochrony jej godności, prawa do prywatności i dobrego imienia. Zwłaszcza, że z praktyki sądowej wynika, że w przeważającej liczbie spraw wnioskodawca może poznać dane osobowe strony, której akta sprawy dotyczą, podając sygnaturę sprawy. Ich zanonimizowanie nie chroni podmiotów biorących udział w postępowaniu przed ujawnieniem informacji podlega-

²³ Wyrok WSA w Krakowie z dnia 13 listopada 2007 r. sygn. akt II SAB/Kr 58/07, publ. <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>.

²⁴ Wyrok WSA Białymstoku z dnia 3 września 2015 r. sygn. akt II SAB/Bk 45/15, publ. <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>.

²⁵ Wyrok NSA z dnia 10 października 2012 r. sygn. akt I OSK 1499/12, publ. <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>.

jących ochronie w świetle norm konstytucyjnych zawartych w art. 30 i 47 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Zgodnie z tymi przepisami przyrodzona i niezbywalna godność człowieka stanowi źródło wolności, oraz praw człowieka i obywatela. Jest ona nienaruszalna, a jej poszanowanie i ochrona jest obowiązkiem władz publicznych. Poza tym każdy ma prawo do ochrony prawnej życia prywatnego, rodzinnego, czci i dobrego imienia oraz do decydowania o swoim życiu osobistym.

4. TWORZENIE I PROWADZENIE AKT SPRAW SĄDOWYCH

Należy jeszcze zwrócić uwagę na zagadnienia dotyczące dokumentów w sądach administracyjnych od strony technicznej, które dają gwarancję bezpieczeństwa ich obiegu, tj. tworzenia i prowadzenia akt spraw sądowych, ich udostępniania oraz postępowania z nimi po zakończeniu postępowania sądowno-administracyjnego.

Na podstawie art. 11 P.u.s.a. Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego wydał zarządzenie nr 14 z dnia 6 sierpnia 2015 r. w sprawie ustalenia zasad biurowości w sądach administracyjnych (zwane dalej „zarz.”), które określa zasady obejmujące w szczególności: rodzaje i przeznaczenie wszystkich urządzeń ewidencyjnych, prowadzenia akt spraw sądowych, obiegu korespondencji, wykonywania typowych czynności kancelaryjnych (§ 1 ust. 1). Zasady te stosuje się w sekretariatach wydziałów orzeczniczych sądów administracyjnych, a także w innych jednostkach organizacyjnych, które są powołane do wykonywania zadań powierzonych Prezesowi Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz prezesom wojewódzkich sądów administracyjnych (§ 1 ust. 2 zarz.).

Zasady biurowości obejmują przede wszystkim zasady zakładania i prowadzenia akt sprawy. Zakłada się je – zgodnie z § 20 ust. 1 zarz. – na podstawie zarządzenia przewodniczącego wydziału w przedmiocie zarejestrowania skargi lub wniosku o wszczęcie postępowania oraz założenia akt sprawy (zwane zarządzeniem wstępnym). Akta tworzy się w postaci papierowej albo w postaci elektronicznej (§ 3 ust. 1 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 18 kwietnia 2011 r. w sprawie sposobu postępowania z aktami spraw sądowno-administracyjnych w wojewódzkich sądach administracyjnych i Naczelny Sądzie Administracyjnym; Dz.U. Nr 89, poz. 505 ze zm.²⁶; zwa-

²⁶ Rozporządzenie to straciło moc z dniem 11 lutego 2017 r. w związku z uchynieniem mocą art. 4 pkt 1 ustawy z dnia 10 stycznia 2014 r. o zmianie ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 183) art. 12a § 5 P.p.s.a., stanowiącego podstawę do podjęcia tego rozporządzenia, jednakże – zgodnie z art. 11 pkt 3 powołanej ustawy zmieniającej, w brzmieniu nadanym art. 2 ustawy z dnia 1 marca 2018 r. o zmianie ustawy o ewidencji ludności, ustawy o zmianie ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne oraz niektórych innych ustaw oraz ustawy – Prawo o aktach stanu cywilnego (Dz.U. z 2018 r. poz. 696) – jej art. 4, wprowadzający zmiany w P.p.s.a., wejdzie w życie dopiero z dniem 31 maja 2019 r.

ne dalej „rozp. PRP”). Wyboru postaci akt danej sprawy dokonuje przewodniczący wydziału w zarządzeniu wstępnym (§ 3 ust. 2 rozp. PRP). Akta spraw w postaci papierowej umieszcza się w oddzielnych okładkach, oznaczonych co najmniej sygnaturą sprawy oraz symbolem sprawy (§ 4 ust. 1 rozp. PRP). Karty akt numeruje się i trwale łączy, używając środków, które nie degradują struktury fizycznej dokumentacji (§ 4 ust. 2 rozp. PRP). O zmianie ich numeracji należy uczynić adnotację z podaniem przyczyny zmiany. Adnotację opatrzoną skróconym podpisem zamieszcza się na karcie, której numerację zmieniono, a gdy zmiana dotyczy numeracji kilku kolejnych kart – na pierwszej z nich (§ 21 ust. 5 zarz.). W przypadku, gdy akta administracyjne nie odpowiadają przepisom o ich prowadzeniu obowiązującym organ administracji publicznej, przewodniczący wydziału wzywa organ administracji do skompletowania i uporządkowania akt w wyznaczonym terminie (§ 22 ust. 1 zarz.). Akta, których zawartość nie przekracza 200 kart, stanowią jeden tom; na ostatniej stronie kierownik sekretariatu lub osoba przez niego upoważniona poświadcza liczbę kart zawartych w tomie (§ 25 ust. 1 zarz.). W przypadku, gdy liczba kart przekracza 200, należy założyć tom następny, zachowując ciągłość numeracji kart. Na okładce, z prawej strony, obok słowa „AKTA”, oznacza się cyfrą rzymską numer kolejnego tomu (§ 25 ust. 2 zarz.). Dla spraw rozpoznawanych i rozstrzyganych łącznie prowadzi się jedne akta pod jedną sygnaturą. Jeżeli dla tych spraw były założone osobne akta, należy je trwale połączyć i prowadzić pod numerem akt najwcześniej założonych. Sygnatury spraw dołączonych należy umieścić w nawiasie na okładce akt (§ 26 zarz.). W razie rozłączenia spraw, dla sprawy wyłączonej zakłada się osobne akta. Sprawę wyłączonej wpisuje się do właściwego repertorium pod nowym numerem porządkowym. Sygnaturę sprawy, z której dokonano wyłączenia, zamieszcza się w nawiasie na okładce akt (§ 27 ust. 1 zarz.). W przypadku, gdy sprawa została wyłączona, należy – w miarę potrzeby – wyłączyć karty niezbędne do założenia osobnych akt lub sporządzić w tym celu uwierzytelnione odpisy (§ 27 ust. 2 zarz.). Akta w sekretariatach przechowuje się w szafach zamykanych, w określonym układzie: np. akta spraw oczekujących na wyznaczenie terminu posiedzenia, akta spraw wyznaczonych na posiedzenie, akta spraw oczekujących na wykonanie określonych czynności, akta spraw, w których postępowanie zawieszono, oraz akta spraw przygotowanych do przekazania do archiwum zakładowego (§ 34 zarz.).

Określonymi zasadami pracownicy sądu administracyjnego kierują się również przy przyjmowaniu i wysyłaniu korespondencji. Pisma nadesłane do sądu w zamkniętych kopertach wyjmuje z koperty wyznaczony pracownik sądu. Pisma adresowane do prezesa sądu doręczają się prezesowi sądu (lub upoważnionemu pracownikowi) bez otwierania kopert. Pisma adresowane imiennie doręczają się adresatom także bez otwierania kopert (§ 3 zarz.). Na piśmie wpływającym do sądu umieszcza się adnotację zawierającą nazwę sądu, datę wpływu pisma, informację o załącznikach oraz podpis przyjmującego pismo. Do pisma załącza się kopertę, w której go otrzymano. Na pismach

złożonych osobiście zamieszcza się adnotację „osob.” (§ 4 zarz.). Na żądanie osoby wnoszącej pismo do sądu, pracownik prowadzący biuro podawcze lub upoważniony do przyjmowania korespondencji poświadcza przyjęcie pisma na jego fotokopii lub w książce doręczeń (§ 5 zarz.). Pismo wpływające do sądu kierownik sekretariatu przedstawia przewodniczącemu wydziału, który wydaje zarządzenie co do sposobu jego załatwienia (§ 13 ust. 1 zarz.). Adnotację o wykonaniu zarządzenia pracownik sekretariatu zamieszcza pod treścią zarządzenia (§ 13 ust. 2 zarz.). Zarządzenie i adnotacje o jego wykonaniu związane z przekazaniem pism i sporządzaniem dokumentów opatruje się datą i czytelnym podpisem albo skróconym podpisem i pieczętką imienną (§ 13 ust. 3 zarz.). W przypadku ustnego zgłoszenia wniosku, którego zgłoszenie nie wymaga zachowania formy pisemnej, kierownik sekretariatu lub inny upoważniony pracownik sporządza protokół przyjęcia wniosku, w którym, poza wskazaniem czasu i miejsca sporządzenia protokołu oraz osób uczestniczących w jego spisaniu, należy zamieścić oznaczenie stron i dokładnie określone żądanie wraz z podaniem istotnych okoliczności, które uzasadniają żądanie. Protokół podpisuje zgłaszający wniosek oraz pracownik sporządzający protokół (§ 19 ust. 1 zarz.). Protokół sporządza się w miarę potrzeby z odpowiednią liczbą odpisów dla osób uczestniczących w sprawie (§ 19 ust. 2 zarz.).

Pisma nadesłane w toku postępowania w sprawie dołącza się do akt w porządku chronologicznym (§ 28 ust. 1 zarz.). Pisma złożone w toku posiedzenia dołącza się do akt sprawy przed protokołem rozprawy lub posiedzenia (§ 28 ust. 3 zarz.). Dokumenty przedstawione jako dowód w sprawie, a podlegające zwrotowi po zakończeniu postępowania, umieszcza się w kopercie dołączonej do akt, ze wskazaniem na kopercie rodzaju dokumentu (§ 29 ust. 1 zarz.). W przypadku dokonywania zwrotu dokumentów należy sporządzić ich kopie i umieścić w kopercie, zamieszczając na niej adnotację o dokonaniu tych czynności. Osoba odbierająca potwierdza odbiór podpisem złożonym pod adnotacją (§ 29 ust. 2 zarz.).

Pisma i przesyłki wysyła z sądu biuro podawcze lub upoważniony pracownik, wpisując je do pocztowej książki nadawczej (§ 6 ust. 1 zarz.). Datę przekazania pisma lub przesyłki do biura podawczego odnotowuje się we właściwych aktach oraz w urządzeniach ewidencyjnych (§ 6 ust. 2 zarz.). Pisma i przesyłki mogą być – na podstawie zarządzenia prezesa sądu – doręczane przez pracownika sądowego, inną upoważnioną osobę lub organ za potwierdzeniem odbioru, bez udziału biura podawczego (§ 6 ust. 3 zarz.). Pisma wysyłane przez sąd doręcza się adresatom za zwrotnym poświadczeniem odbioru sporządzonym na ustalonym formularzu. Potwierdzenie to dołącza się do akt sprawy (§ 7 ust. 1 zarz.). W przypadku doręczenia pisma przez organ inny niż poczta stosuje się formularz potwierdzenia odbioru ustalony dla doręczania pism sądowych przez pocztę (§ 7 ust. 2 zarz.). Jeżeli pismo doręczono adresatowi obecnemu w sądzie, potwierdzenie odbioru może być dokonane w aktach sprawy (§ 7 ust. 3 zarz.). Kopię pisma wysyłanego przez sąd pozostawia się w aktach sprawy, zamieszczając na niej adnotację o dacie wysłania pisma (§ 8

zarz.). W piśmie wysyłanym przez sąd podaje się nazwę sądu, sygnaturę akt, datę podpisania pisma, stanowisko służbowe lub pełnioną funkcję podpisującego oraz jego podpis z podaniem imienia i nazwiska. Pełne brzmienie imienia i nazwiska może być zastąpione podpisem skróconym, gdy podpisujący potwierdzi to pieczęcią imienną (§ 10 ust. 1 zarz.). Dopuszczalne jest stosowanie drukowanych na piśmie informacji, zastępujących pieczętki imienne lub pieczęcie z danymi sądu, lub jego komórki organizacyjnej (§ 10 ust. 2 zarz.). Datę przekazania pisma lub przesyłki do biura podawczego odnotowuje się we właściwych aktach oraz w urządzeniach ewidencyjnych (§ 8 zd. drugie w związku z § 6 ust. 2 zarz.). Akta i ważniejsze dokumenty przesyła się jako przesyłki polecone (§ 9 zarz.). Odpowiedź winna zawierać datę i oznaczenie pisma, którego odpowiedź dotyczy (§ 10 ust. 3 zarz.). Arkusze pisma wysyłanego przez sąd należy trwale połączyć (§ 11 zarz.).

Do ewidencjonowania spraw i kontrolowania ich biegu (zarówno pomiędzy sądem administracyjnym a innym podmiotem, jak i międzywydziałowego) służą urządzenia ewidencyjne w postaci repertoriów, dzienników korespondencji, ksiąg pomocniczych (wykazy, kontrolki), skorowidzów, które zobowiązany jest prowadzić każdy sekretariat wydziału i oddziału sądu (§ 44 ust. 1 zarz.). Wpisów w urządzeniach ewidencyjnych dokonuje się niezwłocznie po zaistnieniu podstawy do ich zamieszczenia (§ 44 ust. 3 zarz.). Prowadzi się je systemem roczników z numeracją od początku roku. Można jednak używać tego samego repertorium również w latach następnych, rozpoczynając numerację na nowo z początkiem roku następnego, jeżeli liczba czystych kart wystarczy co najmniej na okres półroczny (§ 45 zarz.).

Wydania dokumentu z akt sprawy dokonuje się na zarządzenie przewodniczącego wydziału, przewodniczącego posiedzenia lub sędziego sprawozdawcy (§ 32 ust. 1 zarz.). O wydaniu dokumentów, kopii, odpisów, wyciągów i zaświadczeń należy uczynić adnotację umożliwiającą zidentyfikowanie osoby odbierającej. Osoba ta potwierdza odbiór podpisem złożonym pod adnotacją (§ 32 ust. 2 zarz.). Zadania w zakresie informowania stron o stanie spraw załatwianych w sądzie oraz udostępniania do wglądu akt spraw wykonują wydziały informacji sądowej w wojewódzkich sądach administracyjnych (§ 5 ust. 1 pkt 1 Regulaminu WSA) oraz wydział informacji sądowej w Naczelnym Sądzie Administracyjnym (§ 3 ust. 1 pkt 1 uchwały Zgromadzenia Ogólnego Sędziów NSA z dnia 8 listopada 2010 r. w sprawie regulaminu wewnętrznego urzędowania Naczelnego Sądu Administracyjnego, M.P. Nr 86, poz. 1007 ze zm.; zwanej dalej „Regulaminem NSA”). Akta spraw pobranych przez „Sekretariat Informacji o Sprawach” w celu udostępnienia ich do wglądu osobom uprawnionym – są zwracane do właściwego wydziału zawsze w dniu ich pobrania (§ 36 ust. 1 zarz.).

Po prawomocnym zakończeniu postępowania, wojewódzki sąd administracyjny niezwłocznie zwraca akta administracyjne organowi, który je nadesłał, doręczając odpis orzeczenia sądu ze stwierdzeniem daty jego prawomocności i uzasadnieniem, jeżeli było sporządzone (§ 30 ust. 1 zarz.). Sekretariat każde-

go wydziału prowadzi kontrolkę wysyłanych akt (§ 65 ust. 1 zarz.). W rubryce „uwagi” kontrolki należy wpisywać daty otrzymania nadesłanych w tym czasie pism, które po zwrocie akt należy do nich dołączyć. Do czasu zwrotu akt pisma te przechowuje się w przewidzianej do tego teczce (§ 65 ust. 2 zarz.). Kierownik sekretariatu przegląda kontrolkę w odstępach dwutygodniowych i wysyła w miarę potrzeby ponaglenia oraz zawiadamia przewodniczącego wydziału o tym, że pomimo ponaglenia, akt nie zwrócono (§ 65 ust. 3 zarz.). O wysłaniu i o zwrocie akt sporządza się adnotację we właściwym repertorium w rubryce „uwagi” (§ 65 ust. 4 zarz.).

5. POSTĘPOWANIE Z AKTAMI SĄDOWYMI PO ZAKOŃCZENIU POSTĘPOWANIA SĄDOWO-ADMINISTRACYJNEGO

Akta wszystkich zakończonych prawomocnie spraw sądowo-administracyjnych przechowuje się we właściwym sądzie przez okres niezbędny ze względu na rodzaj i charakter sprawy oraz znaczenie materiałów zawartych w aktach jako źródła informacji (art. 12a § 3 P.p.s.a.). Po okresie przechowywania akta podlegają przekazaniu do właściwych archiwów państwowych albo zniszczeniu (art. 12a § 4 P.p.s.a.). Przekazanie odbywa się na podstawie spisu zdawczo-odbiorczego sporządzonego przez kierownika sekretariatu lub osobę przez niego upoważnioną (§ 37 ust. 1 zarz.). Kierownik sekretariatu każdego wydziału prowadzi zbiór uporządkowanych chronologicznie spisów zdawczo-odbiorczych akt spraw przekazanych do archiwum zakładowego (§ 67 zarz.). Przekazanie następuje w terminach uzgodnionych z kierownikiem archiwum, nie rzadziej niż raz w roku (§ 37 ust. 2 zarz.). Spisy zdawczo-odbiorcze sporządza się – zgodnie z § 37 ust. 3 zarz. – osobno dla każdej kategorii: w czterech egzemplarzach dla akt zakwalifikowanych do materiałów archiwalnych (kategoria A) i w trzech egzemplarzach dla akt zakwalifikowanych do dokumentacji niearchiwalnej (kategoria B). Jeden egzemplarz spisu zdawczo-odbiorczego, zawierający potwierdzenie przyjęcia akt przez pracownika prowadzącego archiwum zakładowe, kierownik sekretariatu przechowuje w odrębnej teczce, zaś pozostałe egzemplarze pozostają do dyspozycji kierownika archiwum zakładowego (§ 37 ust. 4 zarz.). Datę przekazania akt do archiwum zakładowego oraz numer spisu zdawczo-odbiorczego odnotowuje się w odpowiednim repertorium w rubryce „uwagi” (§ 37 ust. 5 zarz.). Warunki i tryb przechowywania, przekazywania do archiwów państwowych oraz niszczenia akt spraw po upływie okresu ich przechowywania określa – wydane na podstawie art. 12a § 5 P.p.s.a. – rozp. PRP.

Akta spraw dzieli się na akta stanowiące materiały archiwalne oznaczane kategorią A i akta niestanowiące takich materiałów oznaczane kategorią B (§ 6 rozp. PRP). Akta spraw kategorii A po upływie okresu przechowywania we właściwym sądzie przekazuje się do właściwego archiwum państwowego (§ 7 rozp. PRP), akta spraw kategorii B – podlegają zniszczeniu (§ 8 rozp. PRP). Do akt spraw kategorii A zalicza się (§ 10 ust. 1 rozp. PRP) akta spraw: utworzonych w okresie do 1995 r. włącznie, mających znaczenie wyjątkowe ze

względu na materiał zebrany w sprawie lub ze względu na występujące w sprawie osoby, czy znaczenie precedensowe (w szczególności spraw dotyczących systemu źródeł prawa administracyjnego oraz prawnych form działania administracji, w których sąd administracyjny skierował pytanie prawne do Trybunału Konstytucyjnego albo do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej), w których Naczelny Sąd Administracyjny w składzie siedmiu sędziów, całej Izby lub w pełnym składzie podjął uchwałę zawierającą rozstrzygnięcie zagadnienia prawnego budzącego poważne wątpliwości w konkretnej sprawie sędowo-administracyjnej, lub uchwałę wyjaśniającą przepisy prawne, których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych oraz akta co najmniej pięciu spraw z każdego roku i z każdego rodzaju spraw rozpoznawanych przez sąd administracyjny, przewidzianych w wykazie symboli spraw sędowo-administracyjnych. Zaliczenia do akt spraw utworzonych w okresie do 1995 r. włącznie dokonuje w ciągu 2 lat od dnia wejścia w życie rozporządzenia pracownik odpowiedzialny za archiwum zakładowe (§ 10 ust. 2 pkt 1 rozp. PRP), akt co najmniej pięciu spraw z każdego roku i z każdego rodzaju spraw rozpoznawanych przez sąd administracyjny – co roku komisja powoływana przez prezesa sądu w celu przeprowadzenia czynności związanych z brakowaniem akt (§ 10 ust. 2 pkt 3 rozp. PRP), natomiast pozostałych akt – po zakończeniu postępowania sądowego przewodniczący rozprawy lub posiedzenia (§ 10 ust. 2 pkt 2 rozp. PRP). Akta spraw niezaliczonych do akt spraw kategorii A, zalicza się do kategorii B (§ 10 ust. 4 rozp. PRP). Dyrektor właściwego archiwum państwowego może dokonać zmian w zakresie zaliczenia akt spraw do kategorii archiwalnych (§ 10 ust. 5 rozp. PRP). Akta spraw kategorii A przechowuje się w sądzie administracyjnym przez okres 30 lat (§ 11 ust. 1 rozp. PRP), kategorii B – przez 10 lat, gdy postępowanie zakończyło się wydaniem wyroku (§ 11 ust. 2 pkt 1 rozp. PRP), bądź przez 5 lat, gdy postępowanie zakończyło się w inny sposób (§ 11 ust. 2 pkt 2 rozp. PRP). Okresy przechowywania akt spraw w sądzie liczy się od początku roku kalendarzowego następującego po roku, w którym ukończono czynności sądowe związane z wykonaniem orzeczenia lub zarządzenia kończącego postępowanie w sprawie (§ 12 ust. 1 rozp. PRP). Jeżeli nie zachodzi potrzeba wykonywania tych czynności okres przechowywania akt spraw, liczy się od uprawomocnienia się orzeczenia lub zarządzenia (§ 12 ust. 2 rozp. PRP). Akta, dla których rozpoczęto liczenie okresu przechowywania, przechowuje się w archiwum zakładowym sądu, stosując właściwe zabezpieczenia przed dostępem osób postronnych, a także środki ochrony przed utratą i ich zniszczeniem (§ 13 rozp. PRP).

Zarządzenie o przekazaniu akt do archiwum państwowego lub do zniszczenia wydaje prezes sądu (§ 14 rozp. PRP). Przed przekazaniem akt spraw do zniszczenia prezes powołuje komisję w celu przeprowadzenia czynności związanych z brakowaniem akt, której przewodniczy sędzia (§ 16 ust. 1 rozp. PRP). Komisja może w uzasadnionych wypadkach zaproponować zmianę kwalifikacji akt spraw z kategorii B na kategorię A lub przedłużyć ustalony

pierwotnie czas przechowywania akt spraw kategorii B. Komisja nie może dokonać zmiany kwalifikacji akt spraw zaliczonych do kategorii A (§ 16 ust. 2 rozp. PRP). Propozycja komisji podlega na wniosek prezesa zatwierdzeniu przez dyrektora archiwum państwowego (§ 16 ust. 3 rozp. PRP). Z przeprowadzonych prac komisja sporządza protokół, który przedstawia prezesowi do zatwierdzenia (§ 16 ust. 4 rozp. PRP). Protokół zalicza się do kategorii A (§ 16 ust. 5 rozp. PRP). Akta spraw, w których nie ukończono wszystkich czynności związanych z wykonaniem orzeczenia, nie mogą być przekazane archiwom lub do zniszczenia (§ 17 rozp. PRP). Przekazanie do zniszczenia następuje po uzyskaniu zgody dyrektora archiwum państwowego (§ 18 rozp. PRP).

Zgodnie z zarządzeniem nr 13 Prezesa NSA z dnia 8 grudnia 2003 r. w sprawie archiwów zakładowych w sądach administracyjnych (zwane dalej „zarz. PNSA”) dokumentacja powstająca w wyniku działalności Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych, w których powstają materiały archiwalne podlegające przekazaniu do archiwów państwowych, po wykorzystaniu w bieżącej działalności komórek organizacyjnych, jest przechowywana w archiwach zakładowych. Zgodnie z Instrukcją w sprawie organizacji i zakresu działania archiwów zakładowych w sądach administracyjnych, stanowiącą załącznik do zarz. PNSA, archiwum zakładowe służy do czasowego przechowywania dokumentacji powstałej w toku działalności jednostki organizacyjnej, w której zostało utworzone (§ 1 ust. 1 zarz. PNSA). Dokumentację – zgodnie z § 1 ust. 2 zarz. PNSA – archiwum przechowuje do czasu przekazania jej do archiwum państwowego (materiały archiwalne – kategoria A) lub do zniszczenia (dokumentacja niearchiwalna kategoria B). Do zakresu działania archiwum zakładowego w sądzie administracyjnym należy (§ 2 zarz. PNSA): przyjmowanie dokumentacji z poszczególnych komórek organizacyjnych sądu, przechowywanie i zabezpieczenie przyjętej dokumentacji oraz prowadzenie jej ewidencji i udostępnianie osobom upoważnionym, przygotowanie i przekazywanie dokumentacji stanowiącej materiały archiwalne do właściwego archiwum państwowego, inicjowanie brakowania dokumentacji niearchiwalnej, udział w komisyjnym jej brakowaniu, przekazywanie wybrakowanych materiałów do zniszczenia, utrzymywanie stałej współpracy z właściwym archiwum państwowym oraz ze Stowarzyszeniem Archiwistów Polskich, a zwłaszcza z działającą w jego ramach organizacyjną Sekcją Archiwistów Wymiaru Sprawiedliwości.

Dokumentacja podlegająca przechowywaniu w archiwum zakładowym dzieli się na kategorie oznaczone symbolami: „A” – dokumentacja stanowiąca materiały archiwalne w rozumieniu przepisów ustawy o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach, którą po ustalonym okresie przechowywania przekazuje się do właściwego archiwum państwowego (§ 3 ust. 1 pkt 1 zarz. PNSA), „B” – dokumentacja niearchiwalna, o czasowym znaczeniu praktycznym, która po ustalonym okresie przechowywania podlega brakowaniu (§ 3 ust. 1 pkt 2 zarz. PNSA), „BE” – dokumentacja niearchiwalna, o czasowym znaczeniu praktycznym, która po ustalonym okresie przechowywania

podlega ekspertyzie właściwego archiwum państwowego a ze względu na jej charakter, treść i znaczenie może być uznana za materiały archiwalne (kategoria A) (§ 3 ust. 1 pkt 3 zarz. PNSA)²⁷. W archiwum zakładowym może znajdować się tylko zaewidencjonowana dokumentacja (§ 3 ust. 2 zarz. PNSA). Okres przechowywania akt w sądzie liczy się od początku roku kalendarzowego następującego po roku, w którym akta zostały wytworzone lub w którym postępowanie sądowe zakończono (§ 4 zarz. PNSA). Materiały archiwalne (kategoria „A”) są przechowywane w archiwach zakładowych przez okres 25 lat, a następnie przekazuje się je do archiwum państwowego (§ 6 ust. 1 zarz. PNSA). Okresy przechowywania dokumentacji zaliczonej do kategorii „B” są oznaczone cyframi arabskimi umieszczonymi obok symbolu „B”, np. materiały, które należy przechowywać przez 5 lat mają oznaczenie „B-5”. Dokumentację mającą krótkotrwałe znaczenie praktyczne, która po pełnym jej wykorzystaniu jest przekazywana na makulaturę, oznacza się symbolem „Bc” (§ 6 ust. 2 zarz. PNSA).

Kierownik i pozostali pracownicy archiwum zakładowego powinni posiadać co najmniej wykształcenie średnie i odpowiednie przygotowanie zawodowe, np. ukończone kursy dla archiwistów. Absolwent studiów wyższych powinien legitymować się przygotowaniem zawodowym w zakresie archiwistyki (§ 8 ust. 1 zarz. PNSA). Pracownicy archiwum powinni być przeszkoleni również teoretycznie i praktycznie w zakresie ochrony przeciwpożarowej (§ 8 ust. 2 zarz. PNSA). Do ich obowiązków, poza czynnościami związanymi z prowadzeniem archiwum, należy stałe pogłębianie kwalifikacji zawodowych w ścisłej współpracy z archiwum państwowym oraz z Sekcją Archiwistów Wymiaru Sprawiedliwości działającą w ramach Stowarzyszenia Archiwistów Polskich (§ 8 ust. 3 zarz. PNSA). Za prawidłowe funkcjonowanie archiwum odpowiada jego kierownik lub inny wyznaczony przez prezesa sądu samodzielny pracownik (§ 9 ust. 1 zarz. PNSA). Do obowiązków kierownika – poza realizowaniem podstawowych zadań tej komórki – należy sporządzanie rocznego planu pracy archiwum z uwzględnieniem przewidywanej liczby dokumentacji przeznaczonej do przejęcia, uporządkowania, wybrakowania oraz przekazania materiałów archiwalnych do archiwum państwowego i sporządzanie sprawozdania z rocznej działalności archiwum (§ 9 ust. 2 zarz. PNSA)²⁸.

²⁷ Szczegółowy podział dokumentacji kategorii „A” i „B” jest określony w jednolitym rzeczowym wykazie akt, z zakresu obsługi administracyjnej sądu ustalonym w instrukcji kancelaryjnej przez Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego – dla dokumentacji powstałej w Naczelnym Sądzie Administracyjnym i prezesa wojewódzkiego sądu administracyjnego – dla dokumentacji powstałej w tym sądzie – na podstawie przykładowego wykazu akt typowych stanowiącego załącznik do rozporządzenia Ministra Kultury z dnia 16 września 2002 r. (Dz.U. nr 167, poz. 1375).

²⁸ Sprawozdanie z działalności archiwum zakładowego za okres roczny składa jego kierownik osobiście sprawującej bezpośredni nadzór nad archiwum zakładowym w I kwartale roku następnego. Odpis sprawozdania z działalności archiwum zakładowego, osoba sprawująca bezpośredni nadzór nad archiwum przekazuje do wiadomości właściwemu archiwum państwowemu.

Lokal archiwum zakładowego powinien składać się z magazynu, w którym przechowywana jest dokumentacja, pokoju biurowego oraz oddzielnego pomieszczenia na makulaturę (§ 12 zarz. PNSA). Magazyn powinien być suchy, dobrze wietrzony, równomiernie ogrzewany w ciągu roku, dostatecznie przestronny, zapewniający rezerwę wolnego miejsca na regałach, wyposażony w termostat pokojowy i higrometr (temperatura nie może przekraczać 14° do 20°, a wilgotność 45% do 60%), zabezpieczony przed pożarem i wyposażony w sprzęt przeciwpożarowy oraz zabezpieczony przed włamaniem przez okratowanie okien, obicie blachą drzwi i zaopatrzenie ich w mocne zamki (§ 13 zarz. PNSA). W magazynie powinna znajdować się dostateczna liczba regałów wykonanych z metalu, które ustawia się prostopadle do ściany, w której znajduje się okno i w odpowiednim oddaleniu od urządzeń grzewczych, w sposób zapewniający należyte wykorzystanie powierzchni i łatwy dostęp do dokumentacji (§ 14 ust. 1 zarz. PNSA)²⁹. Regały powinny być oznakowane cyframi rzymskimi, a poszczególne półki – cyframi arabskimi. Oznakowane w ten sposób miejsce złożenia określonej dokumentacji odnotowuje się w spisie zdawczo-odbiorczym, co umożliwi łatwe wyszukiwanie potrzebnych materiałów (§ 14 ust. 3 zarz. PNSA). W magazynie powinna znajdować się ponadto szafa pancerna do przechowywania dokumentacji zawierającej informacje niejawne, zakwalifikowane do klauzuli „poufne” (§ 15 zarz. PNSA). Pokój biurowy powinien być wyposażony w odpowiedni sprzęt i materiały umożliwiające pracę personelowi archiwum oraz osobom korzystającym na miejscu z udostępnianych materiałów (§ 16 zarz. PNSA). Prawo wstępu do archiwum zakładowego mają tylko pracownicy archiwum, ich przełożeni, upoważnieni przedstawiciele organów kontroli oraz osoby upoważnione do korzystania z dokumentacji przechowywanej w pomieszczeniach archiwum (§ 17 zarz. PNSA).

Archiwum przejmuje z poszczególnych komórek organizacyjnych dokumentację zgromadzoną w teczkach aktowych, zgodnie z zasadą, że w odrębnych teczkach powinny być gromadzone akta kategorii „A” oraz akta kategorii „B” z jednakowym okresem przechowywania (§ 18 ust. 1 zarz. PNSA). W wypadku potrzeby połączenia w jednej teczce aktowej akt kategorii „A” z aktami kategorii „B”, całą zawartość teczki zalicza się do kategorii „A”. W wypadku połączenia w jednej teczce akt kategorii „B” o różnych okresach przechowywania – całą zawartość teczki zalicza się do najdłuższego (spośród ustalonych) okresu przechowywania (§ 18 ust. 2 zarz. PNSA). Dokumentacja powinna być uporządkowana w komórkach organizacyjnych przekazujących ją na przechowanie (§ 19 ust. 1 zarz. PNSA)³⁰. Przekazanie przez poszczegól-

²⁹ Przy ścianach magazynu ustawia się tzw. regały jednostronne (o szerokości 40 cm), a pozostałe regały, tzw. dwustronne (o szerokości 80 cm) ustawia się w środkowej części magazynu. Wysokość półek regałowych powinna wynosić ok. 40 cm.

³⁰ Przez uporządkowanie dokumentacji rozumie się ułożenie pism w obrębie poszczególnych akt spraw w porządku przewidzianym w instrukcji kancelaryjnej lub w przepisach szczególnych (np. w odniesieniu do akt spraw sądowych – w instrukcji o biurowości),

ne komórki organizacyjne sądu teczek do archiwum zakładowego następuje w uzgodnionych terminach na podstawie sporządzanych przez siebie „spisów zdawczo-odbiorczych akt”, osobowych dla akt kategorii „A” i kategorii „B” (§ 21 ust. 1 zarz. PNSA). Kierownik archiwum, przyjmując dokumentację, sprawdza, czy „spisy zdawczo-odbiorcze akt” są właściwie sporządzone, czy dokumentacja jest uporządkowana i czy jest zgodna ze spisem (§ 22 ust. 1 zarz. PNSA). Po dokonaniu czynności sprawdzających kierownik przyjmuje dokumentację i potwierdza jej odbiór swoim podpisem umieszczonym z lewej strony pod tekstem spisu (§ 22 ust. 2 zarz. PNSA). „Spisy zdawczo-odbiorcze akt” rejestruje się w „wykazie spisów zdawczo-odbiorczych”, w kolejności ich wpływu i nadaje im numery bieżące wykazu (§ 22 ust. 3 zarz. PNSA)³¹. Treść „spisów zdawczo-odbiorczych akt” uzupełnia się przez odnotowanie miejsca przechowywania teczki, to jest numeru regału i półki, na której odnośne teczki aktowe zostały złożone (§ 22 ust. 5 zarz. PNSA). Przejęte teczki zostają oznaczone sygnaturą archiwum składającą się z kolejnego numeru „wykazu spisów zdawczo-odbiorczych” i po znaku łamania – numeru pozycji, pod którym teczka została wpisana do „spisu zdawczo-odbiorczego akt” (§ 22 ust. 6 zarz. PNSA).

Cała dokumentacja przechowywana w archiwum jest objęta ścisłą ewidencją prowadzoną na bieżąco, służącą do kontroli liczby i stanu przechowywanego zbioru oraz ułatwiającą szybkie odszukiwanie akt w magazynie (§ 25 zarz. PNSA). Ewidencję dokumentacji stanowią „spisy zdawczo-odbiorcze akt” przekazanych do archiwum zakładowego na przechowanie, wykaz spisów zdawczo-odbiorczych, zbiór kart udostępnienia akt, spisy zdawczo-odbiorcze materiałów archiwalnych przekazywanych do archiwum państwowego, spisy

ułożenie akt w obrębie teczki w kolejności zgodnej z numeracją „spisu spraw” odpowiadającego teczce lub z numeracją zapisów we właściwym urzędzeniu ewidencyjnym (np. w repertorium), opisanie teczek przez umieszczenie na tytułowej stronie (na środku u góry – nazwy jednostki i komórki organizacyjnej, w której akta powstały, w lewym górnym rogu – znaku teczki składającego się z symbolu komórki organizacyjnej i liczbowego symbolu hasła klasyfikacyjnego z wykazu akt właściwego dla spraw złożonych w teczce, na środku – tytułu teczki, to jest słownej nazwy hasła klasyfikacyjnego z wykazu akt właściwego dla spraw złożonych w teczce; dla spraw sądowych zamiast tytułu – oznaczenie repertorium, pod tytułem teczki – dat skrajnych, tj. daty założenia pierwszej i ostatniej sprawy, której akta znajdują się w teczce), trwałe złączenie pism znajdujących się w teczkach akt kategorii „A” oraz akt oznaczonych klauzulą niejawności i ponumerowanie stron w tych aktach. Informację o liczbie stron zamieszcza się na wewnętrznej, tylnej stronie okładki, usunięcie z akt wszelkich części metalowych (zszywek, spinaczy) oraz dołączenie do każdej teczki kserokopii odpowiadającego jej „spisu spraw”. Klauzulę o zakwalifikowaniu akt znajdujących się w teczce do odpowiedniej kategorii („A” lub „B”) podpisuje kierownik komórki organizacyjnej, w której akta powstały. Nie dotyczy to akt spraw sądowych.

³¹ Jeden egzemplarz „spisu zdawczo-odbiorczego akt” otrzymuje komórka organizacyjna jako potwierdzenie przekazania dokumentacji do archiwum zakładowego; dwa egzemplarze pozostawia się w archiwum zakładowym. Jeden egzemplarz „spisu zdawczo-odbiorczego” kategorii „A” otrzymuje do wiadomości właściwe archiwum państwowe.

akt wybrakowanych i przekazanych do zniszczenia wraz z protokołami brakowania akt kategorii „B” i wydaną przez właściwe archiwum państwowe zgodą jego dyrektora na zniszczenie akt (§ 26 ust. 1 zarz. PNSA).

Dokumentacja przechowywana w archiwum zakładowym może być udostępniana dla celów służbowych oraz naukowo-badawczych w zasadzie na miejscu, a w uzasadnionych wypadkach może być wypożyczana poza pomieszczenia archiwum, za zgodą osoby sprawującej bezpośredni nadzór nad archiwum zakładowym (§ 29 ust. 1 zarz. PNSA). Udostępnianie akt dla celów innych niż służbowe następuje za zgodą prezesa sądu (§ 29 ust. 2 zarz. PNSA). Dla celów służbowych akta udostępnia się na miejscu lub wypożycza poza archiwum, ale w obrębie pomieszczeń danego sądu na podstawie „karty udostępnienia akt” wypełnianej przez pracownika komórki organizacyjnej, która chce z akt skorzystać, i podpisanej przez jej kierownika (§ 30 ust. 1 zarz. PNSA). Wypożyczanie akt poza obręb sądu może nastąpić tylko za zgodą prezesa sądu udzieloną na wniosek kierownika tej komórki organizacyjnej, w której przedmiotowe akta powstały (§ 30 ust. 2 zarz. PNSA). Archiwum udostępnia lub wypożycza tylko kompletne akta, a nie pojedyncze dokumenty z nich wyjęte (§ 31 zarz. PNSA). Akta wydaje tylko kierownik archiwum na podstawie „karty udostępnienia akt”, wkładając na miejsce wyjętych materiałów zakładkę z oznaczeniem daty wydania akt i ich znaku (§ 32 ust. 1 zarz. PNSA). Przy zwrocie materiałów kierownik sprawdza ich stan oraz odnotowuje fakt ich zwrócenia na odnośnej „karcie udostępnienia akt” – w obecności zwracającego (§ 32 ust. 2 zarz. PNSA). W przypadku stwierdzenia braków sporządza na tę okoliczność protokół w dwóch egzemplarzach. Jeden egzemplarz protokołu pozostaje w archiwum, a drugi przekazuje się kierownikowi komórki organizacyjnej, która akta wypożyczyła – w celu wyjaśnienia sprawy (§ 32 ust. 3 zarz. PNSA). W ostatnim miesiącu każdego półrocza kierownik archiwum przedstawia kierownikom poszczególnych komórek organizacyjnych wykazy akt wypożyczonych przez te komórki i nie zwróconych mimo upływu trzech miesięcy od ich wypożyczenia, z wnioskiem o zwrot wypożyczonych akt lub udzielenie informacji co do przewidywanego terminu ich zwrotu (§ 33 zarz. PNSA).

Dokumentacja niearchiwalna podlega brakowaniu po upływie okresu przechowywania podanego w klauzuli kwalifikacyjnej na te czce aktowej i w „spisie zdawczo-odbiorczym akt” (§ 34 ust. 1 zarz. PNSA). Brakowanie akt w archiwum zakładowym powinno odbywać się systematycznie – w drugim półroczu każdego roku (§ 34 ust. 2 zarz. PNSA). Polega na ocenie przydatności akt do celów praktycznych, wydzieleniu dokumentacji nieprzydatnej i przekazaniu jej na makulaturę (§ 35 ust. 1 zarz. PNSA). Czynności związane z brakowaniem akt polegają na (§ 35 ust. 2 zarz. PNSA): przejrzeniu „spisów zdawczo-odbiorczych akt” w celu wybrania tych akt, których okresy przechowywania już minęły, wydzieleniu ze zbioru archiwum zakładowego akt przewidzianych do wybrakowania i umieszczeniu ich w odrębnej grupie, sporządzeniu protokołu oceny dokumentacji niearchiwalnej, sporządzeniu spisu do-

kumentacji niearchiwalnej (aktowej) przeznaczonej na makulaturę lub zniszczenie, wystąpieniu do dyrektora archiwum państwowego z wnioskiem o wydanie zgody na zniszczenie dokumentacji niearchiwalnej oraz na podstawie uzyskanej zgody dyrektora archiwum państwowego – przekazaniu wybrakowanych akt z jednym egzemplarzem tej zgody – do zbiornicy surowców wtórnych.

Brakowanie akt odbywa się komisyjnie. W skład komisji powołanej przez prezesa sądu wchodzi: bezpośredni przełożony kierownika archiwum zakładowego, przedstawiciel komórki organizacyjnej, której akta poddawane są brakowaniu, oraz kierownik archiwum zakładowego. Przy brakowaniu akt jednym z członków komisji powinien być sędzia (§ 36 ust. 1 zarz. PNSA). Do zadań komisji należy zatwierdzenie: zakwalifikowania do zniszczenia wydzielonych akt kategorii „B”, protokołu oceny dokumentacji niearchiwalnej oraz spisu dokumentacji niearchiwalnej (§ 36 ust. 2 zarz. PNSA). Protokół oceny oraz spis dokumentacji podpisują wszyscy członkowie komisji (§ 36 ust. 3 zarz. PNSA).

Komisja w uzasadnionych przypadkach w uzgodnieniu z archiwum państwowym może dokonać zmiany kwalifikacji akt kategorii „B” na kategorię „A” oraz przedłużyć ustalony pierwotnie czas przechowywania akt kategorii „B”. Nie może natomiast zmieniać kwalifikacji akt zaliczonych w wykazie akt do kategorii „A” (§ 37 zarz. PNSA). Do czasu otrzymania zgody archiwum państwowego na zniszczenie akt – wymienione w spisie akta przechowuje się w wydzielonym miejscu, w kolejności wyszczególnienia ich w spisie przekazanym do archiwum państwowego (§ 38 zarz. PNSA). Po uzyskaniu zgody dyrektora archiwum państwowego na brakowanie akt należy: wyłączyć z akt przeznaczonych na zniszczenie oryginały dokumentów osobistych (np. dyplomy, świadectwa), doprowadzić dokumentację do stanu uniemożliwiającego odtworzenie jej treści, uzyskaną z wybrakowanych materiałów makulaturę przekazać do zniszczenia wraz z jednym egzemplarzem zgody dyrektora wydanej przez archiwum państwowe (§ 39 ust. 1 zarz. PNSA). Wyłączone z akt dokumenty przechowuje się w archiwum zakładowym i zwraca na żądanie osób zainteresowanych (§ 39 ust. 2 zarz. PNSA). Po wykonaniu powyższych czynności na podstawie zgody archiwum państwowego kierownik archiwum zakładowego sporządza „w spisach zdawczo-odbiorczych akt” przekazanych do archiwum zakładowego adnotacje o zniszczeniu tych materiałów, wpisując w stosownych rubrykach daty wybrakowania i numer zgody wydanej przez archiwum państwowe (§ 40 zarz. PNSA). Jeden egzemplarz spisu akt wybrakowanych i przekazanych do zniszczenia przechowuje się w archiwum zakładowym (§ 41 zarz. PNSA). Materiały oznaczone kategorią „BE”, po upływie okresu ich przechowywania zgłasza się archiwum państwowemu do ekspertyzy, w formie uzgodnionej z tym archiwum. Dalsze postępowanie z aktami kategorii „BE” jest uzależnione od postanowień ekspertyzy (§ 42 zarz. PNSA).

Materiały archiwalne po upływie okresu przechowywania w archiwum zakładowym przekazuje się do właściwego archiwum państwowego (§ 43 ust. 1

zarz. PNSA). Etapy i terminy przekazywania akt należy każdorazowo uzgadniać z archiwum państwowym (§ 43 ust. 2 zarz. PNSA). Przygotowanie materiałów archiwalnych do przekazania do archiwum państwowego polega na dokładnym sprawdzeniu, czy materiały te zostały uporządkowane, oraz usunięciu ewentualnych stwierdzonych nieprawidłowości (§ 44 pkt 1 zarz. PNSA). Ponadto, uzupełnia się opisy przekazywanych teczek (§ 44 pkt 2 zarz. PNSA), nadaje się materiałom archiwalnym układ strukturalno-rzeczowo-chronologicznego (tj. w obrębie poszczególnych komórek organizacyjnych, według symboli i haseł klasyfikacyjnych obowiązującego wykazu akt i z zachowaniem chronologii) (§ 44 pkt 3 zarz. PNSA) i sporządza się „spis zdawczo-odbiorczy materiałów archiwalnych” przekazywanych do archiwum (§ 44 pkt 4 zarz. PNSA). Spis zdawczo-odbiorczy sporządza się w trzech egzemplarzach. Spis ten podpisuje kierownik jednostki organizacyjnej przekazującej materiały oraz kierownik archiwum zakładowego (§ 45 ust. 1 zarz. PNSA). Do spisu zdawczo-odbiorczego dołącza się zwięzłą informację o jednostce organizacyjnej i jej strukturze organizacyjnej z okresu, w którym powstały przekazywane akta. Informację tę podpisuje kierownik jednostki organizacyjnej (§ 45 ust. 2 zarz. PNSA). Archiwum państwowe potwierdza odbiór akt na trzecim egzemplarzu spisu zdawczo-odbiorczego. Egzemplarz ten przechowuje archiwum zakładowe w oddzielnej teczce (§ 46 ust. 1 zarz. PNSA). Na podstawie spisu kierownik archiwum zakładowego sporządza w „spisach zdawczo-odbiorczych akt” przekazanych do archiwum zakładowego adnotacje o przekazaniu akt do archiwum państwowego, wpisując w stosownej rubryce datę przekazania (§ 46 ust. 2 zarz. PNSA).

Kontrolę zewnętrzną archiwum zakładowego przeprowadzać mogą przedstawiciele archiwum państwowego oraz przedstawiciele Najwyższej Izby Kontroli posiadający upoważnienie do przeprowadzenia kontroli (§ 48 zarz. PNSA). Archiwa państwowe sprawują kontrolę nad stanem i sposobem przechowywania materiałów archiwalnych w archiwach zakładowych sądów administracyjnych (§ 49 ust. 1 zarz. PNSA). Przedstawiciele archiwum państwowego sporządzają protokoły z przeprowadzonych kontroli oraz w razie potrzeby wydają zalecenia pokontrolne (§ 49 ust. 2 zarz. PNSA). Protokół z kontroli podpisuje prezes sądu i pracownik prowadzący archiwum zakładowe oraz przedstawiciel jednostki kontrolującej (§ 49 ust. 3 zarz. PNSA).

W przypadku zaprzestania działalności jednostki organizacyjnej (zniesienie, połączenie z inną jednostką) dokumentacja i jej ewidencja przekazane zostają prawnemu następcy. Kopię protokołu zdawczo-odbiorczego przekazuje się do wiadomości archiwum państwowemu (§ 50 ust. 1 zarz. PNSA). Archiwum zakładowe ulega likwidacji po całkowitym zaprzestaniu działalności jednostki organizacyjnej (§ 50 ust. 2 zarz. PNSA).

6. ZAKOŃCZENIE

1. Analizując przepisy regulujące procedurę sądowo-administracyjną, jak i ich funkcjonowanie, można dojść do przekonania, że zapewniają one gwarancje bezpieczeństwa obiegu dokumentów w sądach administracyjnych i to na każdym etapie toku postępowania, a nawet po jego zakończeniu.
2. Bezpieczeństwo to zapewnia z jednej strony P.p.s.a. odnosząca się do stron postępowania sądowo-administracyjnego, z drugiej strony – u.d.i.p., której przepisy mają zastosowanie do osób niebędących stronami tego postępowania, a żądających uzyskania informacji publicznej. Oba te akty prawne określają podmioty i warunki, jakie muszą spełniać, aby uzyskać dostęp do dokumentów z akt sądowych, wprowadzając jednocześnie szczegółowe ograniczenia przedmiotowe.
3. Pewne zastrzeżenia budzi jedynie brak szczegółowych uregulowań dotyczących udostępniania stronie skarżącej akt sądowych i akt organów, w sytuacji gdy przedmiotem zaskarżonej decyzji jest odmowa – na podstawie art. 47 ust. 3 w związku z art. 46 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności (j.t. Dz.U. z 2016 r. poz. 722 ze zm.) – udostępnienia danych osobowo-adresowych uczestnika postępowania sądowego. Udostępnienie akt sprawy może doprowadzić bowiem do ujawnienia danych, do których określona osoba nie powinna mieć dostępu. Przepisy nie przewidują procedur, które wyłączałyby stosowanie art. 12a § 2 P.p.s.a., celem uniemożliwienia dostępu osobom nieuprawnionym do danych wrażliwych, ani odmiennych procedur tworzenia akt sądowych, w których dane te nie podlegałyby ujawnieniu.
4. Powyższe zastrzeżenia można również odnieść do sytuacji, w której organy z uwagi na brak przymiotu strony w postępowaniu administracyjnym odmawiają udostępnienia wnioskodawcy akt, który następnie jako strona postępowania przed sądem administracyjnym żąda – na podstawie art. 12a § 2 P.p.s.a. – do nich dostępu. W tym przedmiocie brak jest również szczegółowych uregulowań postępowania sądowo-administracyjnego.
5. Nie bez znaczenia dla zapewnienia tego bezpieczeństwa jest również bardzo szczegółowe ewidencjonowanie dokumentów, które pozwala na śledzenie ich obiegu i daje możliwość ustalenia, kto miał do nich dostęp (odnosi się to zarówno do pracowników sądu, jak i stron czy uczestników na prawach strony).
6. Ponadto gwarancje bezpieczeństwa obiegu zapewniają procedury dotyczące postępowania z aktami sprawy po prawomocnym zakończeniu postępowania sądowo-administracyjnego, które przewidując możliwość udostępniania akt znajdujących się w archiwach zakładowych, wprowadzają ograniczenie w dostępie do nich wyłącznie w celach służbowych i naukowo-badawczych.

Literatura

- [1] Grott K., Szostak, M.: *Bezpieczeństwo obiegu dokumentów w sądach administracyjnych*. „Przegląd Nauk Stosowanych Politechniki Opolskiej” 2017, nr 17.
- [2] Woś T. (red.), Knysiak-Molczyk H., Romańska, M.: *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*. wyd. VI. Wolters Kluwer. Warszawa 2016.
- [3] Garlicki L.: *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*. Wyd. 5. Wolters Kluwer. Warszawa 2018.
- [4] Adamiak B., Borkowski J.: *Metodyka pracy sędziego w sprawach administracyjnych*. Wyd. 3. Wolters Kluwer. Warszawa 2015.
- [5] Romańska M.W: *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*. T. Woś, H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska. Warszawa 2008.
- [6] Adamiak B., Borkowski, J.: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. Wyd. 15, C.H. Beck. Warszawa 2017.
- [7] Knysiak-Molczyk H.: *Granice prawa do informacji w postępowaniu administracyjnym i sądowo-administracyjnym*. Warszawa 2013.

dr Katarzyna Grott

prof. zw. dr hab. Maciej Szostak

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

ul. Uniwersytecka 22/26, 50-145 Wrocław

katarzyna.grott@uwr.edu.pl

maciej.szostak@uwr.edu.pl

ZRÓŻNICOWANIE DZIAŁAŃ MOBBINGOWYCH W ZALEŻNOŚCI OD PŁCI I WYKSZTAŁCENIA PRACOWNIKA

Streszczenie: Przedmiotem artykułu jest mobbing jako zjawisko niekorzystne dla funkcjonowania organizacji. Celem artykułu jest oszacowanie skali zjawiska mobbingu w polskich organizacjach oraz jego intensywności (rozumianej jako ilość działań mobbingowych przypadająca na jednego mobbingowanego pracownika). Pytaniem badawczym jest, jakiego rodzaju działania mobbingowe dominują oraz czy są one zróżnicowane w zależności od płci i wykształcenia pracownika. Badanie przeprowadzono z wykorzystaniem ankiety przygotowanej na podstawie studiów literaturowych. Badaniami objęto 244 respondentów, struktura próby odpowiada zatrudnieniu w przekroju według płci i wykształcenia, zgodnie ze strukturą zatrudnienia na koniec 2015 roku. Wyniki badania wskazują, że nieco częściej mobbingowani są mężczyźni, przy czym intensywność mobbingu jest wyższa w stosunku do kobiet. Częstotliwość działań mobbingowych największa jest w przypadku osób z najniższym wykształceniem, a najniższa w odniesieniu do osób z wykształceniem wyższym. Jeśli chodzi o intensywność działań mobbingowych, ich największe nasilenie występuje w odniesieniu do osób o najniższym i najwyższym wykształceniu. Najczęściej wskazywane działania o charakterze mobbingowym („przydział nadmiernej ilości zadań do wykonania w krótkim terminie” „rozsiewanie plotek na temat pracownika”) można znacząco ograniczyć dzięki poprawie organizacji pracy i działaniom udoskonalamym kulturę organizacyjną.

DIVERSIFICATION OF MOBBING ACTIVITIES DEPENDING ON THE SEX AND EDUCATION OF THE EMPLOYEE

Summary: The subject of the article is mobbing as a phenomenon unfavorable to the functioning of the organization. The aim of this article is to estimate the scale of mobbing phenomenon in Polish organizations and its intensity (understood as the number of mobbing activities per one mobbed employee). The research question is what kind of mobbing activities are dominant and whether they vary according to gender and employee education. The survey was conducted using a survey prepared on the basis of literature studies. The study covered 244 respondents, the sample structure corresponding to employment by gender and education according to the employment structure at the end of 2015. The results indicate that men are mobbed a bit more frequently, with the intensity of mobbing being higher for women. The frequency of mobbing activities is highest in the case of people with the lowest education and the lowest in the case of people with higher education. Concerning the intensity of mobbing activities, their greatest intensity occurs in relation to employees with the lowest and highest education. The most frequently indicated mobbing activities ("assigning too many tasks in the short term", "spreading gossip about an employee") can be significantly reduced by improving work organization and organizational culture improvement.

Słowa kluczowe: mobbing, działania mobbingowe, dyskryminacja pracowników, warunki pracy, prawo pracy

Keywords: mobbing, mobbing activities, labor discrimination, working conditions, labor law.

1. WSTĘP

Mobbing jako efekt niewłaściwej organizacji pracy powoduje wymierne straty w wielu przekrojach. Wpływając negatywnie na funkcjonowanie pracowników w organizacji, psując relacje międzyludzkie i obniżając wydajność pracy, pociąga za sobą straty dla organizacji. Negatywne skutki mobbingu dotyczą także całego społeczeństwa. Celem artykułu jest oszacowanie skali zjawiska mobbingu w polskich organizacjach oraz jego intensywności (rozumianej jako ilość działań mobbingowych przypadającej na jednego mobbingowanego) i zróżnicowania w zależności od płci i poziomu wykształcenia pracownika. Pytaniem badawczym jest, jakiego rodzaju działania mobbingowe dominują oraz czy są one zróżnicowane w zależności od płci i wykształcenia pracownika?

Dla osiągnięcia celu artykułu i uzyskania odpowiedzi na postawione pytanie badawcze wykorzystano badanie przeprowadzone w oparciu o ankietę przygotowaną na podstawie studiów literaturowych. Badanie przeprowadzono z wykorzystaniem kwestionariusza internetowego w okresie od 23 grudnia 2016 r. do 6 marca 2017 r. Badaniem objęto 305 losowo wybranych osób, zatrudnionych na terenie całego kraju. Ostatecznie do badania wybrano 244 ankiety, eliminując z próby badawczej 59 respondentów, którzy w czasie badania nie pracowali. Ostatnich respondentów dobierano celowo, aby uzyskać strukturę próby odpowiadającą zatrudnieniu w przekroju według płci i wykształcenia zgodną ze strukturą zatrudnienia na koniec 2015 roku (według metodologii BAEL).

2. POJĘCIE I KONSEKWENCJE MOBBINGU

Termin mobbing wprowadził niemiecki psycholog H. Leymann na początku lat 80. XX wieku. Posłużył się on tym terminem dla zdefiniowania psychospołecznych relacji międzyludzkich zachodzących w miejscu pracy, cechujących się wrogim nastawieniem do pracownika przez innych pracowników bądź przełożonych [Godlewska-Werner, 2007: 44]. Na potrzeby artykułu można zdefiniować mobbing jako systematyczne zachowania jednostki lub grupy wymierzone przeciwko pracownikowi trwające przez dłuższy okres, które powodują poważne szkody dla jego ofiary [Kruk, 2006: 77; Browne, Smith 2008: 131–132]. Zdaniem Leymanna, trzema kryteriami decydującymi o tym, że można mówić o mobbingu są: powtarzalność, czas trwania oraz negatywne intencje. Konsekwencją działań mobbingowych jest pogorszenie się stanu psychicznego, a nawet psychosomatycznego jednostki (ofiary) i obniżenie jej pozycji w pracy [Leymann, 1990: 251–252]. Mobbing jest formą konfliktu, przy czym w odróżnieniu do zwykłego konfliktu, w przypadku mo-

bbingu strona aktywna (prześladowca, mobber) nie jest zainteresowana jego konstruktywnym rozwiązaniem, ponieważ celem mobbera jest skutecznie poniżenie ofiary i zmuszenie jej do odejścia z organizacji (lub osiągnięcie innych celów) [Marciniak, 2008: 42].

Można wyróżnić pięć kategorii form agresywnego zachowania mobbera w miejscu pracy: zachowania mogące zagrozić pozycji zawodowej ofiary (umniejszanie zasług, wyszydzanie jej opinii), działania zagrażające osobistej sferze ofiary (plotkowanie, obrażanie, przezywanie), izolacja (utrudnianie dostępu do szkoleń, urlopów, informacji), przeciążanie (obarczeniu zbyt dużą ilością zadań) i destabilizacja ofiary (ciągłe zmiany poleceń, wycofywanie uprawnień) [Rayner, Hoel, 1997: 181–191].

Badania zmierzające do ustalenia, jaki typ pracownika w większości przypadków staje się ofiarą mobbingu ze strony zwierzchników, wskazują na dwie odmienne grupy pracowników. Pierwszą grupą są pracownicy o niskich kwalifikacjach i niskim poczuciu własnej wartości, osoby mało asertywne, przekonane o swojej małej wartości na rynku pracy. Drugą grupą są pracownicy wysoko wykształceni, ambitni i kreatywni, którzy postrzegani są przez zwierzchników jako zagrożenie, a podjęte w stosunku do nich formy działań mobbingowych mają na celu zakwestionowanie kwalifikacji podwładnego [Sidor-Rządkowska, 2003: 79].

W polskim prawodawstwie instytucja mobbingu pojawiła się w Kodeksie pracy w 2004 r. W myśl art. 94³ § 2 za mobbing uważa się „działania lub zachowania dotyczące pracownika lub skierowane przeciwko pracownikowi, polegające na uporczywym i długotrwałym nękaniu lub zastraszaniu pracownika, wywołujące u niego zaniżoną ocenę przydatności zawodowej, powodujące lub mające na celu poniżenie lub ośmieszenie pracownika, izolowanie go lub wyeliminowanie z zespołu współpracowników” [Kodeks pracy, Dz.U. 1974 nr 24 poz. 141]. Sąd Najwyższy w wyroku z 2011 r. zdefiniował mobbing jako „rodzaj terroru psychicznego, stosowanego przez jedną lub kilka osób przeciwko (przeważnie) jednej osobie (...). Duża częstotliwość i długi okres utrzymywania się wrogiego zachowania powoduje psychosomatyczne oraz społeczne uszkodzenie pracownika. Narzędzia, jakimi posługuje się mobbing to szykany, zwodzenie, podstęp, intryga, plotki, oszczerstwa, czy zachowania sadystyczne” [Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 3 sierpnia 2011 r.].

Organizacja powinna dążyć do wyeliminowania zjawiska mobbingu, ze względu na negatywne skutki i koszty, jakie ze sobą niesie. Wymienia się wśród nich najczęściej: pogorszenie wizerunku firmy (skutkujące trudnościami w pozyskaniu nowych pracowników, utratą części klientów i kontrahentów), wzrost fluktuacji kadr (wzrost kosztów pozyskania i szkolenia nowych pracowników) [Ostrowska, 2013: 421–422], trudności z wdrażaniem nowych technik (ograniczające możliwość wzrostu konkurencyjność na rynku), pogorszenie relacji między pracownikami, częstsze popełnianie błędów w pracy, podejmowanie złych decyzji, niedotrzymywanie terminów przez ofiarę mobbingu [Dörre-Nowak, 2005: 248], konsekwencje finansowe i koszty spraw

sądowych. Biorąc pod uwagę fakt, że ze względów demograficznych rynek pracy w Polsce przekształca się w rynek pracownika, występowanie działań o charakterze mobbingowym zwiększa prawdopodobieństwo utraty personelu. Jeśli towarzyszyć temu będzie pogorszenie wizerunku organizacji jako pracodawcy, pojawią się trudności w zastąpieniu odchodzących pracowników, co może stać się poważnym zagrożeniem dla dalszego funkcjonowania organizacji.

Straty spowodowane mobbingiem można rozpatrywać nie tylko na poziomie przedsiębiorstwa (organizacji) ale też całej gospodarki. Na podstawie badania w Wielkiej Brytanii na temat kosztów zastraszania w miejscu pracy w 2008 r. oszacowano, że koszty związane z absencją, utratą obrotów i utratą produktywności wyniosły około 17,65 mld GBP, co stanowiło 1,5% PKB gospodarki brytyjskiej [Violence and harassment..., 2015]. Koszty mobbingu częściowo przerzucane są na społeczeństwo. Według jednego z badań aż 95% badanych ofiar mobbingu cierpi na zespół stresu pourazowego, który jest skutkiem silnie traumatycznych przeżyć [Leymann, Gustafsson, 1996: 251–252]. Część z mobbingowanych poddawana jest leczeniu i terapii. Ofiary mobbingu nie w pełni wykorzystują swój potencjał zawodowy i intelektualny, wcześniej przechodzą na emeryturę lub nawet na rentę z powodu niezdolności do pracy, dłużej pozostają bezrobotnymi [Szewczyk, 2012: 34–35].

Badanie przeprowadzone w Polsce w maju 2014 r. przez Centrum Badania Opinii Społecznej na reprezentatywnej próbie wykazało, że 8% respondentów było szykanowanych przez współpracowników, a 28% respondentów było szykanowanych przez przełożonych bądź innych współpracowników w swoich miejscach zatrudnienia. Więcej niż jedna trzecia pracowników (36%) doznała przynajmniej jednego rodzaju niestosownego traktowania, w tym 14% doświadczyło jednego rodzaju szykan, 10% dwóch albo trzech, a 12% dotkniętych czterech lub więcej rodzajów szykan [CBOS, 2014].

Jeśli chodzi o skutki mobbingu, badanie przeprowadzone w Polsce w 2010 roku na reprezentatywnej grupie respondentów wskazało, że najczęstszymi konsekwencjami z perspektywy ofiary mobbingu są: spadek zaangażowania w pracę, mniejsza efektywność wykonywanych zadań oraz korzystanie ze zwolnień lekarskich. Najrzadziej deklarowano skutki w postaci: strat finansowych bądź rzeczowych, rezygnacji z pracy i wyboru statusu bezrobotnego albo osoby biernej zawodowo (przejście na rentę albo emeryturę) [Miedzik, 2010: 43–44].

3. SKALA I RODZAJE DZIAŁAŃ MOBBINGOWYCH W ZALEŻNOŚCI OD PŁCI I POZIOMU WYKSZTAŁCENIA PRACOWNIKA

Ankieta wykorzystana w badaniu składała się z 27 uporządkowanych, zamkniętych pytań podzielonych na 5 następujących części: aktualna aktywność zawodowa, charakterystyka obecnego miejsca pracy, częstotliwość występowania określonych zjawisk, wiedza badanych na temat mobbingu i doświadczenia w poprzednich miejscach zatrudnienia oraz metryczka. W kwestiona-

riuszu ankiety jako punkt odniesienia wykorzystano klasyfikację zachowań charakterystycznych dla mobbingu według Leymanna. Wybrano 21 zachowań spośród 45 wymienionych przez Leymanna, wyboru dokonano na podstawie najczęściej występujących działań mobbingowych w polskich przedsiębiorstwach (instytucjach, organizacjach), wyodrębnionych na podstawie literatury (w tym publikowanych wyników badań).

Respondenci określali częstotliwość doświadczania niewłaściwych zachowań w miejscu pracy za pomocą pięciostopniowej skali (nigdy, czasem, rzadko, często, zawsze). Jako kryterium doświadczenia mobbingu przyjęto, że respondent doświadczył mobbingu, jeśli w przypadku co najmniej jedno spośród 21 zachowań było w stosunku do niego stosowane „często” bądź „zawsze”. Dla całej próby badawczej, udział respondentów, których dotknął mobbing wyniósł 34,8% (85 osób na 244 ankietowane).

Próba badawcza objęła 110 kobiet i 124 mężczyzn. Odpowiedzi wskazujące, że działania o charakterze mobbingowym są w stosunku do nich stosowane „często” bądź „zawsze” udzieliły 32 kobiety i 53 mężczyzn. Wskazuje to na wyraźnie częstsze działania mobbingowe w stosunku do mężczyzn (39,6% ankietowanych) niż kobiet (29,1%).

Jako sposób określenia intensywności działań mobbingowych, przyjęto proporcję między liczbą wskazań na działania mobbingowe (występujące „często” bądź „zawsze”) a liczbą respondentów zaliczonych do grupy mobbingowanych. Wyższa jest średnia arytmetyczna wskazań w przypadku kobiet (3,8 działania mobbingowego na jedną kobietę zaliczoną do grupy mobbingowanych) niż mężczyzn (3,1). Tabela 1 zawiera zestawienie wskazań dotyczących działań mobbingowych, z którymi spotkali się ankietowani w przekroju według płci.

Wśród dominujących rodzajów działań mobbingowych respondenci obu płci wskazywali najczęściej na „obgadywanie” (17,3% wskazań „często” i „zawsze” wśród kobiet oraz 24,6% wskazań „często” i „zawsze” wśród mężczyzn) i „przydział nadmiernej ilości zadań niemożliwych do wykonania w krótkim terminie” (11% wskazań kobiet oraz 14,9% wskazań mężczyzn). Częstym działaniem o charakterze mobbingowym wskazywanym przez mężczyzn było także „rozsiewanie plotek na temat pracownika” (16,4%). Poza tym mężczyźni wskazywali na „izolowanie stanowiska pracy” i „ignorowanie”.

Tabela 1.

Działania mobbingowe w zależności od płci respondenta (udziały procentowe w grupie mobbingowanych)

Działania mobbingowe	Częstotliwość	Płeć	
		kobiety	mężczyźni
1. Ograniczanie możliwości swobodnego wypowiedzenia się	często	6,4	3,7
	zawsze	0,9	0
2. Bezpodstawne krytykowanie wykonywanej pracy	często	6,4	5,2
	zawsze	0	0

3. Groźby lub pogrożki ustne bądź pisemne	często	3,6	2,2
	zawsze	0	0
4. Notoryczne przerywanie wypowiedzi	często	6,4	1,5
	zawsze	0,9	0
5. Krytykowanie życia prywatnego	często	1,8	3,0
	zawsze	0	0
6. Unikanie kontaktów przełożonego lub współpracowników	często	3,6	0
	zawsze	0	1,5
7. Izolowanie stanowiska pracy	często	4,5	8,2
	zawsze	0	0
8. Ignorowanie	często	4,5	6,7
	zawsze	0	1,5
9. Ośmieszanie oraz wyśmiewanie	często	3,6	3,7
	zawsze	1,8	0,7
10. Rozsiewanie plotek na temat pracownika	często	4,5	13,4
	zawsze	3,6	3,0
11. Sugerowanie choroby psychicznej	często	1,8	2,2
	zawsze	0	0,7
12. Obgadywanie	często	10,0	19,4
	zawsze	7,3	5,2
13. Kwestionowanie podejmowanych decyzji i umiejętności	często	6,4	3,0
	zawsze	0,9	0,7
14. Zmuszanie do wykonywania prac naruszających godność osobistą	często	0,9	2,2
	zawsze	0	0,7
15. Nieprzydzielanie żadnych zadań	często	1,8	2,2
	zawsze	0	0
16. Odbieranie wcześniej zleconych prac	często	2,7	3,0
	zawsze	1,8	0
17. Zlecenie wykonywania bezsensownych prac	często	6,4	5,2
	zawsze	1,8	0,7
18. Przydział nadmiernej ilości zadań niemożliwych do wykonania w krótkim terminie	często	5,5	13,4
	zawsze	5,5	1,5
19. Przydzielanie prac szkodliwych dla zdrowia	często	0,9	3,0
	zawsze	0	0,7
20. Znęcanie się fizyczne	często	0,9	1,5
	zawsze	0	0
21. Znęcanie się psychiczne	często	3,6	3,0
	zawsze	0,9	0

Źródło: Badania własne

Jeśli chodzi o kobiety, wśród działań mobbingowych, z którymi się spotkały, wskazywały na: „zlecenie wykonywania bezsensownych prac”, „ograniczenie możliwości swobodnego wypowiedzania się”, „notoryczne przerywanie wypowiedzi”, „kwestionowanie podejmowanych decyzji i umiejętności”. Mobbberzy posługują się zatem nieco innymi narzędziami w stosunku do kobiet, w których próbuje się wzbudzić brak zaufania do swoich kompetencji (obniżyć samoocenę) i mężczyzn, których odcina się od ewentualnych sojuszników.

Należy zwrócić uwagę, że najczęściej wymieniane działania o charakterze mobbingowym przynajmniej częściowo mogą wskazywać na problemy przedsiębiorstw ze sprawną organizacją pracy i kulturą organizacyjną. „Przydział nadmiernej ilości zadań niemożliwych do wykonania w krótkim terminie” może być w większym stopniu skutkiem złego planowania i realizacji zadań (braku nadzoru nad postępami i w konsekwencji spiętrzenia pracy tuż przed upływem terminu ich wykonania) niż działaniem zamierzonym, skierowanym przeciw pracownikowi. „Obgadywanie” i „rozsiewanie plotek na temat pracownika” może wskazywać na problemy z kulturą organizacji. Działania takie prawdopodobnie pochodzą nie tylko ze strony przełożonego ale także współpracowników.

pozytywną stroną uzyskanych wyników jest rzadkie występowanie działań mobbingowych, które można zaliczyć do zamierzonych i stosowanych w celu dręczenia pracownika (groźby, pogrożki, ośmieszanie, sugerowanie choroby psychicznej, zmuszanie do wykonywania prac naruszających godność osobistą, znęcanie się fizyczne i psychiczne).

W tabeli 2 zawarto odpowiedzi respondentów na temat działań mobbingowych, które w stosunku do nich stosowano, w przekroju według wykształcenia. Najliczniejszą grupą w próbie badawczej były osoby z wykształceniem wyższym (81 osób), kolejne co do liczebności grupy były osoby z wykształceniem: policealnym lub średnim zawodowym (65 osób), zasadniczym zawodowym (62 osoby), średnim ogólnokształcącym (25 osób), i podstawowym (14 osób). Odpowiedzi wskazujące, że działania o charakterze mobbingowym są w stosunku do nich stosowane „często” bądź „zawsze” udzieliło odpowiednio: 7 osób z wykształceniem podstawowym (50% tej grupy) 23 osoby z wykształceniem zasadniczym zawodowym (37,1%), 8 osób z wykształceniem ogólnokształcącym (36,4%), 23 osoby z wykształceniem średnim zawodowym lub policealnym (35,4%) oraz 24 osoby z wykształceniem wyższym (29,6%). Najczęściej zatem działania mobbingowe dotyczą osób z wykształceniem podstawowym, a najrzadziej osób z wykształceniem wyższym. Co do pozostałych grup, udział zgłaszających działania mobbingowe spada wraz z wykształceniem, różnice nie są jednak znaczące.

Tabela 2.

Działania mobbingowe w zależności od wykształcenia respondenta (udziały procentowe w grupie mobbingowanych)

Dz.* mob.	Często- tliwość	Wykształcenie				
		wyższe	policealne lub średnie zawodowe	średnie ogólnoksz- tałcące	zasadnicze zawodowe	podsta- wowe
1.	często	7,4	1,5	4,5	4,8	7,1
	zawsze	0	0	4,5	0	0
2.	często	7,4	3,1	4,5	3,2	21,4
	zawsze	0	0	0	0	0
3.	często	4,9	1,5	4,5	1,6	0
	zawsze	0	0	0	0	0
4.	często	2,5	1,5	9,1	4,8	7,1
	zawsze	1,2	0	0	0	0
5.	często	1,2	3,1	0	3,2	7,1
	zawsze	0	0	0	0	0
6.	często	2,5	0	0	1,6	7,1
	zawsze	1,2	1,5	0	0	0
7.	często	3,7	6,2	4,5	9,7	14,3
	zawsze	0	0	0	0	0
8.	często	6,2	4,6	4,5	6,5	7,1
	zawsze	0	1,5	0	0	7,1
9.	często	2,5	1,5	0	4,8	21,4
	zawsze	3,7	0	0	0	0
10.	często	6,2	9,2	4,5	14,5	14,3
	zawsze	4,9	1,5	0	1,6	14,3
11.	często	2,5	0	4,5	3,2	0
	zawsze	1,2	0	0	0	0
12.	często	12,3	13,8	22,7	14,5	0
	zawsze	6,2	3,1	4,5	8,1	14,3
13.	często	3,7	4,6	0	3,2	21,4
	zawsze	1,2	0	0	1,6	0
14.	często	1,2	1,5	0	3,2	0
	zawsze	1,2	0	0	0	0
15.	często	3,7	3,1	0	0	0
	zawsze	0	0	0	0	0
16.	często	3,7	3,1	0	1,6	7,1
	zawsze	2,5	0	0	0	0
17.	często	4,9	4,6	9,1	4,8	14,3
	zawsze	2,5	1,5	0	0	0

18	często	7,4	13,8	4,5	9,7	14,3
	zawsze	6,2	0	4,5	3,2	0
19.	często	1,2	0	0	4,8	7,1
	zawsze	0	1,5	0	0	0
20.	często	1,2	0	0	1,6	7,1
	zawsze	0	0	0	0	0
21.	często	3,7	1,5	0	4,8	7,1
	zawsze	1,2	0	0	0	0

*Rubryka 1 – działania mobbingowe w kolejności takiej jak w tabeli 1.

Źródło: Badania własne

Inaczej sytuacja przedstawia się jeśli chodzi o intensywność (ilość) działań mobbingowych podjętych w stosunku do respondentów. Największą intensywność zgłaszają skrajne grupy tj. osoby z wykształceniem podstawowym (średnio 5 działań mobbingowych na respondenta dotkniętego mobbingiem) i wyższym (4,2). Dla pozostałych grup średnia arytmetyczna wskazań wyniosła odpowiednio: 3,3 w przypadku osób z wykształceniem zasadniczym zawodowym oraz 2,5 dla pozostałych dwóch grup (osób z wykształceniem średnim ogólnym oraz policealnym i średnim zawodowym). Wskazuje to, że co prawda relatywnie rzadko mobbing skierowany jest przeciwko osobom z wykształceniem wyższym, jednak jeśli już się pojawia, jest stosunkowo intensywny (ponad cztery działania mobbingowe skierowane przeciw respondentom z tej grupy).

Podobnie jak w przypadku płci, grupy respondentów w przekroju według wykształcenia najczęściej wskazują jako działania mobbingowe: „obgadywanie” (suma wskazań „często” i „zawsze” we wszystkich grupach wykształcenia przekraczała 10%) „przydział nadmiernej ilości zadań niemożliwych do wykonania w krótkim terminie” (9% wskazań w grupie z wykształceniem średnim ogólnokształcącym, 10% wskazań w grupie z wykształceniem średnim zawodowym i powyżej 10% w pozostałych grupach) i „rozsywanie plotek na temat pracownika” (4,5% wskazań w grupie z wykształceniem średnim ogólnokształcącym i powyżej 10% w pozostałych grupach).

W przekroju według wykształcenia zaobserwować można nieco większe niż w przekroju według płci zróżnicowanie pozostałych (poza trzema najczęstszymi) wskazywanych działań mobbingowych. 7,4% respondentów z wykształceniem wyższym wskazywało na „ograniczanie możliwości swobodnego wypowiedzenia się” i „bezpodstawne krytykowanie wykonywanej pracy”. W przypadku osób z wykształceniem policealnym i średnim zawodowym jedynie „izolowanie stanowiska pracy” uzyskało relatywnie znaczącą ilość wskazań (6,2%). 9% osób z wykształceniem średnim ogólnokształcącym wskazywało na „ograniczanie możliwości swobodnego wypowiedzenia się”, „notoryczne przerywanie wypowiedzi”, „zlecenie wykonywania bezsensownych prac”. W grupie osób z wykształceniem zasadniczym zawodowym 9,7% ankietowanej wskazało na „izolowanie stanowiska pracy”. Osoby z wykształceniem podstawowym wskazały najwięcej, bo aż osiem działań mobbingowych, z którymi spotkało się ponad 10% ankietowanych (ze względu na niską

liczebność grupy, były to co najmniej dwie osoby na czternaście). Poza działaniami, na które najczęściej wskazywał ogół badanych, ta grupa respondentów wymieniała: „bezpodstawne krytykowanie wykonywanej pracy”, „ignorowanie”, „ośmieszanie i wyśmiewanie”, „kwestionowanie podejmowanych decyzji i umiejętności” oraz „zlecanie wykonywania bezsensownych prac”.

Zestawienie działań mobbingowych według poziomu wykształcenia może wskazywać, że działania mobbingowe są zamierzone. Najrzadziej mobbing dotyczy osób z wykształceniem policealnym lub średnim zawodowym oraz osób z wykształceniem średnim ogólnym. Grupy te często nie stanowią zagrożenia dla interesów mobberów i są niezbędne do realizacji zadań produkcyjnych. Konieczność realizacji zadań produkcyjnych może być także przyczyną relatywnie niskiego mobbingu w stosunku do osób z wykształceniem zasadniczym zawodowym.

Skrajne poziomy wykształcenia powodują nasilenie intensywności działań mobbingowych. Jeśli chodzi o osoby z wyższym wykształceniem, z jednej strony najrzadziej zgłaszały one działania mobbingowe. Z drugiej strony, jeśli już mobbing wystąpił, pojawiała się kilka działań mobbingowych, poza tym osoby z wykształceniem wyższym jako jedyna grupa spotkała się ze wszystkimi przejawami mobbingu wymienionymi w tabeli 2 (należy w tym miejscu zaznaczyć, że częściowo jest to wynikiem największej liczebności tej grupy). Działania mobbingowe skierowane do tej grupy są w dużej mierze wynikiem walki z ewentualną wewnętrzną konkurencją dla mobberów. Najsilniej na mobbing narażone są osoby z wykształceniem podstawowym. Pełnią one zwykle rolę pracowników niewykwalfikowanych, których łatwo jest wymienić, w związku z czym znajdują się pod stałą presją. Są też łatwym celem dla mobberów, dysponujących wyższą pozycją w hierarchii i zwykle przewagą intelektualną.

4. PODSUMOWANIE

Wyniki analizowanego badania wskazały na znaczący udział wśród respondentów (34,8%–85 osób na 244 ankietowane) osób, których dotknął mobbing. W ujęciu według płci, częściej na działania mobbingowe wskazywali mężczyźni (39,6% ankietowanych) niż kobiety (29,1%). Rozpatrując intensywność działań mobbingowych, wyższa była ona w stosunku do kobiet (3,8 działania mobbingowego na jedną mobbingowaną) niż mężczyzn (3,1). Poza działaniami mobbingowymi wskazanymi przez obie grupy, mobberzy w stosunku do kobiet częściej próbują wzbudzić brak zaufania do swoich kompetencji (obniżyć samoocenę), a mężczyźni częściej odcinają od ewentualnych sojuszników.

W ujęciu według wykształcenia, najczęściej działania mobbingowe dotyczą osób z wykształceniem podstawowym (50%), a najrzadziej osób z wykształceniem wyższym (29,6%). Co do pozostałych grup, udział zgłaszających działania mobbingowe spada wraz z wykształceniem (z 37,1% w przypadku osób z wykształceniem zasadniczym zawodowym do 35,4% w przypadku osób

z wykształceniem policealnym i średnim zawodowym). Największą intensywność działań mobbingowych zgłaszają skrajne grupy tj. osoby z wykształceniem podstawowym (średnio 5 działań mobbingowych na respondenta dotkniętego mobbingiem) i wyższym (4,2). Dla pozostałych grup średnia arytmetyczna wskazań wyniosła odpowiednio: 3,3 w przypadku osób z wykształceniem zasadniczym zawodowym oraz 2,5 dla pozostałych dwóch grup wykształcenia. Skrajne poziomy wykształcenia powodują nasilenie intensywności działań mobbingowych. W przypadku osób z wykształceniem wyższym są w dużej mierze wynikiem walki z ewentualną wewnętrzną konkurencją dla mobberów. Najsilniej na mobbing narażone są osoby z wykształceniem podstawowym, które mają najsłabszą pozycję w organizacji.

Hierarchia najczęściej wskazywanych działań doskwierających pracownikom jest o tyle korzystna, że poprawa organizacji pracy i korekta kultury organizacyjnej może w znacznym stopniu ograniczyć najczęściej wskazywane przez respondentów działania o charakterze mobbingowym tj.: „przydział nadmiernej ilości zadań niemożliwych do wykonania w krótkim terminie” „rozsiewanie plotek na temat pracownika” i „obgadywanie”. Dążąc do ograniczenia skali zjawiska, naczelne kierownictwo powinno sukcesywnie zmieniać kulturę organizacji i piętnować zachowania o charakterze mobbingowym. Należy dążyć do wzrostu świadomości kierowników (i współpracowników) co do niestosowności i szkodliwości dla organizacji pewnych zachowań. Dotyczy to zwłaszcza kierowników stosujących nadmiernie autorytarny styl zarządzania, stosujących zbyt często narzędzia „negatywnej motywacji”. Najtrudniej ograniczyć będzie działania mobberów broniących swej pozycji w organizacji.

Literatura

- [1] Browne M.N., Smith M.A.: *Mobbing in the Workplace and Individualism: Antibullying Legislation in the United States, Europe and Canada*. „Economics Faculty Publications” 2008, No. 8.
- [2] Centrum Badania Opinii Społeczne, *Szykany w miejscu pracy*. Warszawa 2014, nr 109/14, http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2014/K_109_14.PDF, [dostęp 26.03.2017 r.]
- [3] Dörre-Nowak D.: *Ochrona godności i innych dóbr osobistych pracownika*. Warszawa: Wydawnictwo C.H. BECK 2005.
- [4] Godlewska-Werner D.: *Mobbing w polskich przedsiębiorstwach*. „Zarządzanie Zasobami Ludzkimi” 2006, nr 1.
- [5] Kodeks pracy, Dz.U. 1974 nr 24 poz. 141.
- [6] Kruk A.: *Mobbing instytucjonalny w organizacjach XXI wieku*. „Ekonomika i Organizacja Przedsiębiorstwa” 2006, nr 2.
- [7] Leymann H.: *Mobbing and psychological terrors at workplaces*. „Violence and Victims”, 1990, No. 5.
- [8] Leymann H., Gustafsson A.: *Mobbing and the development of Post Traumatic Stress Disorder*. „European Journal of work and Organizational Psychology” 1996, Vol. 5, No. 2.

- [9] Marciniak J.: *Przeciwdziałanie mobbingowi w miejscu pracy. Poradnik dla pracodawcy*, Warszawa: Wolters Kluwer 2008.
- [10] Miedzik, M.: *Skutki mobbingu w miejscu pracy: dramat człowieka, koszty dla organizacji, wyzwanie dla społeczeństwa*. „Zarządzanie Zasobami Ludzkimi” 2010, nr 2.
- [11] Ostrowska M.: *Mobbing w środowisku pracy*. Studia i Materiały "Miscellanea Oeconomicae" 2013, nr 1.
- [12] Rayner C., Hoel H.: *A summary review of literature relations to workplace bullying*. „Journal of Community and Applied Social Psychology” 1997, Vol. 7, Iss. 3.
- [13] Sidor-Rządkowska, M.: *Mobbing – zagrożenia dla firmy i pracowników*. „Zarządzanie Zasobami Ludzkimi” 2003, nr 2.
- [14] Szewczyk H.: *Mobbing w stosunkach pracy. Zagadnienia prawne*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar 2012.
- [15] *Violence and harassment in European workplaces: Causes, impacts and policies*, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, 2015 https://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef_comparative_analytical_report/field_ef_documents/ef1473en.pdf, [dostęp 28.03.2017 r.]
- [16] Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 3 sierpnia 2011 r., sygn. Akt I PK 40/11

Dr hab. **Mariusz Zieliński**, prof. PO
Politechnika Opolska
Wydział Ekonomii i Zarządzania
Opole ul. Prószkowska 76
e-mail m.zielinski@po.opole.pl

Mgr **Sandra Gaśior**
Uniwersytet Opolski
doktorantka, aplikant adwokacki w Okręgowej Radzie Adwokackiej w Opolu
e-mail sandra.gasior@vp.pl

WYBRANE MAKROEKONOMICZNE DETERMINANTY IMIGRACJI UKRAIŃCÓW DO POLSKI

Streszczenie: Migracje ludności stały się globalnym zjawiskiem. Praca imigrantów w krajach przyjmujących może przyczyniać się do wzrostu gospodarczego, zmniejszając niedobory na rynku pracy oraz luki demograficzne spowodowane starzeniem się społeczeństwa oraz ruchami migracyjnymi. Celem niniejszego artykułu jest określenie makroekonomicznych determinant imigracji ludności ukraińskiej do Polski oraz określenie ich wpływu na badane zjawisko, stosując metodę najmniejszych kwadratów. Zaprezentowano analizę porównawczą poszczególnych aspektów, mających wpływ na imigrację w latach 2010–2017, tj. sytuację gospodarczą i sytuację na rynku pracy. Na podstawie estymacji parametrów wyciągnięto wnioski dotyczące wpływu migracji Ukraińców na mierniki wzrostu gospodarczego Polski i Ukrainy.

THE SELECTED MACROECONOMIC DETERMINANTS OF UKRAINIANS IMMIGRATION TO POLAND

Summary: Migration has become a global phenomenon. The host countries can achieve economic growth, liquidating lack in the labor market and reduces demographic gaps caused by aging and migratory movements. The aim of this article is to determine the macroeconomic determinants of immigration of the Ukrainian population to Poland and to identify their impact on the studied phenomenon, using the Least Squares Method. Article contains a comparative analysis of particular aspects influencing the immigration in 2010–2017 – the economic situation and the situation on the labor market. Conclusions based on the estimation of parameters of the impact of the migration of Ukrainians on the indicators of economic growth in Poland and Ukraine.

Słowa kluczowe: imigracja, rynek pracy, wskaźniki makroekonomiczne, wzrost gospodarczy.

Keywords: immigration, labor market, macroeconomic indicators, economic growth.

1. WSTĘP

Charakterystyczną cechą migracji jest zmiana obszaru funkcjonowania danego człowieka, czyli jego przemieszczanie się w przestrzeni. Migracja ludności jest zjawiskiem, które występowało od zawsze. Osoby zmieniały miejsce zamieszkania głównie ze względów socjalno-bytowych (np. poszukiwanie surowców naturalnych, wody), ekonomicznych (np. zajmowanie terytorium nadającego się pod działalność rolniczą) oraz religijno-politycznych (np. rozprzestrzenianie religii na nowe terytoria, ucieczki od konfliktów zbrojnych) [Lesińska 2014: 359]. Tempo migracji gwałtownie wzrosło na przełomie XX i XXI wieku. Dzięki upadkowi bipolarnego systemu stosunków międzynarodowych i nakazowo-rozdzielczego nastawienia do gospodarki przyspieszył

proces globalizacji, powodując wzrost transgranicznego przepływu towarów, usług i kapitału oraz ludności [Deszczyński 2011: 15]. Obecnie migracja jest elementem wysokorozwiniętej gospodarki europejskiej, świata wolnej konkurencji i swobód obywatelskich [Zięba 2008: 15].

Celem niniejszego artykułu jest określenie makroekonomicznych determinant imigracji ludności ukraińskiej do Polski oraz określenie ich wpływu na badane zjawisko, stosując metodę najmniejszych kwadratów. Dla realizacji celu wykorzystano dane pochodzące z lat 2010–2017, dotyczące imigracji obywateli Ukrainy do Polski, wskaźników PKB, PKB *per capita*, DN, inflacji, poziomu przeciętnych wynagrodzeń, poziomu bezrobocia w Polsce i na Ukrainie.

2. ZJAWISKO MIGRACJI ZEWNĘTRZNYCH W POLSCE I NA UKRAINIE

Termin *migratio* pochodzi z łaciny i oznacza przemieszczenie, przesiedlenie. Pierwsza próba zdefiniowania pojęcia migracji została dokonana przez E. Ravensteina [1885: 168] w jego pracy „Prawa migracji”, w której wskazał, że o podjęciu migracji decydują głównie względy ekonomiczne. E. Ravenstein uważał, że bodźcem skłaniającym do migracji są złe lub uciążliwe prawa, wysokie podatki, nieatrakcyjny klimat, niewłaściwe otoczenie społeczne, przymus oraz wrodzone pragnienie społeczeństwa do poprawy własnych warunków materialnych. Zgodnie z definicją Głównego Urzędu Statycznego migracja to przemieszczenie ludności związane ze zmianą miejsca zamieszkania (pobytu stałego lub czasowego) połączone z przekroczeniem granicy administracyjnej podstawowej jednostki terytorialnej. Według G.J. Lewisa [Lewis 1982: 21] jako migranta można określić osobę przebywającą lub opuszczającą pewne miejsce w sposób inny niż urodzenie lub śmierć. W literaturze przedmiotu [Górny, Kaczmarczyk 2003: 5] zjawisko migracji rozpatruje się pod względem kilku kryteriów:

- przestrzenne – cechuje się przemieszczeniem osób na pewną odległość, w tym uwzględniając otoczenie ekonomiczne i społeczne. Do tego typu migracji zalicza się ruchy na linii wieś-miasto, miasto-wieś, wieś-wieś, miasto-miasto, kraj słabo rozwinięty-kraj uprzemysłowiony, peryferie-centrum oraz centrum-peryferie. Są to migracje wewnętrzne oraz zewnętrzne,
- kryterium miejsca zamieszkania/pobytu – charakteryzuje się trwałą lub półtrwałą zmianą miejsca zamieszkania człowieka. Wyróżnia się migracje stałe i czasowe,
- kryterium czasu – pozwala na wyodrębnienie turystów i migrantów, gdyż wyróżnia się migrację krótkookresowe (od 2 do 12 miesięcy) oraz długookresowe (powyżej 12 miesięcy),
- kryterium aktywności – oznacza zmianę miejsca zamieszkania albo zmianę miejsca wykonywania różnego rodzaju czynności. Migracja w tym ujęciu

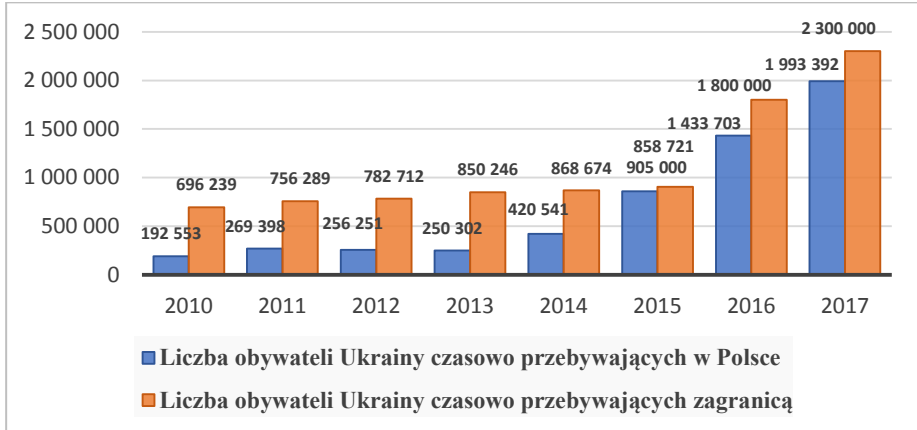
jest traktowana w sposób instrumentalny jako ekonomicznie uwarunkowane przemieszczenie ludności.

Rozpatrując powyższe kryteria, migracje ludności są zróżnicowane w czasie i przestrzeni. Natomiast teorie migracji [Jaskułowski, Pawlak 2016: 128–140; Golinowska 2001:18] skupiają się na jej motywach. Wyróżnia się:

- teorie ekonomiczne, w których zakłada się, że człowiek jest skłonny do przemieszczania się w celu zaspokojenia potrzeb w oczekiwany przez niego sposób np.: teoria neoklasyczna, nowa ekonomia migracji, dualna teoria rynku pracy, teoria systemów światowych,
- teorie socjologiczne, które koncentrują się na motywach decyzji o migracji, uwzględniając badania behawiorystyczne np.: teoria sieci migracyjnej, teoria instytucjonalna, teoria skumulowanej przyczynowości, teoria sposobności pośrednich, teoria przeszkód pośrednich,
- teorie geograficzne, skupiające się na zróżnicowaniu przestrzennym środowiska, w którym migranci poszukują czynników przyciągających, jak i barier dla przemieszczenia się np.: teoria grawitacji, teoria przejścia migracyjnego.

W niniejszym artykule uwaga skupiona jest na teorii neoklasycznej, tj. na migracjach zarobkowych obywateli Ukrainy do Polski. Założenia tej teorii wskazują, że imigracja jest spowodowana nierównościami ekonomicznymi między krajami, zwłaszcza w odniesieniu do poziomu zarobków: niskie płace wypychają z kraju, wysokie z kolei przyciągają do nowego kraju [Borjas 1989: 458]. Zatem na poziomie makro migracja jest efektem nierównej geograficznej dystrybucji pracy i kapitału. Z kolei w skali mikro człowiek jest racjonalny i dąży do maksymalizacji użyteczności, tj. jego przemieszczenia są oparte na racjonalnych decyzjach oraz kalkulacji kosztów i zysków, mając na celu maksymalizację dochodów. W tym kontekście migrację można scharakteryzować jako zjawisko przymusowe, spowodowane brakiem możliwości zaspokojenia potrzeb w dotychczasowym miejscu zamieszkania oraz pracy [Walaszek 2007: 17]. Progres międzynarodowej mobilności pracowników spełnia coraz ważniejszą rolę dla długoterminowych perspektyw gospodarczych każdego kraju. Według szacunków ekspertów na początku XXI wieku migrowało około 3% populacji świata [Castles, Miller 2011: 22], przebywając poza granicami ojczystego kraju ponad 12 miesięcy. Sprzyja to wymianie doświadczenia, kultury i integracji narodów. Liczba obywateli Ukrainy czasowo przebywających zagranicą (rys. 1) w latach 2010–2015 wzrastała stopniowo. W 2016 r. emigracja Ukraińców gwałtownie zwiększyła się, co było skutkiem niestabilnej sytuacji gospodarczej w kraju ojczystym. Liczba osób przebywających za granicą w porównaniu do lat wcześniejszych wzrosła dwukrotnie, wynosząc w 2016 r. 1,8 mln osób. Z kolei 11 czerwca 2017 r. obywatele Ukrainy uzyskali prawo przekroczenia granic z Unią Europejską na podstawie biometrycznego dokumentu podróży, co wpłynęło na wzrost przemieszczeń ludności. Można było się spodziewać gwałtownego zwiększenia liczby Ukraińców przeby-

wających poza granicami kraju, lecz wskaźnik wzrósł o jedynie 21,7%. Dla przykładu emigracja Polaków również skokowo wzrosła po 2004 r., kiedy państwo przystąpiło do Unii Europejskiej i obywatele uzyskali możliwość swobodnego przemieszczania się w ramach Wspólnoty. W 2006–2008 r. liczba obywateli Polski przebywających zagranicą wzrosła o 148%, natomiast w kolejnych latach zmniejszyła się do poziomu sprzed 2004 r.



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Urzędu do Spraw Cudzoziemców oraz *Міграція в Україні. Факти і цифри*. Представництво МОМ в Україні, 2016

Rys. 1. Liczba obywateli Ukrainy czasowo przebywających za granicą (w tym w Polsce) według stanu na koniec każdego roku w okresie 2010–2017

W związku z masową emigracją ludności z Ukrainy, państwo może w niedługim czasie odczuć negatywne ekonomiczne i demograficzne skutki wyludnienia. Z kolei imigranci w Polsce zapełniają lukę powstałą po emigracji Polaków do krajów Europy Zachodniej. Liczba emigrantów w analizowanych krajach wynosi około 6% populacji, co jest zagrożeniem dla wskaźników makroekonomicznych, rynku pracy oraz poziomu przyrostu naturalnego. Należy zwrócić uwagę, że emigracja ludności w krajach, w których na procesy społeczno-gospodarcze oddziaływał Związek Radziecki, wykazuje ogólnosiwiatową tendencję do wyjazdów sezonowych, charakteryzujących się powrotem do kraju ojczystego po osiągnięciu pożądanego poziomu zarobków. Równocześnie wzrasta liczba migrantów na stałe opuszczających rodzinne tereny dopatrujących się większych perspektyw w krajach o lepszych wskaźnikach makroekonomicznych. Przedstawione dane w przypadku obu państw mogą różnić się od sytuacji rzeczywistej, gdyż migracje trwale silnie zmieniają sytuację demograficzną i społeczno-gospodarczą obszarów, których dotyczą, co spowodowane jest brakiem rejestracji zachodzących zjawisk [Jończy 2014: 12].

Najczęstszym kierunkiem migracji obywateli ukraińskich do 2014 r. była Rosja. Obecnie to są kraje Unii Europejskiej, a zwłaszcza Polska i Czechy – ze względu na bliską odległość i podobieństwo kulturowe [Міграція в Україні

2016: 13]. Liczba ukraińskich emigrantów przebywających w Polsce w porównaniu 2010 r. z 2017 r. wzrosła ponad dziesięciokrotnie (rys. 1). Z zaprezentowanych danych wynika, że obecnie większość obywateli Ukrainy jest skłonna do czasowej migracji do Polski, która daje cudzoziemcom łatwy dostęp do rynku pracy. Tymczasem Polacy skłaniają się do emigracji do Wielkiej Brytanii oraz Niemiec. Ze względu na zwiększone zainteresowanie strony ukraińskiej pracą, nauką i zamieszkaniem w Polsce, kraj przyjmujący prowadzi aktywną politykę migracyjną, zachęcając do pozostania na dłuższy czas. W tabeli 1 zostały przedstawione dane dotyczące migracji ogólnej z Ukrainy do Polski, liczba wydanych oświadczeń o zamiarze powierzenia pracy cudzoziemcowi, zezwoleń na pracę, kart czasowego i stałego pobytu. Liczba Ukraińców w Polsce gwałtownie się zwiększyła w 2014 r. i w 2017 r. wynosiła około 2 mln osób. Wzrosła liczba obywateli Ukrainy podejmujących pracę w Rzeczypospolitej, o czym świadczy liczba wydanych zezwoleń na pracę oraz oświadczeń o zamiarze powierzenia pracy cudzoziemcowi.

Tabela 1.

Statystyki dotyczące pracy i pobytu Ukraińców w Polsce

Rok	Liczba obywateli Ukrainy przebywających w Polsce	Liczba wydanych zezwoleń na pracę	Liczba wydanych oświadczeń o zamiarze powierzenia pracy cudzoziemcowi	Liczba wydanych kart pobytu na okres oznaczony	Liczba wydanych kart pobytu na okres stały	Liczba wydanych decyzji o udzielenie zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego UE
2010	192 553	13 000	169 000	8 487	1 799	267
2011	269 398	19 000	240 000	8 166	1 968	264
2012	256 251	20 000	224 000	9 961	2 017	273
2013	250 302	20 000	218 000	9 795	2 099	408
2014	420 541	26 000	373 000	17 104	3 847	590
2015	858 721	50 000	763 000	37 834	7 258	629
2016	1 433 703	106 000	1 263 000	57 247	6 848	608
2017	1 993 392	193 000	1 720 000	70 271	9 341	780

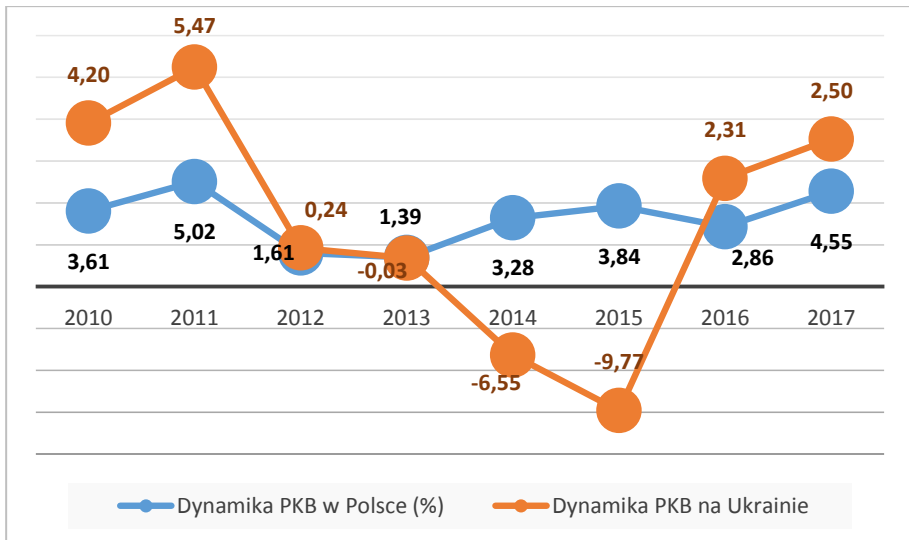
Źródło: opracowanie własne na podstawie statystyk Urzędu ds. Cudzoziemców

Wzrasta również liczba obywateli Ukrainy, chcących zamieszkać w Polsce. W dłuższym okresie może to przyczynić się do wypełnienia istniejącej w kraju luki demograficznej. Obywatele Polski mogą się obawiać napływu migrantów w kontekście utraty pracy, obniżenia poziomu płac i ingerencji w życie społeczne. Pomimo tego ukraińscy emigranci mogą mieć pozytywny wpływ na wzrost gospodarczy państwa przyjmującego, co zostanie poddane analizie w dalszej części publikacji.

3. ANALIZA PORÓWNAWCZA MIERNIKÓW GOSPODARCZYCH W POLSCE I NA UKRAINIE

Wzrost gospodarczy jest przesłanką społeczno-gospodarczego rozwoju kraju. Stanowi on podstawę wzrostu poziomu życia obywateli, wzrostu inwestycji, a przez to lepszego rozwoju sfery budżetowej. Jego tradycyjne źródła, takie jak akumulacja kapitału, napływ nowoczesnych technologii z zagranicy oraz wzrost poziomu wykształcenia, obecnie w krajach rozwiniętych łączą się z innowacyjnością. Pod pojęciem wzrostu gospodarczego rozumie się sytuację, w której efekt gospodarowania społeczeństwa z roku na rok poprawia się z powodu stałego zwiększania zdolności danego kraju do produkcji towarów i usług pożądaných przez ludzi [Jankowski 2011: 135]. Z kolei głównymi czynnikami stymulującymi wzrost gospodarczy w krótkim okresie są popyt konsumpcyjny i inwestycyjny, krajowy i zagraniczny, a w długim okresie podaż i efektywność czynników wytwórczych [Roszko-Wójtowicz, Białek 2017: 194].

W literaturze przedmiotu wzrost gospodarczy obejmuje zmiany o charakterze ilościowym w gospodarce, których syntetycznym wyrazem są zmiany wielkości produktu krajowego brutto [Ratajczak 2000: 83], co oznacza że poziom PKB jest jego podstawowym miernikiem. Na rys. 5 przedstawiono dynamikę PKB w Polsce i na Ukrainie. W 2010–2011 r. w obu krajach wzrost produkcji towarów i usług kształtował się na podobnym poziomie. Kryzys gospodarczy na świecie w 2012 r. przyczynił się do spadku dynamiki PKB w badanych krajach. Na Ukrainie skutki zaistniałej sytuacji były bardziej odczuwalne, niż w Polsce. Rok 2013 dla Ukrainy był przełomowy, ponieważ sytuacja polityczna w kraju przyczyniła się do deprecjacji hrywny, zmniejszenia inwestycji zagranicznych, ograniczenia produkcji i wzrostu inflacji, co miało bezpośredni wpływ na obniżenie PKB. W 2015 r. wskaźnik ten sięgnął – 9,77%. Od 2016 r. poziom dynamiki PKB jest dodatni, co jednak nie wiąże się z poprawą sytuacji gospodarczej, lecz jest skutkiem wzrostu inflacji. Jedną z przyczyn, mających wpływ na niskie tempo wzrostu PKB, może być to, że kraj głównie eksportuje surowce, osiągając niskie przychody, oraz importuje wyroby gotowe, nowoczesne technologie i innowacyjne rozwiązania po zawyżonych cenach.

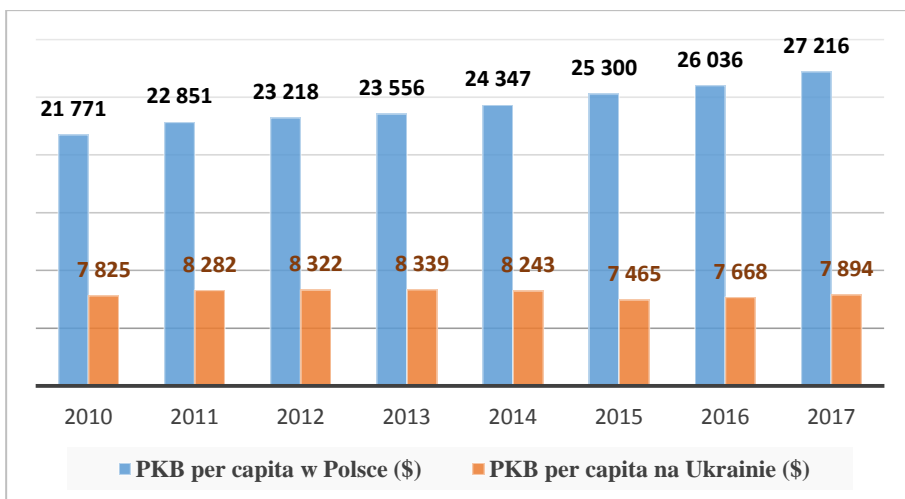


Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ukrstat i GUS

Rys. 5. Poziom dynamiki produktu krajowego brutto (%) na Ukrainie i w Polsce w latach 2010–2017

Natomiast w Polsce od 2013 do 2015 r. obserwowany jest stabilny wzrost dynamiki PKB. W 2016 r. tempo wzrostu PKB było podtrzymane poprzez wzrost wydatków realnych na spożycie, co było skutkiem zwiększonych wypłat dodatków rodzinnych w ramach programu *Rodzina 500 plus* [Kotyński 2017: 15]. W 2017 r. Polska odnotowała dynamikę PKB na poziomie 4,55%, co świadczy o pozytywnej sytuacji na rynku dóbr i usług. Pomimo tego PKB nie przekłada się wprost na poziom krajowego bogactwa i dobrobytu społecznego.

Bardziej miarodajną zmienną oddziałującą na wzrost gospodarczy jest wskaźnik PKB *per capita* według parytetu siły nabywczej, co wspomaga porównywanie i ocenę zwiększenia się dobrobytu obywateli. PKB i PKB *per capita* uważane są za najlepszy miernik bogactwa narodów [Choroś-Mrzozowska, Clowes 2012: 30]. Na rys. 6 pokazany jest ciągły wzrost PKB *per capita* w Polsce. Na Ukrainie poziom tego wskaźnika jest znacznie niższy. Również w 2014 r. i 2015 r. PKB *per capita* uległ obniżeniu, co było skutkiem deprecjacji hrywny. W kolejnych latach jest zauważalny minimalny przyrost wskaźnika, co może być spowodowane poprawą sytuacji politycznej.

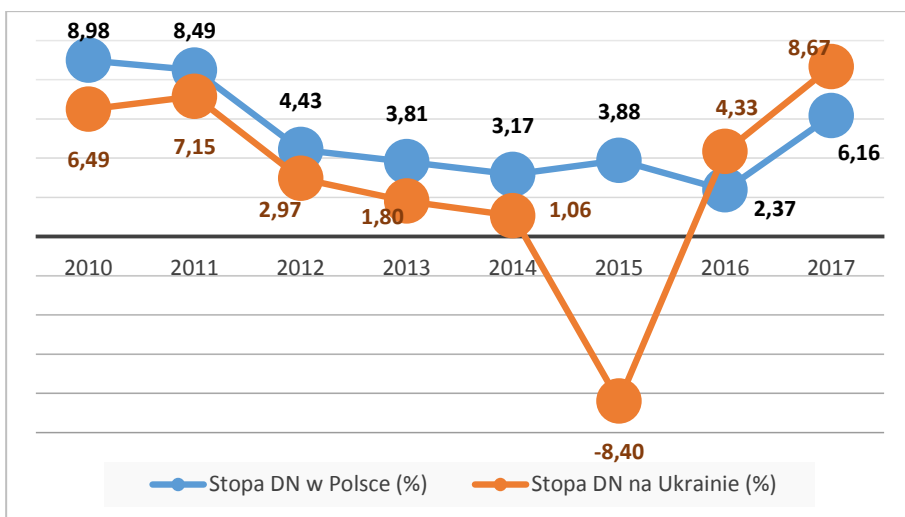


Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ukrstat i GUS

Rys. 6. Poziom produktu krajowego brutto *per capita* (w \$) na Ukrainie i w Polsce w latach 2010–2017

Na rys. 7 zilustrowano stopę dochodu narodowego na Ukrainie i w Polsce, która jest jednym z mierników wzrostu gospodarczego. Dochód narodowy, będący sumą dochodów uzyskanym w danym roku z produkcji produktów końcowych, którymi są dobra konsumpcyjne i produkcyjne, zwiększa bogactwo społeczeństwa w kraju. W analizowanym okresie od 2010 r. do 2014 r. w Polsce stopa dochodu narodowego spadała. W 2015 r. widoczny jest niewielki przyrost, po czym w 2016 r. ponownie spadek. Natomiast w 2017 r. wskaźnik wzrósł do 6,16%.

Na Ukrainie w 2011 r. odnotowano wzrost dochodu narodowego. W kolejnych latach występował stopniowy spadek, osiągając w 2015 r. – 8,4%. Od 2016 r. dochód narodowy wzrasta. Przyczyną wzrostu DN może być nie faktyczny wzrost tego wskaźnika, lecz rosnąca inflacja.



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ukrstat i GUS

Rys. 7. Stopa dochodu narodowego (%) na Ukrainie i w Polsce w latach 2010–2017

Analizując mierniki wzrostu gospodarczego Polski i Ukrainy, widoczne jest niższe tempo przyrostu PKB, PKB per capita i DN na Ukrainie. Wzrost i rozwój gospodarczy powinien być oparty na rozszerzonej wolności gospodarczej, rynkowej konkurencji oraz na zwiększonej przestrzennej i społecznej mobilności ludności [Balcerowicz 2017: 6]. Można stwierdzić, że na Ukrainie w związku z wolniejszym rozwojem podstawowych wskaźników makroekonomicznych, dobrobyt społeczeństwa jest na niższym poziomie, co z kolei może oddziaływać na rosnącą migrację Ukraińców w celu zaspokojenia podstawowych potrzeb.

W tabeli 2 zilustrowano czynniki mające wpływ na migracje, takie jak stopę bezrobocia i przeciętne wynagrodzenia. Tabela zawiera również dane dotyczące poziomu inflacji, co jest ważne przy analizie płac.

Tabela 2.

Stopa bezrobocia, przeciętne wynagrodzenia i poziom inflacji na Ukrainie i w Polsce w latach 2010–2017

Rok	Stopa bezrobocia na Ukrainie	Stopa bezrobocia w Polsce	Przeciętne wynagrodzenie na Ukrainie		Przeciętne wynagrodzenie w Polsce (PLN)	Inflacja na Ukrainie (%)	Inflacja w Polsce (%)
			w walucie narodowej UAH	w przeliczeniu na PLN			
2010	8,2	12,9	2 250	846	3 435	9,1	2,6
2011	7,9	13,1	2 648	1 117	3 605	4,6	4,3
2012	7,7	13,2	3 041	1 170	3 728	-0,2	3,7
2013	7,3	14,2	3 282	1 243	3 837	0,5	0,9
2014	9,3	13,9	3 480	779	3 980	24,9	0,0
2015	9,1	11,9	4 195	679	4 121	43,3	-0,9
2016	9,3	10,2	5 183	806	4 277	12,4	-0,6
2017	9,5	8,5	7 104	887	4 530	13,7	2,0

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS i Ukrstat

Na Ukrainie od 2010 r. do 2013 r. bezrobocie spadało z 8,20% do 7,25%. Od 2014 r. do 2017 r. liczba osób bezrobotnych wynosiła około 9,3% ludności w wieku produkcyjnym. W Polsce występowała odwrotna sytuacja. Od 2010 r. do 2013 r. liczba osób nieposiadających pracy i zarejestrowanych w urzędzie pracy wzrastała z 12,90% do 14,20%. Od 2014 r. bezrobocie w Polsce się zmniejsza.

Poziom wynagrodzeń przeciętnych w Polsce w ciągu analizowanych lat wzrósł o 31%, a na Ukrainie w walucie narodowej trzykrotnie, co może świadczyć o pozytywnej sytuacji na rynku pracy. Lecz w przeliczeniu na polski złoty zarobki na Ukrainie zwiększyły się tylko o 5%. Przyczyną zaistniałej sytuacji jest deprecjacja hrywny. Na Ukrainie na nominalny wzrost poziomu wynagrodzeń wpływ miała również inflacja, która w 2015 r. wyniosła aż 43,3%. W analizowanym okresie w Polsce inflacja była na niskim poziomie, a od 2014 r. do 2016 r. wystąpiło zjawisko deflacji.

Opierając się na danych statystycznych, można stwierdzić, że dla obywateli Ukrainy Polska jest atrakcyjnym krajem ze względu na czterokrotnie wyższe zarobki oraz niższy poziom inflacji. Również zwiększenie liczby ukraińskich imigrantów w Polsce według danych statystycznych dotychczas nie powodowało wzrostu bezrobocia wśród lokalnych mieszkańców.

4. METODYKA BADAŃ

Dla realizacji celu badań została przyjęta hipoteza H_0 : *Migracja Ukraińców do Polski jest skutkiem obniżenia poziomu mierników wzrostu gospodarczego Ukrainy oraz zwiększeniem poziomu mierników wzrostu gospodarczego Polski.*

Aby oszacować wpływ poszczególnych mierników wzrostu gospodarczego na poziom migracji zagranicznych Ukraińców do Polski wykorzystano klasyczną metodę najmniejszych kwadratów (MNK). Dane panelowe zawierają zmienne dobrane kwotowo, obserwowane w latach 2010–2017. Estymacja klasyczną metodą najmniejszych kwadratów modelu panelowego z uwzględnieniem wymiarów czasowo-przestrzennych została zrealizowana z wykorzystaniem formuły:

$$M = \alpha X + \varepsilon \quad (1)$$

gdzie:

M – zmienna objaśniana,

X – wektor objaśniający,

α – wektor o wymiarze N parametrów strukturalnych modelu,

ε – wyraz wolny.

Za zmienną objaśnianą M przyjęto poziom migracji Ukraińców do Polski. Za miarodajny wskaźnik przyjęto wzrost wydanych kart stałego pobytu, jako rzetelną informację o liczbie ukraińskich imigrantów przebywających w Polsce, zarabiających i wydających pieniądze w miejscu zamieszkania w Polsce. Zmiennymi objaśniającymi są PKB, PKB *per capita*, DN, inflacja, stopa bezrobocia, przeciętne wynagrodzenia na Ukrainie oraz w Polsce. Wyniki badań uzyskano na podstawie następujących równań:

$$M = \alpha_1 PKB_{PL\ 2010-2017} + \alpha_2 PKB_{UA\ 2010-2017} + \varepsilon \quad (2)$$

$$M = \alpha_3 PKB\ per\ capita_{PL\ 2010-2017} + \alpha_4 PKB\ per\ capita_{UA\ 2010-2017} + \varepsilon \quad (3)$$

$$M = \alpha_{11} DN_{PL\ 2010-2017} + \alpha_{12} DN_{UA\ 2010-2017} + \alpha_{13} INF_{UA\ 2010-2017} + \varepsilon \quad (4)$$

$$M = \alpha_{14} PKB\ per\ capita_{PL\ 2010-2017} + \alpha_{15} WYN_{PL\ 2010-2017} + \varepsilon \quad (5)$$

$$M = \alpha_{16} PKB\ per\ capita_{UA\ 2010-2017} + \alpha_{17} WYN_{UA\ 2010-2017} + \varepsilon \quad (6)$$

$$M = \alpha_{18} INF_{UA\ 2010-2017} + \alpha_{19} WYN_{UA\ 2010-2017} + \varepsilon \quad (7)$$

$$M = \alpha_{20} SB_{PL\ 2010-2017} + \alpha_{21} SB_{UA\ 2010-2017} + \varepsilon \quad (8)$$

Wszystkie analizowane dane statystyczne z lat 2010–2017 pochodzą z Głównego Urzędu Statystycznego (GUS), Urzędu do Spraw Cudzoziemców, Państwowej Służby Statystyki Ukrainy (Ukrstat) oraz bazy danych Banku Światowego.

5. WYNIKI BADAŃ

Na migracje ludności ma wpływ wiele czynników. Nie zawsze można z pewnością stwierdzić, co w danym okresie oddziałuje najbardziej na kształtowanie się tego zjawiska. Badany okres – 2010–2017 r. – charakteryzuje się zmianami w gospodarce światowej, wywołanymi kryzysem finansowym, wzrostem konkurencji wśród państw, zwiększonym prawdopodobieństwem ataków terrorystycznych oraz konfliktów zbrojnych. Obserwuje się zwiększenie mobilności ludności ze względów ekonomicznych oraz bezpieczeństwa, zatem badane zjawisko migracji Ukraińców do Polski ma społeczno-ekonomiczne podstawy. Tabela 3 zawiera wartości charakteryzujące wyniki estymacji parametrów migracji obywateli Ukrainy do Polski metodą najmniejszych kwadratów.

Tabela 3.

Wyniki estymacji danych panelowych dla zmiennej Migracja Ukraińców do Polski

N/P	Zmienne	Współczynnik	Błąd standardowy	t-Student	<i>p-value</i>	Współczynnik determinacji R ²	Skorygowany R ²	Statystyka F
Model 1	Wyraz wolny	8,515	14,790	0,575	0,589	0,410	0,174	1,735
	PKB Polska	4,942	4,240	1,165	0,296			
	PKB Ukraina	-1,657	1,028	-1,612	0,168			
Model 2	Wyraz wolny	9,348	13,697	0,682	0,525	0,510	0,313	2,598
	PKB <i>per capita</i> Polska	5,214	3,912	1,333	0,240			
	PKB <i>per capita</i> Ukraina	-2,176	1,055	-2,063	0,094			
Model 3	Wyraz wolny	19,441	12,296	1,580	0,189	0,713	0,498	3,311
	DN Polska	-2,627	2,050	-1,282	0,269			
	DN Ukraina	1,486	1,333	1,115	0,327			
	INF Ukraina	1,084	0,434	2,498	0,067			
Model 4	Wyraz wolny	28,648	23,080	1,241	0,269	0,248	-0,053	0,824
	PKB <i>per capita</i> Polska	9,192	7,178	1,280	0,257			
	WYN Polska	-8,015	7,880	-1,017	0,356			
Model 5	Wyraz wolny	26,238	5,206	5,039	0,003	0,394	0,151	1,624
	PKB <i>per capita</i> Ukraina	-2,570	1,488	-1,727	0,145			
	WYN Ukraina	0,235	0,339	0,694	0,518			

Model 6	Wyraz wolny	8,946	6,223	1,437	0,210	0,695	0,572	5,684
	INF Ukraina	1,106	0,336	3,293	0,022			
	WYN Ukraina	0,331	0,234	1,416	0,216			
Model 7	Wyraz wolny	-36,57	78,841	-0,463	0,662	0,697	0,575	5,739
	SB Polska	-2,400	2,730	-0,879	0,420			
	SB Ukraina	10,657	6,076	1,754	0,140			

Zródło: badania własne

Wszystkie parametry modelu są istotne statystycznie. Wymienione zmienne oddziałują na poziom imigracji obywateli Ukrainy do Polski. Istotność parametrów p wskazuje na brak podstaw do odrzucenia hipotezy zerowej. Zatem na podstawie wyników estymacji można stwierdzić, że:

- napływ ukraińskich imigrantów może przyczynić się do długofalowego wzrostu PKB Polski, jednocześnie powodując obniżanie się PKB Ukrainy. Może to być spowodowane odpływem pracowników niższego szczebla, których na Ukrainie jest wystarczająco dużo, a w Polsce zbyt mało. Dlatego wskaźnik dla Polski jest zdecydowanie wyższy. Identyczna sytuacja dla obu krajów występuje w przypadku PKB *per capita*,
- zwiększenie liczby ukraińskich imigrantów osiedlających się w Polsce zmniejsza DN Polski poprzez wprowadzenie na rynek pracy taniej siły roboczej. Zatem spadek inflacji w Polsce w latach 2012–2016 mógł być spowodowany wspomnianym wcześniej gwałtownym spadkiem kosztów produkcji, w tym przypadku wynagrodzeń pracowników niższego szczebla. Natomiast w 2017 r. poziom cen w Polsce wzrósł, co może być skutkiem podwyższenia poziomu minimalnego wynagrodzenia,
- imigracja Ukraińców sprzyja wzrostowi DN Ukrainy, ponieważ odbywa się transfer zarobionych pieniędzy do kraju ojczystego. Z kolei rosnąca inflacja na Ukrainie może zaburzać obraz wskaźnika DN, gdyż jest z nim silnie skorelowana,
- migranci powodują w Polsce wzrost PKB *per capita*, gdyż firmy, posiadając się tanią siłą roboczą, zwiększają swoje zyski. Jednocześnie ludność napływowa zgadzając się na niższe stawki spowalnia wzrost wynagrodzeń, co obrazuje bardzo niski współczynnik -8,015 przy wysokim prawdopodobieństwie wystąpienia,
- ukraińscy emigranci negatywnie wpływają na gospodarkę Ukrainy, mocno zaniżając PKB *per capita*. Przedsiębiorstwa ukraińskie, chcąc zatrzymać pracowników, są zmuszone podwyższać płace, stąd pozytywna korelacja tych dwóch czynników,
- napływ imigrantów zarobkowych wpływa na stopę bezrobocia w Polsce. Spadek zarobków na niższych szczeblach może powodować migrację polskiej ludności do krajów Europy Zachodniej w poszukiwaniu lepiej płatnej pracy. Ludzie, wyjeżdżając, wyrejestrowują się z urzędów pracy, co wpływa na spadek stopy bezrobocia. Ukraińska stopa bezrobocia maleje w analogiczny sposób.

Z przeprowadzonej analizy wynika, że rosnąca liczba przyjazdów obywateli Ukrainy do Polski jest spowodowana obniżeniem PKB w kraju ojczystym oraz zmniejszeniem się PKB *per capita*. Migranci mogą wybierać Polskę jako kraj do nauki, pracy i zamieszkania, ponieważ widzą stabilny wzrost czynników wytwórczych. Z badań wynika, że istnieje prawdopodobieństwo obniżenia się dochodu narodowego Polski na skutek przyjęcia imigrantów ukraińskich.

Wzrost gospodarczy Polski przyciąga ukraińskich imigrantów. Z kolei pogorszenie się sytuacji gospodarczej na Ukrainie skłania obywateli do podjęcia decyzji o zmianie miejsca zamieszkania i pracy na rzecz wyjazdu do państw, w których występują lepsze warunki ekonomiczne.

6. PODSUMOWANIE

Sytuacja społeczno-gospodarcza na Ukrainie skłania Ukraińców do wyjazdów za granicę. Z przeprowadzonych badań wynika, że rosnąca inflacja, spadek wynagrodzeń, niskie wskaźniki makroekonomiczne skutkują zwiększeniem emigracji obywateli. Kraje ich przyjmujące stają się natomiast beneficjentami korzyści ekonomicznych i demograficznych. Imigracja Ukraińców do Polski w dłuższym okresie przyczynia się do zwiększenia podstawowych mierników wzrostu gospodarczego Polski, takich jak PKB oraz PKB *per capita*. Negatywnym skutkiem napływu cudzoziemców na polski rynek pracy jest wolniejsze tempo wzrostu wynagrodzeń, a zatem zmniejszenie DN. Natomiast zwiększenie liczby imigrantów zarobkowych nie wpływało na wzrost poziomu bezrobocia wśród obywateli polskich. Na podstawie badań można stwierdzić, że migracja Ukraińców ma oparcie w neoklasycznej teorii migracji, gdyż spowodowana jest m.in. różnicą w poziomie wynagrodzeń.

W publikacji został częściowo zdiagnozowany wpływ ukraińskich imigrantów na gospodarkę Polski. W dalszych badaniach można byłoby identyfikować kolejne czynniki składające się na wzrost i rozwój gospodarczy kraju napływu w powiązaniu z napływem obywateli Ukrainy.

Literatura

- [1] Borjas G.J.: *Economic Theory and International Migration*. "The International Migration Review", 1989, Vol. 23, No. 3.
- [2] Castles S., Miller M.J.: *Migracje we współczesnym świecie*. Warszawa: PWN 2011.
- [3] Choroś-Mrozowska D., Clowes D.: *Regionalne zróżnicowanie PKB i dochodów ludności w Polsce. Podstawowe relacje i uwarunkowania*. W: *Wokół zagadnień ubóstwa i bogactwa*, B. Szopa (red.). Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie 2012.
- [4] Deszczyński P.: *Konceptualne podstawy pomocy rozwojowej*. Poznań: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu 2011.

- [5] Golinowska S.: *Teorie migracji a debata o swobodzie przeplywu pracownikow w rozszerzonej Unii Europejskiej*. W: *Problemy polityki społecznej. Studia i dyskusje*, Warszawa: Wydawnictwo IFIS PAN 2001, nr 3.
- [6] Górny A., Kaczmarczyk P.: *Uwarunkowania i mechanizmy migracji zarobkowych w swietle wybranych koncepcji teoretycznych*, „Prace migracyjne”, 2003, nr 49.
- [7] Jankowski Ł.: *Wzrost gospodarczy i jego czynniki na przykladzie polskiej gospodarki w latach 2003–2009*, „Zeszyty Naukowe Wydziału Nauk Ekonomicznych Politechniki Koszalińskiej”, 2011, nr 15.
- [8] Jaskułowski K., Pawlak M.: *Głowne teorie migracji międzynarodowych: przegląd, krytyka, perspektywy*, „Sprawy Narodowościowe Seria Nowa”, 2016, nr 48.
- [9] Jończy R.: *Problem nierejestrowanej emigracji definitywnej (emigracji zawieszony) w badaniu procesow społeczno-gospodarczych na obszarach wiejskich*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu”, 2014, nr 360.
- [10] Kotyński J.: *Rozwój polskiej gospodarki w latach 2015–2018 na tle międzynarodowym*, KNUV, 2017, nr 2(55).
- [11] Lesińska M.: *Migracje*. W: *Organizacje międzynarodowe w działaniu*, Florczak A., Lisowska A. (red.). Wrocław: OTO Agencja Reklamowa 2014.
- [12] Lewis G.J.: *Human migration. A geographical Perspective*. London&Canberra: CROMM HELM 1982.
- [13] *Міграція в Україні. Факти і цифри*. Представництво МОМ в Україні, 2016
- [14] *Raport. Perspektywy dla Polski. Polska gospodarka w latach 2015–2017 na tle lat wcześniejszych i prognozy na przyszłość*, W. Gadomski (red.). Warszawa, Listopad 2017.
- [15] Ratajczak M.: *Infrastruktura a wzrost i rozwój gospodarczy*, „Ruch Prawniczy i Socjologiczny”, 2000, z. 4.
- [16] Ravenstein E.G.: *The Laws of Migration*, *Journal of the Statistical Society of London*. Jun.1885, Vol. 48, No. 2.
- [17] Roszko-Wójtowicz E.M., Białek J.: *Pomiar wzrostu i rozwoju gospodarczego w krajach UE – zastosowanie metod oceny grupowej*. „Folia Oeconomica, Acta Universitas Lodzensis”, 2017, nr 3(329).
- [18] Walaszek A.: *Migracje Europejczykow 1650-1990*. Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego 2007.
- [19] Zięba M.S.: *Zintegrowane podejście do migracji*. W: *Migracja – wyzwanie XXI wieku*, M.S. Zięba (red.). Lublin: Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II 2008.

Źródła internetowe:

- [1] GDP (current US\$), <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.-CD>, [dostęp 12.12.2018].
- [2] Adjusted net national income (current US\$), <https://data.worldbank.org/indicator/NY.ADJ.NNTY.CD>, [dostęp 12.12.2018].
- [3] GDP per capita (current US\$), <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.CD>, [dostęp 15.12.2018].
- [4] Mapy i dane statystyczne imigrantów i służb migracyjnych Polski, <https://migracje.gov.pl/statystyki>, [dostęp: 15.12.2018].
- [5] GNI per capita, PPP (current international \$), <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GNP.PCAP.PP.CD>, [dostęp 16.12.2018].
- [6] Główny Urząd Statystyczny, Roczniki demograficzne, <https://stat.gov.pl>, [dostęp 16.12.2018].
- [7] Державна Служба Статистики України, Демографічна та соціальна статистика, <http://www.ukrstat.gov.ua/>, [dostęp 16.12.2018]

mgr Natalia Boichuk

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

Wydział Nauk Ekonomicznych

Ul. Komandorska 118/120

53-345 Wrocław

nataliia.boichuk@ue.wroc.pl



POLITECHNIKA
OPOLSKA

ISSN 2353-8899

