

UNIA EUROPEJSKA, ŚWIAT, POLSKA  
WYBRANE ZAGADNIENIA PRAWNE

REDAKCJA NAUKOWA  
MAŁGORZATA BUDNIK-MINIERSKA  
DAWID KOBYLAŃSKI



REDAKCJA  
MAŁGORZATA BUDNIK-MINIERSKA  
DAWID KOBYLAŃSKI  
RAFAŁ STACHYRA

UNIA  
EUROPEJSKA  
ŚWIAT  
POLSKA

WYBRANE  
ZAGADNIENIA  
PRAWNE

ARCHAEGRAPH  
*Wydawnictwo Naukowe*

REDAKCJA:

PRZEWODNICZĄCA KOMITETU REDAKCYJNEGO: MAŁGORZATA BUDNIK-MINIERSKA

WICEPRZEWODNICZĄCY KOMITETU REDAKCYJNEGO: DAWID KOBYLAŃSKI

SEKRETARZ: RAFAŁ STACHYRA

REDAKCJA TECHNICZNA:

JAKUB SKOWROŃSKI

PAULINA PISANIAK

BARBARA SITKO

KAROLINA SZWEDZKA

AGATA TARNACKA

RECENZJA

DR ANNA GÓRSKA

DR JUSTYNA JASIAK-FIK

DR INŻ. RAFAŁ ŚPIEWAK

DR BOGDAN EKSTOWICZ

DR ADAM CEBULA

KOREKTA REDAKTORSKA I SKŁAD

KAROL ŁUKOMIAK

PROJEKT OKŁADKI

KAROL ŁUKOMIAK

© COPYRIGHT BY AUTHORS & ARCHAEGRAPH

ISBN: 978-83-67527-05-7

Wersja elektroniczna dostępna na stronie internetowej wydawcy:

[www.archaeograph.pl](http://www.archaeograph.pl)

**ARCHAEGRAPH**  
*Wydawnictwo Naukowe*

ŁÓDŹ, WRZESIEŃ 2022

# SPIS TREŚCI

<b>Przedmowa</b> .....	7
Natalia Czerwińska, Jakub Skowroński <b>Analiza prawnoporównawcza przestępstwa zamachu stanu w wybranych państwach Unii Europejskiej</b> .....	9
Wioletta Kilian <b>Przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości według polityki Unii Europejskiej</b> .....	24
Emil Plewa <b>Spadki w polskim prawie międzynarodowym prywatnym. Ewolucja norm a ochrona podstawowych wartości prawa spadkowego</b> .....	38
Paweł Bonisławski <b>Deficyt demokracji w Unii Europejskiej</b> .....	58
Jakub Klugiewicz <b>Prawo genów w Estonii - Estonia jako przykład nowoczesnego państwa</b> .....	86
Natalia Anna Wrońska <b>Kodeks Makarewicza</b> .....	102



## PRZEDMOWA

Przez ostatnie pół wieku Europa i Świat przeszły ewolucję w zakresie prawa karnego jak i cywilnego. Poszanowanie zasad praworządności i wolności słowa jest dziś fundamentalną zasadą każdego wolnego podmiotu państwowego. Prawdą jest, iż obywatele wszystkich narodów pragną żyć w zgodzie ze sobą i władzami, jednakże wiele przypadków potwierdza bardzo nieprzychylnie zachowanie organów sprawczości względem własnych rodaków.

Niniejsza monografia przedstawia interdyscyplinarną płaszczyznę w tematyce prosperowania państwa i jego praworządności. Autorzy pochyliли się nad problematyką z zakresu regulacji praw normatywnych, a także poddali analizie bezpieczeństwo, wolność słowa i demokratyczne poszanowania obywatela naszej ojczyzny jak i innych krajów UE. Poniższe artykuły opisują między innymi postępowanie polskiego i europejskiego wymiaru sprawiedliwości oraz aktów administracyjnych w czasach obecnych. Pierwsi z autorów podjęli się niebywale frapującego tematu pt. „Analiza prawnoporównawcza przestępstwa zamachu stanu w wybranych państwach Unii Europejskiej”. W drugim artykule autorka przedstawia niebagatelną tematykę z zakresu polityki europejskiej pt. „Przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości według polityki Unii Europejskiej”. Trzeci z kolei artykuł skupia się na praworządności systemu Polski oraz prawu własnościowemu skupiającego się na polityce spadkowej, a zatytułowany jest „Spadki w polskim prawie międzynarodowym prywatnym. Ewolucja norm a ochrona podstawowych wartości prawa spadkowego”. W czwartym artykułach pt. „Deficyt demokracji w Unii Europejskiej” autor pochylił się nad obecną polityką demokratyczną tejże wspólnoty. W przedostatnim tekście autorka podejmuje nietuzinkowy temat pt. „Prawo genów w Estonii - Estonia jako przykład nowoczesnego państwa”. Ostatni artykuł pt. „Kodeks Makarewicza” autorka porusza zagadnienia związane z Kodeksem Makarewicza.

Pragniemy serdecznie podziękować wszystkim osobom partycypującym w długofalowym procesie tworzenia poniższej monografii, tj. Wydawnictwu, recenzentom, twórcom oraz członkom komitetu redakcyjnego, bez którego publikacja jakże ciekawych artykułów byłaby niemożliwa.

Mamy nadzieję, że niniejsza monografia naukowa, będąca owocem pracy wielu autorów, zarówno praktyków, jak i teoretyków prawa, będzie stanowić przyczynę do dyskusji, jak również do dalszych badań naukowych i poszerzenia horyzontów.

**Przewodnicząca Komitetu Redakcyjnego**

Małgorzata Budnik-Minerska

**Wiceprzewodniczący Komitetu Redakcyjnego**

Dawid Kobyłański



NATALIA CZERWIŃSKA  
MGR JAKUB SKOWROŃSKI

WYDZIAŁ PRAWA I ADMINISTRACJI  
UNIWERSYTET MARII CURIE-SKŁODOWSKIEJ

## ANALIZA PRAWNOPORÓWNAWCZA PRZESTĘPSTWA ZAMACHU STANU W WYBRANYCH PAŃSTWACH UNII EUROPEJSKIEJ

**Streszczenie:** Zamach stanu – obok wyborów czy dziedziczenia – jest jedną z trzech metod osiągnięcia władzy w państwie. Jednak, o ile zjawisko wyborów czy dziedziczenia władzy jest częścią demokracji, o tyle przestępstwo zamachu stanu stanowi zarazem najlepszy, jak i najpoważniejszy przykład z dziedziny przestępstw przeciwko państwu. W swoich założeniach niesie bowiem najgorsze, z punktu widzenia każdego kraju, następstwa takie jak destabilizacja państwa czy utrata niepodległości. Stąd też uregulowanie i penalizacja tego czynu są powszechne w wielu porządkach prawnych. Tyczy się to również państw członkowskich Unii Europejskiej, które we własnych krajowych kodyfikacjach karnych zawarły sankcje zachowań zmierzających do utraty niepodległości. Mimo takiego samego celu, jakim jest ochrona niepodległości, kraje członkowskie UE podchodziły do uregulowania tego przestępstwa indywidualnie, dopasowując przepisy do charakteru ich państwa. Tak więc poza wyraźnymi podobieństwami, dostrzec można kilka, mniej lub bardziej istotnych, różnic. Niniejszy artykuł ma na celu ukazanie właśnie tych cech wspólnych, jak i odmienności, wśród państw Unii Europejskiej na przykładzie Polski, Niemiec, Holandii, Francji, oraz Włoch. Prezentowane państwa stanowią bowiem w większości jedne z najważniejszych pod względem powierzchniowym i gospodarczym kraje Unii Europejskiej.

**Słowa kluczowe:** zamach stanu, zdrada stanu, prawo karnoporównawcze, Unia Europejska

## WPROWADZENIE

Kiedy mowa jest o przestępstwach przeciwko państwu, pierwszym, które przychodzi na myśl, jest niewątpliwie zamach stanu. Pomimo swojej małej częstotliwości występowania, pozostaje dalej najbardziej znanym przestępstwem godzącym w integralność i ustrój państwa. Z punktu widzenia prawa karnego, przestępstwa przeciwko państwu, do których zalicza się współcześnie zbrodnię zamachu stanu, od wieków stanowiły obszar karzącej działalności państwa. Przestępstwa te swój rodowód czerpią ze zbrodni obrazy majestatu władcy (*crimen laesae maiestatis*), której pojęcie wykształciło się w okresie cesarstwa rzymskiego (A. Marek, 2006, s. 402). Zamach stanu można by scharakteryzować jako proces odgórny, dokonywany przez pojedyncze osoby lub grupy należące w jakimś stopniu do elit władzy, zazwyczaj w sojuszu z siłami zbrojnymi, z których niejednokrotnie pochodzą przywódcy stający na czele zamachu stanu (M. Konarski, 2015, s. 4). Obecnie ten czyn jest penalityzowany *de facto* w każdym krajowym porządku prawnym.

Celem niniejszej pracy jest przybliżenie regulacji polskich dotyczących zamachu stanu oraz porównanie ich z podobnymi przepisami wybranych państw Unii Europejskiej, takimi jak Niemcy, Holandia, Francja, Włochy w zakresie tego przestępstwa. Pomimo, iż w przytoczonych państwach występują kodeksy karne zarówno typu germańskiego, jak i romańskiego, po analizie przedstawionej poniżej można będzie niewątpliwie stwierdzić podobieństwo w konstrukcji strony podmiotowej i przedmiotowej przestępstwa, a także miejscami podobny możliwy wymiar kary.

## RZECZPOSPOLITA POLSKA

Zjawisko obejmujące zamach stanu w porządku prawnym Rzeczypospolitej Polskiej uregulowane i stypizowane jest w ustawie z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Tekst ogłoszony: Dz. U. 1997 Nr 88 poz. 553, tekst jednolity: Dz. U. z 2021 r. poz. 2345, 2447). Omawiane zagadnienie obejmuje przepisy z art. 127 k.k. (zamach stanu lub inaczej zbrodnia stanu) oraz art. 128 k.k. (zamach na konstytucyjny organ RP), które razem w sposób pełny odnoszą się do zagrożenia porządku konstytucyjnego i niepodległości państwa polskiego. Oba te przestępstwa można również razem określić jako „zamach na państwo”. Wskazane wyżej przepisy posiadają następujące brzmienie:

## Art. 127.

§ 1. Kto, mając na celu pozbawienie niepodległości, oderwanie części obszaru lub zmianę przymocą konstytucyjnego ustroju Rzeczypospolitej Polskiej, podejmuje w porozumieniu z innymi osobami działalność zmierzającą bezpośrednio do urzeczywistnienia tego celu, podlega karze pozbawienia wolności na czas nie krótszy od lat 10, karze 25 lat pozbawienia wolności albo karze dożywotniego pozbawienia wolności.

§ 2. Kto czyni przygotowania do popełnienia przestępstwa określonego w § 1, podlega karze pozbawienia wolności na czas nie krótszy od lat 3.

## Art. 128.

§ 1. Kto, w celu usunięcia przemocą konstytucyjnego organu Rzeczypospolitej Polskiej, podejmuje działalność zmierzającą bezpośrednio do urzeczywistnienia tego celu, podlega karze pozbawienia wolności na czas nie krótszy od lat 3.

§ 2. Kto czyni przygotowania do popełnienia przestępstwa określonego w § 1, podlega karze pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5.

§ 3. Kto przemocą lub groźbą bezprawną wywiera wpływ na czynności urzędowe konstytucyjnego organu Rzeczypospolitej Polskiej, podlega karze pozbawienia wolności od roku do lat 10.

Polskie ustawodawstwo karne od wielu lat zawiera regulacje karnomaterialne w zakresie przestępstwa zamachu stanu. Jeszcze w okresie przedwojennym, pod rządami rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Ignacego Mościckiego z dnia 11 lipca 1932 r. – Kodeks karny, istniały regulacje odnoszące się do tego rodzaju czynów. Część szczególna ówczesnego kodeksu karnego rozpoczynała się właśnie od określenia w rozdziale XVII przestępstwa „zamachu stanu”, nazywanego w tamtym czasie „zbrodnią stanu” (M. Konarski, 2015, s. 15-16).

Omawiając przestępstwo wskazane w obecnie obowiązującym art. 127 k.k. wskazać należy, iż zarówno w doktrynie, jak i literaturze nazywane jest ono zamachem stanu, zbrodnią stanu bądź jeszcze inaczej zdradą główną. Istotę tej zbrodni można określić jako zamach na najcenniejsze dobra państwa, takie jak: niepodległość, integralność terytorialna, konstytucyjnie określony ustrój. Tak więc wskazać można, iż przedmiotem ochrony są podstawowe filary funkcjonowania i istnienia państwa. Według H. Popławskiego nazwa „zamach stanu” nawiązuje do pewnej ciągłości terminologicznej, począwszy od Kodeksu Karzącego Królestwa Polskiego z 1818 r., poprzez Kodeks karny z 1932 r., aż do ustawodawstwa karnego sprzed roku 1969. Z kolei B. Kunicka-Michalska podkreśla, że czyn zabroniony z art. 127 k.k. zwany

jest zarówno przestępstwem zdrady głównej, jak i zamiennie zbrodni stanu (B. Kunicka-Michalska, 2000, s. 142). Wobec powyższego warto przywołać stanowisko A. Marka, który przeciwny był posługiwaniu się nazwą „zdrada głównej” ze względów historycznoprawnych. Twierdził, iż twórcy pierwszego polskiego Kodeksu karnego z 1932 r. celowo odrzucili nazwę „zdrada główna” na rzecz pojęcia zbrodni stanu, do której zaliczono: zamachy na niepodległy byt i całość terytorialną państwa, zamach na Prezydenta RP oraz usiłowanie zmiany przemocą ustroju RP (A. Marek, 2010, s. 341).

Przedmiotem ochrony w przypadku art. 128 są z kolei konstytucyjne organy państwa, takie jak Prezydent, Sejm, Senat i Rada Ministrów, których ustroj oraz posiadane kompetencje zostały określone w Konstytucji RP (Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku, Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483). Ochronie wynikającej z wyżej omawianego przepisu nie podlegają z kolei inne konstytucyjne organy państwowe, takie jak Trybunał Konstytucyjny, Sąd Najwyższy i Rzecznik Praw Obywatelskich. Do obowiązków wskazanych powyżej organów nie należy reprezentowanie kraju, stąd też nie mogą one być uznane za konstytucyjne organy RP w ujęciu, jakie przewiduje art. 128 k.k. (S. Hoc, 1999, s. 36). Pogląd ten akceptował A. Marek, który podkreślił swoje stanowisko w Komentarzu do Kodeksu karnego z 2010 roku. Inaczej natomiast do interpretacji tego przepisu podchodzi P. Kardas. Według niego z zasady trójpodziału władzy wynika, iż konstytucyjnymi organami Polski w zakresie władzy sądowniczej, które powinny korzystać z ochrony art. 128, są Trybunał Konstytucyjny, Sąd Najwyższy, Naczelny Sąd Administracyjny i Trybunał Stanu, natomiast tej ochronie nie podlegają sądy powszechne, sądy administracyjne i wojskowe, wojewodowie oraz organy samorządu terytorialnego (P. Kardas, 2017, s. 122–123). Pogląd ten podzielał A. Marek, który z przedmiotowej problematyce zmienił stanowisko wyrażone w poprzednich wydaniach Komentarza do Kodeksu karnego. Stanowisko jeszcze bardziej rozszerzające w stosunku do organów w zakresie art. 128 k.k. zaprezentował P. Hofmański. Wskazuje on bowiem na wszystkie organy wymienione w Konstytucji. W tym także Rzecznika Praw Obywatelskich, Najwyższą Izbę Kontroli, Krajową Radę Radiofonii i Telewizji oraz inne organy państwowe umocowane przepisami o randze konstytucyjnej (P. Hofmański, 2016, s. 883).

Dyspozycja przewidziana przez polskiego ustawodawcę w art. 127 k.k. wskazuje wprost na działanie mające na celu pozbawienie niepodległości, oderwanie części obszaru lub zmianę przemocą konstytucyjnego ustroju Rzeczypospolitej Polskiej, a także podejmowanie w porozumieniu

z innymi osobami działalność zmierzającą bezpośrednio do urzeczywistnienia wskazanego wyżej celu. Czynem zabronionym jest również poczynienie przygotowań do popełnienia przestępstwa zamachu stanu.

W przypadku art. 128 k.k. wyczerpanie znamion czynu zabronionego polega na podejmowaniu działania w celu usunięcia przemocą konstytucyjnego organu Rzeczypospolitej Polskiej albo podejmowaniu działalności zmierzającej bezpośrednio do urzeczywistnienia tego celu. Znamiona wyczerpuje również przygotowanie do popełnienia przestępstwa określonego w omawianym przepisie oraz wywieranie wpływu, przy użyciu przemocy lub bezprawnej groźby, na czynności urzędowe konstytucyjnego organu Rzeczypospolitej Polskiej.

Za popełnienie czynu zabronionego z art. 127 k.k. ustawodawca polski przewidział bardzo surowy zakres karalności. Osoba winna popełniająca zamachu stanu podlega karze pozbawienia wolności w wymiarze nie krótszym od lat 10, karze 25 lat pozbawienia wolności albo karze dożywotniego pozbawienia wolności. Łagodniejszy wymiar kary pozbawienia wolności został przewidziany w przypadku jedynie przygotowania do popełnienia wskazanego przestępstwa. Ustawodawca wskazał w tym przypadku wymiar kary wynoszący nie krócej niż 3 lata. Nie zawarto jednak górnej granicy kary, stąd adekwatnie do udziału w przygotowaniu, jak i zakresu przygotowania sąd ma możliwość jej zwiększenia do odpowiadającego wymiaru kary.

Podmiotem zamachu stanu z art. 127 k.k. może być *de facto* każdy człowiek, a więc obywatel polski, cudzoziemiec bądź też bezpaństwowiec. Mówiąc konkretniej, zbrodnia ta ma charakter celowościowy. Oznacza to, iż działanie sprawcy przestępstwa musi być skierowane na realizację, co najmniej jednego ze wskazanych w przepisie celów. Doprecyzować dalej można, iż sprawca, który działa „w celu”, wie, co chce swoim działaniem osiągnąć i po to właśnie podejmuje działa (S. Hoc, 2018, s. 74). Do popełnienia przestępstwa zamachu stanu wymagany jest więc, charakterystyczny dla przestępstw kierunkowych, bezpośredni zamiar kierunkowy, tzw. *dolus directus coloratus* (J. Wojciechowska, 2010, s. 65).

W przypadku podmiotu i strony podmiotowej w rozumieniu przepisu art. 128 k.k., tak jak w przepisie poprzednim, podmiotem przestępstwa może być każdy obywatel polski, cudzoziemiec lub bezpaństwowiec. Istotne w tym przypadku jest to, iż to przestępstwo jest przestępstwem kierunkowym. Warunkiem *sine qua non*, tj. koniecznym, w przypadku, kiedy mowa o odpowiedzialności, jest dążenie przez sprawcę do realizacji celu, którym jest, zgodnie z treścią przepisu, usunięcie przemocą konstytucyjnego organu. Warte

jednak podkreślenia jest, iż zgodnie z §3 omawianego przepisu, przestępstwo to może być popełnione umyślnie w zamiarze bezpośrednim lub też zamiarze ewentualnym (S. Hoc, 2018 s. 79). Jednakże i w tym przypadku można spotkać w doktrynie twierdzenie odmienne niż wyżej zaprezentowane. Przedstawicielką myśli odmiennej jest J. Wojciechowska, której zdaniem wymagany jest zamiar bezpośredni przy przestępstwie z art. 128 k.k. bowiem posiada ono takie znamiona, jak „przemoc” i „groźba bezprawna” (J. Wojciechowska, 2010, s. 68).

Penalizacja z przepisu art. 128 k.k. jest nieco bardziej rozbudowana. Karze pozbawienia wolności na czas nie krótszy od lat 3 podlega osoba, która w myśl §1 podejmuje działalność zmierzającą bezpośrednio usunięcia przemocą konstytucyjnego organu RP. W skali całego przepisu jest to najmniej surowy przypadek przewidzianej sankcji. BOWIEM samo przygotowanie do popełnienia przestępstwa z art. 128 k.k. jest, co prawda, zagrożone w dolnej granicy od 3 miesięcy, jednak górna granica wynosi 5 lat kary pozbawienia wolności. Trzecia i ostatnia przewidziana przez polskiego ustawodawcę w tym przepisie kara za dopuszczenie się bezprawnego wywierania wpływu na czynności urzędowe konstytucyjnego organu Rzeczypospolitej Polskiej przewiduje, tak jak w przypadku poprzednich paragrafów, pozbawienie wolności, jednak w zdecydowanie zwiększonym pod względem górnej granicy wymiarze, tj. od roku do lat 10.

W kontekście praktycznego ujęcia przestępstwa zamachu stanu, kłopotliwą sytuację stwarza fakt, iż statystyka w tym zakresie nie istnieje. Jest to spowodowane jednak tym, że w praktyce przestępstwo to nie jest popełniane, a co za tym idzie nikt za ten czyn nie został oskarżony i w konsekwencji skazany prawomocnym wyrokiem sądu. Tak więc wprost można stwierdzić, że brak jakiegokolwiek statystyki czy oficjalnych danych z tego zakresu nie jest wynikiem zaniedbań ze strony organów, lecz z powodu, iż przepis ten jest w praktyce „martwy”. Należy więc podkreślić fakt, iż w polskiej literaturze – szczególnie literaturze prawniczej – zagadnienia związane z czynem zabronionym w postaci zamachu stanu są w bardzo niewielkim zakresie poddane analizie i opisane. Ponadto z całą pewnością stwierdzić można, iż w przypadku tego przestępstwa podejście komparatystyczne należy uznać za najbardziej owocne w przypadku chęci jego dogłębnej i szczegółowej analizy.

## REPUBLIKA FEDERALNA NIEMIEC

Pierwszą regulacją obcą dotyczącą przestępstwa zamachu stanu są przepisy Republiki Federalnej Niemiec. Na obszarze RFN omawiane przestępstwo, odpowiadające polskiej regulacji z art. 127 kodeksu karnego, jest uregulowane w paragrafie 81 niemieckiego kodeksu karnego – Strafgesetzbuch (Ustawa z dnia 15 maja 1871 r. Strafgesetzbuch, BGBl. I S. 3322), w skrócie jako StGB. Przepis ten dotyczy działań podjętych przeciwko państwu niemieckiemu jako całości, nie mniej jednak w niemieckim kodeksie karnym istnieje penalizacja działań tego samego typu, jednakże wymierzonych przeciwko autonomicznej części państwa niemieckiego, jaką jest Land – paragraf 82 StGB. Co w tym przypadku istotne, oba przepisy są skonstruowane analogicznie do siebie i zawierają zarówno definicję, jak i sankcję przestępstwa.

W paragrafie 81 ustępie 1 StGB przestępstwo zamachu stanu jest określone jako działania podejmowane z użyciem przemocy lub groźby jej użycia, a mające zarówno bezpośrednio, jak i również pośrednio na celu podważenie istnienia Republiki Federalnej Niemiec lub zmianę porządku konstytucyjnego opartego na Ustawie Zasadniczej Republiki Federalnej Niemiec (§81 ust. 1 StGB). Forma, w jakiej został ujęty przepis, ma charakter generalno-abstrakcyjny, oznacza to, iż potencjalnie każdy, kto podejmie działania penalizowane w przepisie będzie podlegał przewidzianej karze. Konstrukcja samego przepisu nie jest rozbudowana i składa się z dwóch elementów, którymi są z jednej strony sposób popełnienia przestępstwa, tj. przemoc lub groźba jej użycia, a z drugiej strony cele, którymi są przywołane już, podważenie istnienia państwa lub zmiana porządku konstytucyjnego.

W nawiązaniu do powyższego przepisu, podobna definicja występuje w paragrafie 82 ustępie 1 StGB. Ma ona praktycznie identyczne brzmienie, jednakże w tym przypadku przedmiotem przestępstwa zamachu stanu może być terytorium landu w całości lub w części. Takie wyodrębnienie zamachu na część terytorium państwa wynika bezpośrednio z federalnego charakteru republiki niemieckiej. *De facto* autonomiczne landy posiadają własne systemy prawa, co przejawia się m.in. w prawodawstwie regulującym kwestie ustrojowe na poziomie również kraju związkowego, a nie tylko republiki jako całości.

Przechodząc do kwestii penalizacji, warto zauważyć iż sankcja sformułowań zarówno w §81, jak i §82 jest typowa dla kodyfikacji prawa germańskiego, gdyż pozostawia ona możliwość decyzyjną dla orzekającego sądu, co do adekwatnego do czynu wymiaru kary. Sankcja zawarta w §81 w ust. 1 obejmuje typ podstawowy zagrożony karą w wymiarze do lat 10

lub karze dożywotniego pozbawienia wolności (§81 ust. 1 StGB). Natomiast w ustępie 2 tego samego przepisu mamy do czynienia z typem uprzywilejowanym dla mniej poważnych przypadków. Tutaj sankcją przewidzianą jest również kara pozbawienia wolności w wymiarze od 1 roku do 10 lat (§ 81 ust. 2 StGB). Podobnie skonstruowany jest § 82 StGB, jednakże w tym przypadku sankcje mają widocznie mniejszy wymiar dolegliwości. Mianowicie w typie podstawowym przewidzianą karą jest pozbawienie wolności w wymiarze od 1 roku do lat 10 (§82 ust. 1 StGB), a w typie uprzywilejowanym kara pozbawienia wolności wynosi od 6 miesięcy do 5 lat (§82 ust. 2 StGB).

## KRÓLESTWA NIDERLANDÓW

Kolejną kodyfikacją kręgu europejskiego prawa stanowionego jest holenderska kodyfikacja karna z 3 marca 1881 roku, a obowiązująca od 1 września 1886 roku – *Wetboek van Strafrecht* (Ustawa z dnia 3 marca 1881 roku – *Wetboek van Strafrecht* (Stb. 1881, 35)), występująca również w skrócie jako *WvSr* lub *Sr*. Odpowiednik polskiego przestępstwa zamachu stanu z art. 127 kodeksu karnego znajduje się w przepisach ustawy karnej w art. 93 i 94 *WvSr*. Definicję zamachu stanu zawartą zarówno w regulacji polskiej, jak i niemieckiej w jednym przepisie, kodeks niderlandzki rozdziela na dwa artykuły. W art. 93 *WvSr* penalizowany jest zamach stanu przeprowadzony z zamiarem poddania Królestwa Niderlandów w części lub całości obcemu państwu, lub oderwania części terytorium, natomiast w art. 94 *WvSr* znajduje się uregulowanie zamachu przeprowadzonego z zamiarem obalenia lub nielegalnej zmiany konstytucyjnej formy rządów, lub porządku sukcesji tronu. Pomimo iż w jednym artykule poruszona jest kwestia naruszenia integralności państwa pod względem terytorialnym, a w drugim kwestia naruszenia integralności ustroju, oba przepisy (w sposób uzupełniający) traktują o sytuacji wprowadzenia destabilizacji najważniejszych części składowych państwa. Oba przepisy kompleksowo wyczerpują definiowanie zjawiska zamachu stanu w holenderskim porządku prawnym.

W przypadku zarówno przestępstwa z art. 93, jak i art. 94 ustawodawca holenderski przewidział ten sam wymiar kary. W obu przypadkach działania opisane zagrożone są karą dożywotniego pozbawienia wolności lub bezwzględnie pozbawienia wolności do lat 30 lub grzywną piątej kategorii. Przewidziana w tym przypadku grzywna wynosi 82 000 euro (tj. ok. 370 000 PLN, według stanu na dzień 1 stycznia 2022 roku). W tym przypadku widoczne są już pewne wpływy typu romańskiego w kodyfikacji Królestwa Niderlandów.



Przy okazji omawianiu przestępstwa zamachu stanu na gruncie prawa holenderskiego należy wspomnieć również o art. 96 WvSr, w którym to jest zawarty typ uprzywilejowany wyżej wymienionych przestępstw. Karze pozbawienia wolności do lat 10 lub grzywnie piątej kategorii podlega działanie polegające na znowie w celu popełnienia wyżej wymienionych przestępstw, a także próba nakłonienia innej osoby do popełnienia omawianego przestępstwa, współdziałanie, umożliwienie popełnienia tegoż przestępstwa, czy też dostarczenie środków lub informacji potrzebnych do jego popełnienia. Tej samej karze podlega również próba uzyskania sposobności, środków lub informacji do popełnienia omawianego przestępstwa oraz posiadanie rzeczy wymaganych do jego popełnienia. Penalizacji w tym zakresie podlega także zarówno przygotowanie planu popełnienia przestępstwa zamachu stanu, jak i próba zapobiegnięcia środkami przedsięwziętymi w celu uniemożliwienia popełnienia tego przestępstwa. Katalog działań wymienionych w artykule powyższym nosi już bardziej wyraźne znamiona kazuistyki prawodawstwa typu romańskiego.

## REPUBLIKA FRANCUSKA

Na gruncie prawodawstwa Republiki Francuskiej regulacje karne zawarte są we francuskim kodeksie karnym obowiązującym od 1 marca 1994 roku – Code Pénal (Ustawa z dnia 22 lipca 1992 roku – Code Pénal). Normy prawne dotyczące przestępstwa zamachu stanu zostały uregulowane przez francuskiego ustawodawcę w art. 412-1 francuskiego kodeksu karnego.

W kodyfikacji francuskiej zamach stanowi czyn polegający na popełnieniu jednego lub wielu aktów przemocy mogących zagrozić instytucjom Republiki lub podważyć integralność terytorium państwowego. Podkreślić w tym przypadku należy, że w przeciwieństwie do wyżej wymienionych kodyfikacji – niemieckiej i holenderskiej – szczególnie chroni instytucje republiki, nie zaś ustrój konstytucyjny w ogólności.

Francuski ustawodawca przewidział w typie podstawowym za popełnienie czynu z art. 412-1 karę pozbawienia wolności w wymiarze trzydziestu lat i grzywny w wysokości 450 000 euro. Artykuł 412-1 przewiduje również typ kwalifikowany, mianowicie kary ulegają podwyższeniu do dożywotniego pozbawienia wolności i grzywny w wysokości 750 000 euro w przypadku zamachu dokonanego przez osobę sprawującą funkcję publiczną. Wskazane wyżej kary są typowe dla romańskiego ustawodawstwa, gdzie sędzia jest bardzo precyzyjnie związany regulacjami ustawowymi.

## REPUBLIKA WŁOSKA

Kodyfikacja karna Republiki Włoskiej również przewiduje penalizację zachowań określonych jako zamach stanu w art. 241 Codice Penale (Dekret królewski z dnia 19 października 1930 roku – Codice Penale, n. 1398), co odpowiada polskim przepisom z art. 127 kodeksu karnego.

Podmiot we włoskiej definicji zamachu stanu jest określony w sposób generalno-abstrakcyjny. Zatem każdy, kto wypełni znamiona czynu zabronionego, jakimi są bezpośrednie akty przemocy zmierzające do poddania terytorium państwa lub jego części zwierzchnictwu państwa obcego, bądź do naruszenia jego niezależności lub jedności, popełnia przestępstwo zamachu stanu. Warto w tym miejscu zauważyć, iż zakres tej definicji zdecydowanie węższy w porównaniu z kodyfikacjami innych omawianych państw Unii Europejskiej, które dopuszczają penalizowanie działań pośrednich zmierzających do popełnienia czynu zabronionego, jakim jest przeprowadzenie zamachu stanu.

Za wyżej przywołane postępowanie ustawodawca włoski w typie podstawowym przewidział, iż sprawca zamachu stanu podlega karze pozbawienia wolności nie krótszej niż dwanaście lat. Dodatkowo w art. 241 został umieszczony typ kwalifikowany, przewidujący podwyższenie kary w przypadku, jeżeli czyn ten został popełniony z naruszeniem obowiązków związanych z wykonywaniem funkcji publicznych. Przepisy pochodzące z kodyfikacji włoskiej mają charakter bardziej germański niż romański ze względu na pozostawienie większej możliwości decyzyjnej sędziemu orzekającemu aniżeli ma to miejsce w systemie francuskim.

## PODSUMOWANIE

Przyglądając się przestępstwu zamachu stanu w różnych państwach Unii Europejskiej, można zauważyć zarówno wiele podobieństw, jak i rozbieżności.

Na poziomie definicyjnym, elementami wspólnymi jest zagrożenie sankcją działań mających na celu naruszenie terytorium, a także ustroju państwa. Jednakże różnice widać przy dodatkowych uregulowaniach, takich jak na przykład wyodrębnienie przestępstwa zamachu stanu na poziomie landu, będącego jednostką składową państwa federalnego – w tym przypadku RFN. Również w Królestwie Niderlandów, oprócz dwóch podstawowych znamion, występuje dodatkowa norma prawna dotycząca zmiany sukcesji tronu – co uwzględnia specyfikę ustroju tego państwa jako monarchii konstytucyjnej. W przypadku regulacji francuskiej warto podkreślić, iż łączy ona w swojej

treści oba przepisy polskie, zawierając zarówno odniesienie do zamachu na instytucje państwa, jak i samej niepodległości terytorium.

Większe różnice możemy zaobserwować na poziomie sankcji. W przypadku przywołanych w niniejszym artykule państw najlżejszy wymiar kary za popełnienie zamachu stanu występuje w Niemczech. W tym kraju kara oscyluje w granicach do 10 lat pozbawiania wolności oraz dożywotniego pozbawienia wolności. Regulację podobną, jednak przewidującą karę od 12 lat pozbawienia wolności, posiadają Włochy. Nieco surowszy charakter kary występuje w prawodawstwie polskim. W polskiej regulacji karnej przewidziana została kara w typie podstawowym w wysokości czasu nie krótszym od lat 10, a dalej w poważniejszych przypadkach kara 25 lat pozbawienia wolności albo kara dożywotniego pozbawienia wolności. Przewidziane są jednak niższe wymiary kar w postaci pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5 oraz druga kara pozbawienia wolności na czas nie krótszy od lat 3 za działania mniejszej wagi związane z tym przestępstwem. Kolejnym państwem, które należy wskazać, jest Holandia. Co w tym przypadku interesujące, kara pozbawienia wolności wynosi do 30 lat, przy czym warto zaznaczyć, iż jest to granica maksymalna, a ustawodawca holenderski nie podaje granicy minimalnej. Dodatkowo przewidziana jest, oprócz pozbawienia wolności, grzywna w wysokości 82 000 euro. Niewątpliwym faworytem w dotkliwości kary zarówno, jeśli chodzi o pozbawienie wolności, jak i karę grzywny jest Francja. W typie podstawowym sędzia musi orzec karę 30 lat pozbawienia wolności, a oprócz tego grzywnę w wysokość 450 000 euro. Natomiast regulacja francuska przewiduje dodatkowo typ kwalifikowany, który dotyczy wyłącznie osoby już pełniącej funkcję publiczną w momencie popełnienia przestępstwa zamachu stanu. W tym przypadku orzeczoną karą ma być dożywotnie pozbawienie wolności i grzywna w wysokości 750 000 euro. Patrząc porównawczo, warto zauważyć, iż ciekawym rozwiązaniem jest zarówno pozbawienie wolności, jak i grzywna w charakterze sankcji za popełnienie zamachu stanu. Zaletą takiego rozwiązania jest zarazem maksymalne ograniczenie sprawcy do podjęcia kolejnej próby popełnienia tego przestępstwa zarówno ze względów niemożności osobistego uczestnictwa w organizacji zamachu, jak i znacznym ograniczeniu możliwości finansowania przedsięwzięcia, kara ma tutaj walor ekonomiczny.

Na koniec rozważań zawartych w niniejszym artykule pamiętać należy, że ostatecznie pomimo istnienia w prawodawstwach poszczególnych państw sankcji prawnokarnej za tego rodzaju przestępstwo, jakim jest zamach stanu, sankcja ta odnosi się jedynie do tego czynu zabronionego w momencie, w którym zamach ten jest nieudany, a sprawców ujęto przez legalne władze.

W przypadku udanego zamachu stanu niejednokrotnie w praktyce dochodzi do zmiany systemu prawnego przez nowych przedstawicieli władzy. To z kolei powoduje, że przestępstwa popełnione przed tym zdarzeniem nie są w nowym lub zmienionym porządku prawnym karalne (M. Konarski, 2015, s. 21).

## BIBLIOGRAFIA

### Literatura

Hoc S.

1999 Kodeks Karny. Komentarz, t. III, Gdańsk.

2018 Przesłępstwa przeciwko państwu i dobrom zbiorowym. System Prawa Karnego t. VIII, Warszawa.

Hofmański P.

2016 Kodeks Karny. Komentarz, Warszawa.

Kardas P.

2017 Przesłępstwa przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz KK, cz. szczególna, t. II; komentarz do art. 117–211a, Warszawa.

Konarski M.

2015 Zamach stanu jako forma kwestionowania legitymacji prawa, *Studia Prawnicze i Administracyjne* 13 (3).

Kunicka-Michalska B.

2000 Przesłępstwa przeciwko ochronie informacji i wymiarowi sprawiedliwości. Rozdział XXX i XXXIII kodeksu karnego. Komentarz, Warszawa.

Marek A.

2010 Komentarz KK, Warszawa.

2006 Prawo karne, Warszawa.

Wojciechowska J.

2010 Przesłępstwa przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej, Kodeks Karny. Komentarz, t. I, Warszawa.

### Wykaz aktów prawnych

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

Ustawa z dnia 15 maja 1871 r. Strafgesetzbuch, (BGBl. I S. 3322).

Ustawa z dnia 3 marca 1881 r. Wetboek van Strafrecht (Stb. 1881, 35).

Dekret królewski z dnia 19 października 1930 roku – Codice Penale (n. 1398).

Ustawa z dnia 22 lipca 1992, Code Pénal.

Ustawa z dnia 23 listopada 1995 r. - Código Penal.

Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Tekst ogłoszony: Dz. U. 1997  
Nr 88 poz. 553, tekst jednolity: Dz. U. z 2021 r. poz. 2345, 2447).

## COMPARATIVE LAW ANALYSIS OF THE COUP D'ÉTAT CRIME IN SELECTED EUROPEAN UNION MEMBER STATES

**Summary:** A coup d'état - along with elections or inheritance - is one of the three methods of gaining power in the state. However, while the phenomenon of elections or inheritance of power is part of democracy, the crime of a coup d'état is both the best and the most serious example in the field of crimes against the state. In its assumptions, it carries the worst consequences from the point of view of any country, such as destabilization of the state or loss of independence. Hence, the regulation and penalization of this act is common in the legal order of each state. This also applies to all European Union member states which have included in their national penal codifications a punishable offense against acts aimed at losing independence. Despite the same goal, which is the protection of independence, the EU member states approached the regulation of this crime individually, adjusting the regulations to the nature of their country. So, apart from the clear similarities, there are several more or less significant differences. This article aims to show just these common features and differences among the European Union countries on the example of Poland, Germany, the Netherlands, France and Italy. The presented countries are mostly one of the most important countries in the European Union in terms of area and economy.

**Keywords:** coup d'état, treason, state independence, crimes against, independence, comparative penal law, European Union





WIOLETTA KILIAN

INSTYTUT PRAWA I EKONOMII  
UNIWERSYTET PEDAGOGICZNY IM. KEN W KRAKOWIE

# PRZESTRZEŃ WOLNOŚCI, BEZPIECZEŃSTWA I SPRAWIEDLIWOŚCI WEDŁUG POLITYKI UNII EUROPEJSKIEJ

**Streszczenie:** Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie podstawowych założeń Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej z zakresu przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości w granicach Unii Europejskiej. Mieści się to w katalogu zasad polityki wewnętrznej Unii Europejskiej, które stanowią gwarancję swobodnego przepływu osób przez granice wewnętrzne, a także gwarantują brak kontroli na granicach pomiędzy Państwami Członkowskimi. Realizacja polityki wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości Unii Europejskiej ma bardzo szerokie znaczenie. Toteż poprzez wykonywanie jej podstawowych złożeń dochodzi do skutecznego zwalczania przestępczości, ale także zjawisku ksenofobii oraz rasizmu. Wypełnianie zadań przewidzianych w Traktacie o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej prowadzi do zacieśniania więzi między Państwami Członkowskimi, w tym przypadku szczególne znaczenie ma swobodny przepływ osób oraz wiążący się z tym zakaz dyskryminacji obywateli Państw Członkowskich.

**Słowa kluczowe:** Prawo Unii Europejskiej, przepływ osób, granice wewnętrzne, obywatelstwo Unii Europejskiej

## WPROWADZENIE

Celem niniejszego artykułu jest przybliżenie założeń traktatowych obejmujących swobodę przepływu osób oraz zakaz dyskryminacji obywateli Państw Członkowskich. Należy zauważyć, że Unia Europejska stanowi fundamentalne podstawy ujęte jako przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości



mając na celu poszanowanie praw, systemów oraz tradycji państw wchodzących w skład Unii Europejskiej (Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej z dnia 25 marca 1957 r., art. 67 ust.1). Państwa Członkowskie obowiązane są do przestrzegania zasad zawartych w przepisach unijnych. Jednym z głównych aktów prawnych jest Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w którym zawarty został zakres przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości o interdyscyplinarnym charakterze. Jego celem jest stanie na straży podstawowych wartości, zapobieganie i zwalczanie przestępczości mające zapewnić suwerenność państwa (Skłodowski 2013). W 1975r. powstała Grupa TREVI, która została uznana za początek współpracy w kwestii zwalczania przestępczości na kontynencie europejskim. W latach 70. XX wieku skupiono się na zwalczaniu najbardziej rozpowszechnionych form przestępczości takimi jak terroryzm, handel narkotykami czy handel bronią. W późniejszych latach 70. i 90. skupienie przeniosło się na ograniczenie napływu imigrantów w celu zapewnienia porządku publicznego i bezpieczeństwa, tym samym doszło do współpracy z państwami nieczłonkowskimi (Wawrzyk 2012, s. 7-8). Na przestrzeń wolności bezpieczeństwa i sprawiedliwości składa się nie tylko walka z przestępczością, ale w podstawowych postanowieniach traktatu założono również brak kontroli na granicach, rozwijanie wspólnej polityki w sprawie azylu i imigracji oraz sprawiedliwość wobec państw trzecich. Unia prowadzi działania zmierzające do zapobiegania rasizmowi i ksenofobii (Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej z dnia 25 marca 1957 r., art. 67 ust. 2-4.). W tym celu doszło do wypracowania wielu porozumień, powstania określonych instytucji oraz do współpracy między krajami członkowskimi Unii Europejskiej. Prócz wcześniej wymienionych wartości Unia Europejska czuwa również nad poszanowaniem godności ludzkiej, gdyż ta jest podstawą bytu człowieka w społeczeństwie, ale również zapewnieniu lepszej ochrony tożsamości.

## INSTYTUCJE PRZESTRZENI WOLNOŚCI, BEZPIECZEŃSTWA I SPRAWIEDLIWOŚCI

W katalogu instytucji obejmujących przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości wymienia się wiele organów odpowiedzialnych zarówno za odpowiednie działanie, jak i czuwanie nad zachowaniem porządku publicznego. Zgodnie z obszarem ich działania należy poddać je podzieleniu na instytucje o kompetencjach ogólnych na które składają się Rada, Komisja, Parlament, Trybunał Sprawiedliwości, Trybunał Obrachunkowy. Następnie

agencje wyspecjalizowane, czyli takie jak Europejskie Biuro Policji (Euro-pol), Europejskie Kolegium Policyjne (CEPOL) oraz Jednostka Współpracy Sądów Karnych (Eurojust). Na końcu tego katalogu znajdują się również agencje wspierające, które działają w różnych dziedzinach, ale należą do nich również pewne kompetencje w zakresie przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, na co składa się między innym Centrum Monitorowania Narkotyków i Narkomanii, Europejski Urząd do spraw Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF) (Wawrzyk, 2012, s. 89). Każda z nich powoływana jest do wykonywania określonych zadań i działa w danym obszarze.

Począwszy od instytucji o kompetencjach ogólnych, które mają rolę wszystkich trzech filarów. Są to instytucje, które swoim działaniem obejmują wszystkie obszary prawa UE. Z chwilą wejścia w życie Traktatu o Unii Europejskiej nastąpiło włączenie wszystkich Wspólnot do instytucji Unii. Miało to istotne znaczenie argumentowane między innymi swobodnym przepływem osób, towarów oraz usług, są one więc powiązane z kwestią zwalczania przestępczości, a powiązanie Unii Europejskiej ze Wspólnotą podnosi ich znaczenie. Na instytucje o ogólnych kompetencjach składa się szereg takich instytucji, które poza kompetencjami w ramach Wspólnoty Europejskiej i wspólnej polityki zagranicznej odgrywają znaczącą rolę w sprawie bezpieczeństwa wewnętrznego Unii (Wawrzyk 2012, s. 90). Pierwszą taką, którą można wymienić jest Rada Europy. Jako, że była jedną z najważniejszych instytucji Unii Europejskiej oraz wysoko położona w hierarchii odgrywała ona pierwszorzędną rolę w rozwoju współpracy odnośnie spraw wewnętrznych i wymiaru sprawiedliwości. Postanowienia Traktatu z Maastricht nieco to zmieniły, gdyż na ich podstawie rolę Rady miało być stymulowanie rozwoju Unii i określanie ogólnego kierunku jej polityki (Wawrzyk 2012, s. 91-92). Rola Rady Europejskiej polega przede wszystkim na określaniu strategicznych wytycznych planowania prawodawczego i operacyjnego w przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości (Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej z dnia 25 marca 1957 r., art. 68). Kolejną instytucją zajmującą się tym zakresem jest Rada Unii Europejskiej. Jest to organ międzyrządowy odgrywający decydującą rolę w strukturze instytucjonalnej. Jego kompetencje pochodzą w dużej mierze od Komisji Europejskiej, która jest zresztą kolejną instytucją, a ściślej od jej wniosków oraz od opinii Parlamentu Europejskiego. Rada przejmuje środki do współpracy administracyjnej pomiędzy służbami Państw Członkowskich, ale również pomiędzy nimi a Komisją Europejską. Rola Komisji Europejskiej nie jest jednak zbyt oczywista, co do zasady jest ona odpowiedzialna za realizację bieżącej polityki. Posiada wyłączną inicjatywę

legislacyjną w zakresie prawa unijnego, jest również uprawniona do wydawania rozporządzeń wykonawczych oraz do wysuwania wniosków do Rady Unii Europejskiej. Kolejną instytucją zawierającą się w tym katalogu jest Parlament Europejski, jednak przed podpisaniem Traktatu o Unii Europejskiej w Maastricht jego rola była nieznaczną w zakresie wewnętrznej polityki Wspólnoty Gospodarczej. Jednak i postanowienia tego traktatu nie zwiększyły wystarczająco tych kompetencji, nastąpiło to dopiero po Konferencji Międzyrządowej, która zaowocowała Traktatem amsterdamskim. Zgodnie z jego treścią Rada obowiązana była przed podjęciem decyzji do konsultowania się z Parlamentem, a po upływie pięciu lat po zasięgnięciu opinii Parlamentu Rada może zdecydować, że będzie obowiązywać współdecydowanie Rady i Parlamentu w określonych sprawach, co za tym idzie do podjęcia decyzji przez Radę potrzebna będzie zgoda Parlamentu (europarl.europa.eu). Przedostatnią instytucją o ogólnych kompetencjach jest Trybunał Sprawiedliwości, który na mocy Traktatu lizbońskiego w sprawie wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości działa praktycznie na takich samych zasadach jak w innych sprawach, którymi się zajmuje. Ostatnim już w tej kategorii jest Trybunał Obrachunkowy, którego rola jest niewielka. Traktat lizboński przydzielił Trybunałowi pełną kontrolę wydatków ponoszonych na rzecz przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości (Wawrzyk 2012, s. 91-105).

Agencje wyspecjalizowane są instytucjami specjalnie powołanymi do realizacji zadań przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Pierwszą z nich jest Europejskie Biuro Policji znane bardziej jako Europol, ma on zresztą największy zakres działania. Konieczność powoływania tego biura była oczywista ze względu na otwarcie granic EWG, niestety prócz pozytywnych aspektów powołania Europolu należy również nadmienić fakt, że przychyliło się to również ku przestępczości poprzez chociażby otworzenie granic (Wawrzyk 2012, s. 105). Jego celem jest zwiększenie efektywności współpracy organów bezpieczeństwa wewnętrznego z naciskiem na policję, w sprawach dotyczących zwalczania terroryzmu, nielegalnego handlu i przemytu narkotyków oraz innych niebezpiecznych form przestępczości. Można stwierdzić, że działała już podobna instytucja zwana TREVI I i II. Wprowadzony został w 1990 roku Program Działań w sprawie Wprowadzenia w Życie Współpracy Policyjnej oraz wszelkich Wysiłków do Zwalczania Terroryzmu i Innych Form Przystępczości Zorganizowanej. Ministrowie Trevi wydali raport do Rady Europejskiej w sprawie stworzenia Europejskiej Jednostki Wywiadowczej do spraw Narkotyków, która okazała się kolebką Europolu (Amin 2002, s. 187-200). Następnym przykładem agencji wyspecjalizowanej jest Kolegium

Policyjne (CEPOL), powołane w celu szkolenia wyższych funkcjonariuszy policyjnych. Podstawowymi celami Cepolu są takie zadania jak podnoszenie poziomu wiedzy o systemach i strukturach policji w Państwach Członkowskich oraz transgraniczna współpraca policyjna, zapewnianie i organizowanie specjalistycznych szkoleń z zakresu przestrzegania standardów demokratycznych z naciskiem na prawo do obrony. W ramach Kolegium Policyjnego działają grupy robocze, Krajowy Punkt Kontaktowy, Krajowy Koordynator Szkolenia, Krajowy Administrator, Narodowy e-Net Manager, Korespondent ds. Badań i Nauki oraz Narodowy Koordynator ds. Wymiany. Ostatnią z agencji wyspecjalizowanych jest Europejska Sieć Sądowa (Eurojust) realizująca współpracę sądową w sprawach karnych. Taka współpraca została wprowadzona na mocy Traktatu z Maastricht uznając ją za jedną z kategorii współpracy z zakresu wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych, co składa się na III filar Unii Europejskiej. Szczególnymi kierunkami Eurojustu jest ułatwianie tworzenia właściwych kontaktów między punktami kontaktowymi, organizowanie spotkań z przedstawicielami Państw Członkowskich, dostarczanie aktualnych informacji ogólnych. Eurojust może wypełniać swoje działania poprzez odpowiednich przedstawicieli krajowych bądź jako Kolegium w określonych sytuacjach (Wawrzyk 2012, s. 135-136).

Na katalog agencji wspierających składają się między innymi Agencja Zarządzania Współpracą Operacyjną na Granicach Zewnętrznych (Frontex), której głównym zadaniem było koordynowanie wspólnego zarządzania granicami w celu kontrolowania migracji i ograniczania nielegalnego napływu imigrantów. Pojawiła się potrzeba solidaryzowania się między Państwami Członkowskimi w kwestii zarządzania granicami zewnętrznymi. Pośród wielu funkcji Agencji najważniejsza wydaje się być możliwość samodzielnego bądź wspólnie z Państwem Członkowskim nabywania wyposażenia technicznego przeznaczając je na potrzeby kontroli granic zewnętrznych. Prócz tego Agencja może w przypadku zagrożenia nagłym i gwałtownym napływem imigrantów z trzech państw wysłać tam jeden bądź kilka europejskich zespołów straży granicznej na określony czas. Frontex działa na trzech rodzajach granic – morskiej, powietrznej oraz lądowej, wykonując swoje działania opierają je na analizie ryzyka. Kolejną agencją wspierającą jest Centrum Monitorowania Narkotyków i Narkomanii. Jej podstawowym działaniem jest monitorowanie rynku narkotykowego, przestępczości z nimi związanej i ograniczanie podaży narkotyków, a ponadto zbieranie, analizowanie i dostarczanie Unii Europejskiej oraz Państwom Członkowskim obiektywnych i rzetelnych informacji o narkotykach i narkomanii. Ostatnią pośród agencji wspierających

jest Urząd Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF) utworzony został przez Komisję Europejską w celu zwalczania korupcji, nadużyć budżetu Unijnego oraz przemytu alkoholu i wyrobów tytoniowych. Ma również kompetencje w zakresie nadzoru podatkowego (Wawrzyk 2012, s. 166-192).

## KONTROLA GRANICZNA, AZYL, MIGRACJE

Polityka Unii Europejskiej w zakresie kontroli granicznych ma na celu umożliwienie swobodnego przemieszczania się pomiędzy granicami wewnętrznymi bez jakiegokolwiek kontroli osób bez względu na ich obywatelstwo. W tym celu Parlament Europejski oraz Rada przyjmują określone środki odnoszące się do wspólnej polityki dotyczącej wiz bądź innych dokumentów umożliwiających krótkotrwały pobyt i swobodnego poruszania się obywateli państw trzecich, kontrolowania osób przekraczających wewnętrzne granice na terenie UE. Przy przekraczaniu granic zewnętrznych ma zapewnić kontrolę osób oraz skuteczny nadzór przy granicach zewnętrznych oraz wprowadzania zintegrowanego systemu zarządzania nimi.

Natomiast w dziedzinie azylu polityka Unii Europejskiej ma na celu zapewnienie ochrony uzupełniającej i tymczasowej mając na względzie przyznanie każdemu obywatelowi trzeciego państwa, który tego wymaga międzynarodowej ochrony. Mając na względzie przestrzeganie zasady non-refoulement, której celem jest ochrona osób prześladowanych. Musi być to zgodne z Konwencją genewską z dnia 28 lipca 1951 roku (Dz.U. 1991 nr 119 poz. 515) i Protokołem z dnia 31 stycznia 1967 roku (Dz.U. 1991 nr 119 poz. 517). W związku z czym podobnie jak w poprzednim przypadku Parlament Europejski i Rada przyjmują określone środki polegające na nadaniu jednolitego statusu azylu dla obywateli państw trzecich bądź w przypadku nie uzyskania przez niego europejskiego azylu nadanie statusu ochrony uzupełniającej oraz wspólnej procedury ich przyznawania i pozbawiania. W przypadku masowego napływu wysiedleńców utrzymywanie wspólnego systemu ich tymczasowej ochrony. Kolejnymi środkami dotyczącymi azylu są kryteria i mechanizmy, które określają jakie Państwo Członkowskie jest odpowiedzialne za rozpatrywanie wniosków o przyznanie azylu czy ochrony uzupełniającej oraz normy dotyczące warunków przyjmowania takich wniosków, ale również współpracę z państwami trzecimi w tym zakresie. W sytuacji, gdy osoba, która ubiega się o azyl jest nieletnia i pozbawiona opieki sprawą rozpatrzenia wniosku zajmuje się to państwo, w którym przebywa członek rodziny nieletniego. W przypadku, gdy osoba, która się ubiega o azyl ma członka rodziny, który ma status

uchodźcy i prawo do stałego pobytu w danym Państwie Członkowskim to właśnie to państwo rozpatruje taki wniosek.

Kwestia migracji jest nieco bardziej obszerna. Obywatele niektórych państw z uboższych terenów Afryki czy Azji zainteresowani wysokim poziomem życia w Państwach Członkowskich ulegają pokusie nielegalnego przedostania się na ich terytorium (Wawrzyk 2012, s. 212-214). Polityka Unii Europejskiej zapewnia sprawiedliwe traktowanie obywateli państw trzecich, którzy legalnie przebywają na terytorium Państw Członkowskich. Na celu ma również zapobieganie nielegalnych migracji i handlowi ludźmi. Niestety mimo rozwoju cywilizacyjnego wciąż dochodzi do porwań i wykorzystywania ludzi, mimo że czasy niewolnictwa już dawno minęły wciąż narażone na porwanie i uprowadzenie szczególnie kobiety i dzieci. Można się domyślać, że wynika to z faktu jakim jest określenie ich słabszym ogniwem, ale kolejnym powodem może być także ich wykorzystywanie seksualne. Prócz tego motywem porwań może być również chęć handlu organami ludzkimi. Między innymi dlatego zwiększyło się zainteresowanie Unii Europejskiej tematem handlu dziećmi i jego zapobieganiem (Kukułowicz 2005, s. 1). W kwestii tej istotną rolę odgrywają działania Dyrekcji Generalnej Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych. To właśnie w jej zadaniach jest dbanie o rozwój Unii Europejskiej stanowiącej fundament przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości (Kukułowicz 2005, s. 4). Natomiast w celu realizacji polityki dotyczącej kontroli granicznych, azylu i migracji Parlament Europejski i Rada przyjmują środki określające warunki wjazdu i pobytu oraz przebiegu procedury wydawania długoterminowych wiz czy dokumentów pobytowych przez Państwa Członkowskie mając na celu między innymi dobro rodzin chcąc ich połączyć. Środki te określają prawa obywateli trzecich państw, którzy legalnie przebywają na terytorium Państw Członkowskich oraz w przypadku osób przebywających nielegalnie wydalanie ich i odsyłanie do tzw. bezpiecznego państwa trzeciego. Na mocy art. 79 ust. 3 Unia może zawierać umowę z państwami nieczłonkowskimi umowę o readmisji obywateli tych państw jeżeli nie spełniają warunków wjazdu, obecności bądź pobytu na terytorium jednego z Państw Członkowskich. Wyżej wymienione regulacje działają na zasadzie solidarności odpowiedzialności, w tym także finansowej pomiędzy Państwami Członkowskimi (Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej z dnia 25 marca 1957 r., art. 77-80).

Należy również mieć na uwadze, że Unia Europejska w celu zapewnienia bezpieczeństwa obywateli Państw Członkowskich podejmuje również działania z zakresu ochrony danych osobowych i poszanowania godności

jednostki. Jeżeli chodzi o to pierwsze, podstawę prawną stanowi Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej i Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Parlament Europejski od zawsze utrzymywał, że zapewnienie bezpieczeństwa jest jednym z najważniejszych zadań podejmowanych w ramach działania Unii Europejskiej. W zakres tego bezpieczeństwa wchodzi również ochrona danych osobowych, która określona została w artykule 16 TFUE. W związku z rozwojem Internetu coraz więcej działalności przenosi się właśnie w tę sferę. Jest to niewątpliwie wygodniejszy sposób załatwiania wielu spraw, począwszy od robienia zakupów, poprzez sprawy biznesowe, aż do załatwiania spraw urzędowych. Wiąże się z tym konieczność wprowadzania danych osobowych. W tej chwili warto zaznaczyć rolę jaką odgrywa Unia Europejska. W swoich regulacjach prawnych podkreśla istotę ochrony danych osobowych i to ona stoi na czele regulacji dotyczących tej kwestii we wszystkich krajach członkowskich. Nie tak dawno burzliwym tematem było wprowadzenie tzw. RODO, które z jednej strony wywołało wiele hałasu i buntu oraz zostało uznane za zbędne i przesadzone, z drugiej zaś strony wprowadzenie Rozporządzenia miało na celu zwiększenie ochrony danych osobowych i ograniczenie ich wycieku w jak najwyższym stopniu. Innym aktem prawnym, nieco mniej burzliwym może być Dyrektywa w sprawie prywatności i łączności elektronicznej czy Rozporządzenie w sprawie przetwarzania danych osobowych przez instytucje i organy unijne. Są to tylko niektóre z aktów prawnych wprowadzonych przez Unię Europejską w zakresie ochrony danych osobowych (europarl.europa.eu). Natomiast jeżeli chodzi o poszanowanie godności obywateli państw członkowskich, należy wiedzieć, że również i ta kwestia jest dokładnie uregulowana w prawie unijnym. Podstawowym aktem prawnym jest Traktat o Unii Europejskiej, gdzie jasno zostało określone, że fundamentalną i najważniejszą wartością Unii Europejskiej jest poszanowanie godności ludzkiej, wolności, demokracji, równości. Oddaje to więc nie tylko wymiar polityczny, ale i filozoficzny te same wartości. Co więcej Traktat ten zobowiązuje Państwa Członkowskie do poszanowania tej zasady, a państwa, które chcą wstąpić w szeregi Państw Unii Europejskiej musi zobowiązać się do respektowania tego prawa. Każde naruszenie sankcji skutkować może zastosowaniem sankcji zawartych w artykule 7. Ponadto Unia Europejska zobowiązana jest do przeprowadzenia działań, których skutki mają wymiar eksterytorialny, musi tego dokonać bez wywierania konkretnych kierunków działania (Kołatka 2018, s.32-35).

Istotną rolę w swobodnym przemieszczaniu się pomiędzy granicami państwowymi odgrywa układ zawarty w Schengen, na którym ustalono

umożliwienie bezproblemowego przepływu osób pomiędzy granicami wewnętrznymi państw, które do tego układu należą. Miało to na celu między innymi zminimalizowanie czasu przebywania i oczekiwania w punktach kontrolnych na granicy samochodów osobowych, środków transportu publicznego i towarowego. Porozumienie to przewiduje również współpracę policyjną szczególnie w zakresie zwalczania handlu i przemytu narkotyków i broni oraz nielegalnego poruszania się osób i przestępstw na tle celnym i podatkowym (Amin 2002, s. 67-68).

## WSPÓŁPRACA SĄDOWA W SPRAWACH CYWILNYCH I KARNYCH

Unia Europejska podejmuje politykę w ramach współpracy sądowej w sprawach cywilnych mających skutki transgraniczne na zasadzie wzajemnego uznawania orzeczeń i wyroków sądowych. Zasada ta obejmuje wszystkie orzeczenia umowne, jak i deliktowe dotyczące spraw cywilnych i handlowych. Jednak jak mówi Trybunał nie wszystkie orzeczenia mieszczą się w zakresie wzajemnego uznawania, są pewne rodzaje orzeczeń, do których zalicza się między innymi spory pomiędzy podmiotem prawa prywatnego a organami władzy publicznej (Frąckowiak-Adamska 2012, s. 21).

Podjęcie współpracy miało i nadal ma znaczący wpływ w sferze handlu, ze względu na jego transgraniczność. Nie pozostawia wątpliwości fakt, że uswobodnienie przepływu towarów, kapitałów, usług czy osób wiązało się ze zwiększeniem ryzyka przestępstw o wymiarze transgranicznym. Przestępstwa te opierają się głównie na handlu nielegalnymi towarami. Stąd też konieczne było podjęcie współpracy sądowej w sprawach cywilnych (euro-parl.europa.eu). W związku z tym Parlament Europejski i Rada podejmują odpowiednie środki do faktycznej realizacji tej polityki. Na cele takich środków składa się zapewnienie wzajemnego uznawania orzeczeń sądowych przez wszystkie Państwa Członkowskie, doręczania i zawiadamiania o aktach sądowych i pozasądowych między granicami, następnie współpracy w zakresie zbierania dowodów, usuwania przeszkód utrudniających przebieg procedur cywilnych (Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej z dnia 25 marca 1957 r.). Zakres kompetencji Unii Europejskiej sprowadza się do zapewnienia skutecznego dostępu do wymiaru sprawiedliwości oraz zapewnienia pomocy prawnej dla obywateli Państw Członkowskich, którzy przebywają poza swoim ojczystym krajem. Gdy takie osoby potrzebują pomocy prawnej, ale nie są w stanie sami sobie jej zapewnić częściowo bądź całkowicie ze względów



ekonomicznych, po wcześniejszej ocenie przez właściwy organ Państwa Członkowskiego, w którym mieści się sąd, Państwo to musi przyznać takiemu obywatelowi pomoc prawną. W przypadku sprawy cywilnej dotyczącej takiej osoby prawo zgodnie, z którym jest rozpatrywana jest prawo Państwa Członkowskiego, w którym sprawa jest prowadzona. Orzeczenie, które zostaje w niej wydane w sprawie drobnych roszczeń zostaje uznawane i wykonywane w innym Państwie Członkowskim bez konieczności stwierdzania jego wykonalności i bez możliwości sprzeciwienia się co do jego wykonania (Wawrzyk 2012, s. 294-303). W celu usprawnienia współpracy sądowej w sprawach cywilnych powstała Europejska Sieć Sądowa w sprawach cywilnych i handlowych. Jest to organizacja, która zrzesza przedstawicieli krajowych organów sądowych. Zajmuje się usprawnieniem stosowania i wdrażania instrumentów unijnych w zakresie spraw cywilnych (Decyzja Rady 2001/470/WE).

Podobnie jak w przypadku spraw cywilnych współpraca wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych Unii Europejskiej opiera się na zasadzie wzajemnego uznawania orzeczeń i wyroków sądowych. By umożliwić realizację tej polityki konieczne jest podjęcie środków, które prócz wzajemnego uznawania orzeczeń mają na celu zapobieganie sporów dotyczących sprawowania sądownictwa pomiędzy Państwami Członkowskimi, ułatwienie współpracy policyjnej oraz organów sądowych i wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych. Istotą w podejmowaniu współpracy pomiędzy nimi jest wzajemne dopuszczanie dowodów, poszanowanie praw jednostek i praw ofiar przestępstw. W przypadkach szczególnie poważnych o transgranicznym charakterze takich jak terroryzm, handel ludźmi oraz seksualne wykorzystywanie kobiet i dzieci, nielegalny handel narkotykami czy bronią, pranie pieniędzy, fałszowanie środków płatniczych, korupcja, cyberprzestępczość, przestępczość zorganizowana Parlament Europejski i Rada w drodze dyrektywy mogą ustalić normy nominalne i kart odpowiednio ustosunkowane do przestępstw. Jeżeli zaś członek Rady uzna, że wprowadzenie takiej dyrektywy mogłoby naruszyć jego system wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych, ma prawo zażądać przedłożenia tego Radzie Europejskiej, w takiej sytuacji procedura ustawodawcza zostaje zawieszona. Po przeprowadzeniu dyskusji i rozpatrzeniu tej kwestii, gdy Rada Europejska dojdzie do konsensusu w terminie czterech miesięcy od zawieszenia odsyła projekt do Rady, co jest równoznaczne z zakończeniem zawieszenia procedury. W dziedzinie zapobiegania przestępczości Parlament Europejski i Rada mogą ustanowić środki w celu promowania, jak i wspomagania działań Państw Członkowskich. W kwestii współpracy sądowej istotną rolę odgrywa wyjaśniona wcześniej instytucja Eurojustu. Jego zadaniem

w tej kwestii jest wspieranie, wzmacnianie koordynacji i współpracy między organami śledczymi oraz organami ścigania Państw Członkowskich w odniesieniu do poważnych przestępczości, które dotyczą przynajmniej dwóch takich państw bądź w sytuacji, gdy wymaga wspólnego ścigania opierając się o operacje oraz informacje dostarczane przez Państwa Członkowskie i Euro-pol. Toteż Parlament Europejski i Rada w drodze rozporządzenia określają strukturę, funkcjonowanie, zakres działań i zadań Eurojust, które mogą obejmować wszczynanie śledztwa oraz występowanie z wnioskiem o wszczęcie ścigania, szczególnie dotyczących przestępstw przeciwko interesom finansowym Unii, koordynację śledztw i ścigania oraz wzmacnianie współpracy sądowej. W kwestii przestępstw przeciwko interesom finansowym Unii, Rada w celu ich zwalczania w drodze rozporządzenia może ustanowić Prokuraturę Europejską w oparciu o Eurojust. W przypadku, gdy Rada nie stanowi jednomyślnie grupa przynajmniej dziewięciu Państw Członkowskich może złożyć wniosek o przekazanie projektu tego rozporządzenia Radzie Europejskiej równocześnie procedura w Radzie zostaje zawieszona. W przypadku, gdy Rada Europejska dojdzie do konsensusu w terminie czterech miesięcy od zawieszenie przesyła projekt Radzie do przyjęcia. Przeciwko interesom finansowym Unii Prokuratura Europejska jest właściwa do spraw dochodzenia ścigania stawiania przed sądem w powiązaniu z Europolem sprawców i współsprawców tych przestępstw (Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej z dnia 25 marca 1957 r., art. 82-86). W kwestii aresztowania za przestępstwa w sprawach karnych istotę odgrywa decyzja ramowa w sprawie europejskiego nakazu aresztowania. Zgodnie z nią może dojść do odmowy wykonania takiego aresztowania z powodów obligatoryjnych i fakultatywnych, co więcej państwa mają możliwość przyjęcia przepisów, które pozwalają na uzależnienie wykonania aresztowania od pewnych gwarancji udzielonych przez państwo (Frąckowiak-Adamska 2012, s. 45-46).

## WSPÓŁPRACA POLICYJNA

W kompetencjach Unii Europejskiej z zakresu przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości leży rozwijanie współpracy policyjnej pomiędzy Państwami Członkowskimi z uwzględnieniem wszystkich organów właściwych takich jak służba policji, służba celna oraz inne wyspecjalizowane organy ścigania. Do tego celu Parlament Europejski i Rada mogą podejmować środki dotyczące informacji – ich gromadzenia, przechowywania, przetwarzania, analizowania i wymiany; szkolenia pracowników oraz współpracy

w zakresie wymiany pracowników, wyposażenia i badań w dziedzinie kryminalistyki, ale i również wspólnych technik śledczych. Rada może ustanowić środki dotyczące współpracy operacyjnej między organami i po konsultacji z Parlamentem Europejskim stanowi jednomyślnie. Jednak w przypadku braku takiej zgody następuje taka sama jak w przypadku przestępstw przeciwko interesom finansowym Unii procedura, która została już wcześniej przedstawiona. Ważną instytucją w zakresie współpracy policyjnej jest Europol, jego zadaniem jest wspieranie i wzmacnianie działań organów policyjnych i innych organów ścigania Państw Członkowskich. W drodze rozporządzenia Parlament Europejski wraz z Radą określa strukturę, funkcjonowanie oraz zakres działań i zadań Europolu, które mieszczą się we wcześniej wymienionym zakresie działań Eurojustu. Wszystkie działania prowadzone przez Europol odbywają się w powiązaniu i porozumieniu z organami Państw Członkowskich, których terytorium dotyczą. Wszelkie środki przymusu należą do wyłącznej kompetencji organów krajowych. Rada określa również granice, w których mogą działać organy Państw Członkowskich na terytorium innego Państwa Członkowskiego (Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej z dnia 25 marca 1957 r., art. 87-89).

## PODSUMOWANIE

Unia Europejska w swojej polityce ujmuje przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. W swojej historii już na początku miała na względzie dobro Państw Członkowskich w tym zakresie, jak i ich odpowiednie funkcjonowanie w systemie Unii. Opracowanie takiej polityki pozwoliło uregulować kwestie związane z kontrolą graniczną, zapewnieniem azylu czy ułatwieniem legalnego przebywania obywateli różnych państw na terytorium danego kraju oraz zaznaczyła również potrzebę zapobiegania nielegalnemu przemieszczaniu się imigrantów. Wprowadzone środki pomagają likwidacji zorganizowanych grup przestępczych, ale i również przestępstw transgranicznych związanych z handlem narkotykami, bronią czy nawet ludźmi. Unia Europejska w swojej polityce na przodującym miejscu stawia dobro jej członków, mając na uwadze poszanowanie ich praw i wolności. W swojej polityce dąży również do zapobiegania występowania zjawiska ksenofobii, rasizmu czy rozpowszechnianiu się niebezpiecznych środowisk. Do realizacji tych działań konieczne było powołanie konkretnych instytucji odpowiedzialnych za poszczególne obszary działań. Istotną rolę odgrywa również współpraca międzynarodowa w zakresie wymiaru sprawiedliwości, spraw wewnętrznych,

sądownictwa czy policji. W gestii Państw Członkowskich leży dostosowanie się do prowadzonej polityki i umożliwienie jej sprawnego działania.

## BIBLIOGRAFIA

Wawrzyk P.

2012 Przeszłość wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości Unii Europejskiej, Poltext, Warszawa.

Amin S.M.

2002 Współpraca w zakresie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych w Unii Europejskiej, Dom Organizatora, Toruń.

Frąckowiak-Adamska A.

2012 Europejska przestrzeń sądowa a prawa człowieka, Centrum Europejskie Natolin, Warszawa.

Kołątek R.

2018 The principle of human dignity in the primary and AFSJ secondary legislation of the European Union, „Zeszyty prawnicze” nr 2(58) 2018, Biuro Agencji Sejmowych Kancelarii Sejmu, Warszawa.

Kukołowicz M.

2005 Polityka Unii Europejskiej wobec problemu handlu dziećmi, <http://dzieckokrzywdzone.fdds.pl/index.php/DK/article/view/219/160>,

Skłodkowski B.

2013 Konflikt pomiędzy bezpieczeństwem a prawami podstawowymi w przestrzeni wolności bezpieczeństwa i sprawiedliwości unii europejskiej. Aspekty aksjologiczne i funkcjonalne, Kwartalnik Naukowy OAP UW „e-Politikon”, nr 6.

### **Akty normatywne**

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

Decyzja Rady z dnia 28 maja 2001 r. ustanawiająca Europejską Sieć Sądową w sprawach cywilnych i handlowych (2001/470/WE).

### Źródła internetowe

Przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości: aspekty ogólne, <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pl/sheet/150/przestrzen-wolnosci-bezpieczenstwa-i-sprawiedliwosci-aspekty-ogolne>, [dostęp: 29.05.2022],

Współpraca sądowa w sprawach cywilnych, [https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/pl/FTU\\_4.2.5.pdf](https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/pl/FTU_4.2.5.pdf), [dostęp: 30.05.2022],

Ochrona danych osobowych, [https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/pl/FTU\\_4.2.8.pdf](https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/pl/FTU_4.2.8.pdf), [dostęp: 30.05.2022].

## AN AREA OF FREEDOM, SECURITY AND JUSTICE UNDER POLICY OF THE EUROPEAN UNION

**Abstract:** The purpose of this Article is to set out the fundamental principles of the Treaty on the Functioning of the European Union for the area of freedom, security and justice within the borders of the European Union. This is one of the European Union's internal policy principles, which guarantee the free movement of persons across internal borders and also ensure that border controls between Member States do not take place. The implementation of the European Union's policy on freedom, security and justice is of great importance. By implementing its basic elements, crime, but also xenophobia and racism are gradually combated. The fulfilment of the tasks provided for in the Treaty on the Functioning of the European Union leads to closer relations between the Member States, in which case the free movement of persons and the related prohibition of discrimination against nationals of the Member States are of particular importance.

**Keywords:** European Union law, movement of persons, internal borders, citizenship of the European Union

# SPADKI W POLSKIM PRAWIE MIĘDZYNARODOWYM PRYWATNYM. EWOLUCJA NORM A OCHRONA PODSTAWOWYCH WARTOŚCI PRAWA SPADKOWEGO

**Abstrakt:** Prawo spadkowe dotyka jednej z najbardziej doniosłych kwestii życia społecznego i rodzinnego. Wszakże pozwala ono rozciągać zmarłemu skutki swoich oświadczeń woli podjętych za życia na czas po swojej śmierci i w ten sposób nadal wpływać na świat żywych. Już od czasów starożytnego Rzymu prawo spadkowe ma na celu ochronę szczególnie doniosłych wartości. W epoce globalizacji i zwiększonej mobilności społecznej dochodzi do pojawienia się przy dziedziczeniu elementu międzynarodowego. Ochrona podstawowych wartości prawa spadkowego wymusiła podjęcie działań na poziomie międzynarodowym i krajowym, aby rozbieżności w systemach prawa poszczególnych państw nie doprowadziły do zniweczenia zasad i wartości prawa spadkowego. Celem niniejszego rozdziału jest analiza aktów normatywnych dotyczących problematyki dziedziczenia transgranicznego w historii nowoczesnego Państwa Polskiego, poczynając od II RP po czasy współczesne. Praca obejmuje zarówno przegląd przepisów krajowych jak i umów międzynarodowych, a ponadto uwzględnia wybrane problemy orzecznicze powstałe na gruncie stosowania wyżej wskazanych aktów normatywnych, wskazując przy tym na kwestie ochrony wartości prawa spadkowego. Całość pracy prowadzi do ukazania czytelnikowi silnych podstaw aksjologicznych, które leżą u podstaw wskazanych regulacji, ich ponadczasowość, doniosłość oraz konieczność dalszej harmonizacji prawa nie tylko w obrębie Unii Europejskiej. Autor posługuje się metodą dogmatyczną i historycznoprawną.

**Słowa kluczowe:** prawo spadkowe, spadki transgraniczne, dziedziczenie transgraniczne, prawo kolizyjne, wartości prawa spadkowego

---

<sup>1</sup> ORCID: 0000-0001-5303-4843

## WSTĘP – WARTOŚCI W PRAWIE SPADKOWYM

W czasach zwiększonej mobilności społecznej oraz globalizacji (Giddens 2004, ss. 76-78). następują znaczne przepływy ludności, towarów i usług (Walczak-Duraj 2006, ss. 262-263). W konsekwencji stosunki prawne coraz częściej wykraczają poza granice obowiązywania jednego systemu prawnego. Element międzynarodowy staje się nieodłącznym elementem współczesnych stosunków prawnych – co powoduje komplikacje, które stawiają uczestników obrotu prawnego przed pytaniem: jakie prawo będzie właściwie do rozstrzygnięcia na kanwie danej sprawy oraz przed jakim sądem? Wydaje się, że nie jest dziś możliwe zastosowanie wyłącznie jednej z prostych zasad osobowości prawa lub zasady terytorialności prawa. W związku z występowaniem kolizji systemów prawnych, koniecznym stało się uregulowanie kwestii dotyczących właściwości prawa przy określonych stosunkach prawnych. Stąd społeczność międzynarodowa, państwa oraz ustawodawcy krajowi, stanęli przed wyzwaniem uregulowania kwestii prawnomiędzynarodowych w stosunkach prywatnych.

Prawo spadkowe dotyka jednej z najbardziej doniosłych kwestii społecznych i rodzinnych. Albowiem prawo to normuje kwestię rozciągania skutków działań człowieka podjętych za życia, na czas po jego śmierci. Ustalenie kto po zmarłym wstępuje w ogół jego praw i obowiązków – w tym zwłaszcza majątkowych, stanowi istotny element stabilności obrotu prawnego oraz utrzymania struktur ekonomicznych i społecznych (Dajczak 2018, ss. 254-255). Ważność tej gałęzi prawa wynika także z istotnej roli w życiu rodzinnym, a zwłaszcza w jego ekonomicznym aspekcie społecznych (Dajczak 2018, ss. 254-255). Już w czasach starożytnego Rzymu za zasadę prawa uważano, aby prawo spadkowe zabezpieczało interesy i byt rodziny zmarłego społecznych (Dajczak 2018, ss. 262-263). Być może dlatego ważkość tej dziedziny prawa była szczególnie podkreślana w czasach rzymskich, dzięki czemu do naszych czasów zachowała się znacząca ilość źródeł dotyczących prawa spadkowego z czasów rzymskich społecznych (Dajczak 2018, ss. 254-255). Ze względu, że ludzie przed śmiercią, często pozostawiali we wspólnotach majątkowych, mieli na utrzymaniu inne osoby czy też wspólnie korzystali z nieruchomości, kwestia dziedziczenia nabiera jeszcze wznioślejszego znaczenia społecznego. W obliczu nieuniknionego człowieka, chce z różnych pobudek rozporządzać swoim majątkiem na wypadek śmierci. Od czasów rzymskich utarły się dwie formy dziedziczenia: ustawowe (domyślna forma) i testamentowe (Kolańczyk 2007, ss. 461-481).

Inną zasadą prawa spadkowego znaną w czasach rzymskich była swoboda testowania czy poszanowanie woli zmarłego (Dajczak 2018, ss. 254-255). Jak człowiek ma swobodę dysponowania własnym majątkiem za życia, tak uznawano, że człowiek może aktem oświadczenia woli rozporządzić swoim majątkiem *ad mortis causa*. Stąd w ramach ochrony teje wartości należało zapewnić środki, dzięki którym niespodziewana czy nieznaną spadkodawcy możliwość zmiany prawa właściwego dla danej sprawy spadkowej, zniweczyłaby jego zamiar. Należy jednak zarysować kolizję pomiędzy zasadą swobody testowania, a zabezpieczeniem interesów rodziny denata i dziedziców. Dlatego już od starożytnego Rzymu istnieją instytucje zachowku i rezerwy (Dajczak 2018, ss. 275-278).

Ustalenie kto wstępuje w prawa i obowiązki zmarłego odgrywa szczególnie doniosłą rolę nie tylko w życiu społecznym, ale i gospodarczym, np. udział w spółkach etc. Szczególnie zainteresowani dziedziczeniem zdają się być wierzyciele, chcący spłaty długów zmarłego na dotychczasowych warunkach.

Mając na uwadze powyższe wartości, będące wspólne dla państw wyrosłych z tradycji prawa rzymskiego, ale też dla państw *common law*, dają one silne uzasadnienie aksjologiczne tworzeniu prawa, które zabezpieczy realizację wskazanych wartości w sytuacji wystąpienia w ramach stosunku prawnego elementu międzynarodowego. Co przekłada się bezpośrednio na realizację interesu poszczególnych osób. Oprócz silnych podstaw aksjologicznych, uregulowanie wskazanej materii ma ogromne znaczenie dla stabilności i sprawności obrotu prawnego oraz sytuacji ekonomicznej poszczególnych podmiotów.

## AKTY NORMATYWNE W PRAWIE POLSKIM – ZARYS HISTORYCZNY

Na gruncie porozbiorowego prawa polskiego, prawo spadkowe z elementem międzynarodowym było po raz pierwszy przedmiotem obszernej regulacji już w ustawie z dnia 2 sierpnia 1926 r. o prawie właściwym dla stosunków prywatnych międzynarodowych (Bagan-Kurluta 2021, ss. 373-374). Wcześniej z racji 123 lat zaborów nie było możliwości powstania takiego zbioru przepisów. Niemniej dla II Rzeczypospolitej Polskiej znacznie poważniejszym problemem niż prawo kolizyjne z systemami prawnymi innych państw, było prawo kolizyjne wewnętrzne, ze względu na rozbieżności dzielnicowe wg kryterium systemów prawa odziedziczonych po czasach zaborów. Wskutek czego w początkach istnienia II Rzeczypospolitej Polskiej na jej terenie obowiązywało co najmniej pięć różnych systemów prawnych:



- prawo niemieckie,
- prawo austriackie,
- prawo rosyjskie,
- prawo Królestwa Polskiego (kongresówka),
- prawo węgierskie,
- inne miejscowe akty normatywne (Makiła 2019, ss. 473-484).

Wartym nadmienienia z czasów II RP jest Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 1 sierpnia 1930 r. dotyczące wykonania w stosunku do obywateli Związku Socjalistycznych Republik Rad art. 40 ustawy o prawie właściwym dla stosunków prywatnych międzynarodowych:

*Art. 40 ustawy z dnia 2 sierpnia 1926 r. o prawie właściwym dla stosunków prywatnych międzynarodowych: Przeciw państwu, które w zakresie prawa prywatnego traktuje obywateli polskich gorzej niż własnych, albo gorzej niż obywateli innych państw obcych, lub wogóle odmawia im ochrony prawnej, udzielanej zobopólnie wśród państw cywilizowanych, Rada Ministrów może wydać rozporządzenie, które określi materję, kierunek i rozmiary, w jakich w stosunku do tego obcego państwa i jego obywateli zasada odwetu ma być zastosowana.*

Niniejsze rozporządzenie w znaczący sposób ograniczało, możliwości dokonywania czynności prawnych na terytorium ówczesnej Rzeczypospolitej Polskiej przez obywateli Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich, w związku ze stosowaniem tzw. zasady odwetowej, dziś określanej jako zasada wzajemności. Jednakże zgodnie z § 3 tegoż rozporządzenia:

*Przepisy §§ 1 i 2 nie dotyczą ani rozporządzeń ostatniej woli, ani czynności prawnych, związanych z przejściem praw spadkowych na spadkobierców z mocy ustawy lub z mocy rozporządzeń ostatniej woli.*

Na kanwie powyższego przepisu zawisła sprawa przed Sądem Najwyższym (por. Orzeczenie Sądu Najwyższego z dnia 23 grudnia 1930 r. R 412/30 i Orzeczenie Sądu Najwyższego z dnia 23 grudnia 1930 r. III R 413/30), który potwierdził prawo do dziedziczenia nieruchomości na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej przez dawnych obywateli rosyjskich, a później radzieckich.

Kolejną ustawą regulującą międzynarodowe aspekty prawa spadkowego była powstała już w czasach Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej ustawa z dnia 12 listopada 1965 r. Prawo prywatne międzynarodowe. Obydwie ustawy, zarówno przedwojenna jak i powojenna, dały prymat zasadzie obowiązywania

prawa ojczystego spadkodawcy z chwili śmierci (Bagan-Kurluta 2021, ss. 373-381).

Następnym chronologicznie istotnym aktem normatywnym, który znalazł się w polskim systemie prawnym to Konwencja Dotycząca Kolidacji Praw w Przedmiocie Formy Rozporządzeń Testamentowych, sporządzona w Hadze dnia 5 października 1961 roku, zwana też Konwencją haską. Przepisy Konwencji w szczególności biorą sobie za cel poszanowanie woli zmarłego, tak aby w zderzeniu z elementem międzynarodowym maksymalnie oddać wolę testatora. Jak podkreślił Sąd Najwyższy w postanowieniu Sądu Najwyższego z dnia 15 stycznia 2014 r. I CSK 195/13:

*Przepisy Konwencji z 1961 r. dotyczącej kolidacji praw w przedmiocie formy rozporządzeń testamentowych zostały ukształtowane w taki sposób, aby w możliwie szerokim zakresie utrzymać w mocy rozrządzenia testamentowe.*

Podobnie jak wcześniej w postanowieniu Sądu Najwyższego z dnia 26 września 2001 r., sygn. akt IV CKN 468/00.

*Treść art. 1 Konwencji dotyczącej kolidacji praw w przedmiocie formy rozporządzeń testamentowych została tak ukształtowana, aby w możliwie szerokim zakresie utrzymać w mocy dokonane rozrządzenia.*

Przyjęcie przez Sąd Najwyższy takiego, a nie innego stanowiska ma silne podstawy aksjologiczne, aby chronić już wcześniej wspomniane wartości, które legły u podstaw prawa spadkowego.

W konsekwencji przyjęcia niniejszej konwencji *de facto* wyłączono stosowanie art. 35 ówczesnej ustawy. Tym sposobem katalog łączników odnoszących się do formy rozporządzeń testamentowych został rozszerzony z dwóch łączników aż do ośmiu (art. 1 konwencji).

Łączniki odnoszące się do formy rozporządzeń testamentowych wg art. 35 ustawy z dnia 12 listopada 1965 r. Prawo prywatne międzynarodowe:

- łącznik obywatelstwa – prawo ojczyste spadkodawcy z chwili dokonania czynności,
- łącznik miejsca dokonania czynności – prawo miejsca dokonania czynności (Bagan-Kurluta Warszawa 2021, ss. 377-378).

Łączniki odnoszące się do formy rozporządzeń testamentowych według art. 1 Konwencji haskiej, a tym samym określające prawo właściwe to:

- łącznik miejsca dokonania czynności rozporządzającej na wypadek śmierci;
- łącznik obywatelstwa spadkodawcy na moment dokonania rozporządzenia;
- łącznik obywatelstwa spadkodawcy na moment śmierci;
- łącznik domicylu spadkodawcy na moment dokonania rozporządzenia;
- łącznik domicylu spadkodawcy na moment śmierci;
- łącznik zwykłego pobytu spadkodawcy na moment dokonania rozporządzenia;
- łącznik zwykłego pobytu spadkodawcy na moment śmierci;
- łącznik miejsca położenia nieruchomości (Bagan-Kurluta Warszawa 2021, ss. 377-378).

Pomimo późniejszych zmian w krajowym porządku prawnym oraz regulowania kwestii spadkowych przez europejskie postępowanie cywilne postanowienia, Konwencja haska nadal znajduje zastosowanie co znajduje potwierdzenie w art. 75 ust. 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 650/2012 z dnia 4 lipca 2012 r.

## AKTY NORMATYWNE – OBECNY STAN PRAWNY

Z dniem 16 maja 2011 roku weszła w życie ustawa z dnia 4 lutego 2011 r. Prawo prywatne międzynarodowe, uchylając tym samym ustawę z dnia 12 listopada 1965 r. Prawo prywatne międzynarodowe. Wyjątek stanowiły przepisy dotyczące zobowiązań alimentacyjnych, które weszły w życie z dniem 18 czerwca 2011 r.

Na gruncie prawa krajowego, w ustawie z dnia 4 lutego 2011 r. Prawo prywatne międzynarodowe kwestie dziedziczenia wspomniane są dwukrotnie. Pierwszy raz w art. 12 ust. 4 stanowiący wyłączenie stosowania poprzedzających ustępów 1 i 2 w zakresie *prawa rodzinnego i opiekuńczego oraz prawa spadkowego ani do rozporządzeń dotyczących nieruchomości położonych w innym państwie niż państwo, w którym czynność prawna została dokonana* (art. 12 ust. 4ustawa z dnia 4 lutego 2011 r. Prawo prywatne międzynarodowe). Kolejno ustawodawca poświęcił materii spadków rozdział 16, artykuły 64-66a. Przy czym art. 64-66 zostały uchylone z dniem 17 sierpnia 2015 roku na mocy art. 8 pkt 1 ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o zmianie ustawy - Kodeks postępowania

cywilnego, ustawy - Prawo o notariacie oraz niektórych innych ustaw. Ta sama ustawa nowelizująca w art. 8 pkt 2 dodała art. 66a, zgodnie z którego treścią od dnia wejścia w życie ustawy nowelizującej, aktem normatywnym regulującym kwestie kolizyjne jest rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 650/2012 z dnia 4 lipca 2012 r. w sprawie jurysdykcji, prawa właściwego, uznawania i wykonywania orzeczeń, przyjmowania i wykonywania dokumentów urzędowych dotyczących dziedziczenia oraz w sprawie ustanowienia europejskiego poświadczenia spadkowego. Opisane w niniejszym akapicie zmiany nastąpiły ze względu na ww. rozporządzenia, które weszło częściowo w życie 16 sierpnia 2012 roku (por. art. 84 ust. 1 rozporządzenia), a pozostała część weszła w życie z dniem 17 sierpnia 2015 roku (por. art. 84 ust. 2 rozporządzenia). Usunięcie krajowych przepisów było konieczne ze względu, że unijna regulacja przybrała formę rozporządzenia, zatem nie wymagała ona implementacji do krajowego porządku prawnego, ponieważ wywiera bezpośredni skutek prawny (Barcz Warszawa 2020, ss. 272-274.). Tym sposobem część poświęcona spadkom zawiera w zasadzie jedynie odesłanie do innego aktu normatywnego. Zatem należy uznać, że w kwestiach ustalenia prawa właściwego i ewentualnej właściwości sądu w sprawach spadkowych polski ustawodawca przekazał w znacznej mierze ustawodawcy unijnemu.

Nie oznacza to jednak, że w aktualnym stanie prawnym tylko unijne rozporządzenie reguluje kwestie spadkowe. Jak z każdą zmianą przepisów prawa, tak i w tym przypadku występuje problem intertemporalny. Aby rozporządzenie znalazło zastosowanie musi zaistnieć przesłanka z art. 83 ust. 1, zgodnie z którym przepisy niniejszego rozporządzenia znajdują zastosowanie w sytuacji, w której spadkodawca zmarł w dniu lub po dniu 17 sierpnia 2015 roku. Do spraw spadkowych, które swój początek (śmierć spadkodawcy, czyli dzień otwarcia spadku) bierze przed dniem 17 sierpnia 2015 roku stosuje się przepisy obowiązujące na dzień zgonu spadkodawcy. Zatem w kwestiach spadkowych równolegle obowiązują co najmniej cztery stany prawne:

- obecny pod rządami prawa UE,
- wynikający z przepisów ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. Prawo prywatne międzynarodowe, przed wejściem nowelizacji ustawą z dnia 24 lipca 2015 r.,
- wynikający z ustawy z dnia 12 listopada 1965 r. Prawo prywatne międzynarodowe.,
- wynikający z ustawy z dnia 2 sierpnia 1926 r. o prawie właściwym dla stosunków prywatnych międzynarodowych.

Wybór właściwej ustawy następuje poprzez ustalenie dnia otwarcia spadku i zastosowanie ustawy właściwej na ten dzień. Należy zwrócić jednak uwagę, że przepisy we wskazanych aktach normatywnych różnią się nieznacznie. Dla przykładu jeden przepis jest powtarzany w niezmienionej lub lekko zmienionej formie: *Dla praw spadkowych właściwe jest prawo ojczyzste spadkodawcy z chwili śmierci* (2 – art. 64, 3- art. 34, 4 – art. 28).

Należy jednak pamiętać, że przepisy powyższych ustaw, a zwłaszcza z punktów 2-4, należy interpretować w oparciu o postanowienia bilateralnych i multilateralnych umów międzynarodowych zawartych przez Rzeczpospolitą Polską. Pomimo wejścia w życie unijnych regulacji wciąż pozostają w mocy wcześniej zawarte umowy międzynarodowe. Z multilateralnych umów międzynarodowych nadal częściowo obowiązuje i znajduje zastosowanie Konwencja Dotycząca Kolizji Praw w Przedmiocie Formy Rozporządzeń Testamentowych, sporządzona w Hadze dnia 5 października 1961 roku (Konwencja haska). Zgodnie z art. 75 ust. 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 650/2012 z dnia 4 lipca 2012 r., *niniejsze rozporządzenie nie stanowi przeszkody dla stosowania konwencji międzynarodowych, których stroną, w chwili przyjęcia niniejszego rozporządzenia, jest jedno lub większa liczba państw członkowskich, a które dotyczą spraw objętych przepisami niniejszego rozporządzenia* (art. 75 ust. 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 650/2012 z dnia 4 lipca 2012 r. w sprawie jurysdykcji, prawa właściwego, uznawania i wykonywania orzeczeń, przyjmowania i wykonywania dokumentów urzędowych dotyczących dziedziczenia oraz w sprawie ustanowienia europejskiego poświadczenia spadkowego). Nadto rozporządzenie w tym samym artykule wprost odsyła do przepisów konwencji i nakazuje stosowanie ich zamiast art. 27 rozporządzenia w stosunku do państw, które pozostają stronami konwencji.

Ponadto Rzeczpospolita Polska podpisała liczne umowy bilateralne z innymi państwami regulujące kwestie spadkowe. I tu znajduje zastosowania reguła z art. 74 ust. 1 rozporządzenia 650/2012, niemniej jak wyraźnie wynika z przepisu tylko względem państw członkowskich UE oraz spadków otwartych przed dniem 17 sierpnia 2015 roku.

Kolejną poprawką, konieczną do uwzględnienia przy ewentualnej sprawie spadkowej pozostaje fakt, że rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 650/2012 z dnia 4 lipca 2012 r. w sprawie jurysdykcji, prawa właściwego, uznawania i wykonywania orzeczeń, przyjmowania i wykonywania dokumentów urzędowych dotyczących dziedziczenia oraz w sprawie ustanowienia europejskiego poświadczenia spadkowego nie obowiązuje w

Wielkiej Brytanii, Irlandii oraz Danii (por. pkt 82 i 83 motywów wydania rozporządzenia). W stosunku do relacji z Polską zastosowanie znajdzie Konwencja haska oraz bilateralne umowy międzynarodowe.

Marginalnie należy nadmienić, że zmiany wprowadzone w 2015 roku miały dość istotne znaczenie dla wciąż rozgrzewających opinię publiczną spraw reprivatyzacyjnych (Wiśniewski 2015, Prawo właściwe w świetle rozporządzenia (UE) nr 650/2012 w odniesieniu do polskich spraw reprivatyzacyjnych). W związku z czym szczególnie istotnym stało się w bardzo ostrożne wskazywanie prawa właściwego dla ewentualnych spadków.

Ważną kwestią podnoszoną wielokrotnie przy ocenie intertemporalnej właściwości prawa jest klauzula porządku publicznego. O ile przed wejściem w życie rozporządzenia Sąd Najwyższy dopuszczał powołanie się na tą klauzulę:

*Rozstrzygnięcie kwestii intertemporalnych z zakresu prawa prywatnego międzynarodowego następuje według ogólnych reguł międzyczasowego prawa cywilnego. Od zasady stosowania przepisów ustawy dawnej do zdarzeń zaistniałych podczas jej obowiązywania należy dopuścić wyjątek w stosunku do klauzuli porządku publicznego (Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 14 lutego 2013 r. sygn. akt II CSK 294/12, LEX nr 1365634.).*

To jednak w motywach wydania rozporządzenia – oznaczonych numerami 6 i 58, znalazł się wyraz woli ograniczenia możliwości powoływania się na tę zasadę. Kwestią jurydycznie nierozstrzygnięta pozostaje możliwość powołania się na tę klauzulę na podstawie traktów założycielskich. Wydaje się, że istnieje taka możliwość, jednak musiałaby to być szczególnie silnie uzasadnione.

## ROZPORZĄDZENIE NR 650/2012 – WYBRANE ASPEKTY

Poza wskazanymi powyżej aspektami wejścia w życie omawianego rozporządzenia wskazać należy, że jest ono umiejscowione w ramach europejskiego prawa postępowania cywilnego, a dokładniej w ramach prawa kolizyjnego. W żadnym razie rozporządzenie nie reguluje kwestii materialnoprawnych oraz nie harmonizuje materialnego prawa spadkowego państw Unii Europejskiej. Jak przy całym europejskim postępowaniu cywilnym, tak i tutaj znajduje zastosowanie zasada automatycznego uznania orzeczenia wydanego w jednym państwie członkowskim, przez co nadaje się do podjęcia czynności egzekucyjnych na terytorium innych państw Unii Europejskiej. Ponadto stosuje się zasadę niebadania jurysdykcji krajowej państwa członkowskiego *convention double* (por. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i

Rady (UE) nr 1215/2012 z dnia 12 grudnia 2012 r. w sprawie jurysdykcji i uznawania orzeczeń sądowych oraz ich wykonywania w sprawach cywilnych i handlowych).

Zgodnie z treścią art. 4 rozporządzenia *Sądy państwa członkowskiego, w którym zmarły miał swoje miejsce zwykłego pobytu w chwili śmierci, mają jurysdykcję do orzekania co do ogółu spraw dotyczących spadku*. Przy czym wskazać należy, że zwrot „miejsce zwykłego pobytu” należy kwalifikować autonomicznie. Z pewnością odrzucić trzeba interpretację narzucaną przez art. 25 polskiego kodeksu cywilnego, zgodnie z którym za *sine qua non* domicylu jest zamiar stałego pobytu w danym miejscu. Albowiem taka definicja legalna nie musi pokrywać się z definicjami innych państw członkowskich Unii Europejskiej. Dla przykładu w niemieckim BGB w § 7 czytamy definicję [miejsca] zamieszkania jako *Kto osiada w jakimś miejscu na stałe, stwarza w tym miejscu swoje zamieszkanie* (tłumaczenie za: Zygmunt Lisowski). Podobnie niemiecki kodeks cywilny dopuszcza posiadanie kilku miejsc zamieszkania, co jest sytuacją niedopuszczalną na gruncie polskiego Kodeksu cywilnego (art. 28). Stąd konieczna jest kwalifikacja autonomiczna pojęcia „miejsce zwykłego pobytu”, aby uniknąć uwikłania się w system prawny jednego państwa.

Innym budzącym wątpliwość zwrotem jest wyrażenie „ściślejszego związku” z danym państwem. Hipotetycznie testator za życia mógł posiadać cztery nieruchomości w czterech różnych państwach i w każdej zamieszkiwać po trzy miesiące w ciągu roku. Wówczas zastosowanie znajdzie art. 21 ust. 2 rozporządzenia, tzw. reguła korekcyjna, zgodnie z którą: *W przypadku, gdy wyjątkowo, ze wszystkich okoliczności sprawy jasno wynika, że w chwili śmierci zmarły był w sposób oczywisty bliżej związany z państwem innym niż państwo, którego prawo byłoby właściwe na mocy ust. 1, prawem właściwym dla dziedziczenia jest prawo tego innego państwa*. Jednakże błędem byłoby uważać, że stosowanie reguły korekcyjnej jest zasadą, albowiem: *Do reguły korekcyjnej z art. 21 ust. 2 rozp. spadk. należy sięgać wyjątkowo, gdy spełnione są przesłanki określone w tym przepisie. Ze wszystkich okoliczności powinno mianowicie jasno wynikać, że zmarły w chwili śmierci był w sposób oczywisty bliżej związany z innym państwem niż państwo, którego prawo byłoby właściwe na mocy art. 21 ust. 1* (Pazdan Warszawa 2017, art. 66(a)).

Problematyka ściślejszego związku z danym państwem była już przedmiotem rozważań Sądu Najwyższego między innymi w sprawie o sygn. akt II CSK 294/12. Chociaż „ściślejszy związek” stanowi zwrot niedookreślony i pozostawia znaczny luz interpretacyjny, tak jednak ustawodawca nie jest w stanie przewidzieć wszystkich możliwych aktywności obywateli, które będą

wzmacniały ich związek z danym krajem i katalog pozostaje katalogiem otwartym. Jak zwraca uwagę doktryna:

*Ciężar oceny „ściślejszego związku” [...] spoczywa na sędzie orzekającym w sprawie. Chodzi o kryterium elastyczne, operujące zwrotem niedookreślonym, co jednak nie upoważnia do stwierdzenia, że jego interpretacja jest dowolna. [...] Konieczne jest staranne rozważenie i uwzględnienie wszelkich okoliczności faktycznych, a więc całego rzeczywistego stanu rzeczy świadczącego o realnym związku zachodzącym między daną osobą [...] a państwami [...], których jest ona obywatelem. Bierze się pod uwagę także [...] miejsce [...] zwykłego pobytu [...] osoby, ze względu na którą ustalamy powiązanie. Sąd powinien zestawzić i porównać ze sobą, oprócz wspomnianego, takie czynniki, jak [...] więzi rodzinne, miejsce wykonywania pracy bądź prowadzenia działalności gospodarczej oraz przeważającego zgromadzenia majątku (Pilich 2014 s. 3).*

W takiej sytuacji najkorzystniejszym rozwiązaniem i zapewniającym, że dziedziczenia odbędzie się zgodnie z wolą spadkodawcy byłoby odpowiednie wybranie statutu spadkowego. Testator powinien sam wybrać prawo właściwe dla rozstrzygnięcia o jego spadku. Należy jednak pamiętać, że testator może jedynie wybrać jako prawo właściwe dla spadku po sobie wyłącznie prawo państwa, którego obywatelstwo posiada w chwili wyboru prawa właściwego lub w chwili śmierci – art. 22 rozporządzenia. Takie rozwiązania wynikają także z zapisów Konwencji haskiej. Takie działanie pozwoli skutecznie utrzymać testament w obrocie międzynarodowym oraz w pełni oddać wolę testatora. Jak zwraca uwagę doktryna:

*Jeżeli [...] statutem formy testamentu w myśl art. 1 lit. b [Konwencji z 1961 r. dotyczącej kolizji praw w przedmiocie form rozporządzeń testamentowych] może być każde z praw ojczyźstych, jakie posiada spadkodawca w chwili śmierci bądź sporządzenia testamentu, to taka wykładnia sprzyja realizacji celu konwencji, jakim jest utrzymanie w mocy testamentu w transgranicznym obrocie cywilnoprawnym. Norm prawa krajowego, rozstrzygających kolizje obywatelstw do celów kolizyjnoprawnych [...] nie stosuje się (Pilich 2014 s. 3).*

Przed zagadnieniem, związanym z wyborem prawa właściwego stanął Sąd Apelacyjny w Gdańsku, który miał odpowiedzieć na pytanie: czy język, w którym spisano testament determinuje wybór prawa właściwego? Wyrokiem Sądu Apelacyjnego w Gdańsku z dnia 4 grudnia 2018 r., sygn. akt V ACa 167/18 sąd orzekł, że:



*Z samej czynności sporządzenia testamentu w określonej formie czy w określonym języku nie wynika wola wyboru prawa materialnego.*

Zważyć należy, że Polska jest zasadniczo krajem monolingwalnym, więc powyższa sprawa, do której odnosi się powyższy wyrok zdaje się być incydentalną. Natomiast w przypadku krajów bi- albo multilingwalnych jak Belgia czy Luksemburg, przyjęcie odmiennego stanowiska niż Sądu Apelacyjnego w Gdańsku prowadziłoby do kuriozalnych sytuacji. Ponadto wiele języków ma status urzędowych w więcej niż jednym państwie (np. język angielski, niemiecki, niderlandzki), co nie pozwala na ustalenie, prawa jakiego kraju testator miał na myśli.

Pamiętać należy, że sam wybór prawa podlega temu prawu (art. 22 ust. 3 rozporządzenia). *W myśl art. 22 ust. 3 rozp. spadk. „ważność materialną” aktu wyboru prawa należy oceniać według prawa wybranego 1* (Pazdan Warszawa 2017, art. 66(a)). Zatem stwierdzenie czy prawo zostało wybrane w sposób ważny, będzie rozstrzygane na gruncie właśnie tego wybranego prawa.

## PODSUMOWANIE

Prawo spadkowe jako regulujące materię o szczególnie doniosłym znaczeniu społecznym, ekonomicznym i rodzinnym, a za sprawą rzymskiego dziedzictwa prawnego obwarowane silnymi uzasadnieniem aksjologicznym, wobec coraz intensywniejszych przemian społecznych, kulturowych i ekonomicznych a przede wszystkim migracyjnych i globalizacyjnych musiało zostać dostosowane do nowej międzynarodowej rzeczywistości, aby chronić te same wartości, które legły u jego podstaw. Co raz większa mobilność (Giddens 2004, ss. 76-78) oraz prowadzenie swoich spraw w większej liczbie państw wymaga szczególnych rozwiązań kolizyjnych i dotychczasowe rozwiązania zdają się trafnie wychodzić im naprzeciw.

Jednakże aktualne regulacje prawne koncentrują się raczej wokół europejskiego obszaru czy szerszej obszaru świata zachodniego, dzieląc wspólne wartości, których systemy prawne wyrastają mniej czy bardziej ze wspólnego korzenia prawa rzymskiego, czerpiącego z kultury greckiej demokracji i oparte go także pomimo laicyzacji, ale wciąż na szeroko pojętych chrześcijańskich wartościach. Jednakże nawiązywanie stosunków prawnych spoza euroatlantyckiego kręgu kulturowego może w dłuższej perspektywie stanowić wyzwanie. Choć sposoby dziedziczenia i kręgi spadkobierców są na świecie bardzo zbliżone (Longchamps de Brier 2011), to jednak pozostaje

niepewnym, kwestia woli politycznej państw do uznawania i wykonywania orzeczeń spadkowych. Z wielu powodów może okazać przydatnym wprowadzenie odpowiednika europejskiego poświadczenia spadkowego, skutecznego na terytorium większej ilości państw. Tym bardziej, że wielu ludzi posiada majątki już nie tylko w obrębie UE czy EOG.

Niemniej nie ulega wątpliwości, że współpraca międzynarodowa w zakresie harmonizacji prawa i ustalania wspólnych reguł kolizyjnych będzie postępować wraz globalizacją, a w konsekwencji rozciąganiu zasięgu terytorialnego stosunków prawnych na różne systemy prawne. Podjęcie takich działań sprzyja skutecznej ochronie interesów ekonomicznych jednostek i ochronie wartości prawa spadkowego.

## BIBLIOGRAFIA

### **Akty prawne**

#### *Międzynarodowe i unijne*

Konwencja Dotycząca Kolizji Praw w Przedmiocie Formy Rozporządzeń Testamentowych, sporządzona w Hadze dnia 5 października 1961 r.

Konwencja znosząca wymóg legalizacji zagranicznych dokumentów urzędowych, sporządzona w Hadze dnia 5 października 1961 r.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) Nr 593/2008 z dnia 17 czerwca 2008 r. w sprawie prawa właściwego dla zobowiązań umownych (Rzym I).

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1215/2012 z dnia 12 grudnia 2012 r. w sprawie jurysdykcji i uznawania orzeczeń sądowych oraz ich wykonywania w sprawach cywilnych i handlowych.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 650/2012 z dnia 4 lipca 2012 r. w sprawie jurysdykcji, prawa właściwego, uznawania i wykonywania orzeczeń, przyjmowania i wykonywania dokumentów urzędowych dotyczących dziedziczenia oraz w sprawie ustanowienia europejskiego poświadczenia spadkowego.

Rozporządzenie Rady (UE) 2016/1103 z dnia 24 czerwca 2016 r. wdrażające wzmocnioną współpracę w dziedzinie jurysdykcji, prawa właściwego oraz uznawania i wykonywania orzeczeń w sprawach dotyczących małżeńskich ustrojów majątkowych.

Rozporządzenie Rady (UE) 2016/1104 z dnia 24 czerwca 2016 r. wdrażające wzmocnioną współpracę w dziedzinie jurysdykcji, prawa właściwego oraz uznawania i wykonywania orzeczeń w sprawach dotyczących skutków majątkowych zarejestrowanych związków partnerskich.

#### *Krajowe*

Ustawa z dnia 2 sierpnia 1926 r. o prawie właściwym dla stosunków prywatnych międzynarodowych.

Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego.

Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny.

Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Przepisy wprowadzające kodeks cywilny.

Ustawa z dnia 12 listopada 1965 r. Prawo prywatne międzynarodowe.

Ustawa z dnia 4 lutego 2011 r. Prawo prywatne międzynarodowe.

Ustawa z dnia 24 lipca 2015 r. o zmianie ustawy - Kodeks postępowania cywilnego, ustawy - Prawo o notariacie oraz niektórych innych ustaw.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 1 sierpnia 1930 r. dotyczące wykonania w stosunku do obywateli Związku Socjalistycznych Republik Rad art. 40 ustawy o prawie właściwym dla stosunków prywatnych międzynarodowych.

#### *Zagraniczne*

Bürgerliches Gesetzbuch

#### **Orzecznictwo**

##### *Sąd Najwyższy*

Orzeczenie Sądu Najwyższego z dnia 23 grudnia 1930 r., sygn. akt R 412/30, LEX nr 1631430.

Orzeczenie Sądu Najwyższego z dnia 23 grudnia 1930 r., sygn. akt III R 413/30, LEX nr 3317.

Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 22 lutego 1966 r., sygn. akt III CR 395/65, LEX nr 420.

Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 23 czerwca 1967 r., sygn. akt III CR 248/66, LEX nr 6186.

Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 31 maja 1975 r., sygn. akt III CZP 78/75,  
LEX nr 1880.

Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 2 kwietnia 1982 r., sygn. akt III CZP 8/82,  
LEX nr 2774.

Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 13 października 1986 r., sygn. akt I  
CR 272/86, LEX nr 3317.

Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 24 czerwca 1999 r., sygn. akt III  
CRN 377/99, LEX nr 38948.

Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 9 sierpnia 2000 r., sygn. akt I CKN  
804/00, LEX nr 51836.

Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 26 września 2001 r., sygn. akt IV  
CKN 468/00, LEX nr 52797.

Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 19 czerwca 2007 r., sygn. akt III  
CSK 444/06, LEX nr 347315.

Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 14 lutego 2013 r., sygn. akt II CSK  
294/12, LEX nr 1365634.

Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 15 stycznia 2014 r., sygn. akt I CSK  
195/13, LEX nr 1522064.

#### *Naczelny Sąd Administracyjny*

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 stycznia 2007 r., sygn.  
akt I OSK 300/06, LEX nr 291193.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 kwietnia 2015 r., sygn.  
akt I OSK 2107/13, LEX nr 1773616.

#### *Wojewódzkie sądy administracyjne*

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 15 maja  
2013 r., sygn. akt I SA/Wa 2380/12, LEX nr 1608103.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 26 listo-  
pada 2014 r., sygn. akt III SA/Wa 1096/14, LEX nr 1616680.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 6 lipca  
2017 r., sygn. akt III SA/Wa 1907/17, LEX nr 2782759.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 30 czerw-  
ca 2021 r., sygn. akt I SA/Gd 302/21, LEX nr 3211688.

*Sądy apelacyjne*

Wyrok Sądu Apelacyjnego w Gdańsku z dnia 4 grudnia 2018 r., sygn. akt V ACa 167/18, LEX nr 2668721.

Wyrok Sądu Apelacyjnego w Gdańsku z dnia 11 lipca 2019 r., sygn. akt V ACa 329/19, LEX nr 3127764.

*Sądy okręgowe*

Wyrok Sądu Okręgowego w Olsztynie z dnia 17 marca 2016 r., sygn. akt IX Ca 959/15, LEX nr 2025003.

Wyrok Sądu Okręgowego w Toruniu z dnia 8 grudnia 2017 r., sygn. akt I C 1111/15, LEX nr 2461602.

Postanowienie Sądu Okręgowego w Łodzi z dnia 25 kwietnia 2018 r., sygn. akt III Ca 1917/16, LEX nr 2544301.

Postanowienie Sądu Okręgowego w Łodzi z dnia 25 lipca 2018 r., sygn. akt III Ca 822/18, LEX nr 2566667.

Postanowienie Sądu Okręgowego w Łodzi z dnia 9 maja 2019 r., sygn. akt III Ca 376/18, LEX nr 2716595.

**Opracowania i artykuły**

Bagan-Kurluta

2021 *Prawo prywatne międzynarodowe*, Warszawa.

Barcz J., Górka M., Wyrozumska A.

2020 *Instytucje i Prawo Unii Europejskiej*, Warszawa.

Czubik P.

2013 *O braku unifikacji prawa kolizyjnego w okresie obowiązywania w II Rzeczypospolitej ustawy prawo prywatne międzynarodowe z 1926 roku w odniesieniu do formy czynności*, [w:] *Problemy Prawa Prywatnego Międzynarodowego*, nr 13.

Dadańska K.A.

2016 *O realizacji zasady jednolitości statutu spadkowego w świetle rozporządzenia nr 650/2012*, [w:] *Problemy Prawa Prywatnego Międzynarodowego*, nr 19, Katowice.

Dajczak W., Giaro T. Longchamps de Bérier F.

2018 *Prawo rzymskie. U podstaw prawa prywatnego*, Warszawa.

Fabian J.

1968 *Statut spadkowy w nowym prawie prywatnym międzynarodowym*, [w:] *Państwo i Prawo*, z. 11, Warszawa.

Giddens A.

2004 *Socjologia*, Warszawa.

Kłoda M.

2014 *Cywilne prawo - prawo prywatne międzynarodowe - kolizje temporalne - pierwszeństwo konwencji międzynarodowych - wielorakie obywatelstwo. Głosa do postanowienia SN z dnia 14 lutego 2013 r., II CSK 294/12*, [w:] *Orzecznictwo Sądów Polskich*, nr 7-8.

2012 *Problemy kolizyjne przepisów o zapisie windykacyjnym*, [w:] *Palestra*, nr 1-2.

2011 *Zagadnienia międzyczasowe nowego prawa prywatnego międzynarodowego*, [w:] *Kwartalnik Prawa Prywatnego*, nr 2.

Kolańczyk K.

2007 *Prawo Rzymskie*, Warszawa.

Longchamps de Bérier F.

2011 *Law of Succession. Roman Legal Framework and Comparative Law Perspective*, Warszawa.

Makiła D.

2019 *Historia prawa w Polsce*, Warszawa.

Pazdan J.

2017 [w:] *Prawo prywatne międzynarodowe*. [w:] *Komentarz*, red. J. Poczo-but, Warszawa.

Pazdan J.

2011 *Wybór prawa w sprawach spadkowych w ustawie o prawie prywatnym międzynarodowym z 2011 roku*, [w:] *Problemy Prawa Prywatnego Międzynarodowego*, nr 9.

Pazdan M., Górecki J.

2015 *Nowe europejskie prawo spadkowe*, Warszawa.

Pazdan M.

1974 *Niegodziwość dziedziczenia w polskim prawie prywatnym międzynarodowym*, *Nowe Prawo*, Nr 2.

2017 *Prawo prywatne międzynarodowe*, Warszawa.

1974 *Zdolność dziedziczenia w polskim prawie prywatnym międzynarodowym*, [w:] *Studia Cywilistyczne*, Nr XXIV.

Pilich M.

2014 *Cywilne prawo - prawo prywatne międzynarodowe - kolizje temporalne - pierwszeństwo konwencji międzynarodowych - wielorakie obywatelstwo. Glosa do postanowienia SN z dnia 14 lutego 2013 r., II CSK 294/12*, [w:] *Orzecznictwo Sądów Polskich*, nr 1.

Stryjski K.

2018 *Wskazanie prawa właściwego dla dziedziczenia*, cz. I, [w:] *Przegląd Sądowy*, nr 1.

Trammer H.

1966 *O prawie prywatnym międzynarodowym*, [w:] *Prawo i Życie*, Nr 7.

Walczak-Duraj D.

2006 *Podstawy współczesnej socjologii*, Pabianice.

### **Źródła internetowe**

Wiśniewski R.

2015 *Prawo właściwe w świetle rozporządzenia (UE) nr 650/2012 w odniesieniu do polskich spraw restrykatywnych*

<https://codozasady.pl/p/prawo-wlasciwe-w-swietle-rozporzadzenia-ue-nr-6502012-w-odniesieniu-do-polskich-spraw-restrykatywnych> [dostęp 30.05.2022]

## INHERITANCE IN POLISH PRIVATE INTERNATIONAL LAW. THE EVOLUTION OF STANDARDS AND THE PROTECTION OF THE FUNDAMENTAL VALUES OF THE INHERITANCE LAW

**Abstract:** Inheritance law concerns one of the most important issues of social and family life. After all, it allows the deceased to extend the effects of his declarations of will made during his lifetime for the time after his death, and thus to continue to influence the world of the living. Ever since ancient Rome, inheritance law has been designed to protect particularly important values. In the era of globalization and increased social mobility, an international element appears with inheritance. The protection of the fundamental values of the law of inheritance has forced us to take action at the international law and

national law so that the divergences in the legal systems of individual countries do not destroy the principles and values of the law of inheritance. The purpose of this chapter is to analyze the normative acts concerning the issues of cross-border inheritance in the history of the modern Polish State, from the Second Polish Republic to the present. The work covers both the review of national regulations and international agreements, and also takes into account selected jurisprudence problems arising from the application of the above-mentioned normative acts, pointing to the issues of protection of the value of inheritance law. The entire work shows the reader the strong axiological foundations that underlie the indicated regulations, their timelessness, importance and the need for further law harmonization not only within the European Union. The author uses the dogmatic and historical-legal method.

**Key words:** inheritance law, cross-border inheritance, cross-border inheritance, conflict of laws law, values of inheritance law.





## DEFICYT DEMOKRACJI W UNII EUROPEJSKIEJ

**Streszczenie:** Niniejszy artykuł dotyczy zjawiska deficytu demokracji w Unii Europejskiej, konkretnie w jej formule oraz wybranych instytucjach. Na samym początku pracy określona jest charakterystyka demokracji oraz jej specyfika w kontekście europejskim. Następnie skupiam się na trzech najważniejszych wymiarach, w których pojawia się zjawisko deficytu demokracji oraz ukazuje sposoby rozwiązania tegoż problemu. Deficyt jest tu rozpatrywany pod kątem kolejno: proceduralnym, substancjalnym oraz podmiotowym.

**Słowa kluczowe:** Unia Europejska, deficyt demokracji, wymiary demokracji, deficyt proceduralny, deficyt substancjalny, deficyt podmiotowy

### WPROWADZENIE

Jeżeli słyszymy stwierdzenie, że w danym demokratycznym systemie czy organizacji występuje zjawisko deficytu demokracji, może wydać się to dość zaskakujące. Paradoksalnie jednak można zaobserwować, iż wraz z powstaniem niespotykanego dotąd w historii politycznego świata eksperymentu demokratycznego, jakim jest Unia Europejska, znajduje to swoje potwierdzenie w stanie faktycznym. Od lat informują o tym obywatele, politycy, naukowcy oraz publicyści z dwudziestu ośmiu krajów członkowskich wspólnoty (por. Klaus 2004)<sup>1</sup>. Wraz z rokiem 2004 i przystąpieniem Polski do UE, unijna

---

<sup>1</sup> W literaturze wskazuje się, iż duńskie weto dla Traktatu z Maastricht, a także nieufność wobec ówczesnego przewodniczącego Komisji Europejskiej, Jacquesa Delorsa, były spowodowane poczuciem niepewności co do Unii Europejskiej; świadczyły o braku tzw. przyzwolenia społecznego dla Unii Europejskiej. Wtedy też rozpoczęto wnikliwe debaty nad szeroko pojętym braku demokracji w Unii Europejskiej.

rzeczywistość znacząco i silnie zaczęła wpływać na życie i mechanizmy polityczne, społeczne oraz gospodarcze zachodzące w naszym kraju. Wtedy też zjawisko deficytu demokracji zaczęło dotyczyć także Polski.

Analiza problemu deficytu demokratycznego w UE stanowi niełatwe zadanie. Jest ono od lat przedmiotem dyskusji wewnątrzspółnotowych. Aby dobrze przeanalizować problematykę niedoboru demokratycznego wspólnoty, należałoby dotknąć kilku problemów składowych, takich jak: odpowiedzialność polityczna, legitymizacja sprawowanej władzy oraz sposoby jej sprawowania, wartości demokratyczne czy zasady i normy funkcjonowania organizacji ponadnarodowej. Dlatego w niniejszej pracy znajdują się aspekty, z mojego punktu widzenia, najbardziej istotne. Wyzwaniem dla badacza jest jednak nie tylko ilość zagadnień, którą należałoby podjąć, ale przede wszystkim specyfika ustrojowa UE. Nie posiada ona swojego odpowiednika w historii politycznej świata, co sprawia, że nie można spojrzeć na unijne struktury i mechanizmy działania z, dominującego w literaturze przedmiotu, punktu widzenia państwa narodowego czy też typowej międzyrządowej organizacji międzynarodowej. Unia Europejska nie może bowiem wykonywać „demokratycznych funkcji” w ten sam sposób, co państwo, nie będąc nim. Refleksja nad demokracją w UE musi zatem oceniać nowe metody i mechanizmy, które zostały w niej wypracowane z innej perspektywy. Jest to istotne również dlatego, że tylko niektóre z unijnych rozwiązań opierają się na wzorach „starych demokracji państwowych”. Inne czerpią z form charakterystycznych dla „nowoczesnych organizacji międzynarodowych”. Pozostałe zaś są swoistą mieszanką dwóch powyższych modeli.

Omawiana kwestia deficytu demokratycznego w kontekście unijnym jest dość skomplikowana także ze względu na wielowymiarowy charakter Unii Europejskiej. Na złożoność w jej funkcjonowaniu wpływają między innymi państwa, różnorodność polityczna oraz kulturowa europejskich społeczeństw, małe przedsiębiorstwa i wielkie korporacje czy grupy lobbingowe. Ważnym jest, aby przestawić w jaki sposób na poziomie Unii Europejskiej realizowana jest zasada demokracji i praworządności. Niemniej ważnym jest też analiza, czym w istocie jest deficyt demokratyczny i jakie mogą być jego płaszczyzny, a także jaki i czy znaczący wpływ ma on na postępowanie bądź zahamowanie procesu szeroko pojętej integracji europejskiej. Problematyka ta zaczęła być podnoszona wraz z próbami wprowadzenia Traktatu ustanawiającego

Konstytucję dla Europy<sup>2</sup>. Postulaty demokratyzacji Unii Europejskiej bardzo znacząco wybrzmiały też przy pracach nad Traktatem z Lizbony<sup>3</sup>. Unia ma za sobą już kilka prób zniwelowania deficytu demokracji, ponieważ zaczęto dostrzegać w tym zjawisku olbrzymi problem. Dlatego też już w preambule Jednolitego Aktu Europejskiego podkreślono, iż strony umawiające się chcą „wspólnie popierać demokrację, zgodnie z podstawowymi prawami zagwarantowanymi w konstytucjach i ustawach Państw Członkowskich, w Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności oraz w Europejskiej Karcie Społecznej, a w szczególności wolność, równość i sprawiedliwość społeczną”. Dyskutowano także o tym bardzo burzliwie oraz intensywnie podczas prac „Konwentu o przyszłości Europy”<sup>4</sup>.

W szeroko rozumianej unijnej przestrzeni pojawia się także dużo rozwiązań oraz diagnoz dla problematyki deficytu demokracji w Unii Europejskiej, o czym niewątpliwie także warto powiedzieć. Ze względu na ich mnogość w tym opracowaniu zaprezentowanych zostanie kilka z nich, które wydają się nowatorskie. Walka na szczytach władzy na pewno pokaże wiele proponowanych rozwiązań, zaś czas w ich zastosowaniu pokaże te najbardziej efektywne. To niewątpliwie negatywne zjawisko jest jednak dalej, w opinii wielu podmiotów życia politycznego i społecznego, znaczące i nierozwiązane, co stanowi olbrzymi problem, a także wyzwanie.

Głównym celem niniejszej pracy jest omówienie stale rosnącego problemu deficytu demokracji w UE oraz jego płaszczyzn, a także próba odpowiedzi na pytanie: czy wyeliminowanie go z unijnych realiów jest w ogóle możliwe? Ważnym elementem, który zostanie przedstawiony na początku jest istota współczesnej demokracji oraz jej wymiary: proceduralny, substancjalny oraz podmiotowy. Zagadnienie to stanowi punkt wyjściowy do zdefiniowania oraz omówienia deficytu demokratycznego w perspektywie Unii Europejskiej, przedstawienia jego genezy, rozwoju i przyczyn. Następnie deficyt zostanie omówiony we wspomnianych już wymiarach, co pozwoli na jasne zobrazowanie tej skomplikowanej problematyki. Jako pierwsza zostanie mówiona proceduralna płaszczyzna deficytu. Ukazany zostanie zakres instytucjonalny, co

---

<sup>2</sup> Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy został podpisany 29 października 2004 roku w Rzymie, nie wszedł w życie ze względu na brak ratyfikacji przez wszystkie strony tej umowy międzynarodowej.

<sup>3</sup> Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską podpisany w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 roku przez wszystkie państwa członkowskie, w tym Polskę.

<sup>4</sup> Tak w aneksie do deklaracji szczytu Rady Europejskiej w Laeken nazwano ciało mające zająć się opracowaniem nowej podstawy ustrojowej przyszłej powiększonej Unii Europejskiej, sam Konwent w swoich publikacjach nazywa się „Konwentem Europejskim”.

pozwole na przyjrzenie się temu od strony techniczno-instytucjonalnej. Jako kolejna zostanie ukazana substancja tegoż zjawiska, a mianowicie będzie to spojrzenie na kryzys wartości w Unii Europejskiej. Kolejna i ostatnia płaszczyzna nazywa się podmiotową. Na tym etapie pracy dokładniej przyjrzymy się problemowi związanemu z brakiem „europejskiego demos”, ściślej brakiem jednolitego społeczeństwa europejskiego. W związku z tym pojawiać się będą sposoby prób przezwycięzania wyżej wymienionych form deficytu. Nie może zabraknąć również analizy przytoczonych prób, ich skuteczności oraz słuszności, a także odpowiedzi na pytanie: czy próby takie mogą być skuteczne przy obecnym kształcie funkcjonowania Unii Europejskiej? W pracy znajdują się wybrane próby metod przezwycięzania kryzysu demokracji, które wydają się innowacyjne i najbardziej interesujące. Ze względu na ich liczbę i obszerność nie jest możliwe zamieszczenie i analiza wszystkich<sup>5</sup>.

## DEMOKRACJA I JEJ DEFICYT

Zdefiniowanie zjawiska deficytu demokratycznego jest równie trudne, problematyczne i skomplikowane, co próba zdefiniowania słowa demokracja. Można rzec, że wyjaśnień jest tyle, ilu politologów. Nie ma zatem jednej definicji. Sam deficyt oznacza niedobór czyli niedostateczną liczbę wymaganych elementów<sup>6</sup>. Połączenie terminu deficyt wraz z określeniem demokratyczny tworzy neologiczne pojęcie ściśle politologiczne, opisujące stosunkowo nowe zjawisko rozpoznawalne przez badaczy wspólnotowej rzeczywistości Unii Europejskiej.

Aby jednak podjąć próby zdefiniowania deficytu demokratycznego, należy przybliżyć termin demokracja. Niemożliwym jest precyzyjne i ściśle przedstawienie jej definicji. Samo słowo rozpowszechniło się za pośrednictwem francuskiego wyrazu *démocratie*, co z kolei wywodzi się ze słownika starogreckiego, a dokładniej od *demos* (lud) i *kratos* (władza). W najprostszym tłumaczeniu oznacza to rządy ludu czy władzę ludu. Takiego określenia użył Herodot w V w. p.n.e., aby określić specyfikę rządów w ówczesnym państwie (Held 1010, s. 1). Takie rozumowanie demokracji zaaprobował prezydent Stanów Zjednoczonych, Abraham Lincoln, wypowiadając w 1863 roku w tak zwanej Mowie Gettysburskiej słynne słowa, że demokracja to „rządy ludu, przez lud i dla ludu”. Współcześnie mówi się o wielu teoriach demokracji. Zdaniem Giovaniego Sartoriego demokracja jest to „główny nurt dyskursu trwającego

<sup>5</sup> <https://www.omp.org.pl/artukul.php?artykul=292> (dostęp: 24.08.2022).

<sup>6</sup> <https://sjp.pwn.pl/sjp/deficyt;2554374.html> (dostęp: 24.08.2022).

od czasu Platona i Arystotelesa” (Sartori 1998, s. 20). Należy jednak zwrócić uwagę, iż mimo faktu, że już w tamtych czasach demokracja była spostrzegana jako poprawna i pożądana forma rządów, nie zawsze była oceniana pozytywnie (Zacher 2011, s. 15-18).

Demokracja jest niewątpliwie jednym z najbardziej popularnych terminów we współczesnym słownictwie politycznym świata. Służy on do określania ustroju państwa i sposobu sprawowania władzy, mechanizmów jej realizacji oraz udziału społeczeństwa w tejże władzy. Często używane jest także jako synonim praw obywatelskich. Z demokracją na sztandarach pragną występować prawie wszystkie polityczne systemy, nie bacząc na swe ideowe interpretacje. Kiedy to socjaliści odnosili największe sukcesy (lata sześćdziesiąte na Zachodzie oraz lata siedemdziesiąte w krajach komunistycznych), pojawiło się modne słowo demokratyzacja. Wtedy też „postępowi Europejczycy” zaczęli domagać się demokratyzacji niemalże wszystkich aspektów życia codziennego (tj. m.in.: wszelkich instytucji życia społecznego, politycznego, ekonomii, oświaty, kościołów, rodziny, więzień), przez co paradoksalnie stała się narzędziem walki z naturalnym porządkiem wartości oraz tradycjami. Rudolf Otto stwierdził nawet, iż nastąpiła pewnego rodzaju „sakralizacja demokratyzacji”, ponieważ podejście i odczucie jej cechuje specyficzne odczucie świętości, na które składa się *mysterium* (tajemnica) i *fascinans* (oczarowanie). *tremendum* (groza), *majestas* (wszechmoc) (Otto 1999, s. 17-58).

Nie ulega wątpliwości, że także demokratyzacja stała się tematem bardzo nośnym. Jest to w najprostszym ujęciu proces przekształcenia systemu politycznego, prawa czy życia społecznego z ducha praworządności, zasad demokratycznych oraz rządów prawa<sup>7</sup>. Poprawnie rozumiana mogłaby stać się sposobem na ograniczanie bądź likwidację deficytu demokracji. Wielu obserwatorów życia społeczno-politycznego Unii Europejskiej zauważa jednak, iż pojęcie to jest niekiedy nadużywane, ponieważ jest rozumiane w sposób znacznie wykraczający poza jego dosłowne znaczenie. Skutkiem tego jest pojmowanie go w ujęciu obejmującym wszystkie pozytywne aspekty współczesnego życia społecznego, między innymi wolność, prawo czy społeczeństwo obywatelskie. W tym kontekście słusznymi wydają się być słowa Ryszarda Legutko mówiące, że „nawyk ten praktycznie uniemożliwił poważniejszy wgląd w specyfikę współczesnej demokracji – wszelkie jej niedostatki zaczynają być traktowane nie jako strukturalne słabości ustroju, lecz jako efekt niedostatecznej demokratyzacji” (Legutko, Kłoczkowski 2002, s. 145).

<sup>7</sup> <https://sjp.pwn.pl/sjp/demokratyzacja;2554635.html> (dostęp: 24.08.2022).

W zasadzie istnieją dwa podstawowe typy rozumienia definicji demokracji. Pierwszy mówi o określeniu typu ustroju, gdzie to całe społeczeństwo sprawuje i nadzoruje władzę. Drugi określa ją jako funkcjonowanie całego systemu demokratycznego, który zawiera w sobie równość, wolność, sprawiedliwość i możliwość rozwoju (Król 1989, s. 5). Sytuacja staje się nieco bardziej skomplikowana, kiedy zaczynamy analizę demokracji w kontekście Unii Europejskiej. Wtedy bardziej przejrzystym rozróżnieniem będzie podział na demokrację proceduralną, podmiotową oraz substancjalną, co z kolei pozwoli na dalsze opracowanie terminu deficytu demokracji w tychże wymiarach.

Następnym ważnym elementem jest próba analizy samego deficytu demokracji. Termin ten zaczął funkcjonować wraz powstaniem i rozwojem struktur projektu europejskiego, dlatego też najwięcej wyjaśnień znajdujemy w literaturze tematycznej o UE. Deficyt demokratyczny jest określany jako brak społecznej kontroli nad wykonywaniem i sprawowaniem władzy. Wyraża się to brakiem debaty publicznej w odniesieniu do różnego rodzaju nowych propozycji i rozwiązań politycznych oraz ograniczenie wyłaniania reprezentacji politycznej w wyborach powszechnych (Grosse 2008, s. 74-79). W literaturze na omawiany temat wyróżnione są dwie podstawowe przyczyny deficytu demokracji (Kurczewska 2008, s. 8). Pierwsza określana jest jako nieodpowiednie ukształtowanie unijnych struktur, które funkcjonują bez bezpośredniej legitymizacji mieszkańców państw członkowskich UE. Druga zaś brakiem „europejskiego demosu” i niewystarczająco ukształtowana europejska tożsamość (Riedel 2013, s. 10-27). Trafnie wskazuje się także, iż miarą deficytu demokratycznego w Unii Europejskiej jest różnica pomiędzy wykonywaniem władzy w krajach członkowskich i na szczeblu instytucji unijnych, gdzie nie da się jasno wyróżnić klasycznego trójpodziału władzy (tj. na wykonawczą, sądowniczą i ustawodawczą) (Moravcsik 2005, s. 392-394).

To, co znacznie wpływa na skomplikowanie problematyki deficytu demokracji w UE to farsa prób jego ograniczania, czego skutkiem często była zbyt duża ingerencja w autonomię i suwerenność poszczególnych narodowych państw. Takiej ingerencji państwa członkowskie nie tolerują. Należy zauważyć, że jeśli chodzi o próby niwelowania deficytu demokracji podejmowane przez unijne władze, zawsze naruszana jest suwerenna struktura wewnętrzna kraju członkowskiego. Patrząc z drugiej strony należałoby pogłębiać poziom demokracji na stopniu regionalnym wspólnoty poprzez rozwój politycznej odpowiedzialności, prac administracyjnych oraz niezależnej podmiotowości politycznej. To właśnie może prowadzić do stopniowego zwalczania deficytu na tych płaszczyznach (Moravcsik 2005, s. 392-394).

Istnieje również opisywana przez europejskich prawników klasyczna teoria deficytu demokracji (Dehousse 1995, s. 116-138), która zakłada, iż wraz z coraz głębszą integracją wspólnot europejskich, państwa narodowe (parlamenty narodowe) stopniowo tracą część swoich uprawnień, jakie nie są jednocześnie przenoszone do Parlamentu Europejskiego. Pojawia się więc w zaistniałej sytuacji zjawisko „próżni demokratycznej” lub „deficyt parlamentarny” powodujący umniejszenie znaczenia legislatywy krajów członkowskich na rzecz zwiększania roli egzekutywy na poziomie unijnym (Rady Unii Europejskiej oraz Komisji Europejskiej).

Z racji zaistniałego faktu, że Parlament Europejski zainicjował debatę i rozważania nad stanem demokratyczności we Wspólnotach, Komisja Europejska sporządziła tak zwany Raport Vedel<sup>8</sup>, w którym to przedstawiła zarys problematyki deficytu demokracji podnoszonej przez właśnie Europejski Parlament. Ten uznał też za jedyne słuszne rozwiązanie zwiększenie swoich kompetencji, co miało być odpowiedzią na niepokoje związane z możliwym zachwianiem równowagi instytucjonalnej w państwach członkowskich oraz w strukturach wspólnotowych. Z momentem, kiedy Parlament Europejski stał się pierwszym i jedynym ciałem unijnym, który wybierany był w wyborach bezpośrednich i powszechnych, argument ten tylko przybrał na mocy. Pomimo głośnej krytyki taki stan rzeczy funkcjonował, bez większych problemów i zmian, do początku lat 90. Krytycy unijnej rzeczywistości zaczęli podnosić głosy, że na deficyt demokracji w tej przestrzeni należy spojrzeć znacznie szerzej, niż tylko poprzez pryzmat uproszczenia, czyli patrzenia na parlament jako wyłącznego przedstawiciela demokratycznej legitymizacji.

W tym momencie należałoby wskazać dwa kierunki, które przyczyniły się w efekcie do powstania i rozwoju teorii niedoboru demokratycznego w UE. Pierwszy z nich pochodzi z perspektywy międzyrządowej, czyli założenie o separacji sfery narodowej od wspólnotowej. Rozwija także założenie Roberta Dahla (por. Dahl 1995), który twierdzi, iż demokracja jest wyłączną domeną państwa narodowego oraz że nisko prawdopodobnym jest aby domenę tą można by przeschzczyć na szczebel międzynarodowy. Drugi kierunek, opierający się na tak zwanej „demokracji kosmopolitycznej”, wygenerował teorię o rządzeniu wielopoziomowym. Skupił się on wokół różnorodności Unii Europejskiej i mówił o istniejącym systemie wielu integrujących się poziomów, który jest w stanie zapewnić pluralizm zarówno krajowych rządów jak i unijnych instytucji.

---

<sup>8</sup> Report of the Working Party examining the problem of the enlargement of the powers of the European Parliament – Report Vedel.



Ukazując złożoność problematyki deficytu demokracji, jak i samej demokracji, należy rozróżnić jej wymiary, które z pewnością pomogą zobrazować skomplikowanie omawianego tematu.

## WYMIARY DEMOKRACJI

W kontekście Unii Europejskiej najlepiej zobrazować demokrację w jej trzech wymiarach: proceduralnym, substancjalnym oraz podmiotowym. To pozwoli na dalsze wyraźne ukazanie deficytu na tych właśnie płaszczyznach, a także pozwoli na przedstawienie oraz analizę przykładowych praktyk niwelacji tego problemu. Następnie na tej podstawie można wysnuć wnioski oraz odpowiedzieć na pytanie, czy podjęte środki są w stanie pomóc w przezwyciężeniu deficytu.

Pierwszy z wymiarów demokracji nazywany jest proceduralnym. To formalne podejście zapoczątkował Joseph A. Schumpeter, który definiował demokrację jako „metodę demokratyczną” będącą „rozwiązaniem instytucjonalnym dochodzenia do decyzji politycznych”, kiedy to jednostki otrzymują moc decyzji poprzez konkurencyjną walkę o głosy obywateli (Schumpeter 1995, s. 336-337). Takie rozumienie demokracji zostało jednak poddawane stałej krytyce. Dla J. Schumpetera samo zjawisko ubiegania się przedstawicieli dwóch partii o głosy wyborców było warunkiem wystarczającym do uznania utworzonego w wyniku tej procedury rządu, który odpowiadałby przed obywatelami. W konsekwencji tej procedury należałoby uznać dany system za demokratyczny. Wielu krytyków definicji proceduralnej uważało jednak, iż takie minimalistyczne wymagania stawiane co do zachowania demokracji według opisywanego podejścia, mogłyby w konsekwencji prowadzić do stopniowego zatarcia różnic pomiędzy demokracją a autokracją (Gutman 2002, s. 530-533).

Proceduralne podejście do demokracji przyjął, a także twórczo rozwinął R. A. Dahl. Zrewolucjonizował on je jednak dodając uzupełnienie, które mówi, że demokracją możemy nazwać ustrój zawierający wszystkie niezbędne instytucje polityczne. Do tych instytucji zaliczył on:

- wolne, uczciwe i częste wybory;
- wybieralni przedstawiciele;
- wolność słowa;
- wolność stowarzyszania się;
- różnorodność informacji.

W takim rozumieniu demokracja to swoisty stan idealny, który prawdopodobnie jest nie do osiągnięcia, ale do którego warto dążyć i walczyć o niego. Jak do niego dążyć? Zapewniając wyżej wymienione, niezbędne do tego celu instytucje (Antoszewski, Herbut 2001, s. 19).

Jako drugi model w literaturze podaje się substancjalne rozumienie demokracji, gdzie nacisk kładzie się na dobro wspólne. W tym aspekcie ważny jest katalog wartości oraz standardy, które nie mogą być zagwarantowane wyłącznie poprzez procedury. W takim rozumieniu demokracji oczekuje się od niej także określonych dóbr. Takimi dobrami są między innymi takie wartości jak: uczciwość, porządek, sprawiedliwość, dobrobyt czy moralność. Problemem może okazać się trudna do zdefiniowana kategoria dobra wspólnego, co można rozumieć w sposób intuicyjny oraz indywidualny. Społeczności rządzone demokratycznie są wewnętrznie zróżnicowane – socjologicznie czy ekonomicznie. Trudno jest więc osiągnąć jednoznaczny, społeczny konsensus w definicji dobra wspólnego. Za słowami Josepha A. Schumpetera, który pisze: „nie istnieje coś takiego jak jednoznacznie określone dobro wspólne, na które wszyscy mogliby się zgodzić lub można by ich do tego skłonić za pomocą racjonalnej argumentacji” (Schumpeter 1995, s. 314-315), należy stwierdzić, iż problematyka jest dość skomplikowana w ujęciu państwa. Zagadnienie takiej demokracji komplikuje się jeszcze bardziej, gdy analizowane jest w kontekście Unii Europejskiej.

Ostatnim z rozważań o demokracji w tej części pracy jest ujęcie podmiotowe, czyli takie, które tłumaczy co właściwie jest podmiotem współczesnego modelu demokracji. Według najprostszej interpretacji jest to forma ustrojowa państwa, w którym uznaje się wolę większości obywateli jako źródło władzy. Społeczeństwu przyznaje się także prawa oraz wolności polityczne, które gwarantują im sprawowanie tej władzy<sup>9</sup>. Ściśle, bardzo ważnym punktem w tym rozumieniu demokracji jest kwestia demosu – ludu, jednolitej społeczności, obywateli. Badacze zauważają tutaj związek między demokracją a podmiotowością. Sugeruje to, że demokracja jest takim porządkiem, który zmierza do swojego rodzaju upodmiotowienia. Według tych założeń nie ma demokracji bez jasno zauważalnego, politycznego podmiotu, który dodatkowo podejmuje suwerenne decyzje, ale który jest też gotowy, jako jeden spójny twór, na oddanie się danemu systemowi<sup>10</sup>.

---

<sup>9</sup> <https://encyklopedia.pwn.pl/haslo/demokracja;3891717.html> (dostęp: 24.08.2022).

<sup>10</sup> <https://publica.pl/teksty/podmiot-polityka-i-filozofia-demokracji-32864.html> (dostęp: 24.08.2022).

Wszystkie powyżej przedstawione typy demokracji posłużą w dalszej części pracy do przedstawienia deficytu demokracji w Unii Europejskiej właśnie w tych płaszczyznach. Taka analiza pozwoli dobrze zobrazować ten problem, a także wyciągnąć z niego odpowiednie wnioski oraz odpowiedź na związane z tą nurtującą problematyką pytania.

## GENEZA DEFICYTU W UE

Aby wnikliwie przeanalizować powstały deficyt demokracji w unijnej przestrzeni należy najpierw przedstawić jego przyczyny oraz genezę. Powstanie deficytu demokratycznego było skutkiem rozszerzania integracji gospodarczej na wspólny, jednolity rynek oraz kolejne gałęzi gospodarki, co niewątpliwie znacznie wpłynęło na funkcjonowanie krajów ówczesnie należących do wspólnoty. Przez fakt, iż w tamtym okresie trwała tak zwana zimna wojna, przyczynił się do nadania projektowi integracji cech politycznych. W tamtym okresie na zagrożenie dla suwerenności państw nałożyły się kilka czynników, a były to między innymi:

- przekazywanie coraz to nowych kompetencji na poziom ponadnarodowy;
- propagowanie obywatelstwa unijnego;
- ekspansja terytorialna Unii Europejskiej jako nowego aktora na scenie międzynarodowej;
- utrzymujące się zagrożenie ze strony państw bloku komunistycznego.

Załamanie społeczne i brak wiary w słuszność integracji zaczęło występować w pierwszej połowie lat 90. XX wieku, kiedy to Traktat z Maastricht został odrzucony w pierwszym głosowaniu referendalnym przez duńskich obywateli. Został zaś przyjęty we Francji minimalną większością. Te wydarzenia znacznie ożywiły rozważania nad deficytem demokracji obserwatorów życia politycznego Unii Europejskiej.

Jednak badacze uważają, że kryzys, które wywołały trudności z przyjęciem Traktatu z Maastricht, nie był bezpośrednią przyczyną postania deficytu demokratycznego. Takiemu stwierdzeniu niejako zaprzeczyć miała sama Komisja Europejska już w 1972 roku w Raporcie Vedela. Wtedy też zaczęto dokładnie opisywać samo pojęcie demokracji w odniesieniu do deficytu demokracji, efektywności i zwiększeniu roli Parlamentu Europejskiego.<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> *Report of the Working Party examining the problem of the enlargement of the powers of the European Parliament. Report Vedel*, Commission of the European Communities, Brussels 1972, s. 4.

Dopóki projekty europejskie opierały się na legitymizacji bezpośredniej, zacerpniętej wprost z państw członkowskich oraz do momentu wystarczającej i oczekiwanej efektywności procesów integracyjnych, dopóty instytucje oraz modele ich funkcjonowania nie były brane pod debatę przez europejską opinię publiczną. Największą dyskusję na temat legitymizacji rządów poruszających się i funkcjonujących w nowej, europejskiej rzeczywistości, zainicjowało procedowanie Jednolitego Aktu Europejskiego, a następnie Traktatu o Unii Europejskiej oraz Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Powodem „pospolitego ruszenia” w wspólnotowej debacie były istotne zmiany, które niosły ze swoim przyjęciem wyżej wymienione dokumenty. Można by rzec, iż na naszym „starym kontynencie”, na którym nie zachodziła dotąd niespotykana dynamiczna integracja, rozpoczął się nowy etap – postępu i rozwoju, zapomnianych konfliktów, lecz ścierających się już wtedy interesów ekonomicznych. Wspólnotowe elity zadecydowały, że do roku 1992 wprowadzony zostanie jednolity rynek. Ten bardzo ambitny plan wymagał jednak wprowadzenia nowych, bardziej efektywnych procedur i zgodności natury prawnej, co z kolei oznaczało, iż musiały być one znacznie bardziej demokratyczne, czyli z większą aprobatą społeczną. Europejskiemu społeczeństwu należało wtedy pokazać słuszność i korzyści z zachodzących nowatorskich zmian. W tym czasie jednocześnie wprowadzono w Radzie głosowanie większościowe zamiast jednomyślnego, co nie spodobało się wszystkim – oznaczało to, że dane państwo, które pod żadnym pozorem nie zgadzało się na dane rozwiązania mogło zostać od tamtej pory po prostu przegłosowane. Wtedy pojawił się następny problem: opisywana wcześniej władza i jej legitymizacja płynąca od państw członkowskich, ściślej od parlamentów narodowych, tracić mogła znacznie wpływ na decyzje podejmowane na szczeblu wspólnotowym<sup>12</sup>. Aby stawić czoła temu problemowi i go rozwiązać, choćby częściowo, postanowiono o zwiększeniu roli i kompetencji Parlamentu Europejskiego, co z kolei było oceniane różnie, często bardzo krytycznie. Wskazywano, że jeżeli PE otrzyma zbyt dużo kompetencji, to może to skończyć się dominacją państw większych i silniejszych. Mogłyby one z łatwością przegłosowywać kraje słabsze i mniej liczne, ze słabszą i mniej silną reprezentacją. Poprzez symboliczne zapisy w Jednolitym Akcie Europejskim postanowiono też, aby być bliżej obywateli i zainteresować europejskie społeczeństwo ideą

---

<sup>12</sup> Jak twierdził F.W. Scharpf władza unijna czerpie demokratyczną legitymizację z następujących źródeł: 1) struktury formalne czyli porządki demokratyczne państw członkowskich oraz bezpośrednie wybory do Parlamentu Europejskiego; 2) efektywne dostarczanie społeczeństwu korzyści płynące z udziału w europejskich strukturach integracyjnych.

zintegrowanej europejskiej organizacji (nadanie wspólnotowej flagi, hymnu, powstał wspólny wzór paszportu) (Obradovic 1996, s. 210-211). Takie ruchy prowadzić miały nawet do wykształcenia „europejskiego demos”, wcześniej jednak ułatwić budowę poczucia przynależności do europejskiej rodziny czy wspólnoty.

## DEFICYT PROCEDURALNY – ISTOTA I SPOSOBY ROZWIĄZANIA

Aby kompleksowo przedstawić i zrozumieć problem deficytu demokratycznego, należy przeanalizować go, podobnie jak istotę samej demokracji, na trzech płaszczyznach. Pierwszą z nich jest płaszczyzna proceduralna. Według proceduralnego, inaczej instytucjonalnego, podejścia do deficytu demokracji w Unii Europejskiej, podczas przenoszenia kompetencji legislacyjnych parlamentów narodowych nie miał miejsca taki sam stopień demokratycznej rozliczalności i legislacyjnego wkładu Parlamentu Europejskiego. Należy zaznaczyć, iż to właśnie PE jest jednym unijnym ciałem wybieranym w wyborach powszechnych. Od razu należy w tym przypadku rozróżnić dwie formy omawianego deficytu. Pierwsza z nich mówi o zjawisku „deparlamentyzacji” systemów politycznych krajów członkowskich oraz o rosnącym znaczeniu władzy wykonawczej. Druga zaś koncentruje się na bezpośrednim przeniesieniu decyzyjności ze szczebla narodowego na ponadnarodowy. W takich rozumieniach deficyt demokratyczny oznacza, że taki transfer kompetencji z poziomu narodowego na europejski odbył się kosztem parlamentarzystów na korzyść przedstawicieli władz wykonawczych. Uważa się, że europejskie procesy integracyjne uprzywilejowały decydentów z władz wykonawczych kosztem bezpośrednio wybieranych władz ustawodawczych. Dyskusje na temat deficytu demokracji skupiają się jednak zwykle na kompetencjach niewybieralnych europejskich instytucji. Stwierdzenie, iż europejskie instytucje o charakterze niewybieralnym, powinny być lepiej rozliczane i bardziej otwarte, opierają się na ogólnym argumencie, że Unia Europejska jako organizacja jest niezwykle technokratyczna oraz że specjalistyczne umiejętności i efektywność ceni sobie bardziej niż demokrację i przedstawicielstwo obywateli. Od początku lat 90. XX wieku ramy debaty o stanie demokracji w przestrzeni unijnej znacznie się powiększyły. Jeśli dyskusje takie dotyczą danych instytucji, to tym samym wiążę się to z podnoszeniem kwestii partycypacji społeczeństwa w procesach legislacyjnych w UE. Inne spojrzenia na omawianą tematykę wprowadzają do dyskursu nad deficytem demokratycznym kwestię

uproszczenia struktur oraz przejrzystości. W takiej sytuacji podnoszony jest argument, iż sprzyjające dla demokracji jest większa otwartość instytucji. Zaznacza się też, że wspólnota będzie bardziej demokratyczna, jeżeli będzie lepiej rozumiana. UE zмага się bowiem z zarzutami o skomplikowaną złożoność, która jest bardzo trudna do zrozumienia dla przeciętnego obywatela. W związku z tym należy stwierdzić, że deficyt demokracji w Unii Europejskiej jest problemem dotyczącym wszystkich mieszkańców terytorium wspólnoty (Chrysochoou 2007, s. 508-516).

Legitymowanie procedur wdrażania dopiero co propozycji unijnych polityk do prawa wspólnotowego odbywa się poprzez udział Parlamentu Europejskiego w pracach legislacyjnych. W tej legitymizacji znaczenie ma także partycypacja obywateli. W myśl artykułu 10 Traktatu o Unii Europejskiej to właśnie PE jest bezpośrednim reprezentantem obywateli UE w strukturach tejże organizacji. Rada Europejska oraz Rada Unii Europejskiej reprezentują natomiast interesy państw członkowskich. Z treści tego artykułu wynika również, iż PE jest jedyną instytucją reprezentującą interesy społeczeństw krajów członkowskich, wybieraną w wyborach demokratycznych wyborach bezpośrednich. W związku z tym co do tej instytucji wytworzyły się duże oczekiwania społeczne, z których płynął przekaz, iż uprawnienia PE są niewystarczające i niejasne (Hix, Noury, Rouland 2007, s. 13-14). Podnoszone są także głosy, iż procedury decyzyjne są dla opinii publicznej niezrozumiałe, niezrozumiałą jest też udział w nich Parlamentu Europejskiego. Pojawia się także brak przejrzystości w stanowieniu i wdrażaniu unijnych polityk publicznych z udziałem licznych wspólnotowych organów. Krytycy takiego modelu rządzenia w UE podnoszą często zagrożenie, iż stale słabnie pozycja władz narodowych (Papadopoulos 2007, s. 96-99). Ważnym elementem w krytyce stałego zwiększania kompetencji PE jest też ryzyko zagrożenia dominacją i hegemonią unijnych gigantów, które poprzez swoją siłę ekonomiczną, liczbę ludności, ogólną „wagę polityczną” mogłyby poprzez rozkład sił na forum parlamentarnym z łatwością przegłosowywać słabszych członków. To z pewnością deficyt demokratyczny w ujęciu proceduralnym tylko by pogłębiło, dlatego też działania w swoich skutkach mogłyby przynieść efekt zupełnie odwrotny. Jednak zwiększenie partycypacji PE jako głosu obywateli w kreowaniu rzeczywistości procedur prawnych w UE to nie jedyny pomysł wysuwany w debacie o deficycie.

Problem luki demokracji w UE jest jednym z najgłośniejszych tematów wysuwanych w dyskursach nad jej reformami instytucjonalnymi. Stwierdzić można, iż problem ten jest zakotwiczony głęboko już u zarania procesów

integracyjnych, ponieważ ówczesny projekt zakładał w większym stopniu wspólnotę integracyjną państw, a nie narodów. Projekt ten zawierał też na początku tylko sześć państw, a o jego legitymizacji decydowała efektywność.

Wraz z tak zwanym Traktatem Lizbońskim, który modyfikował postanowienia Traktatu o Unii Europejskiej, w prawnym systemie UE wraz z demokracją pośrednią miała znaleźć się ta bezpośrednia, nazywana też w nowym wymiarze demokracją uczestniczącą. Jako uzasadnienie podawano chęć podniesienia poziomu uczestnictwa obywateli krajów członkowskich na płaszczyźnie życia społeczno-prawno-politycznego oraz budowa obywatelskiego i świadomego społeczeństwa (Wyrozumska, Skomerska-Muchowska 2010, s. 98-102). Jeśli powielimy wcześniej przytoczone stwierdzenie, iż Unia Europejska, choć jest bardzo specyficzną, to jednak swojego rodzaju organizacją międzynarodową, nasuwa się stwierdzenie, iż taka inicjatywa była wręcz ruchem rewolucyjnym na skalę światową, który z kolei miał wpłynąć na zwiększenie udziału w procesie legislacyjnym, tworzeniu prawa, a także wzmocnieniu samej demokratycznej struktury. Ta innowatorska zmiana traktatowa związana była też bez wątpienia z tak zwanym europejskim ruchem proobywatelskim, który postulował wprowadzenie wspólnych procedur co do zakresu demokracji bezpośredniej (Doliwa-Klepacka 2014, s. 134-135). Najważniejsze cechy tego pomysłu – europejskiej inicjatywy obywatelskiej – zostały zawarte wprost w art. 11 ust. 4 Traktatu o Unii Europejskiej, gdzie mowa jest o wymogu liczby co najmniej miliona sygnatariuszy, którzy muszą pochodzić z minimalnie siedmiu państw członkowskich. Same te liczby brzmią bardzo górnolotnie, są uznawane wręcz przez obywateli UE jako niemożliwe do spełnienia. Przedmiot, którym zajmuje się dana inicjatywa, musi mieścić się granicach uprawnień Komisji Europejskiej. Praktyka stosowania inicjatywy wykazała jednak, iż przyjęte procedury i regulacje z nią związane nie są zbyt dogodne i przyjazne dla obywateli, którzy mogliby z niej skorzystać, biorąc też pod uwagę fakt, iż KE nie musi się nią zająć, jeśli nie uzna jej przesłania za słuszne. Historia podejmowanych do tej pory inicjatyw również ukazuje, iż zamierzony cel nie został osiągnięty.

W przeciągu ostatnich pięciu lat nieco ponad osiem milionów obywateli Unii Europejskiej udzieliło poparcia, poprzez złożony podpis, danym projektom obywatelskich inicjatyw europejskich, co wskazuje na wysoką mobilizację i gotowość Europejczyków do udziału w transgranicznych, demokratycznych projektach obywatelskich na starym kontynencie. Niestety jedynie 5 z 54 zarejestrowanych projektów inicjatyw było w stanie zebrać wystarczającą liczbę sygnatur, zaś 21 w ogóle nie uzyskało zgody na oficjalną rejestrację od Komisji

Europejskiej. Praktyka pokazała, iż niezbędne są szerokie i głębokie zmiany prawnych regulacji wiążących inicjatywy. Wówczas widać będzie szansę na zwiększenie skuteczności inicjatywy obywatelskiej, kiedy zostaną znacznie uproszczone warunki jej składania oraz nastąpi odbiurokratyzowanie tej instytucji. Jeśli ta instytucjonalna idea zostanie utrzymana w takiej formie z pewnością stwierdzić można, iż jest ona fiaskiem, a nie działaniem przybliżającym obywateli do sprawowania władzy w UE.

Procesy instytucjonalnych reform UE, prowadzących do zwiększenia demokracji w jej strukturach, podniosła Rada Europejska także w 2001 roku na posiedzeniu w Laeken. Deklaracja, jaką przyjęto po przeprowadzonej tam debacie nakreśliła jasno demokratyczne wyzwanie, które stoi przed Europą. Z deklaracji tej płynie też przekaz: europejskie instytucje winny być znacznie bliżej swoich obywateli, winny być przejrzyste, winno w nich być więcej demokracji. Słowa te oznaczają konieczności odnowy i reform UE<sup>13</sup>. W istocie deklaracja, jak i jej następstwo w postaci Traktatu z Lizbony, nie przyniosły oczekiwanych korzyści, a instytucje unijne, a przede wszystkim Europejczycy wciąż borykają się z deficytem demokracji, który wydaje się w coraz większym stopniu nie do przezwyciężenia. Nie można powiedzieć o pełnym i kompleksowym wypełnieniu warunków do istnienia demokracji proceduralnej w UE, ponieważ istnieją gremia niewybieralne przez obywateli.

Ubytki w demokratycznym stanie Unii Europejskiej, w ujęciu proceduralnym, musiały być widoczne już w początkowych etapach integracji. Odpowiedzią na pogłębiający się kryzys w Unii Europejskiej było wprowadzanie do traktatów zasad, które mają za zadanie mu zapobiegać. Poniżej wybrałem dwie z nich, które obrazują mechanizmy przeciwdziałania deficytowi proceduralno-instytucjonalnemu oraz które z mojego punktu widzenia mają nowatorski charakter i mogłyby zadziałać przełomowo. Przed ich omówieniem otwartym pozostaje pytanie: czy w rzeczywistości politycznej wspólnoty działają tak jak powinny? Zasady z samego swojego założenia są rozwiązaniami dobrymi. Gdyby były całościowo wypełniane i przestrzegane, mogłyby skutecznie rozwiązywać problem deficytu demokratycznego w UE. Jak jednak pokazują działania unijnych decydentów zasady brzmią pięknie niekiedy tylko na ich ustach oraz czyta się o nich dobrze na traktatowych kartach. Rzeczywistość jest często zupełnie inna.

---

<sup>13</sup> <http://pl.euabc.com/word/613> (dostęp: 24.08.2022).



## Zasada otwartości

Tak zwane prawo do otwartości to jedno praw obywatela, które przysługuje każdemu w demokratycznym systemie prawa. Wyznacza ono poziom świadomości obywatelskiej w odniesieniu do zainteresowania organami państwa czy w tym przypadku organizacji oraz do obszarów tego zainteresowania (Czaputowicz 2008, s. 15). W interesie każdego jest bowiem, aby propagować jawność i przejrzystość wszystkich działań i polityk prowadzonych przez rządzących – to też jest gwarantem ułatwienia kształtowania się obywatelskiego społeczeństwa, którego jednostki mają brać coraz to większy udział w sprawowaniu demokratycznych rządów. Jeśli zasada otwartości byłaby przestrzegana i respektowana to mogłaby przyczynić się do pogłębienia legitymizacji społecznej unijnej władzy, przez co zostałyby pomniejszony automatycznie deficyt demokracji. Prawo do przejrzystości może być ujmowane na dwóch płaszczyznach. Pierwsza mówi o charakterze biernym, kiedy to nacisk kładziony jest na obowiązki, jakie nałożone są na unijne organy. Druga płaszczyzna ma charakter czynny, co z kolei pokazuje obywatelom ich wszystkie uprawnienia (Miłosz, Tykwińska-Rutkowska 2009, s. 99-100). W unijnej praktyce zasada ma często nieostry charakter, a działania unijnych władz nie są do końca przejrzyste.

Aby obywatele wspólnoty mogli brać faktyczny udział w stanowieniu prawa i procesach decyzyjnych, zapewnić im trzeba odpowiednie środki, które umożliwią uzyskiwanie dostępu do wszelkich informacji. Powinni także móc zajmować stanowiska, a także mieć możliwość wyrażania jasno swoich poglądów w danych procedowanych w Unii sprawach. Historia UE pokazuje, iż wraz z Traktatem z Maastricht próbowano obywatelom takie środki zapewnić, jednakże finalnie nie zostało to zrealizowane. Stało się to dopiero wraz z Traktatem z Amsterdamu. Przed wprowadzeniem omawianej zasady została ona jednak postulowana kilkakrotnie w orzeczeniach Trybunału Sprawiedliwości (Wyrozumska 2011, s. 93), jak również w mechanizmach, które wprowadziły poszczególne unijne organy<sup>14</sup> (por. Miłosz, Tykwińska-Rutkowska 2009, s. 101).

Zasada otwartości została opisana dokładnie w art. 10 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej, według którego „każdy obywatel ma prawo uczestniczyć w życiu demokratycznym Unii. Decyzje są podejmowane w sposób jak

<sup>14</sup> Dotyczy to przede wszystkim decyzji Rady Europy nr 93/731 z 1993 r., decyzji Komisji nr 94/90 z 1994 r. oraz decyzji Parlamentu z 1997 r.

najbardziej otwarty i zbliżony do obywatela”. Takie przedstawienie omawianej zasady ma zaznaczyć, że niezbędne jest także nawiązanie do zasady demokracji przedstawicielskiej. Także przesłanie tej zasady ma mówić o prawach wynikających z jej wprowadzenia oraz instrumentów pozwalających zmniejszać przewagę władzy nad jednostką – zarówno ze względu na dostęp informacyjny, jak i możliwości działań w innych obszarach. To wszystko prowadzić ma do zbliżenia władzy z obywatelem.

Reasumując, zasada otwartości ma być swoistym wyznacznikiem poziomu demokracji w Unii Europejskiej. Usunięcie postrzegania UE jako organizacji międzynarodowej o niedostatecznym poziomie demokracji – to właśnie stało się celem zasady otwartości. Rola jawności prowadzonej polityki i jej tajników, co bardzo dostrzegane i podkreślane jest na poziomach państw narodowych, zostało też dostrzeżone na tym ponadnarodowym poziomie. Zasada otwartości jest bowiem ściśle związana z zasadą jawności działania władz publicznych, która z kolei wywodzi się wprost z realizacji legalizmu (Miłosz, Tykwińska-Rutkowska 2009, s. 100).

### **Zasada proporcjonalności**

Kolejną z idei wpływających na ocenę poziomu legitymizacji demokratycznej w Unii Europejskiej, które też zostały zawarte w prawie pierwotnym, jest zasada proporcjonalności. Ta zasada stanowi bardzo ważny aspekt w porządkach prawnych każdego z demokratycznych państw prawa współczesnego świata (Frąckowiak-Adamska 2009, s. 23). Proporcjonalność jest istotnym kryterium służącym do rozwiązywania problemów związanych ze sprzecznymi interesami w procesach podejmowania politycznych decyzji. Znana była już w czasach Arystotelesa. Jednak początku stosowania tej zasady należy szukać w dziewiętnastowiecznym orzecnictwie pruskim, które dotyczyło protekcji obywateli w stosunkach o ujęciu prawno-administracyjnym (Frąckowiak-Adamska 2009, s. 24).

Również w europejskich procesach integracyjnych, a w efekcie w kolejnych formach Wspólnot, zasada proporcjonalności została zaadaptowana. Jej koncepcja jest zauważalna już od 1956 roku w orzeczeniach Trybunału Sprawiedliwości<sup>15</sup>. W 1970 zaś zasada proporcjonalności została przez TS

---

<sup>15</sup> Wyrok Trybunału z dnia 29.11.1956 r. w sprawie C-8/55 *Federation Charbonniere de Belgique v. Wysoka Władza EWWiS*, European Court Reports 1955, p. 00291.

uznana jako zasada ogólna w prawie wspólnotowym<sup>16</sup>. Zasada proporcjonalności została wprowadzona wraz z Traktatem z Maastricht (art. 3b ust. 3). Jej znaczenie wzrosło wraz ze zmianami w Traktacie z Lizbony, gdzie został sporządzony protokół mówiący o jej stosowaniu<sup>17</sup>. Rosnący zakres uprawnień władzy wykonawczej spowodował odpowiedź władzy sądowniczej. Wtedy też zasada proporcjonalności stała się zasadą o szczególnie ważnym znaczeniu dla organów władzy Unii Europejskiej.

Jak jasno pokazuje art. 5 ust. 4 TUE, „zgodnie z zasadą proporcjonalności zakres i forma działania Unii nie wykraczają poza to, co jest konieczne do osiągnięcia celów Traktatów”. To stwierdzenie musi być odnoszone w szczególności do sfery podziału kompetencji pomiędzy rządami krajów członkowskich a władzami unijnymi<sup>18</sup>. Ważnym jest jednakże aby pamiętać, że zasada ta nie odnosi się do oddzielania kompetencji państw członkowskich i kompetencji UE – natomiast ma być wykorzystywana do oceny legalizacji danych działań władz unijnych<sup>19</sup> (por. Grzeszczak 2011, s. 127).

Najważniejszym wymiarem opisywanej zasady jest to, iż stanowi ona swojego rodzaju nośnik, który wpływa na równowagę pozostałych zasad zawartych w danym prawnym systemie, a zatem sama w sobie nie zawiera jako takich wartości. Jest zasadą jurydyczną, która ma służyć kontrolowaniu aktów prawnych w kontekście ich treści i formy, zarówno tych wydawanych przez kraje członkowskie – co do ich zgodności z prawem unijnym, jak i samych aktów prawnych wydawanych przez instytucje Unii. Zaznaczyć należy, że zasada proporcjonalności jest jednym z istotnych mierników czy wyznaczników poziomu demokratyzacji systemu. Złamanie jej równa się złamaniem innych funkcjonujących zasad takich jak zasada legalizmu, czy naruszeniu praw podstawowych, a tym samym też naruszeniu pewnej umowy opartej na warunkach, na których Unia Europejska zyskała legitymizację do działań prowadzonych przez samą się w imieniu mieszkańców wspólnoty.

---

<sup>16</sup> Zasada proporcjonalności została wtedy zaliczona do zbioru zasad ogólnych, chociaż trybunał bezpośrednio nie nadmienił tej nazwy. Zob. Wyrok Trybunału z dnia 17.12.1970 r. 11/70 w sprawie *Internationale Handelsgesellschaft mbH v. Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel*, European Court Reports 1970, p. 01125.

<sup>17</sup> Na mocy Traktatu z Lizbony do TUE dołączony został Protokół nr 2 w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności, który zastąpił Protokół wprowadzony do prawa unijnego na mocy Traktatu z Amsterdamu, dołączonego wówczas do TWE.

<sup>18</sup> Tak kategoryzując tę zasadę Janusz Józef Węc (por. Węc 2011, s. 140).

<sup>19</sup> W literaturze zwraca się uwagę, iż właśnie ten element odróżnia zasadę proporcjonalności od zasady pomocniczości, co nakazuje ich rozłączne rozpatrywanie, pomimo zapisania obu zasad we wspólnym protokole o zasadach ich stosowania. Proporcjonalność odnosić należy bowiem do wykonywania kompetencji unijnych w wymiarze horyzontalnym, a pomocniczość do kompetencji w układzie wertykalnym.

Tak jak wspomniałem wcześniej, ze względu na wielość wprowadzonych zasad chroniących omówiony już katalog wartości przyświecających UE, nie da się przedstawić i omówić ich wszystkich, badając tak szeroki zakres wymiarowy deficytu demokracji. Wyżej wymienione zasady wydały mi się jednymi z najbardziej interesujących, a także ważnych z punktu widzenia europejskiej społeczności. Kwestią sporną pozostaje ocena ich skuteczności i realizacji. Można spotkać się z opiniami, iż te, jak i pozostałe zasady, zostały wpisane na karty traktatowe, ale w praktyce nie są wystarczająco efektywnie realizowane. Bo przecież Unia jest wciąż dla sporej części instytucją o charakterze „niejawnym” oraz nieprzejrzystym, a jej działania są oceniane często na wyrost i nie do końca proporcjonalnie na tle instytucjonalnym.

## DEFICYT SUBSTANCJALNY – ISTOTA I SPOSOBY ROZIWAŻANIA

Założyć można, że UE jako nietypowa organizacja międzynarodowa dąży do osiągnięcia stanu, w którym będzie wypełniać w jak największym stopniu kryteria demokratyczności jej systemu. Potwierdzeniem takiego stwierdzenia może być wprowadzenie zasad zawartych w traktatach, które miały w założeniach hamować deficyt substancjalny, czyli swoisty kryzys wartości. Już w preambule Traktatu z Lizbony, który wszedł w życie w 2009 roku, państwa członkowskie stwierdzają chęć wzmocnienia „demokratycznego charakteru” UE oraz skuteczności działań unijnych instytucji tak, żeby były one zdolne „lepiej spełniać, w jednolitych ramach instytucjonalnych, powierzone im zadania. Co jest jednak najważniejsze z punktu widzenia problematyki deficytu demokracji o charakterze substancjalnym, to fakt, że kraje członkowskie, jako sygnatariusze kontraktu, były „inspirowane kulturowym, religijnym i humanistycznym dziedzictwem Europy, z którego wynikają powszechne wartości, stanowiący nienaruszalne i niezbywalne prawa człowieka, jak również demokracja, równość...” (Preambuła Traktatu o Unii Europejskiej).

Jednak afirmowanie demokracji, w kontekście przytoczonej preambuły oraz motywów w niej występujących, zawsze występuje z afirmowaniem także innych wartości, które są z nią powiązane. Demokracja jest tutaj zatem przedstawiana jako część składowa katalogu wartości Unii Europejskiej, jako jedno z dóbr występujących z innymi (Nowak-Far 2012, s. 89-90). Staje się jednym z podstawowych elementów aksjologii prawodawstwa unijnego oraz jednym

z podstawowych spoiw łączących państwa członkowskie. Wszystkie zostały wymienione w artykule 2 Traktatu o Unii Europejskiej, a są nimi:

- poszanowanie godności człowieka;
- demokracja;
- wolność;
- równość;
- państwo prawne;
- prawa człowieka (prawa mniejszości).

W myśl art. 2, żeby powyższe wartości były przestrzegane i szanowane, społeczeństwo powinno być oparte na pluralizmie, tolerancji, sprawiedliwości, solidarności oraz na równości płci.

## DEFICYT PODMIOTOWY – ISTOTA I SPOSOBY ROZWIĄZANIA

W tym ujęciu deficytu stawiane jest twierdzenie, iż bez europejskiego demosu istnienie demokracji w Unii Europejskiej jest praktycznie niemożliwe, bowiem ta musi mieć swój podmiot, który to przekazuje jej władzę. W tym założeniu ukazuje się teza, że u podstaw deficytu demokratycznego w aspekcie jego podmiotu w UE leży brak zdefiniowanego, europejskiego, „obywatelskiego my”. To „obywatelskie my” ma oznaczać w tym przypadku wspólną tożsamość wśród Europejczyków. Omawiany ponadnarodowy demos, w kontekście wspólnotowym jest bardzo ciężko zdefiniować, tak samo jak same definicje demokracji czy jej deficytu. W tym przypadku można go uznać za niejednorodną społeczność, jakiej członkowie podzielały zainteresowanie rządami demokratycznymi nad większym, międzynarodowym systemem politycznym oraz utożsamiają się instytucjami centralnymi, które tym systemem zarządzają. W takim stanie rzeczy, to właśnie europejski demos stałby się legitymacją dla istnienia i funkcjonowania Unii Europejskiej. W takim podejściu do kryzysu podmiotowości, im bardziej struktury UE opierałyby się na zasadach demokratycznych, tym ważniejsze stawałyby się dla obywateli przynależność do tego ponadnarodowego systemu politycznego. W tym kontekście utworzenie się tożsamości europejskiej z tak wielu demokratycznych tradycji, które istnieją w unijnej przestrzeni, warunkuje istnienie demokracji w tej właśnie przestrzeni. Aby zaczęła istnieć europejska zbiorowa świadomość, Europejczycy muszą uznać swoje wspólne istnienie. Za mniej istotną kwestię podaje się zmiany polityki czy zmiany instytucjonalne, choć i takie próby

zostały w przeszłości podejmowane (wprowadzenie wspólnych paszportów, nieoficjalnego hymnu itp.). Ważniejszym wydaje się przekierowanie sposobu myślenia obywateli UE z perspektywy polskiej, niemieckiej, francuskiej etc. na „europejskie my”. W oficjalnych założeniach nie chodzi w tych zabiegach o wytworzenie jedynej europejskiej tożsamości, która miałaby stłumić każdą inną tożsamość regionalną, krajową czy terytorialną. Budowa ponadnarodowego demos miałaby raczej prowadzić do utworzenia swoistego pluralistycznego systemu demokratycznego, gdzie to obywatelski demos ukazany jest jako ponadnarodowa władza. W najprostszym brzmieniu: „wielość staje się jednością, nie przestaje jednak być wielością”. W tym rozumieniu europejski demos to składające się nań społeczeństwa, postrzegające siebie jako część demokratycznej całości, które ponad to otrzymują środki wpływu na dany system rządów, przy zachowaniu swojej narodowej i regionalnej „świadomości”. Żeby uzyskać europejski demos, niezbędnymi uznaje się:

- świadomość bycia obywatelskim organem zbiorowym;
- przywiązanie do wspólnych demokratycznych wartości;
- społeczną świadomość politycznego procesu ponadnarodowego;
- chęć demokratyzacji przyszłych losów wspólnoty wzajemnie powiązanych narodów (także politycznie), bez zatracania tej teoretycznej wspólnoty oraz jej różnorodności (Chrysochoou 2007, s. 515-518).

Jednak przeważająca część literatury mówi nam, iż europejski demos nie istnieje, co więcej jest niemożliwy do utworzenia. Nie musi to oznaczać jednak, że demokracja w UE faktycznie nie istnieje, jak można by rzec w ujęciu klasycznym. Teza o braku narodu europejskiego, w odniesieniu do UE, zdaje się być prawdziwą. Nie musi jednak automatycznie rozstrzygać o całkowitym braku demokracji. W takim rozumieniu substytutem europejskiego narodu, czyli demosu, może stać się społeczeństwo UE<sup>20</sup>, które w tym ujęciu deficytu może wychodzić naprzeciw tezy o braku podmiotowości demokracji. Dostrzec można jednak wiele głosów, iż taki podmiot nie jest wystarczający i mało spójny, sam dla siebie (europejskiej społeczności) niezrozumiały.

---

<sup>20</sup> Narodu obywatelskiego nie powinno mylić się z przedpolityczną wspólnotą losu, uformowaną przez wspólną historię, pochodzenie czy język. W ten sposób pomija się woluntarystyczny charakter społeczności obywatelskiej, którego zbiorowa tożsamość wywodzi się z demokratycznego procesu. Zatem najpierw musi pojawić się demokracja, a dopiero potem tożsamość zbiorowa, która nie istnieje niezależnie (por. Hebermas 2005, s. 53).

Według słów Przemysława Żurawskiego vel Grajewskiego<sup>21</sup> „są obywatele UE, wciąż jednak nie ma europejskiego demos i nie można go stworzyć na mocy dekretu. Demokracja zaś nie jest możliwa bez demosu, czyli narodu politycznego, wspólnoty ludzi posiadającej samoświadomość, połączonej wspólną pamięcią i tradycją oraz wspólną wolą ich zachowania, jak też budowania wspólnej przyszłości – innymi słowy wspólnotą poczuwającą się do dzielenia losów przeszłych, teraźniejszych i przyszłych. Wspólnota taka, by żyć i funkcjonować, musi być gotowa także do ofiarności na rzecz dobra wspólnego. Takie wspólnoty polityczne istnieją w Europie jedynie na poziomie państw narodowych. Państwa te zatem, wraz z ich instytucjami demokratycznymi, których rdzeniem są parlamenty, stanowią jedyną formę egzystencji politycznej, zdolną do wytworzenia rzeczywistego mandatu demokratycznego do skutecznego rządzenia. Ignorowanie tego faktu oznacza prowokowanie poważnego kryzysu w UE”.<sup>22</sup> Uznając słuszność wypowiedzi do utworzenia europejskiego demos niezbędny jest jednak jednolity naród, który w za cel stawia sobie dobro wspólne, czego w unijnej przestrzeni publicznej jednak brakuje. Obywatele poszczególnych krajów członkowskich jako nadrzędne bowiem zawsze stawiają tożsamość narodową, zaś dopiero później myślą o przynależności do innych organizacji czy instytucji. Przyjmując taki tok rozumowania, wydający się za najbliższy faktycznego funkcjonowania Unii, kryzys podmiotowy wydaje się być niemożliwy do zażegnania.

Członkostwo europejskich państw w unijnych strukturach przyniosło ze sobą wiele wyzwań dla tychże właśnie krajów – wyzwań, które były zupełnie nowe, z którymi wcześniej nie musiały się zmagać. Niewątpliwie jednym z nich było znaczne osłabienie roli i pozycji parlamentów narodowych. Wraz z wejściem danego państwa w struktury wspólnotowe ich kompetencje prawodawcze, należące tradycyjnie tylko do nich, przeszły w znacznej części na pole Unii Europejskiej. Dany parlament narodowy wykonuje co prawda nadal ważne obowiązki wynikające z przymusu transpozycji norm unijnego prawa do wewnętrznych porządków państw członkowskich. Jednakże należy dostrzec, iż parlamenty narodowe mają znikome i dotychczas bardzo ograniczone kompetencje z zakresu uprawnień prawotwórczych.

W rozważaniach nad tą tematyką coraz częściej wybrzmiewa stwierdzenie, że niezbędne jest wzmocnienie aktywności parlamentów krajowych na forum

<sup>21</sup> Przemysław Żurawski vel Grajewski – polski politolog i nauczyciel akademicki, doktor habilitowany nauk społecznych, profesor nadzwyczajny Uniwersytetu Łódzkiego.

<sup>22</sup> <https://niezalezna.pl/233505-o-braku-europejskiego-demosu-i-deficycie-demokracji-w-ue-raz-jeszcze> (dostęp: 24.08.2022).

unijnym. Jeśli rozszerzone zostałyby granice udziału przedstawicielskich organów narodowych w procesach budowy UE, to jest szansa, żeby zagwarantować demokratyczność podstaw procesów integracji europejskiej (Marszałek-Kawa 2004, s. 332-334), a także przeciwstawić się zarzutom odnośnie luk w demokracji (Jaskiernia 2006, s. 15-17).

Wraz z umocnieniem roli parlamentów narodowych, parlamentarzyści krajowi mieliby szansę na bycie podmiotami decyzyjnymi na przestrzeni europejskiej sceny politycznej oraz prawodawczej, otrzymując tym samym możliwość reakcji na europejskie inicjatywy. Idea ta częściowo przyświecała już Traktatowi z Lizbony, gdzie to w myśli umocnionej, obywatelskiej demokracji kładziony jest nacisk na głos każdego obywatela Unii Europejskiej, i poprzez właśnie parlamentarzystów krajowych, miał być bardziej słyszany na forum europejskim. Należy także zaznaczyć, iż wraz z podpisaniem w 1992 roku Traktatu z Maastricht (Traktatu o Unii Europejskiej), wszedł w funkcjonowanie Protokół o Roli Parlamentów Narodowych, który ma za zadanie określenie zależności pomiędzy strukturami UE a parlamentami narodowymi właśnie. Te dostały wraz z nim dodatkowe, nowe kompetencje względem Unii, a są to między innymi: wzmocnione prawo do otrzymywania informacji, prawo do czuwania nad przestrzeganiem zasady pomocniczości, prawo weta, monitorowania przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości oraz udział w rozszerzonej współpracy międzyparlamentarnej. Zdaje się jednak, iż obserwujemy stale rosnące znaczenie instytucji wspólnoty. Biorąc także pod uwagę, że suma summarum przyjmowane prawo unijne stoi w hierarchii ponad narodowym, otrzymane prerogatywy tracą na znaczeniu.

## PODSUMOWANIE

Przedstawiona w pracy problematyka pojawienia się w Unii Europejskiej deficytu demokracji okazała się tematem do rozważań niezwykle złożonym, który należy rozpatrywać na wielu płaszczyznach. Nietrudno także dostrzec, iż jest to tematyka bardzo interesująca i atrakcyjna dla badaczy funkcjonowania europejskich struktur. Sama zasada demokracji jest przywołana w wielu punktach Traktatu Lizbońskiego w sposób pośredni, ma zatem status zasady traktatowej. W żadnym zaś traktacie czy prawodawstwie unijnym deficyt demokracji nie jest zdefiniowany, co na pewno nie ułatwia jego niwelowania. Istota deficytu jest bowiem ściśle związana ze zjawiskami coraz to mocniej pogłębiającej się integracji, co niekoniecznie wpływa na wzrost poziomu demokracji w Unii, chociażby z perspektywy państw członkowskich oraz ich



obywateli. Godnym uwagi jest także fakt, iż po fiasku Konstytucji dla Europy zjawisko deficytu demokratycznego stało się problematyką nad wyraz aktualną i bardziej istotną. I to właśnie po części pomniejszanie ubytków demokracji w strukturach unijnych, poprzez ich demokratyzację, przyświecały między innymi Traktatowi z Lizbony. Czy propozycje rozwiązań faktycznie przyczyniły się i zniwelowały to niepożądane zjawisko? Jak wykazuje analiza – w znacznym stopniu nie, niekiedy zadziało to odwrotnie.

W aspekcie unijnym bardzo ciężko posłużyć się kryteriami do oceny stopnia demokratyczności zarezerwowanymi wyłącznie dla gruntu prawa wewnętrznego. Jest to jest znacznie bardziej złożone niż w państwach członkowskich. Trudnym jest też ocena na przełożenie liczbowe czy procentowe – w ilu procentach UE jest demokratyczna, w ilu zaś nie. Taki obraz byłby z pewnością bardziej przejrzysty. Nie ulega jednak wątpliwości, że dotychczasowe poczynania unijnych elit nie podniosły stanu demokracji na wyższy poziom, co widać po nastrojach eurorealistów oraz eurosceptyków w większości krajów Unii Europejskiej (wystarczy spojrzeć na wyniki wyborów europejskich – 2019 rok).

Niemożliwym jest zabieg przełożenia na poziom unijny w bezpośredni sposób rozwiązań charakterystycznych i przyjętych w krajach członkowskich, jeśli jednak posłużyć by się nimi w umiejętny sposób, wtedy można wyznaczyć cele i priorytety dalszej ewolucji Unii Europejskiej. Pomniejszanie bądź całkowite wyparcie luki demokratycznej na przestrzeni proceduralnej, substancjalnej oraz podmiotowej, UE znacznie utrudnia także fakt, że organizacja ta nie jest państwem, dlatego też nie mamy tutaj do czynienia z przejrzystym i klarownym trójpodziałem władzy czy czystą hierarchią aktów prawnych, na jakich czele stałaby usystematyzowana ustawa zasadnicza – konstytucja. W UE nie sposób także oddzielić władzy ustawodawczej od tej wykonawczej, jak również jednoznacznie odróżnić jedynej zwartej władzy suwerennej. Funkcje i zadania Unii różnią też znacznie od tych państwowych.

Pytaniem otwartym więc wciąż pozostaje, czy Unia Europejska w obecnym kształcie, a także na obecnych torach rozwoju, jest w ogóle w stanie uzyskać w każdym aspekcie pełny wymiar zasady demokratyczności? Po ukazaniu demokracji na jej płaszczyznach, a następnie ukazaniu w tych właśnie obszarach jej deficytu, można pokusić się o stwierdzenie, iż jest on nieodłącznym elementem powstania i ewolucji wspólnot europejskich. Deficyt demokracji jest wpisany w system tej unikalnej w skali światowej organizacji, ponieważ funkcjonowanie jej struktur opiera się na zasadach, które nie mogą być wykonywane w pełni demokratycznie.

## BIBLIOGRAFIA

### Akty prawne

Jednolity Akt Europejski, Dziennik Urzędowy nr L 169 z dnia 29.06.1987 r.

Report of the Working Party examining the problem of the enlargement of the powers of the European Parliament – Report Vedel.

Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej nr C 326/01 z dnia 26.10.2012 r.

Traktat o Unii Europejskiej, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej nr C 326/13 z dnia 26.10.2012 r.

Wyrok Trybunału z dnia 29.11.1956 r. w sprawie C-8/55 *Federation Charbonniere de Belgique v. Wysoka Władza EWWiS*, European Court Reports 1955, p. 00291.

Wyrok Trybunału z dnia 17.12.1970 r. w sprawie 11/70 *Internationale Handelsgesellschaft mbH v. Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel*, European Court Reports 1970, p. 01125.

### Literatura

Barcz J. (red.)

2008 *Traktat z Lizbony. Główne reformy ustrojowe Unii Europejskiej*, Warszawa.

Barcz J., Górka M., Wyrozumska A.,

2011 *Instytucje i prawo Unii Europejskiej*, Warszawa.

Beetham D., *Legitymizacja władzy*, przeł. Szczupaczyński J.,

1995 *Władza i społeczeństwo. Wybór i opracowanie*, Warszawa.

Biernat T.,

2000 *Legitymizacja władzy politycznej. Elementy teorii*, Toruń.

Brodecki Z. (red.),

2009 *Europa urzędników*, Warszawa.

Czaputowicz J.,

2008 *Administracja publiczna. Wyzwania w dobie integracji europejskiej*, Warszawa.

- Dahl R.,  
1995 *Demokracja i jej krytycy*, Znak, Kraków.
- Dehousse R.,  
1995 *Constitutional reform in the European Community: Are there alternatives to the majoritarian avenue?*, „West European Politics”, no. 18(3).
- Doliwa-Klepacka A.,  
2014 *Stanowienie aktów ustawodawczych w Unii Europejskiej*, Warszawa.
- Dunaj B. (red.),  
2001 *Popularny słownik języka polskiego*, Warszawa.
- Frąckowiak-Adamska A.,  
2009 *Zasada proporcjonalności jako gwarancja swobód rynku wewnętrznego Wspólnoty Europejskiej*, Warszawa.
- Grosse T. G.,  
2008 *Deficyt demokratyczny w Unii Europejskiej i metody jego przezwyciężania*, przeł. Kurczewska U, *Deficyt demokracji w Unii Europejskiej a europejskie grupy interesu*, Warszawa.
- Grzeszczak R.,  
2011 *Władza wykonawcza w systemie Unii Europejskiej*, Warszawa.
- Held D.,  
2010 *Modele demokracji*, Kraków.
- Jaskiernia J.,  
2006 *Rozwój instytucjonalny Unii Europejskiej a problem „deficytu demokracji” – Forum Spraw Publicznych, VII Konferencja, Przyszłość Unii Europejskiej z 10 czerwca 2006*, Warszawa.
- Karolewski I. P.,  
2002 *Europa, demokracja, konstytucja*, Prawo Europejskie i Międzynarodowe, nr 1.
- Kurczewska U. (red.),  
2008 *Deficyt demokracji w Unii Europejskiej a europejskie grupy interesu*, Warszawa.

- Legutko R., Kloczkowski J.  
2002 *Oblicza demokracji*, Ośrodek Myśli Politycznej, Kraków.
- Marszałek-Kawa J.,  
2004 *Parlament Europejski V Kadencji (1999-2004) a parlamenty narodowe w państwach Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Mado.
- Mik C.,  
2000 *Europejskie prawo wspólnotowe. Zagadnienia teorii i praktyki. Tom 1*, Warszawa.
- Miłosz M., Tykwińska-Rutkowska D.,  
2009 *Prawo dostępu do informacji publicznej*, Warszawa.
- Moravcsik A.,  
2005 *Deficyt demokracji – wyolbrzymiony problem*, „Nowa Europa. Przegląd Natoliński”, nr 1.
- Nogal A. M.,  
2009 *Ponad prawem narodowym. Konstytucyjne idee Europy*, Warszawa.
- Nowacki J.,  
1995 *Rządy prawa. Dwa problemy*, Katowice.
- Obradovic D.,  
1996 *Policy legitimacy and the European Union*, „Journal of Common Market Studies”, no. 2.
- Riedel R.,  
2013 *Standardy demokracji przedstawicielskiej w unii europejskiej a equilibrium legitymizacyjne w czasach kryzysu*, Warszawa.
- Scharpf F. W.,  
1999 *Governing in Europe: Effective and democratic*, Oxford University Press, Oxford.
- Szczupaczyński J.,  
1995 *Władza i społeczeństwo. Wybór i opracowanie*, Warszawa.
- Węc J. J.,  
2011 *Traktat Lizboński. Polityczne aspekty reformy ustrojowej Unii Europejskiej w latach 2007–2009*, Kraków.
- Wierzchowska A.,  
2012 roz. *Deficyt demokracji a reprezentatywność i legitymizacja instytucji unijnych*, w *Deficyt demokracji w Unii Europejskiej*, Warszawa.

Wyrozumska A., Skomerska-Muchowska I.,  
2010 *Obywatel Unii*, Warszawa.

**Netografia**

<http://pl.euabc.com/word/613> (dostęp: 24.08.2022).

<https://encyklopedia.pwn.pl/haslo/utylitaryzm;3991981.html> (dostęp: 24.08.2022).

[https://europa.eu/european-union/law/treaties\\_pl](https://europa.eu/european-union/law/treaties_pl) (dostęp: 24.08.2022).

<https://sjp.pwn.pl/sjp/demokratyzacja;2554635.html> (dostęp: 24.08.2022).

## DEFICIT OF DEMOCRACY IN THE EUROPEAN UNION

**Summary:** This article deals with the phenomenon of democratic deficit in the European Union, specifically in its formula and selected institutions. At the very beginning of the paper, the characteristics of democracy and its specifics in the European context are defined. Then I focus on the three most important dimensions in which the phenomenon of the democratic deficit appears and show ways to solve this problem. The deficit is considered here from the following angles: procedural, substantive and subjective.

**Key words:** European Union, democratic deficit, dimensions of democracy, procedural deficit, substantive deficit

## PRAWO GENÓW W ESTONII - ESTONIA JAKO PRZYKŁAD NOWOCZESNEGO PAŃSTWA

**Streszczenie:** Celem niniejszej publikacji jest przedstawienie estońskich regulacji prawnych związanych z przetwarzaniem danych osobowych obejmujących dane genetyczne. Nie powstały one oczywiście w izolacji. Stanowią element gospodarki opartej na wysokich technologiach i w większości zdigitalizowanych usług publicznych. Tematyka tekstu wydaje się wyjątkowo aktualna. Współczesny świat stoi bowiem u progu kolejnej rewolucji technologicznej. Jej siłami napędowymi będą genetyka, sztuczna inteligencja oraz szeroko rozumiany sektor IT. Rozwiązania wprowadzone do systemu prawnego Estonii na początku XXI wieku obowiązują do dziś. Pozwala to przypuszczać, że dobrze spełniają swoją rolę. Z jednej strony chronią prawa mieszkańców Estonii, z drugiej - nie hamują działań przedsiębiorców. Dlatego warto się z nimi zapoznać.

**Słowa kluczowe:** Estonia, prawo genów, przyszłość, digitalizacja

### WPROWADZENIE

Pomimo niekorzystnego położenia geopolitycznego Estończycy zdołali zbudować nowoczesne państwo. Nie tylko w skali regionu, lecz także globalnej. A warto podkreślić, że po niemal 50-ciu latach sowieckiej okupacji zaczęli praktycznie od zera.

Podczas trwającego kilka dekad okresu terroru Estonia utraciła większość swoich elit. Ziemie estońskie zostały poddane sowietyzacji [Radziwiłł i Roszkowski, 1994, s. 23; <https://www.eesti.pl/sowietyzacja-estonii-w-xx-wieku-11854.html>; dostęp: 03.08.2022]. Z głębi Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich przesiedlano tu etnicznych Rosjan. W 1989 roku tylko

62% mieszkańców estońskich ziem stanowili Estończycy [<https://www.eesti.pl/struktura-narodowosciowa-estonii-11989.html>; dostęp: 03.08.2022]. Dyskryminowano język estoński. Konsekwentnie usuwano go z debaty publicznej. Eksploatacja Estonii objęła również środowisko. W kraju utworzono między innymi liczne kopalnie odkrywkowe. Estoński przemysł nie pracował na potrzeby mieszkańców Estonii, a większość wytwarzanych przez niego produktów przeznaczano na eksport do ZSRR. Osłabienie okupanta stało się dostrzegalne dopiero w latach 80 XX wieku [Darski,1995].

W 1991 roku Estonia odzyskała wolność. Wydarzeniu temu towarzyszył oczywiście entuzjazm obywateli. Pierwsze lata niepodległości nie były jednak dla Estończyków łatwe. Gospodarka nie dawała sobie rady w realiach wolnego rynku, a poziom życia ludności zaczął gwałtownie spadać. Wśród elity kraju pojawiło się przekonanie, że uzyskanie trwałej niezależności (przede wszystkim w stosunku do wschodniego sąsiada) i osiągnięcie gospodarczego sukcesu nie jest możliwe bez innowacyjności. Rozpoczęto inwestowanie w rozwijające się nowoczesne technologie, takie jak IT czy badania genetyczne. Jak grzyby po deszczu zaczęły wyrastać przedsiębiorstwa. Dokonywane przez rządzących zmiany miały szerokie poparcie w estońskim społeczeństwie, które gotowe było przetrwać trudne czasy. Zdaniem Andreasa Kasekampa, dyrektora estońskiego Instytutu Polityki Zagranicznej, ówczesny premier nie wiedział zbyt wiele o ekonomii. Według jego słów w swoim życiu przeczytał tylko jedną książkę o tej tematyce: dzieło autorstwa Miltona Friedmana. Pozycja ta stanowiła dla niego silną inspirację. Szef pierwszego wolnego rządu Estonii skutecznie zajął się zwalczaniem w kraju wciąż silnych sowieckich wpływów. Nawiązywał coraz bliższe kontakty z Europą Zachodnią oraz Środkową. Otwarcie estońskiego banku centralnego, emisja własnej waluty i wyprzedaż majątku należącego do skarbu państwa przyniosły pozytywne efekty. Po kilku latach niełatwej transformacji zaczął się intensywny rozwój kraju [Lewandowski, 2002, s. 279-281].

Celem niniejszej publikacji jest pokazanie odbiorcy drogi, jaką musiało przejść estońskie społeczeństwo, zanim stało się jednym z najbardziej innowacyjnych na świecie. Dlatego dokładnie przedstawiono tu najtrudniejsze momenty w historii Estonii oraz sytuację gospodarczą tego kraju w okresie reform. Szczegółowa analiza poszczególnych dziedzin życia pozwala bowiem zrozumieć cały ekosystem, którego elementem są niewątpliwie przepisy dotyczące genetyki. Estońskie prawo genowe to jedna z pierwszych na świecie i pierwsza w naszej części Europy tego typu regulacja. Jej powstanie stanowi

dowód na to, że nowoczesny system prawny nie może istnieć w próżni, lecz musi być częścią innowacyjnej gospodarki.

## TRUDNA DROGA DO NIEZALEŻNOŚCI

Republika Estonii (est. *Eesti Vabariik*) jest niewielkim krajem na północy Europy. Od zachodu oraz północy okalają ją wody Morza Bałtyckiego i Zatoki Fińskiej. Od wschodu graniczy z Rosją, a od południa z Łotwą. Estonia leży na skrzyżowaniu interesów terytorialnych i politycznych Europy Zachodniej oraz Wschodniej [<https://britannica.com/place/Estonia>; dostęp: 03.08.2022]. Pochodną geopolitycznego położenia kraju są jego dzieje.

Przez większość swojego istnienia Estonia znajdowała się pod obcą jurysdykcją. W XIII stuleciu ziemie estońskie zostały podbite przez Zakon Krzyżacki. Następnie przechodziły kolejno pod zwierzchnictwo Danii, Szwecji i Imperium Rosyjskiego rządzonego przez dynastię Romanowów. Aż do XIX wieku Estończycy nie manifestowali chęci budowy niepodległego państwa. Postulaty dotyczące większej samodzielności zaczęły się wśród nich pojawiać dopiero pod wpływem działalności Napoleona Bonaparte oraz rodzących się w całej Europie ruchów niepodległościowych. Estońscy działacze wzorowali się przede wszystkim na organizacjach fińskich oraz łotewskich. Warto w tym miejscu podkreślić, że właśnie Finom udało się uzyskać niepodległość w ramach Imperium Rosyjskiego [Lewandowski, 2002].

Niebagatelną rolę w budzeniu estońskiej świadomości narodowej odegrał niewielki stopień analfabetyzmu. Szacuje się, że nawet połowa chłopskiej ludności potrafiła tu czytać. Dzięki tłumaczonym na język estoński tekstom możliwe było kształtowanie poczucia tożsamości narodowej. Szczególnie ważnym wydarzeniem stało się opublikowanie eposu narodowej „Kalevipoeg”, XIX-wiecznego poematu autorstwa Friedricha Kreutzwalda. Dzieło przedstawiało historię estońskiego bohatera, który przywraca w swym kraju dobrobyt. Utwór powstał w oparciu o narodowe mity. W baśniowo-poetyckiej formie odzwierciedlał przeszłość narodu i wyrażał wolnościowe dążenia Estończyków [<https://www.eesti.pl/estonia-w-xix-wieku-przebudzenie-narodowe-i-poczatki-drogi-do-niepodleglosci-17648.html>; dostęp: 03.08.2022].

Na wolność Estończycy czekali jednak aż do I Wojny Światowej. Widząc wewnętrzną słabość Rosji, 24 lutego 1918 roku ogłosili niepodległość [Łukomski, 1994, s. 85].

Po niespełna 22 latach, 6 sierpnia 1940 roku, Estonia znów znalazła się pod okupacją wschodniego sąsiada [Michaelis, 2010, s. 9]. Decydenci



sowieccy pamiętali zażarty estoński opór podczas wojny o niepodległość w latach 1918-1920 [Paluszyński, 2007]. Zamierzali się zemścić. Rozpoczęli prześladowania. Rozwiązali wszystkie organizacje i zamknęli uniwersytety. Rozparcelowali gospodarstwa rolne. Wprowadzili do obiegu rubla po nierynkowym kursie. Zaraz po wkroczeniu Armii Czerwonej rozpoczęły się masowe aresztowania, deportacje i egzekucje. Dotknęły one przede wszystkim inteligencję, w tym oficerów estońskiej armii. Gdy po ataku hitlerowskich Niemiec na ZSRR Sowieci wycofywali się, niszczyli wszystko, co mogło przydać się przeciwnikom. W efekcie polityki spalonej ziemi zburzonych zostało 17 000 budynków. Stracono około 60 000 z miliona mieszkańców Estonii [<https://www.britannica.com/place/Estonia/Independence-lost>; dostęp: 03.08.2022].

Po zajęciu estońskich ziem Niemcy utworzyli Komisariat Rzeszy Ostland. Ogłosili też pobór, który objął około 70 000 mężczyzn [[http://www.estonica.org/en/History/1939-1945\\_Estonia\\_and\\_World\\_War\\_II/German\\_occupation\\_in\\_Estonia\\_1941-1944/](http://www.estonica.org/en/History/1939-1945_Estonia_and_World_War_II/German_occupation_in_Estonia_1941-1944/); dostęp: 03.08.2022].

Po klęsce III Rzeszy Estonia ponownie znalazła się pod okupacją sowiecką. Po raz kolejny musiała czekać, aż wewnętrzne problemy okupanta umożliwią wywalczenie niepodległości. Szansą taką okazało się niepowodzenie planu reform znanych jako pieriestrojka. Na ziemiach estońskich rozpoczął się 3-letni proces przemian politycznych i ponownego pobudzania tożsamości narodowej nazwany śpiewającą rewolucją [Darski, 1995, s. 37; Lewandowski, 2002, s. 8; Mucha i Keen, 2006, s. 269].

Do końca 1988 roku ponad 65% mieszkańców Estonii podpisało się pod petycją, wzywającą do uniezależnienia kraju od ZSRR, a w referendum z marca 1991 roku 77% uczestników wyraziło chęć ogłoszenia niepodległości [<https://liberte.pl/spiewajaca-rewolucja-czyli-estonski-kurs-na-niepodleglosc>; dostęp: 03.08.2022].

20 sierpnia 1991 roku Estonia ponownie stała się niezawisłym państwem [Spieker, 2019, s. 48].

## REFORMY GOSPODARCZE PO ODZYSKANIU NIEPODLEGŁOŚCI I BUDOWA CYFROWEGO PAŃSTWA

Ogłoszenie niepodległości stało się dla Estonii początkiem niełatwej drogi ku cyfrowemu państwu.

Do 1993 roku uzależniona od Rosji estońska gospodarka skurczyła się o niemal 10%. Inflacja wynosiła 90%. Ceny wzrosły o ponad 10 000%, a realne płace zmalały od 1992 do 1993 roku o 45%. Jakość życia obywateli znacznie

się pogorszyła [<https://www.freiheit.org/central-europe-and-baltic-states/state-market-thirty-years-economic-success-estonia>; dostęp: 03.08.2022].

Ożywienie gospodarcze rozpoczęło się dopiero w drugiej połowie 1993 roku, a już w 1994 oraz w 1995 roku wzrost PKB wyniósł ponad 4% [<https://www.eestipank.ee/en/annual-report-1994-estonian-economy-1994>; dostęp: 03.08.2022]. Działania rządu Marta Laara, inspirowane radami Milтона Friedmana i Margaret Thatcher, zaczęły przynosić efekty. Radykalne reformy wolnorynkowe oraz szybka prywatyzacja sprzyjały rozwojowi gospodarczemu. Tylko w 1995 roku powstało w Estonii ponad 10 000 nowych przedsiębiorstw. Odbyło się to bez zaciągania zagranicznych zobowiązań. Jak wspomina ówczesna konsultantka premiera do spraw ekonomicznych, szefowa rządu w latach 2016-2021, właśnie wtedy krajowi decydenci dostrzegli, że szanse małego kraju leżą w dwóch początkujących wówczas trendach: IT oraz genetyce [<https://medicalfuturist.com/digital-healthcare-in-estonia/>; dostęp: 03.08.2020].

Estoński porządek prawny został zbudowany w oparciu o standardy funkcjonujące w Europie Zachodniej. Niemal całkowicie usunięto z niego przepisy pochodzące z czasów sowieckiej dominacji. [Zieliński, 1993, s. 122, 279; [https://e-justice.europa.eu/6/EN/national\\_legislation?ESTONIA&member=1](https://e-justice.europa.eu/6/EN/national_legislation?ESTONIA&member=1), dostęp: 03.08.2022] Dlatego obowiązujące w tym kraju prawo cechuje niezwykła nowoczesność. Odnaczają się nią między innymi system ochrony zdrowia oraz administracja.

78,1% biurokracji zostało w Estonii poddane cyfryzacji. Przyniosła ona oszczędności w postaci równowartości 2% całego PKB [<https://www.spiegel.de/international/business/estonian-president-kersti-kaljulaid-our-government-is-more-innovative-a-1264358.html>; dostęp: 03.08.2022]. Większość usług publicznych poddano digitalizacji. Dotyczy to zarówno edukacji, jak i wymiaru sprawiedliwości, bankowości, podatków oraz opieki zdrowotnej. Ponad 250 000 obywateli posiada cyfrowy dowód osobisty [<https://e-estonia.com/facts-and-figures/>; dostęp: 03.08.2022].

Wyjątkowym rozwiązaniem jest możliwość głosowania za pośrednictwem Internetu. Pierwszy raz obywatele estońscy oddali głos korzystając ze specjalnej platformy w wyborach lokalnych w 2005. Od 2007 roku możliwe stało się zdalne uczestniczenie w wyborach parlamentarnych. W 2019 roku głosowało w ten sposób 43,8% Estończyków [Ciechanowska, 2016, s. 211-222; Rydzak, 2020, s. 38].

Jednymi z najbardziej innowacyjnych są przyjęte w Estonii rozwiązania w zakresie opieki zdrowotnej. Zmiana systemu zdrowia dokonywana była

stopniowo. W 2008 roku zaczęto w sektorze zdrowia digitalizację danych pacjentów. Następnie wprowadzono cyfrowe recepty. Umożliwiały one pacjentom, którzy regularnie przyjmują medykamenty, przedłużanie zlecenia bez potrzeby angażowania lekarza. Estońska służba zdrowia, podobnie jak inne systemy zdrowotne znajdujące się w tej części Starego Kontynentu, cierpi bowiem na brak personelu medycznego, w szczególności lekarzy. Celem bardziej optymalnego wykorzystywania czasu pracy medyków od 2012 roku wprowadzono możliwość konsultacji za pośrednictwem Internetu. W 2015 roku powstało tak zwane e-pogotowie. Umożliwia ono namierzenie połączenia telefonicznego i wysłanie we wskazane miejsce ambulansu. Kiedy potrzebna jest natychmiastowa pomoc, e-pogotowie pozwala lekarzowi odczytać najważniejsze informacje o pacjencie, takie jak grupa krwi, alergie czy przyjmowane leki [<https://medicalfuturist.com/digital-healthcare-in-estonia/>; dostęp: 03.08.2022].

Proste przepisy prawne tłumaczone na język angielski zachęcają zagranicznych inwestorów do przenoszenia kapitału do Estonii. Kraj ten posiada obecnie ponad 83 000 tak zwanych e-rezydentów. Program wirtualnej rezydencji został otwarty w 2014 roku. Dzięki niemu osoby spoza Estonii mogą prowadzić tu firmę oraz załatwić wiele niezbędnych spraw, np. korzystać z systemu bankowości lub rozliczania podatków [Kobus, 2020, s. 119-134]. W tym niewielkim kraju położonym na skraju Europy na 100 000 mieszkańców przypada największa liczba start-up'ów [<https://investinestonia.com/estonia-leads-europe-in-startups-unicorns-and-investments-per-capita/>; dostęp: 03.08.2022]. Jedną z najpopularniejszych firm wywodzących się z Estonii jest Skype.

W rankingu wolności gospodarczej Heritage Foundation w 2022 r. Estonia zajęła 7 miejsce na świecie i 4 wśród państw Europy [<https://www.heritage.org/index/country/estonia>; dostęp: 03.08.2022]. Jedyną słabością tego państwa jest według autorów raportu udział wydatków publicznych w gospodarce. Oczywiście wydaje się jednak, iż bez tak wysokich nakładów publicznych nie byłoby możliwe utrzymanie cyfrowego państwa.

Na szczególną uwagę zasługuje funkcjonowanie Estonii podczas pandemii COVID-19 [<https://www.weforum.org/agenda/2020/07/estonia-advanced-digital-society-here-s-how-that-helped-it-during-covid-19/>; dostęp: 03.08.2022]. Gdy większość państw europejskich została zmuszona do zawieszenia dostępności części usług publicznych lub digitalizacji procesów w trybie niemal awaryjnym, Estończycy posiadali potrzebne struktury już od kilku lat. 87% szkół przed kryzysem korzystało z rozwiązań opartych o Internet,

a już w 2015 roku zdigitalizowano wszystkie materiały edukacyjne. Dostęp do Internetu jest w Estonii powszechny [Davis, 2020, s.LI]. Szybki mobilny Internet funkcjonuje nawet poza większymi aglomeracjami. 94% estońskiej populacji regularnie z „sieci” korzysta [<https://e-estonia.com/facts-and-figures/>; dostęp: 03.08.2022].

Estońskie społeczeństwo jest społeczeństwem bezgotówkowym. Ponad 99% transakcji odbywa się tu elektronicznie [<https://e-estonia.com/facts-and-figures/>; dostęp: 03.08.2022]. Dzięki wyjątkowo liberalnej polityce gospodarczej Estonia stała się miejscem wdrażania wielu innowacyjnych rozwiązań, również z sektora FinTech, takich jak Wise [<https://wise.com/pl/about/our-story>; dostęp: 03.08.2022].

Stopień cyfryzacji społeczeństwa otworzył przed niewielkim estońskim narodem wiele szans. Naraził go jednak również na ryzyko ataków cybernetycznych, przede wszystkim ze strony wschodniego sąsiada. Bezpośrednią przyczyną rosyjskiej cyberagresji stał się plan dekomunizacji Tallina. Od 1947 roku w centrum tego miasta stał pomnik sowieckiego żołnierza, symbolizujący zwycięstwo Sowietów nad Niemcami w czasie II Wojny Światowej. W 2007 roku estońskie władze podjęły decyzję o przeniesieniu monumentu na obrzeża aglomeracji. Mieszkający w Estonii Rosjanie wyszli na ulice. Podczas demonstracji 26 i 27 kwietnia 156 osób zostało rannych, a jedna zginęła. Estońska policja zatrzymała około 1000 uczestników manifestacji. 27 kwietnia rozpoczęły się, trwające tygodnie, ataki cybernetyczne na instytucje estońskie. Dostęp do stron internetowych banków, agend rządowych i mediów został w znacznym stopniu ograniczony poprzez wywołanie przez hakerów przecięcia sieci [<https://www.bbc.com/news/39655415>; dostęp: 03.08.2022].

Z wydarzeń tych Estończycy wyciągnęli wnioski. Na wzór Ligi Obrony, która szkoli ochotników dając im możliwość odbywania ćwiczeń z bronią, utworzyli jednostkę działającą w domenie cyber. W estońskim Ministerstwie Obrony kształci się specjalistów w zakresie cyberbezpieczeństwa. W razie konieczności będą oni w stanie wspomóc instytucje państwa. Ataki cybernetyczne z kwietnia i maja 2007 roku zbliżyły Estonię do państw Zachodu, w szczególności do Stanów Zjednoczonych i krajów Unii Europejskiej. W Centrum Doskonałości Współpracy w dziedzinie Cyberobrony NATO w Tallinie zespół ekspertów opracował podręcznik z zakresu prawa międzynarodowego, mającego zastosowanie do wojny cybernetycznej. Po raz pierwszy Zachodnia społeczność międzynarodowa zgromadziła się wokół prawnej natury operacji cybernetycznych, kwestii konfliktu w cyberprzestrzeni, a także cyberbezpieczeństwa [Wrona, 2020, s. 227].

Cyberagresja dokonana przez Federację Rosyjską sprawiła, że zagadnienia dotyczące cyberbezpieczeństwa przeniosły się ze specjalistycznych czasopism naukowych do debaty publicznej. Po incydencie Estończycy wskazywali w sondażach cyberataki jako największe niebezpieczeństwo dla niepodległości, większe nawet niż rosyjska interwencja zbrojna [<https://openaccesspub.org/jafs/article/1489>; dostęp: 03.08.2022].

## GENETYKA I PRAWO GENOWE W ESTONII

W czerwcu 2000 roku Estońska Fundacja Projektu Genomu (ang. *Estonia Genome Foundation*) przedstawiła rządowi Estoński Projekt Genomu (ang. *Estonia Genome Project*). Jako jego cel wskazano przede wszystkim poprawę zdrowia publicznego w Estonii. Estoński Projekt Genomu zaprezentowano również jako inwestycję kulturalną. Miał wzmocnić tożsamość narodową Estończyków, jednocześnie stając się elementem globalnych badań. Koszt realizacji projektu oszacowano na 100-150 milionów dolarów amerykańskich. Spodziewano się, iż 2/3 kwoty stanowiąc będą środki międzynarodowe.

W ramach projektu, w Estońskim Biobanku (ang. *Estonian Biobank*) oraz Estońskim Centrum Genomu (ang. *Estonia Genome Center*) działających na Uniwersytecie w Tartu, gromadzi się informacje o stanie zdrowia Estończyków oraz ich dane genetyczne. Po szczegółowej analizie tworzony jest profil genetyczny każdego uczestnika. Następnie profile zostają zintegrowane z cyfrowym systemem ochrony zdrowia. W efekcie naukowcy i lekarze otrzymują w pełni spersonalizowaną diagnozę opartą na ryzyku genetycznym [Metspalu, 2004].

Na przełomie XX i XXI wieku wiele zespołów badawczych w różnych państwach rozpoczęło realizację podobnych projektów. Badania estońskie miały być największymi na świecie tego typu pracami prowadzonymi w skali kraju.

Ostatecznie do programu przystąpiło ponad 200 000 mieszkańców Estonii, co stanowi około 20% dorosłej populacji tego niewielkiego kraju. Warto podkreślić, że wszyscy uczestnicy dobrowolnie zgodzili się dostarczyć do analizy próbkę swojego DNA [<https://genomics.ut.ee/en/content/estonian-biobank>; dostęp: 03.08.2022].

Duże zainteresowanie udziałem w projekcie, w którym udostępnia się jedne z najbardziej intymnych informacji, spowodowane jest niewątpliwie dwoma przyczynami. Pierwsza z nich to doskonałe techniczne zabezpieczenie danych przed dostępem osób nieuprawnionych; druga - wprowadzenie

dobrych ram regulacyjnych, w sposób dostateczny strzegących praw i wolności każdego uczestnika.

Aby ochronić wrażliwe dane swoich obywateli przed nieuprawnionym udostępnieniem, Estonia nawiązała współpracę z Guardtime. Opracowana przez tę firmę technologia blockchain KSI umożliwia kryptograficzne udowodnienie poprawności danych oraz informacji przemieszczających się w sieciach i systemach. Zapewnia też nieograniczony potencjał cyberbezpieczeństwa. Właśnie w tej technologii odbywa się przechowywanie danych genetycznych Estończyków [Tapscott, 2019; <https://e-estonia.com/ksi-blockchain-provides-truth-over-trust/>; dostęp: 03.08.2022].

13 grudnia 2000 roku estoński parlament uchwalił Ustawę o badaniach nad ludzkimi genami (est. *Inimgeeniuringute seadus*; ang. *Human Genes Research Act*) [<https://www.riigiteataja.ee/en/eli/508042019001/consolide>; dostęp: 03.08.2022]. Był to jeden z pierwszych na świecie i pierwszy w tej części Europy akt prawny, który w kompleksowy sposób opisał zagadnienia z zakresu genetyki. Ustawa liczy jedynie 35 paragrafów.

Zgodnie z pierwszym rozdziałem (par. 1-7) omawianej ustawy jej zadaniem jest uregulowanie kwestii:

- utworzenia i prowadzenia Banku Genów,
- organizacji badań genetycznych,
- zapewnienia dobrowolności oddawania genów,
- ochrony poufności tożsamości dawców

oraz zapobieżenie ewentualnej dyskryminacji wynikającej z analizy struktury DNA czy oszacowania związanego z nią ryzyka genetycznego.

Zorganizowanie i prowadzenie biobanku Ustawa o badaniach nad ludzkimi genami powierza Bankowi Genów utworzonemu przy Uniwersytecie w Tartu. Bank ma gromadzić i przetwarzać informacje genetyczne reprezentantów estońskiej populacji. Jako nadrzędny cel tych działań wskazana zostaje poprawa zdrowia publicznego w Estonii.

W tej części analizowanego aktu zdefiniowano również pojęcia, które pojawiają się w następnych paragrafach.

Drugi rozdział ustawy określa prawa dawców genów. Zgodnie z paragrafami 8-13 decyzja o oddaniu próbki DNA do bazy danych jest dobrowolna. Nikt nie może być nakłaniany do uczestnictwa w projekcie. Nie wolno obiecywać korzyści materialnych w zamian za zgodę na udostępnienie materiału genetycznego ani grozić negatywnymi konsekwencjami w przypadku odmowy. Każda osoba, która decyduje się na przystąpienie do programu, otrzymuje

przed wyrażeniem zgody szeroki zakres informacji dotyczących tego, w jaki sposób wykorzystywane będą jej dane genetyczne oraz na temat praw związanych ze stanieniem się dawcą. Świadomej zgody wymaga nie tylko pobranie próbki DNA, ale także sporządzanie opisu stanu zdrowia i genealogii dawcy. Każda osoba, która zdecyduje się na uczestnictwo w Estońskim Projekcie Genomu, ma zapewnioną anonimowość. Tylko jeśli wyrazi taką wolę, próbka zostanie przypisana imiennie do danych umożliwiających identyfikację dawcy. Niejawny pozostaje również sam fakt uczestniczenia lub nieuczestniczenia w projekcie. Każdy może ponadto w dowolnym momencie wystąpić do przetwarzającego o usunięcie danych osobowych, umożliwiających dekodowanie próbki - ustalenie dawcy na podstawie danych zgromadzonych w bazie staje się wówczas niemożliwe. Uczestnik projektu ma również prawo zażądać zniszczenia złożonej w banku próbki DNA.

Co ważne zgoda na zostanie dawcą musi być wyrażona na piśmie. W Estonii 99% usług publicznych dostępnych jest za pośrednictwem Internetu. Fakt, że w tym przypadku nie można złożyć stosownej deklaracji za pośrednictwem dedykowanej platformy internetowej dowodzi doniosłości tego aktu. Podobną wagę mają w estońskim ustawodawstwie między innymi zawieranie małżeństw i rozwody.

Trzeci i czwarty rozdział Ustawy z dnia 13 grudnia 2000 roku dotyczą przetwarzania i ochrony danych uczestników projektu. Zgodnie z paragrafami 14-24 informacje umożliwiające identyfikację dawców genów mogą być dostępne jedynie za pośrednictwem wewnętrznej sieci komputerowej Banku Genów. Każda próbka tkanki, opis DNA, opis stanu zdrowia lub genealogii natychmiast po ich dostarczeniu do biobanku opatrzone zostają niepowtarzalnym kodem, składającym się z co najmniej 16 losowych znaków. Grono osób mających prawo do dekodowania oraz sytuacje, w których można tego dokonać zostają w analizowanym akcie szczegółowo określone.

W rozdziale piątym Ustawy (par. 25-27) umieszczono zapisy dotyczące zakazu dyskryminacji, zarówno pozytywnej, jak i negatywnej. Akt zabrania dyskryminowania dawców za sam fakt uczestnictwa lub braku uczestnictwa w programie. Pracodawcom na przykład wprost zakazuje się zbierania w jakiegokolwiek formie, nawet za zgodą pracowników lub kandydatów na dane stanowiska pracy, wiadomości dotyczących udziału w programie. Zabrania się również różnicowania pracowników pod względem warunków pracy lub wynagrodzenia w zależności od genetycznego ryzyka. Skargi w tym zakresie rozpatruje Inspekcja Pracy. W razie potrzeby może ona skorzystać z pomocy innych organów, takich jak główny organ przetwarzający dane osobowe

w ramach projektu. Podobne zasady występują w stosunkach z firmami ubezpieczeniowymi. Tego rodzaju przedsiębiorstwa również pozbawione są prawa do gromadzenia danych genetycznych, zarówno osób ubezpieczonych, jak i chcących dopiero zawrzeć umowę z ubezpieczycielem.

Zgodnie z szóstym rozdziałem Ustawy (par. 28-30) procedury przetwarzania danych przez biobank ocenia niezależna Komisja Etyki. W jej skład wchodzi zarówno naukowcy, jak i przedstawiciele innych dziedzin życia. Każdy z członków komisji musi pozostawać uznanym specjalistą w swojej dziedzinie, posiadać wiedzę niezbędną do wykonywania powierzonych mu obowiązków oraz cieszyć się nieposzlakowaną opinią.

Przedstawiona powyżej analiza pozwala stwierdzić, iż estońska Ustawa o badaniach nad ludzkimi genami w sposób kompleksowy reguluje kwestię gromadzenia i przetwarzania danych genetycznych w Estonii. A zawarte w niej regulacje opierają się na akceptowalnych w środowisku międzynarodowym normach etycznych i dobrych praktykach.

## PODSUMOWANIE

Żyjąc w skrajnie niekorzystnych warunkach Estończycy stworzyli jedną z najbardziej rozpoznawalnych gospodarek Europy i świata. Dobrze przeprowadzona transformacja gospodarcza oraz stabilność polityczna przyniosły oczekiwane efekty. Dziś Estonia nazywana jest bałtyckim tygrysem. Odważne estońskie podejście do technologicznej innowacyjności powinno stać się wzorem dla wszystkich państw regionu, stających przed podobnymi wyzwaniami i szansami.

Również w dziedzinie stanowienia prawa kraje Europy Środkowej i Wschodniej mogą czerpać inspirację z prawodawstwa estońskiego. Przede wszystkim w zakresie przepisów gospodarczych, związanych z nowoczesnymi technologiami. Pozwalają one swobodnie działać przedsiębiorcom, jednocześnie zapewniając bezpieczeństwo ich funkcjonowaniu w cyberprzestrzeni. Tak samo ważne dla europejskich systemów prawnych jest estońskie prawo genowe. Ustawa o badaniach nad ludzkimi genami z dnia 13 grudnia 2000 r. została wprowadzona do porządku prawnego na początku XXI wieku i z niewielkimi zmianami obowiązuje do dziś. Dobrze spełnia więc swoją rolę. Chroniąc prawa mieszkańców Estonii, nie ogranicza swobody badań naukowych. Przede wszystkim zapewnia obywatelom możliwość swobodnego decydowania o uczestnictwie w projekcie. Strzeże ich dane osobowe przed nieuprawnionym udostępnieniem. Zapobiega dyskryminacji. Pozwala zarazem



specjalistom działać na rzecz poprawy zdrowia estońskiego społeczeństwa i całej ludzkości.

Rozwój medyczny i technologiczny stawia prawodawstwu nowe wyzwania. Ważne, by mierząc się z nimi korzystać z dobrych, sprawdzonych rozwiązań.

## BIBLIOGRAFIA

Ciechanowska, J. i in.,

2016 *Estońskie doświadczenie dotyczące e-głosowania (głosowania elektronicznego)*, Studia Prawnoustrojowe, wyd. nr 32, Wydawnictwo Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie, Olsztyn.

Darski, J.,

1995 *Estonia: historia, współczesność, konflikty narodowe*, Instytut Polityczny, Warszawa.

Davis, N.,

2020 *Zaginione królestwa*, Społeczny Instytut Wydawniczy Znak, Kraków.

Kobus, B.,

2019 *E-rezydencja jako przykład adaptacji Estonii do zmian otoczenia technologiczno-geopolitycznego* [w:] Kulesa, A., red., *Gospodarka światowa w obliczu zmiany: konteksty, strategie, perspektywy*, Warszawa.

Lewandowski, J.,

2002 *Historia Estonii*, Ossolineum, Wrocław-Warszawa-Kraków.

Łukomski, G.,

1994 *Walka Rzeczypospolitej o kresy północno-wschodnie 1918-1920: polityka i działania militarne*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu im. A. Mickiewicza w Poznaniu, Poznań.

Metspalu, A.,

2004 *The Estonian Genome Project*, Drug Development Research, tom 62, N°22004, s. 97-101.

Michaelis R.,

2010 *Estończycy w Waffen-SS*, Bellona, Warszawa.

Mucha, J., Keen, M., F.,  
2006 *Autobiografie czasu transformacji: socjologowie Europy Środkowej i Wschodniej*, Wydawnictwo Instytutu Filozofii i Socjologii PAN, Warszawa.

Paluszyński, T.,  
2007 *Walka o niepodległość Estonii: 1914-1920*, Oficyna Wydawnicza Wyższej Szkoły Języków Obcych, Poznań.

Radziwiłł, A., Roszkowski, W.,  
1994 *Historia 1945-1990: podręcznik dla szkół średnich*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.

Rydzak, W., red.,  
2020 *EconPR: Informacja w dobie globalizacji. Materiały pokonferencyjne*, Piar.pl, Poznań.

Spieker, H.,  
2019 *Światowe mocarstwo USA – czy to już schyłek?*, TWENTYSIX.

Tapscott, D. i in.,  
2019 *Blockchain: rewolucja*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.

Wrona, J.,  
2020 *Cyberprzestrzeń a prawo międzynarodowe: Status quo i perspektywy*, Wolters Kluwer, Warszawa.

Zieliński, E., red.,  
1993 *Przeobrażenia ustrojowe w republikach dawnego ZSRR*, Dom Wydawniczy i Handlowy ELIPSA, Poznań.

### **Źródła internetowe:**

<https://e-estonia.com/facts-and-figures/> [Dostęp: 03.08.2022.]

<https://e-estonia.com/ksi-blockchain-provides-truth-over-trust/> [Dostęp: 03.08.2022.]

[https://e-justice.europa.eu/6/EN/national\\_legislation?ESTONIA&member=1](https://e-justice.europa.eu/6/EN/national_legislation?ESTONIA&member=1) [Dostęp: 03.08.2022.]

<https://genomics.ut.ee/en/content/estonian-biobank> [Dostęp: 03.08.2022.]

<https://investinestonia.com/estonia-leads-europe-in-startups-unicorns-and-investments-per-capita/> [Dostęp: 03.08.2022.]

- <https://liberte.pl/spiewajaca-rewolucja-czyli-estonski-kurs-na-niepodleglosc> [Dostęp: 03.08.2022.]
- <https://medicalfuturist.com/digital-healthcare-in-estonia/> [Dostęp: 03.08.2022.]
- <https://openaccesspub.org/jafs/article/1489> [Dostęp: 03.08.2022.]
- <https://wise.com/pl/about/our-story> [Dostęp: 03.08.2022.]
- <https://www.bbc.com/news/39655415> [Dostęp: 03.08.2022.]
- <https://www.britannica.com/place/Estonia> (Dostęp: 03.08.2022.)
- <https://www.britannica.com/place/Estonia/Independence-lost> (Dostęp: 03.08.2022.)
- <https://www.eesti.pl/estonia-w-xix-wieku-przebudzenie-narodowe-i-poczatki-drogi-do-niepodleglosci-17648.html> (Dostęp: 03.08.2022.)
- <https://www.eesti.pl/sowietyzacja-estonii-w-xx-wieku-11854.html> (Dostęp: 03.08.2022.)
- <https://www.eesti.pl/struktura-narodowosciowa-estonii-11989.html> (Dostęp: 03.08.2022.)
- <https://www.eestipank.ee/en/annual-report-1994-estonian-economy-1994> [Dostęp: 03.08.2022.]
- [http://www.estonica.org/en/History/1939-1945\\_Estonia\\_and\\_World\\_War\\_II/German\\_occupation\\_in\\_Estonia\\_1941-1944/](http://www.estonica.org/en/History/1939-1945_Estonia_and_World_War_II/German_occupation_in_Estonia_1941-1944/) [Dostęp: 03.08.2022.]
- <https://www.freiheit.org/central-europe-and-baltic-states/state-market-thirty-years-economic-success-estonia> [Dostęp: 03.08.2022.]
- <https://www.heritage.org/index/country/estonia> [Dostęp: 03.08.2022.]
- <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/508042019001/consolide> [Dostęp: 03.08.2022.]
- <https://www.spiegel.de/international/business/estonian-president-kerstikaljulaid-our-government-is-more-innovative-a-1264358.html> [Dostęp: 03.08.2022.]
- <https://www.weforum.org/agenda/2020/07/estonia-advanced-digital-society-here-s-how-that-helped-it-during-covid-19/> [Dostęp: 03.08.2022.]

## THE LAW OF GENES IN ESTONIA. ESTONIA AS AN EXAMPLE OF A MODERN STATE

**Abstract:** The purpose of this publication is to present Estonian legal regulations related to the processing of personal data including genetic data. Of course, they were not created in isolation. They are part of an economy based on high technologies and mostly digitized public services. The subject of the text seems extremely topical. The modern world is on the verge of another technological revolution. Its driving forces will be genetics, artificial intelligence and the broadly understood IT sector. The solutions introduced into the Estonian legal system at the beginning of the 21st century are still valid today. This allows us to assume that they fulfill their role well. On the one hand, they protect the rights of Estonian residents, and on the other hand, they do not inhibit the activities of entrepreneurs. Therefore, it is worth getting acquainted with them.

**Keywords:** Estonia, gene law, future, digitization



NATALIA ANNA WROŃSKA

WYDZIAŁ PRAWA I ADMINISTRACJI  
UNIwersYTET MIKOAJA KOPERNIKA

## KODEKS MAKAREWICZA

**Streszczenie:** Celem artykułu jest opisanie systematyki kodeksu Makarewicza, czyli jednego z największych dzieł polskiej nauki z okresu międzywojennego, który wywarł ogromne znaczenie na kształt prawa w Polsce. Dzieło to powstało przy udziale wybitnych uczonych z ośrodka lwowskiego, czyli ówczesnych profesorów Uniwersytetu Jana Kazimierza we Lwowie oraz w Warszawie. Temat jest swoistym kamieniem milowym w rozważaniach nad kwestią kary, przestępstwa, jego penalizacji oraz systematyki odnoszącej się do nowatorskiej koncepcji ponoszenia odpowiedzialności karnej przez podżegacza i pomocnika. Nie sposób jest obejść ów temat i nie rozumiejąc go ucząc się aktualnego kodeksu karnego z 1997 roku. Lektura i dogłębne poszerzenie wiedzy kodeksowej jest warunkiem sine qua non dla studentów, doktorantów czy w końcu osób związanych z prawem karnym. Co więcej, aby uwydatnić ekstrapordynaryjność kodeksu należy zauważyć, iż mimo prób władz Rzeczypospolitej Polski Ludowej miał on moc obowiązującą aż do roku 1970, kiedy to w życie wszedł kodeks karny z 1969 roku.

**Słowa kluczowe:** kodeks, Juliusz Makarewicz, prawo, kara, odpowiedzialność karna

### WPROWADZENIE

Rozważając historię polskiego prawa karnego nie można pominąć tak wybitnego osiągnięcia kodyfikacyjnego w historii prawoznawstwa polskiego, jakim był kodeks karny z 1932 roku (dalej: kodeks karny). Przedstawiciele doktryny II Rzeczypospolitej, odradzającej się po rozbiorach, nie mieli łatwego

zadania. Przed nimi stało bowiem opracowanie nowego kodeksu prawa karnego. Niestety na terytorium państwa wciąż obowiązywały regulacje krajów zaborczych, co powodowało niespójność legislacyjną i brak stabilności prawa. Jak pisał J. Makarewicz – „W Polsce istniało obok polskiego prawa państwowego karnego przedewszystkim:

- a) silnie rozwinięte prawo karne miast o pierwiastkach prawa niemieckiego,
  - b) prawo karne kościelne, obejmujące duchowieństw katolickie,
  - c) prawo karne żydowskie, wykonane przed sądem rabina i kahału,
  - d) prawo karne dla osób, podlegających jurysdykcji akademii, o pierwiastkach rzymskich,
  - e) prawo karne patrymonialne, któremu podlegali chłopci dziedziczni (...)
- ”(Makarewicz, 2017, s. 1-2).

## PRACE KOMISJI KODYFIKACYJNEJ

Jednak w bardzo krótkim okresie Komisji Kodyfikacyjnej udało się stworzyć pełną kodyfikację prawa karnego materialnego, która weszła w życie dnia 1 września 1932 roku. Pracę nad opracowaniem nowego kodeksu prawa karnego materialnego powierzono Komisji Kodyfikacyjnej składającej się z 10 członków z naukowego środowiska. Byli to między innymi: J. Makarewicz, E. Krzyski, E. S. Rappaport, F. Nowodworski, A. Mogilnicki czy W. Makowski. Zostały opracowane 2 prywatne projekty części ogólnej kodeksu, a mianowicie pierwszy przygotowany przez Mogilnickiego i Rappaporta, opierający się na nauce szkoły socjologicznej i drugi autorstwa E. Krzyskiego, którego główne zasady stanowiły nurt szkoły klasycznej. Natomiast główny projekt części ogólnej kodeksu został opracowany przez J. Makarewicza, W. Makowskiego, E. S. Rappaporta, opublikowany w 1922 roku, zaś zaakceptowany 14 września 1931 roku. Definitywnie kodeks wprowadzono rozporządzeniem z mocą ustawy Prezydenta RP - Ignacego Mościckiego z dnia 11 lipca 1932 roku, a wszedł on w życie z dniem 1 września 1932 roku.

## CHARAKTERYSTYKA KODEKSU KARNEGO Z 1932 ROKU

Struktura kodeksu karnego była następująca, albowiem liczył on 295 artykułów zawartych w 42 rozdziałach. Co więcej, można wyszczególnić podział na dwie części – ogólną, składającą się z przepisów generalnych i

abstrakcyjnych, a także podstawowych pojęć i instytucji prawa karnego oraz szczególną. Zgodnie z art. 3 i 4 KK z 1932 r. prawo polskie obowiązywało każdego, kto popełnił przestępstwo na terytorium państwa, czyli nie tylko rodaków, ale też cudzoziemców. Obywatel polski popełniając przestępstwo za granicami ojczyzny był również pociągany do odpowiedzialności na podstawie polskiej ustawy karnej. Konieczność karania obcokrajowców według rodzimej kodyfikacji, a więc

„zasada represji wszechświatowej znalazła uwzględnienie w prawie polskim skutkiem dwu okoliczności: rozszerzenia się zasady właściwości sądów miejscowej z kwestyi miejsca popełnienia czynu karygodnego na kwestyę miejsca schwytania oraz braku umów ekstradycyjnych, pozwalających na normalne wydanie sobie przestępców” (Makarewicz, s. 36 -37).

Odnosząc się do pojęcia fundamentalnego każdego kodeksu karnego, czyli przestępstwa, należy przywołać art. 1 KK z 1932 r., który statuuje zasadę nullum crimen sine lege. Mianowicie odpowiedzialności karnej podlega ten, kto dopuszcza się czynu zabronionego pod groźbą kary przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia. Owa definicja legalna przestępstwa stanowi immanentny składnik koncepcji demokratycznego państwa prawa, co ukazuje nowatorstwo oraz wysoki poziom sztuki legislacyjnej prawodawstwa międzywojennego. Obowiązywał podział przestępstw na zbrodnie, które można było popełnić tylko umyślnie i występki, których możliwość popełnienia zachodziła także nieumyślnie, jeżeli kodeks tak stanowił. Zbrodnie, na podstawie art. 12 KK z 1932 r. były zagrożone karą śmierci lub więzienia powyżej lat 5, a występki karami zasadniczymi więzienia do lat 5, aresztu powyżej 3 miesięcy lub grzywny powyżej 3.000 złotych.

Kodeks karny regulując przedmiotową stronę przestępstwa nie przewidywał idealnego zbiegu przestępstw. Czyn uznany za przestępstwo musiał wyczerpywać przesłanki zawarte w kodeksie. Odnosząc się zaś do strony podmiotowej przestępstwa, postawą odpowiedzialności karnej była wina, lecz kodeks karny z 1932 roku nie wskazuje wyraźnej definicji winy. „Dzieje się tak dlatego, iż rolą ustawodawcy nie jest dekretowanie teorii naukowych, lecz normatywnie zasad odpowiedzialności w sposób wystarczający dla praktyki. Podkreślał to J. Makarewicz, komentując rozstrzygnięcia przyjęte na gruncie KK z 1932 r” (A. Marek, V. Konarska - Wrzosek, 2019, s. 133). Nadto, J. Makarewicz zaznaczył, iż „z bliższego określenia stanu faktycznego przestępstwa, ze sposobu, w jaki ustawa reguluje w dziedzinie kary, można dopiero



wyciągnąć wnioski w kierunku ujęcia typu winy” (Makarewicz, 2017, s. 98). Odnosząc się zaś do nieumyślności to została ona uregulowana w art. 14 § 2 KK z 1932 r. w postaci niedbalstwa oraz postaci lekkomyślności. Poza tym kodeks wymienia także zasadę subiektywizmu oraz kolejno wylicza pierwszy element usiłowania, czyli zamiar w postaci bezpośredniej i wynikowej, tym samym rezygnując z konstrukcji zamiaru pośredniego. Natomiast co do drugiego elementu, czyli zachowania się sprawcy – „kodeks karny z 1932 r. (art. 23 § 1) używał tutaj określenia „działanie”, co przesądzało ustawowe wyłączenie usiłowania przestępstwa w formie zaniechania” (Marek, Konarska - Wrzosek, 2019, s. 133). Sprawca za usiłowanie popełnienia przestępstwa odpowiadał na równi z dokonaniem.

Kiedy rozważamy kwestię odpowiedzialności za podżeganie i pomocnictwo, nie znajdziemy przepisów regulujących zagrożenie ów instytucji w KK z 1932 r., jednak „kodeks ten regulował kwestię odpowiedzialności podżegacza i pomocnika w wypadku, gdy bezpośredni sprawca nie dokonał przestępstwa oraz w wypadku czynnego żalu” (Stefańska, 2017, s. 21). Tak też zgodnie z art. 29 § 1 KK z 1932 r. nawet, jeżeli przestępstwa nie dokonano to podżegacz i pomocnik odpowiadali jak za usiłowanie tegoż przestępstwa. Jak czytamy w art. 21 § 2 KK z 1932 r. sąd mógł zastosować nadzwyczajne złagodzenie kary lub odstąpić od wymierzenia kary w zaistniałej sytuacji z § 1. Co więcej podżegacz ani pomocnik nie odpowiadali, jeżeli zapobiegli skutkom swojego działania – art. 30 § 1 KK z 1932 r., a do tych, którzy starali się zapobiec skutkom swego działania sąd mógł zastosować nadzwyczajne złagodzenie kary z art. 30 § 2 KK z 1932 r. Tak uregulowana instytucja podżegania i pomocnictwa była nowatorskim, a co za tym idzie oryginalnym rozwiązaniem w polskim prawie. Właśnie J. Makarewiczowi – „prawo polskie zawdzięcza opracowanie oryginalnej konstrukcji form zjawiskowych przestępstwa, według której podżegacze i pomocnicy popełniają własne przestępstwa, niezależnie od odpowiedzialności sprawcy wykonawczego” (Marek, Konarska - Wrzosek, 2019, s. 207).

Co się z tym wiąże odrzucono koncepcję udziału w cudzym przestępstwie. Dlatego też podżegacz i pomocnik odpowiadali tylko w granicach swojego zamiaru, niezależnie od odpowiedzialności sprawcy głównego i tym samym nie odpowiadali oni za eksces sprawcy.

Odwołując się do systematyki kar należy podkreślić, że obowiązywał sędziowski wymiar kary, a zgodnie z zasadą indywidualizmu sędziego po uwzględnieniu okoliczności związanych ze sprawcą wymierzał karę. Kodeks karny przewidywał podział na kary zasadnicze i dodatkowe. Tak więc, w art. 37 KK

z 1932 r. wymieniał zasadnicze kary, którymi były kara śmierci, więzienie, areszt oraz grzywna, gdzie w art. 38 KK z 1932 r. następuje konkretyzacja, że karę śmierci wykonuje się przez powieszenie. Z kolei kara więzienia wynosiła najmniej 6 miesięcy, najwyżej lat 15, jeżeli ustawa nie przewidywała więzienia dożywotniego. Natomiast kara aresztu trwała najmniej tydzień, najwyżej 5 lat. Natomiast minimalna kwota grzywny wynosiła 100 złotych, a maksymalna 1 000 000 złotych. Zgodnie z art. 42 § 4 KK z 1932 r. grzywny wpływały do Skarbu Państwa na potrzeby zakładów karnych, poprawczych i zabezpieczających. Z kolei odnosząc się do kar dodatkowych można wymienić: utratę praw publicznych, utratę obywatelskich praw honorowych, utratę prawa wykonywania zawodu, utratę praw rodzicielskich lub opiekuńczych, przepadek przedmiotów majątkowych i narzędzi oraz ogłoszenie wyroku w pismach.

W kwestii okoliczności wyłączających karną bezprawność czynu kodeks karny zaliczał obronę konieczną i stan wyższej konieczności, a okoliczności wyłączające winę obejmowały nieletniość, niepoczytalność oraz błąd co do faktu. Dlatego też, zgodnie z art. 21, nie popełniał przestępstwa, ten, kto działał w obronie koniecznej, odpierając bezpośredni, bezprawny zamach na jakiegokolwiek dobro własne lub innej osoby. Należy zwrócić w tym miejscu uwagę na fakt, że warunkiem statuującym zamach musiała być jego bezprawność, czyli nie jakiegokolwiek zamach, ale taki, który był niezgodny z prawem. Co więcej, konieczne było, aby atak był bezpośredni, czyli dotyczyć kogoś wprost, dziejąc się ad hoc. Z kolei, napaść na dobro obejmowała zarówno dobro własne, jak i innej osoby, czyli sytuacje, w których chronimy życie, zdrowie lub mienie, a więc dobro drugiego człowieka były objęte obroną konieczną, dziś powiedzielibyśmy kontratypem obrony koniecznej. Natomiast, kiedy doszło już do przekroczenia granic obrony koniecznej, sąd na podstawie art. 21 § 2 mógł zastosować nadzwyczajne złagodzenie kary, a nawet od ów kary uwolnić jednostkę.

Wzorując się na regulacjach przyjętych w systemach belgijsko – francuskich, polski kodeks karny wprowadził instytucję zawieszenia wykonania kary. Polegała ona na zawieszeniu wykonania kary na próbę kary pozbawienia wolności. Sąd mógł zastosować ów instytucję do sprawcy, wobec którego należało przypuszczać, iż mimo niewykonania kary nie popełni nowego przestępstwa. Nadto, kara nie mogła przekraczać 2 lat, przy czym okres zawieszenia wynosił od 2 do 5 lat.

Niewątpliwie kodeks karny z 1932 roku można nazwać kodeksem dwutorowym, który operuje karą i środkami zabezpieczającymi. Takie stanowisko zakładała szkoła socjologiczna, dlatego też wprowadzenie przez polskiego

ustawodawcę środków zabezpieczających pierwszy raz na ziemiach polskich stanowiło novum w stosunku do dotychczasowych rozwiązań prawnych. Tak też kodeks karny przewidywał trzy rodzaje środków zabezpieczających, a mianowicie:

- 1) „lecnicze środki zabezpieczające wobec niepoczytalnych oraz wymagających leczenia odwykowego (alkoholików i narkomanów);
- 2) środki zabezpieczające izolacyjne dla osób wykazujących wstręt do pracy, nadto wielokrotnych recydywistów, przestępców zawodowych i przestępców z nawyknięcia;
- 3) środki zabezpieczające o charakterze administracyjnym – pozbawienie praw i przepadek przedmiotów orzekany w miejsce kar dodatkowych” (Marek, Konarska - Wrzosek, 2019, s. 398).

Przedawnienie w postaci zaniechania ścigania przewidziane w kodeksie na podstawie art. 86 KK z 1932 r. następowało po upływie okresu od 5 lat odnosząc się do występków, przez karę wynoszącą lat 10 kiedy czyn dotyczył innej zbrodni, aż po lat 20 w przypadku czynu, który stanowił zbrodnię zagrożoną karą śmierci lub dożywotniego więzienia. Natomiast przedawnienie karania jako zaniechanie wykonania kary i środków zabezpieczających przy skazaniu zaocznym następowało w czasie od lat 15 do 30 lat, w zależności od rodzaju przestępstwa (kara śmierci lub dożywotnie więzienie – 30 lat, skazanie na karę więzienia – 20 lat, skazanie na karę aresztu lub grzywny – 15 lat).

Kolejnym elementem konstrukcyjnym części ogólnej kodeksu karnego z 1932 roku było zatarcie skazania, czyli uznanie skazania za niebyłe, które następowało na podstawie art. 90 § 1 KK z 1932 r. po upływie 10 lat od darowania lub przedawnienia kary albo od zwolnienia z zakładu zabezpieczającego. Jednakże w stosunku do osób skazanych na utratę praw publicznych lub obywatelskich praw honorowych, od dnia odzyskania przez skazanego zdolności do nabycia utraconych praw. Na podstawie art. 90 § 4 KK z 1932 r. zatarcie skazania polegało na usunięciu wpisu o skazaniu z wszelkich rejestrów karnych.

Notabene, potrzeba zapewnienia odpowiedniej i odrębnej regulacji prawnej stosowanej wobec nieletnich, nastawiona na ochronę nieletnich, nie znalazła zastosowania w polskim kodeksie karnym z 1932 roku. W związku z tym

„zasady odpowiedzialności oraz środki stosowane wobec nieletnich sprawców czynów karalnych uregulowano w specjalnym rozdziale kodeksu (art. 69-78). Natomiast postępowaniu z nieletnimi poświęcono

odrębny dział Kodeksu postępowania karnego z 1928 r., w którym wyeksponowano jego odrębność w ramach koncepcji sądów dla nieletnich” (Marek, Konarska - Wrzosek, 2019, s. 411).

Z racji tego, zgodnie z przepisami kodeksu karnego nieletni, którzy przed ukończeniem 13 lat popełnili czyn zabroniony pod groźbą kary, pozostawali bezwzględnie nieodpowiedzialni karnie. W takiej sytuacji sąd mógł tylko zastosować środki wychowawcze, takie jak: upomnienie, dozór kuratora, dozór odpowiedzialny rodziców lub opiekunów czy też umieszczenie w zakładzie wychowawczym. Nieletni pomiędzy 13 a 17 rokiem życia, kiedy dopuścili się czynu zabronionego bez rozeznania byli poddawani wpływowi środków wychowawczych, jednak już w sytuacji dokonania czynu zabronionego z rozeznaniem, sąd powinien skazać nieletniego na umieszczenie w zakładzie poprawczym. W celu ochrony nieletnich przed demoralizacją i przestępczością, rozwiązania kodeksowe podkreślały ponoszenie odpowiedzialności przez nieletniego, a nie jego ochronę przed ów czynnikami.

## CZĘŚĆ SZCZEGÓLNA KODEKSU MAKAREWICZA

Kodeks Makarewicza w części szczególnej wymienia szereg przestępstw, wymieniając ich dyspozycje i kary, czyli sankcje. Przykładowo można wymienić następujące rozdziały części szczególnej: przestępstwa przeciw interesom zewnętrznym Państwa i stosunkom międzynarodowym, przestępstwa przeciwko uczuciom religijnym, przestępstwa przeciwko małżeństwu czy przestępstwa przeciwko życiu i zdrowiu. Należy zwrócić uwagę na rozdział XXVI części szczególnej kodeksu karnego – przestępstwa przeciw uczuciom religijnym, tym samym czytając w art. 172, iż kto dopuszcza się publicznego bluźnienia Bogu, podlega karze więzienia do lat 5. W XXI wieku, w demokratycznych krajach europejskich wydaje się to być zaskakującym artykułem, zważywszy na wolność słowa oraz wyznania. Jednak nie można przedkładać dzisiejszej rzeczywistości na czasy powojenne, tak silnie uwarunkowane porozbiorową rzeczywistością. Wiele emocji budzi także kara zasadnicza wymieniona w kodeksie, a mianowicie kara śmierci. Od czasu wejścia w życie kodeksu karnego z 1997 roku kara śmierci oficjalnie przestała obowiązywać w Rzeczypospolitej Polskiej. Albowiem ostatni wyrok wykonano 21 kwietnia 1988 roku w krakowskim więzieniu przy ul. Montelupich na Andrzeju Czabańskim skazanym za gwałt i zabójstwo. Jednakże w odniesieniu do kodeksu karnego z 1932 roku, szereg artykułów części szczególnej wymienia ów karę. Tak też, w art.

225, czyli dotyczącym zabójstwa, najwyższą karą była właśnie kara śmierci obok dożywotniego pozbawienia wolności i kary nie krótszej więzienia niż 5 lat. Należy także zwrócić uwagę na fakt, iż po odzyskaniu po 123 latach niewoli przez Polskę niepodległości i stopniowym scalaniu się państwa występował wysoki czynnik przestępczości oraz słabe funkcjonowanie władz mundurowych, co wiązało się z tym, iż szereg przestępców nigdy nie zostało ukaranych, tym bardziej także z powodu wybuchu II wojny światowej.

## PODSUMOWANIE

Reasumując, należy podkreślić, iż Kodeks Makarewicza

„mimo wysiłków władz Rzeczypospolitej Polski Ludowej, aby go zastąpić nowym kodeksem, zachował moc obowiązującą aż do 1.1.1970 r., tj. do czasu wejścia w życie Kodeksu karnego z 1969 r.” (A. Marek, V. Konarska - Wrzosek, 2019, s. 18).

Niewątpliwie było to dzieło nowoczesne, wyprzedzające swoją epokę. Doczekało się ono także ocen dokonanych przez wybitnych prawników, chociażby Pierre’a Garrauda czy K. Stossa, którzy podkreślali cechy takie jak jasność, spójność i syntetyczność. Co więcej J. Koredczuk wskazuje, iż

„kodeks karny z 1932 r. należy uznać nie tylko za wybitne dzieło jurystyczne, ale również naukowe. Na jego gruncie powstało obfite piśmiennictwo monograficzne i komentatorskie poświęcone opracowaniu systemu prawa karnego” (Koredczuk, 2011, s. 12.)

Co więcej, rozdział XI kodeksu karnego, poświęcony problematyce nieletnich, pozostawał w mocy aż do uchwalenia ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich z 1982 roku. Dlatego dla polskich prawników na przestrzeni wielu lat kodeks był swojego rodzaju wzorem, który powielany znalazł zastosowanie nawet w ówczesnym kodeksie karnym z 1997 roku, obowiązującym Polaków żyjących w XXI wieku.

## BIBLIOGRAFIA

Bradliński K.

2018    Polskie kodeksy karne okresu międzywojnia, Studenckie Zeszyty naukowe, Lublin

Koredczuk J.

2011 Znaczenie Kodeksu karnego z 1932 r. dla rozwoju nauki i prawa karnego w Polsce w XX wieku, Zeszyty Prawnicze UKSW 11.2 (2011), Warszawa

Lachowski J., Marek A.

2021 Prawo karne. Zarys problematyki, 5. wydanie, Wolters Kluwer, Warszawa

Makarewicz J.

2017 Polskie prawo karne, Reprint z przedmową Adama Redzika, Wolters Kluwer, Warszawa

Makarewicz J.

1932 Kodeks karny z komentarzem, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Lwów

Marek A., Konarska-Wrzošek V.

2019 Prawo karne, 12. wydanie, C.H. Beck, Warszawa

Stefańska B.J.

2017 Zagrożenie karne za podżeganie i pomocnictwo, Prokuratura i Prawo 12/2017

Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 11 lipca 1932 r. Kodeks karny (Dz. U. Nr 60, poz. 571 z późn. zm.)

2022 O postępie badań nad historią nowoczesnej polskiej nauki prawa karnego <https://journals.umcs.pl/sil/article/viewFile/2529/pdf> [dostęp 25.07.2022r.]

2022 Kodeks Makarewicza w opiniach niemieckich autorów, <https://dspace.uni.lodz.pl/xmlui/bitstream/handle/11089/23235/501-516%20Janicka.pdf?sequence=1&isAllowed=y> [dostęp 25.07.2022r.]

2022 Instytut Pamięci Narodowej, <https://ipn.gov.pl/pl/dla-mediow/komunikaty/167708,90-rocznica-uchwalenia-tzw-kodeksu-Makarewicza-uwazanego-za-najlepszy-europejski.html> [dostęp 25.07.2022r.]

## MAKAREWICZ CODE

**Summary:** The aim of the article is to describe the systematics of the Makarewicz code, i.e. one of the greatest works of Polish science from the interwar period, which had great importance on the shape of law in Poland. This work was created with the participation of eminent scientists from the Lviv center, i.e. professors of the Jan Kazimierz University in Lviv and Warsaw at the time. The topic is a kind of milestone in considering the issue of punishment, crime, its penalisation and systematics relating to the innovative concept of incurring criminal liability by the instigator and the helper. It is impossible to get around this topic without understanding it by learning the current criminal code of 1997. Reading and deepening the knowledge of the code is a sine qua non condition for students, doctoral students and, finally, people related to criminal law. Moreover, in order to emphasize the extraordinary character of the code, it should be noted that despite the attempts of the authorities of the People's Republic of Poland, it remained in force until 1970, when the Penal Code of 1969 entered into force.

**Keywords:** code, Juliusz Makarewicz, law, punishment, criminal responsibility