



**POLITECHNIKA
OPOLSKA**

PRZEGLĄD NAUK STOSOWANYCH

pod redakcją
Michała Bartoszewicza
Filipa Tereszkiewicza

nr **17**

**Wydział Ekonomii i Zarządzania
Opole, 2017**

PRZEGLĄD NAUK STOSOWANYCH
NR 17

ISSN 2353-8899

Przegląd Nauk Stosowanych Nr 17

Redakcja: Michał Bartoszewicz i Filip Tereszkiewicz

Wszystkie artykuły zostały ocenione przez dwóch niezależnych recenzentów

All contributions have been reviewed by two independent reviewers

Komitet Naukowy czasopisma:

dr hab. Mariusz Zieliński (przewodniczący)

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

Komitet Redakcyjny:

dr hab. Mariusz Zieliński (przewodniczący)

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

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

Copyright by Politechnika Opolska 2017

Projekt okładki: Krzysztof Kasza

Opracowanie graficzne: Oficyna Wydawnicza Politechniki Opolskiej

Wydanie I, 2017 r.

ISSN 2353-8899

Spis treści

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

SŁOWO WSTĘPNE

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Michał Bartoszewicz i Filip Tereszkiewicz

Marek DANIKOWSKI

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

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

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

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

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

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

1. WSTĘP

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4. ZAKOŃCZENIE

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

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

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

Literatura:

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

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

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

Źródła internetowe

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

mgr Marek Danikowski

Uniwersytet Opolski

Wydział Prawa i Administracji

ul. Katowicka 87a, 45-060 Opole



POLITECHNIKA
OPOLSKA

ISSN 2353-8899