Aktualne zagrożenia i wyzwania w obszarze bezpieczeństwa społecznego i gospodarczego

REDAKCJA NAUKOWA
Marta Pomykała
Izabela Oleksiewicz

OFICYNA WYDAWNICZA
POLITECHNIKI RZESZOWSKIEJ

Wydano za zgodą Rektora

R e c e n z e n t
dr hab. Jacek REGINIA-ZACHARSKI

R e d a k t o r n a c z e l n y
Wydawnictw Politechniki Rzeszowskiej
dr hab. inż. Lesław GNIEWEK, prof. PRz

R e d a k t o r
Piotr CYREK

S k ł a d i ł a m a n i e
Mariusz TENDERA

P r o j e k t o k ł a d k i
Joanna MIKUŁA

bezpieczeństwo państwa, bezpieczeństwo ekonomiczne, bezpieczeństwo społeczne, wyzwania i zagrożenia bezpieczeństwa, pandemia COVID-19

state security, economic security, social security, security challenges and threats, COVID-19 pandemic

© Copyright by Oficyna Wydawnicza Politechniki Rzeszowskiej
Rzeszów 2022

Wszelkie prawa autorskie i wydawnicze zastrzeżone. Każda forma powielania oraz przenoszenia na inne nośniki bez pisemnej zgody Wydawcy jest traktowana jako naruszenie praw autorskich, z konsekwencjami przewidzianymi w *Ustawie o prawie autorskim i prawach pokrewnych* (Dz.U. z 2018 r., poz. 1191 t.j.). Autor i Wydawca dołożyli wszelkich starań, aby rzetelnie podać źródło zamieszczonych ilustracji oraz dotrzeć do właścicieli i dysponentów praw autorskich. Osoby, których nie udało się ustalić, są proszone o kontakt z Wydawnictwem.

p-ISBN 978-83-7934-566-3 e-ISBN 978-83-7934-589-2

Oficyna Wydawnicza Politechniki Rzeszowskiej
al. Powstańców Warszawy 12, 35-959 Rzeszów

Ark. wyd. 16,10. Ark. druk. 15,75.
Wydrukowano w maju 2022 r.
Drukarnia Oficyny Wydawniczej, al. Powstańców Warszawy 12, 35-959 Rzeszów
Zam. nr 20/22

SPIS TREŚCI

Wstęp 5

Mustafa Emre CİVELEK
Threats Emerging in the Post-Digital Ecosystem and Building the Social Safety 9

Sabri ÖZ
Cyber Security Expenditures and its Effect on Technology Management in Developing countries: a panel analysis 15

Robert RECZKOWSKI
Ewolucja zagrożeń bezpieczeństwa państwa. Szara strefa 23

Iwona LASEK-SUROWIEC
Prawne aspekty wprowadzenia cyfrowej waluty w Unii Europejskiej a bezpieczeństwo obrotu 37

Anna SZARY
Zjawiska społeczno-gospodarcze w obszarze pogranicza polsko-ukraińskiego 49

Andrzej ZAPAŁOWSKI
Wojska Obrony Terytorialnej Ukrainy przed agresją Rosji w lutym 2022 roku 61

Bolesław KURZĘPA
Kontrola przewozu towarów niebezpiecznych jako element bezpieczeństwa wewnętrznego państwa na tle prawa międzynarodowego 73

Agnieszka ŻYWICKA
Fałszowanie i usuwanie oznaczeń produktów jako zagrożenie dla wiarygodności obrotu gospodarczego i bezpieczeństwa konsumentów 85

Ayşe Sırma GÜROL
The Jurisdiction of the European Court of Justice within the Framework of EU Common Foreign Security Policy (Close-Up to Judgment of Bank Refah Kargaran) 99

Żaneta MROŻEK
Rola granicznej kontroli sanitarnej w zapewnieniu bezpieczeństwa żywności 109

Aleksander GŁOGOWSKI
Pandemia koronawirusa COVID-19 w Pakistanie. Przykłady prób ograniczania rozwoju pandemii w państwie rozwijającym się..... 123

Marzena ŚWISTAK
Bezpieczeństwo systemu ochrony zdrowia w czasie pandemii SARS-CoV-2 a rozwój eksperymentów leczniczych. Wybrane zagadnienia podatkowoprawne..... 133

Joanna NOWICKA
Wpływ pandemii COVID-19 na strategię działania mikroprzedsiębiorstwa usługowego na przykładzie firmy szkoleniowej..... 145

Dagmara FLOREK-KLĘSK
Prawne aspekty bezpieczeństwa pracy zdalnej – zagadnienia wybrane..... 171

Ewa PONDEL
Ocena skuteczności środków ochrony osobistej a bezpieczeństwo pracy służb mundurowych 185

Andrzej KIEŁTYKA
Organizacja i funkcjonowanie prokuratury w aspekcie bezpieczeństwa państwa..... 199

Bogusław OLEWIŃSKI
Zadania organów ścigania w zwalczaniu przestępstw przeciwko bezpieczeństwu publicznemu 213

Anna FRĄCZ
Działalność instytucji rządowych, samorządowych oraz ośrodków i stowarzyszeń w walce z przestępstwem znęcania się 227

Dariusz RAŁOWSKI
Rozwój ochrony przeciwpożarowej w Polsce w perspektywie Strategii Bezpieczeństwa Narodowego RP oraz innych dokumentów doktrynalnych ... 235

Summary 247

WSTĘP

Bezpieczeństwo państwa tradycyjnie rozumiane jest w dwóch aspektach, zewnętrznym mieszczącym w sobie brak zagrożeń militarnych ze strony innych państwa, oraz wewnętrznym pojmowanym jako wolność od zagrożeń pochodzących od czynników wewnętrznych, takich jak przestępczość, zagrożenia spowodowane siłami natury oraz działania człowieka, zwłaszcza te wynikające z korzystania z zaawansowanych technologii. Współczesne bezpieczeństwo odnosi się zarówno do problemów militarnych, jak ekonomicznych czy społeczno-politycznych. Wieloprzedmiotowość chronionych dóbr oraz odmienność natury poszczególnych zagrożeń implikuje coraz większe zróżnicowanie w obrębie obszarów bezpieczeństwa.

Zagrożenia i wyzwania bezpieczeństwa ulegają ciągłym przeobrażeniom. Nowe zjawiska, kryzysy, konflikty potrafią postawić w odmiennej perspektywie dotychczasowe problemy i zupełnie je przewartościować. Zwykle to właśnie te nowe i nieopanowane jeszcze incydenty jawią się jako groźne i potrafią zmienić życie całych społeczności, jak i poszczególnych obywateli. Zagrożenia to subiektywne lub rzeczywiste niebezpieczeństwa istniejące dla danego podmiotu, dla uznawanych przez niego wartości, interesów i celów. Wyzwania natomiast to niezliczone sytuacje, wobec których stają jednostki, instytucje oraz państwa, powodujące konieczność formułowania odpowiedzi i podejmowania stosownych działań. Wyzwania odpowiednio wcześniej rozpoznane i podjęte będą stanowić szanse, natomiast wyzwania zlekceważone i nie podjęte wcale albo podjęte za późno mogą przekształcić się w rzeczywiste zagrożenia[1]. Granica pomiędzy zagrożeniami i wyzwaniami jest dość płynna, zależy bowiem, jak podkreśla R. Zięba, od określenia wartości, które podlegają ochronie, jak również od indywidualnej wrażliwości podmiotu postrzegającego. Często zatem są ujmowane łączne i traktowane jako jeden rodzaj ryzyka dla bezpieczeństwa, którego w żadnym wypadku nie można zlekceważyć[2].

Należy jednocześnie podkreślić, że kwalifikowanie otaczających człowieka zjawisk jako zagrożeń zmienia się w czasie. W epokach poprzednich zagrożenia utożsamiano przede wszystkim z siłami przyrody i atakami ze strony innych ludzi, skierowanymi przeciwko najistotniejszym dla człowieka dobrom: życiu, zdrowiu

---

[1] P. Bączek, *Zagrożenia informacyjne a bezpieczeństwo państwa*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2005, s. 30-31.

[2] R. Zięba, *Pozimnowojenny paradygmat bezpieczeństwa międzynarodowego* [w:] *Bezpieczeństwo międzynarodowe po zimnej wojnie*, red. R. Zięba, Wydawnictwo Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2008, s. 26-27.

oraz mieniu. Począwszy od XIX wieku lawinowego przyspieszenia nabrała rewolucja przemysłowo-techniczna, co przyniosło między innymi rozkwit zaawansowanych technologii, rozwój komunikacji i informatyzacji, stworzenie cyberprzestrzeni. Spowodowało to zmiany w gospodarce oraz jakości życia ludzi na całym świecie. Za pomocą nowoczesnych technologii człowiekowi udało się też poznać naturę otaczającego środowiska naturalnego i zachodzących w nim procesów. Człowiek zyskał w ten sposób coraz większy wpływ na kształtowanie siebie i swojego środowiska i jakości życia. Ewolucja zagrożeń jest wiec wpisana w postęp i jest jego cechą charakterystyczną. Niewątpliwie im wyższy poziom i standard życia, tym większe są oczekiwania w zakresie bezpieczeństwa. Współczesne społeczeństwo potrzebuje zapewnienia poczucia bezpieczeństwa także we wszystkich nowych sferach aktywności i oczekuje odpowiednich działań od podmiotów zobowiązanych do ochrony i utrzymania bezpieczeństwa, obligując je do poszukiwania skutecznych metod i środków działania[3].

Różnorodność i mnogość zagrożeń to problem, który pojawia się od wieków. Efekt zaskoczenia pojawieniem się, intensywnością bądź rozmiarem skutków, to także cecha bardzo charakterystyczna, zwłaszcza jeżeli zagrożenia leżą poza sferą ludzkiego poznania[4]. Wydaje się jednak, że dzisiaj element zaskoczenia występuje coraz rzadziej, gdyż człowiek nauczył się coraz lepiej rozumieć otaczający świat i dostrzegać potencjalne niebezpieczeństwa. Współczesne zagrożenia posiadają jeszcze jedną wspólną cechę, a mianowicie coraz trudniej przypisać je do stałego miejsca, jednego regionu czy państwa. W erze globalizacji gospodarek, społeczeństw i kultur tradycyjne granice w widoczny sposób tracą na znaczeniu, stając się coraz bardziej przepuszczalne, a różnego rodzaju problemy i zagrożenia w krótkim czasie stają wspólnymi problemami dla odległych rejonów kuli ziemskiej[5]. Z powodzeniem można więc mówić o zjawisku „odterytorialnienia" zagrożeń bezpieczeństwa. Przykładem takich zjawisk mogą być zarówno zagrożenia spowodowane wykorzystaniem nowoczesnych technologii, np. przestępczość komputerowa i cyberprzestępczość, jak i terroryzm międzynarodowy oraz epidemie chorób zakaźnych.

We współczesnym świecie, w którym pojęcie bezpieczeństwa państwa jest przenoszone na kolejne sfery aktywności człowieka, do zagrożeń bezpieczeństwa należy zaliczać wszystkie te czynniki, które dzisiaj uniemożliwiają swobodne funkcjonowanie i rozwój człowieka. Rozważanie aktualnych problemów bezpie-

---

[3] Por. S. Pieprzny, *Administracja bezpieczeństwa i porządku publicznego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2008, s. 38 i nast.

[4] Por. A. Dawidczyk, *Bezpieczeństwo państwa na początku XXI wieku. Ważniejsze problemy* [w:] *Bezpieczeństwo narodowe i zarządzanie kryzysowe w Polsce w XXI wieku – wyzwania i dylematy*, red. T. Jemioło, K. Rajchel, WSIZiA w Warszawie, WSO AON w Warszawie, Warszawa 2008, s. 27.

[5] M. Pietraś, *Bezpieczeństwo państwa w późnowestfalskim środowisku międzynarodowym* [w:] *Kryteria bezpieczeństwa międzynarodowego państwa*, red. S. Dębski, B. Górka-Winter, PISM, Warszawa 2003, s. 169.

czeństwa państwa wymaga więc zawsze ścisłego powiązania ze zjawiskami i procesami oddziałującymi bezpośrednio na dzisiejszą rzeczywistość. Pandemia COVID-19, która rozpoczęła się w Chinach w grudniu 2019 r. i w bardzo krótkim czasie rozprzestrzeniła sia na cały świat, stała się jednym z najpoważniejszych aktualnych wyzwań dla bezpieczeństwa państwa we wszystkich jego obszarach.

Niniejsza monografia ma na celu zaprezentowanie i przeanalizowanie problemów bezpieczeństwa państwa, które pojawiły się na przestrzeni ostatnich lat, w szczególności w obszarze bezpieczeństwa ekonomicznego oraz bezpieczeństwa społecznego. Istotną perspektywą dla podejmowanych rozważań była także pandemia COVID-19 i jej skutki. Na początku zwrócono uwagę na kwestie cyberbezpieczeństwa i szarej strefy, a także aspektów wprowadzenia cyfrowej waluty w Unii Europejskiej. Rozważono zjawiska społeczno-gospodarcze w obszarze pogranicza polsko-ukraińskiego, kwestię kontroli przewozu towarów niebezpiecznych, a także zagadnienie fałszowania i usuwania oznaczeń produktów w odniesieniu do wiarygodności obrotu gospodarczego i bezpieczeństwa konsumentów. W dalszych rozdziałach ukazano rolę granicznej kontroli sanitarnej w zapewnieniu bezpieczeństwa żywności w dobie pandemii, przedstawiono problemy rozwoju pandemii w Pakistanie. Szczegółowej analizie poddano strategię działania mikroprzedsiębiorstwa usługowego, prawne aspekty bezpieczeństwa pracy zdalnej oraz podatkowoprawne skutki badań klinicznych. Dokonana została także ocena skuteczności środków ochrony osobistej w kontekście bezpieczeństwa pracy służb mundurowych.

Marta Pomykała
Izabela Oleksiewicz

THREATS EMERGING IN THE POST-DIGITAL ECOSYSTEM AND BUILDING THE SOCIAL SAFETY

Mustafa Emre CİVELEK[1]

Introduction

The development of production technologies, which started with the agricultural revolution and continued with the industrial revolution in human history, is progressing much faster than ever before. The agricultural revolution and the industrial revolution have differentiated the production methods, so the social structure has changed. Mankind has transformed from hunter-gatherer society to an agricultural society and then to an industrial society. These changes in history have always triggered revolutions and wars in many countries. Nowadays, production methods are changing radically with the accelerating digitalization. Information has taken its place among the classical production factors and has become the most important. The society has begun to transform from an industrial society to an information society. This situation also lays the groundwork for many social and political problems. In the current phase, these changes have created a fragile economic structure and a volatile labor market in which uncertainty and complexity are increasing.

Civelek and Sözer used the „new ecosocial system" for the first time as a term to characterize the digital economy by considering both economic and social aspects[2]. However, with the accelerating effect of the pandemic, beyond the new ecosocial system, humanity has entered a new system that can be called the post-digital ecosystem. The term of post-digital ecosystem was first suggested by Sözer, Civelek and Çemberci in 2018[3]. Today productivity increases unprecedentedly owing to with the development in the automation and artificial intelligence technologies. Development in artificial intelligence technologies enable the machines to substitute man power[4]. Today all business lines today are becoming less and less labor intensive.

---

[1] Mustafa Emre Civelek, Istanbul Commerce University, Istanbul, Turkey. ORCID: 0000-0002--2847-5126.

[2] M.E. Civelek, E.G. Sözer, *İnternet Ticareti: Yeni EkoSosyal Sistem ve Ticaret Noktaları*, Beta Basım, İstanbul 2003.

[3] E.G. Sözer, M.E. Civelek, M. Çemberci, *Strategic Excellence in Post-Digital Ecosystems: A B2C Perspective*, University of Nebraska Lincoln-Zea Books, Lincoln 2018.

[4] M. Ford, *The Lights in the Tunnel: Automation, Accelerating Technology and the Economy of the Future,* Acculant Publishing 2009.

Some scholars have adopted the Schumpeterian approach. This supports the expectation of creative destruction. But this expectation is just an illusion. The disruption in all business lines is happening irreversibly. In the future, there will be no business that will provide mass employment to people.

The Gridlock of the Post-Digital Ecosystem

Social conventions that exist in the world lose their validity. In countries where capitalism has developed, the breakdown of this contract triggers protest movements that express discontent. Rising digitalization and artificial intelligence were expected to bring abundance. However, it is understood that these technologies, which are expected to bring prosperity to people, turn people into slaves of machines and lead economies to ruin. The main reason for this is that machines take over people's jobs and cause people redundancy. This phenomenon is called the gridlock of the post-digital ecosystem[5].

The post-digital ecosystem has three consecutive dynamics. In first order there is digital divide. With the advent of the internet, in the 1990s, digital divide was recognized as a threat to the public[6] and was associated with the Internet penetration[7]. Today, digital divide essentially means the inequality in the access to internet[8]. It was anticipated that digital divide would decline as the internet use would increase globally. Yet, the divide has triggered other unbridgeable inequalities. These dynamics constitute the basic mechanism behind the gridlock of post capitalist system. These dynamics are the main drivers of the post-digital ecosystem. The dynamics of the post-digital ecosystem were initially defined by Civelek in 2009 as dynamics of the internet age. People on the negative side of the digital divide have mostly lower income[9]. Income is also related to broadband connections[10]. There is a strong relationship between the income level and internet access[11]. Individuals who have good economic status can have access to information more effectively because digital divide results in imbalance with regard to access to information. In the post-digital ecosystem, information is the most important production factor. Therefore, the imbalance in access to information causes unequal income distribution. Solving the unequal income problem will be much more difficult than closing the information gap. The wage gap between technology

[5] M.E. Civelek, *Humans of Machine Age: Management Strategies for Redundancy*, „Journal of Industrial Policy and Technology Management" 2018, 1(2).

[6] P. Norris, *Digital Divide: Civic Engagement, Information Poverty and the Internet Worlwide*, Chambridge University Press, Chambridge 2001.

[7] J. Zhou, G. Salvendy, *Human Aspects of IT for the Aged Population*, Springer 2015.

[8] M. Danesi, *Encyclopedia of Media and Communication*, University of Toronto Press, Toronto 2013.

[9] R. Azari, *Current Security Management & Ethical Issues of Information Technology*, IRM Press, Hersley 2003.

[10] L. Green, *The Internet: An Introduction to New Media*, Bloomsbury Publishing, Oxford 2010.

[11] C. Kramarae, D. Spender, *Routledge International Encyclopedia of Women*, Routledge, New York 2000.

intensive industries and labour intensive industries is widening as well. All the routine and repetitive works have recently been taken over by machines. Therefore, demand for labour has decreased in labour intensive industries. Only individuals who have mastered information technology will have the opportunity to work, and all routine jobs will be left to the machines. Today, industrial workers are mostly responsible for the maintenance of machines. The same replacement is continuing in office works. In the future, however, most professionals such as those on the top management, or ones who are surgeons, engineers, and airline pilots can be replaced by machines[12]. Concisely, individuals who use technology effectively become economically advantageous. The division between individuals begins with a digital divide turns into an economic divide. Individuals, who are economically strong, can attain a longer life opportunity in the future, owing to the progress in medical technologies. Economically strong individuals can thus lead a healthier life. This phenomenon has been named as the biological divide by Civelek in 2009[13]. By means of medical progress and invention of biotechnical applications, humanity is going towards immortality[14]. This phenomenon namely biological divide will eventually cause unpredictable social problems[15].

Until the collapse of the capitalist economic system, this vicious cycle will continue to loop[16]. Some scholars use the name crowd-based capitalism for the new sharing economy which is regarded as an alternative to the capitalist economy[17]. If capitalist system collapses, the excess fiat money created until now should be revoked and extracted from economic system. Today, as a disruptive technology, blockchain may radically change the money perception by eliminating third-party intermediaries and controllers such as banks and governments. According to some proponents of cashless economy, blockchain technology is a decentralized alternative to banking system[18] (Girasa, 2018). In this cashless trade system, the definition of trade will also change. Trade in machine age will transform into the exchange of the goods produced by machines. Main purpose of trade in this new economic system is to meet human needs. Therefore, money will gradually be replaced by the importance of needs.

End of Privacy

Privacy simply refers to "the right to be left alone, out of public view, and in control of information about oneself". Privacy concept has already existed before

[12] J. Fresco, *Designing the Future*, The Venus Project, Venus 2007.
[13] M.E. Civelek, *İnternet Çağı Dinamikleri*, Beta, İstanbul 2009.
[14] R. Kurzweil, *The Singularity is Near*, Viking Penguin, London 2005.
[15] M.E. Civelek, *İnternet Çağı Dinamikleri*, Beta, İstanbul 2009.
[16] M.E. Civelek, *Humans of Machine Age...*
[17] A. Sundararajan, *The Sharing Economy: The End of Employment and the Rise of Crowd-Based Capitalism*, The MIT Press, Cambridge 2016.
[18] R. Girasa, *Regulation of Cryptocurrencies and Blockchain Technologies: National and International Perspectives*, Palgrave Macmillan, Cham 2018.

the digital age and can be defined as a natural reaction of individuals. But according to some scientists it is not natural. Naturally we are social creatures and live together. Privacy concept was learned after setting up complex civilizations[19]. Therefore, from this angle, the extinction of privacy in the digital age can be considered as a reversion to the original nature of the human. With the development of the Internet of Things technologies and decreasing cost of censors, the majority of people's personal belongings will become connected to the internet[20]. Toothbrushes, coffee makers, cars, alarm clocks, watches, headphones, etc. will all be connected to the internet in a few years' time. The emergence of this phenomenon has posed a threat to privacy. Across the globe, as the use of social media sites has increased, people have become more visible. Through social media applications, people enjoyed increased personal influence but they should eventually trade off their privacy. Security and traffic cameras, biometric identification devices (including cellular phones), mapping softwares continuously collect personal information of people. Today, individuals are under total surveillance. Owing to big data analysis techniques, software companies like Google know people better than they know about themselves personally. Avoiding this total surveillance is almost impossible for an ordinary person nowadays. Consequences of total extinction of the privacy may be harmful to human's mental health. But, humanity has no choice other than surrendering to this phenomenon. People must accept to live in an open world because almost every communication, transaction and movement is constantly being recorded. With the extinction of privacy, machines will establish control on the needs of human by directing them in social media. Therefore, in the post-digital ecosystem, another important problem is the extinction of the privacy. As social media usage has increased, people have been more visible and enjoyed increased personal influence but they eventually trade off their privacy. Security and traffic cameras, biometric identification devices (including cellular phones), mapping softwares continuously collect personal information of people. Today, individuals are under total surveillance. Big data analysis techniques allow software companies to know their customers better than they know about themselves personally. Avoiding this total surveillance is almost impossible for an ordinary person nowadays. Consequences of total extinction of the privacy may be harmful to human's mental health. But, humanity has no choice other than surrendering to this phenomenon.

These developments, which will lead to an abundance economy for some people, but on the other side of the coin, mean inequality, poverty and unemployment for some people. Inequality stems from the dynamics of the post-digital ecosystem poses some threads to the economic and social structure of the countries. Fundamental philosophy of current capitalist economy depends upon inequality. Therefore, the turmoil will continue until the collapse of capitalism.

---

[19] J. Rifkin, *The Zero Marginal Cost Society: The Internet of Things, the Collaborative Commons, and the Eclipse of Capitalism*, St. Martin's Press, New York 2014.

[20] *Ibidem*.

Building the Social Safety

In order to stabilize inequalities that stem from the dynamics of post-digital ecosystem, moderate government intervention is inevitable. As governments increase their influence on economy, companies will have to change their ownership and capital structure. More collective structures should be established by means of token economy and crowd financing. Government intervention to unemployment problem is critical. Universal basic income would be a remedy. Some measures should be taken to build social safety in post-digital ecosystem.

Governments should encourage investments with regard to artificial intelligence. Need for the human intervention to the business processes should completely be eliminated. Investments in renewable energy is crucial to facilities and allow the firms to produce their own energy. Energy should be supplied to the production centres free of charge. Also governments should encourage investments in the Internet of Things, 3D printers, autonomous driving technologies and robotic warehouses, etc. Bringing transportation charges to a minimum level. Besides, waste of time due to transportation should be eliminated from the supply chain.

In post-digital ecosystem governments intervention is needed in the production processes in order to reduce the importance of the capital among other production factors. Then, profit pressure will be removed on the price of the products. Economical divide should be reduced. All citizens would be paid a universal basic income. The government can use universal basic income as a social control mechanism. Citizenship score can be calculated according to the contribution to the society and ethical behaviours. And basic income payments can be adjusted according to this score.

Conclusion

Building the social safety is important that will pave the way to abundance economy. Otherwise, huge political and social unrest will be inevitable in the transition from capitalist economy to abundance economy. Besides this, some economies will encounter total collapse and chaos. Yet, achieving to set up abundance economy is a new start for new problems related to redundancy. To cope with these problems, governments can use the universal basic income as a social control mechanism. Furthermore, citizenship score can be measured; and income can be adjusted accordingly, based on this score. In this way, it will be possible to encourage citizens to contribute to their society. In future sharing economy, consequently, an economic model that is more collective and open to government intervention will be needed.

Solutions suggested in this paper are not an exact solution for the inequality stemming from the dynamics of the post-digital ecosystem. They are only proposed to mitigate the problems in the transition to abundance economy. But abundance economy would not mean equal well-being as optimistically proposed by

some scholars. Rising machine intelligence will bring about further unexpected consequences. In the future, governments may have to consider how they manage redundancy. In the redundancy age, governments should control aimless crowds. Social control will increase by means of citizen scoring technologies and extinction of privacy. Citizen scoring technologies can be used as a coercive power on the population. Countries which cannot succeed in raising abundance economy will struggle against serious economic and political problems.

References

Azari R., *Current Security Management & Ethical Issues of Information Technology,* IRM Press, Hersley 2003.

Carr N., *The Shallows: What the Internet Is Doing to Our Brains,* W.W. Norton & Company, New York 2011.

Civelek M.E., *İnternet Çağı Dinamikleri*, Beta, İstanbul 2009.

Civelek M.E., Sözer E.G., *İnternet Ticareti: Yeni EkoSosyal Sistem ve Ticaret Noktaları,* Beta Basım, İstanbul 2003.

Civelek M.E., *Humans of Machine Age: Management Strategies for Redundancy*, „Journal of Industrial Policy and Technology Management" 2018, 1(2).

Danesi M., *Encyclopedia of Media and Communication*, University of Toronto Press, Toronto 2013.

Ford M., *The Lights in the Tunnel: Automation, Accelerating Technology and the Economy of the Future,* Acculant Publishing 2009.

Ford M., *Rise of the Robots: Technology and the Threat of a Jobless Future*, Basic Books, New York 2015.

Fresco J., *Designing the Future*, The Venus Project, Venus 2007.

Girasa R., *Regulation of Cryptocurrencies and Blockchain Technologies: National and International Perspectives*, Palgrave Macmillan, Cham 2018.

Green L., *The Internet: An Introduction to New Media*, Bloomsbury Publishing, Oxford 2010.

Keynes J.M., *Economic Possibilities for our Grandchildren*. J.M. Keynes içinde, Essays in Persuasion (p. 321–335), Palgrave Macmillan, New York 1931.

Kramarae C., Spender D., *Routledge International Encyclopedia of Women,* Routledge, New York 2000.

Kurzweil R., *The Singularity is Near*, Viking Penguin, London 2005.

Norris P., *Digital Divide: Civic Engagement, Information Poverty and the Internet Worlwide*, Chambridge University Press, Chambridge 2001.

Rifkin J., *The Zero Marginal Cost Society: The Internet of Things, the Collaborative Commons, and the Eclipse of Capitalism*, St. Martin's Press, New York 2014.

Sözer E.G., Civelek M.E., Çemberci M., *Strategic Excellence in Post-Digital Ecosystems: A B2C Perspective*, University of Nebraska Lincoln-Zea Books, Lincoln 2018.

Sundararajan A., *The Sharing Economy: The End of Employment and the Rise of Crowd-Based Capitalism*, The MIT Press, Cambridge 2016.

Zhou J., Salvendy G., *Human Aspects of IT for the Aged Population*, Springer 2015.

CYBER SECURITY EXPENDITURES AND ITS EFFECT ON TECHNOLOGY MANAGEMENT IN DEVELOPING COUNTRIES: A PANEL ANALYSIS

Sabri ÖZ[1]

Introduction

Cyber security can be defined as the technologies processes and practices designed to protect and organizations intellectual property customer data and other sensetive information from unauthorised access by cyber criminals. Compromising or exploiting vulnerabilities in any business software enabled the adversaries and not just one adversary a multitude adversaries access to tens of thousands of other networks. It causes to take down the power grid and take down the internet and all other systems that works on it. Hence, it causes to increase importance of the cyber security day by day.

Cyber attacks that require cyber security can cause not only network and information transfer, but also physical formations. For instance, although attacks such as Stuxnet are an attack in the cyber environment, they can cause physical damage in the real world[2]. For this reason, it is emphasized that collective cooperation and solidarity at the international level are becoming increasingly important in order to develop effective methods of struggle for the security of networks that connect the world.

In the study, first of all, there is a literature review of the cyber security system. Subsequently, investments in cyber security and a model proposal are discussed. A system designed by considering the investments in the eyes of the countries will bring the benefit-cost balance to an optimum level with economic integration and a global approach. Therefore, it is important to understand the basic concepts on cyber security and cyber attacks.

Literature review and methodology

It is useful to first understand the term risk value for cyber attack. This concept, which is expressed as value at risk, includes the values to be lost in order to eliminate a cyber attack belonging to an institution. Value at risk could be

---

[1] Assist. Prof. Sabri ÖZ, Instanbul Commerce University Social Science Institut, Turkey. ORCID: 0000-0002-6280-726X.

[2] O. Holat, *Yeni medya ve siber savaş kavramları bağlamında Stuxnet saldırısı örneğinin incelenmesi*, "Abant Kültürel Araştırmalar Dergisi" 2021, 6/11.

expressed mathematically as the total valur of assets and brand value. It is also equal to the sum of the threats and vulnerabilitis. Threats are coming from, hacktivisim, data loss or breach, malware or ransom ware and finally the internat third parties. Vulnerabilities are consisting of people factor, processes and products. Vulnerability is an outcome of the following failures: Maistakes, lack of controls on tools, product flaws and lack of experiences.

Sources of the cyber security threads are commonly stated as:

- nations and states,
- cyber criminals which are including organized crime groups and hackers,
- business competitors,
- insiders which are including unhappy employees and service providers,
- developers of substandard products and services,
- poor configuration and cloud systems[3].

Considering these items, the V-a-R could be figurized as in figure 1 below.

Figure 1. The Value at Risk for Cyber Security

Value at risk could be expressed also by multiplication of any events frequency, probality of occurance and the expected damage of that event.

$$\textit{Value at Risk} = \textit{Expected Loss} * \textit{Probability} * \textit{Frequency}$$

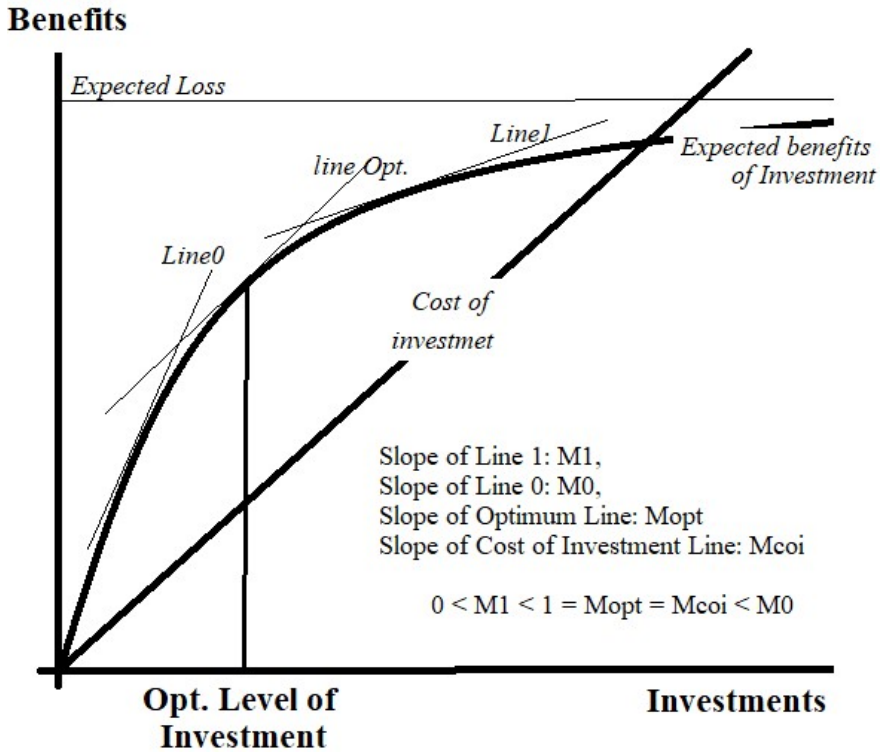
So, every investments will bring a benefit for the cyber security and could mitigate the risk of loss. For any investmets benefit may be measured by the change of the value at risk. As the initial value at risk, V_0, and the mitigated risk by that investment, V_f, for the benefit of investment V_i could be expressed as follows:

$$V_i = V_0 - V_f$$

Benefits of an investment usually increased with a decreasing but positive slope (Graph 1). In the end, it has to be intersected in upper point of investment line. So this means that a total mitigation such that zero risk or exact security is not

[3] Risk Management for Everything. (2021, September 10). *Cyber Security Risk and Cyber Security Risk Management (Cyber, Security, Risk, & Cybersecurity)*. Solomon Fadun: https://www.youtube.com/watch?v=tZ7LfWinbu0 adresinden alındı.

possible[4]. Infact, this brings also a positive advantage to the whole technological system such as developing new technology[5]. But for a system, it is not the current issue for this study.



Graph 1. Expected Benefits of Investments Curve

Adopted from: L. c. Loeb, *The economics of information security investment. ACM Transactions on Information and System Security*, "Economics of Information Security Springer" 2002, Camp and Lewis, eds.

To understand cyber security issue, one has to know cyber security management, benefits of cyber security management, cyber security risk management process, cyber security control s and its tools, create a cyber security programme, cyber security incident response plan and its management, cyber security insurance. To make it clear, by any cyber attack could be define by the who are in attack, to whom, where, how, when and the reason of the attack and the results of the attack should be more explained.

[4] J. Willemson, *On the Gordon&Loeb Model for Information Security Investment,* "Cybernetica" 2006.

[5] K. Elazari (2020, May 21). The Future Of Cyber Security, Talks For Good, 21 May 2020 (NTTdisruption, Röportaj Yapan).

In general, according to TUBITAK (Turkey Scientific Research and Technology Association), Systems exposed to cyber attacks have been revealed as follows[6]:

- *Information Systems* is a computer system that serves an organization and its stakeholders,
- *Communication Systems* are systems consisting of components spread over a very wide geographical area and providing communication services to many institutions and organizations,
- *Central Supervision*, Control and Data Collection Systems are systems used to centrally monitor and control the components of a system that is geographically spread over a very wide area,
- *Distributed Control Systems*, control components spread throughout the facility to monitor and control an industrial process limited to a particular facility and location[7].

When looked at the applications are running as cyber attacks, it is understood that threads are for both organizations and governments are relevant . Many literature stated the types of cyber security threats in different classicitions. One may be used as a list as follows:

- Malware programs,
- Ransomware programs,
- Phishing and spear phishing,
- Man in the Middle attack,
- Trojans programmes,
- Denial of service attacks and/or distributed denial service attacks (DDos),
- Attacks on IoT devices,
- Data breaches,
- Malware mobile applications[8].

Some cases have been analyized by means of this study. The first one of the alternative is "*to do nothing*" where every system can protect itself with in an economy. This situation is also possible when the technological level is so low and no beneficial result could be obtained by the end of investments. With the Nokia 3310s, your risk of being tapped (wiretapping) is much lower than with smartphones.

The second alternative is, every company takes care of itself which may be expressed as "*self-investment*". Each company will fix their own software, pay the

---

[6] S. Kurnaz, S.M. Önen, *Turkey's Cyber Security Strategies In The Adaptation Process To,* "International Journal of Politics and Security" 2019, 1(2).

[7] TUBITAK, *Kritik Bilgi Sistem Altyapıları için Asgari Güvenlik Önlemleri Dokümanı,* Ankara 2019, http://hgm.ubak.gov.tr/Content/UploadedFile/Kritik%20Bilgi%20Sistem%20Altyap%C4%B1lar%C4%B1%20%C4%B0%C3%A7in%20Asgari%252.

[8] Risk Management for Everything. (2021, September 10). *Cyber Security Risk and Cyber Security Risk Management (Cyber, Security, Risk, & Cybersecurity)*. Solomon Fadun: https://www.youtube.com/watch?v=tZ7LfWinbu0 adresinden alındı.

license of virus protection and install it on their system, build their own firewall to protect the databases. In such a case, they will have full responsibility for the system and the entire investment will be under their control. So the manageiral part is also under control of the business itself.

The third alternative, is to have "*data center*" outsource system. In this case, different business from different sectors are needed to locate their servers and infrastructure connected to their server. The Data Center satisfies just the connection, energy and cyber security against outcoming attacks to their connections and network systems. Some of the data centers are taken responsibility of using firewalls in front of the servers but some are not. They certainly protect the whole system. So malware and ransomware risks are mitigated.

The fourth alternative, as a proposal of this study, is "*integrated cyber security data center (ics data center)"* which is related with the countries or blocks of the nations such as European Union, NAFTA, African Carabbien and Pasific Countries etc. The ics data center is as big as the well known web 2.0 organizations such as facebook or twitter servers. Rather than useing web 2.0 organizations it would be used for the nations which are in thje same economic block.

An Analytical Hyararchic Process and topsis methodology would be adviced to give the weights and chosing the location for each block of nations.

Cyber security expenditures and evaluation in terms of the proposal

In the literature, in which Cyber Security studies are conducted, it is emphasized that state-centered structures are at the forefront and that the central organization should be in the presence of the state[9]. As the fourth alternative above, proposed one, applied, the first reason of the threats on cyber security is especially mitigated.

Israel, is one of the well known developed technology owner in cyber security and has huge amount of investments on its own. According to Tsipori, 20% of all Israeli high-tech companies are engaged in cybersecurity, making it the country's biggest sector[10].

Turkey has achieved a very important technological superiority for the technologies it has developed with the defense industry moves it has been making in recent years. While it is more likely to realize the above-mentioned fourth choice with countries that do not have political and historical unity, it can be considered

[9] A.B. Darıcalı, *Analysis of Turkey's Cyber Security Policies; the Potential Cyber Security Strategy of Turkey,* "Turkish Journal of TESAM Academy" 2019, 6(2).

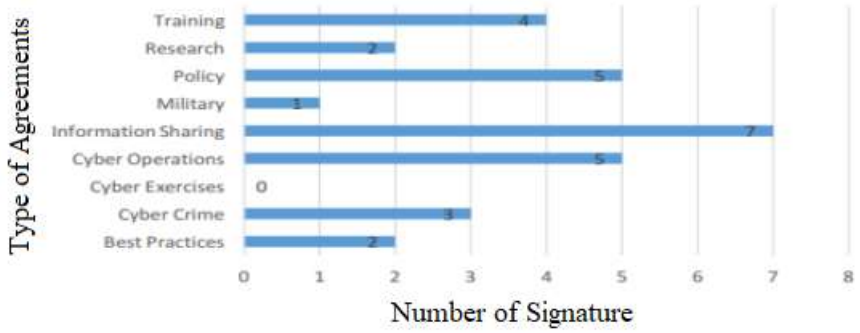
[10] T. Tsipori, *Israeli cybersecurity grabs 8% global market share,* 4 April 2016, En.Globes: https://en.globes.co.il/en/article-israeli-cyber-industry-hits-the-big-time-1001114669 adresinden alındı

less likely with NATO countries due to problems such as the S400 in defense and the eastern Mediterranean[11].

On the other hand, every step taken by the *China* (PRC) in the field of cyber security, with its technology potential and much higher value than Turkey's, should be followed closely by the rest of the world, as it will also cause changes in the structure of the world's largest internet community. From this perspective, the PRC is a very important market for global IT companies, and every move and change it makes regarding the national cyberspace area is carefully monitored by the actors in question and the states where these actors' headquarters are located[12].

The cyber security field, which has become a state policy in *Russia* in the 2000s, continues its development today. The concept of cyber security, which came to the fore with the 2016 Presidential elections in the United States (USA), will continue to exist in security policies today and in the coming years. The concept of cyber security has generally brought to mind the armies and intelligence organizations. Russia, on the other hand, tried to use this technology in all other fields as well as strengthening its cyber dominance in army and intelligence activities and wanted to keep the information resources of its citizens under control[13].

Graph 2 below shows the agreements whic are made on cyber security at Russia, in the year 2017. It is seen that the most agreements is signed on Information shairng system, where military services is the half of that information sharing agreements.



Graph 2. Agreements of Russia on Cyber Security

Source: T. Hitchens, N. Goren, *International Cybersecurity Information Sharing Agreements,* "Center for International & Security Studies, University of Maryland" 2017, (14).

[11] B.G. Topal, *Defense Industry in Turkey*, 5 June 2020 (M. S. Aşçı, Röportaj Yapan).

[12] A.B. Darıcalı, B. Özdal, *Analysis of the Cyber Security Strategies of People's Republic of China*, "Security Strategies" 2018.

[13] H. Acar, M. Pekcandanoğlu, *Analysis of Russia's Cyber Security and Cyber Espionage Policies, "TJORS – Turkish Journal of Russian Studies" 2020, 3 (Summer 2020).*

Technological transformation in *Africa* has intensified in recent years. In this context, the cyber security problems they face require taking precautions. An understanding of acting together is developing in this field, where there is an intense demand among countries. Countries with cyber security documents and the approach of the regional body, and therefore the African Union's solution to cybercrime, are highly debated. Recent measures and solutions to combat possible cybercrime are likewise cataloged and numbered. The globality of cyber threats is more widely recognized[14].

Conclusion

Cyber security has become much more important with the development of technology. Countries, institutions, multinational institutions and especially web 2.0 internet organizations invest heavily in this area. Generally, while countries have big reservations in the military field, it is seen that the possibility of being attacked by big data and internet, artificial intelligence and IoT applications, and information-intensive areas increase.

No matter how much investment is made, the risk will never be zero. As new technologies develop, new cyber attacks will always exist. The suggestion made in the study is important since a cyber firewall to be established by countries is aimed at directly eliminating one of the most important threats in the formation of the risk. According to this proposal, it is a structure that will protect the private and real sector software of the block countries themselves. This structuring will reduce the total cyber security investments that countries will establish individually and will also eliminate an important threat.

After the weighting of the criteria related to the subject with the analytical hierarchical process method of the study, it is recommended that alternative region selections be made with the topsis method.

References

Acar H., Pekcandanoğlu M., *Analysis of Russia's Cyber Security and Cyber Espionage Policies,* "TJORS – Turkish Journal of Russian Studies" 2020, 3 (Summer 2020).

Darıcalı A.B., *Analysis of Turkey's Cyber Security Policies; the Potential Cyber Security Strategy of Turkey,* "Turkish Journal of TESAM Academy" 2019, 6(2).

Darıcalı A.B., Özdal B., *Analysis of the Cyber Security Strategies of People's Republic of China*, "Security Strategies" 2018.

Elazari K. (2020, May 21). The Future Of Cyber Security, Talks For Good, 21 May 2020 (NTTdisruption, Röportaj Yapan).

Hitchens T., Goren N., *International Cybersecurity Information Sharing Agreements,* "Center for International & Security Studies, University of Maryland" 2017, (14).

[14] A. Tahiru, *Cybersecurıty in Afrıca: The Threats and Challanges*, "Cyberpolitik Journal" 2018, Vol. 3, No. 5.

Holat O., *Yeni medya ve siber savaş kavramları bağlamında Stuxnet saldırısı örneğinin incelenmesi*, "Abant Kültürel Araştırmalar Dergisi" 2021, 6/11.

Kurnaz S., Önen, S.M., *Turkey's Cyber Security Strategies In The Adaptation Process To,* "International Journal of Politics and Security" 2019, 1(2).

Loeb. L. c. (2002). *The economics of information security investment. ACM Transactions on Information and System Security*, "Economics of Information Security Springer" 2002, Camp and Lewis, eds.

Risk Management for Everything. (2021, September 10). *Cyber Security Risk and Cyber Security Risk Management (Cyber, Security, Risk, & Cybersecurity)*. Solomon Fadun: https://www.youtube.com/watch?v=tZ7LfWinbu0 adresinden alındı.

Tahiru A., *Cybersecurıty in Afrıca: The Threats and Challanges*, "Cyberpolitik Journal" 2018, Vol. 3, No. 5.

Topal B.G., *Defense Industry in Turkey*, 5 June 2020 (M. S. Aşçı, Röportaj Yapan).

Tsipori T., *Israeli cybersecurity grabs 8% global market share,* 4 April 2016, En.Globes: https://en.globes.co.il/en/article-israeli-cyber-industry-hits-the-big-time-1001114669 adresinden alındı

TUBITAK, *Kritik Bilgi Sistem Altyapıları için Asgari Güvenlik Önlemleri Dokümanı,* Ankara 2019, http://hgm.ubak.gov.tr/Content/UploadedFile/Kritik%20Bilgi%20Sistem%20Altyap %C4%B1lar%C4%B1%20%C4%B0%C3%A7in%20Asgari%252.

Willemson J., *On the Gordon&Loeb Model for Information Security Investment,* "Cybernetica" 2006.

EWOLUCJA ZAGROŻEŃ BEZPIECZEŃSTWA PAŃSTWA. SZARA STREFA

Robert RECZKOWSKI[1]

Wprowadzenie

Uczestnicząc w szeregu projektów badawczych dotyczących strategicznych analiz współczesnego środowiska bezpieczeństwa m.in. od 2015 roku w sojuszniczym projekcie *Long-Term Military Transformation* (LTMT) czy od 2019 roku w narodowym projekcie pk. „Nowe Urządzenie Polskie – NUP 2X35" oraz w innym sojuszniczym projekcie, ale dotyczącym analiz środowiska operacyjnego pod nazwą „NATO Warfighting Capstone Concept" (NWCC) należy jednoznacznie stwierdzić, że na naszych oczach ulega zmianie dotychczasowy porządek międzynarodowy, a towarzysząca nam już od ponad dwóch lat pandemia COVID-19, zdaniem wielu ekspertów stosunków międzynarodowych, przyspieszyła trwające już od dłuższego czasu procesy z tymi zmianami związane[2]. Co więcej, jak to stwierdził jeden ze stałych ekspertów w ramach kampanii analiz środowiska bezpieczeństwa pk. NUP 2X35 – dr Jacek Bartosiak ze „Strategy & Future" – pandemię COVID-19 nazwać można jako błyskawicę, która rozświetla dzisiejszą rywalizację mocarstw[3].

Istotne w tym wszystkim wydaje się jednak to, że przebudowa ładu międzynarodowego zmierza w kierunku trudnego do jednoznacznego określenia i prognozowania systemu: być może systemu policentrycznego, być może wielowektorowego albo systemu bezbiegunowego, w którym alternatywnie koncentracja globalnej władzy może być rozłożona na trzech lub więcej aktorów[4]. Inaczej mówiąc, należy mieć świadomość, że jak to stwierdził niemiecki analityk i geopolityk Roderick Kefferpütz, „słońce zachodzi nad starym porządkiem geopolitycznym: witajcie w epoce światowego nieporządku"[5].

---

[1] Płk dr Robert Reczkowski, Wydział Nauk o Polityce i Bezpieczeństwie na Uniwersytecie Mikołaja Kopernika w Toruniu; szef Oddziału Analiz Operacji Wojskowych w Centrum Doktryn i Szkolenia Sił Zbrojnych w Bydgoszczy. ORCID: 0000-0001-7733-0815.

[2] Zob. J.M. Raubo, R. Reczkowski, Ł. Jureńczyk, A. Podraza, A. Piotrowski, P. Turowski, *Środowisko bezpieczeństwa w świecie postpandemicznym – wymiar polityczny i geopolityczny* [w:] *Świat po pandemii COVID-19. Polska perspektywa do 2040 roku* (projekt), red. R. Reczkowski, J.M. Raubo, Ł. Jureńczyk, Wyd. Centrum Doktryn i Szkolenia Sił Zbrojnych, Bydgoszcz 2022.

[3] Zob. J. Bartosiak, *Koniec końca historii*, Wyd. Nowej Konfederacji, Warszawa 2020.

[4] Tamże, s. 14.

[5] Zob. R. Kefferpütz, *Geopolitics in Pandemic Times*, „The Green European Journal", 18 czerwca 2020 r., https://www.greeneuropeanjournal.eu/geopolitics-in-pandemic-times/

Zauważane zmiany ładu międzynarodowego skutkują również zmianami w środowisku bezpieczeństwa – zarówno w ujęciu globalnym, jak i regionalnym, a nawet narodowym. Przeprowadzone dotychczas badania wskazują, że współcześnie środowisko bezpieczeństwa staje się coraz bardziej zmienne (ang. *volatile*), niepewne (ang. *uncertain*), złożone (ang. *complex*) i wieloznaczne (ang. *ambiguous*). Jednocześnie odczuwany jest deficyt jego rozumienia, co wynika między innymi z przenikania się wielu aspektów militarnych i cywilnych, rozwoju nowych technologii oraz procesów globalizacji i ich wieloaspektowych konsekwencji. Dodatkowym czynnikiem potęgującym odczuwanie zmian w środowisku bezpieczeństwa jest kompresja czasu przeznaczonego na analizę i zrozumienie zachodzących zmian oraz zaplanowanie i wdrożenie adekwatnych rozwiązań wynikających z antycypacji zmian lub reakcji na nie[6].

Zmiany zachodzące w środowisku bezpieczeństwa skutkują również zmianami w postrzeganiu zagrożeń, które to zagrożenia zaczęły ewoluować w niesłychanym tempie. Wymienione przeze autora projekty badawcze dotyczące współczesnego środowiska bezpieczeństwa wskazują, że jednym z największych źródeł zagrożeń dla bezpieczeństwa państw jest tzw. szara strefa. Dlatego też proces badawczy w ramach niniejszego opracowania został skoncentrowany na poszukiwaniu odpowiedzi na następujące pytania problemowe: (1) Jakie są zasadnicze przyczyny ewolucji zagrożeń bezpieczeństwa państwa w ciągu ostatnich trzech dekad? (2) Dlaczego szara strefa uznawana jest obecnie za największe źródło dla bezpieczeństwa państw? (3) Jak wygląda potencjalny katalog zagrożeń dla bezpieczeństwa państwa pochodzących z szarej strefy? (4) Jakie przedsięwzięcia należy podjąć, aby zbudować skuteczną odporność państwa na tego typu zagrożenia?

Całość została opracowana na podstawie prowadzonych przez autora prac w ramach projektów badawczych: sojuszniczych (*Long-Term Military Transformation* oraz *NATO Warfighting Capstone Concept*)[7], narodowych (kampania analiz środowiska bezpieczeństwa pk. „Nowe Urządzenie Polskie – NUP 2X35)[8] oraz zebranych danych z wywiadów ekspertów i przeglądu literatury przedmiotu.

---

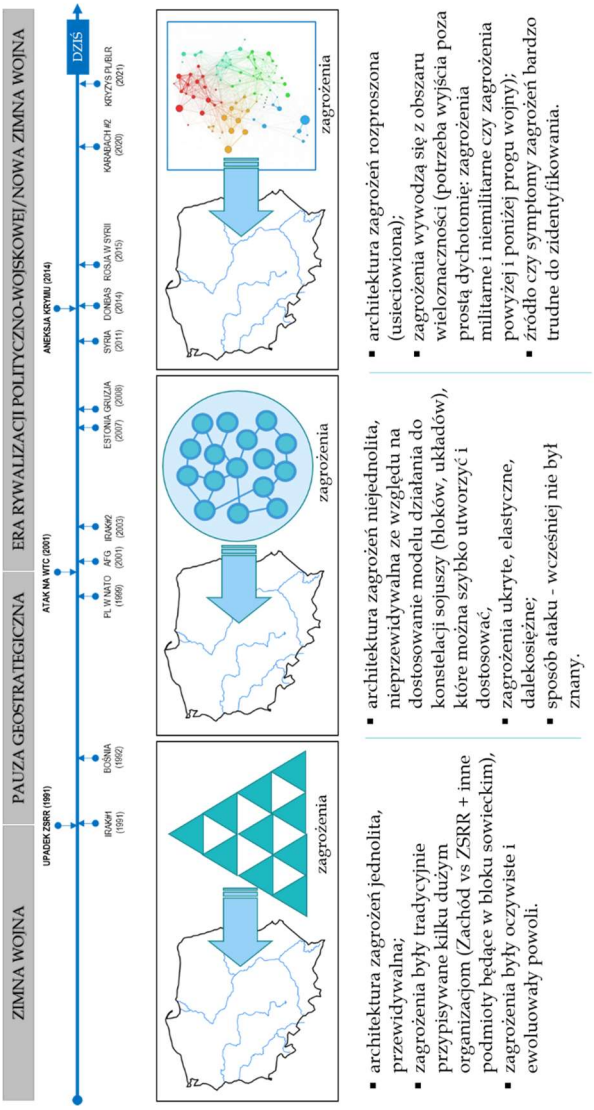
[6] *Security Environment Out To 2035 – NUP 2X35: The Polish Perspective*, red. J. Mokrzycki, R. Reczkowski, S. Cieśla, Wyd. Centrum Doktryn i Szkolenia Sił Zbrojnych, Bydgoszcz 2020, s. 10.

[7] Projekty badawcze realizowane pod auspicjami *NATO Allied Command Transformation* w Norfolk (USA) [przyp. aut.].

[8] Projekt „NUP-2X35" realizowany przez Centrum Doktryn i Szkolenia Sił Zbrojnych w Bydgoszczy na potrzeby Sił Zbrojnych RP, w którym Autor pełni rolę koordynatora tego projektu. Kampania „Nowe Urządzenie Polskie – NUP 2X35", która w swoich założeniach ma generować efekty synergiczne na styku wojska oraz środowisk akademickich i eksperckich, stanowi naturalną platformę do tworzenia i wymiany wiedzy w zakresie przyszłego środowiska bezpieczeństwa na potrzeby analiz strategicznych w Siłach Zbrojnych RP [przyp. aut.].

Ewolucja zagrożeń, czyli od jednolitości poprzez niejednolitość do wieloznaczności

Jak można zauważyć na rys. 1., jeszcze do końca lat 90. XX wieku architektura zagrożeń była jednolita i nad wyraz przewidywalna. Co więcej, zagrożenia te były tradycyjnie przypisywane konkretnym źródłom, a dokładnie mówiąc Zachodowi czy ZSRR (wraz z innymi podmiotami będącymi w bloku sowieckim), które



Rys. 1. Ewolucja zagrożeń na przestrzeni ostatnich 30 lat

Źródło: opracowanie własne.

to źródła rywalizowały ze sobą w ramach tzw. zimnej wojny. Jednakże znamiennym sygnałem zachodzących zmian w postrzeganiu zagrożeń był atak Al-Kaidy na wieże World Trade Center (WTC) w Nowym Jorku 11 września 2001 roku[9].

Umownie zakończyła się wtedy tzw. pauza strategiczna, a początek swój odnotował nowy okres w dziejach świata nazywany dziś erą polityczno-wojskowej rywalizacji czy nawet, jak to określa prof. S. Koziej, „nową zimną wojną"[10]. Również w aspekcie zagrożeń zauważa się, że architektura tych zagrożeń wyraźnie przybrała inny kształt. Stała się ona niejednolita, nieprzewidywalna ze względu na dostosowanie modelu działania do konstelacji sojuszy (bloków czy układów), które można szybko utworzyć i dostosować. Co więcej, zagrożenia zmieniły wyraźnie swój charakter na skryty, elastyczny, dalekosiężny i co najważniejsze – zaczęły atakować podmioty państwowe i niepaństwowe w sposób, który wcześniej nie był znany systemom bezpieczeństwa narodowego.

Jednakże patrząc na to, z czym dzisiaj mierzą się systemy bezpieczeństwa narodowego, znamienne w tym kontekście wydaje się wydarzenie, które miało miejsce w 2014 roku, a dotyczy to aneksji Krymu przez Rosję. W tym względzie uwidoczniły się zagrożenia pozostające w rezonansie z nowoczesnymi technologiami informacyjnymi, o których dotychczas nie mieliśmy tak naprawdę żadnego wyobrażenia. Ich architektura uległa znaczącemu rozproszeniu, tworzącej w pewnym sensie sieć wzajemnych powiązań. Co więcej, zagrożenia te zaczęły wywodzić się z obszaru wieloznaczności czy nawet niejednoznaczności, co spowodowało, że zaszła potrzeba wyjścia poza prostą dychotomię tych zagrożeń: na zagrożenia militarne i niemilitarne czy zagrożenia powyżej i poniżej progu wojny. Co równie istotne, pomimo permanentnego zgłębiania wiedzy na ich temat, nadal systemy bezpieczeństwa borykają się z potężnym problemem, m.in. w zakresie identyfikacji ich faktycznych źródeł (w kontekście podmiotów w ogóle) czy symptomów. Niewątpliwie wiemy natomiast to, że w odniesieniu do naszego bezpieczeństwa państwa głównym ich źródłem – jeśli chodzi o podmiot państwowy – jest Federacja Rosyjska, a obszarem, z którego te zagrożenia w zdecydowanej większości wywodzą się, to tzw. szara strefa.

„Szara strefa" i jej istota

W pracach w ramach już wspomnianych wyżej sojuszniczych projektów LTMT i NWCC oraz w analizach RAND Corporation uważa się, że „szara strefa" jest przestrzenią operacyjną między pokojem a wojną, w której celowe zastoso-

[9] R. Reczkowski, A. Lis, *The Day that Changed the World: The Security Environment 20 Years after the WTC Attacks* [w:] *The Age of Fear. 20 Years Later. Security: Theory and Practice Journal*, red. M. Lasoń, M. Klisz, Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego, Kraków 2021, s. 21–23.

[10] S. Koziej, *Neozimnowojenny charakter globalnej rywalizacji wielkomocarstwowej*. Wystąpienie w dniu 17 stycznia 2022 roku na międzynarodowej konferencji naukowej pt. „Political and military aspects of security in the 21st century" zorganizowanej w dniach 17–18.01.2022 r. przez Uniwersytet Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy.

wanie ma wiele atrybutów władzy państwowej odnoszących się m.in. do obszaru informacyjnego, gospodarczego, wojskowego czy politycznego w celu zmiany *status quo*[11]. Podobnego zdania są m.in. Danny Pronk czy Mirosław Banasik, którzy „szarą strefę" określają jako przestrzeń rywalizacji państw poniżej progu otwartego konfliktu zbrojnego i w której to przestrzeni rywalizujące państwa w zamierzony sposób wykorzystują jeden lub więcej instrumentów oddziaływania dyplomatycznego, informacyjnego, wojskowego czy ekonomicznego w celu wywarcia określonego wpływu na układ polityczny lub podejmowane decyzje przez władze innego państwa[12]. Co ważne, wymienione w powyższych definicjach atrybuty służą do osiągnięcia zmiany *status quo* (celów strategicznych, politycznych, wojskowych etc.) w sposób, w którym oczywiście przekracza się próg normalnej rywalizacji, ale nie przekracza się progu otwartej wojny między państwami. Nie mniej istotne jest również to, że „szara strefa" nie może oznaczać wszystkiego, jeśli ma cokolwiek znaczyć. A najważniejsze jest to, że konflikty „szarej strefy" nie są synonimem „wojny hybrydowej" (tak często dziś nadużywanego zwrotu w publicznych debatach), czy „wojny nieregularnej", a nawet operacji kryzysowych, jeśli weźmiemy pod uwagę tłumaczenie określenia anglosaskiego *Military Operation Other Than War* (MOOTW). To przede wszystkim intencja, a nie środki odróżnia konflikty „szarej strefy" od innych rodzajów konfliktów (patrz rys. 2.).

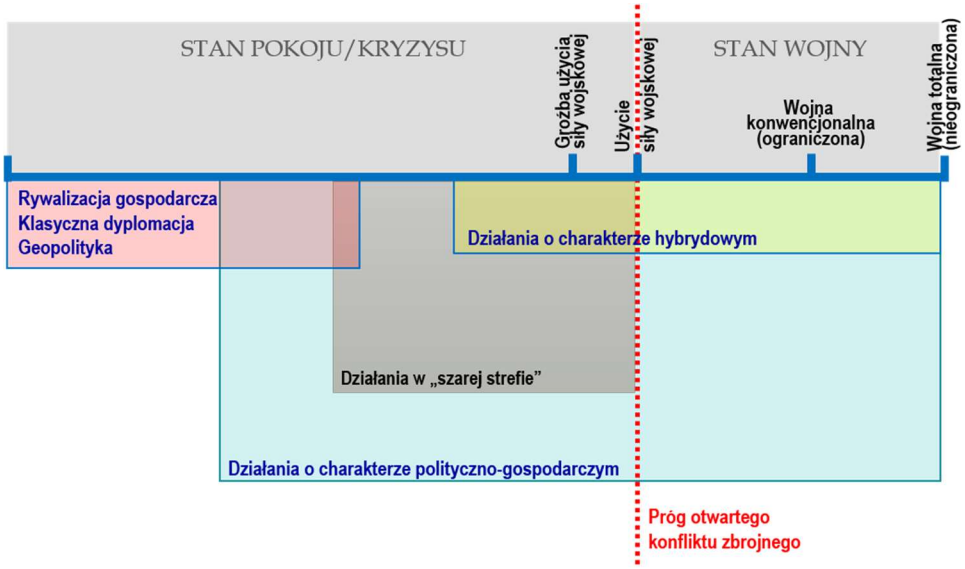
Eksperci ds. wojskowości podkreślają również, że niewątpliwie działania w „szarej strefie" w większości przypadków wywołałby konwencjonalną reakcję wojskową gdyby nie fakt, że granica między działaniami wojskowymi a niemilitarnymi nie jest już tak wyraźną granicą jak np. podczas zimnej wojny[13], ale uległa tak naprawdę wyraźnemu zatarciu tworząc przestrzeń wieloznaczności czy niejednoznaczności (rys. 3.). Dziś jest to tendencja, która przybiera na sile, ponieważ w relacji koszt – efekt przynosi relatywnie wysokie korzyści atakującemu przy niskim nakładzie. Co więcej, jako uzasadnienie do prowadzenia działań w „szarej strefie" przyjmuje się zasadę, że jak będziesz tak działać to: po (1) unikniesz poważnych starć (konfliktów, wojen), a tym samym unikniesz ewentualnych kar; po (2) utrudnisz skuteczną reakcję przeciwnikowi poprzez celowe zacieranie granic pomiędzy działaniami militarnymi a niemilitarnymi; po (3) będziesz kontrolował „drabinę eskalacyjną" (inaczej mówiąc będziesz kontrolował chaos); a po (4) wyrządzisz szkody przeciwnemu państwu „bez formalnego przekroczenia granicy między wojną a pokojem".

---

[11] L.J. Morris, M.J. Mazarr, J.W. Hornung, S. Pezard, A. Binnendijk, M. Keep, *Gaining Competitive Advantage in the Gray Zone Response Options for Coercive Aggression Below the Threshold of Major War*, RAND Corporation, Santa Monica 2019, s. 7.

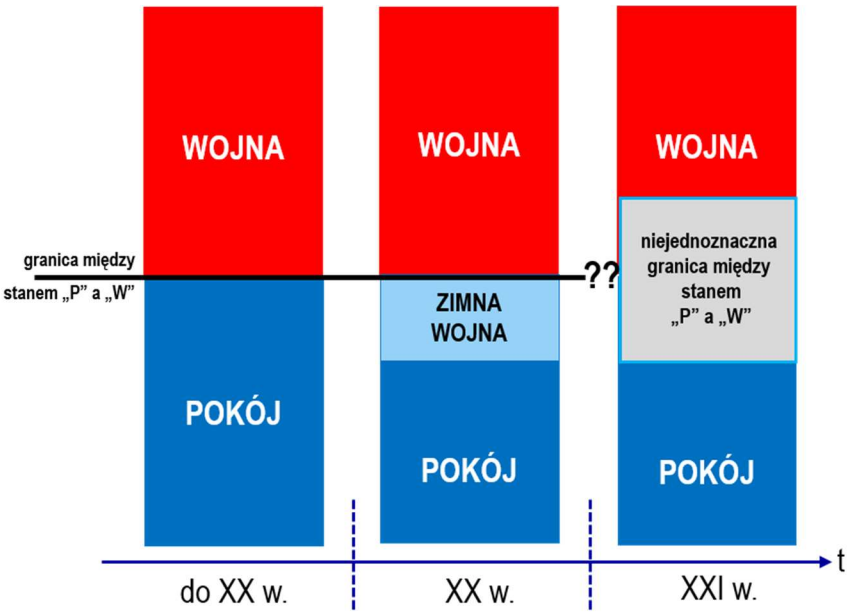
[12] Zob. D. Pronk, *The Return of Political Warfare*, Strategic Monitor 2018–2019, https://www.clingendael.org/pub/2018/strategic-monitor-2018-2019/the-return-of-political-warfare/; M. Banasik, *Rywalizacja, presja i agresja Federacji Rosyjskiej. Konsekwencje dla bezpieczeństwa międzynarodowego*, Difin, Warszawa 2021, s. 80.

[13] S. Koziej, *Neozimnowojenny charakter…*



Rys. 2. Miejsce „szarej strefy" w modelu linearnym współczesnych konfliktów zbrojnych (podejście heurystyczne)

Źródło: opracowanie własne



Rys. 3. Różnice w pojmowaniu granicy między pokojem a wojną

Źródło: opracowanie własne.

Jednym z głównych punktów, które należy wziąć również pod uwagę podczas rozważań nad tematem „szarej strefy", jest to, że taktyki, techniki i procedury w „szarej strefie" konfliktu stanowią pewną zachętę zarówno dla podmiotów niepaństwowych, jak również podmiotów państwowych, które nie posiadają istotnej siły militarnej i niekoniecznie stanowią one również zagrożenie dla porządku międzynarodowego. Mimo to mogą korzystać ze strategii lub taktyki „szarej strefy", aby osiągnąć swoje cele polityczne, ponieważ opierają się one przede wszystkim na tanich technologiach dostępnych od ręki (tzw. *Commercial-Off-The-Shelf*, COTS). Co więcej, niemal równorzędni rywale NATO, tacy jak Rosja czy Chiny, dzięki „szarej strefie" mają możliwość prowadzenia nieskoordynowanej wojny w celu wsparcia realizacji swoich celów strategicznych również przeciwko małym krajom i partnerom NATO.

„Liminal Warfare" – koncepcja rosyjskiego działania w „szarej strefie"

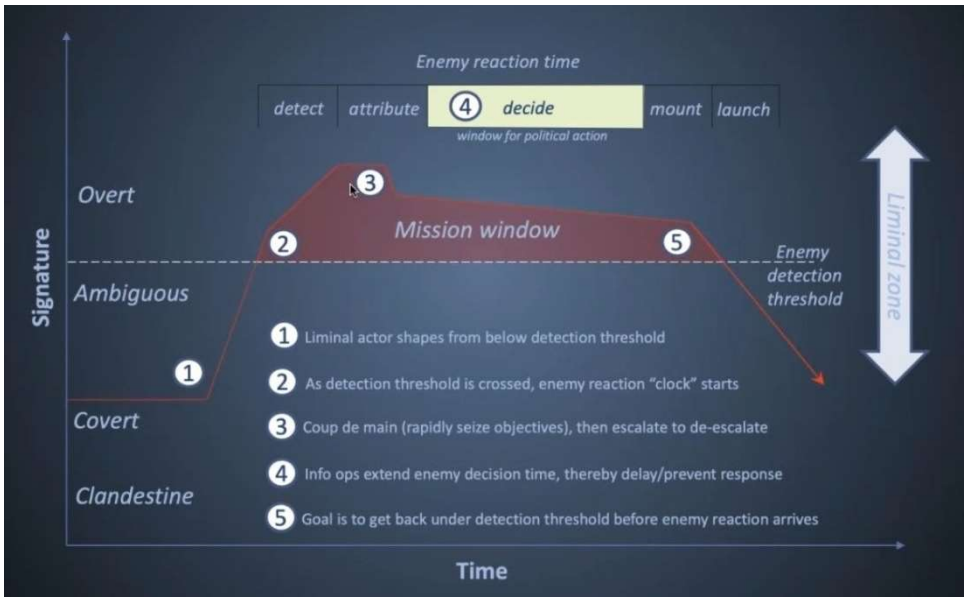
Należy zauważyć, że Rosjanie już od kilku lat z powodzeniem stosują koncepcję nazywaną w rosyjskiej literaturze przedmiotu koncepcją tzw. wojny nowej generacji, która w ogólnym zarysie odpowiada chińskiej koncepcji „wojny nieograniczonej", jak również zachodniemu podejściu do prowadzenia działań w ramach właśnie „szarej strefy". Co istotne, punktem styczności tych wszystkich koncepcji jest wykorzystanie przede wszystkim niemilitarnych i nieśmiercionośnych form oddziaływania, które łatwo mogą być łączone z formami oddziaływania o charakterze kinetycznym czyli formami przynależnymi do operacji o charakterze zbrojnym. Jednakże przemoc w jej fizycznej postaci nie jest wykorzystywana, ale stanowi swoiste narzędzie wykorzystywane do osiągania celów politycznych. Co ciekawe, celom tym są podporządkowane wszystkie agresywne działania, co sprawia, że pojawia się nowy paradygmat rywalizacji bazujący na chińskiej teorii wojny nieograniczonej, nazywanej też wojną bez zasad[14].

W ocenie Davida Kilcullena, w pełni rosyjską koncepcję działań w „szarej strefie" oddaje „konflikt liminalny" (ang. *Liminal Warfare*), który prowadzony jest różnymi środkami, od prawie pełnoskalowej wojny, poprzez działania sił *proxy* (np. w Ukrainie), do presji migracyjnej, którą można aktualnie obserwować na granicy polsko-białoruskiej. Jak podkreśla Kilcullen, jest to misterna gra w obszarze dwuznacznych działań (ang. *ambiguous actions*), obliczona na osiągnięcie efektów w dalekim horyzoncie czasowym.

W tym względzie Kilcullen zaznacza, że pierwsza faza konfliktu ma polegać na przygotowywaniu rozstrzygnięcia (ang. *decisive shaping*), czyli takim kształtowaniu środowiska bezpieczeństwa, aby w momencie rozpoczęcia działań zbrojnych być pewnym zwycięstwa. Moskwa traktuje tę fazę na tyle poważenie, że zrezygnuje z otwartego konfliktu dopóki sytuacja strategiczna nie będzie dawała

[14] M. Banasik, *Rywalizacja, presja i agresja…,* s. 81.

pewności jego rozstrzygnięcia na swoją korzyść. Strona przeciwna wchodząc do wojny stanie na przegranej pozycji już w momencie rozpoczęcia walk. W procesie tym kluczową rolę odgrywają środki fizyczne, działania w cyberprzestrzeni, rywalizacja ekonomiczna, operacje informacyjne, polityka, a także manewr kinetyczny. Co ważne, obiektem oddziaływania nie są ośrodki wywiadowcze czy rozpoznawcze, a przede wszystkim procesy decyzyjne (zarówno polityczne, jak i wojskowe). W ocenie Kilcullena kreowane w świadomości kierownictwa państwa i dowództwa sił zbrojnych dwuznaczności (ang. *disruptive ambiguity*) mają wydłużyć czas podejmowania decyzji. Dzięki temu Rosjanie mogą zyskać niezbędne okno czasowe (ang. *window of opportunity*) dla działań zmierzających do osiągnięcia kluczowych celów. W tej grze, strona rosyjska eskaluje działania, nasila groźby i ich poziom, co w połączeniu z polityką faktów dokonanych powoduje, że potencjalna gwałtowna eskalacja działań i przekroczenie progu wojny zapewnia jej szybkie osiągnięcie powodzenia. Zwykle strona przeciwna nie jest gotowa na odpowiedź siłową, a przez to godzi się na deeskalację i niekorzystne ustępstwa (poszczególne fazy konfliktu „liminalnego" przedstawiono na rys. 4.)[15].



Rys. 4. Fazy konfliktu „liminalnego" według Davida Kilcullena

Źródło: D. Kilcullen, *Gray Zone Conflicts in Great Power Competition: The Conflict Environment to 2030*, wystąpienie w dniu 30.11.2021 r. na międzynarodowej konferencji naukowej "GlobState 2021", Centrum Doktryn i Szkolenia Sił Zbrojnych, Bydgoszcz 2021.

[15] D. Kilcullen, *Gray Zone Conflicts…*

Odnosząc się do sposobu przeciwdziałania przedmiotowej rosyjskiej koncepcji, Kilcullen uważa, że podstawowym sposobem odstraszania Rosji w tym względzie jest przede wszystkim utrzymanie odporności państwa (ang. *detterence through resilience*) na zagrożenia w obszarze infrastruktury, w szczególności podtrzymanie funkcjonowania systemów cyfrowych. Istotne w zakresie utrzymania odporności państwa i skutecznego działania są również obszary wskazane przez NATO, takie jak: ciągłość działania władz, zapewnienie dostaw energii, zapewnienie żywności i wody, utrzymanie pod kontrolą migracji, zdolność do udzielania pomocy w przypadku wystąpienia masowych ofiar, utrzymanie cywilnego systemu łączności oraz utrzymanie systemu transportowego w państwie. Kolejnym sposobem na odstraszenie potencjalnego przeciwnika jest przygotowanie społeczeństwa do obrony totalnej (ang. *total people's defense*). W jego opinii, działania te mają przede wszystkim na celu stworzenie u przeciwnika obrazu państwa nieopłacalnego do atakowania. Stąd też w tym scenariuszu kluczowe są realne, jak i demonstracyjne przygotowania do gotowości do obrony, a także mentalna mobilizacja całego społeczeństwa[16].

Katalog potencjalnych zagrożeń z „szarej strefy" dla bezpieczeństwa państwa

Należy wyraźnie podkreślić, że dziś działania w „szarej strefie" są w zainteresowaniu przede wszystkim takich państw jak Rosja czy Chiny, jako element rywalizacji z Zachodem, gdyż działania te będą z racji swojej natury raczej identyfikowane poniżej progu art. 5 Traktatu Waszyngtońskiego czy poniżej poziomu przemocy niezbędnego do skłonienia Rady Bezpieczeństwa ONZ do uchwalenia rezolucji (chyba że nastąpi wykreślenie nowych „czerwonych linii" dla tych państw, po przekroczeniu których dojdzie do otwartego konfliktu zbrojnego). To sprawia, że w czasach nam współczesnych – erze rywalizacji polityczno-wojskowej – „szara strefa" będzie permanentnie wykorzystywana przez te państwa (i nie tylko) do realizacji własnych celów. Z tego też względu należy liczyć się z szeregiem wyzwań i zagrożeń pochodzących właśnie z tego obszaru, a których zdecydowanym źródłem dla bezpieczeństwa naszego państwa zapewne będzie właśnie Rosja. Do katalogu potencjalnych zagrożeń dla naszego bezpieczeństwa państwa w tym względzie można zaliczyć m.in.

- wykorzystywanie operacji wpływu do kształtowania opinii krajowej i międzynarodowej (np. wojny psychologicznej, prawnej czy informacyjnej);
- wykorzystanie „niewojskowych" aktywów (np. straż przybrzeżna czy cywilne statki morskie) do eksponowania własnej pozycji;
- stosowanie metody „faktów dokonanych" czy „taktyki salami" z założeniem, że nadal pozostają one poniżej progu wojny;

[16] Tamże.

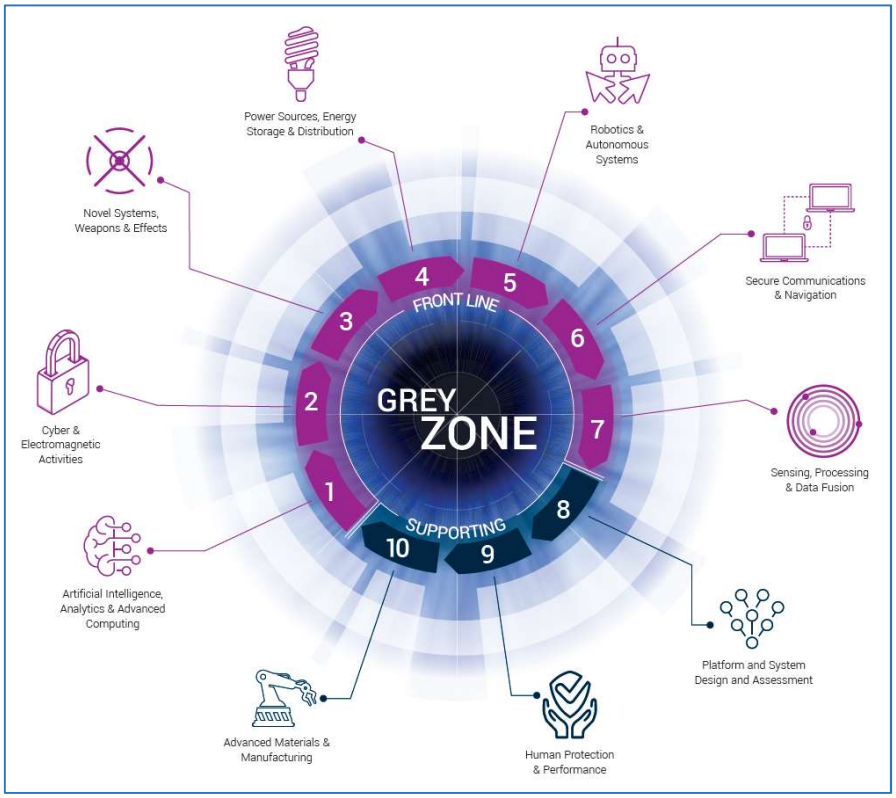
- wzniecanie protestów i wewnętrznego „oporu" w kraju docelowym przy wykorzystaniu sterowalnych grup niezadowolenia społecznego lub „pożytecznych idiotów";
- stosowanie narzędzi wojny ekonomicznej (np. sankcje, szantaż surowcami energetycznymi);
- przeprowadzanie dużych ćwiczeń wojskowych, testów broni strategicznej, sprawdzeń mobilizacji wojsk – w celu zastraszania i odstraszania;
- prowadzenie operacji cybernetycznych, w tym ataków na infrastrukturę krytyczną państwa;
- infiltracja niezadeklarowanego personelu w strukturach bezpieczeństwa kraju docelowego w celu wywołania zakłóceń w funkcjonowaniu systemu bezpieczeństwa narodowego;
- wykorzystanie kampanii informacyjnych (dezinformacja) w celu zaprzeczania i siania wątpliwości co do zaangażowania;
- powstrzymywanie zagranicznej interwencji wojskowej poprzez grożenie eskalacją.

Przeciwdziałanie zagrożeniom z „szarej strefy"

Działania w „szarej strefie" są aktualnie domeną działań przede wszystkim państw autorytarnych, które w celu osiągnięcia zakładanych przez siebie celów strategicznych nie boją się balansować na granicy wojny i pokoju. Diametralnie w tym względzie różnią się państwa zachodnie, które z reguły boją się przedłużających się konfliktów, niezależnie od tego, czy konflikt jest gwałtowny, czy nie. Co więcej, w scenariuszach „szarej strefy" szczebel polityczny jest w pełni świadomy poważnych ograniczeń wynikających z cech państwa demokratycznego, a jakie ma w odniesieniu do działań, jeśli chodzi o użycie siły lub zestaw narzędzi, które muszą zastosować, aby zareagować na każde zagrożenie. To nie tylko ograniczenie użycia siły militarnej w odpowiedzi na zagrożenie, ale również posiadanie woli politycznej do jej użycia. Z tego też względu wydaje się, że zasadniczym kierunkiem w przeciwdziałaniu zagrożeń z „szarej strefy" powinno być zbudowanie odporności państwa, z uwzględnieniem m.in. takich działań jak:

- zwiększenie wysiłków analitycznych celem osiągniecia świadomości sytuacyjnej (operacyjnej), w tym doskonalić się w rozszyfrowywaniu faktu od opinii, prawdy od fałszu i nauki z domysłów;
- zmiana myślenia w postrzeganiu granicy między wojną a pokojem w kontekście działań w „szarej strefie";
- właściwe funkcjonowanie komunikacji strategicznej (ang. *StratCom*) na szczeblu państwa poprzez scalenie wszystkich działań w ramach *Public Diplomacy, Public Affairs, InfoOps, PsyOps* i ich koordynacja na poziomie polityczno-wojskowym;
- zrozumienie stanu docelowego działań przeciwnika przy towarzyszącej niejednoznaczności jako cechy dominującej konfliktów „szarej strefy";

- utrudnianie przeciwnikowi prowadzenie konfliktu w sposób, który uniemożliwia właściwą reakcję atakowanego;
- unikanie błędów w zakresie wyznaczania granic ryzyka akceptowalnego (tzw. „czerwonych linii") dla agresora oraz zapobieganie eskalacji konfliktów „szarej strefy" w kierunku wojny na pełną skalę;
- właściwa ocena podatności poszczególnych obszarów PMESII (politycznego, wojskowego, ekonomicznego, społecznego, informacyjnego i infrastruktury) oraz zaawansowania działań (przewag) agresora w poszczególnych obszarach;
- wykorzystanie nowych i istniejących technologii (rys. 5.) do budowania przewagi w rywalizacji w „szarej strefie", w tym do przeciwdziałania atakom w „szarej strefie".



Rys. 5. Kluczowe technologie w przeciwdziałaniu zagrożeniom z „szarej strefy"

Źródło: M. Gooding, *Confidence in Chaos,* QinetiQ Report, Cody Technology Park, Hampshire 2020, s. 10.

Podsumowanie

Jak dobrze wiemy, teoria ewolucji zaproponowana przez Karola Darwina opiera się na koncepcji zmiany cech populacji w kolejnych pokoleniach. Poprzez analogię można to w pewien sposób odnieść do wszystkich innych aspektów, w tym zagrożeń dla bezpieczeństwa państwa. W związku z tym w odpowiedzi na postawione przez autora pytania badawcze należy stwierdzić, że zasadniczą przyczyną ewolucji zagrożeń dla bezpieczeństwa państwa jest przede wszystkim postępująca zmiana porządku międzynarodowego i związana z nim wzrastająca rywalizacja polityczno-wojskowa państw (i nie tylko) oraz rozwój nowych i przełomowych technologii (ang. *Emerging & Disruptive Technologies*). Dzięki nowym technologiom podmioty państwowe i niepaństwowe mogą prowadzić różnorakie formy odziaływania mające m.in. skutki polityczne, ekonomiczne czy społeczne, jednakże z zachowaniem zasady nieprzekraczania progu otwartego konfliktu.

W tym względzie trzeba mieć przede wszystkim na uwadze, że działania w „szarej strefie" są działaniami wielowymiarowymi i dostosowanymi do osiągnięcia konkretnych celów strategicznych (politycznych, wojskowych etc.) oraz mają podobną, a nawet większą siłę niszczycielską niż klasyczne działania wojenne. Co ważne, z reguły działania te wykraczając poza fizyczne domeny operacyjne (ląd, morze, powietrze, kosmos) skoncentrowane są na atakowaniu całego potencjału narodu (kultury, ekonomii, informacji, zasobów naturalnych, w tym energetycznych) przy wykorzystaniu domeny cyberprzestrzeni – domeny stworzonej od podstaw przez człowieka. Z tego też względu zagrożenia „szarej strefy" stwarzają o wiele bardziej poważne wyzwania dla atakowanych państw, jak i zapewnienia bezpieczeństwa nie tylko w wymiarze narodowym, ale również w wymiarze międzynarodowym.

Jak słusznie zauważa Mirosław Banasik, w perspektywie najbliższych lat zagrożenia z „szarej strefy" generowane m.in. przez Rosję ze względu na rozwój nowych technologii staną się jeszcze bardziej zaawansowane i trudniejsze do wykrycia. Co więcej, postęp technologiczny w zakresie np. sztucznej inteligencji czy zdolności cybernetycznych otworzy nowe możliwości generowania zagrożeń o wiele bardziej skrytych i skutecznych niż miało to miejsce do tej pory[17].

Wydaje się zatem, że niewiele można zrobić, aby wyeliminować tego typu zagrożenia. Ale na pewno można się na nie przygotować, zwiększając swoja świadomość sytuacyjną (operacyjną) i jednocześnie permanentnie poszukując zdolności do przeciwdziałania im oraz podnosić na nie odporność państwa. Nie mniej jednak, przedstawiona przez autora problematyka ma głównie na celu kontekstualizację zagrożenia, jakie stanowi Rosja w tym względzie. Co ważne, wspólne jego zrozumienie jest niezbędnym warunkiem wstępnym do opracowania narzędzi analitycznych do monitorowania różnych wektorów zagrożeń m.in. z „szarej strefy" oraz tworzenia zasad i procedur, które pozwalają na wypracowanie środków

[17] M. Banasik, *Rywalizacja, presja i agresja…,* s. 106–107.

służących przeciwdziałaniu tego typu praktykom. Chociaż wysiłki te są kontynuowane w wielu państwach, jak i organizacjach międzynarodowych (UE czy NATO), niniejsze opracowanie w opinii autora zwiększy świadomość społeczną na zagrożenia, jakie stwarza „szara strefa" oraz być może przyczyni się do pogłębienia badań czy wysiłków w celu lepszego zrozumienia mechanizmów, metod, narzędzi czy technik stosowanych m.in. przez Rosję do realizacji swoich celów polityczno-wojskowych w tym obszarze działań.

Bibliografia

Banasik M., *Rywalizacja, presja i agresja Federacji Rosyjskiej. Konsekwencje dla bezpieczeństwa międzynarodowego*, Difin, Warszawa 2021.

Bartosiak J., *Koniec końca historii*, Wyd. Nowej Konfederacji, Warszawa 2020.

Gooding M., *Confidence in Chaos,* QinetiQ Report, Cody Technology Park, Hampshire 2020.

Kefferpütz R., *Geopolitics in Pandemic Times*, „The Green European Journal", 18 czerwca 2020 r., https://www.greeneuropeanjournal.eu/geopolitics-in-pandemic-times/

Kilcullen D., *Gray Zone Conflicts in Great Power Competition: The Conflict Environment to 2030*. Wystąpienie w dniu 30 listopada 2021 roku na międzynarodowej konferencji naukowej "GlobState 2021" zorganizowanej w dniach 30.11. – 02.12.2021 r. przez Centrum Doktryn i Szkolenia Sił Zbrojnych w Bydgoszczy.

Koziej S., *Neozimnowojenny charakter globalnej rywalizacji wielkomocarstwowej*. Wystąpienie w dniu 17 stycznia 2022 roku na międzynarodowej konferencji naukowej nt. „Political and military aspects of security in the 21st century" zorganizowanej w dniach 17–18.01.2022 r. przez Uniwersytet Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy.

Morris L.J., Mazarr M.J., Hornung J. W., Pezard S., Binnendijk A., Keep M., *Gaining Competitive Advantage in the Gray Zone Response Options for Coercive Aggression Below the Threshold of Major War*, RAND Corporation, Santa Monica 2019, https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/research_reports/RR2900/RR2942/RAND_RR2942.pdf

Pronk D., *The Return of Political Warfare*, Strategic Monitor 2018–2019, https://www.clingendael.org/pub/2018/strategic-monitor-2018-2019/the-return-of-political-warfare/

Raubo J.M., Reczkowski R., Jureńczyk Ł., Podraza A., Piotrowski A., Turowski P., *Środowisko bezpieczeństwa w świecie postpandemicznym – wymiar polityczny i geopolityczny* [w:] *Świat po pandemii COVID-19. Polska perspektywa do 2040 roku*, red. R. Reczkowski, J.M. Raubo, Ł. Jureńczyk, Wyd. Centrum Doktryn i Szkolenia Sił Zbrojnych, Bydgoszcz 2022.

Reczkowski R., Lis A., *The Day that Changed the World: The Security Environment 20 Years after the WTC Attacks* [w:] *The Age of Fear. 20 Years Later. Security: Theory and Practice Journal*, red. M. Lasoń, M. Klisz, Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego, Kraków 2021.

Security Environment Out To 2035 – NUP 2X35: The Polish Perspective, red. J. Mokrzycki, R. Reczkowski, S. Cieśla, Wyd. Centrum Doktryn i Szkolenia Sił Zbrojnych, Bydgoszcz 2020.

PRAWNE ASPEKTY WPROWADZENIA CYFROWEJ WALUTY W UNII EUROPEJSKIEJ A BEZPIECZEŃSTWO OBROTU

Iwona LASEK-SUROWIEC[1]

Wstęp

Europejski Bank Centralny (EBC) zainicjował dyskusję na temat możliwości wprowadzenia cyfrowej waluty euro (*Central Bank Digital Currency*, CBDC) kilka lat temu[2]. Początkowo toczyła się ona w wąskim kręgu – EBC, szefów banków centralnych, w tym Banku Anglii, oraz podmiotów skupionych wokół banków centralnych państw strefy euro. Podkreślano znaczenie sygnałów płynących z rynku w zakresie zapotrzebowania na cyfrową walutę. Jednocześnie nie podejmowano stanowczych i daleko idących kroków, mających na celu skonkretyzowanie powyższej inicjatywy, podkreślając znaczenie bezpieczeństwa. Wskazywano na konieczność przeprowadzenia pogłębionych badań w tym zakresie, konsultacji z interesariuszami oraz właściwego umocowania całego przedsięwzięcia o tak znaczących skutkach i wielopłaszczyznowych na gruncie prawnym.

Zainteresowanie rynkowe pierwszymi kryptowalutami oraz obawy o ich popularność, wręcz zintensyfikowały prace nad projektem cyfrowego euro. Było to poniekąd pierwsze, miarodajne potwierdzenie, że kreacja pieniądza, jak i funkcjonowanie systemu płatniczego, są możliwe bez pośredników.

Okoliczności towarzyszące kryzysowi pandemicznemu paradoksalnie nie spowodowały rezygnacji z działań na rzecz cyfrowej waluty, a wręcz przeciwnie – zdają się one przybierać coraz bardziej konkretną postać w wymiarze politycznym, jak i prawnym. Nie bez znaczenia pozostają zaawansowane i stanowcze działania międzynarodowych koncernów technologicznych na rynku usług finansowych. Powyższe implikuje obawy o utratę wpływów i kontroli nad tym rynkiem przez EBC oraz inne instytucje finansowe Wspólnoty. Sformalizowanie koncepcji wirtualnego euro, będącego odpowiednikiem pieniądza materialnego, leży więc w sferze żywotnych interesów UE.

EBC zakończył analizę nt. cyfrowej waluty jako części systemu płatniczego. W lipcu 2021 r. rozpoczął się natomiast dwuletni okres badań przedmiotowego

---

[1] Dr Iwona Lasek-Surowiec, Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Chełmie. ORCID: 0000--0002-7231-7993.

[2] „Pracujemy nad tym, żeby w dobie cyfryzacji ludzie i firmy nadal mieli dostęp do najbezpieczniejszej formy pieniądza, jaką jest pieniądz emitowany przez bank centralny", Christine Lagarde, https://www.ecb.europa.eu/paym/digital_euro/html/index.pl.html (dostęp: 21.10.2021 r.).

przedsięwzięcia. Zgodnie z założeniami tego projektu elektroniczna wersja pieniądza będzie miała taką samą wartość, jak obecne środki płatnicze w strefie euro, a zmiana dokona się w obrębie formy (zapisu), z zastrzeżeniem wyłączności emisji dla EBC oraz banków centralnych strefy euro. Elektroniczne euro byłoby więc dodatkową formą pieniądza, przy założeniu dostępu do banknotów i monet. Autorzy projektu, intensywnie pracując nad jego aspektami prawnymi, prowadzą jednocześnie kampanię informacyjną, mającą na celu upublicznienie, upowszechnienie i uzyskanie aprobaty społeczeństw strefy euro i poniekąd państw aspirujących do strefy euro. Postulują, że wprowadzenie cyfrowego euro zapewniłoby mieszkańcom strefy nieodpłatny dostęp do prostego, powszechnie akceptowanego, bezpiecznego i wiarygodnego środka płatniczego. Akcentują kluczowy atut – zwiększenie wybór metod płatności i ułatwienie ich dokonywania, poprawienie dostępności usług finansowych czy przeciwdziałanie wykluczeniu w tej sferze[3].

Założenia koncepcji emisji pieniądza cyfrowego banku centralnego

2 października 2020 r. EBC opublikował raport na temat cyfrowego euro[4]. W dokumencie poddano weryfikacji procedurę emisji cyfrowego pieniądza banku centralnego z punktu widzenia Eurosystemu, uwzględniając przy tym osoby prywatne i podmioty gospodarcze na płaszczyźnie płatności, w warunkach zachowania depozytów w banku centralnym, równoległych do pieniądza gotówkowego. W raporcie zwrócono uwagę, że cyfrowe euro wsparłoby urzeczywistnienie celów Eurosystemu, zapewniając społeczeństwu dostęp do bezpiecznej formy pieniądza w dobie digitalizacji. Euro byłoby pieniądzem banku centralnego udostępnianym w formie cyfrowej do wykorzystania w płatnościach detalicznych. emisja cyfrowego euro może okazać się nieunikniona. W raporcie zaakcentowano szybkie tempo zmian zachodzących w sferze elektronicznych płatności detalicznych, wobec którego Eurosystem nie powinien pozostawać bierny. Postuluje się w nim przygotowanie do przyszłej emisji elektronicznej waluty w staranny i kompleksowy sposób, aby uniknąć niepożądanych skutków zarówno dla wypełniania swoich własnych zadań, dla sektora finansowego i całej gospodarki. Istotną część przedmiotowej analizy poświęcono aspektom prawnym wprowadzenia elektronicznego euro do obiegu[5].

Wiele banków centralnych świata już dziś stosuje w swojej działalności pieniądz cyfrowy. Jego dostępność ogranicza się jednak do czynności z udziałem banków komercyjnych w ramach realizacji polityki pieniężnej i rozwiązań w obrębie płatności wysokokwotowych. Do rozstrzygnięcia w testowanych i projektowanych przez EBC modelach jest ewentualne rozszerzenie dostępności na pozostałe części

[3] Por. https://www.ecb.europa.eu/paym/digital_euro/html/index.pl.html (dostęp 25.10.2021 r.).
[4] *Report on a digital euro,* October 2020, EBC, https://www.ecb.europa.eu/euro/html/digitaleuro-report.pl.html, (dostęp: 26.10.2021 r.).
[5] Tamże.

segmentu finansowego, tudzież dystrybutorów usług płatniczych, co miałoby znamiona znaczącej innowacji finansowej.

U podstaw emisji cyfrowej waluty emitowanej przez bank centralny leży określona koncepcja tego pieniądza. Rozumie się ją jako zobowiązanie banku centralnego, wyrażone w obowiązującej jednostce rozrachunkowej, które służy jako środek wymiany oraz środek przechowywania wartości[6]. Pieniądz cyfrowy interpretowany jest często jako nowa forma pieniądza, wydawana jako cyfrowo przez bank centralny, mająca wszystkie walory prawnego środka płatniczego[7]. W takim ujęciu pieniądz banku centralnego zapisany elektronicznie, jest pieniądzem odmiennym od pieniądza dostępnego dla banków oraz innych podmiotów, w tym instytucji finansowych uczestniczących w polityce pieniężnej, na rachunkach prowadzonych w banku centralnym, na których utrzymywane są obowiązkowe rezerwy obowiązkowe lub w ramach których dokonywany jest rozrachunek zleceń płatniczych.

Mając na uwadze miejsce i rodzaj zapisu elektronicznego wyróżnia się dwa modele emisji. Pierwszy, w postaci elektronicznych zapisów księgowych na rachunkach prowadzonych w banku centralnym dla osób fizycznych i podmiotów gospodarczych (*account-based* – model oparty na rachunkach w banku centralnym) oraz drugi – w postaci cyfrowych reprezentantów wartości (tokenów), które mogą zostać utrwalone na instrumencie elektronicznym wydawanym przez lub na zlecenie banku centralnego (*token-based* – model oparty na emisji tokenów)[8].

Występują zasadnicze różnice pomiędzy przywołanymi powyżej modelami cyfrowego euro. W modelu opartym na systemie rachunków prowadzonych w banku centralnym dochodzi do bezpośrednich zmian sald rachunków stron transakcji (jednoczesnego obciążenia rachunku płatnika oraz uznania rachunku beneficjenta płatności). Natomiast w drugim przypadku, tj. w trakcie realizacji płatności z wykorzystaniem CBDC zapisanego w rozproszonym rejestrze czy też lokalnie na instrumencie płatniczym lub urządzeniu, niezbędne jest przekazanie cyfrowego odwzorowania wartości transakcji między płatnikiem a odbiorcą płatności[9].

14 lipca 2021 r., po sfinalizowaniu przez bank centralny strefy euro wielomiesięcznych, pogłębionych analiz, rozpoczął się dwuletni etap badawczy całego przedsięwzięcia. Cyfrowe euro jako elektroniczna wersja pieniądza, miałoby mieć charakter środka płatniczego, którego wartość byłaby taka sama, jak obecne występujące w obiegu. Emitent, funkcjonujący w charakterze monopolisty, działający w imieniu i na rzecz państwa, tudzież struktury ponadnarodowej, udostępni je

---

[6] Definicja Banku Rozrachunków Międzynarodowych (BIS) [w:] *Pieniądz cyfrowy banku centralnego*, Departament Systemu Płatniczego NBP, Warszawa 2021, s. 14.

[7] Szerzej: *International Monetary Fund, Staff Discussion Note, Casting Light on Central Bank Digital Currency*, SDN/18/08.

[8] *Pieniądz cyfrowy banku centralnego*…, s. 17.

[9] Tamże.

w formie wirtualnej. Transakcje z użyciem cyfrowego euro nie będą miały jednak cech anonimowości.

Podstawy prawne emisji cyfrowego euro

Emisja waluty obwarowana jest licznymi przepisami prawa. W przypadku strefy euro, obejmującej 19 państw, projekt ten powinien w sposób niebudzący wątpliwości wskazywać na podstawę prawną emisji o tak znaczącej skali, skutki prawne dla poszczególnych modeli i koncepcji wdrażania, jak również przepisy unijne statuujące samego emitenta, określającego zakres jego praw i obowiązków na płaszczyźnie emisji. Jednoznaczne i stabilne podstawy prawne są w tej sferze kluczowe z punktu widzenia bezpieczeństwa całego procesu i podmiotów w nim uczestniczących.

Emitent waluty euro jest instytucją o zasięgu globalnym, o szerokim spektrum oddziaływania w sferze gospodarczo-finansowej. Euro plasuje się współcześnie jako druga waluta międzynarodowa, zaś strefa euro jako druga gospodarka świata. Podstawy prawne, cele i zadania EBC zapisano w Traktacie o funkcjonowaniu UE (TFUE)[10] oraz w statucie ESBC i EBC[11]. Każde państwo członkowskie zapewnia zgodność ustawodawstwa krajowego z traktatami i statutem ESBC i EBC[12]. W celu wykonania zadań powierzonych ESBC, EBC zgodnie z traktatami i na warunkach określonych w statucie ESBC i EBC uchwala akty prawne w zakresie niezbędnym do wykonania swoich zadań, podejmuje decyzje niezbędne do wykonania zadań powierzonych ESBC na podstawie traktatów i statutu ESBC i EBC, jak również wydaje zalecenia i opinie[13]. EBC jest konsultowany w sprawie każdego projektowanego aktu Unii w dziedzinach podlegających jego kompetencji[14]. Ma wyłączne prawo do upoważniania do emisji banknotów euro w Unii. Banknoty takie mogą emitować również krajowe banki centralne. Banknoty te są jedynym legalnym środkiem płatniczym w Unii. Państwa członkowskie mogą emitować monety euro, z zastrzeżeniem zgody EBC co do wielkości emisji. Rada, na wniosek Komisji i po konsultacji z Parlamentem Europejskim (PE) i EBC może przyjąć środki w celu zharmonizowania nominałów i specyfikacji technicznych wszystkich monet przeznaczonych do obiegu, w zakresie, w jakim jest to niezbędne do zapewnienia należytego ich obiegu w Unii[15].

Reasumując, prawo pierwotne UE nie wyklucza możliwości emisji cyfrowego euro jako prawnego środka płatniczego. Jeśli miałoby ono ten status, odbiorcy będą musieli je akceptować jako formę zapłaty. Niektóre czynności

[10] Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana) (Dz. U. UE. C. z 2016 r., nr 202) (dalej jako: TFUE).
[11] Tamże.
[12] Art. 131 TFUE.
[13] Art. 123 TFUE.
[14] Art. 4 Protokołu Nr 4 w sprawie Statutu Europejskiego Systemu Banków Centralnych i Europejskiego Banku Centralnego, Dz. U. UE. C. z 2016 r., nr 202) (dalej jako: Protokół Nr 4).
[15] Art. 128 TFUE.

związane z dystrybucją i udostępnianiem cyfrowego euro mogłyby teoretycznie zostać zlecone podmiotom zewnętrznym, ale musiałyby odbywać się pod ścisłym nadzorem Eurosystemu[16].

Ostateczny wybór podstawy prawnej w prawie pierwotnym Unii na potrzeby emisji, będzie zależał od konstrukcji cyfrowego euro i celu, w jakim będzie emitowane. W przypadku, jeśli cyfrowe euro miałoby być wprowadzone w życie w charakterze instrumentu polityki pieniężnej, wówczas Eurosystem mógłby powołać się na podstawę prawną w postaci art. 127 ust. 2 TFUE w związku z art. 20 zdanie pierwsze Statutu ESBC. Art. 127 ust. 2 stanowi, że podstawowe zadania ESBC polegają na: definiowaniu i urzeczywistnianiu polityki pieniężnej Unii, przeprowadzaniu operacji walutowych zgodnie z artykułem 219, utrzymywaniu i zarządzaniu oficjalnymi rezerwami walutowymi państw członkowskich, popieraniu należytego funkcjonowania systemów płatniczych. Statut EBC wskazuje ponadto, że głównym celem ESBC jest utrzymywanie stabilności cen[17]. Bez uszczerbku dla celu stabilności cen, ESBC wspiera ogólne polityki gospodarcze w Unii, mając na względzie przyczynianie się do osiągnięcia celów Unii przedstawionych w artykule 3 TFUE. ESBC działa w poszanowaniu zasady otwartej gospodarki rynkowej z wolną konkurencją, sprzyjając efektywnej alokacji zasobów oraz zgodnie z zasadami określonymi w artykule 119 TFUE[18].

Wynika z niego, że dla osiągnięcia celów określonych w art. 3 TFUE działania państw członkowskich i Unii obejmują, na warunkach przewidzianych w prawie pierwotnym, przyjęcie polityki gospodarczej opartej na ścisłej koordynacji polityk gospodarczych państw członkowskich, rynku wewnętrznym i ustaleniu wspólnych celów. Równolegle, na warunkach i zgodnie z procedurami przewidzianymi w traktatach, działania te obejmują jedną walutę, euro, jak również określenie oraz prowadzenie jednolitej polityki pieniężnej i polityki wymiany walut, których głównym celem jest utrzymanie stabilności cen, oraz, bez uszczerbku dla tego celu, wspieranie ogólnych polityk gospodarczych w Unii, zgodnie z zasadą otwartej gospodarki rynkowej. Te działania państw członkowskich i Unii zakładają poszanowanie następujących zasad przewodnich: stabilnych cen i finansów publicznych, stabilnych warunków pieniężnych oraz trwałej równowagi płatniczej.

Odmienną podstawę prawną należałoby rozważyć w przypadku, gdyby w modelu emisji cyfrowego euro przyjęto rozwiązanie polegające na udostępnianiu euro gospodarstwom domowym i innym podmiotom prywatnym za pośrednictwem rachunków prowadzonych w Eurosystemie. Wówczas zasadna byłaby podstawa prawna wynikająca z art. 127 ust. 2 TFUE w związku z art. 17 Statutu ESBC. Ostatnia z przywołanych podstaw prawnych jednoznacznie przesądza, że w celu przeprowadzania swoich operacji, EBC i krajowe banki centralne mogą otwierać

[16] Szerzej: Report on a digital euro…
[17] Zgodnie z art. 127 ustęp 1 i art. 282 ustęp 2 TFUE.
[18] Art. 2 Protokołu Nr 4.

rachunki bankowe instytucjom kredytowym, organom publicznym i innym uczestnikom rynku oraz akceptować aktywa, w tym zdematerializowane papiery wartościowe na rachunku bieżącym jako zabezpieczenie.

Z innymi obwarowaniami prawnymi trzeba się będzie zmierzyć w wariancie emisji euro rozumianego jako środek rozliczeniowy dla określonych rodzajów płatności, przetwarzanych przez dedykowaną infrastrukturę płatniczą, dostępną wyłącznie dla uprawnionych uczestników. Przy takim założeniu najwłaściwszą podstawą prawną emisji byłby art. 127 ust. 2 TFUE w art. w związku z art. 22 Statutu ESBC. Zgodnie z brzmieniem odpowiednich przepisów Statutu, EBC i krajowe banki centralne mogą stwarzać udogodnienia, a EBC może uchwalać rozporządzenia, w celu zapewnienia skuteczności i rzetelności systemów rozliczeń i płatności w ramach Unii i z innymi krajami.

W czwartym wariancie, który jest dyskutowany w kontekście wyboru podstawy prawnej emisji cyfrowego euro, przy założeniu emisji instrumentu równoważnego banknotowi, jako najwłaściwszą podstawę prawną wskazuje się art. 128 TFUE w związku z art. 16 zdanie pierwsze Statutu ESBC[19]. Powołanie się na powyższe przepisy dałoby Eurosystemowi duży margines swobody w zakresie emisji cyfrowego euro o statusie prawnego środka płatniczego. W przypadku wyboru art. 127 ust. 2 TFUE w związku z art. 17, 20 lub 22 Statutu ESBC byłoby to bardziej spójne z wydawaniem cyfrowych wariantów euro do ograniczonych zastosowań, pozbawionych ogólnego statusu prawnego środka płatniczego.

Akt prawa wtórnego, uchwalony na podstawie art. 133 TFUE[20], mógłby zostać sporządzony w celu uregulowania warunków emisji przez Eurosystem cyfrowego euro o statusie prawnego środka płatniczego. Wynika bowiem z niego, że bez uszczerbku dla uprawnień EBC, PE i Rada, stanowiąc zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą, ustanawiają środki niezbędne do używania euro jako jednej waluty, przy czym środki te są przyjmowane po konsultacji z EBC.

Uzasadnione wydaje się też zwrócenie uwagi na kompetencje Eurosystemu do emisji cyfrowego euro ze statusem prawnego środka płatniczego. Prawo

[19] EBC ma wyłączne prawo do upoważniania do emisji banknotów euro w Unii. Banknoty takie mogą emitować EBC i krajowe banki centralne. Banknoty emitowane przez EBC i krajowe banki centralne są jedynym legalnym środkiem płatniczym w Unii. Państwa członkowskie mogą emitować monety euro, z zastrzeżeniem zgody EBC co do wielkości emisji. Rada, na wniosek Komisji i po konsultacji z Parlamentem Europejskim i EBC może przyjąć środki w celu zharmonizowania nominałów i specyfikacji technicznych wszystkich monet przeznaczonych do obiegu, w zakresie, w jakim jest to niezbędne do zapewnienia należytego ich obiegu w Unii w związku z art. 16 zdanie pierwsze Statutu ESBC. Zgodnie z artykułem 128 ustęp 1 TFUE Rada Prezesów ma wyłączne prawo do upoważnienia do emisji banknotów euro w Unii. Banknoty takie mogą emitować EBC i krajowe banki centralne. Banknoty emitowane przez EBC i krajowe banki centralne są jedynym legalnym środkiem płatniczym w Unii. EBC respektuje, w miarę możliwości, istniejące praktyki związane z emisją i projektowaniem banknotów.

[20] Art. 133 „Bez uszczerbku dla uprawnień Europejskiego Banku Centralnego, Parlament Europejski i Rada, stanowiąc zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą, ustanawiają środki niezbędne do używania euro jako jednej waluty. Środki te są przyjmowane po konsultacji z Europejskim Bankiem Centralnym".

pierwotne wprowadza pojęcie prawnego środka płatniczego, nie precyzując jego zakresu i skutków prawnych. Prawo pierwotne UE stanowi, że banknoty euro emitowane przez Eurosystem powinny być jedynymi banknotami o statusie prawnego środka płatniczego w UE. TFUE ani Statut ESBC nie wykluczają wprost emisji przez Eurosystem aktywów lub zobowiązań innych niż euro, które mogłyby mieć status prawnego środka płatniczego[21]. Ponadto prawo do emisji banknotów euro można rozumieć jako obejmujące prawo do określania formatu lub nośnika. Jeżeli cyfrowe euro miałoby być traktowane jako banknot, wówczas można by powołać się na wyłączną kompetencję Eurosystemu do zezwalania na emisję banknotów euro w Unii, aby umożliwić emisję cyfrowego euro ze statusem prawnego środka płatniczego[22].

W scenariuszu, w którym użytkownicy końcowi mają bezpośredni dostęp do cyfrowego euro, Eurosystem stałby się jedynym dostawcą usług płatniczych dla cyfrowego euro, natomiast w scenariuszu, w którym użytkownicy końcowi mają dostęp pośredni, Eurosystem polegałby na podmiotach trzecich w zakresie dystrybucja cyfrowego euro.

Dostęp detaliczny do cyfrowego euro to znacząca nowość prawna, podczas gdy dostęp niedetaliczny (tj. dostęp, do którego mają tylko podmioty będące kontrahentami polityki pieniężnej zgodnie z ogólnymi zasadami EBC) byłby prostszy i zbliżony do obecnych praktyk. Cyfrowe euro oparte na rachunku detalicznym można wdrożyć, otwierając rachunki bezpośrednio w Eurosystemie lub przez nadzorowanych pośredników, podczas gdy dystrybucja cyfrowego euro na okaziciela (określanego również jako „oparte na tokenie" lub „oparte na wartości" cyfrowego euro) wymagałby zaangażowania nadzorowanych pośredników.

Ogólnie rzecz biorąc, w przeciwieństwie do elementów konstrukcji i emisji cyfrowego euro (tj. wynagrodzenie, anonimowość, infrastruktura, model emisji itp.), których nie można zlecić na zewnątrz, praktyczne rozwiązania pozostające bez wpływu na bilans banku centralnego (np. przechowywanie jednostek, obsługa płatności w imieniu publicznym itp.) mogłyby być realizowane poza EBC, ale pod ścisłym nadzorem Eurosystemu.

W zależności od konstrukcji cyfrowego euro i celu, w jakim jest ono emitowane przez Eurosystem, zarysowują się różne rozwiązania związane z prawem prywatnym. W modelu opartym o rachunki cyfrowe, euro stanowiłoby roszczenie lub reprezentację roszczenia wobec odpowiedniego krajowego banku centralnego lub EBC w zakresie wymienialności, na równi z inną reprezentacją suwerennej waluty. W związku z tym zastosowanie miałyby przepisy prawa prywatnego regulujące depozyty bankowe, przy czym cyfrowe przelewy w euro byłyby osiągane poprzez zmniejszenie zadłużenia KBC płatnika wobec płatnika i zwiększenie zadłużenia KBC odbiorcy wobec odbiorcy.

Wiele z powyższych elementów towarzyszących procesowi emisji będzie znacząco oddziaływało na dotychczasowy, utrwalony w prawie i literaturze

[21] Na przykład certyfikaty dłużne EBC.
[22] Art. 128 TFUE.

przedmiotu, status banku centralnego, ale i rolę samego pieniądza. CBDC jako forma odmienna od gotówki i pieniądza dostępnego dotychczas dla wybranych kategorii podmiotów, może zostać wprowadzony dla płatności detalicznych (*retail CBDC*) oraz wysokokwotowych (*wholesale CBDC*), zarówno w ramach jednej jurysdykcji, jak i na potrzeby transgranicznego przepływu środków (*multiple CBDC*)[23]. Wydaje się, że kluczowa w tej zmianie, tak istotnie oddziałującej na status prawny, pozycję i zadania banku centralnego, jest już sama perspektywa udostępnienia CBDC osobom fizycznym i podmiotom gospodarczym. Po wtóre, cyfrowa waluta w mniejszej skali byłaby środkiem tezauryzacji, a częściej spełniałaby rolę powszechnego i ogólnodostępnego środka wymiany i płatności detalicznych. Po trzecie, cyfrowa forma implikuje możliwości jej programowania, w tym na płaszczyźnie określania terminu ważności. W perspektywie więc znaczącemu osłabieniu ulegnie funkcja pieniądza związana z gromadzeniem oszczędności.

Od ram prawnych będzie w znacznym stopniu zależała prywatność transakcji z użyciem wirtualnej waluty. Bez tego wejście w życie projektu walut cyfrowych może się opóźnić.

Istotnym elementem prawnym w sferze walut cyfrowych jest opublikowany przez Komisję Europejską 24 września 2020 r. wniosek dotyczący rozporządzenia w sprawie rynków kryptoaktywów i zmieniający dyrektywę UE 2019/1937 (MiCA)[24]. Jest pierwszą próbą kompleksowego uregulowania funkcjonowania kryptoaktywów w obrocie, jako część pakietu dotyczącego finansów cyfrowych (*Digital Finance Package*). Pakiet ten ma na celu umożliwienie i wspieranie wykorzystania potencjału finansów cyfrowych w zakresie innowacyjności i konkurencji, przy jednoczesnym ograniczeniu ryzyka. Oprócz regulacji rynku kryptoaktywów pakiet zawiera także wnioski ustawodawcze w sprawie systemu pilotażowego na potrzeby infrastruktur rynkowych w oparciu o technologię rozproszonego rejestru (DLT), w sprawie operacyjnej odporności cyfrowej oraz wniosek w sprawie wyjaśnienia lub zmiany niektórych powiązanych przepisów w zakresie unijnych usług finansowych. Jako *ratio legis* przedmiotowego aktu prawnego Komisja wskazuje zapewnienie pewności prawa, wspieranie innowacyjności, zapewnienie odpowiedniego poziomu ochrony konsumentów i inwestorów oraz integralności rynku, a także zapewnienie stabilności finansowej. Wniosek miał na celu eliminację przeszkód na drodze do ustanowienia rynku wewnętrznego usług finansowych oraz poprawę jego funkcjonowania przez zapewnienie pełnej harmonizacji mających zastosowanie przepisów. W rozporządzeniu, którego dotyczy wniosek, ustanowiono zharmonizowane wymogi dla emitentów, którzy chcą oferować swoje

[23] R. Żak, *Perspektywy wprowadzenia pieniądza cyfrowego banku centralnego (CBDC),* https://www.obserwatorfinansowy.pl/bez-kategorii/rotator/perspektywy-wprowadzenia-pieniadza-cyfrowego-banku-centralnego-cbdc/ (dostęp: 02.11.2021 r.)*;* szerzej: *Discussion Paper Central Bank Digital Currency Opportunities, challenges and design,* March 2020.

[24] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:52020PC0593 (dostęp: 02.11.2021 r.).

kryptoaktywa w całej Unii, oraz dla dostawców usług w zakresie kryptoaktywów, którzy chcą ubiegać się o zezwolenie na świadczenie swoich usług na jednolitym rynku[25]. Projekt rozporządzenia poświęca wiele uwagi tokenom płatniczym, a w kategorii stabilnych tokenów płatniczych (publicznych) znajduje się CBDC.

Bezpieczeństwo transakcji

Cyfrowa waluta euro, pomimo znaczącego zainteresowania ze strony podmiotów gospodarczych i osób fizycznych w UE, potwierdzonego udziałem ponad 8 tys. osób w konsultacjach społecznych, wzbudza obawy. Dotyczą one głównie prywatności transakcji. Wątpliwości odnoszą się również wpływu tejże innowacji na stabilność systemu finansowego. Waluta cyfrowa banku centralnego mogłaby bowiem przyczynić się do powstania oferty konkurencyjnej wobec banków komercyjnych, a w rezultacie ułatwić odpływ depozytów do względnie stabilnego centralnego emitenta. Zmonopolizowałoby to część systemu bankowego, osłabiło konkurencyjność i odporność systemu. Należy mieć na uwadze, że banki komercyjne utraciłyby część przychodów z obsługi transakcji z użyciem pieniądza bezgotówkowego, co finalne spowodowałoby zapewne wzrost obciążeń po stronie klientów.

Jednym ze scenariuszy, którego wdrożenie wydaje się zasadne, jest włączenie sektora komercyjnego w proces budowy schematów waluty cyfrowej euro, w tym w dwuszczeblowy system dystrybucji. Zasadne są też pytania odnoszące się do kwestii strukturalnych, odporności na zakłócenia techniczne, cyberprzestępczości czy innych nielegalnych działań naruszających prywatność, ale również samego monitorowania wszystkich operacji przez państwo. Transakcje z użyciem CBDC nie będą bowiem anonimowe, ale umożliwią identyfikację tożsamości użytkowników poszczególnych portfeli, co przywoływane jest jako zagrożenie i słabość tego przedsięwzięcia. Finalna decyzja w przedmiocie konfiguracji prywatności znajduje się w gestii emitenta cyfrowego pieniądza, aczkolwiek mieć należy na względzie obowiązek prawny zachowania zgodności z regulacjami dotyczącymi przeciwdziałania praniu pieniędzy.

Nie bez znaczenia pozostają obawy o wkroczenie w pierwszy etap eliminacji banknotów i monet oraz daleko idący centralizm tego procesu. Pojawia się także argument oscylujący wokół polityki pieniężnej, a w szczególności ujemnych stóp procentowych.

Sukces przedsięwzięcia zależeć będzie w znacznej mierze od zaufania do emitenta, gwarancji przez niego udzielonych, kosztochłonności, bezpieczeństwa przetwarzanych danych, w tym obaw o ich komercjalizację i nieuprawnione przetwarzanie. Po stronie użytkowników (prywatnych, publicznych) konieczne może okazać się wdrożenie dodatkowych systemów zabezpieczeń, programów antywirusowych, szyfrowanie aplikacji w portfelu płatniczym, tworzenie kopii portfeli z kluczami prywatnymi i ewentualne ich przechowywanie poza urządzeniami. Na

[25] Tamże.

tej płaszczyźnie zasadne wydaje się też wdrożenie programów edukujących społeczeństwo, w tym działań mających na celu zapobieganie wykluczeniu cyfrowemu w sferze płatności.

Wciąż aktualne pozostają pytania związane z brakiem konkurencji w tej sferze oraz możliwymi scenariuszami działania banku centralnego jako emitenta, gwaranta i zarazem uczestnika transakcji. Z drugiej strony sektor komercyjny (bankowy, izby clearingowe) zgłaszają obawy, czy powszechny dostęp do rachunków banku centralnego nie spowoduje nadmiernego odpływu klientów i utraty bazy depozytowej, co mogłoby ulegać dodatkowej intensyfikacji w warunkach kryzysów na rynku. Potencjalnie zmniejszą się też wpływy z prowizji i obsługi klientów, co znacząco oddziaływać będzie na kondycję całego sektora. Do rozstrzygnięcia pozostaje dostęp do rachunków EBC przez obcokrajowców i ocena ryzyka utraty stabilności przez inne waluty. W tej sferze prowadzone są prace analityczne[26]. Cennych danych w tej mierze dostarczył swoisty eksperyment przeprowadzony przez Bank Estonii wspólnie z bankami centralnymi Hiszpanii, Niemiec, Włoch, Grecji, Irlandii, Łotwy, Holandii oraz EBC. Wynika z niego, że rozwiązanie oparte na *blockchainie* może obsługiwać niemal nieograniczoną liczbę płatności przetwarzanych w tym samym czasie i że będzie w stanie obsłużyć wdrożenie cyfrowego pieniądza banku centralnego w strefie euro[27]. System był w stanie obsłużyć ponad 300 000 transakcji na sekundę, a środki dotarły do beneficjentów w mniej niż dwie sekundy[28].

Podsumowanie

Współcześnie cyfrowe waluty coraz częściej postrzegane są w kategoriach narzędzia ogólnoświatowej rywalizacji technologicznej i finansowej. Rodzą jednak rozliczne wątpliwości związane z suwerennością państw i są na tym tle wyzwaniem. Obserwowany jest też dynamiczny, globalny trend wzrostowy płatności elektronicznych kosztem gotówki, który uległ dodatkowo nasileniu w okresie pandemii, wobec zmniejszenia skali transakcji *face to face*. EBC nie pozostaje nic innego, jak podjąć zdecydowane działania na rzecz prawnego i organizacyjnego przygotowania do wdrożenia cyfrowego euro. UE interpretuje CBDC w kategoriach szansy na wzmocnienie globalnej roli euro, ale i samego EBC. Aktualnie, z puntu widzenia użytkownika, pieniądz jest albo zapisem na koncie obsługiwanym przez niekomercyjny podmiot, albo pieniądzem fizycznym emitowanym przez bank centralny lub łączącym te dwa wymiary. W projekcie cyfrowego euro

[26] Szerzej: https://www.rp.pl/finanse/art282581-cyfrowe-euro-w-smartfonach-obywateli (dostęp: 30.10.2021 r.).

[27] *Work stream 3: A New Solution – Blockchain & eID,* July 2021, https://www.eestipank.ee/en/press/eesti-pank-launching-research-project-central-bank-digital-currency-02102020

[28] *New forms of digital money. Discussion Paper*, Bank of England, July 2021; więcej: *Discussion Paper Central Bank Digital Currency Opportunities, challenges and design*, March 2020.

kompiluje się emisyjna działalność EBC, przy jednoczesnej możliwości prowadzenia przez bank darmowego rachunku dla wszystkich osób fizycznych, sektora przedsiębiorstwa oraz instytucji finansowych. Mając na względzie powyższe, analogicznie do prac organizacyjnych, powinny trwać analizy prawne dotyczące podstaw cyfrowego euro funkcjonującego w sferze prywatnej, w szczególności przepisów prawa bankowego, ustawodawstwa dotyczącego banków centralnych czy systemów obsługi płatności. Ten właśnie aspekt będzie w istotnej skali oddziaływał na wiarygodność całego procesu, zaufanie do emitenta, popyt na CBDC i jego atrakcyjności w stosunku do innych form pieniądza, a także innych akceptowanych środków i metod płatności.

Bibliografia

Discussion Paper Central Bank Digital Currency Opportunities, challenges and design, March 2020.

https://eur-lex.europa.eu/legal content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E /TXT&from =PL

https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:52020PC0593

https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:52020PC0593bywateli

https://www.ecb.europa.eu/paym/digital_euro/html/index.pl.html

https://www.eestipank.ee/en/press/eesti-pank-launching-research-project-central-bank-digital-currency-02102020

https://www.rp.pl/finanse/art282581-cyfrowe-euro-w-smartfonach-obywateli

International Monetary Fund, Staff Discussion Note, Casting Light on Central Bank Digital Currency, SDN/18/08

New forms of digital money. Discussion Paper, Bank of England, July 2021

Pieniądz cyfrowy banku centralnego, Departament Systemu Płatniczego NBP Warszawa, 2021.

Report on a digital euro, EBC, October 2020.

Wniosek dotyczący Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie rynków kryptoaktywów i zmieniającego dyrektywę (UE) 2019/1937.

Work stream 3: A New Solution – Blockchain & eID, July 2021, https://www.eestipank.ee/en/press/eesti-pank-launching-research-project-central-bank-digital-currency-02102020

Żak R., *Perspektywy wprowadzenia pieniądza cyfrowego banku centralnego (CBDC),* https://www.obserwatorfinansowy.pl/bez-kategorii/rotator/perspektywy-wprowadzenia-pieniadza-cyfrowego-banku-centralnego-cbdc/

Prawodawstwo

Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana, Dz.U. UE. C. 2016.202.47).

Protokół (nr 4) w sprawie Statutu Europejskiego Systemu Banków Centralnych i Europejskiego Banku Centralnego (Dz.U. UE. C. z 2016 r., nr 202).

ZJAWISKA SPOŁECZNO-GOSPODARCZE W OBSZARZE POGRANICZA POLSKO-UKRAIŃSKIEGO

Anna SZARY[1]

Wprowadzenie

Wspólna spuścizna oraz podobieństwo kulturowe. Bliskie sąsiedztwo na mapie geograficznej, połączone z usilną próbą współpracy na płaszczyźnie gospodarczej, społecznej, kulturowej, a co ważniejsze – politycznej. Podejmowanie prób wzajemnego wsparcia, mającego umocnić pozycje obu państw, na arenie narodowej. Wszystko to, to czynniki, które od lat determinują stosunki polsko-ukraińskie[2]. Historia tych stosunków jest pełna nieporozumień, wątpliwości i dramaturgii – inaczej przedstawiana przez każde z państw.

Wspomniany temat wydaje się być więc bardzo intrygujący i kontrowersyjny, ze względu na wspólną historię dwóch jednocześnie podobnych i różniących się od siebie państw, jakimi są Polska i Ukraina, które kiedyś, dawno temu, tworzyły jedno państwo.

Na dzień dzisiejszy współpraca tych państw rozwija się raz dynamiczniej, raz stateczniej, można jednak pokusić się o stwierdzenie, że to Polska jest zawsze głównym inicjatorem wszystkich programów, fundacji czy inicjatyw.

Sytuacja społeczno-gospodarcza pogranicza polsko-ukraińskiego

Granica Polski z Ukrainą wynosi ponad 535 km i przebiega przez województwa: podkarpackie – ok. 239 km oraz lubelskie – ok. 296 km, które graniczą z ukraińskimi województwami, w Ukrainie zwanymi obwodami: wołyńskim, lwowskim oraz zakarpackim[3].

Postępujące więc od lat zbliżenie gospodarcze pomiędzy Polską (i Unią Europejską) a Ukrainą, zaowocowało pewnego rodzaju rozszczelnieniem się zewnętrznej granicy Unii Europejskiej m.in. na pograniczu polsko-ukraińskim. Dzięki temu pojawiły się szanse na przełamanie wielu negatywnych tendencji, na

---

[1] Mgr Anna Szary, absolwentka Wydziału Zarządzania Politechniki Rzeszowskiej.

[2] L. Poliszuk, *Osnowni priorytety spiwpraci ukrainśkych i pol'śkych rehioniow: realiji ta perspektywy*, „Ekonomicznyj czasopys – XXI" 2008, nr 3–4, s. 31.

[3] *Pogranicze polsko-ukraińskie w liczbach – wybrane dane*, GUS, Rzeszów 2006, s. 5–7.

płaszczyźnie społeczno-ekonomicznej oraz skok procesów rozwojowych, zachodzących na granicy polsko-ukraińskiej, tym bardziej że oba regiony zaliczane są do słabiej rozwiniętych regionów obu państw[4].

Należy pamiętać, że o wykształceniu i ugruntowaniu się konkretnych cech obszarów granicznych pogranicza polsko-ukraińskiego przesądziło zerwanie przedwojennych więzi funkcjonalnych, w obszarach leżących po obu stronach Bugu i Sanu. Tak samo oddziaływanie istniejącej w latach 1945–1991 granicy polsko-radzieckiej, charakteryzującej się swego rodzaju szczelnością, miało na to zjawisko negatywny wydźwięk. Równocześnie należy mieć na uwadze fakt, że w latach dziewięćdziesiątych państwo ukraińskie doświadczyło kryzysu, który stał się bezpośrednią przyczyną utrzymującej się do tej chwili znacznej dysproporcji, w zakresie rozwoju gospodarczego obu obszarów pogranicza[5].

Mimo wielu prób, gospodarka ukraińska rozwija się bardzo powoli, co nie daje wielu szans na eksport towarów z RP. Tak jak to było w latach dziewięćdziesiątych, przed podpisaniem Traktatu o dobrym sąsiedztwie[6], gospodarka Ukrainy skupia się bowiem głównie na rolnictwie, i czerpie (niestety jednostronne) korzyści ze współpracy z UE i z RP. W związku z tym popyt na import różnego rodzaju towary jest mało efektywny, powodując trudną sytuację finansową dla wielu przedsiębiorców. W konsekwencji spada dostępność kredytów, co wiąże się ściśle z ograniczeniami, powstałymi za sprawą panującej w Ukrainie sytuacji makroekonomicznej oraz z braku reform gospodarczych[7].

Załamanie eksportu towarowego Polski, który miał swoje miejsce w latach 2008–2010 sprawił, że pomimo prób dotarcia do wcześniejszego pułapu, państwo nie było w stanie odnotować tak ważnej dla gospodarki nadwyżki. W 2010 roku odnotowano wzrost w wysokości 21%, jednak mimo wszystko był on o 30% niższy niż sprzed kryzysu. Według danych GUS-u obroty towarowe między Ukrainą a Polską rosną, choć dość opornie. Polski eksport na terytorium Ukrainy wynosił w 2018 r. nie lada 8,3 mld USD (wzrost o 15% do roku 2016). Jeżeli chodzi o import, wyniósł on ponad 3 mld USD (to z kolei wzrost o 26% w stosunku do 2017 roku)[8].

Największy procent w eksporcie polskim do Ukrainy (niezmiennie) mają chemia – w tym leki, artykuły rolno-spożywcze, maszyny i urządzenia: druty, kable elektryczne, samochody ciężarowe, ciągniki, maszyny rolnicze, maszyny budowlane i drogowe oraz części samochodowe. Jeżeli chodzi o import z Ukrainy,

---

[4] A. Miszczuk, *Wyzwania rozwojowe pogranicza polsko-ukraińskiego,* Norbertinum, Lublin 2017, s. 42–43.

[5] Tamże, s. 50–53.

[6] Traktat między Rzecząpospolitą Polską a Ukrainą o dobrym sąsiedztwie, przyjaznych stosunkach i współpracy, Warszawa, dnia 18 maja 1992 r. (Dz.U.93.125.573 ze zm.).

[7] O. Boryniak, M. Walak, *Partnerzy mimo przeszkód. Nowa odsłona w stosunkach polsko-ukraińskich*, ISM, Piotrków Trybunalski-Iwano Frankiwsk, 2013, s. 247–249.

[8] J. Makar, *Współczesne stosunki ukraińsko-polskie w kontekście integracji europejskiej*, „Wschód Europy", nr. 2, Ukraina 2016, s. 170–172.

to są to głównie produkty rolno-spożywcze, w tym nasiona soi i rzepaku, produkty mineralne – rudy żelaza i glina ogniotrwała oraz energia elektryczna[9].

Tabela 1. Wymiana handlowa Polski z Ukrainą w przedstawionych latach 2013–2018

	2013		2014		2015		2016		2017		2018	
	mln USD	r/r%	mln USD	r/r%	mln USD	r/r%	mln USD	r/r%	mln USD	r/r%	mln USD	r/r%
Eksport	5700	+8,4	4200	-26,1	3300	-21,5	3832	+16,0	4780	+25,0	5267	+10,2
Import	2220	-13,0	2282	+3,0	1700	-25,6	2023	+19,0	2402	+18,7	3025	+26,0
Obroty	7932	+1,4	6489	-18,2	5000	-22,0	5855	+22,8	7191	+22,7	8292	+15,3
Saldo	3494		1925		1602		1809		2377		2242	

Źródło: opracowanie własne.

W 2019 roku wymiana handlowa między wspomnianymi państwami, w stosunku do roku 2018, wzrosła o 4,5%, w tym polski eksport wzrósł o 4% i wynosił ponad 3 mln USD, natomiast import wzrósł o 5,2% i wyniósł niecałe 2 mln USD[10].

Jak podaje Państwowa Służba Statystyki Ukrainy, w 2019 roku poziom polskich inwestycji w gospodarkę Ukrainy wynosił 660 mln USD, co stanowiło 2% wszystkich zagranicznych inwestycji w gospodarkę naszego wschodniego sąsiada. Polskie inwestycje wykazują zatem tendencję wzrostową: z 570 mln USD w 2018 roku, do 632 mln USD na rok 2019. Obecnie w Ukrainie działa ponad 1000 polskich firm, a do najważniejszych polskich inwestycji należą te, dotyczące sektora finansowego, a więc bankowość i sektor ubezpieczeniowy. Polskie inwestycje w ukraiński sektor produkcyjny sprowadzają się do tych w sektorze budowlanym, samochodowym, oraz zdecydowanie mniej w branży odzieżowej i meblarskiej. Dla porównania, w 2019 roku ukraińskie inwestycje w gospodarkę polską wynosiły 6,7 mln USD – natomiast wykazują one tendencję spadkową[11].

Dodatkowo wpływ na współpracę polityczną obu państw, mają występujące zagrożenia zewnętrzne, związane z bezpieczeństwem narodowym w Ukrainie, a więc jej sąsiedztwo z Rosją – a co za tym idzie ich kontakty i spory (tak więc i w tym wskaźniku niewiele się zmieniło). Taki stan rzeczy owocuje niechęcią do uczestnictwa w projektach długoterminowych, skupiając się głównie na tych krótkookresowych. Pojawiają się także problemy dotyczące ciągłego podwyższania przez ukraińskie służby celne wartości celnej importowanych towarów. Oprócz tego występują utrudnienia z przedłużanymi celowo odprawami celnymi na granicy, kontrolami podatkowymi i odwiecznym problemem ze zwrotem podatku VAT. Kolejnym problemem pojawiającym się zawsze pod koniec każdego roku kalendarzowego, spowodowanym brakiem aktualnych zezwoleń są problemy z transportowaniem towarów. Pogarsza się również sytuacja w zakresie ludności

[9] Tamże.
[10] Tamże.
[11] https://businessinsider.com.pl/firmy/zarzadzanie/polskie-firmy-inwestuja-na-ukrainie-ale-bez-sukcesow/j1vxfzr (dostęp: 20.04.2021 r.).

aktywnej zawodowo. Ukraina przesiąknięta jest korupcją, a większość usług biznesowych świadczonych jest na dość niskim poziomie (wynika to z tego, że lokalne władze nie chcą wspierać nowych przedsiębiorców i inwestorów)[12].

W tym miejscu warto wspomnieć o kolejnej próbie uregulowania współpracy gospodarczej z Ukrainą, bowiem RP po raz kolejny, w 2015 roku wyciągnęła rękę do swojego sąsiada. Konkretniej mówiąc, powołano do życia Polsko-Ukraińską Międzyrządową Komisję ds. Współpracy Gospodarczej. W ramach jej funkcjonowania, utworzono pewne grupy robocze, które mają zajmować się regulacją i nadzorem prowadzonej współpracy. Były to między innymi grupy ds.: współpracy w sektorze paliwowo-energetycznym, współpracy w dziedzinie turystyki, handlu i inwestycji, współpracy w dziedzinie transportu, w zakresie działań w przestrzeni kosmicznej, informacji geoprzestrzennej, standaryzacji w rolnictwie, a nawet weterynarii[13].

Wpływ przeszłości na politykę Polski wobec Ukrainy wczoraj i dziś

Ukraina w polskiej polityce zajmuje ważne miejsce. Stosunki tych państw przechodziły na przestrzeni lat przez różne fazy. Kształtując się przez procesy tożsamościowe, zachodzące w obu narodach oraz przełomowe wydarzenia polityczne (rewolucje, wybory czy nieprzemijającą agresję Rosji). Kiedy więc w 2007 roku w Polsce kreował się nowy rząd, a rządząca koalicja rozpadła się, nastał okres swego rodzaju niepewności. Niemniej jednak relacje te nieustannie można uznawać za poprawne politycznie, a kontakty rządowe, również na szczeblu prezydenckim, były w tamtym okresie dość częste.

Po powstaniu nowego rządu, za sprawą ówczesnego Ministra Spraw Zagranicznych – Radosława Sikorskiego, Polska miała aspiracje zostać promotorem europejskiej polityki wschodniej. Tak też było przez kilka lat, aż do 2011 roku, gdzie znaczenie Ukrainy znacznie spadło. Tłumaczone to było zmianami zachodzącymi u naszego wschodniego sąsiada. Polskie Władze tłumaczyły, że największe znaczenie w tej kwestii miało aresztowanie byłej premier Julii Tymoszenko, gdzie głównym celem było pozbawienie jej biernego prawa wyborczego. Dlaczego? Eliminując ją z czynnego życia politycznego, nie mogłaby wystartować w wyborach parlamentarnych, przewidzianych na 2012 rok – jej uwięzienie stało się przyczyną niepodpisania planowanej pomiędzy Ukrainą a Unią Europejską Umowy Stowarzyszeniowej[14].

---

[12] https://www.rp.pl/Firma/304129990-Polskie-firmy-maja-na-Ukrainie-nowe-mozliwosci-inwestycyjne.html (dostęp: 20.04.2021 r.)

[13] G. Gorzelak, A. Tucholska, *Historyczno-kulturowe uwarunkowania rozwoju Polski i Ukrainy*, Scholar, Warszawa 2008, s. 34.

[14] M. Pietrasiak, K. Żakowski, *Polityka zagraniczna Polski – 25 lat doświadczeń*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2016, s. 126–127.

Mimo wszystko, Polska wciąż usiłuje budować nowe relacje ze swoim wschodnim sąsiadem, może głównie dlatego, że założono ścisłą współzależność pomiędzy niepodległością Ukrainy a bezpieczeństwem Polski – wielu badanych wciąż deklaruje, że boi się zbrojnej napaści ze strony Rosji i Ukrainy. Stosunki te, na przestrzeni lat budowane były więc na tyle ostrożnie, by nie narażać na szwank budowanych relacji z Rosją.

Obecnie relacje te są najgorsze od lat. Do najważniejszych źródeł napięć można zaliczyć: politykę historyczną, która dla obecnego rządu polskiego jest bardzo ważna, przeciwstawne pamięci historyczne obu państw (o czym już wspomniano) oraz różnice dotyczące kształtu tożsamości narodowych – stosunek Polaków do ukraińskich sąsiadów zawsze był gorszy, niż Ukraińców do Polaków[15]. Wynika to również z polityki prowadzonej przez obecnie panujący w Polsce rząd. A co za tym idzie, zmieniają się również nastroje w narodzie.

Nie od dziś wiadomo, że ciągłe wracanie do przeszłości, i odgrzebywanie historii, ma swoje konsekwencje. Napięcie to rośnie nieprzerwanie od 2015 roku. Kontakty na szczeblu prezydenckim, które zawsze były tak mocno rozwinięte – osłabły. Obecny prezydent RP odbył podróż do Ukrainy jedynie cztery razy w ciągu ponad 3,5 roku sprawowania swojego Urzędu. Obecny i poprzedni premier nie zrobili tego ani razu, do dnia dzisiejszego. W efekcie, ostatni premier Polski udał się z wizytą do Ukrainy we wrześniu 2015 roku[16], i co warto niestety zaznaczyć, związane to było z obchodami związanymi z 76. rocznicą agresji sowieckiej na Polskę. Dla porównania, Prezydent Lech Kaczyński odwiedził Ukrainę dziewięciokrotnie w ciągu 4,5 roku, a Bronisław Komorowski aż 11 razy w ciągu pięciu lat. Tak samo wyglądała sytuacja z ówczesnymi premierami. Nieco inaczej wygląda sytuacja z Rosją – tutaj polscy politycy podróżują dużo chętniej[17].

Obecna polityka historyczna nieproporcjonalnie opiera się głównie na wydarzeniach negatywnych, zajmując się np. zbrodniami wołyńskimi, dokonanymi przez UPA na Polakach w latach 1943–1945. Nie podlega dyskusji, że zbrodnie dokonane przez UPA na ludności były ludobójstwem, jednak w Polsce ich rola jest przedstawiana w sposób – można rzec nawet manipulacyjny. Wszystkie działania obu państw, opierają się więc na historii, tworząc błędne koło, dla przykładu: w Polsce organizacje pozarządowe demontują nielegalny pomnik ku czci UPA, znajdujący się w niewielkiej miejscowości Hruszowice na wschodzie państwa, w zamian – chcąc nie pozostawiać tego czynu bez echa – ukraiński IPN powstrzymuje ekshumacje polskich ofiar poległych na Wołyniu – co oczywiście w efekcie, wywołuje oburzenie po stronie polskiej[18].

---

[15] Tamże, s. 130–131.

[16] Tekst powstał przed rozpoczęciem agresji Rosji w Ukrainie w dniu 24 lutego 2022 r. [przyp. red.].

[17] W. Jakóbik, *Polska polityka wschodnia. Energia na wschód. Polskie plany i ukraińska rzeczywistość*, Kolegium Europy Wschodniej im. Jana Nowaka-Jeziorańskiego, Wrocław – Wojnowice 2019, s. 7–9.

[18] https://warsawinstitute.org/pl/polska-ukraina-historia-dzieli/ (dostęp: 24.04.2021 r.).

Nawarstwiający się od lat konflikt był więc idealnym pretekstem dla nowelizacji ustawy o polskim IPN[19]. Ustawa mówi o dokumentowaniu, a także ściganiu zbrodni popełnionych na Polakach – tutaj kluczowe jest podkreślenie, że „Polakach" ale w rozumieniu tylko etniczności polskiej, tak więc nie dotyczy to w ogólnym znaczeniu zbrodni na „obywatelach Polskich" oraz represji politycznych dokonanych (na Polakach w znaczeniu etnicznym!) w latach 1917–1990. W dotychczasowej wersji ustawy mowa była jedynie o dwóch rodzajach zbrodni – tych komunistycznych i nazistowskich. Nowelizacja natomiast, wprowadza dodatkowo „zbrodnie ukraińskich nacjonalistów i członków ukraińskich formacji kolaborujących z Trzecią Rzeszą Niemiecką". Dzięki takim zabiegom (jak się uważa – celowym, ze strony polityki polskiej) Ukraińcy stali się jedynym narodem wymienionym w nowej wersji ustawy, co można odczytać jako, że głównym oprawcą Polskiej ludności w czasach wojny, była tylko Ukraina[20].

Można się domyślić, jak na projekt nowelizacji zareagowała strona ukraińska – oczywiście został on kategorycznie odrzucony. Uważano, że jest to próba zrównania wszystkich bojowników o niepodległość Ukrainy, ze zbrodniami dwóch największych reżimów totalitarnych XX wieku – nazistowskiego i komunistycznego. Następstwem tego było skierowanie nowelizacji ustawy przez obecnego prezydenta RP do Trybunału Konstytucyjnego oraz oziębienie się stosunków narodowościowych[21].

Karygodne jest natomiast to, że inne wątki historyczne (te pozytywne oczywiście), dotyczące relacji polsko-ukraińskich są w oficjalnej polskiej narracji historycznej mocno umniejszane. Nie dostrzega się innych istotnych elementów niezwiązanych z UPA choćby: dziedzictwa kozackiego, znaczenia Kozaków i Tatarów czy wkładu Ukraińców walczących w Armii Czerwonej w zwycięstwo nad nazistowskimi Niemcami. Takie działania doprowadziły w ostateczności do zniechęcenia się obywateli Polski do swojego sąsiada. Jak podają przeprowadzone w 2019 roku przez CBOS badania opinii publicznej, ponad 40% Polaków bez zająknięcia deklaruje niechęć do swojego wschodniego sąsiada – Ukrainy, a kolejne 40% nie ma zdania[22].

Jako pozytywny przykład, można podać od ponad 15 lat rozwijającą się współpracę militarną między państwami. Polscy i ukraińscy żołnierze służyli razem w takich misjach jak: Irak, Afganistan czy Kosowo. A ponieważ polskie Siły Zbrojne stały się jednym z ważniejszych partnerów NATO, mogą regularnie brać udział w manewrach z ukraińskimi żołnierzami. Dodatkowo, w 2016 roku została

[19] Ustawa z dnia 18 grudnia 1998 r. o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu (Dz.U. z 1998 r., nr 155, poz. 1016 ze zm.).

[20] Dz.U. z 1993 r., nr 125, poz. 573 ze zm.

[21] P. Kuspys, *Współczesne stosunki polsko-ukraińskie 1991–2008*, Fundacja Instytut Studiów Strategicznych, Kraków 2009, s. 173.

[22] Tamże.

utworzona polsko-ukraińsko-litewska brygada – niestety, ukraińscy żołnierze stanowią tylko 10% całej brygady[23].

Odbudowanie dobrych i znaczących stosunków z Ukrainą będzie ciężkie i wymagać będzie od Polski dużego wysiłku. Obecnie należy podejmować działania na rzecz stabilności wewnętrznej w Ukrainie, wspomagać jej rozwój gospodarczy, wspierać reformy i równocześnie pogłębiać polską współpracę z Zachodem – z Niemcami i Francją, co bardzo wspomogłoby politykę wschodnią Polski (bardzo istotna w tym miejscu jest współpraca Polski z Paryżem i Berlinem)[24].

Aby nadać nowej dynamiki stosunkom z Ukrainą planuje się przywrócenie regularnych polsko-ukraińskich spotkań oraz konsultacji na wysokim szczeblu. Tworzone są programy dotyczące korzystniejszych rozwiązań na płaszczyznach: gospodarczej, transgranicznej i wojskowej, a co za tym idzie – zacieśnienie na nowo kontaktów społecznych za pomocą inicjatyw kulturalnych i międzyregionalnych, np. za pomocą stałego forum współpracy samorządowej. Planuje się powołanie Rady Regionów oraz utworzenie Forum Miast Partnerskich. Dodatkowo rozważa się utworzenie polsko-ukraińskiego kanału telewizyjnego o charakterze kulturalno-edukacyjnym[25].

Perspektywy rozwoju sytuacji społeczno-gospodarczej na pograniczu polsko-ukraińskim

Idea współpracy społeczności lokalnych oraz regionalnych narodziła się w Europie Zachodniej w latach pięćdziesiątych XX wieku. W związku z tym, współpraca transgraniczna stała się istotnym elementem (polskiej) polityki rozwoju, zwłaszcza dla województw i regionów ze wschodniego pogranicza. Dobrze prowadzona polityka zapewnia możliwość rozbudowy infrastruktury w obu regionach przygranicznych, przepływ doświadczeń pomiędzy regionami, wspiera działania zmierzające do podniesienia jakości działania instytucji samorządowych, wspomaga rozwój turystyki, prowadzi do rozwoju edukacyjnego i kulturowego oraz jest skutecznym narzędziem służącym promocji[26].

Polska i Ukraina współpracują w dziedzinach gospodarki, infrastruktury, energetyki oraz bezpieczeństwa – dając Polsce miano największego partnera handlowego Ukrainy. Perspektywy rozwoju zostaną podzielone i przedstawione więc w ramach następującego podziału:

- perspektywy pod względem politycznym – wybranie nowego Prezydenta Ukrainy Wołodymyra Zełeńskiego w maju 2019 roku było zdecydowanie

[23] B. Kowalko, *Wybrane problemy polsko-ukraińskiej współpracy transgranicznej*, „Barometr Regionalny" 2011, nr 2(24), 2011, s. 38–40.

[24] J.M. Nowakowski, J. Kluczkowski, *Polityka wschodnia Polski – raport*, Konferencja Ambasadorów RP, Warszawa 2019, s. 13.

[25] Tamże, s. 18–20.

[26] J. Gwizdała, *Perspektywy rozwoju i współpracy euro regionalnej na wschodnim pograniczu Polski, „*Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia" 2016, nr 1, s. 656.

rzeczą dobrą, ponieważ doprowadziło do podjęcia dialogu politycznego obu państw. Obecny Prezydent RP był bowiem pierwszym, który pogratulował Zełeńskiemu wygranej w wyborach, potwierdzając gotowość Polski do dalszej pomocy w sferze bezpieczeństwa i reform państwowych w Ukrainie. Zełeńskiemu udało się osłabić napięcie w kwestiach historycznych, podjudzanych przez polski rząd, m.in. poprzez odwołanie moratorium na poszukiwanie szczątków polskich ofiar konfliktów w Ukrainie. Kontakty międzyrządowe uległy intensyfikacji, powstały również ważne inicjatywy międzynarodowe, które mogą nadać dynamiki dalszemu rozwojowi relacji polsko-ukraińskich[27]. Może to oznaczać początek przełamania impasu w relacjach dwustronnych, tym bardziej że aktualna sytuacja epidemiologiczna i międzynarodowa wymusza coraz większe skupienie się na wspólnych interesach. Liczy się na to, że przypadająca w najbliższym czasie polska prezydencja w OBWE oraz jej przewodnictwo w Radzie Europy – mogą stworzyć nowe szanse na przełomowe projekty. Warto więc wykorzystać ten czas dla wypracowania przemyślanych i przełomowych działań, które pomogą Polsce wesprzeć proces pokojowy u swojego wschodniego sąsiada, zwiększając przy tym własne znaczenie w Europie[28]. Głównym kierunkiem współpracy podejmowanym przez aktualnego Prezydenta Ukrainy jest bezpieczeństwo energetyczne. Mówi się o współpracy w obszarze reform ukraińskiego rynku gazu, infrastruktury importowej gazu w Polsce, infrastruktury magazynowej Ukrainy oraz eksportu amerykańskiego gazu, oraz tworzeniu nowych połączeń gazowych na pograniczu. Dodatkowo, przełomem dla strony polskiej, jest oświadczenie Ukrainy o gotowości odblokowania pozwoleń na prace poszukiwawcze dotyczące poszukiwań i ekshumacji szczątków polskich ofiar wojen i konfliktów na terytorium Ukrainy, wprowadzonego przez ukraiński IPN. Ważnym do podkreślenia jest, że wszystkie województwa polskie oraz obwody w Ukrainie mają zawarte umowy o współpracy i partnerstwie na poziomie regionalnym. A dla rozwiązania problemów dotyczących ukraińsko-polskiej współpracy międzyregionalnej, powołano Międzyrządową Radę Koordynacyjną ds. Współpracy Międzyregionalnej, która podejmuje decyzje w kluczowych kwestiach związanych ze współpracą międzyregionalną,

[27] Trójkąt Lubelski – nowy nieformalny, format współpracy państwa Polskiego z sąsiadami, tj.: Ukrainą i Litwą, zobowiązujący ministrów spraw zagranicznych do regularnych spotkań, mających na celu wymianę informacji dotyczących gospodarki, społeczeństwa oraz bezpieczeństwa – ze szczególnym uwzględnieniem działań Rosji, a więc napaści na Ukrainę i aneksji Krymu. Wszystkie państwa Trójkąta, są również sąsiadami Białorusi, nad którą cały czas wisi widmo niekoniecznie chcianego „zjednoczenia" z Federacją Rosyjską, stąd też mówi się, że do spotkań dołączał będzie również minister spraw zagranicznych z Białorusi. Państwa Trójkąta mają współpracować ze sobą w sferach gospodarki, handlu, szeroko rozumianych inwestycji, kultury, turystyki oraz ochrony zdrowia – co w dobie epidemii koronawirusa jest bardzo pożądane.

[28] Tamże.

udziela rekomendacji dla rządów oraz opracowuje różnego rodzaju programy[29].

- perspektywy pod względem gospodarczym – po dziś dzień kluczowym dokumentem jest w kwestiach gospodarczych podpisany w 1992 roku pomiędzy Polską a Ukrainą Traktat o dobrym sąsiedztwie. Dodatkowo do tych ważniejszych na dzień dzisiejszy można zaliczyć działania podejmowane w zakresie wymiany informacji podatkowych[30]. Warto również wymienić ostatnie inwestycje banku PKO BP w „Kredo Bank", zaangażowanie spółki Getin Holding w Idea Banku oraz towarzystwa ubezpieczeniowego PZU S.A. w PZU Ukraina. Wśród podmiotów sektora przemysłowego wymienić warto: inwestycje firm Barlinek (producent warstwowych podłóg drewnianych), Cersanit S.A. (grupa kapitałowa, działająca na międzynarodowym rynku płytek ceramicznych i kompleksowego wyposażenia łazienek), Polimex-Mostostal S.A. (firma inżynieryjno-budowlana), Śnieżka (producent farb), Can-Pack S.A. (producent opakowań metalowych), Inter-Groclin (przemysł samochodowy), Nowy Styl (firma meblarska), LPP S.A. (firma odzieżowa). Warto zaznaczyć, że w Ukrainie w ostatnich latach uregulowany został rynek ziemi, w tym gruntów rolnych, co jednoznacznie wpływa na poprawę klimatu inwestycyjnego Ukrainy. Mimo to, pojawia się wiele problemów uniemożliwiających inwestycje w tym państwie, m.in.: zły stan infrastruktury i niewielka liczba przejść granicznych, co prowadzi do długiego czasu oczekiwania na granicy, zwłaszcza w sytuacji przewozu ładunków, korupcja instytucji administracyjnych i sądowych, duża liczba ograniczeń pozataryfowych, związanych z dopuszczeniem importowanych towarów do obrotu na rynek – m.in. certyfikacji, atestów, przepisów weterynaryjnych itp. czy słaby poziom świadczenia usług administracyjnych dla biznesu[31].
- perspektywy w zakresie bezpieczeństwa – 14 września 2020 roku w Ukrainie zatwierdzono nową Strategię Bezpieczeństwa Narodowego, w której jedną z kluczowych zasad jest współpraca, definiowana jako „rozwijanie strategicznych stosunków z kluczowymi partnerami zagranicznymi, przede wszystkim z Unią Europejską i NATO oraz ich państwami członkowskimi, Stanami Zjednoczonymi Ameryki, pragmatyczną współpracę z innymi państwami i organizacjami międzynarodowymi w oparciu o interesy narodowe Ukrainy". W przytoczonej Strategii najważniejsze jest, że za priorytet uznaje się współpracę pomiędzy Ukrainą a Polską w dziedzinie bezpieczeństwa (co na przykład, nie było wymienione w poprzedniej przyjętej

[29] O. Vysochan, K. Vlodek, *Analiza relacji Polsko-Ukraińskich za prezydentury Wołodymyra Zełeńskiego: polityka, gospodarka, bezpieczeństwo, perspektywy rozwoju,* Fundacja Instytut Studiów Wschodnich, Warszawa 2020, s. 15–18.

[30] Wspólna Deklaracja Ministra Finansów Ukrainy i Ministra Finansów Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 28 sierpnia 2020 roku.

[31] Tamże, s. 25–27.

w 2015 roku). Zaobserwować można również zaangażowanie ukraińskich jednostek wojskowych, w tworzenie Grup Bojowych UE wraz z jednostkami innych państw członkowskich, co stanowi świadectwo zaangażowania Ukrainy w zapewnienie stabilności i bezpieczeństwa w regionie europejskim[32].

- perspektywy w zakresie energetyki – tutaj przede wszystkim znaczenie ma podpisane 31 sierpnia 2019 roku przez Polskę, Ukrainę i USA porozumienie o współpracy na rzecz wzmocnienia regionalnego bezpieczeństwa dostaw gazu ziemnego, którego celem jest wsparcie Ukrainy w uniezależnieniu się od dostaw gazu z Rosji. Na razie najwięcej w zakresie umowy zrobiła Polska, rozbudowując gazoport w Świnoujściu, budując Baltic Pipe, oraz ściągnięcia do Zatoki Gdańskiej pływającego terminala typu FSRU (*Floating Storage and Regasification Unit*)[33].

Pozytywna dynamika obrotów handlowych oraz inwestycyjnych pomiędzy sąsiadami, nawet w czasie pandemii COVID-19, sprzyja dalszemu rozwojowi polsko-ukraińskich relacji, zwłaszcza że UE jest obecnie głównym partnerem handlowym Ukrainy. Ważny jest również fakt, że pomimo dyskretnych zachęt ze strony Ukrainy oraz faktu, że państwo to jest w stanie konfliktu zbrojnego, kierunek ukraiński pozostaje ważny dla inwestorów z Polski.

Do tworzenia się współczesnych tendencji rozwojowych (oraz stosunków międzynarodowych) ogromne znaczenie mają więzi społeczne. Ich szybki, nieograniczony w obecnych czasach oraz dość żywiołowy rozwój, determinowany jest przez systemy polityczne i gospodarcze, umożliwiające nawiązywanie kontaktów międzyludzkich, a więc i migracje[34].

Na przestrzeni ostatnich lat zostały również stworzone liczne możliwości ułatwiające nawiązywanie kontaktów pomiędzy Polską i Ukrainą, zwiększające tym samym ruch graniczny, m.in.: koła gospodarcze, wspólne sfery biznesu i polityki Polski i Ukrainy, oraz przede wszystkim Polsko-Ukraiński Szczyt Gospodarczy w Rzeszowie, Forum Ekonomiczne Polska-Wschód w Krynicy, oraz wiele programów o charakterze regionalnym i współpracy pomiędzy konkretnymi miastami[35].

Obszar pogranicza jest więc beneficjentem różnego rodzaju środków (w tym wielu z UE) co w przyszłości powinno w zamyśle owocować zahamowaniem i odwróceniem niekorzystnych trendów demograficznych w regionie pogranicza, zwłaszcza po stronie ukraińskiej. Tutaj jednak ważne jest umiejętne i konsekwentne wykorzystanie dotacji i środków głównie na rzecz wspierania kapitału ludnościowego i społecznego w regionie[36].

---

[32] Tamże, s. 30–31.
[33] Tamże, s. 35–36.
[34] *Analiza sytuacji społeczno-gospodarczej pogranicza polsko-ukraińskiego,* USTAT, Rzeszów 2009, s. 5–6.
[35] M. Karapyta, *Wymiary aktywności samorządów lokalnych w obszarze współpracy transgranicznej*, Muzeum Historii Polski, Jarosław 2007, s. 52.
[36] Tamże, s. 22.

Powtarzającym się zjawiskiem na polsko-ukraińskim obszarze przygranicznym, jest również olbrzymia skala ruchu granicznego i nierejestrowanych wydatków, ponoszonych przez obywateli Ukrainy w RP. Największe natężenie tych procesów występuje w pasie do 50 km od granicy. Badania jednoznacznie wskazują, że Ukraińcy generują bardzo duży popyt w polskich regionach, przyczyniając się do rozwoju jej przedsiębiorczości. Skala tych wydatków jest więc na tyle duża, że stała się zauważalnym składnikiem bilansu płatniczego Polski[37].

Bibliografia

Analiza sytuacji społeczno-gospodarczej pogranicza polsko-ukraińskiego, USTAT, Rzeszów 2009.

Boryniak O., Walak M., *Partnerzy mimo przeszkód. Nowa odsłona w stosunkach polsko-ukraińskich*, ISM, Piotrków Trybunalski–Iwano Frankiwsk 2013.

Gorzelak G., Tucholska A., *Historyczno-kulturowe uwarunkowania rozwoju Polski i Ukrainy*, Scholar, Warszawa 2008.

Gwizdała J., *Perspektywy rozwoju i współpracy euroregionalnej na wschodnim pograniczu Polski*, „Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia" 2016, nr 1.

https://businessinsider.com.pl

https://warsawinstitute.org

https://www.rp.pl

Jakóbik W., *Polska polityka wschodnia. Energia na wschód. Polskie plany i ukraińska rzeczywistość*, Kolegium Europy Wschodniej im. Jana Nowaka-Jeziorańskiego, Wrocław – Wojnowice 2019.

Karapyta M., *Wymiary aktywności samorządów lokalnych w obszarze współpracy transgranicznej*, Muzeum Historii Polski, Jarosław 2007.

Kowalko B., *Wybrane problemy polsko-ukraińskiej współpracy transgranicznej*, „Barometr Regionalny" 2011, nr 2(24).

Kuspys P., *Współczesne stosunki polsko-ukraińskie 1991–2008*, Fundacja Instytut Studiów Strategicznych, Kraków 2009.

Makar J., *Współczesne stosunki ukraińsko-polskie w kontekście integracji europejskiej*, „Wschód Europy" 2016, nr 2.

Miszczuk A., *Wyzwania rozwojowe pogranicza polsko-ukraińskiego*, Norbertinum, Lublin 2017.

Nowakowski J.M., Kluczkowski J., *Polityka wschodnia Polski – raport*, Konferencja Ambasadorów RP, Warszawa 2019.

Pietrasiak M., Żakowski K., *Polityka zagraniczna Polski – 25 lat doświadczeń*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2016.

Pogranicze polsko-ukraińskie w liczbach – wybrane dane, GUS, Rzeszów, 2006.

Poliszuk L., *Osnowni priorytety spiwpraci ukrainśkych i pol'śkych rehioniow: realiji ta perspektywy*, „Ekonomicznyj czasopys – XXI" 2008.

Vysochan O., Vlodek K., *Analiza relacji polsko-ukraińskich za prezydentury Wołodymyra Zełeńskiego: polityka, gospodarka, bezpieczeństwo, perspektywy rozwoju*, Fundacja Instytut Studiów Wschodnich, Warszawa 2020.

[37] Tamże, s. 24.

Prawodawstwo

Traktat między Rzecząpospolitą Polską a Ukrainą o dobrym sąsiedztwie, przyjaznych stosunkach i współpracy, Warszawa, dnia 18 maja 1992 r. (Dz.U. z 1993 r., nr 125, poz. 573 ze zm.).

Ustawa z dnia 18 grudnia 1998 r. o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu (Dz.U. z 1998 r., nr 155, poz. 1016 ze zm.).

Wspólna Deklaracja Ministra Finansów Ukrainy i Ministra Finansów Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 28 sierpnia 2020 roku.

WOJSKA OBRONY TERYTORIALNEJ UKRAINY PRZED AGRESJĄ ROSJI W LUTYM 2022 ROKU

Andrzej ZAPAŁOWSKI[1]

Tocząca się obecnie w Ukrainie wojna i rola, jaką w niej odgrywa Obrona Terytorialna (dalej: OT) Ukrainy stanie się w przyszłości obszarem bardzo głębokich badań, zwłaszcza że pewne elementy systemu OT zostały zapożyczone z polskiego systemu OT, który nadal jest w fazie zmian organizacyjnych. Ważnym elementem wspomnianych badań będzie nie tylko struktura i uzbrojenie, ale przede wszystkim taktyka ich wykorzystania. Dodatkowym czynnikiem utrudniającym obecnie analizę wykorzystania OT w Ukrainie jest duże utajnienie rzeczywistego ich wykorzystania oraz dezinformacja związana z prowadzeniem operacji obronnej przez Ukrainę. Tym niemniej wstępna ocena OT Ukrainy tuż przed rozpoczęciem rosyjskiej agresji powinna dać nam odpowiedź z jednej strony, jaką rolę w systemie obrony państwa miała ona pełnić oraz jak uwarunkowania związane z dominującą w państwie rolą jednostek operacyjnych ograniczały bądź utrudniały jej rozwój.

Pierwsze wzmianki o budowie formacji OT pojawiły się w 2004 r., kiedy zatwierdzono nową Wojskową Doktrynę dla Ukrainy. Wiktor Możgin zwraca uwagę, że użyte wówczas sformułowanie „obrona terytorialna" nie odnosiło się do formacji obronnych, lecz do czynności, skierowanych na obronę terytorium państwa w sytuacjach zagrożenia. Niemniej ukazanie się Wojskowej Doktryny Ukrainy z 2004 r. wyznaczało punkt zwrotny, od którego zaczęto mówić o perspektywie obrony terytorialnej, uwzględniając lokalne oraz regionalne uwarunkowania[2].

Jednakże dopiero w zapisie ustawy „O obronie Ukrainy" z 2008 r. wskazano, iż w swoim założeniu OT miała być formacją wspomagającą jednostki operacyjne na terenach obwodów, gdzie je formowano. Zgodnie z art. 18 wspomnianego aktu prawnego obrona terytorialna miała być systemem ogólnopaństwowych działań o charakterze wojskowym, które będą realizowane w okresie wyjątkowego stanu i sprowadzają się do:

- obrony granic państwa;
- zapewnienia warunków stabilnego funkcjonowania instytucji państwowych, administracji wojskowej oraz strategicznej (operacyjnej) dyslokacji jednostek wojskowych;

---

[1] Dr hab. Andrzej Zapałowski, prof. URz, Uniwersytet Rzeszowski, Kolegium Nauk Społecznych, Instytut Nauk o Polityce. ORCID: 0000-0002-9581-0369.

[2] W. Możgin, *Proces transformacji ukraińskiej obrony terytorialnej w kontekście wojny w Donbasie*, „Przegląd Geopolityczny" 2020, nr 34, s. 123.

- ochrony obiektów infrastruktury krytycznej oraz innych obiektów infrastrukturalnych;
- zwalczania jednostek dywersyjnych oraz wywiadowczych innych państw, jak również przeciwdziałanie innym zmilitaryzowanym grupom, których działalność jest skierowana na destabilizację wewnętrznej sytuacji w państwie;
- wsparcia funkcjonowania instytucji państwowych w okresie stanu wyjątkowego (stanu zagrożenia)[3].

Sama organizacja OT w Ukrainie, podobnie jak wówczas innych rodzajów Sił Zbrojnych Ukrainy, nie była traktowana priorytetowo przez ówczesne władze, co doprowadziło do poważnych problemów systemowych i organizacyjnych. Priorytetem ówczesnych władz było inwestowanie w jednostki podległe Ministerstwu Spraw Wewnętrznych, które miały wspomagać rząd i zapewniać porządek społeczny.

Po wybuchu wojny na wschodzie Ukrainy w 2014 r. zaczęto formować pierwsze jednostki OT, które miały służyć jako wsparcie jednostek operacyjnych i funkcjonowały one w ich ugrupowaniu[4]. Organizowano je w oparciu o ustawę z dnia 17 września 2014 r., nr 1126-VII „O zatwierdzeniu ukazu Prezydenta Ukrainy »o częściowej mobilizacji«". We wspomnianym dokumencie nie było mowy wprost o OT, ale poza Siłami Zbrojnymi Ukrainy i Gwardią Narodową odnoszono się we wspomnianym dokumencie do mobilizacji innych formacji[5].

Zasadniczo ich organizacja wiązała się z funkcjonowaniem samorzutnie organizowanych przez stowarzyszenia i partie narodowe oddziałów ochotniczych, które funkcjonowały na pograniczu struktur OT i formacji pozarządowych. Początkowo były to bardziej oddziały samoobrony niż OT. Z czasem sformowano 43 bataliony OT, które w większości przyjmowały nazwy miejscowości, skąd pochodziła większość ich członków[6]. Same stany osobowe tych formacji były różnej wielkości i nierzadko wynosiły one pod względem liczebności tylko wzmocnione kompanie. Z czasem wspomniane pododdziały OT zostały włączone w skład Sił Zbrojnych Ukrainy bądź też w skład Gwardii Narodowej. Należy nadmienić, iż Gwardię Narodową Ukrainy w nowej formie organizacyjnej powołano na

[3] ЗАКОН УКРАЇНИ Про внесення змін до деяких законів України з питань оборони, https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/803-17#Text (dostęp: 28.03.2022 r.); W. Możgin, *Proces transformacji ukraińskiej obrony terytorialnej…,* s. 124.

[4] M. Gawęda, *Tuż przed mobilizacją? Obrona terytorialna Ukrainy*, https://defence24.pl/sily-zbrojne/tuz-przed-mobilizacja-obrona-terytorialna-ukrainy-analiza (dostęp: 22.01.2022 r.); A. Chowaniec, *Państwowe zmilitaryzowane służby Ukrainy i ich rola w realizacji obrony terytorialnej -próba charakterystyki*, „Ante Portas-Studia nad Bezpieczeństwem" 2016, nr 2(7), s. 301.

[5] ЗАКОН УКРАЇНИ Про затвердження Указу Президента України „Про часткову мобілізацію", https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1126-18#Text; https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/303/2014#n2 (dostęp: 28.03.2022 r.).

[6] W. Możgin, *Proces transformacji ukraińskiej obrony terytorialnej…,* s. 126.

podstawie ustawy „O Gwardii Narodowej Ukrainy" z 12 marca 2014 roku i miała liczyć w swoich złożeniach 60 tysięcy członków[7].

W dniu 30 kwietnia 2014 r. pełniący obowiązki szefa Administracji Prezydenta Ukrainy Serhij Paszynski ogłosił na konferencji prasowej, że powołano pierwszych siedem batalionów OT, mających zabezpieczać tyły wojsk walczących w Donbasie i przeciwdziałać rosyjskim prowokacjom. Za pierwszy sformowany batalion uważa się 24. Batalion OT, któremu nadano później nazwę „Ajdar". Formowane kolejne bataliony podległe były Siłom Zbrojnym Ukrainy i Ministerstwu Obrony, jak i szefom władz regionów, w których były tworzone[8].

Pod koniec 2014 roku nastąpiły zmiany w systemie OT Ukrainy. Utworzone bataliony OT w liczbie 33 zostały przeformowane w samodzielne bataliony piechoty zmotoryzowanej i przekazane do brygad Wojsk Lądowych. W związku ze zmianą podporządkowania pododdziałom OT przypisano następujące zadania: ochrona władz publicznych, samorządów, ważnych obiektów i łączności; rozmieszczenie i obsługa w punktach kontrolnych; walka z wrogimi siłami dywersyjnymi i rozpoznawczymi, antypaństwowymi nielegalnie sformowanymi grupami zbrojnymi i szabrownikami; utrzymanie bezpieczeństwa i porządku publicznego na danym terenie (dzielnica, miasto); organizacja ruchu oporu i (lub) oddziałów partyzanckich – w przypadku zajęcia obszaru odpowiedzialności przez wroga; eliminacja skutków katastrof naturalnych i spowodowanych przez człowieka w czasie pokoju[9].

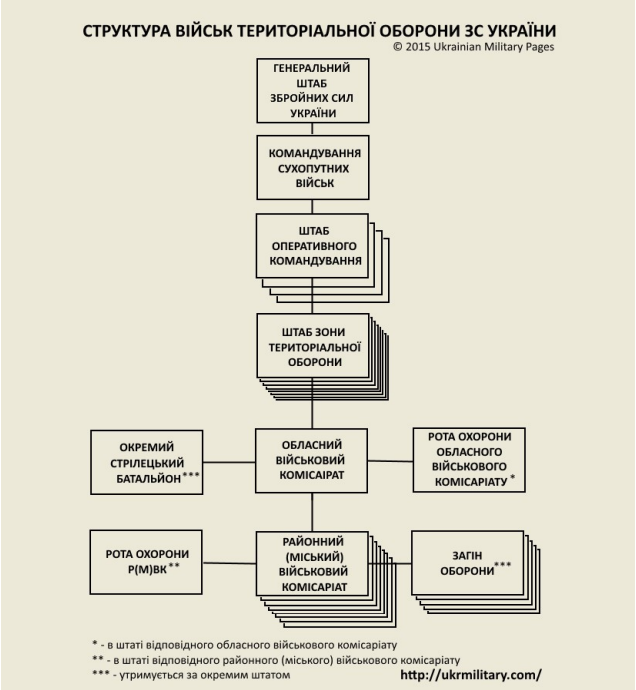
Samo założenie funkcjonowania OT w warunkach państwa ukraińskiego oparto o doświadczenia tego typu formacji istniejących w innych państwach europejskich, a z drugiej strony na doświadczeniach własnych związanych z wojną z tzw. republikami separatystycznymi w latach 2014/2015, gdzie tworzyła się ona także pod postacią tzw. batalionów ochotniczych. Istotnym czynnikiem, który je odróżniał od współczesnego modelu i wówczas zakładanego była właśnie organizacja w oparciu o podmioty społeczne, w tym stowarzyszenia nacjonalistyczne, a z drugiej w przytłaczającej większości działania nie na własnym terenie, gdzie zostały sformowane. Większość ochotników w tej formacji stanowili ochotnicy z zachodniej i środkowej części państwa, czyli spoza terytorium, gdzie prowadzono działania wojenne w Donbasie.

---

[7] *Ukraine creates National Guard ahead of Crimea vote*, https://www.bbc.com/news/world-europe-26558288 (dostęp: 28.03.2022 r.); *Ukrainian National Guard*, https://www.globalsecurity.org/military/world/ukraine/ng.htm (dostęp: 28.03.2022 r.).

[8] *Territorial Defense Battalions (BTrO/BTD)*, https://www.globalsecurity.org/military/world/ukraine/btro.htm, (28.03.2022 r.).

[9] *Структура військ територіальної оборони ЗС України*, https://www.ukrmilitary.com/2015/08/tro.html, (dostęp: 28.03.2022 r.); D. Jarnicki, *Komponent obrony terytorialnej (powszechnej) w potencjałach militarnych innych państw. Ujęcie ilościowo-organizacyjne*, „Bezpieczeństwo. Teoria i Praktyka" 2017, nr 3, s. 286.



Rys. 1. Struktura wojsk OT Ukrainy w 2015 roku

Źródło: *Структура військ територіальної оборони ЗС України*, https://www.ukrmilitary.com/2015/08/tro.html (dostęp: 28.03.2022 r.).

W następnych latach proces formowania kompanii i batalionów OT przybrał bardziej zorganizowaną formę, włącznie z cyklicznymi ćwiczeniami. Szacuje się, iż w latach 2016/17 w ewidencji wojskowej znajdowało się 423 428 osób przeznaczonych do służby w tej formacji. Osoby te miały być podzielone na bataliony (13 284 osoby), kompanie ochrony (75 988 osób) oraz pozostałe w różnych oddziałach obrony (334 165 osób)[10].

Sam proces formowania pierwszych brygad OT, którego to szczebla do tej pory nie było w Siłach Zbrojnych Ukrainy, rozpoczął się w 2018 r. na bazie skadrowanych batalionów piechoty w poszczególnych obwodach. Według założeń wspomniane bataliony (dwa do pięciu w zależności od obwodu) weszły w skład formowanych 25 brygad OT o niskim stopniu rozwinięcia na czas pokoju. Samą strukturę brygad OT oparto na systemie skadrowanych brygad zmechanizowanych jeszcze z czasów ZSRR. Według założeń poszczególna brygada miała składać się z sześciu batalionów, a w każdym batalionie zakładano po cztery kompanie. Dodatkowo miały one być wzmocnione kompanią wsparcia z plutonami karabinów maszynowych, przeciwpancernych oraz przeciwlotniczym. Istotnym elementem,

[10] M. Gawęda, *Tuż przed mobilizacją?...*

który zakładano miała być kompania przeciwdywersyjna składająca się z trzech plutonów oraz drużyny snajperów i karabinów maszynowych.

Brygada OT w swoim założeniu miała także posiadać dwie baterie moździerzy, pododdział inżynieryjno-saperski, łączności, logistyczny oraz punkt medyczny. Zakładano, iż w miarę możliwości brygada powinna posiadać na swoim wyposażeniu systemy przeciwlotnicze ZU-23-2 oraz moździerze 60 i 82 mm. Dodatkowo przeciwpancerne systemy kierowane. Oczywiście z uwagi na problemy finansowe Sił Zbrojnych Ukrainy do pododdziałów OT miały być kierowane niektóre systemy uzbrojenia wycofywane z wojsk operacyjnych. Dotyczyło to planów przekazania artylerii holowanej w postaci haubic o różnych kalibrach oraz transportery opancerzone systemu BTR. Zasadnicza część transportu dla pododdziałów OT miała pochodzić z mobilizowanych zasobów osób prywatnych i prawnych. Istotna zmiana w organizacji OT nastąpiła w 2020 r., kiedy to dowództwo OT umieszczono w strukturze dowództwa Wojsk Lądowych Ukrainy, a dla jego dowódcy przewidziano stopień generała[11].

Poszczególne brygady podporządkowano wówczas istniejącym dowództwom operacyjnym. I tak:

- dowództwu operacyjnemu „Zachód" podlegało 8 zon OT = 8 obwodów = = 8 brygad OT;
- dowództwu operacyjnemu „Północ" podlegało 7 zon OT = 7 obwodów = = 7 brygad OT;
- dowództwu operacyjnemu „Południe" podlegało 5 zon OT = 5 obwodów = = 5 brygad OT;
- dowództwu operacyjnemu „Wschód" podlegało 5 zon OT = 5 obwodów = = 5 brygad OT;
- samodzielny rejon OT tworzyła tzw. strefa okupowana, która istniała jedynie na papierze (2 zony – Sewastopol i Krym)[12].

Jak podaje we wspomnianym tekście Marcin Gawęda, w chwili obecnej wojska OT – formalnie jako Siły Obrony Terytorialnej – działają w ramach ustawy o obronie narodowej (totalnej) jako element powszechnego ruchu oporu i samodzielny rodzaj sił zbrojnych. Do wspomnianej reorganizacji struktur doszło w związku z rosyjskim zagrożeniem. W 2020 r. w dowództwie Wojsk Lądowych Sił Zbrojnych Ukrainy utworzono Dowództwo Obrony Terytorialnej, a ogólna liczebność kadry wojsk OT na czas pokoju określona została na 580 osób (sierżantów i oficerów). W dniu 1 stycznia 2022 r. wojska OT stały się samodzielnym rodzajem sił zbrojnych, a ich liczebność czasu pokoju zwiększono do 10 tys. osób kadry. Z końcem 2021 r. 25 brygadom OT zwiększono etaty kadrowe i z początkiem 2022 r. brygady podporządkowano Dowództwu Sił Obrony Terytorialnej.

---

[11] *Чим обіцяли озброїти територіальну оборону України?,* https://www.ukrmilitary.com/2021/02/tro-weapon.html (dostęp: 20.02.2022 r.).

[12] M. Gawęda, *Tuż przed mobilizacją?...*

Struktura OT w dniu rozpoczęcia rosyjskiej agresji wyglądała następująco (podaję za M. Gawędą):

- dowództwo obrony terytorialnej (Kijów);
- węzeł informacyjno-telekomunikacyjny dowództwa OT;
- pododdziały zabezpieczenia i bezpośredniego podporządkowania;
- Regionalne dowództwo „Zachód" (ukr. Zahid);
- węzeł informacyjno-telekomunikacyjny regionalnego dowództwa „Zachód";
- samodzielna kompania ochrony i obsługi regionalnego dowództwa „Zachód".

8 brygad OT + 8 batalionów strzeleckich.

- Regionalne dowództwo „Wschód" (ukr. Shid);
- węzeł informacyjno-telekomunikacyjny regionalnego dowództwa „Wschód";
- samodzielna kompania ochrony i obsługi regionalnego dowództwa „Wschód";

5 brygad OT + 5 batalionów strzeleckich.

- Regionalne dowództwo „Północ" (ukr. Piwnicz);
- węzeł informacyjno-telekomunikacyjny regionalnego dowództwa „Północ";
- samodzielna kompania ochrony i obsługi regionalnego dowództwa „Północ".

7 brygad OT + 7 batalionów strzeleckich.

- Regionalne dowództwo „Południe" (ukr. Piwdeń);
- węzeł informacyjno-telekomunikacyjny regionalnego dowództwa „Południe";
- samodzielna kompania ochrony i obsługi regionalnego dowództwa „Południe".
- 5 brygad OT + 5 batalionów strzeleckich.

Struktura samodzielnej brygady Sił OT na przykładzie brygady kijowskiej.

Struktura 112. Samodzielnej Brygady Obrony Terytorialnej (Kijów):

- dowództwo (sztab);
- sześć batalionów OT;
- kompania inżynieryjno-saperska;
- kompania walki przeciwdywersyjnej;
- kompania łączności;
- bateria moździerzy;
- kompania zabezpieczenia techniczno-materiałowego.

W grudniu 2021 r. zatwierdzono standardowe przepisy dotyczące sztabu strefy (zony) Obrony Terytorialnej, tym samym regulując zasady funkcjonowania sztabu strefy w czasie pokoju i wojny, określając jego przeznaczenie, podporządkowanie, zadania, funkcje i strukturę. Jak wspomniano, z dniem 1 stycznia 2022 r.

Siły Obrony Terytorialnej wyłączono ze składu Wojsk Lądowych SZU, tym samym czyniąc Siły OT odrębnym rodzajem sił zbrojnych. Dowódcą Sił OT został mianowany gen. Jurij Hałuszkin, wywodzący się z wojsk powietrznodesantowych. W styczniu 2022 r. prezydent Wołodymyr Zełeński zatwierdził „Doktrynę obrony terytorialnej", w której zawarto fundamenty funkcjonowania nowej OT: zasady wyszkolenia, wykonywania zadań, organizacji dowodzenia i współdziałania, wsparcia i zabezpieczenia sił i środków itp. Wprowadzono również doktrynalne różnice między istniejącymi jednostkami OT w poszczególnych obwodach, które mają się od siebie znacząco różnić. W momencie wybuchu wojny liczebność kadry sił OT wynosiła około 10 tys. osób. Liczebność czterech regionalnych dowództw (Dniepr, Czernihów, Odessa, Równe) to ok. 100 osób, liczebność sztabu brygady OT czasu pokoju to ok. 300–450 osób na kontrakcie, w zależności od liczby batalionów w brygadzie.

Rys. 2. OT Ukrainy – organizacja

Źródło: M. Gawęda, *Tuż przed mobilizacją?…*

Docelowo w siłach OT miało być około 150 batalionów, z których miano osiągnąć na czas wojny stany ilościowe około 130 tys. żołnierzy. Możgin podaje, iż założenia były znacznie większe, a mianowicie planowano, iż ogólna liczebność żołnierzy na pierwszym etapie formowania się OT powinna wynosić 80 tys. osób,

z kolei na drugim – 160 tys., a za 3–4 lata postanowiono zwiększyć liczebność tej formacji do 250 tys. osób[13].

Nie jest wykluczone, iż w związku z obecnie toczoną wojną siły OT znacznie przekroczyły założone stany, gdyż obserwuje się duży napływ ochotników do armii. Uzupełnianie przez ochotników stanów OT zostało unormowane w ustawie „O podstawach oporu narodowego" podpisanej przez prezydenta Ukrainy w dniu 28 lipca 2021 r. Uwzględnia ona właśnie możliwość uzupełnienia sił OT o oddziały ochotnicze przeznaczone do obrony przede wszystkim dużych miejscowości[14]. Jeszcze w dniu 25 marca 2021 r. w Strategii Bezpieczeństwa Wojennego Ukrainy prezydent wskazał, iż jednym z celów rozwoju Sił Zbrojnych Ukrainy będzie „rozwój obrony terytorialnej jako całościowego systemu, doskonalenie tego systemu w postaci odpowiedniego zarządzania oraz kompleksowe jego wsparcie[15]. Ponadto założono wprowadzenie zasady obrony powszechnej, choć w pierwotnej wersji była wpisana zasada obrony totalnej przez co złagodzono jego przekaz[16]. Wspomniana strategia opiera się na postanowieniach Strategii Bezpieczeństwa Narodowego Ukrainy, zatwierdzonej Dekretem Prezydenta Ukrainy z dnia 14 września 2020 r. pod nr 392. W celu reorganizacji sił Obrony Terytorialnej Rada Najwyższa Ukrainy uchwaliła zwiększenie liczebności sił zbrojnych o 11 tysięcy osób. Szacowano, że 10 tysięcy z tych żołnierzy miało być częścią obrony terytorialnej, a tysiąc – ruchu oporu. Wspomniana ustawa weszła w życie od 1 stycznia 2022 roku[17].

Jeszcze w styczniu 2022 r. w wielu batalionach OT widać było znaczne braki w umundurowaniu oraz w uzbrojeniu, co powodowało przymus ćwiczeń z wykorzystaniem atrap broni. Fotografia 1. pokazuje ćwiczenia ochotników do OT w rejonie Kijowa[18].

---

[13] W. Możgin, *Proces transformacji ukraińskiej obrony terytorialnej…,* s. 130.

[14] P. Zochowski, *Ukraina: przygotowana do obrony totalnej,* https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2021-12-21/ukraina-przygotowania-do-obrony-totalnej (dostęp: 25.03.2022 r.).

[15] УКАЗ ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ №121/2021, https://www.president.gov.ua/documents/1212021-37661 (dostęp: 25.03.2022 r.).

[16] P. Kost, *Obrona powszechna i kierunek na Zachód. Ukraina z nową Strategią Bezpieczeństwa Wojennego*, https://www.defence24.pl/obrona-powszechna-i-kierunek-na-zachod-ukraina-z-nowa-strategia-bezpieczenstwa-wojennego-analiza (dostęp: 25.03.2022 r.).

[17] О. Бодняк, *Верховна Рада схвалила створення Сил територіальної оборони,* https://zaxid.net/narodni_deputati_progolosuvali_za_stvorennya_sil_teritorialnoyi_oboroni_n1522565, (28.03.2022 r.); *Ukraiński parlament uchwalił stworzenie wojsk obrony terytorialnej,* https://kresy.pl/wydarzenia/regiony/ukraina/ukrainski-parlament-uchwalil-stworzenie-wojsk-obrony-terytorialnej/?utm_source=webpush&utm_medium=push&utm_campaign=753958 (dostęp: 28.03.2022 r.).

[18] *Młodzi Ukraińcy uczą się działań obronnych. „Musimy być gotowi na najgorsze"*, https://www.rmf24.pl/raporty/raport-wojna-z-rosja/news-mlodzi-ukraincy-ucza-sie-dzialan-obronnych-musimy-byc-gotowi,nId,5800222#crp_state=1 (dostęp: 29.01.2022 r.).

Fot. 1. Ćwiczenia żołnierzy OT w rejonie Kijowa, którzy są wyposażeni w atrapy karabinów

Źródło: *Młodzi Ukraińcy uczą się działań obronnych...*

Podobna sytuacja była w innych regionach kraju, gdzie żołnierze występowali w niepełnym wojskowym umundurowaniu. Na fotografii 2. widać to na ćwiczeniach w rejonie Charkowa, gdzie żołnierz jest ubrany w cywilne spodnie.

Fot. 2. Ćwiczenia żołnierzy OT w rejonie Charkowa

Źródło: *На Харківщині відбулись навчання військ територіальної оборони: до участі залучили 3500 бійців*, https://defence-ua.com/photo/na_harkivschini_vidbulis_navchannja_vijsk_teritorialnoji_oboroni_do_uchasti_zaluchili_3500_bijtsiv-118.html (dostęp: 28.03.2022 r.).

Duże braki w posiadanej broni osobistej dla obrony terytorialnej spowodowały, iż rząd Ukrainy uchwałą nr 1448 z dnia 29 grudnia 2021 r. zatwierdził prawo mówiące, iż osobista broń myśliwska i amunicja może być używana przez wszystkich członków ochotniczych formacji przy wykonywaniu zadań obrony terytorialnej. Zasadniczo nowe prawo dotyczy głównie osób, które będą wykonywały zadania na rzecz obrony terytorialnej w postaci ochrony obiektów, odpierania ataków przeciwnika. W tymże dniu rząd zatwierdził regulacje dotyczące dobrowolnego tworzenia oddziałów terytorialnych określając zasady ich tworzenia oraz liczbę[19].

W obecnych walkach na wschodzie Ukrainy biorą udział sformowane pododdziały OT, w tym 109. Samodzielna Brygada OT ze sztabem w Mariupolu, a w samym mieście sformowany i wyekwipowany 107. batalion tej brygady[20]. Tam też skierowano pułk OT „Azow". Oficjalnie są to dwa samodzielne bataliony, rozpoznawczy i rozpoznawczo-dywersyjny, czyli odpowiednio 225. i 226. batalion, sformowanej ad hoc w marcu 2021 r. 127. Brygady OT z Charkowa.

Dla systemu bezpieczeństwa Ukrainy sformowanie wojsk OT okazało się istotnym elementem przestrzennego rozwinięcia wojsk, gdyż przy tak dużej granicy lądowej z Rosją i Białorusią liczącej ponad 3 tys. km nie byłoby możliwości ryglowania granic samymi siłami wojsk operacyjnych i Gwardii Narodowej. Pomimo szkieletowego rozwinięcia OT na czas pokoju poprzez masowy napływ ochotników formacja w bardzo szybkim tempie się rozwinęła w pierwszych dniach wojny. Doświadczenia ukraińskie w zakresie walk pododdziałów OT będą zapewne implementowane do zmian systemu organizacyjnego w wielu armiach świata, w tym w Wojsku Polskim. Na szczególną uwagę zasługuje to, że w Ukrainie wystarczyło tylko kilka lat, aby usprawnić system funkcjonowania tej formacji.

---

[19] Постанова від 29 грудня 2021 р. № 1448, Про затвердження Порядку застосування членами добровольчих формувань територіальних громад особистої мисливської зброї та набоїв до неї під час виконання завдань територіальної оборони, https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-zatverdzhennya-poryadku-zastosuvannya-chlenami-dobrovolchih-formuvan-teritorialnih-gromad-osobistoyi-mislivskoyi-zbroyi-ta-naboyiv-do-neyi-i291221-1448?fbclid=IwAR1s-nNOvU6A7rrmxj01SuZovmGgANmq4KLvcaVkw_q-YzkFRyGkPPM7Tus (dostęp: 28.03.2022 r.); A. Widera, *Ukraina dopuszcza użycie broni osobistej do obrony kraju,* https://www.czas-wschodni.pl/art/wiadomosci/ukraina-dopuszcza-uzycie-broni-osobistej-do-obrony-kraju_8c118eba-9e92-487a-a3201c20103fbf55?fbclid=IwAR1d2RLtSZwAEOmJeX7EYvD6j_TYRZ-ZrN03ZuDAOni3iWz4B1mbU9mvZ6ck (dostęp: 28.03.2022 r.); *Кабмин разрешил бойцам Теробороны применять охотничье оружие во время боевых задач*, https://strana.today/news/372520-kabmin-razreshil-dobrovoltsam-teroborony-primenjat-okhotniche-oruzhie-dlja-boevykh-zadach.html (dostęp: 28.03.2022 r.).

[20] M. Gawęda, *Mariupol – bastion Ukrainy nad Morzem Azowskim. Znaczenie strategiczne i przebieg walk*, https://defence24.pl/siły-zbrojne/mariupol-bastion-ukrainy-nad-morzem-azowskim-znaczenie-strategiczne-i-przebieg-walk-analiza (dostęp: 25.03.2022 r.).

Bibliografia

Chowaniec A., *Państwowe zmilitaryzowane służby Ukrainy i ich rola w realizacji obrony terytorialnej – próba charakterystyki*, „Ante Portas-Studia nad Bezpieczeństwem" 2016, nr 2(7).

Gawęda M., *Mariupol – bastion Ukrainy nad Morzem Azowskim. Znaczenie strategiczne i przebieg walk*, https://defence24.pl/sily-zbrojne/mariupol-bastion-ukrainy-nad-morzem-azowskim-znaczenie-strategiczne-i-przebieg-walk-analiza (dostęp: 25.03.2022 r.).

Gawęda M., *Tuż przed mobilizacją? Obrona terytorialna Ukrainy*, https://defence24.pl/sily-zbrojne/tuz-przed-mobilizacja-obrona-terytorialna-ukrainy-analiza (dostęp: 22.01.2022 r.).

Jarnicki D., *Komponent obrony terytorialnej (powszechnej) w potencjałach militarnych innych państw. Ujęcie ilościowo-organizacyjne*, „Bezpieczeństwo. Teoria i Praktyka" 2017, nr 3.

Kost P., *Obrona powszechna i kierunek na Zachód. Ukraina z nową Strategią Bezpieczeństwa Wojennego*, https://www.defence24.pl/obrona-powszechna-i-kierunek-na-zachod-ukraina-z-nowa-strategia-bezpieczenstwa-wojennego-analiza (dostęp: 25.03.2022 r.).

Młodzi Ukraińcy uczą się działań obronnych. „Musimy być gotowi na najgorsze", https://www.rmf24.pl/raporty/raport-wojna-z-rosja/news-mlodzi-ukraincy-ucza-sie-dzialan-obronnych-musimy-byc-gotowi,nId,5800222#crp_state=1 (dostęp: 29.01.2022 r.).

Możgin W., *Proces transformacji ukraińskiej obrony terytorialnej w kontekście wojny w Donbasie*, „Przegląd Geopolityczny" 2020, nr 34.

Territorial Defense Battalions (BTrO/BTD), https://www.globalsecurity.org/military/world/ukraine/btro.htm (dostęp: 28.03.2022 r.).

Ukraine creates National Guard ahead of Crimea vote, https://www.bbc.com/news/world-europe-26558288 (dostęp: 28.03.2022 r.).

Ukrainian National Guard, https://www.globalsecurity.org/military/world/ukraine/ng.htm (dostęp: 28.03.2022 r.).

Ukraiński parlament uchwalił stworzenie wojsk obrony terytorialnej, https://kresy.pl/wydarzenia/regiony/ukraina/ukrainski-parlament-uchwalil-stworzenie-wojsk-obrony-terytorialnej/?utm_source=webpush&utm_medium=push&utm_campaign=753958 (dostęp: 28.03.2022 r.).

Widera A., *Ukraina dopuszcza użycie broni osobistej do obrony kraju,* https://www.czaswschodni.pl/art/wiadomosci/ukraina-dopuszcza-uzycie-broni-osobistej-do-obrony-kraju_8c118eba-9e92-487a-a3201c20103fbf55?fbclid=IwAR1d2RLtSZwAEOmJeX7EYvD6j_TYRZZrN03ZuDAOni3iWz4B1mbU9mvZ6ck (dostęp: 28.03.2022 r.).

Zochowski P., *Ukraina: przygotowana do obrony totalnej,* https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2021-12-21/ukraina-przygotowania-do-obrony-totalnej (dostęp: 25.03.2022 r.).

Бодняк О., *Верховна Рада схвалила створення Сил територіальної оборони,* https://zaxid.net/narodni_deputati_progolosuvali_za_stvorennya_sil_teritorialnoyi_oboroni_n1522565 (dostęp: 28.03.2022 r.).

ЗАКОН УКРАЇНИ Про внесення змін до деяких законів України з питань оборони, https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/803-17#Text (dostęp: 28.03.2022 r.).

ЗАКОН УКРАЇНИ Про затвердження Указу Президента України „Про часткову мобілізацію", https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1126-18#Text; https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/303/2014#n2 (dostęp: 28.03.2022 r.).

Кабмин разрешил бойцам Теробороны применять охотничье оружие во время боевых задач, https://strana.today/news/372520-kabmin-razreshil-dobrovoltsam-teroborony-primenjat-okhotniche-oruzhie-dlja-boevykh-zadach.html (dostęp: 28.03.2022 r.).

Постанова від 29 грудня 2021 р. № 1448, Про затвердження Порядку застосування членами добровольчих формувань територіальних громад особистої мисливської зброї

та набоїв до неї під час виконання завдань територіальної оборони, https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-zatverdzhennya-poryadku-zastosuvannya-chlenami-dobrovolchih-formuvan-teritorialnih-gromad-osobistoyi-mislivskoyi-zbroyi-ta-naboyiv-do-neyi-i291221-1448?fbclid=IwAR1s-nNOvU6A7rrmxj01SuZovmGgANmq4KLvcaVkw_q-Yz-kFRyGkPPM7Tus (dostęp: 28.03.2022 r.).

Структура військ територіальної оборони ЗС України, https://www.ukrmilitary.com/2015/08/tro.html (dostęp: 28.03.2022 r.).

УКАЗ ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ №121/2021, https://www.president.gov.ua/documents/1212021-37661 (dostęp: 25.03.2022 r.).

Чим обіцяли озброїти територіальну оборону України?, https://www.ukrmilitary.com/2021/02/tro-weapon.html (dostęp: 20.02.2022 r.).

KONTROLA PRZEWOZU TOWARÓW NIEBEZPIECZNYCH JAKO ELEMENT BEZPIECZEŃSTWA WEWNĘTRZNEGO PAŃSTWA NA TLE PRAWA MIĘDZYNARODOWEGO

Bolesław KURZĘPA[1]

Każdej doby po polskich drogach, torach kolejowych i rzekach przemieszczają się dziesiątki tysięcy samochodów, wagonów i statków przewożących towary niebezpieczne. I wbrew temu, co może nam się wydawać, wcale nie są to produkty o przeznaczeniu wojskowym. Najwięcej bowiem transportuje się paliw, gazów, różnych substancji chemicznych, które codziennie muszą być przewiezione do punktów sprzedaży detalicznej czy hurtowej, zakładów produkcyjnych, wyeksportowane poza granice naszego kraju itd., itd. Praktycznie bez tych towarów niemożliwa jest obecnie egzystencja społeczeństwa. Truizmem jest stwierdzenie, że ten rodzaj produktów stwarza poważne, czy w wielu przypadkach wręcz śmiertelne zagrożenie dla ludzi, mienia oraz środowiska. Jednak przewóz towarów niebezpiecznych jest koniecznością i nie da się zastąpić go lub wyeliminować. Pozostaje więc podejmowanie takich działań, które pozwolą – jeśli nie wyeliminować całkowicie – to przynajmniej zminimalizować ryzyko wystąpienia w jego trakcie wybuchu, wycieku czy innego uwolnienia się przewożonych substancji niebezpiecznych. Nie trzeba dodawać, że uwalniane produkty niebezpieczne stwarzają poważne zagrożenie nie tylko dla kierujących pojazdem, lokomotywą albo statkiem, ale również dla otoczenia, przez które przemieszczał się środek transportu z tego rodzaju substancjami. Problem ten pojawił się już w latach pięćdziesiątych XX wieku, wraz z gwałtownym rozwojem przemysłu chemicznego i transportu oraz lawinowo narastającą konsumpcją wyrobów chemii gospodarczej, rolnej i paliw itp. Prace nad zapewnieniem bezpieczeństwa przewozu omawianej grupy towarów szły dwukierunkowo. Z jednej strony starano się stworzyć takie środki transportu i urządzenia transportowe, które gwarantowałyby maksymalne zabezpieczenie przed wybuchem, wyciekiem czy też innym niekontrolowanym uwolnieniem się przewożonego towaru niebezpiecznego. Z drugiej natomiast strony opracowywano rozwiązania prawne, które pozwalałyby transport towarów niebezpiecznych wykonywać wyłącznie przez osoby odpowiednio przeszkolone, bezpiecznym sprzętem i przy spełnieniu określonych rygorów prawnych. Szybko

[1] Dr Bolesław Kurzępa, Politechnika Rzeszowska, Wydział Zarządzania, Zakład Prawa i Administracji. ORCID: 0000-0002-5130-1001.

okazało się jednak, że stworzone w poszczególnych krajach regulacje prawne uniemożliwiają lub w znacznym stopniu ograniczają przemieszczanie się wspomnianej kategorii towarów przez granice państwowe (eksport, import, tranzyt), z uwagi na różne wymogi prawne i techniczne obowiązujące w poszczególnych państwach. Jedynym zatem rozwiązaniem było przyjęcie pewnych wzorcowych regulacji prawnych w postaci umów międzynarodowych, do których mogły przystąpić zainteresowane państwa[2]. Tak też się stało i w okresie po drugiej wojnie światowej stworzonych zostało szereg tego rodzaju umów (konwencji) o charakterze światowym lub europejskim, które wyznaczały pewne standardy przewozu towarów niebezpiecznych, później powielane były w ustawodawstwie tych krajów, które przystąpiły do wspomnianych wyżej umów (konwencji). Jeżeli chodzi o aktualny stan prawny, to w zakresie przewozu towarów niebezpiecznych najważniejsze znaczenie mają następujące akty prawa międzynarodowego:

1) Konwencja o międzynarodowym lotnictwie cywilnym, podpisana w Chicago dnia 7 grudnia 1944 r.[3]
2) Umowa europejska dotycząca międzynarodowego przewozu drogowego towarów niebezpiecznych (ADR), sporządzona w Genewie dnia 30 września 1957 r. wraz ze zmianami obowiązującymi od dnia ich wejścia w życie w stosunku do Rzeczypospolitej Polskiej, ogłoszonymi we właściwy sposób[4],
3) Międzynarodowy morski kodeks towarów niebezpiecznych Międzynarodowej Organizacji Morskiej (IMO), stanowiący załącznik do Międzynarodowej konwencji o bezpieczeństwie życia na morzu, sporządzonej w Londynie dnia 1 listopada 1974 r. (SOLAS)[5] wraz z Protokołem z 1978 r. dotyczącym Międzynarodowej konwencji o bezpieczeństwie życia na morzu, sporządzonym w Londynie dnia 17 lutego 1978 r.[6],
4) Regulamin dla międzynarodowego przewozu kolejami towarów niebezpiecznych (RID), stanowiący załącznik C do Konwencji o międzynarodowym przewozie kolejami (COTIF), sporządzonej w Bernie dnia 9 maja 1980 r. wraz ze zmianami obowiązującymi od dnia ich wejścia w życie w stosunku do Rzeczypospolitej Polskiej, ogłoszonymi we właściwy sposób[7],
5) Umowa europejska dotycząca międzynarodowego przewozu śródlądowymi drogami wodnymi towarów niebezpiecznych (ADN), zawarta w Genewie dnia 26 maja 2000 r. wraz ze zmianami obowiązującymi od dnia ich

[2] Szerzej na ten temat: W. Kotowski, *Warunki przewozu towarów niebezpiecznych*. „Prokuratura i Prawo" 2015, nr 3, s. 138–171.
[3] Dz.U. z 1959 r. nr 35, poz. 212 i 214 ze zm.
[4] Dz.U. z 2011 r. poz. 641.
[5] Dz.U. z 2016 r. poz. 869 ze zm.
[6] Dz.U. z 1984 r. poz. 320 i 321.
[7] Dz.U. z 2007 r. poz. 674 ze zm.

wejścia w życie w stosunku do Rzeczypospolitej Polskiej, ogłoszonymi we właściwy sposób[8].

Jeżeli chodzi o Polskę, to wymienione wyżej akty prawne stanowiły podstawę (wzorzec) do przyjęcia krajowych rozwiązań w zakresie przewozu towarów niebezpiecznych w sferze transportu drogowego, kolejowego, lotniczego, żeglugi śródlądowej i morskiej. Bez wątpienia w praktyce najistotniejsze znaczenia ma ustawa z dnia 19 sierpnia 2011 r. o przewozie towarów niebezpiecznych[9], która reguluje zasady prowadzenia działalności w zakresie krajowego i międzynarodowego przewozu drogowego, koleją i żeglugą śródlądową towarów niebezpiecznych oraz organy i jednostki realizujące zadania związane z tym przewozem.

W myśl definicji legalnej zawartej w art. 2 pkt 4 ustawy, towarem niebezpiecznym jest materiał lub przedmiot, który zgodnie z ADR, RID lub ADN nie jest dopuszczony, odpowiednio: do przewozu drogowego, przewozu koleją lub przewozu żeglugą śródlądową albo jest dopuszczony do takiego przewozu na warunkach określonych w tych przepisach. Z kolei przewóz towarów niebezpiecznych oznacza każde ich przemieszczenie po drogach ogólnodostępnych, wagonem lub wodach śródlądowych, z uwzględnieniem postojów wymaganych podczas tego przewozu oraz czynności związanych z tym przewozem (art. 2 pkt 5–7 ustawy).

Kontrola podmiotów prowadzących szkolenia w zakresie przewozu towarów niebezpiecznych

Jednym z istotnych czynników wpływających na bezpieczeństwo przewozu towarów niebezpiecznych niewątpliwie jest kontrola kwalifikacji osób wykonujących przewóz towarów niebezpiecznych, jak też poszczególnych czynności związanych z ich przewozem. Jeżeli chodzi o kwalifikacje uczestników przewozu towarów niebezpiecznych, to oprócz osób bezpośrednio zaangażowanych w przewóz (np. kierowcy pojazdów lub inne osoby przewożące towary niebezpieczne), są też osoby prowadzące działalność związaną z przewozem towarów niebezpiecznych, tzn. eksperci ADN, doradcy ADR, RID, ADN, eksperci ADN ds. przewozu gazów, eksperci ADN ds. przewozu chemikaliów, doradcy ds. bezpieczeństwa przewozu towarów niebezpiecznych. Wszystkie te osoby muszą odbyć stosowny kurs i złożyć z wynikiem pozytywnym egzamin kończący odpowiedni kurs. Oczywiście każda taka osoba musi jeszcze spełniać wymogi formalne określone w ustawie o przewozie towarów niebezpiecznych. Końcowym efektem jest zaświadczenie ADR dla kierowcy, świadectwo eksperta ADN, świadectwo doradcy ADR, RID, ADN. Kursy w zakresie każdej z wymienionych dziedzin mogą być prowadzone wyłącznie przez podmioty, które spełniają wymogi zawarte w przepisach art. 50–53 ustawy. Jest to działalność regulowana w rozumieniu przepisów Prawo przedsiębiorców[10]. Ponieważ prowadzone przez nich kursy, a przede wszystkim

[8] Dz.U. z 2010 r., poz. 1537.
[9] Tekst jedn. Dz.U. z 2021 r., poz. 756.
[10] Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r., poz. 162).

poziom i sposób przekazywanej na tych kursach wiedzy, musi odpowiadać wymogom zawartych w przepisach ustawy oraz regulacjach ADR, RID i ADN, to wprowadzony został obowiązek kontroli podmiotów, które je prowadzą. Wynika to z treści art. 54 ust. 1 ustawy. Kontrolę przeprowadza marszałek województwa właściwy ze względu na miejsce prowadzenia kursu, a faktycznie czynności kontrolne wykonują upoważnieni przez niego pracownicy urzędu marszałkowskiego. W toku wykonywanych czynności kontrolnych osoba taka ma prawo żądania od podmiotu prowadzącego kursy i jego pracowników pisemnych lub ustnych wyjaśnień, okazania dokumentów i innych nośników informacji, udostępnienia wszelkich danych mających związek z przedmiotem kontroli, a także wstępu na teren podmiotu prowadzącego kursy, w tym do pomieszczeń, gdzie prowadzone są kursy, w dniach i godzinach, w których jest lub powinna być wykonywana przez niego działalność gospodarcza (art. 54 ust. 3 ustawy). W myśl art. 54 ust. 2 ustawy, kontrola może obejmować następujące zagadnienia:

1) spełniania przez podmiot prowadzący kursy warunków i wymagań dotyczących lokalu oraz możliwości przeprowadzenia ćwiczeń praktycznych, posiadania kadry na odpowiednim poziomie merytorycznym (wyższe wykształcenie, świadectwo doradcy) oraz ramowego programu kursu (art. 50 ust. 4 i 5 ustawy),
2) zgodności prowadzenia kursu z informacjami przekazywanymi marszałkowi województwa o terminie, czasie i miejscu kursu oraz harmonogramem zajęć, jak też listą uczestników kursu lub o odwołaniu kursu (art. 53 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy),
3) terminowości wydawania zaświadczeń uczestnikom kursu i składania wymaganych sprawozdań odpowiednim organom (art. 53 ust. 1 pkt 1–5 ustawy),
4) prawidłowości wydawania zaświadczeń o ukończeniu kursu,
5) prawidłowości przechowywania dokumentacji dotyczącej prowadzonych kursów.

Z przeprowadzonej kontroli sporządzany jest protokół, który zawiera m.in. opis wykonanych czynności kontrolnych oraz ustaleń faktycznych i opis stwierdzonych nieprawidłowości, jak też ich zakres. W końcowej jego części winno znaleźć się pouczenie kontrolowanego o przysługującym mu prawie zgłoszenia zastrzeżeń do protokołu oraz o prawie odmowy podpisania protokołu (art. 54 ust. 4 ustawy). Jeżeli w toku przeprowadzonej kontroli nie stwierdzono żadnych uchybień bądź naruszeń obowiązującego prawa, to na tym kontrola kończy się. Jeżeli natomiast efektem kontroli jest stwierdzenie naruszeń warunków wykonywania działalności w zakresie wymienionych wyżej w pkt 1–5, to wówczas marszałek województwa wzywa do ich usunięcia w wyznaczonym terminie (art. 54 ust. 5 ustawy). Marszałkowi województwa przysługuje też prawo do wydania decyzji administracyjnej o zakazie prowadzenia kursów. Może to nastąpić w razie rażącego naruszenia warunków wykonywania tego rodzaju działalności (art. 56 ust. 1

ustawy). Ustawodawca w art. 56 ust. 2 ustawy określił kategorie zachowań, które można uznać za rażące. Będzie nim:

1) złożenie nieprawdziwego oświadczenia o kompletności prawdziwości i danych zawartych we wniosku o wpis do rejestru podmiotów prowadzących kursy oraz o znajomości warunków prowadzenia kursów (art. 50 ust. 8 ustawy),
2) zatajenie karalności osoby fizycznej prowadzącej kursy za umyślne przestępstwo karne skarbowe, przestępstwo popełnione w celu osiągnięcia korzyści majątkowej lub przeciwko wiarygodności dokumentów bądź też o wszczęciu postępowania upadłościowego lub likwidacyjnego (art. 50 ust. 5 ustawy),
3) wydanie zaświadczenia o ukończeniu kursu osobie nieuprawnionej do jego otrzymania,
4) uniemożliwienie przeprowadzenia kontroli podmiotu prowadzącego kursy,
5) nieusunięcie w terminie naruszeń stwierdzonych podczas kontroli (art. 54, ust. 5 ustawy).

Decyzja o zakazie prowadzenia kursów podlega – z mocy prawa – natychmiastowemu wykonaniu, a ponadto marszałek województwa z urzędu wykreśla taki podmiot z rejestru podmiotów prowadzących kursy (art. 56 ust. 2a i b ustawy). Jeszcze jedną restrykcją w takiej sytuacji, która spada na wymieniony podmiot jest trzyletni okres (licząc od dnia wydania decyzji) do ponownego uzyskania wpisu do rejestru (art. 56a ustawy).

Przepisy w zakresie kontroli prowadzenia kursów są niewątpliwie bardzo restrykcyjne. Chodzi jednak o to, aby poziom kadr zatrudnionych w sektorze przewozów towarów niebezpiecznych był wysoki, co w oczywisty sposób wpływa na jakość wykonywanych później czynności przez osoby szkolone, a także na bezpieczeństwo przemieszczania się tych produktów.

Kontrola spełniania wymagań przez ciśnieniowe urządzenia transportowe

Niezwykle istotnym elementem środka transportowego używanego do przewozu towarów niebezpiecznych są ciśnieniowe urządzenia transportowe. Według definicji z art. 2 pkt 16 ustawy, urządzeniem transportowym jest urządzenie umieszczone w środku transportu lub trwale z nim połączone, wykorzystywane do przewozu towaru, w szczególności: cysterna, kontener, kontener do przewozu luzem, wagon – bateria, pojazd MEMU[11], wieloelementowy kontener do gazu

[11] Pojazd MEMU to jednostka lub pojazd z zamontowaną jednostką służące do wytwarzania materiałów wybuchowych z towarów niebezpiecznych, które nie są materiałami wybuchowymi i ładowania ich do otworów strzałowych. Jednostka taka składa się z cystern, kontenerów do przewozu luzem, aparatury do wytwarzania, pomp oraz związanego z nimi wyposażenia. MEMU może po-

(MEGC)[12], duży pojemnik do przewozu luzem (DPPL)[13]. Z kolei ciśnieniowym urządzeniem transportowym jest:

1) naczynie ciśnieniowe, w stosownych przypadkach jego zawory i inne wyposażenie, objęte działem 6.2 ADR, RID lub ADN,
2) zbiornik, pojazd – bateria, wagon – bateria, wieloelementowy kontener do gazu (MEGC), w stosownych przypadkach ich zawory i inne wyposażenie, objęte działem 6.8 odpowiednio ADR, RID i ADN

– jeżeli urządzenie określone w pkt 1 lub 2 jest używane zgodnie z odpowiednimi ADR, RID i ADN w transporcie gazów klasy 2, z wyłączeniem gazów lub przedmiotów mających w kodzie klasyfikacyjnym cyfry 6 i 7. oraz w transporcie niektórych towarów niebezpiecznych innych klas określonych w ustawie. Ciśnieniowe urządzenie transportowe obejmuje naboje gazowe (UN 2037), ale nie obejmują aerozoli (UN 1950), otwartych naczyń kriogenicznych, butli do aparatów oddechowych, gaśnic (UN 1044), ciśnieniowych urządzeń transportowych wyłączonych zgodnie z podrozdziałem 1.1.3.2 odpowiednio ADR, RID i ADN oraz ciśnieniowych urządzeń transportowych wyłączonych z zakresu stosowania zasad budowy i badań opakowań zgodnie z przepisami szczególnymi działu 3.3 odpowiednio ADR, RID i ADN (art. 2 pkt 18 ustawy).

Wymienione wyżej urządzenia przechodzą kontrolę spełniania wymagań, którą przeprowadza z urzędu albo na wniosek właściwy organ wyspecjalizowany:

1) wojewódzki inspektor transportu drogowego – w przypadku przewozu drogowego towarów niebezpiecznych,
2) Prezes Urzędu Transportu Kolejowego – w przypadku przewozu koleją towarów niebezpiecznych,
3) dyrektor urzędu żeglugi śródlądowej – w przypadku przewozu żeglugą śródlądową towarów niebezpiecznych.

---

siadać specjalne przedziały ładunkowe na materiały wybuchowe i przedmioty z materiałem wybuchowym w sztukach przesyłek. Pomimo tego, że definicja MEMU zawiera określenia „wytwarzania materiałów wybuchowych" i „ładowania ich do otworów strzałowych", wymagania dla MEMU mają zastosowanie wyłącznie do przewozu i nie obejmują wytwarzania materiałów wybuchowych i ładowania ich do otworów strzałowych.

[12] MEGC – *Miltiple-Element Gas Container* lub wieloelementowy kontener do gazu certyfikowany symbolem UN (UN MEGC) oznacza jednostkę składającą się z elementów połączonych ze sobą kolektorem i zamocowanych w ramie wraz z wyposażeniem obsługowym i konstrukcyjnym. Elementy kontenera do gazu stanowią butle, zbiorniki rurowe, wiązki butli, bębny ciśnieniowe oraz cysterny o pojemności większej niż 450 dm^3.

[13] Duży pojemnik do przewozu luzem (DPPL, z ang. *Intermediate Bulk Container*, IBC; inne jego nazwy to: paletopojemnik, tankpaleta, paletokontener, paletozbiornik lub też Mauser, Schutz i Mamor, od nazw producentów DPPL). Jest to standaryzowany przenośny plastikowy zbiornik umieszczony w metalowym koszu na palecie, służący do przewożenia i czasowego przechowywania płynów (zazwyczaj chemikaliów lub innych materiałów płynnych, które nie podlegają przepisom ADR, np. wody. DPPL wykonany jest z polietylenu wysokiej gęstości HDPE. Jego zaletą jest półprzezroczystość polietylenu, która pozwala na obserwację płynu w zbiorniku. Na przedniej ścianie zbiornika znajduje się skala w litrach i galonach. Zbiorniki zabarwione na czarno służą do przechowywania płynnych substancji światłoczułych.

Zakres kontroli obejmuje wprowadzone do obrotu ciśnieniowe urządzenia transportowe, prawidłowość ich oznakowania oraz dotyczącą ich dokumentację techniczną. Z przeprowadzonych czynności kontrolnych sporządzany jest protokół (art. 93 ustawy). Jeżeli w trakcie kontroli zostaną stwierdzone uchybienia, to właściwy organ wyspecjalizowany (w drodze decyzji), nakazuje zapewnić w określonym terminie zgodność ciśnieniowego urządzenia transportowego z wymaganiami lub warunkami określonymi w art. 70 ust. 1 ustawy albo wycofać urządzenie z obrotu. Powołany art. 70 ust. 1 ustawy stanowi, że producent lub jego upoważniony przedstawiciel, który poddał ciśnieniowe urządzenie transportowe lub proces jego wytwarzania ocenie zgodności z wymaganiami dotyczącymi tych urządzeń i potwierdził ich zgodność, sporządza deklarację zgodności oraz umieszcza znak zgodności П.

Po upływie terminu ustalonego w decyzji, organ przeprowadza kontrolę mającą na celu ustalenie, czy niezgodność została usunięta albo czy ciśnieniowe urządzenie transportowe zostało wycofane z obrotu. Jeśli organ uzna, że niezgodność nie ogranicza się wyłącznie do terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, to o fakcie tym informuje Komisję Europejską i pozostałe państwa członkowskie Unii Europejskiej. W sytuacji, gdy organ nie stwierdzi naruszeń lub niezgodności ciśnieniowego urządzenia transportowego z wymaganiami lub z warunkami określonymi w art. 70 ust. 1 ustawy, bądź też zostały one usunięte albo urządzenie zostało wycofane z obrotu lub postępowanie z innych przyczyn stało się bezprzedmiotowe, to wydawana jest decyzja o umorzeniu postępowania (art. 95 ust. 4 ustawy).

W razie nieusunięcia niezgodności, o której mowa była wcześniej, organ wydaje decyzję o ograniczeniu albo zakazie dalszego wprowadzenia do obrotu, transportu lub użytkowania ciśnieniowego urządzenia transportowego albo wydaje decyzję nakazującą wycofanie tego urządzenia z obrotu (art. 95 ust. 5 ustawy). W przypadku stwierdzenia, że ciśnieniowe urządzenie transportowe pomimo właściwego oznakowania, we właściwy sposób utrzymywanego i użytkowanego zgodnie z przeznaczeniem, może jednak stwarzać zagrożenie dla zdrowia, bezpieczeństwa osób, zwierząt domowych lub mienia, podczas transportu lub użytkowania, to wtedy wydaje decyzję o ograniczeniu albo zakazie dalszego wprowadzania do obrotu, transportu lub użytkowania kwestionowanego urządzenia albo wydaje decyzję nakazującą wycofanie tego urządzenia z obrotu (art. 95 ust. 6 ustawy).

O decyzjach wydanych na podstawie art. 95 ust 5 i 6 ustawy wojewódzki inspektor transportu drogowego (za pośrednictwem Głównego Inspektora Transportu Drogowego), Prezes Urzędu Transportu Kolejowego oraz dyrektor urzędu żeglugi śródlądowej (za pośrednictwem ministra właściwego do spraw żeglugi śródlądowej), są zobowiązani niezwłocznie poinformować Komisję Europejską (art. 95 ust. 7 ustawy). W razie uznania przez Komisję Europejską decyzji wydanych na podstawie art. 95 ust. 5 lub 6 ustawy za nieuzasadnione organ, który ją wydał stwierdza jej wygaśnięcie (art. 95 ust. 10 ustawy). Innym obowiązkiem organu wyspecjalizowanego jest niezwłoczne przekazanie Prezesowi Urzędu

Ochrony Konkurencji i Konsumentów kopii decyzji ostatecznych (prawomocnej) wydanych na podstawie art. 95 ust. 5 i 6 ustawy).

Jak z powyższych uwag wynika, kontrole prowadzone wojewódzkiego inspektora transportu drogowego, Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego oraz dyrektora urzędu żeglugi śródlądowej (właściwe organy wyspecjalizowane) w zakresie spełniania wymagań przez ciśnieniowe urządzenia transportowe mogą być niezwykle dotkliwe dla podmiotów zajmujących się ich obrotem i eksploatacją. Jednak celem kontroli jest zapewnienie bezpieczeństwa wszystkim, którzy znajdą się w polu oddziaływania przewożonych towarów niebezpiecznych.

Kontrola przewozu towarów niebezpiecznych

Oprócz omówionych wcześniej czynności kontrolnych, czynności kontrolne przewozu towarów niebezpiecznych mogą przeprowadzać jeszcze inne organy:

1) inspektorzy Inspekcji Transportu Drogowego – na drogach, parkingach oraz w miejscu prowadzenia działalności gospodarczej przez uczestnika przewozu towarów niebezpiecznych w zakresie przewozu drogowego,
2) upoważnieni pracownicy Urzędu Transportu Kolejowego – na obszarze kolejowym, bocznicach kolejowych oraz w miejscu prowadzenia działalności gospodarczej przez uczestnika przewozu w zakresie przewozu koleją,
3) upoważnieni pracownicy urzędów żeglugi śródlądowej – na statkach żeglugi śródlądowej, w portach i przystaniach oraz w miejscu prowadzenia działalności gospodarczej przez uczestnika w zakresie przewozu żeglugą śródlądową towarów niebezpiecznych,
4) funkcjonariusze Policji – na drogach i parkingach,
5) funkcjonariusze Straży Granicznej – na drogach i parkingach,
6) funkcjonariusze Służby Celno-Skarbowej – na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej,
7) żołnierze Żandarmerii Wojskowej – w zakresie przewozu towarów niebezpiecznych wykonywanego przez siły zbrojne (art. 99 ust. 1 ustawy).

Ponieważ prawidłowa ocena przewozu wymaga często współdziałania kontrolujących z innymi wyspecjalizowanymi podmiotami, ustawodawca dopuścił taką możliwość. Dotyczy to głównie towarów niebezpiecznych niestandardowych oraz warunków ich przewozu. Z przepisu art. 99 ust. 2 ustawy wynika, że osoby wymienione w pkt 1–7, przy przeprowadzaniu kontroli współdziałają w niezbędnym zakresie z upoważnionymi przedstawicielami:

1) organów dozoru jądrowego – w sprawach warunków przewozu materiałów promieniotwórczych,
2) Transportowego Dozoru Technicznego – w sprawach warunków technicznych i badań urządzeń transportowych przeznaczonych do przewozu drogowego, koleją i żeglugą śródlądową towarów niebezpiecznych, warunków technicznych i badań nadwozi pojazdów do przewozu luzem

towarów niebezpiecznych w przewozie drogowym, warunków technicznych i badań naczyń ciśnieniowych przeznaczonych do przewozu gazów, świadectwa dopuszczenia pojazdów do przewozu niektórych towarów niebezpiecznych (ADR), świadectwa doradcy do spraw bezpieczeństwa przewozu towarów niebezpiecznych w zakresie przewozu drogowego, przewozu koleją i przewozu żeglugą śródlądową,

3) Inspektoratu Wsparcia Sił Zbrojnych lub Wojskowego Dozoru Technicznego – w zakresie przewozu towarów niebezpiecznych wykonywanego przez siły zbrojne,
4) Inspekcji Ochrony Środowiska – w sprawach związanych z przestrzeganiem przepisów o ochronie środowiska,
5) Straży Ochrony Kolei – w sprawach związanych z przestrzeganiem przepisów porządkowych i dotyczących ochrony życia i zdrowia ludzi na obszarze kolejowym i w pojazdach kolejowych,
6) organów właściwych w sprawach warunków technicznych i badań opakowań towarów niebezpiecznych, badań, klasyfikacji oraz warunków dopuszczania do przewozu towarów niebezpiecznych (minister właściwy do spraw gospodarki),
7) warunków przewozu materiałów zakaźnych (minister właściwy do spraw zdrowia),
8) w pozostałych sprawach – minister właściwy do spraw transportu.

Osoby przeprowadzające kontrolę nie mogą wykonywać czynności doradcy do spraw bezpieczeństwa przewozu towarów niebezpiecznych (art. 99, ust. 4 ustawy).

Zakres kontroli obejmuje sprawdzenie zgodności wykonywanego przewozu z wymaganiami określonymi odpowiednio w ADR, RID lub ADN oraz w ustawie, stanu technicznego naczyń, opakowań, urządzeń transportowych służących do transportu towarów niebezpiecznych, stanu technicznego środka transportu użytego do przewozu, jego oznakowania i wyposażenia, przeszkolenia osób wykonujących przewóz oraz czynności związane z tym przewozem, a także wyznaczenia właściwego doradcy do spraw bezpieczeństwa przewozu towarów niebezpiecznych oraz dokumentów wymaganych przy tego rodzaju przewozie, a w szczególności zaświadczenia ADR.

Uprawnienia kontrolne Straży Granicznej i Policji obejmują: sprawdzenie zgodności wykonywanego przewozu z wymaganiami określonymi odpowiednio w ADR, RID lub ADN oraz w ustawie, stanu technicznego naczyń, opakowań, urządzeń transportowych służących do transportu towarów niebezpiecznych, stanu technicznego środka transportu użytego do przewozu, jego oznakowania i wyposażenia, jak też dokumentów wymaganych przy przewozie towarów niebezpiecznych, w szczególności zaświadczenia ADR. Natomiast funkcjonariusze Służby Celno-Skarbowej przeprowadzają kontrolę w zakresie sprawdzenia dokumentów wymaganych przy przewozie towarów niebezpiecznych (art. 100, ust. 1–3

ustawy). Jeżeli w trakcie kontroli stwierdzone zostanie niewywiązywanie się doradcy z obowiązków określonych w ustawie oraz odpowiednio w ADR, RID lub ADN, to wówczas osoby przeprowadzające kontrolę są zobowiązane przekazać niezwłocznie informację o stwierdzonych naruszeniach do Dyrektora Transportowego Dozoru Technicznego.

Podczas każdej kontroli, osoba ją przeprowadzająca obowiązana jest wypełnić w dwóch egzemplarza listę kontrolną oraz sporządzić protokół kontroli, z których jeden egzemplarz jest przekazywany kontrolowanemu, zaś drugi egzemplarz zachowują osoby przeprowadzające kontrolę i jest on przechowywany przez okres pięciu lat, licząc od dnia sporządzenia protokołu. W przypadku kontroli drogowej dokonywanej podczas odprawy granicznej protokół kontroli jest sporządzany tylko w sytuacji stwierdzenia naruszeń (art. 101 ustawy).

W razie stwierdzenia nieprawidłowości związanych z przewozem drogowym towarów niebezpiecznych, mających wpływ na bezpieczeństwo tego przewozu, osoba przeprowadzająca kontrolę jest obowiązana do podjęcia następujących działań:

1) uniemożliwić przekroczenie granicy środkiem transportu i jego wjazd na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, jeżeli środek transportu znajduje się w zasięgu terytorialnym przejścia granicznego,
2) podjąć czynności zmierzające do usunięcia środka transportu wraz z ładunkiem i zdeponowania go w miejscu postojowym umożliwiającym bezpieczne jego pozostawienie na koszt właściciela lub posiadacza środka transportu,
3) w stosunku do środków transportu należących do sił zbrojnych lub środków transportu, za które siły zbrojne są odpowiedzialne, podjąć czynności zmierzające do usunięcia środka transportu wraz z ładunkiem i zdeponowania go w jednostce wojskowej.

Kontrolowany środek transportu może zostać zwrócony uprawnionej osobie, po usunięciu nieprawidłowości i pokryciu kosztów związanych z jego usunięciem, postojem i czynnościami zabezpieczającymi (art. 102 ustawy). Stwierdzone w toku kontroli poważne lub powtarzające się naruszenia zagrażające bezpieczeństwu w przewozie drogowym towarów niebezpiecznych, dokonane przez pojazd lub przedsiębiorstwo z innego państwa członkowskiego Unii Europejskiej, muszą być zgłaszane przez Głównego Inspektora Transportu Drogowego właściwym organom państwa członkowskiego Unii Europejskiej, w którym pojazd lub przedsiębiorstwo są zarejestrowane (art. 103 ustawy). Wzory formularza listy kontrolnej i protokołu kontroli znajdują się w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 25 października 2019 r. w sprawie formularza listy kontrolnej i formularza protokołu kontroli[14].

[14] Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 25 października 2019 r. w sprawie formularza listy kontrolnej i formularza protokołu kontroli (Dz.U. z 2019 r., poz. 2302).

Podsumowanie

Analizując regulacje prawne dotyczące kontroli przewozu towarów niebezpiecznych można dojść do wniosku, że przepisy zawarte w ustawie z dnia 19 sierpnia 2011 r. są niezwykle restrykcyjne. Są to rzecz jasna normy administracyjne, których celem jest stworzenie prawnych ram bezpieczeństwa w tym sektorze transportu. Ponieważ jednak same tylko regulacje prawne nie gwarantują w sposób automatyczny bezpieczeństwa, stworzono system narzędzi służących ich przestrzeganiu i egzekwowaniu. To przede wszystkim wyspecjalizowane jednostki państwowe i samorządowe oraz ich wysoko wykwalikowani pracownicy, którzy codziennie dokonują kilku tysięcy kontroli pojazdów przewożących produkty niebezpieczne, miejsc ich załadunku, wyładunku i przechowywania, sprawdzenia aktualności i rzetelności dokumentów wymaganych od podmiotów zaangażowanych przy tego rodzaju przewozach. Efektem kontroli są ujawniane niedociągnięcia w pojazdach i urządzeniach transportowych służących do przemieszczania tego rodzaju towarów. To także świadomość podmiotów wykonujących przewozy o możliwości kontroli, co mobilizuje wielu spośród nich do dbania o poziom zatrudnionej przy przewozach kadry oraz stan techniczny używanych środków technicznych.

Sankcje za nieprzestrzeganie wymogów prawnych w tej sferze transportu, które pozostają w ręku kontrolujących, to nie tylko administracyjne kary pieniężne (w wysokości od 200 do 10 000 zł), ale również możliwość cofnięcia posiadanych przez przewoźnika uprawnień do wykonywania przewozu. Ta ostatnia sankcja jest o wiele bardziej dotkliwa od kary pieniężnej, gdyż nakłady na sprzęt do przewozu towarów niebezpiecznych i wyszkolenie pracowników są bardzo duże. Rzecz jasna, w razie stwierdzenia popełnienia wykroczenia lub przestępstwa z tym przewozem związanego, kontrolujący kierują wnioski o ukaranie do sądu lub zawiadomienie o możliwości popełnienia przestępstwa do organów ścigania. Wszystkie te środki mają bowiem zapobiegać niebezpieczeństwu wybuchu, zatrucia czy innego zdarzenia, jakie stwarza ten rodzaj przewozów.

Bibliografia

Kotowski W., *Warunki przewozu towarów niebezpiecznych*. „Prokuratura i Prawo” 2015, nr 3.

Prawodawstwo

Umowa Europejska dotycząca międzynarodowego przewozu śródlądowymi drogami wodnymi towarów niebezpiecznych (ADN), zawarta w Genewie dnia 26 maja 2000 r. (Dz.U. z 2010 r., nr 235, poz. 1537).

Oświadczenie Rządowe z dnia 23 marca 2011 r. w sprawie wejścia w życie zmian do załączników A i B Umowy europejskiej dotyczącej międzynarodowego przewozu drogowego towarów niebezpiecznych (ADR), sporządzonej w Genewie dnia 30 września 1957 r. (Dz.U. z 2011 r., nr 110, poz. 641).

Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 19 marca 2021 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o przewozie towarów niebezpiecznych (Dz.U. z 2021 r., poz. 756).

Ustawa z dnia 19 sierpnia 2011 r. o przewozie towarów niebezpiecznych (Dz.U. z 2011 r., nr 227, poz. 1367).

Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r., poz. 162).

Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 25 października 2019 r. w sprawie formularza listy kontrolnej i formularza protokołu kontroli (Dz.U. z 2019 r., poz. 2302).

FAŁSZOWANIE I USUWANIE OZNACZEŃ PRODUKTÓW JAKO ZAGROŻENIE DLA WIARYGODNOŚCI OBROTU GOSPODARCZEGO I BEZPIECZEŃSTWA KONSUMENTÓW

Agnieszka ŻYWICKA[1]

Wprowadzenie

Rozważania w niniejszym opracowaniu zogniskowane zostały wokół fałszerstwa rozmaitych oznaczeń produktów ze szczególnym uwzględnieniem fałszerstwa znaku CE, jako czynu karalnego, którego przedmiotem ochrony jest rzetelność i wiarygodność obrotu gospodarczego z punktu widzenia ochrony interesów nieprofesjonalnych uczestników tego obrotu – konsumentów. W opracowaniu zostanie przeprowadzona dogmatyczno-prawna analiza karnoprawnych regulacji zapewniających ochronę konsumenta – nabywcy towarów i urządzeń przed nierzetelnymi informacjami o jakości nabywanego produktu jako realizacja postulatu gwarantowania bezpieczeństwa produktów wprowadzanych do obrotu z perspektywy ochrony zdrowia konsumentów.

Oznaczenia produktów mają wyróżniać na rynku towar, jego właściwości i producenta oraz umożliwiać klientom ich identyfikację. Znak połączony z towarem odróżnia ten towar od towarów innego rodzaju, tworząc wyobrażenie stałej, wysokiej jakości towarów związanych z tym znakiem. Dla konsumenta informacje umieszczane na produktach stanowią gwarancję, że otrzymuje towar pewny, zweryfikowany przez rynek, posiadający konkretne cechy i właściwości. Tym samym oznaczenia produktów odgrywają istotną rolę w konsumenckim procesie decyzyjnym i są nośnikiem wielu informacji, które ułatwiają podejmowanie decyzji rynkowych[2]. Źródłem ochrony praw konsumentów, w sferze bezpieczeństwa produktów są w pierwszej kolejności przepisy administracyjnoprawne i cywilnoprawne, regulacja karnoprawna odgrywa tutaj rolę pomocniczą. Stworzenie efektywnej ochrony konsumentom w zakresie bezpieczeństwa produktów przy pomocy instrumentów administracyjnoprawnych i cywilnoprawnych dopełnia w najbardziej newralgicznych obszarach ochrona karnoprawna. Do takich obszarów zaliczają się fałszerstwa oznaczeń umieszczanych na produktach. Działania podważające

---

[1] Dr hab. Agnieszka Żywicka, prof. UJK, Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach, Instytut Nauk Prawnych. ORCID: 0000-0002-5789-8355.

[2] I. Sepioło-Junkowska, *Przestępstwa przeciwko oznaczeniom produktów* [w:] *System prawa handlowego,* t. 10, *Prawo karne gospodarcze*, red. R. Zawłocki, Warszawa 2018, s. 556.

wiarygodność towarów i wyrobów stanowią bowiem istotne zagrożenie dla konsumentów otrzymujących zniekształconą informację o produkcie, co może prowadzić finalnie nawet do narażenia ich zdrowia i życia, jeśli rezultatem owych czynności będzie wprowadzenie do obrotu produktu wykazującego cechy niebezpieczne.

W niniejszym opracowaniu dowodzeniu podlega teza, że polski system prawny zawiera kompleksowe rozwiązania karne zapewniające ochronę uczestników obrotu gospodarczego, w tym konsumentów w zakresie oznaczeń i informacji zamieszczanych na produktach – wykroczenia i przestępstwa gospodarcze kryminalizujące czyny fałszowania oznaczeń produktów. Wątpliwości budzi jednak dość łagodny wymiar kary przewidziany za czyny zabronione przeciwko oznakowaniu zgodności (znak CE), co stawia pod znakiem zapytania prewencyjny i odstraszający charakter tych środków, a tym samym ochronną funkcję tych przepisów (efektywność ochrony konsumentów).

Prawnokarna ochrona obrotu towarami – *ultima ratio* prawa karnego gospodarczego w odniesieniu do fałszowania i usuwania oznaczeń na produktach

Zagadnienie ochrony konsumentów w prawie karnym nie należy do często podnoszonych i analizowanych w polskiej literaturze[3], dlatego podjęcie rozważań na temat przestępstw i wykroczeń przeciwko oznaczeniom produktów w kontekście ochrony interesów konsumentów wymaga poczynienia kilku uwag na temat specyfiki prawa karnego gospodarczego, jego funkcji i zasad stosowania.

R. Zawłocki zauważa, że istotą prawa karnego gospodarczego są przepisy karne gospodarcze, które faktycznie oddziaływają na stosunki społeczno-gospodarcze[4]. W tym szczególnym kontekście można wskazywać na funkcje prawa karnego gospodarczego, wyrażające społeczno-gospodarcze cele ustanowienia i stosowania przepisów karnych gospodarczych. S. Skorupka z kolei stwierdza, że funkcje prawa karnego gospodarczego są tożsame z ogólnymi funkcjami całego materialnego prawa karnego[5]: ochronną, gwarancyjną, regulacyjną i kompensacyjną. Wskazane funkcje prawa karnego mogą być ujmowane i realizowane w różny sposób, w zależności od charakteru stosunków społecznych, do których odnosi się określona grupa przepisów karnych. Z uwagi na fakt, iż obrót gospodarczy stanowi specyficzny aspekt społecznej aktywności, dochodzi w tym zakresie do odpowiedniego modelowania funkcji prawa karnego, co uprawnia do odrębnej analizy funkcji prawa karnego gospodarczego[6]. Nie wdając się w szczegółowe kwestie na temat wszystkich funkcji skoncentrujmy się na nadrzędnej funkcji

[3] W. Jaroch, *Prawnokarna ochrona konsumentów*, PUG 2004, nr 2, s. 2 i n.
[4] R. Zawłocki, *Istota prawa karnego gospodarczego* [w:] *System prawa handlowego* t. 10: *Prawo karne gospodarcze*, red. R. Zawłocki, Warszawa 2018, s. 14.
[5] J. Skorupka, *Prawo karne gospodarcze. Zarys wykładu*, LexisNexis, Warszawa 2007, s. 19–21.
[6] R. Zawłocki, *Istota prawa karnego…,* s. 15.

prawa karnego – ochronnej. Ochrona obrotu gospodarczego jest podstawową funkcją przepisów karnych określających przestępstwa gospodarcze. Odnosi się ona w szczególności do ochrony stosunków gospodarczych, których przedmiotem jest wytwarzanie lub wymiana dóbr materialnych, lub usług w oparciu o określone (ustalone) normy i zasady. Prawo karne udziela ochrony stosunkom faktycznym (gospodarczym) poprzez sankcjonowanie i egzekwowanie naruszenia norm i zasad, które je regulują[7]. Ochrona odnosi się bezpośrednio do sfery uprawnień (interesów) uczestników obrotu gospodarczego, do których należy zaliczyć przedsiębiorców oraz konsumentów[8]. Przepisy kryminalizujące nieprawidłowe zachowania w obrocie towarami (wyrobami) mają na celu ochronę nie tylko konsumentów w jurydycznym znaczeniu[9] ale również pozostałych użytkowników i nabywców produktów, pośród których znajdziemy również profesjonalnych uczestników obrotu.

Ogniskując zainteresowania wokół interesów konsumenta należy zwrócić uwagę że ustawodawca bezpośrednio czyni przedmiotem bezpośredniej ochrony interesy konsumentów w kodeksie wykroczeń w rozdziale XV, który zawiera katalog karalnych zachowań wobec konsumenta, kwalifikując te czyny jako społecznie szkodliwe w randze drobnych oszustw[10]. Kodeks karny tylko pośrednio chroni interesy konsumentów kryminalizując fałszerstwo znakowania produktów. Wprawdzie obok kodeksu wykroczeń i kodeksu karnego niektóre inne ustawy zawierają przepisy karne, które mają wpływ na pozycję prawną konsumenta[11]. W doktrynie można spotkać pogląd, że owe regulacje znajdują zastosowanie w życiu codziennym nader rzadko z uwagi na względną bierność ich adresatów, jak również wyłączenie konsumenta z kręgu bezpośrednich wnioskodawców o ukaranie. A. Sadło-Nowak stwierdza, że sekwencje sankcji karnych przewidzianych w przepisach karnych mimo ich surowości są nieatrakcyjne dla konsumenta, gdyż nie zawierają obligatoryjnego naprawienia szkody.

Polemizując z powyższym stanowiskiem trzeba zwrócić uwagę na subsydiarny charakter prawa karnego gospodarczego. Obrót gospodarczy, w tym relacje przedsiębiorca – konsument i obowiązki informacyjne przedsiębiorcy, oparty jest przede wszystkim na systemie norm prawidłowego (dobrego i pożytecznego) gospodarowania osadzonych w regulacji cywilnoprawnej i administracyjnoprawnej jako podstawowej dla tych stosunków prawnych. Naruszenie tych norm rodzi

---

[7] K. Buchała, A. Zoll, *Polskie prawo karne*, Wydawnictwo Prawnicze PWN, Warszawa 1997, s. 12–13.

[8] R. Zawłocki, *Istota prawa karnego…,* s. 16–17.

[9] Zgodnie z art. 22(1) KC Za konsumenta uważa się osobę fizyczną dokonującą z przedsiębiorcą czynności prawnej niezwiązanej bezpośrednio z jej działalnością gospodarczą lub zawodową."

[10] Por. A. Sadło-Nowak, *Wykroczenia przeciwko interesom konsumenta (małe oszustwa)* [w:] *Przestępczość gospodarcza .Istota zjawiska. Zasady odpowiedzialności, mechanizmy przestępcze, i metody działania sprawców*, red. P. Łabuz, I. Malinowska, M. Michalski, T. Safjański, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2018, s. 260 in.

[11] Na przykład ustawa z dn. 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 1913).

głównie odpowiedzialność cywilnoprawną (odpowiedzialność odszkodowawcza) i administracyjnoprawną (sankcje administracyjnoprawne). Ochrona prawnokarna obrotu gospodarczego uzupełnia natomiast te sposoby ochrony prawnej dóbr właściwych dla gospodarki. Podstawą tej ochrony są przepisy karne gospodarcze, tj. przepisy określające przestępstwa gospodarcze. Odpowiedzialność karna z konieczności powinna opierać się na wskazanym systemie norm gospodarczych. Przepisy prawa karnego udzielają bowiem ochrony dobrom prawnym wskazanym oraz chronionym przez przepisy innych gałęzi prawa (gospodarczego).Oznacza, że normy te chronią dobra prawne w oparciu i w ścisłym związku z innymi normami prawnymi (obrotu gospodarczego), co musi być uwzględnione przy wskazaniu charakteru dobra prawnego oraz zamachu na to dobro[12]. Należy je zatem dekodować z innych regulacji prawnych dotyczących obrotu gospodarczego i przez pryzmat zasady subsydiarności oceniać ich adekwatność, przydatność i skuteczność. Słusznie zauważa Andrzej Mucha, że „dopiero wtedy otrzymujemy bowiem kompletną podstawę normatywną pozwalającą nam na rekonstrukcję sfery zakazanych i dozwolonych zachowań w obszarze szeroko rozumianego prawa gospodarczego, jak i w konsekwencji pozwalającą na rekonstrukcję płaszczyzny bezprawności tzw. przestępstwa gospodarczego. Prawo karne nigdy nie może być jedynym czynnikiem determinującym i wyznaczającym zakresy zachowań dozwolonych i zakazanych w sferze procesu gospodarowania. Jako co do istoty ciało obce dla procesu gospodarowania będzie miało wówczas charakter dysfunkcjonalny i przyczynić się może w takiej sytuacji do znacznego zakłócenia prawidłowego funkcjonowania zarówno procesów gospodarczych, jak i poszczególnych szczegółowych relacji interpersonalnych składających się na te procesy”[13].

Ogólne zasady podejmowania i prowadzenia działalności gospodarczej, która ma gwarantować uczciwość i rzetelność obrotu gospodarczego w sferze obrotu towarami wytyczają normy prawa gospodarczego (administracyjnoprawne i cywilnoprawne), które nakładają na przedsiębiorców wprowadzających do obrotu produkty wachlarz rozmaitych obowiązków informacyjnych. Generalny wzorzec w tym obszarze wyraża art. 21 ustawy z dnia 2 lipca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców, zgodnie z którym przedsiębiorca wprowadzający do obrotu towar na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej obowiązany jest do zamieszczania na tym produkcie odpowiednich informacji[14], gros szczególnych obowiązków przewidują również odrębne akty prawne. Celem tych przepisów jest urzeczywistnienie idei bezpieczeństwa obrotu gospodarczego oraz zagwarantowanie nabywcom (konsumentom) rozmaitych wyrobów transparentnych warunków poznania zarówno co do

[12] Podobnie R. Zawłocki, *Istota prawa karnego…,* s. 36–37.

[13] A. Mucha, *1.3. Problem właściwego określenia wzajemnych relacji zachodzących pomiędzy regulacjami z zakresu prawa cywilnego, administracyjnego i karnego jako porządkami prawnymi regulującymi procesy gospodarowania* [w:] *Struktura przestępstwa gospodarczego oraz okoliczności wyłączające bezprawność czynu w prawie karnym gospodarczym*, Warszawa 2013. https://sip.lex.pl/#/monograph/369277088/182062 (dostęp: 05.08.2021 r.).

[14] Art. 21 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r., poz. 161).

okoliczności (treści) zawieranych umów ale również cech, właściwości, sposobu używania oraz parametrów technicznych nabywanych produktów[15]. Regulacje karnoprawne mają wobec tego wzmacniać ochronę rzetelności i wiarygodności obrotu gospodarczego[16] oraz zapewniać ochronę interesów konsumentów poprzez kryminalizowanie czynów usuwania oznaczeń towarów i fałszowania znaków identyfikacyjnych. Aby ten cel został osiągnięty konieczne jest stosowanie adekwatnych (odpowiednio dotkliwych) do wagi naruszenia norm gospodarczych sankcji karnej, tak aby spełniała one zarówno funkcję prewencyjną jak i odstraszającą. Niezbędna jest w tym procesie wnikliwa i skonkretyzowana ocena skutków społecznych popełnionego naruszenia przy uwzględnieniu stopnia szkodliwości czynu.

Znak identyfikacyjny a oznaczenie CE

Podjęcie rozważań na temat przestępstw i wykroczeń przeciwko oznaczeniom produktów ze szczególnym uwzględnieniem fałszerstwa oznakowania CE (w kontekście ochrony interesów konsumentów), wymaga poczynienia kilku uwag na temat oznaczeń stosowanych na produktach, w tym przybliżenia istoty znaku identyfikacyjnego, znaku jakości i znaku CE. Zgodnie ze *Słownikiem języka polskiego* znakiem jest to, co ma informować o czymś przez wywołanie określonych skojarzeń, zaś oznaczyć to tyle, co nałożyć na coś znak, opatrzyć coś znakiem, zaznaczyć[17]. Prawodawca nie formułuje definicji legalnej znaku identyfikacyjnego, zatem funkcjonują różne definicje tego pojęcia w doktrynie i orzecznictwie. Znak identyfikacyjny to znak odróżniający określony dany towar lub urządzenie od innych[18]. Odróżniająca funkcja znaku będzie spełniona, gdy uzasadnia on przekonanie, że pochodzi od tego, kto jest uprawniony do oznakowania nim towaru lub urządzenia i wprowadzania tak oznakowanego towaru lub urządzenia do obrotu[19]. Oznaczenia wyróżniające towar lub urządzenie mogą określać np. jego pochodzenie (geograficzne, wskazanie producenta lub importera), przeznaczenie produktu (np. oleju jako silnikowego lub opałowego), jego właściwości (zawartość alkoholu w napoju lub metalu szlachetnego w biżuterii), cechy indywidualizujące pojedynczy egzemplarz (numer silnika), jego charakter (np. produkt wytwarzany metodą ekologiczną), szczególne cechy (np. prawo do oznaczania świadectwem jakości CE) czy funkcje produktu (jego istotne cechy użytkowe, np. kosmetyk, produkt leczniczy, produkt medyczny)[20].

---

[15] Ustawa z dn. 30 maja 2014 r. o prawach konsumenta (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 287).
[16] J. Skorupka, *Prawo*…, s. 21.
[17] https://sjp.pwn.pl/szukaj/ZNAK.html (dostęp: 09.08.2021 r.).
[18] J. Wojciechowski, *Kodeks karny. Komentarz, orzecznictwo*, Warszawa 1997, s. 543.
[19] O. Górniok, *Prawo karne gospodarcze. Komentarz*, Warszawa 1997, s. 89.
[20] E. Hryniewicz-Lach, *Inne przestępstwa przeciwko obrotowi gospodarczemu* [w:] *System prawa karnego, Przestępstwa przeciwko mieniu i gospodarcze,* red. R. Zawłocki t. 9, Warszawa 2015, s. 756; M. Bojarski, J. Giezek, Z. Sienkiewicz, *Prawo karne*, Warszawa 2004, s. 529.

Zdaniem E. Hryniewicz-Lach „Znak identyfikacyjny w rozumieniu art. 306 k.k. nie musi (…) czynić z niego zindywidualizowanego przedmiotu oznaczonego co do tożsamości (jak to ma miejsce np. przy numerze identyfikacyjnym pojazdu). Wystarczające jest, by wyróżniał dany towar lub urządzenie spośród innych podobnych poprzez wskazanie na pewne jego swoiste cechy (jak ma to miejsce np. przy znaku towarowym)”[21]. Poczynione ustalenia prowadzą do wstępnego wniosku, że w prezentowanym ujęciu oznaczenie CE spełnia kryteria znaku identyfikacyjnego. Dokonanie pełnych ustaleń wymaga jeszcze przeprowadzenia analizy czynności sprawczych przestępstwa z art. 306 k.k., do których ustawodawca zalicza usuwanie, podrabianie i przerabianie znaku identyfikacyjnego i dokonanie subsumcji stanu faktycznego dotyczącego fałszerstwa znaku CE. Podrabianie znaku polega na tworzeniu imitacji znaku identyfikacyjnego poprzez nadawanie produktowi oznaczeń, których wcześniej (jako produkt oryginalny) nie posiadał, w sposób mający wywołać wrażenie, że pochodzą one od uprawnionego wystawcy[22]. Przerabianie zaś to modyfikacja istniejących, oryginalnych oznaczeń produktu, dokonana przez osobę nieupoważnioną[23].

Znak CE stanowi deklarację producenta, że wyrób wprowadzany do obrotu spełnia wymagania zharmonizowane określone w aktach unijnego prawodawstwa zharmonizowanego. Normy dotyczą one różnych kategorii wyrobów – między innymi urządzeń elektrycznych (w tym sprzętu elektronicznego i AGD), zabawek, środków ochrony indywidualnej, materiałów budowlanych, maszyn i wind. Tylko te wyroby, dla których istnieją wymagania określone normatywnie powinny zostać poddane ocenie zgodności i oznaczone znakiem CE. Właściwe znaczenie znaku CE umieszczanego na wyrobach, to deklaracja producenta, że po przeprowadzeniu stosownej procedury oceny zgodności, jego wyrób spełnia obowiązujące na terenie Unii Europejskiej wymagania dotyczące danej kategorii wyrobu[24]. Znak CE potwierdza, że produkt został poddany procedurom oceny zgodności z zasadniczymi wymaganiami uregulowanymi w dyrektywach. Nie jest to równoznaczne z gwarancją bezpieczeństwa, nie można bowiem wykluczyć przypadków, że mimo zastosowania procedur, wyroby w trakcie użytkowania będą wykazywać cechy niebezpieczne. Zarówno zasady znakowania produktów i przede wszystkim nadzór nad przestrzeganiem wymogów prawnych w zakresie bezpieczeństwa produktów osadzone zostały w regulacji administracyjnoprawnej, normującej nie tylko wymagania w zakresie wprowadzania produktów do obrotu, ale również sankcje

[21] E. Hryniewicz-Lach, *Inne przestępstwa…* s. 530.

[22] Tak SN w wyroku z dnia 3.01.2002 r., III KKN 519/99, Prok. i Pr.-wkł. 2002, nr 10, poz. 3.

[23] Wyrok SN z dnia 3.01.2002 r., III KKN 519/99, Prok. i Pr.-wkł. 2002, nr 10, poz. 3, R. Zawłocki [w:] *Kodeks karny. Komentarz. Część szczególna*, t. II, red. A. Wąsek, Warszawa 2006, s. 78; I. Sepioło-Junkowska, *Prawo karne gospodarcze, System prawa handlowego*, t. 10, red. R. Zawłocki, Warszawa 2018, s. 560.

[24] Skrót „CE” należy tłumaczyć jako: „Conformité Européenne” (zgodność europejska) i oficjalnie oznacza on zgodność danego wyrobu z wymaganiami prawodawstwa zharmonizowanego.

administracyjne nakładane przez organy nadzoru w sytuacji stwierdzenia naruszeń[25]. Instrumentem prawnym zapewniającym w pierwszej kolejności bezpieczeństwo produktów znakowanych znakiem CE jest nadzór rynku skoordynowany na poziomie unijnym i państwowym. Zgodnie z rozporządzeniem 765/2008 (WE)[26] realizacja czynności nadzoru rynku została powierzona krajowym organom administracji publicznej w państwach członkowskich. Weryfikowanie spełniania zasadniczych wymogów przez produkty znajdujące się w obrocie i eliminowanie z rynku produktów niebezpiecznych, dokonywane w wyniku czynności podejmowanych w ramach nadzoru przez właściwe organy administracji służy ochronie konsumentów. W niektórych okolicznościach regulacja administracyjnoprawna jest jednak niewystarczająca i wymaga wzmocnienia regulacją karnoprawną, będzie to miało miejsce we wszystkich tych przypadkach, w których przedmiotem zamachu jest wiarygodność i rzetelność obrotu gospodarczego, dokonywanego poprzez podrabianie, przerabianie lub nieuprawnione posługiwanie się oznaczeniem CE.

Czyny przeciwko oznaczeniom jakości produktów w regulacjach karnych a fałszerstwo znaku CE

Czyny karalne skierowane przeciwko oznaczeniom produktów, których rodzajowym przedmiotem ochrony jest prawo do informacji oraz inne szeroko rozumiane interesy konsumentów zostały poddane odpowiedzialności wykroczeniowej w art. 136k. w.[27] i karnej w art. 306 k.k.[28]. Ogólnie rzecz ujmując przepisy te kryminalizują zachowania sprowadzające się do bezprawnej ingerencji w oznaczenia towarów i urządzeń. Fałszowanie oznaczeń na produktach jak również usuwanie tych oznaczeń z perspektywy konsumentów godzi w wiarygodność produktów, wprowadzając w błąd co do rzeczywistych właściwości tych produktów. Fałszowanie i usuwanie oznaczeń skutkuje bowiem zniekształceniem informacji o obiektywnych parametrach produktów, a przez to narusza prawo konsumenta do informacji. Co istotne, opisane działanie może również generować ryzyko wprowadzania do obrotu produktów niebezpiecznych – niespełniających wymogów określonych w administracyjnoprawnych regulacjach, w sytuacji gdy fałszowanie dotyczy oznaczeń określających cechy bezpieczeństwa wyrobów (np. fałszowanie znaku jakości produktu itp.). Tym sposobem zagrożone jest nie tylko prawo do rzetelnej

[25] Polski prawodawca przedmiotowe kwestie unormował w ustawie z dnia 30 sierpnia 2002 r. o systemie oceny zgodności (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r., poz. 1344) oraz ustawie z dnia 13 kwietnia 2016 r. o systemach oceny zgodności i nadzoru rynku (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r. poz. 5).

[26] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 765/2008 z dnia 9 lipca 2008 r. ustanawiające wymagania w zakresie akredytacji i nadzoru rynku odnoszące się do warunków wprowadzania produktów do obrotu i uchylające rozporządzenie (EWG) nr 339/9 (Dz. Urz. UE z 13.08.2008 r., L218/13).

[27] Ustawa z dnia 21 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r., poz. 281).

[28] Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks Karny (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r., poz. 1023).

informacji ale również pośrednio bezpieczeństwo użytkowników, gdyż zniekształcenie informacji o właściwościach produktu może powodować, że do rąk konsumentów mogą trafiać wyroby wykazujące cechy niebezpieczne, których używanie może narażać na niebezpieczeństwo ich zdrowie i życie. Przedmiotem ochrony wymienionych wyżej przepisów są zatem zasady uczciwego obrotu gospodarczego przed usuwaniem oryginalnych oznaczeń i ich fałszowaniem oraz ochrona interesów konsumentów[29].

Przechodząc do analizy działań, których dopuszczenie się skutkuje odpowiedzialnością karną lub wykroczeniową oraz warunków tej odpowiedzialności konieczne jest wskazanie czynności sprawczych stanowiących znamiona czynów zabronionych. Prawodawca stypizował czynność sprawczą polegającą na usunięciu z towarów przeznaczonych do sprzedaży utrwalonych na nich oznaczeń określających cenę, termin przydatności do spożycia lub datę produkcji, jakość lub ilość nominalną, gatunek lub pochodzenie w randze wykroczenia (art. 136 k.w.). Karalna jest zarówno czynność polegająca na usuwaniu z towarów przeznaczonych do obrotu oznaczeń (art. 136 § 1 k.w.), jak również wprowadzanie do sprzedaży produktów, z których zostały usunięte oznaczenia (art. 136 § 2 k.w.). Przyjęta konstrukcja skutkuje zagrożeniem sankcją dla wszystkich podmiotów uczestniczących w łańcuchu sprzedaży (producent, dystrybutor, sprzedawca, pośrednik) a nie tylko dla sprzedawcy oferującego konsumentom produkty. Wykroczenie z art. 136 § 1 k.w. ma bowiem charakter powszechny, jego podmiotem może być nie tylko przedsiębiorca ale również zatrudniony przez niego pracownik, czy jakakolwiek inna osoba pozostająca poza formalnymi strukturami przedsiębiorstwa dopuszczająca się czynności podrobienia lub przerobienia oznaczeń na towarze przeznaczonym do sprzedaży[30]. Czyn typizowany w art. 136 § 2 k.w. ma wprawdzie charakter indywidualny, krąg podmiotów obejmuje wyłącznie osoby „przeznaczające" towary do obrotu[31], co będzie oznaczało przedsiębiorcę zajmującego się sprzedażą towarów czyli w zasadzie wszystkie podmioty profesjonalne wprowadzające produkty do obrotu. Winę można tutaj przypisać również producentom i dystrybutorom przygotowujących produkt do sprzedaży. Podmiotem wykroczenia stypizowanego w tym artykule będzie zatem przedsiębiorca. Warunkiem *sine qua non* jest przeznaczenie produktu do sprzedaży. Tym samym nie dojdzie do realizacji znamion wykroczenia, gdy ktoś najpierw usunie oznaczenia z towarów, które nabył dla siebie, a następnie podejmie decyzję o ich sprzedaży[32].

---

[29] L. Wilk, *Ochrona prawna obrotu gospodarczego*…, odmiennie: E. Hryniewicz-Lach, W. Zalewski, *System prawa karnego*…, s. 751–752.

[30] Por. M. Zbrojewska [w:] *Kodeks wykroczeń. Komentarz, wyd. II*, red. T. Grzegorczyk, Warszawa 2013, art. 136. https://sip.lex.pl/#/commentary/587263701/140549 (dostęp: 05.08.2021); M. Mozgawa [w:] M. Budyn-Kulik, P. Kozłowska-Kalisz, M. Kulik, M. Mozgawa, *Kodeks wykroczeń. Komentarz,* wyd. II, Warszawa 2009, art. 136. https://sip.lex.pl/#/commentary/587232065/89786 (dostęp: 05.08.2021).

[31] Podobnie: M. Zbrojewska [w:] *Kodeks wykroczeń. Komentarz,* wyd. II...

[32] Tak: M. Mozgawa [w:] M. Budyn-Kulik, P. Kozłowska-Kalisz, M. Kulik, M. Mozgawa, *Kodeks wykroczeń. Komentarz,* wyd. II…; A. Michalska-Warias [w:] *Kodeks wykroczeń. Komentarz*

Art. 306 k.k. wprowadza ochronę oznaczeń produktów kryminalizując w randze występku czyny polegające na fałszowaniu znaków identyfikacyjnych, daty produkcji lub daty przydatności towaru lub urządzenia. Przedmiotem ochrony tego przestępstwa są zasady uczciwego obrotu gospodarczego oraz interesy konsumentów[33]. W doktrynie nie ma zgody co do intensywności ochrony konsumentów. Zdaniem M. Bojarskiego przepis ten w sposób pośredni zabezpiecza interes konsumentów[34]. L. Wilk twierdzi natomiast , że przepis ten tworzy bezpośrednią ochronę dla konsumentów szeroko rozumianych, tj. zarówno finalnych, jak i pośredniczących, a także osób użytkujących nabyte towary lub urządzenia[35]. Z drugim poglądem koresponduje stanowisko prezentowane w judykaturze. Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 3 stycznia 2002 r. wypowiedział się, że „ Przepis art. 306 k.k. jako przedmiot ochrony przyjmuje prawidłowość obrotu gospodarczego i (bezpośrednio) ochronę interesów konsumenta"[36]. Z kolei w wyroku z dnia 5 stycznia 2004 r. Sąd Najwyższy podzielił powyższy pogląd uznając, iż „ Przedmiotem ochrony art. 306 k.k. jest nie tylko obrót gospodarczy, lecz także bezpieczeństwo obrotu towarami i urządzeniami między podmiotami nieprofesjonalnymi oraz bezpieczeństwo korzystania z tych przedmiotów"[37]. Przedmiotem czynności wykonawczych przestępstwa z art. 306 k.k. są szczególne oznaczenia produktu lub urządzenia, takie jak: oznaczenia identyfikujące dany rodzaj sprzętu, pozwalające odróżnić dany wyrób od innych wyrobów tego samego rodzaju będących w obrocie[38].

Przestępstwo z art. 306 k.k. jest zbliżone do wykroczenia z art. 136 k.w. Zakresy obu tych przepisów pokrywają się jedynie częściowo. Dotyczy to jedynie zachowania polegającego na usuwaniu daty produkcji lub daty przydatności towaru do spożycia. Oba te zachowania stanowią tylko przestępstwo z art. 306 k.k., a nie wykroczenie z art. 136 k.w. Podrobienie lub przerobienie wymienionych oznaczeń stanowi również tylko przestępstwo z art. 306 k.k. Z wykroczeniem natomiast mamy do czynienia w wypadku usunięcia oznaczeń innych niż wymienione w art. 306 k.k., a więc oznaczenia ceny, terminu przydatności do spożycia lub daty produkcji, jakości lub ilości nominalnej, gatunku lub pochodzenia towaru. W tym zakresie oba przepisy nie zachodzą na siebie[39].

---

aktualizowany, red. T. Bojarski, LEX/el. 2021, art. 136. https://sip.lex.pl/#/commentary/587841876/639316 (dostęp: 05.08.2021).

[33] L. Wilk, *6. Fałszowanie oznaczeń towarów i urządzeń* [w:] *Ochrona prawna obrotu gospodarczego*, red. S. Kalus, Warszawa 2011, https://sip.lex.pl/#/monograph/369238930/233326 (dostęp: 05.08.2021).

[34] M. Bojarski [w:] *Kodeks karny. Komentarz,* wyd. V, red. M. Filar, Warszawa 2016, art. 306. https://sip.lex.pl/#/commentary/587611311/503570 (dostęp: 05.08.2021 r.).

[35] L. Wilk, *6. Fałszowanie oznaczeń towarów i urządzeń* [w:] *Ochrona prawna…*

[36] Wyrok SN z dnia 3 stycznia 2002 r., III KKN 519/99. LEX nr 55367, por. też postanowienie SN z 19.03.2003 r., III KKN 207/01, OSNK 2003, Nr 1, poz. 580.

[37] Wyrok SN z dnia 5 stycznia 2004 r., III KKN 181/03. Lex nr 84453.

[38] Wyrok SA we Wrocławiu z 27.11.2013 r., II AKa 175/13.

[39] M. Bojarski [w:] *Kodeks karny. Komentarz, wyd. V*, red. M. Filar, Warszawa 2016, art. 306…

Sprawcą przestępstwa fałszowania znaków identyfikacyjnych może być każdy, jest to przestępstwo powszechne. W doktrynie można spotkać jednak pogląd, że umieszczenie przestępstwa w kodeksie karnym w rozdziale „Przestępstwa przeciwko obrotowi gospodarczemu", nakazuje zawęzić krąg możliwych podmiotów przestępstwa do osób zbywających towary jako podmioty gospodarcze lub pracowników tych podmiotów. Posiadacz towaru lub urządzenia, niebędący profesjonalnym uczestnikiem obrotu gospodarczego, nie jest takim podmiotem nawet wtedy, kiedy przerabia znak identyfikacyjny z zamiarem wprowadzenia towaru do obrotu cywilnoprawnego[40]. Odmienne stanowisko na temat warunków i granic odpowiedzialności za przestępstwo z art. 306 k.k. prezentuje Sad Najwyższy Jego zdaniem wyrażonym w uchwale z dnia 26 września 2002 r. „wywodzenie szczególnych cech podmiotu przestępstwa z jego umiejscowienia w kodeksie karnym (w określonym jego rozdziale), oznacza niczym nieuzasadnione przyznanie pierwszeństwa pozajęzykowym metodom wykładni"[41]. W wyroku z dnia 5 stycznia 2004 r. Sąd Najwyższy utrzymał powyższy pogląd uznając, że „przyjęcie powszechnego charakteru tego przestępstwa „nie przekreśla uznania obrotu gospodarczego za przedmiot jego ochrony". Określone przestępstwo może natomiast naruszać nie tylko jedno dobro prawne. Treść tytułu rozdziału części szczególnej kodeksu karnego wskazuje wówczas jedynie dobro chronione wszystkimi przepisami zamieszczonymi w danym rozdziale, pomijając zbliżone lub inne – obok głównego – przedmioty ochrony"[42].

Opisane wyżej zachowania sprawcze można również rozpatrywać pod kątem dopuszczenia się przez sprawcę czynu nieuczciwej konkurencji penalizowanego na gruncie tej ustawy. Ochronę oznaczeń produktów przewiduje art. 25 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji[43], który penalizuje zachowanie polegające na wprowadzaniu w błąd co oznaczenia produktu. Czynnością sprawczą wykroczenia jest mylące oznaczanie produktu lub nie umieszczanie takiego oznaczenia, przy czym warunkiem odpowiedzialności sprawcy jest wprowadzenie nabywcy w błąd i narażenie na szkodę. M. Mozgawa zauważa, że „nie wystarczy więc samo narażenie klienta na niebezpieczeństwo wprowadzenia w błąd, konieczne jest, aby w świadomości klienta powstało niezgodne z rzeczywistością wyobrażenie o towarze lub usłudze"[44]. Błąd może dotyczyć przekazywania informacji o różnych cechach produktu zarówno jego właściwościach, skaldzie, pochodzeniu, sposobie wykonania, informowaniu o ryzyku związanym z używaniem produktu. W literaturze wskazuje się, że zachowanie się sprawcy wykroczenia z art. 25 ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji jest zbliżone do zachowania sprawcy przestępstwa z art. 306 k.k. i wykroczenia z art.

[40] Tamże; wyrok SN z 5 stycznia 2004 r., III KK 181/03, Prok. i Pr.-wkł. 2004, nr 9, poz. 6.
[41] I KZP 25/02 – OSNKW 2002, z. 11–12, poz. 94.
[42] Wyrok SN z dnia 5 stycznia 2004 r., III KKN 181/03. Lex nr 84453.
[43] Tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 1913.
[44] M. Mozgawa [w:] *Ustawa o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji. Komentarz*, red. Szwaja, Warszawa 2019, s. 45.

136 k.w., przy czym nie są one tożsame. Sprawcą wykroczenia z art. 25 ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji jest zasadniczo producent, który oznaczając towar lub go nie oznaczając chce wprowadzić klienta w błąd, by zachęcić go do zakupienia tego towaru. W przypadku art. 136 kodeksu wykroczeń sprawcą wykroczenia najczęściej będzie sprzedawca, który chce pozbyć się towarów przeterminowanych, w złym gatunku albo złej jakości. Natomiast podmiotem przestępstwa z art. 306 k.k. może być każdy; ma ono bowiem charakter powszechny. Najczęściej jednak sprawcami tych przestępstw będą uczestnicy obrotu gospodarczego, w tym producenci i sprzedawcy[45].

Na gruncie problemu podejmowanego w niniejszym opracowaniu kluczowe jest ustalenie dopuszczalności zastosowania art. 136 k. w. lub art. 306 k.k. dla ochrony znaku ce przed działaniami polegającymi na jego fałszowaniu. W tej kwestii dominuje pogląd, że do realizacji znamion wykroczenia określonego w art. 136 § 1 k. w. prowadzi jedynie usunięcie wskazanych w tym przepisie oznaczeń, tj. oznaczeń określających cenę, termin przydatności do spożycia, datę produkcji, jakość, ilość nominalną, gatunek lub pochodzenie. Usunięcie jakiegokolwiek innego oznaczenia nie powoduje odpowiedzialności z art. 136 k.w.. W prezentowanym ujęciu znak CE nie stanowi znaku jakości wobec tego nie występuje prawna możliwość uznania fałszerstwa tego znaku za wykroczenie kwalifikowane z art. 136 k.w. Dyskusyjna jest również kwalifikacja znaku CE jako znaku identyfikacyjnego, a tym samym możliwość objęcia ochroną z art. 306 k.k. jego fałszerstwa.

Fałszowanie znaku CE sprowadza się do działań dwojakiego rodzaju. Podmiot może zamieszczać na produkcie oznaczenie CE mimo braku uprawnień lub umieszczać znak podobny do tego znaku. Znamiona fałszerstwa wypełnia zachowanie opisane w drugim przypadku. Regulacje karnoprawne chroniące znak CE przed czynami fałszowania zawarte zostały w ustawie z dnia 30 sierpnia 2002 r. o systemie oceny zgodności. Ustawodawca unormował te czyny w randze wykroczeń W świetle art. 47 tej ustawy „Kto umieszcza na wyrobie znak podobny do oznakowania zgodności, mogący wprowadzić w błąd użytkownika, konsumenta lub dystrybutora tego wyrobu, podlega grzywnie". Przewidziana ochrona nie jest wystarczająca z uwagi na łagodny wymiar kary. Opisane zachowanie wypełnia znamiona przestępstwa z art. 306 k.k. i mogłoby być kwalifikowane w randze występku. Czyn ten należałoby wówczas oceniać w kumulacji z art. 286 §1 k.k. ponieważ uprawniony podmiot (producent, dystrybutor, jednostka notyfikowana) nakładając na produkt wprowadzany do obrotu gospodarczego podobne oznaczenie do znaku CE dopuszcza się jego podrobienia, przez co wprowadza w błąd nabywców w celu osiągniecia korzyści majątkowej. Słusznie zauważa przy tym E. Hryniewicz-Lach, że takie zachowanie należy rozpatrywać także pod kątem poświadczenia nieprawdy co do okoliczności mającej znaczenie prawne kwalifi-

[45] R. Zakrzewski, *Ochrona obrotu gospodarczego w nowym kodeksie karnym*, PUG 1997, nr 11, s. 2, https://sip.lex.pl/#/publication/151008367/zakrzewski-ryszard-ochrona-obrotu-gospodarczego-w-nowym-kodeksie-karnym?cm=URELATIONS (dostęp: 06.08.2021 r.).

kowane z art. 271 §1 k.k.[46]. Oznaczeniu CE towarzyszy również deklaracja zgodności, którą wystawia uprawniony podmiot. Jeżeli wyrób nie spełnia wymagań określonych w normach zharmonizowanych jego zachowanie należy uznać za potwierdzenie nieprawdy w przedmiotowym dokumencie. Odpowiedzialności wykroczeniowej podlegają również zachowania polegające na wprowadzaniu do obrotu wyrobu niezgodnego z zasadniczymi wymaganiami (art. 45 ustawy o systemie oceny zgodności), umieszczaniu oznakowania zgodności na wyrobie, który nie spełnia zasadniczych lub szczegółowych wymagań albo dla którego producent lub jego upoważniony przedstawiciel nie wystawił deklaracji zgodności (art. 46 ustawy), wprowadzaniu do obrotu wyrobu podlegającego oznakowaniu zgodności bez wymaganego oznakowania (art. 47a ustawy) oraz umieszczaniu oznakowania zgodności na wyrobie, który nie podlega temu oznakowaniu lub wprowadza do obrotu takiego wyrobu (art. 47b ustawy). Wszystkie czyny zagrożone są jedynie karą grzywny. Z uwagi na to, że ocena zgodności dotyczy bardzo dużej grupy rozmaitych produktów o różnym przeznaczeniu wymiar kary przewidziany za przestępstwo przeciwko oznaczeniu CE jest zbyt łagodny nie spełnia funkcji prewencyjnej i ochronnej.

Podsumowanie

Oznaczenia umieszczane na produktach są nośnikiem informacji dla konsumentów o istotnych cechach tych produktów co do sposobu ich użytkowania, efektywności ekologicznej, spełniania norm technicznych, składu i procesu produkcji etc. Oznaczenie często przesądza o podjęciu decyzji nabycia konkretnego produktu przez konsumenta. Fałszowanie oznaczeń na wyrobach godzi zatem w wiarygodność produktów i ich producentów, wprowadzając w błąd nabywców. Podrabianie znaku CE może nawet prowadzić do zagrożenia zdrowia i życia użytkowników, jeżeli będzie zamieszczone na wyrobie niespełniającym zasadniczych wymagań a wykazującym przy tym cechy niebezpieczne. Z uwagi na chroniony interes ustawodawca powinien przyjąć surowsze kary, za czyny fałszowania oznaczenia CE aby zapobiegać takim zachowaniom. W aktualnym stanie prawnym ochrona znaku CE przed fałszowaniem nie jest unormowana w prawidłowy sposób. Analiza przepisów karnych w analizowanej sferze pozwala konstatować, że system prawny zawiera wprawdzie kompleksowe rozwiązania karne zapewniające ochronę uczestników obrotu gospodarczego, w tym konsumentów w zakresie oznaczeń i informacji zamieszczanych na produktach, jednak w odniesieniu do znaku zgodności aktualne przepisy nie zawierają skutecznych rozwiązań zapewniających należyty poziom ochrony. Kara grzywny nie realizuje w tym przypadku funkcji prewencyjnej. Podsumowaniem przeprowadzonych rozważań jest postulat *de lege ferenda* o wprowadzenie do polskiego systemu karnego kar o wyższym stopniu surowości za czyny przeciwko oznaczeniu CE, co najmniej kary ograniczenia wolności.

[46] E. Hryniewicz-Lach, *Inne przestępstwa przeciwko…,* s. 755.

Bibliografia

Bojarski M. [w:] *Kodeks karny. Komentarz,* wyd. V, red. M. Filar, Warszawa 2016, art. 306, https://sip.lex.pl/#/commentary/587611311/503570 (dostęp: 05.08.2021 r.).

Bojarski M., Giezek J., Sienkiewicz Z., *Prawo karne*, Warszawa 2004.

Buchała K., Zoll A., *Polskie prawo karne*, Warszawa 1997.

Górniok O., *Prawo karne gospodarcze. Komentarz*, Warszawa 1997.

Hryniewicz-Lach E., *Inne przestępstwa przeciwko obrotowi gospodarczemu* [w:] *System prawa karnego, Przestępstwa przeciwko mieniu i gospodarcze,* red. R. Zawłocki, t. 9, Warszawa 2015.

https://sjp.pwn.pl/szukaj/ZNAK.html (dostęp: 09.08.2021 r.).

Jaroch W., *Prawnokarna ochrona konsumentów*, PUG 2004, nr 2.

Michalska-Warias A. [w:] *Kodeks wykroczeń. Komentarz aktualizowany*, red. T. Bojarski, LEX/el. 2021, art. 136. https://sip.lex.pl/#/commentary/587841876/639316 (dostęp: 05.08. 2021 r.).

Mozgawa M. [w:] M. Budyn-Kulik, P. Kozłowska-Kalisz, M. Kulik, M. Mozgawa, *Kodeks wykroczeń. Komentarz,* wyd. II, Warszawa 2009, art. 136. https://sip.lex.pl/#/commentary/587232065/89786 (dostęp: 05.08.2021).

Mozgawa M. [w:] *Ustawa o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji. Komentarz*, red. Szwaja, Warszawa 2019.

Mucha A., 1.3. *Problem właściwego określenia wzajemnych relacji zachodzących pomiędzy regulacjami z zakresu prawa cywilnego, administracyjnego i karnego jako porządkami prawnymi regulującymi procesy gospodarowania* [w:] *Struktura przestępstwa gospodarczego oraz okoliczności wyłączające bezprawność czynu w prawie karnym gospodarczym*, Warszawa 2013, https://sip.lex.pl/#/monograph/369277088/182062 (dostęp: 05.08.2021 r.).

Sadło-Nowak A., *Wykroczenia przeciwko interesom konsumenta (małe oszustwa)* [w:] *Przestępczość gospodarcza. Istota zjawiska. Zasady odpowiedzialności, mechanizmy przestępcze, i metody działania sprawców*, red. P. Łabuz, I. Malinowska, M. Michalski, T. Safjański, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2018.

Sepioło-Junkowska I., *Przestępstwa przeciwko oznaczeniom produktów* [w:] *System prawa handlowego,* t. 10, *Prawo karne gospodarcze*, red. R. Zawłocki, Warszawa 2018.

Sepioło-Junkowska I., *Prawo karne gospodarcze, System prawa handlowego*, t. 10, red. R. Zawłocki, Warszawa 2018.

Skorupka J., *Prawo karne gospodarcze. Zarys wykładu*, Warszawa 2007.

Wilk L., *6. Fałszowanie oznaczeń towarów i urządzeń* [w:] *Ochrona prawna obrotu gospodarczego*, red. S. Kalus, Warszawa 2011, https://sip.lex.pl/#/monograph/369238930/233326 (dostęp: 05.08.2021 r.).

Wojciechowski J., *Kodeks karny. Komentarz, orzecznictwo*, Warszawa 1997.

Zakrzewski R., *Ochrona obrotu gospodarczego w nowym kodeksie karnym*, PUG 1997, nr 11, https://sip.lex.pl/#/publication/151008367/zakrzewski-ryszard-ochrona-obrotu-gospodarczego-w-nowym-kodeksie-karnym?cm=URELATIONS (dostęp: 06.08.2021 r.).

Zawłocki R. [w:] *Kodeks karny. Komentarz. Część szczególna*, t. II, red. A. Wąsek, Warszawa 2006.

Zawłocki R., *Istota prawa karnego gospodarczego* [w:] *System prawa handlowego* t. 10: *Prawo karne gospodarcze*, red. R. Zawłocki, Warszawa 2018.

Zbrojewska M. [w:] *Kodeks wykroczeń. Komentarz, wyd. II*, red. T. Grzegorczyk, Warszawa 2013, art. 136. https://sip.lex.pl/#/commentary/587263701/140549 (dostęp: 05.08.2021).

Prawodawstwo

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 765/2008 z dnia 9 lipca 2008 r. ustanawiające wymagania w zakresie akredytacji i nadzoru rynku odnoszące się do warunków wprowadzania produktów do obrotu i uchylające rozporządzenie (EWG) nr 339/9 (Dz. Urz. UE z 13.08.2008 r., L218/13).

Ustawa z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 1913).

Ustawa z dnia 21 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r., poz. 281).

Ustawa z dnia 30 maja 2014 r. o prawach konsumenta (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 287).

Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r., poz. 1023).

Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r., poz. 161).

Orzecznictwo

Wyrok SA we Wrocławiu z dnia 27 listopada 2013 r., II AKa 175/13.

Wyrok SN z dnia 3 stycznia 2002 r., III KKN 519/99. LEX nr 55367.

Wyrok SN z dnia 5 stycznia 2004 r., III KKN 181/03. Lex nr 84453.

Postanowienie SN z dnia 19 marca 2003 r., III KKN 207/01, OSNK 2003, nr 1, poz. 580.

THE JURISDICTION OF THE EUROPEAN COURT OF JUSTICE WITHIN THE FRAMEWORK OF EU COMMON FOREIGN SECURITY POLICY (CLOSE-UP TO JUDGMENT OF BANK REFAH KARGARAN)

Ayşe Sırma GÜROL[1]

Introduction

The Common Foreign Security Policy acts are short-termed, diverse and sensitive responses to political crises, which are always questioned from the perspective of judicial review. Although that, the Courts were deemed as having no power to review matters related to CFSP, the approach has been challenged and evolved gradually. This evolution arises from the implementation of fundamental rights and freedoms in the context of CFSP. Finally, as Advocate General Jacobs mentioned, the scope of judicial review came to a point where "no matter should be automatically a priori excluded from judicial review"[2].

Despite the challenges envisaged by case law, Treaty of Lisbon is also an important turning point within this context. The reform brought by the entry into force of new constitutional provisions regarding the place of CFSP in the Union's architecture has established derogations from the main principle of full review and provided exceptions in this manner. The derogation was also illustrated with the opinion provided by the Court on the Draft Agreement on the EU's accession to the European Convention on Human Rights (ECHR), "as EU law now stands, certain acts adopted in the context of the CFSP fall outside the ambit of judicial review by the Court of Justice"[3]. As this statement has been made, the questions on the scope of jurisdiction of the Court has been raised but could not be fully responded.

However, scope of judicial review and the Court's jurisdiction is continuingly an evolving concept. Recent judgments given on the issue illustrates the Court's approach in cases where fundamental rights of legal entities and individuals are not respected, due to an adoption of an act under the context of CFSP[4]. The article

---

[1] Ayşe Sırma Gürol, Erzurum Technical University, Turkey. ORCID: 0000-0002-7408-5428.

[2] House of Lords, Select Committee on the EU, The Future Status of the EU Charter of Fundamental Rights 2002 HL 48 para 144.

[3] Opinion 2/13 EU:C:2014:2454, para 252.

[4] Ramses Wessels, "De verdere 'normalisering' van het GBVB Zaak C-134/19 P, Bank Refah Kargaran" 2021.

scrutinizes the question whether acts concerning fundamental rights and freedoms adopted under the CFSP framework can be subject to the Court's jurisdiction[5]. By evaluating recent case law, the article aims to bring a precise answer to this question.

Finally, recently held judgment in *Bank Refah Kargaran*[6] will be closely analyzed from the perspective of Court's jurisdiction to bring a further comprehension to the scope of Court's judicial review. The pattern of rationale followed by the Court will be illustrated and assessed regarding the opinion of advocate general and the court's final ruling.

The legal framework

With the entry into force of the Lisbon Treaty, the former constitutional order of three pillars structure is abolished. Besides, the principles and objectives on the external policies were set forth for the first time in the EU history with the Article 21 of the Lisbon Treaty. Therefore, the Treaty for the first time established a definition for external action in order to explain all the actions that EU conducts, including in CFSP. The Treaty have actually aimed to describe all kinds of external policies adopted by EU in their entirety, as a whole. The drafters of the Treaty have actually aimed to provide such an integrating definition regarding the "degree of ambivalence as to the legal position of CFSP in the Union's constitutional order"[7]. Thus, to describe the CFSP with the other external policies of the Union within a single legal framework, Article 40 was adopted under the Treaty of EU. The article was stipulated in order to give CFSP the same degree with the other external policies.

TEU and TFEU set forth the Court's jurisdiction from a wide perspective. TEU Article 19 stipulates that the Court "shall ensure that in the interpretation and application of the Treaties the law is observed". Nonetheless, an exclusion of CFSP matters from the Court's jurisdiction stands precisely. The exclusion had always been there starting from the Single European Act, continuing in the Maastricht and at the end it still exists in Lisbon. The exclusion has actually first appeared in the primary law when the CFSP was established. It was also shown in Article 275 TFEU, regarding that the provision suggests that "The Court of Justice of the European Union shall not have jurisdiction with respect to the provisions relating to the common foreign and security policy nor with respect to acts adopted on the basis of those provisions"[8]. Although the exclusion was always standing still,

[5] Christina Eckes 'Common Foreign and Security Policy: The Consequences of the Court's Extended. Jurisdiction.' (2016) 22 ELJ 492–518. DOI: 10.1111/eulj.12183.

[6] Case C-134/19 P, Bank Refah Kargaran v Council of the European Union.

[7] Panos Koutrakos, 'Judicial Review In The Eu's Common Foreign And Security Policy' (2018) 67 ICLQ 1.

[8] Consolidated Version of the Treaty on European Union [2008] OJ C115/13 275.

issues regarding the CFSP have not been described as being shielded from all other aspects of EU rule.

The first derogation brought by the Lisbon Treaty was the dividing line between CFSP and the other areas of EU law. The second exception is about CFSP decisions providing restrictive measures against natural or legal persons. Both exceptions were stipulated by Article 24(1) TEU and suggested that the Court has jurisdiction "to monitor compliance with Article 40 of this Treaty and to review the legality of certain decisions as provided for by the second paragraph of Article 275 of the Treaty on the Functioning of the European Union"[9]. Furthermore, Article 24 imposed that "the Court shall have jurisdiction to monitor compliance with Article 40 of the Treaty on European Union and to rule on proceedings, brought in accordance with the conditions laid down in the fourth paragraph of Article 263 of this Treaty, reviewing the legality of decisions providing for restrictive measures against natural or legal persons adopted by the Council on the basis of Chapter 2 of Title V of the Treaty on European Union"[10]. Thus, Article 40 TEU aims to serve that "a measure that ought to be adopted under CFSP rules is not adopted pursuant to TFEU provisions." By this way, it separates the specific features of CFSP from the other external policies.

The second exception from the CFSP exclusion is the principle of effective judicial protection within the context of fundamental rights and freedoms. It was stipulated under the Lisbon Treaty for the measures which targets individuals or legal entities. Article 24 (1) TEU, provides that the the Court does not have jurisdiction over the CFSP decision, notwithstanding with the exception of compliance with Article 40 TEU and Article 275 TFEU. Thus, the Court would have jurisdiction based on the combination of these provisions in the field of the CFSP and solely have jurisdiction on specific disputes.

The CFSP exclusion and the treaty-based exceptions raised the question of what the scope of the exclusion is, as the article will respond to these questions by scrutinizing the relevant case law.

Case-law on scope of judicial review

Before the establishment of the Lisbon Treaty, it was precise that the Court was struggling with the "lack of jurisdiction to review the legality of CFSP acts"[11]. In 2006, with *OMPI*[12], the Court explained its own limits when it is challenged by a CFSP decision and claimed that "In the Community legal system founded on the principle of conferred powers, as embodied in Article 5 EC, the absence of an effective legal remedy as claimed by the applicant cannot in itself confer indepen-

[9] Consolidated Version of the Treaty on European Union [2008] OJ C115/13 40.

[10] Consolidated Version of the Treaty on European Union [2008] OJ C115/13 23.

[11] Christina Eckes 'Common Foreign and Security Policy: The Consequences of the Court's Extended. Jurisdiction.' (2016) 22 ELJ 492-518. https://doi.org/10.1111/eulj.12183.

[12] Case T-228/02, Organisation des Modjahedines du Peuple d'Iran (OMPI) v. Council, 2006 E.C.R. II-04665.

dent Community jurisdiction in relation to an act adopted in a related yet distinct legal system, namely that deriving from Titles V [CFSP] and VI of the EU Treaty"[13].

Meanwhile, the Court recognized the CFSP acts' committing nature and required to substantively scrutinize them within the EU legal order in their entirety. Regarding this need, in 2007, in *Segi*[14], the Court accepted that common positions adopted by the Council are binding, and "requires the compliance of the Member States by virtue of the principle of the duty to cooperate in good faith, which means in particular that Member States are to take all appropriate measures, whether general or particular to ensure fulfilment of their obligations under European Union law"[15]. Thus, case law reflected that the Court preferred the general application of general principles in specific constitutional matters.

Correspondingly, by referring to Article 6 of TEU, the Court mentioned that EU shall widely apply judicial protection throughout the union. The Court held that "the Union is founded on the principle of the rule of law and it respects fundamental rights as general principles […] It follows that the institutions are subject to review of the conformity of their acts with the treaties and the general principles of law, just like the Member States when they implement the law of the Union"[16].

Moreover, in recent cases, the Court enjoys the power to review CFSP acts, in accordance with Article 275 TFEU. This article was stipulated on the basis of the terms set forth in Article 263(4) of TFEU, which gives power to legal review for acts that bring restrictive measures against individuals or legal entities. The provision enables the Court to provide a direct review for CFSP measures, even covering the cases where restrictive measures are only provided under CFSP measures, which are not also adopted with a regulation that replicates the adopted common position.

In addition, recent case law shows that the exclusion of CFSP from the Court's jurisdiction cannot be an absolute exclusion. In *Mauritius*[17], the Court held that "a transposition to CFSP seems legitimate as the Common Position in question could also be regarded a CFSP decision since it was equally based on both PJCC and CFSP." Furthermore, in Carvel the Court ruled that "The Court of Justice of the European Union shall not have jurisdiction with respect to Article 24, with the exception of its jurisdiction to monitor compliance with Article 40 of this Treaty and to review the legality of certain decisions as provided for by the second paragraph of Article 275 of the Treaty on the Functioning of the European Union"[18]. In addition, according to Article 275 TFEU "The Court of Justice of the European

[13] Ramses Wessel, Graham Butler 'EU External Relations Law: The Cases in Context' (2021) OUP 1.
[14] Case C-355/04 P, Segi and Others v. Council, [2007] ECR I-01657.
[15] İbid para 52.
[16] İbid para 51.
[17] C-658/11 European Parliament v Council (EU-Mauritius Transfer Agreement).
[18] Case T-19/96, John Carvel and Guardian Newspapers Ltd v Council of the European Union [1996].

Union shall not have jurisdiction with respect to the provisions relating to the common foreign and security policy nor with respect to acts adopted on the basis of those provisions"[19]. "The final sentence of the second subparagraph of Article 24(1) TEU and the first paragraph of Article 275 TFEU introduce a derogation from the rule of the general jurisdiction which Article 19 TEU confers on the Court to ensure that in the interpretation and application of the Treaties the law is observed, and they must, therefore, be interpreted narrowly"[20].

Moreover, in *Rosneft*[21] the Court clarified that it had jurisdiction to hear cases concerning restrictive measures through the preliminary ruling procedure under Article 267 TFEU, instead of only through a direct action based on Article 263 TFEU[22]. The Court held that "Since the purpose of the procedure that enables the Court to give preliminary rulings is to ensure that in the interpretation and application of the Treaties the law is observed, in accordance with the duty assigned to the Court under Article 19(1) TEU, it would be contrary to the objectives of that provision and to the principle of effective judicial protection to adopt a strict interpretation of the jurisdiction conferred on the Court by the second paragraph of Article 275 TFEU, to which reference is made by Article 24(1) TEU"[23] Thus, the Court accepted that CFSP acts can be challenged by a preliminary reference.

As it is observed from relevant case law, the Court's judicial review of CFSP measures has elaborated, and evolved into the same procedure applied for other EU acts. Actually, this evolution is also illustrated in numerous following judgments. For instance, in *Mauritius* and *Tanzania*[24] the Court has made clear that since international agreements in the area of CFSP are concluded on the basis of the general provisions of Article 218 TFEU, the Court would exercise judicial control to ensure compliance with the terms of that procedure. Consequently, In *H t. Council*[25] the Court confirmed that the Court actions related to personnel management were subject to judicial review, even when there were conducted in a CFSP context. In *H. v Council*, the Court deemed that it would have jurisdiction to control the legality of a decision which, despite its CFSP context, relates to a more general or different issue. Besides, the Court established its limits of legal control of CFSP acts and held that "[T]he scope of the limitation, by way of derogation, on the Court's jurisdiction […] cannot be considered to be so extensive as

---

[19] Ibid.

[20] Ramses Wessel 'Legality in EU Common Foreign and Security Policy: The Choice of the Appropriate Legal Basis' (2020) OUP.

[21] Case C-72/15 Rosneft ECLI:EU:C:2016:381.

[22] Peter van Elsuwege, 'Judicial Review of the EU's Common Foreign and Security Policy: Lessons from the Rosneft case' (2017) VerfBlog https://verfassungsblog.de/judicial-review-of-the-eus-common-foreign-and-security-policy-lessons-from-the-rosneft-case/, DOI: 10.17176/20170406-153416.

[23] Ramses Wessel 'Legality in EU Common Foreign and Security Policy: The Choice of the Appropriate Legal Basis' (2020) OUP.

[24] C-263/14 European Parliament v Council (EU-Tanzania Transfer Agreement) EU:C:2016:435.

[25] Case T-271/10 H v Council ECLI:EU:T:2014:702.

to exclude the jurisdiction of the EU judicature to review acts of staff management relating to staff members seconded by the Member States the purpose of which is to meet the needs of that mission at theatre level, when the EU judicature has, in any event, jurisdiction to review such acts where they concern staff members seconded by the EU institutions"[26].

Staff cases, such as *Elitaliana*[27], *Jenkinson*[28], and *SatCen v KF*[29], affirmed this illustration that CFSP context does not exclude the Court's judicial review[30]. According to the Court, legal protection of the individuals and legal entities cannot be excluded due to existence of the case under the context of CFSP.

Finally, the aforementioned case law affirms that the Court comprehends CFSP acts as a part of EU constitutional architecture and affirms that these acts are of a binding legal nature and subject to full judicial review. However, unfortunately, the Court's review of legality is limited as the full review in the manner provided in *Kadi*[31] is still in question. Therefore, the Court is still struggling with the issue of legal review, due to systemic deficiency in EU constitutional architecture. According to Koutrakos, "one option would be to simply grant the Court full judicial oversight over the CFSP, and thus suppress the current derogatory provisions of Articles 24(1) TEU and 275 TFEU"[32]. Therefore, it is precise that some issues regarding the scope of judicial review has not been fully enlightened yet.

However, a recent judgment given by the Court has given some new clues about the unresolved issues in this context[33]. In *Bank Refah Kargaran*, the Court ruled that the Court have jurisdiction over claims arising from damages caused by acts in the sphere of CFSP. The Court held that "EU courts have jurisdiction to hear and determine an action for damages for the harm allegedly caused by the adoption of CFSP decisions under Article 29 TEU"[34]. Thus the Court actually built upon its ratione and followed the same logic in its previous decisions of *H v Council*, *Rosneft* and *Elitaliana*.

---

[26] İbid para 53.

[27] Case C-439/13P Elitaliana [2015] 153.

[28] Case C-658/11, European Parliament v Council of the European Union, ECLI:EU:C:2014:2025, delivered 24 June 2014, and, Case C-263/14, European Parliament v Council of the European Union, ECLI:EU:C:2016:435, delivered 14 June 2016.

[29] Case C-455/14P H, Case T-286/15, KF v. SatCen.

[30] Peter Van Elsuwege and Joyce De Coninck 'Action for damages in relation to CFSP decisions pertaining to restrictive measures: A revolutionary move by the Court of Justice in Bank Refah Kargaran?' (2020).

[31] Joined Cases C-402/05 P & C-415/05 P, Kadi v. Council, 2008 E.C.R. I-6351 (Grand Chamber) (E.C.J.) [hereinafter Kadi I]; Joined Cases C-584/10 P, C-593/10 P & C-595/10 P, Comm'n v. Kadi, EU:C:2013:518 (Grand Chamber) (E.C.J.) [hereinafter Kadi II].

[32] Panos Koutrakos, 'Judicial Review In The Eu's Common Foreign And Security Policy' (2018) 67 ICLQ 1.

[33] Ramses Wessel, Graham Butler 'EU External Relations Law: The Cases in Context' (2021) OUP 1.

[34] Peter Van Elsuwege and Joyce De Coninck 'Action for damages in relation to CFSP decisions pertaining to restrictive measures: A revolutionary move by the Court of Justice in Bank Refah Kargaran?' (2020).

Close-up to Bank Refah Kargaran

Bank Refah Kargaran was targeted by the sanctions imposed on Iran by the EU within the continuing nuclear weapons program. In the appeal case, *Bank Refah Kargaran* requested a partial annulment of the judgment of the General Court of held on 10 December 2018, whereby the Court brought its action for compensation for the damage it claims to have suffered as a result of the inclusion of their name's placement on various sanction lists. The name of the bank was included for the first time on 26 July 2010 in the annex to Decision 2010/413 / CFSP of the Council of 26 July 2010[35] and in the Annex of the Regulation. For this listing, the Bank had already lodged an application for annulment before the General Court in the previous case of the CFSP decision in force at that time and of the Regulation, insofar as these are also related to the bank. The Court then decided to accept the claim that there was a breach of the obligation to state reasons and the Court held that the name of the bank of should be removed from the list. In this case Bank Refah Kargaran had already achieved the annulment of restrictive measures regarding the lack of reasoning. Furthermore, the bank filed an action for damages before the General Court, for the damages caused by the Council Decisions and Regulations[36].

The General Court stated that the main distinction had not been mentioned by the appellants. It should have been raised that the differentiation of the legal basis of decisions and regulations affect the scope of jurisdiction within the context of CFSP. Thus, the General Court held that, the regulations adopted on the legal basis of Article 215 TFEU, had not been raised by the appellants. Thus, the General Court held that it did not have jurisdiction for action for damages regarding the said decisions. Meanwhile, the General Court stated that it solely has limited jurisdiction on the CFSP measures, within the context of TEU Article 40, which is the courts monitoring power and secondly, concerning the legality of measures which provide for restrictive measures in accordance with Article 275(2) TFEU[37]. As the aforementioned rule does not give jurisdiction for action for damages, the General Court held that its jurisdiction does not cover action for damages against the council decisions. Contrastingly, the General Court also ruled that it maintained jurisdiction, regarding that the said measures are adopted on the legal basis of TFEU Article 215.

---

[35] 2010/413/CFSP: Council Decision of 26 July 2010 concerning restrictive measures against Iran and repealing Common Position 2007/140/CFSP OJ L 195, 27.7.2010, p. 39–73.

[36] Christina Eckes, 'Constitutionalising the EU Foreign and Security Policy: The ECJ accepts jurisdiction over claims for damages under the Common Foreign and Security Policy (CFSP)' (2020) VerfBlog, https://verfassungsblog.de/constitutionalising-the-eu-foreign-and-security-policy/, DOI: 10.17176/20201018-113327-0.

[37] Ramses Wessels, "De verdere 'normalisering' van het GBVB Zaak C-134/19 P, Bank Refah Kargaran" (2021).

In his opinion, Advocate General Hogan[38] stated that the General Court had been mistaken while declaring that the Court did not have jurisdiction for the action for damages within in the mentioned manners. Moreover, he concluded that "the Court did have jurisdiction to hear actions for damages which are directly related to an action for annulment, pursuant to Article 263 TFEU".

In accordance with his overall opinion, AG Hogan provided the factors that shall be assessed to determine whether the Court enjoys jurisdiction in CFSP. AG Hogan starts by stating that all acts are subject to the Court's judicial review, and only exceptional immunity can be referred to the acts stipulated on the legal basis of provisions of TEU between the Articles 23 to 46. Moreover, he states that acts will not be immune from judicial review on the basis of their nature. Thirdly, as the exclusion from jurisdiction within the context of Article 24 TEU and Article 275 TFEU is an exception of the general rule of judicial review provided under TEU Article 19, the exclusion should be interpreted narrowly.

In contrast with these findings, AG Hogan analyzed the case from the debatable point of "claw-back" provisions stipulated under the Treaty which brings an exception to the limitations embedded Article 40 TEU and Article 275(2) TFEU[39]. Article 275 of TFEU allocates the Court's judicial review to scrutinize the legality of restrictive measures adopted under the context of CFSP. Thus, AG Hogan creates a linkage between the review of legality and the limited jurisdiction of the Court to provide the same level of judicial review for the restrictive measures adopted under the framework of CFSP.

AG Hogan concludes that "excluding an action for damages against successfully annulled CFSP-decisions on restrictive measures, is nonsensical, as decisions taken on the basis of Article 215 TFEU are – for all intents and purpose no more than a reproduction of the original CFSP-based restrictive measures"[40]. According to AG Hogan, the Treaties should be comprehended in a "holistic and harmonious manner"[41] and he suggests that the treaties never aimed to exclude any kinds of action for damages regarding the restrictive measures, independently from the context they are adopted. This argumentative approach can also be extended to the scope of actions for annulments, regarding the protection of rights of individuals and legal entities. Treaties should not be interpreted in a way that excludes the Court's jurisdiction when there are actions which cause direct damages on individuals.

Finally, the Court of Justice also affirmed that it has jurisdiction in action for damages under the context of CFSP if an EU action infringe the rights of indivi-

[38] Case C-134/19 P, Bank Refah Kargaran v Council of the European Union [2020] Opinion Of AG Hogan para 60.

[39] Peter Van Elsuwege and Joyce De Coninck 'Action for damages in relation to CFSP decisions pertaining to restrictive measures: A revolutionary move by the Court of Justice in Bank Refah Kargaran?' (2020).

[40] Ibid.

[41] Case C-134/19 P, Bank Refah Kargaran v Council of the European Union [2020] Opinion Of AG Hogan para 61.

duals directly. Furthermore, the Court emphasized the power that action for damages have in the protection of the individual in the EU legal order. This power was also illustrated in the Court's previous rulings such as *Brasserie du Pecheur*[42] that the principle of protection of fundamental rights serves as a basis for EU legal order to compensate for the damages resulted from a wrongful act. The principle is also outlined in the Les Verts[43], as "the Union offers a complete system of remedies, in which relief cannot only be sought in actions for annulment but also through other procedural means, such as Articles 340 and 267 TFEU"[44].

Finally, regarding the substance of the action, the Court dismissed the case. According to the Court, deficiency of providing reasoning to the appellants is a procedural concerns, "which must be distinguished from the question whether the reasons are well founded"[45]. Therefore, the Court helds that EU may solely be liable for cases where there are concerns regarding the legality of the adopted action.

Conclusion

As it is observed from relevant case law, the Court's judicial review of CFSP measures has elaborated, and evolved into the same procedure applied for other EU acts. In many cases, the Court has made clear that that it would have jurisdiction to control the legality of any act adopted by EU, independent from the framework which the act is adopted under. Thus, for action for annulments for decisions adopted within the context of CFSP, the Court affirms that it has jurisdiction to review the legality of the adopted act. Moreover, as the Court's approach is precisely reflected in *Bank Refah Kargaran*, the Court follows the principle of full review, when the act adopted concerns fundamental rights of individuals and legal entities.

In conclusion, recent case law shows that CFSP is not considered as a pillar which is separate from the other pillars anymore, it it actually regarded as a component of the EU legal order. Consequently, the Court arrives to the conclusion that provisions stipulated under the founding treaties about the CFSP should not be read as an exclusion from the general application of the general rule and rationale of the scope of jurisdiction. In *Bank Refah Kargaran,* the Court affirms this comprehension and accepts that excluding the Court's jurisdiction to hear and determine an action for damages in relation to CFSP decisions imposing restrictive measures would not be compatible with the general logic and rationale behind the Treaties.

---

[42] Joined Cases C-46 and 48/93 Brasserie du Pêcheur and Factortame [1996] ECR I-1029.
[43] Case 294/83 Les Verts v. Parliament [1986] para 166.
[44] Ibid. para 23.
[45] Peter Van Elsuwege and Joyce De Coninck 'Action for damages in relation to CFSP decisions pertaining to restrictive measures: A revolutionary move by the Court of Justice in Bank Refah Kargaran?' (2020).

References

Eckes C., ‘Common Foreign and Security Policy: The Consequences of the Court's Extended Jurisdiction.’ (2016) 22 ELJ 492-518. DOI: 10.1111/eulj.12183.

Eckes C., ‘Constitutionalising the EU Foreign and Security Policy: The ECJ accepts jurisdiction over claims for damages under the Common Foreign and Security Policy (CFSP)’ (2020) VerfBlog, https://verfassungsblog.de/constitutionalising-the-eu-foreign-and-security-policy/. DOI: 10.17176/20201018-113327-0.

Elsuwege P.T., Coninck J.D., ‘Action for damages in relation to CFSP decisions pertaining to restrictive measures: A revolutionary move by the Court of Justice in Bank Refah Kargaran?’ (2020).

Elsuwege P.V., ‘Judicial Review of the EU’s Common Foreign and Security Policy: Lessons from the Rosneft case’ (2017) VerfBlog https://verfassungsblog.de/judicial-review-of-the-eus-common-foreign-and-security-policy-lessons-from-the-rosneft-case/.
DOI: 10.17176/20170406-153416.

Koutrakos P., ‘Judicial Review In The Eu's Common Foreign And Security Policy’ (2018) 67 ICLQ.

Wessel R., ‘Legality in EU Common Foreign and Security Policy: The Choice of the Appropriate Legal Basis’ (2020) OUP.

Wessel R., Butler G., ‘EU External Relations Law: The Cases in Context’ (2021) OUP.

Wessels R., “De verdere ‘normalisering’ van het GBVB Zaak C-134/19 P, Bank Refah Kargaran” 2021.

Case law

House of Lords, Select Committee on the EU, The Future Status of the EU Charter of Fundamental Rights 2002 HL 48 para 144.

Case C-134/19 P, Bank Refah Kargaran v Council of the European Union (2020) ECLI:EU:C:2020:793.

Joined Cases C-46 and 48/93 Brasserie du Pêcheur and Factortame [1996] ECR I-1029.

Case 294/83 Les Verts v. Parliament [1986] para 166.

Case C-134/19 P, Bank Refah Kargaran v Council of the European Union [2020] Opinion Of AG Hogan para 61.

Case C-439/13P Elitaliana [2015] 153.

Case C-658/11, European Parliament v Council of the European Union, ECLI:EU:C:2014:2025.

Joined Cases C-402/05 P & C-415/05 P, Kadi v. Council, 2008 E.C.R. I-6351.

Joined Cases C-584/10 P, C-593/10 P & C-595/10 P, Comm’n v. Kadi, EU:C:2013:518.

C-263/14 European Parliament v Council (EU-Tanzania Transfer Agreement) EU:C:2016:435.

Case T-271/10 H v Council ECLI:EU:T:2014:702.

Case C-355/04 P, Segi and Others v. Council, [2007] ECR I-01657.

C-658/11 European Parliament v Council (EU-Mauritius Transfer Agreement).

Case T-19/96, John Carvel and Guardian Newspapers Ltd v Council of the European Union [1996].

Case C-72/15 Rosneft ECLI:EU:C:2016:381.

Case T-228/02, Organisation des Modjahedines du Peuple d’Iran (OMPI) v. Council, 2006 E.C.R. II-04665.

Case C-455/14P H, Case T-286/15, KF v. SatCen.

ROLA GRANICZNEJ KONTROLI SANITARNEJ W ZAPEWNIENIU BEZPIECZEŃSTWA ŻYWNOŚCI

Żaneta MROŻEK[1]

Wprowadzenie

Bezpieczeństwo żywności jest jednym z podstawowych elementów polityki żywieniowej państwa. Zdrowa i bezpieczna żywność stanowi ważny obszar w aspekcie ochrony zdrowia publicznego, a tym samym bezpieczeństwa państwa. Zapewnienie tego bezpieczeństwa, wymaga zaangażowania wielu służb i instytucji, które monitorują stan jakości zdrowotnej i handlowej produktów spożywczych na każdym etapie łańcucha żywnościowego. Skuteczna ochrona ludności przed niebezpieczną żywnością, wymaga dobrze działającego systemu kontroli. Czynniki wpływające negatywnie na sprawność prowadzonej kontroli, mogą mieć istotny wpływ na bezpieczeństwo zdrowotne społeczeństwa o zasięgu międzynarodowym.

Z uwagi na obecność Polski w Unii Europejskiej, przepisy regulujące bezpieczeństwo żywnościowe zostały poszerzone o prawo wspólnotowe, a Polska będąc wschodnią granicą UE pełni ważną rolę w kontroli bezpieczeństwa żywności w ramach importu środków spożywczych z krajów trzecich. Odpowiedzialność z tym związana wymaga nie tylko efektywnego działania kontroli granicznej, ale również wiąże się z koniecznością poszerzania wiedzy w zakresie nowych pojawiających się zagrożeń dla bezpieczeństwa żywności. Wynika to między innymi z postępu w technologii wykorzystywanej do produkcji żywności, co daje producentom większe możliwości ingerowania w skład produktu oraz z innych niebezpieczeństw rzutujących na bezpieczeństwo produktów spożywczych.

Istota i pojęcie bezpieczeństwa żywności

Poczucie bezpieczeństwa jest elementem niezbędnym w egzystencji człowieka, a samo pojęcie bezpieczeństwa należy rozumieć szeroko, gdyż obejmuje niemal każdy obszar jego funkcjonowania. Rozszerzone podejście do definiowania bezpieczeństwa sięga drugiej połowy XX wieku, gdzie w przypadku państwa jako podmiotu bezpieczeństwa, wyraźna stała się tendencja do integrowania bez-

[1] Dr Żaneta Mrożek, Instytut Nauk o Bezpieczeństwie, Uniwersytet Pedagogiczny im. Komisji Edukacji Narodowej w Krakowie. ORCID: 0000-0003-2926-2920.

pieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego. To kompleksowe podejście uwzględniające militarne i pozamilitarne ujęcie bezpieczeństwa znane jako szkoła kopenhaska – rozwinął Barry Buzan wraz z Ole Wæver i Jaap de Wilde w pracy *Security. A New Framework for Analysis*[2]. Badacze zwrócili uwagę, że zagrożenia wynikają nie tylko z działań militarnych, ale także dotyczą właśnie innych sfer życia, odnoszących się do kwestii ekonomicznych, politycznych, społecznych oraz ekologicznych. Kontynuacją szerszego ujęcia bezpieczeństwa były badania nad naturą bezpieczeństwa, a konsekwencją tych badań między innymi opracowanie koncepcji bezpieczeństwa ludzkiego z ang. *human security*[3] i przełomowy w tym zakresie raport UNDP z 1994 r. „Human Development Report – New Dimension of Human Security"[4], w którym podmiotem bezpieczeństwa jest jednostka ludzka, celem bezpieczeństwa jej godne przetrwanie w demokratycznym państwie prawa, a zagrożeniem procesy globalizacyjne, katastrofy naturalne, zmiany klimatyczne, ale także i państwo oraz procesy zachodzące w życiu publicznym. Raport wskazuje na potrzebę szerszego rozumienia bezpieczeństwa człowieka, wskazując jednocześnie na kolejne dodatkowe kategorie zagrożeń, które są związane z bezpieczeństwem politycznym, ekonomicznym, środowiskowym, zdrowotnym, osobistym, społeczności oraz bezpieczeństwem żywności.

Dlatego omawiając pojęcie „bezpieczeństwo żywnościowe" warto odnieść się do koncepcji *human security,* według której poczucie bezpieczeństwa jednostki jest determinowane wieloma czynnikami. Należy więc stworzyć takie warunki, przy zaangażowaniu wielu służb i instytucji, aby jednostka nie czuła się w jakikolwiek sposób zagrożona w otaczającym ją świecie. Jednym z takich elementów są kwestie związane z bezpieczeństwem żywności. Dodatkowo należy zwrócić uwagę, że bezpieczeństwo ma charakter procesualny, tzn. zmienia się pod wpływem zachodzących zmian i pojawiających się zagrożeń, stąd potrzeba stałego monitorowania. Kluczowym elementem jest nie tylko monitorowanie sytuacji, ale także podejmowanie działań w celu eliminacji lub minimalizacji poczucia zagrożenia, umożliwiając tym samym rozwój jednostki, a także wpływając na zwiększenie jakości jej życia. Rozpatrując bezpieczeństwo jako proces, uwzględnia się ciągłe doskonalenie działań różnych instytucji na rzecz bezpieczeństwa państwa, które są zorientowane na zagrożenia. Ponadto w związku z globalizacją, należy objąć działaniami większe obszary, co wymaga stworzenia odpowiedniego systemu czy sposobu komunikacji, który pozwoli na szybszą reakcję w sytuacji potencjalnego zagrożenia. Bezpieczna żywność wpływa na zdrowie człowieka, które należy traktować priorytetowo, między innymi dlatego, że jest bezprecedensowym

[2] Zob. B. Buzan, O. Wæver, J. de Wilde, *Security. A New Framework for Analysis*, USA 1997.

[3] Zob. M. Martin, T. Owen, *Routledge Handbook of Human Security*, London, New York 2014 oraz K.P. Marczuk, *Pojęcie i zakres human security* [w:] *Trzy wymiary współczesnego bezpieczeństwa*, red. S. Sulowski, M. Brzeziński, Warszawa 2014, s. 40–49.

[4] UNDP, *Human Development Report – New Dimensions of Human Security*, Human Development Report Office, December 1994, s. 22–40.

elementem kapitału ludzkiego, od którego z kolei zależy sprawne funkcjonowanie państwa[5].

Z pojęciem bezpieczeństwa żywności łączy się pojęcie bezpieczeństwa żywnościowego, które według Departamentu Rolnictwa Stanów Zjednoczonych oraz ustaleń Organizacji Narodów Zjednoczonych ds. Wyżywienia i Rolnictwa (FAO) rozumie się jako „fizyczną i ekonomiczną dostępność do bezpiecznej, odpowiednio zbilansowanej żywności w każdej chwili, dla wszystkich mieszkańców, w ilości zaspokajającej potrzeby żywnościowe dla aktywnego i zdrowego życia”[6]. Czyli bezpieczeństwo żywnościowe jest spełnione, kiedy gospodarka krajowa pozwala na minimalne pokrycie zapotrzebowania na żywność, niezbędną do prawidłowego funkcjonowania jednostki. Ponadto zwraca uwagę, że żywność ta ma być bezpieczna dla człowieka. Kwestie dotyczące bezpieczeństwa żywności zostały zdefiniowane między innymi w ustawie z dnia 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia[7], według której bezpieczeństwo żywności wymaga spełnienia określonych warunków, dotyczących w szczególności: stosowanych substancji dodatkowych i aromatów, poziomów substancji zanieczyszczających, pozostałości pestycydów, warunków napromieniowania żywności, cech organoleptycznych i działań, które muszą być podejmowane na wszystkich etapach produkcji lub obrotu żywnością – w celu zapewnienia zdrowia i życia człowieka. Podana definicja odnosi się przede wszystkim do kwestii jakości zdrowotnej żywności i jej walorów odżywczych. Ustawa definiuje również, co należy rozumieć pod pojęciem żywności szkodliwej dla zdrowia. Środek spożywczy szkodliwy, to produkt, którego spożycie w warunkach normalnych i zgodnie z przeznaczeniem może spowodować negatywne skutki, w szczególności, jeżeli nie spełnia wymagań zdrowotnych określonych w przepisach i/lub zawiera:

- substancje zanieczyszczające lub zanieczyszczenia mikrobiologiczne w ilościach przekraczających dopuszczalne poziomy określone w rozporządzeniach UE oraz inne zanieczyszczenia,
- pozostałości skażeń promieniotwórczych w ilościach przekraczających poziomy określone w rozporządzeniach UE,
- weterynaryjne produkty lecznicze w ilościach przekraczających dopuszczalne poziomy lub zabronione określone w rozporządzeniach UE,
- oraz inne substancje szkodliwe dla zdrowia lub życia człowieka określone w przepisach UE[8].

Żywność bezpieczna więc, to taka żywość, która nie zawiera substancji obcych, szkodliwych związków chemicznych, niebezpiecznych mikroorganizmów

---

[5] J. Suchecka, K. Twardowska, *Zdrowie jako istotny element kapitału ludzkiego* [w:] *Zagrożenia zdrowia publicznego. Naukowe podstawy promocji zdrowia*, red. J. Michalak, Warszawa 2016, s. 120–143.

[6] *Bezpieczeństwo żywności w erze globalizacji*, red. S. Kowalczyk, Warszawa 2009, s. 14–15.

[7] Ustawa z dnia 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia (Dz.U. z 2019 r., poz. 1252 ze zm.).

[8] *Ibidem*.

i innych ciał obcych oraz dostarcza niezbędny poziom energii i zestaw zbilansowanych składników pokarmowych, jak również jest dostępna fizycznie i ekonomicznie[9].

Według przepisów niebezpieczną będzie żywność, która jest szkodliwa lub zepsuta. Żywność zepsuta to taka, której skład lub właściwości uległy zmianom wskutek nieprawidłowości zaistniałych na etapie produkcji, obrotu lub pod wpływem działań czynników naturalnych, takich jak: wilgotność, czas, temperatura lub światło, albo wskutek obecności drobnoustrojów, a także zanieczyszczeń, powodujących, że nie nadaje się on do spożycia zgodnie z jego przeznaczeniem[10]. Czynników warunkujących bezpieczeństwo żywności jest wiele i są one różne w zależności między innymi od rodzaju środka spożywczego. Według Rafała Płockiego na bezpieczeństwo żywności wpływają takie czynniki jak: skuteczność funkcjonowania inspekcji odpowiedzialnych za bezpieczeństwo żywności, jakość regulacji prawnych w obszarze prawa żywnościowego, jakość i intensywność współpracy inspekcji z organami ścigania, reakcja konsumentów na przypadki nadużyć, świadomość konsumentów podczas zakupów obejmujący świadomy wybór produktów, zapoznawanie się z opisami zamieszczonymi na etykietach itd., postawy producentów przejawiających się przede wszystkim w dbałości o własne produkty oraz w samokontroli branżowej, jak również stan gospodarki w obszarze sektora spożywczego (gdzie jakość ma związek z zamożnością konsumenta)[11]. Duże znaczenie dla bezpieczeństwa konsumenta mają przeprowadzane kontrole, które powinny gwarantować to bezpieczeństwo.

Bezpieczeństwo żywności dla państw UE regulują zarówno wspólnotowe przepisy unijne, jak i krajowe. Najważniejszym dokumentem odnoszącym się do prawa żywnościowego w UE jest rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 178/2002 z dnia 28 stycznia 2002 r. ustanawiające ogólne zasady i wymagania prawa żywnościowego, powołujące Europejski Urząd do Spraw Bezpieczeństwa Żywności oraz ustanawiające procedury w zakresie bezpieczeństwa żywności[12] – dokument ten wraz z przepisami krajowymi harmonizuje wymagania związane z bezpieczeństwem żywności. Żywność bezpieczna musi więc spełniać odnoszące się do niej szczegółowe wymagania wspólnotowego (unijnego) prawa żywnościowego, a w razie ich braku, szczegółowe wymagania krajowego prawa żywnościowego państwa członkowskiego.

---

[9] A. Godela, M. Lewańska, D. Olszewska, M. Myga-Nowak, *Bezpieczeństwo żywności w Polsce – przegląd najważniejszych zagadnień*, „Prace Naukowe Akademii im. Jana Długosza w Częstochowie. Technika. Informatyka. Inżynieria Bezpieczeństwa" 2016, t. IV, s. 183–193.

[10] Ustawa z dnia 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia.

[11] R. Płocki, *Bezpieczeństwo żywności w kontekście jej fałszowania*, Szczytno 2017, s. 28–29.

[12] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 178/2002 z dnia 28 stycznia 2002 r. ustanawiające ogólne zasady i wymagania prawa żywnościowego, powołujące Europejski Urząd do Spraw Bezpieczeństwa Żywności oraz ustanawiające procedury w sprawie bezpieczeństwa żywności (Dz. Urz. UE L 31 z 1.02.2002 r.).

Zadania i działalność granicznej kontroli sanitarnej

Bezpieczeństwo żywności w dużej mierze jest determinowane skutecznością funkcjonowania inspekcji i instytucji. Nadzór nad bezpieczeństwem zdrowotnym żywności w Polsce w obszarze jej produkcji, przetwórstwa i obrotu bazuje na działaniu dwóch podstawowych systemów kontroli tj. na: systemie kontroli wewnętrznej – która jest prowadzona w zakładzie i zależy od producenta[13] oraz na systemie kontroli zewnętrznej – która jest niezależna od producenta i jest sprawowana przez wyspecjalizowane organy urzędowej kontroli żywności[14]. Należy dodać, że na jakość żywności składa się jej jakość zdrowotna i jakość handlowa. Jakość zdrowotna w Polsce jest kontrolowana przez Państwową Inspekcję Sanitarną (PIS)[15], Inspekcję Weterynaryjną (IW)[16] oraz Wojskową Inspekcję Sanitarną i Weterynaryjną, a także w zakresie nadzoru nad zdrowiem roślin – funkcję tę pełni Państwowa Inspekcja Ochrony Roślin i Nasiennictwa (PIORIN)[17]. Jakość handlowa z kolei jest nadzorowana przez Inspekcję Handlową (IH)[18] oraz Inspekcja Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych (IJHARS)[19]. W Polsce mamy do czynienia z rozproszonym modelem nadzoru, co wiąże się z koniecznością współpracy między instytucjami w celu zapewnienia bezpieczeństwa. Zgodnie z rozporządzeniem (WE) nr 882/2004 zasadniczym celem wykonywania urzędowych kontroli żywności jest sprawdzenie zgodności środków spożywczych z przepisami prawa żywnościowego, w tym z regułami, które gwarantują uczciwość praktyk w handlu oraz innymi formami przekazywania informacji konsumentom.

Skuteczność funkcjonowania urzędowej kontroli żywności jest zależna od poziomu przygotowania merytorycznego pracowników, liczby etatów w stosunku do liczby wykonywanych przez daną inspekcję zadań oraz wiążąca się z tym kwestia wynagrodzeń, które powinny być adekwatne do ilości obowiązków oraz odpowiedzialności za prowadzone działania. Ponadto wpływ na skuteczność kontroli ma jakość i intensywność współpracy między poszczególnymi organami urzędowej

[13] W świetle zarówno regulacji prawnych UE, jak i nowego polskiego prawa żywnościowego, pełną odpowiedzialność za bezpieczeństwo zdrowotne żywności ponosi jej wytwórca lub wprowadzający do obrotu.

[14] Podstawą organizacji polskiego systemu urzędowej kontroli żywności jest Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 882/2004 z dnia 29 kwietnia 2006 r. w sprawie kontroli urzędowych przeprowadzanych w celu sprawdzenia zgodności z prawem paszowym i żywnościowym oraz regułami dotyczącymi zdrowia zwierząt i dobrostanu zwierząt (Dz. Urz. UE L 165 z 30.04.2004 r.). W celu zrealizowania tego obowiązku konieczne stało się wydzielenie zasobów instytucjonalnych, prawnych, organizacyjnych i finansowych oraz utworzenie systemu funkcjonującego zgodnie z normami prawa unijnego.

[15] Ustawa z dnia 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej (Dz.U. z 2019 r., poz. 59).

[16] Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. o Inspekcji Weterynaryjnej (Dz.U. z 2018 r., poz. 1557).

[17] Ustawa z dnia 13 lutego 2020 r. o Państwowej Inspekcji Ochrony Roślin i Nasiennictwa (Dz.U. z 2021 r., poz. 147).

[18] Ustawa z dnia 15 grudnia 2000 r. o Inspekcji Handlowej (Dz.U. z 2019 r., poz. 1668).

[19] Ustawa z dnia 21 grudnia 2000 r. o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych (Dz.U. z 2018 r., poz. 2164 ze zm.).

kontroli żywności oraz jakość przepływu informacji w ramach danej instytucji, jak również jakość wyposażenia laboratoriów inspekcji, które powinno pozwalać na szybkie dostosowanie metodyki badań do wykrywania nowych form zafałszowań oraz poziom upolitycznienia działań inspekcji[20].

Według raportu Najwyższej Izby Kontroli polskie organy odpowiedzialne za kontrolę bezpieczeństwa żywności mają problemy kadrowe, co wynika z niskich wynagrodzeń przewiedzianych na urzędowych stanowiskach. Odnotowany spadek i niestabilność kadr, miała w opinii NIK wpływ na jakość wykonywanych zadań. Problemem okazał się również podział kompetencji na poszczególne inspekcje oraz niewystarczająca infrastruktura umożliwiająca przeprowadzanie badań nad jakością zdrowotną żywności z uwzględnieniem coraz to nowszych pojawiających się zagrożeń. Ponadto kontrola NIK wykazała, że laboratoria działały z opieszałością, co ograniczało skuteczność wycofania z rynku niebezpiecznych produktów spożywczych. Według NIK w kontrolowanych laboratoriach, czas oczekiwania na wyniki był zbyt długi i wynosił od dwóch do siedmiu tygodni. Tymczasem w związku z dużą rotacją produktów na rynku, zanim pojawiły się wyniki wiążące do wycofania produktu, części z nich już nie było w sprzedaży[21], podważając skuteczność inspekcji.

Bezpieczeństwo żywności jest zależne od wielu czynników, które muszą być monitorowane, aby nie dopuścić do pojawienia się na rynku żywności, która mogłaby zagrażać bezpieczeństwu konsumentów. Kluczową rolę odgrywa Państwowa Inspekcja Sanitarna i realizowana przez nią kontrola graniczna. W kompetencji PIS, w ramach urzędowej kontroli, jest między innymi nadzór nad[22]:

- żywnością pochodzenia niezwierzęcego produkowaną i wprowadzaną do obrotu, przywożoną z państw trzecich oraz wywożoną i powrotnie wywożoną do tych państw,
- produktami pochodzenia zwierzęcego znajdującymi się w handlu detalicznym,
- materiałami i wyrobami przeznaczonymi do kontaktu z żywnością, np. opakowania,
- obiektami ruchomymi lub tymczasowymi PIS i IW, zależnie od miejsca prowadzenia działalności,
- prawidłowością stosowania zasad systemu HACCP[23] w zakładach objętych nadzorem PIS.

---

[20] R. Płocki, *Bezpieczeństwo żywności…,* s. 33.

[21] NIK, *Bezpieczeństwo żywności*, Warszawa 2020.

[22] Ustawa z dnia 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia.

[23] Codex Alimentarius definiuje system HACCP jako taki system, który: identyfikuje, ocenia oraz kontroluje zagrożenia istotne dla bezpieczeństwa żywności na każdym etapie produkcji i obrotu żywnością, Zob. *General principles of food hygiene*, https://www.fao.org/fao-who-codexalimentarius/sh-proxy/en/?lnk=1&url=https%253A%252F%252Fworkspace.fao.org%252Fsites%252Fcodex%252FStandards%252FCXC%2B1-1969%252FCXC_001e.pdf (dostęp: 28.01.2022 r.) oraz zob. A. Walaszczyk, *Wdrażanie standardów zarządzania bezpieczeństwem żywności w teorii i praktyce*, Łódź 2016, s. 25–43.

Urzędowa kontrola jakości zdrowotnej żywności jest potrzebna, aby przede wszystkim chronić konsumenta przed zagrożeniami, które mogą wpłynąć na pogorszenie jego stanu zdrowia. Skutki wprowadzenia do obrotu niepełnowartościowej żywności mogą również przyczynić się do spadku popytu na dane produkty i różnych form ograniczeń w handlu i eksportu. Skutkiem może być także tworzenie się nieuczciwej konkurencji na rynku wewnętrznym, a także poprzez spadek popytu, w dalszej konsekwencji może to zmniejszyć wpływy do budżetu państwa[24]. Z kolei przedsiębiorstwa poprzez mniejsze przychody ze sprzedaży produktów i ograniczone środki finansowe nie będą angażować się w działalność projakościową. Między innymi z tego względu kontrola żywności na każdym etapie produkcji ma tu swoje uzasadnienie, aby nie dopuścić do takiej sytuacji.

Ważnym obszarem w zapewnieniu bezpieczeństwa żywności jest kontrola graniczna. Importując żywność z krajów trzecich do UE należy spełniać określone wymagania, które mają zminimalizować ryzyko wystąpienia zagrożenia. Niezależnie od spełniania prawa celnego wynikających przede wszystkim z Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 952/2013 z dnia 9 października 2013 r. ustanawiającego unijny kodeks celny[25], w myśl art. 11 rozporządzenia (WE) nr 178/2002 można importować żywność w celu wprowadzenia jej na rynek unijny, jeżeli spełnia ona wymagania prawa żywnościowego lub inne warunki, które są uznawane jako równorzędne do wymagań unijnych. W związku z harmonizacją przepisów, importując żywność do Polski, dla granicznej kontroli sanitarnej ustalono wykaz towarów, które jej podlegają[26]. Wykaz ten jest uzupełniony produktami z konkretnych krajów trzecich, które czasowo podlegają wzmożonej kontroli np. w sytuacji stwierdzenia ryzyka[27]. W przypadku produktów pochodzenia zwierzęcego, zasadniczo wszystkie podlegają granicznej kontroli weterynaryjnej. Dodatkowo produkty te muszą spełniać warunek, zgodnie z którym państwa i zakłady, z których towar jest importowany muszą znaleźć się na listach ogłaszanych przez Komisję Europejską. Prawo celne uzależnia dopuszczenie do obrotu importowanych produktów, które spełniają wymogi związane z ochroną zdrowia tych towarów, co jest przedmiotem prawa żywnościowego. Z tego powodu graniczna kontrola sanitarna jest przeprowadzana wraz z kontrolą celną. Nad jakością produktów przywożonych czuwają Państwowa Inspekcja Sanitarna i Inspekcja Weterynaryjna. Po ich pozytywnej decyzji organ celny dopuszcza produkt do obrotu. Graniczna kontrola sanitarna jest prowadzona przez państwowych granicznych inspektorów sanitarnych (PGIS) – na przejściach granicznych oraz państwowych powiatowych inspektorów sanitarnych właściwych ze względu na miejsce

[24] R. Płocki, *Bezpieczeństwo żywności*…, s. 46–47.

[25] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 952/2013 z dnia 9 października 2013 r. ustanawiającego unijny kodeks celny (Dz. Urz. UE L 269 z 10.10.2013 r.).

[26] Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 8 grudnia 2011 r. w sprawie wykazu towarów, które podlegają granicznej kontroli sanitarnej (Dz.U. nr 272, poz. 1612).

[27] Zgodnie z aktualizowanym wykazem znajdującym się w rozporządzeniu (WE) nr 669/2009 oraz innych unijnych rozporządzeń dotyczących pojedynczych produktów lub zagrożeń.

przeznaczenia towarów, siedzibę importera albo odbiorcy towarów wskazanego we wniosku o dokonanie kontroli granicznej. Nadzór nad importowaną żywnością jest o tyle ważny, że kontroli podlega towar gotowy, finalny, co stanowi jedyne kryterium oceny jakościowej, dlatego kontrole te są częstsze, właśnie z uwagi na brak możliwości kontroli procesu produkcyjnego w kraju pochodzenia[28].

Celem kontroli granicznej PIS jest utrzymanie bariery sanitarno-epidemiologicznej kraju poprzez niedopuszczenie na terytorium Polski i UE żywności oraz materiałów i wyrobów przeznaczonych do kontaktu z żywnością, których jakość zdrowotna nie odpowiada przepisom i może stanowić zagrożenie dla zdrowia i życia człowieka. Ponadto PGIS monitorują zagrożenia i na bieżąco oceniają sytuację epidemiczną, zabezpieczając granicę przez ewentualnym zawleczeniem do kraju chorób szczególnie niebezpiecznych. Zadania kontroli granicznej są realizowane w 10 granicznych stacjach sanitarno-epidemiologicznych (GSSE) w: Dorohusku, Elblągu, Gdyni, Hrebennem, Koroszczynie, Przemyślu, Suwałkach, Szczecinie, Świnoujściu i w Warszawie. Głównymi zadaniami realizowanymi przez PGIS (nadzorowany przez PIS), są[29]:

- ochrona sanitarno-epidemiologiczna granic państwa i Unii Europejskiej przed zawleczeniem do kraju wysoce niebezpiecznych chorób zakaźnych,
- sprawowanie nadzoru sanitarnego nad środkami spożywczymi, substancjami pomagającymi w przetwarzaniu, materiałami i wyrobami przeznaczonymi do kontaktu z żywnością przekraczającymi granicę,
- nadzór nad nowymi produktami wprowadzanymi do obrotu, a mogącymi stanowić zagrożenie dla zdrowia ludzi,
- nadzór sanitarny nad ruchem pasażerskim i towarowym w morskich, lotniczych i lądowych przejściach granicznych,
- nadzór nad jakością wody przeznaczoną do spożycia przez ludzi w środkach transportu morskiego, powietrznego i kolejowego,
- sprawowanie nadzoru nad przestrzeganiem przepisów sanitarno-higienicznych nad infrastrukturą na obszarach przejść granicznych,
- nadzór nad przestrzeganiem przepisów określających warunki zdrowotne środowiska pracy, zwłaszcza zapobiegania powstawaniu chorób zawodowych i innych chorób związanych z warunkami pracy,
- współpraca ze służbami i organami kontrolnymi działającymi na granicy państwa w celu zapewnienia skutecznej ochrony sanitarno-epidemiologicznej granic państwa,
- prowadzenie działań edukacyjno-informacyjnych i promujących zdrowie wobec osób przekraczających granice państwa, w zakresie aktualnych zagrożeń.

[28] M. Taczanowski, *Prawo żywnościowe*, Warszawa 2017, s. 340–341.
[29] GIS, *Stan Sanitarny Kraju w 2020 roku*, Warszawa 2021, s. 264–265.

Nadzór pełniony przez PGIS odbywa się przy współpracy z innymi podmiotami takimi jak: Straż Graniczna, Państwowy Powiatowy i Wojewódzki Inspektorat Sanitarny, Graniczny Lekarz Weterynarii, centra zarzadzania kryzysowego, służby medyczne, podmioty lecznicze oraz przedstawicielami linii lotniczych i agentami statków morskich.

Graniczna kontrola sanitarna żywności obejmuje systematyczną kontrolę dokumentacji, wyrywkową kontrolę identyfikacyjną oraz w uzasadnionych przypadkach kontrolę bezpośrednią. Kontrola dokumentacji oznacza badanie dokumentów handlowych oraz – tam, gdzie jest to stosowne – dokumentów wymaganych na podstawie prawa paszowego i żywnościowego, które towarzyszą przesyłce (zwłaszcza certyfikatów zdrowotnych). Dokumentacja zawiera między innymi informacje pozwalające na identyfikację produktu, jego pochodzenie, wielkość partii oraz deklaracje producenta o wysłanym towarze. Kontrola identyfikacyjna oznacza natomiast kontrolę wzrokową przewożonego towaru w celu upewnienia się, że załączona dokumentacja do towaru odpowiada etykietom oraz zawartości przesyłki.

Najbardziej szczegółową jest kontrola bezpośrednia, która obejmuje kontrolę przewożonego towaru, ale również środków transportu, opakowania zbiorczego, etykietowania oraz temperatury. Ponadto ten rodzaj kontroli przewiduje możliwość pobierania próbek do analizy laboratoryjnej i wszelkie inne czynności, które są niezbędne do sprawdzenia zgodności towaru z prawem paszowym i żywnościowym (ta kontrola jest zależna od ryzyka kategorii środka spożywczego). W nieobowiązującym już rozporządzeniu Ministra Zdrowia z 2004 r.[30] znajdują się wciąż niektóre aktualne informacje o tym, w jaki sposób i co może obejmować kontrola sanitarna żywności. Prócz sprawdzenia dokumentacji, w zależności od sytuacji, ustala się okoliczności mogące mieć wpływ na jakość zdrowotną produktów w transporcie, np. zmiana temperatury. Kontrola może obejmować dokonanie oględzin towaru podczas, których ocenia się np. stan opakowań, oznakowanie partii, dokonuje się oceny organoleptycznej czy w kierunku zanieczyszczeń biologicznych i innych mogących mieć wpływ na produkty. Aby dokonać kontroli granicznej należy złożyć wniosek, który zawiera między innymi informacje identyfikujące produkt, termin i miejsce przekroczenia granicy oraz osoby odpowiedzialne za towar. We wniosku dokonuje się również wyboru deklaracji przeznaczenia, tzn. czy środek spożywczy będzie przeznaczony do obrotu w Polsce (wtedy musi spełniać wymagania ustawy z dnia 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia), czy ma znaleźć się na wolnym obszarze celnym UE – wtedy należy wybrać i złożyć wspólnotowy dokument wejścia (CED), to samo dotyczy środków spożywczych znajdujących się na listach Komisji (WE) produktów podwyższonego ryzyka. Końcowym etapem kontroli granicznej jest podjęcie decyzji przez organ Państwowej Inspekcji Sanitarnej i wydanie świadectwa stwierdzającego

[30] Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 27 kwietnia 2004 r. w sprawie granicznej kontroli sanitarnej środków spożywczych oraz materiałów i wyrobów przeznaczonych do kontaktu z żywnością (Dz.U. nr 104, poz. 1097).

spełnianie przez towary wymagań zdrowotnych. PIS może podjąć inną decyzje niż potwierdzenie zgodności z wymaganiami jakościowymi, może stwierdzić, że nadesłana partia nie spełnia wymagań, wskazać na inne przeznaczenie towaru, a także nie wyrazić zgody na przywóz oraz dopuszczenie do obrotu na terenie UE. Jeśli towar nie spełnia wymagań może też zostać przeznaczony do zwrotu lub do zniszczenia[31]. Produkty pochodzące z krajów UE nie podlegają granicznej kontroli sanitarnej, co jednoznacznie wiąże się z tym, że przedsiębiorca nie ma obowiązku składać wniosku o dokonanie granicznej kontroli, ani świadectw spełniania przez te towary wymagań zdrowotnych.

W roku 2019 przed pandemią COVID-19 według danych PIS przeprowadzono 56 358 kontroli granicznych. W ich wyniku, w stosunku do niewielkiej partii produktów wydano decyzje o zakazie obrotu w UE. Państwowa Inspekcja Sanitarna zwróciła również uwagę na trend dotyczący spadku liczby decyzji zakazujących wprowadzenia żywności importowanej przy równoczesnym wzroście liczby przeprowadzanych kontroli. Liczba partii produktów, która została odrzucona ze względu na jakość zdrowotną, niezgodną z wymaganiami prawa żywnościowego wyniosła 0,3% w stosunku do decyzji pozytywnych, co sugeruje zwiększenie poziomu bezpieczeństwa sprowadzanych towarów[32]. Należy jednak pamiętać o nowych pojawiających się zagrożeniach, które wymagają nie tylko zaangażowania służb, ale też narzucają inspekcji stałe podnoszenie kwalifikacji, w celu lepszego wykrywania oraz weryfikacji niebezpieczeństw dla żywności.

Funkcja systemu RASFF w ochronie konsumenta

Dodatkowym elementem zabezpieczającym konsumentów przed zagrożeniami związanymi z niebezpieczną żywnością na terenie UE jest system RASFF (z ang. *Rapid Alert System for Food and Feed*) – system wczesnego ostrzegania o niebezpiecznej żywności i paszach. System ten jest narzędziem stworzonym dla administracji, służącym wymianie informacji dla szybszego podejmowania działań zmierzających do zagwarantowania bezpieczeństwa żywnościowego. W skład systemu wchodzą państwa członkowskie UE, Komisja Europejska, Europejski Urząd do spraw Bezpieczeństwa Żywności, Urząd Nadzoru EFTA, Islandia, Liechtenstein, Szwajcaria i Norwegia. Inne państwa i jednostki mogą należeć do systemu w ramach umów. Zasada działania systemu polega na tym, że w sytuacji pojawienia się informacji o poważnym zagrożeniu dla zdrowia lub życia człowieka ryzyka związanego z żywnością, informacja ta zostaje jak najszybciej przesłana do Komisji Europejskiej skąd trafia do wszystkich członków sieci. W Polsce siecią systemu RASFF kieruje Główny Inspektor Sanitarny, prowadzi on główny punkt kontaktowy i jest odpowiedzialny za jego funkcjonowanie. Działanie systemu w Polsce jest wspierane przez podpunkt krajowego punktu kontaktowego, który

[31] M. Taczanowski, *Prawo*…, s. 342–344.
[32] GIS, *Stan Sanitarny Kraju w roku 2019*, Warszawa 2020, s. 169–170.

podlega Głównemu Lekarzowi Weterynarii. Do jego obowiązków należy zbieranie informacji od Państwowej Inspekcji Weterynaryjnej, Państwowej Inspekcji Ochrony Roślin i Nasiennictwa oraz od Inspekcji Handlowej i Inspekcji Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych. Natomiast samą weryfikacją i oceną ryzyka zajmuje się GIS, który decyduje, jakie informacje zostaną przekazane Komisji Europejskiej[33].

System ma różne kategorie powiadomień: powiadomienia alarmowe – które dotyczą zgłoszeń o poważnym niebezpieczeństwie związanym z żywnością, wymagające podjęcia natychmiastowych działań (dodatkowym warunkiem takiego powiadomienia jest zgłoszenie do Komisji w ciągu 48 godzin od momentu uzyskania informacji o niebezpieczeństwie), powiadomienia informacyjne – o bezpośrednim lub o niebezpośrednim niebezpieczeństwie, powiadomienia o odrzuceniu na granicy – czyli zgłoszenie o niedopuszczeniu partii towaru z powodu stwierdzenia ryzyka dla bezpieczeństwa konsumentów oraz powiadomienia news, czyli informacje o ryzyku związanym z żywnością pochodzące z nieformalnego źródła (zawiera niezweryfikowane informacje lub niezidentyfikowany jeszcze produkt). Z systemu mogą korzystać nie tylko instytucje, ale również konsumenci. Najistotniejsze są powiadomienia alarmowe, ponieważ w sytuacji stwierdzenia wysokiego ryzyka zagrożenia związanego z żywnością znajdującą się w obrocie, w konsekwencji wymaga się szybkiego wycofania takiego towaru z rynku[34].

Powiadomienie powinno zawierać szczegółowe wyjaśnienie o powodach jego wysłania oraz w dalszej kolejności informacje uzupełniające. Funkcjonowanie systemu RASFF jest powiązane z graniczną kontrolą sanitarną, co stanowi dodatkowe wsparcie w ochronie konsumenta. W sytuacji, kiedy produkt jest odrzucony na posterunku granicznym w UE, Komisja ma obowiązek pilnie powiadomić o próbie takiego importu wszystkie pozostałe posterunki graniczne UE, a także państwo trzecie, z którego pochodzi dany towar. Komisja również powiadamia państwa trzecie w sytuacji, kiedy z UE zostały wysłane środki spożywcze zgłoszone w systemie RASFF[35]. Większość powiadomień znajdujących się w systemie pochodzi w wyniku kontroli granicznych, a w drugiej kolejności w wyniku kontroli wewnętrznej państw[36]. Niemniej jednak skuteczność systemu jest zależna od sprawności działania jednostek odpowiedzialnych za wprowadzanie informacji, opieszałość w tym obszarze uniemożliwia efektywną reakcję na pojawiające się zagrożenia.

Według danych znajdujących się w omawianym systemie oraz w raporcie Najwyższej Izby Kontroli, Polska znajduje się w czołówce państw z największą liczbą zgłaszanych powiadomień. W 2018 r. GIS zgłosił do systemu 131 powia-

[33] M. Taczanowski, *Prawo*…, s. 348–349.
[34] *Ibidem*, s. 349–350.
[35] I. Michalska-Pożoga, *System RASFF a bezpieczeństwo żywności i żywienia w Unii Europejskiej*, „Inżynieria Przetwórstwa Spożywczego" 2013, nr 6, s. 37–41.
[36] RASFF – food and feed safety alerts, https://ec.europa.eu/food/safety/rasff-food-and-feed-safety-alerts_en#rasff-portal (dostęp: 29.01.2022 r.).

domień, z tego 42 o zagrożeniu. Pozostałe zgłoszenia dotyczyły w szczególności zanieczyszczeń żywności mikroorganizmami – głównie bakterią *Salmonella* oraz *Listeria monocytogenes* oraz powiadomienia o obecności mykotoksyn i pozostałości pestycydów w żywności. Zgłoszenia dotyczyły wszystkich form przeprowadzanych kontroli w Polsce, nie tylko w ramach sanitarnej kontroli granicznej. Niemniej jednak większość zgłaszanych przez Polskę produktów do system RASFF pochodziło z Polski oraz krajów spoza UE: Chin, Nigerii i Turcji. Skalę zjawiska lepiej obrazuje fakt, że w analizowanym 2018 r. łącznie do systemu RASFF z Polski i innych krajów zgłoszono 186 powiadomień dotyczących produktów pochodzących właśnie z Polski. W roku następnym (2019) Krajowy Punkt Kontaktowy w GIS zgłosił 203 powiadomienia, z tego 48 o zagrożeniu. W 2019 roku 163 powiadomienia dotyczyły żywności w tym również z przewagą wykrycia bakterii *Salmonella* (82 powiadomienia). Natomiast z wszystkich pozostałych krajów łącznie zaobserwowano wzrost (o 49%) liczby powiadomień w systemie RASFF dotyczących produktów pochodzących z Polski (301 powiadomień). Sytuacja nie zmieniła się w roku 2020, wtedy także najwięcej zgłoszeń w systemie o niebezpiecznej żywności dotyczyło polskich produktów (łącznie 273). W pierwszych trzech kwartałach 2020 r. do systemu RASFF trafiło łącznie z całego świata 2101 przypadków, z czego 13% zgłoszeń dotyczyło polskiej żywności[37]. Według NIK dodatkowym problemem jest między innymi opieszałość prowadzonych badań laboratoryjnych, co powoduje, że działania zmierzające do wycofania z rynku produktów uznanych za niebezpieczne były nieskuteczne. W 60% przypadków analizowanych zgłoszeń RASFF realizowanych przez Inspekcję Sanitarną szczebla wojewódzkiego, cała zakwestionowana żywność została sprzedana[38].

Zakończenie

Graniczna kontrola sanitarna stanowi ważny element w zapewnieniu bezpieczeństwa. Wczesne wykrycie środków spożywczych niezgodnych z przepisami prawa żywnościowego, zmniejsza ryzyko związane z obrotem produktami mogącymi zagrażać zdrowiu i życiu człowieka. Kontrola sanitarna jest o tyle istotna, bo dotyczy właśnie jakości zdrowotnej produktów. Zmniejszenie ryzyka poprzez przeprowadzenie skutecznej kontroli, minimalizuje zagrożenia związane nie tylko ze zdrowiem, ale też chroni przed konsekwencjami ekonomicznymi państwo oraz bezpośrednio przedsiębiorców. Obowiązujące podstawowe regulacje prawne mają charakter wspólnotowy, co ułatwia przeprowadzenie urzędowej kontroli. Ponadto instytucje unijne wpływają na jakość prowadzonych działań kontrolnych w krajach członkowskich, w stosunku do bezpieczeństwa żywności. Według R. Płockiego polskie organy odpowiedzialne za bezpieczeństwo żywności, pozytywnie oceniły

[37] *Ibidem* oraz NIK, *System kontroli bezpieczeństwa żywności w Polsce – stan obecny i pożądane kierunki zmian*, Warszawa 2021, s. 36–38.
[38] NIK, *Bezpieczeństwo żywności…*

wpływ unijnych instytucji (70,4%), jak również uczynili to konsumenci (62,9%)[39]. Niemniej jednak inspekcja sanitarna, podobnie jak inne podmioty dedykowane bezpieczeństwu żywności, borykają się z problemami kadrowymi i finansowymi, co wpływa na efektywność prowadzonych kontroli, a tym samym na poczucie bezpieczeństwa. Niepokojący jest fakt wzrostu liczby zgłaszanych powiadomień do systemu RASFF z Polski i innych krajów o produktach dotyczących polskiej żywności, co może sygnalizować konieczność zmian w ramach przeprowadzanych urzędowych kontroli w Polsce, również na jej granicy. Należy dodać, że sama kontrola żywności nie jest elementem wystarczającym, aby zapewnić bezpieczną żywność. W dobie zachodzących zmian w skali globalnej, związanych z liberalnym systemem gospodarki, konieczne jest znalezienie rozwiązań na wielu płaszczyznach funkcjonowania człowieka oraz w obszarze działalności przedsiębiorstw.

Bibliografia

Bezpieczeństwo żywności w erze globalizacji, red. S. Kowalczyk, Warszawa 2009.

Buzan B., Wæver O., de Wilde J., *Security. A New Framework for Analysis*, USA 1997.

General principles of food hygiene, https://www.fao.org/fao-who-codexalimentarius/sh-proxy/en/?lnk=1&url=https%253A%252F%252Fworkspace.fao.org%252Fsites%252Fcodex%252FStandards%252FCXC%2B1-1969%252FCXC_001e.pdf (dostęp: 28.01.2022 r.).

GIS, *Stan Sanitarny Kraju w 2020 roku*, Warszawa 2021.

GIS, *Stan Sanitarny Kraju w roku 2019*, Warszawa 2020.

Godela A., Lewańska M., Olszewska D., Myga-Nowak M., *Bezpieczeństwo żywności w Polsce – przegląd najważniejszych zagadnień*, „Prace naukowe Akademii im. Jana Długosza w Częstochowie. Technika. Informatyka. Inżynieria Bezpieczeństwa" 2016, t. IV.

Marczuk K.P., *Pojęcie i zakres human security* [w:] *Trzy wymiary współczesnego bezpieczeństwa*, red. S. Sulowski, M. Brzeziński, Warszawa 2014.

Martin M., Owen T., *Routledge Handbook of Human Security*, London, New York 2014.

Michalska-Pożoga I., *System RASFF a bezpieczeństwo żywności i żywienia w Unii Europejskiej*, „Inżynieria Przetwórstwa Spożywczego" 2013, nr 6.

NIK, *Bezpieczeństwo żywności*, Warszawa 2020.

NIK, *System kontroli bezpieczeństwa żywności w Polsce – stan obecny i pożądane kierunki zmian*, Warszawa 2021.

Płocki R., *Bezpieczeństwo żywności w kontekście jej fałszowania*, Szczytno 2017.

RASFF – food and feed safety alerts, https://ec.europa.eu/food/safety/rasff-food-and-feed-safety-alerts_en#rasff-portal (dostęp: 29.01.2022 r.).

Suchecka J., Twardowska K., *Zdrowie jako istotny element kapitału ludzkiego* [w:] *Zagrożenia zdrowia publicznego. Naukowe podstawy promocji zdrowia*, red. J. Michalak, Warszawa 2016.

Taczanowski M., *Prawo żywnościowe*, Warszawa 2017.

UNDP, *Human Development Report – New Dimensions of Human Security*, Human Development Report Office, December 1994.

Walaszczyk A., *Wdrażanie standardów zarządzania bezpieczeństwem żywności w teorii i praktyce*, Łódź 2016.

[39] Zob. R. Płocki, *Bezpieczeństwo żywności*…, s. 91–108.

Prawodawstwo

Ustawa z dnia 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej (Dz.U. z 2019 r., poz. 59).

Ustawa z dnia 15 grudnia 2000 r. o Inspekcji Handlowej (Dz.U. z 2019 r., poz. 1668).

Ustawa z dnia 21 grudnia 2000 r. o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych (Dz.U. z 2018 r., poz. 2164, ze zm.).

Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. o Inspekcji Weterynaryjnej (Dz.U. z 2018 r., poz. 1557).

Ustawa z dnia 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia (Dz.U. z 2019 r., poz. 1252, ze zm.).

Ustawa z dnia 13 lutego 2020 r. o Państwowej Inspekcji Ochrony Roślin i Nasiennictwa (Dz.U. z 2021 r., poz. 147).

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 952/2013 z dnia 9 października 2013 r. ustanawiającego unijny kodeks celny (Dz. Urz. UE L 269 z 10.10.2013 r.).

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 178/2002 z dnia 28 stycznia 2002 r. ustanawiające ogólne zasady i wymagania prawa żywnościowego, powołujące Europejski Urząd do Spraw Bezpieczeństwa Żywności oraz ustanawiające procedury w sprawie bezpieczeństwa żywności (Dz. Urz. UE L 31 z 1.02.2002 r.).

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 882/2004 z dnia 29 kwietnia 2006 r. w sprawie kontroli urzędowych przeprowadzanych w celu sprawdzenia zgodności z prawem paszowym i żywnościowym oraz regułami dotyczącymi zdrowia zwierząt i dobrostanu zwierząt (Dz. Urz. UE L 165 z 30.04.2004 r.).

Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 27 kwietnia 2004 r. w sprawie granicznej kontroli sanitarnej środków spożywczych oraz materiałów i wyrobów przeznaczonych do kontaktu z żywnością (Dz.U. nr 104, poz. 1097 r.).

Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 8 grudnia 2011 r. w sprawie wykazu towarów, które podlegają granicznej kontroli sanitarnej (Dz.U. nr 272, poz. 1612).

PANDEMIA KORONAWIRUSA COVID-19 W PAKISTANIE. PRZYKŁADY PRÓB OGRANICZANIA ROZWOJU PANDEMII W PAŃSTWIE ROZWIJAJĄCYM SIĘ

Aleksander GŁOGOWSKI [1]

Celem opracowania jest dokonanie analizy sposobu, w jaki rząd Islamskiej Republiki Pakistanu usiłuje podejmować działania, mające na celu zapobieżenie rozprzestrzenianiu się pandemii koronawirusa COVID-19. Przy wyciąganiu wniosków i ocenie czy podjęte środki są wystarczające i adekwatne do zagrożenia, należy uwzględnić czynniki, które determinują zarówno skalę zjawiska, jak i możliwości jego przeciwdziałaniu w państwie rozwijającym się, którego znaczna część licznej populacji żyje na przyjętej przez ONZ granicy ubóstwa. Niskie wskaźniki gospodarcze implikują na możliwości asygnowania środków, potrzebnych dla finansowania służby zdrowia, a w przypadku walki z pandemią – na profilaktykę (testy oraz szczepionki). Nie bez znaczenia jest też rola czynnika społeczno-kulturowego i niski poziom edukacji większości społeczeństwa, wpływający na jego stosunek do szczepień przeciwko koronawirusowi oraz procedur medycznych jako takich.

Czynnik ekonomiczny

PKB Islamskiej Republiki Pakistanu wyniósł w 2020 roku 263,69 mld USD, co przy populacji liczącej 216 467 milionów daje 1487,36 USD *per capita*[2]. Prognozowany wzrost gospodarczy na rok 2022 to 4%, czyli tyle samo, ile udało się osiągnąć w roku 2021[3]. Wydatki na ochronę zdrowia stanowią zaledwie 0,97% PKB. Dla porównania, Polska przeznacza na ten cel 6,33% PKB, co jest jedną z najniższych kwot w Unii Europejskiej i jest przedmiotem krytyki, zwłaszcza w okresie pandemii[4]. Można zatem stwierdzić, że Pakistan jako państwo relatywnie ubogie, wydaje na opiekę zdrowotną procent PKB, który można uznać co

---

[1] Dr hab. Aleksander Głogowski, prof. UJ, Instytut Nauk Politycznych i Stosunków Międzynarodowych UJ. ORCID: 0000-0002-4250-0383.

[2] https://tradingeconomics.com/pakistan/gdp

[3] https://www.imf.org/en/Countries/PAK#ataglance

[4] https://www.bankier.pl/wiadomosc/Ile-w-Polsce-wydaje-sie-na-ochrone-zdrowia-Niewiele-w-porownaniu-do-UE-8013630.html

najwyżej za niewielki, nieadekwatny do potrzeb i niewystarczający. Odbija się to na jakości i dostępności usług medycznych dla przeciętnego mieszkańca.

Służba zdrowia Islamskiej Republiki Pakistanu

W Pakistanie jest łącznie 1979 szpitali. W tym 1279 państwowych oraz 700 prywatnych (w tej liczbie uwzględniane są także placówki utrzymywane przez międzynarodowe organizacje pozarządowe). Łącznie oferują one pacjentom 132 227 łóżek szpitalnych, czyli jedno na 1608 pacjentów[5]. Dla porównania w Polsce w 2018 roku było łącznie 949 szpitali i 7273 łóżka, przy czym trzeba oczywiście uwzględnić znaczną różnicę w liczbie ludności między obydwoma państwami[6].

W Pakistanie, w 2020 roku przeprowadzono 454 zabiegi operacyjne na 100 000 mieszkańców. Liczba lekarzy to 1 na 963 osoby (ogółem 220 829), a stomatologów 1 na 9413 osób (ogółem 22 595). Ogólna liczba pielęgniarek to 108 474 (nie ma tam rozróżnienia na personel pielęgniarski i opiekuńczy, a podana liczba nie obejmuje salowych).

Publikowane przez rząd Pakistanu dane nie wyszczególniają, jaka część szpitali oraz personelu medycznego znajduje się w dyspozycji Ministerstwa Zdrowia, a jaką zarządza wojsko, będące istotnym aktorem życia politycznego, społecznego i gospodarczego Pakistanu. Informacja ta może być istotna, jeśli chodzi o możliwość organizowania mobilnych szpitali czy punktów szczepień. Informacja ta jest istotna, biorąc pod uwagę, że liczna część populacji zamieszkuje w trudno dostępnym terenie, zwłaszcza w górach.

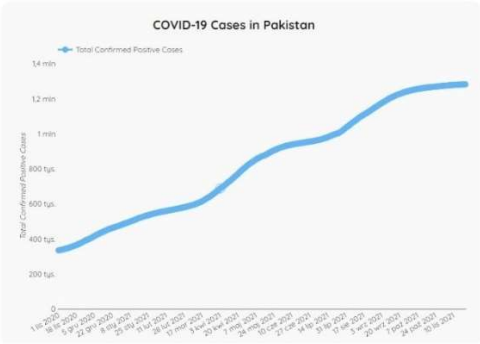
Oczekiwana długość życia to 66,6 lat. Śmiertelność niemowląt to 61,2 zgonów na 1000 żywych narodzin. Ludzie starsi niż 65 lat stanowią 3,5% populacji. Przed pandemią statystyki dotyczące śmiertelności wynosiły 7,5 zgonów na 1000 mieszkańców[7].

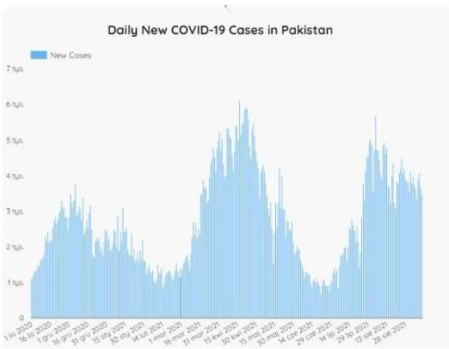
Pandemia COVID-19 w Pakistanie

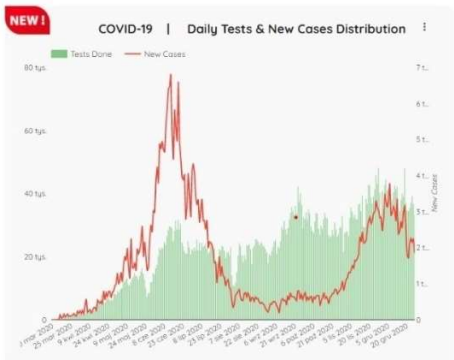
Od 10 marca 2020 r. (daty rozpoczęcia rejestrowania badań przez pakistańskie Ministerstwo Zdrowia) do 18 stycznia 2022 roku odnotowano w Pakistanie łącznie 1 333 521 przypadków zakażenia wirusem COVID-19. W tym okresie zarejestrowano 29 029 przypadków zgonów spowodowanych przez koronawirusa. Wyleczono 1 264 611 pacjentów. Między 17 a 18 stycznia 2022 roku odnotowano 5034 nowe przypadki zakażeń, zmarło 10, a wyleczono 1125 osób[8]. Pakistańskie Ministerstwo Zdrowia nie udostępnia natomiast żadnych informacji dotyczących

[5] https://2016.export.gov/industry/health/healthcareresourceguide/eg_main_108609.asp
[6] https://www.politykazdrowotna.com/54716,jak-zmienila-sie-liczba-szpitali-oddzialow-szpitalnych-i-lozek
[7] https://2016.export.gov/industry/health/healthcareresourceguide/eg_main_108609.asp
[8] https://covid.gov.pk/stats/pakistan

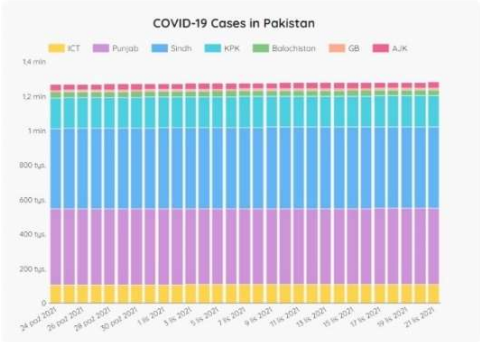
przeprowadzanych testów prewencyjnych, zatem nie można jednoznacznie ocenić wiarygodności danych dotyczących rzeczywistej liczby osób zarażonych, wyleczonych w warunkach domowych/przechodzących chorobę bezobjawowo, ani też zmarłych na skutek zakażenia koronawirusem. Podane dane można więc traktować jedynie jako szacunkowe/przybliżone, oparte na zarejestrowanych/zdiagnozowanych przypadkach. Mimo to analogiczne dane są umieszczone na stronie Światowej Organizacji Zdrowia[9]. Dla porównania WHO podaje, że w Polsce zarejestrowano 4 373 718 przypadków zakażeń i 103 062 przypadków zgonów spowodowanych zakażeniem koronawirusem[10]. Wskaźnik śmiertelności spowodowanej COVID-19 w Pakistanie wynosi 2,24%, a średnia światowa 1,97%[11] (schematy poniżej opracowano na podst. https://covid.gov.pk/stats/pakistan [przyp. aut.]).

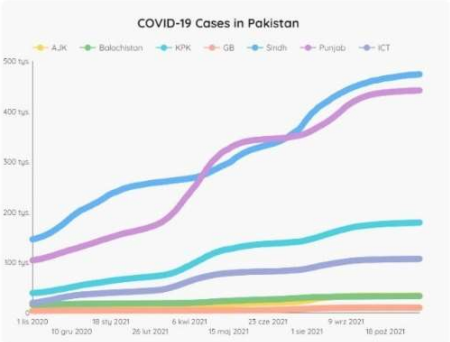


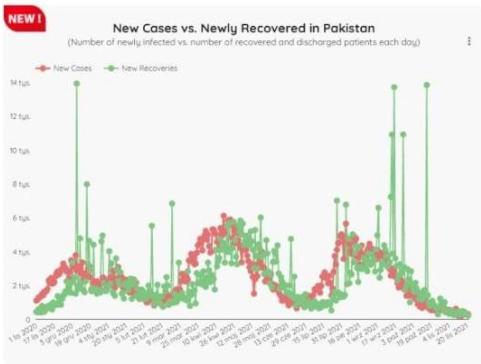


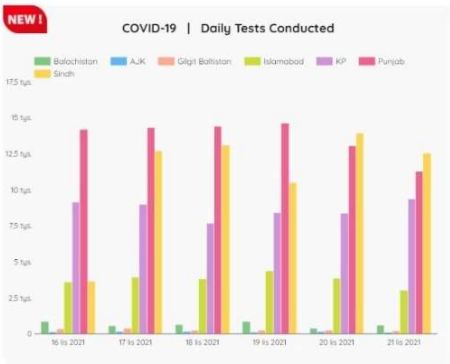


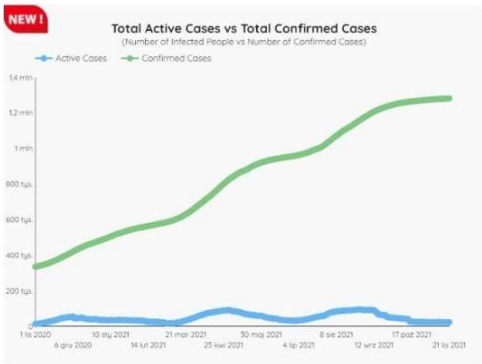
[9] https://www.who.int/countries/pak/
[10] https://www.who.int/countries/pol/
[11] https://www.dawn.com/news/1664608

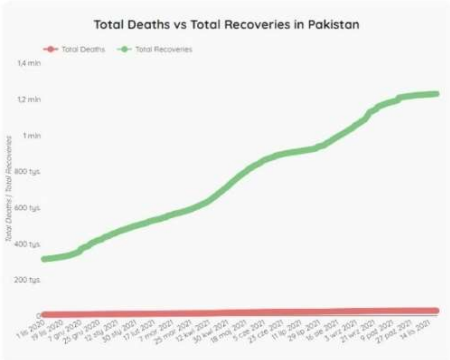












Realizacja programu szczepień

Uwzględniając okoliczności finansowe oraz statystyki zachorowań, także udostępniane przez Światową Organizację Zdrowia (WHO), podjęto decyzję o przeprowadzeniu szczepień najbardziej zagrożonych osób. Do szczepień wybrano pochodzące od różnych producentów preparaty: Moderna, Sinopharm, Cansino Bio, Sinovac, Astrazeneca, Pfitzer, Pakvac oraz Sputnik. Jak widać, przeważają tu produkty chińskich firm farmaceutycznych. Pojawia się też szczepionka

produkowana na miejscu, na licencji chińskiej. Nie ma natomiast danych dotyczących procentowego czy ilościowego udziału poszczególnych firm w procesie szczepień, ani cen, jakie Pakistan za nie zapłacił. Do listopada 2021 roku pierwszą dawką zaszczepiono 78 845 170 osób. Dwoma dawkami zaszczepiono 49 010 906 osób. Łącznie podano 120 448 598 dawek szczepionek wszystkich wcześniej wymienionych producentów.

Do 17 stycznia 2022 roku liczba zaszczepionych pierwszą dawką wzrosła do 102 107 155, a drugą do 77 485 124 osób. Łącznie wydano 168 365 369 dawek szczepionek[12]. Z powyższych danych wynika, że celem programu szczepień jest zaszczepienie jak największej liczby ludzi dwoma dawkami. Zadanie to wydaje się być jednak niewykonalne w potrzebnym dla skutecznej walki z rozprzestrzenianiem się koronawirusa czasie, z uwagi na liczbę ludności oraz niewielką w stosunku do potrzeb, a co za tym idzie – niewydolną infrastrukturę medyczną oraz znikome zasoby ludzkie. Kolejnym problemem, z jakim muszą się zmagać władze odpowiedzialne za program szczepień, jest przekonanie ludności do konieczności szczepień. W pakistańskich mediach, zwłaszcza społecznościowych, podobnie jak i w innych państwach powszechnie występują różne teorie spiskowe. Oprócz tych popularnych także w Polsce, pojawiają się i te specyficzne dla społeczności muzułmańskiej. Między innymi rozpowszechniona jest opinia, że koronawirus został „wynaleziony" przez państwa… zachodnie (głównie USA i Wielką Brytanię) i sztucznie rozpowszechniony w celu depopulacji państw islamskich, a w tym i Pakistanu.

Pojawiają się także opinie muzułmańskich teologów, które są znane już przy okazji występowania trudności i oporu w szczepieniu przeciwko polio: islam zabrania spożywania i przyjmowania w jakikolwiek inny sposób produktów pochodzących od zwierząt „nieczystych", w tym zwłaszcza wieprzowiny (także tłuszczy, komórek itd.). To samo dotyczy materiału genetycznego pozyskiwanego z ludzkich embrionów. Te ograniczenia dotyczą zatem także szczepionek przeciwko COVID-19. Pakistańskie Ministerstwo Zdrowia podjęło akcję edukacyjną w tym zakresie, w tym także szkolenia dla duchownych muzułmańskich, którzy mają znaczący wpływ na ocenę sytuacji przez społeczeństwo, jednak ich efekty dalekie są od satysfakcjonujących[13]. Wynika to z ogólnie niskiego poziomu edukacji, widocznego choćby w wysokim wskaźniku analfabetyzmu. Wątpliwości co do skuteczności szczepienia, szkodliwości szczepionek dla zdrowia, a zwłaszcza możliwych długofalowych skutków ubocznych, związane z szybkim trybem wprowadzania szczepionek do obrotu, znane także z Polski, pojawiają się w Pakistanie u ponad połowy osób związanych z sektorem ochrony zdrowia[14].

[12] https://ncoc.gov.pk/covid-vaccination-en.php
[13] https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC7410483/
[14] https://www.medrxiv.org/content/10.1101/2021.07.12.21260409v1

Współpraca międzynarodowa Pakistanu w zwalczaniu pandemii COVID-19

Głównym kierunkiem zainteresowania Pakistanu, jeśli chodzi o współpracę międzynarodową w walce z pandemią jest Chińska Republika Ludowa. Wynika to z bliskich relacji politycznych i gospodarczych pomiędzy tymi państwami. Przykładem tych kontaktów mogą być liczni pakistańscy studenci, studiujący na chińskich uniwersytetach. W czasie pojawienia się pandemii w Chinach zostali oni pozbawieni możliwości ewakuacji do kraju. Wynikało to z umowy pomiędzy obydwoma państwami, które ustaliły, że ich powrót stanowiłby poważne zagrożenie epidemiologiczne, a w Chinach zostanie im zapewniona odpowiednia opieka medyczna. Należy podkreślić, że około pięciu z nich przebywało na Politechnice w Wuhan i stwierdzono ich kontakt z zakażonymi osobami[15]. Kiedy opadła pierwsza fala pandemii, pojawił się nowy problem: 28 tysięcy pakistańskich studentów chińskich uczelni zostało pozbawionych możliwości kontynuowania nauki, gdyż nie mieli możliwości ponownego wyjazdu do Chin, a ich kierunki studiów nie oferowały nauczania zdalnego[16].

Współpraca w zapobieganiu rozprzestrzeniania się koronawirusa początkowo przyjmowała postać spektakularnych gestów o bardziej propagandowym, niż realnym znaczeniu. W mediach pojawiło się nawet określenie „dyplomacji maseczkowej", gdyż na początku pandemii to Pakistan jako pierwszy przysłał do Chin transporty z zapasami maseczek ochronnych i środków dezynfekcyjnych. Później zaś, gdy pandemia rozprzestrzeniła się na Pakistan, Pekin odwzajemnił się tym samym. Podobne gesty wykonywały Chiny także w stosunku do innych państw, także europejskich[17]. Stopniowo współpraca bilateralna w zakresie zwalczania pandemii nabierała poważniejszych form. Chiny wysłały do Pakistanu swoich ekspertów w dziedzinie medycyny, mających doświadczenie w zakresie walki z pandemią w swoim państwie[18]. Podjęto również współpracę w dziedzinie badań nad szczepionką przeciwko COVID-19. W praktyce zaowocowała ona przekazaniem Pakistanowi licencji na produkcję szczepionki, wdrażanej przez firmę Sinovac, która w Pakistanie sprzedawana jest także pod nazwą Pakvac[19]. Przedmiotem współpracy jest też poszukiwanie i wspólne badania kliniczne w zakresie wynalezienia skutecznego leku przeciwko chorobom, wywoływanym przez koronawirusa. I tu odnotowane są pierwsze sukcesy w dość kontrowersyjnej z medycznego punktu

[15] https://www.theguardian.com/world/2020/feb/13/800-pakistani-students-plead-for-help-to-escape-wuhan-coronavirus
[16] https://www.arabnews.com/node/1977171/world
[17] https://www.straitstimes.com/asia/east-asia/mask-diplomacy-china-tries-to-rewrite-coronavirus-narrative
[18] https://nation.com.pk/27-Mar-2020/china-to-send-medical-experts-to-help-pakistan-fight-covid-19
[19] https://en.dailypakistan.com.pk/21-Aug-2020/china-pakistan-agree-to-enhance-cooperation-in-developing-covid-19-vaccine

widzenia dziedzinie jak testowanie specyfików znanych w chińskiej medycynie tradycyjnej[20].

Ciekawym pytaniem badawczym jest kwestia: w jaki sposób pandemia COVID-19 wpłynie na realizację projektów infrastrukturalnych w ramach China Pakistan Economic Corridor. Politycy obu stron reprezentują w tej kwestii urzędowy optymizm, zapewniając że wpływ ten jest znikomy i wszystkie projekty realizowane są zgodnie z przewidzianym terminarzem[21]. Podkreślają wielkie znaczenie, jaki projekt ten ma dla poprawy warunków cywilizacyjnych mieszkańców Pakistanu, a co za tym idzie – także warunków sanitarnych, w jakich żyją.

Rzeczywiście można wskazać na występowanie związku między ułatwieniem i upowszechnieniem dostępu do energii elektrycznej czy nowoczesnej sieci drogowej a zwiększeniem możliwości korzystania z przyjętych w państwach wysoko rozwiniętych standardów higienicznych oraz dostępu do uzyskiwania pomocy medycznej. Z drugiej strony należy zachować rezerwę w stosunku do oficjalnych komunikatów. Dla Chin program CPEC jest „flagowym projektem" szerszej inicjatywy BRI (*Belt and Road Iniciative*). Czymś w rodzaju „okna wystawowego", które ma pokazać innym państwom rozwijającym się korzyści płynące z zacieśniania współpracy z Chinami. Zatem ogłaszanie ukończenia kolejnych inwestycji ma duże znaczenie propagandowe.

Należy też zwrócić uwagę na to, że wobec obecnego kryzysu związanego z koniecznością odbudowy łańcuchów dostaw pomiędzy Chinami a resztą świata, rozbudowa infrastruktury łączącej zachodnie Chiny z portem Gwader nad Morzem Arabskim zyskuje także praktyczne znaczenie. Z drugiej strony pierwszy rok trwania pandemii COVID-19 wpłynął negatywnie na możliwość przemieszczania się fachowców pomiędzy Chinami a Pakistanem, a to w jakiś sposób musiało się odbić na dopełnieniu terminów realizacji inwestycji. W jaki sposób i na ile poważnie czynnik ten wpłynął na realizację projektów w ramach CPEC, będzie można zanalizować dopiero w dłuższej perspektywie czasowej.

Kolejnym państwem, które zaangażowało się we wspieranie Pakistanu w walce z pandemią COVID-19 są Stany Zjednoczone. Do końca stycznia 2022 roku Islamabad otrzymał blisko 32 mln dawek szczepionek firmy Pfizer[22].

Podsumowanie

Uwzględniając fakt, że pandemia COVID-19 wciąż trwa i nie widać perspektyw na jej szybkie zakończenie (o ile jest to w ogóle możliwe), powyższe opracowanie ma charakter przyczynkarski. Opiera się głównie na danych z lat 2020–2022. Opisuje aktualnie trwające zjawisko, zatem nie jest jeszcze możliwe wyciąganie wniosków czy ocen co do skali i skutków zjawiska dla Pakistanu, jego społeczeństwa i gospodarki. Można jednak pozwolić sobie na oceny cząstkowe.

[20] https://www.dawn.com/news/1669989
[21] https://tribune.com.pk/story/2339690/china-quashes-disinformation-about-cpec-slowdown
[22] https://thefrontierpost.com/us-donates-5m-more-pfizer-covid-19-vaccines-to-pakistan/

Pakistan, jako biedne państwo rozwijające się, nie jest w stanie samodzielnie mierzyć się z tak poważnym, globalnym zagrożeniem, jakim jest pandemia. Nie posiada do tego koniecznych zasobów finansowych i infrastruktury medycznej. Jeśli porównamy panującą tam sytuację choćby z tym, czego jesteśmy świadkami w Polsce, czy Unii Europejskiej, które mają zdecydowanie większe konieczne zasoby, a nie potrafią opanować/wyeliminować zagrożenia i powstrzymać rozprzestrzeniania się choroby, to nasze oceny działań Pakistanu, ich skutków oraz skali zjawiska pandemii nie będą aż tak krytyczne, jak wynikałoby to z prostej analizy danych statystycznych.

Globalny charakter pandemii uniemożliwia też udzielenie Pakistanowi efektywnej pomocy przez społeczność międzynarodową, w tym przez państwa wysoko rozwinięte, które także i u siebie zmagają się z pandemią i są dalekie od osiągnięcia sukcesu. Tym bardziej państwo o dużo mniejszych zasobach nie jest w stanie zapewnić wszystkim swoim obywatelom dostępu do szczepień oraz koniecznej opieki medycznej nad osobami, które zachorowały na COVID-19 lub choroby mu towarzyszące. Można więc przyjąć, że dopiero opanowanie pandemii przez państwa bogatej Północy oraz opracowanie skutecznych leków i tanich procedur medycznych umożliwi przeniesienie doświadczeń na grunt państw ubogich. Spośród państw zaangażowanych w udzielanie pomocy Pakistanowi szczególnie aktywna jest Chińska Republika Ludowa. Trudno jednoznacznie ocenić, na ile ta pomoc jest skuteczna, jednak bez niej sytuacja w Pakistanie byłaby zdecydowanie groźniejsza. Specyfiką aktywności Chin w czasie pandemii jest dążenie do wykorzystania propagandowego ich zaangażowania, zwanego „dyplomacją maseczkową". Pakistan, jako jeden z kluczowych beneficjentów chińskiej inicjatywy BRI stał się także polem dla tego rodzaju działalności. Dla porównania informacje dotyczące zaangażowania Stanów Zjednoczonych w pomoc dla Pakistanu są zdecydowanie mniej rozpowszechnione, a aktywność Unii Europejskiej i jej poszczególnych członków nie jest dostępna w powszechnie dostępnych, a zwłaszcza popularnych źródłach.

Należy podkreślić, że doświadczenie pandemii COVID-19 jest globalną lekcją, którą na naszych oczach odrabia społeczność międzynarodowa i w dniu zakończenia prac nad powyższym tekstem daleko jest od jej zakończenia. Zatem jest jeszcze za wcześnie na stawianie kategorycznych ocen i wyciąganie wniosków, które byłyby przydatne w walce z podobnymi doświadczeniami w przyszłości. Można jednak zauważyć, że podział świata na państwa bogate i biedne także na polu walki z pandemią jest bardzo widoczny i odczuwalny. Instytucje międzynarodowe nie radzą sobie z koordynowaniem pomocy, a nawet z wypracowaniem jednolitych, globalnych standardów działania. Takie państwa jak Pakistan chciałyby korzystać w miarę skromnych możliwości z doświadczeń państw bogatszych, ale także i one nie wypracowały jakiejś ujednoliconej polityki, co było i jest widoczne choćby w kwestii skrajnie różnego podejścia do obostrzeń i lockdownów pomiędzy np. liberalną Wielką Brytanią a restrykcyjną Austrią. Skoro nie udało

się wypracować jednolitej polityki w wymiarze regionalnym w silnie zintegrowanej Europie, to trudno jest proponować/narzucać jakieś rozwiązania Pakistanowi, tym bardziej że nie ma jednoznacznych ocen post factum skuteczności przyjmowanych rozwiązań, gdyż pandemia wciąż trwa.

Netografia

https://tradingeconomics.com/pakistan/gdp
https://www.imf.org/en/Countries/PAK#ataglance
https://www.bankier.pl/wiadomosc/Ile-w-Polsce-wydaje-sie-na-ochrone-zdrowia-Niewiele-w-porownaniu-do-UE-8013630.html
https://2016.export.gov/industry/health/healthcareresourceguide/eg_main_108609.asp
https://www.politykazdrowotna.com/54716,jak-zmienila-sie-liczba-szpitali-oddzialow-szpitalnych-i-lozek
https://covid.gov.pk/stats/pakistan
https://www.who.int/countries/pak/
https://www.who.int/countries/pol/
https://www.dawn.com/news/1664608
https://ncoc.gov.pk/covid-vaccination-en.php
https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC7410483/
https://www.medrxiv.org/content/10.1101/2021.07.12.21260409v1
https://www.theguardian.com/world/2020/feb/13/800-pakistani-students-plead-for-help-to-escape-wuhan-coronavirus
https://www.arabnews.com/node/1977171/world
https://www.straitstimes.com/asia/east-asia/mask-diplomacy-china-tries-to-rewrite-coronavirus-narrative
https://nation.com.pk/27-Mar-2020/china-to-send-medical-experts-to-help-pakistan-fight-covid-19
https://en.dailypakistan.com.pk/21-Aug-2020/china-pakistan-agree-to-enhance-cooperation-in-developing-covid-19-vaccine
https://www.dawn.com/news/1669989
https://tribune.com.pk/story/2339690/china-quashes-disinformation-about-cpec-slowdown
https://thefrontierpost.com/us-donates-5m-more-pfizer-covid-19-vaccines-to-pakistan/

BEZPIECZEŃSTWO SYSTEMU OCHRONY ZDROWIA W CZASIE PANDEMII SARS-CoV-2 A ROZWÓJ EKSPERYMENTÓW LECZNICZYCH. WYBRANE ZAGADNIENIA PODATKOWOPRAWNE

Marzena ŚWISTAK[1]

Wprowadzenie

W związku z dynamicznym rozwojem sytuacji epidemicznej na świecie, prawidłowe i efektywne funkcjonowanie innowacyjnego sektora zdrowia, w szczególności w obszarze profilaktyki i leczenia różnego rodzaju chorób (także powodowanych działaniem wirusa SARS-CoV-2), stanowi jeden z priorytetów polityki UE. Aby podejmowana (dynamiczna) aktywność profilaktyczna mogła generować oczekiwane efekty, niezbędne jest stworzenie stabilnego środowiska prawnego, które będzie sprzyjało rozwojowi nowoczesnych metod badań medycznych. Aktualne otoczenie prawnoorganizacyjne wciąż jednak uznawane jest za niesprzyjające, a struktura rynku badań klinicznych w Polsce, w której jedynie 2% stanowią niekomercyjne badania kliniczne, za słabo rozwiniętą[2].

Zagadnienie prowadzenia badań klinicznych budzi liczne wątpliwości, nie tylko w sferze medycznej, ale i prawnej, w szczególności w zakresie obowiązujących zasad opodatkowania. Pomimo że aktualnie organy podatkowe i sądy administracyjne prezentują niekorzystną dla podatników linię argumentacji, wykluczając generalnie możliwość zastosowania zwolnienia w VAT dla działalności polegającej prowadzeniu komercyjnych badań klinicznych. Wydaje się jednak, że w najnowszych orzeczeniach stale powtarza się powierzchowną narrację, nie różnicując podejścia w zależności od rodzaju prowadzonej aktywności badawczej. Odwołując się do orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE), zarazem lekceważy się podstawowe reguły wykładni językowej, a pomocniczo, także związki międzygałęziowe prawa podatkowego z prawem medycznym.

Zasadniczo w polskim porządku prawnym obowiązuje zwolnienie z opodatkowania usług w zakresie opieki medycznej, służących profilaktyce, zachowaniu,

---

[1] Dr Marzena Świstak, Katedra Prawa Informatycznego i Zawodów Prawniczych, Instytut Nauk Prawnych, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie. ORCID: 0000-0002-3910-6019.

[2] Minister Zdrowia, *Plan Rozwoju Badań Klinicznych na lata 2020–2025* (M.P. z 2019 r., poz. 1024), s. 11.

ratowaniu, przywracaniu i poprawie zdrowia, oraz dostawy towarów i świadczenia usług ściśle z tymi usługami związanych, wykonywanych w ramach działalności leczniczej przez podmioty lecznicze[3]. Wskazana regulacja prowokuje jednak liczne wątpliwości interpretacyjne, które mogą stać się realną blokadą w rozwoju nowoczesnej profilaktyki zdrowotnej w Polsce. Źródłem dylematów prawnych jest nie tylko warstwa legislacyjna (sposób redakcji przepisu, w tym brak definicji legalnej używanych pojęć w ustawie podatkowej), ale również treść normatywna, która nie zapewnia możliwości precyzyjnego odkodowania zakresu pojęciowego z obowiązujących przepisów (z uwzględnieniem ich wzajemnych relacji zewnątrzsystemowych).

W tym kontekście niezbędne okazuje się podjęcie próby pogłębionej interpretacji przepisów podatkowych w szerszym kontekście, w szczególności z uwzględnieniem zachodzących powiązań zewnątrzsystemowych. W ocenie autorki, oprócz analizy semantycznej poszczególnych pojęć, i nawiązania do orzecznictwa TSUE, niezbędne jest przyjęcie szerszej perspektywy normatywnej. Celem badawczym opracowania jest wykazanie, że zbyt wąska, a zarazem powierzchowna wykładnia, prowadzi *de facto* do wypaczenia *ratio* preferencyjnego charakteru regulacji podatkowej (nawet uwzględniając zasadę ścisłej interpretacji zwolnień podatkowych), wybiórczego (a zatem zniekształconego) podejścia do profilaktyki zdrowotnej, zablokowania procesu rozwoju innowacyjnych metod leczenia. Dla osiągnięcia celu badawczego przeprowadzono analizę obowiązujących przepisów, posługując się dogmatyczną metodą badawczą, a w niezbędnym wymiarze, pomocniczo także metodą historyczną.

Profilaktyka zdrowia a VAT

Zgodnie z przepisami ustawy o VAT, opodatkowaniu VAT podlegają: odpłatna dostawa towarów i odpłatne świadczenie usług na terytorium kraju[4]. Pojęcie „świadczenia usług" rozumiane jest szeroko, jako każde świadczenie (działanie i zaniechanie) na rzecz osoby fizycznej, osoby prawnej lub jednostki organizacyjnej niemającej osobowości prawnej, które nie stanowi dostawy towarów w rozumieniu przepisów ustawy o VAT[5]. Z opodatkowania zwalnia się usługi w zakresie opieki medycznej, służące profilaktyce, zachowaniu, ratowaniu, przywracaniu

[3] Art. 43 ust. 1 pkt 8 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r., poz. 685 ze zm.) (dalej jako: ustawa o VAT).

[4] Art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy o VAT.

[5] Art. 7 i art. 8 ust. 1 ustawy o VAT. Powinien istnieć bezpośredni i wyraźny związek pomiędzy otrzymywaną płatnością a świadczeniem na rzecz dokonującego płatności (bezpośredni odbiorca usługi). Ponadto, aby dana czynność była opodatkowana VAT powinna być wykonana przez podatnika Ustawa o VAT stanowi, że w rozumieniu przepisów podatnikami są osoby prawne, jednostki organizacyjne niemające osobowości prawnej oraz osoby fizyczne, wykonujące samodzielnie działalność gospodarczą, o której mowa w art. 15 ust. 2 ustawy o VAT, bez względu na cel lub rezultat takiej działalności (art. 15 ust. 1 ustawy o VAT).

i poprawie zdrowia, oraz dostawę towarów i świadczenie usług ściśle z tymi usługami związane, wykonywane w ramach działalności leczniczej przez podmioty lecznicze[6]. Przy tym, mając na uwadze ugruntowane w orzecznictwie zasady wykładni przepisów dotyczących zwolnień podatkowych[7], należy zaznaczyć, że pojęcia używane każdorazowo do określenia zakresu zwolnień z VAT powinny być po pierwsze interpretowane w sposób ścisły, stanowiąc odstępstwa od ogólnej zasady, zgodnie z którą VAT objęta jest każda dostawa towarów i każda usługa świadczona odpłatnie przez podatnika, po drugie, zgodnie z celami, do jakich mają zmierzać i z poszanowaniem zasady neutralności podatkowej[8].

Odnosząc się do sposobu, w jaki uregulowano obszar zwolnień podmiotowo-przedmiotowych, po pierwsze, wypada podkreślić, że ustawa podatkowa posługuje się pojęciami wewnątrzsystemowo niezdefiniowanymi. Do takich należy m.in. termin „opieka medyczna". Niewątpliwie nie sprzyja to jednak pewności prawa i jednolitości orzecznictwa. We wspomnianym zakresie regulacji, przy zachowaniu autonomii prawa podatkowego, niezbędne wydaje się akcesoryjne sięgnięcie do przepisów ustawy o działalności leczniczej[9], która choć nie posługuje się wprost pojęciem „opieki medycznej", używa (i definiuje) terminy zakresowo ściśle powiązane (tj. „działalność lecznicza" i „świadczenie zdrowotne"). W rozumieniu przepisów z zakresu prawa medycznego, działalność lecznicza polega na udzielaniu świadczeń zdrowotnych (stacjonarnych i całodobowych świadczeń zdrowotnych szpitalnych oraz innych niż szpitalne, w tym także ambulatoryjnych), w tym także za pośrednictwem systemów teleinformatycznych lub systemów łączności (ponadto przewiduje się, że działalność lecznicza może polegać także na promocji zdrowia, a także realizacji zadań dydaktycznych i badawczych w powiązaniu z udzielaniem świadczeń zdrowotnych i promocją zdrowia, w tym wdrażaniem nowych technologii medycznych oraz metod leczenia – także za pośrednictwem systemów teleinformatycznych lub systemów łączności)[10]. Natomiast świadczenie zdrowotne to działania służące zachowaniu, ratowaniu, przywracaniu lub poprawie zdrowia oraz inne działania medyczne wynikające z procesu leczenia lub przepisów odrębnych regulujących zasady ich wykonywania[11]. W przypadku precyzowania znaczenia ustawowego działalności nazwanej „świadczeniami zdrowotnymi" ustawodawca (podobnie jak w przypadku ustawy o VAT) posługuje się

---

[6] Art. 43 ust. 1 pkt 18 ustawy o VAT.

[7] Między innymi wyrok TSUE z dnia 07.07.2006 r. w sprawie C-251/05 Talacre Beach Caravan Sales, LEX nr 190234.

[8] Między innymi wyrok TSUE z dnia 19.11.2009 r. w sprawie C-461/08, Don Bosco Onroerend Goed, LEX nr 529805; wyrok TSUE z dnia 1.12.2005 r. w sprawach połączonych C-394/04 i C-395/04 Ygeia, LEX nr 173593 i wyrok TSUE z dnia 9.02.2006 r., w sprawie C-415/04, Stichting Kinderopvang Enschede, LEX nr 173615; wyroki TSUE: z dnia 7.03.2002 r. w sprawie C-169/00, Komisja przeciwko Republice Finlandii, LEX nr 83903.

[9] Ustawa z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r., poz. 711) (dalej jako: ustawa o działalności leczniczej).

[10] Art. 1 ust. 1–2 w zw. z art. 8 ustawy o działalności leczniczej.

[11] Art. 2 ust. 1 pkt 10 ustawy o działalności leczniczej.

kryterium celu. Wskazuje na to posłużenie się sformułowaniem, że są to działania „służące" ustawowo określonej aktywności. Wskazuje się, że choć ustawa o działalności leczniczej w definicji zakresowej nie wskazuje wprost „profilaktyki", to mieści się ona w „innych działaniach medycznych wynikających z procesu leczenia lub przepisów odrębnych regulujących zasady ich wykonywania"[12].

Po drugie, problematyczne stało się również prawidłowe odkodowanie znaczenia terminu „profilaktyka". Niewątpliwie jest to pojęcie, które także wymaga odwołania się do specjalistycznej wiedzy z zakresu prawa medycznego. W ujęciu słownikowym „profilaktyka" obejmuje różnego rodzaju działania mające na celu zapobieganie niekorzystnym zjawiskom, zwłaszcza chorobom[13], niedopuszczenie do ich zaistnienia[14]. W piśmiennictwie medycznym wskazuje się, że profilaktyka (prewencja, zapobieganie) ma na celu zapobieżenie pojawieniu się i/lub rozwojowi niepożądanych stanów lub zjawisk.

Priorytetem jest więc przeciwdziałanie zagrożeniom (w tym także chorobom), których wystąpienie lub nasilenie się jest w przyszłości prawdopodobne. Działania profilaktyczne mają zmniejszyć prawdopodobieństwo tych zagrożeń i służyć co najmniej utrzymaniu stanu dotychczasowego. Profilaktyczne działania medyczne mają zróżnicowane formy (zależności od ich stadium i poziomu zagrożenia). Obok profilaktyki wczesnej, która ma za zadanie kształtować właściwe nawyki zdrowotne, wyróżnia się trzy fazy profilaktyki właściwej. W tzw. profilaktyce pierwszej fazy obejmuje się działania najwcześniejsze, których celem jest uprzedzenie choroby lub zmniejszenie ryzyka jej rozwoju. Ma ona szeroki zakres i obejmuje działania: swoiste (zapobieganie konkretnym chorobom) oraz nieswoiste (zapobieganie szerokiemu spektrum chorób, które mogłyby wystąpić). Profilaktyka drugiej fazy ukierunkowana jest na określoną grupę osób, ze zwiększonym zagrożeniem wystąpienia danej choroby (celem wczesnego wykrycia objawów i wdrożenia leczenia). Trzecią fazą profilaktyki obejmuje się działania dotyczące osób przewlekle chorych lub niepełnosprawnych, tak, aby zapobiec dalszym, niekorzystnym skutkom rozwoju chorób lub niepełnosprawności[15].

Pojęciem świadczeń, które mogą stanowić profilaktykę posługuje się ustawa o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych[16], która stanowi, że świadczenia na rzecz zachowania zdrowia, zapobiegania chorobom i wczesnego wykrywania chorób obejmują: 1) propagowanie zachowań prozdrowotnych, w szczególności poprzez zachęcanie do indywidualnej odpowiedzialności za własne zdrowie; 2) wczesną, wielospecjalistyczną i kompleksową opiekę

[12] Tak: T. Michalik, *VAT. Komentarz*, Warszawa 2021, Legalis el.
[13] https://sjp.pwn.pl/szukaj/profilaktyka.html (dostęp: 30.04.2021 r.).
[14] https://sjp.pwn.pl/doroszewski/profilaktyka;5481777.html (dostęp: 30.04.2021 r.).
[15] Zob.: B. Woynarowska, *Profilaktyka w pediatrii*, Warszawa 2008; M. Wachowicz-Skóra, *Profilaktyka i promocja zdrowia*, www.lodzkie.pl/zdrowie/ (dostęp: 30.04.2021 r.).
[16] Ustawa z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 1398 ze zm.) (dalej jako: ustawa o świadczeniach zdrowotnych).

nad dzieckiem zagrożonym niepełnosprawnością lub niepełnosprawnym; 3) profilaktyczne badania lekarskie w celu wczesnego rozpoznania chorób, ze szczególnym uwzględnieniem chorób układu krążenia oraz chorób nowotworowych; 4) promocję zdrowia i profilaktykę, w tym profilaktykę stomatologiczną obejmującą dzieci i młodzież do ukończenia 19. roku życia; 5) prowadzenie badań profilaktycznych obejmujących kobiety w ciąży, w tym badań prenatalnych zalecanych w grupach ryzyka i u kobiet powyżej 40. roku życia oraz profilaktyki stomatologicznej; 6) profilaktyczną opiekę zdrowotną nad dziećmi i młodzieżą w środowisku nauczania i wychowania; 7) wykonywanie szczepień ochronnych; 8) wykonywanie badań z zakresu medycyny sportowej obejmujących dzieci i młodzież do ukończenia 21. roku życia oraz zawodników pomiędzy 21–23 rokiem życia, którzy nie otrzymują wynagrodzenia w związku z uprawianiem sportu[17].

Biorąc pod uwagę stronę semantyczną pojęcia „profilaktyka", zasadne wydaje się stwierdzenie, że obejmuje ono wszystkie fazy zapobiegania chorobom (nie tylko na etapie ich pojawienia się, bądź rozwoju), w szczególności więc również pierwszą fazę prewencji, która ma na celu zapobieganie chorobom poprzez kontrolowanie czynników ryzyka[18]. Na tle praktyki działania organów podatkowych i sądów administracyjnych dostrzegalne jest jednak zbyt wąskie, fragmentaryczne rozumienie pojęcia „profilaktyki", w szczególności pomijające profilaktykę pierwszej fazy[19]. Okazuje się także, że nie tylko zbyt powierzchowne rozumienie pojęcia „profilaktyka" przyczynia się do tworzenia barier w rozwoju badań klinicznych w Polsce. Wśród głównych trudności wskazać należy na uproszczenia w prezentowanej wykładni samego pojęcia „badanie kliniczne".

Badania kliniczne jako forma eksperymentu medycznego

Dla prawidłowego stosowania preferencji podatkowych dotyczących zwolnienia określonej usługi medycznej z opodatkowania VAT w zdecydowanej większości przypadków niezbędne jest sięgnięcie do przepisów o charakterze *lex specialis*, tj. ustawy o zawodach lekarza i lekarza dentysty[20] oraz prawa farmaceutycznego[21]. Dopiero uwzględnienie specjalistycznej wiedzy z zakresu prawa medycznego pozwala ustalić skutki podatkowe w obszarze prawa podatkowego.

---

[17] Art. 27 ust. 1 ustawy o świadczeniach zdrowotnych.

[18] Tak też: A. Pietraszewska-Macheta, *Komentarz do art. 27 Ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych* [w:] E. Fryźlewicz-Chrapisińska et al., *Ustawa o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych. Komentarz,* Warszawa 2018, LEX el.

[19] Wyrok NSA z dnia 15.03.2018 r., I FSK 750/16, LEX nr 2497793.

[20] Ustawa z dnia 5 grudnia 1996 r. o zawodach lekarza i lekarza dentysty (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r., poz. 790) (dalej jako: ustawa o zawodach lekarza i lekarza dentysty).

[21] Ustawa z dnia 6 września 2001 r. – Prawo farmaceutyczne (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r., poz. 974) (dalej jako: Prawo farmaceutyczne).

Badania kliniczne produktu leczniczego należą do grupy eksperymentów medycznych (badawczych i leczniczych)[22] prowadzonych z udziałem ludzi w zamiarze odkrycia lub potwierdzenia skutków oddziaływania produktów leczniczych, celem możliwie najpełniejszego zidentyfikowania niepożądanych działań produktów leczniczych[23].

Eksperyment ma charakter nowatorski, polega na wprowadzeniu przez lekarza nowych metod diagnostycznych, leczniczych lub profilaktycznych[24]. Ustawa o zawodach lekarza i lekarza dentysty definiuje pojęcie „eksperymentu medycznego" poprzez wymienienie członów współtworzących zakres pojęciowy. Wskazano, że eksperyment medyczny przeprowadzany na ludziach może mieć charakter leczniczy lub badawczy[25]. Eksperymentem leczniczym jest wprowadzenie nowych (albo tylko częściowo wypróbowanych) metod diagnostycznych, leczniczych lub profilaktycznych w celu osiągnięcia bezpośredniej korzyści dla zdrowia osoby chorej. Może on być przeprowadzony, jeżeli dotychczas stosowane metody nie są skuteczne albo jeżeli ich skuteczność nie jest wystarczająca. Natomiast eksperyment badawczy ma na celu przede wszystkim rozszerzenie wiedzy medycznej. Może być on przeprowadzany zarówno na osobie chorej, jak i zdrowej. Przeprowadzenie eksperymentu badawczego jest dopuszczalne, gdy uczestnictwo w nim nie jest związane z ryzykiem albo też ryzyko jest minimalne i nie pozostaje w dysproporcji do możliwych pozytywnych rezultatów takiego eksperymentu[26].

Z punktu widzenia prawa podatkowego, w szczególności co do przesłanek uprawniających do skorzystania ze zwolnienia podatkowego, istotną rolę odgrywa wprowadzony przez ustawodawcę podział wspomnianych eksperymentów na lecznicze i badawcze. Istotne jest bowiem prawidłowe zidentyfikowanie dominującego celu jakiemu mają one służyć. Podział na eksperymenty lecznicze i badawcze wpisuje się w podział czynności lekarskich na te o charakterze terapeutycznym (lecznicze) i nieterapeutycznym[27]. Celem eksperymentów leczniczych jest osiągnięcie bezpośredniej korzyści dla zdrowia osoby leczonej za pomocą nowych lub

---

[22] Art. 37a ust. 2 Prawa farmaceutycznego w zw. z art. 21 ust. 1 ustawy o zawodach lekarza i lekarza dentysty.

[23] R. Staszewski, M. Urbaniak, *Badania kliniczne, czyli prawny i podatkowy supeł*, https://www.rp.pl/artykul/363442-Badania-kliniczne--czyli-prawny-i-podatkowy-supel.html (dostęp: 15.08.2021 r.); A. Rzetecki, *Zwolnienie z podatku od towarów i usług eksperymentów medycznych*, Internetowy Przegląd Prawniczy TBSP UJ 2017, nr 8, s. 165.

[24] M. Kopeć, *Komentarz do art. 21 ustawy o zawodach lekarza i lekarza dentysty* [w:] E. Buczek, Ł. Caban, Ł. Dziamski, W. Grecki, A. Plichta, L. Retkowska-Mika, M. Urbańska, M. Kopeć, *Ustawa o zawodach lekarza i lekarza dentysty. Komentarz*, Warszawa 2016, LEX el.

[25] Eksperymentem medycznym jest również przeprowadzenie badań materiału biologicznego, w tym genetycznego, pobranego od osoby dla celów naukowych (art. 21 ust. 4 ustawy o zawodzie lekarza i lekarza dentysty).

[26] Art. 21 ust. 2–3 ustawy o zawodzie lekarza i lekarza dentysty.

[27] K. Sakowski, *Komentarz do art. 21 ustawy o zawodach lekarza i lekarza dentysty* [w:] *Ustawa o zawodach lekarza i lekarza dentysty. Komentarz*, red. E. Zielińska, Warszawa 2014, LEX el.

tylko częściowo wypróbowanych metod[28] diagnostycznych, leczniczych lub profilaktycznych. Wynika z tego, że mogą w nim brać udział co do zasady jedynie osoby chore. Dodatkowo, eksperymenty te przyczyniają się również do wzbogacenia wiedzy medycznej, przez co służą całemu społeczeństwu[29]. Podstawowym celem eksperymentu badawczego jest za to przede wszystkim rozszerzenie wiedzy medycznej, a rezultat prowadzonych badań powinien mieć charakter uniwersalny (rodzajowy)[30]. Mogą w nim uczestniczyć tak osoby chore, jak i zdrowe. Działania podejmowane podczas eksperymentu badawczego, choć nie są skierowane bezpośrednio na poprawienie stanu zdrowia uczestnika, w rezultacie nie wykluczają pośrednio także osiągnięcia takiej korzyści leczniczej.

Na podstawie przesłanek konstrukcyjnych kwalifikujących określony eksperyment medyczny do grupy leczniczego, lub badawczego, wypada stwierdzić, że z punktu widzenia dopuszczalności zastosowania zwolnienia podatkowego w VAT wykluczone zostały eksperymenty badawcze, bowiem ich podstawowym celem jest poszerzenie stanu wiedzy medycznej, a nie wygenerowanie korzyści dla zdrowia osoby leczonej. Mniej kontrowersji budzi więc praktyka wyłączania z preferencji podatkowych badań klinicznych mających charakter eksperymentów badawczych. Inaczej wygląda sytuacja w przypadku badań klinicznych komercyjnych[31]. Na tle praktyki organów podatkowych i sądów administracyjnych zauważa się istotną niestabilność w zakresie prezentowanych stanowisk. Powyższe wynika nie tylko z mankamentów definicyjnych wynikających z przepisów prawa podatkowego, ale również z braku pogłębionej analizy zagadnień prawnomedycznych, co skutkuje brakiem dostrzeżenia różnicy pomiędzy rodzajami eksperymentów medycznych, a następnie wyłączeniem *in genere* badań klinicznych (nawet tych o cechach eksperymentów leczniczych) z grupy badań potencjalnie objętych zwolnieniem podatkowym.

---

[28] Cel leczniczy powinien być rozumiany szeroko jako służący poprawie zdrowia, powstrzymaniu postępów choroby, profilaktycznego zapobieżeniu jej powstaniu czy zmniejszenia cierpień fizycznych i psychicznych chorego. Działanie podejmowane, aby powstrzymać postęp choroby, nie zawsze oznacza poprawę zdrowia, zaś profilaktyczne zapobieganie powstawaniu choroby nie musi odnosić się do osób chorych. Natomiast w przypadku eksperymentu leczniczego poza wskazanymi powyżej sytuacjami udział w nim osób zdrowych jest z natury swej niedopuszczalny, albowiem działanie to ma być podjęte w interesie osoby leczonej (tak: M. Filar, *Lekarskie prawo karne*, Kraków 2000, s. 154–155).

[29] K. Sakowski, *Komentarz do art. 21 ustawy o zawodach lekarza i lekarza dentysty* [w:] *Ustawa o zawodach…*

[30] M. Filar, *Lekarskie prawo karne*, Kraków 2000, s. 162.

[31] W przypadku marginalnej grupy niekomercyjnych badań klinicznych o charakterze eksperymentu leczniczego, nie kwestionuje się możliwości skorzystania z preferencji w VAT. Tak np. pismo Dyrektora Krajowej Informacji Skarbowej z dnia 6 listopada 2020 r., nr 0114-KDIP4-1.4012. 446.2020.2.PS, Dofinansowanie na niekomercyjne badanie kliniczne jako nieobjęte podatkiem VAT, LEX nr 565071.

Praktyka organów podatkowych i sądów administracyjnych

W podejściu organów podatkowych i sądów administracyjnych do kwestii zwolnienia z VAT eksperymentów medycznych (w tym badań klinicznych), można zaobserwować ewolucję, przy czym prezentowana linia argumentacji (pomimo braku paralelnej zmiany regulacji prawnych), okazywała się być wyjątkowo niestabilna. W starszych interpretacjach (w zdecydowanej większości do roku 2012) organy stały na stanowisku, iż zwolnienie przysługuje, jeśli eksperyment medyczny ma charakter eksperymentu leczniczego. Pogląd ten oparto na założeniu, że wspomniany typ eksperymentu ma na celu przede wszystkim dobro pacjenta (uczestnika badania) w sytuacji, kiedy aktualny stan medycyny nie pozwala na podjęcie skutecznych działań konwencjonalnych[32]. W ten sposób słusznie rozgraniczano eksperyment o charakterze leczniczym, od tego, który miał charakter badawczy. Przedstawiona wykładnia, jak się wydaje, miała swój wydźwięk jeszcze w późniejszych orzeczeniach sądów administracyjnych, ale były to rozstrzygnięcia o znaczeniu randomicznym. Do takich należy zaliczyć wyrok WSA w Krakowie z 2015 r., w którym sąd wyraźnie podkreślił dwa aspekty: po pierwsze, że ze zwolnienia mogą korzystać indywidualne terapie zdrowotne nakierowane na konkretnego pacjenta (uczestnika), a po drugie – co już jest wynikiem wpływu niekorzystnej dla podatników linii orzeczniczej – brak udziału komercyjnego sponsora w realizowanym badaniu[33].

W późniejszych interpretacjach organów podatkowych i orzecznictwie sądów administracyjnych zauważa się jednak stanowcze odejście od narracji przedstawianej na korzyść podatników (nawet w zakresie badań klinicznych mających charakter eksperymentu leczniczego). Stwierdzono, że celem umów o badania kliniczne jest odkrycie lub potwierdzenie klinicznych, farmakologicznych, w tym farmakodynamicznych, skutków działania badanych produktów leczniczych w odniesieniu do ludzi. Uznano, że nie zmienia tego fakt, że w wyniku tych badań klinicznych pacjenci mogą (a nawet odnoszą) korzyść w postaci poprawy (czy ochrony) ich stanu zdrowia. W ten sposób nie tylko pominięto wielorodzajowość realizowanych eksperymentów medycznych, ale także błędnie przyjęto, że cel terapeutyczny w przypadku eksperymentów leczniczych ma charakter uboczny. Za dominujący natomiast uznano aspekt komercjalizacyjny (odpłatność oferowaną przez sponsora na rzecz podmiotu leczniczego za „badanie skuteczności leków, a nie za leczenie

[32] Tak: interpretacja indywidualna Ministra Finansów wydana przez Dyrektora Izby Skarbowej w Warszawie z dnia 3.08.2011 r., znak: IPPP1/443-744/11-3/AP, LEX nr 102841; interpretacja indywidualna Ministra Finansów wydana przez Dyrektora Izby Skarbowej w Poznaniu z dnia 8.07.2011 r., znak: ILPP1/443-643/11-4/MK, LEX nr 105564; interpretacja indywidualna wydana przez Dyrektora Izby Skarbowej w Katowicach z dnia 20.04.2011 r., znak: IBPP4/443-664/11/AZ, LEX nr 54305; wyrok WSA w Olsztynie z dnia 22.12.2011 r., I SA/Ol 690/11, LEX nr 1102397.

[33] Wyrok WSA w Krakowie z dnia 21.10.2015 r., I SA/Kr 1286/15, LEX nr 1929053; tak też: A. Rzetecki, *Zwolnienie z podatku od towarów…,* s. 170.

pacjentów")[34]. W ten sposób, w sposób zniekształcony, doszło do interpretacji tak pojęcia „badanie kliniczne", jak i zakresu zwolnienia podatkowego. W nowszych interpretacjach organów podatkowych, jak i orzecznictwie sądów administracyjnych, badaniom klinicznym, w których występuje „sponsor komercyjny" generalnie odmówiono prawa do skorzystania ze zwolnienia podatkowego w VAT, niezależnie od tego, czy w ich ramach realizowany jest cel określony w przepisach podatkowych. Powyższe należy uznać za nieprawidłowe, bowiem ani z przepisów prawa medycznego, ani podatkowego, nie wynika, aby przesłanka występowania sponsora „komercyjnego" lub „niekomercyjnego" wpływała na podmiotową, czy przedmiotową stronę preferencji podatkowej.

Uwagi końcowe

W konkluzji wypada sformułować kilka wniosków, które wynikają z podejmowanej w opracowaniu problematyki podatkowoprawnych skutków realizowanych badań klinicznych. Założeniem prowadzonej polityki w sektorze zdrowia jest doprowadzenie do zdecydowanego, dynamicznego wzrostu znaczenia i efektywności realizowanych badań, tak komercyjnych, jak i niekomercyjnych. Nieuniknionym bodźcem stał się również trwający stan zagrożenia w obszarze zdrowia obywateli spowodowany pandemią SARS-CoV-2. Aktualna praktyka działania organów podatkowych, jak i orzecznictwo sądów administracyjnych wydaje się jednak sygnalizować odmienną tendencję. Przyjmując, niejako automatycznie, profiskalną linię argumentacji, zanegowano wcześniejsze (jak się wydaje prawidłowe) podejście do zagadnienia opodatkowania VAT badań klinicznych. Wobec braku zmiany obowiązujących w tym zakresie przepisów, w sposób nieuzasadniony odstąpiono od rozróżnienia eksperymentów medycznych o charakterze leczniczym, od tych, które mają charakter badawczy. Wprowadzono natomiast nowe, nieznajdujące podstaw prawnych, kryterium podmiotowe – „sponsora komercyjnego", które ma stanowić czynnik różnicujący podmiot uprawniony w prowadzonej działalności do skorzystania ze zwolnienia podatkowego lub nie. Niewątpliwie narastającym dylematom interpretacyjnym nie sprzyja także kształt legislacyjny regulacji podatkowych, które w analizowanym zakresie odznaczają się wysokim poziomem nieostrości.

[34] Interpretacja indywidualna Ministra Finansów wydana przez Dyrektora Izby Skarbowej w Poznaniu z dnia 27.09.2013 r., znak: ILPP5/443-133/13-5/KG, LEX nr 210654; interpretacja indywidualna Ministra Finansów z dnia 27.08.2013 r., znak: PT8/033/238/799/AMT/PT-577/RD-88701, LEX nr 209840 – zmiana z urzędu interpretacji indywidualnej wydanej przez Dyrektora Izby Skarbowej w Warszawie z dnia 25.05.2012 r., znak: IPPP2/443-150/12-4/AK, LEX nr 143044; interpretacja indywidualna Ministra Finansów z dnia 13.08.2013 r., znak: PT8/033/237/798/AMT/13/PT-577/RD-83858, LEX nr 209838 – zmiana z urzędu interpretacji indywidualnej wydanej przez Dyrektora Izby Skarbowej w Warszawie z dnia 6.07.2011 r., znak: IPPP2-443-376/11-4/AK, LEX nr 116989. Podobnie: wyrok NSA z dnia 20.06.2012 r., I FSK 406/12, LEX nr 1165214; wyrok NSA z dnia 4.12.2015 r., I FSK 1374/14, LEX nr 1987741.

Jako postulat *de lege ferenda*, uwzględniając autonomię prawa podatkowego, należałoby dookreślić zakres zastosowanych pojęć w ustawie o VAT (w szczególności „profilaktyki zdrowotnej" i „opieki medycznej"), bądź odesłać w tym zakresie do właściwych regulacji o charakterze *lex specialis*. Niezależnie od powyższego, niezbędne wydaje się również zintensyfikowanie działań legislacyjnych mających na celu kompleksowe uregulowanie problematyki badań klinicznych i usunięcie narosłych wątpliwości interpretacyjnych wokół ich podmiotowej i przedmiotowej strony.

Bibliografia

Filar M., *Lekarskie prawo karne*, Kraków 2000.

https://sjp.pwn.pl/doroszewski/profilaktyka;5481777.html (dostęp: 30.04.2021 r.).

https://sjp.pwn.pl/szukaj/profilaktyka.html (dostęp: 30.04.2021 r.).

Komórki macierzyste (stem cells), http://www.biotechnolog.pl/komorki-macierzyste-stem-cells (dostęp 11.05.2021 r.).

Kopeć M., *Komentarz do art. 21 ustawy o zawodach lekarza i lekarza dentysty* [w:] E. Buczek, Ł. Caban, Ł. Dziamski, W. Grecki, A. Plichta, L. Retkowska-Mika, M. Urbańska, M. Kopeć, *Ustawa o zawodach lekarza i lekarza dentysty. Komentarz*, Warszawa 2016, LEX el.

Lachert E., Płodzich A., *Bankowanie krwi pępowinowej w Europie i na świecie w świetle doniesień prezentowanych na 23. Zjeździe Międzynarodowego Towarzystwa Przetaczania Krwi w Amsterdamie*, „Journal of Transfusion Medicine" 2013, t. 6, nr 3.

Michalik T., *VAT. Komentarz,* Warszawa 2021, Legalis el.

Pietraszewska-Macheta A., *Komentarz do art. 27 Ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych* [w:] e. Fryźlewicz-Chrapisińska et al., *Ustawa o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych. Komentarz*, Warszawa 2018, LEX el.

Polski bank komórek macierzystych, Gdzie są wykorzystywane komórki macierzyste, https://www.pbkm.pl/komorki-macierzyste/gdzie-wykorzystuje-sie-komorki-macierzyste (dostęp 11.05.2021 r.).

Ratajczak M.Z., *Komórki macierzyste i ich potencjalne wykorzystanie w klinice*, „Rocznik Teologii Katolickiej" 2012, t. XI/1.

Rzetecki A., *Zwolnienie z podatku od towarów i usług eksperymentów medycznych*, „Internetowy Przegląd Prawniczy TBSP UJ" 2017, nr 8.

Sakowski K., *Komentarz do art. 21 ustawy o zawodach lekarza i lekarza dentysty* [w:] *Ustawa o zawodach lekarza i lekarza dentysty. Komentarz*, red. E. Zielińska, Warszawa 2014, LEX el.

Staszewski R., Urbaniak M., *Badania kliniczne, czyli prawny i podatkowy supeł*, https://www.rp.pl/artykul/363442-Badania-kliniczne--czyli-prawny-i-podatkowy-supel.html (dostęp: 15.08.2021 r.).

Wachowicz-Skóra M., *Profilaktyka i promocja zdrowia*, www.lodzkie.pl/zdrowie/ (dostęp 30.04.2021 r.).

Wagner K., *Inwestycja na lata, czyli cała prawda o krwi pępowinowej*, https://plodnosc.pl/inwestycja-na-lata-czyli-cala-prawda-o-krwi-pepowinowej/ (dostęp 12.05.2021 r.).

Woynarowska B., *Profilaktyka w pediatrii,* Warszawa 2008.

Prawodawstwo

Ustawa z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r., poz. 711).

Ustawa z dnia 1 lipca 2005 r. o pobieraniu, przechowywaniu i przeszczepianiu komórek, tkanek i narządów (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 2134).

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 1398 ze zm.).

Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r., poz. 685 ze zm.).

Ustawa z dnia 6 września 2001 r. – Prawo farmaceutyczne (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r., poz. 974).

Ustawa z dnia 5 grudnia 1996 r. o zawodach lekarza i lekarza dentysty (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r., poz. 790).

Orzecznictwo

Wyrok TSUE z dnia 19 listopada 2009 r. w sprawie C-461/08, Don Bosco Onroerend Goed, LEX nr 529805.

Wyrok TSUE z dnia 6 lipca 2006 r. w sprawie C-251/05 Talacre Beach Caravan Sales, LEX nr 190234.

Wyrok TSUE z dnia 9 lutego 2006 r., w sprawie C-415/04, Stichting Kinderopvang Enschede, LEX nr 173615.

Wyrok TSUE z dnia 1 grudnia 2005 r. w sprawach połączonych C-394/04 i C-395/04 Ygeia, LEX nr 173593.

Wyrok TSUE z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie C-169/00, Komisja przeciwko Republice Finlandii, LEX nr 83903.

Wyrok NSA z dnia 15 marca 2018 r., I FSK 750/16, LEX nr 2497793.

Wyrok NSA z dnia 4 grudnia 2015 r., I FSK 1374/14, LEX nr 1987741.

Wyrok NSA z dnia 20 czerwca 2012 r., I FSK 406/12, LEX nr 1165214.

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 18 listopada 2015 r., III SA/Wa 153/15, LEX nr 1957785.

Wyrok WSA w Krakowie z dnia 21 października 2015 r., I SA/Kr 1286/15, LEX nr 1929053.

Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 22 grudnia 2011 r., I SA/Ol 690/11, LEX nr 1102397.

Inne

Pismo Dyrektora Krajowej Informacji Skarbowej z dnia 6.11.2020 r., nr 0114-KDIP4-1.4012. 446.2020.2.PS, Dofinansowanie na niekomercyjne badanie kliniczne jako nieobjęte podatkiem VAT, LEX nr 565071.

Interpretacja indywidualna wydana przez Dyrektora Izby Skarbowej w Katowicach z dnia 20.04.2011 r., znak: IBPP4/443-664/11/AZ, LEX nr 54305.

Interpretacja indywidualna Ministra Finansów z dnia 27.08.2013 r., znak: PT8/033/238/ 799/AMT/PT-577/RD-88701, LEX nr 209840 – zmiana z urzędu interpretacji indywidualnej wydanej przez Dyrektora Izby Skarbowej w Warszawie z 25.05.2012 r., znak: IPPP2/443-150/ 12-4/AK, LEX nr 143044.

Interpretacja indywidualna Ministra Finansów z dnia 13.08.2013 r., znak: PT8/033/237/798/ AMT/13/PT-577/RD-83858, LEX nr 209838 - zmiana z urzędu interpretacji indywidualnej

wydanej przez Dyrektora Izby Skarbowej w Warszawie z 6.07.2011 r., znak: IPPP2-443-376/11-4/AK, LEX nr 116989.

Interpretacja indywidualna Ministra Finansów wydana przez Dyrektora Izby Skarbowej w Warszawie z dnia 3.08. 2011 r., znak: IPPP1/443-744/11-3/AP, LEX nr 102841.

Interpretacja indywidualna Ministra Finansów wydana przez Dyrektora Izby Skarbowej w Poznaniu z 8.07.2011 r., znak: ILPP1/443-643/11-4/MK, LEX nr 105564.

Interpretacja indywidualna Ministra Finansów wydana przez Dyrektora Izby Skarbowej w Poznaniu z 27.09.2013 r., znak: ILPP5/443-133/13-5/KG, LEX nr 210654.

Minister Zdrowia, *Plan Rozwoju Badań Klinicznych na lata 2020–2025*, M. P. 2019, poz. 1024.

WPŁYW PANDEMII COVID-19 NA STRATEGIĘ DZIAŁANIA MIKROPRZEDSIĘBIORSTWA USŁUGOWEGO NA PRZYKŁADZIE FIRMY SZKOLENIOWEJ

Joanna NOWICKA[1]

Wprowadzenie

Prowadzenie działalności gospodarczej w wymiarze mikro jest popularnym sposobem aktywności gospodarczej w wielu krajach. Mikroprzedsiębiorstwa od ponad 30 lat zdominowały polską gospodarkę i stanowią najliczniejszą grupę przedsiębiorstw z blisko 90% udziałem w sektorze MŚP (małych średnich przedsiębiorstw). Obserwowany w latach 2009–2019 trend wzrostowy liczby mikroprzedsiębiorstw a także wartości ich produkcji, przychodów, jak i liczby osób pracujących i samozatrudnionych. Największy udział w krajowym sektorze MŚP mają przedsiębiorstwa usługowe; dla przykładu w 2019 r. ich udział wynosił 52,5%[2].

Rynek usług nie jest jednolity – łączy sektory usługowe (o zróżnicowanym stopniu nie- i materialności np. usługi gastronomiczne, ubezpieczeniowe, edukacyjne), które mają silne, indywidualne cechy, wynikające ze specyfiki i roli, jaką spełniają usługi w życiu społeczno-gospodarczym[3].

Mikro wymiar przedsiębiorstwa usługowego wprawdzie wiąże się najczęściej z nieskomplikowaną formą organizacyjno-prawną, przejrzystą strukturą organizacyjną, niewielkim wymiarem działania, ograniczonym ryzykiem biznesowym i znaczącym wpływem na rynek lokalny. Wskazane atrybuty powodują, że mikroprzedsiębiorstwa usługowe mogą być złudnie pojmowane jako prosty sposób na zdobycie kapitału. Podczas gdy w praktyce gospodarczej – są bezkompromisowym i wieloaspektowym przedsięwzięciem gospodarczym. Wymagają nie tylko pełnego zaangażowania i pracy właściciela, ale także przepisy prawne w sposób klarowny nie odróżniają go od działalności gospodarczej prowadzonej w większym wymiarze.

---

[1] Dr inż. Joanna Nowicka, Państwowa Uczelnia Angeliusa Silesiusa w Wałbrzychu. ORCID: 0000--0002-4318-1038.

[2] Raport o stanie sektora małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce 2021, PARP, Warszawa 2021, s. 14.

[3] *Współczesna ekonomika usług*, red. S. Flejtarski, A. Panasiuk, J. Perenc, G. Rosa, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2005, s. 45.

Pandemia COVID-19 zweryfikowała plany wielu przedsiębiorstw, dokonując selekcji branż wobec gwałtownego tempa zmian technologicznych, powszechnej informatyzacji i digitalizacji relacji biznesowych. Ogólnoświatowy paraliż wywołał wpływ praktycznie na wszystkie wymiary życia społecznego i gospodarczego – sięgając do ich podstawowych założeń i modeli biznesowych. Prowadząc do zakłóceń międzynarodowego łańcucha dostaw, problemów z przepływami finansowym i ogólnego gwałtownego zmniejszenia się aktywności społecznej i gospodarczej.

W obliczu zaostrzonych przepisów i rygorów sanitarno-epidemiologicznych pandemia COVID-19 podstawowe atrybuty mikroprzedsiębiorstw usługowych takie jak: jednoczesność procesu świadczenia usług i ich konsumpcji, a także bezpośrednia interakcja świadczeniodawcy i świadczeniobiorcy zmieniła w elementarne przeszkody prowadzenia ich działalności. W konsekwencji – pomimo realnego popytu i potencjału mikroprzedsiębiorstw usługowych (np. usług fryzjerskich, kosmetycznych, edukacyjnych) – pandemia zagroziła egzystencji przedsiębiorstw usługowych.

Celem opracowania jest analiza i ocena wpływu pandemii COVID-19 na działanie, interesy i organizację mikroprzedsiębiorstw usługowych. Autorka podejmuje próbę odpowiedzi na pytanie, w jaki sposób pandemia COVID-19 wywarła wpływ na program definiowania i realizacji celów najmniejszych podmiotów gospodarczych w tym przypadku mikroprzedsiębiorstw usługowych. Jako przykład badawczy autorka zaproponowała usługi edukacyjne, a podmiotem którego analiza i ocena potencjału strategicznego dotyczyły jest mikroprzedsiębiorstwo szkoleniowe X – prowadzące działalność rynkową od ponad 10 lat. Opracowanie ma charakter teoretyczno-empiryczny, co potwierdza układ i treść poszczególnych części. W części pierwszej autorka charakteryzuje działalność mikroprzedsiębiorstw usługowych. Analizując teorię i praktykę gospodarczą poszukuje ich specyficznych cech, a także ocenia w kategorii zalet i wad jako najmniejszej formy zorganizowanej przedsiębiorczości – na tle aktualnych danych dotyczących wyników sektora MŚP w Polsce. W części drugiej autorka podejmuje próbę oceny i analizy kryzysu wywołanego pandemią COVID-19 w kontekście kryzysu społeczno-gospodarczego. Trzecia część badawcza obrazuje specyfikę weryfikacji dotychczasowych założeń biznesowych na przykładzie firmy szkoleniowej – jej reakcję na pandemię, konieczność ponownej weryfikacji potencjału strategicznego i łańcucha wartości.

Aby osiągnąć zakładany cel autorka spośród licznych metod i technik diagnozy potencjału strategicznego wybrała bilans strategiczny, zrównoważoną strategiczną kartę wyników Roberta S. Kaplana i Davida P. Nortona oraz model łańcucha wartości według M.E. Portera. O zasadności zastosowania tych technik nie tylko świadczy ich uznanie i popularność wśród teoretyków i praktyków zarządzania, ale także kompleksowość i skuteczność niewymagających metodologicznie a miarodajnych technik. Opracowanie zostało przygotowane na bazie przeglądu

literatury przedmiotu, aktualnych raportów i analiz rynkowych, a także naukowej metody badania jakościowego, tj. studium przypadku[4].

Mikroprzedsiębiorstwo usługowe – charakterystyka

Wśród wielu ekonomistów panuje pogląd, że o specyfice gospodarki narodowej decydują małe przedsiębiorstwa. Przedmiot działalności małych przedsiębiorstw zależy od tradycji, doświadczeń biznesowych, historii, polityki, a nawet uwarunkowań klimatycznych i geograficznych państwa. Dla przykładu A. Pakitna wskazuje, że to małe i średnie przedsiębiorstwa odgrywają istotą rolę zarówno w rozwiniętych, jak i dopiero w rozwijających się gospodarkach, a w XXI wieku sektor MŚP został uznawany za podstawowy dla rozwoju wszystkich współczesnych gospodarek[5].

Poszukując określenia mikroprzedsiębiorstwa usługowego należy w pierwszej kolejności zwrócić uwagę na sposób definiowania mikroprzedsiębiorcy. Obecne w literaturze przedmiotu oznaczenie zawsze sprowadzane jest do obowiązujących zapisów art. 7, pkt 1 ust. 1 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców[6] – mikroprzedsiębiorstwo w układzie dwóch cech: wielkości zatrudnienia i wysokości przychodu. Mikroprzedsiębiorstwo to przedsiębiorstwo zatrudniające mniej niż 10 pracowników, którego roczny obrót lub całkowity bilans roczny nie przekracza 2 mln euro[7]. W literaturze przedmiotu przedsiębiorca to innowator, dostawca kapitału, lider przemysłu – najczęściej definiowany w kontekście aktywności, działania a także umiejętności i cech charakteru. Przedsiębiorczość to dla przykładu, według T. Pszczółkowskiego, stawianie sobie i innym celów i zadań z własnej inicjatywy i troszczenie się o sprawną, a przede wszystkim skuteczną ich realizację[8]. Usługi zaś dla przykładu według O. Lange to „wszelkie czynności związane bezpośrednio lub pośrednio np. przy podziale produktów z zaspokojeniem potrzeb ludzkich, ale niesłużące bezpośrednio do wytwarzania przedmiotów”[9]. Wśród cech, które charakteryzują istotę usług można wyróżnić: niematerialność, nierozdzielność, zmienność i nietrwałość. Nietrwałość i niematerialność oznaczają, że usługi nie mogą być pokazywane i przechowywane, reali-

---

[4] Metoda studium przypadku (z ang. *case study*) to szczegółowy opis rzeczywistego obiektu, zjawiska czy procesu, przeprowadzony w celu wyjaśnienia przyczyn, rezultatów i uwarunkowań występowania danego procesu lub funkcjonowania pewnego obiektu w określonych warunkach – S. Lachiewicz, M. Matejun, *Studia przypadków karier menedżerskich absolwentów Politechniki Łódzkiej* [w:] *Kształcenie menedżerów na uczelni technicznej*, red. I. Staniec, Wydawnictwo Politechniki Łódzkiej, Łódź 2010, s. 88.

[5] A. Pakitna, *Determinanty efektywności małego przedsiębiorstwa*, Oficyna Wydawnicza Politechniki Wrocławskiej, Wrocław 2020, s. 24.

[6] Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (Dz.U. z 2018 r., poz. 646).

[7] Tamże.

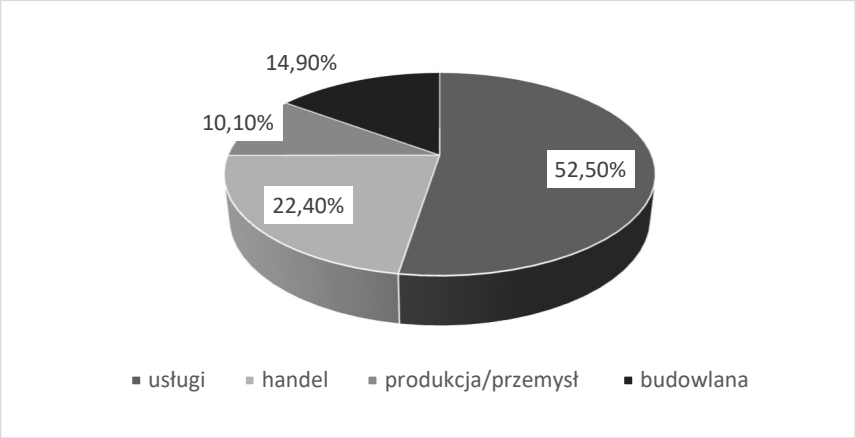
[8] T. Pszczołowski, *Mała encyklopedia prakseologii i teorii organizacji,* Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław 1978, s. 262.

[9] O. Lange, *Ekonomia polityczna*, t. 1, Warszawa 1959, s. 15.

zowane na zapas w przeciwieństwie do ich dowodów fizycznych, tj. lokal, reklama, certyfikaty, referencje klientów. Nierozdzielność związana jest z jednoczesnością procesu świadczenia i konsumpcji usług, ale także z ograniczonym potencjałem świadczenia usług. Zmienność usług wynika m.in. z udziału usługodawcy w procesie świadczenia usługi i z ich indywidualnego, niestandardowego charakteru.

Zatem w świetle przeprowadzonej dedukcji – na rzecz niniejszego opracowania należy przyjąć, że mikroprzedsiębiorstwo usługowe to przedsiębiorstwo (w rozumieniu art. 7, p. 1, ust. 1 Prawa przedsiębiorcy) dysponujące wyróżniającymi go kompetencjami – obsługujące wybrany segment rynku lub grupę klientów, prowadzący działalność posiadającą cechy usług.

Według raportu z badania o stanie sektora małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce w 2020 roku na zlecenie Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości (Warszawa 2021 r.) – w 2020 r. udział sektora MŚP w ogólnej liczbie przedsiębiorstw stanowił sztandarowe 99,8%, podczas gdy ten sektor był w 97% reprezentowany przez mikroprzedsiębiorstwa (tj. w liczbie 2,1 mln podmiotów)[10]. Według PARP udział mikrofirm w tworzeniu PKB wynosił w 2020 r. 29%, a mikrofirmy stanowią 96,2% polskiego sektora przedsiębiorstw. Jest ich około 1,94 mln podmiotów z 4,12 mln pracujących w mikroprzedsiębiorstwach, w małych 1,05 mln osób raport MŚP, przy czym najwięcej osób pracujących jest w usługach a zatrudnianych w przemyśle[11]. Analiza struktury sektorowej mikrofirm pozwala zauważyć, że najliczniejsza grupa mikroprzedsiębiorstw – 52,5% prowadzi działalność usługową (rys. 1.).



Rys. 1. Struktura sektorowa mikroprzedsiębiorstw w Polsce w 2020 r.

Źródło: Raport o stanie sektora małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce 2021..., s. 22.

[10] Raport o stanie sektora małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce 2021, PARP, Warszawa 2021, s. 6–13.

[11] Tamże, s. 22.

W nawiązaniu do treści prezentowanych na rys. 1 – należy zauważyć, że przewaga mikroprzedsiębiorstw w segmentach rynku, w których działania dużych podmiotów gospodarczych są nieefektywne, jest typową cechą mikroprzedsiębiorstw. Działalność handlowa w wymiarze mikro obejmuje m.in. właścicieli sklepów osiedlowych, stoisk. Przedmiotem produkcji mikroprzedsiębiorstw może być równie dobrze jednostkowa produkcja według tradycyjnej metody wytwarzania lub wysokiej technologii o wąskiej specjalizacji. Nie należy zapominać o grupie przedsiębiorstw start-up, które charakteryzują się wysokim poziomem innowacyjności, wykorzystaniem nowoczesnych technologii i dążeniem do szybkiego wzrostu.

Zatem należy się zgodzić za M. Zarębskim, że domeną małych i średnich przedsiębiorstw jest sfera usług, a w mniejszym stopniu działalność produkcyjna. Dążenie do wysokiej produktywności majątku i szybkiego zwrotu zaangażowanego kapitału, co zapewnia sfera usług"[12].

Sektor usług obejmuje wiele branż – między innymi hotelarstwo, turystykę, usługi finansowe, działalność charytatywną, kulturę i sztukę, instytucję użyteczności publicznej, ochronę zdrowia, edukację, usługi profesjonalne – prawne, księgowe i wiele innych. O branży usługowej, jak wskazuje A. Glimore, można mówić wówczas, gdy wartość oferty postrzegana przez nabywcę zależy w większym stopniu od świadczonej usługi niż od oferowanego produktu[13]. Aby wyeksponować zasadnicze różnice pomiędzy mikroprzedsiębiorstwami usługowymi ze względu na ich wielkość autorka zaproponowała wybrane cechy i funkcje prezentowane w tabeli 1 z podziałem na małe i duże podmioty gospodarcze. Należy w tym miejscu zauważyć, że autorka nie odróżniała mikro od małych przedsiębiorstw, których cechy na tyle są tożsame, że ich wydzielanie były sztuczne i nie miałoby żadnej wartości badawczej.

Nawet pobieżna analiza tabeli 1. pozwala zauważyć, że mikroprzedsiębiorstwa w porównaniu z dużymi i średnimi podmiotami usługowymi z relatywnie niższym kapitałem, mniejszą liczbą osób zmuszone są do ciągłych zachowań przedsiębiorczych a kreatywność, zaangażowanie, pragmatyczność, operatywność i intuicja to zasadnicze ich atrybuty.

Warto zauważyć, że szczególnie ważne dla mikroprzedsiębiorstw usługowych są zasoby ludzkie. Multizadaniowość i wysokie kompetencje zawodowe, a tym samym profesjonalizm personelu (tj. kwalifikacje, umiejętności interpersonalne, wszechstronna wiedza) w przypadku mikroprzedsiębiorstw to nie tylko postulat. Ze względu na skoncentrowanie zadań dla niewielkiej liczby pracowników – to w wielu przypadkach ponadprzeciętne kompetencje właściciela i pracowników decydują o pozycji rynkowej, a także dochodowości podmiotu. Z punktu widzenia organizacji i zarządzania szczególna rola w mikroprzedsiębiorstwach

[12] M. Zarębski, *Małe i średnie przedsiębiorstwa jako podstawowe ogniwo łańcucha logistycznego polskiej gospodarki rynkowej*, „Acta Universitatis Nicolai Copernici Ekonomia" [online], 21 marca 2012 r., t. 43, nr 1, s. 40.

[13] A. Glimore, *Usługi marketing i zarzadzanie*, PWE, Warszawa 2006, s. 12.

przypisana jest właścicielowi, który w ramach samozatrudnienia – pod marką własną jako osoba aktywna biznesowo kreuje mnie tylko własne miejsce pracy, a nawet w ramach zatrudniania pracowników – tworzy miejsca pracy dla innych. Potencjał właściciela – jego styl pracy, kompetencje i zachowanie biznesowe decydują o strategii mikroprzedsiębiorstwa.

Tabela 1. Małe i duże przedsiębiorstwa usługowe – porównanie

Wyszczególnienie	Małe i mikroprzedsiębiorstwa usługowe	Duże i średnie przedsiębiorstwa usługowe
Funkcje kierownicze pełni	Właściciel	Menedżerowie
Funkcja planowania	Decydujące znaczenie ma planowanie krótkoterminowe, planowanie długoterminowe również realizowane	Decydujące znaczenie ma planowanie krótko i długoterminowe
Sposób podejmowania decyzji	Przeważające: indywidualny	Przeważające: zespołowe
Rodzaj struktury organizacyjnej	Prosta najczęściej liniowa	Zróżnicowana
Droga przekazywania informacji	Krótka, bezpośrednia	Sformalizowana, długa
Rynek zbytu	Ukierunkowany na indywidualne potrzeby klienta	Ukierunkowane na masowe potrzeby
Klient	Jednostkowa	Masowy
Sposób realizacji	Pracochłonna	Kapitałochłonna
Marketing	Obsługa klienta	Zestaw profesjonalnych i kosztownych narzędzi marketingowych
Public relations	Opinia klientów	Zestaw profesjonalnych i kosztownych narzędzi PR
System zaopatrzenia	Różnorodny – oparty na zamówieniach	Oparty na długoterminowych umowach z dostawcami
Badania i rozwój	Prowadzone ze wsparciem dofinasowania z funduszy na rozwój sektora MŚP	Stałe działy badania i rozwoju, długoterminowe, środki finansowe na wdrożenia
Własność kapitału	Rodzinny lub prywatny	Właściciela oraz kapitał zdobyty na rynku kapitałowym

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Małe, średnie, duże przedsiębiorstwo – różnice*, https://doradztwo.net/male-srednie-duze-przedsiebiorstwo-roznice/ (dostęp: 28.12.2021 r.); *Pros and Cons: Working for Large Companies vs Small Businesses FlexJobs,* https://www.flexjobs.com/blog/post/pros-cons-working-large-companies-v2/ (dostęp: 28.12.2021r.); *Self-employed and Employed. The advantages and disadvantages of both*, https://getpenta.com/en/blog/self-employed-and-employed-the-advantages-and-disadvantages-of-both/ (dostęp: 28.12.2021 r.); O. Lange, *Ekonomia polityczna*, t. 1, Warszawa 1959; *Small Vs. Large Companies: Ten Differences Between Working For The Two – Glassdoor Blog*, https://www.glassdoor.com/blog/small-large-companies-ten-differences-working/ (dostęp: 28.12.2021 r.).

Cele mikroprzedsiębiorstw usługowych bywają zróżnicowane. Jednym z typowych dla przedsiębiorców, jako zostało to wcześniej wspomniane – jest stworzenie własnego i stabilnego miejsca pracy, a cele finansowe to wypracowanie satysfakcjonujących zysków netto, ale także przetrwanie i rozwój (takie jak: zdobycie nowych sektorów rynku, utrzymanie dotychczasowych klientów, rozwój produktów, metod pracy i inne). W tym miejscu warto przytoczyć dane dotyczące przeżywalności mikroprzedsiębiorstw – według danych PARP pierwszy rok działalności przeżywają w Polsce nieco więcej niż dwie na trzy firmy – spośród założonych w 2019 roku do 2020 roku przetrwało 69,3%[14].

Charakterystyczna dla mikroprzedsiębiorstwa usługowego jest prosta i przejrzysta struktura organizacyjna, stosunkowo niski poziom formalizacji i centralizacja decyzji, gdyż w rękach właściciela jest odpowiedzialność i ryzyko. Jak wskazuje R. Griffin, właściwe zarządzanie pod wieloma względami jest nawet ważniejsze w przedsiębiorstwach małych niż dużych – dla dużych przedsiębiorstw straty nie są tak dotkliwe jak w przypadku małych przedsiębiorstw[15].

Na jakość i przebieg procesu świadczenia usługi ma wpływ szybkość reakcji mikroprzedsiębiorstw na zmieniające się warunki rynkowe, a tym samym wysoki stopień przystosowania się do zmiennego otoczenia rynkowego, nazwany elastycznością działania. Według M. Zarębskiego małe i średnie przedsiębiorstwa zazwyczaj działają na rynkach charakteryzujących się dużym zróżnicowaniem w strukturze potrzeb konsumentów i niewymagających dużej podaży towarów i produktów, odwrotnie dzieje się w przypadku dużych przedsiębiorstw. Małe i średnie przedsiębiorstwa działają na rynkach, na których nie występują duże przedsiębiorstwa[16].

Mikroprzedsiębiorstwa usługowe to także firmy rodzinne. Według Raportu z badania PARP „Firmy rodzinne w polskiej gospodarce – szanse i wyzwania" przeprowadzonego w 2008 roku na zlecenie Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości (Warszawa 2009) – firmy rodzinne wśród mikroprzedsiębiorstw stanowią 38%, a wśród firm rodzinnych to mikroprzedsiębiorstwa dominują, ponieważ stanowią 90%[17]. W przedsiębiorstwach rodzinnych budowana jest marka własna „rodziny", stabilność porównywana do rodziny, np. mała rotacja pracowników, gdyż pracownikami są członkowie rodziny.

Szczególną grupą mikroprzedsiębiorstw usługowych stanowią rzemieślnicy. Ustawa z dnia 22 marca 1989 r. o rzemiośle (Dz.U z 1989 r., poz. 2159, nowelizacja z 13.11.2020 r.) reguluje wykonywanie działalności rzemieślniczej. W Polsce, według danych Związku Rzemiosła Polskiego, zarejestrowanych jest ponad 3,8 mln małych i średnich przedsiębiorstw rzemieślniczych, funkcjonują 132

[14] Raport o stanie sektora małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce 2021..., s. 16.

[15] R.W. Griffin, *Podstawy zarządzania organizacjami*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2017, s. 59.

[16] M. Zarębski, *Małe i średnie przedsiębiorstwa jako podstawowe ogniwo łańcucha...,* s. 47.

[17] *Firmy rodzinne w polskiej gospodarce-szanse i wyzwania*, Raport PARP, PARP, Warszawa 2009, www. parp.gov.pl (dostęp: 15.12.2021 r.), s. 23.

zawody zaliczane do grupy zawodów rzemieślniczych, a także 36 izb rzemieślniczych zrzeszających, a także nadających tytuły mistrzowskie i czeladnicze[18]. Według ustawy do rzemiosła nie zalicza się działalności: handlowej, transportowej, usług hotelarskich, usług świadczonych w ramach wolnych zawodów oraz działalności wytwórczej i usługowej artystów plastyków i fotografików. Rzemiosłem jest zawodowe wykonywanie działalności gospodarczej przez osobę fizyczną (z wykorzystaniem zawodowych kwalifikacji tej osoby i jej pracy własnej, w imieniu własnym i na rachunek tej osoby) albo wspólnika w spółce jawnej, komandytowej, komandytowo-akcyjnej lub jednoosobowej spółce kapitałowej – zatrudniającej do 250 osób[19].

W przypadku przedsiębiorcy prowadzącego działalność rzemieślniczą – przedmiotem działalności jest tylko i wyłącznie rzemiosło, rzemieślnik musi przedstawić dowody kwalifikacji zawodowych, np. dyplomy mistrza, świadectwa czeladnicze, przestrzegać zasad etyki i godności zawodowej określonych przez samorząd zawodowy rzemiosła.

Oceniając społeczno-gospodarczą rolę mikroprzedsiębiorstw usługowych należałoby przywołać za S. Lachiewicz, M. Matejun, że małe i średnie przedsiębiorstwa mają znaczący udział w aktywnym wprowadzaniu na rynek nowych produktów, eliminacji luk rynkowych, wpływu na gospodarczy efekt mnożnikowy, polegający na tym, że powstanie lub upadłość jednego przedsiębiorstwa ma wpływ na powstanie lub zanikanie innych podmiotów gospodarczych. Do funkcji społecznych autorzy zaliczyli m.in. kreowanie postaw przedsiębiorczych w społeczeństwie związane z prezentowaniem przykładów osób odnoszących sukcesy czy rozwojem kształcenia w zakresie zarządzania małymi i średnimi firmami, formowanie klasy średniej, niwelacja dysproporcji w rozwoju regionów a także zaangażowanie właścicieli na rzecz idei swobody działalności gospodarczej i ochrony własności prywatnej[20].

Do jednej z podstawowych barier rozwoju mikroprzedsiębiorstw usługowych zaliczyć należy niedobór kapitału potrzebnego na finansowanie inwestycji, a także wysoki koszt kapitału obcego – kredytowanie w wielu przypadkach mikroprzedsiębiorstw jest niemożliwe lub kosztowne. Jednak uwzględniając możliwości, jakie stwarza członkostwo Polski w Unii Europejskiej w zakresie pozyskiwania dotacji, grantów, refinansowania i rozmaitych form dofinansowania rozwoju sektora MŚP, w tym mikroprzedsiębiorstw usługowych – należy się zgodzić z D. Zuzek,

[18] *Rzemiosło w świetle prawa* – Cech Rzemiosł Różnych i Przedsiębiorczości w Nowym Sączu, www.cech.nowysacz.com.pl/s23-rzemioslo-w-swietle-prawa.html (dostęp: 15.12.2021r.).

[19] Ustawa z dnia 22 marca 1989 r. o rzemiośle (Dz.U z 1989 r., poz. 2159 ze zm.), http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU19890170092 (dostęp: 15.12.2021 r.).

[20] S. Lachiewicz, M. Matejun, *Specyfika zarzadzania małymi i średnimi przedsiębiorstwem* [w:] *Zarządzanie małą i średnią firma w teorii i praktyce*, red. M. Matejun, Difin, Warszawa 2012, s. 25–27.

że sektor ten jest przede wszystkim niedoinformowany w zakresie możliwości finansowania – tj. wsparcia i ich efektywnego wykorzystania[21].

Podsumowując, mikroprzedsiębiorstwo usługowe to bliski rynkowi i potrzebom klientów podmiot, będący wyrazem inicjatywy własnej i profesjonalizmu przedsiębiorcy usługowy typ prowadzonej działalności gospodarczej. Jego model biznesowy, w odpowiedzi na otoczenie rynkowe, wymaga ustalenia głównych założeń i ram działania czy też po prostu nakreślenia głównych celów mikroprzedsiębiorstwa – co jest wyrazem bieżących wysiłków do realizacji długoterminowych dążeń.

Pandemia COVID-19 – nowa rzeczywistość gospodarcza

Z punktu widzenia przyczyn i prawdopodobieństwa wystąpienia pandemia COVID-19 ma charakter zjawisk losowych, trudnych do przewidzenia. Kryzys jako okres przejściowy zakłada możliwość przywrócenia stanu uważanego za względnie normlany[22]. Pandemia COVID-19 to bezprecedensowy na przestrzeni ostatnich dekad, kryzys zdrowotny, który w sposób bezpośredni przełożył się na załamanie gospodarcze. W 2020 r. działania na rzecz ochrony zdrowia spowodowały bardzo silny światowy szok popytowy, a w mniejszym stopniu podażowy, co silnie oddziaływało na całą gospodarkę. Do najtrudniejszego czasu należałoby zaliczyć kwiecień 2020 r., gdy nastąpiło całkowite zamrożenie krajowej gospodarki.

Ze względu na rozmiar, charakter i siłę pandemia uderzyła w różne a właściwie we wszystkie dziedziny gospodarki. Według Raportu „Firmy w dobie COVID-19" Navigator 2020 – niezależnie od branży i wielkości podmiotu skutki wpływu pandemii są podobne ok. 75% przebadanych firm odczuwało negatywne skutki. Najwyższy odsetek firm, które zaobserwowały wzrost biznesu, zidentyfikowany został wśród firm o przychodach rocznych poniżej 100 mln PLN[23].

Charakterystyczne dla czasu pandemii COVID-19 niedogodności i utrudnienia zostały usystematyzowane w odniesieniu do czterech obszarów (tabela 2.).

Przeszkody, trudności i zakłócenia w biznesie prezentowane w tabeli 2. wymagające uwagi nie stanowią wyczerpującej listy – a jedynie są sygnałem świadczącym o wysokim stopniu zróżnicowania kwestii wymagających uwagi ze strony przedsiębiorcy. Próbując odpowiedzieć na pytanie, który z tych czynników jest najsilniejszy – odpowiedź jest wyjątkowa prosta. Każdy z wymienionych jest równie ważny i w tym samym stopniu wymaga uwagi, może kształtować sukces lub porażkę przedsiębiorstwa.

---

[21] D. Zuzek, *Źródła finansowania rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce i Unii Europejskiej*, „Zarządzanie i Finanse" 2013, nr 11(3), s. 526.

[22] G. Dziamski, *Co oznacza formuła „kryzys estetyki"?*, „Kultura Współczesna" 1995, https://www.nck.pl/upload/archiwum_kw_files (dostęp: 28.12.2021 r.), s. 62.

[23] Firmy w dobie COVID-19- Raport, Navigator CapitalGroup, Warszawa 2020, navigator-capital-group-raport-z-badania-firm-2020-1 (dostęp: 15.12.2021 r.), s. 3.

Tabela 2. Bariery prowadzenia działalności gospodarczej w czasie pandemii COVID-19

Bariery	Charakterystyka
Administracyjno-prawne	• przepisy zabraniające prowadzenia działalności w bezpośrednim kontakcie z klientem ze względu na wysokie ryzyko zarażenia się, • zaostrzone – przepisy sanitarne, • brak instytucji wspierających i reprezentujących mikroprzedsiębiorców poza nielicznymi wyjątkami,
Ekonomiczne	• spadek eksportu, ograniczenie popytu i konsumpcji, inwestycji, • niewystarczające środki na prowadzenie bezprzychodowej działalności, inwestycje w ITC, • comiesięczne obciążenia finansowe – opłata za ubezpieczenie społeczne i zdrowotne, czynsz, wynagrodzenia i inne będące w grupie kosztów stałych, • uzależnienie sytuacji finansowej mikroprzedsiębiorstwa od sytuacji finansowej, • wysoki koszt wejścia w technologię online i szybkiego przejścia z fazy nauki do fazy stosowania, • ograniczenie popytu indywidualnego i instytucyjnego – zmniejszenie skłonności do zakupów/ konsumpcji ze względu na problemy z pracą, dochodami konsumentów, • zawieszenie ekspansji kredytowej i ograniczenie dostępności kredytowej – zaostrzone wymagania wobec kredytobiorców, • ograniczony dostęp do środków UE – wybrane grupy i preferowane programy, • ograniczony dostęp do tarczy antykryzysowej, • wysoki koszt kapitału obcego,
Technologiczne	• niewystraczające kompetencje i zasoby techniczne (sprzęt, narzędzia, urządzenia),
Społeczne	• strach wśród klientów i pracowników przed kontaktem z drugim człowiekiem i przed ryzykiem zarażenia się.

Źródło: opracowanie własne na podstawie M. Bekas, P. Grodzki, M. Lachowicz, K. Piech, M. Pindelski, K. Wierus, J. Żukowska, *Strategie funkcjonowania i procesy inwestycyjne przedsiębiorstw w sytuacji znaczącego pogorszenia się koniunktury w gospodarce lub konkretnych branżach – ekspertyza na zlecenie PARP*, PARP, Warszawa 2009, s. 31, 33, 35, 36–37, 49, 50.

Według M. Bekasa i P. Grodzkiego reakcja organizacji na kryzys światowy obejmuje wpływ dwóch kryzysów: kryzysu ogólnogospodarczego oraz kryzysu wewnętrznego. Kryzys ogólnogospodarczy charakteryzuje się: ograniczeniem kosztów, redukcją zatrudnienia, zaniechaniem wybranych rodzajów działalności. Kryzys wewnętrzny ujawnia natomiast problemy otoczenia wewnętrznego, tj.:

- niewłaściwie dobrane cele przedsiębiorstwa i nieprawidłowe decyzje właścicieli,
- brak planu lub zła strategia działania,
- brak kontroli finansowej i ocen pracowników,

- brak lub niewłaściwe rozpoznanie makro, mikrootoczenia i potencjału przedsiębiorstwa,
- niedobrana struktura organizacyjna,
- nieskuteczny marketing,
- wysokie koszty (operacyjne, stałe, związane ze skalą produkcji/usług)
- charakter popytu (cykliczność, zmienny gust konsumentów) lub jego brak,
- błędna polityka kadrowa,
- przestrzałe technologie,
- nieefektywność, ignorowanie roli wiedzy,
- niewykwalifikowana kadra[24].

Analizując w 2021 roku skutki pandemii COVID-19 należy zauważyć, że krajowe przedsiębiorstwa w pierwszej kolejności odczuły skutki spowolnienia gospodarczego przejawiające się spadkiem rentowności – spadek popytu lub jego brak na wybrane produkty lub usługi, co spowodowało w wielu przypadkach poważne problemy finansowe. Według Raportu NBP o stabilności systemu finansowego w 2020 r. na podstawie danych z maja 2020 r. polski system finansowy wszedł w okres pandemii w dobrej kondycji – odporny na szoki i nierównowagę[25].

Fundamentalnym wsparciem dla przedsiębiorstw, dla złagodzenia skutków kryzysu pandemicznego były programy osłonowe nazywane tarczą antykryzysową. Obejmowały wsparcie w zakresie:

- zmniejszenia obciążeń finansowych przedsiębiorstw,
- tymczasowego zawieszenia płatności z tytułu podatków i obowiązkowych składek na ubezpieczenie zdrowotne,
- wprowadzenia ulg podatkowych,
- dofinansowania w postaci subwencji i dotacji.

W 2020 r. rząd przygotował i uchwalił pakiet pomocy składający się z sześciu Tarcz Antykryzysowych – 1.0, 2.0, 3.0, 4.0, 5.0 (Tarcza Turystyczna) i 6.0 (Tarcza Branżowa) – oraz Tarczy Finansowej 1.0. Pomoc była udzielana za pośrednictwem różnych instytucji: Polskiego Funduszu Rozwoju – kwota wsparcia 62,6 mld PLN, Bank Gospodarstwa Krajowego – 54,2 mld zł, ZUS – 18,6 mld zł, Ministerstwo Rozwoju Pracy i Technologii – 27,4 mld zł, i Agencja Rozwoju Przemysłu – 0,152 mld zł. Z badań Polskiego Instytutu Ekonomicznego dotyczących tarczy antykryzysowej wynika, że z rozwiązań dostępnych w Tarczy Antykryzysowej w 2020 r. skorzystało 86% badanych przedsiębiorców. Większość z nich – 92% – korzystała z więcej niż jednego instrumentu wsparcia. Przedsiębiorstwa oceniły pomoc państwa średnio na 3,5 (w skali 1–5). Najwyżej ocenione przez przedsiębiorców i najczęściej wykorzystywane instrumenty wsparcia to: zwolnienia ze

[24] M. Bekas, P. Grodzki, M. Lachowicz, K. Piech, M. Pindelski, K. Wierus, J. Żukowska, *Strategie funkcjonowania…,* s. 36–37.

[25] *Raport o stabilności systemu finansowego*, NBP, Warszawa 2021, s. 8.

składek ZUS, Tarcza Finansowa, dofinansowanie wynagrodzeń i składek na ubezpieczenia społeczne oraz obniżenie wymiaru czasu pracy lub praca zdalna[26].

Warto podkreślić, że skala po pandemicznych zmianach w latach 2019–2021 była dosyć mocno zróżnicowana branżowo. Negatywne skutki kryzysu były zauważalne bezpośrednio przede wszystkim w branżach, wobec których wprowadzony został zakaz lub ograniczenia prowadzenia działalności, tj.: turystyce, transporcie osobowym, hotelarstwie, gastronomii, sporcie, przemyśle rozrywkowym, ślubnym, usługach fryzjersko-kosmetycznych i innych[27]. Pośrednio ze względu na zerwane łańcuchy dostaw, ograniczenia zatrudnienia dla przykładu w branży automotive, przemyśle wydobywczym, chemicznym lub farmaceutycznym. Zmiana decyzji inwestycyjnych i rozwojowych spowodowała spadek popytu, zamrożenie lub zmianę dotychczasowej formy świadczenia m.in. usług edukacyjnych i szkoleniowych, budowlanych. Według raportu Komisji Europejskiej z 2020 r. pandemia nie miała wpływu na rolnictwo, a także na większość usług publicznych i specjalistycznych[28]. Natomiast teleinformatyka, usługi kurierskie, logistyka, usługi związane z komunikacją i informacją to branże, które wraz z obowiązkiem pracy i nauki online zanotowały wzrost zapotrzebowania. W 2021 r. według danych GUS do branż, które poradziły sobie z pandemią zaliczone zostały również informatyka, a także działalność naukowa, profesjonalna oraz usługi związane z technologią[29]. Według raportu „Trendy w zatrudnieniu 2021" Polskiego Forum HR stosunkowo najlepiej poradziła sobie branża handlowa, przy czym najgorzej poradziły sobie małe i średnie firmy, a sektor „usługi dla biznesu" wskazywał w 44% odpowiedzi, że pandemia w znacznym stopniu pogorszyła sytuację finansową firmy[30].

Do fundamentalnych czynników decydujących o dostosowaniu się do nowej rzeczywistości, według zapisów raportu z badania „Bilans Kapitału Ludzkiego 2019–2020" przeprowadzonego w roku 2021 na zlecenie Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości – zaliczono skłonność do wprowadzania innowacji. W oparciu o kryterium działań innowacyjnych zostały wytypowane cztery grupy przedsiębiorstw:

- „odporne" – wprowadzające innowacje zarówno przed, jak i w trakcie pandemii,

[26] K. Dębkowska, U. Kłosiewicz-Górecka, A. Szymańska, P. Ważniewski, K. Zybertowicz, *Tarcza Antykryzysowa... Koło ratunkowe dla firm i gospodarki?,* Polski Instytut Ekonomiczny, Warszawa 2021, s. 5–6.

[27] *Problemy turystyki, gastronomii czy hotelarstwa nie zabolą gospodarki najmocniej,* https://www.forbes.pl/gospodarka/koronawirus-w-polsce-ktore-branze-gospodarki-ucierpia-najbardziej/5nns7p0 (dostęp: 30.12. 2021 r.).

[28] J. Tomczyk, *Te branże najmocniej ucierpiały podczas pierwszej fali pandemii*, https://www.ican.pl/b/te-branze-najmocniej-ucierpialy-podczas-pierwszej-fali-pandemii/P1Acax7MC (dostęp: 30.12.2021 r.).

[29] K. Dębkowska, U. Kłosiewicz-Górecka, A. Szymańska, P. Ważniewski, K. Zybertowicz, *Tarcza Antykryzysowa...*

[30] *Trendy w zatrudnieniu 2021*, Polskie Forum HR, https://www.polskieforumhr.pl/wp-content/uploads/2021/11/raport_Trendy-w-zatrudnieniu_2021.pdf (dostęp: 28.12.2021 r.).

- „antykruche" – wzmocnione przez kryzys w ten sposób, że przed pandemią nie wdrażały innowacji, ale zrobiły to w jej trakcie,
- „kruche" – poprzednio wprowadzały innowacje, ale w trakcie pandemii przestały,
- „stagnacyjne", które nie wprowadzały innowacji zarówno przed, jak i w trakcie pandemii[31].

Podsumowując, z powodu pandemii COVID-19 krajowe mikroprzedsiębiorstwa, podobnie jak i pozostałe podmioty, znalazły się w swoistym potrzasku. Izolacja społeczna, nowe i restrykcyjne zasady oraz ograniczenia prowadzenia działalności, a z drugiej strony presja popytu i wymóg pracy zdalnej. Warto zauważyć, że obok negatywnych skutków pandemii COVID-19 do pozytywnych zaliczyć należy przyspieszony rozwój technologiczny i wzrost wskaźnika cyfryzacji.

Mikroprzedsiębiorstwo usługowe wobec zmian strategicznych – przykład badawczy

Case study dotyczy przypadku firmy szkoleniowej X, której przedmiotem działalności jest realizacja specjalistycznych szkoleń stacjonarnych. W przedsiębiorstwie działającym na zasadzie samozatrudnienia pracuje właściciel, który współpracuje na podstawie umów zlecenia lub umów o dzieło (zawieranymi na czas realizacji szkoleń) z innymi trenerami – specjalistami z wybranych dziedzin. Firma specjalizuje się w szkoleniach specjalistycznych na poziomie podstawowym i zaawansowanym w zakresie zagadnień prawnych, handlowych, ekonomicznych, rozwoju osobistego oraz językowych. Firma przede wszystkim pozyskuje klientów instytucjonalnych, w tym instytucje publiczne w drodze zamówień publicznych oraz w ramach zapytań ofertowych i zamówień składanych przez klientów prywatnych. Firma działa na rynku od ponad 10 lat, ma referencje, doświadczenie w branży, wypracowaną markę i bazę ponad 50 stałych klientów instytucjonalnych. Firma rozwija produkty, poszukując ciekawych i innowacyjnych tematów szkoleń, właściciel – trener inwestuje w doskonalenie zawodowe – stale wzbogaca i rozbudowuje warsztat trenerski.

Branża szkoleniowa charakteryzuje się sporym rozdrobnieniem, gdyż rzadkością są duże podmioty gospodarcze, a mikroprzedsiębiorstwa dominują w branży szkoleniowej. Realizowane projekty szkoleniowe, mają charakter incydentalny, co powoduje, że firma szkoleniowa pełni formę agencji trenerów o zróżnicowanym doświadczeniu i specyficznych wąskich specjalnościach. Konkurencja na rynku szkoleniowym jest spora, zarówno w obszarze specjalistycznych, jak i ogólnych ofert szkoleniowych.

Według szacunków Polskiej Izby Firm Szkoleniowych (PIFS) na rynku usług szkoleniowych przed pandemią działało około 70 tys. podmiotów i 100 tys. osób

[31] *Raport podsumowujący wyniki badań Bilans Kapitału Ludzkiego 2019–2020*, K. Kasparek, B. Wrotek i in., PARP, 2021, s. 79.

pracujących najczęściej w formie samozatrudnienia tworzyły rynek o wartości 6–10 mld zł[32].

Pandemia COVID-19 wprowadziła chaos w branży. Według PIFK po pierwszej fali pandemii koronawirusa – sytuacja w branży usług rozwojowych była tragiczna – blisko połowa firm szkoleniowych straciła 100% przychodów, a blisko 70% firm było zagrożonych bankructwem[33]. Wiele przepisów, m.in. organizacja spotkań na otwartym powietrze, rygor sanitarny utrzymania 15 m^2 w przeliczeniu na jednego uczestnika – spowodowały, że branża szkoleniowa stanęła wobec wizji bankructwa. W 2020 roku branża usług szkoleniowych walczyła o przetrwanie, większość firm zaczęła adaptować się do nowych realiów, a 93% wskazało na zmniejszony popyt na zdalną formę usług szkoleniowych[34]. Według PIFS w badaniu przeprowadzonym wśród 770 firm szkoleniowych, tylko co piątej udało się przenieść większość usług do Internetu, w rezultacie ponad dziewięć na dziesięć firm szkoleniowych zanotowało w 2020 roku spadki sprzedaży, przy czym u 60% z nich przychody skurczyły się ponad o połowę[35]. Według Raportu z 2021 roku platformy Clickmeeting w czasie pandemii webinaria przeżywały boom – liczba webinariów – 627 033, liczba uczestników ponad 8 mln osób, a średni czas trwania webinarium to 84 minuty, z czego 35,6% to były szkolenia i kursy, w tym 25% szkolenia wewnętrzne, a 11% spotkania biznesowe[36].

W 2020 r. pandemia COVID-19 sparaliżowała całkowicie działalność firmy szkoleniowej X, a firma mocno odczuła skutki pandemii. W I półroczu 2020 roku zostały odwołane praktycznie wszystkie zaplanowane szkolenia stacjonarne. Firma została pozbawiona bazy szkoleniowej w konsekwencji wprowadzonych restrykcji wobec hoteli i restauracji. Wprowadzone ograniczenia liczby osób na 1 m^2 miały także bezpośredni wpływ na kwestie rachunku ekonomicznego zaplanowanych szkoleń i ich rentowności. W 2020 r. właściciel podjął decyzję o prowadzeniu działalności w formie zdalnej i pełnej digitalizacji trzech szkoleń.

Celem badawczym było rozpoznanie zasięgu, właściwości i profilu zmian strategicznych mikroprzedsiębiorstwa usługowego pod wpływem pandemii COVID-19 z perspektywy 2021 roku. Punktem wyjścia była identyfikacja pozycji strategicznej omawianego mikroprzedsiębiorstwa usługowego. Do analizy i oceny wpływu pandemii COVID zostały zaproponowane trzy narzędzia – strategiczna

---

[32] *Branża szkoleniowa w tarapatach,* https://inforfk.pl/aktualnosci/7997475,Branza-szkoleniowa-w-tarapatach.html (dostęp: 28.12.2021r.).

[33] *Druga fala pandemii. 70 procent firm z branży szkoleniowej zagrożonych bankructwem*, https://biznes.interia.pl/firma/news-druga-fala-pandemii-70-procent-firm-z-branzy-szkoleniowej (dostęp: 28.12.2021r.).

[34] *Wpływ pandemii koronawirusa na branżę szkoleń – analiza*, https://kadry.infor.pl/kadry/hrm/szkolenia_i_rozwoj/4577598,Wplyw-pandemii-koronawirusa-na-branze-szkolen-analiza.html (dostęp: 15.12.2021r.).

[35] *Branża szkoleniowa wciąż w lockdownie*, https://www.rp.pl/biznes/art8566291-branza-szkoleniowa-wciaz-w-lockdownie (dostęp: 28.12.2021 r.).

[36] Webinary i Wideokonferencje w Czasach Pandemii, Raport ClickMeeting https://blog.clickmeeting.com/pl/pandemia-webinary-raport, (dostęp: 15 grudnia 2021r.), s. 10.

karta wyników, bilans strategiczny oraz łańcuch wartości. Ich wybór nie był przypadkowy – są to bowiem narzędzia szeroko stosowane przez teoretyków i praktyków zarządzania. Ich układ polega na ocenie wielokryterialnej, umożliwiającej weryfikację wielu obszarów funkcjonowania przedsiębiorstw.

Strategiczna karta wyników to zbiór wskaźników, celów i działań z podziałem na cztery perspektywy. Według R.S. Kaplana i D.P. Nortona strategiczna karta wyników pozwala określić cele biznesowe firmy, które wychodzą poza obszar celów finansowych. Wizja i strategia znajdują się w centralnym punkcie, otoczone przez pozostałe perspektywy pomiaru: klienta, procesów wewnętrznych, rozwoju i operacji finansowych[37]. Karta podkreśla efektywność krótkoterminową oraz zasadnicze czynniki tworzenia wartości, które warunkują długoterminowy sukces finansowy i rynkowy firmy[38].

Strategiczna karta wyników prezentowana jest w tabeli 3. w kompozycji przed i pod wpływem pandemii w układzie czterech perspektyw: finansowej, procesów, klienta i rozwoju.

Tabela 3. Strategiczna karta wyników przed i w czasie pandemii dla mikroprzedsiębiorstwa X

	Przed pandemią		W czasie pandemii i lock-down	
Perspektywa	Cele	Mierniki	Cele	Mierniki
Perspektywa finansowa	Maksymalizacja wartości przy najniższych kosztach	Wskaźnik poziomu kosztów	Ograniczenie kosztów stałych działalności	Wskaźnik poziomu kosztów stałych
	Wzrost zysku netto	Wielkość przychodu netto na szkolenie	Maksymalizacja oszczędności	Wskaźnik relacji oszczędności do wydatków
	Terminowe płatności	Wartość kar za przekroczenie terminów płatności	Wzrost udziału dotacji w finansowaniu działalności	Wskaźnik relacji kosztów stałych do wartości dotacji, pożyczek lub kredytów
	Maksymalizacja wydajności	Wskaźnik wydajności	Wzrost rentowności netto szkoleń online	Wskaźnik rentowności netto szkoleń online

[37] R.K. Tyagi, P. Gupta, *Strategiczna karta wyników firm usługowych*, Wydawnictwa Profesjonalne PWN, Warszawa 2010, s. 70.

[38] M. Maicki, *Rola strategicznej karty wyników w strategii zrównoważonego rozwoju firmy z sektora MŚP* [w:] B. Mazurek- Kucharska, M. Dębski, *Przedsiębiorczość i zarządzanie*, Wydawnictwo SAN, t. XVII, z. 7, cz. II, Łódź–Warszawa 2016, s. 117.

Tabela 3 (cd.). Strategiczna karta wyników przed i w czasie pandemii dla mikroprzedsiębiorstwa X

	Przed pandemią		W czasie pandemii i lock-down	
Perspektywa	Cele	Mierniki	Cele	Mierniki
Perspektywa procesów	Wysoka jakość bazy hotelowo-restauracyjnej	Ocena jakości przez uczestników	Digitalizacja szkoleń	Liczba szkoleń w 100% zdygitalizowanych
	Dokładność, terminowość realizacji szkoleń	Ocena uczestników szkoleń w badaniach ankietowych	Przeprowadzanie szkoleń w formie online	Liczba szkoleń przeprowadzonych w formie online
	Wysoka efektywność szkoleń	Wymagany stopień wiedzy i nowych umiejętności przez zleceniodawcę szkolenia	Wzrost kanałów komunikacji w formie online	Liczba kanałów komunikacji z klientami i trenerami
Perspektywa klienta	Terminowość	Dostawy na czas – realizacja usługi na czas	Zatrzymanie klienta tradycyjnego i e-klienta	Wskaźnik zaplanowanych powtórnych transakcji
	Jakość	Liczba błędów w szkoleniach	Jakość szkoleń online	Liczba błędów w szkoleniach online
	Obsługa i wartość dla klienta	Sprawność obsługi klienta i dostarczenie wartości dla klienta	Obsługa i wartość e-klienta	Sprawność obsługi klienta i dostarczenie wartości dla klienta
	Satysfakcja klienta	Jakość i szybkość reakcji na zażalenia klienta	Satysfakcja e-klienta	Jakość i szybkość reakcji na zażalenia klienta indywidualnego
Perspektywa rozwoju	Innowacyjność	Liczba nowych projektów szkoleniowych i planowanych szkoleń	Innowacyjność	Liczba nowych projektów szkoleniowych i planowanych szkoleń
	Wzrost udziału w rynku	% wzrost liczby szkoleń	Udział w rynku szkoleń online	Liczba sprzedanych szkoleń online
	Wysoki poziom współpracy	Cykl wykonania usługi i czas reakcji	Wysoki poziom współpracy	Cykl wykonania usługi i czas reakcji
	Rozwój kompetencji na rzecz rozwoju usługi	Liczba nowych uprawnień, kwalifikacji i certyfikatów	Rozwój kompetencji na rzecz rozwoju usługi	Liczba nowych uprawnień, kwalifikacji i certyfikatów

Źrodło: opracowanie własne na podstawie: M. Mulawa, *Strategiczna Karta Wyników odpowiedzią na aktualne wyzwania strategiczne: przeżytek czy nowa jakość?*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego w Siedlcach" 2017, nr 42, s. 139–153; R.K. Tyagi, P. Gupta, *Strategiczna Karta Wyników*..., s. 112.

Analizując treść strategicznej karty wyników prezentowanej w tabeli 3. można zauważyć, że firma X przede wszystkim skupiła swoje działania na dwóch zasadniczych kierunkach: zabezpieczenie kosztów stałych oraz rozwój usług elektronicznych. W konsekwencji nastąpiła zmiana właściwie w każdej perspektywie. W perspektywie finansowej ze strategii wzrostu na rzecz strategii utrzymania – stąd nowe cele finansowe takie jak wzrost oszczędności, weryfikacji kosztów stałych czy też wzrost udziału dotacji i źródeł zewnętrznych finansowania. Na nowe cele w perspektywie procesów, rozwoju i klienta największy wpływ miała zmiana formy szkolenia z form tradycyjnych na e-usługi szkoleniowe i wejście na zupełnie nowe segmenty rynku, tj. wysoce konkurencyjny rynek szkoleń online.

Kolejnym narzędziem zaproponowanym do oceny potencjału badanego mikroprzedsiębiorstwa usługowego jest bilans strategiczny, który ma na celu pokazanie wpływu pandemii na jej profil strategiczny (tabela 4.).

Analizując bilans strategiczny prezentowany w tabeli 4. można zauważyć, że podobnie jak w przypadku strategicznej karty wyników – właściwie w każdym badanym obszarze nastąpiła zmiana – szczególnie w grupie czynników uznawanych za wiodące.

Ostatnim narzędziem oceny działań strategicznych jest model łańcucha wartości według M.E. Portera. Ta koncepcja ma na celu zbadanie nie tylko elementów wewnętrznego łańcucha wartości, ale także analizę kosztów, skłania do szukania źródeł przewagi konkurencyjnej, pozwala zbadać zarówno zasoby, jak i umiejętności. Kładzie nacisk na zgromadzenie zasobów i nabycie umiejętności, a także na ich innowacyjne i efektywne wykorzystanie. Łańcuch wartości dla analizowanego mikroprzedsiębiorstwa usługowego prezentowany jest w tabeli 5.

Jak można zauważyć z tabeli 5., funkcje podstawowe obejmują działania związane z przedmiotem działalności przedsiębiorstwa a zatem przekształcenie potrzeb klienta, wiedzy przedsiębiorstwa i dostępnej technologii w usługę. Do funkcji pomocniczych zaliczyć można działania wspierające wobec podstawowych, tj. działania zarządcze i doradcze. Łańcuch dostaw zakłada zintegrowanie działań podstawowych z pomocniczymi na rzecz realizacji wartości dla klienta i dla przedsiębiorstwa wartości w postaci wypracowanego zysku, trwałej pozycji rynkowej i rozwoju. Usługi szkoleniowe są projektowane przed firmę (w przypadku otwartego naboru) lub przez klienta (w ramach zamówienia publicznego). Punktem wyjścia do przygotowania oferty szkoleniowej jest znajomość rynku, dokładne zbadanie potrzeb klientów oraz sprawdzenie możliwości realizacji. Przedsiębiorstwo współpracuje z trenerami-specjalistami z różnych dziedzin. Zarządzanie logistyką obejmuje niezwykle ważne z punktu widzenia obsługi klienta przygotowanie techniczne i organizacyjne szkolenia (np. lokalizacja, wyposażenie sali, harmonogram zajęć i inne). Wiedza decyduje o przewadze konkurencyjnej omawianego przedsiębiorstwa, stąd zarządzanie zasobami wiedzy, zdobywanie nowych kompetencji i inne działania praktyczne podejmowane w tym obszarze. Zarządzanie informacją zarówno wewnętrzną, jak i zewnętrznymi przepływami

Tabela 4. Bilans strategiczny firmy szkoleniowej X – przed i w trakcie pandemii

Wyszczególnienie Uwaga: (--pod wpływem pandemii, – przed pandemią)	Słabe	Średnie	Silne	Wiodące
A. Marketing, sprzedaż, dystrybucja				
Jakość produktów				
Gama produktów				
Wizerunek produktów				
Cykl życia produktów				
Poziom cen				
Warunki cenowe				
Wahania cen				
Zasięg geograficzny				
Zewnętrzny przepływ informacji				
Przystosowanie się do rynku				
B. Produkcja/Logistyka				
Lokalizacja				
Sąsiedztwo dostawców				
Sąsiedztwo klientów				
Jakość sprzętu				
Zdolność produkcyjna				
Jakość metod pracy				
Stopień wykorzystania zdolności produkcyjnej				
Zdolność do rozwoju				
Koszty produkcji				
C. Badania i rozwój				
Dziedziny badań				
Innowacyjne metody pracy				
Śledzenie nowości technologicznych				
D. Finanse				
Środki własne				
Zapotrzebowanie na środki obrotowe				
Środki płynne				
Koszty ogólne				
Wynik netto				
Samofinansowanie				
Zadłużenie				
Rentowność ekonomiczna				
Rentowność finansowa				
E. Kontrola zarządzania				
Analiza kosztów				
Plan finansowania				
Plan zarządzania środkami płynnymi				
Zestawienie ogólne kosztów i efektów				
Jakość komunikacji zewnętrznej				
F. Zasoby ludzkie				
Wewnętrzny przepływ informacji				
Poziom wynagrodzeń trenerów				
Ocena osiągnięć				

Źródło: opracowanie własne na podstawie G. Gierszewska, M. Romanowska, *Analiza strategiczna przedsiębiorstwa*, PWE, Warszawa 2016, s. 144.

z klientem w trakcie, jak i po realizacji zlecenia. Zarządzanie strategiczne obejmuje perspektywę rozwoju produktu, procesu i organizacji – decyduje w wielu przypadkach nie tylko o bieżących zyskach, ale także o przyszłych. Jak można zauważyć w tabeli 5. – prezentowane funkcje podstawowe w okresie przed pandemią dotyczą przede wszystkim usług szkoleniowych realizowanych w trybie stacjonarnym, podczas gdy w trakcie pandemii – zdalnie. Trener zyskał rolę projektanta merytorycznego – współpracującego z projektantem technicznym szkolenia. Spora zmiana dotyczyła także zakresu działań marketingowych – promocja online – okazała się dużo bardziej skomplikowana i kosztowna, ze względu na globalną konkurencję w szczególności. Nowy tryb realizacji szkoleń przede wszystkim wpłynął na funkcje podstawowe, w przypadku funkcji pomocniczych zmienił się jedynie zakres zadań.

Tabela 5. Łańcuch wartości dla mikroprzedsiębiorstwa usługowego X

		Przed pandemią	Pod wpływem pandemii
Funkcje podstawowe	Faza przygotowania usługi	• badanie potrzeb klienta, • projektowanie usługi, • zakup materiałów biurowych, • wybór sali szkoleniowej i restauracji, • dobór trenerów, • opracowanie materiałów szkoleniowych, • wydruk materiałów szkoleniowych i certyfikatów, • przygotowanie pełnej oferty szkoleniowej wraz z wariantami cenowymi.	• badanie potrzeb klienta, • projektowanie usługi, • wybór formy realizacji szkolenia – synchronicznej lub asynchronicznej, • dobór trenerów, • opracowanie merytoryczne i techniczne materiałów szkoleniowych, • wsparcie techniczne przygotowania szkolenia, • przygotowanie pełnej oferty szkoleniowej wraz z wariantami cenowymi.
	Faza realizacji usługi	• przekazanie materiałów szkoleniowych uczestnikom, • wykonanie usługi, • rozdanie certyfikatów na zakończenie szkolenia, • przeprowadzenia badania ankietowego – badanie satysfakcji uczestników szkoleń.	• przekazanie materiałów szkoleniowych uczestnikom, • wykonanie usługi, • przekazanie certyfikatów na zakończenie szkolenia, • przeprowadzenia badania ankietowego – badanie satysfakcji uczestników szkoleń.
	Faza po realizacji usługi	• rozliczenie finansowe, • obsługa posprzedażowa – badanie efektywności szkolenia.	• rozliczenie finansowe, • obsługa posprzedażowa – badanie efektywności szkolenia.
Funkcje pomocnicze	Zarządzanie logistyczne		
	Zarządzanie wiedzą		
	Zarządzanie informacją, w tym RODO i bezpieczeństwo informacji		
	Zarzadzanie strategiczne		
	Zarzadzanie marketingiem i sprzedażą		

Źródło: opracowanie własne na podstawie G. Gierszewska, M. Romanowska, *Analiza strategiczna przedsiębiorstwa...,* s. 158.

Przeprowadzona analiza strategiczna pozwala zauważyć, że używając trzech różnych technik oceny – wnioski są jednoznaczne – analizowane mikroprzedsiębiorstwo usługowe pod wpływem pandemii COVID-19 zmieniło wyraźnie główne założenia biznesowe, tj. strategię i plan działania. Warto zauważyć, że pomimo niestabilnej i dynamicznej sytuacji w branży szkoleń, firma od początku prowadzonej działalności realizowała niezmiennie tę samą strategię, dopiero pandemia COVID-19 okazała się tak silnym szokiem, że zobligował on właścicieli do wyznaczenia nowego kierunku działania. Jak wynika ze strategicznej karty wyników i modelu łańcucha wartości – traktując Internet jako źródło przetrwania – firma rozbudowała dotychczasową koncepcję prowadzonej działalności o model zdalny i hybrydowy. Nie należy bowiem zapominać, że cieszące się stałym zainteresowaniem stacjonarne szkolenie, to nie tylko forma nauki, ale także kontaktów, budowanie relacji, wymiana wizytówek, rozmowy kuluarowe, wymiana opinii – czego nie zastąpi nigdy forma online. Z drugiej strony szkolenia online obejmują nie tylko komunikację głosową i wideo poprzez aplikację Zoom, Clickmeetng, ale także ciekawe graficznie i merytorycznie gry i ćwiczenia, quizy oraz inne atrakcyjne formy nauki i rozwoju. Chociaż e-learning od lat jest obecny w branży szkoleniowej – nie był w centrum zainteresowania badanego podmiotu, gdyż to szkolenia stacjonarne cieszyły się zawsze popularnością wśród klientów. Ogromnym wsparciem w walce o przetrwanie i w procesie wdrażania gruntownych zmian prowadzonej działalności analizowanego przedsiębiorstwa były pożyczki, dotacje, gwarancje i inne formy wsparcia, z których w ramach Tarcz Antykryzysowych i Finansowych latach 2020–2021 firma korzystała.

Ograniczenia przeciwpandemiczne w organizowaniu szkoleń stacjonarnych zaprowadziły przedsiębiorstwo na nowe, do tej pory nieznane, obszary rynku, na których, jak można zauważyć w bilansie strategicznym, firma szkoleniowa jeszcze czuje się niepewnie, a jej działania wymagają nakładów (pracy, czasu i finansów) bez gwarancji zysków.

Podsumowanie

Wpływ epidemii COVID-19 na mikroprzedsiębiorstwa usługowe, jak wskazały przeprowadzone badania teoretyczne i empiryczne, był wieloaspektowy. Dotykał bezpośrednio fundamentów działalności – jak w przypadku branż takich jak gastronomia, turystyka, rozrywka, rekreacja czy też hotele. Pośrednio – poprzez redukcję inwestycji, malejącej skłonności do konsumpcji czy ograniczenia podaży w zakresie rynku zaopatrzenia i zerwanych lub wydłużonych łańcuchów międzynarodowych dostaw.

Przeprowadzona analiza teoretyczna wskazuje, że w segmencie usług mikroprzedsiębiorstwa wyróżnia się wysoką elastyczność i zwinność działania, a mikrowymiar działalności w sytuacjach takich jak pandemia COVID-19 jest wyraźnym ich atutem. O specyfice mikroprzedsiębiorstw usługowych decydują atrybuty takie

jak: komunikacja z rynkiem, traktowanie zmian jako standardu działania, otwartość i duch przedsiębiorczości.

Przykład badawczy mikroprzedsiębiorstwa usługowego „X" wyraźnie pokazuje, że należy ono do grupy przedsiębiorstw „odpornych" wobec pandemii. Za pomocą trzech zaproponowanych narzędzi, tj. strategicznej karty wyników, bilansu strategicznego i modelu łańcucha usług, można uznać, że pandemia w konsekwencji spowodowała przede wszystkim skutek pozytywny zmian strategicznych. Firma unikając groźby bankructwa – praktycznie w ciągu kilku dni – rozwinęła swoje usługi i przeszła w tryb online – zdecydowała się na model hybrydowy zmieniając praktycznie wszystkie wymiary jej działalności, tj. finanse, marketing, proces świadczenia usług.

Warto zauważyć, że sytuacja w branży szkoleń jest ekspansywna. Według Forbsa – na początku pandemii anulowano tysiące szkoleń, a z drugiej strony okazało się, że samo szkolenie jest niezbędne, a polskie firmy szkoleniowe potrafią być elastyczne wobec pandemii. Ostatecznie pandemia wzmocniła potrzebę szkolenia – przyspieszyła trendy związane z konkurencyjnością; ok. 48% polskich firm szkoleniowych w 2021 roku przygotowywało się do rozpoczęcia pełnej digitalizacji szkoleń lub rozszerzenia skali szkoleń stacjonarnych realizowanej zdalnie[39]. Według raportu PARP średnie i duże przedsiębiorstwa wciąż inwestują w rozwój kompetencji swoich pracowników, pomimo trudności organizacyjnych i finansowych spowodowanych pandemią COVID-19. W szkoleniach zawodowych realizowanych w sposób zdalny uczestniczyło w 2020 roku prawie dwukrotnie więcej Polaków niż w 2019 r. – pandemia zdecydowanie przyspieszyła proces cyfryzacji usług edukacyjnych, wymuszając zmianę zachowań zarówno po stronie dostawców, jak i odbiorców usług[40].

Wobec przeprowadzonej analizy teoretycznej oraz badań empirycznych należy wyraźnie zaznaczyć, że założony cel opracowania został osiągnięty. W drodze analizy literatury oraz na przykładzie mikroprzedsiębiorstwa usługowego dokonano analizy i oceny wpływu pandemii COVID-19 na działanie, interesy i organizację mikroprzedsiębiorstw usługowych. Zaprezentowane studium przypadku wskazuje wyraźnie, że wobec barier administracyjno-prawnych, ekonomicznych i społecznych wśród mikroprzedsiębiorstw usługowych waga problemów związanych z próbą odnalezienia się w sytuacji pandemii przyczyniła się do zmiany strategii, zmotywowała do wzrostu innowacji i wyzwoliła ducha przedsiębiorczości. Konieczność przemodelowania prowadzonej działalności okazała się w przypadku mikroprzedsiębiorstw warunkiem przetrwania.

---

[39] M. Kaczmarczyk, *Krajobraz po pandemii*, https://www.forbes.pl/kariera/szkolenia-po-pandemii-koronawirusa-jaka-zmiane-przeszla-branza/snd1mws (dostęp: 15.12.2021 r.).

[40] *Raport o stanie sektora małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce 2021*..., s. 22.

Bibliografia

15 Trends that are expected to drive small business in 2021, https://www.forbes.com/sites/forbescoachescouncil/2020/12/11/15-trends-that-are-expected-to-drive-small-business-in-2021/ (dostęp: 28.12.2021 r.).

Bekas M., Grodzki P., Lachowicz M., Piech K., Pindelski M., Wierus K., Żukowska J., *Strategie funkcjonowania i procesy inwestycyjne przedsiębiorstw w sytuacji znaczącego pogorszenia się koniunktury w gospodarce lub konkretnych branżach – ekspertyza na zlecenie PARP*, PARP, Warszawa 2009.

Bera A., *Makroekonomiczna pozycja sektora mikro i małych przedsiębiorstw w gospodarce*, „Ekonomiczne Problemy Usług" 2010, nr 51.

Biznes w czasie pandemii: 10 priorytetowych działań, https://www2.deloitte.com/pl/pl/pages/human-capital/articles/employee-experience/covid-pandemia-praca-employee-experience-home-office-work (dostęp: 28.12.2021r.).

Biznes w koronie. Coaching, szkolenia, kursy. Jak pandemia wpłynęła na firmy szkoleniowe, www.bialystokonline.pl/bizneswkoronie-coaching-szkolenia-kursy-jak-pandemia-wplynela-na-firmy-szkoleniowe,artykul,120520,4,1.html (dostęp: 29.12.2021 r.).

Böhme K., Besana F., Lüer C. et al., *Potential impacts of COVID-19 on regions and cities of the EU*, European Committee of the Regions, 2020, https://data.europa.eu/doi/10.2863/56992 (dostęp: 29.12.2021 r.).

Branża szkoleniowa w tarapatach, https://inforfk.pl/aktualnosci/7997475,Branza-szkoleniowa-w-tarapatach.html (dostęp: 28.12.2021 r.).

Branża szkoleniowa wciąż w lockdownie, https://www.rp.pl/biznes/art8566291-branza-szkoleniowa-wciaz-w-lockdownie (dostęp: 28.12.2021 r.).

Chądzyński M., *Nie wszyscy pozbierali się po pandemii. Usługi nadal się odbudowują*, 2021, https://300gospodarka.pl/analizy/nie-wszyscy-pozbierali-sie-po-pandemii-uslugi-nadal-sie-odbudowuja (dostęp: 30.12.2021 r.).

Dębkowska K., Kłosiewicz-Górecka U., Szymańska A., Ważniewski P., Zybertowicz K., *Tarcza Antykryzysowa... Koło ratunkowe dla firm i gospodarki?*, Polski Instytut Ekonomiczny, Warszawa 2021.

Druga fala pandemii. 70 procent firm z branży szkoleniowej zagrożonych bankructwem, https://biznes.interia.pl/firma/news-druga-fala-pandemii-70-procent-firm-z-branzy-szkoleniowej (dostęp: 28.12.2021 r.).

Dziamski G., *Co oznacza formuła „kryzys estetyki"?*, „Kultura Współczesna" 1995, https://www.nck.pl/upload/archiwum_kw_files (dostęp: 28.12.2021 r.).

Executive Summary – COVID-19: The Great Lockdown and its Impact on Small Business – SME Competitiveness Outlook 2020, International Trade Centre 2020 https://www.intracen.org, (dostęp: 30.12.2021 r.).

Firmy rodzinne w polskiej gospodarce-szanse i wyzwania, Raport PARP, PARP, Warszawa 2009, www. parp.gov.pl (dostęp: 15.12.2021 r.).

Firmy w dobie COVID-19 – Raport, Navigator CapitalGroup, Warszawa 2020, navigator-capital-group-raport-z-badania-firm-2020-1 (dostęp: 15.12.2021 r.).

Gierszewska G., Romanowska M., *Analiza strategiczna przedsiębiorstwa*, PWE, Warszawa 2016.

Glimore A., *Usługi marketing i zarzadzanie*, PWE, Warszawa 2006.

Griffin R.W., *Podstawy zarządzania organizacjami*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2017.

Jaśkowiak M., *Które branże ucierpiały najbardziej z powodu COVID-19?*, https://industrialy.pl/aktualnosci/ktore-branze-ucierpialy-najbardziej-z-powodu-covid-19/

Kaczmarczyk M., *Krajobraz po pandemii*, https://www.forbes.pl/kariera/szkolenia-po-pandemii-koronawirusa-jaka-zmiane-przeszla-branza/snd1mws (dostęp: 15.12.2021 r.).

Kaczmarczyk M., *Rynek szkoleniowy w czasie pandemii*, Frobes 2020, https://www.akademia-mddp.pl/wp-content/uploads/2020/09/adam_niedziolka_forbes.pdf, (dostęp: 25.12.2021 r.).

Konkel M., *Pandemia topi branżę szkoleń*, https://www.pb.pl/pandemia-topi-branze-szkolen-1103411 (dostęp: 15.12.2021 r.).

Koronawirus a gospodarka – które branże zyskują na pandemii?, https://startup.pfr.pl/pl/aktualnosci/koronawirus-gospodarka-ktore-branze-zyskuja-na-pandemii/ (dostęp: 28.12.2021 r.).

Lachiewicz S., Matejun M., *Specyfika zarzadzania małymi i średnimi przedsiębiorstwem* [w:] *Zarzadzanie małą i średnią firmą w teorii i praktyce*, red. M. Matejun, Difin, Warszawa 2012.

Lachiewicz S., Matejun M., *Studia przypadków karier menedżerskich absolwentów Politechniki Łódzkiej* [w:] *Kształcenie menedżerów na uczelni technicznej*, red. I. Staniec, Wydawnictwo Politechniki Łódzkiej, Łódź 2010.

Lange O., *Ekonomia polityczna*, t. 1, Warszawa 1959.

Maicki M., *Rola strategicznej karty wyników w strategii zrównoważonego rozwoju firmy z sektora MŚP* [w:] B. Mazurek-Kucharska, M. Dębski, *Przedsiębiorczość i zarządzanie*, Wydawnictwo SAN, t. XVII, z. 7, cz. II, Łódź–Warszawa 2016.

Małe, średnie, duże przedsiębiorstwo – różnice, https://doradztwo.net/male-srednie-duze-przedsiebiorstwo-roznice/ (dostęp: 28.12.202 r.).

Mulawa M., *Strategiczna Karta Wyników odpowiedzią na aktualne wyzwania strategiczne: przeżytek czy nowa jakość?,* „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego w Siedlcach" 2017, nr 42.

Pakitna A., *Determinanty efektywności małego przedsiębiorstwa*, Oficyna Wydawnicza Politechniki Wrocławskiej, Wrocław 2020.

Panel polskich przedsiębiorstw. Ankieta 3 – Przedsiębiorcy o kryzysie, red. W. Orłowski, https://www.parp.gov.pl/files/74/75/77/597/17832.pdf (dostęp: 28.12.2021 r.).

Prawdziwe oblicze kondycji polskich firm w dobie pandemii – Raport, https://mycompanypolska.pl/artykul/prawdziwe-oblicze-kondycji-polskich-firm-w-dobie-pandemii-%5Braport%5D/6077 (dostęp: 28.12.2021 r.).

Problemy turystyki, gastronomii czy hotelarstwa nie zabolą gospodarki najmocniej, https://www.forbes.pl/gospodarka/koronawirus-w-polsce-ktore-branze-gospodarki-ucierpia-najbardziej/5nns7p0 (dostęp: 30.12.2021 r.).

Procontent Communication – Raport „Pandemia automatyzuje Polskę?, Procontent-Pandemia-Automatyzuje-Polskę (dostęp: 28.12.2021 r.).

Pros and Cons: Working for Large Companies vs Small Businesses FlexJobs, https://www.flexjobs.com/blog/post/pros-cons-working-large-companies-v2/ (dostęp: 28.12.2021 r.).

Przedsiębiorstwa rzemieślnicze, https://zrp.pl/o-nas/stuktura/przedsiebiorstwa-rzemieslnicze/ (dostęp: 28.12.2021 r.).

Pszczołowski T., *Mała encyklopedia prakseologii i teorii organizacji*, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław 1978.

Puchała J., *Wpływ pandemii na branżę szkoleniową*, https://blog.dagma.eu (dostęp: 15.12. 2021 r.).

Raport inFakt Badanie Polskiej Mikroprzedsiębiorczości 2020, https://infakt-wp-files.s3.eu-central-1.amazonaws.com/2021/02/Raport_inFakt_Badanie_Polskiej_Mikroprzedsiebiorczosci_2020.pdf (dostęp: 28.12.2021 r.).

Raport o stabilności systemu finansowego, NBP, Warszawa 2021.

Raport o stanie sektora małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce 2021, PARP, Warszawa 2021.

Raport podsumowujący wyniki badań Bilans Kapitału Ludzkiego 2019–2020, K. Kasparek, B. Wrotek i in., PARP, 2021.

Rynek pracy, edukacja, kompetencje. Aktualne trendy i wyniki badań, PARP, Warszawa 2021.

Rzemiosło w świetle prawa – Cech Rzemiosł Różnych i Przedsiębiorczości w Nowym Sączu, www.cech.nowysacz.com.pl/s23-rzemioslo-w-swietle-prawa.html (dostęp: 15.12.2021 r.).

Self-employed and Employed. The advantages and disadvantages of both, https://getpenta.com/en/blog/self-employed-and-employed-the-advantages-and-disadvantages-of-both/ (dostęp: 28.12.2021 r.).

Small and Large Organisations, 5 Key Diffferences, https://www.investorsinpeople.com/knowledge/small-large-organisations-differences/ (dostęp: 28.12.2021 r.).

Small Vs. Large Companies: Ten Differences Between Working For The Two – Glassdoor Blog, https://www.glassdoor.com/blog/small-large-companies-ten-differences-working/ (dostęp: 28.12.2021 r.).

Synteza wyników badań ewaluacyjnych dotyczących skutków epidemii COVID-19 oraz mitygacji skutków tego zjawiska, https://www.ewaluacja.gov.pl/media/101964/syntezaCOVID.pdf (dostęp: 29.12.2021 r.).

Sytuacja społeczno-gospodarcza Polski w dobie pandemii, Santander Bank Polska S.A. 2020, https://esg.santander.pl/2020/raport-2020/ (dostęp: 29.12.2021 r.).

Tomczyk J., *Te branże najmocniej ucierpiały podczas pierwszej fali pandemii*, https://www.ican.pl/b/te-branze-najmocniej-ucierpialy-podczas-pierwszej-fali-pandemii/P1Acax7MC (dostęp: 30.12.2021 r.).

Trendy w zatrudnieniu 2021, Polskie Forum HR, https://www.polskieforumhr.pl/wp-content/uploads/2021/11/raport_Trendy-w-zatrudnieniu_2021.pdf (dostęp: 28.12.2021 r.).

Tyagi R.K., Gupta P., *Strategiczna karta wyników firm usługowych*, Wydawnictwa Profesjonalne PWN, Warszawa 2010.

Webinary i wideokonferencje w czasach pandemii, Raport ClickMeeting https://blog.clickmeeting.com/pl/pandemia-webinary-raport (dostęp: 15.12.2021 r.).

Which small businesses are most vulnerable to COVID-19 and when, A. Dua, K. Ellingrud, D. Mahajan, J. Silberg, https://www.mckinsey.com/featured-insights/americas/which-small-businesses-are-most-vulnerable-to-covid-19-and-when (dostęp: 27.12.2021 r.).

Wilimowska Z., Urbańska K., *Uwarunkowania działalności mikroprzedsiębiorstw na rynku polskim*, Oficyna Wydawnicza PWZ w Nysie, Nysa 2016.

Wpływ pandemii koronawirusa na branżę szkoleń – analiza, https://kadry.infor.pl/kadry/hrm/szkolenia_i_rozwoj/4577598,Wplyw-pandemii-koronawirusa-na-branze-szkolen-analiza.html (dostęp: 15.12.2021 r.).

Współczesna ekonomika usług, red. S. Flejtarski, A. Panasiuk, J. Perenc, G.Rosa, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2005.

Zarębski M., *Małe i średnie przedsiębiorstwa jako podstawowe ogniwo łańcucha logistycznego polskiej gospodarki rynkowej*, "Acta Universitatis Nicolai Copernici Ekonomia" [online], 21.03.2012 r., t. 43, nr 1.

Zuzek D., *Źródła finansowania rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce i Unii Europejskiej*, "Zarządzanie i Finanse" 2013, nr 11(3).

Prawodawstwo

Ustawa z dnia 22 marca 1989 r. o rzemiośle (Dz.U z 1989 r., poz. 2159 ze zm.).
Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (Dz.U. z 2018 r., poz. 646).

PRAWNE ASPEKTY BEZPIECZEŃSTWA PRACY ZDALNEJ – ZAGADNIENIA WYBRANE

Dagmara FLOREK-KLĘSK[1]

Wstęp

Wybuch epidemii koronawirusa spowodował konieczność podjęcia przez państwo rozwiązań mających na celu przeciwdziałanie pandemii, zapewnienie bezpieczeństwa obywatelom. Konsekwencją podjętych działań było wprowadzenie pracy zdalnej, która z założenia miała pozwolić pracodawcom utrzymać ciągłość pracy przy zachowaniu maximum bezpieczeństwa pracowników. Rozwiązania wprowadzone Tarczą Antykryzysową[2] spowodowały upowszechnienie się pracy zdalnej, która dotychczas w Polsce była praktycznie nieznana. Pomimo upływu czasu, pandemia nadal się utrzymuje i wszystko wskazuje na to, że praca w formie zdalnej pozostanie z nami na dłużej. Wychodząc naprzeciw oczekiwaniom pracodawców, polski rząd zdecydował się na rozpoczęcie prac mających na celu uregulowanie zasad wykonywania pracy zdalnej w sposób kompleksowy. W dniu 23 lipca 2021 r. opublikowano drugą wersję projektu nowelizacji kodeksu pracy, wprowadzającego pracę zdalną na stałe do polskiego porządku prawnego[3].

Niniejsze opracowanie ma na celu omówienie obecnie obowiązujących regulacji prawnych dotyczących pracy zdalnej, jak i proponowanych ustawami zmian w tym zakresie. Dodatkowo omówione zostaną inne formy pracy, takie jak telepraca, czy home office. W opracowaniu przedstawiono również, jak rozpoczęcie pracy zdalnej przełożyło się na zdrowie, stan psychiczny i styl życia pracowników oraz w jaki sposób możliwe jest przeciwdziałanie negatywnym skutkom pracy w domu.

---

[1] Dr Dagmara Florek-Klęsk, Politechnika Rzeszowska, Wydział Zarządzania, Zakład Prawa i Administracji. ORCID: 0000-0002-5069-2936.

[2] Tarcza Antykryzysowa – to pakiet rozwiązań przygotowanych przez rząd, który ma ochronić polskie państwo i obywateli przed kryzysem wywołanym pandemią koronawirusa, Serwis Rzeczypospolitej Polskiej, https://www.gov.pl/web/tarczaantykryzysowa (dostęp: 31.11.2021 r.).

[3] Projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks pracy, ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych oraz ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, dane za stroną: https://legislacja.rcl.gov.pl/docs/2/12346911/12789150/12789151/dokument503604.pdf (dostęp: 31.11.2021 r.).

Praca zdalna

Praca zdalna na dzień 31 listopada 2021 r. występuje w trzech odsłonach prawnych:

1) praca zdalna na podstawie przepisów tzw. tarczy antykryzysowej;
2) praca w formie telepracy;
3) praca zdalna poza powyższymi reżimami, tzw. home office.

Zdarza się niekiedy, że powyższe formy współistnieją ze sobą w jednym zakładzie pracy.

Praca zdalna nie ma swojej ustawowej definicji w kodeksie pracy oraz nie jest uregulowana żadnymi innymi przepisami. Na chwilę obecną istnieje dopiero projekt ustawy w tym zakresie.

Przepisy regulujące pracę zdalną, sensu stricto, zostały wprowadzone tzw. tarczą antykryzysową 4.0, które są uregulowane aktualnie w ustawie z dnia 2 marca 2020 roku o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych[4].

Zgodnie z art. 3 ustawy „w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii ogłoszonego z powodu COVID-19 oraz w okresie 3 miesięcy po ich odwołaniu, w celu przeciwdziałania COVID-19 pracodawca może polecić pracownikowi wykonywanie, przez czas oznaczony, pracy określonej w umowie o pracę, poza miejscem jej stałego wykonywania".

Przepisy dotyczące pracy zdalnej stosuje się również do funkcjonariuszy służb wymienionych w przepisach o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Celno-Skarbowej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (art. 3 ust. 2 ustawy).

Praca zdalna może być zlecona przez pracodawcę, ale tylko na czas określony i wyłącznie w czasie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii, jak również w terminie 3 miesięcy po odwołaniu takiego stanu.

Zgodnie z brzmieniem przepisów, poza stanem pandemii, pracodawca nie może zlecać pracownikowi wykonywania pracy z formie zdalnej. Polecenie wykonywania pracy w trybie zdalnym, pracodawca może w każdej chwili cofnąć (art. 3 ust. 8 ustawy).

Zgodnie z początkowymi założeniami, praca zdalna w obowiązującej formie miała obowiązywać do końca września 2020 roku. Jednakże epidemia koronawariusa nie ustaje, zatem przedłużono obowiązywanie przepisów ją regulujących. Przepisy, które na chwilę obecną regulują pracę zdalną, były uchwalane w szybkim

[4] Ustawa z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz.U. z 2020 r., poz. 374) (dalej jako: ustawa).

tempie i nie regulowały pracy zdalnej kompleksowo, gdyż z założenia, miały obowiązywać tylko przez pewien czas.

Obowiązujące przepisy tarczowe w związku z tym nie regulują wielu kwestii związanych z wykonywaniem pracy zdalnej. Wobec istnienia luk prawnych, pracodawcy niejako zostali zmuszeni, aby samodzielnie uregulować zasady świadczenia pracy zdalnej w czasie pandemii. Zrobili to wprowadzając wewnętrzne regulaminy, które regulują np. kwestię formy wydawania polecenia pracy zdalnej, wypłaty ekwiwalentu za korzystanie z prywatnych narzędzi, czy też zasad BHP. Stanowią one uzupełnienie regulacji ustawowych, które powierzchownie normują tę kwestię.

Na podstawie obowiązujących przepisów (art. 3 ustawy), praca zdalna może być polecona pracownikowi jednostronnie przez pracodawcę, w odróżnieniu od pozostałych rodzajów pracy zdalnej, gdzie konieczna jest wyraźna zgoda pracownika.

Zgodnie z art. 3 ust. 3 ustawy, powierzenie wykonywania pracy zdalnej może zostać polecone, jeżeli:

1) pracownik posiada umiejętności i możliwości techniczne, jak również lokalowe do wykonywania takiej pracy,
2) pozwala na to rodzaj wykonywanej pracy.

Narzędzia i materiały potrzebne do wykonywania pracy zdalnej oraz obsługę logistyczną pracy zdalnej ma zapewnić pracodawca. Przy wykonywaniu pracy zdalnej pracownik może używać narzędzi lub materiałów niezapewnionych przez pracodawcę, jednak pod warunkiem, iż umożliwia to poszanowanie i ochronę informacji poufnych i innych tajemnic prawnie chronionych, w tym tajemnicy przedsiębiorstwa lub danych osobowych, a także informacji, których ujawnienie mogłoby narazić pracodawcę na szkodę.

Używanie przez pracownika własnego komputera bez odpowiedniego oprogramowania chroniącego przez „atakami", takich jak zapory czy programy antywirusowe, może narazić pracodawcę na szkodę. A zatem, gdy pracownik nie jest w stanie zapewnić bezpieczeństwa danych i informacji stanowiących tajemnicę przedsiębiorstwa czy danych osobowych, to zobowiązany jest poinformować o tym pracodawcę. Pracodawca powziąwszy taką wiedzę, powinien zapewnić pracownikowi odpowiednie zabezpieczenia uniemożliwiające utratę, czy ujawnienie danych, informacji poufnych lub tajemnicy przedsiębiorstwa.

Gdy pracownik decyduje się na wykonywanie powierzonej mu pracy w trybie zdalnym przy wykorzystania własnego sprzętu, musi pamiętać, że w pewnym sensie daje gwarancję jego sprawności. W przypadku bowiem awarii sprzętu, za ewentualne szkody wyrządzone pracodawcy odpowiada pracownik. Wydaje się zatem korzystniejsze dla pracownika korzystanie ze sprzętu zapewnionego mu przez pracodawcę.

Bezpieczeństwo i higiena pracy zdalnej

Kwestią, którą całkowicie pominięto przy uchwalaniu przepisów tarczy antykryzysowej, jest bezpieczeństwo i higiena pracy. Brak uregulowań oznacza, co do zasady, że pracodawcy mają takie same obowiązki, jak przy pracy stacjonarnej na zasadach uregulowanych Rozporządzeniem Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 1 grudnia 1998 r. w sprawie bezpieczeństwa i higieny pracy na stanowiskach wyposażonych w monitory ekranowe[5].

Do jednych z podstawowych obowiązków pracodawcy wobec pracownika należy zgodnie z art. 15 kodeksu pracy obowiązek zapewnienia pracownikowi bezpiecznych i higienicznych warunków pracy. O ile w trybie stacjonarnego świadczenia pracy obowiązek ten nie stwarza problemów, o tyle z chwilą przejścia pracodawcy na zdalne świadczenie pracy przez jego pracowników, wiąże się z istotną zmianą sposobów zapewnienia bezpiecznych warunków pracy.

Oczywiste jest, że obowiązek zapewnienia pracownikowi bezpiecznych i higienicznych warunków pracy nadal leży po stronie pracodawcy, do jego obowiązków należy: „zorganizowanie" pracownikowi zdrowego i bezpiecznego stanowiska pracy, zapewnienie szkoleń w zakresie BHP – przed dopuszczeniem do pracy, jak i okresowych (jednakże doznaje on pewnych modyfikacji, gdyż musi być dostosowany do specyfiki, jaką charakteryzuje się praca zdalna). Zapewnienie zatem przestrzegania zasad BHP w miejscu wykonywania pracy zdalnej nie jest zatem obowiązkiem wyłącznie pracodawcy – w tym zakresie niezbędna jest bowiem ścisła współpraca obu stron stosunku pracy, tak by wyeliminować jak największą liczbę zagrożeń dla zdrowia i życia związanych z pracą zdalną. Istotnym elementem współpracy jest wzajemne zaufanie pracodawcy do pracownika. Pracodawca musi mieć pewność, że pracownik rzeczywiście będzie przestrzegał zasad bezpieczeństwa i higieny pracy w miejscu wykonywania pracy, zaś pracownik powinien mieć świadomość, że pracodawca, mając na względzie dobro i bezpieczeństwo pracownika, przedstawi mu ryzyko zawodowe i wiążące się z tym zasady BHP mające służyć jego ograniczeniu.

W związku z tym, że pracodawca nie ma możliwości stałego nadzoru nad zapewnieniem i przestrzeganiem przez pracowników zasad BHP w miejscu zamieszkania pracownika lub innym wskazanym przez pracownika, nie jest możliwe powierzenie pracownikowi wykonywania określonych prac, w tym prac szczególnie niebezpiecznych, wiążących się z przekroczeniem dopuszczalnych norm czynników fizycznych określonych dla pomieszczeń mieszkalnych, czy wiążących się z czynnikami chemicznymi stwarzającymi zagrożenie. Co więcej, ze względu na wspomniany wyżej brak możliwości nadzoru i wpływu na niektóre czynniki związane ze środowiskiem pracy, obecnie pracodawca ma problem m.in. z obowiązkiem zachowania:

[5] Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 1 grudnia 1998 r. w sprawie bezpieczeństwa i higieny pracy na stanowiskach wyposażonych w monitory ekranowe (Dz.U. z 1998 r., nr 148, poz. 973).

- zasad dotyczących organizowania stanowiska pracy, dbania o stan pomieszczeń, wyposażenia, środków ochrony zbiorowej i ich stosowania zgodnie z przeznaczeniem;
- zasad dotyczących obiektów budowlanych i pomieszczeń pracy;
- zasad dotyczących zapewnienia odpowiednich urządzeń sanitarnych i dostarczania środków higieny osobistej.

Właściwa organizacja stanowiska pracy (z uwzględnieniem wymagań ergonomii) leży, zatem w gestii pracownika. Zarówno, zatem w interesie pracodawcy, jak i pracownika leży, aby przed dopuszczeniem go do pracy zdalnej, złożył pracodawcy stosowne oświadczenie potwierdzające, że stanowisko pracy zdalnej w miejscu wskazanym przez pracownika i uzgodnionym z pracodawcą zapewnia bezpieczne i higieniczne warunki pracy.

Kolejną kwestią, nieuregulowaną przepisami tarczy antykryzysowej, są wypadki w pracy, w trakcie wykonywania pracy zdalnej. Również i w tej kwestii, na zasadzie analogii, należy przyjąć, iż sytuacje takie powinny być oceniane i rozstrzygane na podstawie przepisów odnoszących się do wypadków przy pracy stacjonarnej. W sytuacji zaistnienia zdarzenia wypadkowego podczas pracy zdalnej należy zwrócić uwagę, czy zachowany został związek:

1) miejscowy,
2) czasowy,
3) funkcjonalny z wykonywaną pracą.

Zatem do zdarzenia wypadkowego powinno dojść:

1) w miejscu wykonywania pracy zdalnej,
2) w czasie jej wykonywania,
3) przy czynnościach, które mają związek funkcjonalny z wykonywaną pracą – czynnościami do wykonania, które pracodawca zlecił pracownikowi.

Ponadto powinny być również spełnione przesłanki definicji „wypadku przy pracy" (wszystkie warunki muszą być spełnione jednocześnie) wymienione w art. 3 ustawy z 30 października 2002 r. o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych[6], zgodnie z którym za taki uważa się zdarzenie:

1) „nagłe;
2) wywołane przyczyną zewnętrzną;
3) powodujące uraz lub śmierć;
4) które nastąpiło w związku z pracą:
   a) podczas lub w związku z wykonywaniem przez pracownika zwykłych czynności bądź poleceń przełożonych (podejmowanych nie tylko w miejscu wykonywania pracy, ale także poza takim miejscem),
   b) podczas lub w związku z wykonywaniem przez pracownika czynności na rzecz pracodawcy, nawet bez polecenia,

[6] Ustawa z dnia 30 października 2002 r. o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r., poz. 1205 ze zm.).

c) w czasie pozostawania pracownika w dyspozycji pracodawcy w drodze między siedzibą pracodawcy a miejscem wykonywania obowiązku wynikającego ze stosunku pracy".

Tak, jak w przypadku wypadków przy pracy w „stacjonarnym" miejscu pracy, pracodawca zobowiązany jest powołać zespół powypadkowy, którego obowiązkiem będzie ustalenie przyczyn i okoliczności wypadku oraz sporządzenie protokołu ze zdarzenia, a także podjąć środki zapobiegające podobnym wypadkom w przyszłości. Pracodawca zobowiązany jest także zgłosić okręgowemu inspektorowi pracy i prokuratorowi każdy wypadek ze skutkiem śmiertelnym czy ciężkim oraz wypadek zbiorowy.

Bezpieczeństwo danych osobowych i informacji w trakcie wykonywania pracy zdalnej

Przejście przez pracodawcę na zdalne świadczenie pracy wiąże się m.in. ze zmianą sposobów przetwarzania danych osobowych i informacji w przedsiębiorstwie. A to w konsekwencji wpływa na poziom bezpieczeństwa danych i informacji, czy też samych pracowników.

Zmiana sposobu świadczenia pracy ze stacjonarnej na zdalną, pomimo dokonania przez ustawodawcę jej czasowej regulacji w ustawie, spowodowała, że wiele aspektów związanych z bezpieczeństwem świadczenia pracy w formie zdalnej, jest rozwiązywanych na zasadzie analogii. Brak jest bowiem konkretnych przepisów prawnych w ustawie, które by w precyzyjny sposób określały zasady i sposób przetwarzania danych i informacji w trakcie pracy zdalnej.

Zgodnie z art. 3 ust. 4 ustawy „narzędzia i materiały potrzebne do wykonywania pracy zdalnej oraz obsługę logistyczną pracy zdalnej zapewnia pracodawca". W odniesieniu do sprzętu służbowego pracodawca obowiązek wdrożenia odpowiednich środków technicznych i organizacyjnych ma możliwość realizować na różne sposoby, np. silnymi hasłami dostępowymi, wielopoziomowym uwierzytelnianiem, korzystaniem wyłącznie z aktualnego oprogramowania i programu antywirusowego, zaszyfrowanie dostępu do dysku twardego, bezpieczną archiwizację danych, automatyczne backupy itp. Niemniej ważne jest przeszkolenie pracowników w zakresie właściwego korzystania z powierzonego im sprzętu służbowego.

Wykonywanie pracy w sposób zdalny wiąże się z koniecznością korzystania z połączeń sieciowych oraz narzędzi informatycznych, w tym programów oraz aplikacji umożliwiających komunikację. Podstawową formą komunikacji jest zwykle poczta elektroniczna bądź komunikatory. I to z nimi wiążą się kolejne zagrożenia, począwszy od wysłania wiadomości mailowej do niewłaściwego adresata, a skończywszy na ataku phishingowym. Celem zapewnienia odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa danych informacji, zadaniem pracodawcy jest przeszkolenie pracownika i wyjaśnienie sposobów minimalizacji tego rodzaju ryzyk.

Koleją kwestią budzącą niemało wątpliwości w gronie pracodawców, jest kwestia zapewnienia pracownikom możliwości korzystania w trakcie pracy zdalnej z dokumentacji papierowej, w szczególności zawierającej dane osobowe. Udostępnienie tych dokumentów pracownikowi poza siedzibą pracodawcy, wiąże się z poważnym ryzykiem utraty integralności i poufności przetwarzanych danych. W wielu przypadkach udostępnienie pracownikowi dokumentacji papierowej będzie niezbędne celem wykonania obowiązków przez pracownika. W takiej sytuacji jednak, pracodawca powinien przekazać pracownikowi wyłącznie dokumentację niezbędną do świadczenia pracy, wykonania jego obowiązków. Pracodawca ponadto powinien zobowiązać pracownika do właściwego zabezpieczenia danych osobowych podczas wynoszenia dokumentacji, jak i w miejscu wykonywania pracy zdalnej, np. poprzez pouczenie o konieczności przechowywania dokumentów w zamykanej szufladzie lub szafie oraz o zakazie udostępniania dokumentów osobom postronnym, w tym członkom rodziny, jak również określić czas przechowywania dokumentów przez pracownika oraz procedurę ich zwrotu, ewentualnie zniszczenia.

Praca zdalna – projekt ustawy

Brak kompleksowego uregulowania pracy zdalnej, spowodował konieczność podjęcia zaawansowanych prac nad uregulowaniem tej formy świadczenia pracy. Pandemia trwa już prawie dwa lata i na chwilę obecną nic nie wskazuje, aby stan zagrożenia epidemiologicznego został odwołany – istnieje zatem potrzeba uregulowania na stałe i w sposób dogłębny tych zagadnień, które czasowo unormowano tarczą antykryzysową. Ustawodawca dostrzegając, iż zdalna forma świadczenia pracy coraz częściej i chętniej wybierana jest przez pracodawców, jak i samych pracowników, podjął działania zmierzające do jej stałego unormowania. Praca zdalna zostanie na stałe uregulowana w kodeksie pracy.

Ministerstwo Rozwoju, Pracy i Technologii przygotowało kolejny projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz niektórych innych ustaw[7]. Dotyczy on w dużej mierze uregulowania „pracy zdalnej", która miałaby na trwałe wejść do systemu prawa pracy. Nowe przepisy różnią się od pierwotnie opublikowanego projektu z dnia 18 maja 2021 roku, który był przedstawiany w ramach założeń Polskiego Ładu[8]. Projektowana regulacja jest procedowana łącznie z pierwszym projektem ustawy o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz niektórych innych ustaw[9].

[7] Projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks pracy, ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych oraz ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, nr projektu UD 210.

[8] Polski Ład to plan odbudowy polskiej gospodarki po pandemii COVID-19. Ma zmniejszyć nierówności społeczne i stworzyć lepsze warunki do życia dla wszystkich obywateli.

[9] Pierwszy projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz niektórych innych ustaw (UD211).

Najważniejsze regulacje przewidziane w projekcie ustawy polegają na:

1) „wprowadzeniu definicji pracy zdalnej, zgodnie z którą pracą zdalną będzie praca polegająca na wykonywaniu pracy całkowicie lub częściowo w miejscu wskazanym przez pracownika i każdorazowo uzgodnionym z pracodawcą,
2) w tym pod adresem zamieszkania pracownika, w szczególności z wykorzystaniem środków bezpośredniego porozumiewania się na odległość,
3) przyjęciu, że praca zdalna będzie mogła być uzgodniona przy zawieraniu umowy o pracę albo już w trakcie zatrudnienia (w tym drugim przypadku do zmiany umowy o pracę – w zakresie miejsca wykonywania pracy – nie będzie wymagana forma pisemna),
4) umożliwieniu polecenia przez pracodawcę w szczególnych przypadkach (tj. w okresie obowiązywania stanu nadzwyczajnego, stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii oraz w okresie 3 miesięcy po ich odwołaniu, lub w okresie, w którym z powodu siły wyższej zapewnienie przez pracodawcę bezpiecznych i higienicznych warunków pracy w dotychczasowym miejscu pracy pracownika nie jest czasowo możliwe) – wykonywania pracy zdalnej przez pracownika, przy zastrzeżeniu złożenia przez pracownika bezpośrednio przed wydaniem polecenia oświadczenia o posiadaniu warunków lokalowych i technicznych do wykonywania pracy w tej formie,
5) uregulowaniu obowiązku określania zasad wykonywania pracy zdalnej w:
   - porozumieniu zawieranym między pracodawcą i zakładową organizacją związkową (zakładowymi organizacjami zawodowymi),
   - regulaminie ustalonym przez pracodawcę – jeżeli nie dojdzie do zawarcia porozumienia z zakładową organizacją związkową (zakładowymi organizacjami zawodowymi) oraz w przypadku, gdy u pracodawcy nie działa żadna zakładowa organizacja związkowa (w tym przypadku regulamin byłby ustalany po konsultacji z przedstawicielami pracowników),
6) umożliwieniu wykonywania pracy zdalnej na wniosek pracownika także w przypadku, gdy nie zostało zawarte porozumienie albo regulamin, o których mowa w pkt 4, określające zasady wykonywania pracy zdalnej,
7) wprowadzeniu możliwości wiążącego wycofania się z pracy zdalnej przez pracodawcę lub pracownika,
8) uregulowaniu obowiązków pracodawcy wobec pracownika wykonującego pracę zdalną (m.in. zapewnienia pracownikowi materiałów, urządzeń technicznych i narzędzi pracy niezbędnych do wykonywania pracy zdalnej, pokrycia kosztów związanych z pracą zdalną) oraz przyznania stronom uprawnienia do ustalenia zasad wykorzystywania przez pracownika prywatnych narzędzi pracy i materiałów w pracy zdalnej,
9) unormowaniu prawa kontroli pracownika przez pracodawcę w miejscu wykonywania pracy zdalnej,

10) ustanowieniu zakazu dyskryminacji pracownika wykonującego pracę zdalną,
11) zagwarantowaniu pracownikowi wykonującemu pracę zdalną prawa do przebywania na terenie zakładu pracy na zasadach przyjętych dla ogółu pracowników,
12) wprowadzeniu szczególnych zasad w dziedzinie bezpieczeństwa i higieny pracy,
13) wyodrębnieniu okazjonalnej pracy zdalnej, do której z uwagi na jej szczególnych charakter, nie będą stosowane niektóre przepisy dotyczące pracy zdalnej,
14) umożliwieniu pracownikowi przekazywanie wszystkich wniosków, dla których przepisy kodeksu pracy lub innych ustaw lub aktów wykonawczych, określających prawa i obowiązki z zakresu prawa pracy przewidują formę pisemną, w postaci papierowej lub elektronicznej”[10].

Projektowane regulacje mają zastąpić przepisy kodeksu pracy dotyczące telepracy, które zostaną uchylone. Efektem proponowanych zmian ma być uelastycznienie możliwości wykonywania pracy poza zakładem pracy oraz rozpowszechnienia wykonywania pracy w formie pracy zdalnej, również w sytuacji odwołania obowiązującego stanu epidemii.

Telepraca

Pewne podobieństwa do pracy zdalnej ma przewidziana już od lat w kodeksie pracy (choć mało popularna w praktyce) telepraca.

Definicję telepracy zawarto w art. 675 kodeksu pracy[11], wskazując, że jest to rodzaj pracy:

1) „wykonywanej regularnie poza zakładem pracy,
2) z wykorzystaniem środków komunikacji elektronicznej,
3) której wyniki przekazywane są pracodawcy w szczególności za pośrednictwem środków komunikacji elektronicznej”.

Zgodnie z art. 2 pkt 5 ustawy z dnia 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną[12] środkami komunikacji elektronicznej są rozwiązania techniczne, w tym urządzenia teleinformatyczne i współpracujące z nimi narzędzia programowe, umożliwiające indywidualne porozumiewanie się na odległość przy wykorzystaniu transmisji danych między systemami teleinformatycznymi, a w szczególności poczta elektroniczna.

Telepraca może być łączona z pracą z zakładu pracy, jednak jej wykonywanie zdalne musi być regularne i powtarzalne, a nie okazjonalne.

---

[10] BIP Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, Wykaz prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów, dane za stroną: https://archiwum.bip.kprm.gov.pl/kpr/form/r522071471,Projekt-ustawy-o-zmianie-ustawy-Kodeks-pracy-oraz-niektorych-innych-ustaw.html (dostęp: 31.11.2021 r.).

[11] Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 1320 ze zm.).

[12] Ustawa z dnia 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną (Dz.U. z 2002 r., nr 144, poz. 1204).

Aby pracownik pracował w formie telepracy, musi wyrazić na to zgodę. Telepraca jest wprowadzana za porozumieniem stron. Uzgodnienia między pracodawcą, a pracownikiem o telepracy mogą nastąpić już na etapie zawierania umowy o pracę albo w trakcie jej trwania. Wykonywanie pracy w formie telepracy jest także dopuszczalne na indywidualny wniosek pracownika[13].

Co ważne, telepraca nie może zostać polecona pracownikowi w formie tzw. wypowiedzenia zmieniającego. Istotne jest również, że jeżeli pracodawca wychodzi z inicjatywą wprowadzenia telepracy w odniesieniu do pracownika już u niego zatrudnionego i niewykonującego dotychczas pracy w tej formie, to brak zgody pracownika na tę zmianę nie może stanowić przyczyny uzasadniającej wypowiedzenie przez pracodawcę umowy o pracę (art. 679 kodeksu pracy).

Warunki stosowania telepracy przez pracodawcę powinny zostać ustalone w porozumieniu zawieranym między pracodawcą i zakładową organizacją związkową, a jeśli taka nie funkcjonuje w zakładzie pracy – pracodawca powinien wprowadzić regulamin telepracy po konsultacjach z przedstawicielami pracowników. Przepisy o telepracy regulują kilka istotnych kwestii związanych z wykonywaniem pracy zdalnej w tej formie. Zgodnie z nimi pracodawca musi:

1. dostarczyć telepracownikowi sprzęt niezbędny do wykonywania pracy w formie telepracy, spełniający wymagania bhp,
2. ubezpieczyć sprzęt,
3. pokryć koszty związane z instalacją, serwisem, eksploatacją i konserwacją sprzętu,
4. zapewnić telepracownikowi pomoc techniczną i niezbędne szkolenia w zakresie obsługi sprzętu – chyba że pracodawca i telepracownik postanowią inaczej, w odrębnej umowie, w której określą w szczególności:
5. zakres ubezpieczenia i zasady wykorzystywania przez telepracownika sprzętu niezbędnego do wykonywania pracy w formie telepracy, stanowiącego własność telepracownika, spełniającego wymagania bhp (w takiej sytuacji pracodawca jest jednak zobowiązany do wypłaty pracownikowi ekwiwalentu – przepisy nie determinują z góry wysokości ekwiwalentu, ale wskazują że przy jego ustalaniu bierze się pod uwagę w szczególności normy zużycia sprzętu, jego udokumentowane ceny rynkowe oraz ilość wykorzystanego materiału na potrzeby pracodawcy i jego ceny rynkowe),
6. zasady porozumiewania się pracodawcy z telepracownikiem, w tym sposób potwierdzania obecności telepracownika na stanowisku pracy,
7. sposób i formę kontroli wykonywania pracy przez telepracownika[14].

---

[13] K. Jezierska, A. Tołwińska, *Praca zdalna – regulacje prawne i podatkowe. Jak wygląda praca zdalna dziś, a jak przed pandemią?*, https://www2.deloitte.com/pl/pl/pages/doradztwo-prawne/articles/newsletter-strefa-pracodawcy-podatki-i-prawo/praca-zdalna-a-regulacje-prawne-i-podatkowe-obecnie-i-w-przyszlosci.html (dostęp: 31.11.2021 r.).

[14] Materiały szkoleniowe firmy doradczo-szkoleniowej HORYZONT z dnia 1 lipca 2021 r., A. Michnar, J. Krawiecka-Biedka, *Praca zdalna – jak stosować się do przepisów bhp w czasie home office*, Rzeszów 2021.

Dodatkowo pracodawca ma obowiązek określić zasady ochrony danych przekazywanych telepracownikowi oraz przeprowadzić, w miarę potrzeb, instruktaż i szkolenie w tym zakresie. Telepracownik potwierdza na piśmie zapoznanie się z zasadami ochrony danych oraz jest obowiązany do ich przestrzegania.

Zgodnie z art. 67^{16} kodeksu pracy „pracodawca umożliwia telepracownikowi, na zasadach przyjętych dla ogółu pracowników, przebywanie na terenie zakładu pracy, kontaktowanie się z innymi pracownikami oraz korzystanie z pomieszczeń i urządzeń pracodawcy, z zakładowych obiektów socjalnych i prowadzonej działalności socjalnej".

Kolejna istotna sprawa regulowana przepisami o telepracy to kwestie BHP. Jeśli bowiem praca jest wykonywana w domu pracownika, odpowiedzialność pracodawcy w zakresie BHP jest ograniczona i nie dotyczy takich elementów jak dbałość o bezpieczny i higieniczny stan pomieszczeń pracy, zapewnienie odpowiednich urządzeń higieniczno-sanitarnych czy stanu pomieszczeń, w którym jest wykonywana praca. Z drugiej strony, pracodawca ma prawo przeprowadzić kontrolę w domu pracownika w zakresie BHP za jego uprzednią zgodą i z poszanowaniem jego prywatności[15]. Zgodnie z art. 67^{14} kodeksu pracy „pracodawca dostosowuje sposób przeprowadzania kontroli do miejsca wykonywania pracy i charakteru pracy. Wykonywanie czynności kontrolnych nie może naruszać prywatności telepracownika i jego rodziny ani utrudniać korzystania z pomieszczeń domowych, w sposób zgodny z ich przeznaczeniem".

Telepraca w porównaniu do pracy zdalnej, ma znacznie węższy zakres, gdyż wymaga tego, aby pracownik pojawiał się w pracy stacjonarnie, choćby w minimalnym zakresie. Praca zdalna charakteryzuje się tym, że pracownik może całą swoją pracę „przenieść" poza stałe miejsce pracy, np. do swojego domu. A zatem, przepisy regulujące telepracę nie mogą być stosowane ani odpowiednio, ani w drodze analogii do pracy zdalnej, brak bowiem przepisów, które na to zezwalają.

Projekt zmian przepisów kodeksu pracy, które miałyby wejść w życie w 2021 roku, przewiduje, że praca zdalna miałaby zastąpić telepracę, całkowicie usuwając ją z kodeksu.

Home office

Praca zdalna i telepraca posiadają cechy, upodabniające je do stosowanej już wcześniej, kolejnej formy świadczenia pracy, tzw. *home office*. Ta forma pracy nie jest uregulowana jak dotąd przepisami prawa pracy.

Ta forma świadczenia pracy różni się od telepracy tym, że w przypadku *home office* mamy do czynienia z większą elastycznością w zakresie sposobu świadczenia pracy, w szczególności co do miejsca jej wykonywania. O ile telepraca jest regularnie wykonywana poza zakładem pracy, o tyle w przypadku *home office* pracownik ustala – często nieformalnie (np. ustnie) – z pracodawcą, że w konkretnym dniu nie przyjdzie do zakładu pracy, a swoje zadania będzie wykonywać w domu.

[15] K. Jezierska, A. Tołwińska, *Praca zdalna – regulacje prawne i podatkowe…*

Jeżeli praca jest wykonywana w niektóre dni w domu, a w inne w zakładzie pracy, to nie odpowiada kodeksowej definicji telepracy. Nie jest bowiem spełniona przesłanka regularnej pracy poza zakładem pracy. Co prawda, telepracownik może niektóre czynności zawodowe wykonywać na terenie zakładu, jednak jego pojawienie się tam ma charakter wyjątkowy, incydentalny[16].

Zakończenie

W związku z epidemią COVID-19 rozpowszechniło się wykonywanie pracy w formie pracy zdalnej, która jest obecnie stosowana na podstawie art. 3 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych. Regulacja ta, w związku z wystąpieniem stanu epidemii, obowiązuje jednak tymczasowo i nie zapewnia odpowiednich regulacji mających za zadanie stać na straży bezpieczeństwa różnych aspektów tak świadczonej pracy. Praca zdalna to nie tylko bezpieczeństwo samych pracowników, ale również mienia im powierzonego, danych i informacji przetwarzanych. Na chwilę obecną, te szczególnie istotne dla przedsiębiorców kwestie pozostają nieuregulowane. Prace prowadzone przez ministerstwo, wskazują że problemy i postulaty zgłaszane przez pracowników, jak i pracodawców zostały dostrzeżone. Nowelizacja przepisów kodeksu pracy nie tylko ukonstytuuje tę formę świadczenia pracy, ale zapewni również warunki do bezpiecznego jej wykonywania.

Bibliografia

https://archiwum.bip.kprm.gov.pl/kpr/form/r522071471,Projekt-ustawy-o-zmianie-ustawy-Kodeks-pracy-oraz-niektorych-innych-ustaw.html (dostęp: 31.11.2021 r.).

https://legislacja.rcl.gov.pl/docs/2/12346911/12789150/12789151/dokument503604.pdf (dostęp: 31.11.2021 r.)

https://www.gov.pl/web/tarczaantykryzysowa (dostęp: 31.11.2021 r.).

Jezierska K., Tołwińska A., *Praca zdalna – regulacje prawne i podatkowe. Jak wygląda praca zdalna dziś, a jak przed pandemią?*, https://www2.deloitte.com/pl/pl/pages/doradztwo-prawne/articles/newsletter-strefa-pracodawcy-podatki-i-prawo/praca-zdalna-a-regulacje-prawne-i-podatkowe-obecnie-i-w-przyszlosci.html (dostęp: 31.11.2021 r.).

Karpiński M., *Praca zdalna, telepraca, home office i praca hybrydowa – sprawdź czym się różnią*, https://www.portalbhp.pl/temat-tygodnia/praca-zdalna-telepraca-home-office-i-praca-hybrydowa-sprawdz-czym-sie-roznia-9741.html (dostęp: 31.11.2021 r.).

Materiały szkoleniowe firmy doradczo-szkoleniowej HORYZONT z dnia 1 lipca 2021 r., Michnar A., Krawiecka-Biedka J., *Praca zdalna – jak stosować się do przepisów bhp w czasie home office*, Rzeszów 2021.

[16] M. Karpiński, *Praca zdalna, telepraca, home office i praca hybrydowa – sprawdź czym się różnią*, https://www.portalbhp.pl/temat-tygodnia/praca-zdalna-telepraca-home-office-i-praca-hybrydowa-sprawdz-czym-sie-roznia-9741.html (dostęp: 31.11.2021 r.).

Prawodawstwo

Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 1320 ze zm.).

Ustawa z dnia 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną (Dz.U. z 2002 r., nr 144, poz. 1204).

Ustawa z dnia 30 października 2002 r. o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r., poz. 1205 ze zm.).

Ustawa z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz.U. z 2020 r., poz. 374).

Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 1 grudnia 1998 r. w sprawie bezpieczeństwa i higieny pracy na stanowiskach wyposażonych w monitory ekranowe (Dz.U. z 1998 r., nr 148, poz. 973).

OCENA SKUTECZNOŚCI ŚRODKÓW OCHRONY OSOBISTEJ A BEZPIECZEŃSTWO PRACY SŁUŻB MUNDUROWYCH

Ewa PONDEL[1]

Pojęcie bezpieczeństwa epidemicznego w systemie bezpieczeństwa wewnętrznego

Pojęcie „bezpieczeństwo" jest powszechnie funkcjonującym sformułowaniem. Jego systematyka ma niezwykle wielopłaszczyznowy charakter. Służy do opisywania stanu pewności, spokoju, zabezpieczenia, braku zagrożenia. Określa się nim także zapewnienie ochrony przed różnego rodzaju zagrożeniami. Termin „bezpieczeństwo" odpowiada łacińskiemu *sine cura* (*securitas*), co oznacza „bez pieczy", „bez wystarczającej ochrony". W *Słowniku języka polskiego* zdefiniowano bezpieczeństwo jako „stan niezagrożenia, spokoju"[2].

Bezpieczeństwo można przedstawić również jako wartość istotną dla człowieka i warunkującą jego rozwój, którą należy sytuować wśród innych wartości kardynalnych powszechnie uznanych za uniwersalne takich jak: dobro, prawda, piękno, sprawiedliwość, a jednocześnie obok takich fundamentalnych potrzeb człowieka jak: życie, zdrowie, czy wolność lub godność. Bezpieczeństwo „jest wartością, której znaczenie wzrasta w dynamicznie zmieniającej się rzeczywistości (…) szczególnie wobec niepokojących zjawisk początku dwudziestego pierwszego wieku, takich jak wzrost przestępczości i nowe rodzaje agresji, ekspansywność określonych grup społecznych i różnych sfer życia społecznego lub światowy terroryzm[3]. Bezpieczeństwo to zjawisko niestabilne i mało uchwytne. Nie jest możliwe utrzymanie osiągniętego stanu bezpieczeństwa bez żadnych dalszych działań w tym kierunku. Jest to cel, do którego należy zmierzać nieustannie, ponieważ po jego osiągnięciu zwyczajnie się go traci[4]. Bezpieczeństwo rozpatrywać

---

[1] Mgr Ewa Pondel, Politechnika Rzeszowska im. Ignacego Łukasiewicza, Wydział Zarządzania, Zakład Prawa i Administracji. ORCID: 0000-0001-8096-5897.

[2] *Wielki słownik języka polskiego*, red. E. Sobol, Świat Książki, Warszawa 2006, s. 46–47.

[3] E.M. Marciniak, *Psychologiczne aspekty poczucia bezpieczeństwa bezpieczeństwa* [w:] *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa. Wybrane zagadnienia*, red. S. Sulowski, M. Brzeziński, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2009, s. 58.

[4] A. Brzeziński, *Kategoria bezpieczeństwa* [w:] *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa...,* s. 30; zob. też: T. Jemioło, A. Dawidczyk, *Wprowadzenie do metodologii badań bezpieczeństwa*, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2008, s. 37.

należy przez pryzmat jego zagrożeń, konkretyzując omawiany zakres bezpieczeństwa (np. bezpieczeństwo zdrowotne, bezpieczeństwo epidemiczne).

Bezpieczeństwo jest podstawową potrzebą każdego człowieka, narodów i państw. Wynika to z faktu, że swobodny rozwój i przetrwanie nie może mieć miejsca bez odpowiedniego zabezpieczenia ludzkiej egzystencji. Współcześnie rozumie się je znacznie szerzej. Na bezpieczeństwo patrzy się nie tylko przez pryzmat militarny, ale przede wszystkim przez stawianie czoła wielu innym wyzwaniom i zagrożeniom, które niesie ze sobą współczesna rzeczywistość. Współdziałanie w tym zakresie ma istotne znaczenie przede wszystkim w zwalczaniu klęsk żywiołowych, w tym zagrożeń pandemicznych. W przeciwdziałaniu tym zagrożeniom, jak i w reagowaniu w momencie ich występowania dużą rolę odgrywa właściwe rozpoznanie kryzysowej sytuacji i odpowiednie nią zarządzanie[5].

Pojęcie „bezpieczeństwo epidemiczne" nie jest powszechnie używanym określeniem. W doktrynie pojawia się przy okazji omawiania zagadnień bezpieczeństwa państwa lub bezpieczeństwa zdrowotnego. Wskazuje się niektóre cechy tej kategorii bezpieczeństwa w systematyce bezpieczeństwa wewnętrznego państwa. Wskazane będzie podjęcie próby wyodrębnienia pojęcia bezpieczeństwa epidemicznego ze stosowanej systematyki bezpieczeństwa wewnętrznego państwa. Istnieje uzasadniona potrzeba wykazania istoty, cech tej kategorii bezpieczeństwa z punktu widzenia zagrożeń, z jakimi przyszło nam się zmierzyć. Zarazem ogólne idee takie jak wysoki poziom zdrowia publicznego czy też postulat ciągłej walki z chorobami zakaźnymi przemawiają za koniecznością postrzegania bezpieczeństwa w tej sferze przez pryzmat nie tylko bezpieczeństwa zdrowotnego, ale także bezpieczeństwa epidemicznego[6]. Bezpieczeństwo epidemiczne obejmuje ochronę życia i zdrowia ludzi przed zagrożeniami wynikającymi z sytuacji np. biologicznej, a także działań ludzkich.

M. Rudy wskazuje, że początków epidemicznej ochrony zdrowia publicznego upatrywać należy właśnie w istnieniu zagrożeń dla zdrowia ludzi w danym środowisku, a zagrożenia te związane są przede wszystkim z warunkami życia codziennego sposobami pozyskiwania pożywienia, wojnami i ogólnymi zjawiskami epidemiologicznymi[7]. Podejmując próbę zdefiniowania tego pojęcia warto wskazać, iż w literaturze sporadycznie porusza się przedmiotowe zagadnienie. Wskazuje się na problem epidemii chorób chorób zakaźnych, które godzą w bezpieczeństwo państwa[8], a także na umiejscowienie działań w kwestiach epidemicznych podejmowanych w celu zapewnienia bezpieczeństwa powszechnego[9]. Należy zauwa-

---

[5] E. Ura, S. Pieprzny, J. Jedynak, *Rola i znaczenie zarządzania kryzysowego w systemie bezpieczeństwa państwa,* Rzeszów 2013.

[6] S. Czechowicz, *Pojęcie bezpieczeństwa sanitarno-epidemiologicznego i jego konteksty prawne*, „Opolskie Studia Administracyjno-Prawne" 2020, nr 18(3), s. 22.

[7] M. Rudy, *Wstęp do prawa sanitarnego i weterynaryjnego*, Wrocław 2010, s. 10.

[8] Za E. Ura, *Zadania administracji państwowej w zakresie zwalczania klęsk żywiołowych, katastrof, chorób zakaźnych i epidemii*, „Organizacja. Metody. Technika" 1986, nr 7(331), s. 9.

[9] W Kitler, *Bezpieczeństwo narodowe RP. Podstawowe kategorie. Uwarunkowania. System*, Warszawa 2011, s. 55.

żyć, że pojęcie „bezpieczeństwo epidemiczne" nie jest kompleksowo ujęte, nie ma jasno określonych zadań dla organów administracji publicznej, brakuje regulacji prawnych w tym zagadnieniu bezpieczeństwa.

Charakterystyka zagrożenia – COVID-19

Nazwa COVID-19 została ustalona i ogłoszona przez Światową Organizację Zdrowia (WHO). „CO" w nazwie oznacza koronę (ang. *corona*), „VI" – wirus (ang. *viru*s), „D" – chorobę (ang. *disease*), natomiast liczba 19 wskazuje rok pojawienia się wirusa – 2019 (ang. *Corona-virus-disease-2019*). A zatem SARS--CoV-2 to czynnik wywołujący chorobę, zaś COVID-19 to zespół objawów spowodowanych przez ten czynnik[10].

Od dwóch lat cały świat mierzy się z kolejną falą wirusa SARS-CoV-2 i powodowanej przez niego choroby COVID-19. Światowa Organizacja Zdrowia (WHO) określa ten problem jako pandemię lub epidemię, która zagraża życiu i zdrowiu społeczności całego świata, nie omijając również Polski od marca 2020 roku[11].

W celu zwalczania pandemii ustawodawca w Polsce nie skorzystał z istniejących rozwiązań prawnych, upoważniających do wprowadzenia jednego z konstytucyjnych stanów nadzwyczajnych[12]. Zastosowana została zupełnie nowa, „niezrozumiała" dla wielu konstrukcja prawna, nazywana w literaturze „stanem nadzwyczajnym hybrydowym"[13]. W czasie wprowadzanego w początkowym okresie trwania pandemii stanu zagrożenia epidemicznego, a w kolejnym etapie stanu epidemii, w drodze osobnej ustawy ustalone zostały nowe zasady podejmowania działań przeciwepidemicznych i zapobiegawczych mających na celu powstrzymanie i „gaszenie" źródeł szerzącego się zakażenia.

W związku z pandemią COVID-19 osobne uprawnienia uzyskała Rada Ministrów poprzez wprowadzenie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych[14] (dalej: ustawy covidowej). Uprawnienia Rady Ministrów koncentrują się w tym przypadku przede wszystkim na zapewnieniu bezpieczeństwa finansowego i ekonomicznego zagrożonego przez długotrwałe stosowanie ograniczeń prowadzenia dotychczasowej działalności gospodarczej. W celu przeciwdziałania pandemii COVID-19 Rada

---

[10] https://www.mp.pl/pacjent/choroby-zakazne/aktualnosci/225676,koronawirus-najnowsze-informacje (dostęp: 9.02.2022 r.).

[11] Konstytucja Światowej Organizacji Zdrowia (Dz.U. z 1948 r., nr 61, poz. 477).

[12] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483 ze zm.).

[13] M. Krzemiński, *Hybrydowy stan nadzwyczajny,* http://konstytucyjny.pl/marcin-krzeminski-hybrydowy stan nadzwyczajny (dostęp: 4.02.2022 r.).

[14] Ustawa z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19 i innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 1842 ze zm.).

Ministrów może przyjmować rządowe programy udzielania wsparcia finansowego skierowane do poszczególnych przedsiębiorstw lub ich grup (art. 2a ust. 1 ustawy covidowej). Może także określić dłuższe okresy zwolnienia z tytułu nieopłaconych składek, wstrzymać administracyjne postępowanie egzekucyjne należności pieniężnej, przedłużać okresy określonego dofinansowania, przyznać ponowną wypłatę określonych świadczeń, określić dłuższy okres pobierania zasiłku opiekuńczego. Uprawnienia te mają na celu udzielenie pomocy finansowej podmiotom uczestniczącym w obrocie gospodarczym, których sytuacja uległa znacznemu pogorszeniu w związku z pandemią, a także poprawę ich sytuacji finansowej[15].

Zapewnienie ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego państwa, także w kontekście pandemii COVID-19, spoczywa na bardzo licznej grupie podmiotów, z których większość należy do systemu administracji publicznej. Jednostki te określane są także mianem formacji mundurowych[16], które w znaczący sposób wpływają na skuteczność i efektywność działań państwa na rzecz ochrony bezpieczeństwa, przy czym rzeczywista skuteczność zależy od organizacji pracy i przygotowania do wykonywania zadań[17].

To nieprzewidywalne zdarzenie, które dziś określane jest jako pandemia COVID-19, spowodowało daleko idące zmiany w wykonywaniu zadań administracji publicznej. W obliczu tych zmian stanęła także Policja, szczególna formacja służąca społeczeństwu i przeznaczona do ochrony bezpieczeństwa ludzi oraz do utrzymania bezpieczeństwa i porządku publicznego[18]

Zadania, jakie realizuje ta formacja, wymagają wysokiego poziomu zaangażowania do podejmowania stanowczych działań w zakresie egzekwowania i przestrzegania przepisów prawnych.

Należy stwierdzić, że tylko właściwe zarządzanie w sytuacjach kryzysowych[19], powinno wynikać z uregulowań normatywnych powodujących, że podejmowane działania będą oparte o sprecyzowane zasady, planowanie, kontrolę, jasno określoną strukturę, a także poprzez kompetentnych, wysoko wykwalifikowanych i przygotowanych ludzi. Wówczas zapewni to wysoką skuteczność działań w imię zachowania bezpieczeństwa i obrony przed wszelkimi zagrożeniami dla dobra indywidualnego i wspólnego, a więc społecznego.

---

[15] M. Pomykała, *Zapewnienie bezpieczeństwa wewnętrznego państwa jako zadanie administracji publicznej*, Oficyna Wydawnicza PRz, Rzeszów 2021, s. 71.

[16] Zob. S. Pieprzny, E. Ura, *Formacje umundurowane w systemie administracji publicznej* [w:] *Służby i formacje mundurowe w systemie bezpieczeństwa wewnętrznego Rzeczypospolitej Polskiej*, red. E. Ura, S. Pieprzny, Rzeszów 2010, s. 6.

[17] M. Pomykała, E. Pondel, *Wyspecjalizowane służby, inspekcje i straże w systemie administracji bezpieczeństwa wewnętrznego państwa*, Oficyna Wydawnicza Politechnki Rzeszowskiej, Rzszów 2021 r., s. 10.

[18] Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 360 ze zm.).

[19] Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 1856 ze zm.).

Ochrona służb mundurowych przed SARS-CoV-2

Wirus SARS-CoV-2 w nieprzewidywalny sposób spowodował daleko idące zmiany w wykonywaniu codziennych zadań wszystkich formacji mundurowych. Pandemia zaskoczyła wszystkich, niosąc niesamowite wyzwania w krótkim czasie. Każda służba mundurowa w Polsce musiała zdobyć elementarną wiedzę z zakresu chorób zakaźnych, poznać patogeny niebezpiecznych wirusów, przeciwdziałania zakażenieniom, stosowanie środków ochrony indywidualnej przeznaczonych do użycia w sytuacji bezpośredniego kontaku z osobami, które mogą przenosić i rozprzestrzeniać śmiercionośny wirus.

Podstawowe zasady higieny utrzywywane podczas wykonywania czynności służbowych stanowią podstawę walki z COVID-19. W obecnym czasie, kiedy trwa nieustannie walka z koronawirusem należy bezwzględnie stosować i przestrzegać zasady bezpiecznego kontaktu z innymi osobami zachowując zasadę: DDM (dystans-dezynfekcja-maska). Przestrzeganie podstawowych zasad epidemiologicznych ma kluczowy wpływ na ograniczenie przenoszenia się patogenu z osoby na osobę, jak również z elementów otoczenia na osobę.

W służbach mundurowych w dobie COVID-19 została wprowdzona procedura postępowania dla funkcjonariuszy Policji, Straży Granicznej i Państwowej Straży Pożarnej w stosunku do osoby podejrzanej o zakażenie lub z potwierdzonym jej rozpoznaniem[20]. Nakreślone zostały podstawowe definicje i pojęcia. Między innymi: definacja COVID-19 – to choroba wywołana przez SARS-CoV-2, kwarantanna – odosobnienie osoby zdrowej, która była narażona na zakażenie w celu zapobieżenia szerzeniu się chorób szczególnie niebezpiecznych i wysoce zakaźnych, izolacja – odosobnienie osoby lub grupy osób chorych na chorobę zakaźną albo osoby lub grupy osób podejrzanych o chorobę zakaźną w celu uniemożliwienia przeniesienia biologicznego czynnika chorobotwórczego na inną osobę. Dekontaminacja – proces niszczenia biologicznych czynników chorobotwórczych przez mycie, dezynfekcję i sterylizację. W omawianej procedurze zostały wymienione środki ochrony indywidualnej dla funkcjonariuszy realizujących czynności służbowe, przy ujawnieniu podejrzenia COVID-19. Zalecono następujące środki ochrony indywidualnej:

- rękawiczki ochronne (dwie pary);
- kombinezon ochronny;
- ochrona twarzy i dróg oddechowych: półmaski z filtrem FFP2 lub FFP3, gogle lub okulary ochronne lub zamiennie: maska pełnotwarzowa z filtrem FFP2 lub FFP3.

Maska nie gwarantuje ochrony przed zakażeniem, a nawet może stać się jego źródłem. Ważne jest właściwe jej używanie oraz utylizacja po użyciu. Przed zało-

[20] https://www.gov.pl/attachment/eb983731-4880-49a1-84cf-ba0fea10f187. Procedura postępowania funkcjonariuszy Policji, Straży Granicznej i Państwowej Straży Pożarnej w stosunku do osoby podejrzanej COVID-19 lub z potwierdzonym jej rozpoznaniem z 20 marca 2020 r.

żeniem maski funkcjonariusz powinien umyć ręce wodą i mydłem lub zdezynfekować preparatem na bazie alkoholu. Światowa Organizacja Zdrowia od początku pandemii podkreślała, że koronawirusem można zakazić się przenosząc go ze skażonej powierzchni[21] bądź też z przedmiotu na oczy, nos, usta. Dlatego tak ważne jest regularne mycie rąk i dezynfekcja ich. Warto przy tym zaznaczyć, że to kontakt z osobą zakażoną jest najczęstszą drogą transmisji COVID-19.

Przyjmuje się, że koronawirus SARS-CoV-2 utrzymuje właściwości zakażające przez około 72–96 godzin, w zależności od warunków. Jego zdolność do zakażenia zmniejszała się szybciej, gdy materiał zakażny, np. ślina chorej osoby, był osadzony na powierzchniach porowatych (papier, bawełna). Z praktycznego punktu widzenia należy założyć, że możliwe jest przeniesienie COVID-19 drogą kontaktową z powierzchni i przedmiotów w krótkim czasie po ich zanieczyszczeniu. Do niebezpiecznych przedmiotów, na jakich może utrzymywać się wirus, który nie utracił swoich właściwości zakażających są: przyciski w windach, uchwyty w autobusach, klamki, klawiatura komputera, myszka, z których korzysta wiele osób w krótkim czasie[22]. Należy zaznaczyć, że wszystkie środki przymusu bezpośredniego i broń palna, które były narażone na kontakt z SARS-CoV-2 powinny zostać poddane dezynfekcji w miejscu do tego odpowiednio wyznaczonym. Funkcjonariusz mundurowy podczas dezynfekcji wyżej wymienionych środków przymusu powinien stosować środki ochrony indywidualnej adekwatnej do ryzyka zakażenia.

Nowe badania naukowe dowiodły, że najdłużej ze wszystkich wariantów koronawirusa utrzymuje się na przedmiotach Omikron, może to być jeden z powodów szybkiego rozprzestrzeniania się zakażeń[23].

W dobie pandemii niedopuszczalne jest, aby formacje mundurowe pełniące codzienną służbę nie zachowywały podstawowych zasad ochrony osobistej, mając bezpośredni kontakt z osobami, które mogą zakażać COVID-19. Zachowanie podstawowej zasady sanitarnej wiąże się z wyposażeniem służb mundurowych w maski typu FFP2, FPP3, rękawiczki ochronne, okulary, w przypadkach wykonywania szczególnych czynności służbowych dochodzą dodatkowe środki ochronne (kombinezon ochronny, gogle – okulary ochronne – zabezpieczenie oczu, ochraniacze na buty, środki dezynfekcji na bazie alkoholu). Racjonalne wykorzystanie sprzętu ochronnego przez służby, zmniejsza w znacznym stopniu możliwość narażenia się na zakażenie COVID-19[24].

---

[21] https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/331215/WHO-2019-nCov-IPCPPE_use-2020.1-eng.pdf (dostęp: 20.02.2022 r.).

[22] https://www.mp.pl/pacjent/choroby-zakazne/aktulnosci/226937,jak-przenosi-sie-koronawirus-z-wuhan-2019-cov (dostęp: 7.02.2022 r.).

[23] https://www.medonet.pl-jakdługo-Omikron-utrzymje-się-na-przedmiotach?-Nie-ma-dobrych wiadomości (dostęp: 11.02.2022 r.).

[24] https://mgr.farm/opinie/wszystko-o-maseczkach-ochronnych-historia-rodzaje-skuteczność (dostęp: 11.02.2020 r.).

W służbach mundurowych z uwagi na sytuację epidemiczną oraz towarzyszące zagrożenia, szczepienia przeciw COVID-19 powinny być obowiązkowe. Szczepienia są jedną z najważniejszych metod ochrony indywidualnej przed zjawiskiem masowych wykluczeń funkcjonariuszy służb z codziennych ważnych zadań realizowanych w ramach zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego w państwie.

Podstawowe zasady postępowania ze środkami ochrony indywidualnej dla funkcjonariuszy realizujących czynności służbowe w pandemii COVID-19

Formacje mundurowe realizujące czynności służbowe przy ujawnieniu podejrzenia COVID-19, powinny zachować co najmniej 2-metrową odległość, przy uwzględnieniu zachowania zalecanych środków ochrony indywidualnej i należnych zasad epidemiologicznych. Przed zastosowaniem środków ochrony indywidualnej zaleca się:

- spiąć długie włosy tak, aby nie dostały się w obrzeża części twarzowej półmaski i nie wystawały poza obrys kombinezonu;
- zgolić zarost na twarzy (każda nieszczelność na obrzeżach maski zwiększa ryzyko dostania się wirusa do dróg oddechowych);
- zdjąć biżuterię (szczególnie pierścionki i obrączki);
- nosić krótko obcięte paznokcie;
- nie nosić sztucznych lub żelowych paznokci;
- zdjąć zegarek naręczny z nadgarstka[25].

Wymienione wymagania sanitarne są zalecane zgodnie z „procedurą postępowania ze środkami ochrony indywidualnej dla funkcjonariuszy Policji, Straży Granicznej i Państwowej Straży Pożarnej realizujących czynności służbowe w pandemii COVID-19". Zachowanie szczególnych środków ostrożności podczas stosowania środków ochrony indywidualnej daje pewien stopień gwarancji przed zakażeniem. Zgodnie z procedurą, środki ochrony indywidualnej: rękawiczki ochronne, kombinezon ochronny, ochrona twarzy i dróg oddechowych: półmaski z filtrem FFP2 lub FFP53, gogle lub okulary ochronne, wymagają odpowiedniego ich użycia zachowując szczególne środki ostrożności przed zakażeniem.

Rękawiczki ochronne

Jeśli chodzi o rękawiczki ochronne to najbardziej popularne są: lateksowe, nitrylowe, winylowe oraz z polimerów syntetycznych. Rękawiczki lateksowe są bardzo elestyczne, najbardziej odporne na przekłucia i odpowiednio chronią przed zakaźnymi czynnikami biologicznymi. Podobne właściwości do lateksowych mają rękawiczki wykonane z polimerów syntetycznych, które mogą być alternatywą dla

[25] M. Kurdziel M. Bijak, *Działania policyjne w środowisku COVID-19*, PZWL, Wydawnictwo Lekarskie, Warszawa 2020, s. 20–21.

osób uczulonych na lateks. Rękawiczki nitrylowe również zapewniają dobrą ochronę przed czynnikami zakaźnymi, ale są mniej elastyczne, za to wykazują większą odporność na różne środki chemiczne. Z kolei rękawiczki winylowe nie powinny być stosowane przy pracy z materiałem zakaźnym, ponieważ nie zapewniają ochrony przed zakaźnymi czynnikami biologicznymi. Bez względu na to, z jakiego materiału wykonane są rękawiczki, powinny one spełniać wymogi i normy oraz w przypadku pracy z materiałem potencjalnie zakaźnym powinny posiadać oznaczenie ochrony przed mikroorganizmami[26]. Przed założeniem rękawiczek należy zastosować dezynfekcję rąk, dobrać prawidłowy rozmiar rękawiczek ochronnych, nie dotykać rękawiczkami okolicy twarzy, włosów, munduru. Rękawiczki raz założone, po ich zdjęciu, należy wrzucić do pojemnika z czerwonym workiem na odpady niebezpieczne i poddać utylizacji.

Ochrona twarzy i dróg oddechowych: maski chirurgiczne, półmaski z filtrem FFP2 lub FFP3

Skażone powietrze, wirusy, bakterie to zagrożenia, na które pracownicy służb mundurowych są narażeni każdego dnia. W związku z coraz większą szkodliwością zanieczyszczonego powietrza, a także pandemią koronawirusa, świadomością zagrożenia osobistego, mając na uwadze kontakt fukcjonariuszy mundurowych z szerokim gronem obywateli podczas pełnienia służby, nasuwa się pytanie, czy maski ochronne jednorazowego użytku są skuteczne i czy każda maska jest w stanie zapewnić ochronę. W sytuacji, kiedy stały się one nieodłącznym atrybutem, należy podjąć najważniejsze kwestie z nimi związane, tj. w jaki sposób konkretne typy masek ochronnych są w stanie zapewnić ochronę i jak prawidłowo korzystać z maseczek ochronnych.

Aerozole, pyły, czy też substancje smoliste obecne w powietrzu stanowią realne zagrożenie dla zdrowia. W zależności od miejsca zamieszkania, czy miejsca pracy narażeni jesteśmy na ich działanie w mniejszym lub większym stopniu. Warto podkreślić, że tego rodzaju substancje, przedostając się do górnych dróg oddechowych, mogą ogromnie zaszkodzić naszemu organizmowi. Główną drogą transmisji wirusa jest droga kropelkowa. Kropelki od 5 do 10 mikrometrów (jest to mniej niż grubość ludzkiego włosa) opadają na ziemię w ciągu kilku sekund nie dalej niż 1–2 m od chorej osoby. Mikrokropelki poniżej 5 mikrometrów mogą utrzymywać się w powietrzu w tzw. aerozolu, nie opadając na ziemię przez kilka godzin i mogą być przenoszone powyżej 2 m w zamkniętych pomieszczeniach. Istnieje możliwość narażenia na zakażenie wirusem, poprzez wdychanie mikroskopijnych kropel oddechowych i aerozoli na krótkich i średnich odległościach (poniżej 2 m). Odpowiednie zabezpieczenie w postaci maski osobistej może zapewnić ochronę od podstawowej mało skutecznej do prawie 99% w przypadku masek specjalistycznych.

[26] Tamże, s. 22.

Maski różnią się od siebie kolorem, wzorem oraz kształtem. Poszczególne ich typy różnią się także między sobą przeznaczeniem, właściwościami filtrującymi, jak również kształtem. Oznacza to, że maska stworzona z myślą o ochronie przed szkodliwymi cząsteczkami smogu, może nie sprawdzić się w sytuacji zagrożenia epidemiologicznego jako maseczka przeciwwirusowa.

Maska chirurgiczna

Zwykła maska, tzw. chirurgiczna, jest to maska wykonana w celu zabezpieczenia pacjenta, pola operacyjnego i środowiska sali operacyjnej przed mikroflorą bakteryjną personelu medycznego (operatora, pielęgniarek instrumentariuszek oraz osób z bezpośredniego otoczenia pacjenta znajdującego się na sali, poddanego zabiegowi operacyjnemu). Zadaniem tej maski jest znaczne zmniejszenie i redukcja zakażeń operowanego pola, ran operacyjnych przed bakteriami i wirusami. Udowodniono w badaniach znaczne zmniejszenie zakażeń śródoperacyjnych, natomiast maska ta nie jest maską, która chroni przed wnikaniem wirusa. Jej stopień ochrony dla osób jest porównywalny ze zwykłą maską niemedyczną. Zmniejsza ona lub częściowo redukuje ilość aerozolu z wirusem do dróg oddechowych, natomiast jej działanie polega na znacznym zatrzymaniu substancji zakaźnej wewnątrz maski. Osoba używająca takiej maski zapobiega zarażaniu innych osób w otoczeniu, natomiast sama jest chroniona w sposób minimalny.

Maskę tego typu może nosić osoba zakażona lub z podejrzeniem zakażenia. Ryzyko, że dojdzie do zakażenia osób znajdujących się w pobliżu lub, że zostanie skażone najbliższe otoczenie, jest minimalne. Maski tego typu stosowane są przez pracowników medycznych celem zmniejszenia zakażenia pacjentów, nad którymi sprawują opiekę. Maski chirurgiczne nie stanowią skutecznej ochrony przed zarażeniem. Maseczki chirurgiczne chronią jedynie przed przedostawaniem się większych cząsteczek przenoszonych drogą kropelkową i nie są wystarczająco szczelne, by zapobiec przedostaniu się wirusów w postaci aerozoli.

Profesjonalne półmaski filtrujące – FFP1, FFP2, FFP3

Wśród półmasek filtrujących wyróżnia się trzy klasy ochrony półmasek: FFP1, FFP2, FFP3:

- Klasa FFP1 – niska skuteczność filtracji – zatrzymuje około 80% cząstek, które są mniejsze niż 2 mikrometry;
- Klasa FFP2 – średnia skuteczność filtracji – zatrzymuje około 94% cząstek, które są mniejsze niż 0,5 mikrometra;
- Klasa FFP3 – wysoka skuteczność filtracji – zatrzymuje około 99,5% cząstek, które są mniejsze niż 0,5 mikrometra.

Półmaski powodują wzrost oporu wdechu; im dłużej są użytkowane, tym trudniej oddychać. Co więcej, ich efektywność maleje wraz ze wzrostem dwutlenku węgla oraz pary wodnej pomiędzy czaszą półmaski a twarzą (tzw. przestrzeń martwa). Koncentracja dwutlenku węgla w przestrzeni martwej wzrasta z każdym kolejnym wydechem Dlatego maski powinny być często wymieniane.

W celu poprawienia komfortu użytkowania stosuje się zaworki wydechowe jednokierunkowe, które przyśpieszają cyrkulację gazów[27].

Półmaski zabezpieczają przed szkodliwymi cząstkami oraz filtracją zanieczyszczeń. Jednak zastosowany w nich mechanizm filtracyjny może być bardzo różny. Najczęściej wykorzystuje się materiał „podobny" w strukturze do filtra HEPA[28], czyli z reguły sprasowane włókna polipropylenu. Zadaniem tych włókien jest wychwytywanie przede wszystkim zanieczyszczeń mechanicznych. Maski półfiltrujące mogą dodatkowo posiadać zawór oddechowy, który zapobiega zawilgoceniu maski oraz ułatwia oddychanie, zmniejsza uczucie duszności, ale w ten sposób nie chroni przed wydostawaniem się wirusów od osoby chorej używającej takiej maski.

Półmaski filtrujące chronią przed szkodliwymi pyłami, wirusami, czy też bakteriami z różną skutecznością. Wszystkie sprawdzają się podczas filtracji płynnych pyłu oraz cząstek stałych, które mogłyby przedostać się do dróg oddechowych, jednak różnią się przede wszystkim granicą maksymalnego przecieku wewnętrznego, to jest maksymalnego stopnia nieszczelności maski wynikającego z całkowitego przylegania maski do skóry twarzy oraz ewentualnych nieszczelności zaworu wydechowego.

Ocenę skuteczności ochrony osobistej masek medycznych przeprowadził zespół lekarzy anestezjologów z Katedry Anestezjologii w Łodzi. Na zdjęciach 1–3, wykorzystanych za zgodą autorów badania, zaprezentowane zostały wyniki tych badań. Do badania użyto fantom medyczny, do którego podłączono, do dróg oddechowych, źródło gorącej pary z odwzorowaniem fizjologii oddychania. Wydychaną parę zarejstrowano kamerą termowizyjną, która zarejestrowała uwidocznione miejsca, którymi potencjalnie wydostaje się wirus z dróg oddechowych.

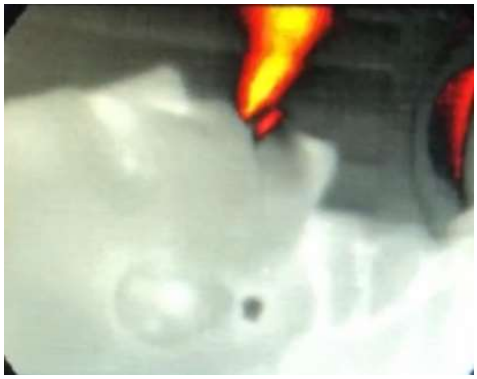
Na rysunku 1. widzimy wydostającą się gorącą parę z dróg oddechowych. Jest to symulacja wydostawania się aerozolu z zawartym w nim SARS-CoV-2 wirusem. Zastosowanie pary odwzorowującej ciśnienie i średnice dróg oddechowych pokazuje w sposób graficzny, jak swobodnie i na jaką odległość może migrować wirus w symulacji bez zabezpieczenia w postaci maski osobistej.

Rysunek 2. pokazuje, jak maska chirurgiczna zatrzymuje źródło gorącej pary w porównaniu z rys. 1. Na normalnych zdjęciach trudno ująć miejsce nieszczelności, dlatego kamera termowizyjna świetnie to ukazuje. Para wydostaje się w miejscu zmniejszonego przylegania. Nieszczelność w okolicy oczu, nosa i podbródka, widać również minimalne przedostanie się pary w okolicy ust. Tam też jest największe nagromadzenie pary, co pokazuje kolor żółty i pomarańczowy w termowizji, najwyższa temperatura.

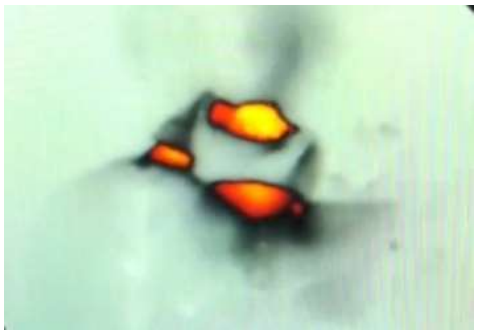
---

[27] https://mgr.farm/opinie/wszystko-o-maseczkach-ochronnych-historia-rodzaje-skuteczność (dostęp 11.02.2020 r.).

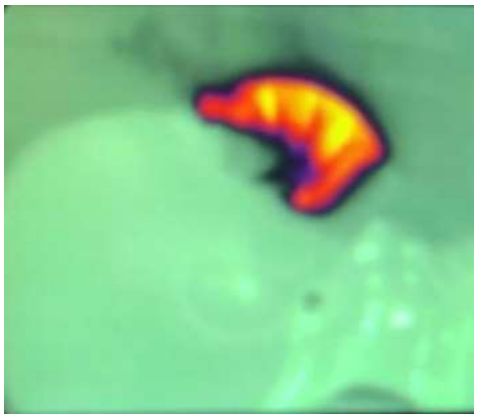
[28] Skrót HEPA pochodzi z j. ang. i oznacza: *High Effciency Particulate Air*, czyli filtr o wysokiej skuteczności w pochłanianiu cząstek stałych z powietrza, stąd maseczki z filtrem HEPA doskonale będą chronić nasze drogi oddechowe przed smogiem oraz minimalizują ryzyko zakażenia drogą kropelkową.



Rys. 1. Brak zabezpieczenia
Źródło: zdjęcie udostępnione za zgodą autorów badania.



Rys. 2. Maska chirurgiczna
Źródło: zdjęcie udostępnione za zgodą autorów badania.



Rys. 3. Maska FF3
Źródło: zdjęcie udostępnione za zgodą autorów badania.

Na rysunku 3. widoczna jest maska o najwyższym stopniu ochrony. Widzimy miejsca wydostawania się pary w okolicy zmniejszonego przylegania jak w masce nr 2. Natomiast jest to w stopniu znacznie mniejszym. Temperatura maski w termowizji ukazuje stopień nagromadzenia pod maską pary z racji nieprzepuszczenia jej przez strukturę maski, brak pary wydostającej się bezpośrednio przez materiał maski. Wysoka skuteczność ochrony.

Podsumowanie

Omawiając skuteczność środków ochrony indywidualnej dla funkcjonariuszy służb mundurowych realizujących czynności służbowe przy ujawnieniu podejrzenia COVID-19 na podstawie spostrzeżeń wynikających z różnych przeprowadzonych badań, uważam, że maski chirurgiczne oraz półmaski FPP2/FFP3 powinny być wystarczające do ochrony indywidualnej podczas realizacji czynności służbowych. Ponadto funkcjonariusze powinni podczas np. doprowadzenia osoby, konwojowania osoby zastosować u niej maseczkę chirurgiczną, która będzie stanowiła barierę ochronną przed emisją zakażonego powietrza wydychanego z dróg oddechowych tej osoby. Natomiast dla swojego bezpieczeństwa funkcjonariusz powinien zastosować półmaskę filtrującą FPP2/FFP3.

Skuteczność masek względem różnych zanieczyszczeń, w tym wirusów związana jest przede wszystkim z prawidłowym sposobem jej założenia i dalszym postępowaniem po jej użyciu.

Reasumując, posiadanie przez osobę środka ochrony dróg oddechowych nie gwarantuje, że będzie on prawidłowo użyty. Podstawowe działania stosowane przeciwko zakażeniom to przede wszystkim szczepienia ochronne, higiena rąk (stała), wentylacja otoczenia (wietrzenie pomieszczeń służbowych). W dobie panującej pandemii COVID-19, aby zapewnić bezpieczeństwo funkcjonariuszy w przypadku planowanych czynności służbowych przez funkcjonariuszy Policji, Straży Pożarnej lub Straży Granicznej z osobami podejrzanymi o COVID-19, funkcjonariusze powinni zostać wyposażeni w adekwatne i dostępne środki ochrony indywidualnej.

Każdorazowo w przypadku kontaktu funkcjonariusza z osobą chorą obowiązuje natychmiastowe zgłoszenie telefoniczne do właściwego terytorialnie Wojewódzkiego Państwowego Inspektora Sanitarnego MSWiA oraz powiatowego Inspektora Sanitarnego zgodnie z miejscem zamieszkania funkcjonariusza oraz bezwzględne zastosowanie się do zaleceń inspektorów sanitarnych.

Bibliografia

Brzeziński A., *Kategoria bezpieczeństwa* [w:] *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa. Wybrane zagadnienia*, red. S. Sulowski, M. Brzeziński, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2009.

Czechowicz S., *Pojęcie bezpieczeństwa sanitarno-epidemiologicznego i jego konteksty prawne*, „Opolskie Studia Administracyjno-Prawne" 2020, nr 18(3).

https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/331215/WHO-2019-nCov-IPCPPE_use-2020.1-eng.pdf (dostęp: 20.02.2022 r.).

https://mgr.farm/opinie/wszystko-o-maseczkach-ochronnych-historia-rodzaje-skuteczność (dostęp: 11.02.2020 r.).

https://www.gov.pl/attachment/eb983731-4880-49a1-84cf-ba0fea10f187. Procedura postępowania funkcjonariuszy Policji Straży Granicznej i Państwowej Straży Pożarnej w stosunku do osoby podejrzanej COVID-19 lub z potwierdzonym jej rozpoznaniem z 20 marca 2020 r.

https://www.medonet.pl-jakdługo-Omikron-utrzymje-się-na-przedmiotach?-Nie-ma-dobrych wiadomości (dostęp: 11.02.2022 r.).

https://www.mp.pl/pacjent/choroby-zakazne/aktualnosci/225676,koronawirus-najnowsze-informacje (dostęp: 9.02.2022 r.).

https://www.mp.pl/pacjent/choroby-zakazne/aktulnosci/226937,jak-przenosi-sie-koronawirus-z-wuhan-2019-cov (dostęp: 7.02.2022 r.).

Jemioło T., Dawidczyk A., *Wprowadzenie do metodologii badań bezpieczeństwa*, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2008.

Kitler W., *Bezpieczeństwo narodowe RP. Podstawowe kategorie. Uwarunkowania. System*, Warszawa 2011.

Krzemiński M., *Hybrydowy stan nadzwyczajny,* http://konstytucyjny.pl/marcin-krzeminski-hybrydowy stan nadzwyczajny (dostęp: 4.02.2022 r.).

Kurdziel M., Bijak M., *Działania policyjne w środowisku COVID-19*, PZWL, Wydawnictwo Lekarskie, Warszawa 2020.

Marciniak E.M., *Psychologiczne aspekty poczucia bezpieczeństwa bezpieczeństwa* [w:] *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa. Wybrane zagadnienia*, red. S. Sulowski, M Brzeziński, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2009.

Pieprzny S., Ura E., *Formacje umundurowane w systemie administracji publicznej* [w:] *Służby i formacje mundurowe w systemie bezpieczeństwa wewnętrznego Rzeczypospolitej Polskiej*, red. E. Ura, S. Pieprzny, Rzeszów 2010.

Pomykała M., Pondel E., *Wyspecjalizowane służby, inspekcje i straże w systemie administracji bezpieczeństwa wewnętrznego państwa*, Oficyna Wydawnicza Politechnki Rzeszowskiej, Rzeszów 2021.

Pomykała M., *Zpewnienie bezpieczeństwa wewnętrznego państwa jako zadanie administracji publicznej*, Oficyna Wydawnicza PRz, Rzeszów 2021.

Rudy M., *Wstęp do prawa sanitarnego i weterynaryjnego*, Wrocław 2010.

Ura E., Pieprzny S., Jedynak J., *Rola i znaczenie zarządzania kryzysowego w systemie bezpieczeństwa państwa,* Rzeszów 2013.

Ura E., *Zadania administracji państwowej w zakresie zwalczania klęsk żywiołowych, katastrof, chorób zakaźnych i epidemii*, „Organizacja. Metody. Technika" 1986, nr 7(331).

Wielki słownik języka polskiego, red. E. Sobol, Świat Książki, Warszawa 2006.

Prawodawstwo

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

Konstytucja Światowej Organizacji Zdrowia (Dz.U. z 1948 r., nr 61, poz. 477).

Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 360 ze zm.).

Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 1856 ze zm.).

Ustawa z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19 i innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 1842 ze zm.)

ORGANIZACJA I FUNKCJONOWANIE PROKURATURY W ASPEKCIE BEZPIECZEŃSTWA PAŃSTWA

Andrzej KIEŁTYKA[1]

„Prokuratora jest instytucją publiczną, która w imieniu społeczeństwa i w interesie publicznym zapewnia stosowanie prawa w przypadkach, gdy łamanie prawa pociąga za sobą sankcje karne, uwzględniając zarówno prawa jednostki, jak i niezbędną skuteczność wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych"[2].

Usytuowanie polskiej prokuratury wśród innych organów państwa jest niezwykle trudne. W obecnie obowiązującej Konstytucji RP, z 2 kwietnia 1997 r.[3], prokuratury nie uwzględniono. Po prostu twórcy Konstytucji nie mieli pomysłu na umiejscowienie prokuratury w strukturach państwa. Doprowadzono w ten sposób do ewidentnej deprecjacji tego organu. Z większą mocą niż dawniej występowało wciągania prokuratury w spory polityczne i traktowania jej jako instrumentu w rozgrywkach polityków[4]. Pozwolono na to, by – aktualnie wyłonione w wyborach – większości sejmowe mogły doraźnie decydować o zakresie działań tego organu. Wielu autorów od dawna zwracało uwagę na bezzasadność „dekonstytucjonalizacji" prokuratury. Uznawano to za jedną z podstawowych wad Konstytucji z 1997 r. Krytykowano także obniżenie prestiżu prokuratury i marginalizację jej roli po 1990 roku[5].

---

[1] Dr Andrzej Kiełtyka, Politechnika Rzeszowska, Wydział Zarządzania, Zakład Prawa i Administracji. ORCID: 0000-0002-6069-3115.

[2] Pkt 1 Zaleceń Rec(2000)19 Rady Europy z dnia 6 października 2000 r. dot. roli prokuratury w wymiarze sprawiedliwości w sprawach karnych, https://rm.coe.int/09000016805b049c (dostęp: 15.09.2021 r.).

[3] Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. poz. 1375 ze zm.).

[4] S. Waltoś, *Prokuratura – jej miejsce wśród organów władzy, struktura i funkcje*, „Państwo i Prawo" 2002, z. 4, s. 5 i n.

[5] R. Kmiecik, *Prokuratura w Konstytucji RP*, „Gazeta Sądowa" 1998, nr 12, s. 9; R. Kmiecik, *Prokuratura w „demokratycznym państwie prawnym" (refleksje sceptyczne)*, „Prokurator" 2000, nr 1, s. 10 i n.; także A. Kiełtyka, *Prokuratura w Polsce po 1990 r. – uwagi krytyczne* [w:] *Godność obywatela, urzędu i instytucji. Zmiany prawnoustrojowe prokuratury RP*, red. H. Zięba-Załucka, M. Kijowski, Rzeszów 2005, s. 19 i n.; J. Gurgul, *Prokurator – jakim jest i jakim być powinien*, „Prokuratura i Prawo" 2005, nr 5, s. 24; S.J. Jaworski, *Rozważania na temat modelu prokuratury*, „Prokuratura i Prawo" 2005, nr 5, s. 7 i n.; A. Kiełtyka, *Uwagi o funkcjonowaniu prokuratury i prokuratorskiej etyce* [w:] *Etyka, deontologia, prawo*, red. P. Steczkowski, Rzeszów 2008, s. 66, 67.

„Dekonstytucjonalizacja" prokuratury utrudniała legislacyjne rozstrzyganie o jej pozycji ustrojowej[6]. Podkreślano jednak, że zadania prokuratury pozostają w ścisłym związku ze sprawowaniem wymiaru sprawiedliwości. Co więcej, w doktrynie prawa karnego zwracano się uwagę, że ustawowe zadanie prokuratury, którym jest strzeżenie praworządności i czuwanie nad ściganiem przestępstw, winno być interpretowane przez pryzmat art. 2 Konstytucji, gdyż zadanie to (podobnie jak sprawowanie wymiaru sprawiedliwości) stanowi realizację zasady demokratycznego państwa prawnego"[7].

Brak szczegółowych uregulowań konstytucyjnych dotyczących prokuratury dał możliwość dowolnego określenia pozycji prokuratury i kształtowania jej zadań w kolejnych ustawach, w zależności od pomysłów zmieniających się ekip rządzących. Doszło do swoistego miotania się w skrajnościach pomiędzy prokuraturą samodzielną i niezależną, po całkowicie podporządkowaną rządowi i taktycznym celom politycznym.

Należy zastanowić się, jaką rolę spełnia prokuratura w zapewnieniu bezpieczeństwa państwa. Niewątpliwie zależne jest to od organizacji tego organu.

Uchwalając nowe Prawo o prokuraturze z 2016 r. zakładano utrzymanie kontroli i wpływu rządu (poprzez Ministra Sprawiedliwości) nad prokuraturą. Podnoszono, że to Rada Ministrów zgodnie z Konstytucją ma zapewniać bezpieczeństwo wewnętrzne oraz porządek publiczny w państwie (art. 146 ust. 4 pkt 7 Konstytucji). Wobec tego musi mieć realny wpływ na działalność prokuratury.

Argument ten uważano za chybiony. Nie uznawano bowiem prokuratury za organ realizujący bezpośrednio zadania państwa w zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego i porządku publicznego. W doktrynie wskazywano, że realizacja zadań w zakresie zapewnienia zewnętrznego i wewnętrznego bezpieczeństwa państwa podejmowana jest przez ministrów: spraw zagranicznych, obrony narodowej oraz spraw wewnętrznych i administracji, którzy działają w myśl wytycznych udzielanych przez Radę Ministrów. Żaden przepis prawa nie przewiduje, że do zadań prokuratury należą sprawy „bezpieczeństwa i porządku publicznego"[8].

Zgodnie z art. 5 Konstytucji RP „Rzeczpospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, zapewnia wolności i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli, strzeże dziedzictwa narodowego oraz zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju". Uważa się, że w zakresie bezpieczeństwa publicznego i jego ochrony tzw. potencjał ochronny tworzą: wymiar sprawiedliwości, służby specjalne, inne służby, straże i inspekcje wyspecjalizowane w ochronie bezpieczeństwa i porządku publicznego, służby ratownictwa i ochrony ludności, elementy zarządzania kryzyso-

[6] Zob. S. Waltoś, *Prokuratura – jej miejsce wśród organów władzy*…, s. 10.
[7] Wyrok TK z dnia 8 maja 2012 r., K 7/10 (Dz.U. poz. 562).
[8] A. Herzog, *Niezależność prokuratury – mit czy nadzieja?*, „Prokuratura i Prawo" 2009, nr 1, s. 118.

wego, służby graniczne, a także inne instytucje, których pośrednim lub bezpośrednim zadaniem jest ochrona bezpieczeństwa publicznego[9].

Poprawne działania wymiaru sprawiedliwości stanowią gwarancję stabilnego funkcjonowania państwa oraz zapewniają bezpieczeństwo społeczeństwa i obywateli. Z instytucjami wymiaru sprawiedliwości ściśle współdziałają organy ochrony prawnej, a także przede wszystkim prokuratura.

Prokuratura chociaż bezpośrednio nie realizuje funkcji w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa państwa, to jednak ściśle współpracuje z organami niewątpliwe do tego zadania powołanymi: Policją Żandarmerią Wojskową, ABW i innymi.

W dniu 28 stycznia 2016 r. uchwalono dwie ustawy dotyczące prokuratury: Prawo o prokuraturze[10] oraz ustawę – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o prokuraturze[11]. W ten sposób substytuowano poprzednią ustawę o prokuraturze[12], jeszcze z 1985 r., która była wielokrotnie nowelizowana i niewiele pozostało z jej pierwotnego kształtu. Najistotniejsze zmiany wprowadzono do niej ustawą z 22 marca 1990 r.[13], kiedy zmieniono m.in. nazwę ustawy: z ustawy „o prokuraturze Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej" na ustawę „o prokuraturze", oraz ustawą z 9 października 2009 r. o zmianie ustawy o prokuraturze oraz niektórych innych ustaw[14], która z dniem 31 marca 2010 r. wprowadziła urząd niezależnego Prokuratora Generalnego. To właśnie ta ostatnia nowela i zerwanie z zasadą, że Prokuratorem Generalnym jest Minister Sprawiedliwości, stały się zasadniczym powodem wprowadzenia nowych uregulowań, zawartych w nowym Prawie o prokuraturze z 28 stycznia 2016 r.

Zasadniczą zmianą o charakterze ustrojowym, w 2016 r., był powrót do rozwiązania, według którego Prokuratorem Generalnym jest Minister Sprawiedliwości. Różnie na to zagadnienie zapatruje się doktryna. Te dwie instytucje w jednej osobie już same w sobie mogą stanowić zagrożenie dla praworządności, bowiem plasują rząd na pozycji ponad prawem. Trudno założyć, że Minister Sprawiedliwości, jako członek rządu, będzie chętnie podejmował czynności śledcze w sprawach o ewentualne nieprawidłowości tego gremium. Warto tu także sięgnąć chociażby po jeden przykład. Otóż Prokurator Generalny jest z mocy prawa uczestnikiem (także wnioskodawcą) postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym[15], gdzie obecnie zawsze powiela stanowisko rządu, bowiem jest jego członkiem

[9] https://www.bbn.gov.pl/pl/bezpieczenstwo-narodowe/system-bezpieczenstwa-n/bezpieczenstwo-publiczn/5977,Potencjal-ochronny.html (dostęp: 10.09.2021 r.).

[10] Ustawa z dnia 26 stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze (Dz.U. poz. 177 ze zm.).

[11] Ustawa z dnia 26 stycznia 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę Prawo o prokuraturze (Dz.U. poz. 178 ze zm.).

[12] Dz.U. z 2011 r. poz. 1599 ze zm.

[13] Ustawa o zmianie ustawy o prokuraturze Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia oraz ustawy o Sądzie Najwyższym (Dz.U. poz. 121).

[15] Art.191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji; art. 42 pkt 7 oraz 43 ust. 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz.U. z 2019 r., poz. 2393).

i trudno, żeby było inaczej. Jego udział staje się wobec tego pozorny. Nie taka była chyba intencja twórców Konstytucji, kiedy jako wnioskodawców przed Trybunałem Konstytucyjnym, w sprawach wymienionych w art. 188 Konstytucji[16], odrębnie wymieniono Prezesa Rady Ministrów i Prokuratora Generalnego.

Należy przypomnieć uzasadnienie rozdzielenia funkcji Prokuratora Generalnego i Ministra Sprawiedliwości, dokonane ustawą z 9 października 2009 r.: „Zmiana treści art. 1 (ustawy o prokuraturze) w intencji projektodawców (por. uzasadnienie projektu ustawy nowelizacyjnej) jest najważniejszym elementem nowelizacji ustawy o prokuraturze. W pierwszej kolejności polega na oddzieleniu urzędu Prokuratora Generalnego od urzędu Ministra Sprawiedliwości. Od dwudziestu lat bowiem zgodnie z dotychczasowym brzmieniem art. 1 ust. 2 funkcję Prokuratora Generalnego sprawował Minister Sprawiedliwości. Doświadczenia tego okresu – ze szczególnym uwzględnieniem ostatnich lat – dostarczyły wielu argumentów przeciwnikom tego rozwiązania. U podstaw obecnego rozwiązania legło dążenie do maksymalnego oddzielenia urzędu Prokuratora Generalnego od bieżących uwarunkowań politycznych. Sprawowanie tego urzędu przez Ministra Sprawiedliwości było bowiem powodem oskarżeń o wykorzystywanie prokuratury do celów politycznych. Obecne rozwiązanie ma na celu wyeliminowanie takiej możliwości, jednakże z zachowaniem pewnych mechanizmów kontrolnych ze strony władzy wykonawczej (rządu i Prezydenta RP) nad prokuraturą. Z punktu widzenia standardów europejskich należy przywołać Zalecenie Rec (2000) Rady Europy z 6 października 2000 r. dotyczące roli prokuratury w wymiarze sprawiedliwości w sprawach karnych. Podkreślając różnice systemowe w ukształtowaniu instytucji prokuratury, Zalecenia te wskazują, iż prokuratorzy muszą posiadać niezależność lub autonomię w stopniu niezbędnym do wykonywania swoich obowiązków i nie powinni ingerować w kompetencje władzy wykonawczej i ustawodawcze". „Analizując zaś zadania i uprawnienia prokuratury i prokuratorów, zauważyć trzeba, że ten organ władzy pozostaje na pograniczu władzy wykonawczej i sądowniczej. Utrwalona tradycja ściśle wiąże prokuraturę z sądownictwem, czego jednym z przejawów jest paralelność statusu zawodowego sędziów i prokuratorów. Można wyrazić pogląd, że po obecnej nowelizacji prokuratura znalazła się bliżej władzy sądowniczej niż władzy wykonawczej"[17].

Argumentem za połączeniem tych dwóch urzędów w 2016 r. miał stanowić, jak już podnoszono, art. 146 ust. 4 pkt 7 Konstytucji: Rada Ministrów zgodnie

---

[16] „Trybunał Konstytucyjny orzeka w sprawach:
1. zgodności ustaw i umów międzynarodowych z Konstytucją,
2. zgodności ustaw z ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, których ratyfikacja wymagała uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie,
3. zgodności przepisów prawa, wydawanych przez centralne organy państwowe, z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi i ustawami,
4. zgodności z Konstytucją celów lub działalności partii politycznych,
5. skargi konstytucyjnej, o której mowa w art. 79 ust. 1".

[17] Zob. A. Herzog, *Komentarz do niektórych przepisów ustawy o prokuraturze* [w:] A. Herzog, *Nowelizacja ustawy o prokuraturze. Komentarz*, Warszawa 2010, art. 1.

z Konstytucją ma zapewniać bezpieczeństwo wewnętrzne oraz porządek publiczny w państwie, wobec tego musi mieć realny wpływ na działalność prokuratury.

Kolejnym argumentem było przyjęte założenie, że rząd winien mieć zapewniony wpływ na politykę kryminalną państwa, zaś instrumentem tego ma być właśnie prokuratura. Nie bardzo przy tym wiadomo, co należy rozumieć pod pojęciem „polityki kryminalnej" oraz na czym ma polegać jej prowadzenie. Jeżeli uznajemy za pewnik, że sądy są niezależne a sędziowie niezawiśli, to dopuszczalnym narzędziem prowadzenia polityki kryminalnej jest tworzenie ustaw karnych. To jednak należy do prerogatyw parlamentu, nie zaś władzy wykonawczej. Wątpliwe jest prowadzenie jakiejkolwiek sensownej polityki kryminalnej przez Ministra Sprawiedliwości Prokuratora Generalnego, gdy w ciągu ostatnich lat urząd ten sprawowało kilkudziesięciu kolejnych ministrów reprezentujących bardzo różne opcje polityczne. Doświadczenie wskazuje zresztą, że próby wykorzystywania prokuratury do tego celu nie przyniosły rezultatu, a przeciwnie – prowadziły do powszechnej krytyki[18].

Uzasadniając zmiany w zakresie funkcjonowania prokuratury wprowadzone w 2016 r., przekonywano także, że „model funkcjonowania prokuratury obowiązujący od 1 kwietnia 2010 r. w odczuciu społecznym, ale także w opinii ekspertów nie zdał egzaminu. Jednym z głównych powodów tego stanu rzeczy były regulacje prawne niezwykle ograniczające pozycję Prokuratora Generalnego. Zakładano, że powrót do połączenia funkcji Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego winien doprowadzić do odzyskania przez osobę kierującą prokuraturą silnej pozycji, zarówno wobec podległych prokuratorów, jak i organów zewnętrznych, co stanowi niezbędny element właściwej realizacji zadań nałożonych przez ustawodawcę na tę instytucję"[19].

W toku prac legislacyjnych ostrzegano, że ustawodawca, kształtując model prokuratury w Polsce, powinien mieć na względzie to, że na płaszczyźnie norm konstytucyjnych Minister Sprawiedliwości i Prokurator Generalny spełniają dwie różne funkcje, i to na tyle różne, iż można przyjąć konstytucyjną niepołączalność tych funkcji w jednej osobie. Jeżeli ustawa zasadnicza zezwala na łączenie funkcji w jednej osobie, to daje temu wyraz w odpowiednim przepisie kompetencyjnym. Przy rozpatrywaniu kwestii relacji między Ministrem Sprawiedliwości a Prokuratorem Generalnym trzeba pamiętać i o tym, że prokuratura powinna być niezależna od czynnika politycznego i partyjnego. Mimo istnienia szerokiej swobody ustawodawcy co do wyboru i kształtu modelu prokuratury wątpliwości budzą niektóre argumenty uzasadniające tak gruntowną zmianę[20].

---

[18] A. Herzog, *Niezależność prokuratury – mit czy nadzieja?*, „Prokuratura i Prawo" 2009, nr 1, s. 119.

[19] Uzasadnienie poselskiego projektu Prawa o prokuraturze, VIII kadencja, druk sejm. nr 162, www.sejm.gov.pl.

[20] Zob. A. Sakowicz, *Opinia prawna z 18 stycznia 2016 r. na temat poselskiego projektu ustawy – Prawo o prokuraturze (druk nr 162 i 162A) oraz poselskiego projektu ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę o prokuraturze (druk nr 163)*, eksperta do spraw legislacji w Biurze Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu i cytowaną tam literaturę, www.sejm.gov.pl.

Poprzednio ustawą z 9 października 2009 r. o zmianie ustawy o prokuraturze oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1375 ze zm.) podjęto się próby ściślejszego, prawnego zdefiniowania prokuratury. W art. 1 ust. 3 wskazano, że jest ona „organem ochrony prawnej". Po rozdzieleniu funkcji Prokuratora Generalnego i Ministra Sprawiedliwości była to wówczas najbardziej doniosła zmiana. Określenie prokuratury jako organu ochrony prawnej było sygnalizowane m.in. w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego[21]. Podkreśla ono bowiem, że zasadniczym celem i zadaniem prokuratury jest ochrona państwa i obywateli zgodnie z normami prawa ustanowionego w Rzeczypospolitej Polskiej. Podkreślano, że działanie prokuratury podporządkowane być winno przepisom prawa, nie zaś takim czy innym partykularnym interesom ugrupowań sprawujących władzę. Podkreślano w tym kontekście niezależność prokuratora i wykonywanie przez niego funkcji quasi-jurysdykcyjnych w stadium postępowania przygotowawczego.

W Prawie o prokuraturze z 2016 r. zerwano z takim określeniem prokuratury[22]. W art. 2 ustawy wskazano zadania prokuratury: „Prokuratura wykonuje zadania w zakresie ścigania przestępstw oraz stoi na straży praworządności"[23]. Jest to niezwykle istotna zmiana zadań prokuratury. Poprzednio zakładano, że jednym z podstawowych zadań prokuratury jest „czuwanie nad ściganiem przestępstw". „Jeśli czuwamy nad jakąś czynnością lub sytuacją, to staramy się, aby była ona taka, jak trzeba"[24]. Dokonana zamiana „czuwania nad ściganiem przestępstw" na „wykonywanie zadań w zakresie ścigania przestępstw" doprowadza do obniżenia rangi prokuratury. Oznacza to, że prokuratura stała się jednym z licznych organów ścigania karnego, może z większymi uprawieniami. Pamiętać jednak należy, że z innych ustaw wynikają uprawniające prokuratora do nadzoru (a więc „czuwania") nad postępowaniem przygotowawczym prowadzonym przez inne organy (np. art. 326 k.p.k., art. 151c § 1 i 2 k.k.s).

---

[21] Zwłaszcza w wyroku z 6 marca 2007 r., Sk 54/06, Dz.U. Nr 47, poz. 317.

[22] Pomimo tej istotnej zasadniczej zmiany w stanowisku rządu RP do poselskiego projektu ustawy – Prawo o prokuraturze przekonywano m.in.: „Kolejnym założeniem projektu jest przywrócenie właściwej roli prokuratury jako instytucji ochrony prawnej w stosunku do winnych organów państwa. Niniejszy projekt czyni zadość temu założeniu, przywracając sprawdzone w przyszłości rozwiązania oraz kompleksowo reformując strukturę i zadania prokuratury" [zob. Stanowisko rządu RP do projektu ustawy – Prawo o prokuraturze (druk sejmowy nr 162) oraz projektu ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę o prokuraturze (druk sejmowy 163), Warszawa, 13.01.2016 r., nr DKRM.ZK.140.156(3)2015.MN, www.sejm.gov.pl].

[23] Według eksperta Biura Analiz Sejmowych nie jest w pełni zrozumiały powód odwrócenia kolejności zadań prokuratury w art. 2 Prawa o prokuraturze, który stanowi „Prokuratura wykonuje zadania w zakresie ścigania przestępstw oraz stoi na straży praworządności" oraz wprowadzenie określenia „wykonuje zadania w zakresie", w miejsce „czuwania nad...". Prokuratura powinna być organem, którego głównym zadaniem jest czuwanie nad ścisłym przestrzeganiem przepisów prawa [zob. A. Sakowicz, *Opinia prawna z 18 stycznia 2016 r. na temat poselskiego projektu ustawy – Prawo o prokuraturze (druk nr 162 i 162A) oraz poselskiego projektu ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę o prokuraturze (druk nr 163)* i cytowaną tam literaturę, www.sejm.gov.pl].

[24] *Inny słownik języka polskiego*, red. M. Bańko, t. 1, Warszawa 2000, s. 230.

Faktycznie inne ustawy, głównie kodeks postępowania karnego wzmocniły rolę prokuratora w ściganiu przestępstw. Dokonała tego zwłaszcza nowelizacja kodeksu postępowania karnego z 11 marca 2016 r.[25]. Ustawa ta w zasadniczej części wprowadzona została w dniu 15 kwietnia 2016 r. Była następstwem krytyki dużej reformy polskiego procesu karnego, która weszła w życie 1 lipca 2015 r.[26]. Zmieniono wówczas model polskiego procesu karnego, co wywołało liczne zastrzeżenia[27].

Zmiany wprowadzono ustawą z dnia 11 marca 2016 r. miały zasadniczy charakter i w przeważającej części stanowiły powrót do rozwiązań, które obowiązywały przed dniem 1 lipca 2015 r.[28]. Powrócono do rozpoznawczego kształtu postępowania przygotowawczego, mającego na celu w szerokim zakresie utrwalanie dowodów dla sądu. Ciężar dowodzenia przesunięty zostaje, tak jak przed reformą z 1 lipca 2015 r., na etap postępowania przygotowawczego, w związku z czym wzrosło znaczenie i zakres tego stadium procesu. Przywrócono obowiązek utrwalania w postępowaniu przygotowawczym dowodów dla sądu (zmieniono art. 297 § 1 pkt 5 k.p.k.)[29]. Model nowej procedury karnej ponownie przybrał formę, która do polskiego prawodawstwa wprowadzona została w totalitarnych latach 50. Przekształcenia zainicjowane ustawą z 11 marca 2016 r., wywołały obawy i opinie krytyczne[30]. Wprowadzano dalsze zmiany prawa karnego, umacniające rolę prokuratora, kosztem innych uczestników postępowania[31]. Ograniczono prawa

---

[25] Ustawa z 11 marca 2016 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw, (Dz.U. poz. 437 ze zm.).

[26] Ustawa z 27 września 2013 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1247 ze zm.) oraz ustawa z 20 lutego 2015 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2015 r., poz. 396).

[27] R. Kmiecik, *Rola i zadania prokuratora w znowelizowanej procedurze karnej*, „Prok. i Pr." 2015, nr 1–2, s. 10 i n.

[28] „Celem (...) jest modyfikacja modelu postępowania karnego w kierunku przywrócenia aktywniejszej roli sądu w toku procesu, zmierzająca do zapewnienia w maksymalnym stopniu zgodności ustaleń faktycznych w perspektywie zasady prawdy materialnej, jak również zwiększająca efektywność ścigania. Proponowana reforma zakłada powrót do modelu procesu karnego zachowującego nadrzędność prawdy materialnej, w którym kontradyktoryjność stanowi jedną z zasad procesu, ułatwiającą dotarcie do prawdy" (*Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw*, VIII kadencja, druk sejm. nr 207).

[29] Na temat przekształceń postępowania przygotowawczego i roli w nim prokuratora zob. *System Prawa Karnego Procesowego*, t. 10, *Postępowanie przygotowawcze*, red. R.A. Stefański, Warszawa 2016.

[30] Między innymi: P. Hofmański, *K.p.k.: dobra zmiana bez intelektualnej refleksji*, „Dziennik Gazeta Prawna" z 2 lutego 2016 r., s. B9; R.A. Stefański, *Metodyka pracy prokuratora w sprawach karnych*, Warszawa 2017.

[31] Np. art. 360 § 2 k.p.k. (zmieniony przez art. 1 pkt 5 ustawy z 10 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego, ustawy o zawodach lekarza i lekarza dentysty oraz ustawy o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta (Dz.U. poz. 1070 ze zm.), powodujący, że w pewnych sytuacjach to w zasadzie prokurator, a nie sąd, decyduje o wyłączeniu jawności rozprawy.

pokrzywdzonego[32]. Wydłużono także drogę do uzyskania przez niego statusu oskarżyciela posiłkowego subsydiarnego[33].

Likwidacja Prokuratury Generalnej (powołano Prokuraturę Krajową) oraz prokuratur apelacyjnych (w ich miejsce, w zasadzie bez innych zmian, utworzono prokuratury regionalne) umożliwiła przeprowadzenie swoistego przeglądu kadr. Szereg doświadczonych, lecz niewygodnych w nowych warunkach, prokuratorów z dawnych jednostek zostało delegowanych do prokuratur znacznie niższego rzędu, nawet rejonowych i stanowiło to oczywistą degradację, niepoprzedzoną jakimkolwiek postępowaniem służbowym czy dyscyplinarnym.

W dniu 7 marca 2016 r. Prokuratorem Krajowym mianowano Bogusława Święczkowskiego, wiceministra sprawiedliwości, działacza politycznego, w latach 2010 i 2011 startującego w wyborach samorządowych i parlamentarnych z list konkretnej partii politycznej. W sposób otwarty, w swych wypowiedziach, podważał on, niekwestionowaną uprzednio, zasadę niezależności prokuratury[34]. Niezależny miał być tylko prokurator, a nie prokuratura. Pomijano przy tym, że nazbyt „niezależny" prokurator w każdej chwili mógł być odsunięty od prowadzonej sprawy przez kierownictwo „zależnej" prokuratury. Praktyka dawała tego liczne przykłady. Świadczą o tym także „delegacje" niewygodnych prokuratorów do innych prokuratur, odległych czasem o kilkaset kilometrów od miejsc zamieszkania[35].

Dodatkowo na niespotykaną wcześniej skalę zaczęto inicjować postępowania służbowe i procesy dyscyplinarne dotyczące prokuratorów ośmielających się

---

[32] Między innymi poprzez uchylenie art. 59a k. k., będącego podstawą tzw. umorzenia kompensacyjnego: „Jeżeli przed rozpoczęciem przewodu sądowego w pierwszej instancji sprawca, który nie był uprzednio skazany za przestępstwo umyślne z użyciem przemocy, pojednał się z pokrzywdzonym, w szczególności w wyniku mediacji i naprawił szkodę lub zadośćuczynił wyrządzonej krzywdzie, umarza się, na wniosek pokrzywdzonego, postępowanie karne o występek zagrożony karą nieprzekraczającą 3 lat pozbawienia wolności, a także o występek przeciwko mieniu zagrożony karą nieprzekraczającą 5 lat pozbawienia wolności, jak również o występek określony w art. 157 § 1".

[33] Nowa treść art. 330 § 2 k.p.k.

[34] *Prokuratura nie powinna być niezależna. Niezależny powinien być prokurator*, rozmowa z wiceministrem sprawiedliwości B. Święczkowskim, „Dziennik Gazeta Prawna" z 22–24.01.2016 r., s. A12, 13.

[35] Chyba nie przypadkiem dotyczyło to głównie prokuratorów, członków Stowarzyszenia Lex Super Omnia, w swej działalności często kontestujących czynności nowego kierownictwa prokuratur http://lexso.org.pl/y (dostęp: 15.09.2021 r.). Stanowisko Zarząd Stowarzyszenia Sędziów Polskich IUSTITIA: „Delegowanie prokuratorów do jednostek organizacyjnych prokuratury odległych od ich miejsc dotychczasowej służby i zamieszkania na okresy kilkumiesięczne, w dodatku z zaledwie kilkudniowym wyprzedzeniem, chociaż ma pozory legalności, w istocie jest oczywistą szykaną godzącą w podstawowe prawa człowieka. Decyzje takie nie mają żadnego racjonalnego uzasadnienia, są obliczone na wyeliminowanie osób wykazujących dbałość o niezależność prokuratury od wpływów politycznych i zastraszenie wszystkich prokuratorów. Noszą cechy kary dyscyplinarnej przewidzianej w art. 142 § 1 pkt 4 ustawy – Prawo o prokuraturze mimo nieprzeprowadzenia postępowania dyscyplinarnego, bez zachowania prawa do obrony": http://lexso.org.pl/2021/01/20/wsparcie-dla-delegowanych-prokuratorow-od-prawniczych-organizacji-pozarzadowych/ (dostęp: 10.09.2021 r.).

głośno i jawnie wypowiadać swoje zdanie i zasadnie kwestionować rozwiązania lansowane przez kierownictwo prokuratury. Wymiana składów sądów dyscyplinarnych dokonana w sposób zapewniający udział w nich w większości prokuratorów sprawujących funkcje w poszczególnych jednostkach organizacyjnych prokuratury sprawiła, że orzeczenia tych sądów, a dodatkowo także działalność rzeczników dyscyplinarnych obarczona jest dużymi wątpliwościami co do realnej niezależności osób pełniących wskazane funkcje i możliwości podejmowania przez nie decyzji wyłącznie w oparciu o gromadzony materiał dowodowy i przepisy prawa.

Prokurator Krajowy w jednym z udzielonych przez siebie wywiadów stwierdził, że w prokuraturze będzie obowiązywała zasada „kija i marchewki”[36]. Na przykład w sprawie prokurator Ewy Wrzosek z Prokuratury Rejonowej Warszawa-Mokotów prowadzono śledztwo przez Wydział Spraw Wewnętrznych Prokuratury Krajowej o przestępstwo z art. 231 k.k., gdyż zdecydowała o wszczęciu, w następstwie zawiadomienia, śledztwa w sprawie tzw. wyborów kopertowych, do których nie doszło, wobec czego wyrządzono szkodę majątkową w wielkich rozmiarach[37]. Wcześniej przymusowo ją delegowano do odległej prokuratury rejonowej.

Prokuratorzy, i to niekiedy najwyższego szczebla, dopuszczali się oczywistych błędów procesowych. Na przykład Sąd Najwyższy utrzymał wyrok wrocławskiego sądu apelacyjnego, który skazał Kamila W. na rok więzienia w zawieszeniu za obcowanie płciowe z 14-letnią krewną. – Kara jest niesprawiedliwa, ale sąd jest związany kasacją, a kasacja Prokuratora Generalnego została źle napisana – uzasadniał Sąd Najwyższy[38].

Podejmowano także postępowania kuriozalne i to czasem o wymiarze międzynarodowym[39].

Połączenie funkcji Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego w warunkach Polski okazało się zdecydowanie niekorzystne dla prokuratury i realizowanych przez nią zadań z zakresu zapewnienia bezpieczeństwa. Świadczy

---

[36] http://lexso.org.pl/2021/06/27/nowy-raport-metoda-kija-dobrozmianowy-system-nekania-niezaleznych-prokuratorow/ (dostęp: 10.09.2021 r.).

[37] https://twitter.com/e_wrzosek/status/1438774126865489924?ref_src=twsrc%5Egoogle%7Ctwcamp%5Eserp%7Ctwgr%5Etweet (dostęp: 17.09.2021 r.).

[38] https://wiadomosci.onet.pl/wroclaw/wroclaw-sad-najwyzszy-odrzucil-kasacje-zbigniewa-ziobrys-14-latki/q6hkht7 (dostęp: 18.11.2021 r.).

[39] Można tu przywołać przykład postępowania Prokuratury Okręgowej w Warszawie w Wydziale I Śledczym sygn. akt 3041-1.Ds.90.2021 z grudnia 2021 r., która chce zbadać, czy sędziowie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej nie „przekroczyli swoich uprawnień”, gdy rozpatrywali skargi przeciwko Polsce. Chodzi o orzeczenia TSUE np. w sprawie praworządności w Polsce albo w sprawie sporu z Czechami o działalność kopalni węgla „Turów”. (https://www.onet.pl/informacje/onetwiadomosci/sedziowie-z-tsue-popelnili-przestepstwo-bo-zle-ocenili-polske/k9yvlqs,79cfc278; dostęp: 17.12.2021 r.).
Także podjęcie w grudniu 2021 r. postępowania w sprawie czynności przynależnych wyłącznie Senatowi: „*Prokuratura: Jest śledztwo ws. pozostawienia bez biegu wniosku o uchylenie immunitetu T. Grodzkiemu*” (https://www.gazetaprawna.pl/wiadomosci/artykuly/8315702,prokuratura-sledztwo-pozostawienie-bez-biegu-uchylenie-immunitetu-tomasz-grodzki.html; dostęp 17 grudnia 2021 r.)

o tym m.in, fakt, że w ostatnich latach prokuratura nie podejmowała śledztw lub je umarzała w szeregu głośnych sprawach, o ile miały podtekst polityczny, zwłaszcza powiązany z ekipa rządzącą[40]. Godziło to w wyrażoną w art. 10 k.p.k. zasadę legalizmu oraz istotę służby każdego prokuratora.

Może to powodować istotne konsekwencje dla poszczególnych prokuratorów wydających lub realizujących polecenia w tym zakresie. Pamiętać należy, że zgodnie z art. 44 Konstytucji „Bieg przedawnienia w stosunku do przestępstw, nieściganych z przyczyn politycznych, popełnionych przez funkcjonariuszy publicznych lub na ich zlecenie, ulega zawieszeniu do czasu ustania tych przyczyn".

To z inicjatywy Ministra Sprawiedliwości Prokuratora Generalnego szereg prokuratorów (a więc przedstawicieli władzy wykonawczej) trafiło do nowo utworzonej Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego, mającej głównie na celu dyscyplinowanie sędziów. Izba ta, a także jej członkowie, spotkały się z ostrą krytyką, w tym pozostałych izb Sądu Najwyższego[41], Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej[42] oraz Europejskiego Trybunału Praw Człowieka[43]. Oczywiście system odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów, tak jak i innych zawodów

[40] Jako przykłady można podać głośne sprawy: z zawiadomienia NIK dotyczącą nieprawidłowości w przygotowaniu tzw. prezydenckich wyborów kopertowych; oszustwa w związku z inwestycją Srebrna Towers w Warszawie; fałszywych zeznań złożonych przez Prezesa Orlenu Daniela O.; „politycznych aktów zgonu" wystawionych w 2017 roku 11 prezydentom miast; przekroczenia uprawnień przez ministrów resortu zdrowia przy zakupie maseczek i respiratorów; spotu wyborczego PiS wyemitowano przed wyborami samorządowymi 21 października 2018 r., zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich nawołującego do nienawiści na tle różnic narodowościowych, etnicznych i wyznaniowych; zaniechania publikacji niewygodnych wyroków Trybunału Konstytucyjnego (marzec 2016 r. – luty 2017 r.); organizacji i przebiegu posiedzenia Sejmu w Sali Kolumnowej w dniu 16 grudnia 2016 r., kiedy to blokowano opozycji wejście do sali głosowań, a posłowie partii rządzące mieli sfałszować listy obecności, podpisując się już po zakończeniu posiedzenia.

[41] Uchwała składu połączonych Izb: Cywilnej, Karnej oraz Pracy i Ubezpieczeń Społecznych Sądu Najwyższego z 23 stycznia 2020 r., BSA I 4110 1/20: „Nienależyta obsada sądu w rozumieniu art. 439 § 1 pkt 2 k.p.k. albo sprzeczność składu sądu z przepisami prawa w rozumieniu art. 379 pkt 4 k.p.c. zachodzi także wtedy, gdy w składzie sądu bierze udział osoba powołana na urząd sędziego Sądu Najwyższego na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa ukształtowanej w trybie określonym przepisami ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2018 r. poz. 3)". „Punkt 1. niniejszej uchwały ma zastosowanie do orzeczeń wydanych z udziałem sędziów Izby Dyscyplinarnej utworzonej w Sądzie Najwyższym na podstawie ustawy z 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (Dz.U. z 2018 r. poz. 5 ze zm.) bez względu na datę wydania tych orzeczeń".

[42] TSUE zdecydował 8 kwietnia 2020 r., C-791/19/R, że Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższego ma całkowicie zawiesić swoją działalność i podtrzymał takie stanowisko w kolejnych orzeczeniach, m.in. wyrok z dnia 15 lipca 2021 r. w sprawę C 791/19 (W ocenie TSUE Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższego nie może być uznana za niezależny i bezstronny sąd. Przyjęcie takiej oceny Trybunał uzasadnił organizacyjną odrębnością Izby, sposobem powołania jej sędziów oraz przynależnym im dodatkowym wynagrodzeniem. Okoliczności te, zdaniem TSUE, mogą wzbudzić w przekonaniu jednostek uzasadnione wątpliwości co do niepodatności tego organu na czynniki zewnętrzne). Także postanowienie zabezpieczające z 14 lipca 2021 r. w sprawie C 204/21.

[43] Izba Dyscyplinarna nie odpowiada wymogom sądu ustanowionego ustawą, sprawa Reczkowicz przeciwko Polsce, orzeczenie z 21 lipca 2021 r., skarga nr 43447/19.

zaufania publicznego, musi istnieć, ale nie w tak wypaczonej formie, jaką reprezentuje skład i zasady funkcjonowania Izby Dyscyplinarnej.

Umożliwienie powołania przez Prokuratora Generalnego do funkcji prokuratora, w sposób uznaniowy, bez przeprowadzania konkursów i odpowiedniego sprawdzania doprowadziło do sytuacji, że prokuratorami stawały się osoby w ogóle się do tego nienadające a niekiedy nawet ośmieszające tę instytucję[44].

Standardy międzynarodowe dopuszczają możliwość podporządkowania prokuratury rządowi, ale pod pewnymi warunkami. Przede wszystkim winno być zapewnione precyzyjne prawne określenie zakresu władzy, jaką rząd posiada nad prokuraturą, a władza ta winna być sprawowana w przejrzysty sposób, zgodny z traktatami międzynarodowymi, ustawodawstwem narodowym i ogólnymi zasadami prawnymi. Udzielanie instrukcji prokuratorom winno być dokumentowane na piśmie i publikowane w odpowiedni sposób. Instrukcje dotyczące poszczególnych spraw winny być jasne i przejrzyste oraz stawały się częścią akt, aby pozostałe strony mogły się z nimi zapoznać lub zgłosić swoje uwagi. Zasadą jest pozostawienie swobody prokuratorom do przedkładania w sądzie wszelkich prawnych argumentów według własnego wyboru. Zakazane z zasady winno być wydawanie instrukcji zaniechania ścigania w poszczególnym przypadku. „W każdym przypadku prokuratorzy powinni mieć możliwość ścigania bez przeszkód urzędników publicznych z powodu popełnionych przez nich przestępstw, a w szczególności korupcji, bezprawnego użycia władzy, poważnego pogwałcenia praw człowieka i innych działań uważanych za przestępstwa zgodnie z prawem międzynarodowym”[45].

Można mieć poważne wątpliwości czy powyższe, minimalne, standardy międzynarodowe, są w Polsce przestrzegane. Całkowite podporządkowanie prokuratury rządowi, w obecnych warunkach politycznych, nie daje temu organowi możliwości pełnego udziału w zapewnieniu bezpieczeństwa państwa.

Bibliografia

Gurgul J., *Prokurator – jakim jest i jakim być powinien*, „Prokuratura i Prawo” 2005, nr 5.

Herzog A., *Komentarz do niektórych przepisów ustawy o prokuraturze* [w:] A. Herzog, *Nowelizacja ustawy o prokuraturze. Komentarz*, Warszawa 2010.

Herzog A., *Niezależność prokuratury – mit czy nadzieja?*, „Prokuratura i Prawo” 2009, nr 1.

Hofmański P., *K.p.k.: dobra zmiana bez intelektualnej refleksji*, „Dziennik Gazeta Prawna” z 2 lutego 2016 r.

[44] Warto tu przywołać przykład prokuratora Macieja W. ze Świdnicy, powołanego właśnie w ten sposób przez Prokuratora Generalnego w 2016 r., który 9 września 2021 r. paradował w biały dzień po tej miejscowości zupełnie nago (2,5 promila alkoholu w organizmie), a nawet w takim stanie wstąpił do sklepu, by zakupić piwo: https://www.rp.pl/zawody-prawnicze/art18907521-nagi-prokurator-ze-swidnicy-zostal-zawieszony (dostęp: 10.09.2021 r.).

[45] Zob. Zalecenie Rec(2000)19 Rady Europy z dnia 6 października 2000 r. dot. roli prokuratury w wymiarze sprawiedliwości w sprawach karnych; tekst polski – „Prokuratura i Prawo” 2001, nr 1, s. 129.

http://lexso.org.pl/2021/01/20/wsparcie-dla-delegowanych-prokuratorow-od-prawniczych-organizacji-pozarzadowych/ (dostęp: 10.09.2021 r.).

http://lexso.org.pl/2021/06/27/nowy-raport-metoda-kija-dobrozmianowy-system-nekania-niezaleznych-prokuratorow/ (dostęp: 10.09.2021 r.).

https://twitter.com/e_wrzosek/status/1438774126865489924?ref_src=twsrc%5Egoogle%7Ctwcamp%5Eserp%7Ctwgr%5Etweet (dostęp: 17.09.2021 r.).

https://wiadomosci.onet.pl/wroclaw/wroclaw-sad-najwyzszy-odrzucil-kasacje-zbigniewa-ziobry-ws-14-latki/q6hkht7 (dostęp: 18.11.2021 r.).

https://www.bbn.gov.pl/pl/bezpieczenstwo-narodowe/system-bezpieczenstwa-n/bezpieczenstwo-publiczn/5977,Potencjal-ochronny.html (dostęp: 10.09.2021 r.).

https://www.onet.pl/informacje/onetwiadomosci/sedziowie-z-tsue-popelnili-przestepstwo-bo-zle-ocenili-polske/k9yvlqs,79cfc278 (dostęp: 17.12.2021 r.).

https://www.rp.pl/zawody-prawnicze/art18907521-nagi-prokurator-ze-swidnicy-zostal-zawieszony (dostęp: 10.09.2021 r.).

Inny słownik języka polskiego, red. M. Bańko, t. 1, Warszawa 2000.

Jaworski S.J., *Rozważania na temat modelu prokuratury*, „Prokuratura i Prawo" 2005, nr 5.

Kiełtyka A., *Prokuratura w Polsce po 1990 r. – uwagi krytyczne* [w:] *Godność obywatela, urzędu i instytucji. Zmiany prawnoustrojowe prokuratury RP*, red. H. Zięba-Załucka, M. Kijowski, Rzeszów 2005.

Kiełtyka A., *Uwagi o funkcjonowaniu prokuratury i prokuratorskiej etyce* [w:] *Etyka, deontologia, prawo*, red. P. Steczkowski, Rzeszów 2008.

Kmiecik R., *Prokuratura w „demokratycznym państwie prawnym" (refleksje sceptyczne)*, „Prokurator" 2000, nr 1.

Kmiecik R., *Prokuratura w Konstytucji RP*, „Gazeta Sądowa" 1998, nr 12.

Kmiecik R., *Rola i zadania prokuratora w znowelizowanej procedurze karnej*, „Prok. i Pr." 2015, nr 1–2.

Prokuratura nie powinna być niezależna. Niezależny powinien być prokurator, rozmowa z wiceministrem sprawiedliwości B. Święczkowskim, „Dziennik Gazeta Prawna" z 22–24.01. 2016 r.

Prokuratura: Jest śledztwo ws. pozostawienia bez biegu wniosku o uchylenie immunitetu T. Grodzkiemu, https://www.gazetaprawna.pl/wiadomosci/artykuly/8315702,prokuratura-sledztwo-pozostawienie-bez-biegu-uchylenie-immunitetu-tomasz-grodzki.html (dostęp: 17.12.2021 r.).

Sakowicz A., *Opinia prawna z 18 stycznia 2016 r. na temat poselskiego projektu ustawy – Prawo o prokuraturze (druk nr 162 i 162A) oraz poselskiego projektu ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę o prokuraturze (druk nr 163)*, eksperta do spraw legislacji w Biurze Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu, www.sejm.gov.pl.

Stefański R.A., *Metodyka pracy prokuratora w sprawach karnych*, Warszawa 2017.

System Prawa Karnego Procesowego, t. 10, *Postępowanie przygotowawcze*, red. R.A. Stefański, Warszawa 2016.

Uzasadnienie poselskiego projektu Prawa o prokuraturze, VIII kadencja, druk sejm. nr 162, www.sejm.gov.pl.

Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw, VIII kadencja, druk sejm. nr 207

Waltoś S., *Prokuratura – jej miejsce wśród organów władzy, struktura i funkcje*, „Państwo i Prawo" 2002, z. 4.

Prawodawstwo

Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. poz. 1375 ze zm.).

Ustawa o zmianie ustawy o prokuraturze Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia oraz ustawy o Sądzie Najwyższym (Dz.U. poz. 121).

Ustawa z 11 marca 2016 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 437 ze zm.).

Ustawa z 20 lutego 2015 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2015 r., poz. 396).

Ustawa z 27 września 2013 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1247 ze zm.).

Ustawa z 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (Dz.U. z 2018 r. poz. 5 ze zm.).

Ustawa z dnia 26 stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze (Dz.U. poz. 177 ze zm.).

Ustawa z dnia 26 stycznia 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę Prawo o prokuraturze (Dz.U. poz. 178 ze zm.).

Ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2018 r., poz. 3).

Zalecenia Rec(2000)19 Rady Europy z dnia 6 października 2000 r. dot. roli prokuratury w wymiarze sprawiedliwości w sprawach karnych, https://rm.coe.int/09000016805b049c (dostęp: 15.09.2021 r.).

Zalecenie Rec(2000)19 Rady Europy z dnia 6 października 2000 r. dot. roli prokuratury w wymiarze sprawiedliwości w sprawach karnych; tekst polski „Prokuratura i Prawo" 2001, nr 1.

Orzecznictwo

Wyrok TK z dnia 8 maja 2012 r., K 7/10 (Dz.U. poz. 562).

ZADANIA ORGANÓW ŚCIGANIA W ZWALCZANIU PRZESTĘPSTW PRZECIWKO BEZPIECZEŃSTWU PUBLICZNEMU

Bogusław OLEWIŃSKI[1]

Pojęcie i zagrożenia bezpieczeństwa publicznego

Od najdawniejszych czasów bezpieczeństwo publiczne urasta do najważniejszych problemów społecznych. Wydaje się, że zapewnienie bezpieczeństwa publicznego danej społeczności stanowi podstawowy warunek duchowego i materialnego rozwoju całej grupy zorganizowanej w państwo i żyjących w tym państwie jednostek ludzkich. Zapewnienie bezpieczeństwa oraz spokoju i porządku publicznego należy do zadań wielu organów administracji publicznej, zarówno z systemu administracji rządowej, jak i samorządowej. Cześć z nich odgrywa jednak w tym zakresie rolę podstawową; są one bowiem specjalnie powołane do realizacji zadań z dziedziny bezpieczeństwa i porządku publicznego[2].

Współczesne zagrożenia bezpieczeństwa publicznego mają głównie „cywilizacyjny" charakter. Są one przede wszystkim wytworem działalności człowieka[3].

Bezpieczeństwo to termin odzwierciedlający brak zagrożeń i jego poczucia przez człowieka. Bezpieczeństwo to również zdolność narodu do ochrony jego wewnętrznych wartości przed zewnętrznymi zagrożeniami. W bezpośrednim związku z bezpieczeństwem mamy do czynienia z zagrożeniami, czyli sytuacjami, w których istnieje prawdopodobieństwo wystąpienia stanu niebezpiecznego dla człowieka[4].

Gdy chodzi o bezpieczeństwo publiczne, to na pierwszy plan wysuwa się element zagrożenia przed bezprawnymi zamachami naruszającymi określone dobra (jak życie, zdrowie, mienie), a ścisłej mówiąc – jego brak. Można uznać, że oznacza taki stan, w którym ogółowi obywateli, jak również innym podmiotom, w tym państwu i instytucjom publicznym, nie zagraża żadne niebezpieczeństwo oraz zakłócenie normalnego toku życia społecznego i funkcjonowania organizacji państwowej i realizacji jej interesów, umożliwiający normalny, swobodny jej rozwój.

---

[1] Mgr Bogusław Olewiński, Politechnika Rzeszowska, Wydział Zarządzania, Zakład Prawa i Administracji. ORCID: 0000-0001-8803-7040.

[2] S. Pikulski, *Podstawowe zagadnienia bezpieczeństwa publicznego*, Szczytno 2002.

[3] A. Kiepas, *Moralne wyzwania nauki i techniki*, Katowice–Warszawa 1992.

[4] J. Kunikowski, *Bezpieczeństwo i zagrożenia współczesnego człowieka* [w:] *Bezpieczeństwo człowieka a proces transformacji systemowej,* red. J. Dębowski, E. Jarmoch, A. Świderski, Siedlce 2006.

Formalną gwarancją uzyskania tego stanu są właściwe normy prawne, gwarancją zaś instytucjonalną – kompetentne organy państwa.

Bezpieczeństwo publiczne jest wartością konstytucyjną uzasadniającą ustanowenie ograniczeń z zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw, obok porządku publicznego, ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej[5].

Zagrożenie bezpieczeństwa publicznego skierowane jest przede wszystkim przeciwko państwu, jego celom, interesom oraz ustrojowi społeczno-politycznemu i ekonomicznemu. Oznacza to, że może ono negatywnie oddziaływać na warunki życia zbiorowego, czy też pojedyncze jednostki. W tym wypadku obojętne jest źródło tego niebezpieczeństwa jak i to, czy spowodowane jest działaniem, czy też przez zaniechanie działania. Niebezpieczeństwo nie jest stanem stabilnym. Jest to ustawicznie zmieniający się proces oraz nieodłączny składnik życia ludzkiego. Nie jest możliwe całkowite wyeliminowanie sytuacji, które stwarzają zagrożenia[6].

Zagrożenia bezpieczeństwa publicznego, ze względu na źródło i sposób powstawania można podzielić na:

- zagrożenia spowodowane przez siły natury;
- powstałe w wyniku działalności człowieka.

Siły natury (żywioły) mogą powodować pożary, powodzie, osuwiska ziemi, anomalie pogodowe, które mogą z kolei prowadzić do katastrofy ekologicznej.

Zagrożeniami bezpieczeństwa publicznego w wyniku bezpośredniej działalności ludzi mogą być akty terroryzmu, konflikty zbrojne lub nawet wojna[7].

Ogromnym zagrożeniem współczesnych czasów jest przestępczość w szerokim tego słowa znaczeniu. W zakresie: handlu narkotykami, handlu ludźmi, prostytucji, nielegalnego przemytu emigrantów (w tym dostarczanie kobiet do agencji towarzyskich). Przestępstw gospodarczych takich jak prowadzenie nielegalnej działalności gospodarczej, fałszowanie walut, wyłudzenia kredytów, zwrotu należności prawnopublicznych, dotacji czy też odszkodowań z ubezpieczenia, pranie brudnych pieniędzy oraz tzw. cyberprzestępczość[8].

Wybrane przestępstwa przeciwko porządkowi publicznemu (wg systematyki kodeksu karnego)[9]:

- Wzięcie zakładnika – art. 252 k.k.
- Czynny udział w zbiegowisku – art. 254 k.k.
- Zamach na urządzenia infrastruktury – art. 254a k.k.

---

[5] Art. 31 ust. 3 – ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 roku – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. nr 78, poz. 483 ze zm.).

[6] R. Zięba, *Pojęcie i istota bezpieczeństwa w stosunkach międzynarodowych. Sprawy międzynarodowe*, Warszawa 1989.

[7] J. Święcicki, *Ogólne zasady przygotowania sił i środków cywilnej służby zdrowia do ratowania zdrowia i życia ludzi w sytuacjach nadzwyczajnych i w czasie wojny,* Warszawa 2002.

[8] B. Bronisławska, *Współczesne zagrożenia dla bezpieczeństwa publicznego*, „Zeszyty Naukowe WSEI w Lublinie", seria: Administracja, 2(2012).

[9] Rozdział XXXII – ustawa z dnia 6 czerwca 1997 roku – Kodeks karny (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 1444).

- Publiczne nawoływanie do popełnienia występku lub przestępstwa skarbowego – art. 255 k.k.
- Rozpowszechnianie treści mogących ułatwić popełnienie przestępstwa o charakterze terrorystycznym – art. 255a k.k.
- Propagowanie faszyzmu lub innego ustroju totalitarnego – art. 256 k.k.
- Napaść z powodu ksenofobii, rasizmu lub nietolerancji religijnej – art. 257 k.k.
- Przestępczość zorganizowana. Udział w zorganizowanej grupie przestępczej – art. 258 k.k.
- Przekraczanie granicy RP w celu popełnienia przestępstwa o charakterze terrorystycznym – art. 259a k.k.
- Zakłócenie przebiegu zgromadzenia – art. 260 k.k.
- Znieważenie pomnika – art. 261 k.k.
- Wyrób i handel bronią bez zezwolenia – art. 263 k.k.
- Nielegalne przekroczenie granicy – 264 k.k.
- Umożliwienie nielegalnego pobytu na terytorium RP – art. 264a k.k.

To tylko niektóre przestępstwa mogące godzić w bezpieczeństwo publiczne. Można jednak uznać, że prawie każdy czyn zabroniony, niezależnie od tego, jakie dobro narusza, może być wymierzony w bezpieczeństwo publiczne, jeżeli stwarza realne lub potencjalne jego zagrożenie. Zatem są nimi nie tylko wskazane przestępstwa określone w rozdziale XXXII kodeksu karnego, ale również inne zachowania lub zaniechania penalizowane w tej ustawie karnej i innych. Przykładem może być występek polegający na naruszeniu zasad bezpieczeństwa w ruchu lądowym, wodnym lub powietrznym i narażenie lub spowodowanie określonego skutku, które wedle systematyki kodeksowej klasyfikowany jest jako czyn popełniony przeciwko bezpieczeństwu w komunikacji, zaś niewątpliwie może również stwarzać zagrożenie ogólnie rozumianego bezpieczeństwa publicznego.

Zadania organów ścigania w zakresie zwalczania przestępstw przeciwko bezpieczeństwu publicznemu można podzielić na dwie grupy:

- zadania w zakresie rozpoznawania, zapobiegania i zwalczania zagrożeń godzących w bezpieczeństwo publiczne oraz wykrywanie przestępstw (Policja, ABW i inne służby);
- zadania w zakresie ścigania przestępstw przeciwko bezpieczeństwu publicznemu, stosowania represji karnej (prokuratura, Policja, ABW i inne służby).

Struktura przestępczości w 2020 roku

W Polsce w 2020 roku popełniono 786 302 przestępstwa, czyli o 36 475 mniej niż w roku 2019, a ich wykrywalność wyniosła 73,9%. O 21% spadła liczba bójek i pobić. W 2019 roku odnotowano ich 4066, zaś w ubiegłym – 3229.

Wysoki spadek zanotowano w kategorii: rozboje, wymuszenia i kradzieże rozbójnicze – z 6473 zdarzeń do 5293 (mniej o 18,2%). Dalsze spadki zarejestrowano także w kategoriach przestępstw uciążliwych – w roku 2019 zgłoszono 106 682 kradzieże mienia, zaś w roku 2020 – 101 296 (wykrywalność 3,2%).

Kradzieże z włamaniem, których w 2020 roku odnotowano o 3109 więcej w skali całego kraju niż w 2019 roku (71392). Również o 3%. Wzrosła liczba skradzionych samochodów (8856).

Więcej było zabójstw – 656, czyli o 125 więcej niż w 2019 roku oraz przestępstw gospodarczych – stwierdzono wzrost o 9427 zdarzeń[10].

Organy uprawnione do zwalczania przestępstw przeciwko bezpieczeństwu publicznemu to przede wszystkim prokuratura, Policja oraz Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego, której ustawodawca przyznał dodatkowe uprawnienia związane ze zwalczaniem terroryzmu.

Prokuratura – wykonuje zadania w zakresie ścigania przestępstw oraz stoi na straży praworządności[11]. Prokuraturę stanowią:

- Prokurator Generalny – jest naczelnym organem prokuratury. Urząd Prokuratora Generalnego sprawuje Minister Sprawiedliwości;
- Prokurator Krajowy;
- pozostali zastępcy Prokuratora Generalnego oraz;
- prokuratorzy powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury (prokuratorami powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury są prokuratorzy Prokuratury Krajowej, prokuratur regionalnych, prokuratur okręgowych i prokuratur rejonowych).

Do wybranych zadań prokuratury mogących mieć związek ze zwalczaniem przestępstw przeciwko bezpieczeństwu publicznemu należy prowadzenie lub nadzorowanie postępowania przygotowawczego w sprawach karnych oraz sprawowanie funkcji oskarżyciela publicznego przed sądami.

Postępowania przygotowawcze mogą być prowadzone w dwóch formach:

1. śledztwo, które wszczyna i prowadzi prokurator, w sprawach należących do właściwości sądów okręgowych i o inne poważne przestępstwa[12]:
   - śledztwo własne (prokurator osobiście wykonuje wszystkie czynności procesowe),
   - śledztwo powierzone w całości innemu organowi uprawnionemu (Policji, ABW, CBA i innemu organowi),
   - śledztwo powierzone w części (prokurator powierza Policji lub innemu organowi, np. ABW, CBA dokonanie poszczególnych czynności śledczych).

[10] https://isp.policja.pl
[11] Ustawa z dnia 28 stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r., poz. 66).
[12] Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 roku – Kodeks postępowania karnego (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r., poz. 534).

2. dochodzenie wszczyna i prowadzi Policja lub inny organ uprawniony pod nadzorem prokuratora (mniej sformalizowana forma postępowania przygotowawczego) w sprawach należących do właściwości sądów rejonowych, z wyjątkami.

Do innych uprawnień prokuratury mogących mieć związek ze zwalczaniem przestępstw przeciwko bezpieczeństwu publicznemu można zaliczyć:

- prowadzenie badań w zakresie problematyki przestępczości oraz jej zwalczania i zapobiegania;
- gromadzenie, przetwarzanie i analizowanie w systemach informatycznych danych, w tym danych osobowych, pochodzących z prowadzonych lub nadzorowanych na podstawie ustawy postępowań oraz z udziału w postępowaniu sądowym, administracyjnym, w sprawach o wykroczenia lub innych postępowaniach przewidzianych przez ustawę, przekazywanie danych i wyników analiz właściwym organom, w tym organom innego państwa, jeżeli przewiduje to ustawa lub umowa międzynarodowa ratyfikowana przez Rzeczpospolitą Polską;
- koordynowanie działalności w zakresie ścigania przestępstw lub przestępstw skarbowych, prowadzonej przez inne organy państwowe;
- współdziałanie z organami państwowymi, państwowymi jednostkami organizacyjnymi i organizacjami społecznymi w zapobieganiu przestępczości i innym naruszeniom prawa;

Kolejnym organem uprawnionym do zwalczania czynów godzących w bezpieczeństwo publiczne jest Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego, która jest służbą specjalną, właściwą w sprawach ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego państwa i jego porządku konstytucyjnego[13].

Szef Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego jest centralnym organem administracji rządowej, działającym odpowiednio przy pomocy ABW, będącym urzędem administracji rządowej. Szef ABW i podlega bezpośrednio Prezesowi Rady Ministrów. Jego działalność podlega kontroli Sejmu.

Do zadań ABW należy m.in.:

- rozpoznawanie, zapobieganie i zwalczanie zagrożeń godzących w bezpieczeństwo wewnętrzne państwa oraz jego porządek konstytucyjny, a w szczególności w suwerenność i międzynarodową pozycję, niepodległość i nienaruszalność jego terytorium, a także obronność państwa;
- rozpoznawanie, zapobieganie i wykrywanie przestępstw:
  - szpiegostwa, terroryzmu, bezprawnego ujawnienia lub wykorzystania informacji niejawnych i innych przestępstw godzących w bezpieczeństwo państwa,
  - godzących w podstawy ekonomiczne państwa,

[13] Ustawa z dnia 24 maja 2002 roku o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 27).

- korupcji osób pełniących funkcje publiczne, o których mowa w art. 1 i 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (Dz.U. z 2017 r., poz. 1393 oraz z Dz.U. 2019 r. poz. 371 i 492), jeśli może to godzić w bezpieczeństwo państwa,
- w zakresie produkcji i obrotu towarami, technologiami i usługami o znaczeniu strategicznym dla bezpieczeństwa państwa,
- nielegalnego wytwarzania, posiadania i obrotu bronią, amunicją i materiałami wybuchowymi, bronią masowej zagłady oraz środkami odurzającymi i substancjami psychotropowymi, w obrocie międzynarodowym,
- przeciwko wymiarowi sprawiedliwości, jeżeli pozostają w związku z przestępstwami wymienionymi wyżej,

oraz ściganie ich sprawców;

- rozpoznawanie, zapobieganie i wykrywanie zagrożeń godzących w bezpieczeństwo, istotnych z punktu widzenia ciągłości funkcjonowania państwa systemów teleinformatycznych organów administracji publicznej lub systemu sieci teleinformatycznych objętych jednolitym wykazem obiektów, instalacji, urządzeń i usług wchodzących w skład infrastruktury krytycznej, a także systemów teleinformatycznych właścicieli i posiadaczy obiektów, instalacji lub urządzeń infrastruktury krytycznej, o których mowa w art. 5b ust. 7 pkt 1 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. z 2019 r., poz. 1398);
- uzyskiwanie, analizowanie, przetwarzanie i przekazywanie właściwym organom informacji mogących mieć istotne znaczenie dla ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego państwa i jego porządku konstytucyjnego.

Ponadto ABW posiada uprawnienie do wszczynania i prowadzenia postępowania przygotowawczego, w tym wykonywania czynności na polecenie sądu lub prokuratora w zakresie określonym w kodeksie postępowania karnego oraz kodeksie karnym wykonawczym. Nadmienić należy, że funkcjonariusze ABW wykonują czynności tylko w zakresie właściwości tej Agencji i w tym zakresie przysługują im uprawnienia procesowe Policji, wynikające z przepisów kodeksu postępowania karnego.

ABW posiada również uprawnienie do realizacji czynności operacyjno-rozpoznawczych. Jedną z metod jest kontrola operacyjna, która prowadzona jest niejawnie i polega na:

- uzyskiwaniu i utrwalaniu treści rozmów prowadzonych przy użyciu środków technicznych, w tym za pomocą sieci telekomunikacyjnych;
- uzyskiwaniu i utrwalaniu obrazu lub dźwięku osób z pomieszczeń, środków transportu lub miejsc innych niż miejsca publiczne;
- uzyskiwaniu i utrwalaniu treści korespondencji, w tym korespondencji prowadzonej za pomocą środków komunikacji elektronicznej;

- uzyskiwaniu i utrwalaniu danych zawartych w informatycznych nośnikach danych, telekomunikacyjnych urządzeniach końcowych, systemach informatycznych i teleinformatycznych;
- uzyskiwaniu dostępu i kontroli zawartości przesyłek[14].

Policja jest umundurowaną i uzbrojoną formacją przeznaczoną do ochrony bezpieczeństwa ludzi oraz do utrzymywania bezpieczeństwa i porządku publicznego[15]. Podstawowe zadania Policji:

- ochrona życia i zdrowia ludzi oraz mienia przed bezprawnymi zamachami naruszającymi te dobra;
- ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego, w tym zapewnienie spokoju w miejscach publicznych oraz środkach publicznego transportu i komunikacji publicznej, w ruchu drogowym i na wodach przeznaczonych do powszechnego korzystania;
- zapobieganie popełnianiu przestępstw i wykroczeń oraz współdziałanie w tym zakresie z organami państwowymi, samorządowymi i organizacjami społecznymi;
- wykrywanie przestępstw i wykroczeń oraz ściganie ich sprawców;
- prowadzenie zbiorów danych zawierających informacje gromadzone przez uprawnione organy o odciskach linii papilarnych osób, niezidentyfikowanych śladach linii papilarnych z miejsc przestępstw oraz wynikach analizy DNA.

Centralnym organem administracji rządowej, właściwym w sprawach ochrony bezpieczeństwa ludzi oraz utrzymania bezpieczeństwa i porządku publicznego, jest Komendant Główny Policji, podległy ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych, który jest przełożonym wszystkich funkcjonariuszy Policji. Komendanta Głównego Policji powołuje i odwołuje Prezes Rady Ministrów na wniosek ministra właściwego do spraw wewnętrznych. Zastępców Komendanta Głównego Policji, w tym I Zastępcę, powołuje i odwołuje minister właściwy do spraw wewnętrznych na wniosek Komendanta Głównego Policji.

Komendanta Wojewódzkiego Policji powołuje i odwołuje minister właściwy do spraw wewnętrznych na wniosek Komendanta Głównego Policji złożony po zasięgnięciu opinii wojewody. Komendanta Stołecznego Policji powołuje i odwołuje minister właściwy do spraw wewnętrznych na wniosek Komendanta Głównego Policji złożony po zasięgnięciu opinii wojewody oraz opinii Prezydenta m.st. Warszawy. Komendanta Powiatowego (miejskiego) Policji powołuje i odwołuje komendant wojewódzki Policji, po zasięgnięciu opinii starosty. Komendanta Komisariatu Policji powołuje i odwołuje komendant powiatowy (miejski) Policji po zasięgnięciu opinii właściwego terytorialnie wójta (burmistrza lub prezydenta miasta) lub wójtów.

---

[14] Art. 27 ust. 1 i inne ustawy z dnia 24 maja 2002 roku o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 27).

[15] Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 roku o Policji (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r., poz. 1882).

Policja wykonuje czynności: operacyjno-rozpoznawcze, dochodzeniowo-śledcze i administracyjno-porządkowe w celu rozpoznawania oraz wykrywania przestępstw i wykroczeń oraz zapobiegania im, poszukiwania osób ukrywających się przed organami ścigania lub wymiaru sprawiedliwości, poszukiwania osób, które należy odnaleźć w celu zapewnienia ochrony ich życia, zdrowia lub wolności. Wykonuje też czynności na polecenie sądu, prokuratora, organów administracji państwowej i samorządu terytorialnego.

Szczególne zadania i uprawnienia organów ścigania w zakresie zwalczania terroryzmu

Terroryzm, którego skutkiem mogą być zarówno choroby zakaźne, powodzie, skażenia środowiska, jak również zniszczenia obiektów budowlanych oraz urządzeń technicznych – jest jednym z najbardziej spektakularnych zagrożeń współczesnych państw. Miejsca szczególnie podatne na działania terrorystyczne stanowią urządzenia i obiekty infrastruktury gospodarczej, przemysłowej, kulturalnej i komunalnej. Jest to „forma przemocy polegająca na przemyślanej akcji wymuszenia lub zastraszenia rządów lub określonych grup społecznych w celach politycznych, ekonomicznych lub innych[16].

Przestępstwem o charakterze terrorystycznym jest czyn zabroniony zagrożony karą pozbawienia wolności, której górna granica wynosi co najmniej 5 lat, popełniony w celu poważnego zastraszenia wielu osób, zmuszenia organu władzy publicznej Rzeczypospolitej Polskiej lub innego państwa albo organu organizacji międzynarodowej do podjęcia lub zaniechania określonych czynności lub wywołania poważnych zakłóceń w ustroju lub gospodarce Rzeczypospolitej Polskiej, innego państwa lub organizacji międzynarodowej, a także groźba popełnienia takiego czynu[17].

Jako działania antyterrorystyczne określamy działania organów administracji publicznej polegające na zapobieganiu zdarzeniom o charakterze terrorystycznym, przygotowaniu do przejmowania nad nimi kontroli w drodze zaplanowanych przedsięwzięć, reagowaniu w przypadku wystąpienia takich zdarzeń oraz usuwaniu ich skutków, w tym odtwarzaniu zasobów przeznaczonych do reagowania na nie. Z kolei działania kontrterrorystyczne to działania wobec sprawców, osób przygotowujących lub pomagających w dokonaniu przestępstwa o charakterze terrorystycznym, prowadzone w celu wyeliminowania bezpośredniego zagrożenia życia, zdrowia lub wolności osób lub mienia przy wykorzystaniu specjalistycznych sił i środków oraz specjalistycznej taktyki działania[18].

---

[16] K. Kozłowski, *Terroryzm jako zagrożenie państwa* [w:] *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa*, red. S. Sulowski, M. Brzeziński, Warszawa 2009.

[17] Art. 115 § 20 – ustawa z dnia 6 czerwca 1997 roku – Kodeks karny (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 1444).

[18] Ustawa z dnia 10 czerwca 2016 r. o działaniach antyterrorystycznych (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r., poz. 796).

Jak już wspomniano, ustawodawca przyznał Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego specjalne uprawnienia związane ze zwalczaniem terroryzmu. To właśnie Szef ABW odpowiada za zapobieganie zdarzeniom o charakterze terrorystycznym. Z kolei minister właściwy do spraw wewnętrznych odpowiada za przygotowanie do przejmowania kontroli nad zdarzeniami o charakterze terrorystycznym w drodze zaplanowanych przedsięwzięć, reagowanie w przypadku wystąpienia takich zdarzeń oraz odtwarzanie zasobów przeznaczonych do reagowania na te zdarzenia.

Do działań ABW zapobiegających zdarzeniom o charakterze terrorystycznym należą:

- gromadzenie, przetwarzanie i analizowanie informacji o zdarzeniach o charakterze terrorystycznym oraz o osobach podejrzanych o działania terrorystyczne (w celu realizacji tego zadania Szef ABW koordynuje czynności analityczno-informacyjne podejmowane przez służby specjalne oraz wymianę informacji przekazywanych przez Policję, Straż Graniczną, Straż Marszałkowską, Służbę Ochrony Państwa, Państwową Straż Pożarną, Generalnego Inspektora Informacji Finansowej, Krajową Administrację Skarbową, Żandarmerię Wojskową i Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, dotyczących zdarzeń o charakterze terrorystycznym oraz danych o osobach podejmujących działalność na rzecz organizacji terrorystycznych, przez ich gromadzenie, przetwarzanie i analizowanie);
- prowadzenie wykazu zawierającego informacje o:
  - osobach podejmujących działalność na rzecz organizacji terrorystycznych lub organizacji związanych z działalnością terrorystyczną lub członkach tych organizacji;
  - poszukiwanych osobach prowadzących działalność terrorystyczną lub osobach podejrzewanych o popełnienie przestępstw o charakterze terrorystycznym, wobec których w Rzeczypospolitej Polskiej zostało wydane zarządzenie o zatrzymaniu, poszukiwaniu lub postanowienie o poszukiwaniu listem gończym, a także poszukiwanych na podstawie europejskiego nakazu aresztowania;
  - osobach, wobec których istnieje uzasadnione podejrzenie, że mogą prowadzić działania zmierzające do popełnienia przestępstwa o charakterze terrorystycznym, w tym o osobach stanowiących zagrożenie bezpieczeństwa lotnictwa cywilnego;
  - osobach uczestniczących w szkoleniach terrorystycznych lub podejmujących podróż w celu popełnienia przestępstwa o charakterze terrorystycznym;
- koordynacja czynności operacyjno-rozpoznawcze podejmowane przez służby specjalne, o których mowa w art. 11 ustawy z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (ABW, AW, Służba Kontrwywiadu Wojskowego, Służba Wywiadu Wojskowego

i Centralne Biuro Antykorupcyjne) przez Policję, Straż Graniczną, Krajową Administrację Skarbową i Żandarmerię Wojskową dotyczące zdarzeń o charakterze terrorystycznym;

- niejawne prowadzenie działań wobec cudzoziemców – w celu rozpoznawania, zapobiegania lub zwalczania przestępstw o charakterze terrorystycznym Szef ABW może zarządzić wobec osoby niebędącej obywatelem Rzeczypospolitej Polskiej, w stosunku do której istnieje obawa co do możliwości prowadzenia przez nią działalności terrorystycznej, na okres nie dłuższy niż 3 miesiące, niejawne prowadzenie czynności polegających na:
  - uzyskiwaniu i utrwalaniu treści rozmów prowadzonych przy użyciu środków technicznych, w tym za pomocą sieci telekomunikacyjnych;
  - uzyskiwaniu i utrwalaniu obrazu lub dźwięku osób z pomieszczeń, środków transportu lub miejsc innych niż miejsca publiczne;
  - uzyskiwaniu i utrwalaniu treści korespondencji, w tym korespondencji prowadzonej za pomocą środków komunikacji elektronicznej;
  - uzyskiwaniu i utrwalaniu danych zawartych na informatycznych nośnikach danych, telekomunikacyjnych urządzeniach końcowych, systemach informatycznych i teleinformatycznych;
  - uzyskiwaniu dostępu i kontroli zawartości przesyłek;
- uprawnienie do pobierania obrazu linii papilarnych, utrwalania wizerunku twarzy, pobierania materiału DNA osoby niebędącej obywatelem Rzeczypospolitej Polskiej, w przypadku gdy:
  - istnieje wątpliwość co do tożsamości osoby lub
  - istnieje podejrzenie nielegalnego przekroczenia granicy Rzeczypospolitej Polskiej albo wątpliwość co do deklarowanego celu pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, lub
  - istnieje podejrzenie co do zamiaru nielegalnego przebywania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, lub
  - istnieje podejrzenie związku osoby ze zdarzeniem o charakterze terrorystycznym, lub
  - osoba mogła uczestniczyć w szkoleniu terrorystycznym;
- dostęp do danych zgromadzonych w rejestrach publicznych i ewidencjach:
  - służb specjalnych,
  - ministrów kierujących działami administracji rządowej,
  - Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców,
  - Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej,
  - Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego,
  - Prezesa Państwowej Agencji Atomistyki,
  - Zakładu Ubezpieczeń Społecznych,
  - Prezesa Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego,
  - Komisji Nadzoru Finansowego,
  - Głównego Geodety Kraju,

– jednostek samorządu terytorialnego,
– Prokuratora Generalnego

oraz jednostek organizacyjnych im podległych lub nadzorowanych,

- dostęp do obrazu zdarzeń rejestrowanego przez urządzenia rejestrujące obraz umieszczone w obiektach użyteczności publicznej, przy drogach publicznych i innych miejscach publicznych oraz otrzymywać nieodpłatnie kopię zarejestrowanego zapisu tego obrazu;
- ocena bezpieczeństwa systemów teleinformatycznych organów administracji publicznej lub sieci teleinformatycznych objętych jednolitym wykazem obiektów, instalacji, urządzeń i usług wchodzących w skład infrastruktury krytycznej;
- żądanie informacji o budowie, funkcjonowaniu oraz zasadach eksploatacji systemów teleinformatycznych – obejmujących hasła komputerowe, kody dostępu i inne dane umożliwiające dostęp do systemu oraz ich używanie, w celu zapobiegania, reagowania na zdarzenia o charakterze terrorystycznym;
- blokada dostępności w systemie teleinformatycznym określonych danych informatycznych lub usług teleinformatycznych mających związek ze zdarzeniem o charakterze terrorystycznym. Blokadę zatwierdza sąd, na pisemny wniosek Szefa ABW, złożony po uzyskaniu pisemnej zgody Prokuratora Generalnego;
- prowadzenie rejestru zdarzeń naruszających bezpieczeństwo systemów teleinformatycznych;
- analiza zdarzeń naruszających bezpieczeństwo systemów teleinformatycznych i wydaje podmiotom, o których mowa wyżej rekomendacje zmierzające do podniesienia poziomu bezpieczeństwa systemów teleinformatycznych w celu zapewnienia ich integralności, poufności, rozliczalności i dostępności.

Przywołana ustawa z dnia 10 czerwca 2016 roku o działaniach antyterrorystycznych zawiera szczególne przepisy związane z zagrożeniami terrorystycznymi dotyczące postępowania przygotowawczego.

W przypadku podejrzenia lub usiłowania popełnienia albo przygotowania przestępstwa o charakterze terrorystycznym, w celu wykrycia lub zatrzymania albo przymusowego doprowadzenia osoby podejrzewanej, a także w celu znalezienia rzeczy mogących stanowić dowód w sprawie lub podlegających zajęciu w postępowaniu karnym, prokurator może postanowić o przeprowadzeniu przeszukania pomieszczeń i innych miejsc znajdujących się na wskazanym w postanowieniu obszarze oraz zatrzymaniu osoby podejrzewanej, jeżeli istnieją uzasadnione podstawy do przypuszczenia, że osoba podejrzewana lub wymienione rzeczy na tym obszarze się znajdują. Przeszukania i zatrzymania można dokonać o każdej porze doby.

W przypadku podejrzenia popełnienia przestępstwa o charakterze terrorystycznym, jeżeli wymaga tego dobro postępowania przygotowawczego, prokurator może wydać postanowienie o przedstawieniu zarzutów można sporządzić na podstawie informacji uzyskanych w wyniku czynności operacyjno-rozpoznawczych, w tym czynności działań prowadzonych wobec cudzoziemców.

W takim przypadku, sąd, na wniosek prokuratora, może zastosować tymczasowe aresztowanie na okres nieprzekraczający 14 dni. Samoistną przesłanką zastosowania tymczasowego aresztowania jest uprawdopodobnienie popełnienia, usiłowania lub przygotowania do popełnienia przestępstwa o charakterze terrorystycznym[19]. Tymczasowe aresztowanie można przedłużyć na zasadach ogólnych (art. 263 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego).

Podsumowanie

Bezpieczeństwo publiczne jest brakiem jakichkolwiek niebezpieczeństw w życiu wspólnoty ludzi. Obejmuje sferę życia człowieka, społeczeństwa, państwa, jego organów, instytucji publicznych i organizacji społecznych.

Wobec powyższego instytucje państwowe, a w szczególności organy ścigania powinny być przygotowane i działać profesjonalnie, aby zapobiegać zagrożeniom, a także w razie ich zaistnienia powinny podjąć działania prewencyjne i represyjne. Formalną gwarancją utrzymania tego stanu są również właściwe normy prawne. Obowiązujące przepisy – jak się wydaje – przyznają organom ścigania niezbędne narzędzia prawne do zwalczania przestępstw przeciwko bezpieczeństwu publicznemu i wystarczające do realizacji zadań w tym zakresie. Jakkolwiek niektóre z tych uprawnień mogą stanowić istotną ingerencję w sferę konstytucyjnych praw i wolności, to nadrzędnym ich celem jest zapewnienie normalnego toku życia społecznego i funkcjonowania organizacji państwowej i realizacji jej oraz obywateli interesów.

Bibliografia

Bronisławska B., *Współczesne zagrożenia dla bezpieczeństwa publicznego*, „Zeszyty Naukowe WSEI w Lublinie", seria: Administracja, 2(2012).

https://isp.policja.pl

Kiepas A., *Moralne wyzwania nauki i techniki*, Katowice–Warszawa 1992.

Kozłowski K., *Terroryzm jako zagrożenie państwa* [w:] *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa*, red. S. Sulowski, M. Brzeziński, Warszawa 2009.

Kunikowski J., *Bezpieczeństwo i zagrożenia współczesnego człowieka* [w:] *Bezpieczeństwo człowieka a proces transformacji systemowej,* red. J. Dębowski, E. Jarmoch, A. Świderski, Siedlce 2006.

Pikulski S., *Podstawowe zagadnienia bezpieczeństwa publicznego*, Szczytno 2002.

Święcicki J., *Ogólne zasady przygotowania sił i środków cywilnej służby zdrowia do ratowania zdrowia i życia ludzi w sytuacjach nadzwyczajnych i w czasie wojny,* Warszawa 2002.

[19] Ustawa z dnia 10 czerwca 2016 r. o działaniach antyterrorystycznych.

Zięba R., *Pojęcie i istota bezpieczeństwa w stosunkach międzynarodowych. Sprawy międzynarodowe*, Warszawa 1989.

Prawodawstwo

Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 roku o Policji (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r., poz. 1882).

Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 roku – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. nr 78, poz. 483 ze zm.).

ustawa z dnia 6 czerwca 1997 roku – Kodeks karny (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 1444).

Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 roku – Kodeks postępowania karnego (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r., poz. 534).

Ustawa z dnia 24 maja 2002 roku o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 27).

Ustawa z dnia 28 stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r., poz. 66).

Ustawa z dnia 10 czerwca 2016 r. o działaniach antyterrorystycznych (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r., poz. 796).

DZIAŁALNOŚĆ INSTYTUCJI RZĄDOWYCH, SAMORZĄDOWYCH ORAZ OŚRODKÓW I STOWARZYSZEŃ W WALCE Z PRZESTĘPSTWEM ZNĘCANIA SIĘ

Anna FRĄCZ[1]

Znęcanie sprowadza się do umyślnego sprawiania „ofierze" bólu fizycznego lub psychicznego. Do czynności znęcania się można zaliczyć m.in. akty bicia, szarpania, głodzenia, wyrywania włosów, czy nawet w niektórych przypadkach przypalania papierosami lub wyrzucania z domu. Ponadto w aspekcie psychicznym aktem znęcania się będzie publiczne upokarzanie, awanturowanie się, niszczenie przedmiotów ofiary lub stosowanie gróźb. Mówiąc o przestępstwie z art. 207 kodeksu karnego należy zwrócić uwagę, że czyny zabronione muszą być popełniane wielokrotnie (nie może być to czynność jednorazowa). Ważną rolę w walce z tym przestępstwem odgrywają instytucje rządowe i samorządowe. Pomagają one zarówno w zwalczaniu przestępstw znęcania się, jak i zapobieganiu powstawania nowych.

Policja

Zwalczanie przestępczości jest jednym z zadań Policji, która ma nałożone na siebie pewne zadania i obowiązki, z których musi się wywiązać. Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji[2] mówi, że formacja ta jest przeznaczona do ochrony bezpieczeństwa ludzi oraz bezpieczeństwa i porządku publicznego[3]. Natomiast podstawowymi zadaniami tej jednostki jest ochrona życia, zdrowia ludzi oraz wykrywanie przestępstw i wykroczeń, także ściganie ich sprawców. Policja we współpracy z samorządami, organizacjami pozarządowymi organizuje spotkania mające na celu eliminacje zjawisk kryminogennych[4]. Zarówno sądy, prokuratury, jak i Policja odgrywają bardzo ważną rolę w zwalczaniu zjawiska znęcania się.

Do takich spotkań, działań profilaktycznych zalicza się spotkania w przedszkolach lub w szkołach. Ważne jest, aby od najmłodszych lat oswajać dzieci z wizerunkiem Policji oraz funkcjonariuszy po to, by nie miały one obaw zgłaszania problemów i potrzeby pomocy. Wiele dzieci jest straszonych Policją przez

---

[1] Mgr Anna Frącz, absolwentka Wydziału Zarządzania Politechniki Rzeszowskiej.
[2] Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz.U. z 1990 r., nr 30, poz. 179 ze zm.).
[3] http://niebieskalinia.info/index.php/zadania-sluzb/57-policja (dostęp: 29.03.2021 r.).
[4] http://pcpr.szydlowiecpowiat.pl/index.php?option=com_content&view=article&id=9#inst1 (dostęp: 29.03.2021 r.).

osoby znęcające się nad nimi, dlatego czują one strach przed skierowaniem prośby o pomoc do funkcjonariuszy będących na takich spotkaniach. Dużą rolę w stwierdzeniu występowania zjawiska znęcania się odgrywają placówki oświatowe. Obowiązkiem każdej szkoły jest alarmowanie w przypadku podejrzenia występowania przestępstwa znęcania się w danej rodzinie.

Policja wiedząc o popełnianiu przestępstwa znęcania się powinna zrobić wszystko, aby zapobiec eskalacji tego zjawiska. Jednym z takich instrumentów jest interwencja Policji. Została ona wprowadzona w 1998r. na mocy zarządzenia Komendanta Głównego Policji w sprawie przeprowadzenia interwencji domowych pod nazwą „Niebieskie Karty". Program ten pozwala zapobiegać w zwalczaniu przestępstwa znęcania się wraz z pomocą socjalną. Procedurą tą zajmują się policjanci dzielnicowi oraz służby patrolowo-interwencyjne, którzy prowadząc działalności prewencyjne są w stałym kontakcie z rodzinami i mogą zapobiegać nasilaniu się popełnianiu tego przestępstwa. Jeszcze do niedawna Policja ograniczała się tylko do przeprowadzenia interwencji, dlatego bardzo często oprawcy czuli się bezkarni. Natomiast sposób przeprowadzenia interwencji oraz pozyskania informacji jest bardzo ważny w zwalczaniu zjawiska znęcania się i od niego zależy, jak zostanie poprowadzone postępowanie przez następnych funkcjonariuszy. Podstawowym zadaniem każdego policjanta jest zapewnienie bezpieczeństwa osobie dotkniętej przemocą w rodzinie, udzielenie niezbędnej pomocy oraz, gdy istnieje taka potrzeba, zapewnienie opieki medycznej[5]. Obowiązkiem każdego funkcjonariusza przeprowadzającego interwencję jest sporządzenie dokładnej dokumentacji, co jest konieczne w przypadku prowadzenia dalszego postępowania. W przypadku zagrożenia, że sprawca po raz kolejny popełni czyny zabronione, szczególnie jeśli grozi, że je popełni, policjant powinien zatrzymać taką osobę w pomieszczeniu dla osób zatrzymanych[6]. W przypadku niecierpiącym zwłoki policjanci przeprowadzający interwencję są zobowiązani do zabezpieczenia śladów w postaci dowodów rzeczowych.

Ponadto funkcjonariusze będący na interwencji decydują o konieczności wdrożenia procedury Niebieskiej Karty w rodzinie i jeśli istnieje taka potrzeba, jest ona zakładana. W dalszej kolejności procedurą tą zajmują się funkcjonariusze dzielnicowi, którzy współpracują z terenowymi ośrodkami pomocy społecznej oraz są w stałym kontakcie z osobami poszkodowanymi. Przeprowadzają oni wizyty domowe, kontrolując rozwój sytuacji oraz dbają o zapewnienie bezpieczeństwa i opieki nad takimi osobami. Policja prowadzi procedurę Niebieskiej Karty na podstawie Zarządzenia nr 162 Komendanta Głównego Policji z dnia 18 lutego 2008 r.[7], która określa m.in zakres zadań i obowiązków Policji podczas tej procedury, częstotliwość spotkań, działania prewencyjne itp. O uruchomieniu tej

[5] http://www.rops-bialystok.pl/ppwr/?page_id=23 (dostęp: 29.03.2021 r.).
[6] Tamże.
[7] Zarządzenie nr 162 Komendanta Głównego Policji z dnia 18 lutego 2008 r. w sprawie metod i form wykonywania przez Policję zadań w związku z przemocą w rodzinie w ramach procedury „Niebieskiej Karty".

procedury informowane są terenowe ośrodki pomocy społecznej w terminie nie późniejszym niż 7 dni od daty założenia i współpracując ze sobą dążą do zapewnienia bezpieczeństwa dla ofiar.

Policja wykonując zadania dotyczące walki z przestępstwem znęcania się działa na podstawie ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie[8]. Oprócz działań funkcjonariuszy interweniujących podczas zdarzenia oraz dzielnicowych, którzy wykonują swoje zadania rejonu służbowego w walce ze znęcaniem się mierzą się także policjanci prowadzący postępowania, gdzie procedura i sposoby działania zostały omówione we wcześniejszym rozdziale.

Ministerstwo Sprawiedliwości wspólnie z organizacjami rządowymi i pozarządowymi opracowało karty praw ofiary, które przypominają funkcjonariuszom Policji o szczególnej sytuacji osoby pokrzywdzonej.

Inne instytucje rządowe i samorządowe

W zwalczaniu zjawiska znęcania się oprócz Policji ważną rolę odgrywają również inne organy administracji rządowej i samorządowej. Głównym organem w walce ze znęcaniem się i pomocą w występowaniu przemocy rodzinie są terenowe ośrodki pomocy społecznej, które działają w oparciu o ustawę o pomocy społecznej[9].

Organy pomocy społecznej są jednym z ważniejszych organów w walce z tym przestępstwem. Podstawowym zadaniem pomocy społecznej jest pomoc życiowa, ekonomiczna lub społeczna dla rodzin, które znajdują się w trudnej sytuacji[10]. Zjawisko znęcania się najczęściej objawia się wśród rodzin będących w trudnej sytuacji finansowej i to właśnie w takich rodzinach dużą rolę odgrywają terenowe ośrodki pomocy społecznej i ich pracownicy socjalni. Zadania związane z niesieniem pomocy dla osób dotkniętych tym zjawiskiem realizowane są przez powiatowe centra pomocy rodzinie oraz ośrodki interwencji kryzysowej[11]. Ośrodki interwencji kryzysowej zapewniają wsparcie psychologiczne dla ofiar znęcania się, pomagają oni uwolnić się od swojego oprawcy dlatego niosą także wsparcie hotelowe, prawne, które jest dostępne całodobowo[12]. Jest to bardzo ważna forma pomocy i powinna ona być nagłaśniania, ponieważ osoby, które nie mają wsparcia od innych osób, nie potrafią uwolnić się z rąk swojego oprawcy i tkwią w tym stanie bardzo wiele lat, codziennie cierpiąc czy to psychicznie, czy fizycznie. Natomiast dzięki nagłaśnianiu takiej formy pomocy osoby pokrzywdzone czują się pewniejsze wiedząc, że mogą liczyć na wsparcie. Interwencje kryzysowe mają za

---

[8] Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie (Dz.U. z 2005 r., nr 180, poz. 1493 ze zm.).

[9] Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 2004 r., nr 64, poz. 593 ze zm.).

[10] M. Kopeć, *Przeciwdziałanie przestępstwu znęcania się nad osobami bliskimi*, „Społeczeństwo i Rodzina" 2014, nr 1(38), s. 71.

[11] Tamże, s. 72.

[12] A. Lipowska-Teutsch, *Wychować, wyleczyć, wyzwolić*, Państwowa Agencja Rozwiązywania Problemów Alkoholowych, Warszawa 1998, s. 164.

zadanie pomoc ofiarom znęcania się po ciężkich wydarzeniach życiowych. Ważne jest zapewnienie pomocy dla ofiar przy realizacji swoich praw w celu zaspokojenia dla siebie i swoich bliskich dotkniętych przemocą podstawowych potrzeb, jakimi są bezpieczeństwo i utrzymanie zdrowia[13].

Do walki ze znęcaniem się zobowiązane są również gminy. Według ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi[14] do zadań własnych gmin należy pomoc psychospołeczna i prawna dla rodzin, w których występują problemy alkoholowe, w szczególności te, w których występuje zjawisko znęcania się. Gminy tworzą punkty informacyjno-konsultacyjne, ośrodki pomocy, telefony zaufania oraz organizacje społeczne, które wspierają osoby pokrzywdzone[15].

Rady gminy na podstawie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi[16] powołują komisję do spraw rozwiązywania problemów alkoholowych. Mają one za zadanie wzywać osoby nadużywające alkoholu oraz stosujące przemoc w rodzinie na tzw. rozmowy ostrzegawcze. Udzielają one wsparcia socjalnego, prawnego oraz psychologicznego. Komisja ma obowiązek zgłoszenia organom ścigania podejrzenia popełnienia przestępstwa lub skierowania wniosku do sądu o wydanie postanowieniu o doprowadzeniu takich osób na przymusowe leczenie do ośrodka zamkniętego[17].

Zarówno w walce z przemocą domową, jak i z przestępstwem znęcania się w Polsce jest wiele organizacji i programów, które wspierają gminy i powiaty. Do takich organizacji i programów zaliczamy:

- Ogólnopolskie Pogotowie dla ofiar Przemocy w Rodzinie,
- Państwową Agencję Rozwiązywania Problemów Alkoholowych,
- Program „Bezpieczeństwo w Rodzinie”,
- Kampanię „Dzieciństwo bez przemocy”,
- Ogólnopolskie Porozumienie Osób, Organizacji i Instytucji Pomagających Ofiarom Przemocy w Rodzinie „Niebieska Linia”[18].

Oprócz podmiotów państwowych, które zostały wyżej wymienione, należy zwrócić uwagę także na podmioty pozarządowe. Zaliczamy do takich stowarzyszenia, organizacje, zrzeszenia, które wspierają państwo w zwalczaniu przestępstwa znęcania się. Zaliczamy do nich:

- Fundację Centrum Praw Kobiet,
- Fundację na rzecz Ochrony Dzieci przed Okrucieństwem,
- Komitet Ochrony Praw Dziecka.

---

[13] Tamże, s. 165.

[14] Ustawa z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz.U. z 1982 r., nr 35, poz. 230 ze zm.).

[15] J. Mellibruda, R. Durda, H. Sasal, *O przemocy domowej. Poradnik dla lekarza pediatry*, Państwowa Agencja Rozwiązywania Problemów Alkoholowych, Warszawa 1998, s. 83.

[16] Ustawa z dnia 26.10.1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi.

[17] J. Bryk, *Przestępstwo znęcania się*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Policji, Szczytno 2003, s. 204–206.

[18] Tamże, s. 207–211.

Oprócz fundacji i komitetów do takich organizacji zaliczamy również schroniska i hostele dla bitych kobiet i dzieci[19]. Fundacja Centrum Praw Kobiet ma na celu wprowadzenie zmian w prawie, obyczajach i kulturze, które dyskryminują kobiety. Właśnie w tym celu są organizowane przez fundację różne spotkania, konferencje, na których są przeprowadzane dyskusje na temat kobiet. Druga Fundacja, na rzecz Ochrony Dzieci przed okrucieństwem została utworzona w 1992 r. w Łodzi. Jej zadaniem jest uświadamianie społeczeństwa na zjawisko stosowania przemocy wobec dzieci. Fundacja stale utrzymuje kontakt z mediami i osobami, które zajmują się opieką nad dziećmi. Organizuje szkolenia dla osób zajmujących się dziećmi tzn. pedagogów, nauczycieli, pracowników placówek opiekuńczych, sędziów sądów dla nieletnich[20]. Natomiast w 1981 r. powstała organizacja ludzi dobrej woli nazwana Komitetem Ochrony Praw Dziecka. Jej celem jest ochrona dzieci, jako istoty nieświadomej swoich praw i niezdolnej do jej ochrony. Poprzez współpracę z mediami walczy z przestępstwem znęcania się pokazując złe zachowania[21]. Bardzo ważną rolę odgrywają również miejsca schronienia dla ofiar przestępstwa znęcania się. Zaliczamy do nich schroniska, hotele, miejsca, w których ofiara czuje się bezpiecznie i do których może się udać licząc na zaspokojenie podstawowych potrzeb oraz pomoc w walce o swoje lepsze życie bez znęcania. W takich instytucjach są prowadzone terapie, porady psychologiczne i prawnicze dla osób będącymi ofiarami[22].

Bardzo ważną rolę w zwalczaniu przestępstwa znęcania się odgrywają osoby, które z racji wykonywania zawodu mają bezpośredni kontakt z osobami poszkodowanymi przez przestępstwo znęcania się. Takimi osobami są przede wszystkim nauczyciele, wychowawcy, pielęgniarki w szkole, trenerzy sportowi mający kontakt z dziećmi. Powinni oni posiadać zdolność do obserwowania zachowania dzieci i rozpoznawania znaków, że są one ofiarami znęcania się. Osoby takie powinny wiedzieć, gdzie i w jaki sposób powinni złożyć zawiadomienie o podejrzeniu popełnienia przestępstwa[23].

Do osób mających kontakt z ofiarami zaliczamy również służbę zdrowia. Odgrywają bardzo dużą rolę w zwalczaniu znęcania się. Pomoc służby zdrowia odnosi się tylko do opatrzenia obrażeń ciała, powiadomienia konieczności działania na własną rękę, jednak za każdym razem dyspozytor zawiadamia Policję o zdarzeniu, które spowodowało obrażenia ciała. Zjawisko znęcania się jest objęte świadczeniami zdrowotnymi, ponieważ towarzyszą mu uszkodzenie ciała lub uszkodzenie zdrowia psychicznego. Pokrzywdzeni mają problem z otrzymaniem zaświadczenia o odniesionych obrażeń ciała, ponieważ są one odpłatne, a dużej liczby pokrzywdzonych nie jest stać na wniesienie takiej opłaty[24]. Mówiąc o służ-

[19] Tamże, s. 73.
[20] Tamże, s. 212.
[21] K. Pospiszyl, *Razem przeciw przemocy*, Wydawnictwo Akademickie Żak, Warszawa 1999, s. 91.
[22] Tamże, s. 74.
[23] Tamże, s. 206.
[24] Tamże, s. 74.

bie zdrowia należy zwrócić uwagę, że zgodnie z ustawą o zawodzie lekarza[25] każdego medyka obowiązuje zachowanie tajemnicy lekarskiej dotyczących informacji o pacjencie, które pozyskał w trakcie badania, dlatego nie może zostać on świadkiem w ewentualnym procesie. Jedynie w przypadku zwolnienia z tajemnicy przez sąd, może udzielić informacji o stanie zdrowia pacjenta i tylko w przypadku, gdy jest to niezbędne dla wymiaru sprawiedliwości i dana okoliczność nie może być ustalona na podstawie innego dowodu. Lekarz nie ma obowiązku zachowania tajemnicy lekarskiej w sytuacji, kiedy badanie zostało mu zlecone przez pewne instytucje czy organy, np. sąd[26].

Takie organizacje odgrywają bardzo ważną rolę w zwalczaniu znęcania się, ponieważ dają nadzieję osobom pokrzywdzonym, że mogą ujawnić przestępstwo znęcania się, mogą zawalczyć o siebie wiedząc, że jest dla nich pomoc. Jednak ważniejsza jest zmiana myślenia społeczeństwa. Niestety, ale jak długo zjawisko znęcania się będzie ukrywane, tak długo będzie ono trwało. Dlatego ważne jest, aby każda osoba, która pozyskała informację o występowaniu tego przestępstwa, złożyła zawiadomienie organom ścigania.

Podsumowanie

Przestępstwa znęcania się są coraz częściej popełniane w Polsce, dlatego państwo powinno wprowadzić zmiany dotyczące surowszego egzekwowania praw wobec sprawców. Obecnie ustawa przewiduje maksymalną karę 12 lat pozbawienia wolności, jednak bardzo rzadko są przypadki pozbawienia wolności. Najczęściej sprawcy pozostają na wolności i popełniają czyny zabronione jeszcze wielokrotnie. Myśląc o skutkach, jakie wywołuje popełnianie tego przestępstwa, kary powinny być dużo wyższe, a sprawcy powinni być pod stałą kontrolą, dozorem kuratora.

Bibliografia

Bryk J., *Przestępstwo znęcania się*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Policji, Szczytno 2003.

http://niebieskalinia.info

http://pcpr.szydlowiecpowiat.pl

http://www.rops-bialystok.pl

Kopeć M., *Przeciwdziałanie przestępstwu znęcania się nad osobami bliskimi*, „Społeczeństwo i Rodzina", 2014, nr 1(38).

Lipowska-Teutsch A., *Wychować, wyleczyć, wyzwolić*, Państwowa Agencja Rozwiązywania Problemów Alkoholowych, Warszawa 1998.

Mellibruda J., Durda R., Sasal H., *O przemocy domowej. Poradnik dla lekarza pediatry*, Państwowa Agencja Rozwiązywania Problemów Alkoholowych, Warszawa 1998.

Pospiszyl K., *Razem przeciw przemocy*, Wydawnictwo Akademickie Żak, Warszawa 1999.

[25] Ustawa z dnia 5 grudnia 1996 r. o zawodach lekarza i dentysty (Dz.U. z 1997 r., nr 28, poz. 152 ze zm.).

[26] Tamże, s. 74.

Prawodawstwo

Ustawa z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz.U. z 1982 r., nr 35, poz. 230 ze zm.).

Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz.U. z 1990 r., nr 30, poz. 179 ze zm.).

Ustawa z dn. 5 grudnia 1996 r. o zawodach lekarza i dentysty (Dz.U. z 1997 r., nr 28, poz. 152 ze zm.).

Ustawa z dn. 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 2004 r., nr 64, poz. 593 ze zm.).

Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie (Dz.U. z 2005 r., nr 180, poz. 1493 ze zm.).

Zarządzenie nr 162 Komendanta Głównego Policji z dnia 18 lutego 2008 r. w sprawie metod i form wykonywania przez Policję zadań w związku z przemocą w rodzinie w ramach procedury „Niebieskiej Karty".

ROZWÓJ OCHRONY PRZECIWPOŻAROWEJ W POLSCE W PERSPEKTYWIE STRATEGII BEZPIECZEŃSTWA NARODOWEGO RP ORAZ INNYCH DOKUMENTÓW DOKTRYNALNYCH

Dariusz RAŁOWSKI[1]

Wstęp

Ochrona przeciwpożarowa w Polsce, ukształtowana przez ponad 100-letnią historię straży pożarnych, jako jeden z podsystemów bezpieczeństwa narodowego pozostaje nie w pełni jest zintegrowana i kompatybilna w wielu obszarach działania z strategiami bezpieczeństwa wewnętrznego państwa polskiego oraz z wyzwaniami XXI wieku. W ostatnich latach w przestrzeni polityki wewnętrznej państwa zaczęła funkcjonować jako podłoże ideologiczne długookresowa strategia rozwoju kraju pn.: „Polska 2030. Trzecia fala nowoczesności", która uznaje zapewnienie bezpieczeństwa zewnętrznego i wewnętrznego za warunek niezbędny dla pomyślnego rozwoju Polski[2]. Zapisy dokumentu są kontynuacją założeń poprzedniego pn.: „Strategia Rozwoju Kraju 2020"[3]. Strategie te wskazują na potrzebę podjęcia i szybkiego zakończenia prac nad zintegrowanym systemem bezpieczeństwa państwa. Realizację tego postulatu stanowi „Strategia rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2022". Określa ona warunki funkcjonowania oraz sposoby rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego z szczególnym uwzględnieniem czynników zewnętrznych i zagrożeń militarnych.

W projekcie Strategii „Sprawne i Nowoczesne Państwo 2030" pojawia się koncepcja: „konieczne jest stworzenie Krajowego Systemu Ratowniczego, który nie tyle zastąpi, co zintegruje dotychczasowe systemy ratownicze. Jest to optymalne rozwiązanie dla zapewnienia skutecznego działania podmiotów ratowniczych. Poza realizacją powyższych celów, stworzenie Krajowego Systemu Rato-

---

[1] Dariusz Rałowski, Komenda Miejska Państwowej Straży Pożarnej w Rzeszowie. ORCID 0000--0002-1964-7651.

[2] Długookresowa strategia rozwoju kraju „Polska 2030. Trzecia fala nowoczesności" wskazuje główne trendy i wyzwania wynikające zarówno z rozwoju wewnętrznego kraju, jak i zmian w jego otoczeniu zewnętrznym oraz przedstawia kompleksową wizję rozwoju społeczno-gospodarczego kraju w perspektywie do 2030 r., z uwzględnieniem wymiaru regionalnego i przestrzennego. Natomiast średniookresowa strategia rozwoju kraju (ŚSRK) jest wiodącą strategią rozwojową określającą podstawowe uwarunkowania, cele i kierunki rozwoju kraju w wymiarze społecznym, gospodarczym, regionalnym i przestrzennym.

[3] Dokument przyjęty uchwałą Rady Ministrów z dnia 25 września 2012 r.

wniczego pozwoli również na uporządkowanie relacji z systemem ochrony ludności”[4]. Przyjęcie strategii „Sprawne i Nowoczesne Państwo 2030” z równoczesnym uchyleniem dwóch uchwał Rady Ministrów dotyczących przyjęcia Strategii „Sprawne Państwo 2020” i „Strategii rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2022” przyczyni się do uporządkowania aktów prawnych i niedublowania dokumentów strategicznych odnoszących się do tej samej tematyki.

W obecnych uwarunkowaniach polityczno-ekonomicznych trudno jest na poziomie organizacyjnym przeprowadzić syntezę całego systemu ratowniczego. Jednak w perspektywie dekad wydaje się, że taka integracja systemu ochrony ludności nie tylko będzie możliwa, ale stanie się wręcz koniecznością. W związku z powyższym przedstawione zostaną najważniejsze z punktu widzenia autora aspekty rozwoju systemu ratowniczego w Polsce na kanwie obowiązujących dokumentów strategicznych.

Strategia Bezpieczeństwa Narodowego RP

Dokument doktrynalny pn.: „Strategia Bezpieczeństwa Narodowego RP” określa kompleksową wizję kształtowania bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej we wszystkich jego wymiarach. Pozytywnie należy odczytać ostatnią zmianę Strategii z 2020 r.[5], gdyż oprócz zagrożeń militarnych zostały w niej uwzględnione również inne aspekty związane z bezpieczeństwem narodowym. Należą do nich problemy demograficzne w Polsce, konflikty zbrojne w południowym sąsiedztwie Europy skutkujące zmasowaną migracją na północ, zaostrzająca się strategiczna rywalizacja między Stanami Zjednoczonymi Ameryki a Chińską Republiką Ludową na poziomie gospodarczym, rozwój zagrożeń w cyberprzestrzeni oraz zmiany klimatyczne. Uwzględniając taką charakterystykę środowiska zewnętrznego oraz determinanty wewnętrzne, zdefiniowane zostały kluczowe zagadnienia, których implementacja powinna być zauważalna w kolejnych latach.

Jak zauważono w Strategii, coraz częstsze występowanie zagrożeń zaciera granicę pomiędzy wojną i pokojem[6]. Dotychczasowe plany i dokumenty strategiczne wyraźnie rozróżniały te dwa stany funkcjonowania państwa. Pojawienie się trzeciego bliżej niezdefiniowanego stanu powoduje konieczność przejścia w inny tryb funkcjonowania m.in. podmiotów ratowniczych. Krajowy System Ratowniczo-Gaśniczy, jako wiodąca organizacja ratownicza, jest przeznaczony przede wszystkim do działań w czasie pokoju i nie posiada żadnego przeszkolenia ani

[4] Cyt. Projekt strategii Sprawne i Nowoczesne Państwo 2030, https://www.gov.pl/web/mswia/projekt-uchwaly-rady-ministrow-w-sprawie-przyjecia-strategii-sprawne-i-nowoczesne-panstwo-2030 (dostęp: 01.02.2021 r.), s. 113.

[5] Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej z 2020 r., https://www.bbn.gov.pl/pl/wydarzenia/8806,Strategia-Bezpieczenstwa-Narodowego-Rzeczypospolitej-Polskiej.html (dostęp: 10.10. 2021 r.).

[6] Tamże, s. 7.

wyposażenia, które mogłoby być wykorzystane do przeciwdziałania nie tylko zagrożeniom militarnym, ale też pozwalającego na działania ratownicze w warunkach pola walki. Tym samym działania w stanie hybrydowej wojny, również tej w cyberprzestrzeni, byłyby zupełnie niemożliwe pomimo funkcjonowania w ramach systemu ratowniczego w Polsce ponad 600 tys. strażaków-ratowników i posiadania ponad 20 tys. specjalistycznych pojazdów. Wydaje się zasadne podjęcie szeregu przedsięwzięć wypełniających założenia Strategii takich jak:

- zdefiniować kolejny stan nadzwyczajny w Polsce, jakim byłby stan wojny hybrydowej i przypisać zadania dla poszczególnych systemów bezpieczeństwa wewnętrznego państwa w tym zadania przyszłego Krajowego Systemu Ratowniczego,
- dokonać unifikacji szkolenia Wojsk Obrony Terytorialnej i podmiotów Krajowego Systemu Ratowniczego, pozostawiając jednocześnie niezmienną podległość funkcjonalną – działania te pozwoliłyby z jednej strony na większą synergię działania tych formacji w działaniach pozamilitarnych, z drugiej zaś poznanie realiów i procedur działania podczas działań zbrojnych, a to pozwoliłoby podmiotom KSRG skuteczniej i bezpieczniej prowadzić działania w warunkach zagrożeń militarnych,
- dokonać reaktywacji magazynów obrony cywilnej na bazie jednostek Ochotniczych Straży Pożarnych z wyposażeniem uwzględniającym obecne zagrożenia oraz specyfikę danego terenu,
- wdrożyć plan realizacji budowli schronowych w każdej gminie w Polsce,
- przeprowadzać cykliczne praktyczne sprawdzenie organizacji i warunków ewakuacji nie tylko obiektów budowlanych, ale również terenów: miejscowości dzielnic miast, specyficznych lokalizacji turystycznych itp.,
- tworzyć bazę sprzętu transportowego na bazie własności prywatnej do doraźnej ewakuacji ludności i transportu mienia.

Kolejnym aspektem jest zapewnienie przepływu informacji w każdym stanie funkcjonowania państwa[7]. Jak zauważono w Strategii: „Sieci łączności stacjonarnej i mobilnej są podstawą wymiany informacji. Obejmują one łączność głosową, transmisję danych wideo i szeroko pojęty dostęp do Internetu dla wszystkich innych kluczowych sektorów gospodarki. Jako takie, systemy łączności są kluczowym elementem zasobów bezpieczeństwa narodowego i gotowości na wypadek sytuacji kryzysowych, a zatem stanowią ważny element krajowej infrastruktury krytycznej”[8]. Rozwój sieci telekomunikacyjnych w Polsce jest niezaprzeczalny i skala postępu przez ostatnich 20 lat jest bezprecedensowa. Jednak rzadko jest podejmowana polemika nad odpornością funkcjonowania tych systemów nie tylko w kontekście cyberzagrożeń, ale również odporności na awarie sieci energetycznych.

[7] Szerzej: W. Krztoń, *Walka o informację w cyberprzestrzeni w XXI w.*, Warszawa 2017, s. 45.
[8] Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczpospolitej Polskiej z 2020 r., s. 8.

Wszystkie cyfrowe formy komunikacji uzależnione są od ciągłej dostawy energii elektrycznej: sieci telefonii komórkowej, sieci światłowodowych, a nawet sieci telefonii stacjonarnej. Rozwiązaniem tego problemu powinna być reaktywacja i propagowanie istniejącego analogowego systemu radiokomunikacji amatorskiej. Jeszcze na początku lat 90. ubiegłego wieku stanowiska kierowania poszczególnych komendantów Państwowej Straży Pożarnej, wówczas rejonowych, wyposażone były w stacje radiowe obsługujące zakres częstotliwości radiowych wykorzystywanych w komunikacji społecznej i był tzw. kanał ratowniczy. Pewnym rozwinięciem tej idei po 2000 r. była popularność tzw. częstotliwości CB pomiędzy kierowcami pojazdów samochodowych. Zgodnie z polskim prawem[9] częstotliwości 26,960–27,400 MHz mogą być użytkowane przez każdego obywatela bez specjalnych pozwoleń, o ile posługuje się on certyfikowanym radioodbiornikiem. Stworzenie wspólnego kanału ratowniczego w skali kraju na wypadek sytuacji nadzwyczajnych wiązałoby się z minimalnymi nakładami finansowymi oraz co ważniejsze system takiej łączności na styku społeczeństwo – podmioty ratownicze byłby w zasadzie niewrażliwy na uwarunkowania zewnętrzne. Obecnie w Polsce może być kilkadziesiąt tysięcy stacji nadawczo-odbiorczych. Kolejnym etapem mogłoby być przydzielenie specjalnej częstotliwości ratowniczej na wyższych pasmach radiokomunikacji analogowej, co pozwalałoby na przesyłanie wiadomości wizualnych. Stworzenie takiej komunikacji analogowej łączy się z koncepcją reaktywacji magazynów obrony cywilnej, jako terenowego centrum bezpieczeństwa na poziomie gminnym[10].

Trzecim kluczowym zagadnieniem Strategii są problemy demograficzne potęgowane masowymi migracjami polskich obywateli, uwarunkowane czynnikami gospodarczo-finansowymi. Budowanie silnej i stabilnej gospodarki niewątpliwie ma ogromne znaczenie dla dzietności w Polsce, jednak równie istotne jest budowanie społeczeństwa obywatelskiego przejmującego odpowiedzialność za własne bezpieczeństwo we wszystkich wymiarach. Dobrym pomysłem było wdrażanie w Polsce średnich szkół mundurowych o profilach wojskowym, policyjnym i pożarniczym[11]. Jednak były to innowacje edukacyjne niemające prawnego umocowania w systemie kształcenia zawodowego poszczególnych formacji. Dlatego realizując postulat umacniania tożsamości narodowej oraz przeciwdziałając odpływu młodych pokoleń do innych państw, należałoby opracować i wdrożyć system kształcenia zawodowego dla poszczególnych służb i inspekcji już na poziomie szkół średnich z gwarancją późniejszego zatrudnienia lub uzyskania preferencji w aplikowaniu do zatrudnienia.

---

[9] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 grudnia 2013 r. w sprawie Krajowej Tablicy Przeznaczeń Częstotliwości (Dz.U. z 2014 r., poz. 161).

[10] W chwili obecnej jest to autorska koncepcja nieznajdująca odniesienia w obecnych uwarunkowaniach organizacyjnych systemu bezpieczeństwa przeciwpożarowego.

[11] Np.: Liceum Ogólnokształcące – Pożarnicze w Zespole Szkół Techniczno-Weterynaryjnych w Trzcianie k. Rzeszowa, Liceum Ogólnokształcące – Edukacja Policyjna w Tyczynie k. Rzeszowa, Klasa Wojskowa w X Liceum Ogólnokształcącym w Rzeszowie.

W dalszej części Strategii Bezpieczeństwa Narodowego w czterech filarach zdefiniowano wiele celów strategicznych przeznaczonych do realizacji.

W filarze pierwszym pojawia się założenie dostosowania krajowego systemu zarządzania kryzysowego do systemu reagowania kryzysowego Sojuszu Północnoatlantyckiego. Obecnie założenie to jest w fazie początkowej i ogranicza się do wzajemnej wymiany informacji, dlatego należy się spodziewać wzmożonych działań prowadzących do opracowania takich rozwiązań i narzędzi do przeciwdziałania i zwalczania różnorodnych zagrożeń. W tym samym filarze zawarto też inne założenie: „Zredefiniować system obrony cywilnej i ochrony ludności, nadając mu powszechny charakter, zarówno na terenie aglomeracji miejskich, jak i w obszarach wiejskich, z położeniem nacisku na budowanie zdolności do stałej adaptacji systemu wobec zmieniających się wyzwań i zagrożeń”[12]. Jest to bardzo istotna zmiana w podejściu do powszechnej samoobrony ludności. W zasadzie od 2002 r., kiedy powiązano funkcję szefa Obrony Cywilnej Kraju z funkcją Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej, Obrona Cywilna w Polsce ulegała stopniowej degradacji[13]. Tym samym utwierdzano społeczeństwo w przekonaniu, że to organy i służby państwowe powinny w całości dbać o bezpieczeństwo obywateli. Uwzględnienie aspektów społecznej odpowiedzialności za bezpieczeństwo własne odwraca ten trend. Z dokonanych w ramach ochrony ludności i obrony cywilnej ocen faktycznego stanu przygotowania państwa do zapewnienia bezpieczeństwa obywatelom wynika potrzeba stworzenia jednolitych przepisów prawnych, w jasny sposób określających kompetencje władz, obowiązki obywateli oraz sposoby zwiększania świadomości społeczeństwa w zakresie ochrony ludności. Istnieje potrzeba czytelnego określenia zadań ochrony ludności w kontekście obowiązujących ustaw, m.in.: o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej, o stanie wojennym oraz o kompetencjach naczelnego dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej, o samorządzie gminnym, o samorządzie powiatowym, o zarządzaniu kryzysowym, zagospodarowaniu przestrzennym oraz o stanie klęski żywiołowej.

Od czasu reformy ustrojowej w RP część zadań w dziedzinie obrony cywilnej straciła swą funkcjonalność, a część straciła podstawę prawną, w momencie wykreślenia art. 140 z ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP. Zmiany w tym zakresie dokonywane w ciągu ostatnich 18 lat były działaniami doraźnymi. Należy stwierdzić, że rozpoczęta w 1998 r. reforma strojowa w obszarze obrony cywilnej nie została zakończona.

Podstawową trudnością w kompleksowej realizacji działań na rzecz poprawy bezpieczeństwa przez samorządy jest ich błędnie pojmowana niezależność doprowadzająca do paradoksalnych sytuacji, gdy samorząd powiatowy, nawet chcąc udzielić pomocy swoim mieszkańcom, nie może tego uczynić, jeśli zadanie z tym

[12] Szerzej: J. Raubo, *W oczekiwaniu do nowoczesną Obronę Cywilną Kraju*, https://infosecurity24.pl/w-oczekiwaniu-na-nowoczesna-obrone-cywilna-kraju (dostęp: 01.03.2021r.).

[13] Dotychczas na szczeblu Szefa Obrony Cywilnej Kraju powstały oceny stanu przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej Polsce za lata 2009–2019.

związane jest zadaniem własnym samorządu gminnego. Ograniczenia tego nie przełamuje nawet fakt wyczerpania możliwości działania samorządu gminnego w sytuacji szczególnie dotkliwych zagrożeń i ich skutków. Zgodnie z obecnie obowiązującym prawem nie ma w Polsce organu, na którym spoczywałby obowiązek opracowywania planu obrony cywilnej państwa. Brak jest również regulacji dotyczących kształtu przedmiotowego planu. Obecnie jedynie odpowiedni przepis w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania szefa Obrony Cywilnej Kraju, szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin mówi, że szef OCK ma obowiązek uzgadniania projektu planu obrony cywilnej państwa z ministrem obrony narodowej oraz innymi ministrami. Rozporządzenie to nie nakłada na szefa Obrony Cywilnej Kraju obowiązku przygotowania projektu planu obrony cywilnej państwa. Ważnym krokiem w kierunku prawnego uregulowania systemowych kwestii związanych z ochroną ludności i obroną cywilną powinno być przygotowanie projektu regulacji w tym zakresie.

System obrony cywilnej powinien być integralną częścią systemu ratowniczego, ze szczególnym uwzględnieniem zasobów Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego, Wojsk Obrony Terytorialnej, uczniów szkół mundurowych, młodzieżowych drużyn pożarniczych. Powinna również wrócić koncepcja powszechnej samoobrony polegającej na rozwijaniu systemów szkolenia ludności na wypadek zagrożeń cywilizacyjnych. W dobie Internetu przygotowanie serii materiałów szkoleniowych i wprowadzenia w system szkolny przedmiotów edukacji dla bezpieczeństwa podniosłoby poziom świadomości społecznej, wpływając tym samym na poziom zagrożeń i efektywność wykorzystania służb ratowniczych. Konsensusu politycznego będzie też wymagała walka o samofinansowanie Obrony Cywilnej (OC) w trudnych postcovidowych czasach, bo samo formowanie nowoczesnej OC to raczej proces wieloletni, zbieżny nawet z procesami modernizacyjnymi w siłach zbrojnych, ponieważ nawet najlepsze uregulowania prawne nie będą mogły być zrealizowane bez podparcia ich praktycznymi inwestycjami. Ważne jest, aby OC miała możliwość zbudowania nowych zdolności opartych na myśleniu strategicznym na temat polskiego przemysłu.

Kryzys zdrowotny związany z pandemią dowiódł najlepiej, że nad wyraz rozbudowane łańcuchy dostaw z czasów „globalizacyjnej gorączki", są współcześnie wielkim zagrożeniem dla bezpieczeństwa obywateli. Dlatego tak istotne może być uzyskanie synergii polskich firm państwowych i prywatnych w tego rodzaju przestrzeni, aby przy modernizacji technicznej zasobów Obrony Cywilnej skorzystał polski podatnik i polski przemysł, a w dłuższej perspektywie skorzystały również zdolności obronne i odporność naszego państwa. Co więcej, efektywność OC powinna zakładać ustanowienie licznych platform kooperacji z firmami oraz szerzej z biznesem w Polsce, jednak nie na zasadach nakazowych i zadaniowych, lecz na podstawie wzajemnego uczenia się. Trzeba bowiem pamiętać, że przed nami bardzo kontrowersyjna dyskusja, jak przygotowywać się do nowej niestabilnej sytuacji międzynarodowej.

W filarze drugim Strategii zdefiniowano cele zmierzające do wzmocnienia zdolności NATO i UE do zapewnienia bezpieczeństwa Polski oraz całego obszaru euroatlantyckiego. Cele strategiczne zawarte w tym filarze mają przede wszystkim kontekst militarny, co wynika ze specyfiki Sojuszu Północnoatlantyckiego. Jednak ustanowione cele w zakresie rozbudowy sieci transportowej w Polsce, w tym portów morskich i dróg szybkiego ruchu, stanowią niejako istotny czynnik dla rozwoju pozamilitarnych systemów bezpieczeństwa. Budowanie ogólnoeuropejskich korytarzy transportowych to nie tylko możliwość szybkiego przerzutu wojsk do Europy i poprawa mobilności wojskowej na kontynencie, jak zauważono w punkcie I.11[14], ale również kwestia zabezpieczenia operacyjnego pod względem dostępu do zasobów ratowniczych w razie wypadków i katastrof drogowych. Dla przykładu, pomimo od lat prowadzonej budowy drogi ekspresowej Via Carpatia nie powstały dedykowane dla tego szlaku komunikacyjnego jednostki ratowniczo-gaśnicze poza jedną na terenie Rzeszowa. W trzecim filarze Strategii zawarto cele, których realizacja ma skutkować umacnianiem tożsamości narodowej i strzec dziedzictwa narodowego. Są to pojęcia pojemne znaczeniowo[15]. Budowa wizerunku i umacnianie tożsamości narodowej powinno być tzw. podstawą *soft power*[16] skierowaną na zewnętrz kraju

Trzeba jednak pamiętać, że działania te powinny respektować zawarte umowy międzynarodowe, dbałość o relację z innymi krajami i proaktywne rozwiązywanie pojawiających się problemów, nie zaś kreowanie ich i stawianie żądań. Istota tożsamości narodowej i dziedzictwa nie może być oparta wyłącznie na „chrześcijańskim dziedzictwie i uniwersalnych wartości”[17]. Pozycja Polski na arenie międzynarodowej, a co za tym idzie – jej obraz w oczach obywateli powinny wynikać z podkreślania silnych stron polskiej gospodarki i pozytywnych cech samych Polaków – czyli na skupieniu się na pozytywnych aspektach polskości, wplatając w to elementy tradycji i kultury. W ten obraz doskonale wpisuje się ruch społeczny, jakim jest Związek Ochotniczych Straży Pożarnych. Dzięki tak zdefiniowanym celom strategicznym ponad 100-letnia tradycja pożarnicza powinna być

[14] Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej, s. 24.

[15] Dziedzictwo narodowe to ogół osiągnięć materialnych i niematerialnych danego narodu, które wpływają na tworzenie jego unikalnej kultury. Stanowi ono zebrany dorobek przeszłych pokoleń Polaków, którzy przez wieki zaangażowani byli w budowę polskiej tożsamości narodowej, historii i szeroko rozumianej kultury.
Tożsamość narodowa jest to swoistego rodzaju poczucie wyodrębnienia wobec innych narodów, jest też czasem opisywana jako separująca, gdyż oddziela od pozostałych narodów, tworząc wewnątrz danej grupy narodowej więzi. Szerzej: J. Tambor, *Kulturowe wyznaczniki tożsamości. Tożsamość mieszkańców województwa śląskiego*, Katowice 2018, s. 15.

[16] *Soft power* – zdolność narodu czy kraju do pozyskiwania sojuszników i zdobywania wpływów dzięki atrakcyjności własnej kultury, polityki czy ideałów politycznych. Twórca pojęcia, Joseph Nye, określa soft power jako: „subtelne sprawianie, by inni chcieli tego samego wskutek niewymuszonego wyboru”. Szerzej: J.S. Nye, *Soft Power. Jak osiągnąć sukces w polityce światowej*, Warszawa 2007, s. 5–7.

[17] Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej, s. 28.

eksportowana na zewnątrz, np. przez organizowanie nie tylko wspólnych ćwiczeń i manewrów, ale również przez zakrojoną na szeroką skalę organizację wymian międzynarodowych zarówno grup młodzieży zaangażowanych w wolontariat przeciwpożarowy oraz organizację międzynarodowych zawodów sportowo-pożarniczych, które są doskonałym narzędziem promowania polskiej kultury i tradycji.

W ostatnim, czwartym filarze Strategii ujęto cele strategiczne w obszarze rozwoju społeczno-gospodarczego i ochrony środowiska. W punkcie I.3. tego filaru zawarto następującą treść: „Rozwijać zdolności przeciwdziałania zagrożeniom epidemiologicznym”[18]. Czas pandemii był swoistym testem struktur i służb na co dzień niezajmujących się kwestiami medycznymi. Zdobyte przez jednostki organizacyjne systemu ochrony przeciwpożarowej doświadczenie powinno wpłynąć na zmianę paradygmatów wyposażenia sprzętowego i wyszkolenia kadr tego systemu, ponieważ podział i rozdźwięk między działaniami typowo medycznymi prowadzonymi przez podmioty Państwowego Systemu Ratownictwa Medycznego a podmiotami Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego stał się zbyt widoczny. Trwające zagrożenie epidemiczne nie wpłynęło na zmianę zasad współdziałania tych dwóch systemów. Nie nastąpiła oczekiwana konsolidacja działań ani też wzajemne wykorzystanie zasobów sprzętowych. Skutkowało to zwiększoną zachorowalnością wśród kadr KSRG oraz niedoborami kadrowymi w służbie zdrowia w sytuacji możliwego delegowania zasobów ratowniczych pomiędzy tymi systemami.

System ratowniczy a strategie rozwoju kraju

Długookresowa strategia rozwoju kraju „Polska 2030. Trzecia fala nowoczesności” uznaje zapewnienie bezpieczeństwa zewnętrznego i wewnętrznego za warunek niezbędny dla pomyślnego rozwoju Polski[19]. Podobne podejście prezentuje średniookresowa „Strategia Rozwoju Kraju 2020”, uznając utrwalanie bezpieczeństwa narodowego za jeden z priorytetowych kierunków interwencji publicznej w obszarze strategicznym „Sprawne i efektywne państwo”. W szczególności „Średniookresowa Strategia Rozwoju Kraju” wskazuje na potrzebę podjęcia i szybkiego zakończenia prac nad zintegrowanym systemem bezpieczeństwa

[18] Tamże, s. 31.

[19] Długookresowa strategia rozwoju kraju „Polska 2030. Trzecia fala nowoczesności” wskazuje główne trendy i wyzwania wynikające zarówno z rozwoju wewnętrznego kraju, jak i zmian w jego otoczeniu zewnętrznym oraz przedstawia kompleksową wizję rozwoju społeczno-gospodarczego kraju w perspektywie do 2030 r., z uwzględnieniem wymiaru regionalnego i przestrzennego. Natomiast średniookresowa strategia rozwoju kraju (ŚSRK) jest wiodącą strategią rozwojową określającą podstawowe uwarunkowania, cele i kierunki rozwoju kraju w wymiarze społecznym, gospodarczym, regionalnym i przestrzennym. ŚSRK wyznacza obszary strategicznej interwencji o znaczeniu krajowym i ponadregionalnym, a także strategiczne inwestycje, które następnie zostają uwzględnione w innych strategiach rozwoju i programach. Dzięki temu zapewniona zostaje integracja polityki przestrzennej z polityką regionalną oraz koncentracja działań prorozwojowych państwa na kluczowych obszarach tematycznych i przestrzennych.

państwa. Realizację tego postulatu stanowi „Strategia rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2022". Określa ona warunki funkcjonowania oraz sposoby rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego z szczególnym uwzględnieniem czynników zewnętrznych i zagrożeń militarnych. Szczegółowe aspekty bezpieczeństwa wewnętrznego nie zostały ujęte, zostały jedynie przywołane podstawowe założenia systemu zarządzania kryzysowego: „Zarządzanie kryzysowe jest elementem kierowania bezpieczeństwem narodowym i polega na zapobieganiu sytuacjom kryzysowym, przejmowaniu nad nimi kontroli w drodze zaplanowanych działań, reagowaniu w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych oraz odtwarzaniu infrastruktury lub przywróceniu jej pierwotnego kształtu"[20].

Ze względu na potrzebę specjalizacji i charakteru zagrożeń inne dziedziny bezpieczeństwa narodowego wraz z wskazaniem celów strategicznych znalazły się odpowiednio w „Strategii innowacyjności efektywności gospodarki", strategii „Bezpieczeństwo energetyczne i środowisko", „Strategii rozwoju kapitału społecznego" oraz strategii „Sprawne Państwo 2020"[21]. Należy jednocześnie wspomnieć, że w dalszym ciągu na etapie uzgodnień międzyresortowych była strategia „Sprawne i Nowoczesne Państwo 2030"[22].

Zgodnie z V celem szczegółowym strategii „Sprawne i Nowoczesne Państwo 2030", który koncentruje się na kwestiach związanych z zachowaniem bezpieczeństwa zewnętrznego Polski, bezpieczeństwa wewnętrznego i porządku publicznego w ramach bieżącego funkcjonowania oraz w sytuacjach nadzwyczajnych, wyznaczono kierunki interwencji:

- zwiększenie potencjału Sił Zbrojnych RP,
- przeciwdziałanie i zwalczanie przestępczości oraz zagrożeń dla bezpieczeństwa i porządku publicznego,
- ratownictwo, ochrona ludności i zarządzanie kryzysowe,
- zapewnienie bezpieczeństwa migracyjnego,
- wzmocnienie pozycji Polski w środowisku międzynarodowym.

Natomiast w strategii „Sprawne Państwo 2020" jako cel siódmy postawiono zapewnienie wysokiego poziomu bezpieczeństwa i porządku publicznego przez:

- podnoszenie sprawności, poprawę wizerunku i wzrost poziomu zaufania do instytucji i służb zapewniających bezpieczeństwo oraz porządek publiczny,
- przeciwdziałanie i zwalczanie przestępstw oraz zagrożeń dla bezpieczeństwa i porządku publicznego,
- zapewnienie bezpieczeństwa granicy UE (granicy Schengen),

[20] Strategia rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2022, s. 15.

[21] Strategia Sprawne Państwo 2020 – Załącznik do uchwały nr 17 Rady Ministrów z dnia 12 lutego 2013 r. (poz. 136). M.P. z 2013 r., poz. 136.

[22] https://www.gov.pl/web/mswia/projekt-uchwaly-rady-ministrow-w-sprawie-przyjecia-strategii-sprawne-i-nowoczesne-panstwo-2030 (dostęp: 01.10.2021 r.).

- ratownictwo i ochronę ludności (ochrona przeciwpożarowa, działalność zapobiegawcza, ratownicza i gaśnicza),
- doskonalenie systemu zarządzania kryzysowego,
- poprawę funkcjonowania systemu Państwowego Ratownictwa Medycznego[23].

Podjęcie inicjatyw w wyżej wymienionych kierunkach ma się w konsekwencji przyczynić do poprawy reagowania państwa na współczesne zagrożenia i zdolności przeciwdziałania im oraz zwiększenie poziomu bezpieczeństwa i porządku publicznego będącego warunkiem stabilnego rozwoju kraju.

Uwagi końcowe

Przed środowiskiem naukowym staje tym samym zadanie opracowanie obiektywnych narzędzi i metod analizy systemów bezpieczeństwa, na podstawie których będzie można wdrażać zmiany systemowe. Wyniki badań różnych zespołów badawczych obejmujących interdyscyplinarne podejście do ryzyka, zagrożeń i bezpieczeństwa powszechnego osadzonych w realiach ekonomiczno-politycznych byłyby podstawą projektowania przyszłego kształtu systemów bezpieczeństwa wewnętrznego kraju z uwzględnieniem kierunków strategicznych.

Projektując przyszły system ratowniczy w Polsce najbardziej optymalny wydaje się scenariusz spajający wszystkie podmioty ratownicze w jeden Krajowy System Ratowniczy w modelu kolektywnym[24]. Taki model przyszłego funkcjonowania systemu bezpieczeństwa byłby odpowiedzią m.in. na cele strategiczne ujęte w dokumentach doktrynalnych polityki bezpieczeństwa Polski.

Realizując główny cel przekształcenia Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego w Krajowy System Ratowniczy należy uwzględnić cele szczegółowe, jakimi mogą być:

- unifikacja programów szkolenia Wojsk Obrony Terytorialnej i podmiotów Krajowego Systemu Ratowniczego,
- utworzenie na nowo magazynów obrony cywilnej o zasięgu lokalnym,
- opracowanie długofalowej koncepcji budowy obiektów schronowych w Polsce,
- zwiększanie świadomości społecznej zagrożeń i odpowiedzialności poprzez cykliczne praktyczne sprawdzenie organizacji i warunków ewakuacji nie tylko obiektów budowlanych, ale również terenów: miejscowości dzielnic miast, specyficznych lokalizacji turystycznych itp.,
- tworzenie infrastruktury technicznej możliwej do wykorzystania w sytuacjach nadzwyczajnych a będących w posiadaniu osób fizycznych,

[23] Strategia Sprawne Państwo 2020 – Załącznik do uchwały nr 17 Rady Ministrów z dnia 12 lutego 2013 r.

[24] Szerzej: W. Kitler, *System Bezpieczeństwa Narodowego* [w:] *Podstawy Bezpieczeństwa Narodowego*, red. J. Pawłowski, AON Warszawa 2017, s. 578.

- zmiana systemów kształcenia ogólnego w Polsce uwzględniające przygotowanie ogólnoratownicze,
- zmiana systemów podatkowych umożliwiających większe dotowanie struktur lokalnych,
- utworzenie gminnych i powiatowych centrów reagowania.

Dynamiczność zmian otoczenia cywilizacyjnego wymusza konieczność ciągłego monitorowania zagrożeń i dostosowywania paradygmatów funkcjonowania systemów ratowniczych. Kolejne lata z pewnością przyniosą zmiany strukturze zagrożeń. Tak jak na przestrzeni ostatnich 100 lat system ratowniczy przeszedł długą drogę od towarzystw ogniowych do w pełni rozwiniętego Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego, tak w przyszłości należy się spodziewać kolejnych etapów transformacji tego obszaru bezpieczeństwa wewnętrznego.

Bibliografia

Gryz J., *Zarys teorii bezpieczeństwa państwa*, Warszawa 2016.

Gryz J., Kwećka R., Kozub M., Brzozowski A., *Strategie podmiotów. Determinanty zmian*, Toruń 2011.

Kitler W., *System Bezpieczeństwa Narodowego* [w:] *Podstawy Bezpieczeństwa Narodowego*, red. J. Pawłowski, AON, Warszawa 2017,

Krztoń W., *Walka o informację w cyberprzestrzeni i XXI w.*, Warszawa 2017.

Majer P., *W poszukiwaniu uniwersalnej definicji bezpieczeństwa wewnętrznego*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego" 2012, nr 7.

Nye J.S., *Soft Power. Jak osiągnąć sukces w polityce światowej*, Warszawa 2007.

Oleksiewicz I., Górka M., *Bezpieczeństwo pozamilitarne i quasi-militarne Europy Zachodniej*, Toruń 2019.

Raubo J., *W oczekiwaniu do nowoczesną Obronę Cywilną Kraju*, https://infosecurity24.pl/w-oczekiwaniu-na-nowoczesna-obrone-cywilna-kraju (dostęp: 01.03.2021 r.).

Stochmal M., *Państwowa Straż Pożarna w systemie bezpieczeństwa państwa*, Wrocław 2015.

Swoboda P., *Krajowy system ratowniczo-gaśniczy w ujęciu systemowym bezpieczeństwa wewnętrznego państwa* [w:] *Wybrane problemy bezpieczeństwa*, red. E. Folezang-Adler, E. Sadowska, Kraków 2018.

Szaflik J.R., *Dzieje ochotniczych straży pożarnych*, Warszawa 1985.

Tambor J., *Kulturowe wyznaczniki tożsamości. Tożsamość mieszkańców województwa śląskiego*, Katowice 2018.

Wróblewski D., *Jaka Straż Pożarna? Państwowa, samorządowa czy ochotnicza?*, „Bezpieczeństwo i Technika Pożarnicza" 2007, nr 3.

Inne

Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej z 2020 r., https://www.bbn.gov.pl/pl/wydarzenia/8806,Strategia-Bezpieczenstwa-Narodowego-Rzeczypospolitej-Polskiej.html (dostęp: 15.01.2021 r.).

Strategia Sprawne Państwo 2020 – Załącznik do uchwały nr 17 Rady Ministrów z dnia 12 lutego 2013 r. M.P. z 2013 r., poz. 136.

Projekt strategii „Sprawne i Nowoczesne Państwo 2030”, https://www.gov.pl/web/mswia/projekt-uchwaly-rady-ministrow-w-sprawie-przyjecia-strategii-sprawne-i-nowoczesne-panstwo-2030 (dostęp:01.01.2022 r.).

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 grudnia 2013 r. w sprawie Krajowej Tablicy Przeznaczeń Częstotliwości (Dz.U. z 2014 r., poz. 161).

Current threats and challenges in the area of social and economic security

Summary

Threats and challenges of security are constantly transforming. New phenomena, crises, and conflicts can put existing problems in a different perspective and completely reevaluate them. Usually, it is these new and uncontrollable incidents that appear dangerous and can change the lives of entire communities and individual citizens. Inherent in threats is their variety and multiplicity, as well as the surprise of their appearance, intensity, or size of their effects. Contemporary threats have another common feature, namely that it is increasingly difficult to assign them to a fixed location, one region or country.

In the modern world, in which the concept of state security is transferred to further spheres of human activity, security threats should include all those factors that today prevent the free functioning and development of man. Thus, consideration of current problems of state security always requires a close connection with the phenomena and processes that directly affect today's reality. The COVID-19 pandemic, which began in China in December 2019 and in a very short time spread throughout the world, has become one of the most serious contemporary challenges to state security in all its areas.

This monograph aims to present and analyze the problems of state security that have emerged over the past years, particularly in the areas of economic security and social security. An important perspective for most of the considerations undertaken was the COVID-19 pandemic and its consequences. At the outset, attention was paid to issues of cyber security and the shadow economy, as well as aspects of the introduction of digital currency in the European Union. Socio-economic phenomena in the Polish-Ukrainian border area, the issue of control of transport of dangerous goods, as well as the issue of falsification and removal of product labels in relation to the reliability of economic turnover and consumer safety were considered. The role of border sanitary control in ensuring food safety in times of pandemics was further discussed, and problems of pandemic development in Pakistan were presented. A detailed analysis is made of strategies for the operation of a service micro-enterprise, legal aspects of the safety of remote working and tax-legal consequences of clinical trials. An assessment of the effectiveness of personal protective equipment and the safety of uniformed services was also carried out.

DOCUMENT CREATED WITH

PDF COMBINER

PDF Combiner is a free application that you can use to combine multiple PDF documents into one.

Three simple steps are needed to merge several PDF documents. First, we must add files to the program. This can be done using the Add files button or by dragging files to the list via the Drag and Drop mechanism. Then you need to adjust the order of files if list order is not suitable. The last step is joining files. To do this, click button Combine PDFs.

Main features:

secure PDF merging - everything is done on your computer and documents are not sent anywhere

simplicity - you need to follow three steps to merge documents

possibility to rearrange document - change the order of merged documents and page selection

reliability - application is not modifying a content of merged documents.

Visit the homepage to download the application:

www.jankowskimichal.pl/pdf-combiner

To remove this page from your document, please donate a project.