

INTERDYSCYPLINARNE PISMO Z ZAKRESU NAUK SPOŁECZNYCH, ZAWIERAJĄCE ARTYKUŁY ODZWIERCIEDLAJĄCE PROCESY SPOŁECZNE, GOSPODARCZE I POLITYCZNE, ZACHODZĄCE W POLSCE, W EUROPIE I NA ŚWIECIE

STUDIA Społeczne

SOCIAL Studies

W NUMERZE

MIEDZY INNYMI:

A. Kleszczewska-
Albińska

*Nastolatek w depresji
i jego rodzina: jak
wspierać rodzinę adolescenta
chorującego na depresję*

W. Barszczewski
Z. Ciekankowski

*Bezpieczeństwo migracji
wewnątrz Unii Europejskiej*

L. Borowiec, M. Skurzevska
*Wynagrodzenie minimalne
w Polsce – implikacje
społeczno-ekonomiczne*

IN THIS ISSUE:

A. Kleszczewska
-Albińska

*Depressive teenager and
their family: how to support
family of adolescent
with depression*

W. Barszczewski
Z. Ciekankowski

*Security of migration within
the European Union*

L. Borowiec, M. Skurzevska
*Minimum wage in Poland
– socio-economic implications*



KWARTALNIK „STUDIA SPOŁECZNE” JEST W WYKAZIE CZASOPISM NAUKOWYCH MEiN I MA 20 PUNKTÓW

WYDAWCA: WYŻSZA SZKOŁA MENEDŻERSKA W WARSZAWIE

PUBLISHER: WARSAW MANAGEMENT UNIVERSITY



ISSN 2081-0008
e-ISSN 2449-9714

STUDIA | SOCIAL Społeczne | Studies

Wydawca: Wyższa Szkoła Menedżerska w Warszawie
Adres Redakcji i Wydawcy: Wyższa Szkoła Menedżerska w Warszawie
ul. Kawęczyńska 36, 03-772 Warszawa, wsm.warszawa.pl

Redaktor Naczelny / Editor-in-Chief:

dr hab. inż. Zbigniew Ciekankowski, prof. WSM

Zastępca Redaktora Naczelnego / Deputy Editor-in-Chief:

dr inż. Leszek Borowiec

prof. dr hab. Jarosław Kostrubiec

Redaktorzy tematyczni / Section Editors:

dr Agnieszka Król – nauki o zarządzaniu i jakości

dr Marcin Konarski – nauki prawne

dr Julia Nowicka – nauki o bezpieczeństwie

dr Izabela Kust – pedagogika

dr Ewa Wójtowicz – psychologia

Redaktor statystyczny / Statistical Editor:

dr Angelika Kleszczewska-Albińska

Sekretarz redakcji / Section Secretaries:

dr Aleksandra Chyc

Redaktorzy językowi / Language Editors:

dr Aleksandra Chyc – język angielski, język polski

dr Stanisław Konarski – język polski

Redaktor techniczny / Technical Editor:

Krzysztof Gawrychowski

Grafiki oraz zdjęcia zgodne z /

All images in accordance with:



© Copyright by Wyższa Szkoła Menedżerska w Warszawie (Warsaw Management University)

Żaden fragment tej publikacji nie może być reprodukowany, umieszczany w systemach przechowywania informacji lub przekazywany w jakiegokolwiek formie – elektronicznej, mechanicznej, fotokopii czy innych reprodukcji – bez zgody posiadacza praw autorskich.

All rights reserved by Warsaw Management

University. No part of this publication may be reproduced, stored in a retrieval system, transmitted in any form or by any means, electronic, mechanical, photocopying, recording or otherwise, without the prior written permission of the publisher.

Wszystkie nadsyłane artykuły naukowe są recenzowane. Procedura recenzowania artykułów, zapora ghostwriting oraz zasady przygotowywania tekstów i instrukcje dla autorów znajdują się na stronie internetowej czasopisma

All articles are peer reviewed. The procedure for reviewing articles, and the Guide for Authors can be found on the website of the journal

Wersja pierwotna (referencyjna) czasopisma to wersja drukowana /

The original (reference) version of the journal is printed.

Drukowane w Polsce / Printed in Poland
Nakład / Circulation: 50

„STUDIA SPOŁECZNE” – KWARTALNIK Z ZAKRESU NAUK SPOŁECZNYCH, ZAWIERA RECENZOWANE ARTYKUŁY ODZWIERCIEDLAJĄCE PROCESY SPOŁECZNE, GOSPODARCZE I POLITYCZNE, ZACHODZĄCE W POLSCE, W EUROPIE I NA ŚWIECIE
KWARTALNIK „STUDIA SPOŁECZNE” JEST W WYKAZIE CZASOPISM NAUKOWYCH MEiN I MA 20 PUNKTÓW.
KWARTALNIK JEST INDEKSOWANY W BAZIE BAZEKON I CEEOL.

“SOCIAL STUDIES” – QUARTERLY SCIENTIFIC MAGAZINE PUBLISHING ARTICLES ON SOCIAL, ECONOMIC, AND POLITICAL PROCESSES IN POLAND, EUROPE AND THE WHOLE WORLD
THE QUARTERLY „SOCIAL STUDIES” IS ON THE LIST OF SCIENTIFIC JOURNALS OF MEiN AND HAS 20 POINTS.
THE QUARTERLY IS INDEXED IN THE BAZEKON AND CEEOL DATABASES.

Rada Naukowa działu: Pedagogika, Psychologia, Nauki socjologiczne

Editorial Board of section: Pedagogics, Psychology, Sociology

Przewodniczący / Chairman:

Przewodniczący - dr Joanna Michalak-Dawidziuk, prof. WSM (Polska / Poland)

Członkowie / Members:

prof. PhDr. Viera Bacova, PhD., DrSc. (Słowacja / Slovakia),

prof. dr hab. inż. Ján Bajtoš /WSM/ (Słowacja / Slovakia),

prof. dr hab. Valery Bebyk /University of Ukraine/ (Ukraine / Ukraina),

prof. dr hab. Ewgenii Bobosow (Białoruś / Belarus),

prof. dr hab. Stanisław Dawidziuk /WSM/ (Polska / Poland),

prof. PhDr. Rudolf Dupkala, CSc. (Słowacja / Slovakia),

prof. Dan Durning, PhD (USA),

senior lecturer Natalia Gajdamaschko, PhD (Kanada / Canada),

prof. dr Otar Gerzmava /Georgia Grigol Robakidze University/ (Gruzja / Georgia),

prof. dr hab. Ding Gianwey (Chiny / China),

prof. Devin Fore, PhD. /Princeton University USA/ (USA),

prof. dr hab. Marek Furmanek /UZ/ (Polska / Poland),

prof. dr hab. Wojciech Hübner /Vistula/ (Polska / Poland),

prof. dr hab. Bohdan Jałowiecki /UW/ (Polska / Poland),

prof. dr hab. Jerzy Kunikowski /UPH/ (Polska / Poland),

prof. MUDr. Vladimir Krčmery, PhD, DrSc., dr h.c. Mult (Słowacja / Slovakia),

prof. dr Otwin Marenin (USA),

prof. dr hab. Kaz Mazurek (Kanada / Kanada),

prof. dr hab. John McGraw (Kanada / Canada),

prof. dr hab. Nella Nyczkało (Ukraina / Ukraine),

prof. dr hab. Stefan Opara /INP/ (Polska / Poland),

prof. dr hab. Karol Poznański /APS/ (Polska / Poland),

prof. dr hab. Zdzisław Sirojć /WSM/ (Polska / Poland),

prof. dr hab. Zbigniew Starowicz /UW/ (Polska / Poland),

prof. dr hab. Franciszek Szlosek /APS/ (Polska / Poland),

prof. dr hab. Władysław Szymański /SAN/ (Polska / Poland),

prof. dr hab. Tadeusz Bąk (PWSTE, Polska/Poland).

Rada Naukowa działu Nauki Prawne, Nauki o Polityce i Administracji, Nauki o Bezpieczeństwie

Editorial Board Section: Legal Science, About Politics and Administration Science, About Security Science

Przewodniczący / Chairman:

prof. dr hab. Janusz Trzciński (Wyższa Szkoła Menedżerska, Polska / Poland)

Członkowie / Members:

prof. dr hab. Cezary Banasiński (Uniwersytet Warszawski, Polska / Poland),

prof. zw. dr hab. Alexander J. Belohlavek (Masaryk University, Czechy / Czech Republic),

prof. dr hab. Ewgenii Bobosow (Białoruś / Belarus),

prof. dr Otar Gerzmava (Grigol Robakidze University, Gruzja / Georgia),

prof. dr Donata Maria Assunta Gottardi (Universita di Verona, Włochy/ Italy),

prof. dr Miomira Kostić (University of Niš, Serbia),

prof. dr hab. John McGraw (Kanada / Canada),

prof., dr hab. Anatolii Radkevich, (University of Science and Technology, Ukraina / Ukraine)

prof. dr hab. Jan Olszewski (Uniwersytet Rzeszowski, Polska / Poland),

prof. dr hab. dr h.c. Hans Joachim Schneider (University of Munster, Niemcy/Germany),

prof. dr hab. Maria Szyszowska (Wyższa Szkoła Menedżerska, Polska/Poland),

prof. zw. dr hab. Anna Walaszek-Pyziół (Uniwersytet Jagielloński, Polska/Poland),

prof. dr hab. Minoru Yokoyama (Japonia/Japan),

prof. dr hab. Jarosław Wojejszo (Akademia Kaliska, Polska / Poland),

prof. dr hab. Leszek Elak, (ASzWoj, Polska/Poland).

Rada Naukowa działu Nauki o Zarządzaniu Jakości, Ekonomia i Finanse

Editorial Board of Section: Management and Quality Sciences, Economics and Finance

Przewodniczący / Chairman:

Przewodniczący - dr hab. Zbigniew Dworzecki, prof. WSM (Polska / Poland)

Członkowie / Members:

prof. dr hab. Jerzy Bogdanienko, Uniwersytet Warszawski (Polska/Poland),

prof. dr hab. Marek Garbicz, Szkoła Główna Handlowa, Wyższa Szkoła Menedżerska w Warszawie (Polska/Poland),

prof. dr hab. Lech Jaczynowski, Wyższa Szkoła Menedżerska w Warszawie (Polska/Poland),

prof. dr hab. Stanisław Marciniak, Politechnika Warszawska (Polska / Poland),

prof. dr hab. Marek Jacek Stankiewicz, Wyższa Szkoła Bankowa w Toruniu (Polska/Poland),

prof. dr hab. Marian Strużycki, Szkoła Główna Handlowa prof. em., (Polska/ Poland),

prof. dr hab. Andrzej Jasiński, Uniwersytet Warszawski (Polska/Poland),

dr Paweł Dąbrowski WSM (Polska/Poland),

prof. dr. Jörg Freiling, University of Bremen (Niemcy/ Germany),

prof. dr. Sibylle Heilbrunn, School of Social Sciences and Humanities, Kinneret Academic College (Izrael/Israel),

prof. Bezdudnaya Anna Geroldovna, Ph.D., Saint-Petersburg State University of Economics (Federacja Rosyjska/Russian Federation),

prof. zw. dr hab. inż. Waldemar Karwowski dr h.c. mult., University of Central Florida, Orlando, (USA),

prof. Liviu Marian, Petru Maior University Targu Mures (Rumunia/ Romania),

Ph.D. Oleksii Polegkyi, University of Alberta (Kanada / Canada),

Dr. Carole E. Scott, Richards College of Business, University of West Georgia (USA),

Ph.D. Pradeep Kumar Singh, Jaypee University of Information Technology, HP, (Indie/India),

Assoc. Prof. Ph.D. Vijender Kumar Solanki, CMR Institute of Technology (Autonomous) (Indie/India),

prof. JUDr. Zdeněk Souček, DrSc., Moravian Business College, (Czechy/ Czech Republic),

prof. Mile Terziowski, Ph.D. (Melb), MBA, ME(Hons) GAICD, FAIM, Swinburne Business School, (Australia).

SPIS TREŚCI / CONTENTS

SOCJOLOGIA/PSYCHOLOGIA

M. Błądek-Kolatorska	Stymulacja obrazem i dźwiękiem, czyli co w dużym stopniu zaburza pracę lewej półkuli mózgu Image and sound stimulation, that what is greatly disrupts the work of the left cerebral hemisphere	9
A. Kleszczewska-Albińska	Nastolatek w depresji i jego rodzina: jak wspierać rodzinę adolescenta chorującego na depresję Depressive teenager and their family: how to support family of adolescent with depression	23
K. Jaworski	Etyka w psychologii: kodeks czy „studia przypadków”? Normatywność i opisowość w kształtowaniu postawy odpowiedzialnej Ethics in psychology: code or „case studies”? Normative and descriptive approach in cultivating a responsible attitude	37

NAUKI O BEZPIECZEŃSTWIE

M. Wojciszko	Kierowanie obroną państwa jako zdolność państwa do funkcjonowania w sytuacji zagrożeń polityczno-militarnych Managing the defense of the state –As a state’s capability to operate in the situation of political and military threats	57
P. Hac	Aktualne wyzwania w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa publicznego w Polsce Current challenges in ensuring public safety in Poland	77
W. Barszczewski Z. Ciekanowski	Bezpieczeństwo migracji wewnątrz Unii Europejskiej Security of migration within the European Union	95
K. Staroń K. Zygo	Organizacja systemów ratowniczych w Polsce Organization of rescue systems in Poland	109
D. Bogusz P. Szczęch	Wybrane regulacje i programy ochrony portów lotniczych Selected airport security regulations and programs	127
I. Khorlikova	Zagrożenia małoletnich w internecie Threats of minors on the internet	141

<p>S. Żurawski A. Marjański</p>	<p>Zarządzanie kryzysowe w społecznościach lokalnych Crisis management in local communities</p>	<p>161</p>
<p>D. Bogusz</p>	<p>Organizacja szkolenia pilotów samolotów wojskowych we Francji Organization of training for pilots of military aircraft in France</p>	<p>173</p>
<p>M. Kopczewski P. Kałuża M. Sadowińska-Kałuża</p>	<p>Rozwiązania prawne i organizacyjne w zakresie zwalczania przestępczości zorganizowanej Legal and organizational solutions in the field of combating organized crime</p>	<p>187</p>
<p>NAUKI PRAWNE</p>		
<p>D. Charkiewicz</p>	<p>Odpowiedzialność karna za dopuszczenie do wydania w spółce z o.o. dokumentów imiennych, na okaziciela lub dokumentów na zlecenie na udziały lub prawa do zysków w spółce The criminal liability for admission to release in a limited liability company personal documents, bearer documents or documents commissioned for shares or rights to profits in the company</p>	<p>203</p>
<p>I. Głębocka</p>	<p>Nabywanie nieruchomości na terytorium Polski przez cudzoziemców Real estate acquisition on the territory of Poland by foreigners</p>	<p>215</p>

NAUKI O ZARZĄDZANIU I JAKOŚCI

L. Borowiec M. Skurzevska	Wynagrodzenie minimalne w Polsce – implikacje społeczno-ekonomiczne Minimum wage in Poland - socio-economic implications	229
M. Pienias	Sytuacja rynku e-commerce w Polsce a Covid-19 The situation of the e-commerce market in Poland in the conditions of the Covid-19 pandemic	249
P. Dąbrowski	Refleksje nad nauczaniem nauk o przed- siębiorczości Reflections on entrepreneurship teaching	265
H. Sobocka- Szczała	Planowanie zasobów ludzkich – zapo- mniany element zarządzania personelem Human resource planning - a forgotten element of personnel management	287
W. Szymański	Działania uszczelniające w świetle zasad podatkowych na przykładzie podatku od towarów i usług Sealing measures in the light of tax rules, exemplified by the tax on goods and servi- ces	393

dr Małgorzata Błądek-Kolatorska

Wyższa Szkoła Menedżerska w Warszawie

ORCID: 0000-0002-7258-4493

Studia Społeczne

ISSN 2081-0008

e-ISSN 2449-9714

str. 9–22

STYMULACJA OBRAZEM I DŹWIĘKIEM, CZYLI CO W DUŻYM STOPNIU ZABURZA PRACĘ LEWEJ PÓŁKULI MÓZGU /

*IMAGE AND SOUND STIMULATION, THAT WHAT IS GREATLY
DISRUPTS THE WORK OF THE LEFT CEREBRAL HEMISPHERE*

STRESZCZENIE

Celem artykułu jest ukazanie wpływu wysokich technologii na procesy związane z kształtowaniem się funkcji poznawczych u dzieci. Na rozwój poznawczy wpływają czynniki genetyczne i środowiskowe. Im wcześniej kształtują się neurobiologiczne podstawy rozwoju poznawczego, tym wcześniej dziecko buduje system językowy. Poziom rozumienia i użycia języka warunkuje dalszy rozwój funkcji poznawczych, one z kolei wpływają na osiągnięcie coraz wyższych umiejętności językowych. Istnieje szereg czynników, które implikują pozytywny przebieg wskazanych funkcji, podobnie jak istnieją uwarunkowania, które wpływają negatywnie na opisane procesy. To, z czym zetknie się dziecko w pierwszych latach życia, będzie procentowało w przyszłości pozytywnym, bądź negatywnym rozwojem. Wysokie technologie mają ogromny wpływ na rozwój sfery fizycznej, intelektualnej i emocjonalnej dziecka – z całą pewnością nie jest to wpływ korzystny. Wydarzenia mające miejsce w ostatnim roku – pandemia i związane z nią restrykcje niewątpliwie przyczyniły się do rozwoju cyfryzacji naszego kraju. Niezamierzonym efektem ubocznym postępu, który dokonał się w gospodarce, technologii, komunikacji, w naszym stylu życia, jest to, że dzieci rozwijają się w środowiskach, które znacznie różnią się od bogatego kontekstu społecznego, do którego mózg jest w najlepszy sposób przystosowany. Wysokie technologie zabierają znaczną część dnia i tym samym uniemożliwiają realne kontakty i aktywności. Mózg małego dziecka narażony na częsty kontakt z technologiami koncentruje się na nowych zadaniach, które są z nimi związane. Dochodzi wówczas do marginalizowania podstawowych umiejętności społecznych, takich jak: nawiązywanie i podtrzy-

mywanie relacji, rozpoznawanie emocji z zachowania oraz z twarzy drugiego człowieka, wspólne spędzanie czasu z innymi. Następuje także blokowanie aktywności lewej kory, co skutecznie hamuje kształtowanie się ośrodków mowy.

O tych właśnie, niezwykle istotnych, aspektach związanych z wpływem wysokich technologii na rozwijający się mózg dziecka, traktuje niniejszy artykuł. A dokładnie, zawarte w nim treści dotyczą:

- wybranych aspektów związanych z rozwojem psychoruchowym dzieci,
- wpływu stymulacji obrazem i dźwiękiem na rozwój psychoruchowy dzieci,
- mechanizmów oddziaływania wysokich technologii na rozwijający się mózg,
- stymulującego aspektu reklam i zabawek dźwiękowych,
- zaleceń dotyczących tego, kiedy dziecko może korzystać z mass mediów, bez ryzyka zakłóceń rozwoju psychoruchowego.

SŁOWA KLUCZOWE: funkcje poznawcze, zaburzenia rozwojowe, funkcje lewej półkuli, wysokie technologie.

ABSTRACT

The purpose of this article is to show the influence of high technologies on the processes related to the development of cognitive functions in children. Cognitive development is influenced by genetic and environmental factors. The earlier the neurobiological foundations of cognitive development are formed, the earlier the child builds a language system. The level of understanding and use of language determines the further development of cognitive functions - they, in turn, affect the achievement of ever higher language skills. There are a number of factors that imply a positive course of the indicated functions, just as there are conditions that negatively affect the described processes. What a child comes into contact with in the first years of life will pay off in the future - positive or negative development. High technologies have a huge impact on the development of the child's physical, intellectual and emotional spheres - it is certainly not a positive influence. The events that took place last year - the pandemic - and the related restrictions undoubtedly contributed to the development of the digitization of our country. An unintended side effect of the progress that has been made in the economy, technology, communication, our lifestyle is that children develop in environments that differ greatly from the rich social context to which the brain is in the best suited manner. High technology take a substantial part of the day and thus prevent real contacts and activities. The brain of a young child, exposed to frequent contact with technologies, focuses on new tasks that are associated with them. This leads to the marginalization of basic social skills, such as: establishing and maintaining relationships, recognizing emotions from behavior and the face of another person, spending time together with others. The activity of the left cortex is also blocked, which effectively inhibits the formation of speech centers.

This article discusses these extremely important aspects related to the influence of high technology on the developing brain of a child. The content in the article relate to inter alia:

- selected aspects related to children's psychomotor development,
- the impact of image and sound stimulation on the psychomotor development of children,

- mechanisms of high technology influence on the developing brain,
- the stimulating aspect of advertisements and sound toys,
- recommendations about when is a good time for child to use the mass media without the risk of disrupting psychomotor development.

KEY WORDS: cognitive functions; developmental disorders; left hemispheric functions; high technologies.

WSTĘP

Na przestrzeni ostatnich lat coraz wyraźniej odnotowuje się wzrost zainteresowania rodziców wszechstronnym rozwojem swych dzieci. Rodzice zdając sobie sprawę z tego, jak ważna jest stymulacja rozwoju już od pierwszych chwil życia swych pociech, szukają sposobności, by ten rozwój jak najbardziej sukcesywnie wzmacniać. Małe dzieci bardzo wcześnie uczęszczają na dodatkowe zajęcia pozaprzedzkolne, wzmacniające rozwój – zajęcia niejednokrotnie prowadzone przy użyciu nowoczesnych technologii. Wszystko po to, aby zapewnić dziecku lepszy start w dorosłe życie. Dodatkowo, od najmłodszych lat dzieci zasypywane są interaktywnymi zabawkami, które zgodnie z zapewnieniami producentów oraz sprzedawców, poprzez wszechstronną stymulację zmysłów mają zapewnić rozwój funkcji motorycznych (głównie motoryka mała) i poznawczych, w tym językowych. Dlatego też dorośli bardzo chętnie prezentują maluchom świecące, grające, szumiące, mówiące, kręcące się zabawki – „edukacyjne” laptopy dziecięce, tablety, smartfony, stoliki edukacyjne. Ponadto, dzieci coraz wcześniej dostają od opiekunów „do zabawy” telefony, czy też tablety z dostępem do Internetu. Niejednokrotnie są one pozostawiane samotnie z tymi sprzętami, zyskując tym samym zupełną swobodę w zakresie ich użytkowania. Opiekunowie często nie tylko nie kontrolują tego, co dzieci robią na tych urządzeniach, ale wręcz są dumni, że ich pociechy tak dobrze operują tymi sprzętami i tak sprawnie radzą sobie w sieci. Należy ponadto zaznaczyć, iż małe dzieci coraz częściej są odbiorcami telewizji. Rodzice skuszeni „edukacyjną” ofertą programów telewizyjnych dla najmłodszych, bez większych oporów włączają te programy już kilkumiesięcznym dzieciom.

W kontekście powyższego, warto postawić pytanie: Czy wczesny kontakt dziecka z różnego rodzaju mass mediami oraz sprzętami interaktywnymi jest korzystny dla jego rozwoju? Poniższe strony tego opracowania będą stanowiły próbę udzielenia odpowiedzi na postawione pytanie. Duży nacisk zostanie położony na aspekty związane z rozwojem mowy oraz z prawo- i lewopółkulowym przetwarzaniem języka.

1. WYBRANE ASPEKTY ROZWOJU PSYCHORUCHOWEGO DZIECI

Rozwój psychoruchowy dzieci ma zarówno podłoże biologiczne, genetyczne, jak również uwarunkowany jest różnorodnymi czynnikami kulturowymi. Im wcześniej kształtują się neurobiologiczne podstawy rozwoju poznawczego, tym wcześniej dziecko ujawnia i rozwija intencje komunikacyjne, wchodzi w relacje z drugą osobą, a tym samym buduje szeroko pojęty system językowy. Warto zaznaczyć, iż rozwój poznawczy i rozwój mowy wzajemnie się warunkują. Poziom rozumienia i użycia języka przez dziecko warunkuje dalszy rozwój wszystkich funkcji intelektualnych, które to z kolei wpływają na osiągnięcie coraz wyższych zdolności werbalnych¹. Badacze tematu zgodnie podkreślają, iż dzieci, które w okresie wczesnego dzieciństwa odznaczają się deficytami w aspekcie komunikacji werbalnej w przyszłości nie będą w stanie osiągnąć prawidłowego poziomu posługiwania się językiem². Wspomnianą zależność trafnie odzwierciedlają słowa: „Język i myśli są nierozzerwalne i dlatego choroba języka jest tym samym co choroba myśli”³. Warto zatem raz jeszcze bardzo wyraźnie zaakcentować występującą prawidłowość, a mianowicie: między językiem, myśleniem a mową występuje mechanizm sprzężenia zwrotnego, bowiem język formuje myślenie, które z kolei warunkuje produkcję językowe, czyli mowę⁴. Prawidłowo ukształtowany język – w aspekcie mowy czynnej i biernej – ma przemożne znaczenie dla naszego bycia w świecie, bowiem otwiera on nas na otoczenie, sprawia, że możemy być jego aktywną częścią. Dlatego też niezmiernie istotne znaczenie ma wczesnie rozpoczęta i kompetentnie prowadzona stymulacja rozwoju funkcji poznawczych dziecka, w tym funkcji językowych.

Istnieje szereg czynników i uwarunkowań, które implikują pozytywny przebieg wskazanych funkcji, podobnie jak istnieją czynniki i warunki, które wpływają negatywnie na opisane procesy. Negatywny wpływ może odzwierciedlać się zarówno w działaniach bezpośrednio szkodzących rozwojowi, jak również w zaniechaniu podejmowania działań prorozwojowych. Zarówno pierwsza, jak i druga sytuacja jest bardzo niekorzystna dla rozwijającego się mózgu. Należy pamiętać, że to z czym zetknie się dziecko w pierwszych latach swego życia będzie procentowało w przyszłości – pozytywnym, bądź negatywnym rozwojem. Wynika to z dużej plastyczności mózgu w pierwszych trzech latach życia dziecka. W aspekcie wysokiej plastyczności mózgu małych dzieci należy zaznaczyć, iż obraz płynący z ekranu telewizora, bądź komputera może tak przesterować mózg, by odbierał on przede wszystkim obra-

1 J. Cieszyńska-Rożek, *Wpływ wysokich technologii na rozwój poznawczy dzieci w wieku niemowlęcym i poniemowlęcym*, Wydawnictwo Centrum Metody Krakowskiej, Kraków, [dostęp: 15.07.2021], <https://gwarnounas.pl/wp-content/uploads/artykucieszynska.pdf>.

2 J. Cieszyńska, *Wczesna diagnoza i terapia zaburzeń autystycznych. Metoda krakowska*. Wydawnictwo: Omega Stage Systems – Jędrzej Cieszyński, Kraków 2011, s. 228.

3 E. Cassirer, *Esej o człowieku. Wstęp do filozofii kultury*. Wydawnictwo Czytelnik, Warszawa 1998, s. 68.

4 J. Cieszyńska, *Wczesna diagnoza i terapia zaburzeń autystycznych...*, s. 229.

zy, a ignorował mowę. Na powyższe wpływa ponadto fakt, iż analizator wzroku jest zmysłem ludzkim, który najpóźniej dojrzewa. Jego rozwój w pierwszych latach życia dziecka w dużej mierze uzależniony jest od kategorii bodźców wizualnych, z jakimi stykają się maluchy⁵. Wszystko co człowiek doświadcza, przeżywa, poznaje znajduje odzwierciedlenie w mózgu. Połączenia nerwowe są nośnikiem nabywanej przez lata wiedzy i umiejętności. W związku z tym, opiekunowie powinni zintensyfikować psychofizyczne aktywności swych dzieci, tak aby ich mózgi mogły jak najwydajniej pracować. Dlatego tak ważny jest kontekst środowiskowy i dlatego tak duże znaczenie ma wiedza opiekunów na temat czynników oraz uwarunkowań działających korzystnie na rozwijający się organizm, jak również wiedza dotycząca czynników ryzyka zaburzeń rozwoju. Otoczenie stymulujące dziecko i ułatwiające mu zdobywanie nowych doświadczeń, stwarza mu tym samym szansę na wytworzenie większej liczby połączeń nerwowych w stosunku do dziecka, które żyje w otoczeniu ograniczającym jego doświadczenia⁶.

Rodzice pragną dla swojego dziecka tego co najlepsze, dlatego też bardzo łatwo przekonają ich do pozytywnych aspektów „edukacyjnych” programów telewizyjnych, do bajek, które rzekomo uczą mówić i które kształtują rozwój społeczny i emocjonalny maluchów. To prawda, wysokie technologie mają przemożny wpływ na rozwój sfery intelektualnej, emocjonalnej, jak również fizycznej, ale z całą pewnością wpływ ten nie jest korzystny dla dziecka. Dorośli i młodzież niekiedy są „zmuszeni” do korzystania z „dobrodziejstw” współczesnych czasów, chociażby przez pracę i naukę zdalną. Jednak ich mózg jest już na tyle ukształtowany, że może skutecznie mierzyć się z potencjalnymi skutkami ubocznymi oddziaływania sprzętów elektronicznych. Niestety tego samego nie można rzec o mózгах małych dzieci – one są dopiero w fazie tworzenia się, dlatego też są bardzo podatne na różnorodne oddziaływania. I tak, jak z łatwością można stymulować ich pozytywny rozwój, tak też z dużą łatwością można doprowadzić do różnorodnych zaburzeń. Zatem plastyczność mózgu małego dziecka, poprzez odpowiednią stymulację otoczenia, może implikować pozytywny rozwój, i odwrotnie – może doprowadzić do powstania i utrwalenia dysfunkcyjnych połączeń neuronalnych, w efekcie czego możemy mieć do czynienia z różnego rodzaju zaburzeniami funkcjonowania.

2. DZIECI JAKO AKTYWNI UŻYTKOWNICY WYSOKICH TECHNOLOGII

We współczesnych czasach dzieci są stymulowane obrazem niemalże od pierwszych chwil swego życia. Stymulacja ta rozpoczyna się bardzo wcześnie i prowadzona jest

5 Ibidem, s. 229.

6 J. Skibska, *Neuropatyczność mózgu wsparciem rozwojowym dziecka we wczesnym dzieciństwie*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Humanitas. Pedagogika”, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Humanitas, Sosnowiec 2015, s. 79.

różnymi drogami. Ponadto należy mieć na uwadze, że sprzęty elektroniczne, z których korzystają dorośli, otaczają również ich dzieci. W literaturze przedmiotu można spotkać się z bardzo trafnym określeniem dzieciństwa obecnych czasów, a mianowicie czytamy o „cyfrowym dzieciństwie” – niemym i pozbawionym zmysłowych doznań⁷ oraz o „cyfrowej młodzieży” – niewykształconej, nieuważnej i nieruchliwej⁸, natomiast „cyfrowe życie” ma za zadanie zapewnić dziecku jak najlepszą przyszłość⁹. Czas spędzany przez dzieci w domach niejednokrotnie wypełniany jest korzystaniem przez nie z wysokich technologii. Chodzi zarówno o bezpośrednie użytkowanie, gdy dziecko bawi się opisanymi wcześniej zabawkami, ogląda bajki, teledyski, gra w różne gry, jak i o korzystanie pośrednie, gdy dziecko przebywa w obecności grających, włączonych sprzętów. Pozornie wydawać by się mogło, że włączony w tle telewizor, czy komputer nie oddziałuje na dziecko, które bawi się w tym czasie zabawkami lub przykładowo przegląda książeczki. Nic bardziej mylnego, takie pośrednie oddziaływanie urządzeń elektronicznych również przysparza rozwijającemu się mózgowi wielu szkód. Dźwięki i obrazy, które są emitowane przez wspomniane wysokie technologie zaburzają rozwój dziecka, a w szczególnym stopniu oddziałują negatywnie na ośrodki mowy i rozwój zabawy. Mózg dziecka, które przebywa w pokoju, gdzie włączone są sprzęty elektroniczne uczy się ignorować dźwięki mowy – słyszy mowę, toczące się rozmowy, ale traktuje je jak zwykłe dźwięki płynące z otoczenia, nie traktuje mowy jako przekaznika różnorodnych znaczeń, a po pewnym czasie mowa staje się tylko szumem^{10 11}. Mamy tu do czynienia z podprogowym odbiorem mowy. Taki odbiór jest bardzo niebezpieczny dla rozwijającego się języka, bowiem „jeżeli pobudzenie przekroczy wartość progową, synapsa zostanie wzmocniona, połączenie pomiędzy neuronami będzie bardziej trwałe. Jeżeli pobudzenie będzie podprogowe, synapsa zostanie osłabiona”¹². Telewizor włączony w tle zakłóca również spontaniczną zabawę dziecka. Każdy rzut oka na obraz emitowany przez telewizor przerywa toczącą się zabawę, powoduje, że dziecko odrywa się od realizowanej aktywności, często wręcz ją porzuca, zmienia zabawki, ma trudności z dłuższym skupieniem uwagi. Podejmowane zabawy są coraz mniej rozbudowane, toczą się wedle coraz

7 M. Spitzer, *Cyberchoroby. Jak cyfrowe życie rujnuje nasze zdrowie*, Wydawnictwo Dobra Literatura, Słupsk 2016, s. 137.

8 Ibidem, s. 170.

9 Ibidem, s. 18.

10 A. Jegier, *Media jako zagrożenia i szanse dla rozwoju społecznego dziecka* [w:] *Dziecko – media – rozwój. O konsekwencjach obecności mediów w życiu dziecka*, red. N. Bednarska, Wydawnictwo Akademii Pedagogiki Specjalnej, Warszawa 2020, s. 132.

11 M. Desmurget, *Teleoglupianie. O zgubnych skutkach oglądania telewizji (nie tylko przez dzieci)*, Wydawnictwo Czarna Owca, Warszawa 2012, s. 123.

12 M. Kossut, *Synapsy i plastyczność mózgu, Nauka światowa i polska*, tom 1, Wydawnictwo PAN, Warszawa 2020, s. 289.

uboższych schematów^{13 14}. Należy z całą stanowczością podkreślić, iż sprzęty elektroniczne, jak również zabawki interaktywne zakłócają spontaniczną aktywność dzieci i są w dużej mierze odpowiedzialne za zaburzenia koncentracji i uwagi, dezorganizują rozwój intelektualny¹⁵. Literatura przedmiotu przeczy przyjętemu powszechnie pogładowi dotyczącemu możliwości podzielności uwagi bez uszczerbku na jakości realizowanych aktywności. Można też spotkać się ze stwierdzeniem, iż jedną z ról wysokich technologii jest nauka młodego człowieka wykonywania kilku czynności równocześnie – nabywanie biegłości w równoległym działaniu. Jednakże człowiek w danym momencie jest w stanie efektywnie zaangażować się tylko w jedną czynność. Próby realizowania jednocześnie dwóch, trzech lub większej liczby aktywności skutkują brakiem efektywności w działaniu, gorszą jakością wykonania danego zadania, bądź też wszystkich zadań. Zatem dziecko, które bawi się, czyta, rysuje, czy też rozmawia z drugą osobą przy włączonym telewizorze, komputerze, grającym radiu, nie jest w stanie w pełni zaangażować się w realizowaną czynność, bowiem w chwili wykonywania danych aktywności jego mózg również aktywnie rejestruje obrazy i dźwięki płynące ze sprzętów elektronicznych - przechodzi zatem po kolei od jednej aktywności do drugiej. Taki przeskok za każdym razem wiele człowieka kosztuje – chodzi o czas wykonania zadania oraz o błędy w jego realizacji. Ponadto mózg wówczas, w głównej mierze skupia się na kierowaniu procesem wielozadaniowości, a nie na efektywnym wykonywaniu zadania. Badania pokazują, iż w momencie, gdy w tle gra włączony telewizor, uczniowie przejawiają ogromne trudności z wykonaniem zadania domowego¹⁶. Warto w tym miejscu podkreślić, iż zabawy dziecięce mają ogromne znaczenie dla rozwijającego się dziecka, zwłaszcza wspólne zabawy dzieci z rodzicami, bądź z innymi dziećmi. Taka forma aktywności – działanie wspólnie z innymi – pobudza neurony zwierciadlane. Dziecko obserwując aktywności innych osób uaktywnia własne połączenia neuronów motorycznych¹⁷. Telewizja zakłóca małym dzieciom możliwość zabawy, aktywnej eksploatacji świata, niejednokrotnie hamuje spontaniczne i naturalne zachowania¹⁸. Korzystanie z wysokich technologii odbywa się zawsze kosztem innych aktywności, kosztem rozmowy i kontaktu, kosztem szeroko pojętego rozwoju¹⁹.

Warto wspomnieć o tzw. „deficycie wideo”. Mianowicie podczas korzystania z wysokich technologii dziecko jest w stanie nauczyć się znacznie mniej wartościowych

13 I. Jędrzejczyk, *Telewizja a zabawy dowolne dzieci, Pedagogika Przedszkolna i Wczesnoszkolna*, nr 1(3), Wydawnictwo Uniwersytet Pedagogiczny im. Komisji Edukacji Narodowej, Kraków 2014, s. 163.

14 A. Jegier, *Media jako zagrożenia i szanse dla rozwoju społecznego dziecka...*s. 133.

15 M. Desmurget, *Teleoglupianie...*s. 136.

16 Ibidem, s. 107.

17 I. Jędrzejczyk, *Telewizja a zabawy dowolne dzieci...*s. 173.

18 M. Desmurget, *Teleoglupianie...*s. 29-30.

19 Ibidem, s. 140.

rzeczy, niż podczas rzeczywistego kontaktu z innymi ludźmi, z przedmiotami, z otoczeniem społecznym²⁰. Ze względu na to, iż małe dzieci posiadają jeszcze nie do końca ukształtowane struktury poznawcze i percepcyjne, charakteryzują się trudnościami w uczeniu się z materiałów video. Dodatkowo pamięć dzieci poniżej drugiego roku życia wykazuje pewne ograniczenia, które blokują im możliwość przeniesienia wiedzy získanej z oglądanej telewizji na działania w rzeczywistym świecie. Innymi słowy: maluchy przejawiają trudności z wyjściem poza symboliczne źródło, w efekcie czego wspomniane urządzenia nie przyczyniają się znacząco do rozwoju słownika dziecięcego, czy też do wzrostu zdolności naśladownictwa²¹. Poza tym, obrazy wyświetlane na ekranach pozbawione są rzeczywistych, realnych cech – nie można ich dotknąć, poczuć ich faktury, zapachu, czy smaku, nie można wejść z nimi w interakcję – zatem nie ma mowy o efektywnym akcie poznania. Poruszający się obraz wyświetlany na płaskim ekranie nie jest w stanie utworzyć w umyśle dziecka reprezentacji przedmiotów, które istnieją w realnym świecie, a co więcej, ekrany tworzą fałszywe ścieżki poznania świata²². Telewizja również nie nauczy dziecka mówić. Wbrew chętnie powielanemu przez opiekunów pogładowi, wyniki badań jasno wskazują, iż wysokie technologie nie wpływają pozytywnie na rozwój mowy dziecka, a wręcz przeciwnie – wyraźnie mu szkodzą powodując opóźnienia w nabywaniu i poszerzaniu słownictwa, przyczyniając się do zniekształceń językowych i wad wymowy. Telewizja uczy jedynie kilku rozproszonych słów, którym często brakuje osadzenia w kontekście sytuacyjnym^{23 24 25}. Bezpośrednia obecność z drugim człowiekiem przepełniona rozmową, nazywaniem wskazywanych przez dziecko elementów rzeczywistości, kontakt wzrokowy, obserwowanie mimiki i ruchów aparatu artykulacyjnego dorosłego sprzyjają rozwojowi mowy małego dziecka. Telewizji brakuje interaktywności, mamy do czynienia z „chłodną obojętnością rozmówcy”, którym jest szklany ekran²⁶. To osoba dorosła jest motywatorem dziecka do rozwijania mowy, do usprawniania funkcji językowych²⁷.

20 Ibidem, s. 150-151.

21 I. Brzozowska, I. Sikorska, *Wpływ telewizji na rozwój poznawczy dzieci poniżej 3 roku życia. Przegląd badań. Developmental Period Medicine, XX7, 15*, Wydawnictwo Aluna, Kraków 2016, s. 78-79.

22 J. Cieszyńska-Rożek, *Wpływ wysokich technologii na rozwój poznawczy dzieci...*, s. 7-8.

23 M. Desmurget, *Teleoglupianie...* s. 31, 153-154, 157, 159.

24 N. Bednarska, *Konsekwencje obecności mediów elektronicznych z życia dziecka dla rozwoju mowy*, [w:] *Dziecko – media – rozwój. O konsekwencjach obecności mediów w życiu dziecka*, red. N. Bednarska, Wydawnictwo Akademii Pedagogiki Specjalnej, Warszawa 2020, s. 103-107.

25 I. Brzozowska, I. Sikorska, *Wpływ telewizji na rozwój poznawczy dzieci...*, s. 77.

26 M. Desmurget, *Teleoglupianie...*, s. 160-161.

27 N. Bednarska, *Konsekwencje obecności mediów elektronicznych z życia dziecka dla rozwoju mowy...*, s. 105.

3. ODDZIAŁYWANIE WYSOKICH TECHNOLOGII NA ROZWIJAJĄCY SIĘ MÓZG MAŁEGO DZIECKA

Mózg człowieka dynamiczne i szybko zmieniające się bodźce wzrokowe, pochodzące głównie z telewizji, przetwarza w prawej półkuli mózgu. Wysoka aktywność półkuli prawej spowalnia, a niekiedy wręcz hamuje rozwój półkuli lewej, będącej odpowiedzialnej za przyswajanie języka mówionego oraz pisanego²⁸.

Półkule mózgowe istotnie różnią się w aspekcie sposobu przetwarzania informacji językowych. Są one wysoce wyspecjalizowane w zakresie pełnionych przez siebie funkcji. Półkula lewa w dużej mierze związana jest z czynnościami językowymi, zarówno w kwestii odbierania, jak i nadawania mowy^{29 30}. Półkula prawa w znacznej mierze odpowiedzialna jest za aspekty związane z komunikacją niewerbalną. Zatem to ona kontroluje sposób przekazywania znaczeń zawartych w usłyszanych treściach, dodatkowo kontroluje właściwe rozumienie prozodii mowy - akcent, intonacja, rytm. Jej rolą jest ponadto dbanie o właściwe rozumienie metafor i kontekstu wypowiedzi³¹. Półkule mózgowe, mimo specjalizacji w pełnionych rolach, współpracują ze sobą³². Współpraca polega na wzajemnym blokowaniu aktywności jednej półkuli mózgu przez drugą półkulę, co umożliwia efektywną realizację zlateralizowanych zadań mózgu. Tak więc, w sytuacji, gdy półkula prawa, która nie jest *stricte* półkulą językową – przejmie bardzo wcześnie zadania językowe i tak nigdy nie wypełni ich na tak wysokim poziomie, na jakim kwestie te są realizowane przez lewą półkulę^{33 34 35}.

W kontekście powyższych informacji należy podkreślić, iż osoby przejawiające jakiegokolwiek zaburzenia lewopółkulowe – nieprawidłowości w obrębie struktury, bądź też funkcji lewej półkuli – lub osoby przetwarzające informacje językowe w prawej półkuli, niewątpliwie przejawiają trudności w linearnym przetwarzaniu języka. Wów-

28 *Wpływ wysokich technologii na rozwój dziecka*, [dostęp: 16.07.2021], <http://przedszkolego-rzyce.szkolnastrona.pl/a,99,wpływ-wysokich-technologii-na-rozwoj-dziecka>.

29 Z. Orłowska-Popek, *Wpływ lateralizacji na proces nabywania języka przez dzieci niesłyszące z implantem ślimakowym*, [w:] *Nowe podejście w diagnozie i terapii logopedycznej – metoda krakowska*, red. J. Cieszyńska, Z. Orłowska-Popek, M. Korendo, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Pedagogicznego, Kraków 2010, s. 85.

30 K. Butkiewicz, *Dwie półkule – jeden mózg*, [dostęp: 28.05.2021], http://log-med.com.pl/dwie_polkule-jeden_mozg.php.

31 Ibidem.

32 A. Siudak, *Alternatywna metoda odbudowywania kompetencji językowej u pacjentów z afazją globalną*, [w:] *Interakcyjne uwarunkowania rozwoju i zaburzeń mowy*, red. M. Michalik, A. Siudak, H. Pawłowska-Jaroń, Wydawnictwo Collegium Columbinum, Kraków 2013, s. 222.

33 J. Cieszyńska-Rożek, *Metoda Krakowska wobec zaburzeń rozwoju dzieci...*, s. 42.

34 J. Cieszyńska, *Zaburzenia linearności – podstawowy wymiar trudności w czytaniu i pisaniu*, [w:] *Logopedia. Wybrane aspekty historii, teorii i praktyki*, red. S. Milewski, K. Kaczorowska-Bray, Gdańsk 2012, s. 2.

35 W. Budochoska, A. Grabowska, *Dwie półkule – jeden mózg*, Wiedza Powszechna, Warszawa 1994, s. 142.

czas informacje opracowywane są w myśl globalnych, całościowych strategii, według których funkcjonuje prawa półkula³⁶. Jednakże te strategie doprowadzają niejednokrotnie do licznych błędów w aspekcie kodowania i dekodowania mowy, które bardzo często utrudniają efektywne przyswajanie systemu językowego. Wpływają one również negatywnie na naukę pisania i czytania oraz na inne sfery poznawcze³⁷.

Mózg człowieka pod wpływem działania wysokich technologii ulega głębokiej i gwałtownej przemianie. Narażanie małych dzieci na stymulację dźwiękiem i obrazem emitowanym przez sprzęty elektroniczne nie tylko wpływa na zmianę struktury i funkcjonowania kory mózgowej, ale ponadto w dużej mierze oddziałuje negatywnie na rozwój motoryczny i poznawczy maluchów.

4. MECHANIZM DZIAŁANIA WYSOKICH TECHNOLOGII

We współczesnych czasach dzieci najczęściej oglądają telewizję w samotności, a niejednokrotnie również bez ograniczeń czasowych. Często zbyt długi czas, który dziecko spędza przed telewizorem jest podyktowany nie tylko przekonaniem rodziców dotyczącymi pozytywnego wpływu telewizji na szeroko pojęty rozwój dziecka, ale też stylem życia rodziców. W wielu domach telewizor jest włączony niemalże cały dzień, lub też jego włączenie jest pierwszą czynnością, którą wykonują domownicy po wejściu do domu^{38 39}. W literaturze można spotkać się z określeniem „czas milczenia przed ekranem”⁴⁰. Oznacza to nic innego, jak zubożenie interakcji rodzinnych pod wpływem korzystania ze sprzętów elektronicznych. Włączony telewizor sprawia, że rodzina wypowiada do siebie nawzajem mniej słów, posługuje się prostymi komunikatami, najczęściej w trybie rozkazującym, między członkami rodziny brakuje kontaktu wzrokowego i oznak przywiązania^{41 42 43}. Elektronika w kilka chwil łączy człowieka niemalże z całym światem, ale równocześnie odciąga go od ludzi i spraw bieżących⁴⁴.

Małe dziecko spędzając samotnie czas przez telewizorem, pozbawione kontaktu i rozmowy z dorosłym, a w zamian będąc poddawane stymulacji obrazem i dźwiękiem płynącym z odbiornika, tworzy własne interpretacje obrazów i przekazów ję-

36 Ibidem, s. 2-3.

37 J. Cieszyńska-Rożek, *Metoda Krakowska wobec zaburzeń rozwoju dzieci...*, s. 42.

38 N. Bednarska, *Zamiast wprowadzenia – wychowanie dziecka w otoczeniu mediów*, [w:] *Dziecko – media – rozwój. O konsekwencjach obecności mediów w życiu dziecka*, red. N. Bednarska, Wydawnictwo Akademii Pedagogiki Specjalnej, Warszawa 2020, s. 10.

39 I. Brzozowska, I. Sikorska, *Wpływ telewizji na rozwój poznawczy dzieci...*, s. 76.

40 I. Jędrzejczyk, *Telewizja a zabawy dowolne dzieci...*, s. 170.

41 M. Desmurget, *Teleoglupianie...*, s. 161.

42 A. Jegier, *Media jako zagrożenia i szanse dla rozwoju społecznego dziecka...*, s. 127.

43 A. Cygan, *Wpływ wysokich technologii na rozwój mowy dziecka*, [dostęp: 15.07.2021], http://www.zp3.lublin.pl/spwd/images/zp3_gazetka_nr12.pdf.

44 M. Spitzer, *Cyberchoroby...*, s. 42.

zykowych. Bardzo często są to nieprawdziwe interpretacje, ponieważ dziecko nie rozumie wszystkich przekazów telewizyjnych⁴⁵. Maluchy często przyglądają się jedynie ruchowi obrazów – ta dynamika, zmieniające się kolory sprawiają, że dzieci wpatrują się w odbiornik jak zahipnotyzowane⁴⁶. Uzależniają się od szybko zmieniających się słów, dźwięków i obrazów⁴⁷. Trudności we właściwym odbiorze oglądanych programów można wytłumaczyć syndromem „brakującej połowy sekundy”: obrazy są tak szybko wyświetlane, wskutek czego naszemu aparatowi percepcyjnemu brakuje wspomnianej połowy sekundy, która jest potrzebna do tego, by mógł on przetworzyć uzyskane informacje oraz nadać im właściwe znaczenie. Właśnie ta „brakująca połowa sekundy” sprawia, iż dzieci mogą kilkakrotnie obejrzeć ten sam program i nadal nie rozumieć toczącej się w nim akcji⁴⁸.

5. STYMULUJĄCY ASPEKT REKLAM I ZABAWEK DŹWIĘKOWYCH

Niezwykle stymulujące organizm człowieka są **reklamy**. Powtarzalność spotów reklamowych uzależnia niczym narkotyk. Oglądanie reklam pobudza układ nagrody wydzielający dopaminę. Długotrwałe, a wręcz kompulsywne oglądanie reklam doprowadza do trwałych zmian w funkcjonowaniu całego organizmu. Właściwym działaniem typowym dla dopaminy jest wywołanie stanu odprężenia. W tym wypadku nie można mówić o odprężeniu, gdyż proces uzależnienia doprowadza do upośledzenia efektu zaspokojenia⁴⁹. Należy dodatkowo podkreślić, iż w momencie słuchania telewizji, mózg człowieka uczy się ignorować dźwięki językowe nastawiając się na wychwytywanie dźwięków niewerbalnych. Na podstawie badań stwierdza się preferencję oglądania znanych już bodźców. Dlatego więc, dzieci przejawiające różnorodne zaburzenia komunikacji językowej wykazują dużą chęć oglądania reklam, w które wpatrują się jak zahipnotyzowane. Dzieci patrzą tylko na ruch obrazów, właściwie zupełnie nie odbierając płynących znaczeń^{50 51}. Ponadto badania neurobiologów dowodzą, że możliwe jest dostrzeganie ruchu bez percepcji kształtu. Dlatego też, malutkie dzieci, będące w okresie niemowlęcym, uspokajają się śledząc ruch przedmiotu poruszającego się po ekranie odbiornika. Takie zachowanie jest zgodne z ich etapem rozwoju. Jednakże dzieci starsze narażone na intensywną sty-

45 M. Desmurget, *Teleoglupianie...*, s. 134.

46 J. Cieszyńska-Rozek, *Wpływ wysokich technologii na rozwój poznawczy dzieci w wieku niemowlęcym i poniemowlęcym...*, s. 8.

47 A. Cygan, *Wpływ wysokich technologii na rozwój mowy dziecka*, [dostęp: 15.07.2021], http://www.zp3.lublin.pl/spwd/images/zp3_gazetka_nr12.pdf.

48 Ibidem.

49 J. Cieszyńska-Rozek, *Wpływ wysokich technologii na rozwój poznawczy dzieci w wieku niemowlęcym i poniemowlęcym...*, s. 8.

50 Ibidem, s. 9-10.

51 A. Cygan, *Wpływ wysokich technologii na rozwój mowy dziecka*, [dostęp: 15.07.2021], http://www.zp3.lublin.pl/spwd/images/zp3_gazetka_nr12.pdf.

mulację dźwiękiem i obrazem telewizyjnym pozostają przez to na wcześniejszym etapie rozwojowym, blokowany jest ich rozwój poznawczy⁵².

Podobnie zębny wpływ na rozwój poznawczy, a tym samym na rozwój mowy mają powszechnie dostępne i szeroko reklamowane **zabawki dźwiękowe**. Powtarzająca się w nich „melodyjka” uniemożliwia dziecku słuchanie mowy, a tym samym doprowadza do utworzenia połączeń nerwowych, które pomimo tego, że są bardzo niekorzystne dla rozwijającego się organizmu, mają duże szanse na bycie stałymi połączeniami. Ośrodki słuchowe, które mają swoją lokalizację w prawej półkuli mózgu, zważywszy na to, że są wyspecjalizowane w odbiorze niewerbalnych dźwięków – w tym przypadku melodyjka z dźwiękowej zabawki – blokują lewopółkulowy odbiór przekazów językowych. Maluch słyszy mowę dorosłych, jednak nie dochodzi do przetwarzania jej w wyższych strukturach układu nerwowego. Jego mózg uczy się ignorować mowę, która staje się tylko dźwiękiem, w zasadzie jest ona jednym z wielu otaczających go dźwięków. Nie przetwarza jej i nie traktuje jako przekazywnika znaczeń^{53 54}.

6. KIEDY DZIECI MOGĄ KORZYSTAĆ Z WYSOKICH TECHNOLOGII?

W odpowiedzi na powyższe pytanie można przytoczyć poglądy profesor Jagody Cieszyńskiej, która stanowczo stwierdza, że: „technologie są nieuniknione i potrzebne, ale nie wtedy, gdy dziecko jest małe. Do około drugiego roku życia dziecko nie powinno oglądać nawet trzyminutowej bajki. Nie oznacza to jednak, że tym samym możemy już z czystym sumieniem dać dwulatкови do ręki smartfon, bo dziecko nie powinno uczyć się świata na podstawie płaskich obrazów. Dziecko musi dotykać, smakować, przekształcać, być aktywne, aby budować pojęcia”⁵⁵.

PODSUMOWANIE

Mając do czynienia z opóźnieniami, bądź też z nieprawidłowościami w rozwoju dziecka – powstałymi choćby nawet w wyniku oddziaływania wysokich technologii – niezbędna jest systematycznie prowadzona terapia, której kluczowym zadaniem będzie skierowanie rozwoju na „właściwe tory”. Z całą pewnością odpowiednią będzie terapia zorientowana na usprawnianie pracy lewej półkuli mózgu – półkuli, która w znacznym zakresie odpowiedzialna jest za skomplikowane operacje werbalne,

52 Ibidem.

53 J. Cieszyńska-Rożek, *Wpływ wysokich technologii na rozwój poznawczy dzieci w wieku niemowlęcym i poniemowlęcym...*, s. 9.

54 A. Cygan, *Wpływ wysokich technologii na rozwój mowy dziecka*, [dostęp 15.07.2021 r.], http://www.zp3.lublin.pl/spwd/images/zp3_gazetka_nr12.pdf.

55 D. Laskowska, *Nowe technologie mają negatywny wpływ na rozwój dziecka*, [dostęp: 16.07.2021], <https://holistic.news/kiedy-dziecko-moze-zaczac-korzystac-z-nowych-technologii/>, 2019.

za nadawanie mowy, za tworzenie wypowiedzi werbalnych, za rozumienie komunikatów językowych. W szerokim repertuarze ćwiczeń powinny znaleźć się niewątpliwie ćwiczenia obejmujące: naśladowanie; kontynuowanie i uzupełnianie sekwencji (wzrokowych, ruchowych i słuchowych); szeregowanie; układanki lewopółkulowe; dostrzeganie i werbalizowanie relacji występujących między osobami, zwierzętami, przedmiotami i zjawiskami; kodowanie; czy też rozumowanie przez analogię. Zadania usprawniające pracę lewej półkuli mózgu warto, aby na stałe zostały włączone do terapii dzieci oraz młodzieży z różnorodnymi zaburzeniami językowymi. Korzystnie byłoby, aby wspomniane ćwiczenia stały się również elementem ogólnorozwojowej pracy z dziećmi niewykazującymi deficytów językowych. Mogą one być przeprowadzane w domu przez opiekunów, w żłobkach i przedszkolach przez osoby pracujące z dziećmi, oczywiście po uprzednim zapoznaniu się z celem tych ćwiczeń oraz sposobem ich właściwej realizacji.

BIBLIOGRAFIA

1. Bednarska N., *Zamiast wprowadzenia – wychowanie dziecka w otoczeniu mediów*, [w:] *Dziecko – media – rozwój. O konsekwencjach obecności mediów w życiu dziecka*, red. N. Bednarska, Wydawnictwo Akademii Pedagogiki Specjalnej, Warszawa 2020.
2. Bednarska N., *Konsekwencje obecności mediów elektronicznych z życia dziecka dla rozwoju mowy*, [w:] *Dziecko – media – rozwój. O konsekwencjach obecności mediów w życiu dziecka*, red. N. Bednarska, Wydawnictwo Akademii Pedagogiki Specjalnej, Warszawa 2020.
3. Brzozowska I., Sikorska I., *Wpływ telewizji na rozwój poznawczy dzieci poniżej 3 roku życia. Przegląd badań. Developmental Period Medicine*, XX7,15, Wydawnictwo Aluna, Kraków 2016.
4. Budohoska W., Grabowska A., *Dwie półkule – jeden mózg*, Wiedza Powszechna, Warszawa 1994.
5. Butkiewicz K., *Dwie półkule – jeden mózg*, [dostęp: 28.05.2021], http://log-med.com.pl/dwie_polkule-jeden_mozg.php.
6. Cassirer E., *Esej o człowieku. Wstęp do filozofii kultury*, Wydawnictwo Czytelnik, Warszawa 1998.
7. Cieszyńska J., *Wczesna diagnoza i terapia zaburzeń autystycznych. Metoda krakowska*, Wydawnictwo Omega Stage Systems – Jędrzej Cieszyński, Kraków 2011.
8. Cieszyńska J., *Zaburzenia linearności – podstawowy wymiar trudności w czytaniu i pisaniu*, [w:] *Logopedia. Wybrane aspekty historii, teorii i praktyki*, red. S. Milewski, K. Kaczorowska-Bray, Wydawnictwo Harmonia, Gdańsk 2012.
9. Cieszyńska J., Korendo M., *Wczesna interwencja terapeutyczna. Stymulacja rozwoju dziecka. Od noworodka do 6 roku życia*, Wydawnictwo Edukacyjne, Kraków 2007.
10. Cieszyńska-Rożek J., *Wpływ wysokich technologii na rozwój poznawczy dzieci w wieku niemowlęcym i poniemowlęcym*, [dostęp: 15.07.2021], <https://gwarnounas.pl/wp-content/uploads/artykucieszyńska.pdf>.
11. Cieszyńska-Rożek J., *Terapia neurobiologiczna zaburzeń komunikacji językowej*, [w:] *Biologiczne uwarunkowania rozwoju i zaburzeń mowy*, red. M. Michalik, Wydawca: Collegium Columbinum, Kraków 2011.
12. Cieszyńska-Rożek J., *Metoda Krakowska wobec zaburzeń rozwoju dzieci. Z perspektywy fenomenologii, neurobiologii i językoznawstwa*, Wydawnictwo Centrum Metody Krakowskiej, Kraków 2013.

13. Cygan A., *Wpływ wysokich technologii na rozwój mowy dziecka*, [dostęp: 15.07.2021], http://www.zp3.lublin.pl/spwd/images/zp3_gazetka_nr12.pdf.
14. Desmurget M., *Teleoglupianie. O zgubnych skutkach oglądania telewizji (nie tylko przez dzieci)*, Wydawnictwo Czarna Owca, Warszawa 2012.
15. Jegier A., *Media jako zagrożenia i szanse dla rozwoju społecznego dziecka*, [w:] *Dziecko – media – rozwój. O konsekwencjach obecności mediów w życiu dziecka*, red. N. Bednarska, Wydawnictwo Akademii Pedagogiki Specjalnej, Warszawa 2020.
16. Jędrzejczyk I., *Telewizja a zabawy dowolne dzieci, Pedagogika Przedszkolna i Wczesnoszkolna*, nr 1(3), Wydawnictwo Uniwersytet Pedagogiczny im. Komisji Edukacji Narodowej, Kraków 2014.
17. Kossut M., *Synapsy i plastyczność mózgu, Nauka światowa i polska*, tom 1, Wydawnictwo PAN, Warszawa 2010.
18. Laskowska D., *Nowe technologie mają negatywny wpływ na rozwój dziecka*, [dostęp: 16.07.2021], <https://holistic.news/kiedy-dziecko-moze-zaczac-korzystac-z-nowych-technologii/>. 2019.
19. Orłowska-Popek Z., *Stymulacja rozwoju dziecka dzięki nauce czytania*, [w:] *Bajka w przestrzeni naukowej i edukacyjnej*, red. M. Zaorska, A. Grabowski, t. 12: *Wokół bajki i dzieciństwa*, Pracownia Wydawnicza „ElSet”, Olsztyn 2017.
20. Orłowska-Popek Z., *Wpływ lateralizacji na proces nabywania języka przez dzieci niesłyszące z implantem ślimakowym*, [w:] *Nowe podejście w diagnozie i terapii logopedycznej – metoda krakowska*, red. J. Cieszyńska, Z. Orłowska-Popek, M. Korendo, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Pedagogicznego, Kraków 2010.
21. Siudak A., *Alternatywna metoda odbudowywania kompetencji językowej u pacjentów z afazją globalną*, [w:] *Interakcyjne uwarunkowania rozwoju i zaburzeń mowy*, red. M. Michalik, A. Siudak, H. Pawłowska-Jaroń, Wydawnictwo Collegium Columbinum, Kraków 2013.
22. Skibska J., *Neuropatyczność mózgu wsparciem rozwojowym dziecka we wczesnym dzieciństwie*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Humanitas. Pedagogika”, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Humanitas, Sosnowiec 2015.
23. Small G., Vorgan G., *iMózg. Jak przetrwać technologiczną przemianę współczesnej umysłowości*, Wydawnictwo Vesper, Poznań 2011.
24. Spitzer M., *Cyberchoroby. Jak cyfrowe życie rujnuje nasze zdrowie*, Wydawnictwo Dobra Literatura, Słupsk 2016.
25. *Wpływ wysokich technologii na rozwój dziecka*, [dostęp: 16.07.2021], <http://przedszkolegorzyce.szkolnastrona.pl/a,99,wplyw-wysokich-technologii-na-rozwoj-dziecka>.

dr Angelika Kleszczewska-Albińska

Wyższa Szkoła Menedżerska w Warszawie

ORCID: 0000-0003-2309-7071

Studia Społeczne

ISSN 2081-0008

e-ISSN 2449-9714

str. 23–35

NASTOLATEK W DEPRESJI I JEGO RODZINA: JAK WSPIERAĆ RODZINĘ ADOLESCENTA CHORUJĄCEGO NA DEPRESJĘ/ *DEPRESSIVE TEENAGER AND THEIR FAMILY: HOW TO SUPPORT FAMILY OF ADOLESCENT WITH DEPRESSION*

STRESZCZENIE

Celem prezentowanego tekstu jest teoretyczna analiza funkcjonowania systemu rodzinnego, w którym jest adolescent dotknięty zaburzeniem depresyjnym. W pierwszej części tekstu przybliżono dane na temat częstotliwości występowania zaburzenia depresyjnego w grupie nastoletnich Polaków. Dane te wskazują, iż problem jest poważny, acz często niedoszacowany. Brakuje w literaturze opisów odnoszących się do funkcjonowania systemu rodzinnego, w którym znajduje się chory na depresję nastolatek.

Kolejne części artykułu zawierają opis zagadnień związanych z systemem rodzinnym. Uwzględniono dane na temat specyfiki pełnionych w systemie rodzinnym ról oraz zaburzeń ich realizacji, będących wynikiem zachorowania na depresję nastoletniego członka rodziny. W tekście podjęto próbę opisu funkcjonowania rodziców adolescentów chorujących na depresję. Zawarto też przypuszczenia na temat specyfiki funkcjonowania rodzeństwa depresyjnych nastolatków. Wywiedziono je z dostępnych w literaturze danych dotyczących funkcjonowania rodzeństwa dzieci chorujących przewlekłe i dotkniętych zaburzeniami lękowymi. Odnotowano braki w literaturze dotyczące informacji na temat funkcjonowania rodzeństwa dzieci z depresją.

Ostatnie sekcje tekstu poświęcono opisowi wskazówek dla rodziców oraz rodzeństwa nastolatków chorujących na depresję. Podkreślono konieczność włączenia rodzeństwa w programy wsparcia dla rodzin depresyjnych adolescentów. Zwrócono uwagę na konieczność prowadzenia programów psychoedukacyjnych dla całych rodzin. Podkreślano znaczenie grup wsparcia. Wskazano na wagę podejmowania działań umożliwiają-

cych pozostałym członkom rodziny chorego na depresję nastolatka angażowanie się w zwyczajne aktywności, nie polegające na całkowitym przejmowaniu obowiązków i/lub wyręczaniu chorego. Zwrócono również uwagę na zagrożenia wynikające z odseparowywania się rodziny, w której jest osoba chorująca, od środowiska zewnętrznego. Całość tekstu zakończona została konkluzją o konieczności prowadzenia kolejnych analiz oraz badań empirycznych poświęconych funkcjonowaniu systemów rodzinnych, w których znajduje się adolescent chory na depresję.

SŁOWA KLUCZOWE: depresja, adolescencja, wsparcie rodziny, rodzeństwo.

ABSTRACT

The aim of presented article is theoretical analysis of functioning of family system with depressive adolescent. In the first part of the text data on a frequency of depression in adolescent Poles was presented. Data shows, that the problem is serious, but quite often underestimated. Literature lacks description of functioning of family system with depressive teenager.

Next part of the article includes description of family system. Specification of roles fulfilled in family system together with disturbances in its completion due to depressive symptoms of teenage member of family is given. Attempt to describe functioning of parents of depressive teenagers was taken. Assumptions about specificity of functioning of siblings of depressive teenagers was presented. They were given based on the literature on functioning of siblings of children with chronic diseases and siblings of anxious children. In the literature there are no information concerning functioning of siblings of depressive children.

Last part of the text was devoted to the description of tips for parents and siblings of depressive teenagers. The necessity of inclusion in supportive programs for families siblings of depressive adolescents was underlined. It was noted that psychoeducational programs for whole families are needed. Significance of supportive groups was underlined. The importance of activities enabling the rest of family members to engage in regular actions instead of taking over responsibilities of depressive teenager was mentioned. Threats resulting from separation of family with depressive adolescent form others was pointed out.

The text was ended with the conclusion about the necessity of further analyses and empirical studies devoted to functioning of family systems with depressive adolescents.

KEY WORDS: depression, adolescence, support for family, siblings.

WSTĘP

Renata Modrzejewska i Jacek Bomba¹ przedstawili wyniki badań epidemiologicznych, umożliwiających dokonanie oceny rozpowszechnienia zaburzeń depresyjnych w grupie osób poniżej 18 roku życia. Wynika z nich, że problem jest poważny. Do

1 R. Modrzejewska, J. Bomba, *Porównanie rozpowszechnienia depresji w populacji 13-letniej młodzieży krakowskich szkół średnich w latach 1984 i 2001*, „Psychiatria Polska” 2006, tom 40, nr 3, s. 469-479.

podobnych wniosków doszły Aleksandra Dymowska oraz Katarzyna Nowicka-Sauer², które swoje analizy przeprowadziły kilka lat później. Począwszy od lat 80. w Polsce prowadzone są badania na reprezentatywnych próbach dzieci i młodzieży w wieku 5-17 lat, wskazujące, że wskaźniki rozpowszechnienia depresji dla adolescentów w wieku 13. i 17. lat utrzymują się niezmiennie na poziomie powyżej 20%³. Dane te zostały potwierdzone zarówno w późniejszych badaniach zrealizowanych przez R. Modrzejewską i J. Bombę⁴, jak również w pracy Małgorzaty Kołodziejek⁵ czy opracowaniu A. Dymowskiej i K. Nowickiej-Sauer⁶. Podkreśla się, że nastoletnie dziewczęta zapadają na depresję nieznacznie częściej niż chłopcy⁷. Ponadto, obserwuje się różnice płciowe w obrazie objawowym tego zaburzenia. Dla dziewcząt bardziej charakterystyczne są objawy zaburzenia nastroju, nasilenie symptomów lękowych oraz objawy somatyczne. Z kolei chłopcy częściej wskazują na występowanie obniżonego napędu i nasilone objawy atuostrukturalne⁸. Wśród objawów wskazujących na występowanie depresji u młodzieży najczęściej wymienia się: drażliwość, obniżony nastrój, anhedonię, irytację, lęk, zmiany w obrębie reakcji psychomotorycznych, zmęczenie i zaburzenia snu, zaburzenia łaknienia i zmiany masy ciała, wahania nastroju, wycofanie z relacji rówieśniczych, problemy edukacyjne, negatywne oceny siebie, świata i przyszłości, poczucie winy, myśli samobójcze, problemy z koncentracją oraz trudności z podejmowaniem decyzji⁹. Pośród innych objawów zaburzeń depresyjnych w okresie adolescencji wymienić należy: narastanie problemów interpersonalnych, utratę zainteresowań, nasilające się przekonanie o nieefektywności podejmowanych działań. W atypowym przebiegu nastoletniej depresji możliwe jest natomiast zaobserwowanie hipersomnii, znacznego przyrostu masy ciała, uczucia ciężkości oraz nadmiernego pobudzenia¹⁰.

2 A. Dymowska, K. Nowicka-Sauer, *Depresja wśród młodzieży - problem wciąż aktualny*, „Forum Medycyny Rodzinnej” 2015, tom 9, s. 124-126.

3 R. Modrzejewska, J. Bomba, *Porównanie rozpowszechnienia depresji w populacji 17-letniej młodzieży krakowskich szkół średnich w latach 1984 i 2001*, „Psychiatria Polska” 2004, tom 38 nr 1, s. 13-27.

4 R. Modrzejewska, J. Bomba, *Porównanie rozpowszechnienia...*, s. 469-479.

5 M. Kołodziejek, *Depresja u dzieci i młodzieży: podstawy teoretyczne, psychoterapia poznawczo-behawioralna*, „Psychoterapia” 2008, tom 2, s. 15-33.

6 A. Dymowska, K. Nowicka-Sauer, *Depresja wśród młodzieży...*, s. 124-126.

7 A. Brzozowska, T. Wolańczyk, *Zaburzenia nastroju u dzieci*, [w:] *Zaburzenia emocjonalne i behawioralne u dzieci*, red. T. Wolańczyk, J. Komender, Wydawnictwo Lekarskie PZWL, Warszawa 2013, s. 126-138.

8 R. Modrzejewska, J. Bomba, *Porównanie obrazu depresji młodzieńczej w populacji uczniów krakowskich szkół gimnazjalnych na podstawie analizy wyników badań za pomocą inwentarza objawowego IO „B1” w latach 1984 i 2001*, „Psychiatria Polska” 2009, tom 43, s. 175-182.

9 A. Carr, *Depresja i próby samobójcze młodzieży. Sposoby przeciwdziałania i reagowania*, Gdańskie Wydawnictwo Psychologiczne, Gdańsk 2004, s. 12-30.

10 S. Kalinowska, K. Nitsch, P. Duda, B. Trzeźniowska-Drukała, J. Samochowiec, *Depresja u dzieci i młodzieży – obraz kliniczny, etiologia, terapia*, „Annales Acadmiae Medicae Silesiensis” 2013, tom 59, s. 32-36.

Przyczyn powstawania depresji w okresie adolescencji może być wiele. Do najczęściej wymienianych należą: uwarunkowania genetyczne, rodzinne, osobowościowe oraz stresory. Wskazuje się, że nastolatki pochodzące z rodzin, w których na depresję chorowali rodzice mają większą szansę na wystąpienie tego zaburzenia, niż adolescenti, których rodzice nie chorowali na to zaburzenie, ani nie mieli innych problemów natury psychicznej. Pośród czynników zwiększających prawdopodobieństwo wystąpienia depresji w okresie dorastania wymienia się ponadto uwarunkowania środowiska rodzinnego, w tym: występowanie nasilonych konfliktów w rodzinie, śmierć bliskiej osoby, przemoc, uzależnienia czy zaniedbania ze strony rodziców. W grupie czynników osobowościowych zwiększających ryzyko wystąpienia zaburzeń depresyjnych znajdują się m.in. niska samoocena, wysoki poziom lęku, nadmierny perfekcjonizm. Z kolei pośród stresorów przyczyniających się do nasilenia objawów depresyjnych identyfikowane są najczęściej problemy w relacjach interpersonalnych, trudności szkolne oraz problemy ze zdrowiem¹¹.

Codziennie życie nastolatków jest dość mocno osadzone w systemie rodzinnym. W rezultacie istnieje silne – poparte wynikami badań empirycznych – przekonanie, że w leczeniu depresji niezbędne jest uwzględnienie zarówno pracy z chorującym nastolatkiem, jak również z jego rodzicami¹². Mimo nacisku na wykorzystanie wielomodalnego podejścia do pracy z adolescentami chorującymi na depresję, brakuje wskazówek do prowadzenia takich oddziaływań. Konieczne jest zatem przeanalizowanie czynników ryzyka oraz wzrostu związanych z zaangażowaniem rodziców i rodzzeństwa w leczenie depresji nastolatka.

1. SYSTEM RODZINNY A NASTOLATEK W DEPRESJI

Funkcjonowanie rodzinne należałoby opisać jako współistnienie i interakcje poszczególnych osób wchodzących w skład rodziny. Członkowie rodziny oddziałują na siebie nawzajem zachowując przy tym dynamiczną równowagę. Oznacza to, że w rodzinie każda osoba jest postrzegana w pewien określony sposób przez pozostałych członków rodziny, a także pełni pewne role wobec pozostałych domowników¹³. Co za tym idzie, choroba jednego z członków rodziny wpływa na wszystkich domowników, ponieważ zaburza zarówno sposób postrzegania tej osoby, jak również wypełniane przez nią w rodzinie zadania i role. W efekcie, możliwe jest doświadczanie przez członków rodziny osoby chorującej frustracji, złości, bezsilności. Eve Witten-

11 D.M. Ferguson, L.J. Woodward, *Mental health, health, educational and social role outcomes of adolescents with depression*, "Archives of General Psychiatry" 2002, tom 59, s. 225-231.

12 J.R. Curry, *Specific psychotherapies for childhood and adolescent depression*, "Biological Psychiatry" 2001, tom 49, s. 1091-1100.

13 L. Drożdżowicz, *Ogólna teoria systemów*, [w:] *Wprowadzenie do systemowego rozumienia rodziny*, red. B. de Barbaro, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 1999, s. 9-17.

berg, Adrianna Saada i Lisa A. Posser¹⁴ zwróciły uwagę, iż w skrajnych przypadkach choroba w rodzinie może doprowadzić do rozpadu więzi lub całkowitego rozpadu rodziny. Do podobnych wniosków prowadzą też badania prowadzone w późniejszym okresie¹⁵.

Diagnoza depresji u nastolatka wywołuje wiele emocji i prowadzi do znacznych zmian w relacjach rodzinnych. Pośród najczęściej wymienianych emocji towarzyszących rodzicom chorującego na depresję adolescenta wymienia się bezradność, lęk i złość. Rodzice mają trudność ze zrozumieniem co dzieje się z ich dzieckiem. Zdarza się, że nie dostrzegają doświadczanych przez dziecko objawów, albo tłumaczą je lenistwem. Niejednokrotnie bagatelizują objawy lub szukają ich wyjaśnienia w czynnikach zewnętrznych (np. „niewłaściwym” towarzystwie dziecka)¹⁶. Zmieniają się relacje chorującego nastolatka z jego rodzeństwem i rodzicami. Najbliżsi chorującego adolescenta deklarują występowanie niepewności, niezrozumienia i lęku. Niejednokrotnie dochodzi do zmian codziennej rutyny całej rodziny, priorytetów i nastawienia do siebie i świata u wszystkich członków rodziny. Rodzice nastolatka chorującego na depresję niepokoją się czasem trwania objawów i często tracą wiarę w pozytywne rozwiązanie zaistniałego kryzysu. Zdarza się również, że przypisują sobie odpowiedzialność za stan dziecka¹⁷.

Brakuje w literaturze opracowań na temat funkcjonowania rodzeństwa nastolatków w depresji. Można jednak sądzić, że jakość ich życia ulega zaburzeniu w sposób porównywalny do tego obserwowanego w przypadku rodzeństwa dzieci z chorobami przewlekłymi¹⁸. Zdrowe rodzeństwo chorującego nastolatka może doświadczać frustracji i niepokoju. Może mieć trudność ze zrozumieniem tego, co dzieje się z jego siostrą lub bratem. Może również doświadczać poczucia zaniedbania ze strony najbliższych.

System rodzinny, w którym funkcjonuje chorujący na depresję nastolatek cechuje wysoki poziom napięcia i stresu. Choroba adolescenta wpływa na codzienne życie wszystkich członków rodziny oraz na ich relacje, prowadzi do modyfikacji priorytetów i sposobu spędzania czasu w rodzinie¹⁹. Co za tym idzie, niezbędne wydaje się nie tylko podjęcie leczenia chorującego nastolatka, ale również objęcie wsparciem jego rodziców i rodzeństwa.

14 E. Wittenberg, A. Saada, L.A. Prosser, *How illness affects family members: a qualitative interview survey*, "Patient" 2013, tom 6, s. 257-268.

15 W. Fekadu, A. Mihretu, T.K.J. Craig, A. Fekadu, *Multidimensional impact of severe mental illness on family members: systematic review*, BMJ 2019, s. 1-12.

16 K. Ambroziak, A. Kołakowski, K. Siwek, *Nastolatek a depresja. Praktyczny poradnik dla rodziców i młodzieży*, GWP, Gdańsk 2019, s. 17-43.

17 B. de Barbaro, *Pacjent w swojej rodzinie*, PWN, Warszawa 1997, s. 37-43.

18 M. Dinleyici, K.B. Çarman, C. Özdemir, K. Harmancı, M. Eren, B. Kirel, E. Şimşek, C. Yazar, A. Duyan Çamurdan, F. Şahin Dağlı, *Quality-of-life evaluation of healthy siblings of children with chronic illness*, "Balkan Medical Journal" 2020, tom 37, s. 34-42.

19 K. Ambroziak, A. Kołakowski, K. Siwek, *Nastolatek a depresja...*, s. 17-43.

2. CZŁONKOWIE RODZINY ADOLESCENTA Z DEPRESJĄ

Zarówno rodzice jak i rodzeństwo nastolatka w depresji doświadczają zmian będących m.in. wypadkową modyfikacji sytuacji życiowej całej rodziny. Aktywizacji i/lub intensyfikacji mogą ulec dysfunkcyjne przekonania członków rodziny chorującego adolescenta. Informacja o chorobie dziecka może być przez rodzica postrzegana w kategorii straty²⁰ i doświadczana w fazach zgodnych z pięcioetapowym modelem żałoby zaproponowanym przez Elizabeth Kübler-Ross²¹. Często zdarza się, że na początkowym etapie rodzice zaprzeczają usłyszanej diagnozie, poszukują alternatywnych wyjaśnień problemu występującego u dziecka, podejmują działania mające na celu podkreślenie, że z dzieckiem nie dzieje się nic poważnego. W kolejnym stadium rodzice odczuwają rozdrażnienie i złość. Mają trudność ze zrozumieniem powodów dla których właśnie ich dziecko zachorowało na depresję. Czują, że to niesprawiedliwe, że inne rodziny nie mierzą się z takimi problemami. Zdarza się również, że na tym etapie wyrażają swoje niezadowolenie i złość w stosunku do specjalistów, z którymi pracują ich dzieci. Faza targowania się najczęściej wiąże się z wprowadzeniem gwałtownych zmian lub obietnicą modyfikacji własnych postaw wobec dziecka. Jest to czas, w którym rodzice podejmują wysiłek nastawiony na „odwrócenie złego losu”. Po tym okresie przychodzi faza depresji objawiająca się pod postacią smutku, żalu, ruminacji oraz katastroficznych wyobrażeń skutków choroby dziecka. W ostatniej fazie następuje akceptacja sytuacji. W rezultacie możliwa staje się obiektywna analiza objawów i konsekwencji choroby dziecka²². Po usłyszeniu diagnozy rodzice niejednokrotnie skupiają się na poszukiwaniu odpowiedzi na pytanie czy zawinili i czy są odpowiedzialni za chorobę dziecka. Poszukują innych przyczyn depresji dorastającego potomka. Zdarza się, że obwiniają się o niedostrzeżenie symptomów depresji dziecka we wcześniejszym okresie. Bywa, że mają trudność ze zrozumieniem tego, co z dzieckiem się dzieje i tego, czego dziecko potrzebuje. Z uwagi na trudność w zrozumieniu i zaakceptowaniu stanu dziecka wyręczają lub odwrotnie, przymuszają je do wykonywania różnorodnych czynności pogłębiając tym samym występujące u adolescenta problemy. Niejednokrotnie mają trudności z zaakceptowaniem konieczności podjęcia pracy systemowej, która usprawni funkcjonowanie wszystkich członków rodziny.

Z badań wynika, że rodzeństwo dzieci chorujących na choroby psychiczne doświadcza wysokiego natężenia stresu i drastycznych zmian w swoim dorosłym życiu²³. Nie ma natomiast w literaturze prac, które poddawałyby analizie funkcjonowanie rodzeństwa dzieci chorujących na depresję. Można przypuszczać, że problemy, które pojawiają się u zdrowego rodzeństwa dzieci chorujących na depresję będą podobne do trudności ob-

20 Ibidem, s. 17-43.

21 E. Kübler-Ross, *Rozmowy o śmierci i umieraniu*, Media Rodzina, Poznań 1998, s. 55-146.

22 K. Ambroziak, A. Kołakowski, K. Siwek, *Nastolatek a depresja...*, s. 17-43.

23 B. Wolfe, J. Song, J.S. Greenberg, M.R. Mailick, *Ripple effects of developmental disabilities and mental illness on nondisabled adult siblings*, "Social Science & Medicine" 2014, tom 108, s. 1-22.

serwowanych u rodzeństwa dzieci z zaburzeniami lękowymi oraz u rodzeństwa dzieci z chorobami przewlekłymi. Część doniesień wskazuje, że rodzeństwo dzieci z zaburzeniami lękowymi częściej, w porównaniu do dzieci z rodzin w których nie występuje zaburzenie lękowe, doświadczało sytuacji konfliktowych. Podkreślano również, że relacje między dziećmi charakteryzowały się niższym natężeniem troski i ciepła wobec siebie²⁴. Analiza stanu psychicznego rodzeństwa dzieci posiadających kliniczną diagnozę zaburzeń lękowych wykazała, że u badanych z tej grupy obserwowano podwyższone wskaźniki symptomów zaburzeń psychicznych. Sugerowano, że konieczne byłoby podjęcie dalszej klinicznej diagnozy ich funkcjonowania. U rodzeństwa dzieci z zaburzeniami lękowymi obserwowano ponadto cechy zaburzeń internalizacyjnych lub eksternalizacyjnych²⁵. Więcej zachowań internalizacyjnych (w tym objawów lękowych, depresyjnych i osamotnienia) obserwowano u dziewcząt. Z kolei zachowania eksternalizacyjne (przede wszystkim agresja i hiperaktywność) były bardziej charakterystyczne dla chłopców²⁶.

W przypadku rodzeństwa dzieci chorujących na choroby przewlekłe obserwowano globalny spadek jakości życia. Wyraźnym modyfikacjom ulegało m.in. poczucie bliskości z pozostałymi członkami rodziny. Narastała liczba zachowań agresywnych. Pojawiały się objawy depresji, lęku, poczucia winy. Niejednokrotnie wzrastało również poczucie izolacji społecznej²⁷. Wskazuje się, że dzieci, których rodzeństwo choruje na choroby przewlekłe częściej doświadczają znaczących trudności szkolnych i lęków związanych ze szkołą²⁸. Z przeprowadzonych dotychczas badań wynika ponadto, że zdrowe rodzeństwo dzieci z chorobami przewlekłymi częściej zmagają się z problemami z odżywianiem (brakiem apetytu lub nadmiernym apetytem), problemami ze snem. Jest bardziej narażone na różnorodne wypadki i urazy, jak również rzadziej raportuje odczuwanie symptomów fizycznych nawet poważnych chorób²⁹. Jednocześnie, u rodzeństwa dzieci doświadczających chorób przewlekłych zanotowano wysoki poziom wrażliwości, cierpliwości, współczucia i empatii. W części badań obserwowano ponadto, że dzieci i nastolatki z tej grupy były bardziej otwarte na komunikację oraz bardziej kompetentne społecznie³⁰.

24 T. Fox, P. Barrett, A. Shortt, *Sibling relationships of anxious children: A preliminary investigation*, "Journal of Clinical Child and Adolescent Psychology" 2002, tom 31, s. 375-383.

25 D.A. Dia, D. Harrington, *What about me? Siblings of children with an anxiety disorder*, "Social Work Research" 2006, tom 30, s. 183-188.

26 U.P. Ramtekkar, A.M. Reiersen, A.A. Todorov, R.D. Todd, *Sex and age differences in attention-deficit/hyperactivity disorder symptoms and diagnoses: implications for DSM-V and ICD-11*, "Journal of the American Academy of Child & Adolescent Psychiatry" 2010, tom 49, s. 217-228.

27 M. Dinleyici, F. Şahin Dağh, *Evaluation of quality of life of healthy siblings of children with chronic disease*, "Turkish Archives of Pediatrics" 2018, tom 53, s. 205-213.

28 M. Van Riper, *The sibling experience of living with childhood chronic illness and disability*, "Annual Review of Nursing Research" 2003, tom 21, s. 279-302.

29 J.S. Murray, *Attachment theory and adjustment difficulties in siblings of children with cancer*, "Issues in Mental Health Nursing" 2000, tom 21, s. 149-169.

30 M. Van Riper, *The sibling experience...*, s. 279-302.

Wskazuje się, że choroba w rodzinie może prowadzić do zwiększenia poczucia jedności całego systemu rodzinnego³¹. Rodzina, w której jedno z dzieci choruje izoluje się bowiem od otoczenia zewnętrznego i stara się wspierać siebie nawzajem w doświadczanych trudnościach. Jednocześnie, takie zachowania mogą prowadzić do paradoksalnego efektu stosowania zachowań nadmiernie ochraniających członków rodziny. To zaś może skutkować rozluźnieniem więzi wewnątrz systemu rodzinnego³². Zmniejszenie dostępności rodziców dla zdrowych dzieci może wywoływać u nich uczucie odrzucenia, pogłębiać przekonanie o byciu nieważnym i ignorowanym, a w rezultacie doprowadzić do emocjonalnej deprywacji, pogłębiającego się smutku, żalu i agresji w stosunku do pozostałych członków rodziny³³.

Podsumowując, diagnoza depresji postawiona nastoletniemu członkowi rodziny prowadzi do zmiany funkcjonowania całego systemu. Wiąże się z koniecznością podejmowania nowych obowiązków i odpowiedzialności przez pozostałych członków rodziny. Prowadzi ponadto do doświadczania silnego stresu przez wszystkich domowników. Zaburzenie funkcjonowania chorującego na depresję nastolatka wywołuje zmianę codziennej rutyny pozostałych członków rodziny. Rodzeństwo dziecka chorującego na depresję może doznawać problemów natury behawioralnej i emocjonalnej³⁴ oraz doświadczyć problemów adaptacyjnych w perspektywie długoterminowej³⁵. Niejednokrotnie niedyspozycja chorującego rodzeństwa przyczynia się do rezygnacji z aktywności pozaszkolnych i wycofania zdrowych dzieci w rodzinie. W rezultacie może u zdrowego rodzeństwa nastolatków chorujących na depresję pojawić się poczucie niesprawiedliwości, zazdrości, opuszczenia i odrzucenia³⁶. Co za tym idzie kluczowe wydaje się podjęcie stosownych interwencji wspierających zarówno rodziców jak i rodzeństwo adolescenta chorującego na depresję.

3. WSPARCIE RODZICÓW NASTOLATKA CHORUJĄCEGO NA DEPRESJĘ

Jak podkreślano wcześniej, rodzice dziecka dotkniętego depresją doświadczają silnego napięcia i stresu. Z jednej strony poszukują specjalistycznej pomocy dla swojego podopiecznego, z drugiej zaś podejmują trudne decyzje dotyczące codziennego funkcjonowania dziecka i całej rodziny. Starają się zachęcić dziecko do uczestnictwa w życiu rodziny bądź też wyręczają je i pozwalają na wycofanie z codziennych obo-

31 Ibidem, s. 279-302.

32 B. de Barbaro, *Pacjent ...*, s. 37-43.

33 M. Van Riper, *The sibling experience...*, s. 279-302.

34 S. Fisman, L. Wolf, D. Ellison, B. Gillis, T. Freeman, P. Szatmari, *Risk and protective factors affecting the adjustment of siblings of children with chronic disabilities*, "Journal of American Academy of Child and Adolescent Psychiatry" 1996, tom 35, s. 1532-1541.

35 R. Giallo, S. Gavidia-Payne, *Child, parent and family factors as predictors of adjustment for siblings of children with a disability*, "Journal of Intellectual Disability Research" 2006, tom 50, s. 937-948.

36 J.S. Murray, *Attachment theory...*, s. 149-169.

wiązków. Mierzą się z konsekwencjami swoich decyzji³⁷. Zdarza się, że doświadczają poczucia zagubienia, przytłoczenia i osamotnienia. Wydaje się zatem, że potrzebują dodatkowego wsparcia celem zaadaptowania się do nowej dla ich rodziny sytuacji i skutecznego poradzenia sobie z nią. Konrad Ambroziak, Artur Kołakowski i Klaudia Siwek³⁸ sugerują, że do zwiększenia poczucia jakości życia rodziców dziecka chorującego na depresję może przyczynić się przede wszystkim akceptacja wpływu choroby podopiecznego na system rodzinny i jego funkcjonowanie. Co istotne, niezbędne jest zagwarantowanie odpowiedniej ilości czasu na stopniowe osiągnięcie wspomnianej akceptacji nowej sytuacji rodziny.

Kluczowe dla zapewnienia właściwego wsparcia i pomocy chorującemu dziecku okazuje się ponadto zadbanie przez opiekuna o własny komfort i zdrowie psychiczne. Zdarza się bowiem, że rodzice tak bardzo skupiają swoją uwagę na chorującym dziecku, że sami doświadczają depresji udzielonej³⁹. Ważna jest zatem troska o siebie i swoje potrzeby. Istotne, aby rodzice nadal realizowali ważne dla siebie aktywności, angażowali się w realizację hobby, odpoczywali. Dla zwiększenia komfortu przydatne może być nawiązanie kontaktu z innymi rodzicami dzieci chorujących na depresję. W sytuacjach, w których rodzice czują, że sytuacja jest dla nich nadmiernie obciążająca warto, aby skonsultowali się ze specjalistą i zapewnili sobie wsparcie profesjonalne, którego potrzebują. Czasami dostatecznym wsparciem dla rodzica może okazać się biblioterapia pogłębiona psychoedukacją zapewnioną przez specjalistów współpracujących z chorującym dzieckiem. Ważne jest także, aby rodzic chorującego nastolatka umiał rozpoznawać i realizować swoje potrzeby. Dzięki takiej umiejętności możliwe jest bowiem uzyskanie potrzebnego wsparcia od krewnych i znajomych. Kompetencja ta może przyczynić się ponadto do zwiększenia efektywności przekazywanych w sieci wsparcia informacji na temat zachowań wspierających i osłabiających efekty podejmowanych w stosunku do chorującego dziecka oddziaływań⁴⁰.

Należy pamiętać, że udzielanie przez rodziców skutecznej pomocy chorującym na depresję nastolatkom możliwe jest wyłącznie w sytuacji, w której opiekunowie w pierwszej kolejności zadbają o własny dobrostan psychiczny. Mało jest opracowań, które odnosiłyby się do opisu sposobów zwiększania jakości życia rodziców dzieci z depresją. Wydaje się jednak, że tradycyjne metody zwiększające natężenie odporności psychicznej mogą mieć zastosowanie również w tym przypadku. Uzasadnione zatem wydaje się podejmowanie działań mających na celu zwiększenie wiedzy i poczucia kompetencji rodziców w obszarze zdrowia psychicznego ich dzieci. Zasadne jest rozwijanie umiejętności nakierowanych na pokonywanie trudności, np.

37 K. Ambroziak, A. Kołakowski, K. Siwek, *Nastolatek a depresja...*, s. 17-43.

38 Ibidem, s. 17-43.

39 Ibidem, s. 17-43.

40 M. Parkinson, S. Reynolds, *Depresja u nastolatka. Poradnik dla rodziców*, Rebis, Poznań, 2018, s. 127-312.

w oparciu o wskazówki i podpowiedzi napływające do rodziców chorującego dziecka od innych rodziców dotkniętych tym problemem. Skuteczne w adaptowaniu się do nowej sytuacji rodzinnej może okazać się poszerzenie zdolności plastycznego i kreatywnego rozwiązywania zaistniałych problemów. Kluczowe dla poprawy jakości życia rodziców dzieci z depresją może być również zadbanie o spójność wewnętrzną i bliskie, ciepłe stosunki w rodzinie. Co ważne, opieką i troską należałoby obejmować nie tylko chorujące na depresję dziecko i jego rodziców, ale także zamieszkujące z chorującym nastolatkiem rodzeństwo.

4. WSPARCIE RODZEŃSTWA NASTOLATKA CHORUJĄCEGO NA DEPRESJĘ

Zmiany w systemie rodzinnym będące rezultatem zachorowania nastoletniego członka rodziny na depresję mogą skutkować szeregiem problemów w funkcjonowaniu pozostałych dzieci w rodzinie. Może dojść do sytuacji, w której potrzeby zdrowych dzieci w systemie rodzinnym nie będą zaspokajane. W skrajnych przypadkach może to doprowadzić do poczucia bycia nieważnym, pominiętym, czy nawet zaniedbanym⁴¹. Zdarza się także, że rodzeństwo chorującego dziecka nadmiernie reaguje na zmiany w systemie rodzinnym, ponieważ czuje się zagrożone, opuszczone lub wyeliminowane poza obręb systemu rodzinnego. Co istotne, często informacje na temat funkcjonowania zdrowego rodzeństwa dziecka chorującego na depresję pozyskiwane są od rodziców. Młodzi ludzie nie są bezpośrednio pytani o swoje samopoczucie. Z kolei rodzice mogą nie mieć dostępu do pełnej informacji na temat funkcjonowania swoich podopiecznych. Zdarza się bowiem, że mimo pogarszającego się samopoczucia i spadającej jakości życia rodzeństwo dzieci chorujących na depresję nie zgłasza swoich problemów, ponieważ nie chce dodatkowo martwić rodziców. Ważne jest, aby pamiętać, że rodzeństwo chorujących na depresję nastolatków jest bardziej narażone na spadek samooceny i jakości osiągnięć akademickich. Może wystąpić u nich więcej obaw o własne zdrowie psychiczne. Istnieje prawdopodobieństwo nasilenia poczucia samotności, co podkreślali zarówno E. Wittenberg, A. Saada i L.A. Prosser⁴², jak również Wubalem Fekadu, Awoke Mihiretu, Tom K.J. Craig oraz Abebaw Fekadu⁴³. Uzasadnione zatem wydaje się objęcie wsparciem, a w razie konieczności również profesjonalną pomocą, rodzeństwa nastolatków chorujących na depresję.

Poprawa funkcjonowania i samopoczucia zdrowych dzieci w rodzinie nastolatka chorującego na depresję powinna uwzględniać zagwarantowanie im wsparcia o charakterze emocjonalnym, instrumentalnym oraz poznawczym. Wsparcie emocjonalne rodzeństwo chorującego dziecka powinno otrzymywać z wielu różnych źródeł – od rodziców, członków dalszej rodziny, przyjaciół i innych dorosłych stanowią-

41 J.S. Murray, *Attachment theory...*, s. 149-169.

42 E. Wittenberg, A. Saada, L.A. Prosser, *How illness affects...*, s. 257-268.

43 W. Fekadu, A. Mihiretu, T.K.J. Craig, A. Fekadu, *Multidimensional impact...*, s. 1-12.

cych się wsparcia młodych ludzi. Przejawem tego typu wsparcia ze strony otoczenia może być wyrażenie troski, opieki, empatii. Ważne, aby osoby otaczające rodzeństwo nastolatka chorującego na depresję pytali je o samopoczucie, oferowali swoją obecność, zachęcali do dzielenia się swoimi doświadczeniami i odczuciami. Wsparcie instrumentalne może przejawiać się poprzez przekazanie młodym ludziom doświadczającym funkcjonowania z bratem lub siostrą w depresji informacji na temat najlepszych sposobów postępowania i radzenia sobie w różnorodnych, trudnych sytuacjach. Wsparcie poznawcze z kolei powinno uwzględniać przekazanie rodzeństwu dziecka chorującego na depresję informacji na temat samej choroby oraz jej wpływu na zmiany w systemie rodzinnym. Pożądane byłoby zachęcanie młodych ludzi do uczestnictwa w grupach wsparcia, w których mogliby poznać inne osoby doświadczające podobnych problemów.

Kluczowe jest także zachęcanie rodzeństwa dziecka chorującego na depresję do podtrzymywania więzi z przyjaciółmi, angażowania się w aktywności pozadomowe i pozaszkolne. Ważne jest nakłanianie ich do poszukiwania hobby i rozwijania własnych umiejętności. Rodzeństwo nastolatków z depresją nie powinno być obciążane nadmierną koniecznością realizowania obowiązków za chorującego brata lub siostrę. Podobnie nie powinno odczuwać presji na rezygnację z własnych aktywności z uwagi na chorobę bliskiego w rodzinie. Pomocne dla zdrowych dzieci funkcjonujących w rodzinach z nastolatkiem chorującym na depresję jest też podtrzymywanie wysokiej jakości relacji z rodzicami. Mimo obciążenia wynikającego z troski o chorującego potomka rodzice powinni znaleźć także czas dla swoich zdrowych dzieci.

PODSUMOWANIE

Przeprowadzone dotychczas badania empiryczne wskazują, że problem depresji dotyka bardzo wielu osób w okresie adolescencji. Depresja nastoletniego członka rodziny ma bardzo silny wpływ na funkcjonowanie całego systemu. Zaburza relacje rodzinne chorującego dziecka z jego rodzicami oraz rodzeństwem. Wpływa negatywnie na funkcjonowanie opiekunów oraz rodzeństwa osoby dotkniętej depresją. Istotne jest zatem obejmowanie opieką i wsparciem specjalistycznym nie tylko chorującego na depresję nastolatka, ale również pozostałych członków jego rodziny. Co warte uwagi, analizy funkcjonowania dzieci i nastolatków dotkniętych depresją stosunkowo często uwzględniają również opis funkcjonowania rodziców. Brakuje zaś w literaturze przedmiotu danych na temat radzenia sobie rodzeństwa adolescentów chorujących na depresję. Dla zagwarantowania kompleksowego wsparcia i opieki systemu rodzinnego, w którym jest chorujący na depresję nastolatek niezbędne wydaje się uwzględnienie tego czynnika w kolejnych analizach oraz badaniach empirycznych z tego obszaru. Koniecznym zdaje się zapewnienie zdrowemu rodzeństwu chorujących adolescentów dostępu do grup wsparcia i umożliwienie kontaktu ze

specjalistami, wobec których będą oni mogli otwarcie wyrazić swoje przemyślenia, podzielić się odczuciami, przekazać swoje obawy itp. Dodatkowo, możliwość przebywania poza domem, w którym jest chorujący brat lub siostra może przyczynić się do zmniejszenia odczuwanego przez zdrowe rodzeństwo napięcia.

W planowaniu kompleksowych działań pomocowych, wobec rodziny z chorującym na depresję nastolatkiem, istotne jest również podejmowanie działań psychoedukacyjnych względem rodziców. Tego typu aktywność poza pogłębianiem wiedzy na temat choroby, z jaką zmagają się dzieci umożliwia jego opiekunom inne spojrzenie na problem. Pozwala zmniejszyć napięcie związane z samoobwinianiem i ruminowaniem na temat choroby potomka. W efekcie może wpływać znacząco na poprawę jakości życia zarówno rodziców chorującego nastolatka jak i całej rodziny.

Uwzględniając wagę i wielkość problemu zaburzeń depresyjnych w grupie adolescentów, uzasadnionym wydaje się prowadzenie kolejnych analiz zarówno teoretycznych jak i praktycznych nakierowanych na pogłębianie wiedzy dotyczącej funkcjonowania całych systemów rodzinnych, w których funkcjonują młodzi chorujący na depresję. Zaburzenie depresyjne dziecka lub nastolatka najprawdopodobniej dotyka wszystkich członków rodziny. Co za tym idzie, konieczne zdaje się zwrócenie szczególnej uwagi na funkcjonowanie rodzeństwa dzieci i nastolatków z depresją. Ta grupa osób najczęściej bowiem pozostaje niezauważona zarówno podczas prowadzenia zajęć wspierających, psychoedukacji, czy psychoterapii, jak również podczas prowadzenia badań empirycznych w tym obszarze.

BIBLIOGRAFIA

1. Ambroziak K., Kołakowski A., Siwek K., *Nastolatek a depresja. Praktyczny poradnik dla rodziców i młodzieży*, GWP, Gdańsk 2019.
2. Brzozowska A., Wolańczyk T., *Zaburzenia nastroju u dzieci*, [w:] *Zaburzenia emocjonalne i behawioralne u dzieci*, red. T. Wolańczyk, J. Komender, Wydawnictwo Lekarskie PZWL, Warszawa 2013.
3. Carr A., *Depresja i próby samobójcze młodzieży. Sposoby przeciwdziałania i reagowania*, Gdańskie Wydawnictwo Psychologiczne, Gdańsk 2004.
4. Curry J.R., *Specific psychotherapies for childhood and adolescent depression*, "Biological Psychiatry" 2001, tom 49.
5. de Barbaro B., *Pacjent w swojej rodzinie*, PWN, Warszawa 1997.
6. Dia D.A., Harrington D., *What about me? Siblings of children with an anxiety disorder*, "Social Work Research" 2006, tom 30.
7. Dinleyici M., Çarman K.B., Özdemir C., Harmancı K., Eren M., Kirel B., Şimşek E., Yazar C., Duyan Çamurdan A., Şahin Dağlı F., *Quality-of-life evaluation of healthy siblings of children with chronic illness*, "Balkan Medical Journal" 2020, tom 37.
8. Dinleyici M., Şahin Dağlı F., *Evaluation of quality of life of healthy siblings of children with chronic disease*, "Turkish Archives of Pediatrics" 2018, tom 53.

9. Drożdżowicz L., *Ogólna teoria systemów*, [w:] *Wprowadzenie do systemowego rozumienia rodziny*, red. B. de Barbaro, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 1999.
10. Dymowska A., Nowicka-Sauer K., *Depresja wśród młodzieży - problem wciąż aktualny*, „Forum Medycyny Rodzinnej” 2015, tom 9.
11. Fekadu W., Mihiretu A., Craig T.K.J., Fekadu A., *Multidimensional impact of severe mental illness on family members: systematic review*, “BMJ” 2019, doi: 10.1136/bmjopen-2019-032391.
12. Ferguson D.M., Woodward L.J., *Mental health, health, educational and social role outcomes of adolescents with depression*, “Archives of General Psychiatry” 2002, tom 59.
13. Fisman S., Wolf L., Ellison D., Gillis B., Freeman T., Szatmari P., *Risk and protective factors affecting the adjustment of siblings of children with chronic disabilities*, “Journal of American Academy of Child and Adolescent Psychiatry” 1996, tom 35.
14. Fox T., Barrett P., Shortt A., *Sibling relationships of anxious children: A preliminary investigation*, “Journal of Clinical Child and Adolescent Psychology” 2002, tom 31.
15. Giallo R., Gavidia-Payne S., *Child, parent and family factors as predictors of adjustment for siblings of children with a disability*, “Journal of Intellectual Disability Research” 2006, tom 50.
16. Kalinowska S., Nitsch K., Duda P., Trześniowska-Drukała B., Samochowiec J., *Depresja u dzieci i młodzieży – obraz kliniczny, etiologia, terapia*, „Annales Acadmiae Medicae Silesiensis” 2016, tom 59.
17. Kołodziejek M., *Depresja u dzieci i młodzieży: podstawy teoretyczne, psychoterapia poznawczo-behawioralna*, „Psychoterapia” 2008, tom 2.
18. Kübler-Ross E., *Rozmowy o śmierci i umieraniu*, Media Rodzina, Poznań 1998.
19. Modrzejewska R., Bomba J., *Porównanie obrazu depresji młodzieżowej w populacji uczniów krakowskich szkół gimnazjalnych na podstawie analizy wyników badań za pomocą inwentarza objawowego IO „B1” w latach 1984 i 2001*, „Psychiatria Polska” 2009, tom 43.
20. Modrzejewska R., Bomba J., *Porównanie rozpowszechnienia depresji w populacji 17-letniej młodzieży krakowskich szkół średnich w latach 1984 i 2001*, „Psychiatria Polska” 2004, tom 38, nr 1.
21. Modrzejewska R., Bomba J., *Porównanie rozpowszechnienia depresji w populacji 13-letniej młodzieży krakowskich szkół średnich w latach 1984 i 2001*, „Psychiatria Polska” 2006, tom 40, nr 3.
22. Murray J.S., *Attachment theory and adjustment difficulties in siblings of children with cancer*, “Issues in Mental Health Nursing” 2000, tom 21.
23. Parkinson M., Reynolds S., *Depresja u nastolatka. Poradnik dla rodziców*, Rebis, Poznań 2018.
24. Ramtekkar U.P., Reiersen A.M., Todorov A.A., Todd R.D., *Sex and age differences in attention-deficit/hyperactivity disorder symptoms and diagnoses: implications for DSM-V and ICD-11*, “Journal of the American Academy of Child & Adolescent Psychiatry” 2010, tom 49.
25. Van Riper M., *The sibling experience of living with childhood chronic illness and disability*, “Annual Review of Nursing Research” 2003, tom 21.
26. Wittenberg E., Saada A., Prosser L.A., *How illness affects family members: a qualitative interview survey*, “Patient” 2013, tom 6.
27. Wolfe B., Song J., Greenberg J.S., Mailick M.R., *Ripple effects of developmental disabilities and mental illness on nondisabled adult siblings*, “Social Science & Medicine” 2014, tom 108.

dr Kamil Jaworski

Wyższa Szkoła Menedżerska w Warszawie

ORCID: 0000-0002-4050-3134

Studia Społeczne

ISSN 2081-0008

e-ISSN 2449-9714

str. 37–56

ETYKA W PSYCHOLOGII: KODEKS CZY „STUDIA PRZYPADKÓW”? NORMATYWNOŚĆ I OPISOWOŚĆ W KSZTAŁTOWANIU POSTAWY ODPOWIEDZIALNEJ /

*ETHICS IN PSYCHOLOGY: CODE OR „CASE STUDIES”?
NORMATIVE AND DESCRIPTIVE APPROACH IN CULTIVATING
A RESPONSIBLE ATTITUDE*

STRESZCZENIE

Autor niniejszego artykułu rozważa zasadność dwóch podejść do problematyki etycznej obecnych w psychologii: normatywnego i opisowego. Wyraża tezę, że alternatywne poleganie wyłącznie na czytaniu kodeksu etycznego albo etycznych studiów przypadków nie jest wystarczające dla kształtowania i kultywowania cnoty zawodowej, której ta profesja wymaga. Oba rozwiązania mimo zalet, mają również pewne niedoskonałości. Proponuje rozwiązanie, z integrującą rolą refleksji etycznej w roli głównej, którego zadaniem jest utrzymanie zalet przy eliminacji wad.

SŁOWA KLUCZOWE: etyka w psychologii; kodeks etyczny; studia przypadków; etyczna refleksja w naukach społecznych; kształcenie psychologów; etyka normatywna; etyka deskryptywna.

ABSTRACT

The author considers two different ways of concerning ethical problems in psychology: the normative and the descriptive. He claims that it is not sufficient relying only on a single standpoint for formation and enhancing the professional virtue of psychologi-

sts. Despite of the advantages both approaches have their disadvantages. The author presents the third one – with integrating role of the ethical reflection – that he believes keep only the advantages .

KEY WORDS: ethics in psychology; code of ethics; case studies; ethical reflection in social sciences; education in psychological studies; normative ethics; descriptive ethics.

WSTĘP

Od ponad trzydziestu lat na świecie, a kilkunastu lat w Polsce wzrosło systematyczne zainteresowanie psychologów problemami etycznymi. W publikacjach znajduje ono wyraz w dwóch postaciach. Z jednej strony mamy do czynienia z etyką¹ opisową, analizującą przypadki graniczne, najczęściej pod kątem tzw. „niedobrej praktyki”, z drugiej – istnieje etyka normatywna, która w Polsce przyjmuje postać *Kodeksu Etycznego Psychologa*² (odtąd: KEP), zaś w USA *Ethical Principles of Psychologists and Code of Conduct*³ (odtąd: EPPCC).

Oba kodeksy – amerykański i polski⁴ – powstały w szczególnych warunkach. Tam, gdzie zwiększa się stopień złożoności dyscypliny i gdzie warunki społecznej egzystencji ulegają zmianie, tam zwykle pojawia się potrzeba poszukiwania ram, które lokalizując i definiując elementy opisywanej rzeczywistości dawałyby poczucie bezpieczeństwa wynikające ze znajomości obszaru tematycznego/problemowego. Powstały na gruncie nauki i praktyki kodeks etyczny, wyprowadzony z nurtujących obie rzeczywistości problemów, należy do dziedziny etyki stosowanej⁵. Jest próbą odpowiedzi na pytania o to, na czym polega właściwe moralnie, dobre zachowanie. Kodeksy powstają z niepokoju, czasem niestety popartego obserwacjami, że nieujęta w pewne ramy dziedzina działań, jest polem do nadużyć. Z perspektywy osądu za-

1 Etyka rozumiana jest tutaj jako rozważanie problematyki decyzji moralnych.

2 *Kodeks Etyczny Psychologa*, <<https://psych.org.pl/o-ntp/kodeks-psycholog>>, [dostęp: 5.06.2022].

3 *Ethical Principles of Psychologists and Code of Conduct*, <<https://www.apa.org/ethics/code>> [dostęp: 25.07.2022]. Warto zaznaczyć, że kodeks północnoamerykański powstał jako pierwszy i brany był za wzorzec przy tworzeniu kodeksów w innych krajach.

4 W niniejszym tekście wzięte pod uwagę zostaną dwa polskie kodeksy, pomimo że w grudniu 2018 r. dotychczasowy Kodeks Etyczno-Zawodowy Psychologa został zastąpiony przez Kodeks Etyczny Psychologa. Kodeks Etyczny uwzględnił głosy krytyki, jakie płynęły pod adresem Kodeksu Etyczno-Zawodowego, niemniej autor niniejszej pracy postrzega oba kodeksy jako kroki milowe na drodze myślenia etycznego w psychologii polskiej, w związku z czym będzie się odwoływał do obu tych tekstów, miejscami zestawiając ze sobą zapisy z jednego i drugiego.

5 Taką też formę – zakorzenioną w doświadczeniu – przyjmuje wewnętrzny podział zagadnień, w KEP trójczłonowy w EPPCC – dziesięciocłonowy.

chowań umożliwia również stworzenie jakby profesjonalnej „tablicy przykazań”, do której można się odwołać w sytuacji naruszenia pewnych, funkcjonujących w środowisku norm obyczajowych i profesjonalnych, nawet jeśli niekoniecznie uprzednio spisanych. Z perspektywy poznawczo-społecznej – świadomej np. zjawisk reakcji czy roli obecności/nieobecności autorytetu posiadającego władzę rozdzielania wzmocnień – rodzi się jednak pytanie, czy kodeks jako forma przekazu treści etycznych jest możliwie najbardziej właściwą, szczególnie, jeśli chodzi o zwrotne, skuteczne odnoszenie się podmiotu moralnego do tych dziedzin i stosowanie zawartych w nim zasad?

1. KODEKS ETYCZNY W PSYCHOLOGII: GWARANCJA REGULACJI CZY DROGOWSKAZ?

Pierwszy polski *Kodeks Etyczno-Zawodowy Psychologa*⁶ (odtąd: KE-ZP) powstał w 1991 r., gdy na skutek przemian społeczno-gospodarczych, a wyszedłszy z obszaru instytucji państwowych – uniwersytetów, placówek służby zdrowia, edukacyjnych i sądowniczych – psychologia jako dyscyplina praktyczna zaczęła mieć charakter aktywności weryfikowanej również przez prawa rynku. Ponieważ pionierzy polskiego kodeksu zdawali sobie sprawę z możliwości i zagrożeń, jakie niesie ze sobą posiadanie wiedzy psychologicznej (por. KE-ZP- wstęp), konieczne wydawało się uregulowanie funkcjonowania psychologicznej profesji niezależnie od wewnętrznych regulacji instytucji, w których pracują psycholodzy. Aktualnie funkcjonuje nowy Kodeks Etyczny Psychologa, uchwalony przez Polskie Towarzystwo Psychologiczne w 2018 r.

Pierwszy amerykański kodeks etyczny (*The Ethics Code*) powstał w 1953 r.⁷ w warunkach przełomowych, kiedy w związku z zasługami w czasie II wojny światowej oraz po niej doceniono psychologię jako dyscyplinę szalenie użyteczną i rozpoczęto jej wprowadzanie w szerszy kontekst praktyki społecznej. Wówczas konieczne okazało się uregulowanie praktycznej działalności psychologów. Drugim etapem, kiedy kładziono szczególny nacisk na regulacje, był okres intensywnego rozwoju psychologii eksperymentalnej, a wraz z nim eksperymentów na ludziach, jak badania Salomona Ascha z 1951 r. nad wpływem nacisku grup, badania nad posłuszeństwem

6 *Kodeks Etyczno-Zawodowy Psychologa*, <[7 Por. K. Cherry, < \[39\]\(http://www.verywellmind.com/apa-ethical-code-guidelines-4687465#:~:text=The%20American%20Psychological%20Association%20%28APA%29%20publishes%20the%20Ethical,has%20been%20continuously%20evolving%20the%20code%20ever%20since>, \[dostęp: 25.07.2022\].</p></div><div data-bbox=\)](http://www.ptp.org.pl/modules.php?name=News&file=article&sid=29#:~:text=Tekst%20Kodeksu%20EtycznoZawodowego%20Psychologa%20w%20obecnej%20wersji%20zatwierdzony,w%20kt%C3%B3rych%20centrum%20zainteresowania%20i%20oddzia%C5%82ywa%C5%84%20jest%20cz%C5%82owiek.> [dostęp: 25.07.2022].</p></div><div data-bbox=)

Stanleya Millgrama z 1963 r., eksperyment więzienny Philipa Zimbardo z 1973 r.⁸, jak również eksperymenty Bibba Latanego z 1970 r. nad posłuszeństwem⁹.

Istnieją trzy powody, kiedy społeczność danej grupy zawodowej interesuje się powołaniem do życia samoograniczających regulacji. Pierwszym z nich jest reakcja na stwierdzone nieprawidłowości i dążenie do ich powściągnięcia, drugim zaś dbałość o społeczny odbiór dziedziny (w USA oba powody związane są z naciskami grupowymi i instytucjonalnymi¹⁰). Trzecim powodem, który okazał się szczególnie znaczący w polskich warunkach, było dążenie do konsolidacji uzyskującej samodzielność grupy zawodowej i wypracowanie jej wspólnej i wspólnotowej tożsamości. Z tożsamością zawodową grupy zwykle wiąże się jej etos, który zobowiązuje członków grupy do pewnych działań, innych zaś zabrania. Kodeks w zależności od tego, która jego funkcja uznawana jest za pierwszoplanową, może rościć sobie pretensje do narzucania pewnych zasad postępowania albo oferować propozycje będące punktem odniesienia dla bieżących działań (por. łacińskie znaczenie terminu *codex* - pień). Pierwsza możliwość wiąże się ze wskazywaniem na szczególne, obwarowane sankcjami obowiązki, których osoba należąca do grupy ma przestrzegać. Druga z rodzajem zachęty do przyjęcia obowiązków i kulturowania ich jako zawodowej cnoty. W obu tych przypadkach inna jest sytuacja podmiotu moralnego. W pierwszym, gdy mamy do czynienia z narzuconymi niejako z zewnątrz obowiązkami – podmiot moralny nie jest autonomiczny, w drugim, gdzie przyjmuje zobowiązania z własnej woli – jest podmiotem autonomicznym, a przez to dopiero moralnym *sensu stricto*.

Już na wstępie widać, że zarysowany tutaj problem komplikuje się. Z jednej strony przyjęcie któregoś ze stanowisk wymaga rozstrzygnięcia między ścisłym poszanowaniem prawa i autonomią sprawcy czynów, z drugiej rozstrzygnięcia relacji prawa innych, rozumianego jako wartość obiektywna, do wartości psychologa. W psychologii nie jest to problem błahy, ponieważ kodeksy KEP (również wcześniejszy KE-ZP) i EPPCC odwołują się do podmiotowości i autonomii osób. Dlaczegoż więc miałyby to dotyczyć klientów psychologa, a już samego psychologa pomijać? Starszy KE-ZP zdawał się ten problem pomijać. Dostrzegł go natomiast KEP, w którym prawom autonomii i podmiotowości odbiorcy (Art.10) odpowiada prawa psychologa: do niezależności zawodowej (Art.13) i do odmowy wykonania czynności zawodowych (Art.15)¹¹.

8 P. Oleś, *Granice poznania psychologicznego i ingerencji w psychikę*, [w:] *Etyczne aspekty ingerowania w ludzką psychikę*, red. B. Chyrowicz, Towarzystwo Naukowe Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego, Lublin 2002, s. 15 oraz R. Wiśniewski, *O trudnościach wpływania etyki na moralność, czyli o różnych wymiarach i granicach absolutyzacji i deabsolutyzacji etyki*, [w:] *Etyczne aspekty badań społecznych*, red. K. Zamiara, Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań 2005, s. 40.

9 W. Łukaszeński, *Złudzenia co do kodeksów etycznych*, [w:] *Etyczne dylematy psychologii*, red. J. Brzeziński, Academica, Warszawa 2004, s. 87.

10 J. Petifor, *Ethics: Virtue and Politics in the Science and Practice of Psychology*, "Canadian Psychology/ Psychologie canadienne" 1996, 31:1, s. 2.

11 Podobna analogia zachodzi wobec prawa do prywatności i poufności po stronie klienta – odpowiada mu prawo do zachowania przez psychologa tajemnicy zawodowej (Art.11).

Podjęcie problematyki etycznej w psychologii miało, jak się wydaje, na celu nie tylko, o czym wspomniano wcześniej, wprowadzenie uregulowań, lecz również rozpoznanie obszaru tematycznego i rozbudzenie systematycznej refleksji na temat istoty oraz granic odpowiedzialności¹² osób wykonujących zawód, którego istotą jest jednak w pewnym stopniu ingerencja w psychikę człowieka¹³. W związku z powyższym, zasadne jest pytanie, co oznacza odpowiedzialność psychologa w kontekście podejmowanych przez niego działań? By uchwycić problem z odpowiedniej perspektywy, przyjrzyjmy się wyodrębnionym przez Romana Ingardena czterem znaczeniom pojęcia odpowiedzialności: 1) ponosić odpowiedzialność, 2) brać odpowiedzialność, 3) być pociągającym do odpowiedzialności oraz 4) działać odpowiedzialnie¹⁴. Pierwsze, wymienione przez R. Ingardena, znaczenie odwołuje się do takiego rozumienia „odpowiedzialności”, która przysługuje każdemu wykonawcy czynu z tej tylko racji, że jest jego wykonawcą: „każdorazowo kiedy działam, ponoszę odpowiedzialność za swoje działania”. W tym znaczeniu psycholog ponosi odpowiedzialność za wszystkie działania, które wykonuje jako psycholog. Znaczenie drugie dotyczy sytuacji, w której ktoś podejmuje odpowiedzialność z własnej woli, fakultatywnie domagając się możliwości wzięcia jej na siebie. Najczęściej jest on, choć nie musi być, sprawcą czynu. W tym znaczeniu psycholog wchodząc w zawód, co akcentują kodeksy, dobrowolnie bierze na siebie zobowiązanie do odpowiedzialności. Znaczenie trzecie ma charakter społeczno-prawny i dotyczy sytuacji, kiedy wobec podmiotu moralnego jest *nolens volens* egzekwowana odpowiedzialność przez osoby trzecie. W tym znaczeniu psycholog może być pociągnięty do odpowiedzialności przez osoby odbiorców swoich usług lub ich rodziny/gremia zawodowe/institucje. Czwarte znaczenie pojęcia odpowiedzialności odnosi się do sytuacji, w której podmiot działania podejmuje określone działanie wiedząc z góry, że jest ono odpowiedzialne (i właśnie dlatego je podejmuje). Psycholog wypełnia pewną czynność psychologiczną, wiedząc, że jest ona odpowiedzialna. Egzemplifikacją tego przypadku jest zasada pomocności, obecna w obu polskich kodeksach: psycholog dąży do tego, aby kontakt z nim był pomocny¹⁵. W KE-ZP zasada ta przyjmuje charakter kategoryczny: „wykonując czynności zawodowe, psycholog zawsze dąży do tego [podkr. moje – KJ], żeby kontakt z nim był pomocny dla drugiego człowieka czy grupy osób. Psycholog z racji swojego zawodu poczuwa się do udzielania pomocy psychologicznej w każdych okolicznościach, gdy zachodzi taka potrzeba” W KEP ma ona dwa sformu-

12 Autor nie uważa, by rozpoczęcie prac nad kodeksami było równoważne z początkiem refleksji etycznej w psychologii. Takie wysiłki były już podejmowane od początku istnienia tej nauki, lecz nie miały one systematycznego charakteru.

13 Art. 2 KEP; jak również: P. Oleś, dz. cyt. oraz J. Brzeziński, *Psycholog wobec osób uczestniczących w badaniach psychologicznych – między poprawności metodologiczną i poprawnością etyczną*, [w:] *Etyczne aspekty ingerowania w ludzką psychikę*, red. B. Chyrowicz, Towarzystwo Naukowe Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego, Lublin 2002.

14 R. Ingarden, *O odpowiedzialności i jej podstawach ontycznych*, [w:] *Książeczka o człowieku*, Wydawnictwo Literackie, Kraków 1987, s. 73-74.

15 Por. KEP, art.1, KE-ZP, Zasady ogólne, poz.1.

lowania: pozytywne i negatywne w znaczeniu motywacyjnym: „[...] psycholog dąży do tego, aby kontakt z nim był pomocny. Psycholog odstępuje od podejmowania działań profesjonalnych, kiedy ich konsekwencją może być wyrządzenie szkody drugiemu człowiekowi”. KEP akcentuje autonomię psychologa w stosunku do podejmowania działań psychologicznych, zarówno poprzez zdjęcie z obowiązku klauzuli kategoryczności oraz pojawienie się możliwości odstąpienia od działań profesjonalnych, gdyby te mogły się okazać szkodliwe (w tym również dla samego psychologa¹⁶).

2. PODEJŚCIE NORMATYWNE. KRYTYKA

Jak wynika z analizy okoliczności powstania KE-ZP/ KEP i EPPCC pierwotnymi intencjami zespołów nad nimi pracujących było stworzenie zbioru zasad – instancji, która wskazywałaby pożądaną kierunek i docelowo regulowała odpowiedzialność psychologów w sensie społeczno-prawnym. Jeśliby tę domniemaną intencję, mającą również na celu doraźną interwencję i budowanie prestiżu dyscypliny, przyjąć za powód, dla którego warto opracowywać problematykę etyczną na obszarze psychologii, to nietrudno w etyce zawodowej przejść do oddzielenia wartości dokonywanych aktów od intencji, które ich dokonywaniu towarzyszą. W tym ujęciu nieistotne byłby kierujące psychologiem pobudki, ale fakt czy odbiór społeczny jego działań (ich słuszność) oraz ich konsekwencje dla życia osoby (jej dobro) są zgodne z literą obowiązującego „prawa cechowego”. Z perspektywy psychologicznej (psychologii rozwoju człowieka) pomysł ten nie wygląda obiecująco, opiera się bowiem domyślnie na moralności jednostki niedojrzałej, dla której za pożądaną cel uznaje się posłuszeństwo wobec zasad oraz dbanie o społeczny odbiór działań, co miałyby na celu uniknięcie przewidywanej za ich przekroczenie kary, ewentualne uzyskanie jakiejś formy społecznej nagrody. Wówczas aktywność taka mogłaby się realizować w ten sposób, że byłaby działaniem, które wprawdzie nie narusza żadnych standardów, ale byłoby minimalistyczne. Taki specjalista mógłby np. nie podejmować jakichś czynności z obawy przed ich możliwymi skutkami negatywnymi, czy to społecznymi, czy prawnymi.

Wobec powyższego wydaje się, że celem rozwijania problematyki etycznej w psychologii powinno być rozbudzanie odpowiedzialności w innym sensie niż społeczno-prawny. Odpowiedzialność w sensie pierwszym R. Ingardena nie wydaje się potrzebować kształcenia, bowiem przynależy z istoty do bytu ludzkiego. Może zatem chodzić o budzenie odpowiedzialności w sensie (4) a nawet (2) odpowiedzialności jako zawodowej cnoty naukowców i praktyków¹⁷.

16 W ratownictwie medycznym obowiązuje zasada priorytetu bezpieczeństwa własnego – najpierw bezpieczny ma być ratownik, dopiero wówczas ma obowiązek udzielania pomocy (por. np. *Bezpieczeństwo ratownika jest najważniejsze*, <<https://zpe.gov.pl/a/bezpieczenstwo-ratownika-jest-najwazniejsze/D102K4eSj>> [dostęp: 25.07.2022]).

17 Mianem praktyków określa się psychologów działających w dziedzinach psychologii stosowanej (np. w poradnictwie, psychoterapii, doradztwie zawodowym, etc.).

Podstawa etyki psychologicznej zarysowanej w kodeksach etyczno-zawodowych psychologa sama nie ma charakteru psychologicznego, bowiem kodeks jako akt normatywny odwołuje się do wartości obiektywnych, zakładając pewien autorytatywny „bezsronny punkt widzenia”. Takim „autorytetem” jest dla twórców KE-ZP/KEP Powszechna Deklaracja Praw Człowieka ONZ z 1948 r. (PDPC), a więc międzynarodowy akt prawny. W KE-ZP przyjęto, że akt ów wyraża „zespół podstawowych wartości humanistycznych” indyferentnych wobec porządków moralnych i światopoglądowych, szczególnie: godność osoby ludzkiej, jej podmiotowość, autonomię, prawo do nieskrępowanego rozwoju, prawo do kierowania się własnym systemem wartości, dokonywania własnych wyborów oraz prawo do intymności¹⁸. KEP podobnie odwołuje się do uniwersalnych praw człowieka, zawartych w Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka ONZ, jak również do prawa krajowego i obyczajów: „prawa pozostające tak ponad różnicami kulturowymi i światopoglądowymi, jak i ponad różnorodnością paradygmatów w obrębie psychologii. Poszanowanie praw człowieka, jak również prawa powszechnego i zasad koegzystencji społecznej jest warunkiem etycznego wykonywania zawodu psychologa”¹⁹. Prawa człowieka, do których odnosi się kodeks to również, wspomniane już wcześniej, prawo do autonomii i podmiotowości, poszanowania intymności, zachowania prywatności, kierowania się własnym systemem wartości i dokonywania wyborów²⁰.

Wartości, o których mowa powyżej są również wartościami charakterystycznymi dla demokracji liberalnej²¹. Roszczenie do obowiązywania, mimo że większość ludzi w cywilizacji zachodniej zgadza się z zasadami zawartymi w PDPC – międzykulturowo²² ma więc charakter postulatu. Aby podmiot moralny taki postulat przyjął, musi uznać jego zasadność (choć to uznanie nie będzie tożsame z jego uzasadnieniem). W tej kwestii twórcy wydają się odwoływać do założenia, że wartości, na których oparta jest PDPC podmiot zinternalizował w procesie wychowania. Jeśliby taka sytuacja nie miała miejsca, to wartości te miałyby wówczas charakter wyłącznie formalny, a w związku z tym jednostka nie odczuwałaby ich jako osobiście ważnych²³. Problemem w przypadkach granicznych może być przekonanie do nich jednostki²⁴, w przeciwnym razie pozostała część KEP pozostanie nieuzasadniona. Tym, co jest tu

18 KE-ZP, wprowadzenie.

19 KEP, Art. 3.

20 Art. 4.

21 Por. R. Brandt, *Etyka, Zagadnienia etyki normatywnej i metaetyki*, PWN, Warszawa 1996, s. 753-758.

22 Również między-subkulturowo, jeśli subkulturę będziemy rozumieć w szerszym sensie, jako składową kultury danego państwa, która sama oferuje własne, alternatywne wartości, wzorce egzystencji i zachowań.

23 Sytuacja ta odpowiada stadium 3 i 4 teorii rozwoju moralnego L. Kohlberga (o ile przyjmie się założenia tej teorii).

24 Problem ten generuje każde podejście normatywne, które w ostatecznej instancji odwołuje się do racjonalnych argumentów lub kary.

znamiennie jest fakt, że kodeks, który nie opiera się na moralności kary i sankcjach z niej wynikających²⁵, musi stać się subiektywnie zasadny, czyli zaakceptowany jako obowiązujący. Problem ma swoje źródło nie tylko w indywidualizmie epoki ponowoczesnej, ale również w rozpoznaniu różnic kulturowych, pojawia się np. wtedy, gdy psycholog wchodzi w kontakt z mniejszościami etnicznymi (np. w Polsce z mniejszością cygańską, wietnamską czy muzułmańską) czy społecznościami lokalnymi, które niektórych z powyżej wspomnianych wartości (np. prawa do autonomii) mogą nie uznawać. Rozwiązanie tego problemu może polegać na przyjęciu, że podejmując zawód psychologa, osoba utożsamiając się z rolą, zaakceptuje normy kodeksu jako decyzję środowiska profesjonalnego, do którego ma aspiracje przynależać.

Kolejnym problemem, związanym z krytykowanym tutaj podejściem normatywnym, jest brak w kodeksie, mimo jego z definicji quasi-legalistycznej struktury, uszczegółowień, definicji, komentarzy i hierarchii zasad szczegółowych, które mogą wchodzić ze sobą w konflikty. Jako naczelną wartość obie wersje polskiego kodeksu, starsza i nowsza, określają dobro drugiego człowieka. KE-ZP nie definiował jednak, co ono oznacza – czy dotyczyć miało np. wszystkich wartości wymienionych w akcie prawnym ONZ czy tylko niektórych z nich? KEP definiuje wskazane pojęcie poprzez pozytywną w sensie motywacyjnym zasadę pomocności i negatywną zasadę niewyrządzania szkody (*primum non nocere*). Z drugiej strony dobro odbiorcy działań psychologa, jak przystało na psychologię, rozumiane jest subiektywnie, z akcentem położonym na standardy podmiotowe – „psycholog szanuje prawo odbiorcy do własnego rozumienia swojego dobra”²⁶. W takim, nie tylko teoretycznym, przypadku może zaistnieć sytuacja, w której np. uzależniona od narkotyków osoba za dobre dla siebie uzna zażywanie substancji poprawiającej jej nastrój, a przynajmniej redukującej nieznośnie odczuwane napięcie. Czy psycholog powinien z aprobatą odnosić się do tak rozumianego dobra? Jeżeli myślałby inaczej, to dlatego, że opierałby się na własnych kryteriach dotyczących tego, co jest dobre a co złe (wartościach). Z jeszcze większym prawdopodobieństwem mógłby się opierać na profesjonalnej wiedzy na temat tego, co jest zdrowe, a co szkodli. Czy oznaczałoby to jednak, że choćby w jednym z tych dwóch przypadków psycholog miałby prawo decydować za drugiego człowieka?

Właściwym stosunkiem psychologa do dobra klienta, promowanym i wymaganym przez KEP jest wspomniana powyżej zasada pomocności, której nie towarzyszą bliższe dookreślenia²⁷. KE-ZP określał ją natomiast jako „niesienie pomocy innej osobie w rozwiązywaniu trudności życiowych i osiągnięciu lepszej jakości życia na drodze

25 Również północnoamerykańscy psychologowie zdają się unikać tej sytuacji, rzadko wspominając o sankcjach.

26 KEP, art. 4.2.

27 KEP, art. 1.

rozwoju indywidualnych możliwości oraz ulepszaniu kontaktów międzyludzkich”²⁸. W tym miejscu pojawia się jednak problem praktycznej natury: jak rozpoznać „indywidualne możliwości” każdej osoby? Czy jest nimi to, co sama osoba spostrzega jako swoje możliwości, czy może to, co psycholog na podstawie wywiadu, obserwacji i wyników testów za takie uważa? Również w odniesieniu do trudności życiowych, można rozwiązywać je na różne sposoby, ponieważ różni profesjonaliści posiadają różne kompetencje (w tym środki pomocy), jak również różne systemy moralne wyznają psycholodzy i ich klienci. W tych ostatnich zawierają się również osobiste przekonania w odniesieniu do tego, co oznacza „lepsza jakość życia”. Wedle KEP o charakterze pomocy decydujące zdanie ma klient²⁹. Co jednak ma zrobić psycholog, gdy oczekiwania klienta nie pokrywają się z wartościami i oczekiwaniami specjalisty? Czy psycholog ma prawo odmówić? Praktyka terapeutyczna uczy, że psycholog ma prawo odmówić podjęcia pewnych, niezgodnych z nim działań. W KE-ZP zabrakło uwagi skierowanej na autonomię moralną psychologa, co oznaczało sytuację moralnie dwuznaczną: od specjalisty oczekiwano czegoś w stosunku do innych, czego jemu samemu nie przyznawano. W KEP wspomina się o prawie do autonomii psychologa na pierwszym miejscu pośród praw psychologa³⁰.

Obarczenie psychologa zbyt szeroko rozumianą odpowiedzialnością z pewnością nie było zaletą kodeksu w wersji KE-ZP. Rzeczą oczywistą jest to, że kodeks etyczno-zawodowy dotyczyć powinien psychologa jako psychologa, a zatem wyrażać etykę roli. Jeśliby tak było, to wymagania i ograniczenia sprowadzałyby się do określonego postępowania, kiedy występuje się w roli psychologa, podczas gdy KE-ZP mówił o poczuwaniu się do udzielenia „pomocy psychologicznej w każdych okolicznościach, gdy taka zachodzi potrzeba”³¹. Zapis ten wzorowany był na przysiędze Hipokratesa, gdzie miało to swoje uzasadnienie, bowiem nieudzielenie pomocy medycznej w nagłej potrzebie może doprowadzić do śmierci człowieka. Niezrozumiałe jest jednak na czym miałyby polegać analogia w stosowaniu tej zasady w odniesieniu do psychologa: czy np. oczekiwano w KE-ZP, że psycholog, nawet będąc świadkiem czyjejś traumy, będzie dokonywał interwencji w miejscu zdarzenia, choćby w środkach komunikacji miejskiej/na parkingu? Czy przy braku bezpośredniego zagrożenia dla zdrowia człowieka lub ludzi, oczekiwanie, że psycholog będzie miał obowiązek wkraczać w sferę prywatności nie byłoby nadużyciem ze strony „prawodawców”? A może był w tym zawarty zamiar wychowawczy, który miał suponować deficyt zasad u podmiotów, które miałyby ów przepis stosować? W KEP mówi się o występowaniu w roli zawodowej³², co sugeruje również możliwość niewystępowania w tej roli. Czy zatem nie będąc w roli zawodowej

28 KE-ZP, wprowadzenie.

29 Jak to pogodzić z odniesieniem do PDPC, jeśli opinia klienta wchodzi z nim w konflikt?

30 Por. szczególnie art. 13 i późn. oraz 7.3, 7.5.

31 Pkt. 1.

32 Np. art.11.3b.

osoba będąca psychologiem może być zwolniona z obowiązku interwencji? Czy jest moralnie właściwe, aby psycholog reagował również poza rolą.

Twórcy kodeksu wydają się nie mieć pomysłu, a rozumiem, że taka była ich intencja – w jaki sposób doprowadzić do zakorzenienia się propagowanych zasad w praktyce specjalistów, aby działali jako podmioty moralne? Powyższa wada wydaje się poważnym argumentem przeciw opieraniu zachowań etycznych na stosowaniu kodeksów. Poczucie bycia traktowanym instrumentalnie czy wręcz zmuszonym do literalnego stosowania kodeksu, może w konsekwencji rodzić u podmiotu moralnego brak poczucia sprawstwa (szczególnie, gdy będzie moderowane lub mediowane przez zewnątrz-sterowność), a w konsekwencji osłabiać motywację do stosowania się do norm (w myśl przekonania: „przecież i tak niewiele ode mnie zależy”). Nie dziwi więc krytyka, z jaką spotykają się kodeksy etyczne jako nieinspirujące, niemotywuujące, negatywistyczne, nadmiernie legalistyczne oraz zaniedbujące duchowy wymiar człowieka³³. Oczywiście nie jest wykluczone, że część psychologów będzie stosować przepisy trzymając się litery. Jednocześnie myśląc w kategoriach dojrzałości, trzeba mieć świadomość, że samo stosowanie (uprzednio stworzonych i uzgodnionych) przepisów nie sprzyja konstytuowaniu się podmiotowości moralnej, gotowej do samodzielnego podejmowania odpowiedzialnych decyzji. Szczególnie osoby o dużej potrzebie autonomii mogą odczuwać dyskomfort pochodny wobec konieczności stosowania działań zadekretowanych jako jedynie słuszne przez instancję różną aspirującą do nadrzędności wobec nich samych³⁴.

Ze stosowaniem kodeksu etyczno-zawodowego w praktyce związane są ponadto dwie trudności natury psychopedagogicznej. Kodeks może bowiem, niezależnie od jego formy, pełnić funkcję środka samouspokojenia. Wyobrazić sobie można sytuację, gdy w odpowiedzi na zapotrzebowanie społeczne powołany do życia kodeks cieszy się nikłym zainteresowaniem ze strony osób zajmujących się profesjonalnie psychologią albo cieszy się pewnym zainteresowaniem, lecz brak mu, nawet jeśli posiadałby prawne sankcje, autorytetu w pewnym środowisku zawodowym. Taka sytuacja może wówczas skłaniać do literalnej interpretacji zapisów kodeksu – ponieważ należy to robić – a zaniedbywania jego „ducha”. Może również samouspokajać w tym sensie, że osoby stosujące się do zasad kodeksu nie będą skłonne, aby zastanowić się nad swoimi działaniami w szerszym kontekście i w konsekwencji mogą podejmować działania, które są odstępstwem od dobrego obyczaju, ale nie wchodzą w zakres kodeksu, co będzie prowadziło do ich moralnego unieważnienia³⁵³⁶.

33 J. Petifor, op. cit., s. 5; por. też: W. Łukaszewski, op. cit.

34 *Nota bene* KEP obowiązuje tylko członków Polskiego Towarzystwa Psychologicznego, zaś członkostwo to nie ma charakteru obligatoryjnego.

35 Łukaszewski, op. cit.

36 KEP dlatego dodatkowo odwołuje się do prawa krajowego i przyjętych powszechnie obyczajów.

Drugi z powyżej wspomnianych problemów dotyczy praktycznych ograniczeń tego, na ile w trakcie wykonywania danego działania jest możliwe odwoływanie się do norm? W jakim stopniu „rozum praktyczny” lub wola posłuszne są rozstrzygnięciom „rozumu normatywnego” (kategorycznego; freudowskie *Superego*)? Kwestia ta szczególnie odnosi się do psychologów praktyków, którzy pracują „bezpośrednio” „na” procesach psychicznych oraz „na” relacji społecznej, która również ma charakter procesualny. Procesy zaś to mają do siebie, że nie są łatwo uchwytne. Kiedy zachodzą, trudno jest je „podpiąć” pod jakąś zasadę. Dlatego studia przypadków klinicznych cieszą się tak zasłużonym zainteresowaniem i powodzeniem. Psychologia poznawcza uczy, że rozum praktyczny/wola i rozum normatywny posługują się różnymi językami: rozum normatywny – kodem werbalnym w formie imperatywów, zaś rozum praktyczny – kodem emocjonalno-motywacyjnym i zmysłowym, najczęściej o modalności obrazowej i hipotetycznej formie, co ma dużą siłę perswazyjnego oddziaływania na wolę. Tu pojawia się argument na rzecz ważności przykładów stosownych przez etykę opisową³⁷ w psychologii: przykład ma znaczenie osobiste dla osób wykonujących dane działanie. Nawiążę do tego problemu poniżej, omawiając studia przypadków jako pozakodeksową formę przekazu treści moralnych.

3. MOŻLIWA ALTERNATYWA: STUDIA PRZYPADKÓW

W publikacjach polskich psychologów podejmujących problematykę etyczną przeważa, będące jak się wydaje pochodną procesu ich kształcenia, zainteresowanie studiami przypadków³⁸³⁹. Studia przypadków klinicznych od czasów Sigmunda Freuda (por. przypadek Anny O., przypadek małego Hansa czy człowieka wilka) są podstawą do budowania teorii psychologicznych. Na podstawie „przypadków etycznych” również można dochodzić do pewnych prawidłowości i na ich podstawie formułować postulaty.

Już na przełomie tysiącleci wzrosło w polskiej psychologii zainteresowanie praktycznymi problemami moralnymi, czego efektem było kilka zbiorowych publikacji na ten temat⁴⁰. Z tonu, w jakim są utrzymane wspomniane publikacje nietrudno wnio-

37 Tą nazwę stosuję umownie do prezentacji przypadków problemów etycznych.

38 Por. wyżej a także: W. Łukaszewski, op. cit.; S. Mika, *Oj, ciężko, ciężko być psychologiem...*, [w:] *Etyczne dylematy...*; J. Brzeziński, *Zadania psychologa uniwersyteckiego – analiza kontekstu etycznego*, [w:] *Etyczne dylematy...* oraz J. Staniszevska, *Kodeks zawodowy-konieczność czy absurd?*, [w:] *Etyczne dylematy...*

39 Kształcenie przez studia przypadków nawiązuje do długiej tradycji przekazu opowieści w różnych kulturach i związanej z nią roli narracji, jako formy przekazu zakorzenionej w doświadczeniu emocjonalnym (rola przeżywania/ponownego przeżywania w tworzeniu pamięci i tożsamości).

40 *Etyczne aspekty ingerowania w ludzką psychikę*, red. B. Chyrowicz, Towarzystwo Naukowe Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego, Lublin 2002; *Etyczne dylematy psychologii*, red. J. Brzeziński, Academica, Warszawa 2004; *Etyczne aspekty badań społecznych*, red. K. Zamiara, Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań 2005.

skować o przekonaniu psychologów na temat niedostateczności kodeksu etyczno-zawodowego. Piszący w nich autorzy omawiają najczęstsze przypadki styku psychologii z etyką w postaci konkretnych problemów oraz ich niekorzystnych rozwiązań. Przybrało to formę analizy „przypadków niedobrej praktyki” (co również jest rodzajem patologii: jak w klinicznych „studiach przypadków”). Właściwe tu będzie, szczególnie dla nie-psychologów, pytanie o to – jakie poza przyzwyczajeniami, są powody podejmowania problematyki etycznej w takiej formie? Jak dotąd, głównie z powodu młodego wieku subdyscypliny, brak jest metaanaliz na ten temat. Jednak, jak widzieliśmy powyżej, oparcie etyki psychologicznej na samym kodeksie (rozumianym jako zbiór spisanych norm) byłoby w istotnym stopniu niewystarczające. Konieczne jest poszukiwanie innych rozwiązań. Rozważmy zatem argumenty na rzecz studiów przypadków jako potencjalnej alternatywy dla kodeksów.

Pierwszym argumentem przemawiającym z tą formą przekazu treści etycznych jest fakt, że studia te są opisami konkretnych, spotykanych w praktyce przypadków. Dla potencjalnego odbiorcy (szczególnie tego, który spotyka je na co dzień) mogą wydawać się przeto bardziej wiarygodne/uzasadnione, ponieważ zostały wyabstrahowane *in vivo* z materiału sytuacyjnego, a nie stworzone w gabinetach teoretyków, o co *nota bene* zwykle podejrzewa się wszelkiego rodzaju kodeksy.

Prezentacje przypadków dają więc możliwość, żeby problemy moralne zauważać i analizować, wyodrębniając argumenty „za” i „przeciw”. Takie ćwiczenie wdraża do etycznej refleksji. Elementem tego myślenia mogłoby być również odnoszenie do norm ustalonych w środowisku psychologów, czyli niepisanych lub pisanych kodeksów postępowania. Do możliwości tej odniosę się w dalszej części tekstu.

Kolejnym argumentem na rzecz wyższości przypadków nad kodeksem jest ten, że prezentowanie przykładów pozwala na sytuacyjne rozpatrzenie pewnego problemu, co sprzyja szczegółowej analizie wiążącej problem z kontekstem, w jakim występuje, przez co może pełnić funkcję ilustracyjną.

W przeciwieństwie do prezentowanych w formie listy norm, prezentacje przypadków oddziałują nie tylko na intelekt, ale także na sferę emocjonalną człowieka rozbudzając jego empatię. Operują przykładami i anty-przykładami⁴¹, podobnie jak kiedyś literatura moralizatorska, przez co mogą stanowić przykład dla działań innych („modelowanie behawioralne”)⁴². W studiach przypadków widoczny jest życiowy

41 Jedyna wątpliwość powstaje w stosunku do używania anty-przykładów. Jeżeli, jak sugeruje hipoteza neuronów lustrzanych, mózg człowieka przy ich pomocy „dosłownie” odzwierciedla zachowanie innych ludzi, będzie to również czynił w odniesieniu do zachowania niewłaściwego (por. fascynacja dzieci i młodzieży przemocą w mediach oraz w rzeczywistości poza-medialnej).

42 Czynny chlubne i nie chlubne tradycyjnie przedstawiano w formie narracji.

wymiar problemu, dostępny, jak wyżej wspomniano, w postaci „konkretnej”⁴³, co jak podpowiadają psychologia poznawcza i rozwojowa oddziałuje silniej, ponieważ każdy człowiek, niezależnie od poziomu dojrzałości emocjonalnej czy ilorazu inteligencji, wyposażony jest w konkretną wyobraźnię, powiązaną z emocjami prostymi (afektami) od najwcześniejszych faz ontogenezy, która stanowi bazę dla rozwoju moralnego jednostki.

Mimo, że przedstawiona powyżej argumentacja wydaje się nie budzić wątpliwości, jednak istnieją dwa problemy ogólniejszej natury. Czy studia przypadków odnoszą się do całości praktyki psychologicznej oraz czy istnieje możliwość, aby z tak dużą ilością publikacji, biorąc pod uwagę wielość możliwych obszarów zastosowań psychologii⁴⁴, jeśliby faktycznie istniała, zostali zapoznani studenci? Istnieje ryzyko, że absolwent studiów psychologicznych mógłby nie zdążyć opanować problematyki etycznej subdyscypliny, którą się będzie zajmował. Chcąc się zapoznać z problemami, trafia na próżnię, ponieważ nie istnieje pismo poświęcone problematyce etycznej tak dla praktyków, jak i naukowców⁴⁵. Adept w danej dziedzinie może wyszukiwać w dostępnej literaturze rozwiązania trudnych moralnie decyzji. Może uczyć się również ich podejmować, obserwując i prosząc o pomoc starszych kolegów, nauczycieli, mimo że uczy się w ten sposób rozpatrywać problemowe sprawy, nie zawsze *explicite* i jasno uświadamia sobie argumentację „za” i „przeciw” podjętemu działaniu. Nie zmienia to jednak faktu, że na psychologu ciąży odpowiedzialność za to, co robi. W konkretnym przypadku decyzji etycznej z trudem można by wyobrazić sobie sytuację, w której psycholog tłumaczyłby, że postąpił w pewien określony sposób, ponieważ nie wiedział jak postąpić, tzn. nie uczył się o tym. Jednak i tu, jak w przypadku przepisów prawa, nieznanostwo prawa nie zwalnia z konieczności jego przestrzegania.

W związku z praktyką prezentacji przypadków w refleksji etycznej istnieje jeszcze problem innej natury. Dotyczy on zawsze sytuacji, które już zaszły. Logicznie i empirycznie rzecz ujmując: nie ma pewności, że przypadek o takich samych cechach dystynktywnych powtórzy się po raz drugi. Możliwie pełna wiedza na temat konkretnie napotkanej sytuacji jest niczym wylatująca o zmierzchu sowa Minerwy – zawsze przychodzi za późno.

43 Przeciwstawionej postaci abstrakcyjnej.

44 Jako główne możemy wyodrębnić: działy psychologii akademickiej (psychologię poznawczą, psychologię społeczną, psychologię pamięci, psychologię temperamentu, psychologię emocji i motywacji, psychologię międzykulturową, psychologię eksperymentalną i metodologię) oraz działy psychologii stosowanej (psychologię kliniczną, psychologię prawa, psychologię pracy, psychologię sportu i psychoterapię).

45 Choć w przypadku tych ostatnich jest nieco lepiej, ponieważ na przełomie tysiącleci powstały przy niektórych uczelniach komisje etyczne opiniujące planowane badania.

4. JEŚLI NIE STUDIA PRZYPADKÓW, TO...KODEKSY?

Studia przypadków, mimo że rozbudzają wrażliwość moralną, angażując w podążaniu za autorem empatię czytelnika, są niewystarczające, ponieważ sformułowane są *ex-post*. Tym, co może wyprzedzać sytuację zanim się zdarzy są normy postępowania, zredagowane w postaci kodeksu (a każde krajowe towarzystwo psychologiczne ma swój), które stanowią potencjalne rusztowanie dla przyszłych decyzji. Poniżej zaprezentowane zostaną argumenty na rzecz wartości kodeksów dla odpowiedzialnej praktyki psychologicznej.

Pierwszym z nich jest fakt, że w procesie nauczania kodeksy umożliwiają w sytuacji dylematu moralnego bądź konfliktu szybkie odwołanie się nauczyciela i studenta, pracodawcy i podwładnego do normy.

Ponieważ kodeksy prezentują (lub potencjalnie mogłyby prezentować) normy we wzajemnych odniesieniach – norma, która jest aktualnie rozpatrywana, może zostać poznana w strukturalnych powiązaniach z normami wyższego i niższego rzędu⁴⁶. Sprzyja to jej lepszemu rozumieniu (normy szczegółowe rozpatrywane są w kontekście i powiązaniach z normami bardziej ogólnymi) oraz zapamiętaniu: studiujący kodeks widzi na jakie normy ogólne się zgadza. Służy to kształceniu samoświadomości moralnej

Kolejny argument jest natury pragmatycznej. Odwołanie się do kodeksu etycznego jest mniej czasochłonne i pochłania mniej energii psychicznej, której jednostka ma, zgodnie z koncepcją zachowania zasobów Stevana E. Hobfolla, ograniczoną ilość. Tak uwolniona energia może zostać użyta do rozwiązania innego problemu, np. instrumentalnego.

Następny argument na rzecz ważności kodeksów dla etyki zawodowej ma charakter organizacyjno-społeczny: normy postępowania ułożone w postać kodeksu w sposób jasny mówią o oczekiwaniach „prawodawcy” w stosunku do adeptów danej profesji oraz o sankcjach grożących z ich nie wypełnianie⁴⁷. Odsyłają zatem tych drugich do instancji zewnętrznej w stosunku do nich samych.

Zasady zawarte w kodeksie zabezpieczają ponadto interes społeczny przez to, że dla wykonujących tę profesję osób zależnych lub dla jednostek o tzw. „osobowości autorytarnej” mogą być jedynym istotnym punktem odniesienia.

Jeżeli kodeksy mają wspomniane powyżej zalety, to pojawia się pytanie dlaczego nie

46 Tutaj celuje amerykański EPPCC, choć i w polskim KEP są we wstępie wymienione wartości priorytetowe; mimo to szkoda, że na poziomie zasad szczegółowych nie stwierdzono co czynić w sytuacji ich wzajemnego konfliktu, bądź konfliktu zasad etycznych z regulacjami wewnętrznymi instytucji lub prawem krajowym.

47 *Nota bene* w polskich warunkach są one niemożliwe do zastosowania z powodu braku Ustawy o Zawodzie Psychologa.

poświęca się im wystarczającej uwagi w rozpatrywaniu i prowadzeniu refleksji nad tym, jak mogłyby wspomagać decyzje moralne profesjonalistów? Dlaczego w Polsce nie istnieje zainteresowanie tworzeniem komentarzy do kodeksów podobne do tego w USA? Odpowiedzi na to pytanie mówiące o innej tradycji prawnej Polski i USA albo o intuicyjnej jasności zasad wydają się nieprzekonujące. Mimo że pozornie jasne, zasady tracą na jasności, kiedy trzeba je zastosować w konkretnym przypadku, co zostało uwidocznione powyżej. Być może właśnie komentarze do zasad lub formy kodeksu, ujawniając wielość możliwych interpretacji, zaczęłyby budzić dyskusję a w efekcie doprowadziły do coraz to nowszych edycji KE-ZP/ KEP, jak się ma miejsce w przypadku kodeksu amerykańskiego.

5. KU ETYCE CNOTY ODPOWIEDZIALNOŚCI

Aby kodeks stał się istotną częścią myślenia etycznego w psychologii, potrzebne jest szersze tło, które uzasadni jego potrzebę i wartość. Przestrzeganie zawartych w nim zasad nie zostanie zagwarantowane przez ich zadekretowanie i przedłożenie zainteresowanym, szczególnie, gdy brakuje możliwości ich egzekucji. Istnieje potrzeba innego uzasadnienia lub uzasadnień, ponieważ uzasadnienie zawarte np. we wstępie do KE-ZP, odwołujące się do asymetrii w kontakcie psycholog – klient/pacjent i do nieodwracalności skutków czynności psychologa, nie musi być przekonujące⁴⁸. W swobodnej interpretacji zdaje się ono mówić: „przestrzegaj, ponieważ masz kompetencje i możesz skrzywdzić”. Z powyższego stwierdzenia faktów, nie wynika jeszcze żadna powinność. Bardziej przekonujące jest odwołanie do praw człowieka zawartych w PDPC. Odwołanie to wskazuje na konieczność przestrzegania zasad z powodu ich względnie szeroko uznanej obowiązywalności. W KEP również obecna jest świadomość, że działalność psychologa „obejmuje ingerencję w funkcjonowanie człowieka jako indywidualnej i niepowtarzalnej osoby. Ingerencja ta może nieść za sobą znaczące skutki. Relacja profesjonalna łącząca go z odbiorcą jego działań zawodowych ma szczególny charakter. Powyższe okoliczności wymagają przestrzegania zasad etyki zawodowej w działalności psychologów i uzasadniają stawianie im wysokich wymagań etycznych”⁴⁹.

48 Mówi ono: „Psychologia jako profesja i jako dyscyplina naukowa należy do tych dziedzin ludzkiej aktywności, w których centrum zainteresowania i oddziaływań jest człowiek. Relacje interpersonalne nawiązywane przez psychologa występującego zarówno w roli praktyka jak badacza czy nauczyciela podobnie jak wszelkie relacje międzyludzkie posiadają zawsze wymiar etyczny. Relacje te mają jednak szczególny, niesymetryczny charakter wynikający z przewagi kompetencji interpersonalnych po stronie psychologa, który dysponuje specjalistyczną wiedzą i technikami służącymi do poznawania innych ludzi i oddziaływania na nich. Rola zawodowa psychologa obejmuje ingerencję w sposób istnienia drugiego człowieka jako indywidualnej i niepowtarzalnej całości, ingerencję, której skutki mogą być nieodwracalne. Te okoliczności decydują o znaczeniu przestrzegania zasad etyki zawodowej w działalności psychologów i uzasadniają stawianie im wysokich wymagań etycznych”.

49 KEP, art. 2.

Takie pozostawienie sprawy w kodeksie, mimo quasi-prawnego zadekretowania zasad, jest niewystarczające, bowiem należałoby jeszcze sprawić, żeby jednostka nie tylko znała PDPC, ale również przemyślała, które z wymienionych tam praw, wiąże się z uprawianą przez nią profesją, a także jaką postać przyjmą poszczególne zasady przełożone na konkretny język zachowań. KEP odwołuje się bowiem do obowiązku określonych zachowań psychologa, które mają być odzwierciedleniem przysługujących jego klientowi praw⁵⁰.

Jak każdy kodeks, tak KEP i EPPCC regulują powinności, ale nie są w stanie, mimo że być może taka byłaby ich pierwotna intencja ich twórców, aby podmiot moralny trwale zinternalizował zawarte w nich zasady. Praktyka ta bliska jest podejściu do norm w tradycji prawodawstwa demokracji liberalnej, które mają tu charakter negatywny i „brzegowy” nie ingerują w wartości podmiotu i związane z nimi intencje, ale zobowiązują go do pewnych zachowań (obojętne jest przy tym czy rozumie on ich sens oraz czy się z nimi zgadza). Inaczej zgoła przedstawia się sprawa z prezentacjami przypadków. Kształcąc, ukierunkowane na charakterystyczne dla profesji, problemy, empatię i umiejętność praktycznej analizy, jak się wydaje, głęboko się „osadzają” w psychice podmiotu. W związku z tym pojawia się pytanie, gdzie zachodzi większe upodmiotowienie moralne, w przypadku studiowania kodeksów (również tutaj jest kwestią otwartą czy chodzi o kodeksy istniejące czy idealne) czy prezentacji przypadków? Jest to pytanie tylko pozornie retoryczne.

Z perspektywy etyki normatywnej, która często ma charakter wyłączający (bo również deontologiczny), a którą uważa się za formalnie podobną do prawa pisanego, bardziej komfortową, odwołującą się do potrzeby stałości, sytuacją jest ta, gdy osoba wie, co do niej należy, a co nie należy i nie musi poza to wykraczać. Wówczas atrakcyjniejszy wydaje się kodeks. Co jednak znamienne, i w KE-ZP, i KEP obecne są głównie zasady włączające – rozszerzające pole zobowiązań psychologa i uzależniające ich przestrzeganie w konkretnych sytuacjach od jego decyzji. Wymaga się tam od niego umiejętności przewidywania skutków, jakie przynoszą lub mogą w przyszłości przynieść zastosowane przez niego działania (nigdy zaś do końca z góry nie wiadomo, jakie skutki przyniesie zastosowane działanie w sytuacji konkretnej osoby⁵¹). W istocie psychologowi zostawia się dużą autonomię w rozpoznawaniu wła-

50 W KEP występują analogiczne prawa. Prawu autonomii i podmiotowości u odbiorcy (Art.10) odpowiada prawo do niezależności zawodowej (Art.13), w tym prawo do odmowy wykonania czynności zawodowych (Art.15). Prawu do prywatności i poufności po stronie klienta odpowiada prawo do zachowania tajemnicy zawodowej przez psychologa (Art.11). Są także prawa, które mają swoje rewersy domyślnie. Klient ma prawo klienta do wysokiej jakości usług psychologicznych (Art.12). Wymusza ono na psychologu obowiązek stałego doskonalenia zawodowego. Zatem psycholog ma prawo i obowiązek doskonalenia zawodowego. Psycholog ma natomiast prawo do ochrony i pomocy ze strony środowiska zawodowego (Art.16). Również ma prawo do obrony w sytuacji zarzutów etyczno-zawodowych (Art.17).

51 Np. ze względu na różną wrażliwość, doświadczenia czy postawy różnych osób.

snych wartości, intencji oraz skutków działań, jednocześnie zawieszając nad nim konsekwencje możliwej niezgodności z literą zasad kodeksu (i rzecz jasna przepisami prawa krajowego). Nie wprost wprawdzie, ale wymaga się odeń odwoływania do sumienia/ ja normatywnego (bo jest ono potrzebne do rozpoznania dobra drugiego człowieka) i niemal boskich kompetencji, nie uwrażliwiając go i nie wyposażając wcześniej w procesie kształcenia w wiedzę w tym zakresie. Mogłoby się wydawać, że kodeksy nadrobią te braki, choćby z tego powodu, że i KE-ZP i KEP reprezentują „normatywną etykę cnoty”: wskazują jak prowadzić dobrą praktykę. W tym miejscu jednak pojawia się problem, iż w społeczeństwie liberalnym nie można od nikogo żądać cnoty⁵². Inaczej bowiem nie jest możliwe, aby podmiot moralny przestrzegał, inaczej niż na sposób legalistyczny, zasad, z którymi się nie identyfikuje. Aby taka identyfikacja nastąpiła, konieczne jest, żeby przedstawiciele danej dziedziny czerpali „dobra wewnętrzne” wobec własnych praktyk, a więc pożąдали ich oraz związanego z nimi etosu dla nich samych. By tak się stało muszą poczuć się członkami społeczności, a nie „byłymi konsumentami wiedzy” psychologicznej (absolwentami kierunku psychologia)⁵³. Dla zaangażowanego profesjonalisty kodeksy mogą pełnić funkcje drogowskazu – niezabsolutyzowanego punktu odniesienia. By to było możliwe, należy wiedzieć, co ów drogowskaz zawiera i jak to się ma do praktyki psychologicznej w różnych subdyscyplinach. Jest to warunek konieczny, choć niewystarczający. Potrzeba jeszcze połączonej z analizą wrażliwości.

Taką „szkołę” uwrażliwienia emocjonalnego i ćwiczenia zdolności analizy mogłyby pełnić odpowiednio: studia przypadków i literatura komentująca KEP, najlepiej jeszcze omawiane na zajęciach specjalnie temu poświęconych. Na tym gruncie mogłyby się zrodzić etyczna refleksja, która dociekałaby związków tego, co przygodne, a co dręczy zarówno praktyków jak studentów, z tym, co normatywne. Poniżej wymieniono funkcje, jakie mogłyby pełnić.

Etyczna refleksja mogłaby ukierunkowywać uwagę studentów i czynnych już psychologów, aby w zagadnieniach psychologii dostrzegać poza problemami teoretycznymi i metodologicznymi również problemy etyczne, uświadamiać sobie zakres tych problemów i kształtować wynikającą stąd pokorę.

Refleksja taka mogłaby wypracowywać świadomość przygodności konkretnych rozstrzygnięć, (np. w formie „ze względu na cel p, w okolicznościach r, s i t dopuszczalne jest użycie metody x”) oraz ich odpowiedzialności osobistej, czego nie zapewni sam kodeks.

52 Cnota jest tu rozumiana za A. MacIntyrem jako nabyta cecha, której posiadanie i przestrzeganie umożliwia osiągnięcie dóbr wewnętrznych wobec praktyk, zaś jej brak uniemożliwia nabywanie tych dóbr (por. A. MacIntyre, *Dziedzictwo cnoty: studium z teorii moralności*, PWN, Warszawa 1996, rozdz. XIV).

53 Czemu niestety sprzyja obecna polityka edukacyjna.

Ponadto mogłaby również pełnić rolę „świadomości *ex-post*”, tj. analizować już dokonane badania⁵⁴. Funkcja refleksji etycznej polegałaby tu na opisywaniu skutków problemów już zaistniałych w zestawieniu z formułowanymi przez badaczy założeniami *a priori*.

Kolejnym zadaniem dla refleksji etycznej byłoby ustalanie i zalecanie standardów dobrej praktyki, zarówno w sferze warsztatu badawczego (uczciowość badawcza), jak również w sferze kontaktu interpersonalnego (szacunku wobec godności, podmiotowości i autonomii osoby badanej).

Wiążąc ze sobą i ożywiając zalety kodeksu (np. systematyczność) oraz studium przypadku (np. konkretność) mogłaby rozbudzać wrażliwość na problemy etyczne *in vivo*, zamiast ukierunkowywać na moralność kary za nie przestrzeganie norm zawartych w kodeksach.

Sklaniałaby również do poddawania krytycznemu namysłowi treści kodeksu, co umożliwiłoby przyszłym lub czynnym zawodowo psychologom zorientowanie się w jego mocnych i słabych stronach, a pośrednio obszerne poznanie wartości, które propaguje (etosu zawodowego). Doświadczenie choćby części spośród powyższych zalet pozwoliłoby potencjalnemu profesjonalście zająć względem nich, oparte na zakorzenionych emocjonalnie doświadczeniach oraz analizie, rzetelne stanowisko i zdecydować czy aprobuje je na tyle, by w nagrodę móc z pasją (dobro wewnętrzne wobec cnoty) uprawiać zawód psychologa.

PODSUMOWANIE

Autor starał się unaocznic, iż funkcja przypisywana kodeksowi etyczno-zawodowemu zależy od naszej koncepcji podmiotu moralnego, powstałej w procesie interpretacji kodeksu. Kiedy wskazuje się na konieczność posłuszeństwa normom, nietrudno uznać, że sfera „międzyludzkiego” nie może się obyć bez tak istotnej protezy, albo z powodu zakładanej ignorancji albo z powodu niedoskonałości moralnej ludzi. Traktując kodeks jako drogowskaz kreśli się obraz człowieka jako wolnego podmiotu moralnego, który może podążać wskazywaną drogą, ale może podążać również drogą inną i w obu przypadkach wie dlaczego tak czyni. Aby taka świadomość była możliwa w sferze etyki zawodowej, musi być ona przedstawiana nie jako ciężki spadek po poprzednich pokoleniach profesorów, praktyków czy kolejnym zjeździe zatwierdzającym delegatów PTP, ale jako zadanie, które każdy psycholog jako profesjonalista może i powinien podjąć oraz samodzielnie wykonać. Taką postawę mogą wzbudzać studia przypadków, umożliwiające adeptom podążanie za starającymi się rozwiązać

54 Mimo, że oba kodeksy oczekują od psychologa uprzedniej świadomości co do skutków badania, to jednak nierzadko skutki okazują się w pełni po czasie, jak w przypadku eksperymentu więziennego P. Zimbardo czy eksperymentu S. Milgrama (por. P. Zimbardo, *Psychologia i życie*, PWN, Warszawa 1998, s. 15).

problemy profesjonalistami, połączone z komentarzami do kodeksu (co zakłada znajomość samego kodeksu). Ich wartość polegałaby na tym, że odbiorcy zagłębiając się w lekturę, myślą i wyobraźnią towarzyszyliby w rozwiązywaniu przedstawianych problemów lub to rozwiązanie wyprzedzali, rozbudzając tym samym swoje zainteresowanie problematyką etyczną oraz wzmacniając motywacje i kompetencje do uprawiania etycznej refleksji. Refleksja taka zestawiałaby spotykane w doświadczeniu przypadki z przyjętymi normami, dając zakorzenienie tym pierwszym, a ożywiając te drugie. Normy odtąd jako nieobojętne coraz częściej pracowałyby na rzecz praktyki, na co dzień ją przenikając i dając jej uzasadnienie. Jeśli bowiem mówimy o pomaganiu czy terapii, to czy można sobie wyobrazić skuteczną pomoc i terapię, gdy naruszane byłyby granice i inne dobra podmiotu, któremu służą? Psycholodzy zawodowcy i amatorzy psychologii znają odpowiedź na to pytanie.

Można mieć nadzieję, że niedawny wzrost publikacji na ten temat oraz pewne zmiany w nauczaniu psychologii⁵⁵, spowodują dostrzeżenie dziedziny etycznej w psychologii (szerokiego pola decyzji moralnych) i możliwości namysłu nad nią jako równie istotnych w zestawieniu z psychologiczną wiedzą i umiejętnościami. Idealnie byłoby, aby młodzi adepci mieli w tym zakresie przykład ze strony starszych kolegów, którzy prowadząc zajęcia lub udzielając instrukcji w miejscu pracy mieliby szansę „zarazić” ich poczuciem ważności i potrzebą myślenia etycznego. Wtedy zostaną dopełnione warunki dla podjęcia i doskonalenia cnoty profesjonalnej a wraz z nią odpowiedzialności psychologa – zawodowej i ludzkiej.

BIBLIOGRAFIA

1. Cherry, K., *APA Ethics Code: Guidelines for Ethical Behavior*, 2020, < www.verywellmind.com/apa-ethical-code-guidelines-4687465#:~:text=The%20American%20Psychological%20Association%20%28APA%29%20publishes%20the%20Ethical,has%20been%20continuously%20evolving%20the%20code%20ever%20since>, [dostęp: 25.07.2022].
2. Brandt, R., *Etyka, Zagadnienia etyki normatywnej i metaetyki*, przeł. B. Stanosz, PWN, Warszawa 1996.
3. Brzeziński, J., *Zadania psychologa uniwersyteckiego – analiza kontekstu etycznego*, [w:] *Etyczne dylematy psychologii*, red. J. Brzeziński, Academica, Warszawa 2004.
4. *Ethical Principles of Psychologists and Code of Conduct*, <<https://www.apa.org/ethics/code>> [dostęp: 25.07.2022].
5. *Etyczne aspekty badań społecznych*, red. K. Zamiara, Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań 2005.
6. *Etyczne aspekty ingerowania w ludzką psychikę*, red. B. Chyrowicz, Lublin, Towarzystwo Naukowe Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego, Lublin 2002.
7. *Etyczne dylematy psychologii*, red. J. Brzeziński, Academica, Warszawa 2004.
8. Ingarden, R., *O odpowiedzialności i jej podstawach ontycznych*, przeł. A. Węgrzecki, [w:] *Książeczka o człowieku*, Wydawnictwo Literackie, Kraków 1987.

55 Np. pojawienie się zajęć z etyki zawodowej.

9. *Kodeks Etyczno-Zawodowy Psychologa*, <<http://www.ptp.org.pl/modules.php?name=News&file=article&sid=29#:~:text=Tekst%20Kodeksu%20Etyczno-Zawodowego%20Psychologa%20w%20obecnej%20wersji%20zatwierdzony,w%20kt%C3%B3rych%20centrum%20zainteresowania%20i%20oddzia%C5%82ywa%C5%84%20jest%20cz%C5%82owiek.>>, [dostęp: 25.07.2022].
10. *Kodeks Etyczny Psychologa*, <<https://psych.org.pl/o-ptp/kodeks-psycholog>> [dostęp: 25.07.2022].
11. Łukaszewski, W., *Złudzenia co do kodeksów etycznych*, [w:] *Etyczne dylematy psychologii*, red. J. Brzeziński, Academica, Warszawa 2004.
12. MacIntyre, A., *Dziedzictwo cnoty: studium z teorii moralności*, przeł. J. Hołówka. PWN, Warszawa 1996.
13. Mika, S., *Oj, ciężko, ciężko być psychologiem...*, [w:] *Etyczne dylematy psychologii*, red. J. Brzeziński, Academica, Warszawa 2004.
14. Oleś, P., *Granice poznania psychologicznego i ingerencji w psychikę*, [w:] *Etyczne aspekty ingerowania w ludzką psychikę*, red. B. Chyrowicz, Towarzystwo Naukowe Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego, Lublin 2002.
15. Petifor, J., *Ethics: Virtue and Politics in the Science and Practice of Psychology*, "Canadian Psychology/ Psychologie canadienne" 1996, 31:1.
16. Staniszevska, J., *Kodeks zawodowy – konieczność czy absurd?*, [w:] *Etyczne dylematy psychologii*, red. J. Brzeziński, Academica, Warszawa 2004.
17. Wiśniewski, R., *O trudnościach wpływania etyki na moralność, czyli o różnych wymiarach i granicach absolutyzacji i deabsolutyzacji etyki*, [w:] *Etyczne aspekty badań społecznych*, red. K. Zamiara, Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań 2005.
18. Zimbardo, P., *Psychologia i życie*, tłum. J. Radzicki, PWN, Warszawa 1998.

dr Mariusz Wojciszko

Wyższa Szkoła Menedżerska w Warszawie

ORCID 0000-0002-6887-2513

Studia Społeczne

ISSN 2081-0008

e-ISSN 2449-9714

str. 57–76

**KIEROWANIE OBRONĄ PAŃSTWA
– JAKO ZDOLNOŚĆ PAŃSTWA DO
FUNKCJONOWANIA W SYTUACJI ZAGROŻEŃ
POLITYCZNO-MILITARNYCH¹ /
*MANAGING THE DEFENSE OF THE STATE
– AS A STATE'S CAPABILITY TO OPERATE IN THE SITUATION OF
POLITICAL AND MILITARY THREATS***

STRESZCZENIE

Przedmiotem artykułu są wybrane aspekty kierowania obroną państwa, jako podstawowej zdolności państwa do funkcjonowania w sytuacjach zagrożeń polityczno-militarnych. W ramach tego dokonano m.in.: przedstawienia i charakterystyki kierowania obroną państwa w ujęciu systemowym, tj. jako systemu, części systemu nadrzędnego; analizy elementów systemu kierowania i relacji między nimi; analizy prawno-porównawczej podstaw prawno-ustrojowych kierowania oraz obowiązujących zapisów prawnych w zakresie kierowania obroną. W materiale podjęto również próbę przedstawienia propozycji rozumienia wybranych pojęć i terminów charakterystycznych dla tego obszaru.

SŁOWA KLUCZOWE: bezpieczeństwo i obronność państwa, system bezpieczeństwa państwa, kierowanie obroną państwa, system kierowania obroną państwa.

1 Z uwzględnieniem postanowień Strategii bezpieczeństwa narodowego RP z 2020 r. oraz Ustawy z 11 marca 2022 r. o *obronie Ojczyzny*.

ABSTRACT

The subject of the article are selected aspects of managing state defense as the basic ability of the state to function in situations of political and military threats. This included, inter alia, the presentation and characteristics of the management of state defense in the systemic approach, i.e. as a system, part of the superior system; analysis of the elements of the management system and relations between them; legal and comparative analysis of the legal and political basis of management and applicable legal provisions in the field of defense management. The material also attempts to present a proposal to understand selected terms and terms characteristic of this area.

KEYWORDS: security, defence, state security system, directing the defence of the state, state defence management system.

WSTĘP

„Sprawnie działający system kierowania obroną stanowi jedną z kluczowych zdolności warunkujących sprawne funkcjonowanie państwa w sytuacji zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa i w czasie wojny.”

(Fragment niniejszego artykułu)

Artykuł jest skróconą i zarazem uzupełnioną o postanowienia Strategii bezpieczeństwa narodowego z 2020 r. oraz ustawy z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny częścią rozdziału autora w monografii stanowiącej opis z badań, pt.: „Tworzenie zdolności obronnych na przykładzie wybranych obszarów pozamilitarnych przygotowań obronnych państwa”². Przedmiotem badań objęto m.in. jeden z obszarów pozamilitarnych przygotowań obronnych państwa, jakim jest przygotowanie systemu kierowania obroną państwa na wypadek zewnętrznych zagrożeń państwa i na czas wojny. Artykuł uzupełniono o analizę postanowień (uchwalonej już po zakończeniu badań) ustawy z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny³, jak i zapisów Strategii bezpieczeństwa narodowego RP z 2020 r. W zarysowanym przedmiocie badań przyjęto poniższe założenia badawcze.

2 Patrz: Projekt badawczy pt.: *Tworzenie zdolności obronnych na przykładzie wybranych obszarów pozamilitarnych przygotowań obronnych państwa. Uwarunkowania prawne. Rekomendacje dla systemu*. Projekt realizował Zespół badawczy kierowany przez autora niniejszego artykułu, a jego wyniki przedstawiono w monografii autorstwa członków Zespołu - M. Wojciszko, C. Sochala, T. Masiowski (red.), *Tworzenie zdolności obronnych na przykładzie wybranych obszarów pozamilitarnych przygotowań obronnych państwa*, Wyd. Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie, Olsztyn 2022 r.

3 Dz. U. z 2022 r., poz. 655.

Problem badawczy. W ramach badań w zakresie kierowania obroną państwa sformułowano następujący problem badawczy: czy obowiązujące regulacje prawne w obszarze kierowania obroną narodową zapewniają sprawne kierowanie państwem w sytuacji zewnętrznego zagrożenia i w czasie wojny?

Cel badań. Celem niniejszej części projektu jest ustalenie czy proces kierowania obroną państwa na podstawie obowiązującego prawa zapewni wykonywanie zadań obronnych, a tym samym sprawne funkcjonowanie państwa w sytuacji zewnętrznego zagrożenia i w czasie wojny?

Metody i narzędzia badawcze. W trakcie prowadzonych badań pomocne były m.in. analiza krytyczna literatury oraz prawno-porównawcza aktów prawnych regulujących zagadnienia objęte przedmiotem badań. W ramach badań empirycznych w odniesieniu do tej części projektu zastosowano badanie sądów i opinii ekspertów oraz udział w kontrolach wykonywania zadań obronnych (2016 i 2017 r.) i w ćwiczeniach obronnych, m.in. w regionalnym ćwiczeniu obronnym (2016 r.), w ćwiczeniu przeprowadzonym w ramach strategicznego przeglądu obronnego (2017 r.).

Poza znanymi sposobami postrzegania bezpieczeństwa (np. stan w ujęciu subiektywnym, czy obiektywnym/rzeczywistym; proces, tj. działalności właściwych organów i instytucji zmierzająca do osiągnięcia akceptowalnego/odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa) – bezpieczeństwo narodowe (państwa)⁴ warto postrzegać i również badać w ujęciu holistycznym, uwzględniającym wszystkie jego aspekty i czynniki. Odnoszące się między innymi do (1) środowiska - zagrożenia, wyzwania, szanse oraz inne zjawiska i procesy cywilizacyjne, czy pozacywilizacyjne (naturalne) kształtujące środowisko bezpieczeństwa oraz będące wynikiem, i zarazem konsekwencją działań podejmowanych przez różne podmioty; (2) charakteru i specyfiki podmiotu, którego bezpieczeństwo jest rozpatrywane; (3) struktur (systemów) tworzonych w celu zapewniania bezpieczeństwa, w tym reagowania na zaistniałe zagrożenia. Przy takim podejściu systemy tworzone i rozwijane na potrzeby zapewnienia bezpieczeństwa państwa, stanowiąc będą jedynie wycinek w badaniach nad bezpieczeństwem.

System kierowania obroną państwa jest częścią systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym, jednocześnie jest elementem składowym systemu obronnego państwa. Z kolei system kierowania bezpieczeństwem narodowym, jak i system obronny państwa uznawane są za części składowe (podsystemy) systemu bezpieczeństwa narodowego. W ujęciu ogólnym na *system kierowania obroną państwa*, który w istocie przeznaczony jest do kierowania reagowaniem państwa na zaistniałe zewnętrzne zagrożenia militarne, w tym na napaść na jego terytorium składają się elementy cywilne i wojskowe, posiadające kompetencje decyzyjne. Część cywilna to przede wszystkim naczelné organy władzy państwowej (głównie wykonawczej) i organy administracji

4 W niniejszym opracowaniu pojęcia *bezpieczeństwo narodowe*, *bezpieczeństwo państwa* (przy świadomości istniejących między nimi różnic znaczeniowych) stosowane są zamiennie.

publicznej. Część wojskowa to organy dowodzenia sił zbrojnych tworzące wojenny system dowodzenia sił zbrojnych. Tym samym wojenny system dowodzenia (dalej - WSyD) stanowi integralną część systemu kierowania obroną państwa.

Zadaniem systemu kierowania obroną jest zapewnienie kierowania elementami wykonawczymi systemu obronnego państwa, tj. podsystemem pozamilitarnym (administracja publiczna, przedsiębiorcy i inne podmioty cywilne wykonujące zadania obronne) oraz podsystemem militarnym (Siły Zbrojne RP) - w czasie pokoju, kryzysu (w sytuacji szczególnego zewnętrznego zagrożenia⁵) i w czasie wojny. W czasie pokoju zadaniem głównym systemu jest kierowanie szeroko rozumianymi przygotowaniem obronnymi państwa oraz współpraca z innymi elementami SBP.

Zauważmy, iż już wstępna analiza m.in. art. 146 ust. 4 pkt 11 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r.⁶ (ustrojodawca użył sformułowania *ogólne kierownictwo w dziedzinie obronności*) oraz art. 28 ust. 2 i art. 30 ust. 1⁷ ustawy z 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny (użyto odpowiednio zwrotów *kieruje obronnością kraju* oraz *kierowanie sprawami obronności*) prowadzić może do wniosku, iż termin *kierowanie obronnością* - odnosi się głównie do czasu pokoju, w szczególności do wszelkich działań realizowanych w ramach przygotowań obronnych państwa i obejmuje cały potencjał państwa, również elementy układu pozamilitarnego (np. administracja publiczna, przedsiębiorcy, organizacje pozarządowe). Podobnych określeń używano w nieobowiązującej już ustawie z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej⁸ (por. m.in. art. 20 ust. 1). Z drugiej strony w odniesieniu do sytuacji wystąpienia szczególnego zewnętrznego zagrożenia⁹ i czasu wojny, gdzie zadaniem systemu jest reagowanie na zaistniałe zagrożenia, prawodawca używa ter-

5 Nowelizacją z 2011 r. ustawy z 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym i kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej wprowadzono rozumienie (art. 2 ust. 1a) *zewnętrznego zagrożenia państwa* – jest to celowe działanie, godzące w niepodległość, niepodzielność terytorium, ważny interes gospodarczy RP lub zmierzające do uniemożliwienia albo poważnego zakłócenia normalnego funkcjonowania państwa, podejmowane przez zewnętrzne w stosunku do niej podmioty. Treść art. 2 ust. 1 ustawy wskazuje, iż *zewnętrzne zagrożenie* nie jest rozumiane wąsko, w odniesieniu tylko do zagrożeń militarnych. Wymienienie przez ustawodawcę w ramach *zewnętrznego zagrożenia państwa* działań o charakterze terrorystycznym lub działań w cyberprzestrzeni, świadczy że jest postrzegane szeroko, tj. może się przejawiać jako zagrożenie militarne i niemilitarne, klasyczne i asymetryczne.

6 Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483.

7 Art. 30 jest dokładnym powtórzeniem art. 20 ustawy z 1967 r. o *powszechnym obowiązku obrony RP*.

8 Dz. U. z 2015 r., poz. 483 1224, z późn. zm.

9 Należy zauważyć, iż Konstytucja RP z 1997 r. (art. 228) uzasadnia wprowadzenie stanu nadzwyczajnego od wystąpienia *szczególnych zagrożeń*, szczególnych co do skali i charakteru. Rodzaj i charakter zagrożenia ma wpływ na wprowadzenie odpowiedniego stanu nadzwyczajnego: tj. wyjątkowego, wojennego, czy klęski żywiołowej, jest jedną z przesłanek uzasadniających wprowadzenie stanu nadzwyczajnego.

minu *kierowanie obroną* (por. art. 24 ust. 1 pkt 8 ustawy z 2022 r. o obronie Ojczyzny¹⁰, art. 11 ust. 1 pkt 1 oraz pośrednio art. 13 ust. 1 ustawy o stanie wojennym¹¹). Należy przy tym zauważyć, iż w art. 228 Konstytucji RP z 1997 r. uzależnia się wprowadzenie stanu nadzwyczajnego od wystąpienia szczególnych zagrożeń. Szczególnych co do skali i charakteru. Rodzaj i charakter zagrożenia „decyduje” natomiast o tym, który ze stanów nadzwyczajnych zostanie wprowadzony (klęski żywiołowej, wyjątkowy, czy wojenny). Zaistnienie sytuacji szczególnych zagrożeń jest jednym z dwóch warunków, które łącznie muszą być spełnione, aby odpowiedni stan nadzwyczajny mógł zostać wprowadzony (drugim warunkiem jest niewystarczalność zwykłych środków konstytucyjnych).

W teorii nauk o bezpieczeństwie oraz w aktach prawnych i dokumentach rządowych dotyczących bezpieczeństwa w odniesieniu do sfery zewnętrznego bezpieczeństwa militarnego używane są dwa terminy dotyczące kierowania: *kierowanie obronnością* oraz *kierowanie obroną*. Jest to konsekwencją stosowania i rozumienia pojęć: *obronność* i *obrona*. Tym samym spotkamy się określeniami *system kierowania obronnością państwa* oraz *system kierowania obroną państwa*. W istocie system kierowania obronnością państwa oraz system kierowania obroną państwa to jako jeden i ten sam system, część składowa systemu bezpieczeństwa narodowego, która w czasie pokoju realizuje działania przygotowawczo-obronne i jest określana jako *system kierowania obronnością państwa*, a w sytuacji kryzysu i wojny reaguje na zaistniałe zagrożenia i jest określana jako *system kierowania obroną państwa*¹². Dążąc do ustanowienia uniwersalnego terminu, uwzględniającego wszystkie stany faktycznego funkcjonowania państwa można przyjąć, że kierowanie obroną państwa to działalność we wszystkich faktycznych stanach funkcjonowania państwa (czas pokoju, kryzysu i wojny) wykonywana przez organy i instytucje państwowe o kompetencjach decyzyjnych w stosunku do podmiotów podległych (podporządkowanych) w obszarze obrona narodowa¹³.

10 Art. 24 ust. 1 pkt 8 ustawy z 2022 r. o obronie Ojczyzny – Prezydent RP kieruje obroną państwa, we współdziałaniu z Radą Ministrów, z chwilą mianowania Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i przejęcia przez niego dowodzenia.

11 Art. 11 ust. 1 pkt 1 ustawy o stanie wojennym – RM w czasie stanu wojennego zarządza uruchomienie systemu kierowania obroną państwa.

12 Por. M. Wojciszko, *Kierowanie bezpieczeństwem narodowym*, Wyd. ASzWoj, Warszawa 2021, s. 21.

13 Por. M. Wojciszko, *Kierowanie obroną narodową, w tym przygotowaniem obronnymi państwa*, [w:] *Tworzenie zdolności obronnych na przykładzie wybranych obszarów pozamilitarnych przygotowań obronnych państwa. Uwarunkowania prawne. Rekomendacje dla systemu*, red. M. Wojciszko, C. Sochala, T. Masiowski, Wydawnictwo UWM w Olsztynie, Olsztyn 2022 r., s. 140.

1. TEORETYCZNO-PRAKTYCZNE UWARUNKOWANIA KIEROWANIA OBRONĄ PAŃSTWA

Zauważalne jest zamienne stosowanie, bądź nie dbanie o istniejące różnice między pojęciem *zarządzanie* i *kierowanie*. Tymczasem rozróżnienie i precyzyjne określenie ich znaczenia, zakresu, związku w teorii i praktyce, jest istotne dla tworzenia i działania systemu bezpieczeństwa narodowego i jego części składowych.

„Zarządzanie to (...) umiejętność globalnego spojrzenia na organizację. Wiąże się (...) z podejmowaniem decyzji o charakterze strategicznym, mających najważniejsze znaczenie dla organizacji i zatrudnionych w niej ludzi. Osobą zarządzającą jest menedżer lub dyrektor generalny przedsiębiorstwa (...), kierowanie (przyp. aut.) jest to przydzielanie zadań konkretnym ludziom, nadzorowanie i kontrola ich pracy”¹⁴.

L. Krzyżanowski twierdzi, że „pojęcie zarządzania powinno być odnoszone do tych rodzajów działalności, a więc, do tych organizacji, w których maszynowe nośniki działań (...) mają dominujące znaczenie dla urzeczywistniania określonej działalności”.

Według I. Majewskiej-Opielki „kierowanie oznacza przewodzenie ludziom. Jest to zespół zachowań i postaw powodujący, że obdarzeni różnorodnymi zdolnościami ludzie dobrowolnie angażują się w proces tworzenia i realizacji celów (...)”, według J. Zieleniewskiego „przez kierowanie w szerszym znaczeniu rozumiemy działanie zmierzające do spowodowania funkcjonowania innych rzeczy, zgodnie z celem *kierującego* (przyp. aut.), natomiast przez kierowanie w węższym znaczeniu, ściślej kierowanie ludźmi, rozumiemy działanie zmierzające do spowodowania działania innych ludzi lub zgodnego z celem tego, kto nimi kieruje”¹⁵.

Zgodnie z ustawą z 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym¹⁶ zarządzanie kryzysowe „to działalność organów administracji publicznej będąca elementem kierowania bezpieczeństwem narodowym, która polega na zapobieganiu sytuacjom kryzysowym, przygotowaniu do przejmowania nad nimi kontroli w drodze zaplanowanych działań, reagowaniu w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych, usuwaniu ich skutków oraz odtwarzaniu zasobów i infrastruktury krytycznej” (art. 2). Posiłkując się rozważaniami na gruncie nauk o organizacji i zarządzaniu, w sposób ogólny można stwierdzić, iż w *kierowaniu* mamy do czynienia tylko z czynnikiem ludzkim, tj. osoba sprawująca funkcję kierowania poprzez oddziaływanie na podwładnych za pomocą posiadanych kompetencji i uprawnień, powoduje ich określone zachowania (zaniecha-

14 J. K. Pęczak, *Zarządzanie a kierowanie* (<http://www.duszpasterstwotalent.pl/zarządzanie-a-kierowanie>) [dostęp: 1.02.2018].

15 Za: <http://www.eduteka.pl/doc/analiza-pojec-kierowanie-zarządzanie-kierownik-przywodca>

16 Dz. U. z 2017 r., poz. 209. O zarządzaniu kryzysowym jako specyficznym rodzaju kierowania bezpieczeństwem narodowym pisze W. Kitler.

nie, działanie) prowadzące do osiągnięcia zamierzonego celu, natomiast w przypadku *zarządzania* poza czynnikiem ludzkim, dochodzą zasoby materialne. Wskazuje to, iż pojęcie *zarządzania* jest szerszym od *kierowania* i bardziej ogólnym, można rzec wytyczającym (wskazującym) główne kierunki działania. Z drugiej strony, przywołane ustawowe rozumienie *zarządzania*, a w szczególności usytuowanie go przez ustawodawcę jako elementu kierowania bezpieczeństwem narodowym wskazywać może, iż *kierowanie* jest znaczeniowo szersze i to w nim zawiera się *zarządzanie*. Wskazywać to może na fakt, iż ustawodawca przy konstruowaniu przedmiotowego zapisu, w większym stopniu kierował się przyjętą koncepcją bezpieczeństwa państwa, w tym kierowania bezpieczeństwem narodowym, a nie słownikowym znaczeniem pojęć.

Analiza aktów prawnych prowadzi do wniosku, że na gruncie prawnym kierowanie obroną państwa, jaki i zarządzanie kryzysowe są częścią kierowania bezpieczeństwem narodowym. Ponadto, analiza porównawcza pojęć zarządzanie i kierowanie (stosowanych w dziedzinie *bezpieczeństwo narodowe*) wskazuje, iż w teorii i praktyce pojęcia te nie są jednakowoż rozumiane i stosowane. W teorii, bazując na literaturze przedmiotu, dochodzimy do stwierdzenia, iż zarządzanie jest pojęciem szerszym od kierowania, natomiast w praktyce, opierając się na obowiązujących aktach prawnych i dokumentach rządowych, uzasadnionym jest stwierdzenie, iż to kierowanie jest pojęciem szerszym od zarządzania. Poza dylematami pojęciowymi, w systemie prawnym nie ma całościowej regulacji struktury i organizacji systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym.

2. PRAWNO-USTROJOWE PODSTAWY KIEROWANIA

Struktura i organizacja kierowania w sytuacji zewnętrznego zagrożenia i w czasie wojny opiera się na konstytucyjnych organach państwa, po dokonaniu ewentualnych zmian w zakresie organizacji, kompetencji i zadań, mających na celu usprawnienie działania w warunkach szczególnych zagrożeń. Podstawą dla systemu kierowania obroną (również kierowania bezpieczeństwem narodowym) są konstytucyjne zasady prawno-ustrojowe (suwerenności narodu, demokratycznego państwa prawnego, republikańskiej formy rządu, podziału i równowagi władz, zasada parlamentarnego systemu rządów, wolności praw człowieka i obywatela) oraz konstytucyjne i ustawowe rozwiązania konstytuujące organy i instytucje państwowe.

Postanowienia Konstytucji RP z 1997 r. w zakresie bezpieczeństwa i obronności są pochodną zasad ustrojowych. Niemniej, poza konstytucyjnymi zasadami za ważne, w kontekście tworzenia i funkcjonowania systemu kierowania obroną państwa, należy uznać następujące zapisy Konstytucji RP z 1997 r.:

- „Rzeczpospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium...” (art. 5) – cytowany fragment artykułu określa wartości podlegające ochronie i wskazuje jednocześnie na podstawowe funkcje państwa. W ramach

tych funkcji ustalane są właściwości i kompetencje instytucji państwowych w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego (państwa).

- „Siły Zbrojne RP służą ochronie niepodległości państwa i niepodzielności jego terytorium oraz zapewnieniu bezpieczeństwa i nienaruszalności jego granic.” (art. 26 ust. 1) – ustęp pierwszy wskazuje na przeznaczenie Sił Zbrojnych RP, a ust. 2 określa ich pozycję ustrojową¹⁷. Następnie analiza łączna z art. 5 wskazuje, że głównym zadaniem SZ jest ochrona wartości określonych w art. 5 Konstytucji RP.
- „Prezydent RP jest (...) gwarantem ciągłości władzy państwowej, (...) stoi na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium, (...) wykonuje (...) zadania w zakresie i na zasadach określonych w Konstytucji i ustawach.” (art. 126 ust 1-3) – artykuł określa charakter urzędu (ust. 1), funkcje Prezydenta (ust. 2) oraz wprowadza do kompetencji i zadań określonych w innych częściach Konstytucji i w ustawach (ust. 3). Treść omawianego artykułu oraz art. 5 i 26 wskazuje na ich bezpośredni związek oraz potrzebę łącznego uwzględniania przy analizie zagadnień niepodległości i nienaruszalności terytorium RP. Ta podstawowa funkcja państwa, jest główną ideą skupiającą i kształtującą relacje najważniejszych instytucji/organów państwa uczestniczących w jej realizacji, w tym: Prezydenta RP i Sił Zbrojnych RP.
- „Prezydent jest najwyższym zwierzchnikiem Sił Zbrojnych RP” (art. 134 ust. 1), „W czasie pokoju (...) sprawuje zwierzchnictwo nad Siłami Zbrojnymi za pośrednictwem Ministra Obrony Narodowej.” (art. 134 ust. 2), „(...) mianuje Szefa Sztabu Generalnego i dowódców rodzajów Sił Zbrojnych na czas określony.” (art. 134 ust. 3), „Na czas wojny (...), na wniosek Prezesa Rady Ministrów, mianuje Naczelnego Dowódcę Sił Zbrojnych.” (art. 134 ust. 4), Kompetencje Prezydenta Rzeczypospolitej, związane ze zwierzchnictwem nad Siłami Zbrojnymi, szczegółowo określa ustawa.” (art. 134 ust. 6).” – artykuł oddaje SZ zwierzchnictwu prezydenta RP, określając jednocześnie jego pozycję i podstawowe kompetencje w tym zakresie. Treść omawianych art. 5, 26 i 126 pozostaje w ścisłym związku oraz ma bezpośredni wpływ na powierzenie Prezydentowi: zwierzchnictwa na SZ, kierowania obroną narodową w czasie wojny oraz mianowania na ten czas, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych (dalej – NDSZ).
- „Organem doradczym Prezydenta Rzeczypospolitej w zakresie wewnętrznego i zewnętrznego bezpieczeństwa państwa jest Rada Bezpieczeństwa Narodowego” (art. 135).
- „W razie bezpośredniego, zewnętrznego zagrożenia państwa Prezydent Rzeczypospolitej, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, zarządza powszechną lub częściową mobilizację i użycie Sił Zbrojnych do obrony Rzeczypospolitej Pol-

17 Art. 26 ust. 2 „Siły Zbrojne zachowują neutralność w sprawach politycznych oraz podlegają cywilnej i demokratycznej kontroli.”

skiej” (art. 136) – kolejny zapis konstytucyjny kształtujący pozycję i kompetencje ustrojowe Prezydenta w obszarze bezpieczeństwa państwa, należy do artykułów będących konsekwencją przyznania Prezydentowi m.in. zwierzchnictwa nad SZ.

- „Rada Ministrów prowadzi politykę wewnętrzną i zagraniczną Rzeczypospolitej Polskiej.” (art. 146 ust. 1), „Do Rady Ministrów należą sprawy polityki państwa nie zastrzeżone dla innych organów państwowych i samorządu terytorialnego.” (art. 146 ust. 2), „Rada Ministrów kieruje administracją rządową.” (art. 146 ust. 3), „W zakresie i na zasadach określonych w Konstytucji i ustawach Rada Ministrów w szczególności: (...) zapewnia bezpieczeństwo wewnętrzne państwa oraz porządek publiczny, zapewnia bezpieczeństwo zewnętrzne państwa, (...) sprawuje ogólne kierownictwo w dziedzinie obronności kraju (...)” (art. 146 ust. 4) – z pośród dwóch organów władzy wykonawczej, to Radzie Ministrów przekazano właściwość do rządzenia krajem. Tym samym ustanowione w art. 146 kompetencje rządu w zakresie bezpieczeństwa i obronności wskazują, iż do tego organu należy wypełnianie funkcji państwa określonej w art. 5 Konstytucji.

3. SYSTEM I PROCES ZAPEWNIENIA BEZPIECZEŃSTWA

Bezpieczeństwo państwa w ujęciu procesowym, to następujące po sobie działania elementów systemu bezpieczeństwa narodowego (państwa) ukierunkowane na zapewnienie wyższego (akceptowanego) poziomu (stanu) bezpieczeństwa państwa¹⁸. Warto przy tym zauważyć, że wyrażenia w art. 146 Konstytucji RP określające kompetencje RM („zapewnia bezpieczeństwo wewnętrzne, zapewnia bezpieczeństwo zewnętrzne”) również mają wydźwięk aktywny, tj. wskazują na działanie, realizowanie działań (procesów) w dziedzinie bezpieczeństwa państwa. W tym kontekście system bezpieczeństwa narodowego postrzegany jest jako odpowiednio zorganizowany zespół sił i środków, który przez zaplanowane i zorganizowane działania dąży do zapewnienia akceptowalnego poziomu/stanu bezpieczeństwa państwa. Powyższe podejście jako zaplanowany i zorganizowany proces, czy „świadomy akt kształtowania pożądanych stanów, według określonych zasad i kryteriów sterowania”¹⁹ ma także zastosowanie do poszczególnych części systemu bezpieczeństwa narodowego. Rada Ministrów z racji pozycji ustrojowej i przypisanych kompetencji, jest organem odpowiedzialnym za ten proces, w jej dyspozycji i organów jej podległych są również niezbędne na ten cel narzędzia i środki.

18 *Stan bezpieczeństwa* rozumiany nie jako subiektywny stan świadomości braku zagrożeń, poczucia pewności, czy spokoju, a jako mierzalny w danym czasie stan bezpieczeństwa państwa, jego poziom, czy wymiar będący efektem działań organów państwa.

19 Por. K. Ficoń, *Bezpieczeństwo jako systemowa kategoria ontologiczna*, „Kwartalnik Bellona” Nr 1/2013, s. 11.

Proces osiągania (kształtowania) pożądanych stanów bezpieczeństwa winien:

- postępować zgodnie z celami bezpieczeństwa państwa (określonymi na podstawie podstawowych wartości podlegających ochronie przez państwo, zdefiniowanych interesów bezpieczeństwa państwa), zaplanowanymi działaniami i zadaniami, których realizacja ma zapewnić osiągnięcie celów,
- być poprzedzony identyfikacją środowiska bezpieczeństwa państwa (wewnętrznego i zewnętrznego), z uwzględnieniem rzeczywistych i potencjalnych zagrożeń, szans, wyzwań dla bezpieczeństwa²⁰,
- mieć zabezpieczony, możliwy do wykorzystania potencjał państwa.

W rzeczywistości procesy kształtujące stan bezpieczeństwa państwa realizowane są w mało skoordynowany i uporządkowany sposób. Za przykład w zakresie zarządzania kryzysowego²¹, a ostatnio również w odniesieniu do działań antyterrorystycznych²² przyjęto sposób postępowania oparty na czterech fazach (etapach): zapobiegania, przygotowania, reagowania, odbudowy. Natomiast w sektorze obrony narodowej nie zarysowano w żadnym akcie prawnym czterofazowości działań, w sposób umożliwiający całościowe podejście do systemu bezpieczeństwa narodowego, uwzględniający wszystkie etapy funkcjonowania w poszczególnych podsystemach (częściach).

Stosując kryterium charakteru wykonywanych zadań, elementy systemu kierowania obroną państwa dzielimy na: decyzyjne, sztabowe, opiniodawczo-doradcze. Na powyższy, uniwersalny model systemu kierowania wskazano w Białej Księdze Bezpieczeństwa Narodowego²³. Elementy decyzyjne (zarówno w części wojskowej i cywilnej SKOP) to organy posiadające uprawnienia i kompetencje do podejmowania wiążących decyzji, na poszczególnych poziomach sprawują kierownictwo poprzez wydawanie zgodnie z posiadanymi właściwościami decyzji, zarządzeń, poleceń uruchamiających wykonywanie zadań. W Siłach Zbrojnych elementami decyzyjnymi są organy dowodzenia (dowódcy, szefowie) funkcjonujące na poziomie strategicznym, operacyjnym i taktycznym. Elementami decyzyjnymi w układzie pozamilitarnym są organy władzy państwowej (np. minister kierujący działem administracji rządowej – sprawy wewnętrzne) oraz organy administracji publicznej (np. Komendant Główny Policji, wojewoda, starosta). Elementy sztabowe to urzędy zapewniające funkcjonowanie i wykonywanie zadań przez organ (w administracji publicznej są to m.in.: mi-

20 Bezpieczeństwo, stan i proces jego zapewnienia oraz badania nad nim jako zjawiskiem społecznym są nierozdzielnie związane z zagrożeniami (zjawiskami cywilizacyjnymi i naturalnymi, mogącymi wystąpić w bliższej lub dalszej przyszłości). Związek bezpieczeństwa z zagrożeniami oraz cecha zagrożeń jako zjawisk potencjalnie możliwych do wystąpienia w bliższej lub dalszej przyszłości powoduje, iż proces zapewnienia bezpieczeństwa nakierowany powinien być, nie tyle na obecne, co na przyszłe potrzeby, pożądane stany oraz uwzględniać powinien zmiany w środowisku bezpieczeństwa państwa.

21 Ustawa z 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. 2018 ., poz. 1401 t.j.).

22 Ustawa z 10 czerwca 2016 r. o działaniach antyterrorystycznych (Dz. U. 2018 ., poz. 452 t.j.).

23 Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego, BBN, Warszawa 2013 r., s. 195.

nisterstwa, urzędy wojewódzkie, urzędy marszałkowskie, urzędy gminne; w Siłach Zbrojnych: dowództwa, szefostwa). Do nich należy m.in. wypracowanie projektów decyzji/rozkazu organu kierowania/dowodzenia, wprowadzanie w życie decyzji oraz wykonywanie zadań w zakresie koordynacji i nadzoru wykonywania postanowień decyzji/rozkazów. Ponadto, w procesie kierowania występują podmioty, realizujące zadania o charakterze wspierającym, opiniodawczo-doradczym, są to m.in. rady, zespoły, komisje itp. Powyższe wskazuje na kolejną cechę charakterystyczną systemu kierowania, iż jest on przygotowywany i funkcjonuje na wszystkich poziomach administracyjnych państwa (centralnym, regionalnym, lokalnym).

Uprawnioną jest teza, iż w przypadku elementów decyzyjnych szczególnie ważnym i zarazem wrażliwym jest precyzyjnie określony zakres kompetencji, natomiast w odniesieniu do elementów dowódczo-sztabowych - ustanowienie wzajemnych relacji, procedur postępowania, przepływu informacji, w tym przekazywania decyzji, zadań, meldunków, analiz, sprawozdań itp. Informacja docierać powinna do wszystkich niezbędnych komórek i jednostek organizacyjnych. Wymienione elementy na poszczególnych poziomach organizacyjnych, z prawnie przydzielonymi kompetencjami oraz ustanowionymi relacjami kierują obroną narodową.

Tym samym:

Kierowanie obroną państwa (jako proces²⁴) - to podejmowanie decyzji, stawianie zadań, zapewnianie warunków do wykonywania zadań, sprawowanie nadzoru w stosunku do podmiotów realizujących zadania oraz korzystanie z innych uprawnień na podstawie przysługujących kompetencji w ramach przygotowań obronnych państwa oraz w sytuacji wystąpienia zagrożeń polityczno-militarnych i w czasie wojny. Jednocześnie *kierowanie* to systematyczny, uporządkowany sposób postępowania, podczas którego elementy kierowania (zgodnie z rolą i zadaniami w ramach systemu kierowania) realizują wzajemnie powiązane działania prowadzące do osiągnięcia założonych celów²⁵.

System kierowania obroną państwa (część systemu obronnego państwa i jednocześnie systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym) – to rzeczywista struktura z wyodrębnionymi elementami państwa o ustanowionych prawnie kompetencjach i wzajemnych relacjach (powiązaniach), której funkcją jest kierowanie obroną państwa w czasie pokoju, zagrożeń polityczno-militarnych i w czasie wojny.

W czasie pokoju głównym celem systemu kierowania jest przygotowanie państwa do sprawnego funkcjonowania na wypadek wystąpienia szczególnych zagrożeń i na czas wojny, a w sytuacji ich wystąpienia obrona podstawowych wartości o znaczeniu eg-

24 Proces rozumiany tu jako systematyczny, rozłożony w czasie, sposób postępowania wielu osób/institucji.

25 Patrz: M. Wojciszko, *Dilemmas of managing state Demence...*, op. cit., p. 55.

zystencjonalnym, mających charakter bezwzględno imperatywu tj. niepodległości, integralności terytorialnej, ochrony granic. Zauważmy, iż tego typu wartości określone są w konstytucji, tj. akcie prawnym najwyższej rangi. W Konstytucji RP z 1997 r. jako podstawowe wartości wymienia się niepodległość, nienaruszalność terytorium, nienaruszalność granic, niepodzielność terytorium. Podstawowe i zarazem najważniejsze, chronione przez państwo wartości, stanowią jednocześnie podstawę do formułowania interesów i wskazywaniu celów w dziedzinie bezpieczeństwa państwa, następnie wyznaczania działań i zadań. Dekompozycja ww. wartości na interesy, cele i zasadnicze zadania następuje w politykach i strategiach bezpieczeństwa państwa²⁶. Stanowi to swoiste wyznaczenie kierunków działania dla systemu bezpieczeństwa narodowego (państwa) i jego składowych.

W czasie pokoju system kierowania obroną państwa jest doskonalony i przygotowywany do funkcjonowania w sytuacji zewnętrznego zagrożenia i w czasie wojny. W czasie pokoju, kierowanie wykonywaniem zadań ukierunkowanych na przygotowanie systemu kierowania i systemów wykonawczych systemu obronnego państwa należy do elementów systemu kierowania. Z uwagi na fakt, iż system kierowania obroną państwa jest strukturą działającą w sposób ciągły, we wszystkich stanach funkcjonowania państwa w czasie pokoju, kryzysu i wojny, to kierowanie w czasie pokoju (wiążące się głównie z zapewnieniem realizacji zadań obronnych o charakterze przygotowawczym) należy również do elementów systemu kierowania obroną państwa. Z zaznaczeniem, że decydująca rola w tym czasie, w zakresie działania systemu kierowania obroną państwa, należy do Rady Ministrów. Wynika to z konstytucyjnego domniemania wykonywania władzy wykonawczej przez Radę Ministrów (por. m.in. art. 146 ust. 1-3 Konstytucji RP z 1997 r.) oraz z powierzenia Radzie Ministrów zapewnienia wewnętrznego i zewnętrznego bezpieczeństwa państwa oraz sprawowania ogólne kierownictwo w dziedzinie obronności kraju (art. 146 ust. 4 Konstytucji RP z 1997 r.).

W okresie normalnego funkcjonowania państwa (czas pokoju) w ramach przygotowań obronnych do działań mających na celu przygotowanie systemu kierowania należy: przygotowanie podstaw prawnych regulujących funkcjonowanie elementów systemu kierowania w sytuacji zewnętrznego zagrożenia państwa; określenie zakresu działania i zadań w ramach systemu (od kompetencji i zadań do stałych procedur postępowania); przygotowanie infrastruktury kierowania (będącej częścią infrastruktury obronnej państwa) od wytypowania i przygotowania obiektów na miejsca pracy/stanowiska kierowania, poprzez przygotowanie systemów (informacyjnych, komputerowych, dostarczających energię itp.) obiektów i usług niezbędnych do za-

26 Odniesieniem, ale również kompromisem treści dokumentów narodowych są koncepcje sojusznicze. Na temat strategii NATO patrz m.in. R. Kupiecki, *Siła i solidarność. Strategia NATO 1949-1989*, Warszawa 2012 r.

bezpieczenia procesu kierowania; objęcie ww. infrastruktury szczególną ochroną; wskazanie, przygotowanie i objęcie procesem szkolenia osób wchodzących w skład systemu kierowania.

System bezpieczeństwa narodowego opiera się na konstytucyjnych organach i instytucjach państwa, pełniących w okresie normalnego funkcjonowania państwa, istotną rolę w sferze kierowania państwem, są to organy władzy i administracji publicznej posiadające kompetencje władcze. Do nich należy kierowanie przygotowaniem obronnymi w czasie pokoju i kierowanie obroną w sytuacji zewnętrznego zagrożenia i w czasie wojny. Analiza obowiązujących dokumentów koncepcyjnych i aktów prawnych w obszarze bezpieczeństwa wykazuje na tożsamość instytucji państwowych wchodzących w skład *systemu obronnego państwa* oraz *systemu zarządzania kryzysowego*, z różnicami w sposobie akcentowania ról oraz zakresu zaangażowania. Część cywilna jest reprezentowana przez te same organy władzy i administracji publicznej (elementy decyzyjne).

Powyższe uzasadnia stwierdzenie, że zarówno *system kierowania obroną państwa* jak i *system zarządzania kryzysowego* należą do tego samego nadrzędnego *systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym*. Wskazuje na to m.in. art. 27 ust. 1 pkt 3 ustawy z 2022 r. o obronie Ojczyzny („system kierowania bezpieczeństwem narodowym, w tym obroną państwa...”) oraz art. 2 ustawy z 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym („zarządzanie kryzysowe to działalność organów administracji publicznej będąca elementem kierowania bezpieczeństwem narodowym...”). Takie zapisy zawierały również nieobowiązujące już: Strategia bezpieczeństwa narodowego RP z 2014 r.²⁷ (patrz pkt 16 s. 13) oraz ustawa z 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony RP (por. art. 6 ust. 1 pkt 3).

W obecnej Strategii bezpieczeństwa narodowego RP z 2020 r. zaprezentowano nieco inne podejście w tym zakresie. Zwrot *kierowanie bezpieczeństwem narodowym* zastąpiono określeniem *zarządzanie bezpieczeństwem narodowym*. Jednak nie uzasadniono i nie wyjaśniono idei tej „zamiany” oraz, co najważniejsze, nie określono głównych funkcji zarządzania bezpieczeństwem narodowym i roli w nim organów władzy i administracji publicznej. W strategii z 2020 r. zakłada się zintegrowanie zarządzania bezpieczeństwem narodowym, w tym kierowania obroną państwa. Przy czym nie zrozumiałym jest następujący zapis „zintegrować system zarządzania bezpieczeństwem narodowym, w tym kierowania obroną państwa, umożliwiając połączenie procesów, procedur i praktyk działania, poprzez scalenie dotychczas funkcjonujących systemów, w szczególności kierowania bezpieczeństwem narodowym, zarządzania kryzysowego oraz cyberbezpieczeństwa”²⁸. Wątpliwości budzą dwie kwestie. Pierwsza to, że zakłada się scalenie zarządzania kryzysowego z kierowaniem

27 Strategia bezpieczeństwa narodowego z 2014 r., Wyd. BBN, Warszawa 2014.

28 Strategia bezpieczeństwa narodowego z 2020 r., Wyd. BBN, Warszawa 2020, s. 13.

bezpieczeństwem narodowym w sytuacji, kiedy według ciągle obowiązującej ustawy z 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, zarządzanie kryzysowe to działalność (...) będąca elementem kierowania bezpieczeństwem narodowym. Założono scalanie systemu B z systemem A, w sytuacji kiedy system B od wielu lat jest już elementem (podsystemem) systemu A²⁹.

Innymi słowy, w strategii z 2020 r. założono scalenie dotychczas funkcjonujących systemów, które zgodnie z ustawą z 2007 r. od dawna scalonymi, zintegrowanymi winny być. Dowodzić to może o braku wdrażania deklarowanych oficjalnych koncepcji działania oraz zapisów ustawowych, albo nieprzywiązywaniu większej wagi do zamieszczanych w strategiach bezpieczeństwa narodowego koncepcjach działania.

Drugą kwestią budzącą wątpliwości, co do istnienia przemyślanej koncepcji zapewnienia bezpieczeństwa narodowego jest fakt, że w strategii z 2020 r. zakłada się zintegrowanie systemu zarządzania bezpieczeństwem narodowym, w tym kierowania obroną państwa oraz opracowanie w tym celu ustawy o zarządzaniu bezpieczeństwem narodowym, a w rzeczywistości realizuje się działania nie prowadzące do urzeczywistnienia tych deklaracji. W uchwalonej ustawie z 2022 r. o obronie Ojczyzny (nad projektem tej ustawy w zasadzie zaczęto pracować zaraz po przyjęciu strategii z 2020 r.) nadal mówi się o przygotowywaniu systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym, w tym obroną państwa³⁰.

Do systemu kierowania obroną państwa w strategii z 2020 r. odniesiono się w sposób ogólnikowy. Podobnie w ustawie z 2022 r. o obronie Ojczyzny, ustawodawca w wąskim zakresie reguluje kierowanie obroną państwa, a w ujęciu systemowym w ogóle. W zasadzie jest to taki sam zakres regulacji jak za ustawy z 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony RP. Powyższe prowadzi do wniosku, że problematyka kierowania obroną państwa nie jest regulowana całościowo w jednym miejscu. Pojedyncze zapisy w zakresie kierowania obroną znajdują się w różnych aktach prawnych. Pomimo, że potrzeba przyjęcia takiej regulacji podnoszona jest od kilkunastu lat³¹. Próby kończyły się zmianami (ustawy o powszechnym obowiązku obrony, o urzędzie MON,

29 System A – system kierowania bezpieczeństwem narodowym; system B – system zarządzania kryzysowego.

30 Warto przy tym nadmienić, iż w koncepcji zapewnienia bezpieczeństwa ujętej w strategii bezpieczeństwa narodowego z 2020 r. nie podawano potrzeby uchwalenia ustawy o obronie Ojczyzny, czy aktu prawnego o innym tytule, ale regulującego obszar obrony narodowej.

31 Próby opracowania ustawy o kierowaniu bezpieczeństwem narodowym kończyły się na etapie projektów. W 2018 r. prowadzono kolejne prace nad zmianami w systemie kierowania i dowodzenia, których w sposób ogólny celem było zniesienie zasadniczych rozwiązań poprzedniej reformy z 2011 r. Por.: M. Wojciszko, *Teoretyczno-praktyczne dylematy wokół istoty i zakresu zmian ustaw o stanach nadzwyczajnych*, [w:] *Bezpieczeństwo i kultura bezpieczeństwa w teorii, w badaniach naukowych i praktyce. Tom II*, red. A. Filipek, wyd. UPH w Siedlcach, Siedlce 2014 oraz M. Wojciszko, *Współpraca cywilno-wojskowa w sytuacjach szczególnego zagrożenia państwa*, ZN WSOWL Nr 1/2014 r.

o stanie wojennym) wprowadzającymi częściowe i kontrowersyjne rozwiązania, np. w ramach tzw. reformy systemu kierowania i dowodzenia z 2011 r.

Analiza prawnoporównawcza obowiązujących zapisów w zakresie kierowania obroną/obronnością:

ustawa zasadnicza:

- sprawowanie ogólnego kierownictwa w dziedzinie obronności przez Radę Ministrów³² (por. art. 146 ust. 4 pkt 11 Konstytucji RP).

Przepis ustanawia ogólną kompetencję Rady Ministrów w zakresie kierowania obronnością i odnosi się głównie do czasu pokoju i realizowanych w tym okresie przygotowań obronnych. Podkreśliśmy jednocześnie, iż w Konstytucji RP poza wyrazem „obronność” używany jest wyraz „obrona” (patrz art. 85, 116, 136, 229). Analiza łączna wymienionych artykułów wskazuje, iż wyraz obrona odnosi się do potencjalnej lub zaistniałej konieczności reagowania na agresję własnego kraju lub państwa sojuszniczego. Zwroty konstytucyjne *obrona Ojczyzny, wspólna obrona przeciwko agresji, użycie Sił Zbrojnych do obrony RP*, jak również kontekst ich użycia wskazują, na działania bezpośrednio reagujące na agresję, będące odpowiedzią zbrojną (siłową) na napaść. Natomiast zapis art. 146, w którym występuje wyraz *obronności*, wskazuje na wszelakie działania, podejmowane i realizowane przez struktury wojskowe i cywilne, mające na celu przygotowanie państwa do obrony oraz realizowanie zadań/zobowiązań wynikających z członkostwa państwa w sojuszach obronnych.

ustawy zwykłe:

- kieruje obronnością kraju.

Minister obrony narodowej, realizując politykę Rady Ministrów w zakresie ogólnego kierownictwa w dziedzinie obronności kraju i zapewnienia bezpieczeństwa zewnętrznego państwa, kieruje obronnością kraju (art. 28 ust. 2 ustawy z 2022 r. o obronie Ojczyzny. Minister obrony narodowej jako minister kierujący działem administracji rządowej „obrona narodowa” jest organem wyspecjalizowanym w sprawach objętych tym działem, to jest w sprawach które konstytucyjnie przypisane zostały jako właściwość Rady Ministrów. Powtórzmy – kierowanie obronnością kraju odnosi się głównie do czasu pokoju, w szczególności do wszelkich działań realizowanych w ramach przygotowań obronnych państwa i obejmuje cały potencjał państwa, również elementy układu pozamilitarnego.

- kierowanie obroną państwa w czasie stanu wojennego (lub w czasie wojny) przez Prezydenta RP, we współdziałaniu z Radą Ministrów.

32 Konstytucja RP z 1997 r. art. 146 ust. 4 pkt 11 w zakresie i na zasadach określonych w Konstytucji i ustawach Rada Ministrów sprawuje ogólne kierownictwo w dziedzinie obronności kraju (...).

Powyższe wynika z analizy łącznej art. 24 ust. 1 pkt 8 ustawy z 2022 r. o obronie Ojczyzny³³ z art. 10 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej³⁴ - w odniesieniu do kierowania w czasie stanu wojennego oraz z art. 134 ust. 4 Konstytucji RP z 1997 r. - w odniesieniu do kierowania w czasie wojny. Kierowanie obroną państwa przez Prezydenta RP (reagowanie na zaistniałe zagrożenie, np. agresję zbrojną) wynika z przypisanej mu przez ustrojodawcę kompetencji stania na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa, nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium (...) i jest połączone z uprawnieniem mianowania NDSZ i przejęcia przez niego dowodzenia (patrz art. 24 ust. 1 pkt 8 ustawy z 2022 r. o obronie Ojczyzny³⁵). Niemniej jednak intencja ustawodawcy zawarta w art. 24 ust. 1 pkt 8 ustawy z 2022 r. o obronie Ojczyzny nie jest całkowicie zrozumiała. W artykule ustawodawca uzależnił rozpoczęcie kierowania obroną państwa przez Prezydenta od chwili mianowania NDSZ i przejęcia przez niego dowodzenia. Poprzednie rozwiązanie oparte na art. 134 ust. 4 Konstytucji RP z 1997 r. i uchylonym ust. 1 art. 10 ustawy o stanie wojennym³⁶ wydawało się bardziej zrozumiałe i co najważniejsze skuteczniejsze w sytuacji uzasadniającej jego zastosowanie.

- przygotowanie systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym, w tym obroną narodową, i organów władzy publicznej do funkcjonowania na stanowiskach kierowania (art. 27 ust. 1 pkt 3 ustawy z 2022 r. o obronie Ojczyzny).

Zadanie to należy do Rady Ministrów i wykonywane jest w ramach zapewnienia zewnętrznego bezpieczeństwa państwa i prawowania ogólnego kierownictwa w dziedzinie obronności kraju. Przygotowanie systemu kierowania, jest częścią przygotowań obronnych państwa realizowanych w czasie pokoju, mających na celu osiągnięcie i utrzymanie optymalnych zdolności do działania systemu w czasie wojny. Porównując art. 27 ust. 1 pkt 3 ustawy z 2022 r. o obronie Ojczyzny z art. 11 ust. 1 pkt 1 ustawy z 2002 r. o stanie wojennym, należy przyjąć, iż ustawodawca używając określeń *system kierowania... obroną narodową i systemu kierowania obroną państwa* opisuje ten sam system. Przygotowanie systemu kierowania obroną państwa realizowane jest w czasie pokoju w ramach przygotowań obronnych państwa.

33 Wcześniej był to art. 4a ust 1 pkt 4b ustawy z 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony RP. Podkreślić należy, że postanowienia ustawy z 2022 r. o obronie Ojczyzny w zakresie tu omawianym w zasadzie w całości powielają odpowiednie zapisy uchylonej ustawy z 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony RP.

34 Dz. U. z 2017 r., poz. 1932 t.j.

35 Wcześniej art. 4a. ust 1 pkt 4b ustawy z 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony RP.

36 Ustawa z dnia 5 marca 2015 r. o zmianie ustawy z 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony RP oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. 2015 r., poz. 529) uchylała ust. 1 w art. 10 ustawy o stanie wojennym (według uchylonego art. 10 ust. 1 jeżeli w czasie stanu wojennego wystąpiła konieczność obrony państwa, obroną tą miał kierować Prezydent RP we współdziałaniu z Radą Ministrów).

- uruchomienie systemu kierowania obroną państwa.

Rada Ministrów zarządza uruchomienie tego systemu zgodnie z art. 11 ust. 1 pkt 1 ustawy o stanie wojennym. Powyższy zapis wskazuje na istniejący, zawniczą przygotowany system kierowania obroną państwa. W czasie stanu wojennego Rada Ministrów uruchamia, przygotowany przez siebie w czasie pokoju, system kierowania.

- przejście organów władzy publicznej na określone stanowiska kierowania.

Decyzja w tym zakresie należy do Prezydenta RP, który podejmuje ją w drodze postanawiania na podstawie art. 10 ust. 2 pkt 1 ustawy o stanie wojennym. Obok powyższego, w świetle art. 10 ustawy Prezydent RP również w czasie stanu wojennego, na wniosek Rady Ministrów postanawia o stanach gotowości bojowej Sił Zbrojnych RP (pkt 2), a na wniosek Prezesa Rady Ministrów, może mianować NDSZ (pkt 4). Wynika z tego iż, Rada Ministrów przygotowuje w czasie pokoju system kierowania obroną i uruchamia go w czasie stanu wojennego, a Prezydent jako kierujący obroną państwa decyduje o przejściu na stanowiska kierowania organów kierowania (organów władzy publicznej). Należy założyć, iż w czasie stanu wojennego, w pierwszej kolejności nastąpi zarządzenie Rady Ministrów o uruchomieniu systemu kierowania obroną państwa, a następnie postanowienie Prezydenta RP (na wniosek Rady Ministrów) o przejściu organów władzy publicznej na określone stanowiska kierowania.

- kierowanie sprawami obronności w województwie.

Należy do wojewody (art. 30 ust. 1 ustawy z 2022 r. o obronie Ojczyzny) i ma bezpośredni związek z przypisaniem temu organowi w art. 3 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie roli przedstawiciela Rady Ministrów w województwie³⁷. Przekazanie wojewodzie kierowania sprawami obronności w województwie jest uzasadnione tym, że na tym obszarze jest on przedstawicielem Rady Ministrów, t.j. organu któremu powierzono sprawowanie ogólnego kierownictwa w dziedzinie obronności kraju (art. 146 ustawy zasadniczej). Wojewoda nie tylko ze względu na powyższe, ale także z uwagi na całość uwarunkowań prawno-organizacyjnych, w tym przypisane mu kompetencje i zadania jest organem odpowiednim do sprawowania tej funkcji.

- kierowanie w czasie stanu wojennego realizacją zadań obronnych na terenie województwa powierzono wojewodzie (art. 13 ustawy z 2002 r. o stanie wojennym).

Poddane analizie postanowienia Konstytucji i wybranych ustaw wskazują, że w kierowaniu obroną państwa główną rolę pełni: Prezydent, Rada Ministrów, Prezes Rady Ministrów, wojewoda. Jednocześnie akty prawne, nie będące przedmiotem analizy w niniejszym opracowaniu, uzasadniają stwierdzenie o istotnej pozycji w systemie kierowania obroną państwa również: ministra kierującego działem administracji rzą-

37 Dz. U. z 2017 r., poz. 2234.

dowej oraz organów wykonawczych samorządu terytorialnego. Zestawienie art. 146 Konstytucji RP z 1997 r. oraz art. 27, 30 ustawy z 2022 r. o obronie Ojczyzny i art. 13 ustawy z 2002 r. o stanie wojennym prowadzi do następujących spostrzeżeń:

- w czasie pokoju

RM sprawuje ogólne kierownictwo w dziedzinie obronności kraju.

Wojewodowie kierują sprawami obronności w województwie; organizują wykonywanie zadań w ramach powszechnego obowiązku obrony.

- w czasie stanu wojennego (wojny)

Prezydent RP kieruje obroną państwa we współdziałaniu z Radą Ministrów, z chwilą mianowania NDSZ i przejęcia przez niego dowodzenia.

Wojewodowie kierują realizacją zadań obronnych na terenie województwa.

Podsumowując, uprawnienia w zakresie kierowania sprawami obronności w czasie pokoju posiada Rada Ministrów (w państwie) i wojewoda (w województwie). Ustawa z 2022 r. o obronie Ojczyzny nie określa pozycji i roli ministrów kierujących działem administracji rządowej w zakresie obrony narodowej. W czasie stanu wojennego, w sytuacji szczególnego zagrożenia zewnętrznego, prezydent kieruje obroną państwa³⁸, wojewoda kieruje realizacją zadań obronnych na terenie województwa. W przypadku kierowania realizacją zadań obronnych na terenie województwa³⁹ (w czasie stanu wojennego) ustawodawca postanawia, iż wojewodzie są podporządkowane wszystkie jednostki organizacyjne administracji rządowej (zatem również administracji rządowej niezespalonej) i samorządowej działające na obszarze województwa oraz inne siły i środki wydzielone do jego dyspozycji.

PODSUMOWANIE

Podjęta w artykule próba odpowiedzi na pytanie - Czy obowiązujące regulacje prawne w obszarze kierowania obroną narodową zapewniają sprawne kierowanie państwem w sytuacji zewnętrznego zagrożenia i w czasie wojny? - pozwoliła na przedstawienie zasadniczych kilku wniosków i propozycji zmian, przedstawionych poniżej.

Wprowadzone Konstytucją RP z 1997 r. zasady prawno-ustrojowe, kształtujące ustroj i organizację państwa mają bezpośredni wpływ na ustanowienie pozycji i kompe-

38 Prezydent kieruje obroną państwa również w czasie wojny, co wynika z porównania art. 4a ust. pkt 4b ustawy *o p.o.o.* oraz art. 134 ust. 4 Konstytucji RP z 1997 r. i art. 10 ust. 2 pkt 4 ustawy *o stanie wojennym*.

39 Art. 13 ustawy *o stanie wojennym*. Dla całościowego zobrazowania zaangażowania systemu organów państwowych w proces zapewniania bezpieczeństwa państwa, pomocnym będą opracowania dotyczące bezpieczeństwa wewnętrznego i porządku publicznego. Więcej nt. bezpieczeństwa wewnętrznego patrz m.in. A. Misiuk, *Instytucjonalny system bezpieczeństwa wewnętrznego*, Warszawa 2013 r.

tencji naczelnych organów władzy w zakresie bezpieczeństwa i obronności. Jednocześnie krajowy system prawny nie reguluje kompleksowo funkcjonowania systemu zarządzania (kierowania) bezpieczeństwem narodowym, w tym kierowania obroną narodową. Organizacja i funkcjonowanie systemu kierowania obroną narodową nie jest uregulowana w jednym akcie prawnym. Ustawa z 2022 r. o obronie Ojczyzny nie wniosła w tym zakresie zasadniczych zmian. Występują regulacje fragmentaryczne, rozproszone w różnych aktach prawnych, co częściowo potwierdza, założoną na wstępie badań, hipotezę, iż rozwiązania w zakresie kierowania obroną narodową są właściwe, niemniej jednak ich fragmentaryczność i częściowa niespójność może prowadzić do pogorszenia skuteczności kierowania wykonywaniem zadań obronnych, w sytuacji zewnętrznego zagrożenia i w czasie wojny przez organy dowodzenia i kierowania.

Zmiany w strukturze i właściwości systemu organów państwowych (jego części) wpływają na kształt i funkcjonowanie systemu obronnego państwa. Spowodowane jest to tożsamością instytucji państwa z elementami systemu obronnego państwa, szerzej z elementami systemu bezpieczeństwa narodowego (z różnicami w sposobie akcentowania ich ról oraz zakresu zaangażowania w sytuacji szczególnego zagrożenia).

Należy urzeczywistnić deklaracje dokumentów rządowych w zakresie integracji kierowania (zarządzania) bezpieczeństwem narodowym przez uchwalenie ustawy o kierowaniu (zarządzaniu) bezpieczeństwem narodowym. Ostateczną wizję i kierunek integracji (m.in. rozstrzygające przewagę zalet kierowania czy zarządzania bezpieczeństwem narodowym) poprzedzić rzetelną dyskusją, oprzeć na doświadczeniach i wynikach badań naukowych, uzyskać możliwie szeroką akceptację tworzonych rozwiązań.

Przyjęcie rozwiązań w zakresie systemu kierowania obronnego, powinno nastąpić w ramach - budowy zintegrowanego systemu zarządzania (kierowania) bezpieczeństwem narodowym (obejmującego także zarządzanie/kierowanie innymi dziedzinami bezpieczeństwa narodowego). Obecnie procesy kształtujące stan bezpieczeństwa państwa postępują w mało skoordynowany i uporządkowany sposób. Część z nich (np. w zakresie zarządzania kryzysowego, czy w odniesieniu do działań antyterrorystycznych) postępuje wg. układu zawierającego cztery fazy (etapy): zapobiegania, przygotowania, reagowania, odbudowy. Z drugiej strony obszar kierowania obroną nie ma zarysowanych w sposób czytelny etapów działań. Powyższe uniemożliwia całościowe i jednolite podejście w tworzeniu i funkcjonowaniu systemu bezpieczeństwa narodowego.

BIBLIOGRAFIA

Literatura

1. *Bezpieczeństwo i kultura bezpieczeństwa w teorii, w badaniach naukowych i w praktyce. Tom II*, red. A. Filippek, wyd. UPH w Siedlcach, Siedlce 2014.
2. *Słownik języka polskiego PWN*, Warszawa 2019.
3. Kupiecki R. *Siła i solidarność. Strategia NATO 1949-1989*, Wyd. PISM, Warszawa 2012.
4. Misiuk A., *Instytucjonalny system bezpieczeństwa wewnętrznego*, Wyd. Difin, Warszawa 2013.
5. Wojciszko M., *Współpraca cywilno-wojskowa w sytuacjach szczególnego zagrożenia państwa*, ZN WSOWL Nr 1/2014 r.
6. Wojciszko M. (kier. nauk.), *Wpływ rozwiązań prawnych na przygotowania obronne w działaniach administracji rządowej*, Wyd. WSBiO, Warszawa 2014.
7. Wojciszko M., *Wokół zdolności Sił Zbrojnych RP w zakresie współpracy z pozamilitarnymi elementami systemu obronnego. Ważny aspekt realizacji polityki obronnej państwa*, („ZN WSOSP w Dęblinie” Nr 3 (30) 2016).
8. Wojciszko M., *Dilemmas of managing state defence. Political, strategic and legislative perspective* – “War Studies University Scientific Quarterly”, No 4(117) 2019.
9. Wojciszko M., *Kierowanie bezpieczeństwem narodowym*, Wyd. ASzWoj, Warszawa 2021.
10. Wojciszko M., *Kierowanie obroną narodową, w tym przygotowaniem obronnymi państwa*, [w:] *Tworzenie zdolności obronnych na przykładzie wybranych obszarów pozamilitarnych przygotowań obronnych państwa. Uwarunkowania prawne. Rekomendacje dla systemu*, red. M. Wojciszko, C. Sochala, T. Masiowski, Wyd. UWM, Olsztyn 2022.
11. Zieliński E., *Nauka o państwie i polityce*, Wyd. Elipsa, Warszawa 2006.

Źródła prawa oraz dokumenty strategiczne

1. Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr78, poz. 483).
2. Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2019 r., poz. 1541, z późn. zm.).
3. Ustawa z dnia 14 grudnia 1995 r. o urzędzie Ministra Obrony Narodowej (Dz. U. z 2019 r., poz. 196, z późn. zm.).
4. Ustawa z 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2017 r., poz. 1932).
5. Ustawa z 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. z 2018 r., poz. 1401).
6. Ustawa z 10 czerwca 2016 r. o działaniach antyterrorystycznych (Dz. U. z 2018 r., poz. 452).
7. Ustawa z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny (Dz. U. z 2022 r., poz. 655).
8. Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego, Wyd. BBN, Warszawa 2013.
9. Strategia bezpieczeństwa narodowego z 2014 r., Wyd. BBN, Warszawa 2014.
10. Strategia bezpieczeństwa narodowego z 2020 r., Wyd. BBN, Warszawa 2020.

dr Piotr Hac

Akademia Sztuki Wojennej

ORCID: 0000-0002-4524-0900

Studia Społeczne

ISSN 2081-0008

e-ISSN 2449-9714

str. 77–94

AKTUALNE WYZWANIA W ZAKRESIE ZAPEWNIENIA BEZPIECZEŃSTWA PUBLICZNEGO W POLSCE /

CURRENT CHALLENGES IN ENSURING PUBLIC SAFETY IN POLAND

STRESZCZENIE

W artykule przedstawiono problematykę aktualnych wyzwań w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa publicznego w Polsce. Określono zagrożenia dla bezpieczeństwa publicznego, w tym obecny poziom przestępczości, jak również dokonano analizy przyczyn wzrostu przestępczości w Polsce w roku 2021. Przedstawiono zagadnienia ewentualnych prac prawno-organizacyjnych dotyczących systemu bezpieczeństwa publicznego. Zasygnalizowano także problematykę funkcjonalności tego systemu w kontekście doboru kadrowego, procesu szkolenia funkcjonariuszy, środków finansowych oraz współdziałania pomiędzy poszczególnymi podmiotami.

SŁOWA KLUCZOWE: bezpieczeństwo publiczne; Rzeczpospolita Polska; zagrożenia; wyzwania; system.

ABSTRACT

The article presents the issues of current challenges in the field of ensuring public safety in Poland. Threats to public safety, including the current level of crimes, were identified, as well as the causes of the increase in crime in Poland in 2021 were analyzed. Issues of possible legal and organizational work on the public safety system were presented. The issue of the functionality of this system in the

context of personnel selection, the process of training officers, financial resources and cooperation between individual entities was also signaled.

KEY WORDS: public safety; Republic of Poland; threats; challenges; system.

WSTĘP

Problematyka zapewnienia bezpieczeństwa publicznego jest zagadnieniem istotnym dla funkcjonowania oraz rozwoju społeczeństwa. Bezpieczeństwo to jest jednym z obszarów bezpieczeństwa wewnętrznego, będącego z kolei kluczowym czynnikiem stabilności i harmonijnej egzystencji struktur państwa oraz mieszkańców¹. Według Włodzimierza Fehlera bezpieczeństwa wewnętrznego „tworzy potencjał zdolności do sprawnego diagnozowania i reagowania w przypadkach pojawiających się zagrożeń”². Niektórzy autorzy wskazują, że pewnym wyróżnikiem bezpieczeństwa wewnętrznego może być umiejscowienie organu decyzyjnego wewnątrz własnego terytorium oraz swoboda podejmowania decyzji i kierowania³. Niemniej, należy zaznaczyć, że dyskusja nad przedmiotowymi i podmiotowymi granicami bezpieczeństwa wewnętrznego trwa i tak jak wiele pojęć z zakresu bezpieczeństwa, tak i to nie zostało w polskim systemie prawnym zdefiniowane.

Bezpieczeństwo publiczne może być pojmowane jako proces (bądź jego chwilowy stan), obejmujący różnorodne przedsięwzięcia i środki w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego, których podstawowym celem jest ochrona porządku prawnego w państwie przed działaniami zabronionymi oraz takimi, które mogą godzić w życie i zdrowie ludzi, bądź porządek publiczny, normy i obyczaje społeczne a także instytucje i urzędnictwo publiczne⁴. Według innej definicji, bezpieczeństwo publiczne jest stanem istniejącym w państwie, w którym człowiekowi i ogółowi społeczeństwa nie grozi żadne niebezpieczeństwo, niezależnie od źródła, z którego miałyby pochodzić⁵. Należy pamiętać, że pojęcie to, zarówno w nauce, jak i w polskich aktach normatywnych, wielokrotnie jest wykazywane obok lub łącznie z „porządkiem publicznym”,

- 1 Z. Ścibiorek, B. Wiśniewski, R.B. Kuc, A. Dawidczyk, *Bezpieczeństwo wewnętrzne. Podręcznik akademicki*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2017, s. 41 i 47.
- 2 W. Fehler, I.T. Dziubek, *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa. Ekspertyza przygotowana na zlecenie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego*, Warszawa 2010, s. 18, cyt. za: B. Wiśniewski, *Przygotowania obronne resortu spraw wewnętrznych*, Wyższa Szkoła Policji, Szczytno 2014, s. 133.
- 3 *Kształtowanie bezpieczeństwa publicznego w warunkach współczesnych zagrożeń*, red. nauk. W. Lidwa, Akademia Sztuki Wojennej, Warszawa 2019, s. 93.
- 4 W. Kitler, *Bezpieczeństwo Narodowe RP. Podstawowe kategorie. Uwarunkowania. System*, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2011, s. 56.
- 5 A. Osierda, *Prawne aspekty pojęcia bezpieczeństwa publicznego i porządku publicznego*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2014, vol. XXIII. Tam również bogata bibliografia na temat tego zagadnienia.

a znaczenie obu tych obszarów ma charakter dynamiczny, labilny i ciągle dostosowujący się do podlegających zmianom uwarunkowań prawnych, społecznych, ekonomicznych i politycznych⁶. Paweł Łubiński zauważa, że „bezpieczeństwo publiczne jest efektem działań na rzecz zapewnienia bezpieczeństwa wewnętrznego”⁷.

Można założyć realne istnienie w Rzeczypospolitej Polskiej systemu bezpieczeństwa publicznego, na który będą składały się, idąc za tokiem rozumowania Bernarda Wiśniewskiego, organy władzy i administracji publicznej, metody oraz sposoby działania związane z ochroną wartości przypisywanych dla tego rodzaju bezpieczeństwa⁸. W skład tego systemu będą więc wchodzić m. in.: minister właściwy w sprawach wewnętrznych, wojewodowie, organy samorządu terytorialnego, Policja, Straż Graniczna, służby specjalne, straże gminne (miejskie), specjalistyczne inspekcje, służby i straże, prokuratury, Żandarmeria Wojskowa a w określonych okolicznościach także pozostałe komponenty Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej.

System bezpieczeństwa publicznego podlega ciągłym przemianom strukturalnym, wynikającym z współcześnie określanych potrzeb w zakresie zapewnienia jak największej jego skuteczności. Wpływ na to mają różne czynniki, m. in.: o charakterze politycznym, ekonomicznym, społecznym, jak również bazujące na ocenie najczęściej spotykanych w danym okresie zagrożeń. Nieodłącznym elementem rozważań w tym zakresie pozostaną już doświadczenia z agresji Federacji Rosyjskiej na Ukrainę w 2022 r., jak też z kryzysu migracyjnego na granicy polsko-białoruskiej z drugiej połowy 2021 r. Celem niniejszego artykułu będzie wskazanie aktualnych wyzwań dla zapewnienia bezpieczeństwa publicznego, przy czym, wyzwania te, rozumiane jako sytuacje (zadania, wydarzenia) stanowiące konieczność podjęcia wysiłku lub przygotowań, traktowane będą szerzej, niż jedynie dotyczące niebezpieczeństw, dla których zniwelowania należy wdrożyć stosowne przedsięwzięcia. W tym kontekście, wydaje się, że tematyka ta powinna objąć nie tylko zagrożenia dla bezpieczeństwa publicznego, lecz także zagadnienia prawne i organizacyjne dla systemu bezpieczeństwa publicznego oraz kwestie związane z jego funkcjonalnością.

W związku z powyższym sformułowano następujący problem badawczy: Jakie zagrożenia dla bezpieczeństwa publicznego, wyzwania prawne i organizacyjne oraz

6 Ibidem, s. 105. Do problematyki braku spójności w nazewnictwie w zakresie bezpieczeństwa szczegółowo odnosi się W. Kitler, *Systematyzacja (unifikacja) pojęć bezpieczeństwa w systemie prawa. Postulaty de lege ferenda*, [w:] *Od sztuki wojennej do Bezpieczeństwa Narodowego. Księga jubileuszowa z okazji siedemdziesięciolecia urodzin prof. dr. hab. Jacka Pawłowskiego*, red. nauk. W. Kitler, Akademia Sztuki Wojennej, Warszawa 2017.

7 P. Łubiński, *Bezpieczeństwo publiczne jako element bezpieczeństwa wewnętrznego – kategoryzacja, uwarunkowania, zależności*, [w:] *Współczesne uwarunkowania zarządzania bezpieczeństwem wewnętrznym państwa*, red. nauk. J. Falecki, R. Kochańczyk, P. Sowizdraniuk, Szkoła Policji w Katowicach, Katowice 2018, s. 115.

8 Vide: definicja systemu bezpieczeństwa wewnętrznego, [w:] B. Wiśniewski, op.cit., s. 136.

mające na celu zagwarantowanie funkcjonalności działania systemu bezpieczeństwa publicznego w Polsce są w chwili obecnej najbardziej aktualne?

Przyjęto, że dla rozwiązania powyższego problemu badawczego, zasadne będzie wykorzystanie kilku metod badawczych, których efekty wzajemnie się uzupełniają, w tym analizy, syntezy, analogii, dedukcji oraz uogólnienia.

W opracowaniu uwzględniono stan prawny na dzień 12 maja 2022 r.

1. ZAGROŻENIA DLA BEZPIECZEŃSTWA PUBLICZNEGO

Pojęcie *zagrożenie* nierozłącznie funkcjonuje z pojęciem *bezpieczeństwo*, a oba te sformułowania w pewnym sensie się uzupełniają. Istnieje próg poziomu zagrożenia, po przekroczeniu którego stan bezpieczeństwa ulega drastycznej zmianie⁹. Według Stanisława Dworeckiego zagrożeniem dla bezpieczeństwa podmiotu (państwa, narodu, organizacji itd.) będzie utrudnienie lub utrata warunków do swobodnego bytu i rozwoju, a poczucie zagrożenia co do zaspokojenia potrzeb egzystencjalnych może się wyrażać w nastrojach, emocjach i opiniach człowieka, grup zawodowych lub społecznych¹⁰. Niekiedy zagrożenie traktowane jest jako szeroki zakres zdarzeń, wywołanych celowo lub losowo, które wywierają negatywny wpływ na funkcjonowanie politycznych i gospodarczych struktur państwa, na warunki bytowania ludności oraz stan środowiska naturalnego¹¹. Z kolei dla Stefana Koryckiego, zagrożenie to z „jednej strony pewien stan psychiczny lub świadomościowy wywołany postrzeganiem zjawisk, które subiektywnie ocenia się jako niekorzystne lub niebezpieczne, a z drugiej – czynniki obiektywne powodujące ten stan niepewności i obaw”¹². Na potrzeby niniejszej publikacji przyjęta została ta ostatnia definicja. Wynikają z niej dwa wymiary bezpieczeństwa związane z występowaniem zagrożeń – obiektywny, oznaczający brak realnych niebezpieczeństw, i nieobiektywny, czyli brak subiektywnych obaw, że takie zagrożenia istnieją lub mogą wystąpić. Aspekty te nie muszą być tożsame¹³.

Zagrożenia mogą powstawać na tle napięć i sprzeczności interesów w obszarze stosunków społeczno-politycznych, finansowo-gospodarczych, narodowościowo-etnicznych, religijno-kulturowych lub ekologicznych. Ich przyczyny są z reguły bardzo złożone a czynniki je wywołujące zwykle ściśle ze sobą powiązane relacjami przyczy-

9 System bezpieczeństwa wewnętrznego państwa. Synergia zagrożeń, red. nauk. H. Spustek, Wrocław 2014, s. 8.

10 S. Dworecki, *Od konfliktu do wojny*, Wydawnictwo BUWIK, Warszawa 1996, s. 21, 29-30.

11 Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego, Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, Warszawa 2000, s. 89.

12 S. Korycki, *System bezpieczeństwa Polski*, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 1994, s. 54.

13 *Niemilitarne zagrożenia bezpieczeństwa publicznego*, red. nauk. S. Kowalkowski, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2011, s. 65.

nowo-skutkowymi¹⁴. Z doświadczeń XX w. wynika, że ogromny postęp naukowo-techniczny przyniósł równocześnie olbrzymie zagrożenie dla ludzkości, z widmem zagłady atomowej i całkowitej degradacji środowiska naturalnego na czele. Początek XXI w. nie zmienił w wyraźny sposób tej sytuacji a dodatkowo nasza populacja w sposób dotychczas nieznaną uzależniła się od urządzeń technicznych, które same w sobie są groźne (np. niektóre środki komunikacji), bądź wrażliwe na awarie lub ataki terroru (w tym z wykorzystaniem cyberprzestrzeni)¹⁵. Powrót rozmyślań o niebezpieczeństwie użycia broni masowego rażenia (lub awarii technicznej elektrowni atomowej) przyniosła agresja Rosji na Ukrainę. Natomiast pandemia koronawirusa w latach 2020 - 2022, powodując śmierć ponad 116.000 obywateli Rzeczypospolitej Polskiej, w sposób wyraźny zaznaczyła problemy demograficzne naszego kraju – w 2021 r. po raz pierwszy w powojennej historii Polski w jednym roku kalendarzowym zmarło ponad pół miliona osób.

Zagrożeniem dla bezpieczeństwa publicznego, które wciąż będzie aktualne, pozostanie przestępczość. Przystępstwa, rozumiane jako czyny człowieka, zabronione pod groźbą kary przez ustawę obowiązującą w czasie ich popełnienia, zawinione, bezprawne oraz o społecznej szkodliwości społecznej większej niż znikoma¹⁶, będą obok popełnianych znacznie częściej, lecz mających mniejszy ciężar gatunkowy wykroczeń, najbardziej jaskrawymi naruszeniami porządku publicznego. Negatywny wpływ przestępczości na poziom bezpieczeństwa publicznego jest bezdyskusyjny. W odczuciu osób i podmiotów pokrzywdzonych, przestępstwa naruszają elementarne poczucie bezpieczeństwa życia i zdrowia oraz mienia, jak również mogą podważyć zaufanie do instytucji publicznych, w tym przede wszystkim do organów ścigania. Z kolei przestępstwa popełniane w obszarze ekonomicznym, mogą mieć negatywny wpływ na wielkość środków budżetowych państwa, utrudniają proces produkcji i prowadzenie handlu, powodując straty finansowe oraz wizerunkowe, a także obniżając zaufanie do kolejnych kontrahentów¹⁷.

Skala przestępczości w Polsce ulega ciągłym wahaniom, na co wpływ mają m. in. takie czynniki jak: zmiany w prawie dotyczące penalizacji lub depenalizacji czynów zabronionych, ewolucja patologii społecznych, liczba faktycznie popełnionych przestępstw, liczba przestępstw ujawnionych przez organy ścigania, skuteczność działań prewencyjnych i profilaktycznych prowadzonych przez wyspecjalizowane podmio-

14 S. Dworecki, op. cit., s. 57.

15 J. Flis, *Zagrożenia bezpieczeństwa narodowego* [w:] *Bezpieczeństwo Narodowe Polski w XXI wieku. Wyzwania i strategie*, zespół autorski pod red. nauk. R. Jakubczaka, J. Flisa, Warszawa 2006, s. 99.

16 Por. art. 1 ustawy z dnia 6 VI 1997 r. *Kodeks karny*, t.j. Dz.U. z 2021 poz. 2345 z późn. zm.

17 P. Hac, *Współczesne i perspektywiczne zagrożenia bezpieczeństwa publicznego*, [w:] *Kształtowanie bezpieczeństwa publicznego w warunkach współczesnych zagrożeń*, zespół autorski pod red. nauk. W. Lidwy, Akademia Sztuki Wojennej, Warszawa 2019, s. 26-27.

ty (np. Policję), jakość procesu wykrywczego sprawców czynów zabronionych, oraz skuteczność przedsięwzięć resocjalizacyjnych, bądź kuratorskich. Należy nadmienić, że poważną rolę w ocenie poziomu przestępczości powinna odgrywać świadomość istnienia tzw. *ciemnej liczby przestępstw*, tj. czynów faktycznie dokonanych (lub usiłowanych), jednak z różnych względów nie ujawnionych przez organy ścigania (często z powodu braku zgłoszenia pokrzywdzonego). Niektóre badania kryminologiczne pokazują, że w rzeczywistości może dochodzić do zgłaszania jedynie 36 % przypadków kradzieży i 12 % przypadków oszustw, a informowanie o kradzieżach samochodów w 100 % oraz o kradzieżach z włamaniem w 83 % wynika jedynie z warunków ubezpieczenia¹⁸. Wydaje się, że w obszarze przestępstw o podłożu seksualnym skala tego problemu może być jeszcze większa.

W Polsce w 2021 r. stwierdzono 820 846 przestępstw, co stanowi wzrost w stosunku do roku poprzedniego o 55 438 czynów zabronionych. Pomimo tego, że aktualna liczba przestępstw jest zdecydowanie mniejsza niż jeszcze dekadę temu, do 2013 r. notowano w Polsce ponad milion czynów, to jednak wzrost liczby przestępstw ponad barierę ośmiuset tysięcy (po raz pierwszy od roku 2014) jest zastanawiający. Należy przy tym zaznaczyć, że wzrost ten wystąpił we wszystkich trzech głównych kategoriach statystycznych przestępstw tj. wśród przestępstw kryminalnych, gospodarczych i drogowych¹⁹. Dane obrazujące liczby przestępstw ogólnie stwierdzonych oraz z powyższych kategorii w ciągu ostatnich dziesięciu lat przedstawia tabela nr 1.

Tabela 1. Liczba przestępstw stwierdzonych w Polsce w latach 2012-2021

Rok	Przestępstwa ogółem	Przestępstwa kryminalne	Przestępstwa gospodarcze	Przestępstwa drogowe
2012	1 119 803	781 340	141 483	155 906
2013	1 061 238	727 718	159 624	140 925
2014	867 855	589 147	161 135	86 680
2015	799 779	522 546	167 741	76 359
2016	748 459	490 328	150 386	73 479
2017	753 963	463 907	189 871	68 571
2018	768 049	491 732	180 739	65 972
2019	796 557	507 183	187 367	71 266
2020	765 408	469 971	198 163	66 507
2021	820 846	489 052	224 775	70 727

Źródło: <https://www.policja.pl/pol/statystyka>.

18 B. Hołyst, *Kryminologia*, wyd. VI, Wydawnictwa Prawnicze PWN, Warszawa 1999, s. 65-68.

19 Dane liczbowe pochodzą z informacji podawanych na oficjalnej stronie Policji, <https://www.policja.pl/pol/statystyka> [dostęp: 7.5.2022].

Analizując powyższe dane, daje się przede wszystkim zauważyć systematyczny wzrost liczby przestępstw gospodarczych, co pokazuje najważniejszą prawdopodobnie tendencję przestępczości w Polsce. W stosunku do przestępstw kryminalnych, należy pamiętać o istotnych zmianach w prawie, które mogły rzutować na liczbę czynów zabronionych (m. in. depenalizacja a następnie penalizacja tzw. kradzieży zuchwałej). W latach 2020-2021 nastąpił wzrost liczby zabójstw w stosunku do lat poprzednich (w 2021 r. było to 625 zabójstw, w 2020 r. – 641, w 2019 r. – 524, w 2018 r. – 531), na co wpływ mogła mieć specyfika czasów pandemii, choć w roku z największymi obostrzeniami, tj. 2020 r., wzrosła także liczba kradzieży z włamaniem (72 502 przypadków), lecz zmalała liczba rozbojów (4 465 przestępstw)²⁰. Zmiany w obowiązujących regulacjach miały także niewątpliwy wpływ na liczbę przestępstw drogowych (np. traktowanie kierowania pojazdem innym niż mechaniczny w stanie nietrzeźwości lub pod wpływem środka odurzającego jako wykroczenie). Należy założyć, że przybycie do Polski kilku milionów emigrantów z zaatakowanej Ukrainy może przyczynić się do chwilowego wzrostu liczby przestępstw w 2022 r., ponieważ osoby te mogą być celem sprawców a w niektórych okolicznościach same mogą dokonywać czynów zabronionych.

Skala zjawiska przestępczości zorganizowanej w Polsce jest niełatwa do oszacowania. Pomimo znacznych osiągnięć organów ścigania w zwalczaniu organizacji przestępczych, wciąż dochodzi do tworzenia się nowych grup i podejmowania przez nie działalności. Należy przy tym założyć, że w Rzeczypospolitej Polsce działa lub tworzy się pewna liczba grup przestępczych, których skład i aktywność nie pozostają jeszcze w zainteresowaniu Policji lub innych formacji i służb odpowiedzialnych za ich zwalczanie. Z danych przedstawianych przez Centralne Biuro Śledcze Policji (CBŚP) wynika, że w Polsce w jednym momencie działa średnio co najmniej 800-850 grup przestępczych, liczących 7500-8000 członków, przy czym około 130 z tych grup ma mieszany skład narodowościowy (obywatele polscy i cudzoziemcy), natomiast kilkanaście z nich składa się tylko z obcokrajowców²¹. Pomimo ewidentnych sukcesów organów ścigania w walce z przestępczością zorganizowaną, problem ich funkcjonowania będzie dalej aktualny.

Skala cyberprzestępczości jest jeszcze cięższa do oceny. Zjawisko to ma charakter globalny i zdecydowanie transgraniczny. Wydaje się, że liczba usiłowań dokonania przestępstwa w cyberprzestrzeni (np. oszustwa, kradzieży danych) jest ogromna

20 Ibidem.

21 Dane wynikające ze sprawozdań rocznych z działalności CBŚP z lat 2018-2019. Od 2020 r. CBŚP podaje jedynie informacje dotyczące grup likwidowanych a nie objętych zainteresowaniem, tym niemniej można założyć, że skala liczb grup zorganizowanych działających w Polsce (oraz ich członków) utrzymuje się na podobnym poziomie, zob. <https://cbsp.policja.pl/cbs/do-pobrania/raporty-z-dzialalnosci/9890,Raporty-z-dzialalnosci.html> [dostęp: 2.5.2022].

w porównaniu do czynów skutkowych a do tego część takich zdarzeń może pozostać niezauważona przez rzeczywiste lub potencjalne ofiary. Według danych Zespołu Reagowania na Incydenty Bezpieczeństwa Komputerowego (CSIRT GOV) w 2020 roku zarejestrowano 246 107 zgłoszeń o potencjalnym wystąpieniu incydentu teleinformatycznego w instytucjach administracji publicznej oraz u operatorów infrastruktury krytycznej, co przełożyło się na odnotowanie 23 309 faktycznych incydentów bezpieczeństwa, co stanowi prawie dwukrotny wzrost względem 2019 r.²² Ponieważ Policja nie prowadzi jeszcze odrębnej i ogólnodostępnej statystyki dla cyberprzestępstw, to ewentualne oceny w tym zakresie można opierać na liczbie przestępstw możliwych do popełnienia w cyberprzestrzeni. Biorąc pod uwagę, że przykładowo, w 2020 r. stwierdzono siedem (!) przestępstw niszczenia danych informatycznych (art. 269 kk) i dwadzieścia przypadków przestępstwa sabotażu komputerowego (art. 269a kk), to zauważalne staje się istnienie zapewne poważnej ciemnej liczby tego typu przestępstw²³. Odnotowywany wzrost liczby oszustw komputerowych (art. 287 kk) pokazuje z jaką dynamiką rozwija się cyberprzestępczość – co pokazuje tabela nr 2. Należy przy tym pamiętać, że funkcjonowanie Polaków w pandemii spowodowało pewną zmianę przyzwyczajzeń w korzystaniu z usług informatycznym, m. in. poprzez zwiększone dokonywanie zakupów w internecie oraz wykorzystywanie usług bankowych. Z pewnością tendencja dynamicznego rozwoju cyberprzestępczości pozostanie aktualna.

Tabela 2. Liczba oszustw komputerowych stwierdzonych w Polsce w latach 2012-2020

Rok	Liczba przestępstw stwierdzonych
2012	1 351
2013	1 573
2014	2 154
2015	3 282
2016	4 207
2017	4 311
2018	5 843
2019	9 129
2020	10 011

Źródło: <https://www.policja.pl/pol/statystyka>.

Innym wyzwaniem dla bezpieczeństwa publicznego w Polsce pozostanie zagrożenie czynami o charakterze terrorystycznym, pomimo nie występowania w poprzednich latach szerszej tego zjawiska. Przestępstwa o charakterze terrorystycz-

22 *Raport o stanie bezpieczeństwa cyberprzestrzeni RP w 2020 roku*, CSIRT GOV, Warszawa 2021, s. 67.

23 Informacje z oficjalnej strony internetowej Policji, <https://www.policja.pl/pol/statystyka> [dostęp: 7.5.2022].

nym mają na celu poważne zastraszenie wielu osób, zmuszenie organu władzy publicznej Rzeczypospolitej Polskiej lub innego państwa lub organizacji międzynarodowej do podjęcia lub zaniechania określonych czynności, bądź też wywołanie poważnych zakłóceń w ustroju lub gospodarce Polski, innego państwa lub organizacji międzynarodowej²⁴. Nie można niestety wykluczyć, że z uwagi na obecną sytuację międzynarodową oraz konflikt na Ukrainie, terytorium Rzeczypospolitej Polskiej może stać się obiektem ataków terrorystycznych (w tym w cyberprzestrzeni) wspieranych przez państwa trzecie, w tym mających charakter prowokacji, zaognienia sytuacji, bądź też zmniejszenia reputacji Polski oraz organów władz publicznych wśród mieszkańców lub na arenie międzynarodowej. Należy założyć, że tego typu zagrożenie jest na bieżąco monitorowane przez określone podmioty (służby specjalne, Policję, Siły Zbrojne).

Cechą charakterystyczną okresu od lipca 2021 r. do chwili obecnej w funkcjonowaniu podmiotów systemu bezpieczeństwa publicznego jest ciągle podejmowanie przedsięwzięć w okolicznościach, które można by uznać za spełniające niektóre przesłanki zewnętrznego zagrożenia państwa²⁵. W szczególności można tu wspomnieć o kryzysie migracyjnym na granicy polsko-białoruskiej, który ostatecznie skutkowało wprowadzeniem stanu wyjątkowego a następnie zakazem pobytu na określonym obszarze, jak również o kryzysie migracyjnym wywołanym agresją Rosji na Ukrainę oraz nieprzyjawnymi dla Polski działaniami ze strony Federacji Rosyjskiej oraz Republiki Białorusi²⁶. Można przyjąć, że powyższe realia powodują przesunięcie części sił i środków podmiotów odpowiedzialnych za zapewnienie bezpieczeństwa publicznego do działań z zakresu ochrony granicy państwowej oraz przygotowań obronnych.

24 Art. 115 § 20 Kodeksu karnego.

25 Przez zewnętrzne zagrożenie państwa należy rozumieć celowe działania, godzące w niepodległość, niepodzielność terytorium, ważny interes gospodarczy Rzeczypospolitej Polskiej lub zmierzające do uniemożliwienia albo poważnego zakłócenia normalnego funkcjonowania państwa, podejmowane przez zewnętrzne w stosunku do niej podmioty, za: art. 2 ust. 1a ustawy z dnia 29 VIII 2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej, (t.j. Dz.U. z 2017 poz. 1932 z późn. zm.). W przypadku naporu migrantów na granicę polsko-białoruską jesienią 2021 r., wspieranego przez władze Białorusi, można uznać, że doszło do zewnętrznego zagrożenia państwa, które doprowadziło do zakłócenia normalnego funkcjonowania państwa, skoro konieczne było wprowadzenie stanu wyjątkowego (zob. *Uzasadnienie do wniosku Prezesa Rady Ministrów do Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej o przedłużeniu stanu wyjątkowego na obszarze części województwa podlaskiego oraz części województwa lubelskiego*, 28 IX 2021 r., Warszawa).

26 Zob. Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 IX 2021 r. w sprawie wprowadzenia stanu wyjątkowego na obszarze części województwa podlaskiego oraz części województwa lubelskiego, (Dz.U. poz. 1612); Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 30 XI 2021 r. w sprawie wprowadzenia czasowego zakazu przebywania na określonym obszarze w strefie nadgranicznej przyległej do granicy państwowej z Republiką Białorusi, (Dz.U. poz. 2193).

2. WYZWANIA PRAWNE I ORGANIZACYJNE DLA SYSTEMU BEZPIECZEŃSTWA PUBLICZNEGO

Regulacje normatywne dotyczące bezpieczeństwa publicznego (i systemu bezpieczeństwa publicznego) obejmują wiele zagadnień oraz dużą liczbę podmiotów. Warto mieć świadomość, że tematyka ta, jako bezpośrednio dotykająca wolności i praw człowieka i obywatela, pozostaje w szczególnym zainteresowaniu społeczeństwa, m.in. w zakresie kompetencji funkcjonariuszy, bądź też uprawnień obywateli w kontaktach z przedstawicielami władz publicznych. Wydaje się, że pewnym wyzwaniem w powyższym zakresie, może być kwestia faktycznego skomplikowania w odbiorze aktów normatywnych, w szczególności ustaw, co w ostatnich latach wydaje się nagminne. Akty wykonawcze do ustaw stają się przy tym dokumentami technicznymi, niekiedy o enigmatycznej treści. Oczywiście należy przestrzegać konieczności uwzględniania właśnie w ustawach materii dotyczącej praw i obowiązków obywateli, jednak wydaje się, że i te odniesienia powinny mieć swoje granice, oparte o rozsądną ocenę. Prawo, przy całej swej skomplikowanej naturze, powinno być przecież czytelne, również i dla obywatela, który mógłby choćby orientacyjnie znać oraz rozumieć swoje i funkcjonariuszy uprawnienia. Przykładem takiego skomplikowania materii jest ustawa *o Policji*, w której liczba różnych oznaczeń liczbowych i literowych poszczególnych artykułów jest relatywnie duża²⁷. Do tego doszło zawieranie podobnie lub tożsamo do policyjnych brzmiących treści w aktach normatywnych dotyczących innych formacji (służb) np. obejmujących zagadnienie kontroli osobistej oraz sprawdzenia prewencyjnego, co nie poprawia czytelności kolejnych ustaw²⁸. Wydaje się, że w przyszłości ustawodawca powinien poważnie zastanowić się nad rozwiązaniami normatywnymi grupującymi określone zagadnienia i dotyczącymi wszystkich podmiotów zainteresowanych (np. w kontekście uprawnień funkcjonariuszy, czynności operacyjno-rozpoznawczych, czy postępowania dyscyplinarnego), w sposób podobny w jaki skonstruowano m. in. ustawę *o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej*²⁹.

Odrębną od powyższej kwestią jest przenikanie się obszarów odpowiedzialności między poszczególnymi podmiotami systemu bezpieczeństwa publicznego, co ma swoje dobre i złe strony, a z pewnością wymaga zwiększonej koordynacji. Zagadnienie

27 Ustawa z dnia 6 IV 1990 r. *o Policji*, (t.j. Dz.U. z 2021 poz. 1882 z późn. zm.). Przykładowo: w zakresie wyboru organów Policji zawarto artykuły od 6, poprzez 6a–6d, 6da, 6e–6i; w zakresie uzyskiwania i przetwarzania informacji oraz działań z tym związanych – art. 20 (ust. 1, 2a, 2aa–2ad, 2b, 2 ba, 2c), art. 20a, 20b, 20ba, 20c, 20ca, 20cb, 20da, 20e, 20f, 21a do 21o; w zakresie oddelegowania policjanta do wykonywania zadań poza Policją – art. 36, 36a do 36p, natomiast w zakresie odpowiedzialności dyscyplinarnej – m. in. artykuły od 135 do 135s.

28 Jako przykład zob. art. 11aa do art. 11ad ustawy z dnia 12 X 1990 r. *o Straży Granicznej*, (t.j. Dz.U. z 2021 poz. 1486 z późn. zm.).

29 Ustawa z dnia 24 V 2013 r. *o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej*, (t.j. Dz.U. z 2019 poz. 2418 z późn. zm.).

to występuje m. in. przy zwalczaniu przestępczości gospodarczej oraz korupcyjnej, stanowiących kompetencje zarówno Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego a w określonym zakresie także Straży Granicznej oraz Krajowej Administracji Skarbowej. Do rozważenia pozostaje kwestia przemyślenia priorytetów dla poszczególnych formacji (służb) w tym zakresie. Niewątpliwie brakuje w Polsce wyspecjalizowanego podmiotu systemowo analizującego oświadczenia majątkowe osób pełniących kluczowe stanowiska w państwie oraz zatrudnionych w instytucjach władz publicznych a działania podejmowane w tym zakresie przez KAS oraz CBA można uznać za niewystarczające.

W kontekście zmian strukturalnych systemu bezpieczeństwa publicznego jako pozytywne można odnotować wyodrębnienie kolejnej specjalistycznej jednostki organizacyjnej Policji – Centralnego Biura Zwalczania Cyberprzestępczości (CBZC)³⁰. Jednostka ta jest odpowiedzialna za realizację na obszarze całego kraju zadań m. in. w zakresie rozpoznawania i zwalczania przestępstw popełnionych przy użyciu systemu informatycznego, systemu teleinformatycznego lub sieci teleinformatycznej oraz zapobiegania tego typu przestępstwom oraz wykrywaniu i ściganiu ich sprawców. Docelowo CBZC ma liczyć 1 800 etatów policyjnych, co z pewnością przyczyni się do skuteczniejszego radzenia sobie z przestępczością w cyberprzestrzeni³¹. Wydaje się, że w przyszłości zmiany tego typu powinny również objąć prokuratury (np. Prokuraturę Krajową)³².

Z perspektywy faktycznego zewnętrznego zagrożenia państwa z jakim Rzeczpospolita Polska miała do czynienia w 2021 r. oraz w związku z agresją Rosji na Ukrainę w roku następnym, należy przyjąć, że ewentualna głębsza zmiana struktury organizacyjnej Policji wydaje się nierealna. Z powodu wzrostu znaczenia problematyki obronnej, jak również rozważań na temat hipotetycznego wykorzystania formacji bezpieczeństwa publicznego w czasie konfliktu zbrojnego, wszelkie reformy dotyczące zwiększenia zaangażowania Policji do zapewnienia bezpieczeństwa społeczności lokalnych, straciły na znaczeniu. W czasie zagrożenia zewnętrznego oraz kryzysu, wzrasta rola formacji centralnie zarządzanej oraz zhierarchizowanej, jaką jest Policja. Z pewnością idee *community policing* (policji środowiskowej) dalej pozostaną do rozważania³³, jednak można przyjąć, że aktualnie powiększone (uzupełnione)

30 Zob. art. 5d ustawy o Policji.

31 Informacja z oficjalnej strony internetowej Policji, <https://policja.pl/pol/aktualnosci/217797,Pierwszy-Komendant-CBZC.html> [dostęp: 10.5.2022].

32 Aktualnie w ramach Departamentu do spraw Przestępczości Zorganizowanej i Korupcji Prokuratury Krajowej wchodzi Zespół do Spraw Terroryzmu i Cyberprzestępczości, <https://www.gov.pl/web/prokuratura-krajowa/departament-do-spraw-przestepczosci-zorganizowanej-i-korupcji> [dostęp: 10.5.2022 r.].

33 *Community policing* to idea trwałego zbliżenia policji, instytucji władz publicznych oraz społeczności lokalnej w celu zachęcenia do wspólnego działania, definiowania czynników kryminogennych oraz elementów zagrażających danej strukturze społecznej – według za-

zostaną oddziały i pododdziały prewencji Policji, a także jednostki służby kontrterrorystycznej, czyli siły łatwe do przerzucenia w rejon zagrożony. Niezależnie od zrozumienia dla takiej sytuacji, to można żałować, że Policja – po z góra trzydziestu latach funkcjonowania – nie przechodzi transformacji w kierunku wzmacniania struktur lokalnych (regionalnych), co być może pozwoliło by na zwiększenie więzi z lokalnymi społecznościami, a poprzez to na zdobycie jeszcze większego zaufania społecznego. Być może w przyszłości rozwiązania tego typu będą już możliwe.

3. FUNKcjONALNOŚĆ DZIAŁANIA SYSTEMU BEZPIECZEŃSTWA PUBLICZNEGO

Z powyżej wskazaną problematyką wiąże się zagadnienie zapewnienie funkcjonalności systemu bezpieczeństwa publicznego, na co składać się mogą takie elementy m. in. jak: liczebność (uzupełnienie wakatów), wielkość dostępnych środków finansowych, odpowiednie wyszkolenie funkcjonariuszy oraz utrzymywanie właściwego współdziałania pomiędzy podmiotami systemu.

Aktualnie praktycznie wszystkie formacje (służby) systemu bezpieczeństwa publicznego w Polsce borykają się z problemami kadrowymi, na co składają się zarówno brak chętnych do służby, jak i fala odejść na zaopatrzenie emerytalne funkcjonariuszy, którzy przyjęli się do służby na początku lat dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku. W listopadzie 2021 r. Policja na 103 309 etatów, miała obsadzonych jedynie 98 973 etatów (4 336 wakatów). Zła sytuacja panowała przy tym w korpusie oficerskim, gdyż na 23 840 etatów, obsadzonych oficerami było jedynie 13 454, co może także wskazywać na wymianę pokoleniową wśród funkcjonariuszy wyższego szczebla³⁴. Można założyć, że bez radykalnego podniesienia płac dla funkcjonariuszy, problemy kadrowe nie zostaną w sposób satysfakcjonujący rozwiązane³⁵.

Ze środkami na wynagrodzenia dla funkcjonariuszy i pracowników podmiotów systemu bezpieczeństwa publicznego wiąże się kwestia ogólnie przeznaczanych na to wydatków z budżetu państwa. Wielokrotnie w przeszłości podejmowane zagadnienie takiego konstruowania budżetu, aby – podobnie jak w sferze obronnej – na zapewnienie bezpieczeństwa wewnętrznego także wydawać kwoty sięgające ponad 2% PKB, w chwili obecnej i wobec zakupów na rzecz Sił Zbrojnych, ponownie wydaje się nierealne.

sady, że eliminowanie przyczyn zachowań kryminalnych jest ważniejsze i w dłuższej perspektywie czasu skuteczniejsze, niż wyłącznie przeciwdziałanie przejawom przestępczości, D. Drozdowski, *Podstawowe elementy bezpieczeństwa lokalnego*, „Rocznik Bezpieczeństwa Międzynarodowego” 2016, vol. 10, nr 1, s. 206.

34 *Policjanci – stan etatowy i stan zatrudnienia według służb i korpusów w jednostkach organizacyjnych Policji – stan na dzień 1 XI 2021 r.*, portal www.dane.gov.pl.

35 Zgodnie z art. 14 ustawy budżetowej na rok 2022 (Dz.U. poz. 270) wzrośnie liczba etatów w Policji do 105 395, jednak bez odpowiedniego doboru kadrowego nowo dodane etaty pozostaną wakatami.

Wyszkolenie funkcjonariuszy (żołnierzy, pracowników) podmiotów systemu bezpieczeństwa publicznego, w szczególności w podejmowaniu czynności związanych z prowadzeniem czynności administracyjno-porządkowych (np. legitymowaniem, interwencjami, kontrolami w ruchu drogowym), a także czynności dochodzeniowo-śledczych (np. zatrzymywaniem osób, oględzinami miejsca zdarzenia) powinno opierać się na najnowszych zdobyczach techniki oraz przy uwzględnieniu pojawiających się nowych wyzwań (niebezpieczeństw). W kontekście techniki można tu wspomnieć o technologii wirtualnej rzeczywistości, która już wspomaga funkcjonariuszy Policji w treningu dotyczącym akcji i operacji policyjnych oraz nabywaniu umiejętności w zakresie kierowania pojazdami uprzywilejowanymi³⁶. Niemniej, w 2021 r. kursy szkolenia podstawowego w Policji trwały niecałe trzy miesiące, co z pewnością było okresem zbyt krótkim, aby nabrać wymaganych do pełnienia służby kwalifikacji. Aktualnie sytuacja w tym względzie jest lepsza.

Utrzymanie właściwego (zapewniającego skuteczność) współdziałania między poszczególnymi podmiotami systemu bezpieczeństwa publicznego staje się szczególnie istotne w przypadku, w którym część sił i środków tego systemu zaangażowanych jest w realizację wzmoczonych zadań na wschodniej granicy Polski. W aspekcie organizacyjnym współdziałanie dotyczy różnego rodzaju względnie trwałych związków, tworzonych między podmiotami, które dążą w tym samym czasie do osiągnięcia wspólnego celu lub wzajemnie umożliwiają sobie uzyskanie celów zbliżonych – przy założeniu, że samodzielna ich realizacja wymagałaby zaangażowania znacznie większych sił i środków, a w niektórych sytuacjach byłaby wręcz niemożliwa³⁷. Współdziałanie musi przy tym dotyczyć podmiotów niezależnych od siebie organizacyjnie, gdyż w przeciwnym przypadku mielibyśmy do czynienia po prostu z procesem zarządzania. Istotnym warunkiem racjonalnego współdziałania jest jego spodziewana efektywność – podjęte wspólnie działania powinny prowadzić do osiągnięcia zamierzonego celu przy możliwie jak najmniejszych nakładach a podmioty współdziałające nie powinny sobie nawzajem przeszkadzać.

Dotychczasowe doświadczenia, ogólne zasady efektywności funkcjonowania organizacji, przy świadomości, że współdziałanie, niezależnie od innych czynników, opiera się przede wszystkim na działalności ludzkiej, podpowiadają, że znaczący wpływ na skuteczność tego procesu będą miały następujące czynniki:

36 A. Choromańska, J. Jurczak, *Efektywność zarządzania zasobami podczas realizowanych akcji i operacji policyjnych w oparciu o umiejętności nabyte w ramach treningów symulacyjnych w środowisku wirtualnym*, „Przegląd Policyjny” 2021, nr 2; *Ewaluacja on-going kształcenia umiejętności w zakresie kierowania pojazdami uprzywilejowanymi w ramach treningów symulacyjnych w środowisku wirtualnym*, „Przegląd Policyjny” 2021, nr 4.

37 D. Nowak, *Wpływ współpracy i współdziałania na wybrane obszary funkcjonowania przedsiębiorstwa – wyniki badań*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego” 2012, nr 55, s. 688; B. Kogut, J. Ziobro, *Wybrane problemy współdziałania elementów systemu bezpieczeństwa powszechnego Rzeczypospolitej Polskiej*, „Bulletin of Lviv State University of Life Safety” 2019, nr 20, s. 55.

- zdefiniowanie własnych, jak i wspólnych zamiarów, bądź potrzeb;
- uwzględnienie wspólnych przedsięwzięć w procesie planowania;
- oparcie współdziałania na odpowiednich podstawach prawnych;
- sprecyzowanie celów, do których się zmierza (skonkretyzowanie zakresu współdziałania oraz uszczegółowienie obszarów odpowiedzialności poszczególnych partnerów);
- zapewnienie szybkiego i kompetentnego systemu obiegu informacji i zarządzeń;
- istnienie uzgodnionych i nieskomplikowanych procedur postępowania oraz sposobów podejmowania decyzji, w szczególności w sytuacji zmieniających się uwarunkowań;
- znajomość opracowanych procedur współdziałania przez osoby mające się do nich stosować;
- wzajemne zrozumienie dla: własnych potrzeb, wymogów formalnych i faktycznych możliwości prowadzenia czynności przez partnerów współdziałania;
- wzajemne zaufanie przy wymianie informacji;
- „zaszczepienie” woli współdziałania u przyszłych wykonawców;
- właściwy dobór elementu ludzkiego;
- możliwość przećwiczenia przyjętych zasad współdziałania lub posiadanie wcześniejszych doświadczeń w tym zakresie³⁸.

Warto zaznaczyć, że autonomiczność podmiotów współdziałających nie wyklucza ewentualności wyróżnienia wśród nich, w zależności od okoliczności, tego, który oczekuje wsparcia oraz tego, który wsparcia takiego udziela. Do sytuacji takiej może dojść, gdy siły podmiotu oczekującego wyczerpały się lub są bliskie wyczerpania, bądź też brakuje mu specjalistycznych możliwości wykonania zadania, a możliwości te posiada podmiot wspierający. Pomoc taka może przybrać formę aktywną lub pasywną, a do każdej z nich możemy wyróżnić działania bezpośrednie lub pośrednie. Przykładowo w przypadku udzielania wsparcia Policji przez Siły Zbrojne Rzeczypospolitej Polskiej w zapewnianiu bezpieczeństwa publicznego, czynnościami aktywnymi bezpośrednimi będzie udział żołnierzy w grupie kontrterrorystycznej mającej odbić zakładników, aktywnymi pośrednimi – zaangażowanie żołnierzy w zabezpieczenie miejsca ujawnionego przestępstwa, pasywnymi bezpośrednimi – przeznaczenie wojskowych statków powietrznych do transportowania sił policyjnych, a pasywnymi pośrednimi – umożliwienie korzystania z wojskowej bazy szkoleniowej oraz wsparcie w materiałach dydaktycznych³⁹.

38 Opracowano na podstawie: J. Wróbel, A. Chechelski, *Współdziałanie Policji z wybranymi podmiotami odpowiedzialnymi za bezpieczeństwo i porządek publiczny*, Katowice 2010, s. 7; C. Sochala, *Współdziałanie w realizacji zadań na rzecz bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej w XXI wieku – w sytuacjach zagrożeń. Wybrane zagadnienia*, [w:] *Współdziałanie Sił Zbrojnych RP z Policją i administracją samorządową w sytuacjach zagrożeń*, red. nauk. B. Pacek i in., Białobrzegi 2012, s. 95–96; B. Kogut, J. Ziobro, op. cit., s. 55–56.

39 K. Łojek, *Siły Zbrojne Rzeczypospolitej Polskiej w ochronie bezpieczeństwa i porządku publicznego*, Warszawa 2019, s. 181–183.

W tym miejscu należy zwrócić uwagę na różnice w uprawnieniach organów i funkcjonariuszy poszczególnych służb, co może mieć znaczenie przy planowaniu współdziałania i określaniu zadań dla jego uczestników. Zarówno Policja, Straż Graniczna, ABW, CBA, jak i Żandarmeria Wojskowa są uprawnione do wykonywania czynności operacyjno-rozpoznawczych, jak i dochodzeniowo-śledczych, co znacząco może ułatwić wspólne działania lub nawet skłaniać do nawiązania współpracy. Część podmiotów bezpieczeństwa publicznego posiada jedynie uprawnienia operacyjno-rozpoznawcze (np. Służba Ochrony Państwa, Służba Kontrwywiadu Wojskowego) a niektóre nie mają żadnych z powyżej wymienionych (np. Służba Więzienna, Straż Ochrony Kolei). Nie oznacza to, że w takich sytuacjach współdziałanie nie będzie zasadne, można wręcz uznać, że niezbędne, gdyż współpracujące ze sobą formacje uzupełniają się kompetencjami, osiągając wspólny cel. Przykładowo – funkcjonariusze SKW prowadząc czynności operacyjno-rozpoznawcze mogą uzyskać informacje, które będą wymagały podjęcia działań dochodzeniowo-śledczych (np. zatrzymania sprawców na gorącym uczynku popełnienia przestępstwa) i w tym celu wejdą w kooperację z żołnierzami Żandarmerii Wojskowej. Z kolei prowadzenie niejawnego rozpoznania przez policjantów w warunkach zakładu karnego będzie w praktyce nierealne przez wsparcia ze strony funkcjonariuszy Służby Więziennej⁴⁰.

Niewątpliwie newralgiczną rolę we współdziałaniu odgrywa koordynacja wspólnych przedsięwzięć, na którą skuteczność wpływ powinny mieć sygnalizowane wcześniej czynniki m. in.: podstawy prawne współdziałania, określenie granic odpowiedzialności, przejrzystość procedur postępowania oraz sprawność systemu obiegu informacji. W tym miejscu należy także wspomnieć o międzynarodowej współpracy między organami ścigania oraz innymi podmiotami narodowymi, bądź ponadnarodowymi. W ciągu ostatnich dekad współdziałanie służb w ponadnarodowym ujawnianiu przestępstw oraz ściganiu ich sprawców przekształciło się w wieloobszarowy spójny system wymiany informacji oraz prowadzenia wspólnych działań. Rzeczpospolita Polska jako pełnoprawny uczestnik stosunków międzynarodowych, jak również członek Unii Europejskiej oraz państwo należące do Strefy Schengen, bierze czynny udział w tym systemie. Warto tu przede wszystkim wspomnieć o roli polskich służb w ramach Interpolu, Europolu, biurach SIRENE, funkcjonowaniu oficerów łącznikowych, możliwości powoływania wspólnych zespołów dochodzeniowo-śledczych, wsparciu podczas prowadzenia czynności operacyjno-rozpoznawczych, a także możliwościach prowadzenia obserwacji i pościgu transgranicznego. Nieodłącznym elementem wspólnych przedsięwzięć pozostaje także współpraca szkoleniowa oraz

40 Szerzej autor artykułu odniósł się do tej tematyki w: P. Hac, *Współdziałanie policji i służby więziennej w ujawnianiu przestępstw oraz wykrywaniu sprawców*, [w:] *Rozważania nad problematyką bezpieczeństwa publicznego. Przeciwdziałanie zagrożeniom. Rola służb*, red. T. Kośmider, M. Strzelec, Warszawa 2019.

wymiana doświadczeń. Z pewnością w przyszłości zaangażowanie to będzie wzrastać, choćby z uwagi na rozwój przestępczości w cyberprzestrzeni.

PODSUMOWANIE

Powyższe rozważania objęły problematykę aktualnych wyzwań w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa publicznego w Polsce. Biorąc pod uwagę, że celem tego obszaru bezpieczeństwa jest ochrona porządku prawnego w państwie przed działaniami zabronionymi oraz takimi, które mogą godzić w życie i zdrowie ludzi, bądź porządek publiczny, normy i obyczaje społeczne a także instytucje i urzędy publiczne, to jego rola jest niezmiernie istotna. Zapewnianiem bezpieczeństwa publicznego w Rzeczypospolitej Polskiej zajmuje się wiele podmiotów organizacyjnych, tworzących system bezpieczeństwa publicznego.

Analiza zebranych materiałów pozwoliła na wskazanie najważniejszych aktualnych zagrożeń dla bezpieczeństwa publicznego w Polsce. Należy do nich przestępczość, której wzrost (w oparciu o liczby czynów stwierdzonych) zaobserwowano w 2021 r. Cechą charakterystyczną tego trendu jest zwiększenie liczby przestępstw gospodarczych, z których część popełniona została w cyberprzestrzeni. Z pewnością wpływ na taki stan rzeczy miały wydarzenia związane z pandemią koronawirusa, w tym ogólny wzrost obszaru zamówień internetowych. Poważnym wyzwaniem była i pozostanie problematyka ciemnej liczby przestępstw, która w niektórych kategoriach czynów wydaje się szczególnie wysoka. Należy także zwrócić uwagę na sytuację wywołaną agresją Rosji na Ukrainę, co może powodować pewne zagrożenia dla bezpieczeństwa publicznego w Polsce.

W zakresie prawno-organizacyjnym problematyczne pozostaje nadmierne rozbudowanie części aktów normatywnych oraz przenikanie się zakresów odpowiedzialności niektórych podmiotów tworzących system bezpieczeństwa publicznego.

W kwestii funkcjonalności działania powyższego systemu, zagadnieniem kluczowym pozostaje zapewnienie właściwego doboru kadrowego do tworzących go formacji (służb), odpowiednich środków finansowych, jak również skutecznego koordynowania podejmowanego współdziałania. Wspomniany konflikt zbrojny, toczący się za wschodnią granicą Polski powoduje, że większą uwagę poświęca się teraz zagadnieniom militarnym, choć należy założyć, że ewentualne zagrożenie zewnętrzne państwa (w tym mogące wystąpić działania hybrydowe, bądź ataki w cyberprzestrzeni) będzie wymagało zwiększenia przedsięwzięć w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa publicznego, a to z kolei podwyższenia liczebności podmiotów wchodzących w skład wspomnianego systemu⁴¹.

41 Szerzej o tej problematyce w: Z. Skwarek, P. Hac, *Zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego w warunkach zewnętrznego zagrożenia państwa i w czasie wojny – wybrane aspekty*, „Wiedza Obronna” 2021, nr 4.

Tym samym, należy uznać, że w sposób adekwatny odniesiono się do założonego na wstępie problemu badawczego.

BIBLIOGRAFIA

Literatura

1. Choromańska A., Jurczak J., *Efektywność zarządzania zasobami podczas realizowanych akcji i operacji policyjnych w oparciu o umiejętności nabyte w ramach treningów symulacyjnych w środowisku wirtualnym*, „Przegląd Policyjny” 2021, nr 2.
2. Choromańska A., Jurczak J., *Ewaluacja on-going kształcenia umiejętności w zakresie kierowania pojazdami uprzywilejowanymi w ramach treningów symulacyjnych w środowisku wirtualnym*, „Przegląd Policyjny” 2021, nr 4.
3. Drozdowski D., *Podstawowe elementy bezpieczeństwa lokalnego*, „Rocznik Bezpieczeństwa Międzynarodowego” 2016, vol. 10, nr 1.
4. Dworecki S., *Od konfliktu do wojny*, Wydawnictwo BUWIK, Warszawa 1996.
5. Fehler W., Dziubek I.T., *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa. Ekspertyza przygotowana na zlecenie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego*, Warszawa 2010.
6. Flis J., *Zagrożenia bezpieczeństwa narodowego* [w:] *Bezpieczeństwo Narodowe Polski w XXI wieku. Wyzwania i strategię*, zespół autorski pod red. nauk. R. Jakubczaka, J. Flisa, Warszawa 2006.
7. Hac P., *Współczesne i perspektywiczne zagrożenia bezpieczeństwa publicznego*, [w:] *Kształtowanie bezpieczeństwa publicznego w warunkach współczesnych zagrożeń*, zespół autorski pod red. nauk. W. Lidwy, Akademia Sztuki Wojennej, Warszawa 2019.
8. Hac P., *Współdziałanie policji i służby więziennej w ujawnianiu przestępstw oraz wykrywaniu sprawców*, [w:] *Rozważania nad problematyką bezpieczeństwa publicznego. Przeciwdziałanie zagrożeniom. Rola służb*, red. T. Kośmider, M. Strzelec, Warszawa 2019.
9. Korycki S., *System bezpieczeństwa Polski*, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 1994.
10. Kitler W., *Bezpieczeństwo Narodowe RP. Podstawowe kategorie. Uwarunkowania. System*, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2011.
11. Kitler W., *Systematyzacja (unifikacja) pojęć bezpieczeństwa w systemie prawa. Postulaty de lege ferenda*, [w:] *Od sztuki wojennej do Bezpieczeństwa Narodowego. Księga jubileuszowa z okazji siedemdziesięciolecia urodzin prof. dr. hab. Jacka Pawłowskiego*, red. nauk. W. Kitler, Akademia Sztuki Wojennej, Warszawa 2017.
12. Kogut B., Ziobro J., *Wybrane problemy współdziałania elementów systemu bezpieczeństwa powszechnego Rzeczypospolitej Polskiej*, „Bulletin of Lviv State University of Life Safety” 2019, nr 20.
13. *Kształtowanie bezpieczeństwa publicznego w warunkach współczesnych zagrożeń*, red. nauk. W. Lidwa, Akademia Sztuki Wojennej, Warszawa 2019.
14. Łojek K., *Siły Zbrojne Rzeczypospolitej Polskiej w ochronie bezpieczeństwa i porządku publicznego*, Warszawa 2019.
15. Łubiński P., *Bezpieczeństwo publiczne jako element bezpieczeństwa wewnętrznego – kategoryzacja, uwarunkowania, zależności*, [w:] *Współczesne uwarunkowania zarządzania bezpieczeństwem wewnętrznym państwa*, red. nauk. J. Falecki, R. Kochańczyk, P. Sowizdraniuk, Szkoła Policji w Katowicach, Katowice, 2018.
16. *Niemilitarne zagrożenia bezpieczeństwa publicznego*, red. nauk. S. Kowalkowski, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2011.

17. Nowak D., *Wpływ współpracy i współdziałania na wybrane obszary funkcjonowania przedsiębiorstwa – wyniki badań*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego” 2012, nr 55.
18. Osierda A., *Prawne aspekty pojęcia bezpieczeństwa publicznego i porządku publicznego*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2014, vol. XXIII.
19. *Raport o stanie bezpieczeństwa cyberprzestrzeni RP w 2020 roku*, CSIRT GOV, Warszawa 2021.
20. ZSkwarek Z., Hac P., *Zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego w warunkach zewnętrznego zagrożenia państwa i w czasie wojny – wybrane aspekty*, „Wiedza Obronna” 2021, nr 4.
21. *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, Warszawa 2000.
22. Sochala C., *Współdziałanie w realizacji zadań na rzecz bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej w XXI wieku – w sytuacjach zagrożeń. Wybrane zagadnienia*, [w:] *Współdziałanie Sił Zbrojnych RP z Policją i administracją samorządową w sytuacjach zagrożeń*, red. nauk. B. Pacek i in., Białobrzegi 2012.
23. *System bezpieczeństwa wewnętrznego państwa. Synergia zagrożeń*, red. nauk. H. Spustek, Wrocław 2014.
24. ZŚcibiorek Z., Wiśniewski B., Kuc R.B., Dawidczyk A., *Bezpieczeństwo wewnętrzne. Podręcznik akademicki*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2017.
25. Wiśniewski B., *Przygotowania obronne resortu spraw wewnętrznych*, Wyższa Szkoła Policji, Szczytno 2014.
26. Wróbel J., Chechelski A., *Współdziałanie Policji z wybranymi podmiotami odpowiedzialnymi za bezpieczeństwo i porządek publiczny*, Katowice 2010.

Źródła prawa

1. Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o *Policji*, (t.j. Dz.U. z 2021 poz. 1882 z późn. zm.).
2. Ustawa z dnia 12 października 1990 r. o *Straży Granicznej*, (t.j. Dz.U. z 2021 poz. 1486 z późn. zm.).
3. Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. *Kodeks karny*, (t.j. Dz.U. z 2021 poz. 2345 z późn. zm.).
4. Ustawa z dnia 29 sierpnia 2002 r. o *stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej*, (t.j. Dz.U. z 2017 poz. 1932 z późn. zm.).
5. Ustawa z dnia 24 V 2013 r. o *środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej*, (t.j. Dz.U. z 2019 poz. 2418 z późn. zm.).
6. Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 IX 2021 r. w *sprawie wprowadzenia stanu wyjątkowego na obszarze części województwa podlaskiego oraz części województwa lubelskiego*, (Dz.U. poz. 1612).
7. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 30 XI 2021 r. w *sprawie wprowadzenia czasowego zakazu przebywania na określonym obszarze w strefie nadgranicznej przyległej do granicy państwowej z Republiką Białorusi*, (Dz.U. poz. 2193).

Netografia

1. <https://www.cbasp.policja.pl>.
1. <https://www.policja.pl/pol/aktualnosci>.
2. <https://www.policja.pl/pol/statystyka>.
3. <https://www.gov.pl>.

dr Wiesław Barszczewski

Akademia Białska Nauk Stosowanych

im. Jana Pawła II w Białej Podlaskiej

ORCID 0000-0002-2943-5732

Studia Społeczne

ISSN 2081-0008

e-ISSN 2449-9714

str. 95–108

dr hab. inż Zbigniew Ciekankowski

Wyższa Szkoła Menedżerska w Warszawie

ORCID: 0000-0002-0549-894X

BEZPIECZEŃSTWO MIGRACJI WEWNĄTRZ UNII EUROPEJSKIEJ /

SECURITY OF MIGRATION WITHIN THE EUROPEAN UNION

STRESZCZENIE

W opracowaniu podjęto problematykę międzynarodowych migracji oraz sposobów regulowania tego procesu na terenie Unii Europejskiej. Zaznaczono kwestie przemieszczania w odniesieniu się do praw człowieka zawartych w aktach prawnych ONZ i UE. Podkreślono swobodę przepływu osób jako jedną z podstawowych wartości uznawanych przez demokratyczne państwa. Przedstawiono mechanizmy oraz narzędzia unijne wspierające zarządzanie migracjami, tj. System Informacyjny Schengen (SIS) oraz Wizowy System Informacyjny (VIS). W podsumowaniu podkreślono konieczność prowadzenia wspólnej polityki migracyjnej dla utrzymania bezpieczeństwa w UE.

SŁOWA KLUCZOWE: azyl, bezpieczeństwo, człowiek, migracje, wiza.

ABSTRACT

The study deals with the issues of international migrations and the ways of regulating this process in the European Union. The issues of movement with regard to human rights contained in the legal acts of the UN and the EU were highlighted. The free movement of people was emphasized as one of the fundamental values recognized by democratic states. The mechanisms and EU tools supporting migration management were presented, i.e. the Schengen Information System (SIS) and the Visa Information System (VIS). In conclusion, the necessity to conduct a common migration policy in order to maintain security in the EU was emphasized.

KEY WORDS: asylum, security, human, migration, visa.

WSTĘP

Potoczne znaczenie bezpieczeństwa wydaje się zrozumiałe i nie wymagające szczególnych wyjaśnień. Wiąże się z odczuwaniem wolności od zagrożeń. Jednak podczas refleksji nad tą problematyką pojawia się konieczność precyzacji, ponieważ dotyczy ona wielu zjawisk, stanów rzeczy, ich cech, potrzeb jednostek i grup społecznych. Widocznym się staje jej złożoność i wynikająca z niej potrzeba uszczegółowienia podmiotu oraz przedmiotu tego zjawiska. Podmiotem zawsze jest człowiek i jego wytwory natury organizacyjnej, natomiast wyróżnia się także wiele obszarów funkcjonowania, takich jak: polityczny, ekonomiczny, militarny, społeczny, kulturowy, czy informacyjny¹.

Rozwojowi nauki towarzyszą dwie tendencje. Pierwsza dotyczy wyodrębniania się autonomicznych dyscyplin, natomiast druga wskazuje na tendencje do jednoczenia wiedzy, ponieważ „wszystkie nauki nie są niczym innym jak ludzką mądrością, która pozostaje zawsze jedna i ta sama, chociaż stosuje się do różnych przedmiotów”². Konsekwencją ewolucji problematyki bezpieczeństwa jest więc tendencja do przenikania się coraz większej liczby nauk, ponieważ do rozwiązywania konkretnych problemów niezbędna jest współpraca w ramach wielu dyscyplin³.



Rysunek 1. Nauki o bezpieczeństwie w systemie nauk

Źródło: S. Jarmoszko, *Czy nauka ma granice? Nauki o bezpieczeństwie a kwestia dyscyplin pogranicza*, [w:] *Jednoczenie wiedzy w naukach o bezpieczeństwie*, red. A. Glen, UPH, Siedlce 2020, s. 57.

- 1 Zob. W. Kitler, *Domena nauk o bezpieczeństwie - aspekty teoretyczne, metodologiczne i systemowe*, [w:] *Jednoczenie wiedzy w naukach o bezpieczeństwie*, red. A. Glen, UPH, Siedlce 2020, s. 14-15.
- 2 R. Descartes, *Prawidła kierowania umysłem*, PWN, Warszawa 1958, s. 3.
- 3 S. Jarmoszko, *Czy nauka ma granice? Nauki o bezpieczeństwie a kwestia dyscyplin pogranicza*, [w:] *Jednoczenie wiedzy w naukach o bezpieczeństwie*, red. A. Glen, UPH, Siedlce 2020, s. 42-43.

Podobnie jak w kwestiach naukowych, pragmatyzm w działaniach dla zachowania bezpieczeństwa skłania również do konsolidacji rozwiązań w zakresie organizacyjnym. Globalizacja, rozpad dwubiegunowego świata, konflikty zbrojne, czy terroryzm wygenerowały wielowymiarowe zagrożenia bezpieczeństwa. Coraz bardziej istotne stają się więc kwestie poszukiwania właściwych form realizacji stosunków międzynarodowych i tworzenia mechanizmów współpracy międzynarodowej, pozwalające minimalizować piętrzące się zagrożenia, które są często współzależne, przenikają różne środowiska oraz granice państw. Nie dają się zatem w sposób jednoznaczny zaszeregować do kategorii zagrożeń zewnętrznych lub wewnętrznych⁴.

1. ZJAWISKO MIGRACJI

Jednym z takich zjawisk, dotyczących współczesne państwa jest coraz bardziej intensywny proces migracji. Pod pojęciem tym w socjologii definiuje się zmianę miejsca w strukturach społecznych. Inaczej jest to proces przemieszczeń przestrzennych ludzi, zmiany miejsca zamieszkania (pobytu) osób, które przenoszą się z miejsca pochodzenia (miejsca wyjazdu) do miejsca przeznaczenia (miejsca przyjazdu)⁵. Nauki geograficzne definiują migrację jako zmianę miejsca pobytu przez daną osobę w sposób inny niż urodzenie lub śmierć. Ogólnie pod pojęciem migracji należy rozumieć zjawisko przesiedlania się i wędrowkę ludności.

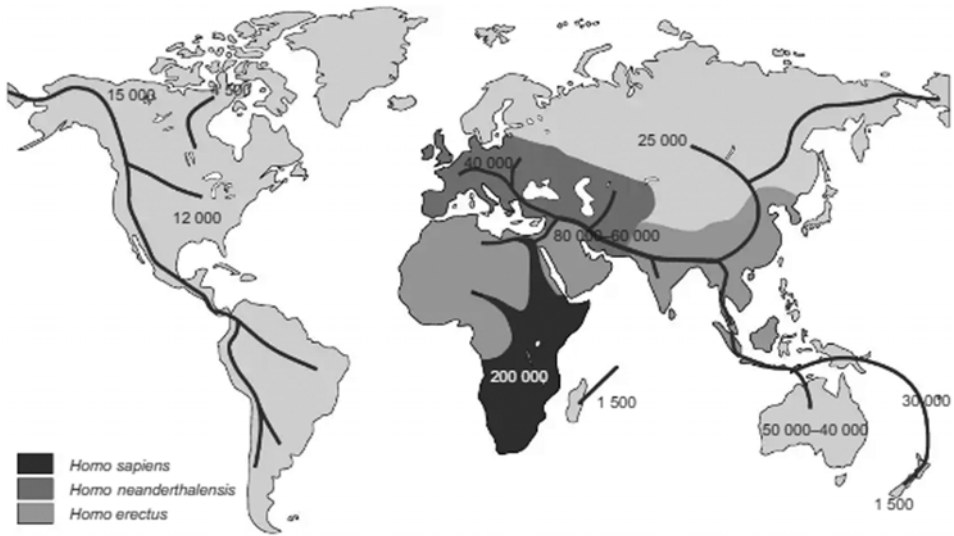
Migracje są nieodłączną częścią historii, mające swoje korzenie w najdawniejszych czasach. Pierwsza, globalna migracja to wielka wędrowka wielu pokoleń homo sapiens poprzez kontynenty, która uwarunkowała miejsce funkcjonowania człowieka na Ziemi. Trwała kilkadziesiąt tysięcy lat i w tym wymiarze czasowym wyróżniono kilka etapów: wyjście z Afryki poprzez tereny dzisiejszego Bliskiego Wschodu, następnie marsz na wschód od Morza Czerwonego do Azji Południowo-Wschodniej, Oceanii i Australii oraz inny kierunek, a mianowicie poprzez Syberię i Alaskę do Ameryki⁶.

Postępujący rozwój ludzkości przyniósł umiejętności organizowania życia społecznego. W starożytności powstały państwa-miasta, które stawały się centrami handlu i jednocześnie wpływały na rozwój mobilności ludności. Następnie powstawały państwa, a w dalszej kolejności imperia, które przystąpiły do kolonizacji oraz podbojów często odległych ziem. Przykładem jest sieć państw greckich w imperium Aleksandra Wielkiego oraz Cesarstwo Rzymskie.

4 Por. A. Wawrzusiszyn, *Bezpieczeństwo transgraniczne - teoretyczne ujęcie w zarysie*, [w:] *Jednoczenie wiedzy w naukach o bezpieczeństwie*, red. A. Glen, UPH, Siedlce 2020, s. 251-253.

5 *Encyklopedia PWN*, Tom 4, Warszawa 1997, s. 214.

6 Por. D. Stoła, *Historia człowieka to historia migracji*, [w:] *25 wykładów o migracjach*, red. M. Leśńska, M. Okólski, Scholar, Warszawa 2018, s. 81-82.



Mapa 1. Trasy pierwszych migracji człowieka

Źródło: D. Stoła, *Historia człowieka to historia migracji*, [w:] 25 wykładów o migracjach, red. M. Lesińska, M. Okólski, Scholar, Warszawa 2018, s. 82.

W okresie średniowiecza trwał ruch ludności z terenów wiejskich oraz uchodźców chroniących się przed prześladowaniami. Kupcy wędrowali ze swoimi towarami, ówczesne rycerstwo przemierzało szlaki udając się na podboje i krucjaty.

Kolejny rozdział w globalnych migracjach otworzyły wielkie odkrycia geograficzne. Dzięki nim wzrosła mobilność ludności między Starym Kontynentem, a nowo odkrytymi ziemiami, w których powstawały brytyjskie, francuskie, portugalskie i hiszpańskie kolonie w Afryce, Ameryce i Azji. Miał wówczas także miejsce okrutny proceder, czyli XVIII-wieczny „import” niewolników z Afryki do nowych kolonii.

W późniejszych okresach wielkie fale migracji wywołały wojny i konflikty zbrojne, jak rewolucja francuska (1789–1799), wojny napoleońskie (1799–1815), rozbiory Polski (1772–1795), wojny bałkańskie (1912-1913), pierwsza (1914-1918) i druga (1939 – 1945) wojna światowa. Krwawe konflikty na tle terytorialnym i politycznym doprowadziły do ucieczek ludności przed represjami. Okrucieństwo, reżim i zsyłki ludności do przymusowych robót, a także zmiany granic państw również powodowały przemieszczanie się ludności. Następnie bipolarny podział świata po drugiej wojnie oraz polityka państw bloku wschodniego znacznie osłabiły możliwości migrowania ludności zamieszkującej w krajach socjalistycznych. Jednak dla obywateli państw zachodnich otworzyły się możliwości międzynarodowych migracji pracowniczych.

W ostatnich latach ma miejsce kolejna fala migracji, której powodem jest wojna w Syrii oraz konflikty i prześladowania ludności w wielu państwach Afryki. W 2015 r. szczytowa fala migrantów napłynęła do południowych wybrzeży Europy, szczególnie do Włoch, Grecji i Węgier. Ponadto wciąż mają miejsce migracje, w ramach których ludność państw biedniejszych poszukuje zatrudnienia w krajach lepiej rozwiniętych.

2. RODZAJE MIGRACJI

Różnorodność form zachowań migracyjnych pozwala na utworzenie typologii. Ze względu na obszar, na jakim zachodzą migracje, można je podzielić na wewnętrzne oraz zewnętrzne. Zewnętrzne odnoszą się do przemieszczania się ludności z jednego państwa do drugiego – docelowego i mogą przybierać różne formy takie jak:

- emigracja – wyjazd ludności danego państwa do innego na stałe;
- imigracja – przyjazd ludności do danego państwa na stały okres czasu;
- reemigracja – powrót ludności do kraju po czasowym przebywaniu za granicą;
- repatriacja – powrót do ojczyzny po długim okresie przymusowego pobytu poza granicami własnego państwa np. z przyczyn politycznych;
- uchodźstwo – oznacza przymusową emigrację, której towarzyszą niesprzyjające warunki gospodarcze lub polityczne np., wynikającą z konfliktów zbrojnych, wojen, rewolucji itp⁷.

Migracje wewnętrzne dotyczą ruchów wewnątrz kraju np. ze wsi do miast, z miast do wsi, z miast do miast i ze wsi do wsi.

Migracje w wyniku podjętych decyzji dzielą się na:

- dobrowolne – jest to decyzja podejmowana samodzielnie przez migranta, z własnej woli i własnej inicjatywy, gdzie ma on opcje wyboru;
- przymusowe – sytuacje, w której migrujący muszą opuścić miejsce zamieszkania i nie są w stanie tam wrócić – np. uchodźcy⁸.

Migracje ze względu na przepisy prawne:

- migracje legalne – w myśl przepisów prawnych oznaczają przebywanie poza granicami kraju z ważnymi dokumentami uprawniającymi do pobytu w danym państwie;
- migracje nielegalne – oznaczają przebywanie poza granicami kraju bez ważnych dokumentów uprawniających do pobytu w danym państwie;
- pobyt nieregulowany – ma miejsce, kiedy ważność trwania dokumentu uprawniającego do legalnego pobytu skończyła się.

7 Por. P. Bożyk, *Egzemplifikacja międzynarodowych stosunków gospodarczych*, WSHIP im. Łazarzkiego, Warszawa 2004, s. 99.

8 J. P. Gieorgica, *Polskie migracje w świetle procesów globalnych*, PRESSCOM, Warszawa 2018, s. 24.

Migracje ze względu na przyczyny:

- migracje zarobkowe – motywem przewodnim danych przemieszczeń jest chęć poszukiwania pracy lub zwiększenie poziomu dotychczas otrzymywanego wynagrodzenia;
- migracje społeczne – obejmują przemieszczenia związane ze zmianą miejsca zamieszkania, których faktycznym powodem jest np. zawarcie związku małżeńskiego;
- migracje zdrowotne – zwykle obejmują przemieszczenia w celu poprawy stanu zdrowia do takich obiektów jak: sanatoria bądź uzdrowiska;
- migracje turystyczne – w skład danych migracji wchodzi wszelkie wyjazdy, które związane są z wypoczynkiem;
- migracje religijne – wyjazdy do miejsc kultu religijnego (pielgrzymki);
- migracje ekologiczne – przemieszczenia związane ze zmianą środowiska przyrodniczego np. wyjazdy do obszarów podmiejskich tj. na wieś bądź na ogródki działkowe⁹.

3. ISTOTA SWOBODNEGO PRZEPLYWU OSÓB W UNII EUROPEJSKIEJ

Idea zjednoczenia Europy, przejawiająca się w tworzeniu ponadnarodowych struktur integracyjnych, sięga czasów Cesarstwa Rzymskiego. Była to tendencja do powiększania obszaru swoich wpływów. W XX w. również miała miejsce integracja państw europejskich. Jej przejawem było powstawanie Wspólnot Europejskich, mających na celu stymulację rozwoju gospodarczego poprzez swobodny przepływ towarów, kapitału, osób i usług. I tak na mocy Traktatu Paryskiego (18 kwietnia 1951 r.) - sześć krajów dało podwaliny nowej organizacji: Europejskiej Wspólnocie Węgla i Stali. Członkami założycielami były: Belgia, Francja, Holandia, Luksemburg, RFN i Włochy. Następnie Traktaty Rzymskie (25 marca 1957 r.) ustanowiły Europejską Wspólnotę Gospodarczą (EWG) oraz Europejską Wspólnotę Energii Atomowej (Euratom). Traktat z Maastricht (7 lutego 1992 r.) stanowi podstawę utworzenia Unii Europejskiej, która obecnie liczy 27 państw członkowskich.

Głównym celem Wspólnot Europejskich było ożywienie rozwoju gospodarczego poprzez swobodny przepływ towarów, kapitału, osób i usług. Swobodne przemieszczanie się osób jest zatem kluczowym elementem UE. Podstawowe uregulowania prawne dotyczące swobody przemieszczania się osób zostały zawarte już w Traktacie ustanawiającym Wspólnotę Europejską. Przyjęto w nim, że rynek wewnętrzny obejmuje obszar bez granic wewnętrznych, w którym jest zapewniony swobodny przepływ towarów, osób, usług i kapitału, zgodnie z postanowieniami niniejszego

9 E. Kacperska, M. Kacprzak, D. Kmieć, A. Król, K. Łukasiewicz, *Migracje międzynarodowe w Europie, trendy, problemy, wyzwania*, Wydawnictwo SGGW, Warszawa 2019, s. 15.

Traktatu¹⁰. Ustanowiono również, że każdy obywatel Unii ma prawo do swobodnego przemieszczania się i przebywania na terytorium Państw Członkowskich (...) ¹¹ oraz zapewniono swobodę przepływu pracowników wewnątrz Wspólnoty¹². Idea ta znalazła potwierdzenie w Traktacie o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej, gdzie zapewnia się swobodę przepływu pracowników wewnątrz Unii. Swoboda ta obejmuje zniesienie wszelkiej dyskryminacji ze względu na przynależność państwową między pracownikami Państw Członkowskich w zakresie zatrudnienia, wynagrodzenia i innych warunków pracy. Z zastrzeżeniem ograniczeń uzasadnionych względami porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego i zdrowia publicznego, swoboda ta obejmuje prawo: ubiegania się o rzeczywiście oferowane miejsca pracy; swobodnego przemieszczania się w tym celu po terytorium Państw Członkowskich; przebywania w jednym z Państw Członkowskich w celu podjęcia tam pracy, zgodnie z przepisami ustawowymi, wykonawczymi i administracyjnymi dotyczącymi zatrudniania pracowników tego Państwa; pozostawania na terytorium Państwa Członkowskiego po ustaniu zatrudnienia, na warunkach ustalonych przez Komisję w rozporządzeniach¹³. Traktatem wprowadzono także pojęcie obywatelstwa Unii Europejskiej, które automatycznie przysługuje wszystkim obywatelom państw członkowskich. I tak Obywatel Unii jest każda osoba mająca obywatelstwo Państwa Członkowskiego. Obywatelstwo Unii ma charakter dodatkowy w stosunku do obywatelstwa krajowego, nie zastępując go jednak¹⁴. Stanowi ono podstawę prawa osób do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich.

Istotnym wydarzeniem w procesie tworzenia wewnętrznego rynku UE ze swobodnym przepływem osób było ustanowienie strefy Schengen na mocy układu z 14 czerwca 1985 r. oraz konwencji wykonawczej do układu z Schengen, którą podpisano w dniu 19 czerwca 1990 r. i która weszła w życie w dniu 26 marca 1995 r. Jest to obszar obejmujący państwa członkowskie UE takie jak: Austria, Belgia, Czechy, Dania, Estonia, Finlandia, Francja, Grecja, Hiszpania, Holandia, Litwa, Luksemburg, Łotwa, Malta, Niemcy, Polska, Portugalia, Słowacja, Słowenia, Szwecja, Węgry, Włochy oraz kraje stowarzyszone: Islandia, Norwegia, Szwajcaria i Lichtenstein. W wymienionych dokumentach określono, że granice wewnętrzne mogą być przekraczane w każdym miejscu, bez poddawania przekraczających je osób jakiegokolwiek kontroli¹⁵. Wyjątek od swobody przepływu osób stanowią kwestie bezpieczeństwa, czyli jeśli wymagają tego porządek publiczny lub bezpieczeństwo narodowe, każda z Umawiających się Stron może, po konsultacji z pozostałymi Umawiającymi się Stronami, podjąć decy-

10 Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską (TWE), (Dz. Urz. UE 2006 C 321E) art. 14 ust. 2.

11 Ibidem, art. 18 ust. 1.

12 Ibidem, art. 39 ust. 1.

13 Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE C 326/47), art. 45 ust. 1-3.

14 Ibidem, art. 20 ust. 1.

15 Konwencja Wykonawcza do Układu z Schengen z dnia 14 czerwca 1985 (Dz. Urz. UE L 239/19), art. 2 ust. 1.

zję, że przez ograniczony okres na granicach wewnętrznych mogą być prowadzone krajowe kontrole graniczne, w zależności od sytuacji. W przypadku, gdy porządek publiczny lub bezpieczeństwo narodowe wymagają podjęcia niezwłocznych działań, zainteresowana Umawiająca się Strona podejmuje niezbędne środki oraz niezwłocznie informuje o tym pozostałe Umawiające się Strony¹⁶.



Mapa 2. Strefa Schengen

Źródło: <https://www.europarl.europa.eu/news/pl/headlines/security/20180216STO98008/strefa-schengen-ktore-panstwa-do-niej-naleza-i-ktore-staraja-sie-o-czlonkostwo>.

Aby Wspólnota stała się przestrzenią rzeczywistej wolności i swobody przemieszczania się dla wszystkich jej obywateli, przyjęto dyrektywy mające zagwarantować prawo pobytu osobom innym niż pracownicy. W celu skonsolidowania różnych aktów prawnych i uwzględnienia bogatego orzecznictwa w dziedzinie swobodnego przepływu osób, w 2004 r. przyjęto kompleksową Dyrektywę 2004/38/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie prawa obywateli Unii

¹⁶ Ibidem, art. 2 ust. 2.

i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich. Na mocy dyrektywy członkowie rodziny to: współmałżonek; zarejestrowany partner, jeżeli ustawodawstwo przyjmującego państwa członkowskiego uznaje równoważność między zarejestrowanym związkiem partnerskim a małżeństwem; bezpośredni zstępni (potomkowie), którzy nie ukończyli 21. roku życia lub pozostają na utrzymaniu, oraz bezpośredni zstępni współmałżonka lub zarejestrowanego partnera; pozostający na utrzymaniu bezpośredni wstępni (rodzice) oraz bezpośredni wstępni współmałżonka lub zarejestrowanego partnera¹⁷.

Kolejne umocowanie godności, wolności, równości, solidarności oraz praw obywateli UE odnaleźć można w Karcie Praw Podstawowych Unii Europejskiej. W zapisach Karty znajdują się treści odnoszące się do swobody przemieszczania się. Tak więc każdy obywatel Unii ma swobodę poszukiwania zatrudnienia, wykonywania pracy, korzystania z prawa przedsiębiorczości oraz świadczenia usług w każdym Państwie Członkowskim¹⁸. Dokument stanowi także, że każdy obywatel Unii ma prawo do swobodnego przemieszczania się i przebywania na terytorium Państw Członkowskich¹⁹.

4. PRAWO DO AZYLU

Wśród licznych form migracji znajdują się również takie, które dotyczą osób przemieszczających się między państwami w poszukiwaniu ochrony, czyli tzw. migrantów przymusowych. Cudzoziemcowi ściganemu lub prześladowanemu we własnym kraju z powodów politycznych, rasowych itp. możliwe jest udzielenie schronienia przez jakieś państwo, czyli azylu. Takie prawo przyznaje Powszechna Deklaracja Praw Człowieka: „Każdy człowiek ma prawo ubiegać się o azyl i korzystać z niego w innym kraju w razie prześladowania”²⁰. Cudzoziemcowi, który ze względu na obawę przed prześladowaniem nie może powrócić do kraju swojego pochodzenia, może być nadany status uchodźcy. Prześladowanie może w szczególności polegać na stosowaniu przemocy fizycznej lub psychicznej albo zastosowaniu wobec danej osoby środków prawnych lub sądowych w sposób dyskryminujący. Istotą uznania danej osoby za uchodźcę jest ustalenie, że nie może ona dłużej korzystać z ochrony swojego państwa²¹. Konwencja dotycząca statusu uchodźców określa uchodźcę jako osobę, która w rezultacie zdarzeń, jakie nastąpiły przed dniem 1 stycznia 1951 r. oraz na skutek uzasadnionej obawy przed prześladowaniem z powodu rasy, religii, narodowości, przynależności do określonej

17 Dyrektywa 2004/38/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. (Dz. Urz. UE L 158/77), art. 2 ust. 2.

18 Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej, (Dz. Urz. UE 2016/C 202/02), art. 19 ust. 2.

19 Ibidem, art. 45 ust. 1.

20 Powszechna Deklaracja Praw Człowieka, (przyjęta i proklamowana rezolucja Zgromadzenia Ogólnego ONZ 217 A (III) w dniu 10 grudnia 1948 r.), art. 14.

21 *Cudzoziemcy w Polsce, podręcznik dla funkcjonariuszy publicznych*, red. M. Łycienia, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Warszawa 2015, s. 74.

grupy społecznej lub z powodu poglądów politycznych przebywa poza granicami państwa, którego jest obywatelem, oraz nie może lub nie chce z powodu tych obaw skorzystać z ochrony tego państwa, albo która nie ma żadnego obywatelstwa i znajdując się na skutek podobnych zdarzeń poza państwem swojego stałego zamieszkania, nie może lub nie chce z powodu tych obaw powrócić do tego państwa²².

W ramach prawa Unii Europejskiej, Karta Praw Podstawowych UE ustanawia prawo do azylu. Gwarantuje się w niej prawo do azylu z poszanowaniem zasad Konwencji genewskiej z 28 lipca 1951 r. i Protokołu z 31 stycznia 1967 r. dotyczących statusu uchodźców oraz zgodnie z Traktatem o Unii Europejskiej i Traktatem o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (zwanym dalej „Traktatami”)²³. W TFUE przewidziane jest utworzenie wspólnego europejskiego systemu azylowego. Przyjęto, że Unia rozwija wspólną politykę w dziedzinie azylu, ochrony uzupełniającej i tymczasowej ochrony, mającą na celu przyznanie odpowiedniego statusu każdemu obywatelowi państwa trzeciego wymagającemu międzynarodowej ochrony oraz mającą na celu zapewnienie przestrzegania zasady non-refoulement. Polityka ta musi być zgodna z Konwencją genewską z dnia 28 lipca 1951 r. i Protokołem z dnia 31 stycznia 1967 r. dotyczącymi statusu uchodźców, jak również z innymi odpowiednimi traktatami²⁴.

5. INSTRUMENTY KONTROLI PRZEPLYWU OSÓB

Pobyt osób, które wjechały, lub pozostają w danym państwie bez zezwolenia albo prawnego uzasadnienia, uważany jest za nielegalny. Do nielegalnego pobytu może dojść z wielu powodów, od nielegalnego wjazdu lub ucieczki z obowiązującego miejsca pobytu, po niekwalifikowanie się do odnowienia zezwolenia na pobyt ze względu na zmianę okoliczności osobistych. Państwa członkowskie UE muszą albo uregulować pobyt tych osób, albo wydać decyzję nakazującą powrót. W ramach prawa UE obywatele z krajów trzecich mogą uzyskać dostęp do terytorium UE na podstawie wizy wydanej przed wjazdem²⁵. Wspólnym elementem polityki wizowej UE jest Kodeks wizowy, który ustanawia zharmonizowane procedury i warunki rozpatrywania wniosków wizowych i wydawania wiz, ponieważ na obszarze, na którym odbywa się swobodny przepływ osób, winny towarzyszyć środki dotyczące kontroli granic zewnętrznych, azylu i imigracji²⁶. Wyróżnia się trzy rodzaje wiz: Wiza Schengen (typ C) dla osób, które zamierzają przebywać w Polsce lub w innych krajach strefy Schen-

22 Konwencja dotycząca statusu uchodźców, sporządzona w Genewie dnia 28 lipca 1951 r. (Dz. U. z 1991 r. Nr 119, poz. 515 i 517), art. 1 ust. 2.

23 Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej, (Dz. Urz. UE 2016/C 202/02), art. 18.

24 Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE C 326/47), art. 78 ust. 1.

25 *Podręcznik europejskiego prawa dotyczącego azylu, granic i imigracji*, Agencja Praw Podstawowych Unii Europejskiej, 2014, s. 28, 51.

26 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) NR 810/2009 z dnia 13 lipca 2009 r. ustanawiające Wspólnotowy Kodeks Wizowy, pkt. 1.

gen maksymalnie 90 dni w każdym okresie 180-dniowym. Wiza krajowa (typ D) dla osób, które chcą zostać w Polsce dłużej niż 90 dni. Okres ważności tej wizenie może jednak przekroczyć 1 roku. Tranzytowa wiza lotniskowa (typ A) dla planujących wyłącznie tranzyt przez strefę międzynarodową lotniska znajdującego się w strefie Schengen²⁷. Właściwym do rozpatrzenia wniosku wizowego jest zawsze konsul tego państwa strefy Schengen, które stanowi główny cel podróży. Konsul wydaje wizenie albo odmawia ich wydania, cofa i unieważnia wizenie oraz rozpatruje wnioski o ponowne rozpatrzenie sprawy w tym zakresie, a także unieważnia naklejki wizowe; udziela zezwoleń na przekraczanie granicy w ramach małego ruchu granicznego, odmawia ich udzielenia lub je cofa²⁸. Informacje osobowe na temat osób wnioskujących o wizenie krótkoterminową przechowywane są w wizowym systemie informatycznym (VIS), łączącym konsulaty i przejścia graniczne na granicach zewnętrznych²⁹. Celem VIS jest poprawa realizacji wspólnej polityki wizowej, poprawa współpracy konsularnej i procesu konsultacji pomiędzy centralnymi organami wizowymi poprzez ułatwienie wymiany danych pomiędzy państwami członkowskimi³⁰.

W ramach prawa UE podjęto środki, aby zapobiegać nieuprawnionemu dostępowi do terytorium UE. W celu zapewnienia bezpieczeństwa w ramach obszaru otwartych granic państwa Schengen dzielą się informacjami umożliwiającymi zwalczanie zorganizowanej przestępczości transgranicznej oraz terroryzmu. Funkcjonuje zakaz wjazdu, który oznacza nałożony na daną osobę zakaz wjazdu do państwa, z którego została ona wydalona. Zakaz taki zazwyczaj obowiązuje przez określony okres i ma na celu zagwarantowanie, że osoby uznawane za niebezpieczne lub niepożądane nie otrzymają wizenie, ani w inny sposób nie zostaną dopuszczone do wjazdu na terytorium. Zakazy wjazdu wprowadza się do bazy danych zwanej systemem Informacyjnym Schengen (SIS)³¹. Jest to największa w Europie baza danych, w której przetwarzane są, określone przepisami, kategorie danych osób i przedmiotów, poszukiwanych i wprowadzanych do systemu przez państwa strefy Schengen.

PODSUMOWANIE

Zjawisko migracji w dzisiejszych czasach jest powszechne, w tym również w krajach należących do Unii Europejskiej. Masowy napływ imigrantów ma zarówno pozytywne, jak i negatywne oblicze. Stanowi coraz większe wyzwanie, z którym Europa musi

27 <https://www.gov.pl/web/dyplomacja/wizenie>.

28 Ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r. *Prawo konsularne*, (Dz. U. 2015 poz. 1274), art. 34.

29 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) NR 767/2008 z dnia 9 lipca 2008 r. w sprawie Wizowego Systemu Informacyjnego (VIS) oraz wymiany danych pomiędzy państwami członkowskimi na temat wiz krótkoterminowych (rozporządzenie w sprawie VIS), pkt. 7.

30 Ibidem, art. 2.

31 *Podręcznik europejskiego prawa dotyczącego azylu, granic i migracji*, Agencja Praw Podstawowych Unii Europejskiej, 2014, s. 31.

sobie radzić. Aby mogła to czynić efektywnie, potrzebna jest sprawna i spójna polityka migracyjna. Obecnie obserwowany jest wzrost migracji zarobkowych, a także napływ ludności ze stref zagrożeń, szukającej bezpiecznego miejsca do życia. Dlatego też Komisja Europejska zwraca szczególną uwagę na działania związane z tworzeniem wspólnej polityki migracyjnej i azylowej, która pomaga w procesie zarządzania kryzysem uchodźczym. Podejmowane działania dotyczą: ograniczenia nielegalnej imigracji, zapewnienie ochrony osobom potrzebującym schronienia, promowanie legalnej imigracji osób z kwalifikacjami niezbędnymi w Europie, zagwarantowanie swobodnego przepływu w strefie Schengen. Celem jest także skuteczniejsza ochrona granic zewnętrznych Unii. Działania te muszą być prowadzone z uwzględnieniem europejskich wartości dotyczących ochrony praw podstawowych gwarantowanych w europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności oraz zapisów znajdujących się w Karcie praw podstawowych UE³². Istotną kwestią jest również zahamowanie procesów związanych z nielegalną migracją, czemu służą odpowiednie procedury i narzędzia.

Z prawa unijnego oraz umów międzynarodowych wynika także obowiązek opieki nad uchodźcami. Tu, poza strukturami państwa, pojawia się obszar działania dla organizacji pozarządowych pracujących na rzecz uchodźców i migrantów. Do ich głównych zadań należą działania na rzecz eliminowania barier, które napotykać uchodźcy i legalni migranci na drodze integracji ze społecznościami państw UE. Ponadto prowadzą działalność informacyjną, doradztwo prawne, pomoc psychologiczną, kursy języka polskiego dla uchodźców i imigrantów³³. Działalność organizacji pozarządowych stanowi uzupełnienie działań administracji rządowej, zapewniając uchodźcom poczucie bezpieczeństwa, jak też przyczyniając się do zrozumienia ich potrzeb. Efektem jest pozytywny przebieg integracji, co przekłada się także na bezpieczeństwo państw przyjmujących migrantów oraz możliwości wykorzystania swobodnego przepływu osób dla celów gospodarczych i społecznych państw UE.

BIBLIOGRAFIA

Literatura

1. Bożyk P., *Egzemplifikacja międzynarodowych stosunków gospodarczych*, WSHIP im. Łazarskiego, Warszawa 2004.
2. Descartes R., *Prawidła kierowania umysłem*, PWN, Warszawa 1958.
3. *Encyklopedia PWN, Tom 4*, Warszawa 1997.
4. Geiorgica J. P., *Polskie migracje w świetle procesów globalnych*, PRESSCOM, Warszawa 2018.

32 Zob. E. Kacperska, M. Kacprzak, D. Kmieć, A. Król, K. Łukasiewicz, *Migracje międzynarodowe w Europie, trendy, problemy, wyzwania*, SGGGW, Warszawa 2019, s. 177-181.

33 *Organizacje pozarządowe zajmujące się pomocą dla uchodźców i migrantów*, Kancelaria Senatu RP, 2017, s. 4.

5. Jarmoszko S., *Czy nauka ma granice? Nauki o bezpieczeństwie a kwestia dyscyplin pogranicza*, [w:] *Jednoczenie wiedzy w naukach o bezpieczeństwie*, red. A. Glen, UPH, Siedlce 2020.
6. Kacperska E., Kacprzak M., Kmieć D., Król A., Łukasiewicz K., *Migracje międzynarodowe w Europie, trendy, problemy, wyzwania*, Wydawnictwo SGGW, Warszawa 2019.
7. Kitler W., *Domena nauk o bezpieczeństwie - aspekty teoretyczne, metodologiczne i systemowe*, [w:] *Jednoczenie wiedzy w naukach o bezpieczeństwie*, red. A. Glen, UPH, Siedlce 2020.
8. *Cudzoziemcy w Polsce, podręcznik dla funkcjonariuszy publicznych*, red. M. Łycienia, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Warszawa 2015.
9. Stoła D., *Historia człowieka to historia migracji*, [w:] *25 wykładów o migracjach*, red. M. Lesińska, M. Okólski, Scholar, Warszawa 2018.
10. Wawrzusiszyn A., *Bezpieczeństwo transgraniczne - teoretyczne ujęcie w zarysie*, [w:] *Jednoczenie wiedzy w naukach o bezpieczeństwie*, red. A. Glen, UPH, Siedlce 2020.

Źródła prawa

1. Dyrektywa 2004/38/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. (Dz. Urz. UE L 158/77).
2. Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej, (Dz. Urz. UE 2016/C 202/02).
3. Konwencja dotycząca statusu uchodźców, sporządzona w Genewie dnia 28 lipca 1951 r. (Dz. U. z 1991 r. Nr 119, poz. 515 i 517).
4. Konwencja Wykonawcza do Układu z Schengen z dnia 14 czerwca 1985 (Dz. Urz. UE L 239/19).
5. Powszechna Deklaracja Praw Człowieka, (przyjęta i proklamowana rezolucja Zgromadzenia Ogólnego ONZ 217 A (III) w dniu 10 grudnia 1948 r.).
6. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) NR 767/2008 z dnia 9 lipca 2008 r. w sprawie Wizowego Systemu Informacyjnego (VIS) oraz wymiany danych pomiędzy państwami członkowskimi na temat wiz krótkoterminowych (rozporządzenie w sprawie VIS).
7. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) NR 810/2009 z dnia 13 lipca 2009 r. ustanawiające Wspólnotowy Kodeks Wizowy.
8. Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE C 326/47).
9. Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską (TWE), (Dz. Urz. UE 2006 C 321E).
10. Ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r. *Prawo konsularne*, (Dz. U. 2015 poz. 1274).

Inne dokumenty

1. *Organizacje pozarządowe zajmujące się pomocą dla uchodźców i migrantów*, Kancelaria Senatu RP, 2017.
2. *Podręcznik europejskiego prawa dotyczącego azylu, granic i imigracji*, Agencja Praw Podstawowych Unii Europejskiej, 2014.

Netografia

1. <https://www.europarl.europa.eu/news/pl/headlines/security/20180216STO98008/strefa-schengen-ktore-panstwa-do-niej-naleza-i-ktore-staraja-sie-o-czlonkostwo>.
2. <https://www.gov.pl/web/dyplomacja/wizy>.

dr n. med. Krzysztof Staroń

Wojskowy Instytut Medyczny w Warszawie

ORCID: 0000-0002-6870-1183

Studia Społeczne

ISSN 2081-0008

e-ISSN 2449-9714

str. 109–126

dr Karol Zygo

Uniwersytet Medyczny w Lublinie

ORCID: 0000-0002-8274-1958

ORGANIZACJA SYSTEMÓW RATOWNICZYCH W POLSCE /

ORGANIZATION OF RESCUE SYSTEMS IN POLAND

STRESZCZENIE

W artykule przedstawiono problematykę organizacji ratownictwa oraz jego strukturę w Polsce. Żeby przeciwdziałać negatywnym zdarzeniom lub wyeliminować ich skutki, w państwie musi istnieć system ratownictwa. Ratownictwo jest to forma polegająca na niesieniu pomocy w sytuacjach zagrożenia życia, zdrowia ludzi, zwierząt oraz zagrożenia mienia i środowiska. Podstawowym założeniem ratownictwa jest niezawodne i skuteczne ratowanie życia, zdrowia czy mienia. Przedstawiono również jak funkcjonuje zarządzanie kryzysowe, które ma na celu ratowanie życia i zdrowia obywateli na wszystkich poziomach (od gminy do poziomu krajowego), którego realizacja jest obowiązkiem stawianym przed każdym organem administracji publicznej, który to odpowiedzialny jest za zapewnienie bezpieczeństwa państwa i społeczeństwa. Autorzy podkreślają, że bezpieczeństwo obywateli jest priorytetem władz państw, dlatego też organy władzy zobowiązane są do tworzenia systemów ratowniczych, które zapewniają spójne procedury ratowania życia i zdrowia ludzi, poczynając od pomocy medycznej, poprzez specjalistyczną pomoc medyczną zespołów ratownictwa medycznego, aż po szpitalne oddziały ratunkowe.

SŁOWA KLUCZOWE: administracja, bezpieczeństwo, gmina, ratownictwo, system.

ABSTRACT

The study entitled Organization of rescue systems in Poland presents the issues of rescue organization and the structure. In order to counteract negative events or eliminate their effects, there must be a rescue system in the country. Rescue is a form of providing

help in situations where life, human and animal health, as well as property and the environment are at risk. The basic assumption is reliable and effective saving of life, health and property. It also presents how crisis management is carried out, which aims to save the life and health of citizens at all levels (from the commune to the national level), the implementation of which is an obligation for each public administration body responsible for ensuring the security of the state and society. The authors emphasize that the safety of citizens is a priority of state authorities, therefore authorities are obliged to create rescue systems that ensure consistent procedures for saving human life and health, ranging from medical assistance, through specialized medical assistance to medical emergency teams, to hospital emergency departments.

KEY WORDS: administration, security, commune, rescue, system.

WSTĘP

Zapewnienie bezpieczeństwa jest podstawowym obowiązkiem państwa wobec obywateli. Niebezpieczeństwa wynikają z działalności człowieka jak i praw natury. Żeby przeciwdziałać negatywnym zdarzeniom lub wyeliminować ich skutki w państwie istnieje system ratownictwa. Ratownictwo jest to forma polegająca na niesieniu pomocy w sytuacjach zagrożenia życia, zdrowia ludzi, zwierząt oraz zagrożenia mienia i środowiska¹. Głównym założeniem jest niezawodne i skuteczne ratowanie życia, zdrowia czy mienia. Podczas sytuacji kryzysowej, z którą zazwyczaj związane są: zaskoczenie, działanie pod presją czasu i niedostatek sił ratowniczych, działania ratownicze realizowane są w ramach Systemu Zarządzania Kryzysowego. Niedopuszczenie do powstania sytuacji kryzysowej a w razie jej wystąpienia – podejmowanie odpowiednich działań pozwalających na uniknięcie lub zmniejszenie strat ludzkich, jak i materialnych oraz doprowadzenie do stanu sprzed sytuacji kryzysowej, jest głównym zadaniem Systemu Zarządzania Kryzysowego w Polsce². Systemy ratownicze w ramach podsystemu wykonawczego w zarządzaniu kryzysowym wykonują zadania takie jak: ochrona życia, zdrowia i mienia lub środowiska, a także likwidacja przyczyn powstawania pożaru, wystąpienia klęski żywiołowej lub innego miejscowego zdarzenia³. Działania ratownicze wynikające nie tylko z zagrożeń pochodzenia cywilizacyjnego, naturalnego, działalności terrorystycznej czy niepokoi społecznych, ale również ze zdarzeń dnia co-

1 A. Ferenc, *Zintegrowany system ratowniczy w Polsce*, Kraków 2006, s. 14.

2 J. Falecki, *Analiza udziału systemów ratowniczych w zarządzaniu kryzysowym*, Sosnowiec 2014, s. 330.

3 Przez system ratowniczy należy rozumieć „złożony, częściowo mobilny system społeczno-gospodarczo-administracyjny, którego zadaniem jest skuteczne przeciwdziałanie wszelkim kategoriom zagrożeń kryzysowych za pomocą dostępnych sił i środków materialnych, na bazie przyjętej struktury organizacyjno-funkcjonalnej, w ramach obowiązującego porządku prawnego”, [w:] K. Ficoń, *Inżynieria zarządzania kryzysowego. Podejście systemowe*, Warszawa 2007, s.. 227.

dziennego, takich jak: wypadki komunikacyjne, katastrofy budowlane, chemiczne oraz związanymi z uszkodzeniami infrastruktury komunalnej i innymi zdarzeniami, prowadzi system ratowniczy. Działania ratownicze obejmują więc szeroki zakres skomplikowanych czynności wymagających wiedzy z wielu dziedzin nauki, techniki czy także wykorzystania różnego wyposażenia oraz sprzętu.

1. SYSTEMY RATOWNICZE W POLSCE

W codziennej działalności zadania w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa, w tym działania ratownicze, realizowane są, w zależności od rodzaju zagrożenia, przez specjalistyczne siły ratownicze podporządkowane wielu resortom, organom administracji różnych szczebli, instytucjom i stowarzyszeniom, do których należą m.in.: jednostki straży pożarnej, ratownictwa medycznego, siły ratownicze zakładów pracy, specjalistyczne siły ratownictwa chemicznego i technicznego, ratownictwo morskie itp. Działania ratownicze koordynują i nadzorują organy administracji publicznej⁴.

Państwo stworzyło systemy ratownicze, w celu zapewnienia ochrony życia, zdrowia, mienia i środowiska, do których zaliczamy Krajowy System Ratowniczo-Gaśniczy i system Państwowe Ratownictwo Medyczne. Są one głównymi elementami wykonawczymi w Systemie Zarządzania Kryzysowego w Polsce. Systemy ratownicze prowadzą działania ratownicze wynikające z zagrożeń pochodzenia naturalnego, cywilizacyjnego, działalności terrorystycznej, ale również zapewniają pomoc każdej osobie znajdującej się w stanie nagłego zagrożenia zdrowia⁵.

Do działań ratowniczych realizowanych przez systemy zalicza się⁶:

- informowanie, alarmowanie i ostrzeganie ludności o zagrożeniach;
- ratownictwo;
- pomoc humanitarną i socjalną;
- opiekę psychologiczną;
- opiekę medyczną;
- zapewnienie niezbędnych warunków życia (przetrwania);
- zapewnienie porządku publicznego i przestrzeganie prawa.

2. SYSTEM ZARZĄDZANIA KRYZYSOWEGO

Ustawa o zarządzaniu kryzysowym wskazuje organy właściwe w sprawach zarządzania kryzysowego a także określa ich zadania i obowiązki. System zarządzania kryzysowego w Polsce jest wieloszczeblowy i składa się z następujących elementów (patrz tabela nr 1):

4 J. Falecki, *Analiza udziału systemów...*, op. cit. s. 330.

5 Ibidem, s. 338.

6 Ibidem, s. 331.

- organów zarządzania kryzysowego;
- organów opiniodawczo-doradczych właściwych w sprawach inicjowania i koordynowania działań podejmowanych w zakresie zarządzania kryzysowego;
- centrów zarządzania kryzysowego, utrzymujących 24-godzinną gotowość do podjęcia działań⁷.

Tabela 1. Systemy zarządzania kryzysowego

SYSTEM ZARZĄDZANIA KRYZYSOWEGO				
Szczebel administracyjny	Organ zarządzania kryzysowego	Organ opiniodawczo – doradczy	Komórka administracji publicznej właściwa w sprawach zarządzania kryzysowego	Centrum zarządzania kryzysowego
Centralny	Rada Ministrów	Rządowy Zespół Zarządzania Kryzysowego	Rządowe Centrum Bezpieczeństwa	Rządowe Centrum Bezpieczeństwa
Resortowy	Minister kierujący działem administracji rządowej/ Kierownik organu centralnego	Zespół Zarządzania Kryzysowego ministerstwa/ urzędu centralnego	Komórka ministerstwa lub urzędu centralnego właściwa w sprawach zarządzania kryzysowego (np. Biuro, Departament)	Centrum zarządzania kryzysowego ministerstwa/ urzędu centralnego
Wojewódzki	Wojewoda	Wojewódzki Zespół Zarządzania Kryzysowego	Wydział Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego Urzędu Wojewódzkiego	Wojewódzkie Centrum Zarządzania Kryzysowego
Powiatowy	Starosta	Powiatowy Zespół Zarządzania Kryzysowego	Komórka starostwa powiatowego właściwa w sprawach zarządzania kryzysowego	Powiatowe Centrum Zarządzania Kryzysowego
Gminny	Wójt/ Burmistrz/ Prezydent Miasta	Gminny Zespół Zarządzania Kryzysowego	Komórka urzędu gminy właściwa w sprawach zarządzania kryzysowego	Mogą być utworzone Gminne Centra Zarządzania Kryzysowego (nie ma obowiązku ustawowego)

Źródło: www.konin.pl.

Realizowane w RP zarządzanie kryzysowe to celowe działanie, którego realizacja jest obowiązkiem stawianym przed każdym organem administracji publicznej, który odpowiedzialny jest za zapewnienie bezpieczeństwa państwa i społeczeństwa. Zostało one włączone do funkcji realizowanych przez państwo, a jego szczebel został znacząco podwyższony. Główną istotą zarządzania kryzysowego jest jego aktywność na każdym poziomie administracyjnym, a treścią – fazy zapobiegania, przygotowania, reagowania i odbudowy⁸.

Fazy przygotowania i zapobiegania to przedsięwzięcia realizowane jeszcze przed wystąpieniem kryzysu. Ich głównym celem jest rozpoznanie rodzajów potencjal-

7 W. Walczak, *Rola i zadania organów administracji państwowej*, Katedra Zarządzania SWSPiZ w Łodzi „Zarządzanie kryzysowe”, Tom X, Zeszyt 8, 2009, s. 98.

8 M. Kolińska. *Prawno-organizacyjne uwarunkowania funkcjonowania Rządowego Centrum Bezpieczeństwa*, Wyd. AON, Warszawa, 2010, s. 22.

nych zagrożeń i ich siły oddziaływania. Znajomość tych części pozwala zapobiegać, zmniejszać ryzyko powstania sytuacji kryzysowej. Za fazę zapobiegawczą uznaje: rodzaj i skalę zagrożeń, przygotowanie potencjalnych sił i środków oraz podejmowanie działań mających charakter prewencyjny⁹.

Przygotowanie jest następną fazą. Jej zadaniem jest przygotowanie organów zarządzających oraz zespołów wykonawczych do przejęcia kontroli nad zaistniałą sytuacją kryzysową. Określa ono zespół działań planistycznych i organizacyjnych, których celem jest zwiększenie skuteczności działania już od pierwszych momentów destabilizujących. W fazie tej realizowane są przedsięwzięcia skierowane do centrów zarządzania kryzysowego w zakresie jakości organizacji wyposażenia. Ważnym elementem przygotowania jest stały monitoring, gromadzenie i przetwarzanie informacji o zaistniałych zagrożeniach między wszystkimi elementami biorącymi udział w procesie zarządzania kryzysowego. W pierwszym etapie zarządzania kryzysowego – w fazie reagowania, ważne jest szybkie uruchamianie centrów zarządzania kryzysowego, które z kolei informują wszystkie struktury ratownicze odpowiedzialne za prowadzenie działań ratunkowych. Na tym etapie prowadzone są również szeroko rozumiane działania humanitarne w celu ochrony ludności, jej ewakuacji z terenów zagrożających życiu, zdrowiu oraz mieniu. Faza odbudowy to okres przeznaczony do opracowywania ocen i analiz skuteczności podejmowanych działań, a tym samym trafności rozwiązań przyjętych w fazach zapobiegania i przygotowania¹⁰.

3. ORGANIZACJA SYSTEMU ZARZĄDZANIA KRYZYSOWEGO

Organizacja ta stanowi zespół organów i podległych im instytucji, których celem jest zapobieganie sytuacjom kryzysowym. Organ zarządzający stanowi nadrzędną rolę w polskim systemie zarządzania, którego kompetencje dotyczą podejmowania decyzji, podziału zadań dla poszczególnych wykonawców procesu zarządzania oraz koordynowania prowadzonych działań. System ten został utworzony na bazie katalogu zasad determinujących jego organizację. Spośród wielu należy wymienić:

- zasadę prymatu układu terytorialnego;
- zasadę jednoosobowego kierownictwa określającą sposób zarządzania i odpowiedzialności;
- zasadę adekwatności poziomu zarządzania;
- zasadę powszechności reagowania oznaczającą zaangażowanie instytucji i podmiotów działających na terenie objętym zagrożeniem;
- zasadę jednoosobowej odpowiedzialności organów kierowniczych¹¹.

9 M. Wilińska, *Zarządzanie kryzysowe w systemie bezpieczeństwa państwa*, 2015 s.132.

10 J. Gryz, W. Kiler, *System reagowania kryzysowego*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń, 2007, s. 33.

11 W. Lidwa, *Zarządzanie w sytuacjach kryzysowych*, Wyd. AON, Warszawa, 2010, s. 32.

Całość systemu zarządzania kryzysowego uzupełniają procedury i zarządzenia wykonawcze, zasoby kadrowe oraz zasoby informacyjne i materiałowo techniczne. Dopiero mając obraz całości systemu, można zobaczyć, iż tworzą go:

- regulacje prawne;
- organy i podmioty uczestniczące na różnych poziomach i w różnych etapach zarządzania kryzysowego;
- zorganizowany system monitorowania i obiegu informacji;
- zaplecze materiałowo techniczne. Tak zbudowany system obejmuje wszystkie poziomy zarządzania w państwie.

Opracowanie i wypracowanie programów zawierających sprawdzone działanie w poszczególnych etapach zarządzania kryzysowego jest głównym zadaniem systemu zarządzania kryzysowego. W fazie zapobiegania jest to podejmowanie działań zapobiegających powstaniu sytuacji kryzysowej, a w fazie przygotowania priorytet stanowi przygotowanie planistyczne sił i środków niezbędnych do reagowania. Natomiast w fazie reagowania podstawą jest sprawne rozłożenie działań służb ratowniczych, w fazie odbudowy kluczowe jest przywrócenie stanu pierwotnego sprzed powstania sytuacji kryzysowej. Na poziomie krajowym Rada Ministrów jest głównym organem odpowiedzialnym za zarządzanie kryzysowe. Rządowy Zespół Zarządzania Kryzysowego będący organem opiniodawczo-doradczym został utworzony przy Radzie Ministrów. Niezależnie od Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego w strukturach administracji państwowej na szczeblu centralnym funkcjonuje również Rządowe Centrum Bezpieczeństwa powołane w 2008 r. Rządowe Centrum Bezpieczeństwa ciągle kontroluje potencjalne zagrożenia, jednocześnie prowadzi skoordynowaną politykę informacyjną wszystkich organów administracji państwowej w zakresie i w czasie trwania sytuacji kryzysowej¹². System zarządzania kryzysowego ma zbliżoną strukturę do układu piramidalnego, dlatego też komórki funkcjonują na niższych szczeblach, których działanie jest pewnego rodzaju odbiciem organów znajdujących się w jednostkach centralnych. Ministrowie odpowiedzialni za poszczególne działy administracji rządowej oraz kierownicy urzędów centralnych tworzą resortowy poziom zarządzania. Zgodnie z dyspozycjami ustawy o zarządzaniu kryzysowym ich zadaniem jest przygotowanie podległych sobie działów administracji do podejmowania działań w razie wystąpienia sytuacji kryzysowej. System zarządzania kryzysowego na poziomie województwa realizowany jest przez wojewodę za pomocą właściwych organów administracji publicznej¹³. Bezpośrednią realizacją zadań zajmują się specjalne komórki obsługujące wojewodę. Do ich zadań głównie należy gromadzenie, przetwarzanie, przekazywanie informacji o aktualnych stanach zagrożenia.

12 M. Żmigrodzki, *Zarządzanie kryzysowe w państwie*, Wyd. WSIZiA, Warszawa, 2012, s. 87.

13 M. Wilińska, *Zarządzanie kryzysowe w systemie bezpieczeństwa państwa*, „Obronność – Zeszyty Naukowe Wydziału Zarządzania i Dowodzenia Akademii Sztuki Wojennej”, nr 4/2015, Warszawa 2015, s.134.

Pomocniczym organem wojewody, powołanym do realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego, jest wojewódzki zespół zarządzania kryzysowego. Poziom powiatowy na szczeblu zarządzania kryzysowego charakteryzuje przede wszystkim to że większość zadań występuje w charakterze wykonawczym. Powiat, jako struktura samorządowa współpracuje z administracją państwową, stając się elementem całości zarządzania systemem kryzysowym państwa. Organem właściwym w sprawach zarządzania kryzysowego na poziomie powiatowym jest starosta. Realizuje on swoje zadania przy pomocy powiatowego zespołu zarządzania kryzysowego. Zespół tworzy i powołuje starosta, będąc jednocześnie jego przewodniczącym. W jego skład wchodzi osoba – pracownicy powołani z jednostek organizacyjnych, które tworzą komórki pomocnicze danej służby lub inspekcji. Do podstawowych zadań starosty w zakresie zarządzania kryzysowego należy przede wszystkim organizacja powiatowego systemu zarządzania kryzysowego, monitorowanie zagrożeń, planowanie działań, a w szczególności opracowanie i przekazanie wojewodzie powiatowego planu zarządzania kryzysowego¹⁴. Na staroście spoczywa obowiązek utworzenia powiatowego centrum zarządzania kryzysowego. Centrum to działa na zasadzie całodobowego alarmowania członków powiatowego zespołu zarządzania kryzysowego, a także przebiegu informacji o ewentualnych sytuacjach kryzysowych. Do zadań powiatowego zespołu zarządzania kryzysowego należy analiza potencjalnych możliwości wystąpienia na obszarze powiatu sytuacji kryzysowej lub też tzw. stanów nadzwyczajnych, jak również ocenienie ich rozmiarów oraz skali. Zespół zobowiązany jest do opracowania planu likwidacji potencjalnych zagrożeń z uwzględnieniem aspektu finansowego, organizacyjnego oraz materiałowego, tak by zespół mógł w pełni działać we wszystkich czterech fazach reagowania kryzysowego. Poziom gminy jest najniżej usytuowany w strukturze systemu zarządzania kryzysowego. W myśl zasady jednoosobowego kierownictwa zarządzanie na tym poziomie realizowane jest przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Uprawnienia wójta to m.in. wydawanie poleceń jednostkom pomocniczym, kierownikom jednostek organizacyjnych oraz kierownikom jednostek ochrony przeciwpożarowej działających na obszarze gminy. Wójt posiada uprawnienia władcze w zakresie kierowania jednostkami organizacyjnymi doraźnie skierowanymi do jego dyspozycji w celu prowadzenia działań ratowniczych¹⁵.

Postrzeganie bezpieczeństwa, jako dynamicznego procesu zarządzania wiąże się z działaniami mającymi na celu doskonalenie całego systemu, którego elementem jest zarządzanie kryzysowe, natomiast celem niedopuszczenie do powstania sytuacji kryzysowej, przygotowanie się do jej wystąpienia, przejmowanie nad nią kontroli w trybie zaplanowanych i przygotowanych działań oraz powrót do sytuacji pierwotnej. Mini-

14 E. Nowak, *Zarządzanie kryzysowe w państwie*, Wyd. WSiZiA, Warszawa, 2012, s. 100.

15 M. Żmigrodzki, *Zarządzanie kryzysowe w państwie*, Wyd. WSiZiA, Warszawa, 2012, s.105.

malizowanie i przeciwdziałanie następstw zagrożeń wymaga skutecznego przygotowania administracji rządowej i samorządowej na wszystkich poziomach zarządzania państwem zarówno w stanach poprzedzających kryzys, jak i w jego trakcie.

4. KRAJOWY SYSTEM RATOWNICZO – GAŚNICZY

Krajowy System Ratowniczo-Gaśniczy ma na celu ratowanie życia, zdrowia, mienia oraz środowiska, a także prognozowanie, rozpoznawanie i zwalczanie pożarów, klęsk żywiołowych lub innych zagrożeń. System ten powstał w 1995 r. Jest on integralną częścią organizacji bezpieczeństwa wewnętrznego państwa¹⁶.

Szczegółową organizację Krajowego Systemu Ratowniczo – Gaśniczego określa Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w zakresie m.in. funkcjonowania na poziomie powiatu, województwa i kraju, walki z pożarami i innymi klęskami żywiołowymi, ratownictwa technicznego, chemicznego, ekologicznego i medycznego, dysponowania do działań ratowniczych, kierowania działaniem ratowniczym, współpracy w ramach posiadanych sił i środków z właściwymi organami i podmiotami podczas zdarzeń nadzwyczajnych wywołanych zagrożeniem czynnikiem biologicznym, w tym podczas zdarzeń o charakterze terrorystycznym, zakres współdziałania w celu zachowania ciągłości i skuteczności działań ratowniczych wobec zagrożonych i poszkodowanych osób, środowiska lub mienia, organizację łączności na potrzeby działań ratowniczych¹⁷.

5. POZIOM POWIATOWY

Powiat jest podstawowym ogniwem funkcjonowania Krajowego Systemu Ratowniczo – Gaśniczego (KSRG). Najczęściej zdarzenia obejmują mały teren, dlatego w większości wystarczające są środki i siły miejscowe, jednak gdy są one niewystarczające wtedy musi zadziałać zespół skupiony w powiecie. Na terenie powiatu również bardzo ważną rolę, oprócz jednostek Państwowej Straży Pożarnej (PSP), pełnią także jednostki Ochotniczej Straży Pożarnej, ponieważ to im przypada obowiązek zabezpieczenia wsi, gmin i małych miasteczek. Za wykonywanie zadań publicznych w zakresie ochrony życia, zdrowia, mienia bądź środowiska przez klęską żywiołową, pożarem lub innym zdarzeniem na szczeblu powiatowym odpowiedzialność ponosi starosta.

Krajowy System Ratowniczo-Gaśniczy na poziomie powiatu tworzą:

- 1) „komenda powiatowa PSP, w tym jednostki ratowniczo-gaśnicze i powiatowe stanowiska kierowania,

16 www.strazacki.pl, [dostęp: 30.11.2019].

17 Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 4 lipca 2017r. (Dz. U. z 2017, poz. 1319).

- 2) jednostki ochrony przeciwpożarowej z obszaru powiatu włączone do systemu,
- 3) powiatowy zespół zarządzania kryzysowego,
- 4) specjaliści do spraw ratownictwa działający na obszarze powiatu,
- 5) inspekcje, straże, służby, jednostki organizacyjne oraz inne podmioty¹⁸.

System ten jest podstawowym narzędziem starosty na poziomie powiatu samorządowego, który służy do likwidacji miejscowych zagrożeń a także realizacji zadań ratowniczych na obszarze powiatu. Starosta zapewnia warunki realizacji bieżących zadań ratowniczych przez Krajowy System Ratowniczo-Gaśniczy na terenie powiatu, tzn.:

- 1) „ustala działania jednostek;
- 2) zatwierdza plany ratownicze oraz programy działania powiatowych służb, inspekcji i innych jednostek organizacyjnych na terenie powiatu;
- 3) określa zadania KSRG na terenie powiatu oraz kontroluje ich realizację;
- 4) uwzględnia w budżecie powiatu niezbędne środki finansowe na skuteczne działanie ratownicze powiatowych służb inspekcji i straży, oraz innych jednostek organizacyjnych powiatu, a także dysponuje rezerwą budżetową powiatu;
- 5) powołuje i przewodniczy powiatowemu zespołowi reagowania kryzysowego¹⁹.

Starostowie posiadają plany ratownicze powiatu, które zawierają podstawowe zadania oraz procedury postępowania w razie zagrożeń. Z zakresu ochrony przeciwpożarowej do zadań własnych powiatu należą:

- 1) „prowadzenie analiz i opracowywanie prognoz dotyczących pożarów, klęsk żywiołowych oraz innych miejscowych zagrożeń;
- 2) prowadzenie analizy sił i środków krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego na obszarze powiatu;
- 3) budowanie systemu koordynacji działań jednostek ochrony przeciwpożarowej wchodzących w skład krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego oraz służb, inspekcji, straży oraz innych podmiotów biorących udział w działaniach ratowniczych na obszarze powiatu;
- 4) organizowanie systemu łączności, alarmowania i współdziałania między podmiotami uczestniczącymi w działaniach ratowniczych na obszarze powiatu²⁰.

Plany ratownicze wspomagają organizację działań ratowniczych i zawierają w szczególności:

- 1) „wykaz zadań realizowanych przez podmioty ratownicze oraz inne podmioty mogące wspomagać organizację działań ratowniczych;

18 R. Wyszomierski, G. Radwański, *Krajowy System Ratowniczo – Gaśniczy w systemie bezpieczeństwa państwa*, „Współczesne problemy zarządzania nr10, Bezpieczeństwo publiczne”, zeszyt nr 10/2017 s. 40.

19 J. Popis, *Krajowy system ratowniczo-gaśniczy w systemie bezpieczeństwa wewnętrznego państwa*, Wyd. CNBOP-PIB, Józefów 2014, s. 91.

20 Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (Dz.U.2018.0.620 art.21b).

- 2) wykaz zadań realizowanych przez specjalistyczne grupy ratownicze;
- 3) zbiór zalecanych zasad i procedur ratowniczych wynikających z zadań realizowanych przez podmioty KSRG;
- 4) dane teleadresowe podmiotów KSRG i jednostek ochrony przeciwpożarowej niewłączonych do KSRG oraz innych podmiotów mogących wspomagać organizację działań ratowniczych;
- 5) wykaz sił i środków podmiotów KSRG i jednostek ochrony przeciwpożarowej niewłączonych do KSRG;
- 6) graficzne przedstawienie obszarów chronionych;
- 7) wykaz ekspertów do spraw prognozowania zagrożeń oraz specjalistów do spraw ratownictwa, zawierający imię, nazwisko, dziedzinę oraz numer telefonu służbowego;
- 8) arkusze uzgodnień i aktualizacji planu ratowniczego²¹.

6. POZIOM WOJEWÓDZKI

Do zadań wojewody należy zapewnienie skutecznego działania Krajowego Systemu Ratowniczo – Gaśniczego. Procedury działania oraz uruchamiania systemu na poziomie województwa są określone w wojewódzkim planie ratowniczym. Organizacja KSRG przez komendanta wojewódzkiego Państwowej Straży Pożarnej, na obszarze województwa, obejmuje w szczególności:

- 1) „opracowanie analiz zagrożeń oraz analiz zabezpieczenia operacyjnego;
- 2) opracowanie wojewódzkiego planu ratowniczego;
- 3) ustalanie obszarów chronionych dla specjalistycznych grup ratowniczych oraz dla podmiotów KSRG przewidzianych do realizacji zadań poza terenem własnego działania;
- 4) aktualizację danych dotyczących gotowości operacyjnej odwodów operacyjnych na obszarze województwa oraz w ramach pomocy transgranicznej;
- 5) dysponowanie sił i środków specjalistycznych grup ratowniczych i odwodów operacyjnych na obszarze województwa;
- 6) ustalanie zasad powiadamiania i współdziałania podmiotów na obszarze województwa podczas działań ratowniczych²².

Plan ratowniczy na poziomie województwa określa komendant wojewódzki PSP, a zatwierdza wojewoda, po zasięgnięciu opinii Wojewódzkiego Zespołu Zarządzania Kryzysowego. Na obszarze województwa KSRG tworzą:

- 1) „komenda wojewódzka PSP, w tym wojewódzkie stanowisko koordynacji ratownictwa;

21 Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych a Administracji z dnia 4 lipca 2017 r. (Dz.U.-2017.1319).

22 Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych a Administracji z dnia 4 lipca 2017 r. (Dz.U.-2017.1319).

- 2) wydzielone siły i środki z poziomów z poziomów powiatowych, stanowiące wojewódzki obwód operacyjny;
- 3) Wojewódzki Zespół Zarządzania Kryzysowego;
- 4) ośrodki szkolenia PSP;
- 5) krajowa baza sprzętu specjalistycznego;
- 6) służby, inspekcje, straże, jednostki organizacyjne oraz inne podmioty;
- 7) specjaliści do spraw ratownictwa działający na poziomie wojewódzkim²³.

Krajowa baza sprzętu specjalistycznego oraz wojewódzki obwód operacyjny z grupami specjalistycznymi to podstawowe siły i środki systemu na poziomie województwa. Wojewoda przez Wojewódzki Zespół Zarządzania Kryzysowego koordynuje działania jednostek KRSG z podmiotami współdziałającymi z systemem na obszarze wojewódzkim.

W Wojewódzkim Planie Ratowniczym zostały opracowane przez komendanta wojewódzkiego PSP procedury działania i uruchamiania systemu ratowniczo-gaśniczego na poziomie województwa, w odniesieniu do poszczególnych typów zagrożeń. Ich treść zawiera wybrane elementy planów ratowniczych dotyczących powiatów, w których siły i środki są niewystarczające do usuwania istniejących na ich terenie zagrożeń. Wojewódzki Plan Ratowniczy zawiera także szczegółowe zadania dla podmiotów, które wchodzi w skład Krajowego Systemu Ratowniczo – Gaśniczego oraz dla podmiotów współdziałających z systemem²⁴.

Centrum koordynacji działań ratowniczych realizowanych przez jednostki organizacyjne ochrony przeciwpożarowej na terenie województwa stanowią wojewódzkie stanowiska koordynacji ratownictwa, które powoływane są przy komendach wojewódzkich Państwowej Straży Pożarnej. Są one zorganizowane w sposób zapewniający jego ciągłe funkcjonowanie oraz pozwala m.in.:

- 1) koordynację działań ratowniczych na terenie województwa w zakresie czynności operacyjnych wynikających z podjęcia działań przez jednostki systemu i inne podmioty ratownicze;
- 2) stałe współdziałanie z dyspozytorami lub innymi osobami funkcjonującymi poszczególnych podmiotów systemu obejmującego:
 - komendy powiatowe i miejskie PSP,
 - Wojewódzkie Centrum Zarządzania Kryzysowego,
 - Krajowe Centrum Koordynacji Ratownictwa i Ochrony Ludności w Warszawie,
 - wojewódzkie stanowiska koordynacji ratownictwa województw ościennych oraz służb współdziałających,
 - zapewnienie stosownych informacji kierującemu działaniem ratowniczym,

23 R. Wyszomierski, G. Radwański, *Krajowy System ...*, op. cit., s. 43.

24 www.kpsp.pl [dostęp: 01.02.2019].

- alarmowanie odwodów operacyjnych,
- alarmowanie członków sztabu kierującego działaniem ratowniczym oraz innych osób ujętych w planie ratowniczym²⁵.

W województwach posiadających minimum dwie kompanie gaśnicze zostały utworzone bataliony centralnego odwodu operacyjnego. Obecnie powyższe kryterium spełnia 8 województw, na bazie sił których utworzono Batalion: Wrocław, Toruń, Łódź, Kraków, Warszawa, Gdańsk, Katowice, Poznań²⁶.

Gdy siły i środki KSRG na poziomie województwa okażą się niewystarczające lub zdarzenie przekracza obszar województwa, uruchamiany jest wtedy najwyższy poziom systemu ratowniczego – poziom kraju²⁷.

7. POZIOM KRAJOWY

Najwyższy poziom systemu zostaje uruchomiony wtedy, gdy siły i środki systemu na poziomie województwa okażą się niewystarczające, bądź zdarzenie przekracza obszar województwa. W takiej sytuacji kierowanie działaniami ratowniczymi przejmuje Komendant Główny PSP lub upoważniony przez Komendanta oficer. Warunki działania KSRG na obszarze kraju zapewnia Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji. Jest on koordynatorem systemu z innymi systemami bezpieczeństwa.

„Na poziomie krajowym System Ratowniczo – Gaśniczy tworzą: Komenda Główna PSP, Krajowe Centrum Koordynacji Ratownictwa i Ochrony Ludności, wydzielone siły i środki z wojewódzkich odwodów operacyjnych stanowiące centralny odwód operacyjny, krajowe bazy sprzętu specjalistycznego, szkoły PSP, Centrum Naukowo – Badawcze, Ochrony Przeciwopozarowej, specjaliści do spraw ratownictwa działający na obszarze kraju, inne podmioty realizujące zadania systemu²⁸”.

Organizacja funkcjonowania KSRG przez Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej, na obszarze kraju, obejmuje w szczególności, np.:

1. „aktualizację danych dotyczących gotowości operacyjnej centralnego odwodu operacyjnego i podmiotów przewidzianych do współdziałania na obszarze kraju i poza jego granicami;
2. dysponowanie sił i środków centralnego odwodu operacyjnego na obszarze kraju i poza granice kraju;

25 R. Wyszomierski, G. Radwański, *Krajowy System ...*, op. cit., s. 44.

26 www.straz.gov.pl [dostęp: 30.11.2019].

27 Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 4 lipca 2017 r. (Dz.U. 2017.1319).

28 R. Wyszomierski, G. Radwański, *Krajowy System ...*, op. cit., s. 45.

3. opracowanie zasad powiadamiania i współdziałania podmiotów na obszarze kraju podczas działań ratowniczych;
4. opracowanie zasad organizowania działań ratowniczych;
5. opracowanie zasad ewidencjonowania zdarzeń;
6. opracowanie zasad organizacji i funkcjonowania systemów teleinformatycznych, w tym na potrzeby kierującego działaniem ratowniczym;
7. opracowanie zasad organizacji łączności alarmowania, powiadamiania, dysponowania oraz współdziałania na potrzeby działań ratowniczych;
8. opracowanie zasad współpracy podczas działań ratowniczych z nadawcami programów radiowych i telewizyjnych oraz z wolontariuszami, o których mowa w ustawie z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie
9. opracowanie zasad wsparcia psychologicznego osób uczestniczących w działaniach ratowniczych;
10. opracowanie zasad tworzenia przez podmioty KSRG wspólnych zespołów ratowniczych;
11. opracowanie zasad organizowania ćwiczeń ratowniczych;
12. opracowanie zasad podwyższania gotowości operacyjnej;
13. opracowanie zasad analizowania zdarzeń²⁹.

Krajowy System Ratowniczo – Gaśniczy obejmuje swym zasięgiem obszar kraju i działa na trzech szczeblach: powiatowym, wojewódzkim oraz krajowym. Nie obejmuje on jednak ratownictwa morskiego – prowadzącego działania na statkach pływających, górskiego – prowadzącego swe działania specjalistyczne w górach oraz górniczego – prowadzącego działania pod ziemią³⁰.

KSRG funkcjonuje w dwóch stanach, tzn., w stanie stałego czuwania i doraźnego reagowania, który polega na podejmowaniu działań ratowniczych siłami i środkami powiatu oraz w stanie wykonywania działań ratowniczych wymagających użycia sił i środków spoza obszaru powiatu³¹.

Celem KSRG jest ratowanie życia i zdrowia ludzkiego, mienia i środowiska poprzez:

- walkę z pożarami i innymi klęskami żywiołowymi;
- ratownictwo techniczne;
- ratownictwo chemiczne;
- ratownictwo ekologiczne;
- ratownictwo medyczne;

29 Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 4 lipca 2017 r. (Dz.U. 2017.1319).

30 R. Wyszomierski, G. Radwański, *Krajowy System Ratowniczo – Gaśniczy w systemie bezpieczeństwa państwa*, „Współczesne problemy zarządzania nr10, Bezpieczeństwo publiczne”, Zeszyt nr 10/2017 s. 45.

31 Ibidem.

- współpracę z systemem Państwowe Ratownictwo Medyczne oraz z Systemem Powiadomienia Ratunkowego³².

Krajowy System Ratowniczo-Gaśniczy składa się z podmiotów ratowniczych oraz podmiotów wspomagających, a jego głównym filarem są siły i środki Państwowej Straży Pożarnej. Do wspomnianych podmiotów należą m.in.:

- „jednostki ratowniczo-gaśnicze PSP;
- komendy powiatowe PSP;
- komendy wojewódzkie PSP;
- Komenda Główna PSP;
- ośrodki szkolenia PSP;
- szkoły PSP;
- jednostki badawczo-rozwojowe PSP;
- Ochotnicze Straże Pożarne;
- zakładowe straże pożarne;
- szpitale;
- krajowi specjaliści z różnych dziedzin ratownictwa;
- zakładowe służby ratownicze”³³.

8. SYSTEM PAŃSTWOWEGO RATOWNICTWA MEDYCZNEGO

Ustawa o Państwowym Ratownictwie Medycznym jest fundamentem systemu Państwowego Ratownictwa Medycznego w Polsce, która określa zasady organizacji, finansowania i funkcjonowania systemu oraz zasady zapewnienia edukacji w zakresie udzielania pierwszej pomocy³⁴.

8.1. JEDNOSTKI PAŃSTWOWEGO RATOWNICTWA MEDYCZNEGO W POLSCE

W celu zapewnienia pomocy każdej potrzebującej osobie, która znajduje się w stanie nagłego zagrożenia zdrowotnego, powstał system Państwowe Ratownictwo Medyczne. Zarządca jednostką systemu PRM musi zapewnić gotowość ludzi, zasobów i jednostek organizacyjnych. Jednostkami systemu PRM udzielającymi świadczenia wyłącznie w razie stanu nagłego zagrożenia zdrowotnego są: zespoły ratownictwa medycznego, w tym lotnicze zespoły ratownictwa medycznego oraz szpitalne oddziały ratunkowe³⁵.

32 J. Falecki, *Analiza udziału systemów ratowniczych w zarządzaniu kryzysowym*, Sosnowiec 2014, s. 332.

33 J. Popis, *Krajowy system ratowniczo-gaśniczy w systemie bezpieczeństwa wewnętrznego państwa*, Wyd. CNBOP-PIB, Józefów 2014, s. 87.

34 Ustawa z dnia 8 września 2006 r. o Państwowym Ratownictwie Medycznym (Dz. U. Nr 191, poz. 1410 z późn. zm.).

35 Ustawa z dnia 25 lipca 2001r. o Państwowym Ratownictwie Medycznym (Dz. U. 2001 nr 113 poz. 1207).

8.2. ZESPOŁY RATOWNICTWA MEDYCZNEGO

Zespoły ratownictwa medycznego są jednostkami PRM, które poza szpitalem udzielają pomocy medycznej osobom w stanie nagłego zagrożenia zdrowotnego. Może to być np. udar mózgu, zawał serca, upadek z wysokości czy wypadek komunikacyjny.

Zespoły ratownictwa medycznego dzielą się na:

- „zespoły specjalistyczne – co najmniej trzy osoby uprawnione do wykonywania medycznych czynności ratunkowych, w tym lekarz systemu oraz pielęgniarz systemu lub ratownik medyczny;
- zespoły podstawowe – co najmniej dwie osoby uprawnione do wykonywania medycznych czynności ratunkowych, w tym pielęgniarz systemu lub ratownik medyczny;
- zespoły lotnicze – co najmniej trzy osoby, w tym co najmniej jeden pilot zawodowy, lekarz systemu oraz ratownik medyczny lub pielęgniarz systemu³⁶.

9. LOTNICZE ZESPOŁY RATOWNICTWA MEDYCZNEGO

Oprócz naziemnych zespołów ratownictwa medycznego w systemie Państwowe Ratownictwo Medyczne działają także lotnicze zespoły ratownictwa medycznego, które wchodzi w strukturę Lotniczego Pogotowia Ratunkowego³⁷.

Lotnicze Pogotowie Ratunkowe pełni funkcje w zakresie:

- ratownictwa medycznego (loty do wypadków i nagłych zachorowań i udzielanie pomocy ich ofiarom);
- lotniczego transportu medycznego spoza granic kraju (np. transport do Polski obywateli naszego kraju, ofiar wypadków lub nagłych zachorowań);
- lotniczego transportu sanitarnego wykonywanego poza zadaniami systemu Państwowego Ratownictwa Medycznego (transport pacjentów wymagających opieki medycznej pomiędzy podmiotami leczniczymi);
- lotniczego transportu medycznego poza granice kraju³⁸.

10. SZPITALNE ODDZIAŁY RATUNKOWE

Szpitalny oddział ratunkowy (SOR) to jednostka systemu Państwowe Ratownictwo Medyczne (PRM), która udziela pomocy pacjentowi w stanach nagłego zagrożenia zdrowotnego.

Działania szpitalnego oddziału ratunkowego to:

- wstępna diagnostyka;

36 www.gov.pl, Ministerstwo Zdrowia, [dostęp: 01.12.2019].

37 Ibidem.

38 Ibidem.

- podjęcie leczenia w zakresie niezbędnym dla stabilizacji funkcji życiowych osób, w stanie nagłego zagrożenia zdrowotnego.

Struktura Szpitalnego Oddziału Ratunkowego składa się z szeregu podstawowych obszarów zadaniowych, wśród których można wymienić:

- segregacji medycznej, rejestracji i przyjęć;
- resuscytacyjno-zabiegowy;
- wstępnej intensywnej terapii;
- terapii natychmiastowej;
- obserwacji;
- konsultacyjny;
- stacjonowania zespołów ratownictwa medycznego, jeżeli oddział ma w swojej strukturze zespoły ratownictwa medycznego;
- zaplecza administracyjno-gospodarczego³⁹.

Szpitalny Oddział Ratunkowy powinien mieć zapewniony dostęp do: badań diagnostycznych przeprowadzanych w medycznym laboratorium diagnostycznym, komputerowego badania tomograficznego oraz badań endoskopowych, całodobowe lądowisko lub lotnisko, położone w takiej odległości, aby można było transportować pacjentów znajdujących się w stanie nagłego zagrożenia zdrowotnego bez pośredniczenia ambulansu, zagwarantowany sprzęt do wykonywania badań przy łóżku pacjenta (w skład minimalnego wyposażenia wchodzi: przyłóżkowy zestaw RTG, analizator parametrów krytycznych oraz przewoźny ultrasonograf⁴⁰).

W skład minimalnego zatrudnienia w Szpitalnym Oddziale Ratunkowym muszą wchodzić takie osoby, jak:

- 1) ordynator oddziału (lekarz kierujący oddziałem);
- 2) pielęgniarka oddziałowa, będąca pielęgniarką systemu;
- 3) lekarze w liczbie niezbędnej do zabezpieczenia prawidłowego funkcjonowania oddziału, w tym co najmniej jeden lekarz systemu przebywający stale w oddziale;
- 4) pielęgniarki lub ratownicy medyczni w liczbie niezbędnej do zabezpieczenia prawidłowego funkcjonowania oddziału.

Pacjent niezależnie od miejsca zamieszkania czy miejsca zdarzenia może bez skierowania skorzystać ze szpitalnego oddziału ratunkowego. Poszkodowany na tym oddziale będzie pod fachową opieką wykwalifikowanego personelu⁴¹.

39 Rozporządzenie Ministra Zdrowia z 3 listopada 2011 r. w sprawie szpitalnego oddziału ratunkowego (Dz.U. 2011 nr 237 poz. 1420).

40 K. Jarosławska-Kolman, D. Ślęzak, P. Żuratyński, A. Kalis, K. Krzyżanowski, *System Państwowego Ratownictwa Medycznego w Polsce*, „Zeszyty Naukowe SGSP”, Nr 60/4/2016, s.176.

41 K. Jarosławska-Kolman, D. Ślęzak, P. Żuratyński, A. Kalis, K. Krzyżanowski, *System Państwowego Ratownictwa Medycznego w Polsce*, „Zeszyty Naukowe SGSP”, Nr 60/4/2016, s.177.

11. SZPITALA

Szpital jest jedną z najważniejszych jednostek organizacyjnych w systemie Państwowego Ratownictwa Medycznego, w której w warunkach zamkniętych udziela się świadczeń zdrowotnych⁴².

Szpitalami są placówki, które:

- „służą do leczenia szpitalnego lub świadczeń położniczych;
- pod względem fachowo-medycznym znajdują się pod stałym kierownictwem lekarskim, dysponują wystarczającymi możliwościami diagnostycznymi i terapeutycznymi, które odpowiadają nałożonym na nie zadaniom oraz pracują wg naukowo uznanych metod;
- przy pomocy zawsze dostępnego personelu lekarskiego, pielęgniarskiego, funkcyjnego i medyczno-technicznego nakierowane są na to, aby przeważnie poprzez pomoc lekarską i pielęgniarską rozpoznawać, leczyć choroby pacjentów, zapobiegać ich pogarszaniu się, zmniejszać dolegliwości chorobowe lub świadczyć pomoc położniczą, oraz w których;
- mogą kwaterować i żywić pacjentów”⁴³.

PODSUMOWANIE

Bezpieczeństwo obywateli jest priorytetem władz państwowych, dlatego też organy władzy tworzą systemy ratownicze, które zapewniają spójne procedury ratowania życia i zdrowia ludzi, poczynając od pomocy medycznej, poprzez specjalistyczną pomoc medyczną zespołów ratownictwa medycznego, aż po szpitalne oddziały ratunkowe.

Celem współdziałania systemów ratowniczych powinno być pełne wykorzystanie sił i środków wszystkich podmiotów biorących udział w działaniach ratowniczych dla zwielokrotnienia ich możliwości w celu ochrony życia, zdrowia, mienia i środowiska. Współdziałanie powinno polegać na uzgodnieniu sposobu, czasu i miejsca użycia sił i środków w celu jak najlepszego wykonania określonego zadania. Istotą współdziałania jest wspólne, skoordynowane działanie podmiotów w realizacji zadań. Głównymi obszarami zadaniowymi współdziałania uczestników działań ratowniczych to organizacja rozpoznania i monitoringu zagrożeń, łączności i powiadamiania, uzgadnianie sposobów użycia sił i środków w działaniach ratowniczych, organizacja zabezpieczenia medycznego i logistycznego w rejonie działań oraz organizacja łączności współdziałania. Prowadzenie działań ratowniczych wymaga łączenia zdolności różnych służb, organizacji, inspekcji, straży oraz instytucji i podmiotów, stosownie do rodzaju i zakresu prowadzonych działań.

42 www.pl.wikipedia.org, [dostęp: 13.12.2019].

43 www.rymanow.tom.pl, [dostęp: 13.12.2019].

BIBLIOGRAFIA

Literatura

1. Falecki J., *Analiza udziału systemów ratowniczych w zarządzaniu kryzysowym*, Sosnowiec 2014.
2. Ferenc A., *Zintegrowany system ratowniczy w Polsce*, Kraków 2006.
3. Gryz J., Kiler W., *System reagowania kryzysowego*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń, 2007.
4. Jarosławska-Kolman K., Ślęzak D., Żuratyński P., Kalis A., Krzyżanowski K., *System Państwowego Ratownictwa Medycznego w Polsce*, „Zeszyty Naukowe SGSP 2016”, Nr 60/4/2016.
5. Kolińska M., *Prawno-organizacyjne uwarunkowania funkcjonowania Rządowego Centrum Bezpieczeństwa*, AON, Warszawa, 2010.
6. Lidwa W., *Zarządzanie w sytuacjach kryzysowych*, AON, Warszawa, 2010.
7. Nowak E., *Zarządzanie kryzysowe w państwie*, WSIZiA, Warszawa, 2012.
8. Popis J., *Krajowy system ratowniczo-gaśniczy w systemie bezpieczeństwa wewnętrznego państwa*, Wyd. CNBOP-PIB, Józefów 2014.
9. Walczak W., *Rola i zadania organów administracji państwowej*, Tom X, Zeszyt 8, 2009, Katedra Zarządzania SWSPiZ w Łodzi, „Zarządzanie kryzysowe”.
10. Wilińska M., *Zarządzanie kryzysowe w systemie bezpieczeństwa państwa*, 2015.
11. Wyszomierski R., Radwański G., *Krajowy System Ratowniczo – Gaśniczy w systemie bezpieczeństwa państwa*, „Współczesne problemy zarządzania, Bezpieczeństwo publiczne”, Zeszyt nr 10/2017.
12. Żmigrodzki M., *Zarządzanie kryzysowe w państwie*, WSIZiA, Warszawa, 2012.

Netografia:

- www.gov.pl.
- www.kpsp.pl.
- www.pl.wikipedia.org.
- www.rymanow.tom.pl.
- www.straz.gov.pl.
- www.strazacki.pl.

Źródła prawa:

- (Dz. U. z 2017, poz. 1319) - Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 3 lipca 2017 r. w sprawie szczegółowej organizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego
- (Dz. U. 2018.0.620) - Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej
- (Dz. U. 2017.1319 z dnia 2017.07.04) – Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 4 lipca 2017 r.
- (Dz. U. Nr 191, poz. 1410 z późn. zm.) - Ustawa z dnia 8 września 2006 r. o Państwowym Ratownictwie Medycznym
- (Dz. U. 2001 nr 113 poz. 1207) - Ustawa z dnia 25 lipca 2001 r. o Państwowym Ratownictwie Medycznym
- (Dz. U. 2011 nr 237 poz. 1420) - Rozporządzenie Ministra Zdrowia z 3 listopada 2011 r. w sprawie szpitalnego oddziału ratunkowego

ppłk dr Dariusz Bogusz

Lotnicza Akademia Wojskowa

ORCID: 0000-0001-7755-0949

Studia Społeczne

ISSN 2081-0008

e-ISNN 2449-9714

str. 127–139

Patrycja Szwęc

Lotnicza Akademia Wojskowa

WYBRANE REGULACJE I PROGRAMY OCHRONY PORTÓW LOTNICZYCH / *SELECTED AIRPORT SECURITY REGULATIONS AND PROGRAMS*

STRESZCZENIE

Artykuł porusza wybrane problemy ochrony portów lotniczych. Przedmiotem badań są procedury i programy oraz wytyczne, zasady i narzędzia, które zapewniają bezpieczną obsługę pasażerów i towarów w portach lotniczych na całym świecie. Celem niniejszej pracy było przedstawienie wybranych regulacji i programów dotyczących ochrony portów lotniczych. Artykuł zawiera najistotniejsze aspekty prawne, zagadnienia szkoleniowe oraz informacje dotyczące działalności Międzynarodowej Rady Portów Lotniczych. Autorzy szukają odpowiedzi na pytanie: jakie działania, oprócz środków technicznych, umożliwią zagwarantowanie bezpieczeństwa pasażerom i towarom w porcie lotniczym? Z przeprowadzonej charakterystyki wynika, że nie tylko środki techniczne przyczyniają się do poprawy bezpieczeństwa w portach lotniczych, równie ważne są procedury i programy ochrony portów lotniczych.

SŁOWA KLUCZOWE: lotnictwo, lotnictwo cywilne, Konwencja Chicagowska, Międzynarodowa Rada Portów Lotniczych, szkolenie.

ABSTRACT

The article is devoted to selected problems of airport security. The research focuses on procedures and programs as well as guidelines, rules and tools that ensure the safe handling of passengers and goods at airports around the world. The purpose of this study was to present selected regulations and programs related to airport security. The article contains the most important legal aspects, training issues and the information

about activities of the International Airport Council. The authors are looking for an answer to the question: what actions, apart from technical measures, will make it possible to guarantee the safety of passengers and goods at the airport? The conducted characterization shows that not only technical measures contribute to the improvement of airport security, but airport security procedures and programs are equally important.

KEY WORDS: aviation, civil aviation, Chicago Convention, Airports Council International, training.

WSTĘP

Rygorystyczne zasady w transporcie lotniczym mają zagwarantować wysoki poziom bezpieczeństwa. Światowe standardy bezpieczeństwa ustanawia Organizacja Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego (ICAO), których przestrzeganie zależy od umawiających się państw. Zainteresowanie bezpieczeństwem lotnictwa wzrosło pod koniec II wojny światowej, wraz z rozwojem lotnictwa, gdy w 1944 r. na mocy konwencji o międzynarodowym lotnictwie cywilnym została powołana ICAO. Pojęcie bezpieczeństwa transportu lotniczego odnosi się do projektowania, produkcji, konserwacji i obsługi statków powietrznych. Nie należy go mylić z ochroną transportu lotniczego, która ma eliminować akty złej woli wymierzone w statki powietrzne, pasażerów i załogi¹. Aspekt ochrony i bezpieczeństwa został poruszony w aneksach ICAO:

- Nr 17 „Ochrona międzynarodowego lotnictwa cywilnego przed atakami bezprawnej ingerencji”²;
- Nr 18 „Bezpieczny transport materiałów niebezpiecznych drogą powietrzną”;
- Nr 19 „Zarządzanie Bezpieczeństwem”.

Ochrona lotnictwa ma na celu zapobieganie bezprawnym ingerencjom, przede wszystkim przez uniemożliwianie wnoszenia do samolotów obiektów niebezpiecznych, takich jak broń i materiały wybuchowe³. Jednym z kluczowych powodów poszukiwania nowych technologii ochrony portów lotniczych, była seria czterech ataków przeprowadzonych w Stanach Zjednoczonych dnia 11 września 2001 r. Wspomniane akty

1 <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pl/sheet/134/bezpieczenstwo-lotnicze> [dostęp: 12.04.2022].

2 W załączniku 17 do konwencji chicagowskiej określono normy i zalecane praktyki dotyczące ochrony międzynarodowego transportu lotniczego. Powszechny program kontroli ochrony lotnictwa (USAP) uruchomiono w 2002 r. w celu monitorowania przestrzegania przez umawiające się strony należące do ICAO zgodności z tymi normami.

3 Por. Nowak J., Ogonowski K., Bogusz D., *Przeciwdziałanie aktom bezprawnej ingerencji w porcie lotniczym. Ocena możliwych środków ataku i stosowanych środków ochrony*, [w:] Wołęjszo J., Malasiewicz K., Prusiński N., *Prakseologia w naukach o bezpieczeństwie. Sprawność działania w zarządzaniu kryzysowym*, Wydawnictwo Naukowe Akademii Kaliskiej im. Prezydenta Stanisława Wojciechowskiego, Kalisz 2021, s. 34.

o podłożu terrorystycznym to tylko niewielka część, względem wydarzeń z ostatnich dwóch dekad, jednakże znacząco przyczyniły się one do rozwoju technologii używanych w portach lotniczych. Wzmożona liczba ataków o charakterze terrorystycznym wymusiła podział modeli ochrony lotnictwa cywilnego na europejski, amerykański oraz izraelski⁴. Aby zachować standardy bezpieczeństwa na możliwie najwyższym poziomie, duży nacisk kładzie się na szkolenie nie tylko osób zajmujących się bezpośrednio ochroną portu lotniczego, ale także personelu pokładowego. Szkolenia pozwalają zdobyć wiedzę m. in. w zakresie poprawnych zachowań w przypadku wystąpienia ataków terrorystycznych. Ponadto szczególną uwagę poświęca się na sprawną i rozwiniętą komunikację na płaszczyźnie portu lotniczego, a także statku powietrznego.

Celem artykułu jest analiza wybranych aktów prawnych oraz programów współpracy portów lotniczych w celu zapewnienia bezpieczeństwa wszystkim uczestnikom transportu lotniczego. Ponadto zaprezentowano szkolenie personelu portów lotniczych oraz krajowy program szkolenia w zakresie ochrony lotnictwa cywilnego.

Problem badawczy został wyrażony pytaniem: jakie działania, oprócz środków technicznych, umożliwią zagwarantowanie bezpieczeństwa pasażerom i towarom w porcie lotniczym? Wydaje się, iż odpowiednie programy, regulacje prawne i szkolenie personelu portów lotniczych znacząco wpływa na bezpieczeństwo użytkowników portów lotniczych. Dodatkowo współpraca międzynarodowa i wspólne standardy bezpieczeństwa zapobiegają bezprawnym ingerencjom, uniemożliwiając wnoszenie broni, materiałów wybuchowych i przedmiotów niebezpiecznych.

Aby rozwiązać problem badawczy zastosowano metody teoretyczne: analizę, syntezę i wnioskowanie.

1. MIĘDZYNARODOWA RADA PORTÓW LOTNICZYCH

Stowarzyszenie Portów Lotniczych (Airports Council International, ACI) zostało utworzone w 1991 r., a do jego głównych celów należą promowanie regulacji prawnych i międzynarodowych umów, współpraca w zakresie wymiany informacji, a także udzielanie specjalistycznej pomocy nowym portom lotniczym. Światowa siedziba Airports Council International znajduje się w Genewie, a jego biura przedstawicielskie znajdują się na każdym z kontynentów. Airports Council International (ACI) reprezentuje zbiorowe interesy portów lotniczych na całym świecie w celu promowania doskonałości w branży lotniczej. ACI współpracuje z rządami, regionalnymi członkami ACI, ekspertami i organizacjami międzynarodowymi, takimi jak ICAO w celu opracowania zasad, programów i najlepszych praktyk, które podnoszą standardy lotnisk na całym świecie. Ponadto ścisła współpraca z organizacjami takimi

4 A. K. Siadkowski, *Bezpieczeństwo i ochrona cywilnej komunikacji lotniczej na przykładzie Polski, Stanów Zjednoczonych i Izraela*, Wyższa Szkoła Policji, Szczytno 2013, s. 9.

jak: Zrzeszenie Międzynarodowego Transportu Lotniczego (IATA), Organizacja Cywilnych Służb Żegluga Powietrznej (CANSO), Międzynarodowa Rada Koordynacyjna Stowarzyszeń Przemysłu Lotniczego (ICCAIA), Światowa Organizacja Zdrowia (WHO), Światowe Forum Ekonomiczne i innymi, reprezentuje interesy portów lotniczych przed międzynarodowymi i krajowymi decydentami.

W Europie Międzynarodowa Rada Portów Lotniczych zrzesza ponad 500 portów lotniczych z 46 krajów europejskich. Transport lotniczy zapewnia 13,5 mln miejsc pracy, generując 886 mld EUR europejskiej działalności gospodarczej (4,4 % PKB). Członkowie ACI stanowią ponad 90% komercyjnego ruchu lotniczego w Europie⁵. Polskimi członkami są porty lotnicze: Okęcie w Warszawie, Pyrzowice w Katowicach oraz Strachowice we Wrocławiu. ACI składa się z komitetów:

- Ekonomicznego;
- Ochrony środowiska;
- Ułatwień i Usług;
- Ochrony Lotnictwa;
- Technicznych;
- Bezpieczeństwa.

Stowarzyszenie Portów Lotniczych za swój główny priorytet uważa bezpieczeństwo i w związku z tym opracowało programy Airport Excellence (APEX), w skład którego wchodzi APEX in Safety i APEX in Security.

Program APEX in Safety ma na celu wzmocnienie i poprawę sektora bezpieczeństwa oraz ulepszenie stosowania norm i metod opracowanych przez ICAO, ponadto ma opierać się na kontroli przez zespół ekspertów luk w bezpieczeństwie i opracowaniu planu działania oraz eliminacji słabych punktów w obszarach certyfikacji lotnisk. Port lotniczy będący członkiem ACI otrzymuje z programu ACI in Safety szereg benefitów, do których należą m.in. dostępność wielu ekspertów pomagających wyeliminować niedociągnięcia w sektorze bezpieczeństwa, szeroka analiza błędów i słabości, rozwój personelu czy pomoc w ubieganiu się lub utrzymywaniu certyfikacji lotniska. Typowy przegląd bezpieczeństwa trwa zazwyczaj tydzień, a liczba ekspertów uzależniona jest od złożoności problemu. Zespół ekspercki, po przeprowadzeniu kontroli w ciągu czterech tygodni od jej zakończenia, dostarcza wstępny projekt raportu, a po ośmiu tygodniach przesyła końcowy raport zawierający obserwacje i możliwe sposoby zniwelowania luk, pomagające zwiększyć efektywność sektora bezpieczeństwa⁶.

Program APEX in Security ma na celu zwiększenie bezpieczeństwa operacji lotniczych poprzez współpracę z ICAO. Bazą programu są wytyczne załącznika 17 konwencji chicagowskiej oraz przepisy krajowe. Celem programu jest dążenie do

5 <https://www.aci-europe.org/about/about-us.html>, [dostęp: 11.04.2022].

6 <https://aci.aero/apex/how-it-works/safety>, [dostęp: 28.03.2021].

maksymalizacji wydajności operacyjnej portu lotniczego, przy możliwie jak najwyższym poziomie bezpieczeństwa. Ponadto podczas udziału w programie są dobrane do lotniska indywidualne propozycje skutecznych rozwiązań, mających na celu poprawę efektywności bezpieczeństwa w zakresie operacji lotniczych. Po złożeniu wniosku przez władze danego portu lotniczego, zespół ekspertów dokonuje przeglądu bezpieczeństwa, który opiera się na wynikach kwestionariusza. Przegląd zawiera analizę obecnych praktyk oraz analizę słabych stron względem najlepszych praktyk, które zostały uznane na arenie międzynarodowej. Ponadto zostaje sporządzony raport zawierający proponowane rozwiązania i szkic działań, aby zwiększyć wydajność zabezpieczeń. Korzyści wynikające z dołączenia do programu to m.in. lepsze zrozumienie zaleceń ICAO, co przekłada się na zwiększenie poziomu bezpieczeństwa; zrozumienie wydajności zabezpieczeń posiadanych w porcie lotniczym; zwrócenie uwagi na obszary wymagające polepszenia wydajności i zwiększenia wykorzystania posiadanych zasobów; dostępność ekspertów posiadających szeroką wiedzę pozwalającą uzyskać władzom portu lotniczego informacje w zakresie słabych stron w bezpieczeństwie sektora operacyjnego. Przegląd bezpieczeństwa tego programu trwa zazwyczaj 5 dni. Po przybyciu do portu lotniczego zespół ekspercki rozpoczyna ocenę wykorzystywanych środków bezpieczeństwa na podstawie międzynarodowych oraz krajowych wytycznych, koncentrując się na obszarach wskazanych przez władze portu lotniczego. Przewodniczący zespołu zobowiązuje się do dostarczenia w ciągu czterech tygodni od zakończenia kontroli wstępnego raportu. Raport końcowy jest dostarczany w ciągu ośmiu tygodni od zakończenia kontroli portu lotniczego i zawiera zalecenia dotyczące zwiększenia efektywności zabezpieczeń⁷.

2. PODSTAWY PRAWNE

Ciągle rosnące zainteresowanie lotnictwem, będącym bezpiecznym środkiem transportu, stawia coraz to większe wymagania względem państwa i zarządzających portem lotniczym w kwestii jego ochrony. Aby utrzymać zaufanie społeczeństwa na najwyższym poziomie, nieodzownym elementem jest ciągła ewolucja i uszczegóławianie prawa. Trzon wszystkich regulacji prawnych dotyczących lotnictwa stanowi sporządzona w 1944 r. konwencja chicagowska wraz z załącznikami. Ważność ochrony lotnictwa można dostrzec poprzez poświęcenie temu zagadnieniu załączników. Pierwszym z nich jest „Ochrona międzynarodowego lotnictwa cywilnego przed Aktami Bezprawnej Ingerencji”, czyli załącznik 17 do konwencji chicagowskiej, który zawiera podstawowe definicje dotyczące wymienionego w tytule zagadnienia, a także sposób postępowania w przypadku zaistnienia takiego ataku. Poruszona w tekście współpraca międzynarodowa, polegająca m. in. na wymianie informacji między państwami odnośnie opracowanego krajowego programu ochrony lotnictwa cywilnego, trafnie opisuje wysoką

7 <https://aci.aero/apex/how-it-works/security>, [dostęp: 28.03.2021].

rangę tego zagadnienia. Dokument stanowi źródło wiedzy na temat organizacji jakie mają zostać powołane, a także stworzenia i praktyki przepisów, metod postępowania i procedur, mających na celu zminimalizować zagrożenia bezpieczeństwa wnikające z możliwości wystąpienia ataku bezprawnej ingerencji⁸. Załącznik 18, czyli „Bezpieczny transport materiałów niebezpiecznych drogą powietrzną” wskazuje w jakich sytuacjach państwo może odstąpić od postanowień zawartych w Instrukcjach Technicznych i jakie warunki w takiej sytuacji musi spełnić. Ponadto znajdziemy w nim informację o konieczności zgłoszenia do ICAO rozbieżnych postanowień względem Instrukcji Technicznych, a także o obowiązku wyznaczenia i zgłoszenia do ICAO organu administracji zajmującego się kontrolowaniem postanowień tego załącznika. Wartościowe informacje odnośnie materiałów niebezpiecznych dopuszczonych, zakazanych bądź niedopuszczonych, podlegających odstępstwom zostały zawarte w rozdziale 4 wspomnianego załącznika. Warto zaznaczyć istotność odpowiedniego zapakowania, a także oznaczania i etykietowania materiałów niebezpiecznych, transportowanych drogą powietrzną, gdyż są one ściśle sprecyzowane i jednolite, aby uniknąć niezrozumienia np. językowego, wynikającego z przynależności do innego państwa. Klasyfikacja materiałów niebezpiecznych jest zawarta w Instrukcjach Technicznych i musi być zgodna z obowiązującymi przepisami⁹. Załącznik 19, czyli „Zarządzanie Bezpieczeństwem”, w którym „normy i zalecane metody postępowania zawarte w niniejszym załączniku będą miały zastosowanie do funkcji zarządzania bezpieczeństwem związanych z, lub stanowiącymi bezpośrednie wsparcie bezpiecznej eksploatacji statku powietrznego”¹⁰. Zgodnie z wyżej wymienionym załącznikiem każde państwo jest zobowiązane ustanowić i wcielić w życie Krajowy Program Bezpieczeństwa w Lotnictwie Cywilnym. Ponadto zamieszczona jest informacja o Systemie Zarządzania Bezpieczeństwem (SMS), jednakże wytyczne wymagane do jego utworzenia znajdują się w Podręczniku Zarządzania Bezpieczeństwem. Kolejnym wymogiem jest ustanowienie przez państwo systemów zbierania i przetwarzania danych bezpieczeństwa¹¹. Regulacje globalne stanowią wymienione poniżej konwencje:

- 8 Załącznik do obwieszczenia nr 2 Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego z dnia 13 marca 2017 r., Międzynarodowe normy i zalecane metody postępowania, Załącznik 17 do Konwencji o międzynarodowym lotnictwie cywilnym, *Ochrona, Ochrona międzynarodowego lotnictwa cywilnego przed aktami bezprawnej ingerencji*, Organizacja Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego, Wydanie dziewiąte, Marzec 2011, za: https://ulc.gov.pl/_download/prawo/prawo_miedzynarodowe/konwencje/Zalacznik_17.pdf, [dostęp: 07.05.2021].
- 9 Załącznik do obwieszczenia Nr 6 Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego z dnia 12 kwietnia 2018 r., Międzynarodowe normy i zalecane metody postępowania, Załącznik 18 do Konwencji Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego, *Bezpieczny transport materiałów niebezpiecznych drogą powietrzną*. Organizacja Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego, Wydanie czwarte, Lipiec 2011 r., za: https://ulc.gov.pl/_download/prawo/prawo_miedzynarodowe/konwencje/Za%C5%82%C4%85cznik_18_zmiana_12.pdf, [dostęp: 07.05.2021].
- 10 Cyt. Załącznik 19 do Konwencji o międzynarodowym lotnictwie cywilnym.
- 11 https://ulc.gov.pl/_download/prawo/prawo_miedzynarodowe/konwencje/Zalacznik_19_ICAO.pdf, [dostęp: 07.05.2021].

- Konwencja w sprawie znakowania plastycznych materiałów wybuchowych w celu ich wykrycia, która została sporządzona 1 marca 1991 r. w Montrealu, której celem było zwiększenie bezpieczeństwa w zakresie aktów terrorystycznych. Nakazuje ona znakowanie plastycznych materiałów wybuchowych oraz wprowadza zakaz ich wytwarzania bez oznakowania¹².
- Konwencja o zwalczaniu bezprawnych czynów skierowanych przeciwko bezpieczeństwu lotnictwa cywilnego, która została sporządzona 23 września 1973 r. w Montrealu, której celem było wskazanie kiedy osoba popełnia przestępstwo w zakresie bezprawnego i umyślnego działania, a także uszczegóławia kiedy statek powietrzny jest w locie czy służbie. Ponadto reguluje ona zakres jej obowiązywania¹³.
- Konwencja o zwalczaniu bezprawnego zawładnięcia statkami powietrznymi, która została sporządzona dnia 16 grudnia 1970 r. w Hadze i wskazuje kiedy osoba popełnia przestępstwo dotyczące bezprawnego zawładnięcia oraz zakres jej obowiązywania. Ponadto wymaga od Państwa wymierzenia kary dla osób, które dopuścili się bezprawnego zawładnięcia¹⁴.
- Konwencja w sprawie przestępstw i niektórych innych czynów popełnionych na pokładzie statków powietrznych, która została sporządzona w Tokio dnia 14 września 1963 r. i reguluje zakres jej stosowania, określa jurysdykcję, a także określa uprawnienia dowódcy statku powietrznego. Ponadto wskazuje sposób postępowania w przypadku zawładnięcia statku powietrznego oraz nakreśla uprawnienia i obowiązki umawiających się państw¹⁵.

Jeśli chodzi o szczebel regionalny jakim w przypadku Polski jest obszar europejski, do najważniejszych dokumentów zaliczymy między innymi:

- Europejską Konwencję o zwalczaniu terroryzmu, która została sporządzona w Strasburgu 27 stycznia 1977 r.
- Rozporządzenie Komisji (UE) Nr 72/2010 z dnia 26 stycznia 2010 r. ustanawiające procedury przeprowadzania inspekcji Komisji w zakresie ochrony lotnictwa,
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1139 z dnia 4 lipca 2018 r. w sprawie wspólnych zasad w dziedzinie lotnictwa cywilnego i utworzenia Agencji Unii Europejskiej ds. Bezpieczeństwa Lotniczego,
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) NR 376/2014 z dnia 3 kwietnia 2014 r. w sprawie zgłaszania i analizy zdarzeń w lotnictwie cywilnym oraz podejmowanych w związku z nimi działań następczych, zmiany rozporządzenia Parlamentu Europejskiego,

12 <https://sip.lex.pl/akty-prawne/dzu-dziennik-ustaw/konwencja-w-sprawie-znakowania-plastycznych-materialow-wybuchowych-w17366867>, [dostęp: 07.05.2021].

13 <https://www.prawo.pl/akty/dz-u-1976-8-37,16789766.html>, [dostęp: 07.05.2021].

14 <https://sip.lex.pl/akty-prawne/dzu-dziennik-ustaw/konwencja-o-zwalczaniu-bezprawnego-zawladniecia-statkami-powietrznymi-16788633>, [dostęp: 07.05.2021].

15 <https://sip.lex.pl/akty-prawne/dzu-dziennik-ustaw/konwencja-w-sprawie-przestepstw-i-niektorych-innych-czynow-16788251>, [dostęp: 07.05.2021].

- Rozporządzenie Komisji (UE) NR 379/2014 z dnia 7 kwietnia 2014 r. zmieniające rozporządzenie (UE) nr 965/2012, ustanawiające wymagania techniczne i procedury administracyjne odnoszące się do operacji lotniczych zgodnie z rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego,
- Rozporządzenie Komisji (UE) nr 18/2010 z dnia 8 stycznia 2010 r. zmieniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 300/2008 w zakresie specyfikacji dla krajowych programów kontroli jakości w dziedzinie ochrony lotnictwa cywilnego.

W związku z członkostwem w Unii Europejskiej, Państwo ma w obowiązku opracować poszczególne dokumenty, do których należą:

- Krajowy Program Ochrony Lotnictwa Cywilnego ustalony przez ministra wł. ds. transportu w porozumieniu z ministrem wł. ds. wewnętrznych, który zawiera między innymi aspekt organizacji ochrony, sposobów zapobiegania i zwalczania aktów bezprawnej ingerencji. Ponadto reguluje on działania służb ochrony w porcie lotniczym czy też wykorzystanie np. psów¹⁶,
- Krajowy Program Ochrony Jakości, w którym zawarto sposoby przeprowadzania kontroli jakości w lotnictwie cywilnym. Kolejnym aspektem jest sposób przeprowadzania kontroli przez psa i jego przewodnika. Ponadto ma na celu sprawdzenie efektywności przeprowadzanych działań z zakresu ochrony lotnictwa cywilnego¹⁷,
- Program Ochrony Portu Lotniczego, w którym wskazano między innymi regulacje prawne, organizację ochrony portu lotniczego, opisy wszystkich stref w porcie lotniczym, środki jego ochrony czy wymagania dotyczące personelu¹⁸,
- Program Ochrony Przewoźników Lotniczych, w którym poruszono między innymi procedury ochrony wobec pasażerów, bagażu kabinowego i rejestrowanego, środki kontroli statku powietrznego czy ochronę przewozu ładunków i poczty¹⁹,
- Program Szkolenia w zakresie ochrony lotnictwa cywilnego, który powinien zawierać między innymi tematykę przeprowadzanego szkolenia, podmiot organizujący, a także osoby, które kwalifikują się do uczestnictwa w danym szkoleniu²⁰.

16 Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 2 grudnia 2020 r. w sprawie Krajowego Programu Ochrony Lotnictwa Cywilnego (Dz.U.2021.17). Za: <https://sip.lex.pl/akty-prawne/dzu-dziennik-ustaw/krajowy-program-ochrony-lotnictwa-cywilnego-19067442>, [dostęp: 07.05.2021].

17 <https://sip.lex.pl/akty-prawne/dzu-dziennik-ustaw/krajowy-program-kontroli-jakosci-w-zakresie-ochrony-lotnictwa-19044737>, [dostęp: 10.05.2021].

18 <https://sip.lex.pl/akty-prawne/dzu-dziennik-ustaw/szczegolowe-wymagania-dotyczace-programow-ochrony-w-lotnictwie-17968726>, [dostęp: 10.05.2021].

19 <https://sip.lex.pl/akty-prawne/dzu-dziennik-ustaw/szczegolowe-wymagania-dotyczace-programow-ochrony-w-lotnictwie-17968726>, [dostęp: 10.05.2021].

20 Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 lipca 2021 r. w sprawie Krajowego Programu Szkolenia w zakresie ochrony lotnictwa cywilnego (Dz.U. 2021 poz. 1526). Za: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20210001526/O/D20211526.pdf>, [dostęp: 10.05.2021].

W Polsce najważniejszym dokumentem dotyczącym lotnictwa jest ustawa *Prawo Lotnicze*, jednakże w ustawie *Prawo Lotnicze* z 31 maja 1962 r. aspekt ochrony lotnictwa cywilnego nie został poruszony. Zawarto go dopiero w ustawie *Prawo Lotnicze* z 3 lipca 2002 roku jako dział dziewiąty. Reguluje on między innymi obowiązek sporządzenia Krajowego Programu Ochrony Lotnictwa Cywilnego, a także obowiązki służb zajmujących się ochroną portu lotniczego czy też obowiązek wyznaczenia stref przez zarządzającego lotniskiem w uzgodnieniu z Policją, Strażą Graniczną, Służbą Celno- Skarbową oraz Prezesem Urzędu Lotnictwa Cywilnego²¹.

3. PROCEDURY BEZPIECZEŃSTWA DLA PERSONELU OCHRONY LOTNISKA

Na wpływ bezpieczeństwa w porcie lotniczym wpływa nie tylko czynnik technologiczny, ale także czynnik ludzki. Gwarantem utrzymania wysokiego poziomu bezpieczeństwa na lotnisku jest ciągle szkolenie pracowników w tym zakresie. Aby jak najbardziej skutecznie system ochrony kandydat poddany jest szczegółowemu sprawdzeniu na wielu płaszczyznach obejmujących m.in. poziom sprawności fizycznej, wiedzy, a także strukturę psychologiczną. Ważną kwestią jest także umiejętność pracy w grupie czy chęć ciągłego rozwoju, który jest nieodzownym czynnikiem z punktu widzenia bezpieczeństwa, ze względu na ciągły postęp technologiczny, prawny i pojawianie się coraz to nowszych zagrożeń. Aby usprawnić i ujednolicić aspekt szkolenia personelu tworzy się „Krajowy program szkolenia w zakresie ochrony lotnictwa cywilnego”. Funkcją tego dokumentu jest określenie struktury organizacyjnej i systemu funkcjonowania szkoleń obejmujących zagadnienia z zakresu ochrony lotnictwa cywilnego. Ponadto program określa metody, kryteria, sposób selekcji, certyfikację, a także motywowanie pracowników z zakresu ochrony lotnictwa cywilnego²².

Celem udziału w szkoleniach jest poszerzanie obecnej, a także nabywanie nowej wiedzy i umiejętności z zakresu prowadzenia kontroli bezpieczeństwa pasażerów, bagaży, ładunków czy poczty. Istotnym aspektem przedstawianym na szkoleniach są także materiały niebezpieczne, których wykrycie jest bardzo ważne z punktu widzenia bezpieczeństwa portu lotniczego, gdyż pozwala uniknąć sytuacji zagrożenia życia zarówno pasażerów jak i załogi statku powietrznego. Co ważne wszystkie te aspekty są omawiane zgodnie z przepisami Unii Europejskiej, Międzynarodowej Organizacji Lotnictwa Cywilnego, Europejskiej Konferencji Lotnictwa Cywilnego oraz organu krajowej władzy lotniczej, czyli Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego. W celu jak najbardziej trafnego doboru szkoleń wyróżnia się różne kategorie personelu²³:

21 M. Żmigrodzka, E. Krakowiak, *Systemy zabezpieczeń technicznych w ochronie portu lotniczego*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Warszawskiej”, WSOSP, 2018 r., s.100.

22 A. K. Siadkowski, *Bezpieczeństwo i ochrona cywilnej komunikacji lotniczej na przykładzie Polski, Stanów Zjednoczonych i Izraela*, Wyższa Szkoła Policji, Szczytno 2013, s. 230-231.

23 Ibidem, s. 231.

- Personel odpowiedzialny za przeprowadzanie kontroli bezpieczeństwa pasażerów oraz bagaży;
- Personel odpowiedzialny za przeprowadzenie kontroli bezpieczeństwa ładunków i poczty;
- Personel odpowiedzialny za przeprowadzenie kontroli bezpieczeństwa poczty, materiałów przewoźnika, zaopatrzenia pokładowego oraz zaopatrzenia portu lotniczego;
- Personel odpowiedzialny za przeprowadzanie badań pojazdów;
- Personel odpowiedzialny za przeprowadzanie kontroli dostępu w porcie lotniczym i nadzór oraz kontrole;
- Personel odpowiedzialny za przeszukiwanie statków powietrznych pod kątem ochrony;
- Personel odpowiedzialny za ochronę statków powietrznych;
- Personel odpowiedzialny za realizację procedury łączenia bagażu rejestrowanego z pasażerem;
- Personel odpowiedzialny za stosowanie, innych niż kontrola bezpieczeństwa, środków kontroli w zakresie ochrony ładunku i poczty;
- Personel odpowiedzialny za przeprowadzenie innych niż kontrola bezpieczeństwa środków kontroli w zakresie poczty, materiałów przewoźnika, zaopatrzenia pokładowego oraz zaopatrzenia portu lotniczego;
- Personel odpowiedzialny za nadzorowanie osób stosujących środki kontroli w zakresie ochrony;
- Personel szczebla krajowego lub lokalnego ponoszący odpowiedzialność za zgodność wprowadzonego programu ochrony i jego realizacji pod względem przepisów prawa;
- Osoby (nie pasażerowie), które wymagają dostępu do stref zastrzeżonych lotniska bez eskorty;
- Instruktorzy szkolenia z zakresu ochrony lotnictwa cywilnego²⁴.

Ponadto wyżej sklasyfikowane osoby przechodzą przez proces weryfikacji, w którym muszą wykazać m.in. obywatelstwo, zdolność do czynności prawnych czy świadectwo o niekaralności. Powyższe aspekty pomagają dostosować wymagania w obszarze szkoleń, a także przydzieleniem do konkretnych zadań. Dla przykładu w obszarze ochrony lotnictwa cywilnego przed atakami bezprawnej ingerencji wyróżnia się szkolenia²⁵:

- Świadomość ochrony lotnictwa, które ma na celu ukazać aktualnie występujące zagrożenia lotnictwa cywilnego, a także sposoby postępowania na wypadek jego wystąpienia. Szkolenie obejmuje genezę i istotę terroryzmu międzynarodowego,

24 A. K. Siadkowski, *Bezpieczeństwo i ochrona cywilnej komunikacji lotniczej na przykładzie Polski, Stanów Zjednoczonych i Izraela*, Wyższa Szkoła Policji, Szczytno 2013, s. 231-232.

25 Ibidem, s. 232.

zagrożeń lotnictwa cywilnego, podstawy prawne, a także charakterystyki poszczególnych organizacji systemu ochrony lotnictwa cywilnego. Ponadto przedstawiane są przedmioty, których nie wolno wносить do strefy zastrzeżonej lotniska ani przewozić w bagażu rejestrowanym oraz informacje na temat zasad dotyczących przeprowadzania kontroli bezpieczeństwa pasażerów, bagażów, a także personelu, chcących przedostać się do strefy zastrzeżonej lotniska²⁶.

- Podstawowe, które kierowane jest do personelu odpowiedzialnego za przeprowadzanie kontroli bezpieczeństwa osób oraz bagaży, pracowników odpowiedzialnych za przeprowadzanie badań pojazdów, osób, których głównym zadaniem jest kontrola dostępu w porcie lotniczym, a także nadzór i patrole, personelu odpowiedzialnego za nadzorowanie osób stosujących środki kontroli w zakresie ochrony oraz personelu szczebla krajowego lub lokalnego ponoszącego odpowiedzialność za zgodność wprowadzonego programu ochrony i jego realizacji pod względem przepisów prawa, a także instruktorów szkolenia z obszaru ochrony lotnictwa cywilnego. Celem szkolenia podstawowego jest m.in. zdobycie wiedzy na temat wcześniej występujących ataków bezprawnej ingerencji w lotnictwie cywilnym, ataków terrorystycznych, a także aktualnie występujących zagrożeń. Ponadto szkolenie pozwala na poszerzenie wiedzy w zakresie obowiązującego prawa odnośnie ochrony lotnictwa cywilnego, a także prawidłowego przeprowadzania kontroli dostępu oraz znajomości kart identyfikacyjnych używanych w porcie lotniczym czy sytuacji, w których należy zatrzymać osoby i sposoby ich ujęć lub zgłaszania²⁷.
- Specjalistyczne, które obejmuje wszystkie ww. kategorie personelu. Szkolenie ma charakter indywidualne, gdyż ma na celu zapoznanie z wymaganymi zadaniami osób na poszczególnych stanowiskach z zaakcentowaniem nowo powstałych zagrożeń dla lotnictwa cywilnego z uwzględnieniem wprowadzonych nowych technologii przeznaczonych do przeciwdziałania tym zagrożeniom²⁸.

Szkolenia są przeprowadzane przez certyfikowanych instruktorów zatwierdzonych przez prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego i wpisanych na listę instruktorów ochrony lotnictwa cywilnego. Szkolenia odbywają się w formie wykładów, ćwiczeń, zajęć stanowiskowych, seminariów tematycznych, a także przekazywania wiedzy z wykorzystaniem multimedialnych systemów komputerowych. Bardzo istotne są szkolenia na stanowisku pracy (ang. on the job), które pozwalają na zdobycie wiedzy, umiejętności, a także zachowań na zajmowanych stanowiskach pracy. Taki rodzaj szkolenia jest szczególnie ważny w przypadku nowych pracowników, aby mogli zaznajomić się z wykonywanymi funkcjami, do zmiany kwalifikacji dla osób

26 A. K. Siadkowski, *Bezpieczeństwo i ochrona cywilnej komunikacji lotniczej na przykładzie Polski, Stanów Zjednoczonych i Izraela*, Wyższa Szkoła Policji, Szczytno 2013, s. 232-233.

27 Ibidem, s. 233.

28 Ibidem, s. 233.

już zatrudnionych, a także w przypadku zmiany zakresu obowiązków na danym stanowisku²⁹.

Należy podkreślić, iż zgodnie z postanowieniami Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia z dnia 26 lipca 2021 r. w sprawie Krajowego Programu Szkolenia w zakresie ochrony lotnictwa cywilnego (Dz. U. 2021, poz. 1526)³⁰ wszystkie osoby, w tym m. n.: funkcjonariusze i pracownicy Policji, Straży Granicznej zatrudnione lub pełniące służbę na terenie portu lotniczego podlegają szkoleniom z zakresu ochrony lotnictwa cywilnego.

PODSUMOWANIE

Lotnictwo i infrastruktura lotnicza uważana jest przez terrorystów za dogodny miejsce do przeprowadzania ataków. Dlatego też niezwykle ważne jest, aby przestrzegać w nich zasad bezpieczeństwa. Ochrona lotnictwa ma na celu zapobieganie działaniom przestępczym przeciw statkom powietrznym oraz ich pasażerom i załodze. Restrykcyjne przepisy wymuszają na władzach lotnisk wprowadzanie bardzo innowacyjnych rozwiązań technologicznych. Po tragicznych zamachach w Stanach Zjednoczonych w 2001 r. organizacje lotnicze odpowiedzialne za bezpieczeństwo przyjęły zbiór przepisów dotyczących ochrony lotnictwa cywilnego. Aby umocnić aspekt bezpieczeństwa stosuje się szereg regulacji prawnych, które są ustalane m.in. przez organizacje międzynarodowe, organizacje danego regionu, np. w przypadku Polski jest to Unia Europejska, a także przez władze kraju, które zachowują prawo do stosowania bardziej rygorystycznych środków bezpieczeństwa. Bardzo ważne w tej kwestii są regulacje prawne związane z przewozem różnych przedmiotów. Taki stan rzeczy pozwala na wyeliminowanie niedociągnięć i luk w zasadach prowadzenia bezpiecznego funkcjonowania. Równie istotne są szkolenia pracowników w zakresie ochrony, gdyż pozwalają rozszerzać wiedzę i sposób postępowania w sytuacjach zagrażających bezpieczeństwu. Dla przykładu, po zamachu na World Trade Center, zaczęto przykładać dużo uwagi do szkoleń związanych z poprawnym postępowaniem pracowników w przypadku zawładnięcia statku powietrznego. Przepisy i regulacje są regularnie aktualizowane w reakcji na zmieniające się wyzwania i zagrożenia w ochronie lotnictwa.

Przestrzeganie regulacji i procedur ma zagwarantować bezpieczeństwo pasażerom w porcie lotniczym. Programy, regulacje prawne i szkolenie personelu, zidentyfikowane w artykule, znacząco wpływają na bezpieczeństwo wszystkich użytkowników portów lotniczych. Współpraca międzynarodowa i wspólne standardy bezpieczeństwa dotyczące portów lotniczych zapobiegają przypadkom bezprawnych ingerencjom, aż po

29 A. K. Siadkowski, *Bezpieczeństwo i ochrona cywilnej komunikacji lotniczej na przykładzie Polski, Stanów Zjednoczonych i Izraela*, Wyższa Szkoła Policji, Szczytno 2013, s. 232-233.

30 Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 lipca 2021 r. w sprawie Krajowego Programu Szkolenia w zakresie ochrony lotnictwa cywilnego (Dz.U. 2021 poz. 1526).

procedury bezpiecznego transportu materiałów niebezpiecznych. Programy oferowane przez międzynarodowe, regionalne i krajowe organizacje lotnicze, realizowane przez władze portów lotniczych, znacząco poprawiają ochronę portów lotniczych przed wieloma zagrożeniami, które mogą wystąpić podczas obsługi pasażerów i towarów.

BIBLIOGRAFIA

Literatura

1. Nowak J., Ogonowski K., Bogusz D., *Przeciwdziałanie aktom bezprawnej ingerencji w porcie lotniczym. Ocena możliwych środków ataku i stosowanych środków ochrony*, [w:] Wołęjszo J., Malasiewicz K., Prusiński N., *Prakseologia w naukach o bezpieczeństwie. Sprawność działania w zarządzaniu kryzysowym*, wyd. Wydawnictwo Naukowe Akademii Kaliskiej im. Prezydenta Stanisława Wojciechowskiego, Kalisz 2021.
2. Siadkowski A.K., *Bezpieczeństwo i ochrona cywilnej komunikacji lotniczej na przykładzie Polski, Stanów Zjednoczonych i Izraela*, Wyższa Szkoła Policji, Szczytno 2013.
3. Żmigrodzka M., Krakowiak E., *Systemy zabezpieczeń technicznych w ochronie portu lotniczego*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Warszawskiej”, WSOSP 2018.

Źródła prawa

1. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 2 grudnia 2020 r. w sprawie Krajowego Programu Ochrony Lotnictwa Cywilnego (Dz. U. 2021. 17).
2. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 lipca 2021 r. w sprawie Krajowego Programu Szkolenia w zakresie ochrony lotnictwa cywilnego (Dz.U. 2021 poz. 1526).
3. Załącznik do obwieszczenia nr 2 Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego z dnia 13 marca 2017 r., Międzynarodowe normy i zalecane metody postępowania, Załącznik 17 do Konwencji o międzynarodowym lotnictwie cywilnym, *Ochrona, Ochrona międzynarodowego lotnictwa cywilnego przed aktami bezprawnej ingerencji*, Organizacja Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego, Wydanie dziewiąte, Marzec 2011 r., za: https://ulc.gov.pl/_download/prawo/prawo_miedzynarodowe/konwencje/Zalacznik_17.pdf, [dostęp: 07.05.2021].
4. Załącznik do obwieszczenia Nr 6 Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego z dnia 12 kwietnia 2018 r., Międzynarodowe normy i zalecane metody postępowania, Załącznik 18 do Konwencji Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego, *Bezpieczny transport materiałów niebezpiecznych drogą powietrzną*. Organizacja Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego, Wydanie czwarte, Lipiec 2011 r., za: https://ulc.gov.pl/_download/prawo/prawo_miedzynarodowe/konwencje/Za%C5%82%C4%85cznik_18_zmiana_12.pdf, [dostęp: 07.05.2021].

Netografia

1. <https://aci.aero>.
2. <https://sip.lex.pl>.
3. <https://ulc.gov.pl>.
4. <https://www.prawo.pl>.

mgr Ivanna KhorlikovaAkademia Bialska Nauk Stosowanych im. Jana Pawła II
w Białej PodlaskiejStudia Społeczne
ISSN 2081-0008
e-ISNN 2449-9714
str. 141–159

ZAGROŻENIA MAŁOLETNICH W INTERNECIE / *THREATS OF MINORS ON THE INTERNET*

STRESZCZENIE

W artykule przedstawiono problem sieci Internetowej jako współczesnej platformy zagrożeń dzieci i młodzieży. Globalny wzrost cyfryzacji i nowoczesnych technologii informacyjnych w ostatnich dekadach stawia przed człowiekiem nowe wyzwania. Jednym z takich wyzwań są zagrożenia w Internecie, które mogą dotknąć dorosłych i małoletnich.

Celem niniejszego artykułu jest analiza wybranych zagrożeń małoletnich w Internecie. Sieć Internetu z dnia na dzień wciąga nieletnich w nowy świat cyfrowy, który poszerza ich horyzonty, ale jednocześnie otwiera nowe zjawiska zagrożeń. Do zagrożeń małoletnich w Internecie zaliczamy: cyberbullying (cyberprzemoc), szkodliwe treści, kradzież danych, oszustwa finansowe itd. Spędzając dużo wolego czasu w Internecie, małoletni stają się często uzależnieni od niego i dóbr, które on daje.

SŁOWA KLUCZOWE: cyberprzestrzeń, młodzież, platforma, sieć, wyzwania.

ABSTRACT

The article presents the problem of the Internet as a modern platform for threats to children and adolescents. The global increase in digitization and modern information technologies in recent decades will pose new challenges for humans. One of these challenges is the online threats that can affect adults and minors.

The aim of this article is to analyze selected threats of minors on the Internet. Day by day, the Internet network draws minors into a new digital world, which broadens their horizons, but at the same time opens up new phenomena of threats. The threats of minors on the Internet include: cyberbullying (cyberbullying), harmful third party, data theft, financial fraud, etc. They spend a lot of free time on the Internet, minors often become dependent on it and the goods it gives.

KEY WORDS: cyberspace, youth, platform, network, challenge.

WSTĘP

Cyberprzestrzeń i Internet odgrywają ważną rolę w naszym codziennym życiu, ponieważ dają nam wiele możliwości i dostęp do różnego rodzaju informacji. Coraz częściej trudno sobie wyobrazić życie bez Internet, ponieważ jest on atrakcyjną formą spędzenia wolnego czasu przez dzieci i młodzież. Internet stopniowo przenika do każdej organizacji, instytucji publicznej, instytucji edukacyjnej, do naszych domów. Liczba użytkowników Internetu w Polsce ciągle wzrasta, a odsetek młodych i bardzo młodych odbiorców wśród użytkowników sieci WWW jest bardzo duży. Dla wielu młodych ludzi staje się środowiskiem informacyjnym, bez którego nie wyobrażają sobie życia. I nie jest to zaskakujące: w końcu w Internecie możesz znaleźć informacje na temat referatu, posłuchać nowej muzyki, oglądać ulubione filmy i seriale, kupić książkę, którą lubisz lub omówić aktualne tematy na wielu forach i portalach społecznościowych.

Internet może być wspaniałym i użytecznym narzędziem dla nauki, relaksu lub nawiązywania kontaktów z przyjaciółmi. Podobnie jak w rzeczywistości, sieć może być również niebezpieczna: tak jak realne środowisko również jest otwarta na różne przestępstwa, oszustwa finansowe, cyberbullying, szkodliwe treści i inne nieprzyjemne zjawiska. Wirtualność komunikacji zapewnia osobom o złych zamiarach dodatkowe możliwości wyrządzenia krzywdy dzieciom. Ostatnio w Internecie pojawia się wiele materiałów o agresywnej i społecznie niebezpiecznej treści dla młodzieży. Dorośli muszą pamiętać o istnieniu podobnych zagrożeń i zwracać większą uwagę na kwestię bezpieczeństwa małoletnich w Internecie.

Celem niniejszego opracowania jest analiza wybranych zagrożeń małoletnich w Internecie. Metodami badawczymi zastosowanymi podczas opracowania artykułu są: analiza, dedukcja, indukcja oraz wnioskowanie.

1. CYBERPRZESTRZEŃ A ROZWÓJ INTERNETU

Pojęcie cyberprzestrzeni jest stosunkowo nowoczesne, chociaż jego historia sięga już 40 lat. Po raz pierwszy pojęcia cyberprzestrzeni użył amerykański klasyk William Gibson w 1982 r. w swojej noweli „Burning Chrome”, a później w powieści „Neuromancer”¹. W XXI w. cyberprzestrzeń staje się wirtualnym odzwierciedleniem fizycznej rzeczywistości człowieka.

Gdy mówimy o cyberprzestrzeni, to ona przede wszystkim jest dorobkiem teleinformatyki i postępu technologii. Cyberprzestrzeń jest środowiskiem wymiany informacji za pomocą sieci i systemów komputerowych, które pozwalają na komunikację w sieci w rzeczywistym czasie i nie posiada ograniczeń terytorialnych. Cyberprze-

1 J. Wasilewski, *Zarys definicyjny cyberprzestrzeni*, „Przegląd Bezpieczeństwa” 9, tom 5, ISSM, Warszawa 2013, s. 226.

strzeń również można definiować jako komunikacyjną platformę, która jest tworzona za pomocą systemów powiązań internetowych².

Według Centrum Doskonalenia Cyberobrony NATO, cyberprzestrzeń: jest „zależnym od czasu zbiorem połączonych systemów informacyjnych oraz ludzi/użytkowników wchodzących w interakcję z tymi systemami”³.

Cyberprzestrzeń ma swoje cztery zasadnicze cechy, które ją charakteryzują i są one przedstawione w tabeli numer 1.

Tabela 1. Cechy cyberprzestrzeni

Lp.	Cechy	Charakterystyka
1.	Anonimowość	możliwość zachowania anonimowości przez użytkowników cyberprzestrzeni
2.	Aterytorialność	użytkownik nie ma żadnych ograniczeń w postaci granicy politycznej czy geograficznej
3.	Systematyczność	systematyczne rozszerzanie cyberprzestrzeni spowodowane możliwością codziennego korzystania przez użytkownika
4.	Globalny zasięg	ogólnoświatowy zasięg oraz możliwość natychmiastowego dostępu prawie z dowolnego miejsca na Ziemi

Źródło: M. Marczyk, *Cyberprzestrzeń jako nowy wymiar aktywności człowieka- analiza pojęciowa obszaru*, Instytut Teleinformatyki i Automatyki, Warszawa 2018, s. 59-60.

Wnioskując z powyższych informacji stwierdzić można, iż możliwość dostępu do cyberprzestrzeni ma wprawdzie każdy człowiek, dorośli i dzieci - wszyscy którzy mają możliwości technicznego połączenia z siecią i przepustowość łącza. Łatwość dostępu do cyberprzestrzeni i Internetu wynika również ze stosunkowo niewielkich kosztów ze strony użytkownika⁴.

Cyberprzestrzeń to swoistego rodzaju miejsce, które powstało poprzez sukcesywny rozwój Internetu. Obecnie największą i najpopularniejszą na świecie siecią jest Internet. Słowo Internet pochodzi od łąc. Inter, co oznacza między oraz ang. Net, co możemy rozumieć jako sieć, dosłownie międzysiec⁵.

Z technicznego punktu widzenia Internet można zdefiniować jako globalną sieć komputerową – zespół komputerów, ich zasoby i urządzenia peryferyjne połączone

2 M. Marczyk, *Cyberprzestrzeń jako nowy wymiar aktywności człowieka- analiza pojęciowa obszaru*, Instytut Teleinformatyki i Automatyki, Warszawa 2018, s. 59-60.

3 M. Grzelak, K. Liedel, *Bezpieczeństwo w cyberprzestrzeni. Zagrożenia i wyzwania dla Polski-zarys problemu*, Warszawa 2015, s. 129.

4 M. Marczyk, *Cyberprzestrzeń jako nowy wymiar aktywności człowieka- analiza pojęciowa obszaru*, Instytut Teleinformatyki i Automatyki, Warszawa 2018, s. 59-60.

5 B. Cieśleńska, M. Bruździński, *Obszary użytkowania Internetu we współczesnym obliczu sieci*, Państwowa Szkoła Zawodowa w Płocku, Płock 2016, s. 21-22.

liniami transmisji danych – łączącą komputery na całym świecie i umożliwiającą użytkownikom szybką komunikację⁶. Inna definicja wskazuje, że Internet to globalna sieć informacyjna, która łączy dużą liczbę sieci regionalnych i miliony komputerów na całym świecie, aby udostępniać dane i uzyskiwać dostęp do informacji i zasobów technologicznych⁷.

Historia Internetu sięga jeszcze czasów zimniej wojny, a za dzień urodzenia można uznać 2 stycznia 1969 r., kiedy powstały pierwsze węzły, które łączyły cztery amerykańskie jednostki. Za twórcę Internetu można uznać amerykańskiego naukowca Josepha Licklidera, który stworzył ARPANET – system zdecentralizowanej sieci, uznawanej za początek obecnego Internetu⁸.

W 1970 r. wysłano pierwszego maila do samego siebie, autorem tego maila był Raymond Tomlinson. W Polsce pierwsze połączenie Internetowe, jak i pierwszy wysłany mail, nastąpił w 1991 r. przez pracownika Wydziału Fizyki. W 2001 r. powstała Wikipedia i system operacyjny Windows XP. Na poniższym rysunku numer 1 przedstawiono historię Internetu od momentu powstania pierwszej sieci ARPANET (1951 r.) do znanej wszystkim wyszukiwarki Google (1998 r.)⁹.

W dzisiejszych czasach już ponad 2 mld osób jest użytkownikami cyberprzestrzeni, codziennie ponad 5 mld urządzeń łączy się z Internetem (Polska 24 mln)¹⁰. W ostatnich dwóch latach odnotowano wielki wzrost użytkowników Internetu, portali społecznościowych i cyberprzestrzeni, było to spowodowane pandemią COVID-19.

2. INTERNET JAKO FORMA SPĘDZANIA CZASU WOLNEGO PRZEZ MAŁOLETNICH

Pojęcie wolnego czasu w różnych dziedzinach i grupach wiekowych ma różne definicje. Gdy mówimy o wolnym czasie dzieci i młodzieży jest to okres, który pozostaje po wypełnieniu obowiązków szkolnych, domowych, czynności organizacyjno-porządkowych, związanych z zachowaniem zdrowia i higieny, czyli czas, w którym mogą oni wykonywać czynności według swego własnego upodobania, związane z wypoczynkiem, rozrywką i zaspokajaniem potrzeb wynikających z własnych zainteresowań¹¹.

6 J. Hofmokr, *Internet jako nowe dobro wspólne*, Wydawnictwa Akademickie i profesjonalne, Warszawa 2009, s. 63-64.

7 *Globalna sieć Internet. Podstawa bezpieczeństwa informacyjnego*, <https://sites.google.com/site/kniginashevseua/lekcijni-zanatta/globalna-mereza-internet-osnovi-informacijnoie-bezpeki>, [dostęp: 23.05.2022].

8 *Jak to się zaczęło, czyli historia Internetu*, <https://www.orange.pl/poradnik/twoj-internet/jak-to-sie-zaczelo-czyli-historia-internetu/>, [dostęp: 23.05.2022].

9 Ibidem.

10 J. Wasilewski, *Zarys definicyjny cyberprzestrzeni*, „Przegląd Bezpieczeństwa” 9, tom 5, ISSM, Warszawa 2013, s. 225.

11 M. Babach, T. W. Gierat, *Formy spędzenia czasu wolnego*, Wyd. Scriptum, Kraków 2013, s. 15-18.

Każde dziecko ma prawo do odpoczynku i wolnego czasu. Pojęcie czasu wolnego u dzieci i młodzieży kształtuje się w pod wpływem rodziny, szkoły i mediów¹². Czas wolny dzieci różni się od czasu wolnego dorosłych osób przede wszystkim tym, że jest on objęty nadzorem i kontrolą ze strony osób dorosłych, jak i przeznaczonych do tego celu instytucji. Pomimo nadzoru i kontroli dzieci mają jednak pewną dobrowolność wyboru zajęć w czasie wolnym¹³.

Skala korzystania z nowoczesnych technologii cyfrowych oraz z Internetu wśród młodzieży i dzieci wzrasta z każdym rokiem. Małoletni już nie wyobrażają sobie życia bez portali społecznościowych, gier komputerowych i szukania informacji gdzieś indziej niż w Internecie. Codziennie ponad 82% małoletnich korzysta z sieci Internetu i to ona coraz częściej staje się formą spędzania wolnego czasu młodzieży¹⁴.

Według raportu „Nastolatki 3.0”, który został realizowany przez Państwowy Instytut Badawczy NASK pod koniec 2021 r., nastolatki spędzają w sieci w czasie wolnym średnio 4 godziny i 50 minut dziennie, a w dni wole od nauki ten wskaźnik wzrasta do średnio do 6 godzin i 10 minut. Urządzenie, za pomocą którego nastolatki najczęściej korzystają z Internetu to telefon komórkowy¹⁵.

Korzystanie w wolnym czasie z serwisów Internetowych poprzez niepełnoletnich wzrasta z każdym rokiem. Do piątki najczęściej używanych serwisów przez młodzież możemy zaliczyć: YouTube, Facebook/Messenger, Instagram, Snapchat, TikTok¹⁶.

Internet jako forma spędzenia wolnego czasu coraz częściej ma wpływ na samopoczucie, rozwój, wychowanie, zdrowie fizyczne i dobrostan psychiczny młodzieży.

3. JAK CHRONIĆ DZIECKO PRZED NEGATYWNYMI SKUTKAMI KORZYSTANIA Z INTERNETU

Osoby małoletnie nie zawsze znają zasady bezpiecznego korzystania z Internetu oraz nie są świadome, że korzystanie z Internetu ma nie tylko pozytywne aspekty, ale również negatywne, które mogą stanowić cyberzagrożenia. Cyberzagrożenia to wszelkie niebezpieczeństwo związane z użytkowaniem sieci Internetu¹⁷. Zadaniem każdego z rodziców jest ustalenie bezpiecznych zasad korzystania z sieci oraz sposobów re-

12 M. Truszkowska-Wojtkowiak, *Prawa dziecka a czas wolny*, Gdańsk 2012, s. 400-401.

13 Babach, T. W. Gierat, *Formy spędzenia czasu wolnego*, Wyd. Scriptum, Kraków 2013, s. 15-18.

14 *Ile czasu dzieci spędzają w Internecie? Rodzice tego nie wiedzą*, <https://www.telepolis.pl/wiadomosci/prawo-finanse-statystyki/ile-czasu-dzieci-spedzaja-w-internecie>, [dostęp: 23.05.2022].

15 R. Lange, *Raport Nastolatki 3.0*, Wyd. NASK - Państwowy Instytut Badawczy, Warszawa 2021, s. 6-25.

16 Ibidem.

17 M. Grzelak, K. Liedel, *Bezpieczeństwo w cyberprzestrzeni. Zagrożenia i wyzwania dla Polski - zarys problemu*, s. 130-132.

agowania na zagrożenia w cyberprzestrzeni. Na poniższym rysunku numer 1 przedstawiono jasną i ciemną stronę Internetu, o której powinno wiedzieć dziecko¹⁸.



Rysunek 1. Internet w ciągu 60 sekund

Źródło: 60 sekund w Internecie, <https://blogspeclab.pl/60-sekund-w-internecie/>.

Około 76, 4% nastolatków w Polsce chociaż raz spotkało się z jednym z zagrożeń w Internecie (np. pornografia, szkodliwe treści, cyberprzemoc itd.)¹⁹. Dlatego, żeby korzystanie z Internetu wśród młodzieży i dzieci było bezpieczne, przede wszystkim rodzice muszą nie tylko rozmawiać z dzieckiem o możliwościach zagrożenia w Internecie, ale również odpowiednio zabezpieczyć jego komputer i smartfon, ponieważ nadmiar albo niewłaściwe korzystanie może mieć negatywni skutki.

Jedną z metod ograniczenia kontaktu dzieci i młodzieży ze szkodliwymi treściami w Internecie może być oprogramowanie filtrujące. Filtrowanie tego typu powinno być uruchomione na wszystkich urządzeniach, z których korzysta dziecko (smartfon, laptop, tablet itd.)²⁰. W takich przeglądarkach jak Firefox, Chrome, Safari, Opera

18 60 sekund w Internecie, <https://blogspeclab.pl/60-sekund-w-internecie/>, [dostęp: 23.05.2022].

19 J. Włodarczyk, *Zagrożenia związane z korzystaniem z Internetu przez młodzież*, www.dziecko-krzywdzone.fdn.pl.

20 *Bezpieczny przedszkolak w sieci*, <http://przedszkole3kobyłka.pl/bezpieczny-przedszkolak-w-sieci/>, [dostęp: 24.05.2022].

oraz Internet Explorer jest wbudowany filtr, który bezpośrednio na poziomie samej przeglądarki sprawdza, czy dana witryna nie została przypadkiem zgłoszona jako szkodliwa²¹. Filtrowanie treści internetowych odbywa się zazwyczaj na podstawie „białej listy” (strony bezpieczne, z których może korzystać dziecko) lub „czarnej listy” (strony wykluczone, na które dziecko nie może wchodzić) lub słów kluczowych zawartych w treści strony. W przypadku wykrycia zagrożenia dostęp do strony jest blokowany i wyświetlany jest stosowny komunikat²².

W rzeczywistych czasach, gdy świat online jest na równi z światem offline pojawiają się nowe wyzwania, jedno z ich to bezpieczeństwo małoletnich w Internecie. Do podstawowych zasad bezpieczeństwa dzieci w Internecie możemy zaliczyć:

- ustalony z dzieckiem maksymalny czas korzystania z sieci oraz stron, gier i serwisów adekwatnych do wieku dziecka;
- prywatny i bezpieczny profil w sieci oraz portalach społecznościowy, dane osobowe zawsze muszą być ukryte (np. numer telefonu, adres zamieszkanie czy szkoły);
- konsultacje materiału oraz zdjęć z rodzicami przed ich publikacją w sieci;
- szacunek do innych użytkowników w sieci;
- ograniczone zaufanie i kontakty z nieznanymi osobami w Internecie;
- poinformowanie dziecka o niedostępności w Internecie numerów kont bankowych czy kart kredytowych;
- nie otwieranie wiadomości z nieznanymi adresów e-mail;
- nie zamieszczanie zdjęć biletów z kodem kreskowym lub QR kodem;
- utworzenie bezpiecznych haseł i loginów do profilu w sieci;
- instalacje oprogramowania antywirusowego na urządzeniach, z których dziecko łączy się z siecią;
- ustalenie odpowiednich filtrów treści w przeglądarkach/ kontrola rodzicielska;
- używanie oryginalnych systemów i aplikacji, pochodzących z legalnego źródła²³.

Małoletni są grupą społeczną, która w szczególny sposób narażona jest na niebezpieczeństwo w cyberprzestrzeni, w szczególności przez brak doświadczenia. W dzisiejszych czasach, życie bez Internetu jest niemożliwe, ale mimo wszystko należy się zastanowić, jak z niego racjonalnie korzystać i jakie podejmować kroki, aby uchronić dzieci i młodzież przed negatywnymi skutkami z jego korzystania²⁴.

21 *Źródła i rodzaje szkodliwego oprogramowania*, <http://mfranczak.pl/zrodla-i-rodzaje-szkodliwego-oprogramowania/>, [dostęp: 24.05.2022].

22 *Bezpieczny przedszkolak w sieci*, <http://przedszkole3kobyłka.pl/bezpieczny-przedszkolak-w-sieci/>, [dostęp: 24.05.2022].

23 *Top 20 zasad dla bezpieczeństwa dziecka w Internecie*, <https://artefact.live/тoп-20-правил-для-захисту-дитини-в-інтер/>, [dostęp: 24.05.2022].

24 J. Lizut, *Nowa polityka społeczna. Zagrożenia cyberprzestrzeni kompleksowy program dla pracowników służb specjalnych*, Wyd. Wyższej Szkoły Pedagogicznej im. J. Korczka, Warszawa 2014, s. 66-68.

4. CYBERBULLYING (CYBERPRZEMOC) I TROLLOWANIE

Cyberbullying (cyberprzemoc) jest obecnie jednym z najbardziej destrukcyjnych zagrożeń Internetu, ponieważ atakujący bezlitośnie wykorzystują niepewność ofiary, aby spowodować jej największą traumę psychiczną i upokorzenie. Cyberbullying zwykle objawia się wysyłaniem do ofiary wiadomości z pogroźkami lub publikowaniem poniżających zdjęć i filmów w mediach społecznościowych, a nawet tworzeniem fałszywych stron internetowych z poniżającymi informacjami ofiary. Konsekwencje cyberbullyingu są często smutne, a nawet śmiertelne²⁵.

Każda poniżająca, obraźliwa lub groźna wiadomość wysłana w formie elektronicznej jest cyberbullyingiem. Obejmuje to również poniżające zdjęcia lub filmy opublikowane w mediach społecznościowych Facebook, Instagram lub YouTube bez zgody ofiary. Fałszywe profile w mediach społecznościowych lub strony internetowe utworzone w celu zniesławienia ofiary również należą do kategorii cyberbullyingu²⁶. Choć narzędzia i taktyki stosowane przez cyberbullerów są oczywiste na pierwszy rzut oka, największą trudnością w walce z cyberbullyingiem jest uznanie zawstydzonych lub przerażonych ofiar, że są ofiarami cyberbullerów²⁷.

Kiedy ktoś jest nękanym w sieci, wydaje się, że jest nękanym wszędzie, nawet gdy jest w domu. Ma wrażenie, że nie ma gdzie ukryć się przed sprawcami. Takie działania mogą mieć długoterminowe konsekwencje:

- psychologiczne – osoba jest smutna, czuje się niezręcznie, wydaje się głupia lub zła;
- emocjonalne – osoba zaczyna wstydzić się swoich hobby lub traci zainteresowanie nimi;
- fizjologiczne – zmęczenie (problemy ze snem) lub objawy, takie jak bóle brzucha i bóle głowy.

Strach przed wyśmiewaniem lub nękanym przez innych ludzi może uniemożliwić ofiarom mówienie o problemie lub próbę jego rozwiązania. W skrajnych przypadkach nękanie przez Internet może doprowadzić osobę do samobójstwa lub samookaleczenia²⁸.

25 *Co takie cyberbullying?* <https://www.avast.ru/c-cyberbullying#:~:text=Кибербуллинг%20-%20это%20травля%2C%20оскорбления%20или,сообщений%2C%20электронных%20писем%20и%20СМС>, [dostęp: 24.05.2022].

26 J. Wolak, K. Mitchell, D. Finkelhor, *Does Online Harassment Constitute Bullying? An Exploration of Online Harassment by Known Peers and Online-only Contacts*, "Journal of Adolescent Health", 41/2007, 6 (Supplement), s. 51-58.

27 R. Kowalski, S. Limber, *Electronic Bullying Among Middle School Students*, "Journal of Adolescent Health", 41/2007, 41, s. 22-30.

28 *Is social media bad for teens' mental health?* <https://www.unicef.org/stories/social-media-bad-teens-mental-health>.

Dany problem można też spotkać w grach komputerowych, ponieważ młody gracz wchodząc w wirtualny świat może spotkać się z agresją, amoralnym postępowaniem i cyberbullyingiem.

Istotną rolę odgrywa aktywne zaangażowanie w grę. Młody gracz nie tylko widzi przemoc, ale też sam dokonuje tej przemocy, zachowuje się nachalnie i wulgarnie, aby zwyciężyć.

Podobne zachowanie jest nagradzane, ponieważ pozwala mimo wszystko wygrywać. W grach sieciowych świat wartości komunikacji jest zupełnie inny – wzajemna pomoc, współczucie nie mają żadnego znaczenia, najważniejszym atrybutem jest instynkt dominacji, rządzi tu prawo silniejszego, wszelkie poczynania są uznawane za dobre, byleby prowadziły do własnej korzyści²⁹.

Jako drugą formę zagrożenia w cyberprzestrzeni, niebezpieczną dla małoletnich należy wskazać pojęcie trollowania (ang. trolling), które występuje jako rodzaj antyspołecznego zachowania w cyberprzestrzeni, którego celem głównie jest obrażanie użytkowników na forach dyskusyjnych, mediach społecznościowych oraz innych miejscach, gdzie toczą się dyskusje w Internecie. Trolle nie mają twarzy i głównym narzędziem ich dywersji na forach jest anonimowość i bezkarność³⁰.

Głównym celem trollingu jest wywołanie kłótni, dosyć często w sposób agresywny i wulgarny, gdzie trolle wrzucają do dyskusji informacje nieprawdziwe i najczęściej niezwiązane z tematem dyskusji, a wszystko tylko po to, aby wywołać agresje i kłótnie między uczestnikami portalu dyskusyjnego. Troll zawsze dąży do irytowania użytkowników i wprowadzenia dezorientacji na forum. Im większa kłótnia i im więcej osób uczestniczy w sporze, tym bardziej troll jest zadowolony, a zwycięstwem dla niego jest sytuacja, gdy administrator zamyka temat dyskusji lub umieści go na tzw. liście zablokowanych użytkowników, tematów lub słów.

5. SPAM I SZKODLIWE TREŚCI DLA MŁODZIEŻY W INTERNECIE

Każdy użytkownik Internetu, w tym małoletni, jest narażony na kontakt z treściami, które mogą tworzyć zagrożenie informacyjne. Są nimi m. in. materiały promocyjne – tak zwany spam, przesyłane do indywidualnych użytkowników, mogą to być różnego rodzaju linki kierujące do podejrzanych i potencjalnie niebezpiecznych stron pod względem posiadania wirusów, spam reklama lub inne materiały w wersji elektronicznej. Około 50% całej korespondencji krążącej po sieci Internet jest spamem.

29 J. Pyżalski, *Agresja elektroniczna wśród dzieci i młodzieży*, Gdańskie Wydawnictwo Psychologiczne, Sopot 2011, s. 4-6.

30 „Trollowanie” i „flaming”, czyli kłótnie internetowe stają się coraz większym utrapieniem, <https://dziennikpolski24.pl/trollowanie-i-flaming-czyli-klotnie-internetowe-staja-sie-coraz-wiekszym-utrapieniem/ar/3105800>, [dostęp: 24.05.2022].

Głównie spam może występować w reklamach różnego rodzaju serwisów, jednakże zdecydowana większość takiego materiału nie stanowi poważnego zagrożenia. Najbardziej niebezpieczne zjawisko, z którym można spotkać się w Internecie to pliki - wirusy, trojany szkodliwe dla naszego komputera i oprogramowania, najczęściej wysyłane w mailach. Złośliwe oprogramowanie ma na celu wyłudzenie pieniędzy lub kradzież danych osobowych.

Kolejnym zagrożeniem dla niepełnoletnich w sieci są szkodliwe treści. Do podstawowych rodzajów niebezpiecznych treści zaliczamy:

- treści prezentujące przemoc, pornografię;
- treści prezentujące rasizm i ksenofobię;
- treści nawołujące do popełnienia przestępstw;
- treści promujące faszystowskie lub inne totalitarne ustroje państwa;
- treści zachęcające do prostytucji lub hazardu;
- treści zachęcające do narkotyków lub alkoholu;
- treści nawołujące do samobójstw;
- treści zawierające elementy psycho-manipulacji³¹.

Takiego rodzaju treści najczęściej nie są odpowiednimi i mogą zawierać różnego rodzaju propagandę lub niewłaściwe informacje, a często są poszukiwane przez młodych użytkowników jako alternatywne źródło informacji. Kontakt dzieci i młodzieży z treściami tego typu może spowodować negatywne konsekwencje poznawcze lub emocjonalne, np.: przekonując siebie, że patologiczne zachowanie jest współczesną normą, fałszywe informacje wpływają na postrzeganie świata za pośrednictwem propagandy, utracenia poczucia bezpieczeństwa. Można też spotkać się z promocjami różnego rodzaju używek, z zastosowaniem technik manipulacyjnych, na co bardzo są podatni małoletni. Główną platformą stają się portale społecznościowe, reklamy, czy maile zawierające treści, które manipulują użytkowników sieci. Pojawia się coraz większa liczba grup na prywatnych kanałach w Messengerach, gdzie użytkownicy mogą dzielić się swoją opinią na temat różnego rodzaju substancji narkotycznych, użytkownicy wymieniają się swoimi doświadczeniami, a także mogą zamieszczać reklamę sprzedawców danej substancji, aby zyskiwać korzyści z programów lojalnościowych. Zdecydowana większość postów w tych grupach jest reklamą i jest pisana przez osoby zajmujące się dystrybucją psychoaktywnych substancji.

6. UZALEŻNIENIE OD INTERNETU

Różnorodność aktywności, które można znaleźć w Internecie małoletni, jest wysoka i dzięki temu też aktywności te są atrakcyjne, co powoduje, że młodzi użytkownicy

31 Fundacja Dzieci Niczyje, *Raport: Bezpieczeństwo dzieci korzystających z Internetu*, <https://bezpiecznaskola.men.gov.pl/wp-content/uploads/2015/09/raport-bezpieczenstwo-dzieci-korzystajacych-z-internetu.pdf>, [dostęp: 24.05.2022].

spędzają coraz więcej czasu w sieci wirtualnej. Spędzanie w ten sposób wielu godzin dziennie zaburza ich rozwój, zwłaszcza w aspekcie kontaktów społecznych i może prowadzić do uzależnienia od Internetu. W przypadku objawów uzależnienia warto wyróżnić następujące kryteria uzależnienia Internetowego³²:

- *socjomania internetowa* – jest to uzależnienie od kontaktów socjalnych w sieci Internetowej. Osoba nawiązuje nowe znajomości tylko poprzez sieć, przy czym wszystkie relacje w świecie rzeczywistym sprowadzane są do minimalnego poziomu komunikacji. Taka forma uzależnienia prowadzi do wielu godzin rozmów z innymi użytkownikami Internetu, ale jednocześnie taka osoba będzie mieć trudności przy kontaktach osobistych i może nieprawidłowo odczytywać informacje w ramach komunikacji niewerbalnej lub całkowicie nie będzie jej rozumieć³³;
- *uzależnienie od sieci* – polega na ciągłym spędzaniu czasu wolnego w Internecie. Jest ono bardzo podobne do uzależnienia od smartfonu, lecz polega na byciu w sieci. W Polsce jest ono głównie spotykane u osób ze stałym łączem. Osoby takie są cały czas zalogowane do sieci i obserwują, co się tam dzieje³⁴;
- *uzależnienie od gier* – często występuje w przypadkach, gdy zapracowani rodzice nie mają czasu, aby poświęcić go dziecku i traktują gry jako rozrywkę, która pozwala mu całą uwagę przykuć do siebie, co pozwala rodzicom dalej zajmować swoimi sprawami i nie martwić się o dziecko. Jednak dziecko zaczyna izolować się od rówieśników tracąc kontakt z nimi w świecie rzeczywistym, przenosząc go do świata wirtualnego, zamykając się u siebie w pokoju z komputerem. Zazwyczaj rodzice nie uważają, że taki stan jest problematyczny. Większość gier jest konstruowana w oparciu o scenariusze różnorodne, które mogą być korzystne w rozwoju intelektualnym lub nauczaniu pewnych tradycyjnych cech moralnych opartych na humanizmie, jednak część gier jest oparta na przemocy. Normą staje silna kumulacja agresji, przemocy i wulgaryzmu, która prowadzi do ciągłego dążenia do uczucia dominacji³⁵;
- *przeciążenie informacyjne* – występuje przy gwałtownie dużym napływie informacji z różnych źródeł jak np. członkostwo w wielu prywatnych grupach, gdzie odbywają się dyskusje na różne tematy między członkami danych grup³⁶;
- *uzależnienie od komputera* – przy tej formie uzależnienia niewymagana jest obecność osoby w sieci, charakteryzuje się ciągłym spędzaniem czasu przy komputerze. W danym wypadku nie liczy się rodzaj wykonywanej czynności przy kompu-

32 *Uzależnienie od komputera i sieci (siecioholizm)*, <https://www.mp.pl/pacjent/psychiatria/uzaleznienia/74360>, uzaleznienie-od-komputera-i-sieci-siecioholizm, [dostęp: 25.05.2021].

33 E. Kryżak-Szymańska, *Uzależnienie technologiczne wśród dzieci i młodzieży*, Wyd. Impuls, Kraków 2018, s. 54-57.

34 Ibidem.

35 E. Kryżak-Szymańska, *Uzależnienie technologiczne wśród dzieci i młodzieży*, Wyd. Impuls, Kraków 2018, s. 54-57.

36 Ibidem.

terze jak np. praca, oglądanie filmów, słuchanie muzyki lub granie, liczy się tylko to, że komputer jest włączony i przy nim spędza się czas³⁷;

- *erotomania internetowa* – polega na uzależnieniu od oglądania materiałów pornograficznych głównie filmów i zdjęć lub dyskusje na chatkach o tematyce seksualnej³⁸.

E-uzależnienia dzieci i młodzieży mogą mieć negatywne dla nich konsekwencje.

Skutki uzależnienia od komputera mają charakter:

- *fizyczny* (ból i zmęczenie oczu, wady postawy, bóle głowy);
- *psychologiczny* (zaburzenia koncentracji uwagi, skłonność do kłamstwa, wyższy poziom agresji, spadek nastroju, a nawet depresja w sytuacji niemożności korzystania z komputera, zmiana języka – wulgaryzm, techniczny slang, używanie skrótów);
- *moralny* (dostęp do pornografii, wulgarne słownictwo, dążenie do przemocy jako sposobu dominacji w świecie cyfrowym);
- *społeczny* (zmiana dotychczasowych zainteresowań, ograniczenie aktywnego wypoczynku na świeżym powietrzu, ograniczenie kontaktu ze znajomymi w świecie rzeczywistym, zaniedbanie swoich obowiązków);
- *intelektualny* (irracjonalna selekcja informacji uzyskanej w sieci Internet, spadek koncentracji uwagi, utrata zainteresowania nauką, zaburzenia pamięci)³⁹.

Przyczyny uzależnień od mediów i Internetu wśród dzieci i młodzieży mogą być wewnętrzne i zewnętrzne. Do wewnętrznych przyczyn najczęściej zaliczamy:

- poczucie zagubienia,
- samotność,
- poszukiwanie sensu życia,
- niska samoocena,
- problemy emocjonalne,
- stres.

Przyczyny zewnętrzne możemy podzielić na trzy grupy:

- wpływy ze strony rodziców (zła atmosfera domowa, brak kontroli rodzicielskiej, brak poczucia bezpieczeństwa, brak więzi emocjonalnej z rodzicami);
- wpływy ze strony środowiska szkolnego (obciążenie lekcjami, zła kwalifikacja nauczycieli, brak wychowania dotyczącego korzystania z nowych mediów);
- wpływy grupy rówieśniczej (trudności z określeniem swojego miejsca w środowisku, nieumiejętność komunikowania, brak wiary we własną atrakcyjność)⁴⁰.

37 Ibidem.

38 Ibidem.

39 J. Biała, *Zagrożenia w wychowaniu dziecka we współczesnej rodzinie polskiej*, Kielce 2006, s. 105.

40 E. Kryżak-Szymańska, *Uzależnienie technologiczne wśród dzieci i młodzieży*, Wyd. Impuls, Kraków 2018, s. 78.

Na uzależnienia najczęściej podatne są dzieci, które mają problemy w rodzinie, niską odporność na stres, niski poziom sumienności, impulsywność, kompulsywność i brak wsparcia emocjonalnego⁴¹.

7. KRADZIEŻ DANYCH OSOBOWYCH I WYŁUDZENIA FINANSOWE

Osoby atakujące, które zajmują się kradzieżą danych, zazwyczaj uzyskują dane osobowe, takie jak hasła, numery identyfikacyjne, karty kredytowe lub numery ubezpieczenia społecznego i wykorzystują je w imieniu ofiary. Skradzione informacje poufne mogą mieć zastosowanie do różnych nielegalnych celów, w tym uzyskiwania pożyczek, dokonywania zakupów online lub uzyskiwania dostępu do informacji medycznych i finansowych ofiary danego rodzaju przestępstwa.

Kradzież danych jest ściśle związana z phishingiem i innymi technikami inżynierii społecznej, które są często stosowane w celu uzyskania poufnych informacji dotyczących ofiary. Publiczne profile w mediach społecznościowych lub innych popularnych serwisach internetowych mogą również stanowić źródło informacji dla atakujących.

Po uzyskaniu odpowiednich faktów na temat ofiary atakujący wykorzystują je do zamawiania towarów i uzyskiwania dostępu do kont internetowych ofiar. Z kolei ofiary mogą ponieść straty finansowe w wyniku nieautoryzowanych wypłat i zakupów w ich imieniu. Ponadto ofiary mogą zostać pociągnięte do odpowiedzialności karnej za działania napastników⁴².

Małoletni odgrywają istotną rolę w tym rodzaju oszustw, ponieważ to właśnie oni najbardziej są podatni na różne rodzaje przestępstw w Internecie z uwagi na to, że są wrażliwą jednostką społeczną dla wskazanych oszustw. Dziecko w Internecie nie jest świadome potencjalnego zagrożenia, z łatwością może udzielić informacji takich jak np. adres szkoły, w której się uczy, czy miejsce, w którym przeważnie spędza wolny czas, numer telefonu, miejsce zamieszkania⁴³. Dzięki tym danym przestępca łatwiej jest dotrzeć do dziecka lub wejść w bliski kontakt w celu wyłudzenia większej ilości danych – np. numer konta bankowego rodziców. Na podstawie uzyskanych danych osobowych udostępnionych w Internecie przestępca może też zaplanować napad na dziecko lub włamanie do jego domu⁴⁴.

41 *Uzależnienia od Internetu i komputera wśród dzieci i młodzieży – jak sobie z ni radzić?*, <https://avigon.pl/blog/uzalenie-od-internetu-i-komputera-wsrod-dzieci-i-mlodziezy-jak-sobie-z-nim-radzic>, [dostęp: 24.05.2022].

42 *Kradzież danych osobowych. Kradzież tożsamości- co zrobić?* <https://www.eurolege.pl/kradziez-danych-osobowych/>, [dostęp: 24.05.2022].

43 *Top 20 zasad dla bezpieczeństwa dziecka w Internecie*, <https://artefact.live/тop-20-правил-для-захисту-дитини-в-інтер/>, [dostęp: 24.05.2022].

44 *Jakie zagrożenia czyhają na dzieci w Internecie?*, <https://www.aviva.pl/blog-porady/zycie-i-zdrowie/2020/zagrozenia-w-internecie-dla-dzieci/>, [dostęp: 24.05.2022].

Najbardziej popularną formą wyłudzenia pieniędzy od małoletnich jest zastosowanie hasła „bezpłatnie” np. cyfrowe dodatki w grach itp. Najczęściej można spotkać się z zastosowaniem takiego „haczyka” w aktywacji bezpłatnej subskrypcji dla odblokowania dodatków w popularnej grze, a w tym samym czasie wystarczy wysłać „bezpłatnego” sms, po czym aktywuje się cykliczne naliczenie opłat za korzystanie, na które dziecko wcale nie chciało wyrażać zgody, a jego rodzice będą ponosili koszty.

8. OSZUSTWA LOTERYJNE W SIECI

Jak mówi powiedzenie: „Loteria to podatek od ludzi słabych z matematyki”. Z uwagi na to, że szansa na wygraną jest bardzo niska. Jednak marzenie o wygranej jest argumentem dla kontynuowania uczestnictwa w różnych rodzajach gier loteryjnych, bo wszystko i tak jest uzależnione od szczęśliwego losu. Wygranej nie można przewidzieć lub zaplanować. Jednak są ludzie, którzy potrafią wykorzystać daną platformę w celu oszustwa⁴⁵.

Najbardziej popularną formą oszustwa loteryjnego jest wysyłanie maili phishing do określonej grupy osób z informacją, iż został on zwycięzcą w loterii i zyskał nagrodę pieniężną lub materialną np.: samochód, mieszkanie, iPhone itp. Kolejną formą oszustwa loteryjnego, popularną w ostatnich latach, jest otrzymanie wiadomości z fałszywej strony (czasami nawet bota na portalach społecznościowych), że wygrałeś w loterii swojego ulubionego blogera.

Jednak zawsze warunkiem otrzymania nagrody jest dokonanie wpłaty „symbolicznej” kwoty na wskazany numer konta bankowego. Wszystko kończy się tym, że uczestnik loterii pozostaje bez nagrody i bez kwoty, którą wpłacił, żeby otrzymać wygraną nagrodę, a w przypadku małoletnich to wydane koszty ich rodziców (często bez ich wiedzy). Oszuści działają bardzo ostrożnie i nierzadko podają się za firmę loteryjną, która rzeczywiście istnieje⁴⁶.

W przypadku małoletnich ten rodzaj oszustwa też zazwyczaj jest bardzo efektywny z uwagi na to, że dziecku łatwiej uwierzyć, że coś wygrało, nawet jeśli nie brało w tym udziału, tak jak nie zdaje sobie ono sprawy, że próbują go w ten sposób oszukać.

9. HAZARD ONLINE

W XXI w. dla małoletnich nadzwyczaj niebezpieczna jest każda forma hazardu! Zdecydowana większość młodych graczy ucieka do świata wirtualnego po rozrywkę

45 *Oszustwa loteryjne w erze cyfrowej*, <https://plblog.kaspersky.com/oszustwa-loteryjne-w-erze-cyfrowej/5201/>, [dostęp: 24.05.2022].

46 *Nie dajmy się oszukać w Internecie. Kluczem jest zwiększanie świadomości o metodach działania cyberprzestępców*, <https://zlotow.policja.gov.pl/w31/aktualnosci/216592>, Nie-dajmy-sie-oszukac-w-Internecie-Kluczem-jest-zwiekszenie-swiadomosci-o-metoda.html, [dostęp: 24.05.2022].

w celu relaksu, jednak dzieci rzadko zdają sobie sprawę, że może to doprowadzić do poważnych problemów. Można wyróżnić dwie grupy graczy: osoby grające dla rozrywki i uzależnieni gracze.

Pierwsza grupa graczy poświęca czas wyłącznie w celu rozrywki. Potrafią oni ustalić dla siebie limit czasowy oraz kwotowy, który są w stanie poświęcić na grę. Razem z tym zachowują pełną kontrolę nad stanem emocjonalnym i nie pozwalają wpływać grze na życie rzeczywiste i tak samo również nie ma problemu z tym, aby zakończyć grę⁴⁷.

Druga grupa, tak zwanych uzależnionych graczy, zbyt dużo czasu poświęca grze, co zaczyna w pewnym stopniu zastępować świat rzeczywisty światem wirtualnym. Taka forma hazardu jest patologiczna i klasyfikowana jako „Gambling” Uzależniony gracz nie ma żadnych ograniczeń w czasie, który może poświęcić grze. Cały czas wolny i tryb życia jest podporządkowany grze. Po pewnym czasie taki gracz traci przyjemność z rozrywki, a gra staje się rutyną, natomiast próba porzucenia wiąże się niestety ze skutkami negatywnymi dla zdrowia psychicznego.

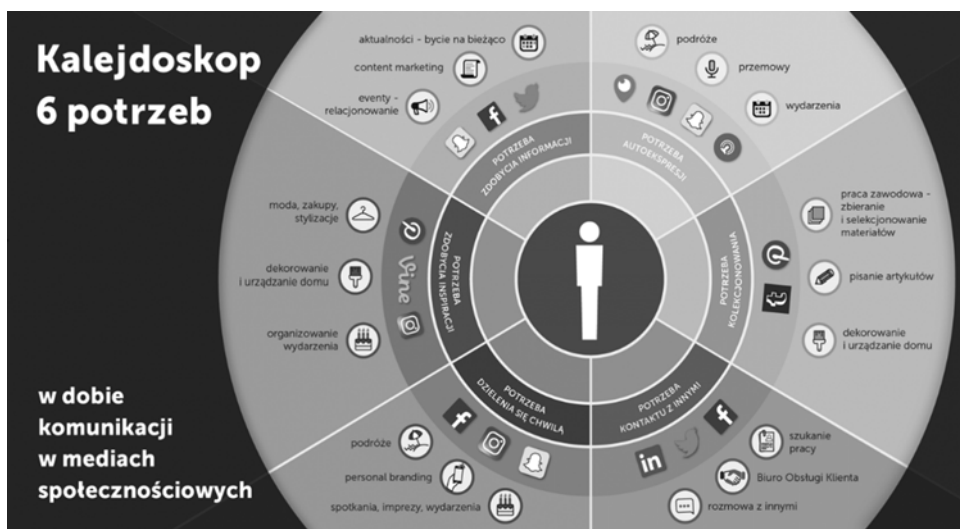
Taki rodzaj uzależnienia doprowadza do wyczerpania emocjonalnego i może być przyczyną poważnego kryzysu psychicznego u niepełnoletnich.

10. OSZUSTWA W MEDIACH SPOŁECZNOŚCIOWYCH

Media społecznościowe są bardzo ważne dla dzieci i młodzieży, to one pomagają im czuć się bliżej swoich przyjaciół, a korzystanie z tego narzędzia pomaga im być szczęśliwymi. Chociaż media społecznościowe mogą pomóc dzieciom w nawiązaniu przyjaźni, mogą być również miejscem, w którym mogą spotkać się treściami, które mogą mieć na nie bezpośredni wpływ. Przykładem takiego wpływu jest tak zwany „Lider opinii”. Analizując dany wpływ, warto zwrócić uwagę, że liderzy opinii na najpopularniejszych platformach społecznościowych mogą wpływać na małoletnich i istnieje ryzyko, że ten wpływ nie jest odpowiedni. W badaniu Wundermana Thompsona w 2019 r.⁴⁸ stwierdzono, że 25% dzieci w wieku od 6 do 16 lat potwierdziło, że ich preferencje zakupowe były najbardziej uzależnione opinią osób mających na nich wpływ i blogerów w mediach społecznościowych, takich jak Instagram, Facebook, Snapchat i YouTube. W dobie komunikacji w mediach społecznościowych możemy wyróżnić sześć podstawowych potrzeb, które przedstawione są na rysunku numer 2.

47 *Zapobieganie – reagowanie hazard online wśród młodzieży*, https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=8&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwiir9Gunvb3AhU-ci8MKHTOVcsQFnoECAQQAQ&url=https%3A%2F%2Fakademia.nask.pl%2Fpublikacje-%2Fhazard_ulootka.pdf&usg=AOvVaw1kl_6TXX8BLEZFolUp1Wug, [dostęp: 24.05.2022].

48 *Kids Say Their Purchase Decisions Are Swayed More by Social Media Influencers Than by Family* <https://www.marketingcharts.com/demographics-and-audiences/teens-and-younger-110706>, [dostęp: 24.05.2022].



Rysunek 2. Kalejdoskop 6 potrzeb w dobie komunikacji w mediach społecznościowych

Źródło: Kalejdoskop 6 potrzeb w dobie komunikacji w mediach społecznościowych <https://socjomania.pl/kalejdoskop-6-potrzeb> [dostęp 25.05.2022].

Platformy mediów społecznościowych mają jasne zasady, które egzekwują w celu ochrony użytkowników przed oszustwami i nieuczciwymi lub wprowadzającymi w błąd treściami. W drugiej połowie 2020 r. TikTok odrzucił ponad 3,5 milionów reklam,⁴⁹ które naruszają ich zasady oraz zasady dotyczące reklam, a ponad 11 milionów kont zostało usuniętych za naruszenie Zasad Społeczności TikToka.

Jednym z rodzajów oszustw, szczególnie popularnych wśród dzieci i młodzieży, są aplikacje, które twierdzą, że mogą powiedzieć, kto oglądał Twój profil w mediach społecznościowych. Może to być bardzo atrakcyjne dla nastolatków, którzy zmagają się trudnymi doświadczeniami wieku dorastania, doświadczeniami z pierwszych związków, a do tego chcą być popularni. Jednak aplikacje te po prostu zbierają dane osobowe, wprowadzając złośliwe oprogramowanie (wirusy) na urządzenia, które zbierają dane i nie są podłączone do danej platformy mediów społecznościowych. Serwisy społecznościowe nie dostarczają danych niezbędnych do działania takiej aplikacji. Często te aplikacje wysyłają wiadomości do znajomych i osób, z którymi jesteśmy połączeni Online, polecając innym użytkownikom. Najczęściej młodzi ludzie wierzą w opinie swojego znajomego i instalują dane oprogramowanie, a wtedy problem zaczyna się szybko rozpowszechniać się dalej.

49 Raport Egzekwowania Zasad Społeczności Tik Tok Report for July 1 – December 31, <https://www.tiktok.com/transparency/pl-pl/community-guidelines-enforcement-2020-2/>, [dostęp: 24.05.2022].

Dzisiaj większość z nas korzysta z mediów społecznościowych do różnych celów: komunikowania się, przeglądania wiadomości, a nawet kupowania różnych rzeczy. Jednak w ten sposób przyciągamy również oszustów, którzy na różne sposoby próbują oszukać łatwowiernych użytkowników, w tym też małoletnich i ukraść ich dane osobowe lub pieniądze. Często na Instagramie czy Facebooku można spotkać się z phishingiem, oprócz tego, a jest to bardzo stara metoda oszustwa w sieci, na którą wrażliwi są właśnie małoletni⁵⁰.

Cyberprzestępcy wzywają użytkownika profilu do pilnych działań, takich jak zgłaszanie w fałszywych wiadomościach e-mail nieautoryzowanego logowania do jej profilu. Zazwyczaj w tym miejscu znajduje się złośliwy link do resetowania hasła, który przekierowuje na fałszywą stronę logowania na Instagramie czy Facebooku. W ten sposób atakujący kradną dane uwierzytelniające i uzyskują dostęp do profilu, zmieniając wszystkie dane do logowania⁵¹.

W sytuacji, kiedy chcemy uniknąć stania się ofiarą oszustwa, istnieje potrzeba informowania dzieci i młodzieży, żeby zwracali uwagę na liczne błędy gramatyczne lub użyli ogólnych pozdrowień zamiast spersonalizowanych. Ponadto ważną zasadą jest nie otwieranie wiadomości e-mail od nieznanymi i podejrzanych nadawców, z których często korzystają atakujący⁵².

PODSUMOWANIE

W dzisiejszych czasach Internet jest nieodzowną częścią naszego stylu życia. Świat wirtualny, podobnie jak świat rzeczywisty, niesie za sobą szereg zagrożeń dla dzieci i młodzieży. Zaangażowanie rodziny w życie nastolatków jest bardzo ważne dla ich bezpieczeństwa w sieci i cyberprzestrzeni.

Internet – to swojego rodzaju przestrzeń do socjalizacji, edukacji, poszukiwania informacji, uczestnictwa w życiu publicznym. Oprócz pozytywnych aspektów Internetu są i negatywne, mające znaczenie dla bezpieczeństwa młodych użytkowników: cyberprzemoc, oszustwa finansowe, phishing, uzależnienie od gier czy portali społecznościowych, dostęp do „niebezpiecznych” i nielegalnych treści itd. Zagrożenia, na jakie narażeni są nieletni w sieci, są złożone i liczne, ale zasadniczo nie różnią się od tych, z którymi nastolatki spotykają się w prawdziwym życiu.

Podczas dorastania nastolatki mogą stać się inicjatorami ryzykownych zachowań i nosicielami zagrożeń w Internecie. Psychologiczny portret nastolatka i relacje w ro-

50 *Popularne schematy oszustw w Instagramie*, <https://eset.ua/ua/blog/view/126/ot-somnitelnykh-magazinov-do-kopiy-akkauntov-populyarnyye-skhemy-moshennichestva-v-instagram>, [dostęp: 26.05.2022].

51 Ibidem.

52 Ibidem.

dzinie mogą sugerować o jego stopniu narażenia na zagrożenia w Internecie i cyberprzestrzeni. Aby zapewnić bezpieczeństwo nieletnim w sieci, wymagany jest bezpośredni udział rodziców w ich życiu.

BIBLIOGRAFIA

1. Babach, T., Gierat W., *Formy spędzenia czasu wolnego*, Wyd. Scriptum, Kraków 2013.
2. Biała J., *Zagrożenia w wychowaniu dziecka we współczesnej rodzinie polskiej*, Kielce 2006.
3. Cieśleńska B., Bruździński M., *Obszary użytkowania Internetu we współczesnym obliczu sieci*, Państwowa Szkoła Zawodowa w Płocku, Płock 2016.
4. Grzelak M., Liedel K., *Bezpieczeństwo w cyberprzestrzeni. Zagrożenia i wyzwania dla Polaków – zarys problemu*, Warszawa 2015.
5. Hofmokl J., *Internet jako nowe dobro wspólne*, Wydawnictwa Akademickie i profesjonalne, Warszawa 2009.
6. Kowalski R., Limber S., *Electronic Bullying Among Middle School Students*, "Journal of Adolescent Health", 41/2007.
7. Kryżak-Szymańska E., *Uzależnienie technologiczne wśród dzieci i młodzieży*, Wyd. Impuls, Kraków 2018.
8. Lange R., *Raport „Nastolatki 3.0”*, Wyd. NASK - Państwowy Instytut Badawczy, Warszawa 2021.
9. Lizut J., *Nowa polityka społeczna. Zagrożenia cyberprzestrzeni kompleksowy program dla pracowników służb specjalnych*, Wyd. Wyższej Szkoły Pedagogicznej im. J. Korczka, Warszawa 2014.
10. Marczyk M., *Cyberprzestrzeń jako nowy wymiar aktywności człowieka- analiza pojęciowa obszaru*, Instytut Teleinformatyki i Automatyki, Warszawa 2018.
11. Pyżalski J., *Agresja elektroniczna wśród dzieci i młodzieży*, Gdańskie Wydawnictwo Psychologiczne, Sopot 2011.
12. Truszkowska-Wojtkowiak M., *Prawa dziecka a czas wolny*, Gdańsk 2012.
13. Wasilewski J., *Zarys definicyjny cyberprzestrzeni*, "Przegląd Bezpieczeństwa" 9, tom 5, ISSM, Warszawa 2013.
14. Wolak J., Mitchell K., Finkelhor D., *Does Online Harassment Constitute Bullying? An Exploration of Online Harassment by Known Peers and Online-only Contacts*, "Journal of Adolescent Health", 41/2007.

Netografia

1. *Kids Say Their Purchase Decisions Are Swayed More by Social Media Influencers Than by Family*, <https://www.marketingcharts.com/demographics-and-audiences/teens-and-younger-110706>.
2. *Raport Egzekwowania Zasad Społeczności Tik Tok Report for July 1 – December 31*, <https://www.tiktok.com/transparency/pl-pl/community-guidelines-enforcement-2020-2/>.
3. *Zapobieganie – reagowanie hazard online wśród młodzieży*, https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKewiir9Guvnb3AhUci8MKHTOVcQFnoECAQQAQ&url=https%3A%2F%2Fakademia.nask.pl%2Fpublikacje%2Fhazard_ulotka.pdf&usg=AOvVaw1kl_6TXX8BLEZFoIU1Wug.
4. *Nie dajmy się oszukać w Internecie. Kluczem jest zwiększanie świadomości o metodach działania cyberprzestępców*, <https://zlotow.policja.gov.pl/w31/aktualnosci/216592, Nie-dajmy-sie-oszukac-w-Internecie-Kluczem-jest-zwiekszenie-swiadomosci-o-metoda.html>.

5. *Oszustwa loteryjne w erze cyfrowej*, <https://plblog.kaspersky.com/oszustwa-loteryjne-w-erze-cyfrowej/5201/>.
6. *Kradzież danych osobowych. Kradzież tożsamości - co robić?*, <https://www.eurolege.pl/kradziez-danych-osobowych/>.
7. *Top 20 zasad dla bezpieczeństwa dziecka w Internecie*, <https://artefact.live/тoп-20-правил-для-захиcтудитини-в-интер/>.
8. *Jakie zagrożenia czyhają na dzieci w Internecie?*, <https://www.aviva.pl/blog-porady/zycie-i-zdrowie/2020/zagrozenia-w-internecie-dla-dzieci/>.
9. *Uzależnienia od Internetu i komputera wśród dzieci i młodzieży – jak sobie z ni radzić?*, <https://avigon.pl/blog/uzalenie-od-internetu-i-komputera-wsrod-dzieci-i-mlodziezy-jak-sobie-z-nim-radziec>.
10. *Uzależnienie od komputera i sieci (siecioholizm)*, <https://www.mp.pl/pacjent/psychiatria/uzalenie/74360,uzalenie-od-komputera-i-sieci-siecioholizm>.
11. Fundacja Dzieci Niczyje, *Raport: Bezpieczeństwo dzieci korzystających z Internetu*, <https://bezpiecznaszkola.men.gov.pl/wp-content/uploads/2015/09/raport-bezpieczenstwo-dzieci-korzystajacych-z-internetu.pdf>.
12. *„Trollowanie” i „flaming”, czyli kłótnie internetowe stają się coraz większym utrapieniem*, <https://dziennikpolski24.pl/trollowanie-i-flaming-czyli-klotnie-internetowe-staja-sie-coraz-wiekszym-utrapieniem/ar/3105800>.
13. *Is social media bad for teens’ mental health?*, <https://www.unicef.org/stories/social-media-bad-teens-mental-health>.
14. *Co takie cyberbullying?*, <https://www.avast.ru/сcyberbullying#:~:text=Кибербуллинг%20%20это%20травля%2C%20оскорбле%20ия%20или,сообщений%2C%20электронных%20писем%20и%20СМС>.
15. *60 sekund w Internecie*, <https://blogspeclab.pl/60-sekund-w-internecie>.
16. *Ile czasu dzieci spędzają w Internecie? Rodzice tego nie wiedzą*, <https://www.telepolis.pl/wiadomosci/prawo-finanse-statystyki/ile-czasu-dzieci-spedzaja-w-internecie>.
17. *Globalna sieć Internet. Podstawy bezpieczeństwa informacyjnego*, <https://sites.google.com/site/kniginashevseua/lekcijni-zanatta/globalna-mereza-internet-osnovi-informacjioie-bezpeki>.
18. *Jak to się zaczęło, czyli historia Internetu*, <https://www.orange.pl/poradnik/twoj-internet/jak-to-sie-zaczelo-czyli-historia-internetu/>.
19. *Kalejdoskop 6 potrzeb w dobie komunikacji w mediach społecznościowych*, <https://socjomania.pl/kalejdoskop-6-potrzeb>.
20. *Popularne schematy oszustw w Instagramie*, <https://eset.ua/ua/blog/view/126/ot-somnitelnykh-magazinov-do-kopiy-akkauntov-populyarnyye-skhemy-moshennichestva-v-instagram>.

dr Sławomir Żurawski

Państwowa Wyższa Szkoła Techniczno-Ekonomiczna w Jarosławiu

ORCID: 0000-0001-9527-3391

Studia Społeczne

ISSN 2081-0008

e-ISSN 2449-9714

str. 161–171

dr Andrzej Marjański

Społeczna Akademia Nauk w Łodzi

ORCID: 0000-0001-6534-2632

ZARZĄDZANIE KRYZYSOWE W SPOŁECZNOŚCIACH LOKALNYCH / *CRISIS MANAGEMENT IN LOCAL COMMUNITIES*

STRESZCZENIE

W niniejszym artykule została poruszona problematyka zarządzania kryzysowego, realizowanego na poziomie lokalnym. Autorzy w pierwszej części przedstawiają istotę bezpieczeństwa lokalnego. Następnie przedstawiono podstawowe informacje dotyczące oceny ryzyka oraz zagrożeń, odnosząc się do bezpieczeństwa społeczności lokalnych. W kolejnej części przedstawiono istotę zarządzania kryzysowego oraz realizację działań na najniższym poziomie. Podsumowując, autorzy zwrócili uwagę na rozwój cywilizacji oraz powstawanie nowych rodzajów zagrożeń dotyczących lokalnej ludności, które dotychczas nie dotykały małych grup oraz nie występowały lokalnie, lecz które postępują i niosą ze sobą poważne skutki.

SŁOWA KLUCZOWE: bezpieczeństwo publiczne, społeczność lokalna, zagrożenia, sytuacja kryzysowa, zarządzanie kryzysowe.

ABSTRACT

This article deals with the issue of crisis management carried out at the local level. First, the authors present the essence of local security. Then, basic information on risk and threat assessment is presented, concerning the safety of local communities. The next part of the article presents the essence of crisis management and the implementation of actions at the lowest level. Summing up, the authors drew attention to the development of civilization and the emergence of new types of threats to the local population, which so far did not affect small groups and did not occur locally, but which are progressing now and have serious consequences nowadays.

KEY WORDS: public security, local community, threats, crisis situation, crisis management.

WSTĘP

Bezpieczeństwo jest postrzegane i traktowane jako jedna z najważniejszych wartości w życiu człowieka. Bezpieczeństwo determinują występujące zagrożenia oraz ryzyko. Zapewnienie bezpieczeństwa przez władze lokalne na najniższym poziomie jakim jest gmina powinny być rozpatrywane przez pryzmat właśnie tych dwóch najistotniejszych elementów. Bezpieczeństwo społeczności lokalnej to szereg istotnych elementów, które wpływają na poziom jakości życia i zdrowia mieszkańców. Daje ono podstawę do właściwego funkcjonowania nie tylko lokalnej społeczności, ale w ujęciu globalnym decyduje o bezpieczeństwie całego kraju. Współczesne zarządzanie kryzysowe w społecznościach lokalnych nie powinno być postrzegane poprzez działalność organów administracji publicznej oraz ich kompetencji w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa ludzi w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych. Brak rozwiązań oraz propozycji usprawnień, które odpowiadałyby obecnym wyzwaniom jakie niesie ze sobą dzisiejsza rzeczywistość powodują, iż na nowo istnieje potrzeba zdefiniowania problemu bezpieczeństwa oraz ochrony ludności w sytuacjach kryzysowych w społecznościach lokalnych.

1. BEZPIECZEŃSTWO SPOŁECZNOŚCI LOKALNYCH

Bezpieczeństwo definiowane dzisiaj jest potocznie jako poczucie pewności oraz jej zachowanie. Przeciwnością bezpieczeństwa jest stan zagrożenia. Zagrożenia nie są kategorią samoistną, odnoszą się do jakiegoś podmiotu, dla którego mają charakter destabilizujący i zazwyczaj niszczący. Zagrożenia te powodują często nieodwracalne skutki dla danego podmiotu. W przypadku społeczności lokalnych zagrożeniem dla podmiotu, jakim jest ta społeczność, może być pojawienie się lub napływanie ludności z „zewnątrz”, czyli z spoza danej społeczności. Zazwyczaj lokalne, niewielkie zbiorowości są negatywnie nastawione na obce im społeczeństwo i ich poczucie bezpieczeństwa jako niewielkiej grupy może być zachwiane. Jednak, gdy na terenie zamieszkiwania społeczności lokalnej dochodzi do zagrożeń naturalnych, niezależnych od działalności człowieka np. powodzi, dużych mrozów lokalni mieszkańcy łączą siły, aby przeciwdziałać zagrożeniu. Przykładem może być współpraca przy wałach przeciw powodziowych czy pomoc w usuwaniu skutków silnych wiatrów. Właściwy poziom bezpieczeństwa społeczności lokalnych zapewnia sprawne funkcjonowanie nie tylko społeczności zamieszkującej dany teren, ale również decyduje o sprawnym działaniu administracji publicznej na każdym poziomie, również w skali całego kraju. Wskazane jest prowadzenie działań zapobiegających niepożądanym zjawiskom oraz minimalizacji ryzyka wystąpienia sytuacji kryzysowej. Niejednokrotnie efekty początkowo nie są zadawalające oraz wymagają natychmiastowych działań i usprawnień, lecz są widoczne na przestrzeni lat. Bezpieczeństwo społeczności lokalnej to zbiór elementów, które znacznie wpływają na poziom jakości życia mieszkańców.

Poniżej przedstawiono główne obszary bezpieczeństwa społeczności lokalnej:

- a) porządek publiczny,
- b) bezpieczeństwo osobiste,
- c) dostęp do świadczeń pomocy społecznej,
- d) dostęp do komunikacji i transportu,
- e) dostęp do usług medycznych,
- f) dostęp do instytucji edukacyjnych,
- g) dostęp do sieci łączności i przepływu informacji wewnątrz i na zewnątrz społeczności,
- h) dbałość o lokalny rynek pracy¹.

Głównym zadaniem administracji samorządowej, wynikającym z ustaw o samorządach terytorialnych, jest zapewnienie bezpieczeństwa obywateli. W celu spełnienia oczekiwań społecznych wynikających z zadań administracji, inspekcji i służb mundurowych, podejmowane są liczne działania zmierzające do ograniczenia występujących zagrożeń². Chodzi przede wszystkim o niebezpieczeństwa występujące w komunikacji, ruchu drogowym, wodnym, zagrożenia występujące w czasie katastrof, klęsk żywiołowych i epidemii oraz niebezpieczeństwa wynikające z napadów, rozbojów. Ochrona społeczności lokalnej będzie zatem dotyczyła ochrony życia, zdrowia, mienia obywateli i mienia społecznego przed bezprawnymi zamachami naruszającymi te dobra³.

Odnosząc się do czynników kształtujących bezpieczeństwo lokalne należy pamiętać o uwarunkowaniach, które na poziomie lokalnym są istotnym elementem, ponieważ różnicują zakres działań jakie należy podejmować w celu zwiększenia poziomu bezpieczeństwa.

Do tych uwarunkowań możemy zaliczyć:

- a) uwarunkowania geograficzne,
- b) uwarunkowania ekonomiczne,
- c) uwarunkowania społeczne,
- d) uwarunkowania polityczne,
- e) uwarunkowania kulturowe.

Uwzględnienie powyższych uwarunkowań decyduje o prawidłowej identyfikacji zagrożeń i stanowi podstawę kształtowania zakresu bezpieczeństwa w na poziomie lokalnym. Bardzo ciekawą refleksją na temat bezpieczeństwa lokalnego przedstawia Janusz Świniarski, który uważa, że w globalnym świecie zdominowanym przez liberalizm i gospodarkę wolnorynkową bezpieczeństwo lokalne obejmuje doskonalenie

1 *Bezpieczeństwo w środowisku lokalnym*, red. W. Fehler, Wydawnictwo Arte, Grójec 2009, s. 32.

2 Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej, (Dz. U. z 2007 r. Nr 65, poz. 437 z późn. zm., art. 6).

3 E. Ura, *Prawo administracyjne*, PWE, Warszawa 2004, s. 385.

wolności i odpowiedzialności obywateli wspólnoty lokalnej. Bezpieczeństwo wspólnoty lokalnej powinno polegać na faktycznym staraniu o:

- a) stosowną ilość i jakość (poziom edukacyjny) mieszkańców,
- b) ich efektywność ekonomiczną lub wydajność pracy wyrażaną w zasobności lub bogactwie,
- c) przestrzeganie prawa przez członków wspólnoty lokalnej wobec nich,
- d) oraz ich zakres zarówno wolności i odpowiedzialności (ich kulturę i moralność, czyli to, co stanowi kulturę lokalną)⁴.

Konsekwencją występowania zagrożeń jest poczucie braku bezpieczeństwa oraz inne negatywne skutki dla jednostki, jak i całego społeczeństwa. Dlatego zapewnienie bezpieczeństwa lokalnego powinno być związane z zapewnieniem wolności, praworządności, dobrobytu oraz odpowiedzialności, a także działaniami pozwalającymi zminimalizować ryzyko wystąpienia zagrożenia do najniższego stopnia. Niezwykle często kwestie dotyczące bezpieczeństwa są rozpatrywane pobieżnie, a odpowiedzialność za poziom bezpieczeństwa nie jest przypisywana organom na najniższym poziomie tylko organom centralnym. Skutkiem tego jest brak efektywnych i przemyślanych działań na rzecz bezpieczeństwa na poziomie lokalnym. Podsumowując należy zadać pytanie: Czy w środowisku lokalnym istnieje świadomość istoty bezpieczeństwa?

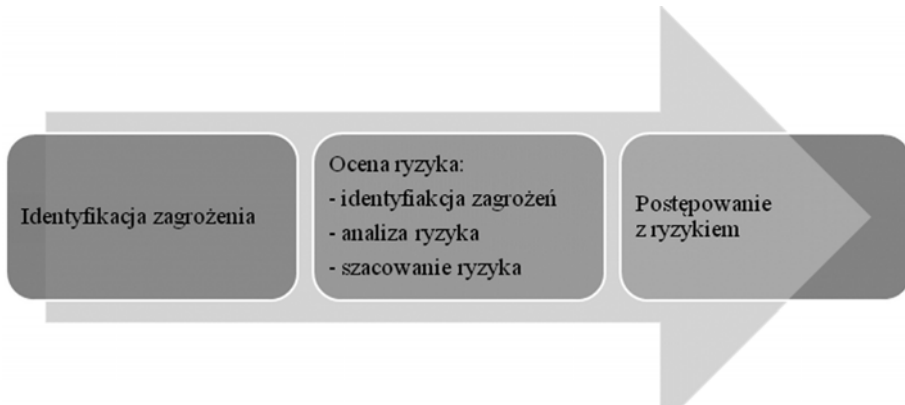
2. ZAGROŻENIA I OCENA RYZYKA

Do sytuacji kryzysowej może doprowadzić znaczna ilość zagrożeń. Dlatego, aby rozpocząć rozważania nad bezpieczeństwem społeczności lokalnych istnieje potrzeba prawidłowej klasyfikacji zagrożeń oraz ryzyka ich wystąpienia. Zagrożenia występujące obecnie stanowią bardzo istotne wyzwania organizacyjne dla struktur zarządzania kryzysowego oraz służb odpowiedzialnych za zapewnienie bezpieczeństwa mieszkańców, ochronę infrastruktury krytycznej, a także sprawnego funkcjonowania administracji publicznej. Ryzyko wystąpienia zagrożeń spowodowane jest wzrostem liczby populacji ludzkiej, procesami urbanizacyjnymi oraz zwiększeniem podatności społeczeństwa na nowe technologie, nie zważając na zagrożenia jakie niosą. Identyfikacja zagrożeń na danym terenie jest istotnym elementem analizy ryzyka. Ponieważ bez oszacowania poziomu ryzyka, nie ma możliwości zaplanowania jakichkolwiek działań oraz doboru odpowiednich sił i środków do przeciwdziałania występującemu zagrożeniu. Schemat nr 1 przedstawia schemat procesu oceny ryzyka.

Zagrożenie to stan psychiczny lub świadomościowy, wywołany postrzeganiem zjawisk, które ocenia się jako niekorzystne lub niebezpieczne⁵. Zagrożenia identyfikowane są na podstawie uzyskanych informacji. W środowisku społeczności lokalnych

4 J. Świniarski, *Bezpieczeństwo lokalne w ujęciu aksjologicznym*, [w:] *Bezpieczeństwo w środowisku lokalnym*, red. W. Feler, Wydawnictwo Arte, Warszawa 2009, s. 89.

5 S. Korycki, *System bezpieczeństwa Polski*, AON, Warszawa 1994, s. 54.



Schemat 1. Schemat procesu oceny ryzyka

Źródło: *Zaawansowana metodyka oceny ryzyka w publicznym zarządzaniu kryzysowym*, red. A. Kosieradzka, J. Zawila-Niedźwiecki, Wydawnictwo Naukowe Edu-Libri, Kraków-Legionowo, 2016, s. 42.

informacje pochodzą głównie od Policji, ponieważ służby takie jak Policja, czy Straż Pożarna są najbliższymi mieszkańców w niewielkich społecznościach.

Podczas występowania różnego rodzaju zagrożeń to właśnie społeczności lokalne są najbardziej narażone oraz dotknięte ich konsekwencjami. Zważywszy na ten fakt, podwyższenie odporności społeczności lokalnych na zagrożenia ma priorytetowe znaczenie.

Jedną z podstawowych typologii jest podział zagrożeń ze względu na źródło powstania, według której zagrożenia dzieli się na:

- a) zagrożenia o charakterze naturalnym – obejmujące zagrożenia wywołane przez czynniki fizyczne oraz przez siły i zjawiska przyrodnicze⁶;
- b) zagrożenia o charakterze technicznym – związane z działalnością człowieka, postępem naukowo-technicznym i stopniem zaawansowania cywilizacyjnego społeczeństwa⁷;
- c) zagrożenia społeczno-ekonomiczne – obejmujące takie zjawiska społeczne i gospodarcze, które w istniejącej sytuacji kraju zakłócają porządek społeczny, czyli zasady harmonijnej organizacji i funkcjonowania życia zbiorowego⁸;
- d) zagrożenia militarne – pojmowane jako określony układ wydarzeń polityczno-militarnych, w wyniku których może nastąpić pogorszenie warunków dla stabilnego bytu i rozwoju państwa, naruszenie jego suwerenności i integralności terytorialnej w wyniku militarnych działań przeciwnika⁹.

6 K. Ficoń, *Inżynieria zarządzania kryzysowego: podejście systemowe*, wyd. BEL Studio, Warszawa 2007, s. 83.

7 Ibidem, s. 90.

8 Z. Sadowski, P. Kozłowski, *Zagrożenia ekonomiczno-społeczne*, „Nauka”, 4/2010, s. 23.

9 R. Kwećko, B. Zdrodowski, *Zagrożenia militarne*, [w:] *Modele zagrożeń aglomeracji miejskiej wraz z systemem zarządzania kryzysowego na przykładzie miasta stołecznego Warszawy*, red. A. Najgebauer, WAT, Warszawa 2009, s. 616.

Do przeciwdziałania lokalnym zagrożeniom, w okresie pokoju zobligowane są siły ratownicze (PSP, Policja, służby: medyczne, sanitarno–epidemiologiczne, weterynaryjne i inne) oraz wydzielone pododdziały sił zbrojnych, jak również (przy większej skali zagrożenia) ludność cywilna. Działaniami ratowniczymi kieruje wyznaczona osoba z PSP, która koordynuje swoje z właściwym miejscowo przedstawicielem samorządu terytorialnego. W okresie wojny do zwalczania nadzwyczajnych zagrożeń zadysponowane są wszelkie siły i środki na danym obszarze, pod kierownictwem właściwego miejscowego organu do spraw obrony cywilnej. Podczas pewnych sytuacji, poczucie zagrożenia nieprzekraczające masy krytycznej, może pozytywnie wpłynąć na jakość życia jednostki jak i wspólnoty. Powodując między innymi wzrost aktywności i motywacji do rozwiązywania problemów, wzrost konkurencyjności i paradoksalnie poczucia bezpieczeństwa poprzez doświadczenie umiejętności radzenia sobie w sytuacjach trudnych. Osiągnięciu takich efektów powinna służyć edukacja dla bezpieczeństwa, gdzie należy w równowadze kształcić postawy reakcji na zagrożenia, jak i sposoby radzenia sobie z ryzykiem. Może to wspomóc cały system społeczny nie tylko w zagrożeniu militarnym, czy klęskach naturalnych (powodzie itp.), ale również w zagrożeniach wewnętrznych czy gospodarczych itp.

3. ZARZĄDZANIE KRYZYSOWE NA POZIOMIE LOKALNYM

Obecnie zarządzanie kryzysowe odnosi się przede wszystkim do przeciwdziałania zagrożeniom w ramach bezpieczeństwa powszechnego i w praktyce związane jest z ochroną życia, zdrowia ludzi, a także dóbr oraz środowiska przed skutkami klęsk żywiołowych i katastrof technicznych. Podstawowym i najbliższym dla lokalnych społeczności wykonawcą realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego jest gmina¹⁰. Wśród zadań własnych gminy można wskazać kilka związanych z zarządzaniem kryzysowym i ochroną ludności, natomiast najważniejsze z nich obejmują sprawy „porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej, w tym wyposażenia i utrzymania gminnego magazynu przeciwpowodziowego”¹¹. Oprócz ustawowych zadań w tym zakresie, na organie tym spoczywa również duża odpowiedzialność w zakresie spełnienia oczekiwań społeczności lokalnej dotyczącej bezpieczeństwa na obszarze lokalnym, zaspokojenia potrzeb i żądań mieszkańców w zakresie szeroko rozumianego bezpieczeństwa. Aktualny model zarządzania kryzysowego na poziomie lokalnym, opiera się głównie na funkcjonowaniu określonych służb, takich jak Straż Pożarna czy Policja, ich autonomicznym działaniu oraz składaniu sprawozdań przed organami administracji

10 Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, *Współpraca z jednostkami publicznymi*, [w:] *Księga dobrych praktyk w zakresie zarządzania ciągłością działania*, red. R. W. Kaszubski, D. Romańczuk, Związek Banków Polskich, Warszawa 2012, s. 149.

11 Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, (Dz. U. z 2017 r., poz. 1875 z późn. zm., art. 7).

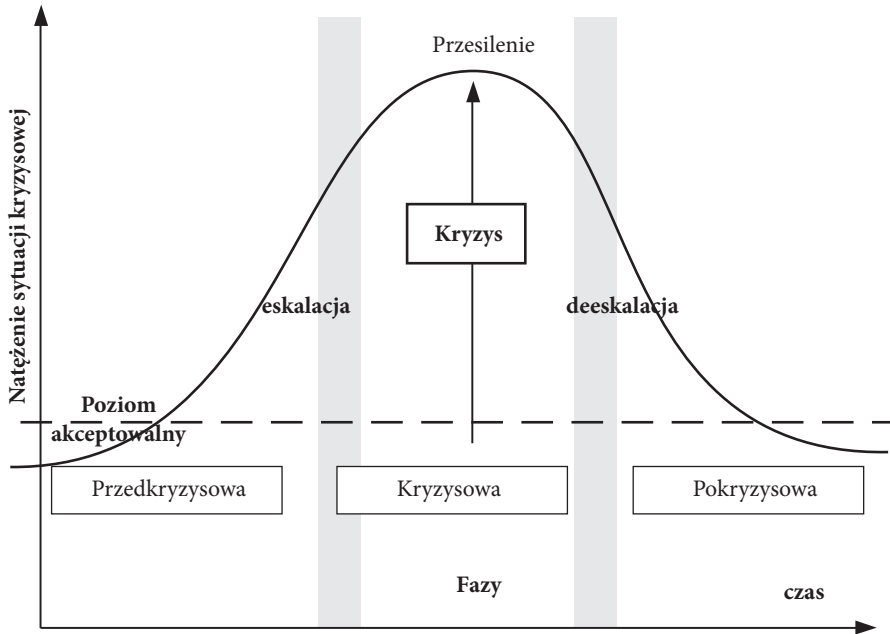
publicznej. Działania tych służb opierają się głównie na reagowaniu na występujące już na zdarzenie. Często główną wadą w zakresie zarządzania kryzysowego jest brak współpracy służb ze społecznością lokalną. Poza zakazami, nakazami, karaniem mandatami, nie ma często żadnego dialogu ze społecznością lokalną. A przecież taka komunikacja jest niezbędna, ponieważ bez niej, podczas wystąpienia realnego zagrożenia, ludność często zachowuje się chaotycznie oraz jest znacznie bardziej narażona na skutki zdarzenia. Dlatego niezbędne są działania mające na celu:

- a) uświadamianie społeczności lokalnej w zakresie występujących na danym terenie zagrożeń, po to, by w czasie wystąpienia zagrożenia ich zachowanie było bardziej adekwatne do okoliczności i poprzez swoją racjonalność wspomagało akcję ratowniczą;
- b) uświadamianiem społeczności lokalnej w zakresie przyczyn powstawania sytuacji kryzysowych oraz ewentualnych skutków, aby w przyszłości można było ich uniknąć.

Eliminacja przyczyn, eliminuje same zdarzenia. Wówczas koszty skutków nie istnieją. Natomiast koszty prewencji i zapobiegania są zazwyczaj dużo niższe niż koszty usuwania skutków. Z punktu widzenia funkcjonowania administracji publicznej w Polsce oraz organizacji systemu zarządzania kryzysowego, odnosząc pojęcie sytuacji kryzysowej do poziomu gminy, teoretycznie pojawia się ona dopiero wtedy, gdy siły i środki będące w dyspozycji wójta (burmistrza) lub prezydenta są niewystarczające do opanowania zagrożenia¹². Natomiast biorąc pod uwagę praktyczny kontekst zarządzania kryzysowego i konieczności przygotowywania się struktur zarządzania kryzysowego na szczeblu gminy do opanowywania zagrożeń mogących ewentualnie przekształcić się w sytuację kryzysową, a następnie również w kryzys, proponuje się postrzegać proces zarządzania kryzysowego w sposób szerszy, to znaczy obejmujący nie tylko fazę przedkryzysową (eskalacji), sam kryzys (punkt kulminacyjny) i fazę pokryzysową (deeskalację), ale również stany stabilne: stan spokoju, normalnego funkcjonowania administracji, oraz stan ponownej stabilizacji, w których mogą powstawać bądź pewne symptomy kryzysu, bądź inne zdarzenia po kryzysie (i sytuacji kryzysowej) będące jeszcze jego pokłosiem, jak również zwykłe zdarzenia, w których siły i środki zarządzania kryzysowego reagują w sposób normalny, co oczywiście ma również istotne znaczenie w kontekście zdolności ich reagowania we właściwej sytuacji kryzysowej. Takie ujęcie sytuacji kryzysowej, z uwzględnieniem okoliczności jej występowania, pozwala uchwycić również istotę działania struktur zarządzania kryzysowego na poziomie lokalnym, także w odniesieniu do ciągłości działania w tym przedmiocie, pozostawania w ciągłej gotowości, permanentnego monitorowania zagrożeń, planowania oraz przygotowywania odpowiednich sił i środków. Sytuacja kryzysowa jest pojęciem szerszym niż kryzys, ponieważ kryzys to moment kulmi-

12 Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, *Współpraca...*, op. cit., s. 150.

nacyjny podczas sytuacji kryzysowej. Nie każda sytuacja prowadzi do kryzysu, lecz każdy kryzys jest skutkiem powstałej i niepowstrzymanej sytuacji kryzysowej. Dlatego sytuacja kryzysowa, w odniesieniu do kryzysu, jest pojęciem nadrzędnym. Można wyróżnić trzy fazy kryzysu. Jest to faza przed kryzysem, faza wystąpienia kryzysu oraz faza po kryzysie. Fazy sytuacji kryzysowej przedstawiono na schemacie nr 2.



Schemat 2. Fazy sytuacji kryzysowej

Źródło: opracowanie własne na podst. J. Ziarko, J. Walas-Trębacz, *Podstawy zarządzania kryzysowego. Cz. 1, Zarządzanie kryzysowe w administracji publicznej*, Wydawnictwo Krakowskiej Akademii im. A. Frycza Modrzeskiego, Kraków 2010, s. 81.

Kryzys, w tym przypadku, będzie elementem sytuacji kryzysowej i będzie stanowił kulminację pewnych nagromadzonych zdarzeń. Każda sytuacja kryzysowa ma zdolność do wielokrotnego wywołania kryzysu¹³.

Podjęty w artykule problem dotyczący sytuacji kryzysowych na poziomie lokalnym wymaga zdefiniowania pojęcia bezpieczeństwa społeczności lokalnych. Według L. Chojnowskiego, oznacza ono „pewność zaspokojenia podstawowych potrzeb i zachowania najważniejszych wartości wspólnoty samorządowej:

- a) jej przetrwania, rozumianego jako biologiczne przeżycie członków wspólnoty jako jednostki samorządowej samodzielnie decydującej we własnych sprawach oraz jako zbiorowości składającej się na naród i społeczeństwo państwa;

13 W. Otwinowski, *Kryzys i sytuacja kryzysowa*, „Przegląd Naukowo-Metodyczny. Edukacja dla Bezpieczeństwa”, Poznań 2010, s. 87.

- b) samorządności;
- c) rozwoju społeczno-gospodarczego;
- d) jakości życia obywateli, uzyskanej w wyniku braku zagrożeń lub z posiadanych środków ochrony (zabezpieczeń) przed nimi¹⁴.

Zakres przedmiotowy zagadnień podjętych w artykule zawiera się w sektorze (dziedzinie) bezpieczeństwa powszechnego, rozumianego jako pewność istnienia, przetrwania, posiadania oraz harmonijnego funkcjonowania i rozwoju człowieka, i zbiorowości ludzkich, wynikającego z braku oddziaływania czynników niszczących (fizycznych i psychologicznych), generowanych przez człowieka i siły natury lub z posiadania skutecznego systemu ochrony przed nimi¹⁵. Podstawowe zagadnienia bezpieczeństwa powszechnego dotyczą:

- a) problemów bezpieczeństwa i porządku publicznego, wynikających z zakłócenia harmonijnego funkcjonowania społeczeństwa, takich jak: przestępczość, niepokoje społeczne, bezpieczeństwo imprez masowych, a także zagrożeń wynikających z ataków terrorystycznych;
- b) ochrony ludności i dóbr materialnych przed skutkami katastrof naturalnych i klęsk żywiołowych, awarii technicznych, katastrof budowlanych i wypadków komunikacyjnych;
- c) ochrony ludności cywilnej podczas międzynarodowych konfliktów zbrojnych;
- d) obrony cywilnej¹⁶.

Reasumując dotychczasowe rozważania dochodzimy do wniosku, że bezpieczeństwo stanowi podstawową wartość zarówno dla jednostki jak i zbiorowości społecznych. Natomiast zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz organizacja zarządzania kryzysowego wymaga współdziałania administracji publicznej (rządowej i samorządowej) odpowiedzialnej za bezpieczeństwo, w tym zarządzanie kryzysowe. Analizując pojęcie bezpieczeństwa przez pryzmat społeczności lokalnych można stwierdzić, że jako zdolność do kreatywnej aktywności podmiotu rozumianego, jako społeczność lokalna, oznacza ono stan obiektywny polegający na braku zagrożenia w tej społeczności, ale odczuwany subiektywnie tylko przez członków tej społeczności. W takim rozumieniu bezpieczeństwo jest wypadkową wielu różnorodnych czynników charakterystycznych dla danej społeczności. Spośród tych czynników można wyróżnić dwa podstawowe determinanty; zagrożenie i ryzyko. Rozumiane za L.F. Korzeniowskim zagrożenie to potencjalna przyczyna

14 L. Chojnowski, *Teoretyczne aspekty bezpieczeństwa społeczności lokalnych*, [w:] *Wybrane problemy bezpieczeństwa. Aspekty społeczno-ideologiczne*, red. A. Urbanek, Wyd. Expol, Włocławek 2013, s. 203-204.

15 L. Chojnowski, *Bezpieczeństwo powszechne*, [w:] *Wybrane problemy bezpieczeństwa. Teoria. System. Strategia*, red. A. Urbanek, Wydawnictwo Społeczno-Prawne, Słupsk 2012, s. 143.

16 *Ibidem*, s. 144.

niepożądanego stanu¹⁷, natomiast ryzyko jest funkcją zagrożenia i prawdopodobieństwa jego wystąpienia¹⁸. W celu ustalenia przyczyn niepożądanego stanu, czyli ustalenia zagrożeń charakterystycznych dla danej społeczności oraz zdiagnozowania podstawowych ryzyka występujących w tej społeczności należy:

- a) uzyskać dane statystyczne na temat występujących zagrożeń,
- b) uzyskać opinię mieszkańców w zakresie występujących zagrożeń,
- c) określić mapę występowania zagrożeń,
- d) uzyskać informacje na temat przyczyn i skutków zagrożeń.

Wnioski sformułowane na podstawie tych danych odgrywają wiodącą rolę w tworzeniu i realizacji programów prewencyjnych, konstruowanych na potrzeby społeczności lokalnych. Utworzenie programu prewencyjnego i konsekwentne wykonanie zawartych w nim zadań, przy współpracy członków społeczności lokalnych z władzami lokalnymi, Policją, Strażą Miejską/Gminną, Strażą Pożarną i innymi lokalnymi służbami, przyczynia się do poprawy bezpieczeństwa oraz poczucia bezpieczeństwa społeczności lokalnych. Za pomocą tych programów kształtowana jest bezpieczna dla członków danej społeczności lokalnej przestrzeń.

PODSUMOWANIE

Ochrona społeczeństwa w obecnych czasach nakłada na wyznaczone do tej ochrony organy wiele wyzwań, którym muszą one sprostać, aby zapewnić ciągłość działania państwa oraz realizację zleconych administracji zadań. Nieustanny rozwój już istniejących zagrożeń, zarówno wewnętrznych, jak i zewnętrznych, wymusza jeszcze szybszą niż dotychczas ewolucję systemu zarządzania kryzysowego, w tym adekwatność przepisów określających jego funkcjonowanie. W obszarze zarządzania kryzysowego wyodrębnia się dwa etapy: przed oraz po wystąpieniu zagrożenia.

Pozostaje pytanie, czy społeczności lokalne w pełni mają świadomość powagi zagadnienia bezpieczeństwa lokalnego i odnoszą się do tego zagadnienia we właściwy sposób? Niezwykle często działania związane z bezpieczeństwem lokalnym są ograniczone do podstawowych przedsięwzięć bez uwzględnienia szerszego kontekstu. Takie rozumowanie skutkuje brakiem powiązania działalności w różnych sferach bezpieczeństwa w kompletną całość, co w znaczny sposób obniża poziom i nakład wykonanej pracy. Dlatego potrzeba jest również zaangażowania najwyższych organów państwowych, które odpowiadają za bezpieczeństwo całego państwa, i które mają prawną oraz rzeczywistą możliwość ustanawiania rozwiązań systemowych na każdym poziomie, co wpływa na funkcjonowanie całego państwa.

17 L. F. Korzeniowski, *Securitologia. Nauka o bezpieczeństwie człowieka i organizacji społecznych*, Wydawnictwo EAS, Kraków 2008, s. 58.

18 L. F. Korzeniowski, *Menedżment*, Wydawnictwo EAS, Kraków 2010, s. 180.

BIBLIOGRAFIA

Literatura

1. Chojnowski L., *Teoretyczne aspekty bezpieczeństwa społeczności lokalnych*, [w:] *Wybrane problemy bezpieczeństwa. Aspekty społeczno-ideologiczne*, red. A. Urbanek, Wyd. Expol, Wrocław 2013.
2. Chojnowski L., *Bezpieczeństwo powszechne*, [w:] *Wybrane problemy bezpieczeństwa. Teoria. System. Strategia*, red. A. Urbanek, Wydawnictwo Społeczno-Prawne, Słupsk 2012.
3. *Bezpieczeństwo w środowisku lokalnym*, red. W. Fehler, Wydawnictwo Arte, Grójec 2009.
4. Ficoń K., *Inżynieria zarządzania kryzysowego: podejście systemowe*, Wyd. BEL Studio, Warszawa 2007.
5. Korycki S., *System bezpieczeństwa Polski*, AON, Warszawa 1994.
6. Korzeniowski L.F., *Securitologia - Nauka o bezpieczeństwie człowieka i organizacji społecznych*, Wydawnictwo EAS, Kraków 2008.
7. Korzeniowski L.F., *Menedżment*, Wydawnictwo EAS, Kraków 2010.
8. *Zaawansowana metodyka oceny ryzyka w publicznym zarządzaniu kryzysowym*, red. A. Kosieradzka, J. Zawila-Niedźwiecki, Wydawnictwo Naukowe Edu-Libri, Kraków-Legionowo 2016.
9. Kwećko R., Zdrodowski B., *Zagrożenia militarne*, [w:] *Modele zagrożeń aglomeracji miejskiej wraz z systemem zarządzania kryzysowego na przykładzie miasta stołecznego Warszawy*, red. A. Najgebauer, WAT, Warszawa 2009.
10. Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, *Współpraca z jednostkami publicznymi*, [w:] *Księga dobrych praktyk w zakresie zarządzania ciągłością działania*, red. R. W. Kaszubski, D. Romańczuk, Związek Banków Polskich, Warszawa 2012.
11. Świniarski J., *Bezpieczeństwo lokalne w ujęciu aksjologicznym*, [w:] *Bezpieczeństwo w środowisku lokalnym*, red. W. Feler, Wydawnictwo Arte, Warszawa 2009.
12. Ura E., *Prawo administracyjne*, PWE, Warszawa 2004.

Artykuły

1. Otwinowski W., *Kryzys i sytuacja kryzysowa*, „Przegląd Naukowo-Metodyczny. Edukacja dla Bezpieczeństwa”, Poznań 2010.
2. Sadowski Z., Kozłowski P., „Zagrożenia ekonomiczno-społeczne”, „Nauka”, 4/2010.

Źródła prawa

1. Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, (Dz. U. 2007 Nr 89 poz. 590).
2. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, (Dz. U. z 2017 r., poz. 1875).
3. Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej, (Dz. U. z 2007 r. Nr 65, poz. 437).

ppłk dr Dariusz Bogusz,
Lotnicza Akademia Wojskowa
ORCID: 0000-0001-7755-0949

Studia Społeczne
ISSN 2081-0008
e-ISSN 2449-9714
str. 173–186

ORGANIZACJA SZKOLENIA PILOTÓW SAMOLOTÓW WOJSKOWYCH WE FRANCJI / *ORGANIZATION OF TRAINING FOR PILOTS OF MILITARY AIRCRAFT IN FRANCE*

STRESZCZENIE

Celem artykułu jest charakterystyka organizacji szkolenia lotniczego pilotów samolotowych we francuskich siłach zbrojnych. Szkolenie lotnicze w poszczególnych państwach różni się od siebie sposobem organizacji. Analiza rozwiązań stosowanych przez francuski system szkolenia lotniczego może umożliwić wykorzystanie pozytywnych doświadczeń w szkoleniu lotniczym w Polsce i uniknięcie błędów przy organizacji własnego, sprawnego systemu szkolenia.

SŁOWA KLUCZOWE: szkolenie lotnicze, system szkolenia lotniczego, lotnictwo wojskowe, siły powietrzne, efektywność szkolenia lotniczego.

ABSTRACT

The aim of the article is to describe the organization of air training for airline pilots in the French armed forces. Aviation training in individual countries differs from each other in the way it is organized. The analysis of the solutions used by the French aviation training system may enable the use of positive experiences in aviation training in Poland and avoid mistakes when organizing your own, efficient training system.

KEY WORDS: aviation training, aviation training system, military aviation, air force, efficiency of aviation training.

Wstęp

Wyodrębnione z całości sił powietrznych elementy szkolenia lotniczego, pozostające we wzajemnym oddziaływaniu i skierowane na osiągnięcie zaplanowanych celów nazywamy organizacją szkolenia lotniczego. Tak rozumiana organizacja szkolenia lotniczego ma znaczenie nie tylko teoretyczne, ale i praktyczne. Rzeczywiste organizacje szkolenia lotniczego w poszczególnych państwach różnią się bowiem od siebie nie tylko celami, do realizowania których zostały stworzone oraz swym wyodrębnieniem i powiązaniem z otoczeniem (np. z sojuszem militarnym), lecz również sposobem organizacji. Jeśli więc w języku potocznym mówimy o lepszej lub gorszej organizacji szkolenia lotniczego, to mamy na myśli właśnie lepszy lub gorszy dobór ich części, lepsze lub gorsze ich wzajemne powiązania ze sobą i z całością działania, co w rezultacie daje lepszą lub gorszą organizację szkolenia¹.

Między szkoleniem lotniczym a jego organizacją zachodzą widoczne związki. W odniesieniu do działań sformalizowanych są one nie tylko pojęciami nieodłącznymi, ale uzupełniającymi się. Wspólnie też oddają rzeczywistą treść społeczną interesującej nas dziedziny badań naukowych i praktycznej działalności organizatorów szkolenia lotniczego w siłach zbrojnych poszczególnych państw.

Szkolenie lotnicze w większości krajów jest organizowane w sposób etapowy, ponadto charakteryzuje je specjalizacja ze względu na rodzaj lotnictwa: samoloty odrzutowe, samoloty transportowe i śmigłowce. W ostatnich latach ważnym czynnikiem wpływającym na wyszkolenie pilotów staje się ekonomiczność szkolenia.

Szkolenie lotnicze pilotów Francuskich Sił Powietrznych zawsze charakteryzowała złożoność organizacyjna, z podziałem na specjalności poszczególnych rodzajów lotnictwa wojskowego. Kandydaci na pilotów wojskowych realizują pierwszy etap lotniczego szkolenia selekcyjnego w czasie trzech lat nauki w Francuskiej Akademii Sił Powietrznych w Salon-de-Provence, kolejne etapy pilotażowego szkolenia lotniczego przechodzą w bazach lotniczych rozmieszczonych na terenie całej Francji.

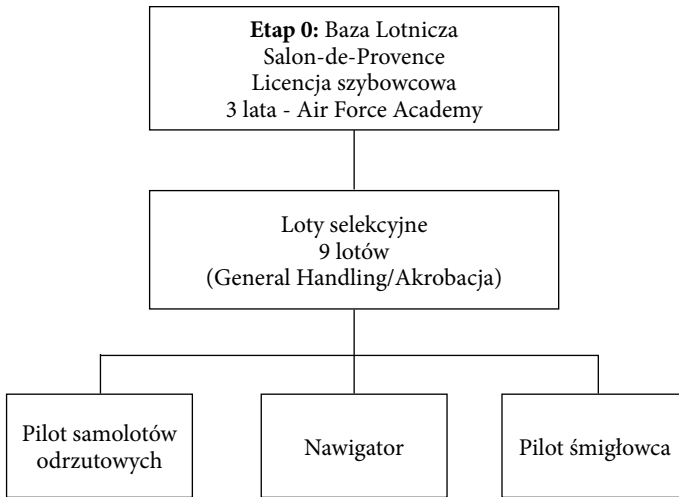
Analiza organizacji szkolenia lotniczego we Francji umożliwia skorzystanie z doświadczeń kraju, które posiada swoje unikalne rozwiązania w tym zakresie. Zastosowanie zaawansowanych technologicznie bojowych statków powietrznych wymusiło zastosowanie w pełni cyfrowych samolotów szkolnych i symulatorów, a rozwiązania partnerstwa publiczno-prywatnego ma przyczynić się do wzrostu efektywności szkolenia lotniczego. Czy rozwiązania stosowane w szkoleniu lotniczym Francuskich Sił Powietrznych mogą stanowić wzór do naśladowania przez Polskę i siły zbrojne innych krajów? Poziom wyszkolenia francuskich pilotów wojskowych pozwala stwier-

1 J. Bzymek, J. Matrzak, *Szkolenie pilotów w świetle integracji Sił Powietrznych RP ze strukturami NATO*, rozprawa doktorska, AON, Warszawa 2001, s. 121.

dzić, że system szkolenia lotniczego we Francji jest dobrze zorganizowany i może być wyznacznikiem dla innych państw poszukujących efektywnych rozwiązań w tej dziedzinie działalności. W artykule wykorzystano metody teoretyczne: analizę i syntezę oraz praktyczne: wywiad ekspercki².

ETAPY SZKOLENIA PILOTÓW I SPRZĘT

We Francji selekcyjne szkolenie lotnicze kandydatów na pilotów wojskowych realizowane jest w trakcie trzyletniej nauki w Francuskiej Akademii Sił Powietrznych. Podczas 3 lat studiów w Akademii podchorążowie wykonują loty tylko na szybowcach. Dopiero po zakończeniu nauki realizowane są loty w ramach szkolenia selekcyjnego na samolotach (rys. 1).



Rysunek 1. Ogólny schemat szkolenia selekcyjnego i podziału na specjalności podchorążych w Francuskiej Akademii Sił Powietrznych

Źródło: opracowanie własne na podstawie wywiadu eksperckiego.

Podczas 3 lat nauki w Salone-de-Provence kandydaci na pilotów wojskowych realizują tylko szkolenie szybowcowe. Wojskowe ośrodki szkolenia szybowcowego rozlokowane są w Salon-de-Provence, Saintes, Romorantin oraz Grenoble. Po trzech latach nauki kadeci powinni uzyskać licencję pilota szybowcowego. W tym czasie wylatują 70 godzin na szybowcach. Do szkolenia używane są szybowce typu: C201B Marianne – C101 Pegase (fot. 2) oraz kilka innych typów szybowców. Etap ten nazywany jest krokiem zerowym (etapem 0, z j. ang. - step 0).

2 Artykuł napisany na podstawie wywiadu z kapitanem pilotem Francuskich Sił Powietrznych Alexandre Richard.



Fotografia 1. Szybowiec C201B Marianne

Źródło: <https://www.defense.gouv.fr/air/actus-air/cfami-une-page-se-tourne> [dostęp: 12.12.2019].

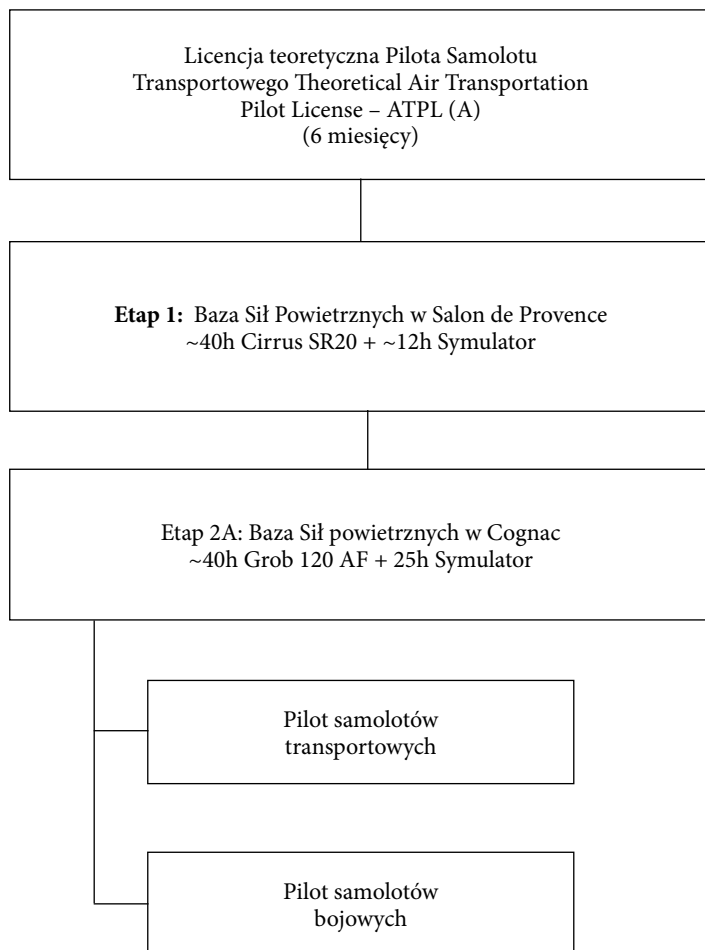


Fotografia 2. Szybowiec C101 Pegase

Źródło: <https://hiveminer.com/Tags/centrair%2Cglider> [dostęp : 12.12.2019].

Następnym etapem jest szkolenie selekcyjne na samolotach, które ma sprawdzić predyspozycje lotnicze kandydatów. Na tym etapie oprócz sprawdzenia umiejętności lotniczych, dokonuje się podziału kandydatów na poszczególne specjalności: pilot odrzutowca, pilot śmigłowca i navigator (rys. 2).

Etap ten zwany jest krokiem 1A, to nowy etap wstępnej selekcji kandydatów na pilotów wojskowych we Francji. Składa się z 9 lotów na samolotach Cirrus SR20 i Grob 120-AF (5 lotów ogólnych i 4 loty akrobacji podstawowej). Jeśli niektórzy uczniowie napotykają zbyt duże trudności na tym etapie, mogą zostać przekierowani do



Rysunek 2. Etapy szkolenia lotniczego przed podziałem na specjalności

Źródło: opracowanie własne.

szkolenia na inne specjalności np. nawigatorów lub oficerów innych specjalności naziemnych. Piloci helikopterów kierowani są do baz lotniczych (ośrodków szkolenia) szkolących w tej specjalności.

Samoloty Cirrus SR 20 wykorzystywane są przez Francuskie siły powietrzne do szkolenia selekcyjnego i podstawowego kandydatów na pilotów od 2013 r. Wtedy to firma CATS (Cassidian Air Training Services) dostarczyła 16 samolotów SR20 (później uzupełnione o 7 Cirrus SR22) do szkoły, na szkolenia lotnictwa francuskich sił powietrznych w Salon-de-Provence i w szkole inicjacji lotu (EIP)³ eskadry 50S z siedzibą w Lanvéoc-Poulmic. Eskadra 50S ma również misję preselekcji, szkolenia

3 Z j. francuskiego: (E.I.P. - Ecole d'Initiation au Pilotage).



Fotografia 3. Samolot Cirrus SR20

Źródło: https://fr.wikipedia.org/wiki/Cirrus_SR20#/media/Fichier:Cirrus.sr20.g-cdly.arp.jpg [dostęp:12.12.2019].



Fotografia 4. Samolot Grob 120-AF

Źródło: <http://oldpat.e-monsite.com/pages/grob-120-af-de-l-armee-de-l-air.html> [dostęp: 18.12.2019].

naziemnego, szkolenia i selekcji lotniczej studentów pilotów lotnictwa morskiego (EOPAN)⁴- od 1996 r. szkoli na samolotach Cirrus SR 20.

Począwszy od 2005 r. rozpoczęto dostawy osiemnastu samolotów G 120A-F dla ECATS⁵ (EADS Cognac Aviation Training Service), które w ewoluującym systemie szkolenia lotniczego zaczęto wykorzystywać jako samoloty szkolenia selekcyjnego służące w programie dla École de Pilotage Élémentaire de l'Armée de l'Air. G 120A-F był bardzo podobny do podstawowego modelu Grob 120A, ale wyposażony zgodnie

4 Z j. francuskiego: Elèves Officiers Pilotes de l'Aéronautique Navale (E.O.P.A.N).

5 ECATS (spółka zależna EADS) zapewnia wdrożenie i utrzymanie w imieniu IA.

ze specyfikacją wymaganą przez francuskie siły powietrzne. Dostawa ostatniego osiemnastego samolotu odbyła się w 2007 r.⁶ Grob 120 AF jest używany przez siły powietrzne do szkolenia swoich pilotów-studentów w bazie lotniczej 709 (BA 709) w Cognac.

Samoloty są wyposażone w cyfrową awionikę. Jest to odpowiedź na zwiększające się wymagania sił powietrznych wobec pilotów, którzy są w stanie łatwo przejść do szkolenia na samolotach wyposażonych w cyfrowe wskaźniki oraz wpisać się w nową filozofię latania na statkach powietrznych.



Fotografia 4. Kokpit samolotu Grob 120-AF

Źródło: <https://defence.pk/pdf/threads/myanmar-acquired-20-grob-g-120-tp-basic-advanced-trainers-from-germany.381887/> [dostęp: 12.12.2019]

Podczas czwartego roku nauki w Akademii Sił Powietrznych w Salon de Provence studenci-piloci, którzy przeszli etap wstępnej selekcji, spędzają około 6 miesięcy na szkoleniu teoretycznym do licencji ATPL. Po tym okresie kandydaci powinni zdać egzaminy teoretyczne wymagane tą licencją i przejść do kolejnego etapu szkolenia zwanego etapem 1B (step 1B).

Po ukończonym szkoleniu ATPL uczniowie-piloci rozpoczynają podstawowe szkolenie lotnicze. W trakcie szkolenia podstawowego (etap 1B) wylatują 40 godzin w powietrzu oraz 12 godzin na symulatorach. Program szkolenia praktycznego w powietrzu zawiera następujące elementy nauki pilotażu: ogólne postępowanie, wykonywanie lądowań, wykonywanie lotów z widocznością na niskiej wysokości, loty akrobacyjne na Grob 120-AF, loty podstawowe według wskazań przyrządów (tylko na symulatorze), loty nocne.

Etap 2A dla pilotów samolotów odrzutowych rozpoczyna się w Bazie Lotniczej w Cognac. Szkolenie w ilości 40 godzin realizowane jest na samolocie Grob 120 AF. Na tym etapie młodzi oficerowie odbywają także 25 godzinne szkolenie symulatorowe - w szczególności realizują loty symulatorowe wg IFR⁷. Szkolenie w powietrzu zakłada realizację programu zawierającego: loty doskonalące po kręgu i do strefy (general handlings), loty akrobacyjne, wykonywanie lotów z widocznością (VFR- visual flight rules), wykonywanie lotów wg wskazań przyrządów (IFR- Instrument flight rules), loty zespołowe, loty nocne.

6 <https://1000aircraftphotos.com/Contributions/KuipersLoet/10026.htm>, [dostęp: 18.12.2019].

7 Wykonywanie lotów wg wskazań przyrządów (IFR- Instrument flight rules).

Po Etapie 2A, zgodnie z rankingiem ocen uzyskanych w szkoleniu lotniczym i w miarę możliwości, studenci-piloci są kierowani do wybranych przez nich jednostek lotnictwa transportowego lub myśliwskiego.

Etap 2B dla pilotów samolotów myśliwskich składa się z 70 lotów wykonywanych na samolocie TB30 Epsilon oraz ze szkolenia na symulatorach lotów. Głównie są to loty akrobacyjne, wykonywanie lotów nawigacyjnych z widocznością (VFR- visual flight rules), wykonywanie lotów nawigacyjnych wg wskazań przyrządów (IFR- Instrument flight rules), loty w formacjach – close formation oraz nauka podstawowych manewrów bojowych (Basic Combat Manoeuvres).

Socata TB-30 Epsilon to wojskowy samolot szkolny, niezwiązany z żadnym z innych statków powietrznych z serii TB, wykorzystywany do szkolenia w siłach zbrojnych Francji. TB Socata to seria lekkich samolotów tłokowych jednosilnikowych, produkowanych przez Socata, który został zaprojektowany w latach 1970. Seria TB stała się powszechnie używana w lotnictwie szkoleniowym i turystycznym. W porównaniu do innych czteromiejscowych, jednosilnikowych samolotów, są stosunkowo przestronne. Ze względu na większy kadłub i automatycznie większą wagę, są stosunkowo ciężkie i mają niższe osiągi niż samoloty podobnej wielkości⁸.



Fotografia 5. Samolot szkolenia podstawowego TB 30 Epsilon

Źródło: http://bdd.deltareflex.com/cns_affiche.php?image=19894, [dostęp: 12.12.2019].

Armée de l'Air początkowo zamówiła do szkolenia 30 Epsilonów w 1981 r., następne zamówienia spowodowały, że w sumie dostarczono 150 TB 30 Epsilon. Pierwsze dostawy rozpoczęto w 1983 r., a pierwsze szkolenia realizowane na TB 30 Epsilon rozpoczęły się we wrześniu 1984 r.⁹

8 <https://www.samoloty.pl/samoloty-turystyczne/236-socata>, [dostęp: 31.12.2019].

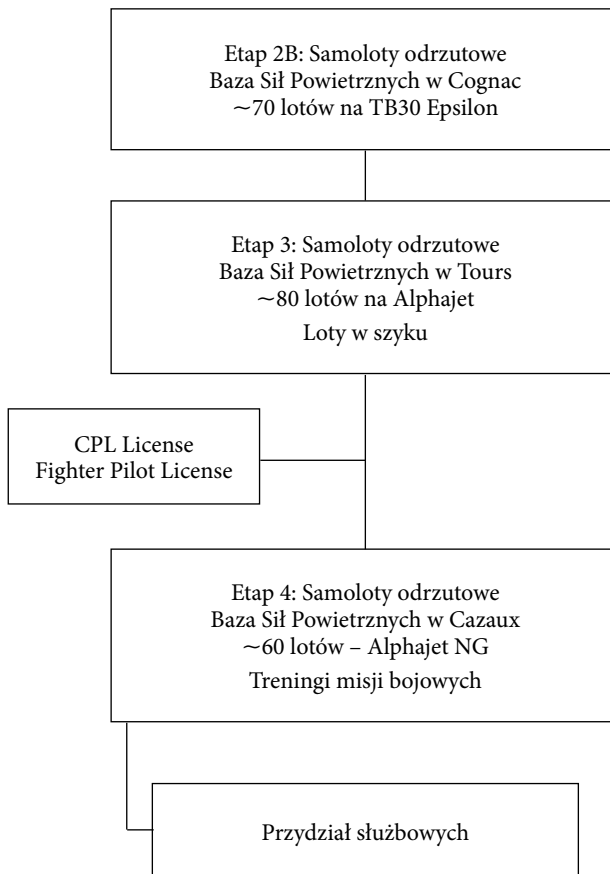
9 https://en.wikipedia.org/wiki/Socata_TB_30_Epsilon, [dostęp: 31.12.2019].

Etap 3 oznacza przenosiny do bazy lotniczej w Tours, gdzie piloci realizują około 70 lotów (misji) na samolotach Alphajet. Na tym etapie realizują także szkolenie na symulatorach. Główne cele tego etapu szkolenia to:

- zapoznanie z samolotem odrzutowym,
- nauczenie zasad walki w powietrzu,
- powtórny trening misji wykonywanych w Cognac, lecz na samolocie odrzutowym.

Podczas tego etapu piloci powinni zdać egzamin na licencję CPL oraz uzyskać certyfikat (klasę) pilota wojskowego.

Następnie piloci przechodzą do realizacji czwartego etapu szkolenia lotniczego w bazie Cazaux, gdzie realizują około 60 misji na Alphajet NG i trenują walkę powietrzną, (Air to Air / Bombing...) Pod koniec etapu, zgodnie z ich rankingiem i dostępnymi miejscami mogą wybrać eskadrę, w której chcą pełnić dalszą służbę.



Rysunek 3. Etapy szkolenia lotniczego pilotów samolotów odrzutowych

Źródło: opracowanie własne.

Alpha Jet jest dwumiejscowym, dwusilnikowym lekkim samolotem odrzutowym. Został opracowany w ramach wspólnego przedsięwzięcia niemieckiej firmy Dornier i francuskiej firmy Dassault. Został opracowany jako samolot szkolenia zaawansowanego i samolot wsparcia taktycznego. Można go wyposażać w armatę 27 mm lub 30 mm pod kadłubem i lekkie uzbrojenie pod skrzydłami. Został on wyprodukowany w dwóch wersjach: Alpha Jet A dla Niemiec i Alpha Jet E dla Francji. Siły powietrzne Francji otrzymały odpowiednio 176 samolotów zbudowanych w dedykowanym wariantcie E. Pierwsze 65 francuskich Alpha Jetów E, począwszy od 1979 r. zaczęło trafiać do francuskich jednostek szkolnych. Dostawy samolotów dla francuskich SP zakończyły się w 1985 r.¹⁰ Pierwszy lot odbył 26 listopada 1973 r. I wszedł do służby w siłach zbrojnych w 1978 r. Wkrótce został wyeksportowany do innych krajów, w szczególności do Belgii, Egiptu i Maroka. Później został również przejęty przez Togo, Nigerię, Portugalię, Wybrzeże Kości Słoniowej, Katar i Kamerun.



Fotografia 6. Dassault/Dornier Alpha Jet

Źródło: [https://en.wikipedia.org/wiki/Dassault/Dornier_Alpha_Jet#/media/File:Alpha_Jet_RIAT_2007_\(2544737153\).jpg](https://en.wikipedia.org/wiki/Dassault/Dornier_Alpha_Jet#/media/File:Alpha_Jet_RIAT_2007_(2544737153).jpg) [dostęp: 12.12.2019].

10 <http://dziennikzbrojny.pl/artykuly/art,6,26,5506,lotnictwo,samoloty-po-1945-r,samolot-dassault-dornier-alpha-jet-cz-i-historia-projektu-i-opis-techniczny>, [dostęp: 31.12.2019].

Francuskie samoloty Dassault Alpha Jet znajdują się na wyposażeniu Armée de l'Air od końca lat 70. minionego wieku. Obecnie w służbie francuskiej pozostaje ok. 100 tych maszyn w wersji E. Francuskie siły powietrzne zamierzają wymienić swoje starzejące się odrzutowe samoloty szkolne. Alpha Jet słynie ze zwrotności, bezpieczeństwa i wysokich osiągnięć. Od 1979 r. jest używany przez francuskie siły powietrzne. Służy do podstawowego i zaawansowanego szkolenia pilotów, konwersji na samoloty odrzutowe oraz treningu wprowadzającego do nauki manewrów i technik walki powietrznej. Od 2005 r. szkolenie rekonwersyjne na samoloty odrzutowe jest prowadzone wspólnie przez belgijskie siły powietrzne i Armée de l'Air w AJeTS (Advanced Jet Training School), gdzie utworzono mieszaną eskadrę złożoną z samolotów z obu krajów¹¹.

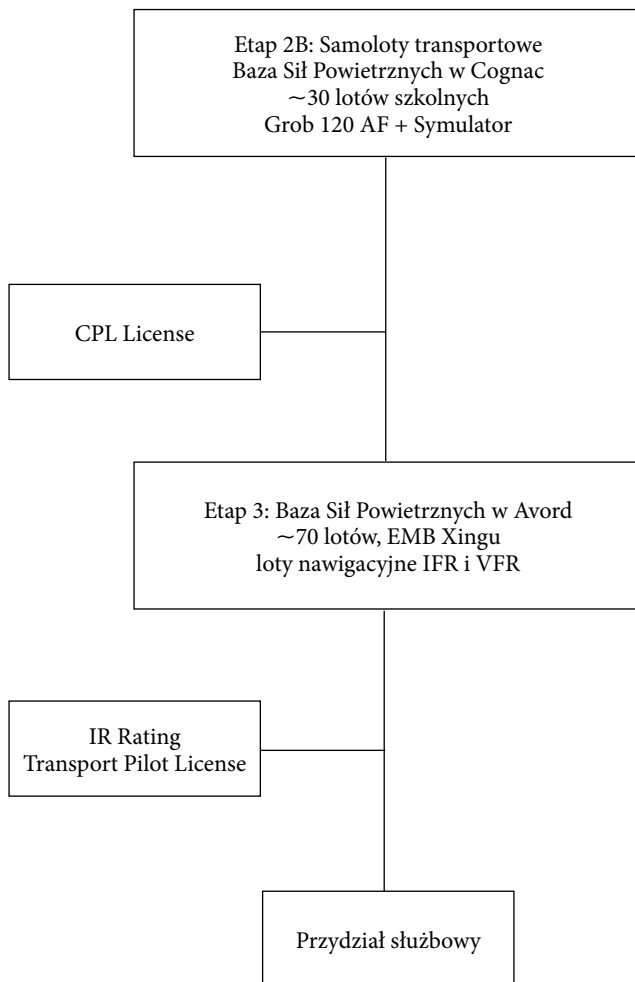
Alfa Jet pozwala na wyszkolenie pilota, który łatwo i bezpiecznie jest w stanie opłacać ponaddziesięć samoloty bojowe. Alfa Jet jako samolot szkolno-treningowy, charakteryzuje się prostotą konstrukcji, dobrą widocznością z kabiny, dobrymi własnościami pilotażowymi, bogatym wyposażeniem elektronicznym, napędem za pomocą silników o małym zużyciu paliwa oraz wielo-wariantowością uzbrojenia. Dodatkowo samolot może być łatwo przekształcony w samolot szkolno-bojowy, a nawet w lekki samolot szturmowy, czy myśliwski. We Francji samoloty znajdowały się w dwóch ośrodkach szkoleniowych: pilotażu zaawansowanego w Tours i szkolenia bojowego w Cazaux¹².

Piloci samolotów transportowych etap 2B, podobnie jak piloci PSO, realizują szkolenie w bazie lotniczej Cognac. Praktyczne szkolenie lotnicze odbywa się na samolotach Grob 120 w wymiarze 25 godzin (około 30 zadań-lotów). Program szkolenia zawiera min. wykonywanie lotów nawigacyjnych z widocznością (VFR- visual flight rules), wykonywanie lotów nawigacyjnych wg wskazań przyrządów (IFR- Instrument flight rules). Szkolenie symulatorowe to 15 godzin ćwiczenia procedur. Po tym etapie szkoleni zdają licencję CPL (rys. 4).

Etap 3 studenci-piloci samolotów transportowych realizują około 70 misji na samolocie EMB Xingu w bazie lotniczej Avord. Szkolenie pilotów realizowane jest także na tym etapie na symulatorach. Po zaliczeniu programu piloci zdają egzamin do uprawnień IR (instrumental rating) oraz otrzymują certyfikat pilota wojskowego samolotu transportowego. Pod koniec etapu 3 uczniowie-piloci wybierają przydziały służbowe zgodnie z ich rankingiem.

11 <https://defence24.pl/przemysl/paris-air-show-2015-francja-wymieni-wysluzone-samoloty-szkolne-alpha-jet>, [dostęp: 31.12.2019].

12 <http://www.samoloty.polskie.pl/samoloty/760/126/Dassault-Breguet-Dornier-Alpha-Jet>, [dostęp: 31.12.2019].



Rysunek 4. Etapy szkolenia lotniczego pilotów samolotów transportowych

Źródło: opracowanie własne.

Embraer 121 Xingu – to wielozadaniowy samolot brazylijskiej firmy Embraer. Samolot odbył pierwszy lot 10 października 1976 r. Embraer 121 Xingu nie odniósł rynkowego sukcesu, gdyż latał jedynie we Francji i Brazylii. Obecnie francuskie siły powietrzne są największym operatorem, który nadal użytkuje 23 samoloty tego typu.

EMB-121 Xingu to dwusilnikowy lekki samolot użytkowy zaprojektowany i opracowany przez Embraer dla francuskich i brazylijskich sił powietrznych. Konstrukcja pochodzi z samolotu EMB-110 Bandeirante. W latach 1977–1987 wyprodukowano około 106 samolotów EMB-121, z których 43 służyły we francuskich siłach powietrznych. Embraer zakończył produkcję EMB-121 w sierpniu 1987 r.



Fotografia 6. EMB 121 Xin

Źródło: https://en.wikipedia.org/wiki/Embraer_EMB_121_Xingu [dostęp:18.12.2019].

Jeszcze w październiku 2008 r. Embraer podpisał czteroletnią umowę z rządem Francji na dostarczenie materiałów lotniczych oraz zapewnienie wsparcia inżynieryjnego, technicznego i logistycznego ówczesnej flocie 43 samolotów EMB-121 Xingus użytkowanych przez siły zbrojne Francji (32 szt. w siłach powietrznych i 9 szt. w marynarce wojennej).

PODSUMOWANIE

Z doświadczeń szkolenia lotniczego we Francji skorzystać może Polska. Przykładem może być reakcja francuskiego systemu na cyfryzację szkolenia lotniczego. Francja postawiła na samoloty szkolne, wyposażone w glass cockpit, które mają umożliwić płynne przejście na samoloty bojowe, wyposażone w ten rodzaj awioniki. Obecnie wyposażenie awioniczne samolotów bojowych wpływa na filozofię szkolenia pilotów w akademiach sił powietrznych na całym świecie oraz na sprzęt jaki ma być wykorzystywany do tego szkolenia. Reforma, która jest zapowiadana w szkoleniu francuskich pilotów wojskowych zakłada zastosowanie samolotów wyposażonych w awionikę cyfrową, zdolną do symulowania misji bojowych już na wczesnych etapach szkolenia z użyciem samolotów turbośmigłowych, misji wcześniej realizowanych tylko na samolotach szkolenia zawansowanego.

Rozwiązania stosowane we francuskim systemie szkolenia nie odbiegają zasadniczo od organizacji szkolenia w innych krajach zachodnich. Zastosowanie symulatorów lotu w szkoleniu przyczynia się do zwiększenia efektywności oraz zapewnia wysoki poziom bezpieczeństwa lotów- jest to kanon szkolenia w większości krajów posiadających nowoczesne lotnictwo wojskowe.

Bardzo ciekawym rozwiązaniem jest szkolenie selekcyjne, realizowane na szybowcach. Przypomina to lotnicze przysposobienie wojskowe I stopnia (LPW-1), realizowane w Polsce w latach sześćdziesiątych i siedemdziesiątych. Szybownictwo uczy precyzji i może przyczynić się do selekcji pilotów pod względem predyspozycji lotniczych, a jego zaletą jest niski koszt szkolenia.

Trudno odpowiedzieć jednoznacznie na pytanie czy rozwiązania stosowane w szkoleniu lotniczym Francuskich Sił Powietrznych mogą stanowić wzór do naśladowania przez Polskę. Warto jest korzystać z doświadczeń innych państw, ponieważ niektóre rozwiązania szkolenia lotniczego były w przeszłości transformowane z innych systemów i sprawdziły się w naszym kraju. Ponadto krytyczna analiza innych systemów szkolenia może być pomocna w uniknięciu błędów przy organizacji nowego systemu szkolenia lotniczego w przyszłości.

BIBLIOGRAFIA

1. Bzymek J., Matrzak J., *Szkolenie pilotów w świetle integracji Sił Powietrznych RP ze strukturami NATO*, rozprawa doktorska, AON, Warszawa 2001.
2. www.defense.gouv.fr.
3. www.hiveminer.com.
4. www.fr.wikipedia.org.
5. www.oldpat.e-monsite.com.
6. www.1000aircraftphotos.com.
7. www.defence.pk.
8. www.samoloty.pl.
9. www.bdd.deltareflex.com.
10. www.en.wikipedia.org.
11. www.dziennikzbrojny.pl.

prof. dr hab. inż. Marian Kopczewski

ORCID: 0000-0002-0402-0477

Akademia Wojsk Lądowych we Wrocławiu

mgr Paweł Kałuża

Akademia Wojsk Lądowych we Wrocławiu

ORCID: 0000-0001-8488-7531

mgr inż. Milena Sadowińska-Kałuża

Akademia Wojsk Lądowych we Wrocławiu

ORCID: 0000-0002-0163-8474

Studia Społeczne
ISSN 2081-0008
e-ISSN 2449-9714
str. 187–201

ROZWIĄZANIA PRAWNE I ORGANIZACYJNE W ZAKRESIE ZWALCZANIA PRZESTĘPCZOŚCI ZORGANIZOWANEJ /

LEGAL AND ORGANIZATIONAL SOLUTIONS IN THE FIELD OF COMBATING ORGANIZED CRIME

STRESZCZENIE

Zasadniczą tematyką artykułu jest problem przestępczości zorganizowanej, który zostanie przedstawiony przede wszystkim na przykładzie Polski. Głównym motywem podjęcia tej tematyki była chęć pełniejszego poznania i zaprezentowania stosowanych w Polsce środków walki z przestępczością zorganizowaną, a szczególnie rozwiązań prawnych.

Celem opracowania jest scharakteryzowanie zjawiska przestępczości zorganizowanej, przedstawienie rozwiązań organizacyjnych i prawnych w zakresie jej zwalczania na bazie podstaw prawnych zwalczania przestępczości. Dla realizacji powyższego celu należało rozwiązać następujący problem badawczy: jakie działania prawne powinny zostać podjęte przez polskie władze w celu zwiększenia efektywności zwalczania przestępczości zorganizowanej? Stworzenie i wprowadzenie w życie odpowiednich aktów prawnych, w których zapisane są zasady i normy regulujące życie społeczne jest jednym z podstawowych czynników, które przeciwdziałają przestępczości.

SŁOWA KLUCZOWE: przestępczość zorganizowana, prawo, instrumenty prawne.

ABSTRACT

The main topic of the article is the problem of organized crime, which will be mainly presented on the example of Poland. The main motive for taking up this subject was the desire to get to know and present the applied ones more fully in Poland, measures to combat organized crime, especially legal solutions.

The aim of the study is to characterize the phenomenon of organized crime, to present organizational and legal solutions for combating it, on the basis of the legal basis for combating crime. In order to achieve the above goal, the following research problem had to be solved: what legal actions should be taken by the Polish authorities to increase the effectiveness of combating organized crime? Creation and implementation of relevant legal acts, in which the rules and norms regulating social life are written is one of the basic factors that counteract crime.

KEY WORDS: organized crime, law, legal instruments.

WSTĘP

Już od dawna możemy się doszukać pewnych procesów społecznych w różnych zakątkach naszego globu, dzięki którym możemy sądzić, że już wtedy istniały pewne formy zbiorowej przestępczości. Odzwierciedlenie tego samego możemy odnaleźć w dzisiejszych czasach, w których zostało to nazwane mianem przestępczości zorganizowanej.

Jednoznaczne zdefiniowanie pojęcia przestępczości zorganizowanej jest dużym problemem ze względu na rozmaitość form jej występowania i ogromną zmienność. Trud ten podejmowano wiele razy w różnych krajach, gdzie pod uwagę były brane różnorodne czynniki wskazujące na zorganizowany charakter popełnianych przestępstw.

Definicję przestępczości zorganizowanej o charakterze normatywnym możemy znaleźć w podstawowym dokumencie regulującym zasady skutecznego zapobiegania i zwalczania międzynarodowej przestępczości zorganizowanej, którym jest Konwencja Narodów Zjednoczonych przeciwko międzynarodowej przestępczości zorganizowanej, nazywana Konwencją z Palermo, uchwalona 15 listopada 2000 r., która weszła w życie od 29 września 2003 r. W myśl artykułu drugiego tej Konwencji: „... zorganizowana grupa przestępcza oznacza posiadającą strukturę, grupę składającą się z trzech lub więcej osób, istniejącą przez pewien okres czasu oraz działającą w porozumieniu, w celu popełnienia jednego lub więcej poważnych przestępstw określonych na podstawie niniejszej konwencji, dla uzyskania, w sposób bezpośredni lub pośredni, korzyści finansowej lub innej korzyści materialnej”¹. Podobnie definiują problematykę i inne kraje, w tym Stany Zjednoczone i Niemcy.

1 Art. 2 Konwencji Narodów Zjednoczonych przeciwko międzynarodowej przestępczości zorganizowanej z dnia 15 listopada 2000 r.

W ustawodawstwie polskim pojęcie przestępczości zorganizowanej wystąpiło po raz pierwszy w art. 5 Ustawy o ochronie obrotu gospodarczego i zmianie niektórych przepisów prawa karnego z dnia 12 października 1994 r., gdzie postanowiono, że obrót pieniędzmi pochodzącymi ze zorganizowanej przestępczości powiązanej z: obrotem środkami odurzającymi lub psychotropowymi, fałszowaniem pieniędzmi lub papierami wartościowymi, wymuszaniem okupu lub handlem bronią podlega karze pozbawienia wolności od 6 miesięcy do 5 lat².

System prawa, w ramach którego ustanowione są instrumenty do walki z przestępczością zorganizowaną ma hierarchiczną strukturę. Najwyższe miejsce w niej zajmuje Konstytucja RP. Następną pozycją przypada dla umów międzynarodowych, ratyfikowanych za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie, które mają w myśl art. 91 ust. 2 Konstytucji pierwszeństwo przed ustawą. Takie same warunki dotyczą prawa stanowionego przez organizację międzynarodową, jeżeli wynika to z ratyfikowanej przez RP umowy konstytuującej takową organizację – art. 91 ust. 3. Niżej od wymienionych aktów prawnych znajdują się w hierarchii ustawy oraz rozporządzenia³.

1. ROZWIĄZANIA W ZAKRESIE ZWALCZANIA PRZESTĘPCZOŚCI ZORGANIZOWANEJ

Podstawy odpowiedzialności karnej dla sprawców wszelkich przestępstw, a więc i tych dokonanych w ramach działalności przestępczości zorganizowanej, stanowi art. 42 § 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polski w brzmieniu: „Odpowiedzialności karnej podlega ten tylko, kto dopuścił się czynu zabronionego pod groźbą kary przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia. Zasada ta nie stoi na przeszkodzie ukaraniu za czyn, który w czasie jego popełnienia stanowił przestępstwo w myśl prawa międzynarodowego”⁴. Stanowisko to potwierdzone zostało, z pominięciem jednak części dotyczącej umów międzynarodowych, treścią art. 1. § 1 Kodeksu karnego⁵.

W treści ustawy karnej uwzględniono unormowania prawne, stanowiące podstawy ścigania działalności zorganizowanych grup oraz związków przestępczych. Przepisy te można podzielić na dwie grupy. W skład pierwszej grupy przepisów wchodzi art. 60, 65 i 259 k.k., które mówią o zasadach wymiaru kary dla sprawców uczestniczących w zorganizowanej działalności przestępczej. Natomiast druga grupa przepisów

2 Ustawa z dnia 12 października 1994 r. o ochronie obrotu gospodarczego i zmianie niektórych przepisów prawa karnego, (Dz.U. 1994 nr 126 poz. 615).

3 <http://przestepczoscorganizowana.pl/pojecie-i-definicja-przestepczosci-zorganizowanej> [dostęp: 14.05.2022].

4 Konstytucja RP Tekst uchwalony w dniu 2 kwietnia 1997 r. przez Zgromadzenie Narodowe, obowiązujący od 17 października 1997 r., opublikowany 16 lipca 1997. (Dz. U. 1997, Nr 78 poz. 483).

5 Art. 1 § 1 k.k.

zawiera art. 258 i 299 k.k., które penalizują zachowania polegające na udziale w grupie przestępczej oraz legalizowaniu środków pochodzących z takiej działalności⁶.

Zgodnie z art. 258. § 1 k.k. „Kto bierze udział w zorganizowanej grupie albo związku mającym na celu popełnianie przestępstw, w tym i przestępstw skarbowych, podlega karze pozbawienia wolności do lat 3”⁷. Kolejne paragrafy tegoż artykułu przewidują kwalifikowany typ wzmiankowanego przestępstwa, za które sprawca ponosi większą odpowiedzialność karną. Adekwatnie § 2 przewiduje za członkostwo w grupie lub związku przestępczym, jeśli struktura ta miała charakter zbrojny, karę pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5. Zgodnie z § 3, kto zakłada lub kieruje grupą albo związkiem przestępczym podlega karze pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 8⁸. Ponadto należy przytoczyć decyzję ustawodawcy zmaterializowaną w treści art. 259 k.k., umożliwiającą uniknięcie odpowiedzialności karnej członka związku lub grupy przestępczej, który dobrowolnie odstąpił od udziału w grupie albo związku i ujawnił przed organem powołanym do ścigania przestępstw wszystkie istotne okoliczności popełnionego czynu lub zapobiegł popełnieniu zamierzonego przestępstwa, w tym i przestępstwa skarbowego. Zapis ten jednak nie charakteryzuje przestępcy, który postanowił przerwać swoją działalność, dlatego z tego przywileju może skorzystać osoba, która nie tylko była członkiem tej grupy, ale mogła być też jej założycielem. Jednakże ten przywilej nie zwalnia go z odpowiedzialności karnej za popełnione wcześniej przestępstwa⁹. Ponadto w polskim prawie karnym występują instrumenty prawne, które pozwalają zwalczać przestępczość zorganizowaną, przedstawione poniżej.

2. INSTYTUCJA ŚWIADKA KORONNEGO I MAŁEGO ŚWIADKA KORONNEGO

Instytucja ta została wprowadzona do polskiego porządku prawnego na podstawie Ustawy o świadku koronnym z dnia 25 czerwca 1997 r.¹⁰, obowiązywała ona pierwotnie do dnia 1 września 2001 r., lecz okres ten został przedłużony do dnia 1 września 2006 r. Ustawą z dnia 6 grudnia 2000 r. o zmianie ustawy o świadku koronnym¹¹, obowiązującą od dnia 8 lutego 2001 r. W celu zmian został powołany do życia zespół, który zajął się pracą nad projektem: „Rozwiązania prawne i organizacyjno-technicz-

6 W. Mądrzejowski, *Przestępczość zorganizowana System zwalczania*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne. Warszawa 2008, s. 86.

7 Art. 258 § 1 k.k.

8 K. Turaliński, *Międzynarodowy obrót gospodarczy reglamentowany decyzjami politycznymi jako główne źródło dochodu polskich zorganizowanych grup oraz związków przestępczych*, Wydawnictwo Media Polskie, Radom 2009, s. 20-21.

9 Art. 259 k.k.

10 Ustawa z dnia 25 czerwca 1997 r. o świadku koronnym, (Dz. U. z 1997 r. Nr 114, poz. 738 ze zm.).

11 Ustawa z dnia 6 grudnia 2000 r. o zmianie ustawy o świadku koronnym, (Dz. U. z 2001 r. Nr 5, poz. 40).

ne w zwalczaniu przestępczości zorganizowanej oraz terroryzmu ze szczególnym uwzględnieniem problematyki dowodów procesowych i świadka koronnego (Nr PBZ-MIN-004/T00/2002)¹².

Efektom prac wspomnianego wcześniej zespołu było uchwalenie w dniu 22 lipca 2006 r. *Ustawy o zmianie ustawy o świadku koronnym oraz Ustawy o ochronie informacji niejawnych*¹³, która weszła w życie 31 sierpnia 2006 r. Jednak po latach doświadczeń w realizacji powyższego rozporządzenia, jego kosztownych i złożonych przedsięwzięć, wprowadzono nowe przepisy zawarte w *Rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 18 października 2006 r. w sprawie udzielania ochrony i pomocy świadkom koronnym i innym osobom uprawnionym*¹⁴.

W związku z tym rozporządzeniem świadkowi koronnemu i jego rodzinie przysługuje pomoc w zakresie zmiany miejsca pobytu, świadczeń zdrowotnych, zmiany miejsca zatrudnienia, wydania nowych dokumentów, pomoc finansowa i ochrona osobista¹⁵.

Powyższe przepisy finalnie znowelizowano w *Rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 6 października 2014 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie udzielania ochrony i pomocy świadkom koronnym i innym uprawnionym osobom*¹⁶. W myśl art. 2 ustawy o świadku koronnym jego definicja brzmi następująco: „świadkiem koronnym jest podejrzany, który został dopuszczony do składania zeznań w charakterze świadka na zasadach i w trybie określonym niniejszą ustawą”¹⁷.

Doprecyzowując warunki określone w podanej wyżej definicji, należy przytoczyć przepisy art. 3, 4 i 9 ustawy. Mianowicie status świadka koronnego może uzyskać podejrzany, który:

- do chwili wniesienia do sądu aktu oskarżenia w swoich wyjaśnieniach: przekazał organowi prowadzącemu postępowanie informacje, które mogą przyczynić się do ujawnienia okoliczności przestępstwa, wykrycia pozostałych sprawców, ujawnienia dalszych przestępstw lub zapobieżenia im, ujawnił majątek swój oraz znany mu majątek innych sprawców przestępstwa lub przestępstwa skarbowego określonego w art. 1 ustawy;

12 W. Mądrzejowski, *Przestępczość zorganizowana...*, op. cit., s.122.

13 Ustawa z dnia 22 lipca 2006 r. o zmianie ustawy o świadku koronnym oraz ustawy o ochronie informacji niejawnych, (Dz. U. z 2006 r., Nr 149, poz. 1078).

14 Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 18 października 2006 r. w sprawie udzielania ochrony i pomocy świadkom koronnym i innym uprawnionym osobom, (Dz. U. z 2006 r., Nr 201, poz. 1480).

15 W. Mądrzejowski, *Przestępczość zorganizowana...*, op. cit., s.126 i n.

16 Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 6 października 2014 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie udzielania ochrony i pomocy świadkom koronnym i innym uprawnionym osobom, (Dz.U. 2014 poz. 1369).

17 Ibidem.

- zobowiązał się do złożenia przed sądem wyczerpujących zeznań dotyczących osób uczestniczących w przestępstwach lub przestępstwie skarbowym oraz pozostałych okoliczności dotyczących popełnienia przestępstwa lub przestępstwa skarbowego określonych w art. 3 ust. 1 pkt 1 lit. „a” ustawy¹⁸.

Ustawa zawiera także wyłączenie osób, które nie mogą uzyskać statusu świadka koronnego. Zgodnie z przepisem art. 4 dotyczy to podejrzanego, który w związku z przestępstwem lub przestępstwem skarbowym. Status świadka koronnego może zostać uchylony w myśl art. 10 ustawy, gdzie wobec świadka koronnego podejmuje się obligatoryjnie postępowanie.

W terminologii prawniczej odnajdujemy taką instytucję jaką jest mały świadek koronny. Jego status może otrzymać sprawca przestępstwa, który współdziałał w jego popełnieniu z innymi osobami i ujawnił organowi ścigania informacje o osobach uczestniczących w przestępstwie i opisał istotne okoliczności jego popełnienia. W stosunku do takiej osoby sąd stosuje nadzwyczajne złagodzenie kary, może warunkowo zawiesić jej wykonanie, a nawet (przy spełnieniu określonych warunków) odstąpić od jej wymierzenia. Inaczej mówiąc oznacza to, że osoba, która złamała prawo wspólnie z innymi osobami, w zamian za kooperację z organami ścigania, może skorzystać z możliwości uniknięcia surowej kary, a nawet uniknąć kary w ogóle¹⁹. Aby zostać małym świadkiem koronnym należy spełnić następujące warunki:

- przestępstwo, musi być popełnione wspólnie z innymi osobami, co oznacza, że czyn musi być popełniony przez co najmniej 3 osoby;
- informacje przekazane organom ścigania muszą być istotne, prawdziwe i dotychczas im nieznanne;
- informacje muszą dotyczyć okoliczności i sposobu popełnienia samego przestępstwa oraz wszystkich osób uczestniczących w jego popełnieniu;
- przekazanie informacji musi nastąpić najdalej w toku postępowania, przygotowawczego, czyli przed wniesieniem sprawy do sądu, w trakcie przesłuchania w charakterze świadka lub podejrzanego, przy czym nie musi to być pierwsze przesłuchanie²⁰.

Podsumowując instytucja małego świadka koronnego jest przeznaczona dla osób, które dopuściły się z innymi osobami popełnienia przestępstwa, zrozumiały swój błąd i poprzez ujawnienie jego okoliczności chcą skorzystać z szansy poprawy i możliwości zmniejszenia dla siebie wymiaru kary lub nawet jej uniknięcia.

18 Ibidem.

19 Art. 60 k.k.

20 *Komentarz do art. 72 kodeksu karnego* (Dz.U.97.88.553), [w:] G. Bogdan, Z. Cwiągalski, P. Kardas, J. Majewski, J. Raglewski, M. Szewczyk, W. Wróbel, A. Zoll, *Kodeks karny. Część ogólna. Komentarz. Tom I. Komentarz do art. 1-116 k.k.*, Zakamycze, 2004, wyd. II. Stan prawny: 2004.07.01.

3. ŚWIADEK INCOGNITO

Kolejną instytucją, wprowadzoną przez Ustawę z dnia 6 lipca 1995 roku o zmianie Kodeksu postępowania karnego, jest instytucja świadka incognito²¹. Instytucja ta jest cięższą w stosowaniu niż świadek koronny, ze względu na liczne kłopoty natury procesowej, ale również praktycznej²². Wprowadzenie jej miało pozwolić ludziom na składanie zeznań, którzy bali się zemsty ze strony przestępców. Jednak pokrzywdzeni uchylali się od zawiadamiania o przestępstwie oraz od składania zeznań ze względu na konsekwencje ze strony sprawców. Prowadziło to do paraliżu organów ścigania, które dysponując tylko materiałami stricte operacyjnymi, nie miały ustawowych przesłanek do wszczęcia postępowania przygotowawczego. Przestępcy zastraszały ofiary i świadków przestępstw, czerpiąc nieustannie korzyści z przestępstw²³.

Zasada ochrony świadka incognito została zawarta w art. 184 k.p.k., która polega na objęciu tajemnicą państwową danych osobowych świadka, a także na polecenie sądu lub prokuratora mogą zostać utajnione inne okoliczności umożliwiające identyfikację świadka²⁴. Metodą, która w pełni zapewnia bezpieczeństwo podczas przesłuchania świadka incognito, jest dopuszczona przez przepis art. 184 § 4 k.p.k. możliwość wykorzystania urządzeń teletransmisyjnych²⁵.

Reasumując można stwierdzić, że instytucja świadka incognito powinna stanowić uzupełnienie ustawy o świadku koronnym. Po pierwsze, instytucja ta stosowana w szerszym katalogu przedmiotowym przestępstw pomogłaby przełamać barierę w społeczeństwie, co do strachu zeznawania przeciwko łamiącym prawo, po drugie, ze względu na koszty programu ochrony świadków łatwiej jest utajnić dane osób nieznanymi przestępcom i zapewnić im możliwość zeznawania pozwalającą uniknąć zemsty.

4. INFILTRACJA, CZYLI DZIAŁANIA POD PRZYKRYCIEM

Działania pod przykryciem, czyli inaczej mówiąc wykorzystanie tajnego agenta to jedno z często stosowanych rozwiązań stosowanych przy zdobywaniu informacji przez organa ścigania na całym świecie. Zadaniem ich jest wejście w środowisko przestępcze, w celu ujawnienia czynu łamiącego prawo oraz wykrycie jego sprawców. Oczywistym jest to, że przy wykonywaniu tych czynności niezbędne staje się ukrycie ich tożsamości, związków z policją lub innymi organami ścigania. Rozpoznawanie,

21 Ustawa z dnia 6 lipca 1995 r. o zmianie Kodeksu postępowania karnego, (Dz. U. z 1995 r., Nr 89, poz. 444).

22 P. Hofmański, *Glosa do wyroku SN z dnia 9 listopada 1999r.*, II KKN 295/98, Palestra 2000, nr 2-3, s. 212, (dot. wartości dowodowej zeznań świadków anonimowych).

23 A. Murzynowski, M. Rogacka-Rzewnicka, M. Wędrychowski, *Problematyka świadka incognito w postępowaniu karnym*, PiP 1998, s. 8.

24 Art. 184 k.k. § 1.

25 A. Murzynowski, op. cit., s. 92.

zapobieganie i wykrywanie stanowią cele tych działań. W tym przepisie nie zostało wspomniane o ustalaniu sprawców jak i uzyskiwaniu i utrwalaniu dowodów popełnienia przestępstwa. Brak tego elementu skutkuje tym, że tajny agent policji spełnia tylko funkcję profilaktyczną i wykrywczą. Organa procesowe w praktyce nie mają więc żadnej kontroli nad sposobem uzyskiwania przez niego informacji i dowodów. Często zdarza się, że zdobycie zaufania przestępców skutkuje zmuszeniem do współudziału do popełnienia przez agenta czynu przestępczego²⁶.

Do działania pod przykryciem jako tajni agenci policji mogą być wykorzystani jej kadrowi pracownicy, jak również osoba zwerbowana przez policję i wykonująca powierzone jej zadania w zakresie kontaktów z osobami podejrzanymi²⁷.

Jak do tego czasu, ustawodawca nie sprecyzował jasno w jednej z tzw. ustaw policyjnych problematyki działania tajnych agentów. Skutkiem tego jest pojawienie się problemów natury prawnej, a w szczególności dowodowej, to znaczy nie pozwala to na wykorzystanie zdobytych informacji operacyjnych do procesu karnego.

Osobnym zagadnieniem jest wprowadzenie agenta do środowiska więziennego. Może nim być funkcjonariusz organów ścigania, jak i osoba z nimi współpracująca. Do osób współpracujących można też wliczyć osoby faktycznie osadzone, które mają możliwość współpracy z organami ścigania. W tym przypadku również całe przedsięwzięcie polega na podstępnie. Oparte jest ono na wprowadzeniu w błąd osadzonych co do: tożsamości agenta, podstaw do przebywania w więzieniu oraz prawdziwości intencji wobec przebywających tam więźniów²⁸. Ze względu na możliwości działania policyjnych organów operacyjnych, tajny agent może zostać przedstawiony administracji więziennej, jak też i nie.

Przedstawione wyżej informacje dotyczyły tajnych działań agentów policyjnych. Nie oznacza to jednak, że nie dotyczą one innych organów ścigania, które są upoważnione do prowadzenia czynności operacyjno-rozpoznawczych, np. Straży Granicznej czy Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, ponieważ uregulowania zawarte w ustawach regulujących ich działalność są niemalże takie same, jak w Ustawie o Policji z dnia 6 kwietnia 1990 r.²⁹

5. PROCESOWA I POZAPROCESOWA KONTROLA I UTRWALANIE ROZMÓW TELEFONICZNYCH

Kontrola operacyjna należy do ofensywnych metod stosowanych w czynnościach operacyjno-rozpoznawczych. Kontrolę operacyjną można stosować wyłącznie

26 A. Murzynowski, op. cit., s. 30.

27 Ibidem, s. 26.

28 W. Knapa, *Jedno ucho na siedmiu zbójów*, „Polityka” 2002, nr 45, s. 30-33.

29 Ibidem, s. 33.

w celach: zapobiegania popełnienia przestępstwa, wykrycia przestępstwa, ustalenia sprawcy bądź sprawców przestępstwa, uzyskania i utrwalenia dowodów przestępstwa³⁰.

Dopuszczalność stosowania kontroli operacyjnej jest ograniczona nie tylko ściśle określonym katalogiem przestępstw, ale również dwoma istotnymi warunkami, określającymi, iż środek ten może być stosowany tylko wówczas, gdy:

- inne środki będące w dyspozycji organów ścigania do zapobiegania, wykrywania przestępstw i ich sprawców okazały się bezskuteczne, tzn. wykorzystanie w pierwszej kolejności metod podstawowych, takich jak: wywiad, obserwacja, penetracja terenu, zasadzka, wykorzystanie zbiorów ewidencyjnych i archiwalnych, współdziałanie z organami kontroli, eksperyment, pułapka, analiza kryminalna, czy współpraca z osobowymi źródłami informacji;
- zachodzi wysokie prawdopodobieństwo, iż te inne środki będą nieskuteczne lub nieprzydatne dla procesu wykrywczego³¹.

Kontrolę operacyjną stosuje Policja, ale faktycznie zarządza ją właściwy miejscowo sąd okręgowy po złożeniu przez uprawniony organ policyjny właściwego wniosku o jej zastosowanie, popartego przez prokuratora okręgowego lub Prokuratora Generalnego.

Kontrola treści korespondencji polega w szczególności na niejawnym otwieraniu zamkniętych pism oraz zapoznawaniu się z ich treścią, zapoznawaniu się z treścią rozmów telefonicznych i ich utrwalaniu oraz zapoznawaniu się z treścią telegramów, telefaksów oraz ich utrwalaniu³². Wśród podsłuchów wyróżnić należy podsłuch telekomunikacyjny, w tym telefoniczny, radiowy, poprzez modem, Internet, telefax, pocztę głosową oraz podsłuch inwigilacyjny. Środkami technicznymi umożliwiającymi uzyskiwanie w sposób niejawni informacji i dowodów są wszelkie urządzenia służące do kontroli rozmów w różnych okolicznościach oraz ich utrwalania, kontroli wiadomości zawartych w elektronicznych systemach przetwarzania danych oraz ich utrwalania, a także obserwacji i rejestracji zdarzeń zachodzących w pomieszczeniach³³.

Kontrola operacyjna jest zarządzana na trzy miesiące z możliwością przedłużenia przez sąd na kolejne wyznaczone okresy. Jej koniec następuje po osiągnięciu celu, dla którego była stosowana lub po upływie wyznaczonego przez sąd terminu. Materiały zdobyte w trakcie, które mają znaczenie procesowe, przekazywane są właściwemu prokuratorowi, natomiast pozostałe po dwóch miesiącach są protokolarnie i komisyjnie zniszczone.

30 M. Chrabkowski, *Kontrola operacyjna*, „Przegląd Policyjny”, Nr 1, Szczytno 2005, s. 56.

31 J. Gołębiowski, *Praca operacyjna w zwalczaniu przestępczości zorganizowanej*, Warszawa 2008, s. 24-28.

32 W. Mądrzejowski, *Przestępczość zorganizowana...*, op. cit., s. 95.

33 W. Mądrzejowski, *Przestępczość zorganizowana...*, op. cit., s. 96.

6. ZAKUP KONTROLOWANY

Jedną z ofensywnych metod pracy operacyjnej, wprowadzonych ze względu na zagrożenia ze strony zorganizowanych struktur przestępczych, jest tzw. zakup kontrolowany. Zakup kontrolowany to „czynności operacyjno-rozpoznawcze zmierzające do sprawdzenia uzyskanych wcześniej wiarygodnych informacji o przestępstwie oraz ustalenia sprawców i uzyskania dowodów przestępstwa, które mogą polegać na dokonaniu w sposób niejawni nabycia, zbycia lub przejęcia przedmiotów pochodzących z przestępstwa, ulegających przypadkowi, albo których wytwarzanie, posiadanie, przewożenie lub którymi obrót są zabronione, a także przyjęciu lub wręczeniu korzyści majątkowej. Czynności operacyjno-rozpoznawcze, mogą polegać także na złożeniu propozycji nabycia, zbycia lub przejęcia przedmiotów pochodzących z przestępstwa, ulegających przypadkowi, albo których wytwarzanie, posiadanie, przewożenie lub którymi obrót są zabronione, a także przyjęcia lub wręczenia korzyści majątkowej”³⁴, uogólniając zakup kontrolowany to takie czynności, których zadaniem jest sprawdzenie zebranych wcześniej wiarygodnych informacji o przestępstwie (i są one dopuszczalne tylko w przypadku posiadania takich informacji) oraz wykrycie sprawców i uzyskanie dowodów złamania prawa³⁵.

Zakup kontrolowany jako uprawnienie, przysługuje oprócz Policji, także Żandarmerii Wojskowej, Straży Granicznej, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Centralnemu Biuru Antykorupcyjnemu³⁶. Specyficzną formą zakupu kontrolowanego jest określona w art. 19a ust. 2 prowokacja policyjna. Jej specyfika polega na tym, że z inicjatywą nabycia, zbycia, przejęcia, wręczenia lub przyjęcia występują przedstawiciele organów ścigania. Jest to sytuacja moralnie dwuznaczna, ponieważ to sam funkcjonariusz proponuje przeprowadzenie transakcji lub wejście w układ korupcyjny. Podkreślić, należy to, że prowokacja policyjna może być stosowana wówczas, gdy wcześniej uzyskano wiarygodne informacje o przestępstwie z innych źródeł.

Decyzję o użyciu zakupu kontrolowanego podejmuje komendant wojewódzki lub Komendant Główny Policji po otrzymaniu pisemnej zgody prokuratora okręgowego. Zakup kontrolowany może trwać nie dłużej niż trzy miesiące, z możliwością przedłużenia na kolejne okresy³⁷. Wszystkie czynności mogą być niejawnie zapisywane za pomocą urządzeń służących do rejestracji obrazu i dźwięku. Dowody zdobyte podczas czynności, które mogą być podstawą do wszczęcia postępowania lub zostać użyte w już

34 Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 1 października 2021 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o Policji, (Dz. U. 2021 poz. 1882).

35 Z. Świda, R. Ponikowski, W. Posnow, *Postępowanie karne. Część ogólna*, Oficyna wydawnicza Wolter Kluwer, 2008, s. 377.

36 Z. Świda, R. Ponikowski, W. Posnow, *Postępowanie karne...*, op. cit., s. 379.

37 Z. Świda, R. Ponikowski, W. Posnow, *Postępowanie karne...*, op. cit., s. 379.

toczącym się postępowaniu karnym, przekazuje się właściwemu prokuratorowi okręgowymi. Pozostałe materiały zostają protokołarnie i komisyjnie zniszczone³⁸.

7. PRZESYŁKA NIEJAWNIE NADZOROWANA

Kolejną ofensywną metodą pracy operacyjnej w zwalczaniu przestępczości zorganizowanej jest przesyłka niejawnie nadzorowana, o której mówi art. 19b Ustawy o Policji. Według tej ustawy „w celu udokumentowania przestępstw, o których mowa w art. 19 ust. 1, albo ustalenia tożsamości osób uczestniczących w tych przestępstwach lub przejścia przedmiotów przestępstwa Komendant Główny Policji lub komendant wojewódzki Policji może zarządzić niejawne nadzorowanie wytwarzania, przemieszczania, przechowywania i obrotu przedmiotami przestępstwa, jeżeli nie stworzy to zagrożenia dla życia lub zdrowia ludzkiego”³⁹. Rozwój prawa operacyjnego spowodował, że obecnie przesyłkę niejawnie nadzorowaną mogą stosować obok Policji, także Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Straż Graniczna, Żandarmeria Wojskowa, Służba Kontrwywiadu Wojskowego, Wywiad Skarbowy oraz Służba Celna⁴⁰. W myśl przedstawionych wyżej przepisów nadzorowanie polega na obserwowaniu przesyłek, co do których istnieje uzasadnione prawdopodobieństwo, że: mogą zawierać przedmioty przestępstwa, nieruchomości lub przedmiotów ruchomych, w tym pojazdów, są wykorzystywane do wytwarzania, przemieszczania, przechowywania lub obrotu przedmiotami przestępstwa, osób, mogą wytwarzać, przemieszczać, przechowywać lub dokonywać obrotu przedmiotami przestępstwa⁴¹.

Obserwowanie, o którym mowa, może być prowadzone przy użyciu urządzeń technicznych utrwalających dźwięk lub obraz, a także urządzeń technicznych umożliwiających ustalenie położenia osób lub przedmiotów, głównie przy wykorzystaniu Global Positioning System – Navigation Signal Timing And Ranging (GPS)⁴². Podczas nadzorowania Policja ma możliwość niejawnie wyłączać okresowo przesyłki i inne rzeczy z obrotu lub procesu wytwarzania, otwierać je celem sprawdzenia i oceny zawartości, oznakowania, usunięcia przedmiotów przestępstwa lub zastąpienia ich innymi przedmiotami w całości albo w części oraz celem ujawnienia i utrwalenia śladów kryminalistycznych. Ponadto, może zamykać przesyłki i inne rzeczy po otwarciu i włączać je do obrotu lub procesu wytwarzania⁴³.

38 Ibidem, s. 380.

39 *Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 1 października 2021 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o Policji*, (Dz. U. 2021 poz. 1882).

40 P. Kosmaty, *Przesyłka niejawnie nadzorowana*, „Prokurator”, nr 3(43), 2010, s. 31.

41 Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 17 marca 2022 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie sposobu przeprowadzania i dokumentowania przez Policję niejawnego nadzorowania wytwarzania, przemieszczania, przechowywania i obrotu przedmiotami przestępstwa, (Dz. U. 2022 poz. 666).

42 P. Kosmaty, *Przesyłka niejawnie...*, op. cit., s. 32.

43 W. Mądrzejowski, *Przestępczość zorganizowana...*, op. cit., s. 99.

8. WYTWARZANIE DOKUMENTÓW LEGALIZACYJNYCH

Problematyka stosowania przez organy ścigania i wymiar sprawiedliwości dokumentów legalizacyjnych jest nieodłączną kwestią towarzyszącą każdej operacji bazującej na prowokacji. Legalizacja jest instytucją stosowaną powszechnie przez służby operacyjne w Polsce i na świecie⁴⁴. Przepisy prawne zezwalają na możliwość używania przez uprawnionych funkcjonariuszy organów ścigania lub osób z nimi współpracujących, w wyznaczonych przez normy prawne sytuacjach dokumentami, które uniemożliwiają zidentyfikowanie ich tożsamości oraz środków, którymi posługują się przy wykonywaniu zadań służbowych. Instytucja legalizacji w ujęciu praktycznym zapewnienia organom uprawnionym osiągnięcie dwójakiego celu:

- Zachowania w tajemnicy faktu działań operacyjnych podejmowanych przez organy ścigania wobec konkretnych osób, które są przedmiotem rozpracowania operacyjnego. Środowiska przestępcze, w szczególności grupy zajmujące się przestępczością zorganizowaną, podejmują różnorodne formy sprawdzeń, weryfikacji osób, z którymi współpracują w zakresie związanym z prowadzoną działalnością przestępną. Wniosek z tego jest następujący, gdyby funkcjonariusze służb mundurowych nie posiadali dokumentów ukrywających ich przynależność kadrową do organów ścigania, mogliby łatwo zostać zdekonspirowani, rozszyfrowani przez przestępców, czego wynikiem byłyby niepowodzenia podczas podejmowanych prób działań organów ścigania wobec przestępców.
- Ochronnego, polegającego na zapewnieniu funkcjonariuszom uczestniczącym w czynnościach operacyjnych lub osobom z nimi współpracującym bezpieczeństwa osobistego w postaci anonimizowania ich prawdziwych danych. Możliwe jest to dzięki wyposażeniu ich w dokumenty legalizujące, ukrywające ich tożsamość, dane osobowe, miejsce zamieszkania itp. Kontynuacją idei ochrony, anonimizowania tych osób w późniejszym, procesowym etapie działań jest możliwość przesłuchania funkcjonariusza, tajnego agenta, osoby udzielającej pomocy w trybie anonimowym⁴⁵.

Odnosząc się do przedstawionych wyżej założeń dotyczących istoty legalizacji należy stwierdzić, iż legalizacja niejako z natury rzeczy wpisuje się w istotę operacji specjalnych, działań operacyjnych bazujących na podstępnie. W tym znaczeniu służy ona bowiem zrealizowaniu zarówno celu skutecznej konspiracji, anonimizowaniu przed osobami, z którymi funkcjonariusze są na styku zainteresowania nimi, jak i za-

44 Art. 6 ust. 1 szwajcarskiej ustawy federalnej o *tajnym śledztwie* (BVE) wskazuje, że tajni agenci policji, uczestniczący w działaniach mogą występować pod zmienioną tożsamością.

45 Na gruncie prawa procesowego możliwości takie pojawiły się z chwilą wprowadzenia z dniem 7 lipca 1995 r. (Dz. U. Nr 89, poz. 444) do k.p.k. instytucji świadka anonimowego (świadek incognito).

pewnieniu im bezpieczeństwa w obawie o zagrożenia działań retorsyjnych ze strony świata przestępczego⁴⁶.

PODSUMOWANIE

Reasumując należy stwierdzić, że zorganizowane grupy przestępcze w sposób ciągły starają się rozszerzać swoją działalność tak, aby uzyskać jak największy zysk z niej oraz uniknąć sprawiedliwości. W związku z tym polskie organa ścigania powinny na bieżąco szukać nowych rozwiązań prawnych lub dostosowywać istniejące, aby prowadzić skuteczną walkę przeciwko zorganizowanym grupom przestępczym. W związku z tym konieczne jest usprawnienie systemu przeciwdziałania przestępczości zorganizowanej poprzez:

- doprecyzowanie zakresu kompetencji oraz poprawę metod współdziałania poszczególnych służb w zakresie zwalczania przestępczości zorganizowanej;
- usprawnienie systemu wymiany informacji pomiędzy poszczególnymi organami ścigania;
- tworzenie wspólnych grup z poszczególnych instytucji w celu efektywniejszego wykonywania zadań i wyjaśniania skomplikowanych postępowań;
- odcięcie grup przestępczych od ich zaplecza finansowego;
- poprawę efektywności odzyskiwania mienia;
- wzmocnienie współpracy międzynarodowej;
- poprawę rozpoznania poszczególnych obszarów występowania przestępczości zorganizowanej;
- wzrost wykorzystania pozaoperacyjnych metod;
- wzmocnienie profilaktyki społecznej.

A szczególnie wytwór i stosowanie dobrego prawa.

BIBLIOGRAFIA

Literatura

1. Bogdan G., Cwiągalski Z., Kardas P., Majewski J., Raglewski J., Szewczyk M., Wróbel W., Zoll A., *Kodeks karny. Część ogólna. Komentarz, Tom I. Komentarz do art. 1-116 k.k.*, Stan prawny: 2004.07.01., wyd. II., Zakamycze, 2004.
2. Chrapkowski M., *Kontrola operacyjna*, „Przegląd Policyjny”, Nr 1, Szczytno 2005.
3. Gołębiowski J., *Praca operacyjna w zwalczaniu przestępczości zorganizowanej*, Warszawa 2008.
4. Knapa W., *Jedno ucho na siedmiu zbójów*, „Polityka” nr 45, 2002.
5. Kosmaty P., *Przesyłka niejawnie nadzorowana*, „Prokurator”, nr 3(43), 2010
6. Kurzepa B., *Możliwość wykorzystania w procesie karnym informacji uzyskanych przez agenta policyjnego*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy”, Nr 1, 2003.

46 J. Mąka, *Instytucja prowokacji...*, op. cit., s.163

7. Hofmański P., *Glosa do wyroku SN z dnia 9 listopada 1999 r.*, II KKN 295/98, nr 2-3, Palestra 2000.
8. Marszał K., *Podśluch w polskim procesie karnym de lege lata i de lege ferenda*, [w:] *Problemy nauk penalnych*. Prace ofiarowane Pani Profesor Oktawii Górniok, 1996.
9. Mądrzejowski W., *Przestępczość zorganizowana System zwalczania*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2008.
10. Mąka J., *Instytucja prowokacji w praktyce działania służb policyjnych*, „Prokuratura i Prawo” nr 1-2, 2010.
11. Murzynowski A., Rogacka-Rzewnicka M., Wędrychowski M., *Problematyka świadka incognito w postępowaniu karnym*, „Prokuratura i Prawo”, nr 8, 1998.
12. Pałafij A., *Świadek koronny i wątpliwości (ani koronne, ani uzasadnione)*, „Gazeta Sądowa”, 2002, nr 40.
13. Pawelec K., *Koronny świadek, koronne wątpliwości*, „Gazeta Sądowa”, 2001, nr 10.
14. Potakowski D., *Dostępność do tajemnicy bankowej w związku z czynnościami operacyjno-rozpoznawczymi Policji*, „Przegląd Policyjny 2002”, nr 2.
15. Rau Z., *Przestępczość zorganizowana w Polsce i jej zwalczanie*, Kantor Wydawniczy Zakamycze, Kraków 2002.
16. Świda Z., Ponikowski R., Posnow W., *Postępowanie karne. Część ogólna*, Oficyna wydawnicza Wolter Kluwer, 2008.
17. Turaliński K., *Międzynarodowy obrót gospodarczy reglamentowany decyzjami politycznymi jako główne źródło dochodu polskich zorganizowanych grup oraz związków przestępczych*, Wydawnictwo Media Polskie, Radom 2009.

Źródła prawna

1. Konstytucja RP, tekst uchwalony w dniu 2 kwietnia 1997 r. przez Zgromadzenie Narodowe, obowiązujący od 17 października 1997 r., opublikowany 16 lipca 1997., (Dz. U. 1997, Nr 78 poz. 483).
2. Konwencja Narodów Zjednoczonych przeciwko międzynarodowej przestępczości zorganizowanej z dnia 15 listopada 2000 r.
3. Ustawa z dnia 20 czerwca 1985 r. o *Prokuraturze*, (Dz. U. z 2008 r. Nr 7, poz. 39) ze zm.
4. Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 1 października 2021 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o *Policji*, (Dz. U. 2021 poz. 1882).
5. Ustawa z dnia 22 lipca 2006 r. o *zmianie ustawy o świadku koronnym oraz ustawy o ochronie informacji niejawnych*, (Dz. U. z 2006r., Nr 149, poz. 1078).
6. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 28 maja 2018 r. *zmieniające rozporządzenie w sprawie sposobu przeprowadzania i dokumentowania przez Policję czynności operacyjno-rozpoznawczych polegających na dokonaniu w sposób niejawnym nabycia, zbycia lub przejęcia przedmiotów pochodzących z przestępstwa, ulegających przepadkowi albo których wytwarzanie, posiadanie, przewożenie lub którymi obrót są zabronione, a także na przyjęciu lub wręczeniu korzyści majątkowej, oraz sposobu przekazywania, przetwarzania i niszczenia materiałów uzyskanych podczas stosowania tych czynności*, (Dz. U. 2018, poz. 235).
7. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 17 marca 2022 r. *zmieniające rozporządzenie w sprawie sposobu przeprowadzania i dokumentowania przez Policję niejawnego nadzorowania wytwarzania, przemieszczania, przechowywania i obrotu przedmiotami przestępstwa*, (Dz. U. 2022 poz. 666).
8. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 3 stycznia 2022 r. *zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowych zasad i trybu wydawania, posługiwania*

się, przechowywania i ewidencji dokumentów, które uniemożliwiają ustalenie danych identyfikujących policjanta lub osobę udzielającą pomocy Policji oraz środków, którymi posługują się przy wykonywaniu zadań służbowych, (Dz. U. 2022 poz. 26).

mgr Dorota Charkiewicz

Wyższa Szkoła Menedżerska w Warszawie

ORCID:0000-0002-1068-7569

Studia Społeczne

ISSN 2081-0008

e-ISSN 2449-9714

str. 203–214

ODPOWIEDZIALNOŚĆ KARNA ZA DOPUSZCZENIE DO WYDANIA W SPÓŁCE Z O.O. DOKUMENTÓW IMIENNYCH, NA OKAZICIELA LUB DOKUMENTÓW NA ZLECENIE NA UDZIAŁY LUB PRAWA DO ZYSKÓW W SPÓŁCE /

*THE CRIMINAL LIABILITY FOR ADMISSION TO RELEASE
IN A LIMITED LIABILITY COMPANY PERSONAL DOCUMENTS,
BEARER DOCUMENTS OR DOCUMENTS COMMISSIONED
FOR SHARES OR RIGHTS TO PROFITS IN THE COMPANY*

STRESZCZENIE

W artykule przedstawiono problematykę odpowiedzialności karnej członków zarządu i likwidatorów spółki z ograniczoną odpowiedzialnością w sytuacji dopuszczenia do wydania przez spółkę dokumentów imiennych, na okaziciela lub dokumentów na zlecenie na udziały lub prawa do zysków w spółce, zawartą w art. 589 kodeksu spółek handlowych. Przedstawiono również analizę obowiązującego zakazu w oparciu o regulacje art. 174 § 6 kodeksu spółek handlowych, zawierające szczegółowe prawa i obowiązki wspólników, z wyjaśnieniem podstawowych pojęć takich jak udział i omówieniem specyfiki osobowego składu spółki z ograniczoną odpowiedzialnością.

SŁOWA KLUCZOWE: spółka, udział, odpowiedzialność karna członków zarządu, dokumenty imienne, dokumenty na okaziciela, dokumenty na zlecenie, prawo do zysku.

ABSTRACT

The article presents the issue of criminal liability of members of the management board and liquidators of a limited liability company in the event of allowing the company to issue personal documents, bearer documents or documents on request for shares or rights to profits in the company, contained in art. 589 of the Commercial Companies Code. An analysis of the ban in force was presented, also based on the provisions of art. 174 § 6 of the Commercial Companies Code, containing detailed rights and obligations of partners, with an explanation of basic concepts such as participation or the specificity of the personal composition of a limited liability company.

KEY WORDS: company, share, criminal liability of management board members, personal documents, bearer documents, commissioned documents, right to profit.

WSTĘP

W ustawie z dnia 15 września 2000 r. *kodeks spółek handlowych* (Dz.U. 2000 Nr 94, poz. 1037 t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 1526) - zwanym dalej k.s.h., przewidziano różne sytuacje odpowiedzialności karnej osób odpowiedzialnych za zarządzanie czy kierowanie spółką. Odpowiedzialność karną mogą ponosić członkowie zarządu spółek, likwidatorzy, osoby zobowiązane na podstawie innych przepisów do przedstawiania informacji o spółkach (np. art. 586 k.s.h, 587 k.s.h, czy 592 k.s.h.).

W przepisie art. 589 k.s.h. uregulowano odpowiedzialność karną dla członków zarządu i likwidatorów spółki z ograniczoną odpowiedzialnością w sytuacji, w której dopuszczą do wydania przez spółkę dokumentów imiennych na okaziciela lub dokumentów na zlecenie na udziały lub prawa do zysków w spółce¹. Przepis ten jest ściśle powiązany z art. 174 § 6 k.s.h., w którym określono prawa i obowiązki wspólników spółki z ograniczoną odpowiedzialnością zakazując wystawiania dokumentów na okaziciela, dokumentów imiennych lub na zlecenie na udziały lub prawa do zysku w spółce². Pomimo istniejącego powiązania funkcjonalno-prawnego między przepisami, w którym to w art. 174 § 6 k.s.h sformułowano zakaz wystawiania tych dokumentów podkreślić należy, że przepis art. 589 k.s.h jest kompleksowy w swojej konstrukcji w zakresie określenia bezprawnych zachowań i wszystkich znamion czynu zabronionego członków zarządu i likwidatorów spółki z ograniczoną odpowiedzialnością³.

1 Art. 589 ustawy z dnia 15 września 2000 r. *kodeks spółek handlowych* (Dz.U. 2000 Nr 94, poz. 1037 t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 1526).

2 Art. 174 § 6 ustawy z dnia 15 września 2000 r. *kodeks spółek handlowych* (Dz.U. 2000 Nr 94, poz. 1037 t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 1526).

3 T. Pietrzyk, *Odpowiedzialność karna menedżerów spółek handlowych*, Warszawa 2020, s.128.

1. HISTORYCZNY ZARYS PROBLEMATYKI

Z historycznej genezy odpowiedzialności karnej członków zarządu i likwidatorów spółki za wydanie dokumentów inkorporujących prawa udziałowe, podobną odpowiedzialność karną przewidywał przepis art. 133 Rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 27 października 1933 r. *Prawo o spółkach z ograniczoną odpowiedzialnością* (Dz. U. Nr 82, poz. 602), zgodnie z którym „Kto, będąc członkiem zarządu lub likwidatorem, dopuszcza do wydawania przez spółkę dokumentu na okaziciela lub dokumentów na zlecenie na udziały lub prawa do zysków w spółce, podlega karze aresztu do trzech miesięcy lub grzywny do 3.000 złotych, albo obu karom łącznie”⁴. Przepis ten przewidywał surową odpowiedzialność karną dla osób zarządzających spółką w postaci kary aresztu i kary grzywny, z możliwością zastosowania przez sąd kumulatywnej kary składającej się z tych dwóch kar jednocześnie, za bezprawne dopuszczenie do wydawania przez spółkę dokumentów inkorporujących prawa udziałowe.

Następnie w art. 304 Rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 27 czerwca 1934 roku *Kodeks handlowy* (Dz.U. 1934 Nr 57, poz. 502) przewidziano odpowiedzialność karną aresztu do 6 miesięcy, grzywny albo obu kar łącznie, dla członka zarządu lub likwidatora, którzy dopuścili do wydawania przez spółkę dokumentów na okaziciela lub dokumentów na zlecenie na udziały lub prawa do zysków w spółce⁵. Ustawodawca zdecydował się na utrzymanie surowej odpowiedzialności karnej dla członków zarządu i likwidatorów za sprzeniewierzenie się ich obowiązkom w postaci bezprawnego dopuszczenia do wydawania przez spółkę dokumentów zawierających prawa udziałowe.

Samo pojęcie udziału oznacza skonkretyzowaną część kapitału zakładowego wyrażoną w jednostkach pieniężnych, stanowiąc „odpowiednią wartość nominalną zadeklarowaną przez wspólników w pierwotnej umowie spółki lub akcie założycielskim, wartość wkładu wspólnika do spółki”, ale oznacza również prawa i obowiązki wspólnika w podmiocie prawa handlowego, jakim jest spółka⁶. Zasadniczą różnicą między akcją a udziałem jest brak materialnego substratu w przypadku udziału, a przepis art.174 § 6 k.s.h. zabrania wręcz wystawiania dokumentu inkorporującego prawo udziału czy prawo do zysków, prowadząc do urzeczywistniania jednego z podstawowych elementów spółki z ograniczoną odpowiedzialnością jakim jest ważność pozycji osobowej wspólnika (zależna również wprost proporcjo-

4 art. 133 Rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 27 października 1933 r. *Prawo o spółkach z ograniczoną odpowiedzialnością* (Dz. U. Nr 82, poz. 602).

5 art. 304 Rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej *Kodeks handlowy* z 27 czerwca 1934 roku (Dz.U. 1934 Nr 57, poz. 502).

6 P. Antoszek, *Cywilnoprawny charakter uchwał wspólników spółek kapitałowych*, Warszawa 2009. <https://sip.lex.pl/#/monograph/369200601/192227>, [dostęp: 2022-04-06 19:47].

nalnie od liczby posiadanych udziałów lub ich wartości)⁷. Z uwagi na to, że „udział jako część kapitału zakładowego stanowi wyznacznik statusu prawnego wspólnika w spółce z o.o., jest to pojęcie nierozzerwalnie związanym z udziałem rozumianym jako prawo udziałowe”⁸.

2. OGRANICZENIA ROZPORZĄDZANIA PRAWAMI UDZIAŁOWYMI

Ograniczenia w rozporządzaniu prawami udziałowymi w podmiotach prawa handlowego mogą mieć różną formą i wynikać choćby z umowy, zaś elementem rzeczowym takiego prawa jest np. „rozporządzenie prawami udziałowymi ucieleśnionymi w dokumencie (papierze wartościowym), rozporządzenie zdematerializowanymi prawami udziałowymi oraz rozporządzenie innymi prawami udziałowymi”⁹. Udziały w spółce z ograniczoną odpowiedzialnością o których mowa w art. 174 § 6 k.s.h., zaliczają się do kategorii praw dotyczących rozporządzania także innymi prawami udziałowymi¹⁰. Podkreślić należy, że w obowiązujących przepisach (m.in. 182 k.s.h, czy 184 k.s.h) przewidziano sytuację wspólnego nabycia udziałów przez więcej niż jeden podmiot, a nabywających (obejmujących) udziały, określa się jako współuprawnionych¹¹. Niemniej przy takich konstrukcjach składu osobowego spółki, uwzględnić należy że nie znajdują zastosowania przepisy ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. *Kodeks cywilny* (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 1740 z późn. zm.) w zakresie współposiadania rzeczy, z uwagi na brzmienie art. 174 § 6 k.s.h, który wyklucza możliwość wystawiania w postaci zmaterializowanej praw udziałów w spółce z ograniczoną odpowiedzialnością np. w postaci dokumentów na okaziciela, imiennych czy na zlecenie¹².

Przepis art. 589 k.s.h. poprzez uniemożliwienie członkom zarządu i likwidatorom wystawiania dokumentów, które inkorporują prawa do udziału lub zysków, zapewnia ochronę pozostałym wspólnikom i spółce w zakresie bezpieczeństwa obrotu gospodarczego i nie dopuszcza do spółki wspólników z nieograniczonego kręgu osobowego¹³. Zdaniem T. Pietrzyka pozwala to na zachowanie wspólnikom spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, prawa do decydowania o składzie osobowym

7 Ibidem.

8 A. Kawałko, *Umorzenie udziałów w spółce z ograniczoną odpowiedzialnością*, Kraków 2006. <https://sip.lex.pl/#/monograph/369149175/187152>, [dostęp: 2022-04-06 19:51].

9 M. Mataczyński, *Rozgraniczenie statutu obligacyjnego i statutu personalnego spółek i statutu rzeczowego oraz od statutu majątkowego małżeńskiego* [w:] *Współczesne problemy prawa zobowiązań*, red. J. Haberko, A. Olejniczak, A. Pyrzyńska, D. Sokołowska, Warszawa 2015, [<https://sip.lex.pl/#/monograph/369350885/283115>], [dostęp: 2022-04-06 18:57].

10 Ibidem.

11 M. Dumkiewicz, *Wspólność udziałów w spółce z ograniczoną odpowiedzialnością*, Warszawa 2011; <https://sip.lex.pl/#/monograph/369226718/180366>, [dostęp: 2022-04-06 19:15].

12 Ibidem.

13 A. Kidyba, *Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 296.

wspólników, co zostałyby zniwelowane przez nabycie przez inny podmiot takich praw udziałowych o których mowa w art. 174 § 6 k.s.h., czyli zawierających udziały czy prawa do zysków¹⁴. Ustawodawca zdecydował się na przyznanie dodatkowej ochrony karnej wspólnikom spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, przewidując sankcję karną grzywny, ograniczenia wolności lub pozbawienia wolności do 6 miesięcy za złamanie przez osoby zarządzające spółką zakazów przewidzianych w art. 174 § 6 k.s.h.¹⁵. Zdaniem M. Rodzynkiewicza nie jest zasadna odpowiedzialność karna wyrażona w art. 589 k.s.h. za wydanie pism, czy zaświadczeń wskazujących na udziały czy prawa do zysku, gdyż takie zaświadczenia nie mają przymiotu papierów wartościowych, nie naruszając tym samym żadnych dóbr prawnie chronionych¹⁶.

Zakaz wyrażony w art. 174 § 6 k.s.h. obejmuje różne dokumenty i zaświadczenia, które obejmowałyby nazwisko (firmę czy nazwę) własnych udziałów takich, którymi mógłby się posługiwać każdorazowy ich posiadacz, gdyż niweczyłoby to ich istotę zbywalności udziału z podkreśleniem jego funkcji¹⁷. Dokumentami, o których mowa w art. 589 k.s.h. mogą być certyfikaty, potwierdzenia, czy zaświadczenia¹⁸, z tym zastrzeżeniem, że muszą to być zaświadczenia inkorporujące prawo udziału lub prawo do zysku¹⁹. Nie będzie podlegało odpowiedzialności karnej zachowanie członka zarządu spółki lub likwidatora, polegające na wydaniu zaświadczenia potwierdzającego tylko okoliczność bycia wspólnikiem np. przez wspólnika Jana Kowalskiego (ale samo zaświadczenie nie może stanowić swoistego odwzorowania księgi udziałów)²⁰. Dokumentami na zlecenie mogą być: weksle, czeki, czy dowody składowe, zaś z dokumentami jednorazowymi mamy do czynienia w przypadku dokumentów na okaziciela, którymi może posługiwać się każdorazowy posiadacz takiego dokumentu, gdyż nie zawierają firmy właściciela, nazwy czy imienia i nazwiska²¹. Przy zakazie wydawania dokumentów imiennych, związanych z udziałem wspólnika (dokument taki będzie zawierał imię i nazwisko bądź firmę wspólnika) zakaz ten sprowadza się

14 T. Pietrzyk *Dopuszczenie ...* s. 128.

15 *Ibidem*, s. 129.

16 M. Rodzynkiewicz *Komentarz do art. 589 k.s.h* [w:] *Kodeks spółek handlowych. Komentarz, wyd. VII, WKP 2018*, <https://sip.lex.pl/#/commentary/587593676/564353>, [dostęp: 2022-04-06 21:01].

17 A. Kidyba *Komentarz do art. 589 k.s.h.* [w:] *Kodeks spółek handlowych. Tom II. Komentarz do art. 301-633, wyd. XIII, Warszawa 2017*, <https://sip.lex.pl/#/commentary/587234564/519810>, [dostęp: 2022-04-06 21:09].

18 *Ibidem*.

19 D. Czura-Kalinowska *Komentarz do art. 589 ks.h.* [w:] *Kodeks spółek handlowych. Komentarz. Wyd. 3, red. Z. Jara, Warszawa 2020*, [dostęp on line <https://sip.legalis.pl/document-view.seam?documentId=mjxw62zogi3damruha2tqnboobqxlrvgu2dsnzwha3a>].

20 *Ibidem*.

21 A. Kidyba *Komentarz do art. 589 k.s.h* [w:] *Kodeks spółek handlowych. Tom II. Komentarz do art. 301-633, wyd. XIII, Warszawa 2017*, <https://sip.lex.pl/#/commentary/587234564/519810>, [dostęp: 2022-04-06 21:09].

w istocie do zakazu dotyczącego zakazu wydawania papierów wartościowych inkorporujących określone prawa udziałowe²².

Czynność wykonawcza opisana w treści art. 589 k.s.h. polegająca na dopuszczeniu do wydania przez spółkę dokumentów imiennych, na okaziciela, lub dokumentów na zlecenie na udziały lub prawa do zysków, wynika z nadużycia uprawnień przyznanych członkom zarządu i likwidatorom spółki z ograniczoną odpowiedzialnością lub „sprzeniewierzenia się powierzonym im obowiązkom, co prowadzi do negatywnych prawnie skutków w związku z przedmiotem działalności danej spółki”²³. Zdaniem A. Kidyby zakaz ma na celu stworzenie w spółce z ograniczoną odpowiedzialnością niedostępnej dla osób z zewnątrz struktury na wzór korporacyjnej i wynika z faktu, że wspólnicy posiadają prawa ściślej związane konkretnie z osobami wspólników²⁴. W porównaniu do spółki akcyjnej, w której tytuły uczestnictwa mają postać akcji imiennych lub na okaziciela, w spółce z ograniczoną odpowiedzialnością z uwagi na brak możliwości wystawiania dokumentów imiennych, na zlecenie czy okaziciela, obrót tytułami uczestnictwa jest zdecydowanie bardziej ograniczony, z uwagi na zamkniętą strukturę spółki z o.o.²⁵. Zakaz ten prowadzi do kontroli w zakresie składu osobowego spółki z ograniczoną odpowiedzialnością i nie oznacza zakazu obrotu handlowego udziałami, ale wynika z zamkniętego składu osobowego tego rodzaju spółki, poprzez oddziaływanie na jej działalność i stabilność²⁶. Odmiennie jest w spółce akcyjnej, gdzie obserwujemy nadrzędność znaczenia czynnika kapitałowego nad osobowym²⁷.

Poprzez sankcje karne przewidziane w art. 589 k.s.h. wzmocniono zakaz przewidziany w treści przepisu art. 174 § 6 k.s.h.²⁸. Jest to przestępstwo, które może zostać popełnione indywidualnie wyłącznie przez likwidatora spółki z ograniczoną odpowiedzialnością lub jej członka zarządu tylko wyłącznie umyślnie, w zamiarze bezpośrednim lub ewen-

22 D. Czura-Kalinowska *Komentarz do art. 589 ks.h.* [w:] *Kodeks spółek handlowych. Komentarz*. Wyd. 3, red. Z. Jara, Warszawa 2020, [dostęp on line <https://sip.legalis.pl/document-view.seam?documentId=mjxw62zogi3damruha2tqnboobqxlrvgu2dsnszwha3a>].

23 T. Pietrzyk *Dopuszczenie ...* s. 128 s. 140.

24 A. Kidyba, K. Kopaczyńska-Pieczniak, *Dopuszczenie do wydania przez spółkę dokumentów na udział lub prawa do zysków* [w:] A. Kidyba, K. Kopaczyńska-Pieczniak, *Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością*, Warszawa 2013, <https://sip.lex.pl/#/monograph/369281003/340665>, [dostęp: 2022-04-06 19:03].

25 A. Kidyba, M. Michalski, *Podstawowe różnice między spółką akcyjną a spółką z ograniczoną odpowiedzialnością* [w:] A. Kidyba, M. Michalski, *Spółka akcyjna*, Warszawa 2010. <https://sip.lex.pl/#/monograph/369212089/232905>, [dostęp: 2022-04-06 19:24].

26 M. Michalski *Kontrola kapitałowa nad spółką akcyjną*, Kraków 2004. <https://sip.lex.pl/#/monograph/369141247/25>, [dostęp: 2022-04-06 19:57].

27 Ibidem.

28 M. Dumkiewicz, *Kodeks spółek handlowych. Komentarz*, Warszawa 2020, <https://sip.lex.pl/#/commentary/587814395/611835>, [dostęp: 2022-04-06 20:21].

tualnym²⁹. Przepięstwo z art. 589 k.s.h. przewiduje umyślność sprawcy, który obejmuje „swoją świadomością fakt, że jest on osobą, do której adresowany jest przedmiotowy zakaz, tj. członkiem zarządu albo likwidatorem spółki z o.o., oraz że jego zachowanie stanowi przejaw dopuszczenia do wydania przez spółkę inkryminowanych dokumentów, tj. opiewających na udziały lub prawa do zysku w spółce”³⁰. Działanie sprawcy nie musi być ukierunkowane na konkretny cel, chociażby zysk finansowy i mogą nim kierować różne pobudki czy dążenia, jeśli jednak sprawcy przepięstwa z art. 589 k.s.h. nie zostanie przypisany zamiar lub zostanie ustalone, że działał w ramach błędu w sposób usprawiedliwiony i nie wiedział, że dotyczy to dokumentów inkorporujących prawo, to prowadzić może do wyłączenia jego odpowiedzialności karnej³¹. Skoro bowiem jest to przepięstwo umyślne, to sprawca musi mieć świadomość tego, że dopuszczone czy wydane przez niego dokumenty są dokumentami o których mowa w art. 174 § 6 k.s.h.³². Przepięstwo może zostać popełnione również przez członków zarządu i likwidatorów, którzy nie sprzeciwiają się wydaniu takich papierów wartościowych przez spółkę³³. Zatem możliwe jest popełnienie tego przepięstwa poprzez zaniechanie członka zarządu lub likwidatora, a „aby uwolnić się od odpowiedzialności członek zarządu musi wykazać, że podjął stosowne kroki przeciwdziałające popełnieniu przepięstwa”³⁴.

Zgodzić należy się z R. Zawłockim, że nie występuje identyczna rekonstrukcja zakazów podlegających odpowiedzialności karnej w art. 589 k.s.h. z przepisem art. 174 § 6 k.s.h. gdyż w tym ostatnim przepisie mowa jest o „wystawieniu dokumentu”, a w przepisie art. 589 k.s.h. – o „dopuszczenie do wydania” (dokumentu)³⁵. Przepisy te zawierają zachowania, o różnym znaczeniu funkcjonalnym i językowym, albowiem w przepisie dotyczącym praw i obowiązków wspólników spółki z ograniczoną odpowiedzialnością występuje pojęcie „wystawienia dokumentu”, zaś w przepisie przewidującym sankcję karną mowa jest o „dopuszczeniu do wydania” takiego dokumen-

29 Ibidem.

30 M. Michalski *Komentarz do art. 589 k.s.h.* [w:] *Kodeks spółek handlowych. Tom IV. Komentarz do art. 491–633*, red. A. Kidyba, Warszawa 2018, <https://sip.lex.pl/#/commentary/587780644/578084>, [dostęp: 2022-04-06 20:43].

31 M. Rodzynekiewicz, *Komentarz do art. 589 k.s.h.* [w:] *Kodeks spółek handlowych. Komentarz, wyd. VII*, WKP 2018, <https://sip.lex.pl/#/commentary/587593676/564353>, [dostęp: 2022-04-06 20:53].

32 Ibidem.

33 J. Frąckowiak *Komentarz do art. 589 k.s.h.* [w:] J. Bról, V. M. du, W. J. Katner, A. Kidyba, E. Kiedrowicz, T. Komosa, C. Kosikowski, K. Kruczałak, E. Nowińska, W. Opalski, U. Promińska, W. Pyziół, A. P. Skoczylas, J. Frąckowiak, *Kodeks spółek handlowych. Komentarz Prawo handlowe*, Warszawa 2001, <https://sip.lex.pl/#/commentary/587517529/314969/bról-jan-i-in-kodeks-spolek-handlowych-komentarz-w-prawo-handlowe?cm=URELATIONS>, [dostęp: 2022-04-10 14:24].

34 R. Szczęśny, *Zarząd w spółkach kapitałowych*, Kraków 2004, <https://sip.lex.pl/#/monograph/369142328/289116>, [dostęp: 2022-04-11].

35 R. Zawłocki, *Komentarz do art. 589 k.s.h.* [w:] J. Bieniak, M. Bieniak, G. Nita-Jagielski, *Kodeks spółek handlowych. Komentarz. Wyd. 8*, Warszawa 2022, <https://sip.legalis.pl/document-view-sem?documentId=mjxw62zogi3damzzg43tkoboobqxalrvgu2dsnzwha3a#tabs-metrical-info>.

tu, to będzie oznaczało odpowiedzialność karną już za wytworzenie dokumentów imiennych, na okaziciela³⁶.

3. PRZEDMIOT OCHRONY

Przedmiotem ochrony tego przepisu jest zapewnienie stabilnego i prawidłowego funkcjonowania podmiotu prawa handlowego jakim jest spółka z ograniczoną odpowiedzialnością, wobec czego przepis ten nie obejmuje swoim zakresem innych spółek kapitałowych takich jak spółka akcyjna³⁷. Jest to przestępstwo zaliczane do przestępstw gospodarczych, zapewniające ochronę zbiorczym interesom spółki, obejmujące „zarówno wymiar majątkowy, jak i niemajątkowy, ale także interes obrotu, ponieważ prawidłowe funkcjonowanie spółki pozostaje w interesie jej kontrahentów (wierzycieli i dłużników) oraz pozostałych uczestników obrotu gospodarczego jako potencjalnych partnerów handlowych spółki”³⁸. O ile rodzajowym przedmiotem ochrony jest oparta na normach prawnych i uczciwych praktykach gospodarczych, prawidłowość obrotu gospodarczego, to indywidualny przedmiot ochrony będzie dotyczył również „interesu majątkowego spółki z o.o., przejawiającego się w korzyściach z jej funkcjonowania zgodnego z prawem jako podstawy zaufania uczestników obrotu gospodarczego do korzystania z tej formy działalności gospodarczej”³⁹. Będzie również obejmował uprawnienia wspólników do równych praw i obowiązków oraz ochrony wierzycieli w postaci zapewnienia bezpieczeństwa ich wiarygodności w stosunku do spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, w której zasady odpowiedzialności finansowej są precyzyjne⁴⁰. Przy ochronie praw wierzyciela ogromne znaczenie ma powiązanie udziału z osobą wspólnika⁴¹. Dopuszczając zatem do wydawania anonimowych dokumentów inkorporujących prawa udziałowe, mogłoby dojść w konsekwencji do uniknięcia przez wspólników odpowiedzialności prawnej w zakresie spółki⁴². Jak wynika z powyższego „szczególnymi dobrami prawnymi podlegającymi ochronie prawnokarnej na gruncie art. 589 k.s.h. są interesy kilku kategorii podmiotów - 1) spółki z o.o., 2) jej wspólników oraz 3) wierzycieli takiego podmiotu”⁴³.

36 Ibidem.

37 M. Michalski *Komentarz do art. 589 k.s.h [w:] Kodeks spółek handlowych. Tom IV. Komentarz do art. 491–633*, red. A. Kidyba, Warszawa 2018, <https://sip.lex.pl/#/commentary/587780644/578084>, [dostęp: 2022-04-06 20:35].

38 Ibidem.

39 R. Zawłocki, *Komentarz do art. 589 k.s.h [w:] J. Bieniak, M. Bieniak, G. Nita-Jagielski, Kodeks spółek handlowych. Komentarz. Wyd. 8*, Warszawa 2022, <https://sip.legalis.pl/documentview.seam?documentId=mjxw62zogi3damzzg43tkoboobqalrvgu2dsnzwha3a#tabs-metrical-info>.

40 Ibidem.

41 J. Raglewski, *Kodeks spółek handlowych. Komentarz do przepisów karnych*, LEX/el. 2008, art. 589. <https://sip.lex.pl/#/commentary/587240256/37696>, [dostęp: 2022-04-10 14:44].

42 Ibidem.

43 Ibidem.

W przepisie art. 18 § 2 k.sh. skonstruowano katalog przestępstw, za których popełnienie, a następnie prawomocne skazanie przewidziano zakaz obejmowania funkcji członka zarządu, rady nadzorczej, komisji rewizyjnej czy likwidatora⁴⁴. Jest to m.in. przestępstwo ogłaszania lub przedstawiania fałszywych danych (art. 587 k.s.h), umożliwienia bezprawnego głosowania (art. 590 k.s.h), czy samo bezprawne głosowanie na walnym zgromadzeniu lub wykonywaniu praw mniejszości (art. 591 k.s.h)⁴⁵. Wśród tych przestępstw nie wymieniono przestępstwa z art. 589 k.s.h. polegającego na dopuszczeniu do wydawania przez spółkę z o.o. dokumentu inkorporującego prawa, co oznacza, że prawomocne skazanie za przestępstwo z art. 589 k.s.h. nie wyklucza możliwości objęcia funkcji członka zarządu, rady nadzorczej, komisji rewizyjnej czy likwidatora w tym przypadku⁴⁶.

Warto również podkreślić, że pomimo iż do zarządu spółki partnerskiej na podstawie art.97 § 2 k.s.h. stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące zarządu w spółce z ograniczoną odpowiedzialnością, to nie znajdzie zastosowania przepis art. 589 k.s.h. (przewidujący odpowiedzialność karną za wydanie dokumentów imiennych w spółce z o.o.) w stosunku do członków zarządu spółki partnerskiej⁴⁷. Wynika to z brzmienia treści art. 97 § 2 k.s.h., który konkretyzuje przepisy dotyczące spółki z ograniczoną odpowiedzialnością stosowane odpowiednio do zarządu spółki partnerskiej, wskazując wyłącznie przepisy art. 201-211 k.s.h. i 293-300 k.s.h. odnoszące się m.in. do postępowania kwalifikacyjnego na stanowisko członka zarządu, wygaśnięcia mandatu członka zarządu, odwołania członka zarządu, zakresu uprawnień czy sposobu reprezentacji, ale również praw członków zarządu, wewnętrznych ograniczeń zarządu, sprzeczności interesów czy działalności konkurencyjnej podejmowanej przez członków zarządu⁴⁸. Przepis art. 589 k.s.h. odnosi się tylko do jednego rodzaju spółki handlowej to jest spółki z ograniczoną odpowiedzialnością⁴⁹.

44 Art. 18 § 2 ustawy z dnia 15 września 2000 r. *kodeks spółek handlowych* (Dz.U. 2000 Nr 94, poz. 1037 t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 1526).

45 Ibidem i art. 587, 590 i 591 ustawy z dnia 15 września 2000 r. *kodeks spółek handlowych* (Dz.U. 2000 Nr 94, poz. 1037 t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 1526).

46 M. Michalski, *Komentarz do art. 589 k.s.h* [w:] *Kodeks spółek handlowych. Tom IV. Komentarz do art. 491–633*, red. A. Kidyba, Warszawa 2018, <https://sip.lex.pl/#/commentary/587780644/578084>, [dostęp: 2022-04-06 20:35].

47 J. Frąckowiak, *Komentarz do art. 589 k.s.h.* [w:] J. Broł, V. M. du, W. J. Katner, A. Kidyba, E. Kiedrowicz, T. Komosa, C. Kosikowski, K. Kruczałak, E. Nowińska, W. Opalski, U. Promińska, W. Pyziół, A. P. Skoczylas, J. Frąckowiak, *Kodeks spółek handlowych. Komentarz Prawo handlowe*, Warszawa 2001, <https://sip.lex.pl/#/commentary/587517529/314969/brol-jan-i-in-kodeks-spolkek-handlowych-komentarz-w-prawo-handlowe?cm=URELATIONS>, [dostęp: 2022-04-10 14:24].

48 Przepisy art. 201-211 i 293-300 ustawy z dnia 15 września 2000 r. *kodeks spółek handlowych* (Dz.U. 2000 Nr 94, poz. 1037 t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 1526).

49 J. Raglewski, *Kodeks spółek handlowych. Komentarz do przepisów karnych*, LEX/el. 2008, art. 589, <https://sip.lex.pl/#/commentary/587240256/37696>, [dostęp: 2022-04-10 14:39].

4. PROBLEMATYKA ODPOWIEDZIALNOŚCI KARNEJ DELEGOWANYCH CZŁONKÓW ZARZĄDU

Należy również zwrócić uwagę na problematykę odpowiedzialności karnej członka zarządu spółki z ograniczoną odpowiedzialnością delegowanego na czas nie dłuższy niż 3 miesiące do czasowego wykonywania czynności członków zarządu, którzy zostali odwołani, złożyli rezygnację albo z innych przyczyn nie mogą sprawować swoich funkcji. Zgodzić należy się z K. Kułakiem, że instytucja z art. 383 k.s.h. (występująca przy spółce akcyjnej) może zostać zastosowana również przy spółce z ograniczoną odpowiedzialności „pod warunkiem jej zastrzeżenia, zgodnie z art. 220 k.s.h., w umowie spółki i w kształcie nienaruszającym granic swobody umów, określonych w art. 353¹ k.c.”⁵⁰. W takim przypadku rodzi się pytanie, czy członkowie rady nadzorczej spółki z ograniczoną odpowiedzialnością czasowo delegowani do wykonywania czynności członków zarządu w tej spółce, mogą ponosić odpowiedzialność karną z art. 589 k.s.h., skoro z treści tego przepisu wynika, że podmiotem tego przestępstwa może być tylko członek zarządu i likwidator sp. z o.o. Członek rady nadzorczej przez oddelegowanie nie uzyskuje statusu członka zarządu, wykonuje ona wprawdzie faktyczne czynności zarządcze, ale nadal pozostaje członkiem rady nadzorczej, a nie członkiem zarządu spółki⁵¹. Skutki materialne dopuszczenia do wydania przez spółkę dokumentów imiennych inkorporujących prawo do zysku lub udziały będą przecież takie same w stosunku do czynności członka zarządu, jak i czynności członka rady nadzorczej delegowanego do wykonywania czynności członka zarządu⁵². Zgodzić należy się z poglądem K. Kułaka, że członek rady nadzorczej delegowany do wykonywania czynności członka zarządu nie będzie ponosił odpowiedzialności za przestępstwo z art. 589 k.s.h., mając na względzie zasadę *nullum crimen et nulla poena sine lege* oraz wynikającego z niej, powszechnie akceptowanego, zakazu posługiwania się analogią w celu rozszerzenia zakresu zastosowania sankcji karnej na przypadki wyraźnie niewymienione w treści przepisu karnego⁵³.

PODSUMOWANIE

Problematyka odpowiedzialności karnej członków zarządu i likwidatorów spółki z ograniczoną odpowiedzialnością w sytuacji dopuszczenia do wydania przez spółkę dokumentów imiennych, na okaziciela lub dokumentów na zlecenie na udziały lub prawa do zysków w spółce, zawartą w art. 589 kodeksu spółek handlowych – to kompleksowe rozwiązania prawne zapewniające ochronę interesów spółki i wspólników.

50 K. Kułak, *Stosunek członkostwa w zarządzie spółki kapitałowej*, Warszawa 2015, <https://sip.lex.pl/#/monograph/369362155/269993>, [dostęp: 2022-04-10 14:58].

51 Ibidem.

52 Ibidem.

53 Ibidem.

Obowiązujące zakazy są efektywne i służą zapewnieniu bezpieczeństwa w zakresie niezmienności składu osobowego spółki z ograniczoną odpowiedzialnością (bez zgody pozostałych wspólników) oraz efektywności ochrony obrotu gospodarczego.

BIBLIOGRAFIA

Literatura

1. Antoszek P., *Cywilnoprawny charakter uchwał wspólników spółek kapitałowych*, Warszawa 2009.
2. Czura-Kalinowska D., *Komentarz do art. 589 k.s.h.* [w:] *Kodeks spółek handlowych. Komentarz*, red. Z. Jara, Wyd. 3, Warszawa 2020.
3. Dumkiewicz M., *Wspólność udziałów w spółce z ograniczoną odpowiedzialnością*, Warszawa 2011.
4. Dumkiewicz M., *Kodeks spółek handlowych. Komentarz*, Warszawa 2020.
5. Frąckowiak J., *Komentarz do art. 589 k.s.h.* [w:] J. Broł, V. M. du, W. J. Katner, A. Kidyba, E. Kiedrowicz, T. Komosa, C. Kosikowski, K. Kruczałak, E. Nowińska, W. Opalski, U. Promińska, W. Pyziół, A. P. Skoczylas, J. Frąckowiak, *Kodeks spółek handlowych. Komentarz Prawo handlowe*, Warszawa 2001.
6. Kawałko A., *Umorzenie udziałów w spółce z ograniczoną odpowiedzialnością*, Kraków 2006.
7. Kidyba A., *Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością. Komentarz*, Warszawa 2014.
8. Kidyba A., *Kodeks spółek handlowych. Tom II. Komentarz do art. 301-633*, wyd. XIII, Warszawa 2017.
9. Kidyba A., Kopaczyńska-Pieczniak K., § 5. *Dopuszczenie do wydania przez spółkę dokumentów na udział lub prawa do zysków* [w:] A. Kidyba, K. Kopaczyńska-Pieczniak, *Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością*, Warszawa 2013.
10. Kidyba A., Michalski M., *Podstawowe różnice między spółką akcyjną a spółką z ograniczoną odpowiedzialnością* [w:] A. Kidyba, M. Michalski, *Spółka akcyjna*, Warszawa 2010.
11. Kułak K., *Stosunek członkostwa w zarządzie spółki kapitałowej*, Warszawa 2015.
12. Mataczyński M., *Rozgraniczenie statutu obligacyjnego i statutu personalnego spółek i statutu rzeczowego oraz od statutu majątkowego małżeńskiego* [w:] *Współczesne problemy prawa zobowiązań*, red. J. Haberko, A. Olejniczak, A. Pyrzyńska, D. Sokołowska, Warszawa 2015.
13. Michalski M., *Kontrola kapitałowa nad spółką akcyjną*, Kraków 2004.
14. Michalski M., *Komentarz do art. 589 k.s.h.* [w:] *Kodeks spółek handlowych. Tom IV. Komentarz do art. 491-633*, red. A. Kidyba, Warszawa 2018.
15. Pietrzyk T., *Odpowiedzialność karna menedżerów spółek handlowych*, Warszawa 2020.
16. Raglewski J., *Kodeks spółek handlowych. Komentarz do przepisów karnych*, LEX/el. 2008.
17. Rodzyńkiewicz M., *Kodeks spółek handlowych. Komentarz*, wyd. VII, WKP 2018.
18. Szczęсны R., *Zarząd w spółkach kapitałowych*, Kraków 2004.
19. Zawłocki R., *Komentarz do art. 589 k.s.h.* [w:] J. Bieniak, M. Bieniak, G. Nita-Jagielski, *Kodeks spółek handlowych. Komentarz*, Wyd. 8, Warszawa 2022.

Źródła prawa

1. Ustawa z dnia 15 września 2000 r. *kodeks spółek handlowych* (Dz.U. 2000 Nr 94, poz. 1037 t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 1526 ze zm.).
2. Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. *Kodeks cywilny* (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 1740 z późn. zm.).

3. Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 27 października 1933 r. *Prawo o spółkach z ograniczoną odpowiedzialnością* (Dz. U. Nr 82, poz. 602).
4. Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej *Kodeks handlowy* z 27 czerwca 1934 roku (Dz.U. 1934 Nr 57, poz. 502).

mgr Izabela Głębocka

ORCID: 0000-0002-5316-7723

Studia Społeczne
ISSN 2081-0008
e-ISSN 2449-9714
str. 215–228

NABYWANIE NIERUCHOMOŚCI NA TERYTORIUM POLSKI PRZEZ CUDZOZIEMCÓW / *REAL ESTATE ACQUISITION ON THE TERRITORY OF POLAND BY FOREIGNERS*

STRESZCZENIE

Nabywanie nieruchomości na terytorium Polski przez Cudzoziemców stanowi ważną kwestię o charakterze ekonomicznym, politycznym i społecznym. Proces nabywania nieruchomości przez Cudzoziemców w Polsce jest regulowany Ustawą o charakterze reglamentacyjnym z dnia 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców (Dz. U. z 2017 r. poz. 2278). W świetle wymienionej ustawy dopuszczalność zakupu nieruchomości na terytorium Polski przez cudzoziemca jest uzależniona od uzyskania stosownego zezwolenia. Warunek ten jednak nie ma charakteru bezwzględnego, ponieważ ustawa przewiduje zwolnienia od wymogu uzyskania zezwolenia w niektórych sytuacjach. Niniejszy artykuł przedstawia ogólną charakterystykę Ustawy z dnia 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców oraz związanych z nią warunków formalno-prawnych nabywania nieruchomości przez cudzoziemców w Polsce.

SŁOWA KLUCZOWE: nabywanie nieruchomości przez cudzoziemców, zezwolenie, zwolnienia z obowiązku nabycia zezwolenia, Traktat Akcesyjny, Europejski Obszar Gospodarczy.

ABSTRACT

Acquisition of real estate on the territory of Poland by foreigners is an important economic, political and social issue. The process of real estate acquisition by foreigners in Poland is regulated by the Act dated as of 24th of March 1920 on the acquisition of real estate by foreigners (i.e. Journal of Laws as of 2017, item 2278). In the light of the

aforementioned act, the possibility of real estate acquisition in Poland by a foreigner depends on obtaining a relevant permit. However, this condition is not absolute, as the Act provides for exemptions from the requirement to obtain such permit in certain situations. This article presents a general overview of the Act dated as of 24th of March 1920 on the acquisition of real estate by foreigners and the related formal and legal conditions for the acquisition of real estate by foreigners in Poland.

KEY WORDS: acquisition of a real estate by foreigners, permit, exemption from obtaining the authorization of the minister competent for interior affairs, Accession Treaty, European Economic Area.

WSTĘP

Aktem prawnym regulującym zasady gospodarki nieruchomościami w Polsce jest Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. *o gospodarce nieruchomościami* (Dz. U. z 2021 r. poz. 1899). Natomiast, gdy nabycia nieruchomości na terytorium Polski dokonuje cudzoziemiec zastosowanie mają przepisy Ustawy z dnia 24 marca 1920 r. *o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców* (Dz. U. z 2017 r. poz. 2278) oraz wydanego na jej podstawie aktu wykonawczego: Rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 20 czerwca 2012 r. *w sprawie szczegółowych informacji oraz rodzajów dokumentów, jakie jest obowiązany przedstawić cudzoziemiec ubiegający się o wydanie zezwolenia na nabycie nieruchomości* (Dz. U. poz. 729).

Ustawa z dnia 24 marca 1920 r. *o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców* ma charakter reglamentacyjny. Większość Państw pozostawia sobie możliwość kontroli nad obrotem nieruchomościami z udziałem cudzoziemców, poprzez nakładanie ograniczeń, poczynając od całkowitego zakazu zbywania cudzoziemcom nieruchomości, po nakładanie ograniczeń dotyczących pewnych kategorii nieruchomości np. nieruchomości rolnych lub nieruchomości położonych w strefach nadgranicznych.

Celem opracowania jest przedstawienie procedury nabywania nieruchomości na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. W celu przeprowadzenia badań sformułowano problemem badawczy, jakie uwarunkowania prawne regulują dokumenty związane z nabywaniem nieruchomości przez cudzoziemców na terytorium Polski? W celu przeprowadzenia badań wiodącą metodą badawczą jest analiza dokumentów regulujących nabywanie nieruchomości przez cudzoziemców.

1. UWARUNKOWANIA PRAWNE WYNIKAJĄCE Z CZŁONKOSTWA W UNII EUROPEJSKIEJ

Wraz z uzyskaniem przez Polskę członkostwa w Unii Europejskiej wygasł dawniej podpisany przez Polskę Układ Europejski¹, a jego miejsce zajął Traktat Ateński². Obowiązkiem każdego państwa wstępującego do UE było wprowadzenie *acquis communautaire* tj. całokształtu dorobku prawnego Wspólnot Europejskich i Unii Europejskiej, który jest tworzony poprzez traktaty (prawo pierwotne) i za sprawą instytucji Unii Europejskiej (prawo wtórne). Prawo pierwotne to przede wszystkim traktaty założycielskie i akcesyjne, natomiast prawo wtórne to rozporządzenia, dyrektywy, decyzje, zalecenia i opinie, orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Wspólnoty Europejskiej oraz inne akty organów UE. Prawo wtórne musi być zgodne z prawem pierwotnym.

Próba odnalezienia w prawie pierwotnym wyraźnych regulacji dotyczących nabywania nieruchomości przez cudzoziemców nie prowadzi do zadowalających rezultatów. Przepisem, odnoszącym się do kwestii związanych z prawem własności, jest oparty bezpośrednio na tekście Deklaracji Schumanna, art. 295 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (TWE)³, który w dość lakoniczny sposób stwierdza, że TWE w niczym nie przesądza zasad prawa własności w poszczególnych Państwach Członkowskich. W tym traktatowym ujęciu przez stosunki własności należy rozumieć wszelkie istotne elementy przepisów własnościowych w znaczeniu konstytucyjnym, a to zarówno przepisy dotyczące własności prywatnej, wywłaszczenia lub innych form uspołecznienia, jak też przepisy dotyczące granic korzystania z własności. Przyznanie przez TWE możliwości ustalania zasad prawa własności Państwom Członkowskim jest efektem przyjętej w tym traktacie koncepcji, w myśl której żadne działanie Wspólnoty nie powinno wykraczać poza to, co jest konieczne do osiągnięcia celów określonych w TWE (art. 5 TWE). Mimo że osiągnięcie określonych przez art. 2 TWE zadań możliwe jest z założenia za pomocą różnych instrumentów prawnych i ekonomicznych, których wybór leży w gestii państw członkowskich, to jednak nie oznacza to dowolności w podejmowanych przez Państwa Członkowskie działaniach, te muszą bowiem być zgodne z fundamentalnymi zasadami TWE.

- 1 Ustanawiający stowarzyszenie między Rzeczpospolitą Polską, z jednej strony, a Wspólnotami Europejskimi i ich Państwami Członkowskimi, z drugiej strony, został sporządzony w Brukseli dnia 16 grudnia 1991 r.
- 2 Traktat podpisany w 16 kwietnia 2003 r. w Atenach będący prawną podstawą przystąpienia (akcesji) 10 krajów Europy Środkowej i Południowej (Cypru, Czech, Estonii, Litwy, Łotwy, Malty, Polski, Słowacji, Słowenii i Węgier) do Unii Europejskiej.
- 3 *Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską* (TWE) opublikowany w Dz. Urz. UE 2006 C 321E. Stanowił część dorobku prawnego Unii od 1993 r. do 2009 r., kiedy to weszły przepisy traktatu lizbońskiego. Wcześniej funkcjonował pod nazwą „Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą”.

W zakresie nabywania nieruchomości przez cudzoziemców oznacza to, że pomimo braku wyraźnych traktatowych regulacji konieczne jest kształtowanie krajowych systemów własności w taki sposób, który jest zgodny z podstawowymi swobodami wspólnotowymi.

Prawo wspólnotowe zapewnia obywatelom Państw Członkowskich nabywanie nieruchomości położonych na terytorium innych Państw Członkowskich na zasadzie równego traktowania co wymusza regulacja zawarta w art. 26 ust. 2 TFUE „rynek wewnętrzny obejmuje obszar bez granic wewnętrznych, w którym jest zapewniony swobodny przepływ towarów, osób, usług, kapitału zgodnie z postanowieniami Traktatów” (Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Rzym.1957.03.25)⁴.

Niemniej jednak Traktat o przystąpieniu do Unii Europejskiej określał dla nowych państw przystępujących do Unii okresy przejściowe, podczas których Państwa przystępujące mogły stosować większe ograniczenia od tych wynikających z obowiązującego prawa wspólnotowego (Akt dot. warunków przystąpienia Republiki Czeskiej, Republiki Estońskiej, Republiki Cypryjskiej, Republiki Łotewskiej, Republiki Litewskiej, Republiki Węgierskiej, Republiki Malty, Rzeczypospolitej Polskiej, Republiki Słowenii i Republiki Słowackiej oraz dostosowań w Traktatach stanowiących podstawę Unii Europejskiej, (DZ. Urz. L z 2003 r. Nr 236, s. 33 ze zm., załącznik V-XIV)). Polska, zgodnie z pkt 4 Załącznika ww. „Aktu dotyczącego warunków przystąpienia (...)”, utrzymała przewidziane wtedy w ustawie z 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców, zasady:

- odnoszące się drugich domów przez okres 5-ciu lat,
- dotyczące nabywania nieruchomości rolnych i leśnych przez okres 12-stu lat.

Okres przejściowy dotyczący nabywania przez obywateli państw – stron umowy o EOG oraz obywateli Konfederacji Szwajcarskiej:

- drugich domów skończył się z dniem 1.5.2009 r.,
- nieruchomości rolnych i leśnych skończył się z dniem 1.5.2016 r.

Od dnia 1.5.2016 r. obywatele i przedsiębiorcy państw – stron umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym oraz Konfederacji Szwajcarskiej mogą nabywać nieruchomości położone w Polsce bez zezwolenia ministra właściwego do spraw wewnętrznych. Nie oznacza to jednak, że nieruchomości te mogą być nabywane bez jakichkolwiek ograniczeń⁵.

Celem niniejszego opracowania jest przedstawienie ogólnej charakterystyki Ustawy z dnia 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców oraz

4 Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej opublikowany w Dz. Urz. UE C z 2016 r. Nr 202, s. 47.

5 I. Wereśniak-Masri, *Nabywanie nieruchomości przez cudzoziemców. Komentarz*, Wydawnictwo C. H. Beck 2021r. s. VII-X.

związanych z nią warunków formalno-prawnych nabywania nieruchomości przez cudzoziemców w Polsce.

W niniejszym opracowaniu posłużono się metodą analityczno-prawną, a więc ustaleniem, jakie normy prawne obowiązują w zakresie nabycia nieruchomości przez cudzoziemców, jak się je interpretuje, kwalifikuje i ustala cele, którym służą oraz metodą porównawczo-prawną, ze względu na konieczność porównania zasad obowiązujących w innych krajach Państw Członkowskich, w tym zakresie tj. regulacji kwestii związanych z nabywaniem nieruchomości przez cudzoziemców.

2. PROCEDURA NABYWANIA NIERUCHOMOŚCI

Zgodnie z zasadą sformułowaną w art. 1 ww. ustawy nabycie nieruchomości przez cudzoziemca wymaga uzyskania zezwolenia. Postępowanie administracyjne w sprawie wydania zezwolenia na nabycie nieruchomości wszczyna się na wniosek cudzoziemca. Minister właściwy do spraw wewnętrznych wydaje zezwolenie na nabycie nieruchomości, o ile sprzeciwu nie wniesie Minister Obrony Narodowej, a w przypadku nieruchomości rolnych również Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Sprzeciw ten może być zgłoszony w terminie 14 dni od daty doręczenia wystąpienia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji. W szczególnie uzasadnionych przypadkach Minister, na wniosek organu, któremu przysługuje prawo wniesienia sprzeciwu, może przedłużyć termin do jego wniesienia do 2 miesięcy od dnia doręczenia wystąpienia. Wymienione organy, posiadając ustawowe prawo sprzeciwu wobec udzielenia zezwolenia, współdecydują z Ministrem Spraw Wewnętrznych i Administracji o wydaniu zezwolenia. Sprzeciw któregoś z organów oznacza niemożność wydania decyzji zezwalającej. W przeciwnym razie byłaby ona nieważna jako wydana bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa (art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.)⁶. Sprzeciw Ministra Obrony Narodowej oraz Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi jest wyrażany, zgodnie z art. 1 ust. 1a powyżej wymienionej ustawy, w drodze postanowienia. Stosownie do treści art. 127 § 3 k.p.a. w związku z art. 144 k.p.a. strona niezadowolona z postanowienia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz/lub Ministra Obrony Narodowej może wystąpić do tych organów z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy w terminie 7 dni od daty doręczenia postanowienia. W celu zebrania i rozpatrzenia całości materiału dowodowego, poza obligatoryjnym wystąpieniem do Ministra Obrony Narodowej oraz w przypadku nieruchomości rolnych, do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy przed wydaniem decyzji w sprawie zezwolenia może:

- 1) zażądać przedstawienia dowodów i informacji niezbędnych do rozpatrzenia wniosku oraz

6 Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. *Kodeks postępowania administracyjnego* (Dz. U. z 2021 r. poz. 735, 1491, 2052).

2) dokonać, także przy pomocy właściwych organów administracji rządowej, sprawdzenia czy nabycie nieruchomości przez cudzoziemca nie spowoduje zagrożenia obronności państwa, bezpieczeństwa państwa lub porządku publicznego, a także czy będzie ono zgodne z interesem państwa.

Ponadto, na podstawie art. 2a ww. ustawy, Minister może zwrócić się do innych niż określone w art. 2 ust. 1 pkt 2 ww. ustawy organów administracji publicznej, organizacji zawodowych i instytucji państwowych z prośbą o wyrażenie opinii w sprawie udzielenia cudzoziemcowi zezwolenia oraz o przekazanie dokumentów i informacji (w szczególności zawartych w ewidencji gruntów i budynków), niezbędnych do prowadzenia postępowań o wydanie zezwolenia na nabycie nieruchomości, udziałów lub akcji, a także prowadzenia rejestrów nieruchomości, udziałów i akcji nabytych przez cudzoziemców bez zezwolenia oraz na podstawie wymaganych zezwoleń.

Na podstawie powołanych przepisów, Minister posiada uprawnienia do zwrócenia się z prośbą o wyrażenie opinii w wyżej wskazanym zakresie między innymi do:

- ministra właściwego do spraw gospodarki,
- ministra właściwego do spraw finansów publicznych,
- ministra właściwego do spraw rodziny, pracy i zabezpieczenia społecznego,
- ministra właściwego do spraw środowiska i ochrony klimatu,
- Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego,
- Komendanta Głównego Straży Granicznej,
- właściwych ze względu na położenie nieruchomości wojewodów, a także: właściwych konserwatorów zabytków, właściwych jednostek samorządu terytorialnego (gminy, powiatu, województwa), właściwych jednostek samorządu rolniczego, organizacji zawodowych.

Opinie wyżej wymienionych organów nie są wiążące dla Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji. Stanowią jednak ważny element postępowania administracyjnego, pomagając w dokonaniu oceny spełnienia przesłanek warunkujących wydanie zezwolenia na rzecz wnioskodawcy, a także braku sprzeczności nabycia nieruchomości przez cudzoziemca z bezpieczeństwem państwa oraz słusznym interesem społecznym.

W praktyce ukształtowano zasadę, że w każdej sprawie dotyczącej wydania zezwolenia Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji zasięga opinii Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, a w przypadku wniosku o wydanie zezwolenia na nabycie nieruchomości leśnej, zasięga również opinii ministra właściwego do spraw środowiska i ochrony klimatu. Decyzja negatywna Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji może zostać podjęta po przeprowadzeniu postępowania określonego w art. 2 ww. ustawy i zebraniu całego materiału dowodowego uzasadniającego wydanie takiego rozstrzygnięcia. Decyzja ta nie musi być poprzedzona uzyskaniem

opinii Ministra Obrony Narodowej lub Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi⁷. W art. 1 ust. 1b ustawy jednoznacznie wskazano, że odmowa wydania zezwolenia nie wymaga wystąpienia do Ministra Obrony Narodowej lub Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Tego rodzaju tryb postępowania może jednak wystąpić wyłącznie w sytuacji, gdy Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji, w zakresie swoich kompetencji, stwierdzi jednoznaczne przesłanki uzasadniające wydanie decyzji odmownej. Strona niezadowolona z decyzji może w terminie 14 dni od jej doręczenia zwrócić się do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy (art. 129 § 2 w związku z art. 127 § 3 k.p.a.). W trakcie biegu terminu do wniesienia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, strona może zrzec się prawa do jego wniesienia, składając do organu, który wydał decyzję, stosowne oświadczenie. Z dniem doręczenia organowi oświadczenia, o którym mowa wyżej przez ostatnią ze stron postępowania, decyzja staje się ostateczna i prawomocna (art. 127a § 1 i § 2 k.p.a.). Jeżeli strona nie chce skorzystać z prawa do zwrócenia się z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy, może wnieść do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie skargę na decyzję w terminie 30 dni od dnia jej doręczenia. Skargę wnosi się za pośrednictwem organu, który wydał zaskarżoną decyzję.

Co do pojęcia nieruchomości, to nie jest ono w ustawie zdefiniowane, a zastosowanie znajduje tutaj definicja przewidziana w art. 46 kodeksu cywilnego⁸, zgodnie z którym „nieruchomościami są części powierzchni ziemskiej stanowiące odrębny przedmiot własności (grunty), jak również budynki trwale z gruntem związane lub części takich budynków, jeżeli na mocy przepisów szczególnych stanowią odrębny od gruntu przedmiot własności”.

Zgodnie z art. 158 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. *Kodeks cywilny* dla zawarcia umowy zobowiązującej do przeniesienia własności nieruchomości, jak i dla umowy przenoszącej jej własność, zastrzeżono wymóg zachowania formy aktu notarialnego. Niezachowanie tej formy powoduje nieważność umowy (art. 73 § 2 k.c.). Przepisy ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców nie mają zastosowania do czynności prawnych ustanawiających ograniczone prawa rzeczowe na nieruchomościach, jak np. użytkowanie, zastaw czy hipoteka oraz umów o charakterze zobowiązującym, takich jak dzierżawa i najem. Przepisy ustawy mają wyłącznie zastosowanie do prawa rzeczowego, tj. do prawa własności oraz prawa użytkowania wieczystego nieruchomości.

Wobec faktu, że ww. ustawa wiąże obowiązek uzyskania na nabycie nieruchomości przez cudzoziemca zezwolenia ministra właściwego do spraw wewnętrznych (art. 1 ust. 1 ww. ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców), istotne jest zatem rozstrzygnięcie, kto jest cudzoziemcem w rozumieniu ww. ustawy.

7 Sprawozdanie Ministra Spraw Wewnętrznych z realizacji 2019 r. ustawy z dnia 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców.

8 Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. *Kodeks cywilny* (Dz.U. z 2020 r. poz. 1740).

3. POZYCJA CUDZOZIEMCA JAKO STRONY W OBROTCIE NIERUCHOMOŚCIAMI NA TERYTORIUM POLSKI

Art. 1 ust. 2 Ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców przyznaje status cudzoziemca:

- osobie fizycznej nieposiadającej obywatelstwa polskiego;
- osobie prawnej mającej siedzibę za granicą;
- nieposiadającej osobowości prawnej spółce osób, o których mowa powyżej;
- mającej siedzibę za granicą, utworzonej zgodnie z ustawodawstwem państw obcych;
- osobie prawnej i spółce handlowej nieposiadającej osobowości prawnej mającej siedzibę na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, kontrolowanej bezpośrednio lub pośrednio przez osoby lub spółki wymienione powyżej.

W praktyce obrotu nieruchomościami, akcjami oraz udziałami, największe znaczenie ma ostatnia z grup podmiotów - spółki kontrolowane. Ww. ustawa stanowi, że za kontrolowaną uważa się spółkę, w której cudzoziemiec lub cudzoziemcy dysponują bezpośrednio lub pośrednio powyżej 50% głosów na zgromadzeniu wspólników lub na walnym zgromadzeniu, także jako zastawnik, użytkownik lub na podstawie porozumień z innymi osobami, albo mają pozycję dominującą w rozumieniu art. 4 §1 pkt 4 Kodeksu spółek handlowych⁹. Stosunek dominacji może polegać na prawie do powoływania lub odwoływania większości członków zarządu, rady nadzorczej, dysponowania bezpośrednio lub pośrednio większością głosów w organie uchwałodawczym, przy czym dominacja ta może wynikać także z porozumień z innymi osobami.

Jak widać, nie zawsze możliwe będzie jednoznaczne ustalenie, czy mamy do czynienia z istnieniem stosunku kontroli, co wobec sankcji nieważności umowy zawartej bez zezwolenia jest istotnym, trudno usuwalnym ryzykiem.

W praktyce ustalenie stosunku kontroli będzie wymagało zbadania wewnętrznych stosunków panujących w danym podmiocie, a zatem konieczne będzie zbadanie dokumentów spółki, tj. umowy spółki lub statutu celem wykrycia, czy cudzoziemiec ma dominujący wpływ na podejmowanie uchwał w spółce. Z jednej strony kwestię sposobu podejmowania uchwał w spółce regulują przepisy Ustawy z dnia 15 września 2000 r. *Kodeks spółek handlowych* (Dz. U. z 2020 r. poz. 1526, 2320, z 2021 r. poz. 2052.), ale należy pamiętać także, że założyciele danego podmiotu mogą uregulować sposób głosowania w sprawie uchwał w sposób odmienny.

Równocześnie warto zwrócić uwagę, że stosunek kontroli może mieć charakter bezpośredni (spółka matka kontroluje spółkę-córkę), jak i pośredni, gdy w strukturze między spółką będącą właścicielem nieruchomości a spółką nabywającą

⁹ Ustawa z dnia 15 września 2000 r. *Kodeks spółek handlowych* (Dz. U. z 2020 r. poz. 1526, 2320, z 2021 r. poz. 2052).

udziały są inne podmioty, a zatem mamy do czynienia z wieloma „piętami” zależności¹⁰.

W obrocie na rynku nieruchomości z udziałem cudzoziemców istotne znaczenie wywiera zwolnienie zawarte w przepisie art. 8 ust. 2 omawianej ustawy, który stanowi, że nie jest wymagane uzyskanie zezwolenia przez cudzoziemców, będących obywatelami lub przedsiębiorcami państw - stron umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym albo Konfederacji Szwajcarskiej. O ile w sytuacji, w której nabywcą jest bezpośrednio osoba fizyczna, problem interpretacyjny nie powinien w ogóle wystąpić, o tyle pojawia się wątpliwość w przypadku nabycia nieruchomości przez spółkę. W takim przypadku nie wydaje się problematyczne, gdy nabycia dokonuje spółka polska lub zagraniczna, lecz mająca siedzibę na terytorium Europejskiego Obszaru Gospodarczego i jest kontrolowana przez obywateli z państw Europejskiego Obszaru Gospodarczego. Praktyczny problem pojawia się jednak wobec faktu, że zgodnie z przytoczoną wyżej definicją cudzoziemca, spółka z siedzibą w Polsce, kontrolowana na dowolnym poziomie struktury przez osobę nieposiadającą obywatelstwa polskiego lub spółkę z siedzibą za granicą, będzie cudzoziemcem w rozumieniu ww. ustawy. Powstaje więc pytanie, czy spółka z o.o. z siedzibą w Polsce, kontrolowana np. przez obywatela Chin powinna ubiegać się o zezwolenie. Ratio legis ustawy, która nakazuje temuż obywatelowi nabywającemu nieruchomość osobiście uzyskać zezwolenie, wydawałoby się jest takie, by również w przypadku, gdy ta sama osoba fizyczna założy spółkę w Polsce i obejmie w niej 100% udziałów, to spółka taka powinna być zmuszona do uzyskania zezwolenia. W doktrynie zauważa się jednak, że ww. ustawa posługuje się pojęciem „przedsiębiorca z Europejskiego Obszaru Gospodarczego albo Konfederacji Szwajcarskiej”, nie precyzując przy tym na czym ma polegać związek przedsiębiorcy z państwem Europejskiego Obszaru Gospodarczego. Należy w tym zakresie przyjąć teorię siedziby, a nie np. pochodzenia kapitału. I tak np. spółka z siedzibą we Włoszech będzie przedsiębiorcą z Europejskiego Obszaru Gospodarczego, nawet jeżeli wszyscy jej wspólnicy mają obywatelstwo innego kraju, np. chińskiego. Zaznaczyć należy, że także spółka z siedzibą w Polsce jest przedsiębiorcą z Europejskiego Obszaru Gospodarczego¹¹. Oznacza to, że osoby prawne np. Fundacje, gdy w skład Rady Fundatorów wchodzi cudzoziemcy i spółki handlowe z siedzibą w Polsce, będące zgodnie z powyższą ustawą cudzoziemcami, korzystają ze zwolnienia z obowiązku uzyskania zezwolenia na nabycie nieruchomości na podstawie art. 8 ust. 2 ww. ustawy.

10 P. Kosmęda (radca prawny w Eversheds Sutherland Wierzbowski), G. Witzymiszyn (aplikant adwokacki, specjalista w zakresie prawa nieruchomości w kancelarii Eversheds Sutherland Wierzbowski): Rzeczpospolita, wydanie z dn. 04.06.2020 r. (<https://www.rp.pl/nieruchomosci/art8918031-co-chroni-ustawa-o-nabywaniu-nieruchomosci-przez-cudzoziemcow>).

11 A. Berezka, *Glosa do wyroku Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu z dnia 29 października 2019 r.* (I ACa 698/19, niepublikowany).

Potwierdza to również orzecznictwo, jak chociażby wyrok WSA w Warszawie z 10.5.2006 r. (V SA/Wa 2183/05, niepubl.), który stwierdził: „ że kraje, które przystąpiły do UE 1 maja 2004 stały się na mocy „Umowy o rozszerzeniu Europejskiego Obszaru Gospodarczego” z 14 października 2003 r. członkami Europejskiego Obszaru Gospodarczego, a miejsce siedziby przedsiębiorcy w jednym z państw członkowskich EOG stanowi element kwalifikujący przedsiębiorcę jako podmiot z Europejskiego Obszaru Gospodarczego”.

W praktyce interpretacja taka oznacza, że zakaz nabywania nieruchomości w zasadzie nie istnieje lub raczej jest on ograniczony do rzadkich przypadków nabywania nieruchomości przez placówki dyplomatyczne czy osoby fizyczne, które nie podlegają innemu rodzajowi wyłączeniom. Na co dzień, w profesjonalnym obrocie nieruchomości, udziałami oraz akcjami spółek, gdzie standardem jest posiadanie przez międzynarodowe korporacje polskich spółek celowych, zarejestrowanych w Krajowym Rejestrze Sądowym, zakaz ten nie ma znaczenia.

Zgodnie z przepisami powyższej ustawy, pomijając wyłączenia dotyczące spółek z rynku regulowanego czy nabycia lokali (art. 3e ust 3 ww. ustawy) oraz art. 7 ust. 5 ww. ustawy zgodnie, z którym przepisów ww. ustawy nie stosuje się do funduszu inwestycyjnego zamkniętego oraz specjalistycznego funduszu inwestycyjnego otwartego stosującego zasady i ograniczenia inwestycyjne określone dla funduszu inwestycyjnego zamkniętego w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 27 maja 2004 r. o funduszach inwestycyjnych i zarządzaniu alternatywnymi funduszami inwestycyjnymi, zezwolenia wymaga:

- nabycie lub objęcie przez cudzoziemca udziałów lub akcji, jeżeli w ich wyniku spółka będąca właścicielem lub wieczystym użytkownikiem nieruchomości na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, stanie się spółką kontrolowaną;
- nabycie lub objęcie przez cudzoziemca udziałów lub akcji, jeżeli spółka będąca właścicielem lub wieczystym użytkownikiem nieruchomości na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, jest spółką kontrolowaną, a udziały lub akcje nabywa lub obejmuje cudzoziemiec niebędący udziałowcem lub akcjonariuszem spółki.

Przepis ten oznacza, że w zasadzie każde nabycie udziałów lub akcji przez cudzoziemca, prowadzące do powstania stosunku kontroli, będzie prowadziło, co do zasady, do przymusu uzyskania zezwolenia.

Zatem w sytuacji, gdy spółka jest właścicielem nieruchomości, to każde nabycie udziałów (akcji) przez cudzoziemca spoza Europejskiego Obszaru Gospodarczego, które prowadzić będzie do powstania lub utrzymania przez tę spółkę statusu spółki kontrolowanej, wymaga zezwolenia. Nie ma znaczenia na jakim „piętrze” odbywa się transakcja.

A zatem zezwolenia wymaga każde nabycie:

- przez spółkę chińską 100% udziałów w spółce z o.o. z siedzibą w Polsce;
- przez spółkę amerykańską 10% udziałów w spółce z o.o. z siedzibą w Polsce od obywatela polskiego, której udziałowcami są: (i) obywatel polski 55%, (ii) spółka niemiecka 45%;
- przez spółkę chińską 2 % udziałów w spółce z o.o. z siedzibą w Polsce od spółki niemieckiej, której udziałowcami są: (i) obywatel polski 30%, (ii) spółka niemiecka 70%;
- przez spółkę australijską 100% udziałów w spółce 123 sp. z o.o., która posiada 100% udziałów w będącej właścicielem nieruchomości spółce 345 sp. z o.o. – w tym przypadku można dowolnie budować „w górę” piętra transakcji, tj. nabycie może mieć miejsce wiele poziomów wyżej i też podlega zezwoleniu.

Dyskusyjna może być sytuacja, gdy: spółka amerykańska nabywa 100% udziałów w spółce 123 sp. z o.o., która posiada 40% udziałów w spółce 345 sp. z o.o., a pozostałe 60% należy do obywatela polskiego, podczas gdy to spółka 345 sp. z o.o. jest właścicielem nieruchomości. Wydaje się, że nie ma tu potrzeby wydawania zezwolenia, bo spółka 123 sp. z o.o. nie staje się spółką kontrolowaną (o ile nie zachodzą inne przypadki kontroli).

Podobnie wątpliwości może wywoływać sytuacja, gdy spółka amerykańska nabywa 100% udziałów w spółce 123 LLC z siedzibą w Nowym Yorku, która posiada 100% udziałów w spółce 123 sp. z o.o., a spółka 123 sp. z o.o. jest właścicielem nieruchomości. Pomijając praktyczną możliwość wyegzekwowania takiego wymogu, wydaje się, że mimo mało precyzyjnego brzmienia przepisu, transakcja nie wymaga zezwolenia, bo obrót nie dotyczy polskiej spółki. Co prawda ustawa wiąże wymóg uzyskania zezwolenia z „każdą inną czynnością prawną dotyczącą udziałów lub akcji”, ale wydaje się, że dotyczy to czynności w spółkach polskich.

4. NABYCIE NIERUCHOMOŚCI BEZ WYMAGANEGO ZEZWOLENIA

Nabycie przez cudzoziemca nieruchomości w Polsce wymaga, co do zasady, uzyskania zezwolenia ministra właściwego do spraw wewnętrznych. Zezwolenie jest niezbędne do zawarcia transakcji.

Bez przedstawienia zezwolenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji nie można dokonywać czynności prawnych oraz wpisów prawa własności i prawa użytkowania wieczystego (art. 5 ustawy).

Nabycie przez cudzoziemca nieruchomości na terenie RP, wbrew przepisom ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców, dotknięte jest sankcją nieważności zgodnie z treścią art. 6 ust. 1 tej ustawy. Odwołując się w tym miejscu również do treści art. 58 § 1 k.c. należy wskazać, iż: „czynności sprzeczne z ustawą są nieważne, dlatego też czynności prawne, wskutek których doszło do nabycia nieruchomości

wbrew przepisom ustawy, są dotknięte nieważnością bezwzględną. Oznacza, to, że czynność jest już nieważna od momentu jej dokonania, nie wywiera żadnych skutków prawnych (...). Czynność prawna dotknięta bezwzględną nieważnością, w wyniku jej dokonania wbrew przepisom ustawy, nie może być konwalidowana poprzez zdarzenie późniejsze¹². Wyrok sądu, który orzeka o nieważności takiej czynności prawnej ma jedynie deklaratoryjny charakter. Umowa, na mocy której cudzoziemiec miałby nabyć nieruchomości położoną na terenie Polski zawarta wbrew przepisom ustawy (tj. bez uzyskania wymaganego zezwolenia) nie wywołuje skutków prawnych, a w szczególności nie prowadzi do przeniesienia własności nieruchomości na nabywcę¹³.

Nieważna z mocy prawa umowa nie wywołuje żadnych skutków prawnych, a w szczególności nie powoduje przeniesienia prawa własności, nie rodzi zatem uprawnień do rozporządzania nieruchomością. W przypadku, gdy strony transakcji nie wystąpią z powództwem o ustalenie nieistnienia stosunku prawnego w trybie art. 189 k.p.c. lub na podstawie art. 10 Ustawy o księgach wieczystych i hipotece, o uzgodnienie treści księgi wieczystej z rzeczywistym stanem prawnym, organ podejmuje działania prawne, o których mowa w art. 6 ust. 2 ustawy, tj. występuje na drogę sądową z pozwem o stwierdzenie nieważności nabycia nieruchomości. Wydanie przez sąd żądanego orzeczenia wiąże się z poniesieniem kosztów postępowania sądowego przez stronę. Zgodnie z art. 6 ust. 2 ustawy z żądaniem stwierdzenia nieważności nabycia może wystąpić również, właściwy ze względu na miejsce położenia nieruchomości, wójt (burmistrz, prezydent miasta), starosta, marszałek województwa lub wojewoda.

PODSUMOWANIE

Cudzoziemiec spoza Europejskiego Obszaru Gospodarczego, chcąc nabyć nieruchomości w Polsce bez zezwolenia, powinien najpierw objąć udziały lub akcje w istniejącej spółce prawa handlowego, działającej na podstawie prawa polskiego lub założyć spółkę prawa handlowego w Polsce, a potem dokonać nabycia nieruchomości na rzecz spółki z siedzibą w Polsce.

W przeciwnym razie, gdy najpierw dojdzie do zakupu nieruchomości przez spółkę z siedzibą w Polsce, a potem udziały te zostaną zbyte na rzecz cudzoziemca spoza Europejskiego Obszaru Gospodarczego, będzie wymagane uzyskanie zezwolenia. Chcąc nabyć udziały w spółce z siedzibą w Polsce, posiadającą nieruchomości np. z przyczyn podatkowych lub ze względu na historię spółki, posiadane kredyty itp., cudzoziemiec spoza EOG może najpierw założyć inną spółkę z siedzibą w Polsce, która nabydzie udziały (akcje) spółki, będącej właścicielem nieruchomości. Taka

12 J.J. Skoczylas, *Cywilnoprawny obrót nieruchomościami przez cudzoziemców*. Warszawa 2004, s.180.

13 Wyrok NSA z 17 kwietnia 2019 r., sygn. akt II CSK 135/18.

transakcja nie jest objęta wymogiem uzyskania zezwolenia. Następnie można te obie spółki połączyć w trybie art. 516 k.s.h. (połączenie uproszczone), polegające na przejęcie spółki-córki przez spółkę-matkę.

Możliwość taką wydaje się potwierdzać orzeczenie Sądu Apelacyjnego w Poznaniu z dnia 2 grudnia 2008 r. (I Aca 699/08). Zgodnie z treścią tego orzeczenia, „nabycie (objęcie) przez obywateli lub przedsiębiorców Europejskiego Obszaru Gospodarczego, udziałów lub akcji w spółce handlowej z siedzibą na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, będącej właścicielem lub użytkownikiem wieczystym nieruchomości na terytorium Polski nie wymaga uzyskania zezwolenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji”.

Można zatem stwierdzić, iż w większości przypadków nabywania nieruchomości w Polsce przez cudzoziemców, na nabycie nieruchomości nie jest wymagane zezwolenie Ministra właściwego do spraw wewnętrznych, przy czym zezwolenie niezbędne jest na nabycie akcji lub udziałów w spółkach posiadających tytuł własności nieruchomości położonej na terytorium Polski.

BIBLIOGRAFIA

Literatura:

1. Bereza A., *Glosa do wyroku Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu z dnia 29 października 2019 r.* (I Aca 698/19, niepublikowany).
2. Skoczylas J.J., *Cywilnoprawny obrót nieruchomościami przez cudzoziemców* (po wejściu Polski do Unii Europejskiej), Warszawa 2004.
3. Wereśniak-Masri I., *Nabywanie nieruchomości przez cudzoziemców*. Komentarz, Wydawnictwo C. H. Beck 2021.

Źródła prawa:

1. Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2021 r. poz. 1899).
2. Ustawa z dnia 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców (Dz. U. z 2017 r. poz. 2278).
3. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2021 r. poz. 735, 1491, 2052).
4. Ustawa z 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych (Dz. U. z 2020 r. poz. 1526, 2320, z 2021 r. poz. 2052).
5. *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej* opublikowany w Dz. Urz. UE C z 2016 r. Nr 202.
6. *Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską* (TWE) opublikowany w Dz. Urz. UE 2006 C 321E.
7. Sprawozdanie Ministra Spraw Wewnętrznych z realizacji w 2019 r. ustawy z dnia 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców.
8. Sprawozdanie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z realizacji w 2020 r. ustawy z dnia 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców.

Orzecznictwo:

1. Wyrok Sądu Apelacyjnego w Poznaniu z dnia 2 grudnia 2008 r., sygn. akt I Aca 699/08;
2. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 kwietnia 2019 r., sygn. akt II CSK 135/18;
3. Wyrok Wyższego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 10 maja 2006 r., sygn. V SA/Wa 2183/05, nie publ.

Netografia:

1. (<https://www.rp.pl/nieruchomosci/art8918031-co-chroni-ustawa-o-nabywaniu-nieruchomosci-przez-cudzoziemcow>), Kosmęda P. (radca prawny w Eversheds Sutherland Wierzbowski), Witczymiszyn G. (aplikant adwokacki, specjalista w zakresie prawa nieruchomości w kancelarii Eversheds Sutherland Wierzbowski): wywiad dla Rzeczpospolita, opublikowany w dniu 04.06.2020.

dr Leszek Borowiec

Wyższa Szkoła Menedżerska w Warszawie

ORCID: 0000-0002-6113-9191

Studia Społeczne

ISSN 2081-0008

e-ISSN 2449-9714

str. 229–248

Marzena Skurzewska

WYNAGRODZENIE MINIMALNE W POLSCE – IMPLIKACJE SPOŁECZNO-EKONOMICZNE / *MINIMUM WAGE IN POLAND - SOCIO-ECONOMIC IMPLICATIONS*

STRESZCZENIE

Celem opracowania jest ocena wpływu płacy minimalnej na rozwój społeczny i ekonomiczny. Tezą pracy jest stwierdzenie, że wzrost kwoty płacy minimalnej wpływa pozytywnie na aspekty społeczne funkcjonowania gospodarki. Natomiast w wymiarze ekonomicznym, jej wzrost powinien być ograniczony do rekomendowanych poziomów (60% średniego wynagrodzenia), aby negatywne skutki nie przeważały nad pozytywnym wpływem na rozwój gospodarczy. Aspekty społeczne pracy minimalnej zbadano na grupie 100 respondentów przez ocenę postrzegania dynamicznego wzrostu płacy minimalnej w Polsce, w ostatnich latach. Rozważaniom poddano ekonomiczne skutki wzrostu płacy minimalnej z punktu widzenia mikroekonomii (przedsiębiorstw), makroekonomii (gospodarki) wraz z jej wpływem na poziom atrakcyjności gospodarki dla inwestorów. W opracowaniu wykorzystano metody pracy naukowej takie jak: krytyczna analiza literatury, analiza danych w czasie, dedukcja, indukcja, wnioskowanie. W artykule wykorzystano literaturę przedmiotu oraz aktualne opracowania ze źródeł internetowych w zakresie omawianych zagadnień.

SŁOWA KLUCZOWE: płaca minimalna, inflacja, bezrobocie, wzrost gospodarczy, atrakcyjność inwestowania.

ABSTRACT

The aim of the study is to assess the impact of the minimum wage on social and economic development. The thesis of the thesis is that the increase in the minimum wage has a positive effect on the social aspects of the economy. On the other hand, in the

economic dimension, its growth should be limited to the recommended levels (60% of the average salary) so that the negative effects do not outweigh the positive impact on economic development. The social aspects of minimum work were examined on a group of 100 respondents by assessing the perception of the dynamic increase in the minimum wage in Poland in recent years. The economic effects of the increase in the minimum wage from the point of view of microeconomics (enterprises) and macroeconomics (economy) were analyzed, along with its impact on the level of attractiveness of the economy to investors. The study uses methods of scientific work such as: critical analysis of the literature, data analysis over time, deduction, induction, inference. The article uses the literature on the subject and current studies from internet sources on the issues discussed.

KEY WORDS: minimum wage, inflation, unemployment, economic growth, investment attractiveness.

WSTĘP

Pierwsze regulacje prawne dotyczące praw pracowniczych i minimalnego wynagrodzenia za pracę opracowano w XIX w. Ówczesne zapisy w następstwie ewolucji przetrwały do czasów obecnych i stanowią podwaliny prawodawstwa pracy wielu europejskich systemów. Pierwsze minimalne wynagrodzenie zostało wprowadzone w Nowej Zelandii w 1894 r. a następnie w niektórych częściach Australii. Na starym kontynencie minimalną płacę jako pierwsza wprowadziła Wielka Brytania w 1909 r., a kilka lat później w 1912 r. – Stany Zjednoczone Ameryki (Stan Massachusetts). Polska ustawowo sformalizowała kwestie dotyczące minimalnego wynagrodzenia w 1956 r. W ostatnich kilku latach, w Polsce dynamicznie rośnie poziom płacy minimalnej, będąc jednym z istotnych instrumentów oddziaływania m. in. na rynek pracy, co stanowi przesłankę do podjęcia badań nad skutkami tych procesów. Obecnie na 27 państw członkowskich Unii Europejskiej, minimalne wynagrodzenie nie obowiązuje jedynie w 6 krajach – Danii, Finlandii, Szwecji, Austrii, Cyprze i we Włoszech.

Zarówno międzynarodowe jak i polskie badania empiryczne koncentrują się głównie na analizie wpływu płacy minimalnej na rynek pracy oraz funkcjonowanie organizacji, tj. opiera się na ocenie, w jakim stopniu wzrost płacy minimalnej prowadzi do wzrostu bezrobocia¹ i negatywnych zjawisko około-płacowych. Główny problem badawczy dotyczy diagnozy finalnego wpływu płacy minimalnej na rozwój społeczno-gospodarczy, uwzględniając jest zarówno negatywne jak i pozytywne bodźce. Celem opracowania jest ocena wpływu płacy minimalnej na rozwój społeczny i eko-

1 A. Krajewska, *Płaca minimalna*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2018, s. 121-122.

nomiczny. Tezą pracy jest stwierdzenie, że wzrost kwoty płacy minimalnej wpływa pozytywnie na aspekty społeczne funkcjonowania gospodarki. Natomiast w wymiarze ekonomicznym, jej wzrost powinien być ograniczony do rekomendowanych poziomów (60% średniego wynagrodzenia), aby negatywne skutki nie przeważały nad pozytywnym wpływem na rozwój gospodarczy.

W pracy przybliżono koncepcję płacy minimalnej w dorobku literatury wraz z analizą zmian płacy minimalnej w Polsce, w latach 1990-2021 oraz perspektywą jej wzrostu do 2030 r. Aspekty społeczne płacy minimalnej zbadano na grupie 100 respondentów przez ocenę postrzegania dynamicznego wzrostu płacy minimalnej w ostatnich latach. Rozważaniom poddano ekonomiczne skutki wzrostu płacy minimalnej z punktu widzenia mikroekonomii (przedsiębiorstw), makroekonomii (gospodarki) wraz z jej wpływem na poziom atrakcyjności gospodarki dla inwestorów. W opracowaniu wykorzystano metody pracy naukowej takie jak: krytyczna analiza literatury, analiza danych w czasie, dedukcja, indukcja, wnioskowanie.

1. KONCEPCJA PŁACY MINIMALNEJ W LITERATURZE

Płaca minimalna to najniższa wysokość wynagrodzenia jaką pracodawca jest zobowiązany wypłacić pracownikowi za pracę wykonaną w danym okresie czasu. Ma ona wiążący charakter, niezależnie od sposobu ustalania wynagrodzenia za pracę. Celem płacy minimalnej jest ochrona pracowników przed zbyt niskimi zarobkami. Płaca minimalna często bywa elementem polityki społecznej państwa, mającej na celu przeciwdziałaniu ubóstwu i zmniejszeniu nierówności poprzez promowanie prawa do równego wynagrodzenia za pracę o identycznej wartości². Omawiany termin należy zdefiniować również jako graniczną i normatywną kwotę, poniżej której nie jest możliwe wynagrodzenie pracownika zatrudnionego w pełnym wymiarze czasu pracy.

Podstawowym zadaniem minimalnego wynagrodzenia jest zapewnienie pracownikowi ochrony przed wyzyskiem ze strony pracodawcy oraz konkurencyjności rynku pracy. Wynagrodzenie minimalne zalicza się do kategorii świadczeń o charakterze społecznym, które poprawia standard życia najmniej zarabiającym grupom społecznym oraz przyczynia się do zmniejszenia dysproporcji w wynagrodzeniach. W wymiarze ekonomicznym wynagrodzenie minimalne stanowi jeden z głównych elementów polityki płac wpływającej na koszty pracy, konkurencyjność przedsiębiorstw oraz kształtowanie rynku pracy. Z drugiej zaś strony, płaca minimalna często jest postrzegana jako główna bariera w procesie walki z bezrobociem³.

2 Z. Jacukowicz, *Płaca minimalna w Polsce i w innych krajach o gospodarce rynkowej*, IPISS, Warszawa 1992, s. 5-6.

3 Ibidem, s. 6-7.

Kwotę płacy minimalnej często porównuje się w relacji do średniego wynagrodzenia w gospodarce krajowej. Jest to wynik negocjacji między pracodawcami, a związkami zawodowymi z jednoczesnym udziałem rządu. W niektórych państwach wysokość płacy minimalnej normują układy zbiorowe pracy. Wówczas uwzględnia się przekrój branżowy, zawodowy, regionalny i wiek pracownika. Co więcej, w niektórych krajach przeprowadza się negocjacje o charakterze zdecentralizowanym w obrębie pojedynczych organizacji⁴.

W dyskursie ekonomicznym pojawia się kilka głównych teorii dotyczących maksymalnej granicy płacy minimalnej. Koncepcja europejska zakłada, iż jest to poziom minimum socjalnego. Neoklasyczny model doskonale konkurencyjnego rynku pracy zakłada, że płaca minimalna nie jest w stanie zapewnić realizacji założonych celów. Głównym argumentem jest fakt, iż wynagrodzenie minimalne nie zwiększa dochodu najmniej zarabiającej grupy pracowników, ale jest jedną z przyczyn spadku zatrudnienia i wzrostu bezrobocia. Omawiane zjawisko ma miejsce wtedy, gdy płaca minimalna jest wyższa niż poziom wynagrodzenia równoważącego rynek pracy. Dochodzi wówczas do spadku popytu na pracę i wzrostu podaży pracy w tym samym czasie, co uniemożliwia poprawne funkcjonowanie mechanizmu równoważenia się rynku pracy⁵.

W ujęciu społecznym, zadaniem płacy minimalnej jest zapewnienie koniecznych środków utrzymania osób pracujących i ograniczenie rozpiętości wynagrodzeń. Wzrost płacy minimalnej oddziałuje na koszty funkcjonowania organizacji, powodując spadek rentowności co w konsekwencji może prowadzić do zmniejszenia produkcji i redukcji zatrudnienia⁶. W ostatnich latach, badaniem tych zagadnień zajmowali się m. in. E. Ignaciuk i W. Kiwak⁷, weryfikując hipotezę o płacy minimalnej jako korekcie państwa w ramach niedoskonałości mechanizmu rynkowego. Badanie ma charakter teoretyczny i głównie odnosi się do omówienia koncepcji wyceny pracy. Natomiast W. Kozioł⁸ analizował regionalne uwarunkowania płacy minimalnej. Dowodził on, że w regionach o niższej wydajności pracy, płaca minimalna stanowi większe obciążenie dla pracodawcy. Powyższa obserwacja, wraz z faktem znaczne-

4 E. Kwiatkowski, *Bezrobocie, Podstawy teoretyczne*, PWN, Warszawa 2002, s. 107-108.

5 W. Golnau, *Znaczenie płacy minimalnej dla funkcjonowania rynku pracy*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2007, s. 69-70; J. Sloman, *Podstawy ekonomii*, PWE, Warszawa 2001, s. 212.

6 B. Suchecki, *Narzędzia kształtowania dochodu godziwego w Polsce*, [w:] *Wynagrodzenie godziwe. Koncepcja i pomiar*, red. S. Borkowska, IPISS, Warszawa 1999, s. 186.

7 E. Ignaciuk, W. Kiwak, *Płaca minimalna – instytucjonalna korekta niedoskonałości mechanizmu rynkowego?*, „Studia Ekonomiczne, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach”, Nr 378, 2019, s. 49-59.

8 W. Kozioł, *Regionalne uwarunkowania wysokości płac minimalnych*, [w:] *Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy*, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Nr 61, 2020, s. 156-166.

go zróżnicowania wydajności pracy w województwach, przemawia za zasadnością regionalizacji systemu płacy minimalnej w Polsce. Na aspektach społecznych płacy minimalnej w swoim opracowaniu skupił się M. Niedziela⁹. Badał on korelację między kwotą minimalnego wynagrodzenia a odsetkiem osób dotkniętych różnymi kategoriami ubóstwa. Odniósł się także do kwestii godziwego wynagrodzenia, twierdząc że płaca minimalna nie spełnia jego standardów. Przytoczone badania wskazują, że badania w obrębie płacy minimalnej mają charakter wielowątkowy i wycinkowy. Zasadne jest dokonanie poszerzonych badań w ujęciu holistycznym, odnoszącym się do oceny skutków społeczno-ekonomicznych wpływu wzrostu płacy minimalnej w Polsce (szczególnie, że w ostatnich latach zauważalny jest bardziej dynamiczny wzrost tej wielkości).

2. PŁACA MINIMALNA W POLSCE W LATACH 1990-2021

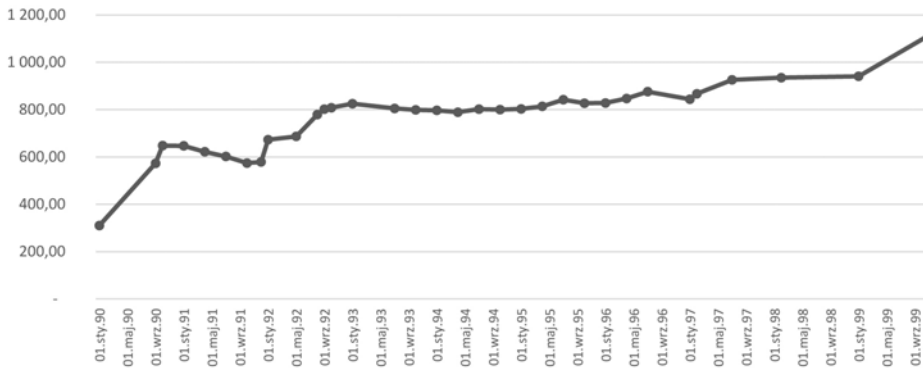
Z dniem 1 września 1990 r. weszły w życie przepisy regulujące określanie najniższego wynagrodzenia jako kwoty pełnego i miesięcznego wynagrodzenia dla każdego pracownika zatrudnionego w pełnym wymiarze czasu pracy. Bez znaczenia stały się kompetencje pracownika, tj.: wiedza, umiejętności, doświadczenie zawodowe, zaszerogowanie i inne. Od początku lat 90. wartość minimalnej płacy była określana na podstawie zarządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej. W latach 1998-2002 wysokość minimalnego wynagrodzenia regulowały rozporządzenia wydawane przez Ministra Pracy. W dniu 10 października 2002 r. uchwalono Ustawę o *minimalnym wynagrodzeniu za pracę*¹⁰, która zaczęła obowiązywać od 1 stycznia 2003 r. Na rysunku 1 zaprezentowano kwoty wynagrodzenia minimalnego w latach 90.

Jak widać na wykresie 1, minimalne wynagrodzenie w latach 90. zmieniało się nawet kilkukrotnie w ciągu jednego roku. Zwykle miało ono tendencje rosnącą, jednak w kilku przypadkach zauważa się nieznaczny spadek o maksymalnie kilkadziesiąt złotych. W latach 1992-1999 znajdowało ono się w przedziale 800-1000 zł, z systematycznym trendem rosnącym. Wykres 2 obrazuje minimalne miesięczne wynagrodzenia w latach 2000-2021. Nadal rosło ono systematycznie w podobnej dynamice. Jedynie w latach 2007-2008 widać wzrost dynamiki, podobnie jak od 2018 r., co zostanie poddane bardziej szczegółowej analizie w dalszej części opracowania.

W latach 1995-2017 płace w Polsce wzrosły o ponad 71 proc. Wśród państw byłego bloku wschodniego, poza trzema krajami bałtyckimi, lepszy wynik od Polski uzyskały jedynie Czechy i Słowacja. Według raportu OECD w 1995 r. średnia roczna płaca w Polsce wynosiła ok. 15,8 tys. USD i stanowiła 39 proc. minimalnej płacy rocznej

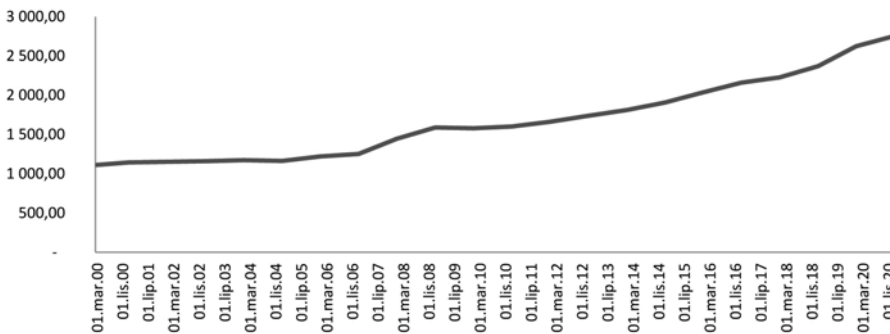
9 M. Niedziela, *Wpływ wynagrodzenia minimalnego na ubóstwo*, Instytut Polityki Społecznej, Uniwersytet Warszawski, „Polityka Społeczna 2018”, Tom 45, nr 10 (535), s. 10-18.

10 Ustawa z dnia 10 października 2002 r. o *minimalnym wynagrodzeniu za pracę*, (Dz. U. 2002 Nr 200 poz. 1679 z późn. zm.).



Wykres 1. Płaca minimalna brutto w Polsce w latach 90-tych (w cenach stałych z 2020 r. w PLN)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z roczników statystycznych GUS: <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/roczniki-statystyczne/> (29.09.2021).



Wykres 2. Minimalne miesięczne wynagrodzenie brutto w Polsce w latach 2000-2021 (w cenach stałych z 2020 r.)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z roczników statystycznych GUS: <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/roczniki-statystyczne/> (29.09.2021).

w Niemczech. W 2017 r. średnie roczne zarobki Polaków wzrosły do ok. 27 046 USD, czyli do poziomu 56,8 proc. kwoty, jaką w ujęciu rocznym zarobił przeciętny Niemiec¹¹.

Należy podkreślić, że polskie zasady kształtowania płacy minimalnej cechują zachowawcze, ale trwałe podstawy prawne. Analizując przedstawione dane, można zauważyć stabilną tendencję wzrostową stawki minimalnego wynagrodzenia. Jednocześnie

11 T. Lipczyński, *Zarobki w Polsce na tle państw OECD. Jak zmieniły się nasze pensje od lat 90?*, <https://forsal.pl/artykuly/1412809,wynagrodzenia-w-polsce-od-1995-roku-na-tle-swiata-dane-oecd.html>, [14.09.2021].

można zauważyć trend wzrostowy w zakresie stosunku wynagrodzenia minimalnego w stosunku do wynagrodzenia przeciętnego. W 2008 r. ta relacja to 38,25 proc., z kolei w 2017 r. – 47 proc. Z drugiej strony, wadą polskiego systemu wynagrodzeń jest jednolita stawka miesięczna, bez rozróżnienia zawodowego czy geograficznego, co przyczynia się do znacznego ograniczenia jej oddziaływania w zakresie słabszych grup zawodowych.

3. PERSPEKTYWA PŁACY MINIMALNEJ DO 2030 ROKU

W latach 2019-2020 nastąpił wzrost płacy minimalnej o 15 proc. W 2021 r. płaca minimalna wzrosła do poziomu 2800 zł, a od początku 2022 r. wynosi 3010 zł oraz minimalnej stawki godzinowej dla określonych umów cywilnoprawnych w minimalnej kwocie 19,60 zł¹². W latach 2020-2022 nastąpił średnioroczny wzrost o blisko 8 proc. Zgodnie z zapowiedziami Rządu do końca 2024 r. minimalne wynagrodzenie za pracę powinno wzrosnąć do kwoty ok. 4000 zł. Oznacza to, że minimalne wynagrodzenie w 2023 r. powinno mieścić się w przedziale 3400-3600 zł, co może być trudne ze względu na pandemię Covid-19 i rosnący deficyt środków publicznych¹³. Podniesienie płacy minimalnej w ciągu 4 lat z poziomu 2250 zł do 4000 zł będzie skutkowało wzrostem do wysokości 60 proc. aktualnej średniej krajowej.

W raporcie PwC *International Wage Projections do 2040* przyjęto, iż do 2040 r. płaca zwiększy się o aż 141 proc. i będzie stanowić prawie 71 proc. poziomu wynagrodzeń w krajach Europy Zachodniej. Ekspertki szacują, że w czwartej dekadzie XXI w. średnie miesięczne wynagrodzenie w Polsce będzie nadal niższe niż w państwach Europy Zachodniej i zbliży się do ok. 3 tys. USD, podczas gdy w Wielkiej Brytanii osiągnie poziom ok. 4 tys. USD, a w Korei Południowej ok. 5,5 tys. USD.

Polska jest jednym z krajów europejskich o najwyższej dynamice wzrostu wynagrodzeń, czego głównym źródłem jest szybko rozwijająca się gospodarka. Jednocześnie systematycznie zwiększa się luka na rynku pracy z przyczyn demograficznych. Przewiduje się, że do 2025 r. wyniesie ona aż 1,5 mln pracowników¹⁴. Polska znajduje się w grupie krajów, w których średnie wynagrodzenie w przyszłości będzie wzrastać najszybciej. W 2030 r. ma ono stanowić prawie 64-69 proc. wynagrodzenia minimal-

12 T. Dereszyński, *Płaca minimalna 2022: Od 1 stycznia najniższa pensja ma wynosić 3000 zł brutto. Minimalna stawka godzinowa w 2022 r. ma wynosić 19,60 zł*, <https://nysa.naszemiasto.pl/placa-minimalna-2022-od-1-stycznia-najnizsza-pensja-ma/ar/c3-8328524>, [dostęp: 14.08.2021].

13 *Federacja Przedsiębiorców Polskich szacuje, że strata dla gospodarki w związku z pandemią koronawirusa może wynieść nawet 50 mld zł. Koronawirus a deficyt budżetowy i reguła wydatkowa*, <https://ksiegowosc-budzetowa.infor.pl/finanse-publiczne/dyscyplina-finansow-publicznych/3630992,Koronawirus-a-deficyt-budzetowy-i-regula-wydatkowa.html>, [dostęp: 28.09.2021].

14 Kancelaria Rady Ministrów: <https://www.gov.pl/web/premier> (12.11.2021); A. Zelek, *Skok płacy minimalnej w Polsce – w drodze do państwa dobrobytu*, „Zeszyty Naukowe ZPSB Firma i Rynek”, 2/2019, Szczecin 2019, s. 7-11.

nego Niemców. Taki wzrost spowoduje, iż Polska również będzie przodować w zakresie relacji płacy minimalnej i średniego wynagrodzenia. Szacuje się, że w 2030 r. relacja wzrośnie z aktualnych 45 proc. do 60 proc. Może być to zjawisko niebezpieczne. Międzynarodowy Fundusz Walutowy wskazuje, iż wzrost płacy minimalnej powyżej 40 proc. średniej krajowej powoduje istotne negatywne następstwa tj.: presję inflacji kosztowej oraz zbytnią kompresję stosunku między płacą minimalną a średnią, skutkującą poszerzeniem się szarej strefy na rynku pracy¹⁵.

Wzrost płacy minimalnej w ujęciu rocznym na poziomie np. 10 proc. nie przynosi negatywnych skutków dla inflacji, jeżeli ją rekompensuje. Istotna jest także siła nabywcza wynagrodzenia, tzw. płaca realna. Uwzględniając aktualną siłę nabywczą polskiej waluty, średnie wynagrodzenie w gospodarce krajowej na poziomie blisko 2000 EUR byłoby możliwe do osiągnięcia dopiero w 2037 r¹⁶. Kryzys wywołany pandemią Covid-19 odsunął horyzont osiągnięcia progu minimalnego wynagrodzenia w kwocie 4000 zł w 2024 r., możliwość wzrostu płacy minimalnej w 2025 r. do poziomu ok. 1000 EUR, jak i średniego wynagrodzenia w gospodarce do poziomu ok. 2000 EUR¹⁷. Biorąc pod uwagę, aktualny dwucyfrowy poziom inflacji, należy założyć, że w kolejnych latach będzie następował coroczny wzrost płacy minimalnej o co najmniej 7-10 proc. w celu jej zrekompensowania. Należy spodziewać się wzrostu kwoty płacy minimalnej do 2030 r. do poziomu ponad 5200 zł, jednakże jej wzrost z bardzo dużym prawdopodobieństwem nie będzie oznaczać wzrostu zamożności społeczeństwa.

4. SPOŁECZNE POSTRZEGANIE WZROSTU PŁACY MINIMALNEJ

Ocena minimalnego wynagrodzenia za pracę wymaga analizy kwestii socjologicznych związanych z jego postrzeganiem przez społeczeństwo. W niniejszej części przedstawiono wyniki ankiety przeprowadzonej w tym zakresie na grupie respondentów w pierwszej połowie 2021 r. drogą elektroniczną (z uwagi na pandemię Covid-19). Badanie przeprowadzono na zróżnicowanej w zakresie wieku, wykształcenia, zatrudnienia i miejsca zamieszkania grupie 100 respondentów. Osoby powyżej 60 roku życia stanowiły 10 proc. ankietowanych. Druga grupa, tj. osoby w wieku 40-60 lat stanowiły 40 proc. badanych, podobnie jak i grupa w wieku 20-40 lat. Najmłodsza grupa osób poniżej 20 lat liczyła 10 proc. respondentów.

15 PwC, Raport: *International Wage Projections to 2040*.

16 Średnia pensja w Polsce na poziomie 2 tys. euro. Wydajność pracy musiałaby wzrosnąć czterokrotnie, <https://www.money.pl/pieniadze/srednia-pensja-w-polsce-na-poziomie-2-tys-euro-wydajnosc-pracy-musialaby-wzrosnac-czterokrotnie-6529144973453441a.html>, [dostęp: 12.09.2021].

17 *Ambitny plan! Prezydent: Za 5 lat przeciętne wynagrodzenie musi wynosić co najmniej 2000 euro. Taka jest prawda*, <https://wpolityce.pl/polityka/506435-duda-przecietna-placa-musi-wynosc-minimum-2000-euro>, [dostęp: 22.09.2021].

W badaniu wystąpiła przewagę mężczyzn (55%) w stosunku do udziału kobiet (45%). Odsetek 7 proc. odpowiadających mieszka na wsi, natomiast osoby zamieszkujące miasta poniżej 50 tysięcy mieszkańców stanowią 15 proc. Z kolei 49 proc. badanych pochodzi ze średnich miast (50-100 tysięcy mieszkańców), a 44 proc. to mieszkańcy dużych miast powyżej 100 tysięcy mieszkańców. Najliczniejsza w badaniu grupa posiada wykształcenie wyższe (53%). Dyplomem szkoły średniej może pochwalić się 32 proc. ankietowanych, a wykształceniem zawodowym 15 proc. Żadna osoba wypełniająca kwestionariusz ankiety nie wskazała na wykształcenie podstawowe. Aż 88 proc. badanych to osoby aktywne zawodowo. Natomiast 3 proc. jest na rencie bądź emeryturze. Odsetek 9 proc. ankietowanych to osoby należące do grupy osób wciąż uczących się/studiujących. Żaden z respondentów w ankiecie nie zadeklarował się jako osoba bezrobotna.

Zasadność regulowania płacy minimalnej widzi zdecydowana większość ankietowanych – aż 87 proc. Jedynie 9 proc. respondentów stwierdziło, iż nie ma takiej potrzeby, a 4 proc. nie ma zdania na ten temat. Badani mają dość odmienne podejście do zjawiska rewaloryzacji kwoty minimalnego wynagrodzenia. Odsetek 41 proc. ankietowanych stwierdził, że rewaloryzacja kwoty minimalnego wynagrodzenia powinna zależeć od inflacji, co umożliwi zachowanie realnej wartości wynagrodzeń. Z drugiej strony, 14 proc. akcentuje konieczność waloryzacji płac proporcjonalnie do wzrostu lub spadku stóp procentowych. Pozwala to na zachowanie stabilnej zdolności kredytowej społeczeństwa. Ponadto w tym przypadku zmianie nie ulegnie popyt na kredowanie, a wzrost wynagrodzeń przyczyni się do ograniczenia efektu podwyżek stóp procentowych¹⁸. Z kolei 36 proc. wskazało, że na rewaloryzację powinny mieć wpływ deklaracje polityczne, a nie czynniki o charakterze ekonomicznym. Podobnie jak w pierwszym pytaniu, grupa 9 proc. respondentów, konsekwentnie wskazała odpowiedź, iż nie powinno być ustanowionej odgórnie kwoty minimalnego wynagrodzenia.

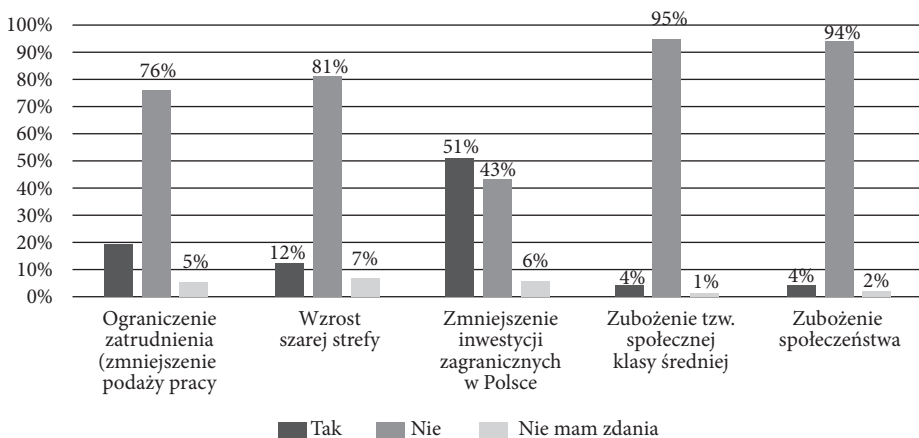
Aż 65 proc. respondentów wskazało, że nie ma zdania i nie wie, czy wzrost inflacji jest spowodowany jednoczesnym wzrostem wynagrodzenia minimalnego. Z kolei 21 proc. ankietowanych wskazuje, iż takie zjawisko ma miejsce w gospodarce, a 4 proc. jest przeciwnego zdania. Wydaje się zatem, że w ocenie opinii społecznej, wzrost płac jest zawsze równoznaczny z większymi cenami dóbr¹⁹, choć zmiany cen dóbr wchodzących w skład koszyka inflacyjnego są również zależne od bieżącej sytuacji na rynkach towarowych i relacji walutowych. Potwierdza to kolejne pytanie ankietowe, gdzie respondenci w 75 proc. wskazują, iż wzrost płacy minimalnej spowoduje bezpośrednio podniesienie cen produktów i usług. Odsetek 15 proc. ankieto-

18 A. Kawałko, H. Witczak, *Zobowiązania*, CH Beck, Warszawa 2008, s. 29-30.

19 J. Bednarczyk, *Polityka pieniężna przeciw inflacji: Studium gospodarki kapitalistycznej*, PWN, Warszawa 1990, s. 17.

wanych twierdzi, iż omawiana współzależność nie istnieje, a 10 proc. nie ma zadania w tym zakresie. Warto podkreślić, że analizowana zależność występuje w gospodarce po stronie dochodowej. Z kolei po stronie wydatkowej wyróżnia się: konsumpcję, inwestycje, eksport i import. Inaczej mówiąc, poniesienie kwoty minimalnego wynagrodzenia może zostać sfinansowane także z zysków przedsiębiorstw. Chcąc zachować poziom rentowności finansowej, przedsiębiorstwa te podnoszą ceny towarów i usług, aby zrekompenzować wzrost kosztów²⁰ (przeniesienie wzrostu kosztów na klientów).

Na wykresie 3 zaprezentowano podejście ankietowanych do wpływu wzrostu kwoty minimalnego wynagrodzenia na takie zjawiska jak: ograniczenie zatrudnienia, wzrost aktywności szarej strefy, obecność inwestycji zagranicznych w Polsce oraz zubożenie klasy średniej i społeczeństwa.



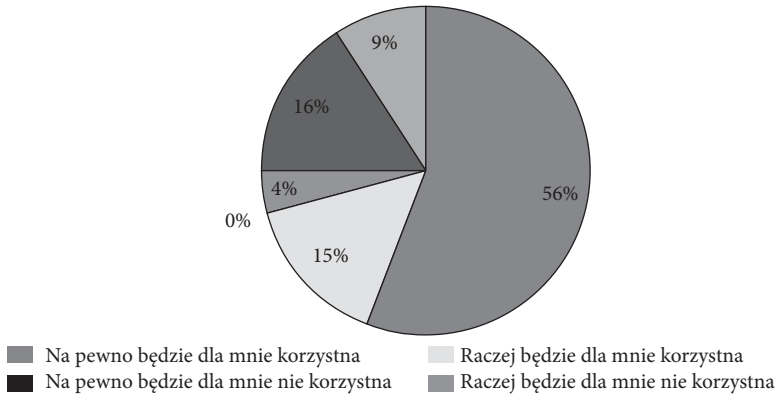
Wykres 3. Skutki wzrostu kwoty minimalnego wynagrodzenia w ocenie ankietowanych

Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonej ankiety.

Wyniki ankiety pokazują, iż respondenci w większości pozytywnie oceniają oddziaływanie wzrostu płacy minimalnej, nie widząc istotnego ryzyka ekonomicznego z tym związanego. Odpowiednio po 95 proc. i 94 proc. osób neguje tezę, że ten wzrost przyczyni się do zubożenia klasy średniej jak i społeczeństwa. Respondenci również wskazują, iż podaż pracy nie ulegnie zmianie – 76 proc., a potencjalni pracownicy nie będą proponować zatrudnienia w szarej strefie – 81 proc. Jedynym negatywnym skutkiem wzrostu minimalnego wynagrodzenia według badanych, jest zmniejszenie

20 Przykładowo zgodnie z danymi GUS ceny detaliczne w maju br. były średnio o 4,8 proc. wyższe niż rok wcześniej. Oznacza to, że tempo wzrostu średniego poziomu cen jest obecnie najszybsze od listopada 2011 r. *Nowe dane GUS. Wzrost cen największy od prawie dekady*, <https://www.money.pl/gospodarka/nowe-dane-gus-wzrost-cen-najwiekszy-od-prawie-dekady-6645893028067872a.html>, [dostęp: 19.09.2021].

się poziomu bezpośrednich inwestycji zagranicznych z uwagi m.in. na brak przewagi kosztów pracy – 51 proc. Należy zauważyć, iż ankietowani w 96 proc. pozytywnie ocenili wzrost płacy minimalnej, który miał miejsce w 2021 r.



Wykres 4. Stanowisko respondentów dotyczące kolejnych podwyżek płacy minimalnej

Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonej ankiety.

W badaniu zweryfikowano również opinię respondentów w stosunku do przyszłych, prawdopodobnych podwyżek płacy minimalnej, a wyniki zaprezentowano na wykresie 4. Odsetek ponad 70 proc. ankietowanych podkreśla fakt, iż kolejna podwyżka płacy minimalnej będzie dla nich korzystna lub raczej korzystna. 16 proc. osób uważa, że wzrost nic dla nich nie zmienia, 4 proc. wyraża opinię że będą to zmiany niekorzystne, a 9 proc. wstrzymało się od odpowiedzi. Przeprowadzona ankieta dowodzi, że respondenci posiadają wiedzę dotyczącą płacy minimalnej, jej roli społecznej oraz i skutków jej wzrostu. Ponadto, badani widzą liczne korzyści wynikające z wzrostu wynagrodzenia minimalnego, nie wskazując na istotne ryzyko ekonomiczne z tym związane, co może dowodzić złożoności jego oceny wplywu.

5. DYSKUSJA – EKONOMICZNE SKUTKI WZROSTU PŁACY MINIMALNEJ

SKUTKI MIKROEKONOMICZNE

Skokowe wzrosty płacy minimalnej mają daleko idące skutki ekonomiczne z punktu widzenia przedsiębiorstw. Zwiększają się koszty zatrudnienia oraz prowadzenia działalności, a to często przyczynia się do redukcji istniejących już etatów. Małe przedsiębiorstwa zatrudniające kilku bądź kilkunastu pracowników ponoszą istotne koszty, które są związane z zatrudnieniem, czego rezultatem jest spadek rentowności. Przy braku wzrostu przychodów, konieczne może stać się zredukowanie etatów w celu rekompensowania wzrostu kosztów wynagrodzeń dla pracowników. Jest to jeden z powodów, dla którego wzrost wynagrodzenia minimalnego jest oceniany dosyć negatyw-

nie²¹. Ponad 40 proc. pracowników na umowach o pracę w małych firmach otrzymuje pensję minimalną – w dużych przedsiębiorstwach jest to tylko 7 proc. Główny Urząd Statystyczny szacuje, że w 2023 r. w porównaniu do 2019 r. koszty prowadzenia działalności wzrosną ogółem o ok. 38,9 proc.²². Najbardziej będzie to zauważalne w takich branżach jak handel – 10,3 proc., produkcja przemysłowa – 10,3 proc., budownictwo – 5,5 proc. Mikro organizacje, które znajdują się poza obszarem wielkich aglomeracji, najbardziej odczuwają skutki wzrostu kwoty płacy minimalnej. Firmy zatrudniające poniżej 10 pracowników mają największy udział w tworzeniu PKB – blisko 31 proc. Takie firmy tworzą także 40 proc. wszystkich miejsc pracy, a liczba zatrudnionych w nich pracowników szacowana jest na ok. 4 miliony osób²³. Mniejsze podmioty często nie posiadają wystarczających funduszy i możliwości finansowych na pokrycie podwyżki płacy minimalnej, co powinno skutkować automatyzacją i robotyzacją miejsc pracy. Należy mieć na uwadze, że jeśli koszty pracy dalej będą rosnąć skokowo, to zostanie ona przyspieszona, a to będzie oznaczać redukcję personelu²⁴.

Negatywne skutki odczuwają także mikro przedsiębiorcy opodatkowani tak zwanym małym ZUS, którzy będą musieli płacić większe składki. W 2022 r., przykładowo składki od podstawy płacy minimalnej, która wyniesie 3000 złotych, będą stanowić aż 900 zł. Razem z dobrowolnym ubezpieczeniem chorobowym, mikro przedsiębiorca od 3000 zł brutto, zapłaci dodatkowo 284,76 zł. Szacuje się, że również pracownikom o niższych kwalifikacjach trudniej będzie znaleźć pracę²⁵.

Duże przedsiębiorstwa nie odczuwają wzrostu płacy minimalnej w takim samym stopniu. Powodem jest głównie fakt, że zatrudnieni tam pracownicy zwykle otrzymują wyższe wynagrodzenia. Jednak jej wzrost jest uwzględniany w procesie tworzenia budżetu na kolejny rok, gdyż niektóre składniki wynagrodzenia mogą być naliczane od wielkości płacy minimalnej, na przykład dodatek do wynagrodzenia za pracę w porze nocnej, wynagrodzenie za przestój, odprawę wynikającą z przejścia na emeryturę albo na rentę z powodu niezdolności do pracy²⁶.

Kolejnym mikroekonomicznym następstwem wzrostu płacy minimalnej jest zmniejszanie się zysków przedsiębiorstw. Podmioty gospodarcze z niższymi przychodami, rzadziej inwestują, co w gospodarce powoduje wolniejszy wzrost. Zgodnie z rapor-

21 M. Góra, *Płaca minimalna i jej wpływ na rynek pracy*, Gazeta SHG, <https://gazeta.sgh.waw.pl/>, [dostęp: 23.08.2021].

22 Portal Informacyjny GUS, <https://stat.gov.pl/>, [dostęp: 23.08.2021].

23 Ł. Guza, *Jakie będą skutki podwyższenia płacy minimalnej w 2021 roku?* Nie tylko wzrost odpraw i odszkodowań, *Dziennik Gazeta Prawna*, <https://serwisy.gazetaprawna.pl/praca-i-kariera/artykuly/1487251,placa-minimalna-2021-inne-swadczenia.html>, [dostęp: 11.10.2021].

24 *Wysokie minimum to cios dla firm*, <https://www.rp.pl/Wynagrodzenia/309099920-Wysokie-minimum-to-cios-dla-firm.html>, [dostęp: 22.08.2021 r.].

25 Op. cit., Ł. Guza...

26 Op. cit., M. Góra...

tem EY ok. 60 proc. polskich firm zrezygnowało z inwestycji, które były planowane zanim rozpoczął się kryzys okresu pandemii. Należy zauważyć, że niepokojący trend w zakresie spadku inwestycji w Polsce był zauważalny już przed pandemią. Oprócz rosnących kosztów pracy, wpływ na ten proces ma niepewność rynku czy brak stabilnej polityki państwa, co zniechęca do inwestowania. Kluczową barierą jest skomplikowany, niestabilny i podlegający wielu, sprzecznym interpretacjom system podatkowy oraz brak przejrzystych przepisów²⁷. Najważniejszą konsekwencją budżetową powyższych problemów z rentownością i ograniczeniem inwestycji jest zmniejszenie się wpływów podatkowych.

W ocenie zwolenników istotnego zwiększenia płacy minimalnej, służy ona m.in. wyeliminowaniu z rynku przedsiębiorstw bez odpowiedniego kapitału, dla których wyzysk pracownika jest jedyną możliwością do osiągnięcia ekonomicznego sukcesu przez oferowanie produktów mało innowacyjnych o słabej jakości²⁸. W dłuższej perspektywie może wystąpić tendencja do zastępowania etatów umowami cywilnoprawnymi albo współpracy z osobami, które prowadzą jedynie działalność gospodarczą (umowy typu B2B). Ponadto wzrost płacy minimalnej i kosztów zatrudnienia ponoszonych przez pracodawcę może w określonych okolicznościach prowadzić do wzrostu zatrudnienia w tzw. szarej strefie.

Z drugiej strony, wzrost płacy minimalnej może prowadzić do spadku znaczenia szarej strefy, z uwagi na wzrost kwoty, która wypłacana jest pracownikom na liście płac. Innym następstwem jest również zwalnianie niewykwalifikowanego bądź nisko wykwalifikowanego personelu²⁹. Z kolei organizacje opierające swoją działalność na pracy lepiej wykształconych specjalistów, a także instytucje publiczne w mniejszym stopniu odczuwają negatywne efekty zwiększenia się płacy minimalnej³⁰.

W efekcie wzrostu minimalnego wynagrodzenia za pracę, w związku z finansowaniem określonych rodzajów wynagrodzeń, składek i świadczeń, jednocześnie rosną koszty jednostek sektora finansów publicznych. Szacuje się, że koszt dodatkowych nakładów budżetowych państwa, ponoszonych w związku ze wzrostem płacy minimalnej wynosi corocznie prawie 200 mln zł. W zakresie podmiotów z sektora prywatnego są to koszty wynoszące około 2,6 mld złotych, w tym: mikro przedsiębiorstwa – 1 043 mln zł, małe przedsiębiorstwa – 531 mln zł, średnie przedsiębiorstwa – 441 mln zł oraz duże przedsiębiorstwa – 547 mln zł³¹. Z powyższych kwot wyni-

27 M. Łukasik, *Spadek inwestycji w małych i średnich firmach. „Ten problem trwa już od siedmiu lat”*, <https://www.money.pl/gospodarka/spadek-inwestycji-w-malych-i-srednich-firmach-ten-problem-trwa-juz-od-siedmiu-lat-6615976029432352a.html>, [dostęp: 15.10.2021].

28 A. Krajewska, *Płaca minimalna*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2018, s. 87.

29 T. Budnikowski, *Bezrobocie wyzwaniem współczesności*, Instytut Zachodni, Poznań 2009, s. 74-75.

30 Op. cit., Ł. Guza...

31 Na podstawie danych GUS.

ka, że obciążenie finansowe jest szczególnie dotkliwe dla mikro i małych lokalnych przedsiębiorstw, a zwłaszcza tych zlokalizowanych w regionach gospodarczo słabiej rozwiniętych oraz zatrudniających niewykwalifikowanych pracowników cechujących się niską wydajnością pracy.

SKUTKI MAKROEKONOMICZNE

Pracodawcy, zmuszeni do wypłaty wyższych wynagrodzeń, w efekcie zatrudnią mniejszą liczbę pracowników, co może prowadzić do zwiększenia się stopy bezrobocia. Innym negatywnym skutkiem wzrostu płacy minimalnej jest podniesienie cen oferowanych produktów, aby utrzymać rentowność podmiotu. Próba przerzucenia wzrostu kosztów pracy na klientów powoduje silną presję inflacyjną, niebezpieczną dla całej gospodarki. Przy wzroście ogólnego poziomu cen towarów i usług na rynku, konieczne jest podwyższanie wynagrodzeń (w tym, minimalnego), aby zrekomensować wzrost cen towarów konsumpcyjnych, co z kolei prowadzi do tzw. spirali inflacyjnej. Wyższą płacę minimalną można zrównoważyć zwiększoną wydajnością pracowników albo też zmniejszeniem siły roboczej firmy³².

Poziom płacy minimalnej istotnie oddziałuje na rynek pracy, kształtując strukturę zatrudnienia. Wysoki poziom najniższego wynagrodzenia przyczynia się do zmniejszenia zapotrzebowania na osoby młode oraz na absolwentów szkół, którzy nie posiadają doświadczenia zawodowego, przez co są postrzegani jako kandydaci z niższą wydajnością pracy³³. Główną przyczyną jest brak odpowiednich zdolności i kwalifikacji, pożądanych przez pracodawców. Płaca minimalna staje się zatem przeszkodą wejścia na rynek pracy, na którym cena za pracę takich pracowników znacznie przekracza wartość ich pracy.

Przy obecnie obowiązującym w gospodarce rozkładzie wynagrodzeń, dynamiczne zwiększenie kwoty płacy minimalnej powoduje kompresję wynagrodzeń, jednocześnie ograniczając ich funkcję informacyjną. Wzrost płacy minimalnej zaciera różnice między klasami społecznymi i bezpośrednio prowadzi do zubożenia tzw. klasy średniej. Ma wówczas miejsce proces, w którym najniższa płaca minimalnej zbliża się kwotowo do płacy godziwej, a rozpiętość między obiema wartościami jest coraz mniejsza. Zwykle przyjmuje się, że wynagrodzenie minimalne nie powinno przekraczać 60 proc. wynagrodzenia przeciętnego³⁴. Zacieranie się różnic płacowych między klasami będzie prowadzić do frustracji spowodowanej ugruntowanym przekonaniem klasy średniej, że to właśnie praca prowadzi do sukcesu i pozycji społecznej,

32 Op. cit., M. Góra...

33 B. Kulisa, M. Sierpińska, *Wzrost gospodarczy a płace minimalne w Polsce*, „Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia” nr 4/2016, Szczecin 2016, s. 759–768.

34 A. Herman, T. Oleksyn, J. Stańczyk, *Zarządzanie respektujące wartości. Raport z badań*, Difin, Warszawa 2016, s. 62-63.

a nie transfery socjalne³⁵. Pracownicy na stanowiskach specjalistycznych, którzy inwestowali w swoją edukację, kursy, szkolenia i zbierali doświadczenie, spotykają się z sytuacją, w której pracownik dyskontu otrzymuje zbliżone wynagrodzenie, jednocześnie nie ponosząc zbliżonych kosztów rozwoju. W konsekwencji może prowadzić to do stagnacji, zahamowania rozwoju, zmniejszenia innowacyjności i degradacji kapitału ludzkiego. To z kolei może powodować emigrację zarobkową z kraju oraz selekcję negatywną. Wskazane następstwa mogą pojawić się zwłaszcza na obszarach słabo rozwiniętych i oferujących zatrudnionym jedynie najniższe wynagrodzenie³⁶. Najniższe wynagrodzenie miesięczne obecnie stanowi blisko 50 proc. średniego wynagrodzenia. Kilkanaście lat temu proporcja ta wynosiła 16 proc. Dowodzi to faktu, iż wzrostowi płacy minimalnej nie towarzyszą jednocześnie podwyżki dla osób otrzymujących wyższe wynagrodzenia za pracę – klasy średniej. Zmiany w wynagrodzeniu odczuwają wyłącznie najmniej zarabiający³⁷.

Innym skutkiem wzrostu płacy minimalnej jest zwiększenie się poziomu inflacji, co obciąży wszystkich konsumentów. Przedsiębiorca musi pozyskać dodatkowe środki finansowe, aby pokryć koszty związane z wzrostem płacy minimalnej. Stąd też podniesie on swoje ceny, a to jest równoznaczne z wpływem na inflację przy przeniesieniu tych kosztów na klienta. Od 2015 r. płaca minimalna wzrosła o 60 proc., a inflacja konsumpcyjna wzrosła tym samym czasie blisko 20 proc. W maju 2022 r. odnotowany został najwyższy od 24 lat jej poziom – 12,4 proc. r/r. Należy założyć, że dalszy wzrost płacy minimalnej spowoduje, że aktualny poziom inflacji pozostanie w polskiej gospodarce na dłuższy okres, przy założeniu braku unormowania się polityki monetarnej w najbliższej perspektywie.

Wpływ minimalnego wynagrodzenia na koszty pracy jest jednym z istotnych czynników w ocenie poziomu atrakcyjności danego rynku dla inwestorów. Podjęcie decyzji o umiejscowieniu inwestycji przez podmiot zagraniczny w danym regionie zależy od wielu zmiennych, zwłaszcza tych mających istotny wpływ na rentowność inwestycji w perspektywie długookresowej. Warunki na lokalnym rynku pracy są jednym z trzech kluczowych parametrów, wpływających na poziom atrakcyjności przedsięwzięcia³⁸. Pozostałe to korzyści aglomeracji i czynniki o charakterze infrastruktural-

35 M. Madejski, *Płaca minimalna w górę. „Dla klasy średniej to cios. Będą pytać: po co mi były te studia”*, <https://www.money.pl/gospodarka/placa-minimalna-w-gore-dla-klasy-sredniej-to-cios-beda-pytac-po-co-mi-byly-te-studia-64226494225-79841a.html>, [dostęp: 15.07.2021].

36 *Wzrost płacy minimalnej - skutki dla rynku pracy i gospodarki*, <https://kadry.infor.pl/wiadomosci/3070045,Wzrost-placy-minimalnej-skutki-dla-ryнку-pracy-i-gospodarki.html>, [dostęp: 20.06.2021].

37 Portal Informacyjny GUS, *Minimalne wynagrodzenie za pracę*, <https://stat.gov.pl/>, [dostęp: 23.08.2021].

38 K. Firlej, *Rola bezpośrednich inwestycji zagranicznych we wzroście potencjału konkurencyjnego regionów w Polsce w okresie poakcesyjnym*, [w:] *Perspektywy rozwoju regionalnego Polski w okresie programowania po 2013 roku*, red. A. Harańczyk, T. Kudłacz, Warszawa 2012, s. 166.

nym. W praktyce, o poziomie atrakcyjności inwestycyjnej w odniesieniu do konkretnego regionu decyduje kompilacja czynników³⁹. Na atrakcyjność lokalizacji wpływają również aspekty pośrednio związane z płacami, czyli sytuacja ekonomiczna, polityczna i społeczna, regulacje prawne oraz system organizacyjny.

Można rozróżnić dwa podstawowe typy inwestycji zorientowanych na efektywność. Jedne z nich dążą do uzyskania korzyści związanych z niższymi kosztami zatrudnienia. Z kolei drugie, występują w krajach zbliżonych gospodarczo i płacowo do kraju inwestora, gdzie czynnik kosztów pracy nie jest decydujący. Przy uruchomieniu inwestycji ukierunkowanych na produktywność i rentowność, podmioty często chcą wykorzystać różnice podatkowe i korzyści współpracy z podmiotami w kraju docelowym. Przedsiębiorstwa dokonujące inwestycji poza granicami kraju są silnie zorientowane na skuteczność, dlatego też najczęściej są to korporacje i duże zdywersyfikowane spółki⁴⁰.

Wynagrodzenia minimalne są elementem kosztów pracy. Jednak w perspektywie planowanego systematycznego wzrostu płacy minimalnej, ta przewaga konkurencyjna Polski będzie coraz mniej znacząca dla potencjalnych inwestorów. Jeśli płaca minimalna będzie rosła zbyt szybko, podmioty zaczną szukać nowych lokalizacji⁴¹. Poszukujący tańszej siły roboczej inwestor, będzie prawdopodobnie wybierał rynek rumuński i bułgarski – tam płace minimalne są o prawie o 50 proc. niższe od tych w Polsce. W tym kontekście, istotne jest, że potencjalni inwestorzy wkrótce nie będą w stanie pozyskać pracowników o niskich kompetencjach w Polsce, oferując tylko i wyłącznie płacę minimalną. Dane GUS wskazują, że w przypadku najprostszyc prac, wynagrodzenia w większości przypadków oscylują powyżej pensji minimalnej. Stąd też na niekorzyść atrakcyjności polskiego rynku pracy działa szybki wzrost wynagrodzeń, który nie jest skorelowany ze wzrostem efektywności i wydajności pracy⁴².

W sytuacji rosnących kosztów pracy, Polska przestaje konkurować niskimi kosztami pracy. Docelowym modelem powinno być konkurowanie innowacyjnością, wiedzą i technologią. Wskazują na to przykłady Czech i Węgier⁴³. W obu państwach koszty zatrudnienia przez pewien czas były najwyższe w regionie, a mimo to, przedsiębiorstwa zagraniczne chętniej tam inwestowały, niż w Polsce. To dowodzi, że to koszty

39 M. Byczkowska, A. Majzel, A. Kuciński, *Charakterystyka atrakcyjności inwestycyjnej Europy w świetle bezpośrednich inwestycji zagranicznych*, „Ekonomiczne Problemy Usług”, 2017, nr 2, s. 54.

40 W. Lizińska, R. Kisiel, *Bezpośrednie inwestycje zagraniczne na obszarach wiejskich województwa warmińsko-mazurskiego*, [w:] *Bezpośrednie inwestycje zagraniczne w podnoszeniu konkurencyjności polskiej gospodarki*, red. W. Kraszewski, Toruń 2005, s. 21-22.

41 B. Godusławski, *Polski magnes na inwestorów*, *Dziennik Gazeta Prawna*, <https://www.gazeta-prawna.pl/niemaprzysz-loscibezprzedsiobirczosci/artykuły/8195927,inwestycje-w-polsce-greenfield-raport-unctad-bujak-pko-bp.html>, [dostęp: 22.09.2021].

42 Portal Informacyjny GUS, <https://stat.gov.pl/>, [dostęp: 23.08.2021].

43 Cieślak A., *Bezpośrednie inwestycje zagraniczne w Polsce: stan obecny i perspektywy rozwoju*, „Rocznik Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej”, Warszawa 2019.

ogółem całej działalności ogrywają kluczową rolę a nie jedynie koszty osobowe, na które między innymi wpływają płace minimalne. Niskie koszty pracy są czynnikiem w procesie podejmowania decyzji o ulokowaniu inwestycji, ale to aspekty powiązane z jakością infrastruktury, stabilnością prawa i perspektywami rozwoju rynku są fundamentalne. Nie bez znaczenia jest również sytuacja makroekonomiczna i wykwalifikowany kapitał ludzki⁴⁴.

PODSUMOWANIE

Od czasu przemian społeczno-gospodarczych minimalne wynagrodzenie za pracę w Polsce miało tendencję wyraźnie rosnącą. Wzrosty minimalnego wynagrodzenia stanowiły odpowiedź na wzrost cen i inflację, a także pełniły rolę narzędzia w rękach polityków, w szczególności w okresie wyborczym. Kwota minimalnego wynagrodzenia w latach 2000-2022 wzrosła ponad 270 proc. osiągając w 2022 r. poziom 3010 zł, a wynagrodzenie przeciętne o ok. 170 proc. Szacuje się, że w tym okresie ceny usług i dóbr konsumpcyjnych wzrosły o ok. 70 proc⁴⁵. W perspektywie najbliższych lat, między innymi wskutek wysokiego poziomu inflacji, należy spodziewać się dalszego skokowego podwyższenia płacy minimalnej.

Problematyka minimalnego wynagrodzenia za pracę od dziesięcioleci jest przedmiotem badań teoretyków i praktyków zajmujących się ekonomią. Celem artykułu była próba oceny wpływu wzrostu płacy minimalnej na rozwój społeczny i gospodarczy, w tym na atrakcyjność Polski jako miejsca prowadzenia inwestycji. Płaca minimalna jest ważnym i pozytywnym bodźcem dla społeczeństwa i gospodarki. Prowadzi do redukcji ubóstwa, nierówności dochodowych i ograniczenia nadmiernego wykorzystywania pracowników. Dodatkowo redukuje rozwarstwienie i nierówności społeczne pod względem dochodów.

Wyższa płaca minimalna może stanowić bodziec do podejmowania aktywności zawodowej i zmniejszać szarą strefę. Dla budżetu państwa jej zwiększanie oznacza wzrost dochodów z podatków i wraz ze wzrostem konsumpcji może prowadzić do wzrostu gospodarczego. Przedsiębiorcy w konfrontacji z rosnącymi kosztami pracy, poszukując oszczędności, inwestują w procesy automatyzacji zwiększające wydajność pracy. Analizując przeprowadzone badanie ankietowe można stwierdzić, że respondenci w przeważającej większości byli za istnieniem i skokowym podwyższeniem pracy minimalnej, prawdopodobnie nie mając wiedzy o wszystkich konsekwencjach ekonomicznych.

Płaca minimalna może spełniać swoje pozytywne funkcje, ale bardzo łatwo jest przekroczyć punkt krytyczny, gdzie koszty mogą przewyższać korzyści. Wówczas docho-

44 Op. cit., B. Godusławski...

45 W. Gadomski, *Czy płaca minimalna w Polsce rośnie zbyt szybko?*, <https://alebank.pl/czy-placa-minimalna-w-polsce-rosnie-zbyt-szybko/?id=373420&catid=634&cat2id=28090&cat3id=27562>, [dostęp: 03.09.2021].

dzi do wielu negatywnych zjawisk, w szczególności do wzrostu inflacji. Wobec wzrostu kosztów płacowych, podmioty przenoszą koszty na konsumentów poprzez podnoszenie cen. Wyższa płaca minimalna może prowadzić do sytuacji, w której trudniej będzie znaleźć legalną pracę, czego skutkiem może być bezrobocie lub wzrost szarej strefy. Ma to szczególne znaczenie dla małych i średnich firm – odpowiada m.in. za spadek rentowności przedsiębiorstw i stopy inwestycji. Wzrost kosztów produktów negatywnie wpływa na konkurencyjność podmiotów i w niektórych sektorach gospodarki prowadzi do redukcji etatów lub zaprzestania działalności. Wysoka płaca minimalna przyczynia się do zmniejszenia zapotrzebowania na osoby młode oraz na absolwentów szkół niemających doświadczenia zawodowego.

Zakładając dalszy skokowy wzrost płacy minimalnej należy założyć, że Polska w perspektywie kilku lat straci na atrakcyjności jako rynek z tanią siłą roboczą. Inwestorzy będą lokować swoje inwestycje w innych krajach, a Polska zmieni paradygmaty konkurencyjności na przewagę w zakresie innowacyjności, wiedzy i rozwoju sektora usług. Jak wspomniano, instytucja płacy minimalnej może pozytywnie wpływać na społeczeństwo i gospodarkę, jednakże powinna być ona podnoszona odpowiedzialnie, w następstwie wieloaspektowych analiz skutków tych zmian.

BIBLIOGRAFIA

Literatura

1. Bednarczyk J., *Polityka pieniężna przeciw inflacji: Studium gospodarki kapitalistycznej*, PWN, Warszawa 1990.
2. Budnikowski T., *Bezrobocie wyzwaniem współczesności*, Instytut Zachodni, Poznań 2009.
3. Byczkowska M., Majzel A., Kuciński A., *Charakterystyka atrakcyjności inwestycyjnej Europy w świetle bezpośrednich inwestycji zagranicznych*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2017.
4. Cieślak A., *Bezpośrednie inwestycje zagraniczne w Polsce: stan obecny i perspektywy rozwoju*, „Rocznik Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej”, Warszawa 2019.
5. Firlej K., *Rola bezpośrednich inwestycji zagranicznych we wzroście potencjału konkurencyjnego regionów w Polsce w okresie poakcesyjnym*, [w:] *Perspektywy rozwoju regionalnego Polski w okresie programowania po 2013 roku*, pod red. A. Harańczyk, T. Kudłacz, Warszawa 2012.
6. Golnau W., *Znaczenie płacy minimalnej dla funkcjonowania rynku pracy*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2007.
7. Herman A., Oleksyn T., Stańczyk J., *Zarządzanie respektujące wartości. Raport z badań*, Difin, Warszawa 2016.
8. Ignaciuk E., Kiwak W., *Płaca minimalna – instytucjonalna korekta niedoskonałości mechanizmu rynkowego?*, „Studia Ekonomiczne, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach”, Nr 378, 2019, s. 49-59.
9. Jacukowicz Z., *Płaca minimalna w Polsce i w innych krajach o gospodarce rynkowej*, IPISS, Warszawa 1992.
10. Kawałko A., Witczak H., *Zobowiązania*, C. H. Beck, Warszawa 2008.

11. Kozioł W., *Regionalne uwarunkowania wysokości płac minimalnych*, [w:] *Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy*, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Nr 61, 2020, s. 156-166.
12. Krajewska A., *Płaca minimalna*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2018.
13. Kulisa B., Siepińska M., *Wzrost gospodarczy a płace minimalne w Polsce*, „Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia” nr 4/2016.
14. Kwiatkowski E., *Bezrobocie, Podstawy teoretyczne*, PWN, Warszawa 2002.
15. Lizińska W., Kisiel R., *Bezpośrednie inwestycje zagraniczne na obszarach wiejskich województwa warmińsko-mazurskiego*, [w:] *Bezpośrednie inwestycje zagraniczne w podnoszeniu konkurencyjności polskiej gospodarki*, pod red. W. Karaszewski, Toruń 2005.
16. Niedziela M., *Wpływ wynagrodzenia minimalnego na ubóstwo*, Instytut Polityki Społecznej, Uniwersytet Warszawski, „Polityka Społeczna 2018”, Tom 45, nr 10 (535), s. 10-18.
17. *Rocznik Statystyczny RP*, GUS, Warszawa 2009.
18. Sloman J., *Podstawy ekonomii*, PWE, Warszawa 2001.
19. Suhecki B., *Narzędzia kształtowania dochodu godziwego w Polsce*, [w:] *Wynagrodzenie godziwe. Koncepcja i pomiar*, pod red. S. Borkowska, IPiSS, Warszawa 1999.
20. Ustawa z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę, (Dz. U. 2002 Nr 200 poz. 1679 z późn. zm.).
21. Zelek A., *Skok płacy minimalnej w Polsce – w drodze do państwa dobrobytu*, „Zeszyty Naukowe ZPSB Firma i Rynek”, 2/2019, Szczecin 2019.

Netografia:

1. *Ambitny plan! Prezydent: Za 5 lat przeciętne wynagrodzenie musi wynosić co najmniej 2000 euro. Taka jest prawda*, <https://wpolityce.pl/polityka/506435-duda-przecietna-placa-musi-wynosic-minimum-2000-euro>, [dostęp: 22.09.2021].
2. Dereszynski T., *Płaca minimalna 2022: Od 1 stycznia najniższa pensja ma wynosić 3000 zł brutto. Minimalna stawka godzinowa w 2022 r. ma wynosić 19,60 zł*, <https://nysa.naszemiasto.pl/placa-minimalna-2022-od-1-stycznia-najnizsza-pensja-ma/ar/c3-8328524>, [dostęp: 18.08.2021].
3. Gadomski W., *Czy płaca minimalna w Polsce rośnie zbyt szybko?*, <https://alebank.pl/czy-placa-minimalna-w-polsce-rosnie-zbyt-szybko/?id=373420&catid=634&cat2id=28090&at3id=27562>, [dostęp: 03.09.2021].
4. Godusławski B., *Polski magnes na inwestorów*, „Dziennik Gazeta Prawna”, <https://www.gazetaprawna.pl/niemaprzychloscibezprzedsiębiorczosci/artykuly/8195927,inwestycje-w-polsce-greenfield-raport-unctad-bujak-pko-bp.html>, [dostęp: 22.09.2021].
5. Góra M., *Płaca minimalna i jej wpływ na rynek pracy*, <https://gazeta.sgh.waw.pl/>, [dostęp: 23.08.2021].
6. GUS: <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/roczniki-statystyczne/>, [dostęp: 29.09.2021].
7. Guza Ł., *Jakie będą skutki podwyższenia płacy minimalnej w 2021 roku? Nie tylko wzrost odpraw i odszkodowań*, „Dziennik Gazeta Prawna”, <https://serwis.gazetaprawna.pl/praca-i-kariera/artykuly/1487251,placa-minimalna-2021-inne-swiadczenia.html>, [dostęp: 11.10.2021].
8. <https://ksiegowosc-budzetowa.infor.pl/finanse-publiczne/dyscyplina-finansow-publicznych/3630992,Koronawirus-a-deficyt-budzetowy-i-regula-wydatkowa.html>, [dostęp: 28.09.2021].
9. *Kancelaria Rady Ministrów*, <https://www.gov.pl/web/premier>, [dostęp: 12.11.2021].
10. Lipczyński T., *Zarobki w Polsce na tle państw OECD. Jak zmieniły się nasze pensje od lat 90?*, <https://forsal.pl/artykuly/1412809,wynagrodzenia-w-polsce-od-1995-roku-na-tle-swiata-dane-oecd.html>, [dostęp: 14.09.2021].

11. Łukasik M., *Spadek inwestycji w małych i średnich firmach. „Ten problem trwa już od siedmiu lat”*, <https://www.money.pl/gospodarka/spadek-inwestycji-w-malych-i-srednich-firmach-ten-problem-trwa-juz-od-siedmiu-lat-6615976029432352a.html>, [dostęp: 15.10.2021].
12. Madejski M., *Placa minimalna w górę. „Dla klasy średniej to cios. Będą pytać: po co mi były te studia”*, <https://www.money.pl/gospodarka/placa-minimalna-w-gore-dla-klasy-sredniej-to-cios-beda-pytac-po-co-mi-byly-te-studia-6422649422579841a.html>, [dostęp: 5.08.2021].
13. *Nowe dane GUS. Wzrost cen największy od prawie dekady*, <https://www.money.pl/gospodarka/nowe-dane-gus-wzrost-cen-najwiekszy-od-prawie-dekady-6645893028067872a.html>, [dostęp: 19.09.2021].
14. *Portal Informacyjny GUS*, <https://stat.gov.pl/>, [dostęp: 23.08.2021].
15. *Portal Informacyjny GUS, Minimalne wynagrodzenie za pracę*, <https://stat.gov.pl/>, [dostęp: 23.08.2021].
16. *PwC, Inwestycje zagraniczne – na których rynkach warto inwestować?*, www.pwc.pl, [dostęp: 23.08.2021].
17. *PwC, Raport: International Wage Projections to 2040*. <https://www.pwc.co.uk/>, [dostęp: 23.08.2021].
18. *Średnia pensja w Polsce na poziomie 2 tys. euro. Wydajność pracy musiałaby wzrosnąć czterokrotnie*, <https://www.money.pl/pieniadze/srednia-pensja-w-polsce-na-poziomie-2-tys-euro-wydajnosci-pracy-musialaby-wzrosnac-czterokrotnie-6529144973453441a.html>, [dostęp: 12.09.2021].
19. *Wysokie minimum to cios dla firm*, <https://www.rp.pl/Wynagrodzenia/309099920-Wysokie-minimum-to-cios-dla-firm.html>, [dostęp: 17.09.2021].
20. *Wzrost płacy minimalnej - skutki dla rynku pracy i gospodarki*, <https://kadry.infor.pl/wiadomosci/3070045,Wzrost-placy-minimalnej-skutki-dla-ryнку-pracy-i-gospodarki.html>, [dostęp: 09.08.2021].

dr Michał Pienias

Uczelnia Łazarskiego w Warszawie

ORCID: 0000-0003-4931-3115

Studia Społeczne

ISSN 2081-0008

e-ISSN 2449-9714

str. 249–263

SYTUACJA RYNKU E-COMMERCE W POLSCE W WARUNKACH PANDEMII COVID – 19 / *THE SITUATION OF THE E-COMMERCE MARKET IN POLAND IN THE CONDITIONS OF THE COVID-19 PANDEMIC*

STRESZCZENIE

Temat e-commerce staje się bardzo ważny zwłaszcza w dobie obecnej sytuacji epidemiologicznej, ponieważ strony Internetowe stanowią dla klientów bazę wiedzy o produktach i usługach oferentów, a nowoczesne media społecznościowe ułatwiają komunikację z klientami i między klientami na temat jakości oferowanych usług lub produktów. W artykule została zaprezentowana sytuacja na rynku e-commerce w Polsce poprzez ukazanie kierunków zmian oraz potencjalnych modyfikacji zachowań nabywczych konsumentów w dobie pandemii. Błędy popełniane w sieci przez firmy rzutują na ich wizerunku i zostają dostrzeżone przez Internautów, a w dobie pandemii, kiedy wiele firm próbuje przetrwać na rynku pozytywna opinia w sieci o własnej działalności i oferowanych produktach i usługach może być jednym z elementów przewagi konkurencyjnej.

SŁOWA KLUCZOWE: e-commerce, Internet, konsumenci, Covid-19, social media, zakupy online.

ABSTRACT

The topic of e-commerce is becoming very important, especially in the current epidemiological situation, because websites constitute a knowledge base for customers about the products and services of tenderers, and modern social media facilitate communication with and between customers about the quality of services or products offered.

The article was presented the situation in selected industries on the e-commerce market in Poland by showing the directions of changes and potential modifications of consumers' purchasing behavior.

Mistakes made online by companies affect the company's image and are noticed by Internet users, and in the era of a pandemic, when many companies try to survive on the market, a positive opinion on the Internet about the company and the products and services offered may be one of the elements of competitive advantage.

KEY WORDS: e-commerce, Internet, consumers, Covid-19, social media, online shopping.

WSTĘP

E-commerce jest mocno zakorzeniony w życiu współczesnego zdigitalizowanego społeczeństwa. Poprzez narzędzia komunikacji w sieci można robić zakupy oraz pracować zdalnie. Obecna sytuacja epidemiologiczna może stanowić zagrożenie dla wielu branż, ale również i szansę w obszarze prowadzenia działalności gospodarczej oraz zachowań konsumenckich. Gospodarka może w szybszym stopniu zacząć przedstawiać się na działalność online jako formę prowadzenia biznesu i platform sprzedażowych. Przed wystąpieniem zagrożenia epidemiologicznego, czyli przed 2020 r. wielu przedsiębiorców popełniało poważny błąd nie doceniając znaczenia e-commerce. Jak pokazała sytuacja epidemiologiczna nawet najprostszy pomysł na biznes może przynieść przyzwoity zysk pod warunkiem, że przedsiębiorca prowadzi działalność nie tylko offline, ale i online, m.in. w Internecie. Obecna sytuacja w dobie Covid-19 ukazuje dobitnie, iż następuje weryfikacja, którzy przedsiębiorcy potrafili z wyprzedzeniem przygotować się do prowadzenia działalności online i wczasu podjęli działalność na rynku e-commerce. Współcześnie duża część klientów ma możliwość regularnego dostępu do Internetu nie tylko za pomocą komputera, ale także urządzeń mobilnych. Dzięki temu konsumenci aktywnie korzystają z sieci społecznościowych do komunikowania się ze sobą, a jednocześnie przedsiębiorcy mogą zintensyfikować swoje plany sprzedażowe poprzez docieranie do klientów drogą online. Stwarza to korzystne warunki do wykorzystania ich potencjału jako platformy reklamowej i promocji różnych towarów i usług.

Temat e-commerce staje się bardzo ważny zwłaszcza w dobie obecnej sytuacji epidemiologicznej, ponieważ strony internetowe stanowią dla klientów bazę wiedzy o produktach i usługach oferentów, a nowoczesne media społecznościowe ułatwiają komunikację z klientami i między klientami na temat jakości oferowanych usług lub produktów. W artykule została zaprezentowana sytuacja w wybranych branżach na rynku e-commerce, w wytypowanych państwach, poprzez ukazanie kierunków zmian oraz potencjalnych modyfikacji zachowań nabywczych konsumentów.

Publikacja została przygotowana zarówno w oparciu o dostępną literaturę przedmiotu jak i publikacje internetowe poświęcone tematyce e-commerce i funkcjonowania

ryнку. Dodatkowo zostały zaprezentowane raporty opracowywane przez agencje specjalizujące się w badaniu sektora i podmiotów na nim działających czy zachowań użytkowników.

W ramach opracowania została dokonana wtórna analiza materiałów zastanych, jakimi są raporty specjalistyczne oraz strony internetowe poświęcone tematyce e-commerce.

1. SPECYFIKA POJĘCIA E-COMMERCE

Do rozwoju rynku usług elektronicznych przyczynił się rozwój Internetu oraz jego upowszechnienie wśród użytkowników. Jak podkreśla J. Skorupska, pełne możliwości Internetu w handlu zaczęto wykorzystywać w 1994 r., wtedy powstały pierwsze typowe sklepy internetowe. Pierwszy supermarket internetowy w Polsce otwarty został w 1997 r. przez firmę ToTu z Poznania¹. Należy podkreślić, że rozpowszechnienie Internetu przyczyniło się do znacznego poszerzenia tego, co nazywane było dotychczas tradycyjną przestrzenią rynkową. Utworzono zupełnie nowe obszary, gdzie możliwe jest przesyłanie czy poszukiwanie informacji oraz ich udostępnianie i wymiana czy zawieranie transakcji.

Jak zauważa D. Jelonek, Internet stał się twórcą nowych przestrzeni rynkowych (model IKDT), w ramach których zalicza się do nich obszary:

- informacji – jest on złożony z zupełnie nowych kanałów przekazu informacji, gdzie podmioty gospodarcze mogą przysyłać wiadomości o sobie oraz o swoich ofertach. Dotyczy to np. stron WWW;
- komunikacji – odnosi się do tradycyjnych obszarów, gdzie podmioty gospodarcze, które pomagają w wymianie poglądów, pomysłów oraz pozwalają na tworzenie opinii i negocjują potencjalną współpracę;
- dystrybucji – jest to nowy kanał internetowy, odnosi się do dóbr oraz usług, które mogą być zapisywane w formie cyfrowej;
- transakcji – odnosi się do stosowania kanałów opierających się na sieci Internet, a które są wykorzystywane do tworzenia sformalizowanych transakcji gospodarczych (np. realizowanie płatności czy przygotowywanie faktur)².

Obecnie, wyszczególnia się dwa zasadnicze modele, przy pomocy których można wykorzystywać Internet prowadząc działalność gospodarczą, zdaniem J. Wielkiego, pierwszy z nich to model informacyjny, który sprowadza się do przekazywania za pomocą stron internetowych (a coraz częściej przy wykorzystaniu mediów społecznościowych) najważniejszych informacji na temat funkcjonowania firmy czy ofer-

1 J. Skorupska, *E-commerce. Strategia, zarządzanie, finanse*, PWN, Warszawa 2017, s. 13.

2 D. Jelonek, *Wybrane źródła konkurencyjnej przewagi przedsiębiorstwa w przestrzeni Internetowej*, „Polskie Stowarzyszenie Zarządzania Wiedzą”, 3/2004, s. 19-24.

wanych usług. Drugi, to model komercyjny, który jest wybierany przez przedsiębiorstwa prowadzące działalność jedynie za pośrednictwem Internetu (może być to np. handel elektroniczny)³.

W literaturze nie ma jednej definicji e-commerce (handel elektroniczny), istnieje bardzo wiele stanowisk na ten temat.

Jak zauważa P. Kotler, handel elektroniczny jest definiowany głównie jako proces kupna oraz sprzedaży. Każdy z nich jest dodatkowo wspierany przez poszczególne urządzenia elektroniczne⁴. Z kolei zdaniem A. Hartmana, handel elektroniczny ponadto definiowany jest jako wyjątkowy typ przedsięwzięć odnoszących się do e-biznesu, a który koncentruje się na pojedynczych transakcjach, które wykorzystują sieć jako podstawowe medium wymiany⁵. Może być również definiowany jako medium komunikacyjne pozwalające na dostarczenie produktów, usług oraz informacji czy możliwość wykonywania płatności za pomocą Internetu⁶. E-commerce jest także definiowany jako środowisko elektroniczne pozwalające na prowadzenie przez Internet określonej wymiany handlowej, zróżnicowanych produktów materialnych i niematerialnych. Jest to także struktura uwzględniająca dane, tekst, strony WWW oraz telefonię internetową i wideo⁷. Zdaniem M. Mikity i W. Pełki, e-commerce jako handel elektroniczny oparty jest na zasadach odnoszących się do transakcji wykonywanych za pomocą urządzeń elektronicznych oraz ich oprogramowania⁸. Najbardziej rozpowszechnioną formą handlu elektronicznego jest wykorzystanie sieci, tj. Internetu przez strony www. Mając na uwadze zakres zastosowania urządzeń wyróżnia się handel kompleksowy i hybrydowy. Według B. Chochołowskiego, pierwszy rodzaj handlu (handel kompleksowy) wiąże się z tym, że całość transakcji od chwili jej złożenia do realizacji, rozliczenia płatności, dostawy odbywa się tylko za pomocą wykorzystania elektroniki. Z kolei w handlu hybrydowym urządzenia elektroniczne wykorzystuje się tylko w sposób częściowy np. wyszukiwanie kontrahentów, realizacja płatności. Inne czynności wykonywane są w sposób tradycyjny tj. bezpośredni⁹.

Dzięki e-commerce konsument może szybko znaleźć produkt i nabyć go w korzystniejszej cenie. Z kolei dzięki e-commerce wiele firm ma możliwość do obniżenia kosztów funkcjonowania, do poprawy wydajności, ułatwia ponadto podejmowanie

3 J. Wielki, *Elektroniczny marketing poprzez Internet*, PWN, Warszawa 2002, s. 100-104.

4 P. Kotler, *Marketing. Podręcznik europejski*, PWE, Warszawa, s. 153-156.

5 A. Hartman, *E-biznes. Strategie sukcesu w gospodarce Internetowej*, Liber, Warszawa 2001, s. 18-22.

6 Y., A. Nanekaran, *An Introduction to electronic Commerce*, "International Journal of Scientific & Technology Research", 4/2013, s. 189-192.

7 M. Jaciow, *Polskie sklepy Internetowe na rynku europejskim*, „Studia Ekonomiczne”, 1/2013, s. 112-115.

8 M. Mikita, W. Pełka, *Rynek inwestycji alternatywnych*, Poltext, Warszawa 2014, s. 51.

9 B. Chochołowski, *Raport E-commerce*, www.interaktywnie.com, [dostęp: 2015].

decyzji, sprzyja penetracji rynku oraz rozwojowi nowych produktów opartych na technologiach informacyjnych. Należy zwrócić uwagę, że Internet promuje konsumpcję i pomaga firmom rozwijać się tym samym wpływając ostatecznie na krajowy wzrost gospodarczy¹⁰. Jak podkreśla A. Roguski, aż 75% użytkowników serwisów społecznościowych w Polsce przynajmniej raz kupiło coś, co zobaczyło na Facebooku, Instagramie lub innym serwisie społecznościowym¹¹.

W opinii M. Dutko, silne powiązanie Internetu ze sferą zakupów przekłada się na coroczny wzrost e-commerce, którego wartość w zależności od badania szacuje się na 28-32 mld zł. Trudność w jednoznacznym oszacowaniu wielkości rynku polega z jednej strony na samej specyfice biznesu a z drugiej na użytej metodologii. Niezależnie od raportu e-handel z roku na rok rośnie notując kolejne rekordy sprzedaży. Jego udział w handlu detalicznym zwiększył się z 3,1% w 2011 roku do ponad 5% w 2015 r., co oznacza, że co dwudziesta złotówka polskiego konsumenta wydawana jest właśnie w Internecie¹². Warto wspomnieć, że e-handel w 2020 r. będzie już odpowiadał za niemal 3 proc. polskiego PKB, w 2015 r. było to ledwie 1,2 proc. W pięć lat udział nowego sektora urósł o ponad 145 proc. E-handel rozwija się w Polsce od dawna w bardzo szybkim tempie. Udział e-commerce w handlu detalicznym w 2020 r. może wynieść ok. 8 proc. w porównaniu z 5,4 proc. przed rokiem¹³.

Najważniejszymi elementami wyróżniającymi rynek e-commerce są: wszechobecność, łatwość przekazywania czy dostępu do informacji i niewielki koszt prowadzonej transakcji¹⁴.

Najważniejszymi kategoriami e-handlu i e-biznesu, zdaniem B. Gregora, są:

- B2B – business to business – poszczególne strony to przedsiębiorstwa,
- B2C – business to consumer – stronami transakcji jest firma i konsument,
- C2B – consumer to business – klient do przedsiębiorstwa,
- C2C – consumer to consumer – klient do klienta,
- B2A – business to administration – firma do administracji,
- C2A – consumer to administration – konsument do administracji¹⁵.

Czynnikiem odpowiadającym za sukces danego podmiotu jest przede wszystkim umiejętność budowania zaufania klienta, a także efektywność łańcucha dostaw czy

10 A. Dąbrowska, *Marketing przyszłości. Trendy. Strategie. Instrumenty. Zachowania podmiotów na konkurencyjnym rynku*, Wyd. Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2013, s. 504.

11 A. Roguski, *Zrozumieć social media*, One Press, Gliwice 2020, s. 222.

12 M. Dutko, M., *Biblia e-biznesu 2*, Helion, Gliwice 2016, s. 28.

13 <https://www.rp.pl/Handel/308259897-Pandemiczne-rekordy-sklepow-Internetowych.html>.

14 P. Guzior, *Marketing w Internecie. Strategie dla małych i średnich firm*, Helion, Gliwice 2001, s. 12-14.

15 B. Gregor, M. Stawiszyński, *E-commerce*, OW Branta, Bydgoszcz – Łódź 2002, s. 66-70.

wygodna forma płatności. Istotne jest także umiejętne zapewnienie właściwego poziomu bezpieczeństwa dla prowadzonych transakcji.

Na rynku e-commerce ważną rolę odgrywa nie tylko możliwość zakupu od razu produktu, ale także aukcja Internetowa. Jest to serwis internetowy, w którym odbywają się zróżnicowane transakcje opierające się w dużej mierze na licytacjach kupowanych dóbr oraz usług. Jest to także proces licytacji wybranego towaru, który został wystawiony na sprzedaż przez sprzedawcę¹⁶.

2. SYTUACJA NA RYNKU E-COMMERCE W DOBIE ZAGROŻENIA PANDEMICZNEGO W WYBRANYCH PAŃSTWACH

Z racji tego, że rynek e-commerce rozwija się niezwykle szybko, a poszczególne podmioty dokładają wszelkich starań, aby przyciągnąć uwagę użytkownika, tworzone są odpowiednie narzędzia, które to umożliwiają.

Do najczęściej wykorzystywanych narzędzi z zakresu e-commerce zaliczyć należy przede wszystkim¹⁷:

- eSourcing – wspiera procesy pozyskiwania dostawców oraz poszczególnych ofert,
- contract management – wspiera zarządzania poszczególnymi kontraktami,
- eProcurement – to narzędzia pozwalające na usprawnienie wszystkich zakupowych procesów wewnętrznych (także tych związanych z obiegiem dokumentów zakupowych),
- eInvoicing – to narzędzia umożliwiające automatyczne łączenie oraz rozliczanie faktur do poszczególnych zamówień i kontraktów,
- Data Analytics – to narzędzia pozwalające na wsparcie analizy czy prognozowania w zakresie popytu wewnętrznego,
- Vendor Management – zalicza się do nich wszystkie te narzędzia, które pozwalają na wspieranie zarządzania relacjami z dostawcami. Odnosi się to również do ewaluacji jakości czy zarządzania ryzykiem zakupowym.

Do rozwoju e-commerce przyczynił się dodatkowo dynamiczny rozwój e-płatności. To w pewnym stopniu wypiera i osłabia sprzedaż dokonywaną kanałem tradycyjnym. Różnica między obydwooma opisywanymi przykładami tkwi również w cenie. Bardzo często sklepy on-line oferują produkty tańsze niż w sklepach stacjonarnych i to w zasadzie w stopniu wysokim wpływa na powodzenie tego kanału sprzedaży. W e-sklepach nie bierze się również pod uwagę lokalizacji, ponieważ dla odbiorców

16 K. Czajkowska, *Rynek e-commerce – jego specyfika i perspektywy rozwoju w Polsce*, „Journal of Modern management Process”, 1/2016, s. 83-86.

17 Digitalizacja rynku B2B. *Cyfrowe platformy zakupowe – raport Aleo i Deloitte*, Styczeń 2017, s. 10-14.

obsługa odbywa się w formie wysyłkowej a nie osobistej¹⁸. Jak podaje A. Kawa, jeszcze 10 lat temu, sprzedaż w sklepach internetowych kształtowała się na poziomie ok. 1 mld zł. Na chwilę obecną, zakłada się, że jest to nawet kilkadziesiąt razy więcej¹⁹. Przyczyną takiego stanu rzeczy jest przede wszystkim intensywny wzrost liczby nowych użytkowników, którzy korzystają z Internetu. Stali się oni klientami sklepów internetowych i platform aukcyjnych. Zdecydowany wpływ na rozwój e-handlu miała także zwiększająca się stopniowo liczba e-handlowców oraz zwiększająca się atrakcyjność ich ofert²⁰.

Zakupy w Internecie zyskują przewagę głównie ze względu na możliwość wyszukiwania najbardziej korzystnych cen, dodatkowe promocje, a także przystępną politykę zwrotów i wymiany towarów. Również wprowadzenie zróżnicowanych opcji płatności (gotówką przy odbiorze, przelewem tradycyjnym czy kartą lub przelewem on-line) powoduje, że coraz więcej osób decyduje się na taką formę zakupów.

Koronawirus zmienił naszą codzienność, stan epidemii spowodował wzrost sprzedaży online. Pandemia Covid-19 zdefiniowana została jako pandemia zakaźnej choroby Covid-19, wywoływanej przez koronawirusa SARS-CoV-2. Rozpoczęła się jako epidemia 17 listopada 2019 r. w mieście Wuhan, w środkowych Chinach, a 11 marca 2020 r. została uznana przez Światową Organizację Zdrowia (WHO) za pandemię²¹.

W okresie od listopada 2019 r. do stycznia 2020 r. zachorowania pojawiały się głównie w mieście Wuhan, w środkowych Chinach, ale już w połowie stycznia wirus rozprzestrzenił się w całych Chinach. W drugiej połowie lutego 2020 r. ogniska zakażeń z setkami chorych wybuchały w Korei Południowej, we Włoszech oraz w Iranie. Od 4 marca 2020 r. są notowane zakażenia wirusem SARS-CoV-2 w Polsce²². 13 marca 2020 r. WHO podała, że centrum pandemii koronawirusa stała się Europa. Następnie zachorowania rozlały się na pozostałe kontynenty, a ostatnim, na którym stwierdzono zachorowania, stała się w grudniu 2020 r. Antarktyda²³.

Do 10 lutego 2022 r. odnotowano ponad 403 mln przypadków zakażenia wirusem

18 R. Mącik, M. Nalewajek, *Charakterystyka sposobu podejmowania decyzji zakupowych a wybór wirtualnego lub fizycznego kanału zakupu*, „Handel Wewnętrzny 2014”, s. 229.

19 A. Kawa, *Logistyka e-handlu w Polsce*, Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu, Poznań 2014, s. 4-7.

20 Ibidem.

21 World Health Organization (WHO), BREAKING, *We have therefore made the assessment that COVID19 can be characterized as a pandemic*, [dostęp: 11.03.202].

22 Pierwszy przypadek koronawirusa w Polsce, *Ministerstwo Zdrowia, 4 marca 2020*, <https://www.gov.pl/web/zdrowie>, [dostęp: 4.03.2020]. *Here Comes the Coronavirus Pandemic: Now, after many fire drills, the world may be facing a real fire*, „The New York Times”, <https://www.nytimes.com/>, [dostęp: 29.02.2020].

23 WHO: *Europa stała się epicentrum pandemii koronawirusa SARS-CoV-2*, „Puls Medycyny”, [dostęp: 13.03.2020]. Ibidem.

SARS-CoV-2 w 192 państwach i terytoriach. Z tej liczby jest blisko 75 mln aktywnych przypadków, ozdrowień ponad 322 mln przypadków oraz ponad 5,79 mln zgonów.

W skali międzynarodowej zostały podjęte działania w celu przeciwdziałania rozprzestrzenianiu się zakażeń. Ograniczono podróże, wprowadzono kwarantanny i godziny policyjne, odroczone lub odwołano szereg wydarzeń sportowych, religijnych i kulturalnych. W wielu krajach wprowadzono środki policyjne. Część państw zamknęła granice lub wprowadziła ograniczenia ruchu granicznego, w tym przylotów pasażerów, oraz restrykcje wobec osób przekraczających granice. Wprowadzono kontrole temperatury pasażerów na lotniskach i dworcach kolejowych. W związku z wybuchem pandemii, w 177 państwach na poziomie krajowym lub lokalnym zostały zamknięte szkoły i uniwersytety, co w wymiarze globalnym w szczyście dotknęło blisko 1,27 miliarda uczniów i studentów (72,4%)²⁴. Przy takim wzroście zachorowań i wprowadzanych przez poszczególne państwa ograniczeniach w przemieszczaniu się obywateli, zakupy przez Internet stały się nie tylko szybkie i wygodne, ale i co najważniejsze bezpieczne. W obawie przed zachorowaniem, do świata e-commerce dołączyła grupa klientów, która przed pandemią w o wiele mniejszym stopniu korzystała z rozwiązań zakupów przez Internet. Ponadto sprzedaż online dla wielu biznesów w dobie lockdownu okazała się jedynym kanałem dotarcia do odbiorców.

Wyniki badania Panelu Gospodarstw Domowych GfK Polonia wskazują, że w pierwszym półroczu 2020 r. aż 33 proc. osób robiło zakupy online. W porównaniu do analogicznego okresu roku poprzedniego oznacza to wzrost liczby kupujących o ponad połowę - jedną z najpopularniejszych kategorii było FMCG, dla której wartość zakupów gospodarstw domowych wzrosła aż o 53 proc.²⁵

Wzrost zakupów online dokonywanych przez Polaków, chcących uniknąć chodzenia do zwykłych sklepów, zachęciły wielu sprzedawców do przejścia do Internetowego kanału sprzedaży - branża sklepów online notuje potężny wzrost: w pierwszym półroczu zarejestrowano blisko 5,5 tys. sklepów Internetowych, a wykreślono nieco ponad 2 tys. Tym samym rynek wzrósł o 3,5 tys. nowych firm²⁶.

Z danych Bisnode Polska wynika, iż w pierwszym półroczu 2020 r. liczba sklepów wyniosła 42 tys. sklepów, rok wcześniej było 38 tys. sklepów, w 2018 r. było ich 28 tys., a w 2013 r. 21 tys. sklepów²⁷.

Według wyników podanych przez Nielsen w dniach 9-15 marca wartość koszyka FMCG wzrosła aż o 57 % w porównaniu do tego samego okresu w ubiegłym roku.

24 *Here Comes the Coronavirus Pandemic: Now, after many fire drills, the world may be facing a real fire*, "The New York Times", [dostęp: 29.02.2020].

25 <https://www.unilever.pl/news/aktualnosci/2020/e-commerce-waznym-kanalem-sprzedaw-czasie-pandemii.html>, [dostęp: 29.02.2020].

26 Ibidem.

27 <https://www.bisnode.pl/wiedza/rankingi-bisnode/>.

W marcu 2020 r. najczęściej kupowano w Polsce suche produkty spożywcze i środki do higieny i pielęgnacji ciała. Zamknięcie siłowni i ograniczenie możliwości uprawiania sportu, wpłynęło na wzrost zakupu sprzętu do ćwiczeń w domu²⁸. Jednak część branż i sklepów internetowych dotkliwie odczuwała ograniczenia w handlu, m.in. sklepy internetowe, które sprzedawały choćby walizki. Ma to związek z zamrożeniem branży turystycznej. Mniejszą sprzedaż zauważono w przypadku sprzętu fotograficznego, strojów kąpielowych, czy odzieży ślubnej. Konsumenci postawili na zakupy pierwszej potrzeby, zmniejszając ponadto wydatki na dobra luksusowe takie jak biżuteria czy zegarki²⁹.

Przed wybuchem pandemii Covid-19 przewidywano, że średni udział branży e-commerce w całkowitej sprzedaży detalicznej w Europie Zachodniej wzrośnie do 15,3% do 2022 r.. Jednak według prognoz Centre for Retail Research (CRR), w skutek wpływu pandemii poziom ten zostanie osiągnięty już w 2021 r. Zgodnie z danymi brytyjskiego urzędu statystycznego (ONS) w czasie lockdownu udział handlu internetowego w całkowitej sprzedaży detalicznej w Wielkiej Brytanii wzrósł na pewien czas nawet do poziomu 33%. Zgodnie z analizami, udział handlu internetowego w sprzedaży detalicznej w Europie Zachodniej powinien ustabilizować się w 2021 r. na poziomie 15,3%³⁰. Z danych RetaiX wynika, iż Polska oraz Rumunia prognozowany mają największy wzrost wydatków na zakupy internetowe – w Polsce wzrost ma wynieść o 31%, Rumunia o 30%, Hiszpania 29%, natomiast najmniejszy wzrost we Francji oraz w Wielkiej Brytanii, bo zaledwie na poziomie 11%³¹. W Europie 70% sprzedaży online należy do trzech krajów - Wielkiej Brytanii generującej w 2016 r. 48 mld euro ze sprzedaży online, Niemiec z 39, 2 mld euro oraz Francji z 25 mld euro³² (Skorupska, 2017: 15). Analizując udział handlu internetowego w przychodach firm bez podziału na sektor działalności oraz typ odbiorcy (indywidualny – B2C, lub biznesowy – B2B), Polska plasuje się dokładnie na poziomie europejskiej średniej wynoszącej ok. 18 proc. Jest to o tyle interesujące, że jednocześnie pod względem liczby firm oferujących swoje towary lub usługi w Internecie, Polska znajduje się nieznacznie poniżej średniej unijnej – 16 proc. polskich firm sprzedaje w kanale internetowym w porównaniu do 20 proc. w UE³³.

Jak wynika z raportu „E-commerce w Polsce w 2020. Gemius dla e-Commerce Polska” w ciągu ostatnich 12 miesięcy, w całej grupie kupujących online, najpopularniej-

28 <https://idea07.pl/jak-koronawirus-wplynal-na-rynek-e-commerce/>.

29 <https://idea07.pl/jak-koronawirus-wplynal-na-rynek-e-commerce/>.

30 <https://www.savills.pl/wiadomosci-i-raporty/savills-wiadomosci/305815/covid-19-przyspiesza-rozwoj-sektora-e-commerce-w-europie-o-rok>.

31 <https://www.rp.pl/Handel/308259897-Pandemiczne-rekordy-sklepow-Internetowych.html>.

32 J. Skorupska, *E-commerce. Strategia, zarządzanie, finanse*, PWN, Warszawa 2017, s. 15.

33 <https://www.computerworld.pl/news/Szybki-wzrost-branzy-e-commerce,422318.html>.

szymi kategoriami kupowanymi w internecie są: odzież, w tym dodatki i akcesoria z nią związane, ale także obuwie, kosmetyki/perfumy, książki, płyty, filmy oraz bilety do kina/teatru. Obecnie istnieją stałe tendencje związane z zachowaniami zakupowymi online badanych internautów, które są zróżnicowane pod względem wybieranych kategorii lub częstotliwości ich kupowania ze względu na płeć, wiek, wykształcenie czy status ekonomiczny. Biorąc pod uwagę ostatnie 12 miesięcy mężczyźni, w porównaniu do kobiet, częściej kupują sprzęt RTV/AGD, samochody oraz części samochodowe, sprzęt i oprogramowanie komputerowe, gry, a także ubezpieczenia oraz artykuły dla kolekcjonerów. Natomiast to osoby w wieku 25–49 relatywnie częściej niż pozostałe grupy kupują produkty z większości „kategorii. Najmłodszy klienci sklepów online (osoby do 24 roku życia) chętnie wybierają bilety do kina/teatru, gry komputerowe, multimedia i oprogramowanie komputerowe³⁴.

Kategorie produktów, które badani w Polsce zamierzają kupić online, są dość zróżnicowane, ale przede wszystkim są to meble i elementy wystroju wnętrz, podróże i rezerwacje, sprzęt komputerowy oraz RTV/AGD, a także produkty spożywcze oraz materiały budowlane.

Jak wynika ze wspomnianego raportu ponad 7 na 10 (72%) badanych w tej grupie, deklaruje robienie zakupów online na polskich stronach internetowych, zaś zakupy w serwisach zagranicznych robi 3 na 10 internautów (30%). Wśród ogółu e-konsumentów zarówno na polskich, jak i zagranicznych stronach internetowych można zauważyć przewagę osób najmłodszych, z wyższym wykształceniem oraz mieszkańców największych miast.

Jak wynika z raportu „E-commerce w Polsce 2020. Gemius dla e-Commerce Polska” czynnikami zachęcającymi do zakupów online jest całodobowa dostępność (element wskazany aż przez 82% respondentów). Kolejnymi często wymienianymi są wygoda, rozumiana jako brak konieczności jechania do sklepu oraz jako nieograniczony czas na wybór poszukiwanego produktu. Niemal 3/4 badanych wskazuje na ceny atrakcyjniejsze niż w sklepach tradycyjnych³⁵.

Zauważyć można zmianę w preferencjach odbioru przesyłek - najczęściej wybierana forma to dostawa do maszyny paczkowej (61%) nieznacznie przed dostawą kurierem do domu/pracy (55%). Niemniej jednak nadal najbardziej pożądana i motywująca do zakupów forma dostawy to dostawa kurierem do domu, nieznacznie przed dostawą do maszyny paczkowej. Jak wynika z raportu w obszarze dostawy, dwie marki usług kurierskich osiągają zdecydowanie lepsze wyniki niż inne – DPD oraz DHL. Nieznacznie za nimi plasuje się InPost. Osoby badane, które chętnie

34 E-commerce w Polsce 2020. Gemius dla e-Commerce Polska, <https://eizba.pl/wp-content/uploads/2020/06/Raport-e-commerce-2020-1.pdf>.

35 E-commerce w Polsce 2020. Gemius dla e-Commerce Polska, <https://eizba.pl/wp-content/uploads/2020/06/Raport-e-commerce-2020-1.pdf>.

korzystają z usług dostawy bezpośrednio do domu lub pracy, często chciałyby, aby zakupione przez nie towary zostały wniesione do domu przez kuriera. Taką preferowaną możliwość zaznacza aż 89% spośród robiących zakupy online. Przy czym 46% preferujących taką formę dostawy uważa za motywujące, aby była to dostawa z wniesieniem i montażem³⁶.

Ponad połowa (52%) osób kupujących online deklaruje, że formą zwrotu najbardziej zachęcającym ich do zakupów online jest możliwość darmowego odesłania produktu kurierem (door-to-door), a 45% badanych wskazuje na możliwość wysyłki poprzez maszynę paczkową. Z raportu wynika, że 30% kupujących online nigdy nie zwracało towaru.

Z raportu wynika, iż spośród różnych form płatności internauci najchętniej wybierają możliwość szybkiego przelewu przez serwis płatności (opcja wskazana przez 70% kupujących). Osoby najmłodsze (15–24 lata) częściej korzystają z mniej popularnych form płatności, zarówno tradycyjnych: wysyłka za pobraniem, płatność gotówką przy odbiorze, jak i nowoczesnych: płatności mobilne (Blik i kody QR).

Serwisem płatności, z którego kupujący online korzystają najczęściej jest PayU, wskazany aż przez 53% spośród e-konsumentów korzystających z szybkiego przelewu przez serwis płatności³⁷.

Jak wynika z raportu przed podjęciem decyzji zakupowej istotne pozostają kwestie finansowe: atrakcyjna cena produktu, niskie koszty przesyłki/dostawy oraz wcześniejsze pozytywne doświadczenia kupujących - 45% kupujących online wskazało atrakcyjną cenę jako najważniejszy element przy wyborze produktu.

Badani wskazali elementy, które mogłyby zachęcić ich do częstszego kupowania online – były to niższe koszty dostawy (57%) oraz niższe ceny niż w sklepach tradycyjnych (56%). Osoby w wieku 15–24 lata częściej wskazują na kwestie finansowe: promocje i oferty specjalne, kody rabatowe, ale także atrakcyjny wygląd strony internetowej sklepu³⁸.

Opinie o danym sklepie internetowym są dla połowy kupujących najważniejszym źródłem wiarygodności podczas dokonywania w nim pierwszego zakupu w danym sklepie. Istotne są także: płatności przy odbiorze oraz jasna i czytelna informacja o warunkach dokonywania zwrotu lub reklamacji.

Osoby w wieku 15-24 częściej budują wiarygodność na podstawie wyglądu strony. Istotne są dla nich znaki i certyfikaty zaufania, przyznawane przez niezależne organizacje, graficzny wygląd sklepu oraz dostępność regulaminu. Osoby po 50 roku życia

36 Ibidem.

37 Ibidem.

38 Ibidem.

częściej wskazują w tym kontekście na możliwość płatności przy odbiorze oraz jasną i czytelną informację o warunkach dokonywania zwrotu i reklamacji.

W trakcie robienia przez konsumentów w Polsce zakupów online najczęściej wykorzystywany jest komputer przenośny, na drugim miejscu znajduje się telefon komórkowy/smartfon, deklarowany jako narzędzie do e-zakupów przez 69% kupujących online badanych. Jest wykorzystywany najczęściej przez osoby do 24 roku życia³⁹.

Dla porównania warto odnieść się do rynku niemieckiego, jak wynika z opracowań „ecommercenews”, 94% niemieckich użytkowników Internetu robi zakupy online. Odpowiada to 79% ludności w wieku 16 lat i więcej, a więc około 55 mln obywateli niemieckich. Jedna trzecia internautów (34%) w Niemczech robi zakupy online przynajmniej raz w tygodniu, a 66% sprzedawców detalicznych oferuje swoje produkty zarówno offline, jak i online. Z kolei 25% sprzedaje wyłącznie stacjonarnie, a 6% wyłącznie przez Internet. Prawie wszyscy sprzedawcy niemieccy (98%) próbują przyciągnąć uwagę w sieci⁴⁰. Strona internetowa jest standardem – ale tylko co czwarty przedsiębiorca jest aktywny w mediach społecznościowych. Więcej niż połowa kupujących online (52%) wykorzystuje smartfon do robienia zakupów. Oznacza to, że sklepy internetowe i oferty na marketplace'ach muszą być dostosowane do urządzeń mobilnych. Aż 77% kupujących online mówi, że pierwszym czynnikiem, którym kierują się przy wyborze sklepu jest cena. Zwłaszcza młodzi kupujący online szukają okazji: dla 81% osób w wieku od 16 do 29 lat decydującym kryterium jest cena. Bezpieczeństwo i zaufanie mają również zasadnicze znaczenie dla niemieckich klientów sklepów internetowych, a recenzje przyczyniają się do zwiększenia zaufania do handlu internetowego. Więcej niż co drugi kupujący w Internecie (56%) twierdzi, że oceny klientów w sklepach są ważną pomocą przy podejmowaniu zakupowych decyzji. Zachowanie to jest nieco częściej spotykane wśród Niemek niż wśród Niemców - 62% kobiet dokonujących zakupów w Internecie opiera się na ocenach i recenzjach, podczas gdy w przypadku mężczyzn odsetek ten wynosi 50%⁴¹. Zwłaszcza w czasie kryzysu wiele osób w Niemczech zamawiało przez Internet i okazuje się, że nie muszą przy tym zrezygnować z porad i doradztwa spotykanego w handlu stacjonarnym. Obecnie sprzedawcy online oferują zazwyczaj wiele różnych kanałów, za pośrednictwem których klienci mogą kontaktować się w razie pytań czy wątpliwości. Boty czatowe od kilku lat odgrywają szczególnie ważną rolę w tym zakresie: odpowiadają na często zadawane pytania, są dostępne przez całą dobę i odciążają pracowników⁴².

39 *E-commerce w Polsce 2020. Gemius dla e-Commerce Polska*, <https://eizba.pl/wp-content/uploads/2020/06/Raport-e-commerce-2020-1.pdf>.

40 <https://ecommercenews.pl/e-commerce-w-niemczech-po-ponad-4-miesiacach-pandemii-koronawirusa/>

41 Ibidem.

42 Ibidem.

PODSUMOWANIE

Rynek e-commerce rozwija się w Polsce w bardzo szybkim tempie i budzi przy tym coraz większe zaufanie ze strony użytkowników. Jest to dla nich rozwiązanie o wiele bardziej wygodne, efektywne, a przede wszystkim dostarczające im większy wybór i korzystniejsze ceny, przez co zyskują znaczną przewagę nad tradycyjnymi formami zakupów.

Duża jego popularność powoduje, że coraz więcej podmiotów gospodarczych decyduje się na uzupełnienie swojej oferty o te skierowane do internautów. Dostosowując się do potrzeb i oczekiwań użytkowników zachęcają do zakupów. Konkurencja jest już na tyle duża, że aby się wybić trzeba prowadzić bardzo zróżnicowane działania i dbać o wysoką jakość świadczonych usług.

Wszyscy sprzedawcy detaliczni, zarówno w Internecie, jak i poza nim, powinni być na bieżąco z trendami cyfryzacji. Nie chodzi tu tylko o oferowanie nowych usług, ale przede wszystkim o umożliwienie klientom dokonywania zakupów za pośrednictwem jak największej liczby kanałów. W czasie kryzysu i związanych z nim ograniczeń w życiu publicznym, jest to obecnie wyjątkowo widoczne. Granice między handlem online i offline coraz bardziej zanikają w sektorze handlu detalicznego, a handel elektroniczny rozszerza tradycyjny model biznesowy.

Postęp technologiczny i zwiększenie poziomu zaufania do zakupów internetowych oraz większe zrozumienie dla zasad obowiązujących w tym sektorze spowodowało, że coraz więcej osób, chętniej decydowało się na zakupy w różnorodnych serwisach.

Wydaje się, że otworzenie się rynku e-commerce, a przede wszystkim samych klientów na zagraniczne portale aukcyjne jak również fakt, że coraz chętniej dopasowują one się do potrzeb i oczekiwań polskiego odbiorcy, powoduje, że zmienia się dynamika. Zmiany powodują, że klienci oczekują od serwisów aukcyjnych coraz większej elastyczności i coraz bardziej atrakcyjnych warunków współpracy.

Nie sposób wyobrazić sobie obecnie, aby jakiegokolwiek przedsiębiorstwo mogło istnieć bez obecności w Internecie. Narzędzie to pozwala poszerzyć krąg potencjalnych klientów, współpracowników, dostawców, ale również pozwala zdywersyfikować oferowane produkty.

Każda firma, z uwagi na różny profil działalności wykorzystuje różne narzędzia Internetowe, niektóre firmy kładą większy nacisk na potencjalnego klienta, inne szukają odpowiednich dla siebie dostawców. Ważne jest również, aby pamiętać o tym, że szybkość informacji przekazywanej dzięki Internetowi może mieć też ujemne skutki. Błędy popełniane w sieci przez firmy rzutują na wizerunku firmy i zostają dostrzeżone przez Internautów, a w dobie pandemii, kiedy wiele firm próbuje przetrwać na rynku pozytywna opinia w sieci o firmie i oferowanych produktach i usługach może być jednym z kluczowych elementów przewagi konkurencyjnej.

BIBLIOGRAFIA

Literatura

1. Czajkowska K., *Rynek e-commerce – jego specyfika i perspektywy rozwoju w Polsce*, „Journal of Modern management Process”, 1/2016.
2. Dąbrowska A., *Marketing przyszłości. Trendy. Strategie. Instrumenty. Zachowania podmiotów na konkurencyjnym rynku*, Wyd. Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2010.
3. Dutko M., *Biblia e-biznesu 2*, Helion, Gliwice 2016.
4. Gregor B., Stawiszyński M., *E-commerce*, OW Branta, Bydgoszcz - Łódź 2002.
5. Guzior P., *Marketing w Internecie. Strategie dla małych i średnich firm*, Helion, Gliwice 2001.
6. Hartman A., *E-biznes. Strategie sukcesu w gospodarce Internetowej*, Liber, Warszawa 2001.
7. Jaciow M., *Polskie sklepy Internetowe na rynku europejskim*, „Studia Ekonomiczne”, 1/2013.
8. Jelonek D., *Wybrane źródła konkurencyjnej przewagi przedsiębiorstwa w przestrzeni Internetowej*, „Polskie Stowarzyszenie Zarządzania Wiedzą”, 3/2004.
9. Kawa A., *Logistyka e-handlu w Polsce*, UE, Poznań 2014.
10. Kotler P., *Marketing. Podręcznik europejski*, PWE, Warszawa 2002.
11. Mącik R., Nalewajek M., *Charakterystyka sposobu podejmowania decyzji zakupowych a wybór wirtualnego lub fizycznego kanału zakupu*, „Handel Wewnętrzny” 2014.
12. Mikita M., Pełka W., *Rynki inwestycji alternatywnych*, Poltext, Warszawa 2014.
13. Nanekaran Y.A., *An Introduction to electronic Commerce*, „International Journal of Scientific & Technology Research”, 4/2013.
14. Roguski, A., *Zrozumieć social media*, OnePress, Gliwice 2020.
15. Skorupska J., *E-commerce. Strategia, zarządzanie, finanse*, PWN Warszawa 2017.
16. Wielki J., *Elektroniczny marketing poprzez Internet*, PWN, Warszawa 2002.

Raporty

1. *Digitalizacja rynku B2B. Cyfrowe platformy zakupowe – raport Aleo i Deloitte*, Styczeń 2017.
2. Chochołowski B., *Raport E-commerce*, www.interaktywnie.com.
3. *E-commerce w Polsce 2020. Gemius dla e-Commerce Polska*.

Netografia

1. <https://www.rp.pl/Handel/308259897-Pandemiczne-rekordy-sklepow-Internetowych.html>.
2. <https://www.computerworld.pl/news/Szybki-wzrost-branzy-e-commerce,422318.html>.
3. <https://www.unilever.pl/news/aktualnosci/2020/e-commerce-waznym-kanalem-sprzedaz-w-czasie-pandemii.html>.
4. <https://www.bisnode.pl/wiedza/rankingi-bisnode/>.
5. <https://idea07.pl/jak-koronawirus-wplynal-na-rynek-e-commerce/>.
6. <https://www.savills.pl/wiadomosci-i-raporty/savills-wiadomosci/305815/covid-19-przyspiesza-rozwoj-sektora-e-commerce-w-europie-o-rok>.
7. <https://ecommercenews.pl/e-commerce-w-niemczech-po-ponad-4-miesiacach-pandemii-koronawirusa/>.
8. <https://eizba.pl/wp-content/uploads/2020/06/Raport-e-commerce-2020-1.pdf>.
9. *Here Comes the Coronavirus Pandemic: Now, after many fire drills, the world may be facing a real fire*, “The New York Times”, <https://www.nytimes.com>.
10. *World Health Organization (WHO), BREAKING „We have therefore made the assessment that COVID19 can be characterized as a pandemic”*, <https://www.who.int>.

11. *Pierwszy przypadek koronawirusa w Polsce*, Ministerstwo Zdrowia, 4 marca 2020, <https://www.gov.pl/web/zdrowie>.
12. WHO: *Europa stała się epicentrum pandemii koronawirusa SARS-CoV-2*, „Puls Medycyny”, 2020.

dr Paweł J. Dąbrowski

Wyższa Szkoła Menedżerska w Warszawie

ORCID: 0000-0002-3581-507X

Studia Społeczne

ISSN 2081-0008

e-ISSN 2449-9714

str. 265–285

REFLEKSJE NAD NAUCZANIEM PRZEDSIĘBIORCZOŚCI / *REFLECTIONS ON ENTERPRENEURSHIP TEACHING*

STRESZCZENIE

Celem artykułu jest przedstawienie spostrzeżeń autora (nauczyciela przedsiębiorczości na uczelni wyższej) dotyczących założeń ministerialnych Ram Programowych przedmiotu oraz nauczania przedsiębiorczości. Spostrzeżenia te są oparte na wykształceniu pedagogicznym, praktyce szkoleniowej i konsultingowej autora, a także doświadczeniach jako przedsiębiorcy na obu półkulach naszego globu. W pierwszej części przedstawione zostały uwagi bazujące na klasycznym podejściu do problematyki organicznej działania i rozwoju organizacji, polegającej na identyfikacji „wąskich gardeł” (Teoria Ograniczeń). Dalej, proponując elementarny bilans dostępnego czasu na działalność dydaktyczną, autor rekomenduje zredefiniowanie, uporządkowanie i istotne zredukowanie zakresu treściowego programu. Służyć temu ma z jednej strony zmodyfikowana metoda ABC z arsenału narzędziowego doskonalenia jakości, a z drugiej dokonanie elementarnego bilansu czasu.

Dla potrzeb tworzenia koncepcji nauczania przedsiębiorczości autor proponuje wyróżnienie dwóch fundamentalnych odmiennych podejść: „encyklopedycznego”, skoncentrowanego na zestawie zagadnień do opanowania oraz „inspirującego”. To drugie, za kluczowy element nauczania, w szczególności nauczania przedsiębiorczości, przyjmuje rozbudzenie zainteresowania przedmiotem, wszystko inne uważając za drugorzędne. Na użytek nauczycieli i wykładowców przedmiotu, autor prezentuje też dwa narzędzia, stosowane przezeń z powodzeniem od wielu lat w szkoleniach oraz na uczelniach wyższych w kraju i za granicą.

SŁOWA KLUCZOWE: nauczanie przedsiębiorczości; podejście encyklopedyczne; podejście inspirujące; metoda ABC; teoria ograniczeń; teoria systemów; biznesplan; budżet czasu.

ABSTRACT

The author presents his observations regarding the assumptions and content of the ministerial Framework Program of the subject of entrepreneurship teaching. They are based on his pedagogical education, management training and consulting practice, as well as own experience as an entrepreneur in both hemispheres. In the first part, he presents remarks based on the classical approach to organic issues of organization's operation and development. That includes identification of "bottlenecks" (The Network Theory, Theory of Constraints). Later he recommends developing an elementary balance of available time for teaching activities. It would require re-defining, re-organization and significant reduction of the content of the program. This is to be done with the use of the ABC method from the arsenal of quality improvement tools (division into necessary, important, secondary), what will be followed by creation of the elementary balance of time. (How much time is needed to present a specific issue and compare the result with the available time limit).

In relation to teaching entrepreneurship, the author recommends to distinguish two fundamentally different approaches: one "encyclopedic" and "inspirational". First one is focused on a set of issues the student is supposed to learn and absorb. The latter, considers stimulation of interest in the subject as a key element of teaching, in particular entrepreneurship teaching, considering everything else as secondary. For the use of teachers and lecturers of the subject, author presents two tools that he has successfully used for many years in training and universities in the country and abroad.

Finally, the author recommends aggregating entrepreneurship lessons into two-hour blocks so as to facilitate the specialization of "roaming" teachers.

KEY WORDS: teaching of entrepreneurship; encyclopedic approach; inspirational approach; the ABC method; TOC; the system theory; business plan; time budget.

WSTĘP

Autor niniejszego artykułu miał możliwość współpracy z Fundacją „Pomyśl o Przyszłości”, której inicjatorem był jest p. Ryszard Florek, prezes FAKRO. Z ramienia Fundacji autor miał okazję zapoznać się z podstawą programową nauczania przedsiębiorczości w szkołach średnich. Niestety, wiele wskazuje na to, że koncepcja jest bardziej wynikiem rozmaitych przypadkowych kompromisów, niż sensowną, całościową wizją.

W artykule zostały zawarte liczne spostrzeżenia dotyczące powyższego tematu. Jest to o tyle zasadne, iż sposób kształcenia przedsiębiorczości będzie w znacznym stopniu wpływał na postawy młodych pokoleń. A to one, jak wiemy, będą decydowały o kształcie Rzeczypospolitej.

1. FUNDAMENTY

Planowanie każdego działania, w tym nauczania jakiegokolwiek przedmiotu w szkole średniej, musi uwzględnić odpowiedni dobór zasobów dla osiągnięcia pożądanego wyniku. Eliyahu Goldaratt twierdzi, że efektywność działania każdej organizacji można istotnie podnieść, jeśli zidentyfikuje się występujące tam „wąskie gardła”¹. W tym wypadku „wąskim gardłem procesu”, czyli krytycznym zasobem jest czas przeznaczony na dany przedmiot w programie nauczania. Jak w wielu podobnych wypadkach, gdy narzeka się na przeładowanie programu, nie sposób oprzeć się wrażeniu, że jest on, po prostu, niemożliwy do zrealizowania.

W programie przedmiotu występuje mnogość rozmaitych koncepcji, wymagających często eksperckiej wiedzy z rozmaitych dziedzin. (Wyróżnić też można czterdzieści celów ogólnych i sześćdziesiąt sześć celów szczegółowych). Wskutek tego, rzetelna realizacja programu przekracza możliwości nie tylko zwykłego, nie tylko dobrego nauczyciela, ale wręcz kogokolwiek, kto nie jest geniuszem i omnibusem w jednym. Podajmy trzy przykładowe cele dydaktyczne z czterdziestu ogólnych, w proponowanym przez MEN programie (a są to oczekiwane umiejętności ucznia):

1. Rozróżnianie skutków wynikających z nawiązania i rozwiązania stosunku pracy oraz wykonywania czynności na podstawie umów cywilnoprawnych, analizowanie przepisów Kodeksu Pracy i kosztów pracy.
2. Analizowanie otoczenia przedsiębiorstwa, w tym rynku, na którym działa.
3. Projektowanie działań w zakresie zakładania własnego przedsiębiorstwa lub podejmowania innych przedsięwzięć o charakterze społeczno-ekonomicznym.

Poniżej z kolei przykład trzech z sześćdziesięciu sześciu (!) „celów szczegółowych”, opisujących co uczeń powinien potrafić:

1. ocenia wady i zalety poszczególnych form opodatkowania indywidualnej działalności gospodarczej w zakresie podatku dochodowego oraz wymienia inne podatki, którymi może być objęty przedsiębiorca.
2. omawia funkcje dowodów księgowych i podstawowe zasady księgowości oraz wypełnia dowody księgowe i książkę przychodów i rozchodów na potrzeby rozliczenia podatku dochodowego.
3. analizuje zapisy ogólnych warunków ubezpieczenia na przykładzie ubezpieczenia na życie lub ubezpieczenia od następstw nieszczęśliwych wypadków.

Żeby zobaczyć problem we właściwym kontekście, należy sobie uświadomić, że w roku szkolnym nauczyciele przedmiotu „przedsiębiorczość” i ich uczniowie mają do dyspozycji trzydzieści tygodni dydaktycznych. A ponieważ na przedmiot przeznaczone są dwie godziny tygodniowo, to wychodzi, że na każdej lekcji opanowane powinno być co najmniej jedno zagadnienie o poziomie złożoności podobnym

1 E. M. Goltrud, *Critical Chain: A Business Novel*, Wydawnictwo Taylor & Francis, 1997.

do przedstawionych powyżej. Istotnym jest, że niemal każde (!) z proponowanych zagadnień wymaga solidnej wiedzy, która wymagałaby często uniwersyteckiego, a przynajmniej profesjonalnego kursu. A na to nie ma w programie czasu.

Autor proponuje więc przeprowadzenie prostego testu:

Należałoby zwrócić się do grona ekspertów, aby odnosząc się do zagadnień ze swojego obszaru kompetencji ocenili:

- a) ile czasu zajmie efektywne przedstawienie uczniom danego elementu programu;
- b) ile czasu zajmie nauczycielowi (nie-ekonomiście) opanowanie danego segmentu wiedzy, w sposób umożliwiający kompetentne prowadzenie zajęć, a np. z analizy p. B. Szmulczyńskiej wiemy, że tylko 51% nauczycieli przedsiębiorczości ma przygotowanie ekonomiczne².

Następnie należy spróbować dokonać bilansu nakładów pracy nauczyciela na rzetelne przygotowanie się do zajęć i policzyć, ile czasu potrzeba na realizację założonych celów dydaktycznych na przyzwoitym poziomie. Nierealistyczne przeładowanie programu powoduje, że istotne kwestie traktowane będą „po łebkach”, a uczeń przytłoczony nawałem mało istotnej terminologii, nie będzie w stanie przyswoić fundamentalnych, najważniejszych zagadnień.

Precyzyjne wyznaczanie celów jest nie tylko akademicką zabawą w „porządne planowanie”, ale jest przede wszystkim kluczowym narzędziem umożliwiającym oddzielenie najistotniejszych zagadnień od tych o drugo, czy wręcz trzeciorzędnym znaczeniu. A to jest niezbędne, by nauczyciel mógł wykonać przyzwoicie swoją pracę.

2. CELE KSZTAŁCENIA

Wydaje się godne uznania, że zwrócono uwagę na znaczenie kształtowanie młodego obywatela jako przyszłego świadomego konsumenta. Cenna też jest przejawiająca się w wielu momentach dawka wiedzy ekonomicznej. Istnieje jednak potrzeba uściślenia, po co jest nam dana wiedza. Bez takiej refleksji program nauczania staje się próbą prezentacji zagadnień dość przypadkowo wybranych z klasycznego kompendum wiedzy akademickiej.

Jeśli przyjmie się, za nestorem polskiej pedagogiki, Wincentym Okoniem, że cele kształcenia to: „świadome założone skutki, które społeczeństwo pragnie osiągnąć przez funkcjonowanie systemu oświaty”³, to punktem wyjścia musi być zdefiniowa-

2 B. Szmulczyńska, *Rola przedsiębiorczości w podnoszeniu konkurencyjności społeczeństwa i gospodarki. Zapotrzebowanie środowiska szkolnego w zakresie edukacji ekonomicznej a oferta edukacyjna Portalu Edukacji Ekonomicznej NBP*, Praca zbiorowa pod red. Z. Ziolo i T. Rachwał, Nowa Era, Warszawa-Kraków 2006.

3 W. Okoń, *Wprowadzenie do dydaktyki ogólnej*, [w:] W. Okoń, *Nowy słownik pedagogiczny*, Wydawnictwo PWN, Warszawa 1988, s. 49.

nie pożądaných zmian, a nie proste zakreślenie obszarów tematycznych. Taki punkt wyjścia umożliwi oddzielenie informacji i umiejętności, nawet cennych i ciekawych, od tych, które powinny uzyskać absolutny priorytet. Idąc w tym kierunku można zaproponować, że celem diskutowanego przedmiotu jest pomoc młodym ludziom w znajdowaniu swojej drogi jako:

- *obywateli*, świadomych znaczenia gospodarki i rozumiejących rolę ludzi, którzy ją napędzają, czyli przedsiębiorców;
- *przyszłych pracowników*, rozumiejących współzależność między ich funkcjonowaniem w miejscu pracy a dobrobytem społeczeństwa;
- *konsumentów*, świadomych swoich praw;
- ewentualnych *przyszłych przedsiębiorców*, którzy budować będą dynamiczną, konkurencyjną gospodarkę.

Podsumowując: istnieje oczekiwanie, aby młody obywatel był wyposażony w solidne fundamenty dla poszukiwania własnej odpowiedzi na pytanie „jak ja mogę się przyczynić do sukcesu Polski jako naszej wspólnoty gospodarczej”.

3. ZAKRES TEMATYCZNY I NAZWA PRZEDMIOTU

Przyjmując do wiadomości argumenty o potrzebie wyposażenia młodzieży w kompetencje znacznie wykraczające poza klasyczne standardy edukacyjne, obejmujące cały wachlarz problematyki ekonomii i rynku, nie sposób jednak zgodzić się na to, by taki przedmiot nazywał się „przedsiębiorczością”. Można zrozumieć argument (podany autorowi przez osoby tworzące Podstawy Programowe), że zmiana nazwy przedmiotu byłaby kłopotliwa dla Ministerstwa. Niemniej jednak, jeśli szkoła ma uczyć precyzji myślenia i jasności wysławiania się, to utrzymywanie obecnej nazwy dla przedmiotu, który jedynie zahacza o przedsiębiorczość, jest przyczynianiem się do tworzenia chaosu pojęciowego. Zwrócić należy bowiem uwagę, że nawet ten jeden jedyny blok tematyczny, który jest związany z przedsiębiorczością, został w programie nazwany „Przedsiębiorstwo” a nie „Przedsiębiorczość”. Wydaje się więc, że przedmiot, jeśli przyjąć zarysowaną rozległość tematyczną, powinien nazywać się inaczej, np. „Przedsiębiorczość-Rynek-Gospodarka” (PRG), albo „Gospodarka i Przedsiębiorczość” (GiP).

4. ZORIENTOWANIE PROFILOWE – CO DLA SZKÓŁ BRANŻOWYCH

MEN przedstawił osobne dokumenty dla rozmaitych szkół ponadpodstawowych. Autor nie był jednak w stanie znaleźć zasadniczych różnic między ramami programowymi dla liceów i techników oraz szkół branżowych.

Wydawałoby się, że to oczywista sytuacja, bo czy są jakieś różnice w potrzebach dydaktycznych różnych grup młodzieży? Odwołanie się do doświadczeń międzyna-

rodowych pokazuje jednak, że pewne zróżnicowanie jest warte rozważenia. (Jacek Matusiewicz w portalu www.ekonomik.biz.pl pokazuje kilkanaście mało istotnych różnic.)

Swego czasu autor miał okazję zasięgnąć w tej kwestii opinii prof. Stanisława Dawdziuka, twórcy i prezydenta Wyższej Szkoły Menadżerskiej w Warszawie. Był on mocno zainteresowany niemieckimi doświadczeniami w tym zakresie. Otóż w tamtejszych szkołach zawodowych standardem jest przygotowanie przyszłych rzemieślników do samodzielnego prowadzenia własnej firmy. Kształcenie zawodowe uwzględnia tam m.in. takie zagadnienia, jak ogólna orientacja w finansach firmy i rachunku kosztów, funkcjonowanie na rynku, budowanie i rozwijanie firmy. Jeśli uwzględni się fakt, że znaczna część osób w zawodach o rzemieślniczym charakterze „idzie na swoje”, to pojawia się mocny argument na takie rozszerzenie edukacji branżowej.

Czy byłoby to do zrealizowania w tym jednym przedmiocie, czy powinien być on rozszerzony, czy też powinny być zaoferowane zajęcia fakultatywne w tym zakresie, jest osobną kwestią. Istotne jest, jednak, żeby zauważać odmienną potrzebę tej młodzieży, której celem na najbliższą przyszłość są jedynie (czy przede wszystkim) studia, w porównaniu do tej, która bardzo szybko po ukończeniu szkoły średniej będzie szukać swojego miejsca na rynku pracy, często w charakterze samodzielnego podmiotu gospodarczego.

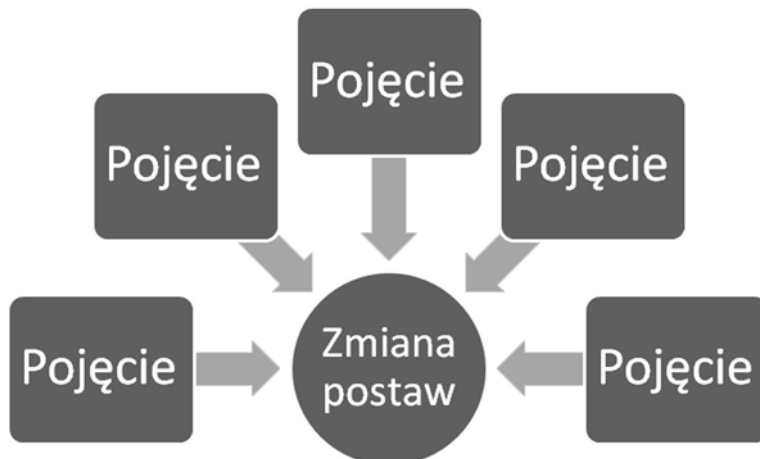
5. ZAPROPONOWANA ZAWARTOŚĆ PROGRAMOWA: TREŚĆ I METODA

Zawartość programowa wymaga głębokiego przeorientowania, przez rezygnację z dominującego encyklopedyzmu, który nie służy realizacji zdefiniowanych celów, a na dodatek nie daje wielkich szans na rozbudzenie zainteresowania uczniów przedmiotem. Gorzej, badania wskazują, że tak jest to realizowane.

Jak pisze Beata Szmulczyńska we wspomnianym wcześniej artykule, w praktyce realizacji przedmiotu, którego istotą jest własna aktywność, dominują metody podające – wykłady i pogadanki. Dalej nieco bardziej aktywne metody werbalne – dyskusja i praca w grupach, a praca z tekstem źródłowym, projekty edukacyjne i gry dydaktyczne stosowane są raczej rzadko. (Trudno się tego zresztą spodziewać przy tak przeładowanym programie.)

Jak w każdym przedmiocie pierwszym zadaniem musi być zainteresowanie ucznia. Musi on widzieć, że w danym programie jest coś ważnego dla niego samego. Jeśli uda się takie zainteresowanie rozbudzić, to żyjący w czasach Internetu uczeń znajdzie już sam potrzebne mu informacje. Jeśli natomiast dominować będzie dogmatyczny akademizm, pozostanie jedynie skompromitowana metoda ZZZ (zakuj, zdaj, zapomnij). Autorzy programu zdają się być przekonani, że nasycenie definicjami prowadzi

będzie do zainteresowania danymi zagadnieniami. Postulują oni: „Wykorzystanie zdobytej wiedzy ekonomicznej do rozwijania własnej postawy przedsiębiorczej jako jednego z podstawowych warunków aktywnego uczestnictwa w życiu społeczno-gospodarczym, w tym skutecznego wykonywania pracy najemnej i prowadzenia własnej działalności gospodarczej”. Ideę tego paradygmatu ilustruje rysunek numer 1.



Rysunek 1. Paradygmat dydaktyczny podstawy programowej MEN

Źródło: dedukcja własna w oparciu o koncepcję programową.

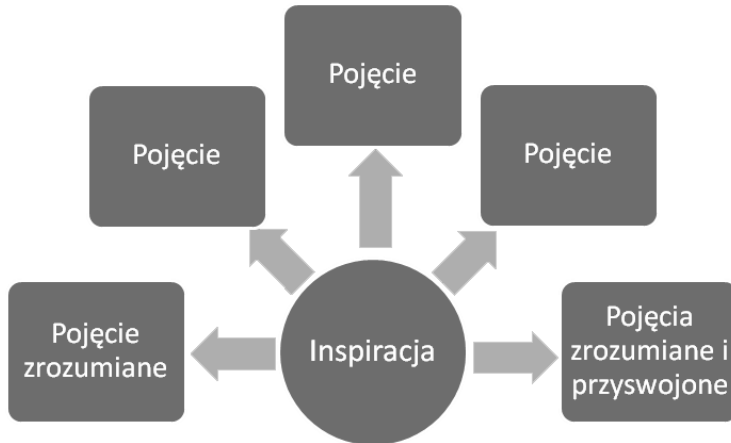
Problem w tym, że ów paradygmat ten nie działa. Jak wykazał Sir Ken Robinson takie encyklopedyczne podejście zabija zainteresowanie i kreatywność uczniów⁴. Godnym polecenia osobom wątpiącym w prawdziwość tej tezy (czy też zainteresowanych nią) jest jego wystąpienie na konferencji TEDx (2010).

Tak realizowana dydaktyka zabija indywidualną inicjatywę, co jest dokładnie przeciwne idei przedmiotu. Nie znaczy to oczywiście, że nie należy uczyć pojęć, podawać definicji. Fundacja „Pomyśl o Przyszłości” (2016) w swoim raporcie „Dlaczego w bogatych krajach Europy Zachodniej zarabia się 4x więcej”, podaje zestaw pojęć potrzebnych do rozumienia współczesnej gospodarki⁵. Pojawiają się one jednak po postawieniu zawartego w tytule kluczowego pytania interesującego młodego człowieka i po opisanu istotnych ze względu na postawione pytanie procesów.

Efektywny proces edukacyjny wygląda bowiem odwrotnie: inspiracja prowadzi do zaktywizowania procesów poznawczych, do samodzielnego poszukiwania informacji, pomaga budować struktury poznawcze organizujące informacje w sposób celowy, a więc łatwo przyswajalny (rys. 2.).

4 K. Robinson, *Changing Education Paradigms* https://www.ted.com/talks/ken_robinson_changing_education_paradigms, [dostęp: 03.05.2017].

5 Fundacja „Pomyśl o Przyszłości”, *Dlaczego w bogatych krajach Europy Zachodniej zarabia się 4x więcej*, wydanie własne, Nowy Sącz 2016.



Rysunek 2. Idea efektywnego procesu dydaktycznego w paradygmacie inspiracyjnym

Źródło: opracowanie własne inspirowane ideą nauczania problemowego.

Stanisław Dawidziuk tak pisze o tym zjawisku: „Ludzie sukcesu posiadają wiele zalet, ale najbardziej chyba wyróżniającą się jest pragnienie pchające do osiągnięcia sukcesu. Pragnienie jest ściśle związane z wizją⁶. W konsekwencji, przyjmując z grubsza proponowany zakres programowy, w kontekście przyjętych celów edukacyjnych, zaproponować należy lekką modyfikację struktury przedmiotu. A mianowicie, zamiast bloków: I. Gospodarka rynkowa, II. Rynek finansowy, III. Rynek pracy, IV. Przedsiębiorstwo, autor proponuje następujące:

- I. Efektywna gospodarka,
- I. Czy jestem świadomym klientem?
- I. Praca i przedsiębiorstwo,
- I. Przedsiębiorczość.

Jak już zostało podkreślone wcześniej, konieczna jednak jest przede wszystkim zamiana paradygmatu encyklopedycznego na problemowy tak, by uczeń stawał się współuczestnikiem poszukiwania odpowiedzi na rozmaite pytania. Na przykład: co może uczynić naszą gospodarkę konkurencyjną, a nasze zarobki większe od zachodnich? Jakie może być moje miejsce w budowaniu dobrobytu w Polsce?

W tym nowoczesnym podejściu, gdzie uczeń ma się zmienić z gąbki wchłaniającej wiedzę we współodkrywcę prawideł rządzących rzeczywistością, w poszukiwacza rozumienia rzeczywistości, metoda jest kluczowym elementem. Jej istotą jest aktywne uczestniczenie w procesie poznawania, prowadzące do zrozumienia zjawisk w ich złożoności, a nie bierne przyswajanie pojęć czy faktów. Oczywiście, pewien zestaw pojęć ekonomicznych jest potrzebny, a więc musi znaleźć się w programie nauczania.

6 S. Dawidziuk, *Przedsiębiorczość białkiem rozwoju społeczno-gospodarczego*, Wyd. Wyższej Szkoły Menedżerskiej, Warszawa 2011, s. 68.

Ale muszą one być wprowadzane jako narzędzia do rozumienia i przyszłego budowania lepszej rzeczywistości, a nie podawane do zapamiętywania na zasadzie „bo to jest w programie”.

I tak w bloku „Efektywna gospodarka”, autor proponuje debaty w formule oxfordzkiej. W tego typu debatach strony bronią z góry ustalonych stanowisk, zabierając głos naprzemiennie w ściśle określonych ramach czasowych. Co zadziwiające, debaty te, tak popularne w krajach anglosaskich często nie są nawet uwzględniane przez nauczycieli przedsiębiorczości, a przecież wyzwają one energię uczniów i zarażają pasją poszukiwania. Przykładowymi tematami takich dyskusji mogą być:

1. Transformacja gospodarcza w Polsce – czy było warto?
2. Unia Europejska jako wspólnota gospodarcza – blaski i cienie.
3. Globalizacja światowej gospodarki – szansa czy zagrożenie (np. przez pryzmat umowy TTIP⁷ czy inny aktualny, a sporny temat gospodarczy).
4. Czy polskie firmy mają szanse na rynkach zagranicznych?
5. Podatki, przepisy i administracja: paraliż gospodarki czy warunek harmonijnego rozwoju?
6. Czy potrzebna jest „społeczna kontrola cen” (dyskusja np. w związku z zapowiedzią UOKiK w styczniu 2022).

Tytuły są formułowane kontrowersyjnie, ale właśnie ostre zróżnicowanie zdań jest szansą na pobudzenie uczniowskiej energii w poszukiwaniu odpowiedzi na kluczowe dla naszej cywilizacji pytania.

Nie kwestionuje się przy tym wartości wielu ustalonych przez tradycję terminów z zakresu ekonomii. Jednak oprócz nich jest jeszcze szereg takich, które odnoszą się bezpośrednio do fundamentu tworzenia dobrobytu polskiego społeczeństwa, więc tym bardziej warto je znać. Są nimi:

- *Produkt Krajowy Brutto* – miernik dochodu narodowego, wytwarzanego przez całe społeczeństwo, czyli „tortu do podziału” na rozmaite potrzeby. Świadomość, czym jest PKB ma budować rozumienie, że wspólny majątek bierze się z pracy, inwestycji i pomysłowości;
- *Budżet państwa* – skąd się bierze i po co on. Rozumienie, czym jest budżet państwa, ma na celu kształtowanie obywatelskiego, gospodarskiego podejścia do wspólnego majątku ze strony młodych obywateli;
- *Kapitał społeczny* – zaufanie, które buduje wspólny sukces. Ten element powinien się przewijać na wszystkich poziomach analizy. Tu, w kontekście konkurencyjności gospodarki, później jako warunek trwałego sukcesu firmy, a wreszcie jako reputacja – będąca warunkiem długofalowego sukcesu w biznesie.

7 TTIP to Transatlantic Trade and Investment Partnership, mocno dyskusyjne porozumienie między USA a Unią Europejską. Zwolennicy twierdzą, że przyspieszy ono rozwój gospodarczy obu stron, przeciwnicy, że daje ono zbyt wielkie przywileje wielkim korporacjom.

Istotne jest również, iż moduł „efektywna gospodarka” nie może być zredukowany do podstaw tradycyjnej ekonomii. Gospodarka jest bowiem złożonym mechanizmem, w którym czynniki społeczne i kulturowe, takie jak kapitał społeczny, odgrywają istotne znaczenie. Jednym z najważniejszych zadań nowoczesnej szkoły jest przygotowanie młodzieży do zmagania się z wyzwaniem współczesnego świata, tak na poziomie wyborów osobistych (emigrować czy nie), jak i obywatelskich – jakiego społeczeństwa, jakiego prawa polskiego i europejskiego chcemy. A do tego potrzebne jest rozumienie rozmaitych czynników wpływających na tę sytuację.

Jedną z najistotniejszych kwestii jest zagadnienie współtworzenia dobrobytu narodowego i zapewnienia w Polsce konkurencyjnych płac młodemu pokoleniu. Tylko to może zatrzymać katastrofalną w swej skali emigrację, która drenuje polską gospodarkę z ogromnej rzeszy rzutkiej i ambitnej młodzieży. Jest to też kwestia wypracowania przez społeczeństwo środków na zapewnienie godziwych warunków osobom chorym, starszym i niezdolnym do pracy.

Interesującą pracę w tej kwestii wykonał zespół Fundacji „Pomyśl o Przyszłości”, wskazując, jak kształtujący się w Europie podział pracy powoduje transfer dochodów i ambitniejszych miejsc pracy do zachodniej części naszego kontynentu⁸. Szczególnie cenna, w kontekście przedsiębiorczości, jest sformułowana w raporcie fundacji koncepcja „firm aortowych”. Termin ten, nieobecny w klasycznej ekonomii, oznacza rodzime, wysokokonkurencyjne firmy, skutecznie działające na rynkach globalnych. Ściągają one do rodzimego kraju kapitał i potrzebną dla skutecznego konkurowania wiedzę (*know-how*).

Możliwe jest to dzięki temu, że działają w swej niszy, w odpowiedniej skali. Uważna obserwacja rzeczywistości gospodarczej prowadzi bowiem do wniosku, że tylko takie firmy są w stanie napędzać gospodarkę i oferować atrakcyjne miejsca pracy i zarobki. Jedynie one są w stanie uzyskiwać korzystne ceny za swoje produkty z jednej strony, a z drugiej to one potrzebują najlepszych fachowców, którym mogą dobrze zapłacić. Zatem chcą i mogą ich kształcić i przyciągać. I to właśnie zapotrzebowanie rodzimej gospodarki kształtuje zapotrzebowanie na wykształcone kadry. (Znamienny w tym kontekście jest rozwój kierunków informatycznych w Rzeszowie dla potrzeb Asseco i zamknięcie wydziału budowy okrętów na Politechnice Szczecińskiej po likwidacji Stoczni Szczecińskiej.)

Edukacja dla przedsiębiorczości nie powinna promować zamykania granic gospodarczych kraju. Powinna natomiast zachęcać do podejmowania wysiłków, tak ze strony przedsiębiorców i pracowników, jak i ze strony świadomych klientów i da-

8 *Dlaczego w bogatych krajach Europy Zachodniej zarabia się 4x więcej*, 2016. <http://www.pomysloprzyszlosci.org/publikacja1/https://www.goodreads.com/quotes/384067-if-you-want-to-build-a-ship-don-t-drum-up>, [dostęp: 05.05.2021].

lekwzrocznych polityków, by stwarzać polskim firmom warunki dla skutecznego konkutowania na rynkach światowych. Istotne jest jednak pokazanie szkodliwości procesu stwarzania przywilejów dla zagranicznych korporacji, które choć tworzą miejsca pracy (ale prawie wyłącznie te prostsze), to blokują możliwości rozwoju rodzimych przedsiębiorstw, dysponujących mniejszym kapitałem, a zmuszonych do płacenia wyższych podatków.

W programie nauczania XXI w. znaleźć się powinno miejsce na poruszenie zjawisk związanych z globalizacją. Zarówno tych pozytywnych, jak i negatywnych. Wśród pierwszych będą takie zjawiska jak dostęp klienta do produktów z całego świata. Wśród tych drugich sytuacje związane z monopolistycznymi praktykami niektórych zachodnich korporacji czy firm azjatyckich wykorzystujących pracę dzieci i dewastujących środowisko naturalne w agresywnym redukowaniu „zbędnych kosztów”, przez co mogących oferować znacznie niższe ceny.

Blok tematyczny *Jestem świadomym klientem* powinien obejmować nie tylko rynek finansowy, bo choć niewątpliwie ma on istotne znaczenie, nie jest jedynym rynkiem. Powinno znaleźć się też miejsce np. na świadomość konsumencką w kwestiach produktów żywnościowych, gdzie koncerny często uciekają się do podstępów, by wmawiać klientowi, że ma do czynienia ze „zdrową” żywnością, choć naprawdę taką nie jest. Przyszły klient powinien być świadom, jak może uzyskać potrzebne mu do racjonalnej decyzji informacje, czy to w postaci RRSO⁹ dla zaciągania kredytu czy zestawienia składników w produktach spożywczych.

Wreszcie, ze względu na rosnące znaczenie rynku internetowego, potrzebny jest wątek dotyczący praw konsumenta w handlu internetowym.

Blok tematyczny *Praca i przedsiębiorstwo* w swej treści powinien nieść jeszcze jedno kluczowe przesłanie (którego znaczna część dziennikarzy, kształtujących opinię publiczną, zdaje się być nieświadoma), że biznes to sport zespołowy. Niezbędne jest też wykazanie, że wbrew ideologii walki klasowej przedsiębiorcy i pracownicy są sobie nawzajem potrzebni. Niestety, ludzie często sobie nie uświadamiają funkcjonowania tej ideologii w naszych umysłach. Uczeń powinien zdawać sobie sprawę również z tego, że efektywne, dobrze prosperujące przedsiębiorstwa są niezbędne, są wręcz niezastąpione dla budowania dobrobytu swoich pracowników i całego społeczeństwa.

Warta rozważenia jest na przykład debata „Pracodawca – wyzyskiwacz czy dobrodziej?”. Prowokacyjny tytuł daje szansę obnażenia, często nie do końca uświadamianych, schematów myślenia, w których przedsiębiorca to ktoś z definicji podejrzany. Spójrzmy na przykład na dyskutowaną tu propozycję ram programowych przedmiotu. W trzech kolejnych punktach czytamy, że uczeń:

9 RRSO to roczna rzeczywista stopa oprocentowania; umożliwia łatwe porównywanie opłacalności pożyczek.

1. „analizuje przebieg kariery zawodowej osoby, która zgodnie z zasadami etycznymi odniosła sukces jako przedsiębiorca;
1. dostrzega możliwości rozwoju przedsiębiorstwa i osiągnięcia sukcesu rynkowego przy pełnym poszanowaniu zasad etycznych w biznesie;
2. wyszukuje informacje o spektakularnych sukcesach polskich przedsiębiorstw na rynku krajowym i międzynarodowym, osiągniętych zgodnie z prawem i etyką biznesu”.

Zauważmy, że każdorazowe podkreślanie „przedsiębiorca – tak, ale etyczny” wpaja podświadomy przekaz, że przedsiębiorca to ktoś z natury podejrzany. I dzieje się to niezależnie od intencji osoby, która to pisała i niezależnie od jej świadomości własnych schematów myślowych lub braku takiej świadomości. Zastanówmy się chwilę – czy proponując spotkanie ze znanym sportowcem, mówimy „ale z takim, który sukcesów nie osiągnął dzięki nielegalnemu dopingowi”. Czy proponując spotkanie z politykiem mówimy „ale z takim, co nie oszukuje swoich wyborców”?

Jak mocne i powszechne jest podejrzliwe traktowanie przedsiębiorców pokazała (październik 2017) dyskusja w programie ekonomicznym dobrej, „poważnej” rozgłośni radiowej na temat reformy wyższych uczelni. Jednym z jej elementów jest stworzenie rad uczelnianych, w których skład mają wchodzić przedstawiciele otoczenia tak, aby uczelnie nie służyły samym sobie. Dokładniej, by nie służyły, jak to się obecnie w znacznym stopniu dzieje, akademickiej arystokracji, często podejmującej decyzje bez oglądania się na potrzeby społeczeństwa i gospodarki. W dyskusji tej, prorektor jednej z warszawskich uczelni najpierw zadeklarował, że „biznes to jak najdalej od uczelni”, a później mówił już coś o szemranych biznesmenach. Prowadząca dyskusję dziennikarka na to nie zareagowała. Jak widać ten schemat myślowy jest mocno zakorzeniony, nawet tam, gdzie nie należałoby się tego spodziewać.

A tak na marginesie, kto wie lepiej niż przedsiębiorcy, jak powinno wyglądać kształcenie kadr i jakie są realne potrzeby gospodarki? Wpływ przedsiębiorców na profil uczelni może mieć ogromnie pozytywny wpływ. Przykładem może znów być Asseco - rzeszowska firma komputerowa, która działa obecnie na skalę europejską. Rozwinięła się dynamicznie dzięki temu, że jej założyciel, profesor Adam Góral, namówił swego czasu lokalną uczelnię na zmiany w programie nauczania tak, aby jego firma mogła mieć potrzebnych pracowników. Takie właśnie było budowanie fundamentów jednego z najdynamiczniejszych koncernów informatycznych w Europie Środkowej.

Wracając do tematu, wymaganie uczciwości jest oczywiste i nie należy z niego rezygnować. Jednak, jak w każdej dziedzinie, przyjmować raczej należy, że mamy na ogół do czynienia z uczciwymi ludźmi. Chyba, że są przesłanki, by sądzić inaczej. Co więcej, zajęcia dotyczące etyki w firmie odnosić się powinny do wszystkich stron

relacji. Tak samo, jak piętnować należy nieuczciwe postępowanie właścicieli czy menadżerów, potępiane powinno być nieetyczne postępowanie pracowników. Warto więc znaleźć miejsce na symetryczny przekaz, że ktoś, kto działa na szkodę pracodawcy, działa też na szkodę całej społeczności. Co za tym idzie, uczniowie powinni być świadomi swoich praw pracowniczych, ale też swych zobowiązań wobec pracodawcy. Lojalność i poczucie obowiązku muszą bowiem działać w obie strony, inaczej to nie działa wcale.

W przekonaniu autora, dla właściwego rozumienia przez młodzież i przez społeczeństwo roli przedsiębiorstwa, warta poruszenia jest kwestia przywilejów pracowniczych dla wybranych grup społecznych. Na przykład przyszłych matek czy osób w wieku przedemerytalnym. Elementarna analiza, przeprowadzona zgodnie z zasadami teorii gier pokazuje bowiem, że takie przywileje (choć mile widziane przez wyborców) są w efekcie przeciw skuteczne. Jeśli bowiem zatrudnianie kogoś wiąże się z dodatkowymi kosztami czy kłopotami, to logicznym posunięciem ze strony firmy jest niezatrudnianie takiej osoby. Potwierdza to praktyka, często bowiem się trafia, że pracodawca – zwłaszcza funkcjonujący na granicy opłacalności, unika zatrudniania młodych kobiet i osób u progu wieku emerytalnego. Podobnie pojawia się też tendencja do zwalniania osób, które być może staną się obciążeniem dla firmy, zanim te wejdą w przedemerytalny okres ochronny. Pytanie, warte publicznej debaty i dyskusji na lekcjach dotyczących roli przedsiębiorstwa powinno brzmieć: czy za przywileje osób w trudniejszej sytuacji życiowej powinno odpowiadać przedsiębiorstwo, w którym pracuje dana osoba, czy też, w ramach solidarności społecznej, całe państwo? Wiele wskazuje na to, że ten drugi sposób byłby i bardziej uczciwy, i bardziej efektywny.

6. PRZEDSIĘBIORCZOŚĆ

Fundamentalny problem module *Przedsiębiorczość* pojawia się w przełożeniu samego terminu na zakres tematyczny. Moda na wykorzystanie tego pojęcia spowodowała, że przedmiot mający wprowadzić podstawy ekonomii do szkół średnich, który przygotowywali profesorowie SGH dał się „sprzedać” pod nazwą „przedsiębiorczość”¹⁰. Tu mamy dopiero początek kłopotów. Przedmiot objął bowiem swym zakresem wszelką aktywność gospodarczą począwszy od rozmów o pracę, po symulacyjne gry komputerowe typu „business games”¹¹.

A przecież proces przedsiębiorczy w swej istocie jest jedynie (i aż) cyklem, na który się składają:

10 Wyjaśnienie to otrzymałem w rozmowie z jednym z owych profesorów podczas inauguracji pierwszego Światowego Tygodnia Przedsiębiorczości.

11 B. Szmulczyńska, *Rola przedsiębiorczości w podnoszeniu konkurencyjności społeczeństwa i gospodarki. Zapotrzebowanie środowiska szkolnego w zakresie edukacji ekonomicznej a oferta edukacyjna Portalu Edukacji Ekonomicznej NBP*, Praca zbiorowa pod red. Z. Ziolo i T. Rachwał, Nowa Era, Warszawa-Kraków 2006.

- inspiracja (powodująca, że człowiek zaczyna dostrzegać pewne szanse w swoim środowisku);
- identyfikacja możliwości stworzenia konkretnej korzyści dla klienta (czy to w celu komercyjnym, czy prospołecznym);
- tworzenie koncepcji – czy planu działań (bardziej lub mniej szczegółowego);
- gromadzenie potrzebnych zasobów (ludzkich, finansowych i rzeczowych);
- realizacja planu (nawet jeśli będzie on po drodze modyfikowany);
- doświadczanie ich skutków (sukcesów lub porażek), co jest źródłem kolejnych inspiracji (i kapitału na dalszy rozwój).

Skoro istotą przedsiębiorczości jest „przemyślane działanie zmieniające rzeczywistość”, to chyba nie sposób go uczyć się wyłącznie „na sucho”. Podobnie jak pływanie.

Co zadziwiające, cykl doświadczeniowego uczenia się, tak popularny w Polsce od czasu pojawienia się szkół trenerskich, nie jest tu w sposób sensowny wykorzystywany¹². Mimo tego, że został opracowany jeszcze w latach sześćdziesiątych w USA – autor pisał o tym już dość dawno temu¹³. Gorzej, niektórzy metodycy kształcący nauczycieli, za pierwszy, fundamentalny etap procesu, za owo tytułowe „doświadczanie”, uważają dyskusowanie o przedsiębiorczości¹⁴.

Jeżeli myślimy o procesie rozwijania¹⁵ potencjału przedsiębiorczego młodych Polaków potrzebujemy właśnie dać im szanse:

1. doświadczania tego, co znaczy być przedsiębiorczym (rozterek, sporów, porażek);
2. refleksji nad tym, co się działo w realizowanym projekcie;
3. budowania i przyswajania modeli teoretycznych, czyli koncepcji objaśniających to, co się stało (i ułatwiających przewidywanie tego, co się stać może);
4. projektowania kolejnego eksperymentowania.

W konsekwencji, idealnym narzędziem do rozwijania potencjału przedsiębiorczego są projekty czy to o charakterze komercyjnym, czy prospołecznym. Na przykład w Australii uczniowie w ramach projektów Foundation for Young Australians zakładają firmę

12 I.M. Rubin, McIntyre, J.M. Kolb, A. David, *Organizational Psychology: An Experiential Approach*, 1971.

13 P.J. Dąbrowski, *Konsekwencje doświadczeniowego modelu uczenia się*, „Doskonalenie Kadr Kierowniczych nr 2”, Warszawa 1986.

14 E. M. Nyga, *Rola przedsiębiorczości w podnoszeniu konkurencyjności społeczeństwa i gospodarki. Wybrane aktywizujące metody nauczania w pracy z uczniem na przykładzie lekcji podstaw przedsiębiorczości*, Praca zbiorowa pod red. Z. Ziolo i T. Rachwał, Wyd. Nowa Era, 2006.

15 Zwrot „nauczanie przedsiębiorczości” budzi często irytację w środowisku przedsiębiorców, bo przecież nie da się „uczyć przedsiębiorczości”. Przecież najbardziej przedsiębiorcze osobniki gatunku *homo sapiens* są te w stadium raczkowania. Czy ktoś widział kiedyś berbecia, któremu brakłoby przedsiębiorczości? Małe dziecko wszędzie wlezie, wszystkiego dotknie, wszystkiego chce spróbować. Kształcenie w zakresie przedsiębiorczości może jedynie odblokowywać ograniczenia myślenia narzucone przez proces socjalizacji, autorytarny system edukacji i dawać narzędzia do rozumienia procesów gospodarczych.

i realizują jakieś własne przedsięwzięcie. Były wśród nich takie działania, jak produkcja koszulek z dowcipnymi napisami, krawatów własnego pomysłu czy usługi ogrodnicze¹⁶.

Oczywiście, system klasowo-lekcyjny narzuca istotne ograniczenia, ale możemy spro-
ro. Na przykład:

1. Dajmy uczniom szansę bycia przedsiębiorczymi – niech sami organizują ambitne wycieczki i wyprawy, zabawy szkolne, zawody sportowe, konkursy talentów i do-
wolne własne przedsięwzięcia;
2. Dajmy szansę młodzieży poznać fascynujące historie przedsiębiorczych ludzi, którzy zmieniali swój los, swojego otoczenia i przyczyniali się do rozwoju cy-
wilizacji. Przybliżmy postaci takich ludzi jak Hipolit Cegielski czy ksiądz Piotr Wawrzyniak, którzy budowali zamożność, tożsamość narodową i siłę polityczną Wielkopolan. Pokażmy, że to właśnie przedsiębiorczość państwa Curie, którzy przy minimalnych środkach, przy znikomym wsparciu władz uczelni stworzyli laboratorium, które dało pani Marii możliwość stania się jedyną w historii osobą nagrodzoną dwukrotnie nagrodą Nobla. Pokażmy Heinricha Schliemanna, fa-
scynata historii starożytnej, który zgromadził fortunę, by odkopać Troję. Potrze-
ba też przedstawiać przedsiębiorców, którzy współcześnie budują sukces gospo-
darczy Polski, jak twórcy takich firm jak Solaris, Inglot czy FAKRO.
3. Zaproponujmy młodzieży poszukiwanie ludzi przedsiębiorczych w swojej spo-
łeczności i w swoich domenach zainteresowań. Dla entuzjastów sportu niech to
będą ci, którzy tworzyli kluby sportowe czy zorganizowali ciekawe zawody, dla
muzyków – założyciele klubów jazzowych, dla entuzjastów zwiedzania świata –
organizatorzy biur podróży i ciekawych wycieczek.
4. Nader cenne mogą też być spotkania z przedsiębiorcami. Hindle i Rushworth
w raporcie GEM zaprezentowali wyniki badań, które wskazują na znaczenie oso-
bistego kontaktu z przedsiębiorcami. Według tych badań, osobista znajomość
przedsiębiorcy, który założył firmę w ciągu ostatnich dwóch lat podnosi prawdo-
podobieństwo chęci zostania przedsiębiorcą o 240%¹⁷.

To właśnie satysfakcja z własnych dokonań i podziw dla „bohaterów”, czy „wzorców
osobowych” (jak to nazywają psychologowie) może być, jak zostało wskazane wcze-
śniej, najbardziej skutecznym napędem poszukiwania wiedzy. Antoine de Saint-E-
xupéry ujął to piękną metaforą: „Jeśli chcesz zbudować statek, nie zwołuj ludzi, aby ci
przynieśli drzewo, przygotowali narzędzia, nie przydzielaj zadań i pracy, lecz wzbudź
w nich tęsknotę za dalekim, bezkresnym morzem”¹⁸. Tę metaforę warto uczynić my-

16 Z rozmów z organizatorami projektu w Melbourne.

17 K. G. Hindle, S. M. Rushworth, *Global Entrepreneurship Monitor Australia 2001*, Swinburne Uni-
versity of Technology, Melbourne 2001.

18 A. de Saint-Exupéry, <https://www.goodreads.com/quotes/384067-if-you-want-to-build-a-ship-don-t-drum-up?fbclid=IwAR3Zr1f3MwSriE3bibipiV3nzRQ4zycAhlZrQski7LkLOnykA3-NliKSRqw>, [dostęp: 05.05.2022.].

ślą przewodnią dla nauczycieli, którzy uczą przedsiębiorczości. (I nie tylko przedsiębiorczości.)

Autor podkreśla powyższą kwestię nie dlatego, że nie ma jej w programie. Tak, jest – ale jest po prostu jedną z bardzo, bardzo, wielu. Rzecz w tym, że to właśnie rozbudzanie pasji dla tego przedmiotu jest kluczowym, najważniejszym elementem celów dydaktycznych. Parafrazując Świętego Augustyna można by powiedzieć nauczycielom „rozbudź pasję i rób, co chcesz”. Nic bowiem nie powstrzyma młodego człowieka, którego pasja zostanie wyzwolona. Żadna ilość włączanej wiedzy nie będzie ani przyswojona, ani tym bardziej wykorzystana, jeśli dany przedmiot nie wzbudzi zainteresowania.

Rozbudzanie zainteresowań ma fundamentalne znaczenie dla samej przedsiębiorczości. Ernesto Sirolli, twórca jednego z najbardziej efektywnych programów promowania przedsiębiorczości na szczeblu lokalnym właśnie w ludzkich pasjach widzi najskuteczniejszy motor sukcesu przedsiębiorców¹⁹.

Niezwykle ważne dla rozbudzania zainteresowania przedsiębiorczością jest danie okazji do wymyślania własnej firmy (poprzez identyfikację szans rynkowych). Dzięki wykorzystaniu metod myślenia twórczego i narzędzi strategicznego marketingu można dać młodym ludziom szansę samodzielnego „skanowania” otoczenia w poszukiwaniu pomysłów na biznes. A co kluczowe, metodyka ta pokazuje, że w każdej uciążliwości życia codziennego tkwi szansa na biznes (dla tych, do te dolegliwości usuną). W takim procesie w uczestnikach warsztatów dokonuje się często zmiana modelu myślenia z „jest źle, niech ktoś to zmieni”, na „co ja sam mogę zmienić, co ja sam mogę zrobić”²⁰.

Jeżeli uszanuje się *zasadę przystępności* innego klasyka polskiej pedagogiki Czesława Kupisiewicza, wtedy istnieje potrzeba sprowadzić do prostych pytań wszystkie ważne i trudne częstokroć koncepcje. Skomplikowana terminologia, brana z doświadczeń wielkich funduszy inwestycyjnych, stanowi bowiem często niepotrzebną przeszkodę w zrozumieniu samej istoty rzeczy. Przyjrzyć się należy temu zagadnieniu na przykładzie biznesplanu.

Autor, w ramach małego badania terenowego zrealizowanego w trakcie zbierania materiałów do przedstawianej tu opinii, uczestniczył w lekcji, gdzie wyświetlano jeden z popularnych filmów na temat biznesplanu. Po obejrzeniu filmu tylko kilka osób (pięć z 28) potrafiło wymienić po parę elementów (choć nie wszystkie) biznesplanu, reszta zapamiętała jedynie, że „podsumowanie pisze się na końcu, a wstawia na początku”.

19 E. Sirolli, *Ripples from the Zambezi: Passion, Entrepreneurship, and the Rebirth of Local Economies*, New Society Publishers, 1999.

20 Takie warsztaty autor zaprojektował jeszcze w Australii, realizował je również w Polsce i w Danii. To naprawdę działa.

Tu należy podkreślić, iż takie narzędzia, jak w/w film mogą się wydawać całkiem zrozumiałe i klarowne dla osób o profilowym wykształceniu (zarządzanie, ekonomia) czy o mocnym doświadczeniu w biznesie. Te osoby, w oparciu o własny odbiór (dokonywany z poziomu nieporównanie wyższych kompetencji) wpływają na decyzje o doborze materiałów dydaktycznych dla uczniów szkół średnich. Zwrócić należy uwagę w tym kontekście na popularność koncepcji „Lean canvas”, Aleksandra Osterwalde i Yves Pigneura, który pozwala na „ogarnięcie” (choć z istotnymi uproszczeniami) idei biznesplanu na jednej stronie A4²¹.

W myśl proponowanej podstawy programowej uczeń miałby dostawać wielką liczbę ambitnych pojęć-narzędzi. Niestety, najprawdopodobniej nie byłby jednak w stanie powiązać ich w sensowną całość; co więcej, mogłyby wydawać mu się bytami całkiem oderwanymi od rzeczywistości – a przynajmniej od siebie nawzajem.

Tymczasem koncepcja *biznesplanu* może być bardzo użytecznym narzędziem dla każdego obywatela, dla każdego, kto kieruje dowolnym projektem jako przedsiębiorca, manager czy urzędnik. Albo też, który stanowi, będąc politykiem czy samorządowcem, o wydatkowaniu publicznych pieniędzy.

W swej istocie, biznesplan można sprowadzić do kolejnych odpowiedzi na następujące pytania:

1. Jaką wartość dodaną kreujemy?
2. Jak nasz projekt zorganizujemy?
3. Jak przyciągniemy do nas klientów (czy jak przekonamy interesariuszy o użyteczności naszych działań)?
4. Jak to sfinansujemy (skąd pieniądze, jakie będą zyski – czy korzyści społeczne)?
5. Kto to zrobi?

Taki schemat można zastosować do każdego projektu uczniowskiego. Przykład ten autor podaje, by pokazać, że trudne koncepcje mogą być pokazywane w prosty sposób. Muszą jednak stanowić spójną logicznie całość, użyteczną w oczach uczniów.

Wreszcie, w module *Przedsiębiorczość* niezbędne wydaje się pokazanie nowoczesnej koncepcji „Lean Start-up” Erica Riesa, która rewolucjonizuje myślenie o planowaniu biznesu²². Istotą zmiany jest przesunięcie środka ciężkości z idei badań marketingowych (które nie sprawdzają się w wypadku naprawdę innowacyjnych projektów) na pozyskiwanie informacji zwrotnej z rynku. Realizuje się to przez tworzenie prostych prototypów i nieustanne, cykliczne testowanie założeń i koncepcji.

Kolejna sprawa, która niezbędna jest w rozumieniu przedsiębiorczości i funkcjonowaniu w biznesie (ale także w życiu), to kwestia ryzyka i traktowania porażki.

21 A. Osterwalde, Y. Pigneur, *Lean canvas*, Onepress, Warszawa 2012.

22 E. Ries, *Lean Start-up*, Helion, Warszawa 2012.

W naukach o przedsiębiorczości zwraca się mocno uwagę na fakt, że porażka nie jest dowodem na to, że „się nie nadajesz”. (A do takiego schematu myślowego prowadzi nadinterpretowana, a popularna w szkolnej dydaktyce przedsiębiorczości, przestarzała nieco teoria „cech przedsiębiorczego człowieka”).

Problem w tym, że tak popularne w dydaktyce od lat sześćdziesiątych XX w. „zestawienia cech” są czasem arbitralnie ustalane, a czasem są sztucznym efektem badań testowych. A co najistotniejsze, mają znikome znaczenie w praktyce²³.

Współcześnie wskazuje się natomiast, że porażki są naturalnym kosztem, często niezbędnym etapem w dążeniu do sukcesu. Dorobek praktycznej „edukacji dla przedsiębiorczości” pokazuje wielką użyteczność dzielenia się przez ludzi sukcesu historiami swoich porażek. To budzi empatię i poczucie, że przedsiębiorca (nawet taki, który odniósł wielki sukces) to też człowiek taki jak ja. A więc jak mógł on, to może dam radę i ja. Ciekawym przykładem realizacji takiego podejścia są organizowane na całym świecie (w tym w sześciu polskich miastach) *Fuck-up Nights*²⁴. W trakcie tych spotkań wybitni przedsiębiorcy opowiadają o porażkach, które ponieśli na drodze do swojego sukcesu.

Kolejna rzecz, która nie przynosi pożytku w programie, to „krzywa podaży i popytu”, na którą niektórzy nauczyciele tracą sporo czasu. Nie to, że jest to nieprawdziwe twierdzenie. Jak najbardziej, opisywało ono bardzo istotną zależność, która stała u podstawy sukcesu Henry’ego Forda. Tak, przejście od manufaktury do masowej produkcji i idące za tym znacznie niższe ceny spowodowały ogromny wzrost popytu, a w konsekwencji przełom technologiczny i społeczny, ale to był XIX w.

Oczywiście zasada jest nadal (w pewnym zakresie) aktualna, ale firmy znacznie efektywniej budują swój sukces na innowacyjności i jakości. Wystarczy wejść do osiedlowej piekarni, by zobaczyć wielką różnorodność pieczywa pod najrozmaitsze gusta i smaki. Patrząc na drugi kraniec gospodarczego i technologicznego spektrum: IBM, ongiś najpotężniejsza firma komputerowa (obecna kapitalizacja rynkowa \$123 mld²⁵), produkująca swoje pecety po relatywnie niewygórowanych cenach została pokonana przez Apple, który zwyciężył właśnie dzięki innowacyjności i jakości (kapitalizacja rynkowa \$2,61 bn²⁶).

Problem w tym, że poświęcając niesłusznie dużo uwagi zależności ceny i popytu „programujemy” myślenie przyszłych przedsiębiorców. Grozi nam to, że będą, jak

23 A. S. King, *Self-analysis and Assessment to Entrepreneurial Potential. Simulation and Gaming* Vol. 16. No.4 dec., Wydawnictwo Sage, 1985.

24 Angielski zwrot “to fuck-up” jest mniej parlamentarną wersją polskiego “spieprzyć coś”. Więcej na stronie internetowej www.fuckupnights.com.

25 NYSE, <https://companiesmarketcap.com/ibm/marketcap/?fbclid=IwAR21DXMmfosZLnsJllpTlBmHCYXiqGEvOQ1l8wu6AbtEwrB3eqy8ii6AR0>, [dostęp: 06.02.2022].

26 Ibidem.

XIX-wieczni przedsiębiorcy koncentrowali się na konkurowaniu ceną a nie innowacyjnością czy jakością. Konkurencję cenową Tom Peters, współautor światowego przeboju literatury zarządzania „In Search for Excellence” (w poszukiwaniu doskonałości) uważał za „najgłupszą rzecz jaką można zrobić”²⁷.

Istotne jest też, w perspektywie ew. zakładania firm przez młodych ludzi, zwrócenie uwagi na znaczenie zdobywania wiedzy (również tej bardzo szczegółowej, branżowej) i doświadczenia w organizacji. Warto zwrócić na uwagę na wspomniane wcześniej wyniki badań Fundacji Kauffmana, które pokazują, że to grupa wiekowa 35-45 zakłada najczęściej firm high-tech, tworzy najczęściej miejsc pracy, a firmy zakładane przez bardzo młodych ludzi najszybciej padają. Rozumienie takich prawidłowości ma ogromne znaczenie dla kształtowania realistycznych oczekiwań młodych ludzi zarówno wobec samych siebie, jak i wobec polityki państwa. Niestety, dyskusje w Internecie wskazują, że wiele osób oczekuje, że państwo da im pieniądze „na spróbowanie swoich sił”.

Nieodzwonne wydaje się powiedzieć o czymś, o czym rzadko się we współczesnej szkole mówi: o etosie pracy, w kontekście czynników sukcesu w biznesie. Ryszard Florek, prezes firmy FAKRO, której historia jest inspirującym przykładem sukcesu w trudnych warunkach, pytany bowiem o czynniki sukcesu odpowiadał „wiedza, praca i szczęście”. Jeśli więc trzeba wskazać na najważniejszą lekcję przedsiębiorczości, to powinno być nią właśnie to – znaczenie wiedzy i szacunek dla pracy.

Świadomość tych zjawisk powinna odgrywać kluczową rolę w rozbudzaniu poczucia odpowiedzialności za los własny. Istnieje potrzeba budowania przekonania, że to w naszych rękach jest dobrobyt kraju, jego przyszłość – a nie w rękach mitycznych inwestorów, których trzeba wabić rozmaitymi przywilejami, a przyjdą i „dadzą nam pracę”.

Jest to więc również kwestia budowania podmiotowości i dobrze pojętego, nowoczesnego patriotyzmu gospodarczego.

Na zakończenie – jeszcze jedna, drobna, a potencjalnie pożyteczna rzecz: dobre przygotowanie się do prowadzenie nowego przedmiotu to ogrom pracy, a nie wszyscy są w stanie to wykonać. Może więc warto by dać niektórym nauczycielom możliwość wyspecjalizowania się w tym przedmiocie? Wydaje się, że bardzo pomogłoby skomasowanie zajęć w bloki dwugodzinne. Mając dwa bloki zajęć w jednym miejscu nauczycielowi specjaliście już nie opłacałoby się jechać do innej szkoły, by ten przedmiot realizować.

27 T. Peters, *The Pursuit of Wow* by, Publisher Vintage; 1st edition, Language English, New York 1994.

PODSUMOWANIE

Reasumując, autor niniejszego artykułu proponuje:

1. Głębką refleksję nad celami przedmiotu i jego nazwą.
2. Systematyczną selekcję proponowanych treści pod kątem ich znaczenia dla realizacji zdefiniowanych celów w myśl metodyki ABC (ustalenie co jest niezbędne, co bardzo przydatne, a co trzeciorzędne).
3. Zmianę paradygmatu dydaktycznego przedmiotu z encyklopedyczno-podającego na problemowy.
4. Określenie ścisłego „rdzenia programowego”, dając jednocześnie szkołom możliwość kreowania własnych, autorskich programów, na przykład we współpracy z uczelniami czy organizacjami przedsiębiorców. Podstawy te powinny mieć status eksperymentów, ocenianych w dłuższej, co najmniej trzyletniej perspektywie.

W szczególności, wydaje się celowe przesunięcie kwestii związanych z poszukiwaniem pracy (pisanie CV, rozmowa kwalifikacyjna) do zajęć fakultatywnych, jako że tylko niewielka część uczniów kończy naukę na szkole średniej. Kursy tego typu szkoły (by wykorzystać nagromadzone kompetencje) mogłyby oferować na zlecenie Urzędów Pracy w okresie wakacyjnym.

Najistotniejszym jest i najwyższy czas, by projektowanie „ram programowych” przestało być polem przetargów i kompromisów, gdzie silniejsze grupy mogą wcisnąć rzeczy, które dla nauczania, dla rozwoju młodego człowieka mają wątpliwe znaczenie. Potrzebna jest raz jeszcze głęboka refleksja nad tym, co jest potrzebne w programie i co może być efektywnie zrealizowane.

BIBLIOGRAFIA

Literatura

1. Dawidziuk S., *Przedsiębiorczość białkiem rozwoju społeczno-gospodarczego*, Wyd. Wyższej Szkoły Menedżerskiej, Warszawa, 2011.
2. Dąbrowski P.J., *Konsekwencje doświadczeniowego modelu uczenia się*, „Doskonalenie Kadr Kierowniczych” nr 2, Warszawa 1986.
3. De Saint-Exupéry A., <https://www.goodreads.com/quotes/384067-if-you-want-to-build-a-ship-don-t-drum-up?fbclid=IwAR3Zrrf3MwSriE3bibipiV3nzRQ4zycAhIZrQski7LkLOnykA3NliKSRqw>, [dostęp: 05.05.2022].
4. Fundacja „Pomyśl o Przyszłości”, *Dlaczego w bogatych krajach Europy Zachodniej zarabia się 4x więcej*, wydanie własne, Nowy Sącz 2016.
5. Goltrud E. M., *Critical Chain: A Business Novel*, Wydawnictwo Taylor & Francis, 1997.
6. Hindle K. G., Rushworth S. M., *Global Entrepreneurship Monitor Australia 2001*, Swinburne University of Technology, Melbourne 2001.
7. Hindle K., Rushworth S., *Swinburne University GEM Report, 2003*. <http://www.swin.edu.au/agse/research/gem.html> [dostęp: 26.11.2004].

8. King A. S., *Self-analysis and Assessment to Entrepreneurial Potential. Simulation and Gaming*, Vol. 16. No.4 dec., Wydawnictwo Sage, 1985.
9. Ministerstwo Edukacji Narodowej, *Podstawy przedsiębiorczości liceum ogólnokształcące i technikum - po szkole podstawowej - Projekt*, 2017 – otrzymane via e-mail, aktualna wersja: <https://archiwum.men.gov.pl/wpcontent/uploads/2017/04/przedsioborcosc-liceum-i-technikum.pdf>; [dostęp 15.09.2017].
10. Nyga E.M., *Rola przedsiębiorczości w podnoszeniu konkurencyjności społeczeństwa i gospodarki. Wybrane aktywizujące metody nauczania w pracy z uczniem na przykładzie lekcji podstaw przedsiębiorczości*, Praca zbiorowa pod red. Z. Ziolo i T. Rachwał, Wyd. Nowa Era, 2006.
11. Okoń W., *Wprowadzenie do dydaktyki ogólnej*, [w:] W. Okoń, *Nowy słownik pedagogiczny*, Wydawnictwo PWN, Warszawa 1988.
12. Osterwalde, A., Pigneur, Y., *Lean canva*, Onepress, Warszawa 2012.
13. Peters T., *The Pursuit of Wow*, by 1994 Publisher Vintage 1st edition, Language English New York, 1994.
14. Ries, E., *Lean Start-up*, Helion, Warszawa 2012.
15. Robinson, K., *2010 Changing Education Paradigms*, https://www.ted.com/talks/ken_robinson_changing_education_paradigms, [dostęp: 03.05.2017].
16. Rubin I. M., McIntyre Kolb J. M., David A., *Organizational Psychology: An Experiential Approach*, 1971.
17. Sirolli, E., *Ripples from the Zambezi: Passion, Entrepreneurship, and the Rebirth of Local Economies*, New Society Publishers, 1999.
18. Szmulczyńska, B., *Rola przedsiębiorczości w podnoszeniu konkurencyjności społeczeństwa i gospodarki. Zapotrzebowanie środowiska szkolnego w zakresie edukacji ekonomicznej a oferta edukacyjna Portalu Edukacji Ekonomicznej NBP*, Praca zbiorowa pod red. Z. Ziolo i T. Rachwał, Nowa Era, Warszawa-Kraków 2006.

prof. dr hab. Halina Sobocka-Szczapa

Społeczna Akademia Nauk w Łodzi
ORCID: 0000-0002-3130-1100

Studia Społeczne
ISSN 2081-0008
e-ISSN 2449-9714
str. 287–301

PLANOWANIE ZASOBÓW LUDZKICH – ZAPOMNIANY ELEMENT ZARZĄDZANIA PERSONELEM / *HUMAN RESOURCE PLANNING - A FORGOTTEN ELEMENT OF PERSONNEL MANAGEMENT*

STRESZCZENIE

Gospodarka rynkowa, istota funkcjonowania mechanizmu rynkowego sprawia, że organizacjom trudno jest podejmować działania o charakterze wyprzedzającym. Jest to powodem tego, że w większości podmiotów, zwłaszcza tych niewielkich, konieczność zatrudnienia nowego pracownika najczęściej nie jest poprzedzona analizą strategiczną, ani kosztową. Wpływa to na zwiększenie częstotliwości pojawienia się zjawiska zatrudnienia pracownika „nietrafionego”, a co za tym idzie, ponoszenia przez organizację kosztów, które w żaden sposób nie wpływają na powiększenie jej konkurencyjności.

Powyższe uwarunkowania wpływają na to, że celem opracowania jest przybliżenie problematyki planowania zasobów ludzkich w organizacjach i wskazanie na celowość podejmowania tej procedury w organizacjach. Hipotezą badawczą jest zweryfikowanie następującego stwierdzenia: Planowanie zasobów ludzkich wpływa na powiększenie skuteczności działań organizacji, związanych z pozyskiwaniem pracowników.

W przeprowadzonych analizach wykorzystano metodę krytycznej oceny źródeł literaturowych, własne doświadczenie badawcze Autorki oraz metodę badań ilościowych, przeprowadzonych wśród pracodawców z sektora mikroprzedsiębiorstw.

SŁOWA KLUCZOWE: planowanie zasobów ludzkich, dobór pracowników, oczekiwania pracodawców, metody planowania zatrudnienia.

ABSTRACT

The market economy makes it difficult for organizations to act in advance. This is the reason why in most entities, especially small ones, the need to hire a new employee is

usually not preceded by a strategic or cost analysis. This contributes to an increase in the frequency of employment of a "bad" employee, and thus - the organization incurs costs that do not in any way increase its competitiveness. The aim of the study is to present the issues of human resource planning in an organization and to indicate the purposefulness of undertaking this procedure in organizations. The research hypothesis is to verify the following statement: Planning of human resources increases the effectiveness of the organization's activities related to the acquisition of employees. The conducted analyzes used the method of critical evaluation of literature sources, the author's own research experience and the method of quantitative research conducted among employers from the micro-enterprise sector.

KEY WORDS: planning human resources, selection of employees, expectations of employers, methods of employment planning.

WSTĘP - PLANOWANIE ZASOBÓW LUDZKICH

W literaturze przedmiotu występują różne definicje planowania zasobów ludzkich, które jednak stosowane są zamiennie. W sensie szerszym, planowanie zasobów ludzkich rozumiane jest, jako zaplanowanie w organizacji wszystkich elementów struktury zadaniowej zarządzania personelem, zaczynając od polityki i strategii personalnej poprzez określenie przyszłych potrzeb w zakresie liczby i struktury zatrudnienia, źródeł i sposobów pozyskania personelu, jego pożądaných kompetencji, ale także ustalenia potrzeb szkoleniowych i sposobów ich zaspokojenia, a kończąc na ustaleniu sposobów redukcji nadmiaru zatrudnienia. Natomiast w węższym zakresie, planowanie zasobów ludzkich utożsamiane jest z ustaleniem pożądanęj w organizacji wielkości i struktury zatrudnienia, czyli liczby pracowników o określonych kompetencjach¹. Niezależnie jednak od przyjętej definicji, planowanie zasobów ludzkich dotyczy przyszłości i może być realizowane w okresach strategicznych (horyzont minimum 3 lata), taktycznych (okres 1 roku) i operacyjnych (plany kwartalne i/lub miesięczne).

Procedura planowania zasobów ludzkich jest uzależniona zarówno od czynników zewnętrznych, jak i wewnętrznych, które warunkują zarządzanie kadrami. Na planowanie ma wpływ niekorzystna sytuacja gospodarcza, w której zazwyczaj występuje wzrost bezrobocia. Analiza czynników demograficznych daje przede wszystkim możliwość przewidywania i prognozowania wielkości dostępnych zasobów pracy. Niemalę znaczenie mogą mieć także uwarunkowania techniczno-technologiczne, a zwłaszcza tempo zachodzących w tej dziedzinie zmian, jak również sytuacja społeczno-kulturowa, wpływająca na jakość pracy, świadczonej przez pracowników, a tym samym zwiększająca lub ograniczająca konieczność dokonywania wielokrotnych naborów pracowników.

1 M. Armstrong, *Zarządzanie Zasobami Ludzkimi*, Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2002, s. 277.

Wśród uwarunkowań wewnętrznych, ważne jest przede wszystkim uwzględnienie sytuacji ekonomicznej przedsiębiorstwa. Jest to ocena stanu ogólnego i kondycji finansowej firmy, która warunkuje możliwość przygotowania i wdrożenia określonego modelu i instrumentów zarządzania personelem. Istotne znaczenie na również pozycja rynkowa, etap rozwoju firmy i jej wielkość oraz złożoność i rodzaj struktury organizacyjnej. Z punktu widzenia kadry, zatrudnionej w podmiocie gospodarczym, proces planowania zasobów związany jest z identyfikacją liczby i struktury pracowników, jak również kulturą organizacyjną podmiotu, jego „osobowością”, która „wynika z podzielenia tych samych przekonań wartości i zasad stanowiących podstawowe wzory zachowania się członków danej organizacji”².

Uwzględniając wskazane powyżej uwarunkowania o charakterze wewnętrznym i zewnętrznym, można przyjąć, że procedura planowania zasobów ludzkich składa się z siedmiu etapów (planowanie scenariuszowe, prognozowanie popytu na pracę, podaży pracy, wymagań, analiza kosztów, planowanie działań, budżetowanie i kontrola)³.

W procesie planowania zatrudnienia w organizacjach ważną rolę odgrywa tzw. model struktury zatrudnienia. Model ten określa, jakie grupy stanowisk będą potrzebne w przedsiębiorstwie i jaka powinna być ich liczba. Informacje takie powinny uwzględniać utrzymanie lub podniesienie konkurencyjności przedsiębiorstwa, co oznacza konieczność szybkiego reagowania na zmiany zachodzące zarówno w otoczeniu organizacji, jak i w procesach zachodzących wewnątrz niej. Wynikająca stąd konieczność elastycznego kształtowania struktury organizacyjnej w zróżnicowanym stopniu dotyczy wyróżnionych w nim grup stanowisk (rdzeń zatrudnienia, segmenty zasobowe, systemy peryferyjne).

W najmniejszym stopniu elastyczność zatrudnienia⁴ dotyczy tych pracowników, którzy posiadają wysokie, interdyscyplinarne kwalifikacje, mających bezpośredni i zasadniczy wpływ na prowadzenie podstawowej działalności gospodarczej. Tworzą oni rdzeń zatrudnienia, który ma charakter bardzo stabilny. W mniejszym stopniu występuje w tym przypadku konieczność brania pod uwagę takich stanowisk pracy w procesach planowania zasobów ludzkich, chociaż niewątpliwie należy w ich przypadku uwzględnić ruch pracowników (odchodzenie na emeryturę/rentę, indywidualna decyzja pracownika o odejściu z pracy, podyktowaną niezadowoleniem z oferowanych przez firmę warunków zatrudnienia).

2 J. Łucewicz, *Organizacyjne zachowania człowieka*, Akademia Ekonomiczna we Wrocławiu, Wrocław 1999, s. 64.

3 H. Sobocka-Szczapa, *Zarządzanie pracownikami wiedzy w procesach Lifelong Learning*, SSAN, Łódź 2014, s. 50.

4 Szerzej na temat elastycznych form zatrudnienia i organizacji pracy pisano w książce *Elastyczne formy zatrudnienia i organizacji pracy a popyt na pracę w Polsce*, red. E. Kryńska, IPISS, Warszawa 2003.

Konieczność taka pojawia się natomiast w ramach stanowisk, należących do segmentów zasobowych. Należą do nich pracownicy zatrudniani w różnych obszarach działalności, o kwalifikacjach i umiejętnościach łatwo dostępnych na rynku pracy, co powoduje, że pozyskiwanie ich jest łatwe, szybkie i mało kosztowne. Są oni zdolni, bez dodatkowych szkoleń, podjąć i dobrze wykonywać pracę na wyznaczonym stanowisku, wszędzie tam gdzie praca jest prosta lub średnio złożona, merytorycznie uboga i o powtarzalnym charakterze.

Podobnie, zwiększenie elastyczności zatrudnienia niezbędne jest w segmentach peryferyjnych. Grupa ta może być wąska lub rozbudowana, zmienna w czasie, ponieważ jej wielkość zależy od rodzaju i zakresu realizowanej przez firmę działalności. Podstawą ich zatrudnienia jest to, że inni pracownicy firmy nie mają odpowiedniego przygotowania i kwalifikacji do wykonania szczególnych zadań, zleceń, projektów i przedsięwzięć, jak również okresowe spiętrzenie prac, czy zastąpienie nieobecnego w pracy pracownika. Niemalże znaczenie w tym przypadku może mieć także angażowanie osób z zewnątrz do pewnych prac, związanych z działalnością podstawową, w ramach pracy nakładczej oraz umów agencyjnych i akwizycyjnych. Zapotrzebowanie na tego rodzaju pracowników może mieć równocześnie charakter powtarzalny (w nieregularnych odstępach czasu) lub jednorazowy. Może też mieć charakter kontraktowy, jak również przyjmować postać *outsourcingu*.

Jak z tego wynika, poza kadrą przedsiębiorstw, która stanowi rdzeń, pozostałe kategorie pracowników powinny stanowić przedmiot planowania zasobów ludzkich w powiązaniu ze strategicznymi kierunkami rozwoju firm⁵.

Integralną częścią procesu planowania zasobów ludzkich jest prognozowanie zapotrzebowania na pracowników. Jest ono przedsięwzięciem wieloaspektowym, wymagającym różnorodnych kwalifikacji, kompetencji i umiejętności, umożliwiających dokonywanie analiz i rozstrzygnięć wielu zróżnicowanych pod względem merytorycznym kwestii⁶. Dlatego też z projekcjami popytu na pracę mamy do czynienia w sposób ograniczony na poziomie podmiotów gospodarczych. Zgodnie z zaprezentowanym wcześniej podziałem procesu planowania według okresu, na jaki jest on realizowany, w większości przypadków obejmuje on okres jednego roku lub okresy krótsze. Ma w związku z tym charakter taktyczny lub operacyjny, co wiąże się głównie z możliwością przewidywania zmian w sytuacji na rynku towarów i usług. Do rzadkości należy opracowywanie długookresowych strategii rozwoju przedsiębiorstwa.

5 Zaprezentowana struktura jest zgodna z koncepcją elastycznej struktury Ch. Handy'ego, który twierdził, że zatrudnienie w firmie tworzą trzy segmenty odpowiadające „listkom koniczyń”. Stąd inna nazwa tej struktury, a mianowicie koncepcja organizacji-koniczyny. Por. Ch. Handy, *Understanding Organizations*, Oxford University Press, New York 1993.

6 Opr. A. Gajdos, *Metodologiczne aspekty prognoz zatrudnienia w województwie*, [w:] *Prognozy zatrudnienia według grup zawodów, podregionów i sektorów dla województwa łódzkiego*, IPiSS, Warszawa 2013, s. 13.

Opracowują je zazwyczaj firmy duże, których stabilna pozycja konkurencyjna w najmniejszym stopniu może ulegać zmianom w takiej perspektywie. Podmioty sektora MŚP, ze względu na zmienność warunków rynku, skłaniają się raczej do elastycznego, bieżącego reagowania, zwłaszcza w dziedzinie zarządzania zasobami ludzkimi. W literaturze przedmiotu zachowania takie uznawane są zaletę tego sektora, która w dużym stopniu gwarantuje „przetrwanie” w okresie dekonunktury gospodarczej⁷. W konsekwencji takiego podejścia do prognozowania zasobów ludzkich w firmach, do najczęściej stosowanych wskaźników, umożliwiających planowanie zapotrzebowania na kadry należałoby zaliczyć: stan zatrudnienia na początku roku, wskaźnik rotacji, przyrost zatrudnienia na danym stanowisku, wakaty likwidowane przez promocję wewnętrzną oraz stopę rekrutacji zewnętrznej.

W przypadku prognozowania podaży pracy, podstawową kwestią jest analiza wewnętrznego rynku pracy firmy. Zasadnicze znaczenie ma tu tzw. księga sukcesorów, która zawiera aktualną obsadę stanowisk pracy i potencjalnych kandydatów wewnątrz firmy, zdolnych i chętnych do przejścia stanowiska pracy w razie wystąpienia wakatów. Zawiera ona także informacje o wykształceniu pracowników, przewidywanym roku przejścia na emeryturę, dziedzinach, w których dany pracownik wykazuje szczególną kompetencję i takich, które nie są jego mocną stroną, w związku z tym wymagają poprawy. Księga powinna ułatwiać decyzje o awansowaniu pracowników lub o przesuwaniu ich na inne stanowiska pracy, niższe lub równorzędne. W następnej kolejności dokonuje się analizy sytuacji na zewnętrznym rynku pracy, która pozwala na ustalenie potencjalnych źródeł pozyskiwania pracowników. Porównanie popytu i podaży pracy w organizacji pozwala na określenie sytuacji, z którą ma ona do czynienia w zakresie planowania zasobów ludzkich.

Na ogół w wyniku porównania mamy do czynienia z mniejszą lub większą nierównowagą. W sytuacji nadmiaru pracowników należy opracować program długookresowego, ewolucyjnego ograniczania zatrudnienia, co może zapobiec wysokim kosztom zarówno materialnym, jak i społecznym, spowodowanym decyzjami o zwolnieniach masowych, podejmowanych *ad hoc*. W działaniach takiego programu można wykorzystać następujące sposoby stopniowego ograniczania liczby pracowników: nie zatrudnianie nowych pracowników na miejsce odchodzących, redukcję nadgodzin lub zmniejszenie liczby godzin pracy, stworzenie atrakcyjnych możliwości wcześniejszego przechodzenia na emeryturę oraz zamrożenie rekrutacji zewnętrznej, a uzupełnianie wakatów kandydatami pochodzącymi z wewnętrznego rynku pracy. Natomiast w przypadku niedoboru pracowników niezbędne jest podjęcie działań, związanych z kształceniem pracowników w celu dostosowania ich kompetencji do wolnych stanowisk pracy, a w sytuacji dużego niedoboru, konieczne jest przygo-

7 Z. Wilimowska, K. Urbańska, *Uwarunkowania działalności mikroprzedsiębiorstw na polskim rynku*, Oficyna Wydawnicza PWSZ w Nysie, Nysa 2009, s. 7.

towanie akcji rekrutacyjnej, przy czym sformułowane kryteria oceny kandydatów do pracy powinny być powiązane z celami strategicznymi firmy. Działaniem, które może mieć charakter wspomagający, jest umożliwienie dotychczas zatrudnionym pracownikom zrobienia kariery zawodowej. Uatrakcyjnienie warunków pracy może stanowić istotną przesłankę utrzymania obecnego stanu zatrudnienia.

Biorąc pod uwagę powyższe rozważania należy podkreślić, że tak szeroko sformułowane założenia planowania zasobów ludzkich stanowią podstawę do odpowiedniego doboru różnych programów rekrutacji i selekcji.

1. DOBÓR PRACOWNIKÓW W KONTEKŚCIE PLANOWANIA ZASOBÓW LUDZKICH

Sposób doboru poszczególnych pracowników, jak również tworzenie zespołów, a przede wszystkim ich struktura i wielkość są uzależnione od różnych czynników. Wyjściowym parametrem są funkcje i zadania, które wyznacza im kierownictwo organizacji. Niezależnie od rodzaju i wielkości przedsiębiorstwa przyjmuje się, że danym obszarem pracy w każdej firmie powinien zajmować się większy lub mniejszy zorganizowany zespół wykwalifikowanych pracowników. Innym kryterium jest tworzenie zespołów pod kątem wytwarzanych produktów lub usług. Ponadto jednym z najważniejszych czynników przy organizacji struktur jeszcze do niedawna był czynnik wielkości organizacji. Obecnie sama wielkość firmy i liczba zatrudnionych nie muszą przesądzać o wielkości i strukturze poszczególnych zespołów. Bardziej istotne stają się czynniki, które odnoszą się do sposobu funkcjonowania organizacji w otoczeniu, takie jak strategia rozwoju firmy i dynamika rozwoju, charakter i specyfika branży, w której dana firma działa, i oczywiście czynnik kluczowy w dzisiejszej sytuacji rynkowej większości firm – racjonalność kosztowa⁸.

Na kształt struktur organizacyjnych wpływ mają także tendencje w zarządzaniu przedsiębiorstwami oraz charakter rynku pracy. Niewydolność wielu firm w obszarze organizacji pracy często bierze się z ich historii. W rozwoju przedsiębiorstw następuje taki krytyczny moment, że ich właściciele przestają nad nimi panować, w tym sensie, że nie wiedzą już wszystkiego, co się w firmie dzieje, i nie są w stanie zajmować się wszystkim. Oczywiście w wielu firmach, głównie małych i średnich, osoby organizujące pracę często kierują się intuicją, ponieważ bezpośredni kontakt szefów z zatrudnionymi umożliwia zarządzanie pracą bez stosowania dodatkowych procedur czy narzędzi. Dzięki temu zmniejszone jest niebezpieczeństwo utraty kontroli nad efektywnością poszczególnych zespołów i pracowników. Nie jest to wadą, jeżeli jednak dana firma się rozwija, następuje moment, w którym taki sposób zorganizowania staje się absolutnie niewystarczający. Istotne jest, aby nie przegapić tej chwili i podnieść zorganizowanie działalności na wyższy poziom, czyli znaleźć taką

8 J. Marciniak, *Optymalizacja zatrudnienia. Właściwe praktyki w czasie zmian*, Wolters Kluwer, Warszawa 2020, s. 68.

formułę współdziałania wewnątrz organizacji i obiegu informacji, aby konkretni pracownicy wykonywali przypisane im funkcje i realizowali zadania bez udziału właściciela (prezesa zarządu, dyrektora generalnego).

Istotnym elementem, pośrednio związanym z organizacją pracy, jest znana z wielu przedsiębiorstw rozbieżność między wysokimi wymaganiami wobec pracowników (w odniesieniu do takich cech, jak elastyczność, inwencja i kreatywność czy pozytywne nastawienie do klienta) a brakiem możliwości wsparcia zatrudnionych w rozwoju i doskonaleniu właśnie tych cech. Rozwój ten to nie tylko szkolenia i awanse, ale też zapewnienie poszczególnym zatrudnionym odpowiednich warunków pracy, przy właściwym jej podziale w racjonalnie ułożonej strukturze firmy. Braki w tym zakresie skutkują potem na przykład dużą fluktuacją pracowników, absencją, brakiem zaangażowania, niemożnością poprawy efektywności pracy. Automatycznie ogranicza się wówczas możliwość poszerzania zakresów obowiązków, zwiększania obciążenia stanowisk pracy. Przy braku właściwego poziomu motywacji do pracy i satysfakcji z jej wykonywania firma funkcjonuje na pół gwizdka, wykorzystując nikły procent potencjału tkwiącego w zatrudnionych⁹.

W sytuacji panującej na rynku pracy, zarządzającym w wielu firmach wydaje się, że sam fakt bycia pracodawcą, czyli w ich pojęciu „dawania pracy”, jest dla pracowników wystarczającym powodem gwarantującym pełne zaangażowanie i efektywność pracy. Firma nierzadko stara się „wychowywać” zatrudnionych, nie oferując poza należnym wynagrodzeniem nic w zamian, ponadto zapomina o sprawiedliwej ocenie efektów i porównaniu rzeczywistych rezultatów pracy poszczególnych pracowników. Zdarza się, że pracownicy są oceniani według fałszywie pojmowanej lojalności, wobec przedsiębiorcy, a nie lojalności wobec przedsiębiorstwa i pracy. Pracownik naprawdę lojalny dąży do doskonałości i jego uwaga koncentruje się na produktach, usługach, obsłudze klienta, a nie na relacjach z szefem lub właścicielem.

Zapewnienie wyższego poziomu organizacji pracy jest potrzebą nie do końca uświadomioną przez wielu przedsiębiorców głównie dlatego, że brakuje wiedzy oraz rozpowszechnienia dobrych praktyk. Tymczasem specyfika przedsiębiorstwa i otoczenia rynkowego wymusza zastosowanie maksymalnie prostych i jednocześnie na tyle profesjonalnych i elastycznych rozwiązań organizacyjnych, aby mogły stanowić podstawę dalszego wzrostu organizacji.

Wszystkie funkcjonujące organizacje potrzebują nowych członków, przyjmowanych zarówno w miejsce osób odchodzących, jak również tych, którzy dołączając zwiększają zasób kadrowy. W przypadku firm potrzeby te powstają za sprawą naturalnych procesów zachodzących w sposób ciągły - m.in. odchodzenia na emeryturę pracow-

9 Ibidem, s. 68.

ników najstarszych, decyzji związanych z rozwojem indywidualnych ścieżek kariery (mobilność na rynku pracy), awansów, zwolnień; a także reorganizacji wynikającej z dostosowania do zewnętrznych (np. zmiany technologiczne, społeczne, rynkowe) i wewnętrznych uwarunkowań (np. nowe strategie, cele oraz kierunki rozwoju, zmiany w portfolio oferowanych produktów/usług).

W literaturze przedmiotu pozyskiwanie pracowników określa się często, jako nabór lub dobór pracowników¹⁰. Niekiedy stosowany jest również termin „rekrutacja”¹¹, lecz nazwą tą określa się także jeden z etapów opisywanego tu procesu.

A. Ludwicyński definiuje pozyskiwanie pracowników, jako „ogół czynności, mających na celu zapewnienie odpowiedniej liczby kompetentnych pracowników, których praca powinna efektywnie przyczyniać się do realizacji misji i celów organizacji”¹².

Pozyskiwanie pracowników służy nie tylko do zapewnienia określonego poziomu zasobów ludzkich organizacji, wskazywane jest też, jako jedno z czterech podstawowych podejść do rozwoju zasobów ludzkich. Podejście to jest kluczowe wtedy, gdy podejmowanie innych działań rozwojowych o charakterze doraźnym, wprowadzanie długofalowych strategii i podejmowanie konsekwentnych decyzji ukierunkowanych na wytworzenie wiedzy, rozwój umiejętności i postaw wewnątrz organizacji (lub ich upowszechnienie wśród pracowników) wymagają zbyt wiele czasu lub nadmiernej alokacji obecnych zasobów organizacji.

2. METODY PLANOWANIA ZATRUDNIENIA

Omawiając zagadnienia związane z pozyskiwaniem nowych pracowników, szczególnie dużo uwagi poświęca się zwykle stosowanym metodom i technikom. Eksperti są zgodni, co do potrzeby stosowania podejścia procesowego w opisie doboru pracowników i dokonują jego podziału na różną liczbę etapów i faz. M. Armstrong i S. Taylor prezentują podejście szczegółowe, w którym proponują aż dziesięć etapów naboru. Z. Pawlak oprócz najczęściej wymienianych: rekrutacji, selekcji i adaptacji, wskazuje administracyjno-formalną fazę przyjęcia do pracy. Natomiast A. Pocztowski zwraca uwagę na pierwszy, niewidoczny dla kandydata etap procesu i wśród faz pozyskiwania osób do pracy wyróżnia¹³: fazę pre-rekrutacyjną, która skupia się właśnie wokół planowania przebiegu całego procesu, fazę rekrutacji, ukierunkowaną na pozyskanie odpowiedniej puli kandydatów do pracy, fazę selekcji, której celem jest

10 T. Kawka, T. Listwan, *Zarządzanie kadrami*, C.H. Beck, Warszawa 2010, s. 79.

11 M. Armstrong, S. Taylor, *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, Wolters Kluwer, Warszawa 2016, s. 124.

12 H. Król, A. Ludwicyński, *Zarządzanie zasobami ludzkimi. Tworzenie kapitału ludzkiego organizacji*, PWN, Warszawa 2021, s. 112.

13 M. Tyrańska, *Wybrane zagadnienia zarządzania kompetencjami pracowników w organizacji*, C.H. Beck, Warszawa 2021, s. 66.

wybór spośród kandydatów osób, które zostaną zatrudnione oraz fazę adaptacji, czyli wprowadzenia pracownika do firmy i na obejmowane stanowisko pracy.

Na przestrzeni lat nastąpiła ewolucja w podejściu do osób zatrudnianych w organizacjach. Na początku mówiono o personelu, później traktowano ich, jako zasób, by ostatecznie twierdzić, że pracownicy to kapitał ludzki, który stał się głównym kreatorem wartości i czynnikiem determinującym pozycję konkurencyjną organizacji¹⁴.

Za prekursora określenia „kapitał ludzki” uznać można Schultza, który określił go, jako zbiór cech, postaw, umiejętności i motywacji ludzi, które mogą być wzbogacane przez proces inwestycji¹⁵. Bratnicki podaje, że kapitał ludzki stanowią go ludzie, którzy są trwale związani z przedsiębiorstwem i jego misją, mają umiejętność współpracy, kreatywność, kwalifikacje, a także motywację, kompetencje i zręczność intelektualną¹⁶. Davenport zaś ujmuje kapitał ludzki w postaci wzoru matematycznego: kapitał ludzki = (zdolności + zachowanie) x wysiłek x czas¹⁷. Przy tym zdolności pojmuje, jako biegłość w wykonywaniu czynności, które są związane z pracą i determinowane przez wiedzę, zręczność i talent. Zręczność to umiejętne wykorzystywanie środków i metod używanych w procesie pracy, zaś talent to wrodzone zdolności do wykonywania określonego zadania. Natomiast zachowanie jest rodzajem aktywności danej jednostki do zakończenia wykonywanego zadania. Zdolność i zachowanie jednostki zwiększane są przez wysiłek ponoszony na rzecz ich rozwijania¹⁸. Przez wysiłek, czyli umyślne wykorzystywanie posiadanych zasobów fizycznych i umysłowych, jednostki decydują, jak, kiedy i gdzie ulokują swój kapitał ludzki. W przedstawionym wzorze występuje jeszcze czas, który stanowi o kolejności zdarzeń, a Davenport podkreśla, że bez inwestycji w czas potrzebny na wykonanie zadania pracownik niczego nie osiągnie¹⁹.

Pierwszą koncepcją „dopasowywania” człowieka do pracy była koncepcja selekcji i doboru ludzi do rodzaju czynności zawodowych, która pojawiła się w początkach XX w. w Stanach Zjednoczonych Ameryki Północnej. Gospodarka ta bowiem już pod koniec XIX w. była największą i najszybciej rozwijającą się gospodarką świata. Jednakże powszechne przekonanie o rozwoju, jako sytuacji nieuniknionej w historii świata, możliwościach osiągnięcia dobrobytu materialnego i/lub duchowego podpo-

14 M. Juchnowicz, *Elastyczne zarządzanie kapitałem ludzkim w organizacji wiedzy*, Difin, Warszawa 2007, s. 13-14.

15 B. Bochniarz, K. Gugala, *Budowanie i pomiar kapitału ludzkiego w firmie*, Poltex, Warszawa 2005, s. 12.

16 M. Bratnicki, *Pomiar kapitału intelektualnego*, „*Ekonomika i Organizacja Przedsiębiorstwa*”, 2000, nr 11, s. 12.

17 G. Łukasiewicz, *Kapitał ludzki organizacji*, PWN, Warszawa 2009, s. 19.

18 K. Szopik-Depczyńska, W. Korzeniewicz, *Kapitał ludzki w modelu wartości przedsiębiorstwa*, „*Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania*”, 2011, nr 24, s. 180.

19 Ibidem, s. 181.

wiada, że zawsze może być lepiej. Przekonanie to znalazło odbicie w ideologii, nio-
sącej ze sobą przeświadczenie, że światem rządzą niezmiennie prawa, które można
poznać i wykorzystać dla dobra ludzkości²⁰. Uważano, że odkrycie i zastosowanie
tych praw dla rozwoju, czyli dobra całej społeczności, jest jednym z najważniejszych
obowiązków jednostki wobec ogółu, jest jednym z zadań nowoczesnej nauki (para-
dygmat pozytywistyczny)²¹.

Dominującą w tym okresie teorią społeczną była opisana później przez D. McGre-
gora Teoria X, która z dużym prawdopodobieństwem zadecydowała o rozwoju po-
radnictwa kariery w kierunku doboru zawodowego. Teoria ta mówi, że ludzie nie
lubią pracować, starają się za wszelką cenę unikać wysiłku, muszą więc być do pracy
kierowani i przymuszani. Ludzie nie lubią być odpowiedzialni za swoje decyzje i ge-
neralnie pozbawieni są ambicji, pragną jedynie poczucia bezpieczeństwa²².

Przekonanie o słuszności doskonalenia wszystkiego, o racjonalnym wykorzystaniu
dostępnych środków produkcji, w tym także człowieka, w celu zwiększenia zysku jest
niewątpliwie jednym z fundamentów poradnictwa kariery rozumianego, jako dobór
do zawodu. Poradnictwo kariery miałoby więc być czymś w rodzaju stacji rozrządo-
wej młodej, dynamicznej gospodarki kapitalistycznej.

Każdy człowiek był zatem traktowany jako potencjalna siła robocza, a równocześnie,
jako osobnik niechętny do pracy i nieumiejący dokonać odpowiedzialnego wybo-
ru. Zasada racjonalności nie pozwala jednak na „zmarnowanie” potencjału, jakim
każdy człowiek dysponował. Stał się on więc materiałem do rozdysponowania bez
większych prób jego przekształcania, urabiania, rozwijania.

Dobór zawodowy był niczym innym jak realizacją tego zamysłu, optymalnym dzia-
łaniem, dopasowywaniem jednostki w myśl zasady właściwy człowiek na właściwym
miejscu, dokonywanym przez poradnie na podstawie dobrej znajomości wewnątrz-
nych cech jednostki, jej zdolności i umiejętności, a przede wszystkim wiedzy na te-
mat funkcjonujących w gospodarce zawodów. Był on gospodarowaniem kapitałem
ludzkim.

Poznanie i opisanie zawodów („powtarzalnych czynności”), a następnie dobranie do
wykonywania tych czynności jednostek, które zapewniałyby najbardziej efektywne
ich realizowanie, było istotą działalności pierwszych poradni zawodowych (Voca-
tions Bureau). Pionierską działalność tego typu prowadził F. Parsons w Bostonie
i Nowym Jorku. Jemu przypisuje się autorstwo metody tzw. trzech etapów w doradz-
twie/poradnictwie kariery stosowanej do dziś.

20 J. Rifkin, *Wiek dostępu. Nowa kultura hiperkapitalizmu, w której płaci się za każdą chwilę życia*, Wydawnictwo Dolnośląskie, Wrocław 2003, s. 198.

21 M. Malewski, *Teorie andragogiczne. Metodologia Teoretyczności dyscypliny naukowej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1998, s. 21.

22 R. Griffin, *Podstawy zarządzania organizacjami*, PWN, Warszawa 2000, s. 81.

Pierwszy etap metody opracowanej przez Parsonsa polega na pełnym poznaniu zdolności jednostki, jej ograniczeń i innych cech. Drugi obejmuje analizowanie wiedzy na temat dostępnych zawodów i ich wymagań. Trzeci etap to „realne rozważanie” podobieństw i różnic informacji pochodzących z etapu pierwszego i drugiego²³.

Metodę autorstwa Parsonsa określamy dzisiaj mianem teorii cechy i czynnika. Jak zauważa Paszkowska-Rogacz, choć podejście to jest najstarsze, to znajduje po dziś dzień wielu zwolenników i kontynuatorów (np. J. Holland) urzeczonych jego prostotą i jednoznacznością zaleceń. W koncepcji cechy i czynnika charakterystyka zawodu i systemu zatrudnienia jest punktem wyjścia i przedmiotem analizy doradczej. Człowiek jest jedynie posiadaczem cech potrzebnych do wykonywania zawodu²⁴. Tak więc zawód staje się podstawowym terminem wyznaczającym cel działań poradniczych, którym jest dobór.

Idea porządkowania, wyrażona w tym, co współcześnie nazywamy teorią cechy i czynnika z prostymi i jednoznacznymi założeniami, takimi jak: znajomość zawodów, poznanie zdolności klienta, doprowadzenie do zgodności pomiędzy nimi została zrealizowana w doradztwie zawodowym, doborze do zawodu, kiedy odbiorcą poradnictwa zawodowego był rynek pracy.

Aż do końca II wojny światowej rozwój poradnictwa kariery polegał na doskonaleniu metod selekcyjnych, realizowanych na gruncie psychotechniki, psychologii eksperymentalnej, czemu sprzyjało duże zainteresowanie i zapotrzebowanie na tego typu usługi ze strony wojskowych. W wymiarze praktycznym dominowała jednak Teoria X, podstawowa dla doradztwa.

Podsumowując, koncepcja doradztwa zawodowego polega na pomocy udzielanej dwóm podmiotom. Z jednej strony jest to pracodawca reprezentujący potrzeby rynku pracy, jego zapotrzebowanie na określoną kadrę. Pomoc doradcy polega w tym wypadku na selekcjonowaniu potencjalnych kandydatów, dobieraniu do zawodu i miejsca pracy. Z drugiej strony znajduje się człowiek zdobywający zawód i gotowy do podjęcia pracy (uczeń, bezrobotny, poszukujący pracy). W tym wypadku pomoc polega na diagnozowaniu wybranych jego cech i ich porównaniu z uznanymi za istotne dla wykonywania określonych zajęć.

3. PLANOWANIE ZATRUDNIENIA – WYNIKI BADAŃ

Przyjrzyjmy się zatem wynikom badań, które zostały przeprowadzone w projekcie, realizowanym przez ekspertów z Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich w partnerstwie z Instytutem Pracy i Spraw Socjalnych pod nazwą *Analiza procesów zacho-*

23 A. Paszkowska-Rogacz, *Psychologiczne podstawy wyboru zawodu. Przegląd koncepcji teoretycznych*, Krajowy Ośrodek Wspierania Edukacji Ustawicznej, Warszawa 2003, s. 34.

24 Ibidem, s. 29.

dzących na polskim rynku pracy i w obszarze integracji społecznej w kontekście prowadzonej polityki gospodarczej, wykonywanego przez Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich, współfinansowanego ze środków Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego (Zadanie 2. *Opracowanie zintegrowanego systemu progностyczno-informacyjnego umożliwiającego prognozowanie zatrudnienia*). Badanie było ukierunkowane na mikropodmioty, funkcjonujące w polskiej gospodarce, co oczywiście po części decyduje o uzyskanych wynikach. Wskazano na to wstępnie do niniejszego opracowania. Tym niemniej z uwagi na skalę znaczenia tych podmiotów w gospodarce, może to wpływać na możliwość realizacji założeń badawczych.

W badaniach uczestniczyło 1000 podmiotów o wskazanym powyżej charakterze, przy czym koncentrowały one swoją działalność w sferze usług²⁵. Wyniki badań wykazały, że generalnie większość polskich mikropodmiotów nie zajmuje się planowaniem zatrudnienia – aż 93,1% badanych deklarowało, że w reprezentowanych przez nich firmach w ogóle nie przygotowuje się planów zatrudnienia pracowników. Działania w tym zakresie podejmowano jedynie w 2,8% badanych podmiotów gospodarczych, zaś w 4,1% odpowiedzi wskazywało na brak rozeznania w tej dziedzinie.

Najczęściej plany zatrudnienia nie były opracowywane ze względu na brak takiej potrzeby (53,7%). Kolejnym wskazywanym przez reprezentantów badanych podmiotów gospodarczych powodem była zbyt mała liczba osób zatrudnionych w firmie (37,9%). Jedynie 4,2% respondentów, jako główny powód niepodejmowania działań w tym zakresie wymieniała trudną sytuację firmy, która uniemożliwia zatrudnienie nowych pracowników. W badanej zbiorowości znalazł się również nieznaczny odsetek respondentów (0,4%), którzy brak planów zatrudnienia tłumaczyli: zależnością od aktualnych potrzeb przedsiębiorstwa i sezonowością produkcji (*zatrudniam w momencie, gdy jest np. dużo zleceń*), planowaną likwidacją firmy (*firma niedługo będzie zlikwidowana*), nieopłacalnością podejmowania działań w tym zakresie (*nie opłaca się*), a także koncentrowaniem się na innych czynnikach, uważanych za bardziej istotne dla prawidłowego działania przedsiębiorstwa i wypracowania zysków niż liczba i jakość zatrudnionych w firmie osób (*skupiamy się na czymś innym niż stanowiska pracy*).

Horyzont czasowy planów zatrudnienia w tych firmach, w których je sporządzano był krótki i najczęściej nie przekraczał 12 miesięcy. Zatrudnienie z dwuletnim wyprzedzeniem planowano tylko w jednym badanym podmiocie gospodarczym. Wśród reprezentantów badanych firm, w których plany zatrudnienia są sporządzane, znalazła się także jedna osoba, która nie potrafiła udzielić odpowiedzi na to pytanie.

Równocześnie dla mikropodmiotów, w których plany zatrudnienia są sporządzane, największe znaczenie ma planowana liczba nowych pracowników oraz umiejętności,

25 I. Kukulak-Dolata, H. Sobocka-Szczapa, *Raport zawierający syntetyczne wyniki i wnioski z badania przeprowadzonego wśród pracodawców w kraju*, IPISS, Warszawa 2013, s. 108 i n.

jakie powinni posiadać potencjalni pracownicy. To właśnie te informacje najczęściej umieszczane są w sporządzanych przez nich planach zatrudnienia – wskazało je po 18 respondentów (tab. 1).

Tabela 1. Informacje zamieszczone w planach zatrudnienia (N = 28)

Wyszczególnienie	Liczba wskazań
Liczba zatrudnionych	18
Potrzebne umiejętności	18
Potrzebna wiedza	11
Poziom wykształcenia	6
Cechy osobowościowe	6
Formy zatrudnienia	6
Minimalne doświadczenie	10
Zawód	9
Nie wiem, trudno powiedzieć	1
Ogółem	85

Źródło: I. Kukulak – Dolata, H. Sobocka – Szczapa, *Raport zawierający syntetyczne wyniki i wnioski z badania przeprowadzonego wśród pracodawców w kraju*, IPISS, Warszawa 2013, s. 108 i n.

Kolejne informacje, które miały kluczowe znaczenie w takich firmach to: zakres wiedzy oczekiwany od kandydata oraz jego minimalny staż pracy. Najmniejsze znaczenie w planowaniu zatrudnienia w przedsiębiorstwach ma według respondentów poziom wykształcenia kandydatów, ich cechy osobowościowe oraz forma zatrudnienia. Należy także podkreślić, iż dla mikroprzedsiębiorstw mało istotną informacją w planach są zawody.

Oznacza to, że potencjalni kandydaci do pracy powinni mieć szeroko rozwinięte kompetencje, które pozwolą im wykonywać zadania przyporządkowane do różnych grup zawodów (np. tynkarz nie tylko powinien umieć murować, tynkować, ale również kłaść glazurę). Ponadto niewątpliwie tego rodzaju poglądy respondentów były warunkowane sytuacją na rynku pracy, która w chwili obecnej diametralnie różni się od tej, która występowała w okresie badawczym.

PODSUMOWANIE

Planowanie jest elementem procesu zarządzania zasobami ludzkimi, który bardzo często jest pomijany w działaniach, realizowanych przez organizacje. Z uwagi na to, że popyt na pracę staje się coraz bardziej heterogeniczny i często dodatkowe miejsca pracy tworzone są w wyniku tzw. zatrudnienia akordeonowego, znaczenia planowania zatrudnienia nie można przecenić. Ma to również związek z charakterem rynku pracy, który w ostatnim okresie jest rynkiem pracownika. Staranny dobór kapitału

ludzkiego, może mniej istotny w mikroorganizacjach, wymaga jednak wstępnego określenia wymagań, co powinno stanowić istotę planowania zatrudnienia, sprzężonego tym samym ze strategicznymi kierunkami rozwoju firm. Dla mikropodmiotów jest to też ważne ze względu na ich rozwój oraz systematyczne zmniejszanie się liczby takich firm, które zatrudniają pojedynczych pracowników. Ponadto, ponieważ zgłaszane zapotrzebowanie na pracowników ulega nie tylko zmianom ilościowym, ale przede wszystkim jakościowym, planowanie zatrudnienia może wpłynąć na większą spójność pozyskiwanych pracowników z oczekiwaniami pracodawców.

Mimo ukierunkowania działań zatrudnieniowych większości firm na zaspokajanie bieżących potrzeb przedsiębiorstwa w tym zakresie, jak również podkreślaną często zbędność planowania zatrudnienia, powinno ono mieć miejsce, chociażby w takim wymiarze, o jakim mówi niewielka liczba przedstawicieli sektora mikropodmiotów, czyli rocznego horyzontu czasowego. Nieplanowanie przez większość polskich podmiotów ruchów kadrowych oraz krótki horyzont czasowy tych planów, które są sporządzane, może obniżyć trafność podejmowanych decyzji zatrudnieniowych. Brak planów zatrudnienia, jak również zakres informacji zawieranych przez firmy, które takie plany sporządzają, skutkować może także brakiem informacji dotyczących zawodów. Działania predyktywne uwzględniające istniejące w podmiotach plany zatrudnienia powinny zatem opierać się również na informacjach dotyczących umiejętności i kwalifikacji. Popyt na pracę jest niewątpliwie łatwiej zdiagnozować w dużych czy średnich firmach ze względu na jego transparentność, ponieważ jest wynikiem pewnej strategii ich rozwoju. Strategie takie są przygotowywane i w miarę możliwości konsekwentnie realizowane. Inaczej problem ten wygląda w małych firmach czy mikroprzedsiębiorstwach, w których brakuje nie tylko opracowanej strategii ich działania²⁶, ale często działu czy osoby, która zajmowałaby się kształtowaniem kapitału ludzkiego.

BIBLIOGRAFIA

1. Armstrong M., Taylor S., *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, Wolters Kluwer, Warszawa 2016.
2. Armstrong M., *Zarządzanie Zasobami Ludzkimi*, Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2002.
3. Bochniarz B., Gugala K., *Budowanie i pomiar kapitału ludzkiego w firmie*, Poltex, Warszawa 2005.
4. Bratnicki M., *Pomiar kapitału intelektualnego*, „Ekonomika i Organizacja Przedsiębiorstwa”, 2000, nr 11.
5. Gajdos A., *Metodologiczne aspekty prognoz zatrudnienia w województwie*, [w:] *Prognozy zatrudnienia według grup zawodów, podregionów i sektorów dla województwa łódzkiego*, IPISS, Warszawa 2013.

26 *Strategia niszy rynkowej jako specyficzny element potencjału rozwojowego mikroprzedsiębiorstw. Raport końcowy*, red. D. Śledź, Instytut Badań i Analiz, Grupa OSB, Olsztyn 2010, s. 53.

6. Griffin R., *Podstawy zarządzania organizacjami*, PWN, Warszawa 2000.
7. Handy Ch., *Understanding Organizations*, Oxford University Press, New York 1993.
8. Juchnowicz M., *Elastyczne zarządzanie kapitałem ludzkim w organizacji wiedzy*, Difin, Warszawa 2007.
9. Kawka T., Listwan T., *Zarządzanie kadrami*, C.H. Beck, Warszawa 2010.
10. Król H., Ludwiczyski A., *Zarządzanie zasobami ludzkimi. Tworzenie kapitału ludzkiego organizacji*, PWN, Warszawa 2021.
11. *Elastyczne formy zatrudnienia i organizacji pracy a popyt na pracę w Polsce*, red. E. Kryńska, IPISS, Warszawa 2003.
12. Kukulak-Dolata I., Sobocka-Szczapa H., *Raport zawierający syntetyczne wyniki i wnioski z badania przeprowadzonego wśród pracodawców w kraju*, IPISS, Warszawa 2013.
13. Łucewicz J., *Organizacyjne zachowania człowieka*, Akademia Ekonomiczna we Wrocławiu, Wrocław 1999.
14. Łukasiewicz G., *Kapitał ludzki organizacji*, PWN, Warszawa 2009.
15. Malewski M., *Teorie andragogiczne. Metodologia Teoretyczności dyscypliny naukowej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1998.
16. Marciniak J., *Optymalizacja zatrudnienia. Właściwe praktyki w czasie zmian*, Wolters Kluwer, Warszawa 2020.
17. Paszkowska-Rogacz A., *Psychologiczne podstawy wyboru zawodu. Przegląd koncepcji teoretycznych*, Krajowy Ośrodek Wspierania Edukacji Ustawicznej, Warszawa 2003.
18. Rifkin J., *Wiek dostępu. Nowa kultura hiperkapitalizmu, w której płaci się za każdą chwilę życia*, Wydawnictwo Dolnośląskie, Wrocław 2003.
19. Sobocka-Szczapa H., *Zarządzanie pracownikami wiedzy w procesach Lifelong Learning*, SSAN, Łódź 2014.
20. Szopik-Deczczyńska K., Korzeniewicz W., *Kapitał ludzki w modelu wartości przedsiębiorstwa*, „Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania”, 2011 nr 24.
21. *Strategia niszy rynkowej jako specyficzny element potencjału rozwojowego mikroprzedsiębiorstw. Raport końcowy*, red. D. Śledź, Instytut Badań i Analiz, Grupa OSB, Olsztyn 2010.
22. Tyrańska M., *Wybrane zagadnienia zarządzania kompetencjami pracowników w organizacji*, C.H. Beck, Warszawa 2021.
23. Wilimowska Z., Urbańska K., *Uwarunkowania działalności mikroprzedsiębiorstw na polskim rynku*, Oficyna Wydawnicza PWSZ w Nysie, Nysa 2009.

dr Waldemar Szymański

Uczelnia Techniczno-Handlowa im. Heleny Chodkowskiej

ORCID: 0000-0002-6480-7116

Studia Społeczne

ISSN 2081-0008

e-ISSN 2449-9714

str. 303–322

**DZIAŁANIA USZCZELNIAJĄCE W ŚWIETLE
ZASAD PODATKOWYCH NA PRZYKŁADZIE
PODATKU OD TOWARÓW I USŁUG /**
SEALING MEASURES IN THE LIGHT OF TAX RULES, EXEMPLIFIED
BY THE TAX ON GOODS AND SERVICES

STRESZCZENIE

Celem opracowania jest analiza i ocena oddziaływania wprowadzonych zmian uszczelniających w zakresie podatku od towarów i usług na realizację zasad podatkowych. Tezą pracy jest stwierdzenie, że działania uszczelniające pozytywnie wpływają na realizację zasad podatkowych. W artykule dokonano analizy rozwiązań uszczelniających wprowadzonych w latach 2015 - 2019. Analizę przeprowadzono z uwzględnieniem czynników determinujących wydajność fiskalną, w tym właściwości podatku VAT, omówiono zmiany uszczelniające w zakresie przepisów ustawy o podatku od towarów i usług, takie jak: klauzula ogólna nadużycia prawa, pakiet paliwowy, zmiany dotyczące mechanizmu odwróconego obciążenia, ograniczenie uprawnień do szybszego zwrotu podatku, wprowadzenie systemu STIR, ustanowienia mechanizmu podzielonej płatności, kasy online czy centralna baza podatników VAT. W części analitycznej artykułu została przeprowadzona ocena wpływu wprowadzonych rozwiązań na wzrost dochodów państwowych z tytułu tego podatku. Analizy dokonano z uwzględnieniem: zmian w luce podatkowej z tytułu VAT, liczby wydanych interpretacji indywidualnych prawa podatkowego w zakresie podatku od towarów i usług, liczby kontroli podatkowych przeprowadzonych przez urząd skarbowy, liczby roboczogodzin jaką przeznaczają podatnik na kwestie podatkowe. Przeprowadzona analiza pozwala wstępnie stwierdzić, że wdrożone działania uszczelniające wpływają pozytywnie na zasadę równości, pewności, natomiast negatywnie wpływają na zasadę taniaści ze względu na wzrost kosztów podatkowych po stronie podatnika.

SŁOWA KLUCZOWE: efektywność podatkowa, działania uszczelniające, podatek od towarów i usług, luka podatkowa, właściwości podatku od towarów i usług.

ABSTRACT

The aim of the study is to analyze and assess the impact of the introduced sealing changes in the field of value added tax on the implementation of tax rules. The thesis of the thesis is the statement that sealing measures have a positive impact on the implementation of tax principles. The article analyzes the sealing solutions introduced in 2015 - 2019. The analysis was carried out taking into account the factors determining fiscal efficiency, including the properties of VAT, and discussed sealing changes in the provisions of the VAT Act, such as: general abuse clause, the fuel package, changes to the reverse charge mechanism, limiting the entitlement to faster tax refund, introducing the STIR system, establishing a split payment mechanism, online cash registers or a central base of VAT taxpayers. In the analytical part of the article, an assessment of the impact of the introduced solutions on the increase in state revenues from this tax was carried out. The analysis was made taking into account: changes in the VAT gap, the number of issued individual interpretations of tax law in the field of value added tax, the number of tax inspections carried out by the tax office, the number of man-hours that the taxpayer devotes to tax issues. The conducted analysis allows for a preliminary conclusion that the implemented sealing measures have a positive effect on the principle of equality and certainty, and negatively affect the principle of cheapness due to the increase in tax costs on the part of the taxpayer.

KEY WORDS: tax efficiency, sealing measures, value added tax, tax gap, properties of the tax on goods and services.

WSTĘP

Zasadniczym celem artykułu jest analiza i ocena oddziaływania wprowadzonych zmian uszczelniających w zakresie podatku od towarów i usług na realizację zasad podatkowych. W artykule podjęta zostanie próba oceny wprowadzonych rozwiązań uszczelniających na stopień realizacji zasad podatkowych, tj. zasady równości, pewności, dogodności i taniaści. Uwzględniając ramowy charakter opracowania Autorzy ograniczają analizę i ocenę oddziaływania regulacji uszczelniających wyłącznie do zależności między poszczególnymi zasadami podatkowymi oraz właściwością podatku.

1. ZASADY PODATKOWE W LITERATURZE PRZEDMIOTU

Problematyka związana z istotnością czynników determinujących efektywność systemu podatkowego, nie jest szeroko rozpoznana w polskiej literaturze naukowej. Jednak z perspektywy teoretycznej i doświadczeń innych krajów należy wskazać, że

na tle wielu czynników determinujących efektywność systemu podatkowego możliwe jest wyodrębnienie tych, które mają znaczenie dla całości systemu podatkowego. Przykładowo można wskazać tu: stopień sprawności administracji danin publicznych w skutecznym zabezpieczaniu wpływów podatkowych, skutkującym zmniejszeniem luki podatkowej i takiej redystrybucji dochodów, która przyczynia się do rozwoju kraju w długim okresie. Nadrzędnym celem poszczególnych podatków w ramach systemu podatkowego jest skuteczne zabezpieczenie wpływów podatkowych, zaś wtórnym współdziałanie w kreowaniu polityki gospodarczej przez realizację pozafiskalnych zasad podatkowych (redystrybucja, symulacja, alokacja). W literaturze przedmiotu wskazuje się, że warunkiem zapewnienia efektywności fiskalnej jest sprawna administracja publiczna oraz realizacja zasad podatkowych¹.

Warunkiem brzegowym uznania sprawności administracyjnej systemu podatkowego jest jego prostota i przejrzystość. Dodatkowym warunkiem są niskie koszty związane z jego funkcjonowaniem i zarządzaniem².

Zasady podatkowe, tj. zasada równości, pewności, dogodności oraz taniości opodatkowania³ zostały sformułowane przez A. Smitha w XVIII w. na gruncie liberalnej myśli ekonomicznej, reprezentowanej także przez D. Ricardo, J.B. Saya i J.S. Milla. W myśl tego nurtu za najbardziej dogodne rozwiązania podatkowe należy uznać te, które nie wymagają ponoszenia zbyt wysokich kosztów poboru. J.B. Say pisał: „najlepszym ze wszystkich planów finansowych jest ograniczenie wydatków, a najlepszy ze wszystkich podatków jest podatek najniższy”⁴. W literaturze przedmiotu niektóre z nich określa się mianem zasad techniki podatkowej – dotyczy zasady: pewności, dogodności i taniości opodatkowania. W następstwie intensywnego rozwoju gospodarczego w Europie w drugiej połowie XIX w. pojawił się nowy kierunek myśli podatkowej, którego głównymi reprezentantami byli A. Wagnera i L. von Stein⁵. Doktryna tego nurtu wskazywała na społeczne i gospodarcze znaczenie podatków, co wiązało się z nadaniem podatkowi funkcji pozafiskalnych. Konsekwencją nowej myśli podatkowej, która zasadniczo różniła się od nurtu liberalnego w ekonomii, była modyfikacja przez A. Wagnera⁶ dotychczasowych zasad podatkowych i ujęcie ich w cztery grupy zasad: fiskalne, ekonomiczne, sprawiedliwości oraz techniczne. Istotą zasad fiskalnych jest zagwarantowanie odpowiednio wysokich wpływów z tytułu podatków do budżetu z uwzględnieniem bieżących potrzeb państwa. Realizacja zasad

1 K. Raczkowski, *Determinanty efektywności fiskalnej systemu podatkowego*, „Annales Universitatis Mariae Curie – Skłodowska”, Lublin – Polonia, VOL. L 1/2016, s. 71 – 81.

2 J.E. Stiglitz, *Ekonomia sektora publicznego*, PWN, Warszawa 2004, s. 551.

3 A. Smith, *Badania nad naturą i przyczynami bogactwa narodów*, T. 2, PWN, Warszawa 1954, s. 584 i n.

4 J. B. Say, *Traktat o ekonomii politycznej*, PWN, Warszawa 1960, s. 773–774.

5 M. Weralski, *Pojęcie podatku*, [w:] *System instytucji prawno-finansowych PRL*, red. M. Weralski, t. 3: *Instytucje budżetowe*, Ossolineum, Wrocław 1985, s. 41 i n.

6 A. Wagner, *Finanzwissenschaft*, Leipzig, t. 1 – 1877, t. 2 – 1880, t. 3 – 1886, t. 4 – 1889.

ekonomicznych miała zagwarantować neutralność i ochronę źródeł podatkowych. Wyrazem realizacji tych zasad jest takie konstruowanie podatków, aby umożliwiły one podmiotom gospodarczym pomnażanie kapitału oraz prowadziły do rozwoju gospodarczego, nie ograniczając przy tym wolności gospodarczej. W ramach zasady sprawiedliwości podatkowej Wagner postulował potrzebę powszechności opodatkowania, przy jednoczesnym eliminowaniu nadmiernego zróżnicowania majątkowego w społeczeństwie. Zgodnie z zasadami ekonomicznymi podatki miały stanowić nie tylko narzędzie realizacji celów budżetowych, ale także narzędzie realizacji polityki społecznej służącej niwelowaniu różnic społecznych w szczególności nędzy i ubóstwa licznych grup społecznych, będących następstwem niedoskonałości rynku. Z kolei istotą zasad technicznych jest zapewnienie takich konstrukcji podatkowych, aby obliczenie i pobór podatku nie było uciążliwe dla podatnika oraz nie powodowało zbędnych kosztów podatkowych. W tym ujęciu zasady techniczne A. Wagnera są zbliżone do zasad sformułowanych przez A. Smitha, przy czym należy wskazać, że zakres zasady taniości, dogodności oraz pewności objął nie tylko podatnika, ale także aparat skarbowy⁷.

Analiza warunków i zjawisk charakterystycznych dla stosunków finansowych i gospodarczych drugiej połowy XX w. przez przedstawicieli nowej szkoły niemieckiej F. Neumarka (inni to: F.K. Mann, W. Gerloff, G. Schmölders) umożliwiła modyfikacje dotychczasowych zasad podatkowych, dostosowując je do współczesności. Nowo sformułowany katalog zasad podatkowych dzieli je na: zasady fiskalno – budżetowe, zasady etycznie – społeczne, zasady ekonomiczne oraz zasady techniki podatkowej⁸.

2. ZASADY PODATKOWE

Warunkiem umożliwiającym funkcjonowanie systemu podatkowego jest oparcie go na założeniach, koncepcjach, czyli zasadach, których to wprowadzenie do aktów normatywnych nadaje im charakter obowiązkowy, tj. stają się one źródłem prawa. Stosowanie zasad podatkowych w postaci uniwersalnych reguł skłania prawodawcę do takiego nakładania obciążeń podatkowych, aby nie zakłócały one racjonalności systemu podatkowego. Powszechnie znanymi zasadami podatkowymi są:

➤ Zasada równości. Jej istotą jest powszechność opodatkowania oraz uwzględnienie zdolności podatnika do płacenia podatku, tj. obciążenie podatkowe powinno uwzględniać sytuację majątkową i dochodową podatnika. Powszechność oznacza, że każdy uczestnik życia gospodarczego jest podatnikiem. W ujęciu tym równość oznacza takie samo traktowanie poszczególnych jednostek – brak dyskryminacji po-

7 A. Gomułowicz, J. Małecki, *Podatki i prawo podatkowe*, Wyd. Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2002, s. 64.

8 F. Neumark, *Grundsätze der Besteuerung in Vergangenheit und Gegenwart*, Wiesbaden 1970, s. 13 i n.

datkowej ze względu na wiek, płeć, czy też pochodzenie (równość pozioma)⁹. Instrumentem realizacji tej zasady jest zakres podmiotowy opodatkowania. Im szerszy zakres podmiotowy opodatkowania tym wyższy stopień realizacji tejże zasady. Zakres podmiotowy opodatkowania zależy od rodzaju podatku. Przykładowo w przypadku podatku dochodowego podatnikiem jest każdy, kto posiada status osoby fizycznej¹⁰, w przypadku podatku od spadków i darowizn podatnikiem będzie każda osoba fizyczna, która nabyła własność rzeczy znajdującej się na terenie Rzeczypospolitej Polskiej lub praw majątkowych w następstwie zdarzeń określonych w ustawie¹¹, natomiast w przypadku podatku od towarów i usług zakresem podmiotowym objęto zarówno osoby prawne jak i jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą¹². Realizacja zasady równości następuje także przez uwzględnienie zdolności płatniczej podatnika w obrębie danego podatku (równość pionowa). Przykładowymi instrumentami realizacji równości i sprawiedliwości podatkowej są: progresywne opodatkowanie, kwota wolna od podatku, preferencje podatkowe uwzględniające sytuacje osobistą podatnika – dotyczy podatku dochodowego od osób fizycznych¹³, zróżnicowanie stawek podatkowych w zależności od rodzaju dobra lub usługi będącej przedmiotem opodatkowania – dotyczy podatku od towarów i usług¹⁴. Wyrazem społeczno-gospodarczym realizacji tej zasady jest eliminowanie ze społeczeństwa nadmiernego zróżnicowania majątkowego, a także przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu i gospodarczemu tych grup społecznych z którymi nie dał sobie rady rynkowy podział dóbr i dochodów. W ujęciu gospodarczym realizacja tejże zasady prowadzi do kształtowania się zrównoważonych baz podatkowych, które to charakteryzują się wyższą efektywnością fiskalną, aniżeli asymetryczne. Odnosząc tą zasadę na grunt rozwiązań ustrojowych związanych z nakładaniem ciężarów podatkowych ustawodawca przy określaniu wysokości zobowiązań podatkowych oraz zasady ich ponoszenia powinien uwzględnić przede wszystkim fundamentalne zasady sprawiedliwości społecznej¹⁵ oraz równości wobec prawa¹⁶ i wywodzonej z niej zasady równości

9 M. Sosnowski, *Znaczenie zasad podatkowych dla systemu podatkowego*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Finanse, rynki finansowe, ubezpieczenia”, nr 52/2012, s. 60.

10 Art. 1 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych z dnia 26 lipca 1991 r. (Dz.U. Nr 80, poz. 350).

11 Art. 1 ustawy z dnia 28 lipca 1983 r. o podatku od spadków i darowizn z dnia 28 lipca 1983 r. (Dz.U. Nr 45, poz. 207).

12 Art. 15 ust. 1 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz. U. 2004 Nr 54 poz. 535).

13 Art. 27 i następne ustawa o podatku dochodowym od osób fizycznych.

14 W Polsce obowiązują następujące stawki: 23% stawka podstawowa, 8%, 5%, 0% w odniesieniu do wyrobów i usług sklasyfikowanych, jako niższego rzędu art. 41 i dalsze ustawy o podatku od towarów i usług.

15 Art. 2 Konstytucji RP (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483).

16 Art. 32 Konstytucji RP.

i sprawiedliwości opodatkowania¹⁷. Celem przestrzegania powyższych zasad jest gwarancja nienaruszalności prawnych i ekonomicznych granic opodatkowania, co w praktyce oznacza jak najmniejsze oddziaływanie na ograniczanie praw wolności i praw ekonomicznych¹⁸.

➤ Zasada pewności – wyrazem jej realizacji jest rzetelne i jasne określenie przez ustawodawcę poszczególnych elementów przepisu podatkowego (tj. obowiązku podatkowego, przedmiotu i podmiotu opodatkowania, płatnika podatku, stawki podatkowej, ewentualnych preferencji podatkowych) tak, aby były one zrozumiałe i przejrzyste dla podatnika. Ta techniczna zasada ma na celu ochronę podatnika przed wszelką dowolnością organów skarbowych zapewniając, że podatki są pobierane wyłącznie w tej wysokości jaka wynika z przepisów prawa podatkowego. Przykładem realizacji tejże zasady jest określenie w drodze ustawy podatkowej terminu i sposobu płatności podatku, zasad opodatkowania, kwoty podatku¹⁹. W szerszym ujęciu jej realizacja oznacza umożliwienie podatnikowi zapoznanie się z planowanymi zmianami podatkowymi, a także dostosowanie się do nich. W myśl tej zasady podatnik powinien być informowany o planowanych zmianach z takim wyprzedzeniem czasowym, który umożliwi jemu podjęcie działań dostosowawczych. Konsekwencją realizacji tejże zasady podatkowej jest względna stałość prawa podatkowego, tj. zmiany w prawie podatkowym są dokonywane z uwzględnieniem okresów rozliczeniowych oraz z uwzględnieniem istotności procesów gospodarczych i społecznych stanowiących przesłankę tych zmian – zmiany powinny mieć charakter systemowy, a nie cząstkowy. Nieprzestrzeganie przez ustawodawcę tej zasady skutkuje naruszeniem stabilności systemu podatkowego, co uniemożliwia podatnikom planowanie swej aktywności ekonomicznej, zwiększając ryzyko podatkowe²⁰. Skrajnym efektem naruszenia zasady pewności jest erozja prawa podatkowego, która prowadzi do powstania sytuacji niepewności. W warunkach niepewności otoczenia prawnego następuje natomiast wzrost skłonności podatnika do podejmowania działań związanych z optymalizacją opodatkowania lub uchylaniem się od opodatkowania²¹.

➤ Zasada dogodności. Ta zasada techniki podatkowej sprowadza się do tego, że sposób, miejsce i termin zapłaty podatku powinny być dogodne dla podatnika, tzn. powinny następować bez zbędnej uciążliwości. Realizacja tej zasady technicznej oznacza, że termin zapłaty podatku następuje z uwzględnieniem ekonomicznego procesu

17 Art. 84 Konstytucji RP.

18 J. Marusik, *Konstytucyjne zasady sprawiedliwości, równości i powszechności opodatkowania a system ulg, zwolnień, odliczeń, kwot wolnych i kosztów w podatku dochodowym*, „Studia BAS”, nr 2 (54)/2018, s. 67 – 91.

19 Z. Fedorowicz, *Historia podatków do końca XIX wieku – ze szczególnym uwzględnieniem Polski*, [w:] *Encyklopedia podatkowa*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 1998, s. B/64.

20 F. Neumark, *Grundsätze gerechter und ökonomisch rationaler Steurpolitik*, Tübingen 1970.

21 A. Gomułowicz, *Zasady podatkowe wczoraj i dziś*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 2001, s. 18.

powstawania dochodów podatkowych, poczynając od przychodu przez zysk (dochód), majątek, aż po wydatkowanie dochodu²². Realizacja tejże zasady powinna następować z uwzględnieniem aparatu skarbowego ponieważ tylko wówczas mogą być zagwarantowane wpływy budżetowe z tytułu podatków. Stanowienie prawa podatkowego w oparciu o tą zasadę powinno następować z uwzględnieniem tych elementów technicznych, które ułatwiają realizację wpływów podatkowych. Praktycznym wyrazem jej realizacji jest minimalizacja stopnia sformalizowania rozliczeń podatkowych, np. uproszczenia w rozliczeniach podatkowych uwzględniające rozmiar prowadzonej działalności, cyfryzacja systemu podatkowego. Przykładem instrumentów realizacji tej zasady są także działania związane z ujednolicaniem prawa podatkowego (np. interpretacje ogólne), udostępnianiem podatnikom wszelkich informacji ułatwiających sporządzenie rozliczenia podatkowego (np. publikowanie na stronach internetowych organów administracji skarbowej informacji o zasadach rozliczeń podatkowych), umożliwianie podatnikom uzyskania wyjaśnień i informacji od pracowników administracji skarbowej w celu zapewnienia poprawności rozliczeń (np. infolinia).

➤ Zasada taniaści. Istotą jej jest minimalizacja kosztów poboru podatków, zarówno po stronie podatnika jak i po stronie aparatu skarbowego. W myśl tej zasady pobór podatku powinien następować bez zbędnych kosztów podatkowych. Konsekwencją realizacji tej zasady jest między innymi korzystanie przez ustawodawcę z ekonomicznej analizy prawa umożliwiającej badanie efektywności prawa podatkowego²³. Warunkiem zapewnienia kompletności ujęcia kosztów podatkowych jest ich pomiar zarówno po stronie podatnika jak i w części ponoszonej przez aparat skarbowy. Wycena i pomiar kosztów podatkowych w części dotyczącej podatnika powinna uwzględniać co najmniej: liczbę czynności jakie wykonuje podatnik w związku z nałożonymi na niego obowiązkami podatkowymi (np. liczba i częstotliwość przekazywanych deklaracji rozliczeniowych), liczbę roboczogodzin jakie przeznaczają podatnik na wypełnienie nałożonych na niego obowiązków w zakresie rozliczenia podatkowego (np. stopień złożoności rozliczeń ewidencji podatkowych, sprawozdawczości podatkowych, stopień cyfryzacji rozliczeń podatkowych), liczbę roboczogodzin przeznaczanych przez podatnika na zapoznanie się z obowiązującymi go przepisami oraz na ich zmiany (np. nowelizacje przepisów w części związane z aktywnością ekonomiczną podatnika), koszty ponoszone przez podatnika związane z korzystaniem z usług doradcy podatkowego lub księgowego, ewentualne koszty związane z zatrudnieniem księgowego (np. jego wynagrodzenie, składki z tytułu zatrudnienia w części płaconej przez pracodawcę, koszty związane z wyposażeniem stanowiska pracy, tj. zakup komputera oraz specjalistycznego oprogramowania, dostęp do literatury fachowej), ewentualne koszty organizacji działów odpowiedzialnych za poprawność

22 A. Gomułowicz, J. Małecki, *Podatki...*, op. cit., s. 33.

23 W. Szymański, *Ekonomiczna analiza podatków i ich rola w gospodarce na przykładzie podatku dochodowego od osób fizycznych*, „Co do zasady. Studia i analizy prawne”, 2/2021, s. 23 – 53.

rozliczeń podatkowych, w tym koszty związane z amortyzacją pomieszczeń, w których działalność ta jest prowadzona. Przykładowymi kosztami ponoszonymi przez administrację skarbową są: koszty związane z zatrudnieniem pracowników, koszty związane z wyposażeniem stanowisk pracy pracowników zatrudnionych w administracji (np. dostęp do baz danych, czy baz wiedzy), wydatki ponoszone w związku z wyposażeniem poszczególnych stanowisk pracy pracowników administracji skarbowej (np. sprzęt komputerowy, drukarki, laptopy), koszty związane z tworzeniem dedykowanych administracji skarbowej narzędzi zwiększających jej efektywność (np. tworzenie baz danych umożliwiających typowanie podmiotów do kontroli, czy też umożliwiających identyfikację procesów zachodzących w gospodarce i społeczeństwie, tworzenie narzędzi analitycznych). Skutkiem naruszenia przez ustawodawcę tejże zasady technicznej jest obniżenie efektywności fiskalnej systemu podatkowego (względnie danego podatku), co powoduje konieczność zwiększania obciążeń podatkowych i w długiej perspektywie czasowej może doprowadzić do nadmiernego fiskalizmu, skutkującego między innymi wzrostem skłonności podatnika do optymalizacji opodatkowania lub uchylania się od opodatkowania. Działania związane z realizacją tej zasady lub wzrostem stopnia jej realizacji powinny koncentrować się na zachowaniu współmierności wysokości kary w relacji do przewinienia, doskonaleniu technik poboru podatku (np. informatyzacja systemu podatkowego), upraszczanie przepisów podatkowych.

3. WŁAŚCIWOŚCI PODATKU OD TOWARÓW I USŁUG I ICH ZNACZENIE DLA ZASAD PODATKOWYCH

Oceniając stopień realizacji poszczególnych zasad podatkowych należy uwzględnić właściwości danego podatku. Podatek od towarów i usług będący podatkiem pośrednim charakteryzuje się następującymi właściwościami:

- wpływy budżetowe są bezpośrednio zależne od aktualnej koniunktury gospodarczej oraz sytuacji makroekonomicznej²⁴;
- regresywny charakter²⁵;
- wysoka wydajność fiskalna²⁶;
- ograniczona możliwość realizacji funkcji pozafiskalnych²⁷;
- stopień przrzeczalności ciężaru podatkowego jest większy aniżeli w przypadku podatków bezpośrednich²⁸;

24 B. Guziejewska, *Dysfunkcje systemu podatków bezpośrednich i pośrednich w Polsce*, „Zeszyty Naukowe Polskie Towarzystwo Ekonomiczne”, nr 2011/10, s. 165–179.

25 Ibidem, s. 170 – 179.

26 Ibidem, s. 167 – 173.

27 H. Kuzińska, *Wzrost roli podatków pośrednich w Polsce*, „Acta Universitatis Lodzianis”, Folia Oeconomica 2008/218, s. 329–346.

28 M. Sosnowski, *Sprawność fiskalna podatków dochodowych*, „Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia”, nr 2016/5, s. 43–53.

- wysokie koszty podatkowe dla podmiotów prowadzących działalność gospodarczą²⁹;
- tworzy efekt iluzji fiskalnej³⁰.

4. DZIAŁANIA USZCZELNIAJĄCE W ZAKRESIE PODATKU OD TOWARÓW I USŁUG

Za początek działań uszczelniających należy uznać wprowadzenie do polskiego porządku prawnego klauzuli przeciwko unikaniu opodatkowania³¹. Jej wprowadzenie umożliwi organowi podatkowemu określenie skutków podatkowych jakie miałyby miejsce w przypadku odtworzenia sytuacji, która zaistniałaby przy braku czynności stanowiących nadużycie prawa, tj. czynności dla których zasadniczym celem jest osiągnięcie korzyści podatkowych³².

Do działań uszczelniających należy zakwalifikować wprowadzenie rozwiązań przeciwdziałających procederowi wyłudzenia podatku od towarów i usług w obrocie paliwami w związku z ich wewnątrzspółnotowym nabywaniem w procedurze zawieszono poboru akcyzy i sprzedaży w kraju bez uiszczenia podatku VAT (tzw. pakiet paliwowy)³³. Wprowadzenie tych rozwiązań umożliwiło przede wszystkim wyeliminowanie z obrotu gospodarczego mechanizmu oszustw wykorzystującego instytucję zarejestrowanego odbiorcy lub składu podatkowego, w zakresie w jakim jest uprawniony do nabyć wewnątrzspółnotowych paliw w procedurze zawieszono akcyzy na rzecz innego podmiotu, który zgodnie z przepisami o VAT jest właścicielem nabywanego towaru i od dokonanej sprzedaży krajowej powinien uiścić podatek VAT według stawki podstawowej, tj. 23%. W efekcie z tytułu jednego nabycia wewnątrzspółnotowego podatnikami akcyzy i podatku VAT są różne podmioty.

W celu poprawy ściągłości podatku od towarów i usług oraz zwiększenia stabilności wpływów wprowadzono w ramach tzw. „pakietu rozwiązań uszczelniających” kolejne rozwiązania uszczelniające, a także rozszerzono zakres funkcjonujących rozwiązań w tym zakresie³⁴. Rozwiązania uszczelniające dotyczyły w szczególności: roz-

29 B. Guziejewska, op. cit., s. 166–175.

30 P. Felis, *Wybrane współczesne społeczno-ekonomiczne uwarunkowania reformy systemu podatkowego*, [w:] *Dylematy reformy systemu podatkowego*, red. H. Dzwonkowski, J. Kulicki, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2016, s. 120–132.

31 Ustawa z dnia 15 lipca 2016 r. o zmianie ustawy *Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw* (Dz. U. 2016, poz. 846).

32 Art. 5 ust. 4 i 5 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług tj. z dnia 19 marca 2021 r. (Dz.U. z 2021 r. poz. 685).

33 Ustawą z dnia 7 lipca 2016 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1052).

34 Ustawa z dnia 1 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 2024). Działania wprowadzone tą ustawą zostały uzupełnione i rozszerzone ustawą z dnia 9 sierpnia 2019 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1751).

szerzenia zakresu przedmiotowego transakcji objętych tzw. mechanizmem odwróconego obciążenia, ograniczenia możliwości stosowania przyspieszonego 25 dniowego zwrotu nadwyżki podatku należnego nad naliczonym, wprowadzenie zmian w zakresie rejestrowania i wyrejestrowania podmiotów dla potrzeb VAT w celu zwiększenia możliwości wykorzystania rejestru VAT dla weryfikacji podatników³⁵, rozszerzenia zakresu odpowiedzialności solidarnej nabywcy za zobowiązania podatkowe dostawcy przez objęcie nią transakcji, których przedmiotem są towary z kategorii elektroniki, np. dyski twarde (dyski HDD), pamięci półprzewodnikowe (dyski SSD), folia typu stretch³⁶, likwidacji możliwości stosowania kwartalnych rozliczeń podatkowych dla podatników innych niż mali³⁷, wprowadzenia obowiązku składania deklaracji podatkowych w formie elektronicznej³⁸, wprowadzenia obowiązku miesięcznego składania informacji podsumowujących oraz ich przesyłania wyłącznie drogą elektroniczną, modyfikacji rozwiązania uzależniającego powstanie prawa do obniżenia kwoty podatku należnego o kwotę podatku naliczonego od uwzględnienia przez podatnika kwoty podatku należnego w deklaracji podatkowej, w której jest zobowiązany rozliczyć ten podatek³⁹, przywrócenia sankcji podatkowych związanych z zaniżeniem zobowiązania lub zawyżeniem kwoty zwrotu podatku lub podatku naliczonego do przeniesienia na następny okres rozliczeniowy⁴⁰.

Kolejnym etapem w działaniach uszczelniających było wprowadzenie rozwiązań wzmacniających bezpieczeństwo podatkowe podatników przez wyeliminowanie z obrotu gospodarczego firm stosujących nieuczciwe praktyki, np. oszukujące pozostałych uczestników obrotu gospodarczego⁴¹, tzw. ustawy STIR. Istotą wprowadzonych rozwiązań jest umożliwienie pozyskiwania informacji dotyczących rachunków podmiotów kwalifikowalnych oraz zestawień transakcji między tymi podmiotami w celu ustalenia wskaźnika ryzyka, tj. wskaźnika wykorzystywania działalności banków i spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych do celów mających związek z wyłudzeniami skarbowymi. W oparciu o te informacje Szef Krajowej Administracji Skarbowej lub jemu podległe organy podejmują działania mające na celu zapo-

35 Art. 96 ust. 4 i 4a ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług tj. z dnia 19 marca 2021 r. (Dz.U. z 2021 r. poz. 685).

36 Art. 105a ust 1 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług tj. z dnia 19 marca 2021 r. (Dz.U. z 2021 r. poz. 685).

37 Art. 99 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług tj. z dnia 19 marca 2021 r. (Dz.U. z 2021 r. poz. 685).

38 Art. 99 ust. 11b ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług tj. z dnia 19 marca 2021 r. (Dz.U. z 2021 r. poz. 685).

39 Art. 86 ust. 10b ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług tj. z dnia 19 marca 2021 r. (Dz.U. z 2021 r. poz. 685).

40 Art. 112b i 112c ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług tj. z dnia 19 marca 2021 r. (Dz.U. z 2021 r. poz. 685).

41 Ustawa stawa z dnia 24 listopada 2017 r. o zmianie niektórych ustaw w celu przeciwdziałania wykorzystywaniu sektora finansowego do wyłudzeń skarbowych (Dz. U. poz. 2491).

bieżenie wykorzystaniu działalności banków i spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych do celów mających związek z wyłudzeniami skarbowymi, np. blokada rachunku podmiotu kwalifikowalnego⁴².

Kolejnym rozwiązaniem służącym zwiększeniu stabilności wpływów z tytułu podatku od towarów i usług, przez zapobieżenie unikaniu płacenia przy jednoczesnym zwiększeniu bezpieczeństwa podatkowego oraz pewności prowadzenia działalności gospodarczej i zachowaniu równych zasad konkurencji, było wprowadzenie mechanizmu podzielonej płatności. Istotą tego mechanizmu jest podział płatności za nabyty towar lub usługę w taki sposób, że jej część odpowiadająca wartości sprzedaży netto płacona jest przez nabywcę na rachunek rozliczeniowy dostawcy, natomiast część odpowiadająca kwocie podatku od towarów i usług jest płacona na specjalny rachunek bankowy dostawcy – rachunek VAT⁴³. Ogólną zasadą jest dobrowolny charakter mechanizmu podzielonej płatności⁴⁴. Jego zastosowanie będzie miało jednakże obligatoryjny charakter, jeżeli podatnik dokona płatności za towary lub usługi uznane przez ustawodawcę za „wrażliwe”, zaś kwota należności ogółem przekroczy 15 000 zł. lub jej równowartość wyrażoną w walucie obcej⁴⁵.

Do działań związanych ze zwiększaniem stopnia realizacji funkcji fiskalnej podatku od towarów i usług należy zakwalifikować utworzenie Centralnego Repozytorium Kas oraz nowego rodzaju kas rejestrujących umożliwiających, oprócz zapisu w pamięci kasy, również przekazywanie w sposób ciągły, zautomatyzowany i bezpośredni informacji z kas rejestrujących, z prowadzonej ewidencji oraz o zdarzeniach mających znaczenie dla pracy kas, które zaistniały podczas ich użytkowania, do systemu teleinformatycznego (kas online). Wprowadzone kasy mają wbudowaną funkcjonalność umożliwiającą zautomatyzowany i bezpośredni przekaz danych z kasy rejestrującej do Centralnego Repozytorium Kas. Przekazywane informacje umożliwiają ustalenie wysokości podstawy opodatkowania i kwot podatku należnego, stawki podatku, rodzaju towaru lub usługi, a także czasu i miejsca instalacji kasy, przy jednoczesnym zachowaniu anonimowości nabywcy. Wprowadzone rozwiązania mają na celu ograniczenie zjawiska szarej strefy przez umożliwienie otrzymywania i gromadzenia danych o sprzedaży w czasie rzeczywistym. Informacje dotyczące każdej transakcji dokonanej z użyciem kasy umożliwiają szefowi KAS prowadzenie szczegółowych analiz umożliwiających ustalenie prawdopodobieństwa podejmowa-

42 Art. 119zv § 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – *Ordynacja podatkowa*, tj. z dnia 21 lipca 2021 r. (Dz.U. z 2021 r. poz. 1540).

43 Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw, druk nr 1864, Sejm VIII kadencji, s. 2.

44 Art. 108a ust. 1 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług tj. z dnia 19 marca 2021 r. (Dz.U. z 2021 r. poz. 685).

45 Art. 108a ust. 1a ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług tj. z dnia 19 marca 2021 r. (Dz.U. z 2021 r. poz. 685).

nia przez podatnika działań zmierzających do zaniżenia lub niezapłacenia podatku od towarów i usług. Wprowadzone regulacje uszczelniające dotyczą w szczególności: nałożenia na podatników obowiązku prowadzenia ewidencji sprzedaży wyłącznie za pomocą kas rejestrujących, które zostały nabyte w okresie obowiązywania potwierdzenia przez Prezesa Głównego Urzędu Miar⁴⁶, wprowadzenie rozwiązania umożliwiającego stosowanie przez podatników do prowadzenia ewidencji sprzedaży kas rejestrujących używanych na podstawie umowy najmu, dzierżawy, leasingu lub umów o podobnym charakterze⁴⁷, zmianę systemu dofinansowania do nabycia kas – refundacja jest dokonywana w wysokości 90% ceny zakupu nie więcej niż 700 zł., jednak w odniesieniu do nabycia nowego rodzaju kas⁴⁸, wprowadzeniu rozwiązania prewencyjnego polegającego na nałożeniu kary pieniężnej w wysokości 300 zł. na podatnika, który mimo ciężącego na nim obowiązku nie poddał kasy rejestrującej w wymaganym terminie obowiązkowemu przeglądowi technicznemu⁴⁹, regulacje określające działanie Centralnego Repozytorium Kas⁵⁰, wprowadzenie dla branż zidentyfikowanych jako obszary podwyższonego ryzyka występowania nieprawidłowości w zakresie prowadzenia ewidencji obowiązku stosowania kas online, np. świadczenie usług naprawy pojazdów silnikowych⁵¹.

Jako działanie uszczelniające należy zakwalifikować także konsolidację bazy podatników podatku od towarów i usług oraz jej rozszerzenie⁵². Nowopowstała baza podatników obejmuje zarówno podatników zarejestrowanych jako podatnicy VAT oraz tych, których rejestracja jako podatników VAT została przywrócona jak i tych w odniesieniu, do których naczelnik nie dokonał rejestracji lub zostali wykreśleni z rejestru. Wprowadzone rozwiązanie ma na celu nie tylko uszczelnienie systemu podatku od towarów i usług, ale także zwiększenie bezpieczeństwa podatkowego przez zminimalizowanie ryzyka nieświadomego udziału podatników w tzw. transakcjach karuzelowych VAT. Nowopowstały rejestr podatników ma przyczynić się do uszczelnienia systemu podatku od towarów i usług przez umożliwienie podatnikom prowadzącym działalność szybką identyfikację i weryfikację ich kontrahentów. Utworzenie jednej bazy za-

46 Art. 111 ust. 3c ustawy z dnia 11 marca 2004 r. *o podatku od towarów i usług* tj. z dnia 19 marca 2021 r. (Dz.U. z 2021 r. poz. 685).

47 Art. 111 ust. 3ca ustawy z dnia 11 marca 2004 r. *o podatku od towarów i usług* tj. z dnia 19 marca 2021 r. (Dz.U. z 2021 r. poz. 685).

48 Art. 111 ust. 4 – 6c ustawy z dnia 11 marca 2004 r. *o podatku od towarów i usług* tj. z dnia 19 marca 2021 r. (Dz.U. z 2021 r. poz. 685).

49 Art. 111 ust. 6ka ustawy z dnia 11 marca 2004 r. *o podatku od towarów i usług* tj. z dnia 19 marca 2021 r. (Dz.U. z 2021 r. poz. 685).

50 Art. 111a ustawy z dnia 11 marca 2004 r. *o podatku od towarów i usług* tj. z dnia 19 marca 2021 r. (Dz.U. z 2021 r. poz. 685).

51 Art. 145b ustawy z dnia 11 marca 2004 r. *o podatku od towarów i usług* tj. z dnia 19 marca 2021 r. (Dz.U. z 2021 r. poz. 685).

52 Ustawa z dnia 12 kwietnia 2019 r. *o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw* (Dz. U. poz. 108 ze zm.).

wierającej wszystkie informacje o podatnikach podatku od towarów i usług ma na celu zmniejszenie kosztów podatkowych przez ułatwienie i przyspieszenie procesu wyszukiwania danych o podmiotach będących podatnikami podatku od towarów i usług⁵³.

Za działania uszczelniające należy uznać także te, które są związane ze zwiększeniem możliwości przetwarzania i analizowania danych przekazywanych przez podatników w celu zapewnienia pełniejszej kontroli poprawności wystawianych faktur VAT oraz eliminację nadużyć związanych z procederem wystawiania „pustych” faktur oraz karuzelami VAT⁵⁴. Wprowadzenie zmian w tym zakresie wymagało dostosowania deklaracji podatkowych i ewidencji VAT, które polegało na umożliwieniu ich przesyłu drogą elektroniczną⁵⁵. W ramach działań uszczelniających rozszerzono także listę towarów, których wewnątrzwspólnotowe nabycie jest objęte odrębnym deklarowaniem oraz terminem płatności krótszym niż w przypadku ogółu czynności podlegających VAT⁵⁶.

Do działań uszczelniających system obliczenia i poboru podatków od towarów i usług należy zakwalifikować także wprowadzenie rozwiązań w zakresie: uproszczenia rozliczania przez podatników tego podatku – pakiet Slim VAT (*Simple Local And Modern VAT*), doprecyzowania oraz skorygowania funkcjonujących już konstrukcji prawnych oraz wprowadzenie elektronicznego obiegu dokumentów oraz elektronicznego potwierdzania wywozu towarów w systemie zwrotu podatku podróżnym⁵⁷. Zasadniczym celem wprowadzenia tego rozwiązania było wyeliminowanie obciążeń administracyjnych w części ponoszonej przez podatnika, które to stanowią składową kosztów podatkowych. Wprowadzone rozwiązania w przeciwieństwie do innych narzędzi analitycznych i zabezpieczających przed nadużyciami w zakresie tego podatku (JPK_VAT, STIR, SENT), skupiają się na zmniejszeniu kosztów podatkowych, które to stanowią przesłankę do podejmowania działań związanych z uchylaniem się lub unikaniem opodatkowania. Swym zakresem obejmują one: uproszczenia w zakresie rozliczania przez podatników podatku od towarów i usług (np. możliwość stosowania przez podatnika spójnych kursów walut zarówno w podatku dochodowym jak i w podatku od towarów i usług⁵⁸, podwyższenie limitu na nieewidencjonowane pre-

53 Art. 96b ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług tj. z dnia 19 marca 2021 r. (Dz.U. z 2021 r. poz. 685).

54 Ustawa z dnia 4 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1520).

55 Art. 18c ust. 1 pkt 1, art. 33a, art. 87 ust. 6a, art. 89a ust. 5 i 8, art. 99, art. 102, art. 109 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług tj. z dnia 19 marca 2021 r. (Dz.U. z 2021 r. poz. 685)

56 Art. 103 ust. 5aa pkt 5 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług tj. z dnia 19 marca 2021 r. (Dz.U. z 2021 r. poz. 685).

57 Ustawa z dnia 27 listopada 2020 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. 2020, poz. 2419).

58 Art. 31a ust. 2a – 2d ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług tj. z dnia 19 marca 2021 r. (Dz.U. z 2021 r. poz. 685).

zenty małej wartości z 10 zł do 20 zł⁵⁹, brak konieczności uzyskiwania potwierżeń odbioru faktur korygujących in minus⁶⁰, wprowadzenie możliwości ujmowania faktur korygujących in plus⁶¹, rozwiązania o charakterze doprecyzowującym i uzupełniającym w stosunku do niektórych konstrukcji prawnych (np. zmiany do matrycy stawek VAT i Wiążącej Informacji Stawkowej⁶², zmiany doprecyzowujące w zakresie wykazu podatników VAT (tzw. white list)⁶³, zmiany doprecyzowujące w zakresie mechanizmu podzielonej płatności⁶⁴, zmiany doprecyzowujące w zakresie nowego JPK VAT⁶⁵, wyeliminowanie rozwiązań nadmiarowych zaburzających logikę w podejściu do opodatkowania dostawy towarów⁶⁶), zmiany w zakresie systemu zwrotu podatku podróznym (TAX FREE)⁶⁷.

Za zmiany uszczelniające w zakresie podatku od towarów i usług należy uznać także te związane z implementacją do polskiego porządku prawnego przepisów unijnych dotyczących tzw. Pakietu e-commerce⁶⁸, którego celem jest pokonanie barier oraz uszczelnienie podatku od towarów i usług w transgranicznym handlu elektronicznym między przedsiębiorstwami i konsumentami. Celem wprowadzonych rozwiązań było: wyrównanie szans unijnych przedsiębiorców w konkurencji w obszarze e-handlu z podmiotami z krajów trzecich, pełniejsze odwzorowanie zasady opodatkowania towarów lub usług w miejscu ich konsumpcji, co oznacza, że przychody z VAT zasilać będą budżet państwa ostatecznego odbiorcy danego towaru lub usługi, zmniejszenie obciążeń i kosztów związanych z wypełnianiem obowiązków podatkowych przez uproszczenie i modernizację systemu VAT w zakresie transgranicznego handlu elektronicznego⁶⁹.

59 Art. 7 ust. 4 pkt. 2 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. *o podatku od towarów i usług* tj. z dnia 19 marca 2021 r. (Dz.U. z 2021 r. poz. 685).

60 Art. 29a ust. 13 – 16 oraz art. 86 ust. 19a i 19b ustawy z dnia 11 marca 2004 r. *o podatku od towarów i usług* tj. z dnia 19 marca 2021 r. (Dz.U. z 2021 r. poz. 685).

61 Art. 29a ust. 17 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. *o podatku od towarów i usług* tj. z dnia 19 marca 2021 r. (Dz.U. z 2021 r. poz. 685).

62 Art. 42a, 42b 42ha, 43 ust. 1 pkt. 3 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. *o podatku od towarów i usług* tj. z dnia 19 marca 2021 r. (Dz.U. z 2021 r. poz. 685).

63 Art. 96b ustawy z dnia 11 marca 2004 r. *o podatku od towarów i usług* tj. z dnia 19 marca 2021 r. (Dz.U. z 2021 r. poz. 685).

64 Art. 105a, 106e, 108a ustawy z dnia 11 marca 2004 r. *o podatku od towarów i usług* tj. z dnia 19 marca 2021 r. (Dz.U. z 2021 r. poz. 685).

65 Art. 109 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. *o podatku od towarów i usług* tj. z dnia 19 marca 2021 r. (Dz.U. z 2021 r. poz. 685).

66 Uchylenie ust. 8 w art. 7 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. *o podatku od towarów i usług* tj. z dnia 19 marca 2021 r. (Dz.U. z 2021 r. poz. 685).

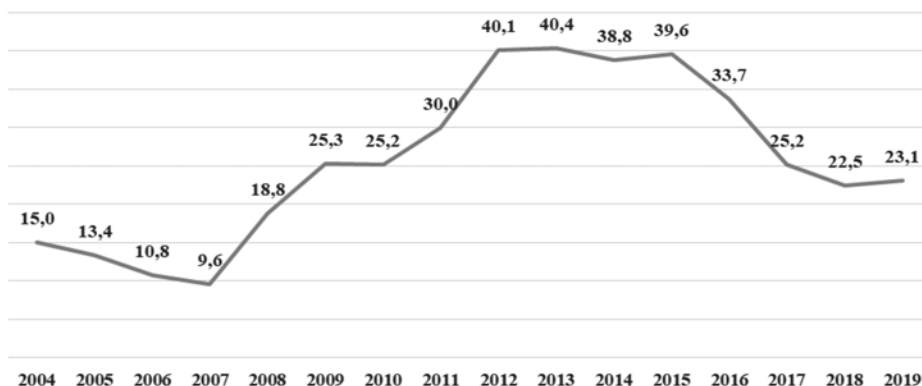
67 Art. 2 pkt. 46, art. 109, art. 127 ust. 5, art. 145b ustawy z dnia 11 marca 2004 r. *o podatku od towarów i usług* tj. z dnia 19 marca 2021 r. (Dz.U. z 2021 r. poz. 685).

68 Ustawa z dnia 20 maja 2021 r. *o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług* (Dz. U. z 2021 poz. 1163).

69 Art. 7a ust. 2 w powiązaniu z art. 22 ust. 3b ustawy z dnia 11 marca 2004 r. *o podatku od towarów i usług* tj. z dnia 19 marca 2021 r. (Dz.U. z 2021 r. poz. 685).

5. ANALIZA UPROSZCZONA ODDZIAŁYWANIA REGULACJI USZCZELNIAJĄCYCH NA ZASADY PODATKOWE

Mając na uwadze istotę zasady równości, za działania związane z jej realizacją należy uznać te, które służą zapewnieniu równomiernego rozłożenia obowiązków podatkowych uczestnikom rynku. W ramach działań uszczelniających za takie należy uznać te, które służą wyrównywaniu nierówności podatkowych w zakresie ciężaru podatkowego przez uchylanie lub unikanie opodatkowania. Miarą pozwalającą przybliżyć wpływ podjętych działań uszczelniających na realizację tak rozumianej zasady równości jest luka podatkowa.

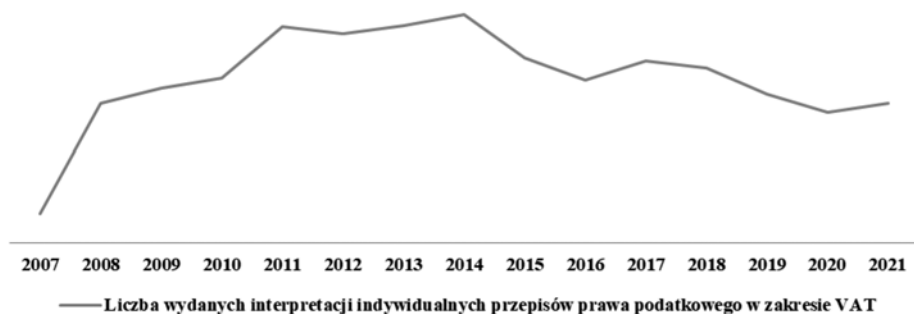


Wykres 1. Luka VAT

Źródło: Ministerstwo Finansów, 2019, *Raport na temat wielkości luki podatkowej w podatku VAT w Polsce w latach 2004-2017*, MF „Opracowania i analizy”, nr 3, Departament Polityki Makroekonomicznej, Departament podatku od towarów i usług oraz VAT Gap in the EU, *Raport 2021*, September 2021, CASE – Center for Social and Economic Research (Project leader).

Powyższy wykres pozwala jednoznacznie stwierdzić, że wprowadzone rozwiązania przyczyniają się do zmniejszenia luki podatkowej a tym samym do zwiększenia stopnia realizacji zasady równości podatkowej.

Przyjmując liczbę wydanych interpretacji indywidualnych za podstawę oceny skutków działań uszczelniających dla stopnia realizacji zasady pewności należy zaznaczyć, że może ona zależeć od innych zmiennych, np. złożoności procesów gospodarczych, niedostępności wykwalifikowanej kadry konsultingowej niskimi kosztami, jakie ponosi podatnik w związku z otrzymaniem interpretacji indywidualnej w stosunku do kosztów usługi konsultingowej.



Wykres 2. Liczba wydanych interpretacji indywidualnych przepisów prawa podatkowego w zakresie VAT

Źródło: <https://sip.mf.gov.pl/> [dostęp: 31.03.2022].

Na podstawie liczby wydanych interpretacji indywidualnych przepisów prawa podatkowego w zakresie VAT można stwierdzić, choć nie jednoznacznie, że wprowadzone rozwiązania uszczelniające nie tylko nie wpłynęły na zmniejszenie stopnia realizacji zasady pewności prawa podatkowego, w zakresie VAT, ale wręcz zwiększyły stopień jej realizacji – w okresie 2014 – 2016 nastąpił wyraźny spadek liczby wydawanych interpretacji indywidualnych prawa podatkowego w zakresie VAT.

Uwzględniając, że istotą zasady taniaści jest między innymi minimalizacja kosztów poboru podatków należy wskazać, że koszty te należy rozpatrywać w dwóch aspektach. Koszty związane z obliczeniem i poborem podatku w części występującej po stronie podatnika, oraz koszty związane z poborem podatku występujące po stronie administracji skarbowej. Analizując wpływ regulacji uszczelniających na koszty poboru podatku w części dotyczącej administracji skarbowej należy uwzględnić ich wpływ na liczbę kontroli podatkowych przeprowadzanych w obrębie danego podatku.

Tabela 1. Liczba kontroli podatkowych przeprowadzonych przez US dotyczących podatków stanowiących dochody budżetu państwa

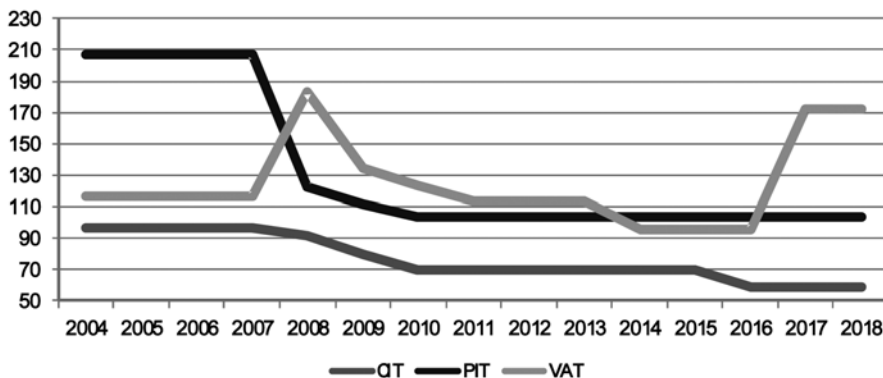
Liczba kontroli podatkowych przeprowadzonych przez US dotyczących podatków stanowiących dochody budżetu państwa	2015	2016	2017	2018	2019
	49 837	38 421	27 226	23 036	20 374

Źródło: Najwyższa Izba Kontroli, *Informacja o wynikach kontroli. Skuteczność i efektywność administracji skarbowej w pobrażeniu podatków*, Departament Budżetu i Finansów, KBF.430.003.2020, Nr ewid. 36/2020/P/19/011/KBF.

Powyższe dane wskazują, że w badanym okresie, tj. okresie wprowadzanych regulacji uszczelniających, nastąpił wyraźny spadek liczby kontroli podatkowych przeprowadzanych przez US w odniesieniu do podatków stanowiących dochody budżetu państwa.

stwa. W całym okresie spadek wyniósł 41%, co powinno przełożyć się na zmniejszenie kosztów związanych z przeprowadzanymi kontrolami.

W celu zapewnienia kompletności oceny oddziaływania regulacji uszczelniających na zasadę tanioci należy uwzględnić także koszty podatkowe ponoszone przez podatnika w związku z rozliczeniami podatkowymi. Przykładową miarą pozwalającą określić koszty podatnika w związku z działaniami uszczelniającymi jest liczba przeznaczonych przez niego godzin na kwestie podatkowe w zakresie danego podatku.



Wykres 3. Liczba godzin przeznaczanych na kwestie podatkowe w zakresie wybranych podatków w latach 2004 – 2018

Źródło: <https://www.pwc.com/gx/en/services/tax/publications/paying-taxes-2020/explorer-tool.html> (stan na dzień 31.03.2022).

Mając na uwadze, że zmiany uszczelniające były wprowadzane sukcesywnie od 2015 r., za pierwszy okres ich oceny należy przyjąć rok następujący po ich wprowadzeniu. Należy zatem wskazać, że na przełomie 2016 i 2017 r. nastąpił wyraźny skokowy wzrost liczby godzin przeznaczanych przez podatnika w związku z rozliczeniami w zakresie podatku VAT (z 96 h do 172 h).

PODSUMOWANIE

Oceniając wpływ podjętych działań uszczelniających na stopień realizacji zasad podatkowych należy uwzględnić ich trudno mierzalny, a niekiedy wręcz niemierzalny charakter, np. w odniesieniu do zasady dogodności.

Przeprowadzona analiza wstępna pozwala przypuszczać, że wprowadzone rozwiązania uszczelniające przyczyniły się w szczególności do zwiększenia stopnia realizacji niektórych zasad podatkowych, np. zasady równości – wprowadzone rozwiązania zmniejszające poziom luki podatkowej zwiększyły powszechność i równość opodatkowania tym podatkiem. Przyjmując jako miarę kosztów podatkowych liczbę wydanych interpretacji indywidualnych prawa podatkowego należy wskazać, że

wprowadzone działania uszczelniające nie wpłynęły negatywnie na realizację zasady pewności prawa podatkowego.

W celu dokonania oceny wpływu zmian uszczelniających na koszty podatkowe ponoszone przez podatnika zastosowano miarę opartą na kosztach roboczogodzin. Stosując tą miarę należy zauważyć istotny wzrost liczby roboczogodzin, jaką podatek przelicza na wywiązanie się z ciążących na nim obowiązków rozliczeniowych i sprawozdawczych w obrębie tego podatku. W takim ujęciu należy stwierdzić, że wprowadzone zmiany uszczelniające spowodowały naruszenie zasady taniości. Mając na uwadze właściwości tego podatku sytuacja ta może spowodować wzrost cen oferowanych towarów lub świadczonych usług lub spadek rentowności podmiotów w gospodarce narodowej, co negatywnie wpłynie na wpływy podatkowe w zakresie podatku dochodowego.

Na podstawie wstępnie przeprowadzonej analizy należy stwierdzić, że działania uszczelniające w zakresie podatku od towarów i usług pozytywnie wpływają na realizację zasad podatkowych. Należy stwierdzić także, że działania uszczelniające zwiększyły koszty podatkowe ponoszone przez podatnika, co stanowi naruszenie zasady taniości. W oparciu o przeprowadzoną analizę wstępną należy przyjąć tezę o pozytywnym oddziaływaniu działań uszczelniających na stopień realizacji zasad podatkowych w odniesieniu do zasady równości, pewności. Z uwagi na trudno mierzalny oraz wstępny charakter przeprowadzonej analizy nie jest możliwa ocena wpływu zmian uszczelniających na zasadę dogodności. Na podstawie zebranych danych można stwierdzić, że skutkiem zmian uszczelniających był wzrost kosztów podatkowych po stronie podatnika. Należy zatem odrzucić tezę o pozytywnym oddziaływaniu zmian uszczelniających w części dotyczącej zasady taniości, w odniesieniu do podatnika.

BIBLIOGRAFIA

Literatura

1. Fedorowicz Z., *Historia podatków do końca XIX wieku – ze szczególnym uwzględnieniem Polski*, [w:] *Encyklopedia podatkowa*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 1998.
2. Felis P., *Wybrane współczesne społeczno-ekonomiczne uwarunkowania reformy systemu podatkowego*, [w:] *Dylematy reformy systemu podatkowego*, red. H. Dzwonkowski, J. Kulicki, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2016.
3. Gomułowicz A., Małecki J., *Podatki i prawo podatkowe*, Wyd. Prawnicze LexisNexis, Warszawa, 2002.
4. Gomułowicz A., *Zasady podatkowe wczoraj i dziś*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 2001.
5. Guziejewska B., *Dysfunkcje systemu podatków bezpośrednich i pośrednich w Polsce*, „Zeszyty Naukowe Polskie Towarzystwo Ekonomiczne”, 2011/10.
6. Kuzińska H., *Wzrost roli podatków pośrednich w Polsce*, „Acta Universitatis Lodziensis. Folia

- Oeconomica", 2008/218.
7. Marusik J., *Konstytucyjne zasady sprawiedliwości, równości i powszechności opodatkowania a system ulg, zwolnień, odliczeń, kwot wolnych i kosztów w podatku dochodowym*, „Studia BAS”, nr 2 (54)/2018.
 8. Neumark F., *Grundsätze der Besteuerung in Vergangenheit und Gegenwart*, Wiesbaden 1970.
 9. Neumark F., *Grundsätze gerechter und ökonomisch rationaler Steurpolitik*, Tübingen 1970.
 10. Raczkowski K., *Determinanty efektywności fiskalnej systemu podatkowego*, „Annales Universitatis Mariae Curie – Skłodowska”, Lublin – Polonia, VOL. L 1/2016.
 11. Say J. B., *Traktat o ekonomii politycznej*, PWN, Warszawa 1960.
 12. Smith A., *Badania nad naturą i przyczynami bogactwa narodów*, t. 2, PWN, Warszawa 1954.
 13. Sosnowski M., *Sprawność fiskalna podatków dochodowych*, „Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia”, 2016/5.
 14. Sosnowski M., *Znaczenie zasad podatkowych dla systemu podatkowego*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Finanse, rynki finansowe, ubezpieczenia”, nr 52/2012,
 15. Stiglitz J.E., *Ekonomia sektora publicznego*, PWN, Warszawa 2004.
 16. Szymański W., *Ekonomiczna analiza podatków i ich rola w gospodarce na przykładzie podatku dochodowego od osób fizycznych*, „Co do zasady. Studia i analizy prawne”, 2/2021.
 17. Wagner A., *Finanzwissenschaft*, Leipzig, t. 1 – 1877, t. 2 – 1880, t. 3 – 1886, t. 4 – 1889.
 18. Weralski M., *Pojęcie podatku*, [w:] *System instytucji prawno-finansowych PRL*, red. M. Weralski, t. 3: *Instytucje budżetowe*, Ossolineum, Wrocław 1985.

Źródła prawa

1. Konstytucja RP (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483).
2. Ustawa o podatku dochodowym od osób fizycznych z dnia 26 lipca 1991 r. (Dz.U. Nr 80, poz. 350).
3. Ustawa z dnia 24 listopada 2017 r. o zmianie niektórych ustaw w celu przeciwdziałania wykorzystywaniu sektora finansowego do wyludzeń skarbowych (Dz. U. poz. 2491).
4. Ustawa z dnia 1 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 2024).
5. Ustawa z dnia 12 kwietnia 2019 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 108 ze zm.).
6. Ustawa z dnia 15 lipca 2016 r. o zmianie ustawy Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. 2016, poz. 846).
7. Ustawa z dnia 20 maja 2021 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług (Dz. U. z 2021 poz. 1163).
8. Ustawa z dnia 27 listopada 2020 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. 2020, poz. 2419).
9. Ustawa z dnia 28 lipca 1983 r. o podatku od spadków i darowizn z dnia 28 lipca 1983 r. (Dz.U. Nr 45, poz. 207).
10. Ustawa z dnia 4 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1520).
11. Ustawa z dnia 7 lipca 2016 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1052).
12. Ustawa z dnia 9 sierpnia 2019 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1751).
13. Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz

niektórych innych ustaw, druk nr 1864, Sejm VIII kadencji, s. 2.

Inne źródła

1. *Raport na temat wielkości luki podatkowej w podatku VAT w Polsce w latach 2004-2017*, MF „Opracowania i analizy”, nr 3/2019, Ministerstwo Finansów, Departament Polityki Makroekonomicznej oraz Departament Podatku od towarów i usług.
2. *VAT Gap in the EU, Raport 2021, September 2021*, CASE – Center for Social and Economic Research (Project leader).
3. *Informacja o wynikach kontroli. Skuteczność i efektywność administracji skarbowej w poborze podatków*, Najwyższa Izba Kontroli, Departament Budżetu i Finansów, KBF.430.003.2020, Nr ewid. 36/2020/P/19/011/KBF.

Netografia

1. <https://sip.mf.gov.pl>.
2. <https://www.pwc.com/gx/en/services/tax/publications/paying-taxes-2020/explorer-tool.html>.

WYDAWNICTWO

im. Prof. Leszka Krzyżanowskiego

*Wyższej Szkoły Menedżerskiej
w Warszawie*

wsm.warszawa.pl

KWARTALNIK JEST INDEKSOWANY W BAZIE BAZEKON I CEEOL

