



4 (39) ROK 2022

ISSN 2081-0008 • e-ISSN 2449-9714

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

S. Żurawski, H. Wyrębek, A. Chrząszcz
*Siły zbrojne Rzeczypospolitej Polskiej
w systemie bezpieczeństwa narodowego
w świetle nowych przepisów prawnych*

D. Brązkiewicz
*Bezpieczeństwo międzynarodowe w dobie
globalizacji*

T. Tyburcy
*Zmiany unormowania recydywy
jurydycznej (art. 64 i art. 64a k.k.)
w ustawie z dnia 7 lipca 2022 r. o zmianie
ustawy - kodeks karny oraz niektórych
innych ustaw*

S. Żurawski, H. Wyrębek, A. Chrząszcz
*The Armed Forces of the Republic of
Poland in the national security system in
the light of new legal regulations*

D. Brązkiewicz
*International security in the era of
globalization*

T. Tyburcy
*Changes in the regulation of recidivism
(article 64 and article 64a of the criminal
code) introduced by the act of July 7, 2022
amending the act - the Criminal code and
some other acts*

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

WYDAWCA: MENEDŻERSKA AKADEMIA NAUK STOSOWANYCH W WARSZAWIE
PUBLISHER: WARSAW MANAGEMENT UNIVERSITY



ISSN 2081-0008
e-ISSN 2449-9714

STUDIA | SOCIAL Społeczne | Studies

Wydawca: Menedżerska Akademia Nauk Stosowanych w Warszawie
Adres Redakcji i Wydawcy: Menedżerska Akademia Nauk Stosowanych w Warszawie
ul. Kawczyńska 36, 03-772 Warszawa, wsm.warszawa.pl

Redaktor Naczelny / Editor-in-Chief:

dr hab. inż. Zbigniew Ciekanowski, prof. WSM

Zastępca Redaktora Naczelnego / Deputy Editor-in-Chief:

prof. dr hab. Jarosław Kostrubiec

dr hab. Włodzimierz Fehler

dr hab. Dariusz Bogusz

Redaktorzy tematyczni / Section Editors:

dr Agnieszka Król – nauki o zarządzaniu i jakości

dr Robert Rynkun-Werner – nauki prawne

dr Julia Nowicka – nauki o bezpieczeństwie

dr Izabela Kust – pedagogika

dr Aleksandra Jędrzysek-Geisler – psychologia

mgr Dorota Charkiewicz – nauki prawne

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 Menedżerska Akademia Nauk

Stosowanych 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 elektroniczna

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

Publikowane w Polsce / Published in Poland

„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 / MANS/ (Słowacja / Slovakia),
prof. dr hab. Valery Bebyk / University of Ukraine/ (Ukraine / Ukraina),
prof. dr hab. Ewgenii Bobosow (Białoruś / Belarus),
prof. dr hab. Stanisław Dawidziuk / MANS/ (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 Ganwey (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. Vladimír Krčmery, PhD, DrSc., dr h.c. Mult. (Słowacja / Slovakia),
prof. dr Otwin Marenin (USA),
prof. dr hab. Kaz Mazurek (Kanada / Canada),
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 /MANS/ (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 (PWST, Polska/Poland),
dr hab. Iwona Klonowska / Wyższa Szkoła Policji w Szczytnie / (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. Bruno Holyst / MANS / (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. Marian Kopczewski / AWL / (Polska/Poland)
prof. dr hab. Jan Olszewski (Uniwersytet Rzeszowski, Polska/ Poland),
prof. dr hab. Janusz Trzciński (MANS, Polska / Poland)
prof. dr hab. dr h.c. Hans Joachim Schneider (University of Munster, Niemcy/Germany),
prof. dr hab. Maria Szyszkowska (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 Wolejszo (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 – prof. dr hab. Stanisław Marciniak (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 MANS (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. Bezudnaya 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 Tirgu 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 Terziovski, Ph.D. (Melb), MBA, ME(Hons) GAICD, FAIM, Swinburne Business School, (Australia).
dr Marzena Kacprzak SGGW (Polska/Poland)

SPIS TREŚCI / CONTENTS

SOCJOLOGIA/PSYCHOLOGIA/PEDAGOGIKA

Kleszczewska- -Albińska A. Ptak K. Wiśniewska M. Wziątek A.	Funkcjonowanie psychologiczne wybranych studentów psychologii i bezpieczeństwa narodowego w obliczu konfliktu zbrojnego na Ukrainie Psychological functioning of psychology and national safety students in face of military conflict in Ukraine	7
---	--	---

NAUKI O BEZPIECZEŃSTWIE

Babula G.	Alkohol jako czynnik determinujący występowanie patologii społecznych Alcohol as a factor determining the occurrence of social pathologies	25
Żurawski S. Wyřębek H. Chrzęszcz A.	Siły zbrojne Rzeczypospolitej Polskiej w systemie bezpieczeństwa narodowego w świele nowych przepisów prawnych The Armed Forces of the Republic of Poland in the national security system in the light of new legal regulations	37
Brązkiewicz D.	Bezpieczeństwo międzynarodowe w dobie globalizacji International security in the era of globalization	51
Elak L. Żurawski S. Chrzęszcz A. Urbańska N.	Wpływ wojny rosyjsko-ukraińskiej na bezpieczeństwo ekonomiczne Europy Impact of the russian-ukrainian war on the economic security of Europe	63

Krysiński S. Zygo K. Czternastek M. Sawczuk- -Gołaszewska B.	Zarządzanie kryzysowe w systemie bezpieczeństwa państwa Crisis management in the system of state security	75
Piskor Z. Spinek B. Czternastek M. Perdion W.	Bezpieczeństwo kultury lotniczej Safety of air culture	95
NAUKI PRAWNE		
Bychowska M.	Cenowe porozumienia ograniczające konkurencję. Różnorodność orzeczeń Competition-restricting price agreements. Variety of rulings. Case studies: the cement cartel, the yeast cartel versus the Sfinks case	111
Rynkun-Werner R. Busiło R.	Polityka karna czy polityczny populizm? Uwagi na tle nowelizacji Kodeksu karnego z dnia 7.07.2022 r. Penal policy or political populism? Comments on the amendment to the Penal Code of July 7, 2022	127
Zaborek T.	Zasada kolegialności i jej znaczenie dla NIK The principle of collegiality and its importance for the Supreme Audit Office	143

Tyburcy T.	Zmiany unormowania recydywy jurydycznej (art. 64 i art. 64a k.k.) w ustawie z dnia 7 lipca 2022 r. o zmianie ustawy - kodeks karny oraz niektórych innych ustaw Changes in the regulation of recidivism (article 64 and article 64a of the criminal code) introduced by the act of July 7, 2022 amending the act - the Criminal code and some other acts	161
Wąchal P.	Najem pojazdu zastępczego - rozważa- nia praktyczne na temat granic roszczeń odszkodowawczych Rental of a replacement vehicle - practical considerations on the limits of claims for damages	185
Chyc A.	Uwarunkowania formalno-prawne polityki kulturalnej Unii Europejskiej i jej bieżące inicjatywy Formal and legal conditions of the European Union's cultural policy and her present initiatives	203
NAUKI O ZARZĄDZANIU I JAKOŚCI		
Christowa Cz.	Polska gospodarka morska w świetle polityki morskiej Unii Europejskiej Polish maritime economy in the light of the maritime policy of the European Union	223

Ługowski F.	Narzędzia marketingu internetowego w promocji prywatnej placówki medycznej w gospodarce cyfrowej Internet marketing tools in promotion of a private medical entity in a digital economy	243
Parker A., Mikosik P.	Konieczność przejścia od tradycyjnego podejścia Ryzyka i Bezpieczeństwa do pionierskiej metodologii Społecznej Psychologii Ryzyka w wielu firmach na świecie – studium przypadku międzynarodowej firmy papierniczej Mondi Group The need to move from traditional approach in the Risk and Safety into a pioneering methodology of Social Psychology of Risk – case study of multinational paper company Mondi Group	253
Sabasiński A.	Wpływ rozwoju technologicznego na ewolucję metod prania pieniędzy The impact of technological progress on the evolution of money laundering methods	265

dr Angelika Kleszczewska-Albińska

Menedżerska Akademia Nauk Stosowanych

ORCID: 0000-0003-2309-7071

Krystian Ptak

Menedżerska Akademia Nauk Stosowanych

Małgorzata Wiśniewska

Menedżerska Akademia Nauk Stosowanych

Agata Wziątek

Menedżerska Akademia Nauk Stosowanych

Studia Społeczne

ISSN 2081-0008

e-ISSN 2449-9714

str. 7–23

*Menedżerska Akademia Nauk Sto-
sowanych*

FUNKCJONOWANIE PSYCHOLOGICZNE STUDENTÓW PSYCHOLOGII I BEZPIECZEŃSTWA NARODOWEGO W OBLICZU KONFLIKTU ZBROJNEGO NA UKRAINIE¹/

*PSYCHOLOGICAL FUNCTIONING OF PSYCHOLOGY AND
NATIONAL SAFETY STUDENTS IN FACE OF MILITARY CONFLICT
IN UKRAINE*

STRESZCZENIE

Zapoczątkowana w lutym 2022 r. eskalacja konfliktu zbrojnego na Ukrainie przyczyniła się do wystąpienia szeregu problemów natury społeczno-ekonomicznej i gospodarczej, obserwowanych na całym świecie. W przypadku Polski, kraju sąsiadującego bezpośrednio z Ukrainą, poza wyżej wymienionymi, zaobserwowano też wiele innych czynników natury psychologicznej, które wpływają na jakość życia i funkcjonowania

1 Prezentowany artykuł powstał w ramach działań zrealizowanych przez studentów Sekcji Naukowej Koła Studentów Psychologii Wyższej Szkoły Menedżerskiej (obecnie Menedżerskiej Akademii Nauk Stosowanych) pracujących pod opieką dr Angeliki Kleszczewskiej-Albińskiej w roku akademickim 2021/2022.

obywateli Polski. W oparciu o przekazywane w przestrzeni publicznej informacje wydaje się, że kryzys związany z sytuacją na Ukrainie dotknął większość osób mieszkających w naszym kraju. W związku z powyższym podjęto próbę udzielenia odpowiedzi na pytanie, czy konflikt zbrojny na Ukrainie wpłynął na funkcjonowanie psychologiczne studentów psychologii i bezpieczeństwa narodowego wybranej uczelni? Zrealizowane badanie dotyczyło tych dwóch grup, ponieważ studenci psychologii kształcą się głównie w kierunku świadczenia pomocy ludziom tego potrzebujących, z kolei studenci bezpieczeństwa narodowego nabywają wiedzę z obszaru bezpieczeństwa państwa i porządku publicznego. Przeprowadzono badanie, w którym udział wzięły 103 osoby, w tym 70 kobiet i 33 mężczyzn w wieku 18-47 lat, studiujących stacjonarnie (N=43) lub niestacjonarnie (N=60) na kierunku psychologia (N=76) lub bezpieczeństwo narodowe (N=27). Uczestnicy proszeni byli o wypełnienie Inwentarza Stanu i Cechy Lęku STAI, Skali Odczuwanego Stresu PSS-10 oraz Kwestionariusza Radzenia Sobie w Sytuacjach Stresowych CISS. Uzyskane w badaniu wyniki wskazują, że w grupie studentów studiów niestacjonarnych istnieje zróżnicowanie w zakresie tendencji do poszukiwania kontaktów towarzyskich między kobietami i mężczyznami. Ponadto istnieje zróżnicowanie w zakresie tendencji do stosowania stylu skoncentrowanego na zadaniu w zależności od częstości poszukiwania informacji na temat sytuacji na Ukrainie, charakterystyczne zarówno dla grupy badanych mężczyzn, jak również studentów psychologii. Otrzymane wyniki dyskutowane są w świetle literatury psychologicznej dotyczącej funkcjonowania w obliczu zdarzeń stresowych.

SŁOWA KLUCZOWE: lęk, stres, radzenie sobie ze stresem, studenci psychologii, studenci bezpieczeństwa narodowego, funkcjonowanie w obliczu konfliktu zbrojnego.

ABSTRACT

Initiated in February of 2022, escalation of military conflict in Ukraine resulted in the appearance of socio-economical and administrative problems all over the world. In the case of Poland, as a country in a direct neighborhood, besides above mentioned, many psychological factors influencing quality of life and functioning of citizens were observed as well. Based on information presented in public space it seems that the crisis connected to the situation in Ukraine affected most of the people living in our country. Due to that reason the attempt was made to answer the question whether military conflict in Ukraine affected psychological functioning of students of one of the universities studying psychology or national safety. Conducted study concerned selected two groups of students, because psychology students are preparing mostly for helping people in need, whereas national safety students learn about national safety and public order. In the presented study took part 103 participants, including 70 women and 33 men aged 18-47 years of age, studying during weekdays (N=43) or during weekends (N=60) psychological studies (N=76) or national safety (N=27). Respondents were asked to fill in State Trait Anxiety Inventory STAI, Perceived Stress Scale PSS-10, and Coping Inventory for Stressful Situations. Gathered results show that in group of students studying on weekends there is a difference in the tendency for looking for social contacts between women and men. Also, there is a difference in the tendency for using problem focused style of coping in relation to the frequency of looking for information

about the situation in Ukraine characteristic both for the men group and psychology students group. Gathered results are discussed in the light of psychological literature concerning functioning in face of stressful events.

KEY WORDS: anxiety, stress, coping with stress, psychology students, national safety students, functioning in face of military conflict

WSTĘP

Doświadczenie sytuacji konfliktu zbrojnego prowadzi do wystąpienia wielu bardzo silnych konsekwencji natury zdrowotnej i psychicznej¹. Konflikty zbrojne skutkują zwiększeniem wskaźników śmiertelności i znacznym obniżeniem jakości życia ludzi, którzy tych konfliktów doświadczają. Skutki wojen odnoszą się nie tylko do zaburzenia rozwoju społeczno-ekonomicznego państw, ale w kontekście długoterminowym dotyczą też sfery zdrowia fizycznego oraz psychicznego dzieci oraz dorosłych, którzy doświadczają ich w sposób bezpośredni². Analizy badań zrealizowanych pośród obywateli krajów dotkniętych wojną wskazują, że kobiety są znacznie bardziej, w porównaniu do mężczyzn, narażone na doświadczenie psychologicznych konsekwencji konfliktów zbrojnych³. Czynnikiem zabezpieczającym w tym względzie okazują się być silne sieci wsparcia społecznego⁴ oraz rezyliencja, przejawiana przez kobiety w sytuacji intensywnie odczuwanego stresu⁵.

Zwraca się ponadto uwagę, iż występuje bezpośrednia zależność między natężeniem doświadczonych w sposób bezpośredni zdarzeń traumatycznych a ilością i intensywnością raportowanych problemów psychologicznych. Większa ekspozycja na zdarzenia traumatyczne skutkuje większą ilością doświadczanych i raportowanych symptomów zaburzeń w obrębie zdrowia somatycznego i psychicznego. Dodatkowymi czynnikami zwiększającym ryzyko wystąpienia symptomów zaburzeń psychicznych pozostają inne trudne i obciążające zdarzenia życiowe, doświadczane bezpośred-

1 R.S. Murthy, R. Lakshminarayana, *Mental health consequences of war: a brief review of research findings*, "World Psychiatry" 2006, 5, s. 25-30.

2 Ibidem, s. 25-30.

3 L. Jolof, P. Rocca, M. Mazaheri, L.O. Emegwa, T. Carlsson, *Experiences of armed conflicts and forced migration among women from countries in the Middle East, Balkans, and Africa: a systematic review of qualitative studies*, "Conflict and Health" 2022, 16, 46, doi: 10.1186/s13031-022-00481-x, s. 1-16.

4 brak autora, *Focus: Women, gender and armed conflict*, "Focus: Women, gender and armed conflicts in ADC" 2009, <https://www.oecd.org/dac/gender-development/44896284.pdf> [dostęp: 31.10.2022], s. 1-9.

5 E. Zamora-Moncayo, R.A. Burgess, L. Fonseca, M. González-Gort, R. Kakuma, *Gender, mental health and resilience in armed conflict: listening to life stories of internally displaced women in Colombia*, "BMJ Global Health" 2021, 6, doi: 10.1136/bmjgh-2021-005770, s. 1-13.

nio przez jednostkę (np. problemy natury rodzinnej czy osobistej) ⁶. Z kolei wśród czynników ochronnych, poza wspomnianym już wcześniej wsparciem społecznym, wymienia się również wsparcie psychologiczne, praktyki religijne i kulturowe oraz działania nastawione bezpośrednio na radzenie sobie ze stresem⁷.

Co istotne, przytoczone wyżej dane dotyczą funkcjonowania osób w sposób bezpośredni dotkniętych działaniami wojennymi na terenie kraju, w którym przebywają. Brakuje natomiast w literaturze przedmiotu doniesień uwzględniających opis radzenia sobie mieszkańców krajów bezpośrednio sąsiadujących z terenami dotkniętymi wojną. Wydaje się zaś, że przedstawiciele państw sąsiadujących również mogą mierzyć się z szeregiem trudnych doświadczeń natury psychicznej. Jakość życia w kraju graniczącym bezpośrednio z obszarem dotkniętym konfliktem zbrojnym może ulec obniżeniu w efekcie zwiększonego poziomu niepewności o własną przyszłość i bezpieczeństwo⁸. Dodatkowo poziom życia może ulec obniżeniu z uwagi na konsekwencje ekonomiczne, społeczne i naturalne odnotowanego konfliktu. Pośród wielu zagrożeń wynikających z bezpośredniego sąsiedztwa terenu objętego działaniami wojennymi wymienia się między innymi zagrożenie wynikające z zanieczyszczenia środowiska, zwiększonej ekspozycji na czynniki radioaktywne i metale ciężkie oraz choroby zakaźne⁹.

Jeszcze inne zagrożenia płyną z poczucia bezsilności doświadczanego w sytuacji obserwowania doniesień na temat agresji wojennej¹⁰, na które obserwujący je ludzie nie mają bezpośredniego wpływu. Taka sytuacja może skutkować rozwojem wyuczanej bezradności. Mechanizm ten stanowi czynnik rozwoju zaburzeń depresyjnych, zwłaszcza w sytuacji przedłużającej się dominacji i agresji nie dającej się powstrzymać i obserwowanej u jednej ze stron konfliktu¹¹. Można uznać, iż taka sytuacja ma miejsce aktualnie, w kontekście konfliktu zbrojnego na Ukrainie, gdzie walki i inne akty agresji trwają nieprzerwanie począwszy od 24 lutego 2022 r. Aktualnie istnieją też dodatkowe stresory, które mogą zwiększać ryzyko związane z doświadczaniem

6 R.S. Murthy, R. Lakshminarayana, *Mental health consequences of war...*, s. 25-30.

7 Ch. Lindsey, 2001. *Women facing war. ICRC study on the impact of armed conflict on women*. International Committee of the Red Cross Women and War, Geneva, Switzerland, 2001, s. 145-146, 211-218.

8 S. Musisi, E. Kinyanda, *Long-term impact of war, civil war, and persecution in civilian populations — conflict and post-traumatic stress in African Communities*, "Frontiers in Psychiatry" 2020, 11, 20, doi: 10.3389/fpsy.2020.00020 s. 1-12.

9 K.H. Harada, S.R. Soleman, J.S.M. Ang, A.P. Trzcinski, *Conflict-related environmental damages on health: lessons learned from the past wars and ongoing Russian invasion of Ukraine*, "Environmental Health and Preventive Medicine" 2022, 27, 35, doi: 10.1265/ehpm.22-00122, s. 1-4.

10 A. Jawaid, M. Gomolka, A. Timmer, *Neuroscience of trauma and the Russian invasion of Ukraine*, "Nature Human Behaviour" 2022, 6, s. 748-749.

11 B. Vollmayr, P. Gass, *Learned helplessness: unique features and translational value of a cognitive depression model*, "Cell and Tissue Research" 2013, 354, 171-178.

dyskomfortu wynikającego z doniesień na temat konfliktu zbrojnego na Ukrainie, a są nim pandemia COVID-19¹² oraz stale rozprzestrzeniający się kryzys ekonomiczny i gospodarczy.

Czynnikiem silnie obciążającym i zwiększającym natężenie doświadczanego stresu u mieszkańców krajów sąsiadujących z obszarem dotkniętym wojną jest też migracja ludności cywilnej stanowiąca rezultat decyzji o ucieczce przed bezpośrednim zagrożeniem życia obywateli kraju pozostającego w stanie wojny. Mieszkańcy krajów sąsiednich angażują się w takiej sytuacji w wyczerpujący fizycznie i psychicznie proces pomagania, który może skutkować doświadczeniem wtórnej traumatyzacji (ang. *secondary trauma*) oraz zmęczenia pomaganiem (ang. *compassion fatigue*)¹³. Podkreśla się w opracowaniach z zakresu zdrowia psychicznego, że udzielanie pomocy i wsparcia oraz dawanie współczucia osobom z doświadczeniem traumy jest jednocześnie czynnikiem zwiększającym ryzyko przeżycia traumy przez osoby świadczące taką pomoc. Wspomniana zależność jest szczególnie wyraźna w przypadku jednostek, które mają osobiste doświadczenie traumy z wcześniejszego okresu własnego życia i/ lub miały inne zaburzenia natury psychicznej¹⁴.

W oparciu o przytoczone powyżej dane można wobec tego uznać, iż niebezpośrednie doświadczenie konfliktu zbrojnego również może wiązać się z obniżeniem jakości życia i narażeniem na dyskomfort natury psychicznej. Problemy w tym obszarze wydają się być szczególnie prawdopodobne pośród osób bezpośrednio zaangażowanych w świadczenie pomocy bezpośrednim ofiarom konfliktu zbrojnego oraz mieszkańcom terenów graniczących wprost z obszarem objętym wojną¹⁵. Interesujące jest natomiast udzielenie odpowiedzi na pytanie o ewentualne zależności między natężeniem lęku, stresu i sposobów radzenia sobie przejawianych w obliczu konfliktu zbrojnego w sąsiadującym kraju przez studentów przygotowujących się do wypełniania roli zawodowej związanej w sposób bezpośredni z pomaganiem, to jest pośród studentów psychologii oraz w grupie studentów przygotowujących się do realizowania pełnienia zadań w zakresie bezpieczeństwa i porządku publicznego w państwie, czyli uczestników studiów z zakresu bezpieczeństwa narodowego.

Założono, że wspomniane grupy studentów mogą być bardziej, w porównaniu do osób studiujących na innych kierunkach, skoncentrowane na śledzeniu doniesień

12 M. Plomecka, S. Gobbi, R. Neckels, P. Radzinski, B. Skorko, S. Lazzeri, K. Almazidou, A. Dedic, A. Bakalovic, L. Hrustic, Z. Ashraf, S. Es Haghi, L. Rodriguez-Pino, V. Waller, H. Jabeen, A.B. Alp, M. Behnam, D. Shibli, Z. Baranczuk-Turska, A. Jawaidd, S. Qureshi, A.M. Strutt, A. Jawaidd, *Factors associated with psychological disturbances during the COVID-19 pandemic: Multicountry online study*, "JMIR Mental Health" 2021, 8, doi: 10.2196/28736, s. 1-19.

13 A. Jawaidd, M. Gomolka, A. Timmer, *Neuroscience of trauma ...*, s. 748-749.

14 Z. Solomon, D. Horeish, K. Ginzburg, *Trajectories of PTSD and secondary traumatization: A longitudinal study*, "Journal of Psychiatric Research" 2021, 138, s. 354-359.

15 Ibidem, s. 354-359.

napływających zza wschodniej granicy Polski. Z uwagi na brak danych empirycznych w tym obszarze podjęto decyzję o przeprowadzeniu badania, którego celem była próba odpowiedzi na następujące pytania:

1. Czy i w jakim stopniu studenci psychologii i bezpieczeństwa narodowego różnią się między sobą w zakresie natężenia doświadczanego lęku?
2. Czy i w jakim stopniu studenci psychologii i bezpieczeństwa narodowego różnią się między sobą w zakresie natężenia doświadczanego stresu?
3. Czy i w jakim stopniu studenci psychologii i bezpieczeństwa narodowego różnią się między sobą w zakresie preferowanych strategii radzenia sobie ze stresem?
4. Jakie specyficzne zależności występują między analizowanymi zmiennymi (tj. lękiem, stresem i radzeniem sobie) w grupach studentów psychologii i bezpieczeństwa narodowego w zależności od częstotliwości kontaktu z informacjami na temat działań prowadzonych na Ukrainie?

W celu udzielenia odpowiedzi na postawione wyżej pytania na jednej z warszawskich uczelni, w której realizowane są zarówno studia z zakresu psychologii, jak również bezpieczeństwa narodowego przeprowadzono badanie ankietowe, w którym udział wzięli studenci studiów stacjonarnych oraz niestacjonarnych. Należy wyraźnie podkreślić, że zrealizowane badanie miało charakter eksploracyjny i nastawione było przede wszystkim na znalezienie wstępnych zależności między natężeniem lęku, stresu i preferowanych przez badanych stylów radzenia sobie ze stresem i nakreślenie dalszych kierunków badań.

METODA

PROCEDURA

W celu dokonania opisu funkcjonowania studentów psychologii i bezpieczeństwa narodowego w obliczu doniesień na temat trwającego konfliktu zbrojnego na Ukrainie przeprowadzono badanie kwestionariuszowe. Uczestnicy zostali poinformowani, że celem badania jest ocena natężenia doświadczanego przez nich poziomu lęku, stresu i sposobów radzenia sobie z nim. Respondenci wypełnili zestaw trzech kwestionariuszy wzbogaconych metryczką, w oparciu o którą zebrano dane socjodemograficzne. Pośród narzędzi badawczych znalazł się Inwentarz Stanu i Cechy Lęku STAI¹⁶ w polskim opracowaniu Kazimierza Wrześniewskiego i Tytusa Sosnowskiego¹⁷, służący do oszacowania natężenia lęku. W badaniu wykorzystano wyłącznie podskale umożliwiającą oszacowanie lęku jako cechy, ponieważ lęk jako stan może być wypadkową wielu zmiennych oraz bardzo zróżnicowanych indywidualnie czyn-

16 C.D. Spielberger, R.L. Gorsuch, R.E. Lushene, *STAI Manual for the State-Trait Anxiety Inventory*. Consulting Psychologists Press, Palo Alto 1970.

17 K. Wrześniewski, T. Sosnowski, *Inwentarz Stanu i Cechy Lęku (ISCL)*. Polska adaptacja STAI. Pracownia Testów Psychologicznych PTP, Warszawa 1996.

ników, które nie odzwierciedlają uogólnionej tendencji do reagowania napięciem w różnych sytuacjach¹⁸. W badaniu wykorzystano też Skalę Odczuwanego Stresu PSS-10 Sheldona Cohena, Toma Kamarcka i Robina Mermelsteina¹⁹ w polskiej adaptacji Zygrydy Juczyńskiego i Niny Ogińskiej-Bulik²⁰. Na podstawie tego inwentarza oszacowano natężenie odczuwanego przez respondentów stresu związanego z subiektywnie postrzeganymi problemami i zdarzeniami. Ostatnim spośród użytych w badaniu narzędzi psychometrycznych był Kwestionariusz Radzenia Sobie w Sytuacjach Stresowych CISS autorstwa Normana S. Endlera i Jamesa D. A. Parkera²¹ w polskiej adaptacji Jana Strelaua, Aleksandry Jaworowskiej, Kazimierza Wrześniewskiego i Piotra Szczepaniaka²². Kwestionariusz ten użyto w celu oszacowania dominujących u każdego z respondentów tendencji do reagowania w sytuacjach stresowych. Wypełnienie wszystkich narzędzi zajmowało respondentom około 15-20 minut. Badanie zrealizowano z poszanowaniem dobrostanu respondentów, udział w nim miał charakter anonimowy, a uczestnikami były wyłącznie osoby, które wyraziły na to świadomą zgodę.

UCZESTNICY

W badaniu udział wzięły 103 osoby, spośród których znalazło się 70 kobiet i 33 mężczyzn. Wszyscy respondenci byli w wieku pomiędzy 18 a 47 rokiem życia ($M=22,86$; $SD=5,19$). Uczestnikami badania byli studenci studiów stacjonarnych ($N=43$) i niestacjonarnych ($N=60$) na kierunku psychologia ($N=76$) i bezpieczeństwo narodowe ($N=27$). Zróżnicowany pod względem trybu studiów był wyłącznie kierunek psychologii. Wszyscy respondenci studiujący bezpieczeństwo narodowe rekrutowali się spośród uczestników studiów niestacjonarnych. Pośród studentów psychologii znalazło się 15 mężczyzn, wśród których 13 realizowało studia stacjonarnie, a 2 niestacjonarnie oraz 61 kobiet, wśród których znalazło się 47 studentek studiów stacjonarnych i 14 niestacjonarnych. Z kolei wśród respondentów studiujących bezpieczeństwo narodowe (wyłącznie w trybie niestacjonarnym) znalazło się 18 mężczyzn i 9 kobiet. Średni wiek dla osób studiujących niestacjonarnie psychologię wyniósł ($M=26,88$; $SD=7,93$), wszyscy badani w tej grupie rekrutowali się spośród osób w wieku 19-47 lat. Średnia wieku w grupie studentów studiów niestacjonar-

18 F. Saviola, E. Pappaianni, A. Monti, A. Grecucci, J. Jovicich, N. De Pisapia, *Trait and state anxiety are mapped differently in the human brain*, "Scientific Reports" 2020, 10, 11112, doi: 10.1038/s41598-020-68008-z, s. 1-11.

19 S. Cohen, T. Kamarck, R. Mermelstein, *A global measure of perceived stress*, "Journal of Health and Social Behavior" 1983, 24, s. 386-396.

20 Z. Juczyński, N. Ogińska-Bulik, *Narzędzia do pomiaru stresu i radzenia sobie ze stresem*. Pracownia Testów Psychologicznych PTP, Warszawa 2012, s. 11-22.

21 N.S. Endler, J.D.A. Parker, *Coping Inventory for Stressful Situations (CISS): Manual*. Multi-Health Systems, Toronto 1990.

22 J. Strelau, A. Jaworowska, K. Wrześniewski, P. Szczepaniak, *Kwestionariusz Radzenia Sobie w Sytuacjach Stresowych*, Pracownia Testów Psychologicznych PTP, Warszawa 2013.

nych z bezpieczeństwa narodowego wyniosła ($M=24,67$; $SD=6,32$), a wiek badanych mieścił się w przedziale 19-46 lat. Z kolei średni wiek dla studentów studiów stacjonarnych wynosił ($M=20,98$; $SD=1,86$), a ich wiek mieścił się w przedziale pomiędzy 18. a 25. rokiem życia. Większość ($N=70$; 68%) respondentów deklarowało swoje zaangażowanie w udzielanie jakiejś formy pomocy osobom z Ukrainy, podczas gdy pozostali badani ($N=33$; 32%) oświadczyli, że nie angażują się w żadną formę pomocy Ukraińcom²³. Szczegółowe dane dotyczące badanych zostały zawarte w tabeli 1.

Tabela 1. Dane socjodemograficzne respondentów

		N	tryb studiów	N
kierunek	psychologia	76	stacjonarne	60
			niestacjonarne	16
	bezpieczeństwo narodowe	27	stacjonarne	0
			niestacjonarne	27
płeć				
psychologia	kobiety	61	stacjonarne	47
			niestacjonarne	14
	mężczyźni	15	stacjonarne	13
			niestacjonarne	2
bezpieczeństwo narodowe	kobiety	9	stacjonarne	0
			niestacjonarnie	9
	mężczyźni	18	stacjonarne	0
			niestacjonarnie	18

Źródło: opracowanie własne.

WYNIKI

We wstępnym etapie analiz sprawdzono, czy występuje zróżnicowanie w zakresie średniego natężenia poziomu lęku, stresu i preferowanych przez badanych stylów radzenia sobie ze stresem. W związku z tym dla całej grupy wykonano jednoczynnikowe analizy wariancji, w rezultacie których odnotowano, że średni poziom natężenia lęku dla studentów psychologii ($M=45,01$; $SD=11,51$) był istotnie wyższy niż średni poziom natężenia lęku charakterystyczny dla studentów bezpieczeństwa narodowego ($M=39,0$; $SD=9,10$) $F_{(1,101)}=6,02$; $p<0,05$; $\eta^2=0,06$. Z kolei różnice między średnim natężeniem stresu w obu grupach okazały się istotne na poziomie tendencji statystycznej $F_{(1,101)}=3,26$; $p=0,07$; $\eta^2=0,03$ i wyniosły odpowiednio dla studentów psychologii ($M=19,46$; $SD=7,25$), a dla studentów bezpieczeństwa narodowego ($M=16,56$; $SD=7,0$). Nie odnotowano statystycznie istotnego zróżnicowania w zakresie preferowanych przez badanych stylów radzenia sobie ze stresem w zależności od kierunku studiów.

23 Okres, w którym realizowano badanie był czasem intensywnego napływu do Polski imigrantów z za wschodniej granicy.

Przeprowadzono również analizy, w których dokonano porównania średniego natężenia lęku, stresu i preferowanych przez badanych strategii radzenia sobie z nim wyłącznie w grupie studentów studiów niestacjonarnych, ale w tym zakresie nie odnotowano żadnych istotnych statystycznie różnic.

W celu bardziej kompleksowego i szczegółowego opisu funkcjonowania przedstawicieli poszczególnych grup badanych przeprowadzono szereg analiz, w których dokonywano porównań pomiędzy przedstawicielami studiów niestacjonarnych, studiujących na kierunku psychologia i bezpieczeństwo narodowe²⁴. Zweryfikowano dane uzyskane od mężczyzn studiujących psychologię i bezpieczeństwo narodowe. Sprawdzono zróżnicowanie pomiędzy kobietami studiującymi niestacjonarnie psychologię i bezpieczeństwo narodowe. Dokonano też weryfikacji zróżnicowania pomiędzy studentami psychologii studiującymi stacjonarnie i niestacjonarnie. Z uwagi na wielość przeprowadzonych analiz poniżej zaprezentowano wyłącznie rezultaty, które uzyskały istotność statystyczną.

W wyniku przeprowadzenia jednoczynnikowej analizy wariancji odnotowano istotne statystycznie zróżnicowanie w zakresie tendencji do poszukiwania kontaktów towarzyskich pośród kobiet ($M=19,48$; $SD=3,25$) i mężczyzn ($M=16,70$; $SD=4,40$) studiujących zaocznie $F_{(1,41)}=5,64$; $p<0,05$; $\eta^2=0,12$. Dostrzeżono też istotne na poziomie tendencji statystycznej wyniki dla natężenia odczuwanego stresu pośród kobiet ($M=19,0$; $SD=5,36$) i mężczyzn ($M=15,60$; $SD=7,32$) studiujących zaocznie $F_{(1,41)}=3,07$; $p=0,09$; $\eta^2=0,07$. Zważywszy, iż grupa studentów zaocznych składała się w większości z kobiet studiujących psychologię i mężczyzn realizujących studia na kierunku bezpieczeństwo narodowe wykonano też analizy porównawcze dla wyżej wymienionych zmiennych osobno w grupie kobiet²⁵. Przy czym tutaj nie dostrzeżono występowania istotnych statystycznie różnic.

Dla grupy mężczyzn studiujących psychologię w porównaniu do studiujących bezpieczeństwo narodowe odnotowano istotne statystycznie zróżnicowanie w zakresie skłonności do stosowania stylu skoncentrowanego na zadaniu w zależności od częstości poszukiwania informacji dotyczących konfliktu na Ukrainie $F_{(3, 29)}=4,15$; $p<0,05$; $\eta^2=0,30$. Porównania parami wykazały, że mężczyźni poszukujący informa-

24 Założono, że inne zmienne socjodemograficzne w grupie studentów studiujących niestacjonarnie będą porównywalne między studentami psychologii i bezpieczeństwa narodowego. Przedstawiciele obu grup rekrutowali się spośród osób w porównywalnym wieku, podczas gdy studenci psychologii w trybie stacjonarnym pozostawali młodszy. Wobec tego zdecydowano o dokonaniu porównania między dwiema grupami realizującymi studia w trybie niestacjonarnym na różnych kierunkach oraz porównania dwóch grup studiujących na tym samym kierunku, ale w różnym trybie.

25 Z uwagi na dużą nierównoliczność w obrębie grupy mężczyzn studiujących niestacjonarnie na kierunku psychologia w porównaniu do studentów bezpieczeństwa narodowego nie podjęto analogicznej analizy dla tych badanych.

cji raz, dwa razy dziennie ($M=65,73$; $SD=7,89$) różnili się istotnie od tych, którzy w ogóle nie szukali informacji ($M=49,0$; $SD=12,98$) na poziomie istotności $p<0,01$. Odnotowano też zróżnicowanie na poziomie istotności $p<0,05$ pomiędzy grupami szukającymi danych kilka razy w ciągu dnia ($M=60,0$; $SD=7,8$) i nie szukającymi ich w ogóle oraz pomiędzy osobami szukającymi informacji raz, dwa razy w ciągu dnia i tymi, którzy szukali informacji co kilka dni ($M=56,0$; $SD=11,06$).

Ostatnia odnotowana w badaniu na granicy istotności statystycznej różnica dotyczyła skłonności do wykorzystywania stylu skoncentrowanego na zadaniu pośród studentów psychologii w zależności od częstości, z jaką śledzili doniesienia na temat konfliktu zbrojnego na Ukrainie $F_{(3, 72)}=2,73$; $p=0,05$; $\eta^2=0,10$. Na podstawie porównań parami dowiedziono, że grupa osób szukających informacji co kilka dni ($M=60,83$; $SD=7,78$) różniła się istotnie od grupy nie szukającej informacji w ogóle ($M=54,29$; $SD=9,21$) na poziomie istotności $p<0,01$. Na poziomie istotności $p<0,05$ różniły się natomiast między sobą grupy poszukujące informacji kilka razy w ciągu dnia ($M=61,36$; $SD=9,23$) oraz nie szukające w ogóle, a także badani szukający informacji raz, dwa razy w ciągu dnia ($M=60,46$; $SD=7,92$) i nie poszukujący ich w ogóle. Inne wyniki nie osiągnęły poziomu istotności statystycznej, w związku z czym nie zostały tutaj zaraportowane.

DYSKUSJA WYNIKÓW

W oparciu o wyniki przeprowadzonego i opisanego powyżej badania można stwierdzić, że uczestniczący w nim studenci psychologii i bezpieczeństwa narodowego pozostają podobni do siebie w zakresie deklarowanego natężenia poziomu lęku, doświadczanego stresu oraz stylów radzenia sobie z nim, choć bardziej szczegółowe analizy pozwalają na dostrzeżenie szeregu różnic między grupami. Dowiedziono, że kobiety i mężczyźni realizujący studia w trybie niestacjonarnym różnią się między sobą w zakresie tendencji do poszukiwania kontaktów towarzyskich oraz na poziomie tendencji w deklarowanym natężeniu doświadczanego stresu. W grupach mężczyzn studiujących psychologię i bezpieczeństwo narodowe odnotowano zróżnicowanie w zakresie skłonności do wykorzystywania stylu skoncentrowanego na zadaniu w zależności od częstotliwości, z jaką respondenci poszukiwali informacji dotyczących zdarzeń związanych z konfliktem zbrojnym na Ukrainie. Podobne zróżnicowanie w zakresie częstotliwości wykorzystywania stylu skoncentrowanego na zadaniu w zależności od częstotliwości zapoznawania się z informacjami dotyczącymi wojny zaobserwowano również w przypadku osób studiujących psychologię.

Trudno jest zgeneralizować uzyskane dane, zważywszy na specyfikę dobranej próby. Pośród respondentów znaleźli się bowiem studenci wyłącznie jednej uczelni. Sama badana próba zaś była stosunkowo niewielka. Należy także zwrócić uwagę na nierównoliczność przebadanych grup. Uznano jednak, że dążenie do wyrównania

liczebności grup osób badanych doprowadzi do zaburzenia prawidłowości obserwowanych w zakresie częstotliwości wybierania poszczególnych kierunków studiów przez kobiety i mężczyzn, jak też liczebności studentów obu analizowanych w badaniu kierunków. Rozkłady liczebności uzyskane w badaniu własnym pozostają spójne z danymi jakie w związku z analizami dotyczącymi zainteresowania i dostępności do studiów wyższych prezentowali inni autorzy²⁶. Podkreśla się w literaturze, że wykształcenie pozostaje wartością istotniejszą dla kobiet niż dla mężczyzn²⁷, jak też wskazuje się, że studia psychologiczne częściej wybierają kobiety niż mężczyźni²⁸. Jeśli zaś idzie o podejmowanie studiów na kierunkach okołomilitarnych, to na studia w tym zakresie znacznie częściej, w porównaniu do kobiet, decydują się mężczyźni²⁹. Ponadto, statystyki wyraźnie pokazują, iż znacząco wyższy odsetek osób decyduje się na studia psychologiczne w porównaniu do osób podejmujących się realizacji studiów na kierunku bezpieczeństwo narodowe³⁰. Można zatem założyć, iż zaobserwowana w opisanym w artykule badaniu własnym nierównoliczność między badanymi grupami odzwierciedla charakterystyczne dla populacji zróżnicowanie w zakresie zainteresowania kobiet i mężczyzn studiami w ogóle oraz podejmowaniem kształcenia na kierunku psychologia lub bezpieczeństwo narodowe. Warto jednak wyraźnie podkreślić, że wobec powyższych zastrzeżeń należy z dużą ostrożnością podejść do otrzymanych w badaniu własnym wyników. Zważywszy jednak na brak jakichkolwiek doniesień w tym obszarze przytoczone rezultaty mogą stanowić podstawę dla stawiania kolejnych pytań badawczych i realizacji dalszych analiz empirycznych.

Interesujący wydaje się wynik wskazujący na wyższe natężenie lęku jako cechy oraz natężenia poziomu stresu wśród studentów psychologii w porównaniu do studentów bezpieczeństwa narodowego. Możliwe, że rezultat ten jest powiązany z kształtującą się i/lub rozwijaną przez studentów psychologii wrażliwością na ważne sygnały napływające ze świata zewnętrznego i wewnętrznego, które ułatwiają podejmowanie szybkich i adekwatnych reakcji w sytuacjach pracy z drugim człowiekiem³¹. Innymi słowy, można sądzić, że deklarowany przez studentów psychologii wysoki poziom lęku i stresu stanowi odzwierciedlenie ich wysokiej wrażliwości. Cecha ta może być

26 A. Gromkowska-Melosik, *Dostęp kobiet i mężczyzn do studiów wyższych. Studium porównawcze*, „Rocznik Lubuski” 2015, 41, s. 39-49.

27 A. Titkow, *Tożsamość polskich kobiet. Ciągłość, zmiana, konteksty*. Wydawnictwo Instytutu Socjologii i Filozofii PAN, Warszawa 2007, s. 183.

28 A. Gromkowska-Melosik, *Dostęp kobiet i mężczyzn...*, s. 39-49.

29 C.B. Costello, V.R. Wight, A.J. Stone, *The American Women 2003-2004. Daughters of a revolution – Young Women Today*. Palgrave Macmillan, New York 2003, s. 211.

30 Główny Urząd Statystyczny, Szkolnictwo wyższe w roku akademickim 2018/2019 (wyniki wstępne), <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/edukacja/edukacja/szkolnictwo-wyzsze-w-roku-akademickim-20202021-wyniki-wstepne,8,7.html> [dostęp: 14.02.2023].

31 M.E. Pitanova, I.V. Mikhalets, N.M. Galimullina, O.A. Vagaeva, *Professional sensitivity in the work of a psychologist in educational sphere*, „The European Proceedings of Social and Behavioural Sciences EpSBS” 2020, s. 1375-1384.

przydatna w pracy specjalisty z zakresu zdrowia psychicznego, ponieważ jak wskazują badania pozostaje powiązana z wyższą podatnością na aktywizację regionów mózgu odpowiedzialnych za wysoki poziom emocjonalności³². Warto jednak przeprowadzić kolejne badania w tym obszarze, zwłaszcza, że dotychczas tego typu analiz nie prowadzono.

Możliwe też, że uzyskany w tym zakresie wynik odzwierciedla szeroko rozumiany niepokój badanych wynikający z ich oceny otoczenia społecznego. Informacje dotyczące napływających do Polski uchodźców, w połączeniu z danymi o rozwijającym się konflikcie zbrojnym, mogą skutkować narastaniem niepokoju i podwyższonych wskaźników stresu, zwłaszcza jeśli wziąć pod uwagę, że grupa studentów psychologii składała się w przeważającej części z kobiet. Te zaś, jak wskazują dane zawarte w literaturze³³, są nastawione na wspólnotowość i troskę o innych. Co za tym idzie, mogą doświadczać wysokiego poziomu obaw w sytuacji, w której współodczuwają silny dyskomfort, zwłaszcza w kontekście obserwowania innych kobiet napływających masowo do Polski po wybuchu wojny na Ukrainie. Możliwe też, że badane kobiety w sposób bezpośredni angażowały się w udzielanie pomocy napływającym do Polski Ukraińcom, przez co tym silniej doświadczały nieprzyjemnych emocji związanych z wojną na Ukrainie. Można zatem oczekiwać wielu zróżnicowanych powodów dla wystąpienia odnotowanego w badaniu własnym wyniku świadczącego o wysokim natężeniu lęku i stresu w grupie studentów psychologii. Konieczne byłoby zrealizowanie kolejnych badań, w których zwrócono by więcej uwagi na zmienne niebrane dotychczas pod uwagę (np. posiadanie własnej rodziny i dzieci, utożsamianie się z przedstawicielami narodu dotkniętego wojną, zaangażowanie w udzielanie bezpośredniej vs pośredniej pomocy uchodźcom itp.).

Wyniki zrealizowanego badania własnego wskazują, że kobiety mają wyższą w porównaniu do mężczyzn tendencję do poszukiwania kontaktów towarzyskich. Rezultat ten można interpretować na kilka odmiennych sposobów. Po pierwsze, warto zwrócić uwagę, iż kobiety w porównaniu do mężczyzn mają silniejszą tendencję do nawiązywania i podtrzymywania relacji interpersonalnych³⁴. W efekcie, można oczekiwać, iż w trudnych i wymagających sytuacjach (np. związanych z otrzymywaniem informacji na temat zdarzeń wojennych w sąsiednim kraju lub w sytuacji obciążenia pomaganiem uchodźcom) mogą przejawiać tendencję do poszukiwania

32 B.P. Acevedo, T. Santander, R. Marhenke, A. Aron, E. Aron, *Sensory processing sensitivity predicts individual differences in resting-state functional connectivity associated with depth of processing*, "Neuropsychobiology" 2021, 80, s. 185–199.

33 T. Hentschel, M.E. Heilman, C.V. Peus, *The multiple dimensions of gender stereotypes: A current look at men's and women's characterizations of others and themselves*, "Frontiers in Psychology" 2019, 10, 11, doi: 10.3389/fpsyg.2019.00011, s. 1-19.

34 Ü.D. Gül, *Gender-based stereotypes in interpersonal communication*, "Media Literacy and Academic Research" 2018, 1, s. 60-73.

wsparcia u innych osób w swoim otoczeniu. Poprzez tego typu zachowania mogą też realizować swoją skłonność do zmiany ładunku emocjonalnego stresującej sytuacji³⁵. Konieczne jest jednak podjęcie dalszych badań w tym obszarze. Uzasadnione wydaje się zapytanie respondentek o rolę jaką spełnia dla nich w obciążających i trudnych sytuacjach kontakt z innymi ludźmi. Warto byłoby też sprawdzić, czy tendencja do poszukiwania kontaktów towarzyskich jako forma radzenia sobie ze stresem ulega intensyfikacji w obliczu zdarzeń takich, jak te związane z konfliktem zbrojnym na Ukrainie, czy raczej stanowi globalną, niezmienną tendencję ujawnianą w wielu odmiennych sytuacjach stresowych.

Z badań przeprowadzonych w grupie studentów³⁶ wynika, że kobiety deklarują doświadczenie wyższego w porównaniu z mężczyznami natężenia stresu, ale też chętniej angażują się w wykorzystywanie technik radzenia sobie nastawionych między innymi na odwracanie uwagi od trudnych sytuacji, poszukiwanie wsparcia emocjonalnego i instrumentalnego, czy wentylowanie doświadczanych emocji. Dobrze byłoby wobec tego sprawdzić, czy w grupie samych kobiet możliwe jest dostrzeżenie zróżnicowania w zakresie intensywności przeżywanego stresu w zależności od sytuacji, w których one się pojawiają, jak również wykorzystywanych wówczas strategii radzenia sobie. Czy możliwe jest, iż strategie radzenia sobie uwzględniane w kontekście stresu związanego z konfliktem zbrojnym na Ukrainie są odmienne od tych wykorzystywanych celem obniżania napięcia w codziennych sytuacjach życiowych? Warto w tym miejscu zadać pytanie, czy na zaobserwowane w grupie przebadanych kobiet wyniki w modyfikujący sposób wpłynęła sytuacja związana z konfliktem zbrojnym na Ukrainie, czy otrzymany rezultat odnosi się raczej do uwewnętrznionej i względnie stałej tendencji kobiet do reagowania odmiennie w porównaniu do mężczyzn w obliczu sytuacji stresowych? Pytanie to wymaga podjęcia dalszych analiz empirycznych, w tym również takich, które będą umożliwiały sprawdzenie, czy pod wpływem silnych i/lub nieoczekiwanych stresorów następuje modyfikacja w zakresie strategii radzenia sobie wykorzystywanych przez badanych.

Dostrzeżone zarówno w grupie mężczyzn, jak również w grupie studentów psychologii różnice w zakresie skłonności do wykorzystywania stylu skoncentrowanego na zadaniu w zależności od częstości zapoznawania się z informacjami dotyczącymi sytuacji konfliktu na Ukrainie wskazują, że osoby bardziej zaangażowane w weryfikowanie aktualnych informacji dotyczących wojny za wschodnią granicą są jednocześnie bardziej nastawione na podejmowanie aktywnych działań w trudnych i stresujących sytuacjach. Można przypuszczać, że podejmują oni wspomnianą aktywność

35 M.P. Matud, *Gender differences in stress and coping styles*, "Personality and Individual Differences" 2004, 37, s. 1401–1415.

36 B.S. Graves, M.E. Hall, C. Dias-Karch, M.H. Haischer, C. Apter, *Gender differences in perceived stress and coping among college students*, "PLOS ONE" 2021, 16, doi: 10.1371/journal.pone.0255634, s. 1–12.

w celu znalezienia adekwatnych do potrzeb rozwiązań i/lub zgromadzenia możliwie najpełniejszych danych, które mogą być w takiej sytuacji przydatne. To przypuszczenie należałoby jednak zweryfikować w cyklu kolejnych badań z tego obszaru.

Z badań dotyczących stresu i strategii radzenia sobie z nim zrealizowanych dotychczas wynika, że kobiety postrzegają swoje życie jako mniej podlegające kontroli i bardziej negatywne w porównaniu do mężczyzn³⁷, warto wobec tego zastanowić się, czy sytuacje jak ta, które dotyczą konfliktu zbrojnego w sąsiadującym z Polską kraju dodatkowo zaburzają charakterystyczne dla nich poczucie bezpieczeństwa. Dodatkowo, nie jest jasne czy charakterystyczna dla mężczyzn tendencja do skupiania się na działaniu oraz zasobach³⁸ może ulec zaburzeniu w sytuacji nagłych i nieoczekiwanych stresorów jak te powiązane z konfliktem zbrojnym. Dodatkowo, jeśli wspomniane zaburzenie miałoby miejsce, to czego należałoby oczekiwać – czy sytuacji, w której respondenci usztywnią wykorzystywane dotychczas strategie radzenia sobie, czy raczej podejmą wysiłek związany z poszukiwaniem nowych, alternatywnych, metod na podołanie trudnym sytuacjom? Jest to następne pytanie, na które należałoby poszukiwać empirycznej odpowiedzi podczas realizacji kolejnych badań.

Zrealizowane badanie wpisuje się w niezwykle ważny obszar o znaczeniu empirycznym oraz praktycznym. We wcześniej przeprowadzonych analizach wskazywano, iż doświadczenia silnego stresu skutkują zwiększeniem podatności na problemy natury psychicznej, mogą prowadzić do podwyższenia poziomu lęku, depresji, tendencji do samouszkodzeń i wzrostu tendencji samobójczych³⁹. Niejednokrotnie przyczyniają się też do wystąpienia zaburzeń w zakresie efektywności podejmowanych działań edukacyjnych⁴⁰. Przy czym wszystkie te badania zrealizowane były w oderwaniu od niespodziewanych i niekontrolowanych przez jednostkę zdarzeń o charakterze stresowym takich jak wybuch wojny. Zależności zaobserwowane w opisanym w niniejszym artykule badaniu zdają się sugerować, iż natężenie lęku i stresu oraz style radzenia sobie ze stresem mogą pozostawać w związku z sytuacją stresową jaką jest konflikt za wschodnią granicą Polski. Pokazują też, iż istnieje pewne zróżnicowanie w zakresie funkcjonowania respondentów studiujących psychologię lub bezpieczeństwo narodowe. Konieczne są jednak dalsze analizy w tym obszarze, ponieważ zrealizowane badanie własne nie daje odpowiedzi na wszystkie pojawiające się pytania i wątpliwości.

37 M.P. Matud, *Gender differences ...*, s. 1401–1415.

38 A.M. Thawabien, L.M. Qaisy, *Assessing stress among university students*, "American International Journal of Contemporary Research" 2012, 2, s. 110–116.

39 American College of Health Association. National College Health Assessment, *SPRING 2019 Reference Group Executive Summary*, https://www.acha.org/documents/ncha/NCHA-II_SPRING_2019_US_REFERENCE_GROUP_EXECUTIVE_SUMMARY.pdf [dostęp: 31.10.2022], s. 1–20.

40 A. Kauts, N. Sharma, *Effect of yoga on academic performance in relation to stress*, "International Journal of Yoga" 2009, 2, s. 39–43.

Warto w tym miejscu wspomnieć ponadto o ograniczeniach opisanego w niniejszym artykule badania. Po pierwsze, próba respondentów nie jest reprezentatywna i uzyskanych w niej wyników nie można generalizować. Mogą one stanowić wyłącznie podstawę dla stawiania kolejnych pytań badawczych i planowania szerzej zakrojonych badań w tym obszarze. Po drugie, grupa badanych studiujących psychologię składała się w większości z kobiet, podczas gdy studiujący bezpieczeństwo narodowe w większości byli reprezentowani przez mężczyzn. Co za tym idzie, należy ostrożnie interpretować odnotowane w badaniu różnicowanie między studentami psychologii i bezpieczeństwa narodowego. Nie jest bowiem w pełni jasne, czy zaobserwowane rozbieżności stanowią wypadkową kierunku studiów, czy płci. Po trzecie, nie zgromadzono od respondentów informacji dotyczących tego w jaki sposób udzielają pomocy uchodźcom z Ukrainy, ani jak czują się z tym faktem. Po czwarte, brakuje w badaniu odnośnych grup studentów z innych uczelni oraz innych kierunków. Po piąte, liczebności respondentów studiujących na kierunku psychologia i bezpieczeństwo narodowe pozostają znacznie różnicowane, choć odzwierciedlają trendy obecne w populacji w zakresie wyboru wyżej wymienionych kierunków studiów. Konieczne jest zatem zaplanowanie kolejnych badań, które pozwolą zredukować odnotowane w opisanym tutaj projekcie trudności natury metodologicznej.

PODSUMOWANIE

Opisane w prezentowanym artykule badanie dotyczyło niezwykle istotnego zagadnienia związanego z funkcjonowaniem studentów psychologii i bezpieczeństwa narodowego na jednej z uczelni w obliczu konfliktu zbrojnego na Ukrainie. W ramach badania sprawdzono, czy występuje różnicowanie w średnim poziomie natężenia lęku i stresu oraz sposobów radzenia sobie z nim w zależności od studiowanego kierunku. Analizie poddano również różnice między mężczyznami studiującymi psychologię i bezpieczeństwo narodowe, kobietami z obu kierunków, a także studentów psychologii realizujących studia w trybie stacjonarnym i niestacjonarnym.

Uzyskano wyniki wskazujące na:

- a) różnicowanie w zakresie średniego poziomu lęku i natężenia stresu w zależności od kierunku studiów,
- b) różnicowanie w zakresie tendencji do poszukiwania kontaktów towarzyskich w zależności od płci studentów studiów niestacjonarnych,
- c) tendencję w kierunku różnicowania w zakresie średniego natężenia poziomu stresu w zależności od płci studentów studiów niestacjonarnych,
- d) różnicowanie w grupie mężczyzn w podatności na stosowanie stylu skoncentrowanego na zadaniu w zależności od częstotliwości poszukiwania informacji na temat wojny na Ukrainie,

- e) zróżnicowanie w grupie studentów psychologii w skłonności do stosowania stylu skoncentrowanego na zadaniu w zależności od częstotliwości poszukiwania informacji na temat wojny na Ukrainie.

Wszystkie te dane stanowią przyczynek do dalszych badań odnoszących się do opisywanego w niniejszym artykule obszaru, ale powinny być traktowane ze szczególną rozważą zważywszy na niereprezentatywność próby uwzględnionej w analizach.

BIBLIOGRAFIA

LITERATURA:

1. Acevedo B.P., Santander T., Marhenke R., Aron A., Aron E., *Sensory processing sensitivity predicts individual differences in resting-state functional connectivity associated with depth of processing*, "Neuropsychobiology" 2021, 80.
2. Cohen S., Kamarck T., Mermelstein R., *A global measure of perceived stress*, "Journal of Health and Social Behavior" 1983, 24.
3. Costello C.B., Wight V.R., Stone A.J., *The American Women 2003-2004. Daughters of a revolution – Young Women Today*. Palgrave Macmillan, New York 2003.
4. Endler N.S., Parker J.D.A., *Coping Inventory for Stressful Situations (CISS): Manual*. Multi-Health Systems, Toronto 1990.
5. Graves B.S., Hall M.E., Dias-Karch C., Haischer M.H., Apter C., *Gender differences in perceived stress and coping among college students*, "PLOS ONE" 2021, 16 doi: 10.1371/journal.pone.0255634.
6. Gromkowska-Melosik A., *Dostęp kobiet i mężczyzn do studiów wyższych. Studium porównawcze*, "Rocznik Lubuski" 2015, 41.
7. Gül Ü.D., *Gender-based stereotypes in interpersonal communication*, "Media Literacy and Academic Research" 2018, 1.
8. Harada K.H., Soleman S.R., Ang J.S.M., Trzcinski A.P., *Conflict-related environmental damages on health: lessons learned from the past wars and ongoing Russian invasion of Ukraine*, "Environmental Health and Preventive Medicine" 2022, 27, 35, doi: 10.1265/ehpm.22-00122.
9. Jawaid A., Gomolka M., Timmer A., *Neuroscience of trauma and the Russian invasion of Ukraine*, "Nature Human Behaviour" 2022, 6, doi: 10.1038/s41562-022-01344-4.
10. Jolof, L., Rocca, P., Mazaheri, M., Emegwa, L.O., Carlsson, T., *Experiences of armed conflicts and forced migration among women from countries in the Middle East, Balkans, and Africa: a systematic review of qualitative studies*, "Conflict and Health" 2022, 16, 46, doi: 10.1186/s13031-022-00481-x.
11. Juczyński Z., Ogińska-Bulik N. *Narzędzia do pomiaru stresu i radzenia sobie ze stresem*. Pracownia Testów Psychologicznych PTP, Warszawa 2012.
12. Kauts A., Sharma N., *Effect of yoga on academic performance in relation to stress*, "International Journal of Yoga" 2009, 2.
13. Lindsey Ch., *Women facing war. ICRC study on the impact of armed conflict on women*, International Committee of the Red Cross Women and War, Geneva, Switzerland 2001.
14. Matud M.P., *Gender differences in stress and coping styles*, "Personality and Individual Differences" 2004, 37.
15. Murthy R.S., Lakshminarayana R., *Mental health consequences of war: a brief review of research findings*, "World Psychiatry" 2006, 5.

16. Musisi S., Kinyanda E. *Long-term impact of war, civil war, and persecution in civilian populations — conflict and post-traumatic stress in African communities*, "Frontiers in Psychiatry" 2020, 11, 20, doi: 10.3389/fpsy.2020.00020.
17. Pitanova M.E., Mikhalets I.V., Galimullina N.M., Vagaeva O.A., *Professional sensitivity in the work of a psychologist in educational sphere*, "The European Proceedings of Social and Behavioural Sciences EpSBS" 2020.
18. Plomecka M., Gobbi S., Neckels R., Radzinski P., Skorko B., Lazzeri S., Almazidou K., Dedic A., Bakalovic A., Hrustic L., Ashraf Z., Es Haghi S., Rodriguez-Pino L., Waller V., Jabeen H., Alp A.B., Behnam M., Shibli D., Baranczuk-Turska Z., Jawaid A., Qureshi S., Strutt A.M., Jawaid A., *Factors associated with psychological disturbances during the COVID-19 pandemic: Multi-country online study*, "JMIR Mental Health" 2021, 8, doi: 10.2196/28736.
19. Saviola F., Pappaiani E., Monti A., Grecucci A., Jovicich J., De Pisapia N., *Trait and state anxiety are mapped differently in the human brain*, "Scientific Reports" 2020, 10, 11112, doi: 10.1038/s41598-020-68008-z.
20. Solomon Z., Horeish D., Ginzburg K., *Trajectories of PTSD and secondary traumatization: A longitudinal study*, "Journal of Psychiatric Research" 2021, 138.
21. Spielberger C.D., Gorsuch R.L., Lushene R.E. *STAI Manual for the State-Trait Anxiety Inventory*. Consulting Psychologists Press, Palo Alto 1970.
22. Strelau J., Jaworowska A., Wrześniewski K., Szczepaniak P., *Kwerstionariusz Radzenia Sobie w Sytuacjach Stresowych*. Pracownia Testów Psychologicznych PTP, Warszawa 2013.
23. Thawabien A.M., Qaisi L.M., *Assessing stress among university students*, "American International Journal of Contemporary Research" 2012, 2.
24. Titkow A., *Tożsamość polskich kobiet. Ciągłość, zmiana, konteksty*. Wydawnictwo Instytutu Socjologii i Filozofii PAN, Warszawa 2007.
25. Vollmayr B., Gass P., *Learned helplessness: unique features and translational value of a cognitive depression model*, "Cell Tissue Research" 2013, 354.
26. Wrześniewski K., Sosnowski T. *Inwentarz Stanu i Cechy Lęku (ISCL). Polska adaptacja STAI*. Pracownia Testów Psychologicznych PTP, Warszawa 1996.
27. Zamora-Moncayo E., Burgess R.A., Fonseca L., González-Gort M., Kakuma R., *Gender, mental health and resilience in armed conflict: listening to life stories of internally displaced women in Colombia*, "BMJ Global Health" 2021, 6, doi: 10.1136/bmjgh-2021-005770.

Netografia:

1. American College of Health Association. National College Health Assessment, *SPRING 2019 Reference Group Executive Summary*, https://www.acha.org/documents/ncha/NCHA-II_SPRING_2019_US_REFERENCE_GROUP_EXECUTIVE_SUMMARY.pdf [dostęp: 31.10.2022].
2. brak autora, *Focus: Women, gender and armed conflict*, "Focus: Women, gender and armed conflicts in ADC" 2009, <https://www.oecd.org/dac/gender-development/44896284.pdf> [dostęp: 31.10.2022].
3. Główny Urząd Statystyczny, *Szkolnictwo wyższe w roku akademickim 2018/2019 (wyniki wstępne)*, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/edukacja/edukacja/szkolnictwo-wyzsze-w-roku-akademickim-20202021-wyniki-wstepne,8,7.html> [dostęp: 14.02.2023].

mgr Gabriela Babula

WSB w Poznaniu

ORCID: 0000-0002-9611-0604

Studia Społeczne

ISSN 2081-0008

e-ISSN 2449-9714

str. 25–35

ALKOHOL JAKO CZYNNIK DETERMINUJĄCY WYSTĘPOWANIE PATOLOGII SPOŁECZNYCH / *ALCOHOL AS A FACTOR DETERMINING THE OCCURRENCE OF SOCIAL PATHOLOGIES*

STRESZCZENIE

W artykule przybliżona została tematyka alkoholu zarówno w kwestii jego pozytywnej jak i negatywnej roli w społeczeństwie. Ukazano ponadto historyczne i kulturowe uwarunkowania jego spożywania przez człowieka. Głównym celem tej publikacji było ukazanie jego negatywnych skutków, przede wszystkim w postaci choroby alkoholowej, którą nauki społeczne plasują wśród najbardziej powszechnie występujących patologii społecznych. Ukazano ponadto systemowy sposób radzenia sobie z tym problemem na szczeblu lokalnym, na przykładzie województwa śląskiego, zarówno w kwestii przeciwdziałania jego skutkom jak i profilaktyki, głównie poprzez sukcesywne zwiększanie społecznej świadomości zagrożeń wynikających z niewłaściwego użycia alkoholu.

SŁOWA KLUCZOWE: alkoholizm, patologia społeczna, bezpieczeństwo publiczne.

ABSTRACT

The article presents the topic of alcohol both in terms of its positive and negative role in society. In addition, the historical and cultural conditions of its consumption by people are shown. The main purpose of this publication was to show its negative effects, mainly in the form of alcoholism, which social sciences place among the most common social pathologies. In addition, a systemic way of dealing with this problem at the local level was shown, on the example of the Silesian region, both in terms of counteracting its effects and prevention, mainly through successively increasing social awareness of the threats resulting from its improper use.

KEY WORDS: alcoholism, social pathology, public safety.

WSTĘP

Alkohol jest bez wątpienia jednym z najbardziej atrakcyjnych dóbr konsumpcyjnych naszych czasów. Poza oczywistymi skutkami jego spożywania w postaci psychoaktywnego oddziaływania na organizm człowieka, ma on wymiar historyczny i kulturowy. W każdej kulturze bowiem istnieje coś, czego używanie jest powszechnie akceptowane, choć obwarowane szeregiem ograniczeń wynikających z systemu norm panujących w jej obrębie. Odnoszą się one do takich aspektów jak okoliczności czy choćby wiek „użytkownika”. Ograniczenia te podyktowane są świadomością szkodliwego działania tej substancji, a niestosowanie się do nich może nie tylko powodować u ludzi działania społecznie niepożądane, ale też takie działania potęgować.

Niniejszy artykuł ma na celu przybliżenie tematyki społecznych, historycznych i kulturowych uwarunkowań spożywania napojów alkoholowych w Polsce, a także zobrazować jak ważne jest przestrzeganie norm z tą konsumpcją związanych.

W treści artykułu przedstawiono społecznie negatywne skutki takiego stanu rzeczy w postaci alkoholizmu oraz patologii społecznych.

Opisano także systemowe metody radzenia sobie z tymi problemami przez jednostki samorządu terytorialnego oraz powołane do tych celów instytucje pozarządowe na przykładzie województwa śląskiego.

1. ALKOHOLIZM – DEFINICJE I KLASYFIKACJE

Alkohol czyli związek chemiczny powstały z pochodnych węglowodorów hydroksylowych to w dużym uproszczeniu bezbarwna ciecz o charakterystycznym smaku i zapachu, która ma właściwości odurzające i psychoaktywne. Może on powstawać zarówno z destylacji i fermentacji owoców i drożdży, jak i z rozrobionego spirytusu etylowego¹.

Zgodnie z Ustawą o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, napojem alkoholowym jest produkt przeznaczony do spożycia zawierający alkohol etylowy pochodzenia rolniczego w stężeniu przekraczającym 0,5% objętościowych alkoholu².

Przywołany akt prawny w dużej mierze powstał w reakcji na fakt, że w dzisiejszych czasach alkohol w dalszym ciągu stanowi poważny problem zdrowotny i społeczny, którego jednym z głównym przejawów jest zjawisko choroby alkoholowej.

1 Cz. Cekiera, *Ryzyko uzależnień*, Towarzystwo Naukowe Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego, Lublin 1994, s. 77.

2 Dz. U. 1982 Nr 35 poz. 230, Ustawa z dnia 26 października 1982r o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, art. 46.

Termin *alkoholizm* zaczął być powszechnie używany w połowie XIX w., przy okazji publikacji pracy Magnusa Hussa, szwedzkiego lekarza, który jako jeden z pierwszych dopatrzył się medycznego podłoża tego zjawiska³.

Zjawisko to z początkiem lat siedemdziesiątych ubiegłego stulecia zostało trafnie zdefiniowane przez Anatolija Portnowa i Irinę Piatnicką, którzy określili je jako chorobę zespołu narkomanicznego uzależnienia od alkoholu, któremu towarzyszą symptomatyczne zaburzenia nerwowo-psychiczne oraz internistyczne, a także zaburzenie w obszarze funkcjonowania w społeczeństwie⁴. Podobnych definicji w literaturze przedmiotu znaleźć można wiele, a ich głównymi cechami wspólnymi są utrata kontroli nad ilością spożywanego alkoholu i sukcesywne pogarszanie stanu zdrowia będące skutkiem tego nadmiernego, niekontrolowanego spożycia napojów alkoholowych.

Światowa Organizacja Zdrowia również jednoznacznie określa alkoholizm jako jednostkę chorobową i definiuje go jako "zespół objawów somatycznych, behawioralnych i poznawczych, w których picie alkoholu staje się priorytetowe nad innymi poprzednio ważnymi zachowaniami"⁵.

Owo uzależnienie od alkoholu może być spowodowane różnymi zespołami czynników, jak np.:

- psychologiczne i psychopatyczne (osobowość alkoholowa);
- genetyczne (dziedziczne);
- społeczne (wpływ środowiska społecznego)⁶.

Zatem istotą choroby alkoholowej zdaje się być taki sposób picia alkoholu, który dalece wykracza poza przyjęte normy zwyczajowe w określonej społeczności, a osoby pijące nadmiernie, u których alkohol doprowadził do zaburzeń psychofizycznych nazywa się alkoholikami.

Według Ireny Pospiszyl istnieją trzy główne wzorce picia:

- picie ryzykowne;
- nadużywanie alkoholu;
- uzależnienie od alkoholu.

Pierwsze z wymienionych wiąże się z aktywnością, która podejmowana pod wpływem alkoholu powoduje duże ryzyko powstania nagłych negatywnych skutków zdrowotnych. Mowa tutaj między innymi o prowadzeniu pojazdu mechanicznego,

3 J. Dziukiewicz, *Alkoholizm i nadużywanie alkoholu : powszechny problem społeczny i zdrowotny XXI wieku*, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2017.

4 L. Cierpiałkowska, *Alkoholizm przyczyny, skutki, profilaktyka*, Wyd. Naukowe UAM, Poznań 2001, s. 33.

5 <http://www.psychologia.edu.pl/czytelnia/50-artykuly/206-wspolczesne-klasyfikacjechoroby-alkoholowej-wedlug-icd-i-dsm.html> [dostęp: 03.12.2022].

6 U. Świętochowska, *Patologia cywilizacji współczesnej*, Toruń 1998, s. 110–111.

pracy na wysokościach, czy w warunkach szkodliwych, bądź niebezpiecznych jak choćby pod wysokim napięciem elektrycznym.

Z kolei o nadużywaniu alkoholu mowa jest w przypadku cyklicznego, powtarzającego się, nieprawidłowego korzystania z wyrobów alkoholowych, którego skutkiem jest pogorszenie stanu zdrowia fizycznego jak i psychicznego.

Ostatni z wymienionych, a więc uzależnienie od alkoholu stanowi najpoważniejszą, chorobliwą formę nadużywania alkoholu, która wiąże się z utratą kontroli i koniecznością podjęcia leczenia⁷.

Literatura przedmiotu bogata jest w rozmaite typologie choroby alkoholowej, które w przeważającej mierze mówią o stopniowym zwiększaniu zależności organizmu człowieka od alkoholu, począwszy od picia okazjonalnego poprzez zwiększoną, patologiczną potrzebę napicia się niezależnie od okazji, na całkowitej utracie kontroli kończąc.

Interesujące podejście do choroby alkoholowej przedstawia Czesław Cekiera, który wyróżnia następujące jej aspekty:

- socjologiczny – określa alkoholizm jako przejaw niedostosowania społecznego jednostki;
- medyczny – mówi o patologicznym zespole chorobowym, który wymaga leczenia klinicznego;
- psychologiczny – opiera się na zmianach w strukturze osobowości, stopniowym niszczeniu sprawności psychofizycznej oraz skłonnością jednostki do zachowań agresywnych i autoagresywnych, a co za tym idzie, do zachowań przestępnych.

2. HISTORYCZNE I KULTUROWE ASPEKTY SPOŻYWANIA ALKOHOLU

Na przestrzeni wieków alkohol pełnił rozmaite funkcje, jak choćby:

- społeczne (był używany w życiu towarzyskim, pomagał pokonywać nieśmiałość);
- fizjologiczne (traktowano go jako lekarstwo na szereg dolegliwości);
- psychologiczne (usypiał sprawność psychiczną);
- ekonomiczne (w obecnych czasach obrót wyrobami alkoholowymi stanowi znaczący wkład w gospodarkę);
- polityczne⁸.

Według niektórych źródeł pierwsze ślady świadomego wykorzystywania przez człowieka napojów fermentowanych sięgają późnego neolitu, co potwierdzają odkryte pozostałości naczyń, których zastosowanie z dużą dozą prawdopodobieństwa miało

7 I. Pospiszel, *Patologie społeczne*, Wyd. PWN, Warszawa 2008, s. 126.

8 Cz. Cekiera, *Ryzyko uzależnień*, Towarzystwo Naukowe Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego, Lublin 1994, s. 78.

z tym bezpośredni związek. Początkowo do procesu fermentacji nie była potrzebna ingerencja człowieka, gdyż mógł on odbywać się naturalnie, w warunkach stworzonych przez przyrodę.

Jednym z podstawowych i nieodłącznych elementów cywilizacji starożytnej Mezopotamii było piwo, a zatem już 4000 lat p.n.e. można było mówić o napoju alkoholowym mającym swoją nazwę rodzajową i pewne miejsce w tradycji i kulturze⁹.

Tysiąc lat później, w starożytnym Egipcie znane było już kilka gatunków piwa, które traktowane było jako dominujący trunk, służący nie tylko gaszeniu pragnienia czy oddziaływaniu psychoaktywnemu, ale również celom leczniczym, przy dodaniu do niego odpowiednich przypraw¹⁰.

Już w tym okresie zaczęto wprowadzać pierwsze zakazy i ograniczenia dotyczące spożywania alkoholu, najpierw w świątyniach, a następnie wśród żołnierzy armii egipskiej.

Okres przypadający na rozkwit cywilizacji starożytnej Grecji i starożytnego Rzymu to okres, w którym powszechnym i dominującym trunkiem było wino, do którego podchodzono wówczas z należytym szacunkiem – zarówno Grecy jak i Rzymianie wino rozcieńczali z wodą uznając przy tym spożywanie samego wina za barbarzyństwo.

Również w Starym Testamencie znaleźć można wzmianki na temat podejścia religii chrześcijańskiej do tematyki alkoholu. „Wino dla ludzi jest życiem, jeżeli pić je będziesz w miarę. Jakież ma życie ten, który jest pozbawiony wina? Stworzone jest ono bowiem dla rozweselenia ludzi. Zadowolenie serca i radość duszy daje wino pite w swoim czasie i z umiarkowaniem. Udręczeniem dla duszy jest zaś wino pite w nadmiernej ilości, wśród podniecenia i zwady.”¹¹ Można powiedzieć, że w tym jednym zdaniu zawiera się istota tego podejścia.

W Polsce pierwsze wzmianki na temat napojów alkoholowych przypadają na okres średniowiecza, kiedy to jednym z podstawowych trunków tego typu było piwo wytwarzane głównie z jęczmienia. Gall Anonim w swoich kronikach opisywał świętowanie przy piwie w czasach panowania dynastii Piastów, sam król Bolesław Chrobry miał wśród German uchodzić za „piwosza”¹².

W XVI w. piwo było już trwale wpisane w schemat konsumpcji żywnościowej na poziomie podobnym do tego, jaki w krajach Południowej Europy stanowiło wino. Na ten okres przypada zapoczątkowanie na ziemiach polskich zjawiska propinacji. Mowa tu o monopolu jaki stan szlachecki uzyskał na produkcję oraz sprzedaż

9 P. Fouquet, M. De Borde. *Podwójny agent*, Wyd. Łódzkie, Łódź 1990, s. 147.

10 Ibidem.

11 *Pismo Święte Starego i Nowego Testamentu*, Wyd. Pallottinum, Poznań 1989.

12 D. Chlebio-Abed. *Pierwotna profilaktyka uzależnienia od alkoholu*, Śląsk, Katowice 2000.

napojów alkoholowych, co w dużej mierze przyczyniło się do rozpijania ludności wiejskiej. Najprawdopodobniej w tym okresie zaczęto po raz pierwszy mówić o pijaństwie jako o zjawisku masowym. Po zniesieniu pańszczyzny popularne było opłacanie pracujących chłopów bonami, które uprawniały do nabycia wódki w dworskiej karczmie. Gorzałka, bo tak nazywano zyskujący na popularności mocny napój alkoholowy zaczęła pojawiać się na ziemiach polskich w XVII w. i pełniła ona rolę szybkiego środka odurzania alkoholowego, co odbywało się za zgodą, a wręcz zachętą dworu.

W XIX w. dzięki udoskonaleniu procesu destylacji państwowa produkcja mocnego alkoholu osiągnęła taki poziom, że dochody z jej sprzedaży niemal w całości pokrywały wszystkie wydatki, co określono mianem „pijanego budżetu”¹³.

Kolejny warty odnotowania okres, w którym spożycie alkoholu w Polsce gwałtownie wzrosło przypada na przełom czwartej i piątej dekady XX w., a więc początki socjalizmu. Od tego czasu poziom ten sukcesywnie się podnosił, aby w 1978 r. osiągnąć niebagatelną liczbę 9,2 litra czystego alkoholu rocznie w przeliczeniu na jednego mieszkańca. Według ówczesnych danych statystycznych, poziom ten był niemal pięciokrotnie wyższy niż jeszcze w okresie międzywojennym.

Obecnie, z obliczeń Komitetu „Polska 2000” przy Polskiej Akademii Nauk wynika, że 5 milionów obywateli naszego kraju jest konsumentem niemal 60% całej przeznaczonej na rynek wewnętrzny produkcji alkoholu, a spośród nich około miliona zapada na chorobę alkoholową. Dla porównania w Stanach Zjednoczonych stosunek ten wynosi 1:15, czyli ok. 7%, podczas gdy w Polsce 20% osób nadmiernie pijących stają się alkoholikami.

3. OBJAWY I PRZYCZYNY ALKOHOLIZMU

Analizując dostępne w literaturze przedmiotu badania dotyczące problematyki alkoholizmu jako zjawiska społecznego można dojść do wniosku, że jego przyczyn należy upatrywać w oparciu o trzy główne czynniki: socjologiczny, biologiczny i psychologiczny. Pierwszy z wymienionych określa to zjawisko jako manifestację niedostosowania społecznego połączoną z aberracją osobowości. Osoby dotknięte chorobą alkoholową w tym ujęciu cechuje brak dojrzałości emocjonalnej, która w trudnych momentach, takich jak doświadczanie silnego stresu skłania ich do sięgania po alkohol. Według Czesława Cekiery u podstaw tego zjawiska mogą znajdować się nierozwiązane problemy osobowości dotyczące sfery procesów decyzyjnych i motywacyjnych, a także hierarchii wartości¹⁴.

13 T. Kulisiewicz, *Uzależnienie alkoholowe*, PZWL, Warszawa 1982.

14 Cz. Cekiery, *Ryzyko uzależnień*, Towarzystwo Naukowe Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego, Lublin 1994.

W środowisku osób dotkniętych chorobą alkoholową można wyróżnić kilka dominujących charakterystycznych cech zachowań, które zapewne leżą u podstaw jej występowania. Są to:

- nieumiejętność radzenia sobie z frustracją;
- lęk w relacjach interpersonalnych;
- nieumiejętne wyrażanie uczuć;
- niedojrzałość emocjonalna;
- niemożność przezwyciężenia nadmiernej zależności od innych osób;
- przesadnie niskie bądź nadmiernie wysokie poczucie własnej wartości;
- poczucie izolacji.

Bez wątpienia na tego typu zaburzenia wyodrębniają się w samym procesie kształtowania osobowości zatem bezpośredniego wpływu należy upatrywać w procesie wychowawczym jednostki, a konkretnie w braku właściwych i społecznie pożądanых wzorców zachowań. To z kolei dowodzić może, że najbardziej narażone na alkoholizm są dzieci z rodzin patologicznych, o niskim statusie społecznym i relatywnie niskich dochodach. Jednak czynnik ekonomiczny nie musi być w tym aspekcie decydujący bowiem niejednokrotnie spotyka się dotknięte chorobą alkoholową osoby pochodzące z potencjalnie dobrze sytuowanych rodzin, o wysokim statusie społecznym, a więc teoretycznie znajdujących się poza grupą ryzyka. Nie wyklucza to jednak, że i tutaj proces wychowawczy mógł przebiegać w niewłaściwy sposób choćby z uwagi na zbyt małą uwagę poświęcaną dziecku przez zajętych karierą zawodową rodziców.

4. ALKOHOLIZM JAKO PATOLOGIA SPOŁECZNA

Patologia w ujęciu społecznym to destruktywne oraz autodestruktywne zachowania ludzi, sprzeczne z obowiązującymi normami etycznymi, godzące w panujący w danej społeczności porządek prawny i nie dające się pogodzić z uznawanymi i społecznie akceptowanymi wartościami.

Zatem biorąc pod uwagę powyższe kryteria, zjawisko alkoholizmu idealnie wpisuje się w tę definicję i będąc osobnym rodzajem patologii społecznych, niejednokrotnie przyczynia się do nasilania innych zjawisk patologicznych, takich jak:

- prostytutka;
- przestępczość pospolita;
- przemoc;
- wandalizm.

Od blisko dekady aktualne statystyki policyjne dotyczące czynów karalnych popełnianych pod wpływem alkoholu nie są publikowane. Ostatnie takie dane dotyczyły 2012 r. i wówczas procentowy udział nietrzeźwych sprawców wybranych rodzajów przestępstw kształtował się następująco:

- zabójstwo – 62%;
- bójka lub pobicie – 50%;
- zgwałcenie – 47%;
- kradzież – 45%;
- rozbój – 48%¹⁵.

Powyższe zestawienie jednoznacznie wskazuje na bezpośredni związek alkoholu z zjawiskiem przestępczości i pozwala przypuszczać, że znaczny odsetek nietrzeźwych sprawców wymienionych przestępstw mogło znajdować się w stanie wskazującym na utratę kontroli nad spożyciem alkoholu, a więc mniej lub bardziej zaawansowaną chorobę alkoholową.

5. PROFILAKTYKA I ROZWIĄZYWANIE PROBLEMÓW ALKOHOLOWYCH W WOJEWÓDZTWIE ŚLĄSKIM

Ustawa o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi jednoznacznie stanowi o tym, że zarówno działania mające na celu rozwiązywanie problemów alkoholowych jak i szeroko rozumiana profilaktyka w tym zakresie leży po stronie jednostek samorządu terytorialnego. Zadania te obejmują głównie:

- zwiększanie dostępności pomocy terapeutycznej i rehabilitacyjnej dla osób uzależnionych od alkoholu;
- udzielanie rodzinom, w których występują problemy alkoholowe, pomocy psychospołecznej i prawnej, a w szczególności ochrony przed przemocą w rodzinie;
- prowadzenie profilaktycznej działalności informacyjnej i edukacyjnej w zakresie rozwiązywania problemów alkoholowych i przeciwdziałania narkomanii, w szczególności dla dzieci i młodzieży, w tym prowadzenie pozalekcyjnych zajęć sportowych, a także działań na rzecz dożywiania dzieci uczestniczących w pozalekcyjnych programach opiekuńczo-wychowawczych i socjoterapeutycznych;
- wspomaganie działalności instytucji, stowarzyszeń i osób fizycznych, służącej rozwiązywaniu problemów alkoholowych;
- podejmowanie interwencji w związku z naruszeniem przepisów określonych w art. 13¹ i 15 ustawy oraz występowanie przed sądem w charakterze oskarżyciela publicznego;
- wspieranie zatrudnienia socjalnego poprzez organizowanie i finansowanie centrów integracji społecznej¹⁶.

Powyższe działania realizowane są poprzez gminny program profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych, który zawiera się w uchwalanej każdego roku przez

15 <https://statystyka.policja.pl/st/wybrane-statystyki/nietrzezwi-sprawcy-prz/50862,Nietrzezwi-sprawcy-przestepstw.html/> [dostęp: 01.12.2022].

16 Dz. U. 1982 Nr 35 poz. 230, Ustawa z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, art. 4.

radę gmin strategii rozwiązywania problemów społecznych, a komórką właściwą do realizacji tych działań jest zwykle gminny ośrodek pomocy społecznej bądź inna wskazana w tym programie jednostka.

Finansowanie tego programu realizowane jest zwykle z wykorzystaniem środków pochodzących z opłat uiszczanych z tytułu zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych.

Jednostki samorządu terytorialnego w województwie śląskim w ramach gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych zobligowane są do realizacji działań w postaci:

- udział w finansowaniu zakładów zajmujących się leczeniem odwykowym (świadczenia zdrowotne, remont i wyposażenie placówek);
- przeciwdziałanie przemocy w rodzinie (tworzenie ośrodków interwencji kryzysowej, grup konsultacyjnych, finansowanie działań w tym zakresie);
- finansowanie działalności organizacji pozarządowych zajmujących się działalnością profilaktyczną, konsultacyjną i doradczą w zakresie zwalczania problemów alkoholowych (telefony zaufania, kluby integracji społecznej itd.), poprzez:
 - organizację i udział w finansowaniu zajęć edukacyjnych dla dzieci i rodziców,
 - kształcenie kadry pedagogicznej w zakresie profilaktyki uzależnień,
 - organizowanie zajęć pozalekcyjnych (m. in. sportowych),
 - wprowadzanie programów profilaktycznych i interwencyjnych dla dzieci i młodzieży znajdującej się w grupie ryzyka,
 - pomoc dzieciom z rodzin dotkniętych problemem uzależnienia od alkoholu.

W 2022 r. sejmik województwa śląskiego przyjął program przeciwdziałania uzależnieniom w województwie śląskim na lata 2022-2030, który podobnie jak poprzednie opiera się na przywołanej już ustawie o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, zgodnie z którą organ wykonawczy samorządu województwa jest odpowiedzialny za:

- koordynację, przygotowanie i realizację programu profilaktyki uzależnienia od alkoholu;
- udzielanie pomocy merytorycznej instytucjom i osobom fizycznym, które realizują działania objęte tym programem;
- współdziała z innymi organami administracji publicznej w zakresie rozwiązywania problemów alkoholowych¹⁷.

17 Uchwała NR VI/44/4/2022 Sejmiku Województwa Śląskiego z dnia 23 maja 2022 r. w sprawie przyjęcia Programu przeciwdziałania uzależnieniom w województwie śląskim na lata 2022-2030.

PODSUMOWANIE

Na przestrzeni wieków zarówno w Polsce jak i na świecie alkohol był czymś więcej niż tylko dobrem konsumpcyjnym, służącym do zaspokajania potrzeb fizjologicznych organizmu człowieka. Już od czasów starożytnych, aż do dziś nieprzerwanie towarzyszył on ludziom niezależnie od ich płci, wieku czy przynależności społecznej spełniając przy tym funkcje lekarstwa, służąc umilaniu czasu i dodając odwagi w relacjach interpersonalnych.

Ale tak długo jak długo był on człowiekowi pomocny, powodował on również szereg działań społecznie niepożądanych, związanych z jego nieodpowiednim używaniem. To z kolei bardzo szybko skłaniało społeczeństwa do obwarowania go odpowiednimi normami prawnymi i etycznymi oraz do wprowadzania działań profilaktycznych i przeciwdziałania tym patologicznym skutkom jego spożywania.

Na czele tych negatywnych skutków stoi alkoholizm, a więc zjawisko równie długo towarzyszące człowiekowi, mimo że na początku nie potrafiono go jeszcze zdefiniować. W miarę rozwoju nauk społecznych i medycyny alkohol w końcu zaczął być traktowany jako jednostka chorobowa a prace nad doskonaleniem jego leczenia i zapobiegania mu nadal trwają. Choroba alkoholowa stała się w naszym kraju na tyle poważnym zjawiskiem, że każda jednostka samorządu terytorialnego ma w swojej strukturze ogniwo, którego nadrzędnym celem jest jego profilaktyka i leczenie.

Na przykładzie województwa śląskiego przybliżone zostały systemowe rozwiązania problemu alkoholowego w naszym kraju zarówno w kwestii uregulowań prawnych, jak i praktycznego podejścia do istoty tego problemu.

BIBLIOGRAFIA

Literatura

1. Cekiera Cz., *Ryzyko uzależnień*, Towarzystwo Naukowe Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego, Lublin 1994.
2. Chlebio-Abed D., *Pierwotna profilaktyka uzależnienia od alkoholu*, Śląsk, Katowice 2000.
3. Cierpiakowska L., *Alkoholizm przyczyny, skutki, profilaktyka*, Wyd. Naukowe UAM, Poznań 2001.
4. Dziukiewicz J., *Alkoholizm i nadużywanie alkoholu : powszechny problem społeczny i zdrowotny XXI wieku*, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2017.
5. Fouquet P., De Borde M., *Podwójny agent*, Wyd. Łódzkie, Łódź 1990.
6. Kulisiewicz T., *Uzależnienie alkoholowe*, PZWL, Warszawa 1982.
7. *Pismo Święte Starego i Nowego Testamentu*, Wyd. Pallottinum, Poznań 1989.
8. Pospiszel I., *Patologie społeczne*, Wyd. PWN, Warszawa 2008.
9. Świętochowska U., *Patologia cywilizacji współczesnej*, Toruń 1998.

Akty prawne

1. Dz. U. 1982 Nr 35 poz. 230, Ustawa z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi.
2. Uchwała NR VI/44/4/2022 Sejmiku Województwa Śląskiego z dnia 23 maja 2022 r. w sprawie przyjęcia Programu przeciwdziałania uzależnieniom w województwie śląskim na lata 2022-2030.

Źródła internetowe

1. <http://www.psychologia.edu.pl/czytelnia/50-artykuly/206-wspolczesne-klasyfikacjecho-roby-alkoholowej-wedlug-icd-i-dsm.html>.
2. <https://statystyka.policja.pl/st/wybrane-statystyki/nietrzezwi-sprawcy-prz/50862,Nietrzezwi-sprawcy-przestepstw.html>.

dr Sławomir Żurawski

Państwowa Akademia Nauk Stosowanych w Chełmie

Katedra Nauk o Bezpieczeństwie

ORCID: 0000-0001-9527-3391

Studia Społeczne

ISSN 2081-0008

e-ISSN 2449-9714

str. 37–50

prof. dr hab. Henryk Wyrębek

Uniwersytet Przyrodniczo-Humanistycznego w Siedlcach

ORCID: 0000 0001 9801 6905

dr Aneta Chrząszcz

Bialska Akademia Nauk Stosowanych im. Jana Pawła II

w Białej Podlaskiej

ORCID: 0000-0001-9749-274X

SIŁY ZBROJNE RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ W SYSTEMIE BEZPIECZEŃSTWA NARODOWEGO W ŚWIETLE NOWYCH PRZEPISÓW PRAWNYCH / *THE ARMED FORCES OF THE REPUBLIC OF POLAND IN THE NATIONAL SECURITY SYSTEM IN THE LIGHT OF NEW LEGAL REGULATIONS*

STRESZCZENIE

Głównym celem niniejszego artykułu jest charakterystyka Sił Zbrojnych RP. W opracowaniu wykorzystano metody jakościowe a za źródło informacji posłużyła głównie analiza treści dokumentów i literatury przedmiotu. W pierwszej części artykułu autorzy przedstawiają podstawowe zmiany oraz założenia Ustawy o obronie Ojczyzny z dnia 11.03.2022 r. Następnie charakteryzują Siły Zbrojne RP. W głównej części autorzy skupiają się na strukturze i zadaniach Sił Zbrojnych RP. Podsumowując, zwracają uwagę na rolę jaką pełnią służby zbrojne w aspekcie militarnym, jak również cywilnym. Celem badań jest określenie roli Sił Zbrojnych RP w systemie bezpieczeństwa RP oraz aktualizacja zadań oraz struktury Sił Zbrojnych wprowadzonych przez nowe regulacje prawne. W opracowaniu wykorzystano metody jakościowe a za źródło informacji posłużyła głównie analiza treści dokumentów. Literatura przedmiotu posłużyła jako uzupełnienie

wybranych zagadnień. Problem główny dociekań sprowadza się do pytania: Jakie zadania pełnią Siły Zbrojnych RP w systemie bezpieczeństwa RP oraz jakie zmiany wnoszą w jej strukturę nowe regulacje prawne? Aby udzielić odpowiedzi na powyższe pytanie, należy rozważyć następujące kwestie:

1. Co zmienia ustawa o obronie ojczyzny z 11 marca 2022 r. w zakresie obronności, w tym Sił Zbrojnych RP?
2. Jakie są rodzaje Sił Zbrojnych RP i jakie wykonują zadania?
3. Jaka jest rola organów dowodzenia Sił Zbrojnych RP w podsystemie kierowania obronnością?

SŁOWA KLUCZOWE: bezpieczeństwo narodowe, państwo, siły zbrojne, system, wojsko.

ABSTRACT

The main purpose of this article is to characterize the Polish Armed Forces. The study uses qualitative methods and the source of information was mainly the analysis of the content of documents and literature on the subject. In the first part of the article, the authors present the basic changes and assumptions of the Homeland Defense Act of March 11, 2022. Then they characterize the Polish Armed Forces. In the main part, the authors focus on the structure and tasks of the Polish Armed Forces. Summing up, they draw attention to the role played by the armed services in the military as well as civilian aspect. The aim of the research is to determine the role of the Polish Armed Forces in the security system of the Republic of Poland and to update the tasks and structure of the Polish Armed Forces introduced by new legal regulations. The study uses qualitative methods and the source of information was mainly the analysis of the content of documents. The literature on the subject served as a supplement to selected issues. The main problem of the research boils down to the question: What are the tasks of the Polish Armed Forces in the security system of the Republic of Poland and what changes do the new legal regulations bring to its structure? To answer this question, consider the following:

1. What does the Homeland Defense Act of March 11, 2022 change in the field of defence, including the Polish Armed Forces?
2. What are the types of the Polish Armed Forces and what tasks do they perform?
3. What is the role of command bodies of the Polish Armed Forces in the defense management subsystem?

KEY WORDS: national security, state, armed forces, system, army.

WSTĘP

Jedną z głównych funkcji państwa jest zapewnienie społeczeństwu podstawowych warunków do ochrony przed realnymi zagrożeniami, związanymi z występowaniem sytuacji kryzysowych, lub innych zdarzeń wynikających z działań zbrojnych¹.

¹ *Zarządzanie kryzysowe i działania logistyczne na przykładzie wybranych instytucji*, (red.) W. Duczmał, T. Pokusa (red.), Wyd. Wyższej Szkoły Zarządzania i Administracji w Opolu, Opole 2009, s. 72.

Zarówno w przeszłości jak i obecnie uchwalanie nowych uregulowań prawnych nadających siłom zbrojnym możliwość zastępowania, uzupełniania, czy nawet wyręczania instytucji i służb państwowych stojących konstytucyjnie na straży bezpieczeństwa wewnętrznego państwa budziło i nadal budzi obawy. Tak jest i tym razem. Lecz niezwykle ważnym dla funkcjonowania państwa polskiego elementem systemu bezpieczeństwa są siły zbrojne. Siły Zbrojne RP budują pozytywny wizerunek, wykorzystując potencjał ludzki zarówno w zadaniach realizowanych w kraju, jak i w środowisku międzynarodowym we współpracy z sojusznikami². Siły zbrojne są istotnym narzędziem w realizacji celów państwa, a jednocześnie posiadają ogromny potencjał militarny.

Dlatego też przedmiotem analizy w niniejszym opracowaniu będą Siły Zbrojne RP oraz nowe regulacje prawne uchwalone w Ustawie o obronie Ojczyzny z 11 marca 2022 r.

1. NOWE REGULACJE PRAWNE – USTAWA O OBRONIE OJCZYZNY Z DNIA 11.03.2022 R.

Regulacje prawne dotyczące sił zbrojnych określa się często mianem prawa wojskowego. W definicji zaproponowanej przez W. Kitlera prawo wojskowe to „zespół norm prawnych regulujących podstawy i zasady funkcjonowania sił zbrojnych, żołnierzy i personelu cywilnego oraz stosunki zachodzące między nimi a innymi podmiotami krajowymi i międzynarodowymi, a także zbiór przepisów szczególnych dotyczących sił zbrojnych”³. W Polsce na rozbudowany system prawa wojskowego składają się akty normatywne różnej rangi. Są to głównie ustawy. Wejście w życie ustawy z dnia 11.03.2022 r. o obronie Ojczyzny wprowadza znaczne zmiany w funkcjonowaniu systemu zarządzania kryzysowego. Następuje szereg zmian dotyczących aspektów cywilnych, jak również udziału sił zbrojnych w zarządzaniu kryzysowym. Ustawa o obronie Ojczyzny kodyfikuje znajdujące się dotychczas w różnych ustawach przepisy prawa wojskowego. Z jej wejściem w życie wiąże się uchylenie 14 ustaw, w tym:

- a) ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej,
- b) ustawy z dnia 25 maja 2001 r. o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej,
- c) ustawy z dnia 11 września 2003 r. o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych,
- d) ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o świadczeniach odszkodowawczych przysługujących w razie wypadków i chorób pozostających w związku ze służbą wojskową,

2 W. Załoga, J. Nowicka, Z. Ciekanowski, *Kompetencje społeczne kadry dowódczej oficerów Sił Zbrojnych RP w systemie bezpieczeństwa militarnego Polski*, „Zeszyty naukowe zarządzania ochroną pracy w Katowicach”, nr 1/14 (2018), s. 208.

3 W. Kitler, *Organizacja bezpieczeństwa narodowego RP. Aspekty ustrojowe, prawno-administracyjne i systemowe*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2018, s. 168.

- e) ustawy z dnia 25 maja 2001 r. o odpowiedzialności majątkowej żołnierzy,
- f) ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o służbie zastępczej,
- g) ustawy z dnia 23 sierpnia 2001 r. o organizowaniu zadań na rzecz obronności państwa realizowanych przez przedsiębiorców,
- h) ustawy z dnia 9 października 2009 r. o dyscyplinie wojskowej.

Wśród najważniejszych kwestii należy wymienić utworzenie nowego rodzaju sił zbrojnych – Wojsk Obrony Cyberprzestrzeni, które stanowią specjalny komponent armii powołany do realizacji działań w cyberprzestrzeni. Kolejnym ważnym elementem przepisów są zmiany dotyczące uposażeń i innych należności żołnierzy zawodowych. Celem regulacji jest zachęcenie młodych ludzi do podjęcia służby w wojsku oraz stworzenie warunków, by żołnierze z wojska nie rezygnowali. Dlatego też, istotne znaczenie, z punktu widzenia żołnierzy zawodowych, mają korzystniejsze rozwiązania mieszkaniowe, podwyżki uposażeń oraz świadczenie motywacyjne. Znaczącą zmianą dla korpusu szeregowych jest wprowadzenie nowego stopnia wojskowego starszego szeregowego specjalisty. Wprowadzona regulacja umożliwia zdobycie awansu przez szeregowych i starszych szeregowych. W dokumencie istotne są również aspekty dotyczące rozwoju zawodowego żołnierzy. Ważnym również zapisem dla żołnierzy zawodowych jest niepewność co do kontynuacji kariery związanej z służbą kontaktową. Ze względu na charakter służby kontaktowej, związanej z brakiem pewności kontynuacji stosunku oraz dużą rotacją kadr, ustawodawca zdecydował się na jej likwidację. Zgodnie z art. 790 ustawy żołnierze, którzy pełnili służbę kontaktową w dniu wejścia w życie ustawy stają się, z mocy prawa, żołnierzami zawodowymi w jej rozumieniu. Wśród zagadnień dotyczących nowych regulacji prawnych należy również wymienić likwidację Wojewódzkich Sztabów Wojskowych i Wojskowych Komend Uzupełnień i zastąpienie ich Wojskowymi Centrami Rekrutacji. Są to istotne zmiany w administracji wojskowej. Kolejną zmianą jest możliwość odbycia dobrowolnej służby wojskowej. Ustawa reguluje zasady pełnienia służby wojskowej przez ochotników. Dobrowolna zasadnicza służba wojskowa będzie mogła być pełniona przez 12 miesięcy. Ostatnią omawianą, ale niezwykle ważną zmianą w Ustawie o obronie Ojczyzny jest powierzenie WOT niemilitarnej części zadań zarządzania kryzysowego w resorcie obrony narodowej. Według zapisów ustawy dowódca WOT jest szefem Centrum Zarządzania Kryzysowego MON. Dowódcy brygad Obrony Terytorialnej zastąpili dotychczasowych szefów wojewódzkich Sztabów Wojskowych i stali się koordynatorami działań na szczeblu wojewódzkim. Po powzięciu decyzji (2016 r.) o utworzeniu w Polsce nowego Rodzaju Sił Zbrojnych – Wojsk Obrony Terytorialnej – w naszym kraju rozgorzała dyskusja o zasadności ich powołania i istnienia⁴. Wojska Obrony Terytorialnej brały udział w znacznej liczbie

4 A. Michalak, *Cele, zadania, struktura i funkcje wojsk obrony terytorialnej w XXI wieku*, „Bezpieczeństwo. Teoria i praktyka”, nr 3, Kraków 2017, s. 27.

działań związanych z różnego rodzaju sytuacjami kryzysowymi takimi jak Pandemia, nawałnice, wichury, powodzie jak i kryzys na granicy polsko-białoruskiej oraz pomoc uchodźcom z Ukrainy. Dlatego uznano, że ta formacja, która charakteryzuje się wysoką gotowością i szybką reakcją na zaistniałe sytuacje będzie odpowiednią do realizacji wyznaczonych celów. W świetle nowych regulacji do zakresu działania Dowódcy Wojsk Obrony Terytorialnej należy w szczególności:

- a) realizacja programu rozwoju Sił Zbrojnych;
- b) planowanie, organizowanie i prowadzenie szkolenia podległych jednostek wojskowych i związków organizacyjnych;
- c) planowanie oraz organizowanie mobilizacyjnego i operacyjnego rozwinięcia oraz użycia Wojsk Obrony Terytorialnej;
- d) szkolenie rezerw osobowych na potrzeby użycia w sytuacji kryzysowej lub w czasie wojny oraz utrzymywania ich w gotowości do tego użycia;
- e) przygotowanie sił i środków Wojsk Obrony Terytorialnej do działań bojowych;
- f) planowanie, koordynacja i wykonywanie zadań związanych z udziałem oddziałów i pododdziałów Sił Zbrojnych w zwalczaniu klęsk żywiołowych i likwidacji ich skutków, działań w zakresie ochrony mienia, akcjach poszukiwawczych oraz akcjach ratowania lub ochrony zdrowia i życia ludzkiego, a także udziału w realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego;
- g) współpraca z innymi organami i podmiotami w sprawach związanych z obronnością państwa;
- h) zarządzanie i przeprowadzanie kontroli w podległych jednostkach wojskowych i związkach organizacyjnych, na zasadach i w trybie określonych w ustawie z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej⁵.

Jak wynika z powyższych zadań do WOT należą również działania w zakresie zwalczania klęsk żywiołowych, akcje ratownicze oraz realizacja zadań z zakresu zarządzania kryzysowego.

Zdaniem P. Sarneckiego Siłami Zbrojnymi RP są przede wszystkim obywatele, spełniający aktualnie swój obowiązek służby wojskowej zarówno w sytuacji służby czynnej, służby zastępczej, służby rezerwowej, służby pomocniczej i ewentualnie dalszych jej rodzajów, tworzonych przepisami prawa, jak i obywatele wchodzący w skład Sił Zbrojnych poprzez realizację swojego prawa do wolności wyboru i wykonywania zawodu określonego w art. 65 ust. 1 ustawy zasadniczej⁶. Siły Zbrojne RP odgrywały zawsze kluczową rolę w zapobieganiu, zmniejszaniu i likwidowaniu skutków zagrożeń niemilitarnych i takie właśnie obowiązki również nakładają nowe regulacje prawne rozszerzając znacznie ich uprawnienia. Odpowiednie przygotowanie i zaan-

5 Ustawa z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny. Dz.U.2022.655, art. 22, pkt. 2.

6 P. Sarnecki, Komentarz do art. 26, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. Tom I, (red.) L. Garlicki, M. Zubik, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2016, s. 631.

gażowanie jednostek Sił Zbrojnych RP w tym Wojsk Obrony Terytorialnej oraz ich znacznie może wpłynąć na skuteczność wykonywanych zadań w sytuacjach kryzysowych. Nowe regulacje prawne pozwalają Siłom Zbrojnym na bezzwłoczne i skuteczne podejmowanie działań w sytuacjach kryzysowych, a także podczas trwania klęsk żywiołowych, jak również udział w innych działaniach na rzecz bezpieczeństwa narodowego.

2. SIŁY ZBROJNE RP – CHARAKTERYSTYKA

Siły Zbrojne są definiowane jako wyspecjalizowany organ państwa mający na celu ochronę i obronę jego interesów⁷. Dzięki możliwościom wykorzystania siły zbrojnej są one wykorzystywane jako element odstraszania przed agresją z zewnątrz. Ustawa o obronie Ojczyzny mówi, iż „Siły Zbrojne stoją na straży suwerenności i niepodległości państwa oraz jego bezpieczeństwa i pokoju⁸ a także charakteryzuje SZ jako zhierarchizowaną, umundurowaną formację uzbrojoną, stanowiącą wyodrębnioną organizacyjnie część systemu obronnego państwa”⁹. W dziale III ustawy wskazano, iż Siły Zbrojne RP mogą brać udział w szerokim wachlarzu działań na rzecz bezpieczeństwa ojczyzny. Art. 11 pkt. 3 tego działu mówi: „Siły Zbrojne mogą brać udział w zwalczaniu klęsk żywiołowych i likwidacji ich skutków, działaniach antyterrorystycznych, działaniach z zakresu ochrony mienia, akcjach poszukiwawczych, akcjach ratowania lub ochrony zdrowia i życia ludzkiego, ochronie i obronie cyberprzestrzeni, oczyszczaniu terenów z materiałów wybuchowych i niebezpiecznych pochodzenia wojskowego oraz ich unieszkodliwianiu, a także w realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego”¹⁰. W skład sił zbrojnych RP wchodzi następujące rodzaje wojsk:

- a) Wojska Lądowe,
- b) Siły Powietrzne,
- c) Marynarka Wojenna,
- d) Wojska Specjalne,
- e) Wojska Obrony Terytorialnej.

Funkcję informacyjną i bezpieczeństwa na rzecz Ministerstwa Obrony Narodowej, Sił Zbrojnych RP i obronności Rzeczypospolitej Polskiej pełnią służby specjalne. Są nimi: Służba Kontrwywiadu Wojskowego i Służba Wywiadu Wojskowego. W skład Sił Zbrojnych wchodzi również Żandarmeria Wojskowa, która nie jest nową formacją, natomiast nowym elementem, dotychczas nie funkcjonującym są Wojska Cyberprzestrzeni, które wymienione są jako „specjalistyczny komponent Sił Zbrojnych są

7 M. A. Kamiński, *Military Law in the Republic of Poland*, „Scientific and Technical Journal. Safety & Defence”, 5(2) 2019, p. 29.

8 Ibidem, art. 11, pkt. 1.

9 Ibidem, art. 11, pkt. 2.

10 Ustawa z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny. Dz.U.2022.655, art. 11, pkt. 3.

właściwe do realizacji pełnego spektrum działań w cyberprzestrzeni, w szczególności w zakresie proaktywnej ochrony oraz aktywnej obrony elementów i zasobów cyberprzestrzeni kluczowych z punktu widzenia Sił Zbrojnych”¹¹. Głównymi zadaniami Wojsk Cyberprzestrzeni jest zapewnienie bezpieczeństwa teleinformatycznego, prowadzenie badań, projektowanie, budowa, wdrażanie, użytkowanie oraz ochrona narodowych technologii kryptologicznych czy wytwarzanie nowych produktów dla państwa przez zespolenie potencjału naukowego i przemysłowego w obszarze zaawansowanych technologii informatycznych i kryptograficznych¹². Ciągła ewolucja środowiska bezpieczeństwa sprawia, że siły zbrojne odgrywają coraz większą rolę w zwalczaniu nowych wewnętrznych i zewnętrznych zagrożeń, takich jak cyberterrorizm¹³, dlatego wprowadzenie nowego komponentu jest niezwykle istotne. Poniżej zostanie przedstawiona krótka charakterystyka oraz zadania Rodzajów Sił Zbrojnych RP.

Wojska Lądowe przeznaczone są do zapewnienia obrony przed atakiem lądowo-powietrznym podczas każdej formy agresji oraz każdego rodzaju zagrożenia na każdym kierunku¹⁴. Wojska Lądowe podzielone są na następujące rodzaje:

- a) wojska pancerne i zmechanizowane,
- b) wojska aeromobilne,
- c) wojska rakietowe i artylerii,
- d) wojska obrony przeciwlotniczej,
- e) wojska inżynieryjne,
- f) wojska chemiczne,
- g) wojska łączności i informatyki,
- h) oraz inne oddziały i pododdziały rozpoznania i walki elektronicznej, pododdziały działań psychologicznych i pododdziały logistyczne.

Jak wynika z definicji Wojsk Lądowych Sił Zbrojnych RP, zasoby ludzkie muszą charakteryzować się szczególnymi kompetencjami. Wojska Lądowe stanowią zasadniczy i najliczniejszy komponent Sił Zbrojnych RP¹⁵.

Siły Powietrzne zapewniają obronę przestrzeni powietrznej kraju. Są także przygotowane do prowadzenia operacji mających na celu utrzymanie przewagi w powietrzu oraz wspierania innych rodzajów sił zbrojnych w operacjach połączonych. Składają się z:

- a) Wojsk Lotniczych,
- b) Wojsk Obrony Przeciwlotniczej,
- c) Wojsk Radiotechnicznych.

11 Ibidem, art. 15, pkt. 4.

12 <https://www.wojsko-polskie.pl/woc/zadania/> [dostęp: 25.10.2022].

13 J.P. Farwell, R. Rohozinski, *The New Reality of Cyber War, "Survival"*, 53(1) 2011, pp. 23–25.

14 <https://www.wojsko-polskie.pl/wojska-ladowe/> [dostęp: 25.10.2022].

15 W. Załoga, J. Nowicka, Z. Ciekanowski, *Kompetencje społeczne...*, op. cit., s. 207.

Marynarka Wojenna przeznaczona jest do obrony interesów państwa na polskich obszarach morskich, morskiej obrony wybrzeża oraz udziału w lądowej obronie wybrzeża we współdziałaniu z innymi rodzajami sił zbrojnych. Marynarka Wojenna zobowiązana jest do utrzymywania zdolności do realizacji zadań związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa zarówno w obszarze Morza Bałtyckiego, jak i poza nim. Podstawowym zadaniem Marynarki Wojennej jest obrona i utrzymanie morskich linii komunikacyjnych państwa podczas kryzysu i wojny oraz niedopuszczenie do blokady morskiej kraju¹⁶. Wybrane jednostki Marynarki Wojennej zostały przedstawione poniżej:

- a) Morska jednostka raketowa,
- b) Flotylla Okrętów,
- c) Flotylla Obrony Wybrzeża,
- d) Brygada Lotnictwa Marynarki Wojennej.

Wojska Specjalne są przeznaczone do prowadzenia szeroko pojętej walki specjalnej (działania specjalne, kontrterroryzm, działania nieregularne, działania podjazdowe i inne) a także do obrony, działań ochronno-obronnych. Działać mogą na terytorium Ojczyzny oraz jako wojska operacyjne samodzielnie bądź z innymi Rodzajami Sił Zbrojnych RP, a także w sojuszniczych operacjach¹⁷. Strukturę wojsk specjalnych tworzą samodzielne oddziały i pododdziały, w których skład wchodzi specjalnie wyselekcjonowani, wyszkoleni i wyposażeni żołnierze, przygotowani do realizacji działań w warunkach najwyższego ryzyka. W strukturze wojsk specjalnych wyróżniamy:

- a) Dowództwo Wojsk Specjalnych,
- b) Jednostka Wojskowa Komandosów,
- c) Jednostka Wojskowa Grom,
- d) Jednostka Wojskowa Agat,
- e) Jednostka Wojskowa Formoza,
- f) Jednostka Wojskowa NIL,
- g) Eskadra Działań Specjalnych.

Misją **Wojsk Obrony Terytorialnej** jest obrona i wspieranie lokalnych społeczności. W czasie pokoju to m.in. przeciwdziałanie skutkom klęsk żywiołowych i zwalczanie ich oraz prowadzenie działań ratowniczych w sytuacjach kryzysowych. Natomiast w czasie wojny będą wsparciem wojsk operacyjnych w strefie działań bezpośrednich, a poza nią – siłą wiodącą¹⁸. Główne zadania WOT to:

- a) prowadzenie działań obronnych we współdziałaniu z wojskami operacyjnymi i wsparcia oraz elementami układu pozamilitarnego (UPM);

16 <https://www.wojsko-polskie.pl/> [dostęp: 25.10.2022].

17 <https://www.wojsko-polskie.pl/wojska-specjalne/> [dostęp: 25.10.2022].

18 <https://www.wojsko-polskie.pl/dwot/> [dostęp: 25.10.2022].

- b) prowadzenie samodzielnych działań niekonwencjonalnych, przeciw dywersyjnym i przeciwdesantowym;
- c) udział w zabezpieczeniu przyjęcia i rozwinięcia sojusznicznych sił wzmocnienia w nakazanych rejonach;
- d) realizacja przedsięwzięć z zakresu zarządzania kryzysowego;
- e) prowadzenie działań informacyjnych¹⁹.

Polskie Siły Zbrojne są uczestnikami w wielu misjach na całym świecie od dawnych czasów. Polska Armia uczestniczyła w 89 operacjach, gdzie wzięło udział ponad 120 tysięcy żołnierzy i personelu wojskowego. Udział oddziałów i pododdziałów Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w operacjach poza granicami państwa jest istotnym elementem polityki zagranicznej i potwierdzeniem ciągłego zaangażowania w bezpieczeństwo międzynarodowe. Polska uczestniczy również w międzynarodowych operacjach prowadzonych pod nadzorem Organizacji Narodów Zjednoczonych, NATO i Unii Europejskiej. Uczestniczy w nich blisko 1400 żołnierzy. Zasadniczym celem udziału w operacjach międzynarodowych jest:

- a) obrona interesów narodowych przed zewnętrznymi zagrożeniami poprzez likwidowanie źródeł kryzysów oraz wygaszanie konfliktów w bliższym i dalszym otoczeniu strategicznym Rzeczypospolitej Polskiej;
- b) budowa stabilnego środowiska bezpieczeństwa;
- c) umacnianie instytucji i organizacji bezpieczeństwa międzynarodowego;
- d) wypełnianie zobowiązań sojusznicznych, poprzez zacieśnianie dwustronnej oraz wielostronnej współpracy wojskowej i pozawojskowej z sojusznikami, koalicjantami, partnerami;
- e) zapobieganie katastrofom humanitarnym;
- f) reagowanie na sytuacje naruszające prawa człowieka²⁰.

Poniżej zostały przedstawione misje, w których są zaangażowane Polskie Siły Zbrojne RP:

- a) PKW w Turcji (Tailored Assurance Measures Turkey, NATO);
- b) PKW w Iraku (INHERENT RESOLVE);
- c) PKW w Kosowie (KFOR, NATO);
- d) PKW w Bośni i Hercegowinie (EUFOR ALTHEA);
- e) PKW w Republice Środkowoafrykańskiej (EUTM RCA);
- f) PKW na Łotwa (eFP NATO);
- g) PKW w Rumunii (tFP NATO);
- h) PKW w Libanie (UNIFIL);
- i) PKW na Morzu Śródziemnym (EU NAVFORMED IRINI);
- j) PKW ORLIK.

19 <https://terytorialsi.wp.mil.pl/> [dostęp: 25.10.2022].

20 <https://www.gov.pl/web/obrona-narodowa> [dostęp: 25.10.2022].

Polscy żołnierze od najdawniejszych czasów służyli w najbardziej niebezpiecznych regionach, wykazując się odwagą i profesjonalizmem oraz doświadczeniem. Dlatego Polski wkład był i zawsze będzie zauważalny i dostrzegany na arenie międzynarodowej. Jak podkreślił Grzegorz Sobolewski, siły zbrojne są skutecznym narzędziem państwa przeznaczonym do ochrony społeczeństwa, zachowanie tożsamości narodowej i państwowej oraz zachowanie suwerennej władzy. Tym samym, określając funkcję sił zbrojnych w systemie bezpieczeństwa narodowego, można przyjąć, że jego istotą jest zorganizowana obrona i ochrona przed zagrożeniami zewnętrznymi i wewnętrznymi oraz jego skuteczność wyraża się jako odpowiedni stosunek potencjału ochronnego i obronnego do skali istniejących zagrożeń²¹.

3. SIŁY ZBROJE RP – STRUKTURA I ZADANIA

Zgodnie z przepisami Konstytucji RP najwyższym zwierzchnikiem Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej jest Prezydent RP²². W czasie pokoju sprawuje on swoje zwierzchnictwo za pośrednictwem ministra obrony narodowej. Na czas wojny Prezydent RP, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, wskazuje Naczelnego Dowódcę Sił Zbrojnych. Jego zadania dotyczą:

- a) dowodzenia podległymi siłami zbrojnymi w celu odparcia zbrojnej napaści na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej;
- b) zapewnienia współdziałania Sił Zbrojnych RP z siłami sojuszniczymi w planowaniu i prowadzeniu działań wojennych;
- c) określania, w ramach jego kompetencji, potrzeb Sił Zbrojnych w zakresie wsparcia ich przez pozamilitarną część systemu obronnego państwa;
- d) wyznaczania organów wojskowych do realizacji zadań administracji rządowej i samorządowej w strefie bezpośrednich działań wojennych, oraz określania ich zadań i kompetencji.

Prezydent swoje zwierzchnictwo nad siłami zbrojnymi sprawuje za pośrednictwem ministra obrony narodowej, który w związku z tym kieruje całokształtem działalności sił zbrojnych w czasie pokoju oraz w czasie wojny. Minister obrony narodowej jest jednym z najważniejszych organów w systemie bezpieczeństwa narodowego RP. Ponadto jest częścią podsystemu kierowania bezpieczeństwem narodowym, swoje zadania zaś wykonuje przy pomocy obsługującego go Ministerstwa Obrony Narodowej. W skład MON wchodzi Sztab Generalny Wojska Polskiego, który kierowy jest są odpowiednio przez dowódców – generalnego i operacyjnego. Zadania Szefa Sztabu Generalnego Wojska Polskiego dotyczą głównie planowania strategicznego użycia

21 G. Sobolewski, *Siły Zbrojne RP w zarządzaniu kryzysowym. Aspekt narodowy i międzynarodowy*, AON, Warszawa 2013, s. 35.

22 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483, art. 134.

Sił Zbrojnych jak również nadzoru nad ich działalnością ogólną i operacyjną. Do zakresu działania Szefa Sztabu Generalnego Wojska Polskiego należy:

- a) Dowodzenie Siłami Zbrojnymi, z wyłączeniem Wojsk Obrony Terytorialnej – do czasu osiągnięcia pełnej zdolności do działania przez Wojska Obrony Terytorialnej
- b) Planowanie strategicznego użycia Sił Zbrojnych;
- c) Planowanie organizacji i funkcjonowania wojennego systemu dowodzenia Siłami Zbrojnymi;
- d) Planowanie i organizowanie mobilizacyjnego i strategicznego rozwinięcia Sił Zbrojnych;
- e) Przygotowanie i wyszkolenie Sił Zbrojnych na potrzeby obrony państwa oraz udziału w działaniach poza granicami państwa;
- f) Określenie celów i głównych kierunków w zakresie działalności operacyjnej i szkoleniowej Sił Zbrojnych;
- g) Zapewnienie utrzymania w Siłach Zbrojnych gotowości mobilizacyjnej i bojowej;
- h) Programowanie wieloletniego rozwoju Sił Zbrojnych;
- i) Programowanie rzeczowo-finansowe w Siłach Zbrojnych oraz udział w planowaniu wydatków rzeczowo-finansowych;
- j) Planowanie i koordynowanie systemu logistycznego Sił Zbrojnych;
- k) Reprezentowanie Sił Zbrojnych w najwyższych kolegiałnych organach wojskowych organizacji międzynarodowych, których Rzeczpospolita Polska jest członkiem;
- l) Doradzanie Ministrowi Obrony Narodowej, sekretarzom stanu oraz podsekretarzom stanu w Ministerstwie w sprawach dotyczących ogólnej i operacyjnej działalności Sił Zbrojnych;
- m) Przygotowanie i utrzymanie stanowisk kierowania w rejonach rozwinięcia zapasowych stanowisk kierowania obroną państwa dla Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Prezesa Rady Ministrów oraz ministrów i centralnych organów administracji rządowej wskazanych przez Prezesa Rady Ministrów;
- n) Ochrona obiektów i urządzeń o szczególnym znaczeniu oraz zapewnienie ich funkcjonowania²³.

Szef Sztabu Generalnego Wojska Polskiego wykonuje swoje zadania przy pomocy Sztabu Generalnego Wojska Polskiego oraz jednostek jemu podporządkowanych, a w zakresie, o którym mowa w ust. 1 pkt 14, przy pomocy jednostki wskazanej, w drodze decyzji, przez Ministra Obrony Narodowej. Szef Sztabu Generalnego WP jest ponadto najwyższym funkcją wojskowym oraz reprezentantem Sił Zbrojnych w organach organizacji międzynarodowych. Szef Sztabu Generalnego Wojska Pol-

23 <https://www.wojsko-polskie.pl/sgwp/zadania/> [dostęp: 26.10.2022].

skiego odpowiada również za organizację i przygotowanie do działań stanowiska dowodzenia Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych. Natomiast Dowódca Generalny Rodzajów Sił Zbrojnych podlega bezpośrednio ministrowi obrony narodowej i dowodzi wszystkimi jednostkami wojskowymi i związkami organizacyjnymi SZ RP, z wyjątkiem bezpośrednio podporządkowanych ministrowi lub Dowódcy Operacyjnemu. Zadania Dowództwa Rodzajów Sił Zbrojnych:

- a) realizacja programów rozwoju Sił Zbrojnych;
- b) planowanie, organizowanie i prowadzenie szkolenia podległych jednostek wojskowych i związków organizacyjnych Sił Zbrojnych;
- c) organizowanie mobilizacyjnego rozwinięcia wojsk;
- d) szkolenie rezerw osobowych na potrzeby użycia w sytuacji kryzysowej lub w razie wojny oraz utrzymywanie ich w gotowości do tego użycia;
- e) realizacja zadań dotyczących logistyki wojskowej w jednostkach wojskowych i związkach organizacyjnych Sił Zbrojnych;
- f) współpraca z innymi organami i podmiotami w sprawach związanych z obronnością państwa;
- g) zarządzanie i przeprowadzanie kontroli w podległych jednostkach wojskowych i związkach organizacyjnych na zasadach i w trybie określonych w przepisach ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz. U. Nr 185, poz. 1092)²⁴.

Analizując w/w zadania można zauważyć, iż Służby Zbrojne RP są niezbędne do realizacji wyznaczonych celów w zakresie bezpieczeństwa narodowego. Ich wykorzystanie w celu udzielenia władzom cywilnym wsparcia na rzecz zapewnienia bezpieczeństwa obywatelom państwa, wedle nieaktualnych oraz nowych przepisów prawnych stanowiła i stanowi jeden z podstawowych elementów organizacji bezpieczeństwa narodowego. Dzieje się tak zwłaszcza w sytuacjach, kiedy powołane konstytucyjnie służby i instytucje nie są w stanie samodzielnie poradzić sobie z postawionymi przed nimi zadaniami. Siły zbrojne są jednym z kluczowych i podstawowych narzędzi bezpieczeństwa narodowego, bez których państwo nie mogłoby realizować swojej podstawowej misji, a w szczególności zapewnić bezpieczeństwa swoim obywatelom.

PODSUMOWANIE

Siły Zbrojne RP z uwagi na potencjał ludzki i sprzętowy powinny być wykorzystywane w zakresie wsparcia państwa w zapewnieniu porządku wewnątrz kraju oraz w utrzymywaniu prawidłowych relacji z sojusznikami na arenie międzynarodowej. Jednakże zakres ich użycia, a zwłaszcza stosowania siły powinien być jednoznacznie i klarownie uregulowany prawem w jednym akcie prawnym. Wprowadzenie Ustawy

²⁴ <https://www.wojsko-polskie.pl/dgrsz-zadania/> [dostęp: 25.10.2022].

o obronie Ojczyzny w znacznym stopniu reguluje wykorzystanie Sił Zbrojnych RP w działaniach na szczeblu krajowym, mając charakter wsparcia oraz koordynacji ze służbami cywilnymi. Wprowadzane usprawnienia są ukierunkowane na zwiększenie potencjału militarnego oraz możliwości wzmacniania ich obronnego charakteru. Powyższe rozważania udzielają odpowiedzi na pytanie postawione na początku artykułu: jaka jest rola Sił Zbrojnych RP w systemie bezpieczeństwa RP oraz jakie zmiany wnoszą w jej strukturę nowe regulacje prawne? Uogólniając, należy podkreślić, że bez właściwego funkcjonowania sił zbrojnych trudno sobie wyobrazić bezpieczne funkcjonowanie państwa. Podsumowując należy stwierdzić, że siły zbrojne są niezwykle istotnym instrumentem polityki państwa. Siły zbrojne stanowią narzędzie, za pomocą którego realizowane są konkretne cele, dlatego bez ich zaangażowania oraz wsparcia nie jest możliwe utrzymanie wysokiego poziomu bezpieczeństwa państwa oraz jego obywateli.

BIBLIOGRAFIA

1. Elak L., *Potencjał Wojsk Lądowych wobec współczesnych wyzwań bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej*, Akademia Sztuki Wojennej, Warszawa 2020.
2. Farwell J.P., Rohozinski R., *The New Reality of Cyber War*, "Survival", 53(1) 2011.
3. Kamiński M.A., *Military Law in the Republic of Poland*, "Scientific and Technical Journal. Safety & Defence", 5(2) 2019.
4. Kitler W., *Organizacja bezpieczeństwa narodowego RP. Aspekty ustrojowe, prawno-administracyjne i systemowe*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2018.
5. Kitler W., *Rola sił zbrojnych w państwie*, [w:] *Prawo wojskowe*, (red.) W. Kitler, D. Nowak, M. Stepnowska, Warszawa, Woltes Kluwer 2017.
6. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483.
7. Michalak A., *Cele, zadania, struktura i funkcje wojsk obrony terytorialnej w XXI wieku*, „Bezpieczeństwo. Teoria i praktyka”, nr 3, Kraków 2017.
8. Sarnecki P., *Komentarz do art. 26*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Tom I, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa, Wydawnictwo Sejmowe 2016.
9. *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa*, (red.) J. Pawłowski, B. Zdrodowski, M. Kulickowski, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2020.
10. Sobolewski G., *Siły Zbrojne RP w zarządzaniu kryzysowym. Aspekt narodowy i międzynarodowy*, AON, Warszawa 2013.
11. *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2020.
12. Szulc T., *Participation of units and troops of the Armed Forces of the Republic of Poland in crisis situations*, "Scientific Journal of the Military University of Land Forces", Vol. 51, No. 2(192), 2019.
13. Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym. Dz. U. 2007 Nr 89 poz. 590.
14. Załoga W., Nowicka J., Ciekawski Z., *Kompetencje społeczne kadry dowódczej oficerów Sił Zbrojnych RP w systemie bezpieczeństwa militarnego Polski*, „Zeszyty naukowe zarządzania ochroną pracy w Katowicach”, nr 1/14 (2018).
15. *Zarządzanie kryzysowe i działania logistyczne na przykładzie wybranych instytucji*, (red.) W. Duczmal, T. Pokusa, Wyd. Wyższej Szkoły Zarządzania i Administracji w Opolu, Opole 2009.

Netografia

1. <https://www.wojsko-polskie.pl>.
2. <https://www.gov.pl>.
3. <https://terytorialsi.wp.mil.pl>.

dr Dariusz Brązkiewicz

Akademia Bialska Nauk Stosowanych im. Jana Pawła II

ORCID: 0000-0002-5372-1210

Studia Społeczne

ISSN 2081-0008

e-ISSN 2449-9714

str. 51–62

BEZPIECZEŃSTWO MIĘDZYNARODOWE W DOBIE GLOBALIZACJI /

INTERNATIONAL SECURITY IN THE ERA OF GLOBALIZATION

STRESZCZENIE

Zjawisko globalizacji nie powstało na skutek przemyślanych działań, ale jest ono konsekwencją jednoczesnego nałożenia się wielu zjawisk we współczesnym świecie. Na przyspieszenie rozwoju globalizacji miał wpływ przede wszystkim rozwój technologii i udoskonalanie sposobów przesyłania informacji, towarów oraz przemieszczania się ludności. Przedmiotem badań niniejszej pracy jest przedstawienie jak proces globalizacji wpływa na bezpieczeństwo międzynarodowe. Celem pracy jest przedstawienie pozytywnego i negatywnego oddziaływania globalizacji na bezpieczeństwo międzynarodowe. W związku z przedmiotem badań i celem badań, powstał główny problem badawczy, który został wyrażony w postaci następującego pytania: Jakie znaczenie ma postępująca globalizacja we współczesnym świecie na środowisko międzynarodowe i wpływ na bezpieczeństwo światowe, regionalne i poszczególnych państw? Poszukiwanie naukowych rozstrzygnięć, w odniesieniu do określonego głównego problemu badawczego, wymagało przyjęcia i rozwiązania szczegółowych problemów badawczych: 1) Jakie uwarunkowania geopolityczne miały wpływ na rozprzestrzenianie się globalizacji? 2) Jak pozytywnie oddziałuje globalizacja na środowisko międzynarodowe i jego bezpieczeństwo? 3) Jaki jest negatywny wpływ globalizacji na bezpieczeństwo międzynarodowe? Przeprowadzone badania wstępne, określony cel badań i problemy badawcze zdeterminowały przyjętą na potrzeby badań hipotezę główną: Gwałtowny rozwój globalizacji w XXI w. wynikający z gwałtownego postępu technologicznego oddziałuje na wzrost pozytywnych i negatywnych trendów w dziedzinie bezpieczeństwa międzynarodowego. Weryfikacji założeń artykułu dokonano poprzez analizę i krytykę dostępnej literatury przedmiotu.

SŁOWA KLUCZOWE: globalizacja, bezpieczeństwo międzynarodowe, terroryzm.

ABSTRACT

The phenomenon of globalization did not arise as a result of deliberate actions, but it is a consequence of the simultaneous overlapping of many phenomena in the modern world. The acceleration of the development of globalization was primarily influenced by the development of technology and the improvement of the ways of transmitting information, goods and the population movements. The subject of this study is to present how the process of globalization affects international security. The aim of the work is to present the positive and negative impact of globalization on international security. In connection with the subject of the research and the purpose of the research, the main research problem arose, which was expressed in the form of the following question: What is the significance of the progressive globalization in the modern world on the international environment and the impact on global, regional and individual state security? The search for scientific solutions in relation to a specific main research problem required the adoption and solution of specific research problems: 1) What geopolitical conditions influenced the spread of globalization? 2) How positively does globalization affect the international environment and its security? 3) What is the negative impact of globalization on international security? The conducted preliminary research, the defined research goal and research problems determined the main hypothesis adopted for the research: The rapid development of globalization in the 21st century resulting from rapid technological progress affects the growth of positive and negative trends in the field of international security. The assumptions of the article were verified by analyzing and critiquing the available literature on the subject.

KEY WORDS: globalization, international security, terrorism.

WSTĘP

Jednym z elementów zmian w środowisku międzynarodowym był upadek państw socjalistycznych, co pozwoliło na uwolnienie światowego procesu globalizacji. Dynamika tego procesu wynikała z faktu szybkiego rozwoju technologii informacyjno-komunikacyjnych. Przyspieszenie to wynikało też z poszukiwania taniej siły roboczej i eksportu nowoczesnych rozwiązań technologicznych z bogatych, wysokorozwiniętych krajów do biedniejszych. Proces ten spowodował postęp cywilizacyjny w krajach słabo rozwiniętych, ale jednocześnie uwidocznił dużą różnicę społeczną między poszczególnymi państwami. Społeczność międzynarodowa została zaangażowana w wyrównywanie poziomu życia ekonomicznego, społecznego czy zdrowotnego słabiej rozwiniętych krajów. Przyczyniło się to do gwałtownego trendu wyrównywania różnic technologicznych, ale uwypukliło też problem bezpieczeństwa międzynarodowego, które zostało zachwiane przez możliwości oddziaływania negatywnego wybranych grup społecznych, politycznych czy religijnych w całym środowisku międzynarodowym. Głównym problemem stały się podmioty pozapaństwowe.

Dość znamieny był atak terrorystyczny na Stany Zjednoczone AP 11 września 2001 r., który uzmysłowił nieograniczony zasięg działań terrorystów. Pokazał on słabość budowanego ładu międzynarodowego oraz negatywne trendy procesu globalizacji. Atak ten uwidocznił też szeroki wachlarz różnic kulturowych, społecznych i religijnych, które nie zostaną zneutralizowane poprzez przekazywanie zachodnich wzorców demokratycznych, które nie są akceptowalne przez wiele krajów, społeczeństw czy religii. Wydarzenia te uzmysłowiły społeczności międzynarodowej, że globalizacja mając trendy negatywne, może również przynosić pozytywne działania i zjawiska. To spowodowało, że działania organizacji międzynarodowych ukierunkowano również na działania zmniejszające negatywne skutki globalizacji oraz interwencje w miejscach powstawania skrajnych organizacji wymierzonych w bezpieczeństwo międzynarodowe lub wybranych państw. Należy tu zauważyć, że bezpieczeństwo to nie ma wymiaru jednobiegunowego, ale w trybie zmiennym wyłaniają się podmioty, w tym państwa, osiągając potęgę ekonomiczną, technologiczną czy militarną.

1. POJĘCIE BEZPIECZEŃSTWA MIĘDZYNARODOWEGO

Przez bezpieczeństwo międzynarodowe rozumie się w najogólniejszym wymiarze bezpieczeństwo całej zbiorowości państw. Terminem tym określa się również wewnętrzne aspekty bezpieczeństwa narodowego. Ze względu na ogólną sytuację na świecie bezpieczeństwo stało się na przestrzeni ostatnich dekad odrębną dyscypliną naukową. W Polsce jako dziedzina nauk o bezpieczeństwie. Wprawdzie spośród kilkunastu dyscyplin naukowych w dziedzinie nauk społecznych najbliższej jej do stosunków międzynarodowych. W ujęciu militarno-strategicznym bezpieczeństwo rozpatrywane jest najczęściej od strony postępu technicznego, rozwoju technologicznego, innowacyjności, zastosowania nowoczesnych rozwiązań, co w konsekwencji służy tworzeniu potencjału obronnego. W ujęciu ekonomicznym bezpieczeństwo również bywa analizowane pod kątem tworzenia właściwego potencjału obronnego będącego konsekwencją zdolności finansowania wysiłku zbrojeniowego. Jeśli rozważymy rozwiązania prawne, które zastosowano, aby zapewnić bezpieczeństwo jednostkom i zbiorowości, to mamy wówczas do czynienia z bezpieczeństwem w ujęciu prawnym. Bardzo istotne jest tu spojrzenie na bezpieczeństwo z poziomu prawa krajowego, jak i międzynarodowego. Na bezpieczeństwo można też spojrzeć w ujęciu politologicznym. Rozpatruje się wówczas związki, które tworzą się pomiędzy państwami, analizuje powstające koalicje, tworzone organizacje, gwarancje bezpieczeństwa¹.

Podstawową definicją bezpieczeństwa międzynarodowego może być określony stan stosunków międzynarodowych w danym czasie. Z nieco innego punktu widzenia,

1 K. Żukowska, *Bezpieczeństwo międzynarodowe. Przegląd aktualnego stanu*, IUSatTAX, Warszawa 2011, s. 21-22.

wziąwszy pod uwagę zmienność i dynamikę stosunków międzynarodowych, bezpieczeństwo jest procesem społecznym w skali międzynarodowej. To właśnie poprzez określenie norm stosunków międzypaństwowych oraz stosowanie prawnych i politycznych zasad, istnieje stabilizacja bezpieczeństwa międzynarodowego. Najistotniejsza dla zwiększenia bezpieczeństwa międzynarodowego okazuje się być współpraca międzynarodowa mocarstw. Dochodzi dzięki niej do eliminacji zagrożeń i budowania zaufania w całym systemie międzynarodowym. Wielkie mocarstwa, przy założeniu długofalowej perspektywy współpracy, okazują się być najważniejszym gwarantem pokoju na świecie².

Bezpieczeństwo najczęściej rozpatrywane jest w aspekcie wyartykułowania własnych celów strategicznych. Zarówno naród, jednostka, grupa społeczna czy społeczność międzynarodowa strzegą swoich interesów takich jak np. wyznawane wartości, tradycja, dążenia skierowane na przyszłość, ale też tożsamość narodowa i dziedzictwo historyczne. Gdy działania i określone interesy zostaną zoperacjonalizowane można mówić o ustaleniu celów strategicznych w zakresie bezpieczeństwa. Polityka bezpieczeństwa to osiągnięte cele aktualnej działalności³.

Do najbardziej oczywistych rodzajów działań strategicznych należą działania wojenne o charakterze obronnym. Mamy z nimi do czynienia, gdy dochodzi do bezpośredniej agresji zewnętrznej na państwo. W momencie, gdy zawiodły prewencja i działania stabilizacyjne lub nie powiodły się zabiegi antykrzysowe, to do głosu dochodzą działania strategiczne. Pierwszym, kluczowym działaniem obronnym jest odparcie zewnętrznej agresji, a kolejnym krokiem jest uzyskanie takiej sytuacji, aby agresor ponownie nie przekroczył granic danego państwa. Widać tu wyraźnie, iż mamy do czynienia zarówno z działaniami zbrojnymi, jak i nieuzbrojonymi. Początkowo konieczne jest wywarcie aktywnego wpływu na wroga za pomocą środków dyplomatycznych, a gdy te nie pomagają, należy użyć środków informacyjnych, a na koniec ekonomicznych. Wszystkie te środki zaliczyć do niemilitarnych, wpływających w dużym stopniu na osłabienie potencjału wojennego przeciwnika. Chodzi także, a jest to kluczowe, o podtrzymanie własnego potencjału obronnego zarówno przy pomocy wsparcia sojuszniczego, ale głównie przy wykorzystaniu sił własnych. Po drugie chodzi o zapewnienie materialnych podstaw przetrwania w warunkach wojennych. W skład działań zbrojnych zaś mogą wchodzić operacje zaczepne i obronne na własnym terytorium. Gdy zaś te zawodzą mamy do czynienia z działaniami ekspedycyjnymi poza granicami swojego kraju. Obecne systemy bezpieczeństwa, które tworzone są w celu realizacji koncepcji strategicznych, wykazują się ogromną różnorodnością. Mamy więc do czynienia z całą siecią systemów bezpieczeństwa.

2 R. Zięba, *Bezpieczeństwo międzynarodowe w XXI wieku*, Poltext, Warszawa 2018, s. 18.

3 S. Koziej, *Między piekłem a rajem. Szare bezpieczeństwo na progu XXI wieku*, Adam Marszałek, Toruń 2008, s. 11.

Wśród nich należy wyróżnić systemy bezpieczeństwa niemilitarnego i niemilitarne-go, zbiorowego i indywidualnego oraz narodowego i międzynarodowego. Wszystkie one przechodzą, jak każda dziedzina bezpieczeństwa, ogromną ewolucję. Zostały przekształcone z form prostych na bardziej złożone. Ewaluowały od początkowych zasad bezpieczeństwa rodowego i indywidualnego, poprzez system bezpieczeństwa narodowego, aż po teraźniejsze systemy bezpieczeństwa międzynarodowego⁴.

2. POZYTYWNE ASPEKTY BEZPIECZEŃSTWA MIĘDZYNARODOWEGO WYNIKAJĄCE Z GLOBALIZACJI

Mimo pojawiających się kontrowersji wokół globalizacji, należy zauważyć, że przyczynia się ona w dużym stopniu do zwalczania coraz to nowych zagrożeń. Pozytywną stroną globalizacji jest to, iż obecnie państwa mogą łączyć się w różnego rodzaju organizacje międzynarodowe, dzięki którym łatwiej jest im zwalczać pojawiające się niebezpieczne zjawiska⁵. Poprzez podejmowanie wspólnych działań na rzecz bezpieczeństwa o wiele łatwiej jest krajom zwalczać tak groźne jakim jest terroryzm. Wprawdzie nie jest on zjawiskiem nowym, a według badaczy towarzyszy ludzkości od wieków, ale w dzisiejszym świecie przybiera inne oblicze. Dodatkowo terroryzm w XXI w. zagraża niemal całemu światu i rozprzestrzenia się w zaskakująco dużym tempie na olbrzymią skalę. Dużym problemem jest to, że do tej pory nie została uzgodniona jednolita definicja zjawiska terroryzmu, która obowiązywałaby na całym świecie. Większość ludzi zdaje sobie sprawę z niebezpieczeństwa jakie niesie za sobą terroryzm oraz z jego ogromnego zasięgu, a przy tym wiadomo, że wszelkie działania skutecznie zwalczające terroryzm muszą mieć zasięg ponad narodowy, przy jednoczesnym zaangażowaniu dwóch lub trzech państw. Obecnie istnieją co najmniej dwie organizacje, których jednym z podstawowych celów jest właśnie walka z terroryzmem, są to: Organizacja Narodów Zjednoczonych (ONZ)⁶ oraz Sojusz Północnoatlantycki (NATO).

Kategoryczna walka z terroryzmem zaczęła być prowadzona przez Organizację Narodów Zjednoczonych, po spektakularnym ataku z 11 września 2001 r. na World Trade Center. Wtedy właśnie została uchwalona rezolucja 1373, w której to Rada Bezpieczeństwa, będąc jednym z głównych organów ONZ, przymusza do walki z terroryzmem oprócz państw członkowskich, kraje nie należące do ONZ. Poza tym w rezolucji tej jest mowa o konieczności zawiadamiania i informowania oraz ostrzegania inne rządy o terrorystycznych zagrożeniach. Jeśli jakieś państwo zauważy terrorystyczne działania rekrutacyjne lub finansowe na swoim terenie, ma obowiązek je

4 Ibidem, s. 14.

5 R. Kuźniar i inni, *Bezpieczeństwo międzynarodowe*, Scholar, Warszawa 2012, s. 43.

6 M. Borys, *Organizacje międzynarodowe działające w sferze bezpieczeństwa*, [w:] *Podstawy bezpieczeństwa międzynarodowego. Część 1*, (red.) M. Marszałek, D. Majchrzak, M. Gębska, M. Borys, Difin, Warszawa 2020, s. 175.

zwalczać, a poza tym uniemożliwiać terrorystom na zaopatrywanie się w broń oraz blokować bezpieczne schronienie i zapobiegać ucieczce. Nałożony też został na poszczególne kraje obowiązek karania terrorystów w legalnych procesach sądowych⁷.

Kolejnym, bardzo istotnym elementem stojącym na straży bezpieczeństwa międzynarodowego, jest organizacja Sojuszu Północnoatlantyckiego. Potrzeba powołania takiej organizacji wynikała z rodzącego się podziału świata na Wschód i Zachód generowanego przez Związek Radziecki. Na mocy Traktatu Północnoatlantyckiego z 4 kwietnia 1949 r. powołano polityczno-wojskową organizację, która od początku gwarantuje, że w przypadku agresji wobec członka NATO, naczelną zasadą jest kolektywna obrona interesów państwa, przy użyciu wszelkich możliwych środków. Przy omawianiu działalności NATO nie sposób nie wspomnieć o programie „Partnerstwo dla Pokoju”, gdyż jest on w dużej mierze odpowiedzialny za polityczno-wojskową współpracę między państwami-członkami NATO a krajami, które do niej nie należą. Niektóre państwa jedynie współpracują z Sojuszem, inne zaś poprzez udział ww. programie wchodzą na drogę zostania prawowitym członkiem NATO. W ostatnich dziesięcioleciach Sojusz koncentrował swoje działania w przywróceniu pokoju i stabilizacji na Bałkanach oraz w Afganistanie. Po zamachach terrorystycznych w USA, NATO realizowało swoją wizję i koncepcję walki z przestępczością terrorystyczną. Sojusz może się poszczycić zmianami, które wprowadza do realizacji tradycyjnych operacji pokojowych. Poza tym NATO systematycznie dopasowuje własne struktury do pojawiających się coraz bardziej niebezpiecznych wyzwań i zagrożeń. Stawia czoła nie tylko zagrożeniom o charakterze przestępstw międzynarodowych, ale również tzw. cyberatakami i przestępstwom internetowym⁸.

1 stycznia 1995 r. w wyniku przekształcenia Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie powstała odnowiona struktura odgrywająca znaczącą rolę w zakresie bezpieczeństwa międzynarodowego, a mianowicie – Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE). Obecnie jest największą organizacją regionalną ds. bezpieczeństwa na świecie. W jej skład wchodzi aż 57 krajów z trzech kontynentów. Do jej głównych zadań należy zapobieganie konfliktom, opanowanie kryzysów i odbudowa pokonfliktowa, a na wczesnym etapie zapobieganie. Dzięki nowoczesnemu podejściu ds. bezpieczeństwa OBWE stosuje w swojej działalności kompleksowość i kooperatywność. Ściślej rzecz ujmując OBWE kompleksowo zajmuje się szerokim spektrum spraw bezpieczeństwa, począwszy od kontroli zbrojeń konwencjonalnych, poprzez dyplomację prewencyjną, monitorowanie wyborów, budowanie

7 P. Piasecka, *Zwalczanie terroryzmu wyzwaniem dla społeczności międzynarodowej*, [w:] *Bezpieczeństwo XXI wieku. Asymetryczny świat*, (red.) K. Liedel, P. Piasecka, T.R. Aleksandrowicz, Difin, Warszawa 2011, s. 365.

8 A. Kisiełewska, J. Kwiecień, *Struktury instytucjonalne w bezpieczeństwie*, [w:] *Bezpieczeństwo międzynarodowe. Przegląd aktualnego stanu*, (red.) K. Żukrowska, IUSatTAX, Warszawa 2011, s. 124.

zaufania i bezpieczeństwa, przestrzegania praw człowieka, demokratyzację, po bezpieczeństwo środowiskowe i ekologiczne. Nowoczesne podejście OBWE objawia się też tym, że wszystkie jego kraje członkowskie posiadają jednakowy status a wszelkie ważne decyzje podejmowane są na drodze konsensusu. W tym właśnie widać oznaki kooperatywności tej organizacji⁹.

Jednym z najważniejszych aktów określających status Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie jest Akt Końcowy, przyjęty w 1975 r. w Helsinkach. To właśnie w nim znajduje się wykaz spraw, odnoszących się do wielu dziedzin międzynarodowego życia. Są tam wymienione: sprawy gospodarcze, handel, nauka i technika, ale także stosunki polityczne, kwestie wojskowe oraz kontakty międzyludzkie, współpraca humanitarna, informacyjna, oświata i kultura. Bardzo dokładnie zostały także określone w Akcie Końcowym zasady panujące pomiędzy państwami-członkami. Powinny one bezwarunkowo powstrzymać się od groźby użycia siły czy też użycia tej siły. Po drugie, wobec wszystkich państw członkowskich stosuje się poszanowanie praw równości i suwerenną równość. Kolejną zasadą jest nienaruszalność granic i pokojowe załatwianie zatargów. Członkowie OBWE mają również zagwarantowane poszanowanie wartości i praw człowieka, ze szczególnym uwzględnieniem poszanowania wolności sumienia, myśli, przekonań i religii. Na centralnym miejscu stawia się także równouprawnienie i prawo narodów do samostanowienia. Do obowiązków, ale także i praw krajów członkowskich, należy realizowanie zobowiązań wynikających z prawa międzynarodowego a także współpracy między krajami zawsze w dobrej wierze¹⁰.

Zjawisko globalizacji uwidacznia się głęboko w rozwoju procesów zarządzania ponadpaństwowego. Jest to szczególnie potrzebne i istotne ponieważ zwiększa kontrolę zbrojeń i rozbrojenia. W wyniku tego procesu wiele krajów ograniczyło próby z bronią jądrową i rozmieszczanie głowic nuklearnych. Pomocą służą również traktaty wielostronne. Niezwykle pomocny okazał się wydany przez Międzynarodową Agencję Energii Atomowej w 1968 r. Traktat o Nierozprzestrzenianiu Broni Jądrowej. Odstręcza on wiele państw od wprowadzania do swoich arsenałów militarnych broni jądrowej. Podobnie jest z bronią chemiczną, odkąd powstała Organizacja do spraw Zakazu Broni Chemicznej, która jako organ wykonawczy nadzoruje przestrzeganie Konwencji o zakazie broni chemicznej z 1993 r. Pod koniec 2003 r. Konwencję ratyfikowało aż 158 krajów. Tak więc globalizacja po raz kolejny przyczyniła się do tego, aby sprawy międzynarodowe bezpieczeństwa poszły w dobrym kierunku. Dzięki ogólnoswiatowej kampanii przeciwko minom przeciwpiechotnym uzmysłowiono społeczności międzynarodowej o szkodliwości stosowania takiej broni. To umożliwiło szerokie wsparcie społeczne dla wielu państw na rzecz dokładnej kontroli glo-

9 S. Koziej, *Między piekłem a rajem...*, op. cit., s. 104.

10 S. Koziej, *Między piekłem a rajem...*, op. cit., s. 105.

balnej produkcji tej broni i handlu bronią. Tym samym globalizacja miała ogromny wpływ na przestrzeganie zakazu stosowania broni chemicznej, a zwłaszcza min przeciwpiechotnych, które po zakończeniu konfliktów przynosiły większe zagrożenie dla ludności cywilnej niż dla walczących żołnierzy¹¹.

3. NEGATYWNE ODDZIAŁYWANIE GLOBALIZACJI NA BEZPIECZEŃSTWO MIĘDZYNARODOWE

Globalizacja poza skutkami pozytywnymi ma także pewne aspekty negatywne dla bezpieczeństwa międzynarodowego. W jej wyniku pojawiają się coraz to nowsze rodzaje zagrożeń, które coraz trudniej się zwalcza, a jednym z nich jest terroryzm. Wiele organizacji międzynarodowych stawia na pierwszym miejscu walkę z terroryzmem, lecz mimo wysiłków, całkowita eliminacja tego zjawisk wydaje się niemożliwa. Sytuacja jest tym bardziej skomplikowana, iż terroryzm obejmuje cały świat. Nie ma miejsc wolnych od niego. A jeszcze jakiś czas temu miał on wyłącznie charakter narodowy i nie stanowił zagrożenia dla całego globu. Przyczyniła się do tego przede wszystkim informatyzacja i szeroki zasięg Internetu. Tak więc rozwój globalizacji, paradoksalnie, wpłynął na „kurczenie się świata”. W dobie globalizacji XXI w. zjawisko terroryzmu paraliżuje cały świat.

Za sprawą globalizacji następuje przyspieszone przenikanie się, zderzanie, a często też ścieranie się różnych rodzajów światów i różnych cywilizacji. A ponieważ wszystko dzieje się tak szybko, nikomu nie pozostawia się czasu na stopniową adaptację do innych kultur, na oswojenie się. Świat jest tak dynamiczny, że obawy przed czymś zupełnie nowym, obcym wydają się być uzasadnione. Często trudno jest zaakceptować nowe wartości, gdyż brakuje czasu na ich poznanie. Te właśnie odczucia dotyczą świata Islamu, który gwałtownie zetknął się z uniformizacją cywilizacji zachodniej, a rozwijająca się w niezwykle szybkim tempie globalizacja zaskoczyła jej mieszkańców niemal z dnia na dzień. Efektem wielu złożonych procesów od lat jest nagły (fallowy) napływ muzułmanów do Europy, w której zostają niejako rzuceni w zupełnie odmienną dla siebie kulturę. Wytwarza to odruch obronny, którym jest skierowanie głębiej w stronę swojej tożsamości, religijności i tradycji, a co szczególnie niepokojące, zamknięcie się w swoim kręgu. W konsekwencji taka sytuacja może przyczynić się kumulowania się zbiorowej wewnętrznej siły, a ta z kolei prowadzi do skrajnych, niejednokrotnie fundamentalnych działań. Niestety chęć obrony własnej tożsamości może prowadzić zarówno do niszczenia struktur obcego świata, jak i do fizycznego eliminowania ludzi. Można więc wysnuć wniosek, że niestety globalizacja przyczyniła się do powstania terroryzmu międzynarodowego¹².

11 J. A. Scholte, *Globalizacja*, Humanitas, Sosnowiec 2006, s. 318.

12 J. A. Scholte, *Globalizacja*, op. cit., s. 33-34.

Wydaje się, że po zakończeniu Zimnej wojny wytworzyła się próżnia, którą w całym swoisty sposób zajął terroryzm. Początkowo był on kontrolowany, a przynajmniej utrzymywany w ramach konfrontacji dwustronnej. Następnie jednak nastąpił proces usamodzielniania się i rozwijania samodzielnej działalności organizacji terrorystycznych. Doszło do tego, że stały się one strategicznymi graczami na arenie międzynarodowej, z silnymi, wyrazistymi przywódcami. Do tego przyczyniły się niewątpliwie aspekty polityczne ale również inne postępujące w szybkim tempie procesy zmian współczesnego świata. Globalizacja i upowszechnianie się rewolucji informacyjnej mają dwa aspekty: w znaczny sposób ułatwiają dostęp do skutecznych środków, ale powiększają też skutki terrorystycznych działań do rozmiarów globalnych. Do tego dochodzi pojawienie się nowego rodzaju terroryzmu czyli cyberterroryzmu. Doskonałym środkiem wykorzystywanym przez terrorystów są media. Równie skutecznym środkiem są działania asymetryczne, omijające silne strony przeciwnika a wykorzystujące jego słabe strony w dziedzinie bezpieczeństwa¹³.

Niestety niesione przez globalizację najnowsze rozwiązania technologiczne starają się wykorzystywać także organizacje terrorystyczne. Chociażby Al-Kaida rozważała użycie zdalnie sterowanych samolotów wypełnionych materiałami wybuchowymi, chcąc zaatakować w 2001 r. przywódców światowych zgromadzonych na G-8 w Genewie. Planowane było także wykorzystanie morskich rakiet manewrujących odpalanych z okrętów komercyjnych a dostosowanych do ataku na cele nadbrzeżne. Brano też pod uwagę użycie małych samolotów przerobionych na bezpilotowe, wypełnione środkami masowego rażenia, w tym chemicznymi, biologicznymi lub radiologicznymi. Wreszcie planowane jest użycie dronów i małych modeli samolotowych z zaprogramowanym komputerowo lotem¹⁴.

Przełom XX i XXI w. przyniósł dwa nowe pojęcia: zagrożenie asymetryczne i wojna asymetryczna. W momencie, gdy jeden z podmiotów jest słabszy od drugiego i dochodzi do ich starcia, wówczas ten słabszy stosuje metody niekonwencjonalne. Przy użyciu minimum środków próbuje uzyskać i osiągnąć maksymalną efektywność¹⁵. Wojna asymetryczna ma więc miejsce, gdy nie są zachowane w sposób proporcjonalny siły zbrojne po obu stronach konfliktu. Jedną ze stron charakteryzuje się znaczną przewagą potencjału militarnego. W 1999 r. taką wojnę toczono w Jugosławii, podobnie było z konfliktem izraelsko-palestyńskim, z wojną Rosji w Czeczeni czy wojną w Zatoce Perskiej. Oznaki wojny asymetrycznej miał także konflikt w Irlandii Północnej, konflikt chińsko-tybetański czy interwencja Związku Radzieckiego w Afganistanie. Na przykładzie wszystkich tych wojen i konfliktów zbrojnych wyraźnie widać, że w wojnie asymetrycznej słabszą stroną konfliktu jest zawsze ta, która

13 J. A. Scholte, *Globalizacja*, op. cit., s. 35.

14 S. Koziej, *Między piekłem a rajem...*, op. cit., s. 36.

15 J. Trenker, W. Pięciak, *Wojna asymetryczna*, Tygodnik powszechny, 30.09.2001r., Kraków.

nie posiada wyraźnego wsparcia politycznego. Zarówno państwo niedemokratyczne, w którym stosowana jest dyktatura, jak i organizacja terrorystyczna, która nie posiada autentycznego zaplecza politycznego stoi z góry na słabszej pozycji w wojnie asymetrycznej, co nie oznacza jednak zawsze przegranej. Najgorsza sytuacja jest wówczas, jeśli obie strony konfliktu są w posiadaniu broni masowego rażenia. W dobie wojen asymetrycznych sytuacja uległa więc odwróceniu: najbardziej niebezpieczne są państwa słabe, które nie potrafią zaprowadzić porządku wewnętrznego i ładu, a nie jak było jeszcze w XX w., że największe zagrożenie pojawiało się ze strony krajów agresywnych, ale bardzo silnych. To właśnie w krajach słabych, z trudną sytuacją gospodarczą i polityczną, pojawiają się najczęściej organizacje terrorystyczne, przykładem może tu być: Sudan, Liban, Afganistan i Irak¹⁶.

Kolejnym ważnym aspektem przy omawianiu zagrożeń asymetrycznych jest posługiwanie się nowoczesnymi technologiami informatycznymi. Ponieważ w obecnej dobie obie strony konfliktu mają jednakowy dostęp do technologii, często dzieje się tak, że słabsza strona dokonuje zakłóceń w funkcjonowaniu strony silniejszej właśnie przy użyciu tychże technologii. Wszystkie organy służące zapewnieniu bezpieczeństwa państwa np. siły zbrojne, obrona cywilna, policja, wywiad i kontrwywiad mają coraz to większe możliwości przewidywania, a co za tym idzie zapobiegania atakom terrorystycznym. Klasyczne, podstawowe pojęcia używane w klasycznych działaniach zbrojnych: taktyka, strategia czy plany operacyjne, nie mają zastosowania w wojnie asymetrycznej. Nie używa się tam pojęcia armia, batalion itp. Podczas analizy użycia siły w wojnach asymetrycznych coraz częściej odchodzi się od teorii i koncepcji jakoby przyczynami terroryzmu był analfabetyzm i bezrobocie, ubóstwo i nędza. Bowiem współczesny bojownik, terrorysta to raczej człowiek wykształcony, umiejący doskonale dostosować się do wszelkich zmian, potrafiący zaaklimatyzować się w każdym miejscu, przemieszczający się, podróżujący po całym świecie. Sprzyja temu swobodna możliwość przemieszczania się, wypowiedania i poszukiwania miejsc pracy. Tak więc liberalne demokracje, które zapewniają swoim obywatelom wolność, bywają wykorzystywane przez słabszą stronę konfliktu, a co za tym idzie w obecnej dobie żadne państwo nie może uważać swoje terytorium za wolne od zagrożeń asymetrycznych¹⁷.

Przykładem pierwszego konfliktu asymetrycznego prowadzonego w XXI w. była walka Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej z terroryzmem. To właśnie wydarzenia z 11 września 2001 r. uświadomiły światu brak przygotowania do zapobiegania zagrożeniom asymetrycznym i jednocześnie pokazały, że istnieje wiele sposobów przeciwdziałania tym zagrożeniom, lecz trzeba je dokładnie i konsekwentnie sto-

16 M. Tarnawski, *Nowe wyzwania i zagrożenia dla bezpieczeństwa państwa na początku XXI wieku*, [w:] *Państwa- regiony- świat w kształtującej się rzeczywistości globalnej*, (red.) K. Kamińskiej, S. Mrozowskiej, G. Piwnickiego, Uniwersytet Gdański, Gdańsk 2009, s. 400.

17 M. Tarnawski, *Nowe wyzwania i zagrożenia dla bezpieczeństwa państwa...*, op. cit., s. 401.

sować. Okazało się, że istniejące już organizacje międzynarodowe, nie są w stanie poradzić sobie z nowymi wyzwaniami. Zastosowanie niekonwencjonalnych metod i sposobów prowadzenia walki uświadomiło bardzo gwałtowne skostniałym strukturom państwowym, że nie posiadają one obecnie odpowiednich środków zapobiegawczych przeciwko nowym wyzwaniom.

Zupełnie oddzielnym zagadnieniem jest uzależnienie od dostaw surowców energetycznych, co także w sposób znaczący wpływa na bezpieczeństwo międzynarodowe. Te kraje, które nie posiadają na swoim terytorium surowców takich jak ropa naftowa czy gaz ziemny są całkowicie zależne od krajów, które posiadają źródła ich wydobywania. Są więc niejako skazane na utrzymywanie dobrych relacji i stosunków z eksporterami tych surowców. Jakikolwiek, najmniejszy zatarg mógłby spowodować pogorszenie relacji i mieć negatywny wpływ na ogólne funkcjonowanie państwa. W dzisiejszej dobie kraje Zachodu są w dużej mierze uzależnione od surowców energetycznych występujących na Bliskim Wschodzie¹⁸. A stamtąd niestety, jak wiadomo, wywodzi się najwięcej organizacji terrorystycznych oddziałujących poza ten region. Tak więc niektóre państwa muszą z góry pogodzić się na przyjmowanie warunków narzuconych przez kraje posiadające surowce. Mają ograniczone możliwości prowadzenia negocjacji, mając świadomość, że w wybranych krajach radykalności islamscy są sponsorowani przez elity czerpiące zyski ze sprzedaży ropy naftowej.

Tak więc, chociaż globalizacja daje postęp i rozwój, to niesie ze sobą także ogromne zagrożenia. Łatwy dostęp do broni masowego rażenia i cyberterroryzm powodują, że coraz łatwiejszym staje się pozbawienie świata jego elementarnej wartości jaką jest bezpieczeństwo. Świat broni się nakładając sankcje, tworząc kolejne, ultranowoczesne organizacje międzynarodowe mające na celu odstraszenie użycia tych najgroźniejszych broni, ale zagrożenia nadal pozostają. Tym samym społeczność międzynarodowa staje ciągle przed nowymi wyzwaniami.

PODSUMOWANIE

Globalizacja przyczynia się do rozlewania się po całym świecie wielu zagrożeń, które nie dość, że mają ogromny zasięg, to są trudne do przewidzenia, pojawiają się nagle, niespodziewanie, a do tego nie dają służbom państwowym czasu na przygotowanie się do nich. Jednak zjawisko globalizacji wpływa również na powstanie wielu środków pozwalających utrzymać bezpieczeństwo. Inaczej już dawno państwa posiadające broń masowego rażenia doprowadziłyby do zagłady świata. Państwa potrafią bronić swojego bezpieczeństwa i nie dopuszczają do tego, aby organizacje terrorystyczne wykorzystywały innych w celu osiągnięcia swoich priorytetów.

18 K. Górak-Sosnowska, *Świat arabski wobec globalizacji. Uwarunkowania gospodarcze, kulturowe i społeczne*, Difin, Warszawa 2007, s. 141.

Bez globalizacji zapewne współczesne społeczeństwa nie osiągnęłyby poziomu cywilizacji, na którym są obecnie. Potencjał państwa jest wykorzystywany maksymalnie właśnie dzięki nowym technologiom oraz rewolucji w komunikacji i transporcie. Żadne środki zapobiegawcze nie są w stanie kontrolować, ani w pełni zapobiegać zagrożeniom. Jednak organizacje międzynarodowe stojące na straży bezpieczeństwa rozwinęły się niewątpliwie, szczególnie w ostatnich dekadach, dzięki nowym technologiom. Tym samym zwolennicy globalizacji podkreślają fakt możliwości zrównoważonego rozwoju dla całego świata, bez względu na region. Natomiast przeciwnicy globalizacji widzą wiele wad takiego systemu międzynarodowej współpracy, podkreślając płynące zagrożenia z korzystania z nowości technologicznych. Zatem można powiedzieć, że globalizacja odgrywa zarówno pozytywny, jak i negatywny wpływ na bezpieczeństwo międzynarodowe.

BIBLIOGRAFIA

1. Borys M., *Organizacje międzynarodowe działające w sferze bezpieczeństwa*, [w:] *Podstawy bezpieczeństwa międzynarodowego. Część 1*, (red.) M. Marszałek, D. Majchrzak, M. Gębska, M. Borys, Difin, Warszawa 2020.
2. Górak-Sosnowska K., *Świat arabski wobec globalizacji. Uwarunkowania gospodarcze, kulturowe i społeczne*, Difin, Warszawa 2007.
3. Kisiełewska A., Kwiecień J., *Struktury instytucjonalne w bezpieczeństwie*, [w:] *Bezpieczeństwo międzynarodowe. Przegląd aktualnego stanu*, (red.) K. Żukrowska, IUSatTAX, Warszawa 2011.
4. Koziej S., *Między piekłem a rajem. Szare bezpieczeństwo na progu XXI wieku*, Adam Marszałek, Toruń 2008.
5. Kuźniar R. i inni, *Bezpieczeństwo międzynarodowe*, Scholar, Warszawa 2012.
6. Piasecka P., *Zwalczanie terroryzmu wyzwaniem dla społeczności międzynarodowej*, [w:] *Bezpieczeństwo XXI wieku. Asymetryczny świat*, (red.) K. Liedel, P. Piasecka, T.R. Aleksandrowicz, Difin, Warszawa 2011.
7. Scholte J. A., *Globalizacja*, Humanitas, Sosnowiec 2006.
8. Tarnawski M., *Nowe wyzwania i zagrożenia dla bezpieczeństwa państwa na początku XXI wieku*, [w:] *Państwa-regiony-świat w kształtującej się rzeczywistości globalnej*, (red.) K. Kamińskiej, S. Mrozowskiej, G. Piwnickiego, Uniwersytet Gdański, Gdańsk 2009.
9. Trenker J., Pięciak W., *Wojna asymetryczna*, Tygodnik powszechny, 30.09.2001 r., Kraków.
10. Zięba Z., *Bezpieczeństwo międzynarodowe w XXI wieku*, Poltext, Warszawa 2018.
11. Żukrowska K., *Bezpieczeństwo międzynarodowe. Przegląd aktualnego stanu*, IUSatTAX, Warszawa 2011.

płk prof. dr hab. inż. Leszek Elak

Akademia Sztuki Wojennej

ORCID: 0000-0002-5255-9768

Studia Społeczne

ISSN 2081-0008

e-ISSN 2449-9714

str. 63–74

dr Aneta Chrzęszcz

Bialska Akademia Nauk Stosowanych im. Jana Pawła II

w Białej Podlaskiej

ORCID: 0000-0001-9749-274X

dr Sławomir Żurawski

Państwowa Akademia Nauk Stosowanych w Chełmie

ORCID: 0000-0001-9527-3391

Natalia Urbańska

Państwowa Akademia Nauk Stosowanych w Chełmie

WPLYW WOJNY ROSYJSKO-UKRAIŃSKIEJ NA BEZPIECZEŃSTWO EKONOMICZNE EUROPY / *IMPACT OF THE RUSSIAN-UKRAINIAN WAR ON THE ECONOMIC SECURITY OF EUROPE*

STRESZCZENIE

Rosyjska napaść na Ukrainę w dniu 24 lutego 2022 r. była dla świata ogromnym szokiem. Konflikt ten poważnie zaburzył poczucie bezpieczeństwa, wszyscy mieszkańcy Europy poważnie odczuwają konsekwencje wojny na Ukrainie. W czasach globalizacji i szeroko pojętej wymiany międzynarodowej, niestety wojna pod względem geopolitycznym nie dotyczy tylko jednego państwa. Niniejszy artykuł jest próbą wskazania, jaki wpływ na bezpieczeństwo Europy ma inwazja rosyjska na Ukrainę. Głównym celem niniejszego artykułu jest wskazanie wpływu wojny rosyjsko-ukraińskiej na bezpieczeństwo ekonomiczne Europy. W artykule zostały wskazane zagrożenia bezpieczeństwa ekonomicznego. W pierwszej części artykułu została scharakteryzowana wojna rosyjsko-ukraińska od początku inwazji. Następnie zostały przedstawione czynniki wpływające na bezpieczeństwo ekonomiczne Europy m.in. poprzez wskaźnik inflacji w poszczególnych państwach w Europie. Podsumowując wskazano, iż poziom bez-

pieczeństwa organizacji, państw i zwykłych obywateli jest na bardzo niskim poziomie, co wpływa na wzrost napięć społecznych i obniżenie ich nastrojów. Główny problem badawczy sformułowano następująco: Jaki wpływ na bezpieczeństwo ekonomiczne Europy ma wojna rosyjsko-ukraińska? Odpowiednio do postawionego problemu badawczego przyjęto następującą hipotezę: Wojna rosyjsko-ukraińska wpływa negatywnie na bezpieczeństwo ekonomiczne Europy poprzez rosnącą inflację, a co za tym idzie problemy finansowe i gospodarcze państw. Weryfikacja powyższej hipotezy oraz uzyskanie odpowiedzi na powyższe pytania wymagało zastosowania metod jakościowych w tym dokonania krytycznej analizy aktów prawnych, danych statystycznych, a także wybranych pozycji literatury przedmiotu.

SŁOWA KLUCZOWE: bezpieczeństwo, wojna, zagrożenia, gospodarka, ekonomia, gospodarka.

ABSTRACT

The Russian invasion of Ukraine on February 24, 2022 was a huge shock to the world. This conflict has seriously disturbed the sense of security, and in addition, all European citizens are seriously affected by the consequences of the war in Ukraine. In times of globalization and broadly understood international exchange, unfortunately, the geopolitical war does not concern only one country. This article is an attempt to indicate the impact of the Russian invasion of Ukraine on European security. The main purpose of this article is to indicate the impact of the Russian-Ukrainian war on the economic security of Europe. The article indicates threats to economic security. The first part of the article describes the Russian-Ukrainian war from the beginning of the invasion. Next, the factors influencing the economic security of Europe were presented, e.g. through the inflation rate in individual countries in Europe. In conclusion, it was indicated that the level of security of organizations, states and ordinary citizens is at a very low level, which increases social tensions and lowers their moods. The main research problem was formulated: What impact does the Russian-Ukrainian war have on Europe's economic security? According to the research problem, the following hypothesis was adopted: The Russian-Ukrainian war has a negative impact on the economic security of Europe through growing inflation, and thus financial and economic problems of the countries. Verification of the above hypothesis and obtaining answers to the above questions required the use of qualitative methods, including a critical analysis of legal acts, statistical data, as well as selected items of literature on the subject.

KEY WORDS: security, war, threats, economy, economy, economy.

WSTĘP

Po zakończeniu drugiej wojny światowej i ustanowieniu nowego porządku na świecie, społeczność międzynarodowa była przekonana, iż bezpieczeństwo narodowe i globalne jest na względnym poziomie, a o wojnie ludzie będą mogli jedynie przeczytać w książkach historycznych. 24 lutego 2022 r. Federacja Rosyjska zaburzyła poczucie

bezpieczeństwa każdego obywatela Europy, a także organizacji międzynarodowych. W. Putin zaatakował militarnie Ukrainę, mimo uchwalonych konwencji międzynarodowych, a przede wszystkim podpisanej Karty Narodów Zjednoczonych. Głównym celem ONZ wymienionym w powyższym dokumencie jest: „Utrzymać międzynarodowy pokój i bezpieczeństwo, stosując skuteczne środki zbiorowe dla zapobiegania zagrożeniom pokoju i ich usuwania, tłumienia aktów agresji i innych naruszeń pokoju, łagodzić i załatwiać - w drodze pokojowej, według zasad sprawiedliwości i prawa międzynarodowego - spory lub sytuacje mogące prowadzić do naruszenia pokoju”¹. Federacja Rosyjska, jako jedna z pięciu stałych członków Rady Bezpieczeństwa ONZ powinna być prekursorem poszanowania praw człowieka i utrzymania pokoju na świecie. Bezpieczeństwo jest jedną z fundamentalnych i podstawowych potrzeb człowieka², jednakże poziom bezpieczeństwa mieszkańców Europy został poważnie zachwiany przez zbrojną napaść na Ukrainę.

1. WOJNA ROSYJSKO-UKRAIŃSKA

Jak już wyżej wspomniano, wojna na Ukrainie rozpoczęła się 24 lutego 2022 r. i była kontynuacją wojny rosyjsko-ukraińskiej z lat 2014-2015. To pierwsza sytuacja w XXI w., kiedy kraj, który w środowisku globalnym jest mocarstwem nuklearnym, a więc ponosi swoistą odpowiedzialność za utrzymanie międzynarodowego pokoju, napada zbrojnie inne państwo i jest jednocześnie gwarantem swojej integralności terytorialnej. Jednocześnie anektuje dużą część terytorium kraju, dokonując na innych terenach rozmaitych interwencji oraz wykazując się niebywałym cynizmem i hipokryzją.

Po tych wydarzeniach cała społeczność międzynarodowa i organizacje międzynarodowe rozpoczęły czynności, które miały odsunąć Rosję od dalszych działań wojennych wobec Ukrainy. Wszelkie organizacje międzynarodowe takie jak NATO, ONZ, Unia Europejska oraz państwa zaczęły nakładać sankcje gospodarcze na Rosję, aby osłabić jej bazę ekonomiczną i militarną. Federacja Rosyjska miała zostać pozbawiona dostępu do krytycznych technologii i rynków, co skutkowało ograniczeniem zdolności do prowadzenia wojny³. Jednakże, biorąc pod uwagę wyżej wspomnianą globalizację, za sankcje wobec Rosji zapłaci cały świat. W kontekście położenia geograficznego wojna toczy się na terytorium Ukrainy, jednakże w aspekcie geopolitycznym wojna dotyczy całej Europy. Skutki tej wojny są odczuwalne przez całą społeczność międzynarodową a poczucie bezpieczeństwa tej społeczności diametralnie

1 Karta Narodów Zjednoczonych, art. 1, <https://www.bb.po.gov.pl/images/Prawa/PNZ/KNZ.pdf> [dostęp: 30.01.2023].

2 M. Liberacki, *Bezpieczeństwo jako fundamentalna potrzeba bytu i rozwoju zawodowego człowieka*, „Rocznik Bezpieczeństwa Morskiego” Rok XI, 2017, s. 25.

3 <https://www.consilium.europa.eu/pl/policies/sanctions/restrictive-measures-against-russia-over-ukraine/#sanctions>, [dostęp: 30.01.2023].

zmałało, biorąc pod uwagę aspekty bezpieczeństwa gospodarczego, energetycznego, żywnościowego, ekologicznego i socjalnego.

Aby rozpocząć rozważania na temat wpływu wojny na Ukrainie na państwa europejskie, warto najpierw wyjaśnić genezę tej wojny. Otóż napięcie rosyjsko-ukraińskie jest wynikiem podjętej przez prorosyjskich separatystów próby oddzielenia obwodów donieckiego i ługańskiego od Ukrainy i późniejszego utworzenia rzekomo niepodległego państwa - Noworosja⁴. W. Putin, prezydent Federacji Rosyjskiej, chciał zrobić wszystko, aby Ukraina nie skłaniała się ku zachodowi. Putin nie chciał pozwolić Ukrainie na przystąpienie do Unii Europejskiej, tak samo, jak nie chciał pozwolić Ukrainie na przystąpienie do NATO. Twierdził, że Ukraina jest częścią swojego kraju: rodem z Rosji. Za kulisami szczytu NATO w Bukareszcie w 2008 r. Putin próbował przedstawić sprawę Bushowi słowami: „Nie rozumie pan, George. Ukraina nie jest nawet państwem. Czym jest Ukraina? Część jej terytoriów to Europa Wschodnia, ale większość to nasz prezent”⁵. Już w powyższym twierdzeniu można usłyszeć nutkę chęci władzy i przejęcia Ukrainy.

24 lutego 2022 r., nad ranem świat się zatrzymał. Nagle został zaburzony porządek i ład międzynarodowy, który od II wojny światowej powoli był budowany. W. Putin spełnił swoje obietnice i zaatakował zbrojnie Ukrainę. Pierwsze dni konfliktu nie przyniosły Rosjanom spektakularnych sukcesów, ale przede wszystkim zjednoczyły Ukraińców w oporze przeciwko najeźdźcom oraz opinię publiczną większości krajów świata, w tym społeczeństwa, organizacji międzynarodowych i rządów. Na Rosję nałożono znaczące sankcje gospodarcze, a Ukrainie udzielono pomocy, w tym humanitarnej i militarnej.

Dziś, gdy jest już 344 dzień wojny⁶, Biuro Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Praw Człowieka (UNHCHR) opublikowało comiesięczny raport o ofiarach wśród ludności cywilnej na Ukrainie. Według dokumentu Organizacja Narodów Zjednoczonych odnotowała 18 096 ofiar cywilnych⁷. Według oficjalnych danych Sztabu Generalnego Ukraina straciła od początku ofensywy co najmniej 10 tys. żołnierzy⁸. Jeśli chodzi o rosyjskie siły, prawdopodobnie zginęło 100 000 żołnierzy. Są to oczywiście szacunki, ponieważ żadna ze stron nie podaje dokładnych strat. Ukra-

4 A. Gladii, *Konflikt zbrojny w Donbasie w latach 2014/2015 – rozłam wewnętrzny czy ukraińsko-rosyjska wojna? Scenariusze dalszego rozwoju konfliktu*, „Przegląd Strategiczny” 2017, nr 10, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, s. 36.

5 <https://wielkahistoria.pl/przyczyny-wojny-na-ukrainie-dlaczego-w-2014-rosjanie-zajeli-krym-i-rozpoczeli-rozbior-ukrainy/>, [dostęp: 02.02.2023].

6 Dane na dzień 02.02.2023 r.

7 <https://dorzeczy.pl/swiat/391558/onz-ofiary-wojny-na-ukrainie-to-18-tys-cywilow.html>, [dostęp: 02.02.2023 r.]

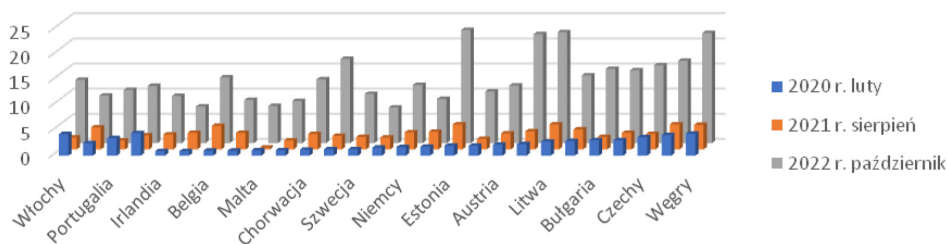
8 <https://www.rp.pl/konflikty-zbrojne/art37535761-oficjalnie-od-24-lutego-zginelo-do-13-tys-ukrainskich-zolnierzy>, [dostęp: 02.02.2023].

inicy ufają raportom swoich jednostek, swojego wywiadu i krajów NATO. Zniszczenia analizują również międzynarodowe organizacje i eksperci z amerykańskiego Kolegium Połączonych Szefów Sztabów⁹, w którego skład wchodzi m.in. szefowie sztabów: Armii (Wojsk Lądowych), Sił Powietrznych oraz Szef Operacji Morskich (będący odpowiednikiem szefa sztabu w U.S. Navy) i komendant Korpusu Piechoty Morskiej (Marines). Po prawie roku wojny, nie tylko społeczność ukraińska, ale cała społeczność międzynarodowa ma nadzieję na zakończenie tego konfliktu. Skutki wojny odczuwa całe świat, a obywatele są zwyczajnie zmęczeni przedłużającą się sytuacją. A końca wojny nie widać.

2. WPŁYW WOJNY ROSYJSKO UKRAIŃSKIEJ NA BEZPIECZEŃSTWO EKONOMICZNE

Aby rozpocząć rozważania na temat bezpieczeństwa ekonomicznego i wpływu wojny na nie, warto najpierw zdefiniować powyższe pojęcie. Według Z. Stachowiaka bezpieczeństwem ekonomicznym nazwać można „zdolność systemu gospodarczego państwa do niezagrażonego rozwoju oznacza brak zewnętrznych i wewnętrznych zagrożeń gospodarczych”¹⁰.

Pandemia COVID-19 w 2020 r. znacznie osłabiła światową gospodarkę a zbrojna napaść Rosji na Ukrainę jeszcze bardziej pogłębiła powyższy problem. Światowa inflacja z miesiąca na miesiąc jest coraz większa, co za tym idzie cierpią na tym gospodarki poszczególnych państw i ich obywatele. Na wykresie 1 zostały przedstawione dane dotyczące inflacji poszczególnych państw w Europie.



Wykres 1. Wskaźnik inflacji w poszczególnych państwach w Europie

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Europejskiego Urzędu Statystycznego, <https://ec.europa.eu/eurostat/en/>, [dostęp: 30.01.2023].

Powyższe dane (wykres 1) ukazują wzrost inflacji w poszczególnych krajach Unii Europejskiej. Zostały tutaj ukazane trzy daty:

⁹ <https://www.newsweek.pl/swiat/polityka/ofiary-wojny-w-ukrainie-propagandowa-gra-danymi-o-rannych-i-zabitych-na-wojnie/v1w2b67>, [dostęp: 02.02.2023]

¹⁰ Z. Stachowiak, *Identyfikacja bezpieczeństwa ekonomicznego państwa – jego istota, uwarunkowania i umiejscowienie w ogólnym problemie bytu narodu i państwa*, Wyd. AON, Warszawa 2001, s. 42.

- a) Luty 2020 r. – wskaźnik inflacji przed pandemią COVID-19,
- b) Sierpień 2021 r. – wskaźnik inflacji po zakończeniu pandemii COVID-19,
- c) Październik 2022 r. – wskaźnik inflacji kilka miesięcy po zbrojnej napaści na Ukrainę przez Rosję.

Z powyższego można wywnioskować, iż gospodarka w Europie mierzy się z ogromnym problemem inflacji i wzrostu cen żywności, co skutkuje pogorszeniem się poczucia bezpieczeństwa ekonomicznego. W lutym 2020 r., kiedy nie było jeszcze pandemii COVID-19, poziom inflacji był stosunkowo niski w każdym państwie, w sierpniu 2021 r., po zakończeniu pandemii, inflacja ta nieznacznie wzrosła. Powyższy wykres pokazuje jak wojna na Ukrainie diametralnie zwiększyła poziom inflacji w każdym kraju europejskim, co prowadzi do znacznego spadku wartości pieniądza, zauważalnego wzrostu kosztów życia, kryzys gospodarczy, a nawet recesji¹¹.

Kolejnym aspektem wpływającym na obniżenie bezpieczeństwa gospodarczego w Europie jest embargo na import ropy naftowej z Rosji. Rosja, zaraz po Stanach Zjednoczonych, w 2021 r. była liderem w eksporcie i produkcji ropy naftowej¹². Rosja dysponuje około 6% światowych rezerw złóż ropy naftowej, a roczne wydobycie ropy naftowej wynosi 530 mln ton rocznie¹³. W 2020 r. całkowity import ropy naftowej do Unii Europejskiej wynosił 440,3 Mt. Najwięcej, bo aż 113 mln ton ropy i jej pochodnych, pochodziło z Rosji, co stanowi ponad 25% importu¹⁴. Poziom importu poszczególnych krajów przedstawia wykres 2.

Po napaści zbrojnej Rosji na Ukrainę cena ropy wzrosła o ponad 100 dolarów za baryłkę, co wpłynęło na wzrost cen produkcji, a co za tym idzie wzrost cen i usług. Paliwa stałe osiągały swoje rekordy w cenach, ich wzrost negatywnie wpłynął na gospodarkę Europy¹⁵. Ropa naftowa jest podstawą współczesnego świata. Od ponad stu lat jest strategicznym źródłem energii, stanowiąc główne źródło paliw lądowych, morskich i lotniczych (benzyny, olej napędowy, ciężki olej opałowy itp.). Ropa naftowa jest głównym surowcem przemysłu petrochemicznego. Służy do wyrobu tworzyw sztucznych, smarów, asfaltów i parafin¹⁶. Sankcje wprowadzone przez Unię Europej-

11 G. Kołodko, *Inflacja, reforma, stabilizacja*, Studencka Oficyna Wydawnicza ZSP, Warszawa 1990, s. 63.

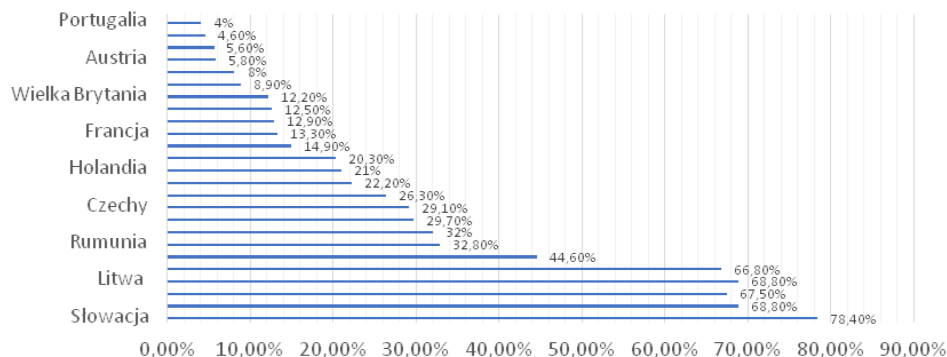
12 Energy Information Administration, <https://www.eia.gov/todayinenergy/detail.php?id=48756> [dostęp: 30.01.2023].

13 E. Cziomer, *Międzynarodowe bezpieczeństwo energetyczne w XXI wieku*, Krakowska Szkoła Wyższa im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego, Kraków 2008, s. 76.

14 https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Oil_and_petro-leum_products_-_a_statistical_overview&oldid=315177#Imports_of_crude_oil, [dostęp: 01.02.2022].

15 M. Popkiewicz, *Zrozumieć transformację energetyczną*, Wyd. Sonia Draga, Katowice 2022, s. 47.

16 P. Kwiatkiewicz, R. Szczerbowski, *Energetyka- bezpieczeństwo w wyzwaniach badawczych*, Wyd. Fundacja na rzecz czystej energii, Poznań 2017, Tom 1, s. 44.



Wykres 2. Procentowy udział importu ropy naftowej z Rosji w 2020 r.

Źródło: opracowanie własne, na podstawie danych EUROSTAT, https://ec.europa.eu/eurostat/statisticsexplained/index.php?title=Oil_and_petroleum_products_-_a_statistical_overview&oldid=315177#Imports_of_crude_oil, [dostęp: 01.02.2022].

ską na Rosję, dotyczące ograniczenie importu ropy naftowej, ogranicza wzrost cen z powodu nadzwyczajnych warunków rynkowych i drastycznie zmniejszył dochody Rosji z ropy od początku nielegalnej agresji na Ukrainę. Istotnym faktem jest, iż Europa uzależniła się od rosyjskiej ropy naftowej.

Zbrojna napaść Rosji na Ukrainę osłabia zdolność narodów i gospodarstw domowych do zaspokojenia ich potrzeb żywnościowych. Konflikt ten utrudnia rolnictwo i zbiory, przetwarzanie i transport, a także dostawy i sprzedaż żywności. Dodatkowo, utrudnione jest funkcjonowanie łańcuchów dostaw.

Rolnictwo to jeden z najważniejszych sektorów ukraińskiej gospodarki, a jednocześnie jeden z nielicznych sektorów, który w ostatnich latach stale się rozwija. Ukraina jest jednym ze światowych liderów w produkcji żywności: eksportuje połowę eksportu oleju słonecznikowego, 16% kukurydzy, 10% pszenicy, a także jest ważnym dostawcą jęczmienia i rzepaku. Z ekonomicznego punktu widzenia kluczowy jest również eksport – szacowany na 27,7 mld USD w 2021 r. – stanowiący 0,7% sprzedaży na rynki zagraniczne. Głównymi produktami towarowymi były zboża (12,3 mld USD) i oleje roślinne, głównie olej słonecznikowy (7 mld USD)¹⁷. Ograniczony tranzyt i przepływ towarów z Ukrainy jest przyczyną wzrostu cen żywności i usług, co wpływa na obniżenie bezpieczeństwa ekonomicznego mieszkańców.

Wojna na Ukrainie była również przyczyną wzrostu napięć na rynkach finansowych, a to skutkuje spadkiem tempa wzrostu gospodarczego w Europie. Efektem tego jest wzrost stóp procentowych oraz spowolnienie aktywności gospodarczej. Zmiany

17 S. Matuszak, *Produkcja i eksport żywności z Ukrainy w warunkach wojny z Rosją*, „Ośrodek studiów wschodnich nr 444, Warszawa 2022, s. 3.

te mają negatywny wpływ na perspektywę makroekonomiczną Europy. Prognozy wzrostu produktu krajowego brutto (PKB) na 2023 r. zostały zrewidowane w dół, a prawdopodobieństwo recesji zimą 2022/2023 wzrosło. Pogorszenie perspektywy makroekonomicznej wraz z zaostrzeniem warunków finansowych oznacza nowe obciążenia dla bilansów przedsiębiorstw i gospodarstw domowych, zwłaszcza w sektorach i krajach członkowskich najbardziej dotkniętych gwałtownym wzrostem cen energii. Zmiany te wpływają na zdolność przedsiębiorstw i gospodarstw domowych do zarządzania długiem. gwałtowny spadek cen aktywów spowodował znaczną utratę kapitalizacji rynkowej, co z kolei zwiększyło zmienność rynku i spowodowało problemy z płynnością. Ryzyko w sektorze nieruchomości mieszkaniowych wzrosło w wielu państwach członkowskich w pierwszej połowie 2022 r. z powodu gwałtownego wzrostu cen nieruchomości mieszkaniowych i kredytów hipotecznych, co oznaczało zwiększone ryzyko cykliczne. Wojna na Ukrainie zwiększyła prawdopodobieństwo poważnych incydentów cybernetycznych, które mogłyby zakłócić krytyczną infrastrukturę gospodarczą i finansową oraz świadczenie kluczowych usług gospodarczych i finansowych¹⁸.

Nie ulega wątpliwości, że rosyjska inwazja na Ukrainę miała również znaczący wpływ na kursy walut. Wojna na Ukrainie spowodowała również szokującą deprecjację polskiego złotego. 24 lutego na wykresach par walutowych złotego rozpoczęło się prawdziwe szaleństwo. W kolejnych tygodniach byliśmy świadkami skrajnej zmiany. Konsekwencje agresji Rosji na Ukrainę wobec polskiej waluty były tak dotkliwe, że w pewnym momencie ubiegłego roku kurs euro (9 marca), franka szwajcarskiego (21 września) i dolara amerykańskiego (27 września) przebiły magiczną barierę 5 złotych¹⁹.

Innym ważnym czynnikiem wpływającym na sytuację gospodarczą w regionie jest ruch uchodźców. Według najnowszych danych UNHCR od początku wojny Ukrainę opuściło prawie 7,7 mln uchodźców²⁰. Napływ uchodźców z Ukrainy do Unii Europejskiej wywołał z jednej strony ogromną falę poparcia i solidarności, aż drugiej wywarł presję na systemy społeczne krajów przyjmujących. Uchodźcy zazwyczaj są uzależnieni, przynajmniej przez jakiś czas, od systemu opieki społecznej kraju, w którym się osiedlili²¹. Należy dodać, że kryzys humanitarny spowodowany agresją Rosji na Ukrainę na całym świecie ma dodatkowo negatywny wpływ na inne, trwające kryzysy humanitarne.

18 Europejska Rada ds. Ryzyka Systemowego, *Ostrzeżenie Europejskiej Rady Ds. Ryzyka Systemowego* z dnia 22 września 2022 r. w sprawie podatności systemu finansowego Unii na zagrożenia (ERRS/2022/7), pkt. 4-10.

19 <https://www.nbp.pl/home.aspx?f=/kursy/kursya.html> [dostęp: 01.02.2023].

20 Dane UNHCR, 23 stycznia 2023 r., <https://data.unhcr.org/en/situations/ukraine> [dostęp: 01.02.2023].

21 K. Wojtaszczyk, J. Szymańska, *Uchodźcy w Europie- Uwarunkowania, istota, następstwa*, Instytut Europeistyki Wydział Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych, Uniwersytet Warszawski, Warszawa 2016, s. 126.

Wojna wpływa również na ruch drogowy. Ograniczony dostęp do przestrzeni powietrznej nad Ukrainą i Rosją utrudniają odbudowę ruchu lotniczego od czasu pandemii i negatywnie wpływają na koszty ruchu lotniczego zarówno w regionie, jak i na świecie. Konsekwencje wojny są również odczuwalne w ruchu morskim: handel w regionie Morza Czarnego spadł w ukraińskich portach o 82%²².

Podsumowując powyższe, poziom bezpieczeństwa ekonomicznego w Europie, po napaści zbrojnej na Ukrainę, uległ znacznemu obniżeniu. Aktualnie państwa europejskie, jak i cały świat musi się uporać z głębokim kryzysem gospodarczym, spadkiem rozwoju gospodarczego tych państw, wzrostem cen i galopującą inflacją.

Konflikt na Ukrainie znacząco wpływa na bezpieczeństwo żywnościowe. Po pierwsze powoduje bezpośrednią podwyżkę cen produktów na skutek spadku ich podaży. Blokada portów czarnomorskich uniemożliwia eksport ukraińskich produktów drogą morską, która jest najczęściej wybieraną drogą tranzytu. Ponadto ukraińskie władze najpierw wydały zezwolenia na eksport a następnie zakazały sprzedaży żywności za granicę. Rosja może też napotkać trudności w eksporcie żywności w związku z działaniami wojennymi i nałożonymi na nią sankcjami (m.in. trudności w dokonywaniu transakcji finansowych lub obsłudze rosyjskich statków). Cele także ogranicza eksport w celu podniesienia cen produktów i uzyskania wpływu politycznego na zagranicznych kontrahentów. Po drugie, wojna wpływa pośrednio na rynki rolno-spożywcze oraz podnosi ceny surowców energetycznych. Rosnące ceny ropy i gazu zwiększają koszty produkcji i transportu, co prowadzi do wzrostu cen żywności. Wzrost cen gazu oznacza również wzrost cen nawozów sztucznych, do produkcji których wykorzystuje się te tworzywo. Ponadto Rosja ogranicza handel nawozów, aby wyrzucić presję na kraje importujące. Po trzecie, wojna ogranicza zdolności światowej pomocy humanitarnej i podnosi jej koszty. Wstrzymanie wysyłek z Ukrainy sprawia problemy niektórym organizacjom pomocowym²³.

Zaopatrzenie w energię poszczególnych krajów i organizacji międzynarodowych odgrywa ważną rolę w rozwoju gospodarczym. Energia jest towarem szczególnym i jej dostawy muszą być ciągłe. Pojęcie bezpieczeństwa energetycznego odnosi się do polityki zrównoważonego rozwoju, czynników ekonomicznych, rozwoju rynku energii oraz przemian społeczno-gospodarczych w obszarze transportu czy technologii informatycznych. Bezpieczeństwo energetyczne można zdefiniować jako dostępność energii w dowolnym momencie, w różnych postaciach, w wystarczającej ilości i po rozsądnej lub przystępnej cenie²⁴. Federacja Rosyjska jest kluczowym graczem na

22 B.D. Medico, *Ukraina to dopiero początek: Nowy porządek świata po ucieczce z Afganistanu*, Wyd. Pensare Diverso, 2022, s. 78.

23 P. Kugiel, *Wpływ wojny na Ukrainie na bezpieczeństwo żywnościowe państw rozwijających się*, „Biuletyn PISM”, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Nr 63 (2482), 2022.

24 I. Kraś, *Bezpieczeństwo energetyczne Unii Europejskiej*, Prace Naukowe Akademii im. Jana Długosza w Częstochowie, Częstochowa 2011, t. IV, s. 36.

światowym rynku energii. Dostawy węgla stanowią 18% światowego eksportu, 11% ropy naftowej i 10% gazu. Eksport rosyjskiej energii jest szczególnie ważny dla Unii Europejskiej, gdzie stanowi odpowiednio 6% importu węgla, 25% ropy naftowej i 31% gazu ziemnego. Jednak duża zależność Unii Europejskiej od rosyjskich źródeł energii utrzymywała się przez lata, zgodnie z planem Putina²⁵.

Biorąc pod uwagę Europę, z Rosji najczęściej importowano gaz ziemny, który jest głównym paliwem UE do wytwarzania energii elektrycznej i ciepła. W 2020 r. UE otrzymywała 46% importu gazu ziemnego od tego dostawcy, co odpowiada 41% całkowitej energii z gazu ziemnego. W Polsce import rosyjskiego gazu stanowił ponad 45% całkowitego importu. Drugim najbardziej narażonym na import z Rosji jest ropa naftowa, która jest głównym surowcem do produkcji paliw transportowych i przemysłu petrochemicznego. W 2020 r. udział ropy rosyjskiej w ropie unijnej wyniósł 26%. W Polsce rosyjska ropa zaspokajała ponad 76% potrzeb energetycznych kraju. Import z Rosji w najmniejszym stopniu zależał od stałych paliw kopalnych (takich jak węgiel), które stanowiły 19% zużycia stałych paliw kopalnych w UE. W 2020 r. Unia Europejska importowała z tego kraju 53 % węgla, który stanowił 30% zużycie węgla w UE. W Polsce udział rosyjskiego węgla wyniósł ponad 13% do zużycia stałych paliw kopalnych²⁶.

W zemście za sankcje Rosja regularnie odcina dostawy gazu do Europy. W czerwcu 2022 r. udział rosyjskiego gazu w imporcie gazu do UE zmniejszył się o połowę. W ciągu następnych kilku miesięcy dostawy nadal spadały, a w efekcie pod koniec września 2022 r. wielkość dostaw rosyjskiego gazu do Unii Europejskiej spadła o 75% w porównaniu z początkiem 2022 r. W związku z uszkodzeniem gazociągu Nord Stream 1 rosyjski gaz jest obecnie dostarczany do Europy rurociągiem Przyjaźń i poprzez Turcję. Jednak obecnie toczy się zasadnicza kontrowersja pomiędzy ukraińskim Naftohazem a Gazpromem o opłaty przesyłowe, które mogą niebawem sfinalizować pompowanie gazu przez Ukrainę. Jedyne rosyjski gaz wpływający do Unii Europejskiej płynie następnie przez odnogę gazociągu TurkStream do Bułgarii, a stamtąd na Węgry, Grecję i inne kraje bałkańskie. Europa rekompensuje spadek rosyjskich dostaw większą ilością skroplonego gazu ziemnego, którego udział w imporcie ogółem podwoił się z 19% aż do 37%, a zużycie europejskie skroplonego gazu ziemnego wzrosło do 65%²⁷.

Od drugiej połowy 2021 r. ceny energii gwałtownie wzrosły w Unii Europejskiej i na całym świecie. Niesprowokowana i nieuzasadniona napaść Rosji na Ukrainę dopro-

25 P. Krzykowski, *Konsekwencje wojny na Ukrainie w wymiarze żywnościowym, ekonomicznym i energetycznym*, „Rocznik Nauk Społecznych”, Tom 14 (50), nr 4-2022, s. 103.

26 Dane EUROSTAT, https://ec.europa.eu/eurostat/statisticsexplained/index.php?title=Oil_and_petroleum_products_-_a_statistical_overview&action=statexp-seat&lang=pl [dostęp: 01.02.2023].

27 Z. Gajewski, *Mapa europejskiego kryzysu energetycznego*, „Magazyn THINKTANK”, numer 44, jesień 2022.

wadziła do dalszego wzrostu cen paliw i wzbudziła obawy o bezpieczeństwo dostaw energii do Unii Europejskiej. Sytuację dodatkowo skomplikowała decyzja Rosji o odcięciu dostaw gazu do niektórych państw członkowskich Unii Europejskiej²⁸. Wpłynęło to nie tylko na poziom życia mieszkańców, ale także na wzrost cen i usług, na rosnącą inflację i na kryzys energetyczny na całym świecie.

PODSUMOWANIE

Wcześniej wspomniani eksperci z amerykańskiego Kolegium Połączonych Szefów Sztabów postrzegają konflikt na Ukrainie jako możliwość dla Unii Europejskiej nie tylko na uniezależnienie się od rosyjskich zasobów naturalnych, ale także na wypełnienie zobowiązań w zakresie ochrony klimatu poprzez rozbudowę odnawialnych źródeł energii i rozszerzenie operatywności energetycznej. Istnieje jednak granica szybkości, z jaką można to zrobić. Obecnie rosnący popyt na źródła energii poza Rosją doprowadził do wzrostu światowych cen surowców. Zbrojna napaść Rosji na Ukrainie nie dotyczy jedynie obszaru tych państw. Rosja zrobiła z Ukrainy swego rodzaju „pole minowe” do walki z Zachodem, a konsekwencje tego odczuwa cały świat, a szczególności państwa europejskie. Kryzys gospodarczy i energetyczny dotknął każdego obywatela, co znacząco wpływa na poczucie bezpieczeństwa każdego z nas. Nakładane sankcje na Rosję, które miały na celu ograniczenie finansowania napaści zbrojnej, odbijają się na gospodarce Europy.

Współczesna społeczność międzynarodowa znalazła się w dobie kryzysu energetycznego i gospodarczego. Państwa mają problemy finansowe, inflacja napędza się niespotykaniem szybko. Większość „zwykłych obywateli” zastanawia się, co przyniesie im dzień jutrzejszy, czy sytuacja się poprawi, a także czy organizacje międzynarodowe zdołają uporać się z największym kryzysem. Poziom bezpieczeństwa organizacji, państw i zwykłych obywateli jest na bardzo niskim poziomie, co wpływa na wzrost napięć społecznych i obniżenie ich nastrojów.

BIBLIOGRAFIA

Literatura

1. Europejska Rada ds. Ryzyka Systemowego, Ostrzeżenie Europejskiej Rady Ds. Ryzyka Systemowego z dnia 22 września 2022 r. w sprawie podatności systemu finansowego Unii na zagrożenia (ERRS/2022/7).
2. Gajewski Z., *Mapa europejskiego kryzysu energetycznego*, „Magazyn THINKTANK”, numer 44, jesień 2022.
3. Gladii A., *Konflikt zbrojny w Donbasie w latach 2014/2015 – rozłam wewnętrzny czy ukraińsko-rosyjska wojna? Scenariusze dalszego rozwoju konfliktu*, „Przegląd Strategiczny” 2017, nr 10, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu.

28 <https://www.consilium.europa.eu/pl/policies/eu-response-ukraine-invasion/impact-of-russia-s-invasion-of-ukraine-on-the-markets-eu-response/#energy> [dostęp: 01.02.2023].

4. Kraś I., *Bezpieczeństwo energetyczne Unii Europejskiej*, Prace Naukowe Akademii im. Jana Długosza w Częstochowie, Częstochowa 2011, t. IV.
5. Krzykowski P., *Konsekwencje wojny na Ukrainie w wymiarze żywnościowym, ekonomicznym i energetycznym*, „Rocznik Nauk Społecznych”, Tom 14 (50), nr 4-2022.
6. Kugiel P., Wpływ wojny na Ukrainie na bezpieczeństwo żywnościowe państw rozwijających się, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Nr 63 (2482), 2022.
7. Liberacki M., *Bezpieczeństwo jako fundamentalna potrzeba bytu i rozwoju zawodowego człowieka*, „Rocznik Bezpieczeństwa Morskiego” Rok XI, 2017.
8. Matuszak S., *Produkcja i eksport żywności z Ukrainy w warunkach wojny z Rosją*, „Ośrodek studiów wschodnich”, nr 444, Warszawa 2022.
9. Medico B. D., *Ukraina to dopiero początek: Nowy porządek świata po ucieczce z Afganistanu*, Wyd. Pensare Diverso, 2022.
10. Stachowiak Z., *Identyfikacja bezpieczeństwa ekonomicznego państwa – jego istota, uwarunkowania i umiejscowienie w ogólnym problemie bytu narodu i państwa*, Wyd. AON, Warszawa 2001.
11. Wojtaszczyk K., Szymańska J., *Uchodźcy w Europie- Uwarunkowania, istota, następstwa*, Instytut Europeistyki Wydział Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych Uniwersytet Warszawski, Warszawa 2016.

Netografia:

1. Dane przedstawione przez EUROSTAT, <https://ec.europa.eu/eurostat/en/>.
2. Dane UNHCR, 23 stycznia 2023 r., <https://data.unhcr.org/en/situations/ukraine>.
3. <https://www.consilium.europa.eu/pl/policies/sanctions/restrictive-measures-against-russia-over-ukraine/#sanctions>.
4. <https://www.nbp.pl/home.aspx?f=/kursy/kursya.html>.
5. <https://wielkahistoria.pl/przyczyny-wojny-na-ukrainie-dlaczego-w-2014-rosjanie-zajeli-krym-i-rozpoczeli-rozbior-ukrainy/>.
6. <https://dorzeczy.pl/swiat/391558/onz-ofiary-wojny-na-ukrainie-to-18-tys-cywilow.html>.
7. <https://www.rp.pl/konflikty-zbrojne/art37535761-oficjalnie-od-24-lutego-zginelo-do-13-tys-ukrainskich-zolnierzy>.
8. <https://www.newsweek.pl/swiat/polityka/ofiary-wojny-w-ukrainie-propagandowa-gra-danymi-o-rannych-i-zabitych-na-wojnie/v1w2b67>.
9. Karta Narodów Zjednoczonych, art.1, <https://www.bb.po.gov.pl/images/Prawa/PNZ/KNZ.pdf>.

dr inż. Stanisław Krysiński prof. UTH

Uczelnia Techniczno-Handlowa

ORCID: 0000-0001-8017-872X

dr Karol Zygo

Uniwersytet Medyczny w Lublinie

ORCID: 0000-0002-8274-1958

dr Mariusz Czternastek

Uniwersytet Pedagogiczny w Krakowie

ORCID: 0000-0002-0396-9904

mgr Barbara Sawczuk-Gołaszewska

Akademia Bialska Nauk Stosowanych w Białej Podlaskiej

ORCID: 0000-0002-4172-7172

Studia Społeczne

ISSN 2081-0008

e-ISSN 2449-9714

str. 75–93

ZARZĄDZANIE KRYZYSOWE W SYSTEMIE BEZPIECZEŃSTWA PAŃSTWA / *CRISIS MANAGEMENT IN THE SYSTEM OF STATE SECURITY*

STRESZCZENIE

Głównym celem niniejszego artykułu jest charakterystyka zarządzania kryzysowego na poszczególnych szczeblach administracyjnych. W pierwszej części artykułu została przedstawiona istota zarządzania kryzysowego oraz prawne uwarunkowania. W kolejnej części został krótko scharakteryzowany system zarządzania kryzysowego w Polsce. Następnie została dokonana charakterystyka zarządzania kryzysowego na poszczególnych szczeblach administracji publicznej wraz z opisem zadań organów odpowiedzialnych za zarządzanie kryzysowe na każdym szczeblu oraz głównych dokumentów planistycznych w tym zakresie. Podsumowując wskazano, iż najważniejszą rzeczą jest to, aby koncentrować się na zapobieganiu i wyprzedzaniu zagrożeń oraz na eliminacji ich źródeł. Główny problem badawczy sformułowano w następujący sposób: W jakim stopniu funkcjonowanie zarządzania kryzysowego wpływa na bezpieczeństwo państwa? Odpowiednio do postawionego problemu badawczego przyjęto następującą hipotezę: Wszystkie aspekty zarządzania kryzysowego są realizowane w celu zapewnienia bezpieczeństwa ludności cywilnej na danym obszarze, im większa sprawność funkcjonowania systemu zarządzania kryzysowego tym wyższy poziom bezpieczeń-

stwa państwa. Weryfikacja powyższej hipotezy oraz uzyskanie odpowiedzi na powyższe pytania wymagało zastosowania metod jakościowych, w tym dokonania krytycznej analizy aktów prawnych, a także wybranych pozycji literatury przedmiotu.

SŁOWA KLUCZOWE: bezpieczeństwo, państwo, reagowanie, system, zarządzanie.

ABSTRACT

The main purpose of this article is to characterize crisis management at different administrative levels. The first part of the article presents the essence of crisis management and the legal conditions. In the next part, the crisis management system in Poland was briefly characterized. Then the characterization of crisis management at different levels of public administration was made, along with a description of the tasks of the bodies responsible for crisis management at each level and the main planning documents in this regard. In conclusion, it was pointed out that the most important thing is to focus on preventing and anticipating threats and eliminating their sources. The main research problem was formulated: To what extent does the functioning of crisis management affect state security? Corresponding to the research problem posed, the following hypothesis was adopted: all aspects of crisis management are implemented to ensure the safety of the civilian population in a given area, the greater the efficiency of the functioning of the crisis management system, the higher the level of state security. Verification of the above hypothesis and obtaining answers to the above questions required the use of qualitative methods including critical analysis of legal acts, as well as selected items of literature on the subject.

KEY WORDS: security, state, response, system, management.

WSTĘP

Zarządzanie kryzysowe jest obecnie uważane za jedno z ważniejszych działań państwa w zakresie bezpieczeństwa, obejmuje działania zmierzające do zapobiegania powstawania sytuacji kryzysowych, a w razie ich wystąpienia, reagowania, przejmowania kontroli, usuwania skutków sytuacji kryzysowej oraz odtwarzanie zasobów. Tak pojęte zarządzanie kryzysowe tworzy system, który pozwala na przygotowanie i sprawne funkcjonowanie państwa i jego organów w razie wystąpienia sytuacji kryzysowej. System zarządzania kryzysowego ma hierarchiczny charakter i realizowany jest na szczeblach administracji rządowej i samorządowej.

Jak wspomniano powyżej zarządzanie kryzysowe w systemie bezpieczeństwa państwa przyjmuje postać hierarchiczną, co oznacza, że odpowiada szczeblom administracji występującym w wybranych instytucjach. Państwo stanowi złożoną organizację na różnych szczeblach administracji, pozostających wobec siebie w określonych relacjach podporządkowania. Zatem plany i programy działania w sytuacjach kryzysowych ustalane są dla każdego szczebla administracji i wpisują się w ogólną koncepcję działania państwa w sytuacji kryzysowej.

W administracji publicznej pod pojęciem zarządzania kryzysowego należy rozumieć zdarzenie, sytuację, która w negatywny sposób wpływa na bezpieczeństwo obywateli, mienia i środowiska, powodując jednocześnie ograniczenia w funkcjonowaniu organów administracji państwowej. W procesie zarządzania kryzysowego biorą udział zarówno organy władzy państwowej, jak i samorządowej.

Wszelkie zadania wchodzące w skład zarządzania kryzysowego realizowane są przede wszystkim przez władze państwowe, wspierają je różnorodne organizacje, służby oraz instytucje. Lokalne zagrożenia rozwiązywane są przez władze samorządowe, zaś za całość koordynacji systemem zarządzania odpowiada administracja państwowa¹.

Taki rozdział zadań związany jest z administracyjnym podziałem Polski oraz jego głównymi założeniami. Struktura hierarchii ma pionowy charakter, organy krajowe są głównie odpowiedzialne za koordynowanie, zaś lokalne – za działania. W razie powstania sytuacji kryzysowej jako pierwsze działania podejmują te instytucje, których sytuacja bezpośrednio dotyczy (zagrożenie lokalne, gminne – władze gminy)².

1. POJĘCIE I ISTOTA ZARZĄDZANIA KRYZYSOWEGO

Kryzys jest sytuacją nagłą i nieprzewidywalną, która pociąga za sobą negatywne konsekwencje, zaś sytuacja kryzysowa jest sytuacją, w której następuje naruszenie zasad bezpieczeństwa, zachwiania równowagi. Sytuacja kryzysowa może dotyczyć jednostki, grup, organizacji, społeczeństwa i państwa. Zarządzanie kryzysowe obejmuje grupę działań, których celem jest zapobieganie powstaniu sytuacji kryzysowej, a w sytuacji gdy ona wystąpi – minimalizowanie jej skutków, przejęcie nad nią kontroli tak, aby możliwy był jak najszybszy powrót do stanu sprzed wystąpienia kryzysu. Zarządzanie kryzysowe posiada prawne ramy, podstawą wszelkich działań jest ustawa o zarządzaniu kryzysowym, która reguluje kwestie formalne.

We współczesnym świecie słowo kryzys jest używane bardzo często. W massmediach co chwile padają słowa o kryzysie gospodarczym, politycznym, czy też kulturowym. Rodowodu tego terminu należy szukać w starożytnej Grecji, funkcjonowało wtedy pojęcie *krino*, które oznaczało punkt zwrotny, zmianę o rozstrzygającym charakterze. Jednak obecne rozumienie tego terminu bliższe jest angielskiemu słowu *crisis*, którym określane są cechy i skutki pewnego przełomu. W potocznym rozumieniu kryzysem jest zwiększające się lub raptowne zdarzenie, które stanowi zagrożenie dla zdrowia, życia i mienia jednostek, jak i dla otaczającego je środowiska³.

1 D. Wróblewski, *Zagadnienia ogólne z zakresu zarządzania ryzykiem i zarządzania kryzysowego. Analiza wybranych przepisów*, Wydawnictwo CNBOP – PIB, Józefów 2014, s. 20.

2 Ibidem, s. 21.

3 W. Otwinowski, *Kryzys i sytuacja kryzysowa*, „Przegląd Naukowo-Metodyczny. Edukacja dla Bezpieczeństwa”, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bezpieczeństwa w Poznaniu, nr 2/2012, s. 83.

Kryzys może być definiowany jako nagły stan, który zagraża trwaniu oraz przetrwaniu. Ze względu na swój niespodziewany charakter powoduje silną presję i pozostawia niewiele czasu na wprowadzenie działań zaradczych⁴.

Sytuacja kryzysowa jest często definiowana jako nieprzewidywalne zdarzenie, powodujące utratę kontroli nad środowiskiem organizacyjnym, gospodarczym, politycznym, ekologicznym lub społecznym⁵.

Inna definicja zakłada, że jest to „stan narastającej destabilizacji, niepewności i napięcia społecznego, będący następstwem pewnego zagrożenia, charakteryzujący się naruszeniem więzi społecznych, możliwością utraty kontroli nad przebiegiem wydarzeń oraz eskalacji zagrożenia, a w szczególności sytuację stwarzającą zagrożenie dla życia, zdrowia, mienia lub infrastruktury – w takiej skali lub o takim natężeniu, które wywołują reakcje społeczne powyżej akceptowalnego powszechnie poziomu ryzyka”⁶.

Sytuacja kryzysowa związana jest z naruszeniem dotąd obowiązującego poziomu bezpieczeństwa. To zbiór wewnętrznych i zewnętrznych okoliczności, w których funkcjonuje podmiot, okoliczności te powodują zmiany, wywołujące utratę kontroli oraz zachwianie równowagi⁷.

1.1. ZARZĄDZANIE KRYZYSOWE I JEGO PRAWNE UWARUNKOWANIA

W polskim systemie prawnym do 2007 r. nie było jednej ustawy, która w sposób pełny i całościowy regulowałaby kwestie związane z zarządzaniem kryzysowym. Do tego czasu opierano się na zapisach Konstytucji RP, która systematyzowała trzy stany nadzwyczajne: klęski żywiołowej, stan wojenny i stan wyjątkowy oraz przepisach zawartych w ustawie o powszechnym obowiązku obrony RP. Dopiero wraz z wejściem w 2007 r. ustawy o zarządzaniu kryzysowym, wszystkie kwestie związane z tym zagadnieniem zostały jasno określone. Uzupełnienie tej ustawy stanowią ustawy o klęsce żywiołowej, ustawa o stanie wyjątkowym oraz ustawa o stanie wojennym. Zadania poszczególnych organów administracji samorządowej w ramach prowadzenia zarządzania kryzysowego znajdują się w ustawach określających ich ustrój⁸.

Ustawa o zarządzaniu kryzysowym została przyjęta 26 kwietnia 2007 r., od tego czasu była kilkakrotnie nowelizowana. Jej głównym celem jest regulowanie najważniej-

4 M. Michałowska, *Zarządzanie sytuacją kryzysową w przedsiębiorstwie*, [w:] „Zeszyty Naukowe Polskiego Towarzystwa Ekonomicznego w Zielonej Górze”, nr 2/2015, s. 110.

5 Z. Kozłowski, *Sytuacje kryzysowe*, „Zeszyty Naukowe WSP w Pile”, nr 5/2018, s. 8.

6 J. Ziarko, *Kryzys społeczny a kryzys w organizacji – ujęcie teoretyczne*, [w:] *Podstawy zarządzania kryzysowego*, (red.) J. Ziarko, Oficyna Wydawnicza AFM, Kraków 2016, s. 78.

7 M. Prorok, *Podjęmowanie decyzji w sytuacjach kryzysowych*, Oficyna Wydawnicza AFM, Kraków 2015, s. 61.

8 J. Czech, *Zarządzanie kryzysowe. Wybrane problemy gminnego zarządzania kryzysowego*, „Zeszyty Naukowe SALS”, nr 3/2012, s. 11.

szych ustaleń dotyczących tego zarządzania, w tym również określenie organów, które odpowiadają za zarządzanie kryzysowe, ich obowiązków i zasad działania, a także określenie w jaki sposób finansowane jest zarządzanie kryzysowe.

Ustawa ta w sposób szczegółowy określa:

- a) czym jest zarządzanie kryzysowe;
- b) definicje najważniejszych pojęć z zakresu zarządzania kryzysowego, między innymi: sytuacji kryzysowej, infrastruktury krytycznej (polskiej i europejskiej) i jej ochrony, planowania cywilnego, map ryzyka i zagrożeń;
- c) zadania związane z planowaniem cywilnym, czyli działania odnoszące się do przygotowania administracji do zarządzania kryzysowego oraz działań Sił Zbrojnych RP w razie wystąpienia sytuacji kryzysowej;
- d) zasady tworzenia planów zarządzania kryzysowego;
- e) zadania związane z ochroną infrastruktury krytycznej;
- f) zasady działania i obowiązki Zespołów i Centrów Zarządzania Kryzysowego, chodzi tu zarówno o rządowe, jak i wojewódzkie, powiatowe i gminne instytucje;
- g) zadania wojewodów, starostów i wójtów z zakresie zarządzania kryzysowego;
- h) zasady udziału i podejmowania działań przez Siły Zbrojne w ramach zarządzania kryzysowego;
- i) zasady tworzenia doraźnych zgrupowań;
- j) zasady finansowania zadań wynikających z tej ustawy⁹.

Analizowana ustawa jest niewątpliwie systemowym dokumentem. Jego głównym celem jest wskazanie organów, które są odpowiedzialne za zarządzanie kryzysowe, przy czym zarządzanie to stanowi element bezpieczeństwa publicznego. Jej celem jest określenie zasad zapobiegania zagrożeniom, przygotowania na ich wystąpienie, reagowania oraz usuwania skutków¹⁰.

Wszelkie działania związane z zarządzaniem kryzysowym, zarówno na szczeblu centralnym, jak i lokalnym regulowane są przez szereg ustaw i rozporządzeń. Najważniejszą spośród wszystkich ustaw jest oczywiście Konstytucja RP, która stanowi nadrzędny akt prawny, wszystkie pozostałe regulacje prawne muszą być z nią zgodne. Wśród pozostałych ustaw regulujących kwestie dotyczące zarządzania kryzysowego należy zaliczyć:

- a) Ustawę z dnia 26 kwietnia 2007 roku o zarządzaniu kryzysowym;
- b) Ustawę z dnia 18 kwietnia 2002 roku o stanie klęski żywiołowej;
- c) Ustawę z dnia 29 sierpnia 2002 roku o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej;

9 <https://www.lexlege.pl/ustawa-o-zarządzaniu-kryzysowym/>, [dostęp: 02.12.2020].

10 D. Wróblewski, *Przegląd wybranych dokumentów normatywnych z zakresu zarządzania kryzysowego i zarządzania ryzykiem*, Wyd. CNBOP-PIB, Józefów 2014, s. 25.

- d) Ustawę z dnia 21 czerwca 2002 roku o stanie wyjątkowym;
- e) Ustawę z dnia 6 kwietnia 1990 roku o Policji;
- f) Ustawę z dnia 24 sierpnia 1991 roku o Państwowej Straży Pożarnej;
- g) Ustawę z dnia 8 września 2006 roku o Państwowym Ratownictwie Medycznym;
- h) Ustawę z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie województwa;
- i) Ustawę z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym;
- j) Ustawę z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym¹¹.

Spśród wszystkich wyżej wymienionych ustaw najpełniej kwestie związane z zarządzaniem kryzysowym reguluje ustawa o zarządzaniu kryzysowym. Ujmuje ona zasady działania oraz zadania organów państwowych związanych z zarządzaniem kryzysowym, jak również zasady finansowania tych zadań. Zawiera ona zestaw najważniejszych definicji (między innymi sytuacji kryzysowej, infrastruktury krytycznej, map ryzyka, czy też siatki bezpieczeństwa), reguluje kwestie związane z planami zarządzania kryzysowego, ochroną infrastruktury krytycznej i zarządzania kryzysowego na terenie Polski. Omawia zadania Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego, Rządowego Centrum Bezpieczeństwa oraz Centrów Zarządzania Kryzysowego (wojewódzkich, powiatowych i gminnych). Prezentuje zadania wojewody, starosty oraz wójta (burmistrza, prezydenta miasta), jak i kierowników innych służb i organizacji z zakresu zarządzania kryzysowego. Reguluje również kwestie związane z finansowaniem tego zarządzania¹².

1.2. ZARZĄDZANIE KRYZYSOWE W POLSCE

Zarządzanie kryzysowe realizowane w RP to celowe działanie, którego realizacja jest obowiązkiem stawianym przed każdym organem administracji publicznej, odpowiedzialnym za zapewnienie bezpieczeństwa państwa i społeczeństwa. Zarządzanie kryzysowe zostało włączone do funkcji realizowanych przez państwo, a jego ranga została znacząco podwyższona. Istotą zarządzania kryzysowego jest jego aktywność na każdym szczeblu administracyjnym, a treścią fazy zapobiegania, przygotowania, reagowania, odbudowy¹³.

Faza zapobiegania - polegająca na realizacji przedsięwzięć mających na celu zredukowanie prawdopodobieństwa lub całkowite wykluczenie możliwości wystąpienia sytuacji kryzysowych albo w znacznym stopniu ograniczających ich skutki. Pierwszym krokiem do osiągnięcia takiej sytuacji jest uświadomienie przyszłym uczestnikom działań spodziewanej skali i charakteru niekorzystnych zjawisk. Służyć temu mają niektóre rozwiązania zawarte w raporcie o zagrożeniach bezpieczeństwa na-

11 W. Otwinowski, *Kryzys i sytuacja...*, op. cit., s. 167.

12 <https://www.lexlege.pl/ustawa-o-zarzadzaniu-kryzysowym/>, [dostęp: 01.12.2020].

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

rodowego, takie jak wskazanie najważniejszych zagrożeń poprzez stworzenie mapy ryzyka, określenie celów strategicznych, określenie priorytetów w reagowaniu na poszczególne zagrożenia. Dodatkowo poprawie współdziałania różnych służb mają służyć takie składowe planów zarządzania kryzysowego jak: stworzenie siatki bezpieczeństwa, wzajemna korelacja planów sporządzanych w oparciu o ustawy branżowe i prowadzenie wspólnych ćwiczeń (cykl planowania) jako stałego elementu weryfikacji zdolności do współdziałania¹⁴.

Faza przygotowania - polegająca na podejmowaniu działań planistycznych, na wszystkich szczeblach administracji, dotyczących sposobów reagowania na czas wystąpienia różnego rodzaju sytuacji kryzysowych, umożliwiających wpływ na ich przebieg w celu zmniejszenia negatywnych skutków tych zdarzeń. Faza ta obejmuje również działania mające na celu powiększenie zasobów sił i środków niezbędnych do efektywnego reagowania, zarządzanie, organizowanie i prowadzenie szkoleń, ćwiczeń i treningów z zakresu reagowania na potencjalne zagrożenia.

Faza reagowania - polegająca na podejmowaniu działań w celu udzielania pomocy poszkodowanym, zahamowania rozwoju występujących zagrożeń oraz ograniczenia strat i zniszczeń. Faza ta wymaga przede wszystkim przestrzegania dyscypliny obiegu informacji, gromadzenia informacji i dokumentowania działań, unikania działań nieprzemyślanych, profesjonalnej informacji (rzecznik), prognozowania rozwoju wydarzeń, przewidywania skutków podejmowanych decyzji oraz zagwarantowania funkcjonowania instytucji publicznych¹⁵.

Faza odbudowy - polegająca na realizacji zadań mających na celu przywrócenie zdolności reagowania, odbudowę zapasów służb ratowniczych oraz odtwarzanie kluczowej dla funkcjonowania danego obszaru infrastruktury odpowiednio: energetycznej, paliwowej, telekomunikacyjnej, transportowej oraz funkcjonowania innych ważnych usług, np. dostarczania wody.

2. ZARZĄDZANIE KRYZYSOWE NA SZCZEBLU GMINNYM

Gmina działa w imieniu i na rzecz swoich mieszkańców, znajduje się najbliżej nich, więc to jej władze są w stanie podejmować najlepsze, z punktu widzenia społeczności lokalnej, decyzje. Gmina uważana jest za podstawową jednostkę samorządową, jest wspólnotą mieszkańców, zamieszkujących określony obszar. Wykonuje ona szereg działań na rzecz społeczności lokalnej, są to głównie sprawy publiczne, mające zaspokoić potrzeby o charakterze zbiorowym wspólnoty mieszkańców. Jednym z najważniejszych zadań własnych gminy jest utrzymanie porządku publicznego i bezpie-

14 W. Skomra, *Zarządzanie kryzysowe – praktyczny przewodnik po nowelizacji ustawy*, Wyd. PRESSCOM, Wrocław 2010, s. 21-22.

15 M. Nalepski, *Zarządzanie w sytuacjach kryzysowych*, Wydawnictwo WSP w Szczytnie, Szczyt-no 2016, s. 30 – 35.

czeństwa oraz ochrona przeciwpożarowa i przeciwpowodziowa. Ważnym zadaniem własnym gminy, z punktu widzenia szeroko rozumianego bezpieczeństwa mieszkańców, są kwestie związane z zarządzaniem kryzysowym.

2.1. ZADANIA WÓJTA, BURMISTRZA, PREZYDENTA MIASTA Z ZAKRESU ZARZĄDZANIA KRYZYSOWEGO

Organem gminnym odpowiedzialnym za realizację zarządzania kryzysowego jest wójt (burmistrz lub prezydent miasta). Do jego zadań w omawianym zakresie należy: nadzorowanie czynności związanych z monitorowaniem, planowaniem i reagowaniem na zagrożenia oraz usuwanie ich skutków na terenie gminy, realizowanie zadań związanych z planowaniem cywilnym, organizowanie szkoleń i treningów pozwalających na sprawne reagowanie na wystąpienie sytuacji kryzysowej, realizowanie zadań wytyczanych przez gminne plany operacyjne, przeciwdziałanie zdarzeniom o charakterze terrorystycznym oraz ochrona infrastruktury krytycznej. Wszystkie wymienione powyżej zadania wójt (burmistrz lub prezydent) realizuje przy pomocy odpowiedniej komórki organizacyjnej urzędu, dodatkowo powołuje również organ pomocniczy, który ma ułatwić i usprawnić wykonywanie zadań zarządzania kryzysowego, czyli Gminny Zespół Zarządzania Kryzysowego.

Wszystkie zadania wójt (burmistrz, prezydent miasta) wykonuje przy pomocy specjalnej komórki organizacyjnej aparatu pomocniczego (czyli urzędu gminy lub miasta), która odpowiada za zarządzanie kryzysowe. Zakres wsparcia technicznego i merytorycznego tej komórki oraz jej struktura i skład personalny określony powinien być w regulaminie urzędu gminy (miasta). Wykonując swoje zadania z zakresu zarządzania kryzysowego wójt może wydawać wiążące polecenia: kierownikom jednostek organizacyjnych, które zostały utworzone przez gminę, kierownikom jednostek ochrony przeciwpożarowej, które działają na jej obszarze, gminnym organom jednostek pomocniczych, jak również jednostkom organizacyjnym, które zostały czasowo przekazane do dyspozycji władz gminy¹⁶.

2.2. GMINNY ZESPÓŁ ZARZĄDZANIA KRYZYSOWEGO

W swoich działaniach wójt jest również wspierany przez Gminny Zespół Zarządzania Kryzysowego (GZZK), jest to organ pomocniczy, którego skład, organizacja, tryb pracy oraz siedziba ustalana jest przez wójta¹⁷.

Członkami zespołu są osoby wybrane przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta), które są pracownikami urzędu gminy (miasta), jej jednostek pomocniczych i organizacyjnych, jak też pracownicy straży, służb ratunkowych lub innych zespółonych

16 M. Czuryk, *Zadania i kompetencje samorządu terytorialnego w zakresie zarządzania kryzysowego*, [w:] *Zadania i kompetencje samorządu terytorialnego w zakresie porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli*, Wyd. NIST, Łódź 2017, s. 51.

17 J. Czech, *Zarządzanie kryzysowe...*, op. cit., s. 13.

służb. Stałe grupy robocze składają się na gminny ośrodek zarządzania kryzysowego, są to grupy odpowiedzialne za projektowanie cywilne oraz nadzór, obserwacje i monitorowanie. Czasowe grupy robocze powoływane są w sytuacjach zagrożenia, to grupy: ochrony logistycznej, operacji przygotowania zadań oraz opieki zdrowotnej i wsparcia socjalno-bytowego. Dodatkowo wójt może powołać również grupę ekspertów, jest to organ doradczy, w jego skład wchodzi tak zwane osoby zaufania publicznego, specjaliści i fachowcy z konkretnych dziedzin¹⁸.

Praca GZZK oparta jest na planach, które zostały zaakceptowane nie tylko przez wójta, ale i przez starostę. Członkowie zespołu są zobowiązani do: tworzenia jednorocznych projektów pracy, wykonywania planów reagowania kryzysowego i zadań z nimi związanych, tworzenia sprawozdań z działań grup roboczych (zarówno stałych, jak i czasowych) i sprawozdań z działania zespołu (chodzi o sprawozdania okresowe i aktualne), wykonywania formularzy wydarzeń z działalności ekip oraz tworzenia sprawozdań działań związanych z odtworzeniem. Dodatkowo gminne zespoły wykonują prace związane z oceną i prognozowaniem potencjalnych zagrożeń, przygotowaniem propozycji działań w razie wystąpienia sytuacji kryzysowej, opiniują działania zawarte w gminnych planach zarządzania kryzysowego oraz przekazują mieszkańcom gminy wszystkie informacje dotyczące zagrożeń¹⁹.

Wójt (burmistrz, prezydent miasta) wraz z GZZK zobowiązany jest do wykonywania następujących działań:

- a) zapewnienia warunków do całodobowych dyżurów, które pozwolą na niezakłócony obieg informacji w ramach systemu zarządzania kryzysowego;
- b) współpracy z innymi ośrodkami zarządzania kryzysowego, jak też z odpowiednimi instytucjami wchodzącymi w skład administracji państwowej;
- c) kontrolowania systemu zawiadamiania i reagowania, jak też systemu wczesnego ostrzegania;
- d) współpracy z instytucjami odpowiedzialnymi za nadzorowanie środowiska;
- e) współpracy z organami, które nadzorują akcje poszukiwawcze, ratownicze oraz pokojowe²⁰.

O ile tworzenie GZZK jest obowiązkowe, to w przypadku Gminnych Centrów Zarządzania Kryzysowego władze gminy mają wolną rękę. Często rezygnują więc z tworzenia tego podmiotu wychodząc z założenia, że nie ma konieczności dublowania kompetencji w ramach kolejnej struktury pomocniczej²¹.

18 Ibidem.

19 M. Czuryk, *Zadania i kompetencje...*, op. cit., s. 52.

20 P. Bednarski, *Zarządzanie kryzysowe w zapewnieniu bezpieczeństwa społeczności lokalnej* [w:] *System zarządzania kryzysowego w Polsce. Wybrane aspekty*, (red.) J. Piwowarski, Wyd. Apeiron, Kraków – Katowice 2018, s. 234.

21 Ibidem, s. 235.

2.3. GMINNE DOKUMENTY Z ZAKRESU ZARZĄDZANIA KRYZYSOWEGO

Dokumentami określającymi zadania i sposoby postępowania w sytuacjach kryzysowych są gminne plany reagowania kryzysowego, ich celem jest zapewnienie mieszkańcom gminy podstawowych warunków ochrony przed skutkami katastrof naturalnych i awarii technicznych noszących znamiona klęski żywiołowej oraz innych podobnych zagrożeń powodowanych siłami natury lub działalnością człowieka. Plany reagowania kryzysowego mają umożliwić wypełnienie obowiązku, jaki nakładają na władze gminy ustawy i zarządzenia w zakresie: ochrony przeciwpowodziowej, przeciwpożarowej, porządku publicznego, bezpieczeństwa obywateli i zapobieganiu innym nadzwyczajnym zagrożeniom życia i zdrowia ludzi, zwierząt oraz środowiska.

Zgodnie z zasadą decentralizacji publicznej administracji samorząd terytorialny powinien być aktywnym uczestnikiem życia publicznego oraz szeroko pojmowanego bezpieczeństwa, w tym również zarządzania kryzysowego. Dlatego też gminy zostały wyposażone w szereg kompetencji, które umożliwiają mu prowadzenie działań z zakresu bezpieczeństwa. Gminny system zarządzania kryzysowego oparty jest na szeregu prawnych uwarunkowań, najważniejszymi aktami prawnymi w tym zakresie są ustawa o zarządzaniu kryzysowym oraz ustawa o samorządzie gminnym. Osobą odpowiedzialną za całokształt zarządzania kryzysowego jest wójt (burmistrz lub prezydent miasta), swoje obowiązki wykonuje przy wsparciu Gminnego Zespołu Zarządzania Kryzysowego.

W myśl ustawy o samorządzie gminnym do zadań własnych samorządu należy zapewnienie porządku oraz bezpieczeństwa publicznego, dodatkowo w gestii zadań zleconych znajdują się czynności związane z usuwaniem zagrożeń, które godzą w obronność, bezpieczeństwo i porządek publiczny. Do kompetencji wójta (burmistrza, prezydenta miasta) należy również opracowywanie lokalnych planów zarządzania kryzysowego, powoływanie lokalnych centrów zarządzania kryzysowego, tworzenie operacyjnych planów obrony przed zagrożeniami, ogłaszanie pogotowia i alarmu w razie wystąpienia zagrożeń, jak i odwoływanie ich, zarządza oraz nadzoruje również ewakuacje osób znajdujących się w strefie zagrożenia²².

Finansowanie zadań związanych z zarządzaniem kryzysowym na szczeblu gminnym opiera się głównie na zasobach znajdujących się w gminnych budżetach. Ponieważ sytuacja kryzysowa ma zazwyczaj nagły charakter gminy muszą mieć zabezpieczone pewne środki w ramach swojego budżetu, środki te przeznaczane powinny być nie tylko na tworzenie systemu zarządzania kryzysowego, ale również na usuwanie skutków klęsk żywiołowych²³.

22 D. Wróblewski, *Zagadnienia ogólne z zakresu zarządzania ryzykiem i zarządzania kryzysowego. Analiza wybranych przepisów*, Wydawnictwo CNBOP – PIB, Józefów 2014, s. 33.

23 P. Galiński, *Finansowania i organizacja zarządzania kryzysowego i usuwania skutków klęsk żywiołowych w gminie*, „Zarządzanie i Finanse”, nr 4/2018, s. 81.

Planując projekt budżetu gminy muszą pamiętać, że w ramach zarządzania kryzysowego należy również tworzyć tak zwane rezerwy celowe, nie mogą być one mniejsze niż 0,5% i większe niż 5% ogólnych wydatków budżetowych gminy, jednak kwota ta powinna być pomniejszona o wydatki na: obsługę długu, inwestycje i wynagrodzenia²⁴.

3. POWIATOWY SYSTEM ZARZĄDZANIA KRYZYSOWEGO

Organem właściwym w sprawach zarządzania kryzysowego na obszarze powiatu jest starosta, jako przewodniczący zarządu powiatu. W wykonywaniu zadań nałożonych na starostę pomocny będzie Powiatowy Zespół Zarządzania Kryzysowego. To starosta będzie właściwy do jego powołania oraz określenia jego składu, organizacji, siedziby oraz trybu pracy. Zespół ten będzie właściwy w sprawach przekazywania do wiadomości publicznej informacji związanych z zagrożeniami. Będzie również opiniował powiatowe plany reagowania kryzysowego oraz plany ochrony infrastruktury krytycznej.

3.1 ZADANIA STAROSTY Z ZAKRESU ZARZĄDZANIA KRYZYSOWEGO

Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. w art. 17 określa starostę, jako organ właściwy w sprawach zarządzania kryzysowego i wymienia jego zadania:

- a) kieruje monitorowaniem, planowaniem, reagowaniem i usuwaniem skutków zagrożeń na terenie powiatu;
- b) realizuje zadania z zakresu planowania cywilnego:
 - opracowuje powiatowy plan zarządzania kryzysowego by potem przedłożyć go wojewodzie do zatwierdzenia;
 - realizuje zalecenia do powiatowych planów zarządzania kryzysowego;
 - wydaje organom gminy zalecenia do gminnego planu zarządzania kryzysowego;
 - zatwierdza gminny plan zarządzania kryzysowego;
- c) zarządza, organizuje i prowadzi szkolenia, ćwiczenia i treningi z zakresu zarządzania kryzysowego;
- d) wykonuje przedsięwzięcia, które wynikają z planu operacyjnego funkcjonowania powiatów i miast na prawach powiatu;
- e) zapobiega, przeciwdziała i usuwa skutki zdarzeń o charakterze terrorystycznym;
- f) współdziała z Szefem Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego w zakresie przeciwdziałania, zapobiegania i usuwania skutków zdarzeń o charakterze terrorystycznym;
- g) organizuje i realizuje zadania z zakresu ochrony infrastruktury krytycznej.

24 K. Liszka – Michałka, *Finansowanie zarządzania kryzysowego*, <http://wartowiedziec.pl/architekturai-budownictwo/43998-finansowanie-zarządzania-kryzysowego-cz-1>, [dostęp: 02.12.2020].

Starosta wykonuje te zadania przy pomocy powiatowej administracji zespolonej i jednostek organizacyjnych powiatu, jak również przy pomocy Powiatowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego, tzw. „zespół powiatowy”²⁵.

3.2 POWIATOWY ZESPÓŁ ZARZĄDZANIA KRYZYSOWEGO

Zespół powiatowy jest powoływany przez starostę, który określa jego skład, organizację, siedzibę oraz tryb pracy²⁶.

Do kompetencji Powiatowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego będzie należało ocenianie występujących i potencjalnych zagrożeń mających wpływ na bezpieczeństwo publiczne i prognozowanie tych zagrożeń oraz przygotowywanie propozycji działań i przedstawianie staroście wniosków dotyczących wykonania, zmiany lub zaniechania działań ujętych w powiatowym planie reagowania kryzysowego²⁷.

Art.17. Ust. 6 Ustawy o zarządzaniu kryzysowym mówi o składzie zespołu powiatowego:

„W skład zespołu powiatowego, którego pracami kieruje starosta, wchodzi osoby powołane spośród:

- a) osób zatrudnionych w starostwie powiatowym, powiatowych jednostkach organizacyjnych lub jednostkach organizacyjnych stanowiących aparat pomocniczy kierowników zespolonych służb, inspekcji i straży powiatowych;
- b) przedstawicieli społecznych organizacji ratowniczych.”

Natomiast ust.7 art.17 mówi również o innych osobach, które mogą należeć do zespołu powiatowego, jeśli zostały zaproszone przez starostę.

3.3 POWIATOWE CENTRUM ZARZĄDZANIA KRYZYSOWEGO

Powiatowe Centrum Zarządzania Kryzysowego zapewnia przepływ informacji na potrzeby zarządzania kryzysowego. Starosta określa siedzibę i organizację PCZK oraz tryb pracy, w tym sposób całodobowego alarmowania członków zespołu i zapewnienie całodobowego przepływu informacji w sytuacjach kryzysowych.

Może być tworzone wspólne centrum zarządzania kryzysowego, obejmujące zasięgiem miejscowości będące jednocześnie siedzibami powiatu i miasta na prawach powiatu na podstawie porozumienia zawartego między tymi dwoma jednostkami.

Zadania Powiatowego Centrum Zarządzania Kryzysowego:

- a) pełnienie całodobowego dyżuru w celu zapewnienia przepływu informacji na potrzeby zarządzania kryzysowego;

25 Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, Dz.U. 2007 nr 89 poz. 590, art. 17.

26 Ibidem.

27 https://samorząd.infor.pl/temat_dnia/387035,5,Zarzadzanie-kryzysowe-w-województwie-powiecie-i-gminie.html, [dostęp: 14.12.2020].

- b) współdziałanie z centrami zarządzania kryzysowego organów administracji publicznej;
- c) nadzór nad funkcjonowaniem systemu wykrywania i alarmowania oraz systemu wczesnego ostrzegania ludności;
- d) współpraca z podmiotami realizującymi monitoring środowiska;
- e) współdziałanie z podmiotami prowadzącymi akcje ratownicze, poszukiwawcze i humanitarne;
- f) dokumentowanie działań podejmowanych przez centrum;
- g) realizacja zadań stałego dyżuru na potrzeby podwyższania gotowości obronnej państwa²⁸.

Jak wynika z powyższego, zarządzanie kryzysowe na poziomie powiatu przyjmuje formę systemu utworzonego ze współdziałających ze sobą, pod kierunkiem starosty, podmiotów wykonujących określone funkcje (obowiązki) związane z zapewnieniem warunków bezpiecznego funkcjonowania struktur państwa oraz ochroną ludności i majątku narodowego przed skutkami oddziaływań kryzysowych i wojennych na powiatowym szczeblu podziału administracyjnego państwa. Instytucje działające w ramach zarządzania kryzysowego na obszarze powiatu są zobowiązane do podejmowania współdziałania w zakresie zapobiegania sytuacjom kryzysowym, przygotowania do przejmowania nad nimi kontroli w drodze zaplanowanych działań, reagowania w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych, usuwania ich skutków oraz odtwarzaniu zasobów i infrastruktury.

4. WOJEWÓDZKI SYSTEM ZARZĄDZANIA KRYZYSOWEGO

System zarządzania kryzysowego na poziomie województwa realizowany jest przez wojewodę za pomocą właściwych organów administracji publicznej. Bezpośrednią realizacją zadań zajmują się specjalne komórki obsługujące wojewodę. Do ich zadań głównie należy gromadzenie, przetwarzanie, przekazywanie informacji o aktualnych stanach zagrożenia. Organem pomocniczym wojewody, powołanym do realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego, jest Wojewódzki Zespół Zarządzania Kryzysowego.

4.1. ZADANIA WOJEWODY Z ZAKRESU ZARZĄDZANIA KRYZYSOWEGO

W województwie za całość systemu zarządzania kryzysowego odpowiedzialny jest wojewoda, który stanowi organ administracji państwowej, jest również zwierzchnikiem rządowej administracji, którego władza obejmuje całe województwo. W ramach zarządzania kryzysowego jest on odpowiedzialny za:

28 Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, Dz.U. 2007 nr 89 poz. 590, art. 16.

- a) zarządzanie planowaniem, koordynowaniem, monitorowaniem i reagowaniem na wystąpienie sytuacji kryzysowej na obszarze mu podległy, a po przeminięciu kryzysu – za usuwanie jego skutków;
- b) zarządzanie planowaniem cywilnym, chodzi tu głównie o przekazywanie wytycznych i zaleceń starostom oraz przedstawianie planów ministrom;
- c) realizowanie zadań wynikających z Wojewódzkiego Planu Zarządzania Kryzysowego;
- d) organizowanie oraz nadzorowanie przeprowadzania ćwiczeń i szkoleń związanych z zarządzaniem kryzysowym;
- e) składanie wniosków o użycie Sił Zbrojnych w razie wystąpienia sytuacji kryzysowej;
- f) wykonywanie wszelkich działań, które wynikają z państwowych i wojewódzkich planów;
- g) zarządzanie działaniami związanymi z ochroną infrastruktury krytycznej;
- h) monitorowanie, przeciwdziałanie oraz usuwanie skutków zdarzeń o charakterze terrorystycznym²⁹.

4.2. WOJEWÓDZKI ZESPÓŁ ZARZĄDZANIA KRYZYSOWEGO

Wojewoda wykonuje swoje zadania przy pomocy dwóch instytucji: Wojewódzkiego Zespołu Zarządzania Kryzysowego oraz Wojewódzkiego Centrum Zarządzania Kryzysowego. WZZK jest odpowiedzialny za prognozowanie i analizę potencjalnych oraz występujących zagrożeń, tworzenie planów działań na wypadek wystąpienia sytuacji kryzysowej, opiniowanie wojewódzkich planów zarządzania kryzysowego oraz proponowanie zmian w tym planie, przekazywanie obywatelom informacji dotyczących zagrożeń występujących na terenie województwa. Wojewoda powołuje WZZK, który pełni funkcję pomocniczą i doradczą. Dodatkowo to on określa jego skład, tryb pracy, siedzibę czy też organizację³⁰.

Przewodniczącym WZZK jest wojewoda, funkcję jego zastępcy pełni kierownik wydziału zarządzania kryzysowego w urzędzie wojewódzkim, zaś stałym członkiem jest przedstawiciel wojewódzkiego wojskowego sztabu. Grupy robocze działające w ramach WZZK mogą mieć charakter stały lub tymczasowy. Grupy stałe to: grupa bezpieczeństwa i porządku publicznego (w jej skład wchodzi kierownicy wojewódzkich służb, straży i inspekcji, kierownicy niektórych komórek urzędu marszałkowskiego i wojewódzkiego oraz przedstawiciele wojewódzkiej administracji niezespolonej), grupa planowania cywilnego (do tej grupy należy między innymi Szef wojewódzkiej Służby Cywilnej oraz kierownicy straży i służb) oraz grupa analiz, monitorowania i prognoz (w jej skład wchodzi specjaliści wskazani przez wojewodę i marszałka wo-

29 F. Mroczo, *Organizacja systemu zarządzania kryzysowego*, Prace Naukowe Wałbrzyskiej Wyższej Szkoły Zarządzania i Przedsiębiorczości, Wałbrzych 2012, s. 255.

30 J. Ziarko, *Kryzys społeczny...*, op. cit., s. 148.

jewództwa). Grupy robocze, czasowe tworzone są w ramach potrzeb, w ich skład wchodzi eksperci, osoby zaufania publicznego oraz przedstawiciele straży, służ oraz inspekcji wojewódzkich, przykładami takich grup mogą być: grupy zabezpieczenia logistycznego, grupy operacji i organizacji działań czy też grupy pomocy socjalnej i bytowej³¹.

4.3. WOJEWÓDZKIE CENTRUM ZARZĄDZANIA KRYZYSOWEGO

Aby wojewódzki system zarządzania kryzysowego działał w sposób efektywny konieczne okazało się stworzenie Wojewódzkiego Centrum Zarządzania Kryzysowego.

Składa się ono z przedstawicieli grupy planowania cywilnego oraz grupy analiz, prognoz i monitorowania. Centra pełnią następujące zadania:

- a) organizowanie dyżurów całodobowych, które odpowiadają za przepływ informacji;
- b) współdziałanie z organami państwowymi w celu koordynacji i organizacji działań z zakresu zarządzania kryzysowego;
- c) monitorowanie sprawności działania systemu alarmowania i ostrzegania ludności;
- d) współpraca ze służbami odpowiedzialnymi za prowadzenie akcji poszukiwawczych, ratunkowych oraz humanitarnych;
- e) podczas sytuacji podniesionej gotowości obronnej tworzenie stałych dyżurów;
- f) prowadzenie dokumentacji z działań prowadzonych przez Centrum³².

5. SYSTEM ZARZĄDZANIA KRYZYSOWEGO NA POZIOMIE KRAJOWYM

Zarządzanie kryzysowe na terytorium RP sprawuje Rada Ministrów. W przypadkach niecierpiących zwłoki, zarządzanie kryzysowe sprawuje minister właściwy dla spraw wewnętrznych, zawiadamiając niezwłocznie o swoich działaniach Prezesa Rady Ministrów.

Rada Ministrów przyjmuje w drodze uchwały Raport o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego, Narodowy Program Ochrony Infrastruktury Krytycznej, którego celem jest stworzenie warunków do poprawy bezpieczeństwa infrastruktury krytycznej³³.

5.1. RZĄDOWE CENTRUM ZARZĄDZANIA KRYZYSOWEGO

Na poziomie krajowym przy Radzie Ministrów tworzy się Rządowy Zespół Zarządzania Kryzysowego (RZZK), który jest organem opiniotwórczo-doradczym właściwym w sprawach inicjowania i koordynowania działań podejmowanych w zakresie zarządzania kryzysowego państwem. Z mocy ustawy w skład zespołu wchodzi:

31 J. Ziarko, *Kryzys społeczny...*, op. cit., s. 150 – 151.

32 D. Wróblewski, *Zagadnienia ogólne...*, op. cit., s. 48.

33 D. Czarnecki, *Zarządzanie kryzysowe na szczeblu krajowym- organizacja i zarządzanie*, „Kultura Bezpieczeństwa. Nauka- Praktyka- Refleksje”, nr 20 144-163, Gdańsk 2015, s. 147-148.

- a) Prezes Rady Ministrów – przewodniczący;
- b) Minister Obrony Narodowej i minister właściwy do spraw wewnętrznych - zastępca przewodniczącego;
- c) Minister Spraw Zagranicznych;
- d) Minister Koordynator Służb Specjalnych (jeżeli funkcjonuje jako organ w składzie Rady Ministrów)³⁴.

Do zadań Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego należy:

- a) przygotowanie propozycji użycia sił i środków niezbędnych do opanowania sytuacji kryzysowych;
- b) doradzanie w zakresie koordynacji działań organów administracji rządowej, instytucji państwowych i służb w sytuacjach kryzysowych;
- c) opiniowanie sprawozdań końcowych z działań podejmowanych w związku z zarządzaniem kryzysowym;
- d) opiniowanie potrzeb w zakresie odtwarzania infrastruktury lub przywracania jej pierwotnego charakteru;
- e) opiniowanie i przekładanie Radzie Ministrów Krajowego Planu Zarządzania Kryzysowego;
- f) opiniowanie projektu zarządzenia Rady Ministrów, z zachowaniem przepisów o ochronie informacji niejawnych, określanie wykazu przedsięwzięć i procedur systemu zarządzania kryzysowego z uwzględnieniem zobowiązań wynikających z członkostwa w Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego przez organy odpowiedzialne za ich uruchamianie³⁵.

5.2. RZĄDOWE CENTRUM BEZPIECZEŃSTWA

Rządowe Centrum Bezpieczeństwa jest państwową jednostką budżetową podległą Prezesowi Rady Ministrów. Pracami Centrum kieruje dyrektor przy pomocy zastępców i kierowników komórek organizacyjnych. Powstanie RCB porządkuje funkcjonowanie zespołów właściwych w sprawach zarządzania kryzysowego, utworzonych na podstawie przepisów regulujących funkcjonowanie organów administracji publicznej w przypadku stanu klęski żywiołowej.

Do podstawowych zadań RCB należy dokonywanie pełnej analizy zagrożeń, w oparciu o dane uzyskiwane ze wszystkich możliwych „ośrodków kryzysowych”, funkcjonujących w ramach administracji publicznej oraz w oparciu o dane od partnerów międzynarodowych.

Ponadto do zadań RCB należy opracowywanie optymalnych rozwiązań pojawiających się sytuacji kryzysowych, a także koordynowanie przepływu informacji o zagrożeniach. Pozostałe zadania Rządowego Centrum Bezpieczeństwa to:

³⁴ D. Czarnecki, *Zarządzanie kryzysowe...*, op. cit., s. 148-149.

³⁵ Ibidem, s. 151.

- a) stworzenia katalogu zagrożeń;
- b) monitorowanie zagrożeń;
- c) uruchamianie procedur zarządzania kryzysowego na poziomie krajowym;
- d) realizacja zadań planistycznych i programowych z zakresu zarządzania kryzysowego i ochrony infrastruktury krytycznej;
- e) nadzór nad spójnością procedur reagowania kryzysowego;
- f) organizowanie i prowadzenie szkoleń i ćwiczeń z zakresu zarządzania kryzysowego;
- g) realizacja zadań z zakresu przeciwdziałania, zapobiegania i likwidacji skutków zdarzeń o charakterze terrorystycznym;
- h) współpraca międzynarodowa, szczególnie z NATO i UE w ramach zarządzania kryzysowego.

Centrum zapewnia obsługę Rady Ministrów, Prezesa Rady Ministrów, Zespołu i ministra właściwego do spraw wewnętrznych w sprawach zarządzania kryzysowego oraz pełni funkcję krajowego centrum zarządzania kryzysowego³⁶.

PODSUMOWANIE

System zarządzania kryzysowego traktowany powinien być, jako główny filar bezpieczeństwa państwa oraz społeczeństwa w momencie wystąpienia zagrożeń, przejmowania nad nimi kontroli w drodze zaplanowanych działań, reagowaniu w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych oraz na odtwarzaniu infrastruktury lub przywrócenia jej pierwotnego charakteru. W każdym elemencie zarządzania kryzysowego występuje tzw. czynnik ludzki. To od ludzi zależy czy dany system zadziała. Od jednych zależy bowiem przygotowanie struktury i organizacji systemu, a od innych zwalczanie zagrożeń. Wśród nich będą także osoby zobowiązane do podejmowania świadomych decyzji, rozważnych, trafnych i racjonalnych. Jak wykazała przedstawiona problematyka w niniejszej pracy bezpieczeństwo człowieka jest nieodłącznie związane z instytucją państwa, jego siłą i sprawnością. Najważniejszą rzeczą jest to, aby koncentrować się na zapobieganiu i wyprzedzaniu zagrożeń oraz na eliminacji ich źródeł. Warto też dodać, iż trzeba robić wszystko, aby nie było potrzeby sprawdzania w praktyce jak funkcjonuje system zarządzania kryzysowego w obliczu największego zagrożenia, tzn. konfliktu zbrojnego³⁷. Wszystkie aspekty zarządzania kryzysowego są realizowane w celu zapewnienia bezpieczeństwa ludności na danym obszarze administracyjnym przy wykorzystaniu wszelkich sił i środków, które powinny być spójne, a także być integralną częścią systemu zapewniającego bezpieczeństwo narodowe, pozwalającego na odpowiedni poziom bezpieczeństwa państwa oraz jego obywateli.

36 <https://rcb.gov.pl/o-rcb/> [dostęp: 14.12.2020]

37 D. Czarnecki, *Zarządzanie kryzysowe...*, op. cit., s. 161.

BIBLIOGRAFIA

Literatura

1. Bednarski P., *Zarządzanie kryzysowe w zapewnieniu bezpieczeństwa społeczności lokalnej* [w:] *System zarządzania kryzysowego w Polsce. Wybrane aspekty*, (red.) J. Piwowarski, Wyd. Apeiron, Kraków – Katowice 2018.
2. Czarnecki D., *Zarządzanie kryzysowe na szczeblu krajowym - organizacja i zarządzanie*, „Kultura Bezpieczeństwa. Nauka-Praktyka-Refleksje”, nr 20, Gdańsk 2015.
3. Czech J., *Zarządzanie kryzysowe. Wybrane problemy gminnego zarządzania kryzysowego*, „Zeszyty Naukowe SALS”, nr 3/2012.
4. Czuryk M., *Zadania i kompetencje samorządu terytorialnego w zakresie zarządzania kryzysowego*, [w:] *Zadania i kompetencje samorządu terytorialnego w zakresie porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli*, Wyd. NIST, Łódź 2017.
5. Galiński P., *Finansowania i organizacja zarządzania kryzysowego i usuwania skutków klęsk żywiołowych w gminie*, „Zarządzanie i Finanse”, nr 4/2018.
6. Kolińska M., *Prawno-organizacyjne uwarunkowania funkcjonowania Rządowego Centrum Bezpieczeństwa*, AON, Warszawa, 2010.
7. Kozłowski Z., *Sytuacje kryzysowe*, „Zeszyty Naukowe WSP w Pile”, nr 5/2018.
8. Michałowska M., *Zarządzanie sytuacją kryzysową w przedsiębiorstwie*, „Zeszyty Naukowe Polskiego Towarzystwa Ekonomicznego w Zielonej Górze”, nr 2/2015.
9. Mroczo F., *Organizacja systemu zarządzania kryzysowego*, Prace Naukowe Wałbrzyskiej Wyższej Szkoły Zarządzania i Przedsiębiorczości, Wałbrzych 2012.
10. Nalepski M., *Zarządzanie w sytuacjach kryzysowych*, Wydawnictwo WSP w Szczycinie, Szczytino 2016.
11. Otwinowski W., *Kryzys i sytuacja kryzysowa*, „Przegląd Naukowo-Metodyczny. Edukacja dla Bezpieczeństwa”, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bezpieczeństwa w Poznaniu, nr 2/2012.
12. Prorok M., *Podjęmowanie decyzji w sytuacjach kryzysowych*, Oficyna Wydawnicza AFM, Kraków 2015.
13. Skomra W., *Zarządzanie kryzysowe – praktyczny przewodnik po nowelizacji ustawy*, Wyd. Presscom, Wrocław 2010.
14. Wróblewski D., *Zagadnienia ogólne z zakresu zarządzania ryzykiem i zarządzania kryzysowego. Analiza wybranych przepisów*, Wydawnictwo CNBOP – PIB, Józefów 2014.
15. Wróblewski D., *Przegląd wybranych dokumentów normatywnych z zakresu zarządzania kryzysowego i zarządzania ryzykiem*, Wyd. CNBOP-PIB, Józefów 2014.
16. Ziarko J., *Kryzys społeczny a kryzys w organizacji – ujęcie teoretyczne*, [w:] *Podstawy zarządzania kryzysowego*, (red.) J. Ziarko, Oficyna Wydawnicza AFM, Kraków 2016.

Źródła prawa

1. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz. U. 1997 r. nr 78, poz. 483.).
2. Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 roku o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. 2007 nr 89, poz. 590.).
3. Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 roku o stanie klęski żywiołowej (Dz. U. 2002 r. nr 62, poz. 558.).
4. Ustawa z dnia 29 sierpnia 2002 roku o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. 2002 r. nr 156, poz. 1301.).
5. Ustawa z dnia 21 czerwca 2002 roku o stanie wyjątkowym (Dz. U. z 2002 r. nr 113, poz. 985.).

6. Ustawa z dnia 8 września 2006 roku o Państwowym Ratownictwie Medycznym (Dz. U. 2006 nr 191, poz. 1410.).
7. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie województwa (Dz. U. 1998 nr 91, poz. 576.).
8. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym (Dz. U. 1998 nr 91, poz. 578.).
9. Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz. U. 1990 nr 16, poz. 95.).

Netografia

1. <https://www.lexlege.pl/ustawa-o-zarzadzaniu-kryzysowym/>.
2. <https://rcb.gov.pl/o-rcb/>.
3. https://samorząd.infor.pl/temat_dnia/387035,5,Zarzadzanie-kryzysowe-w-wojewodztwie-powiecie-i-gminie.html.

mgr Zbigniew Piskor

Akademia Bialska Nauk Stosowanych im. Jana Pawła II
w Białej Podlaskiej

ORCID: 0000-0002-0549-894X

Studia Społeczne
ISSN 2081-0008
e-ISSN 2449-9714
str. 95–110

mgr Beata Spinek

Akademia Bialska Nauk Stosowanych im. Jana Pawła II
w Białej Podlaskiej

ORCID: 0000-0003-2141-8361

dr Mariusz Czternastek

Uniwersytet Pedagogiczny w Krakowie

ORCID: 0000-0002-0396-9904

dr Waldemar Perdion

Uczelnia Techniczno-Handlowa

ORCID: 0000-0001-6956-8508

BEZPIECZEŃSTWO KULTURY LOTNICZEJ / *SAFETY OF AIR CULTURE*

STRESZCZENIE

Bezpieczeństwo to fundamentalna potrzeba człowieka. Artykuł *Bezpieczeństwo kultury lotniczej* stanowi próbę zwrócenia uwagi na znaczącą rolę kultury w ramach systemu zarządzania bezpieczeństwem w lotnictwie. Celem artykułu jest przedstawienie zadań realizowanych w ramach sytuacji zdarzeń zagrażających bezpieczeństwu oraz specyficznych uwarunkowań realizacji zarządzania bezpieczeństwem we wszystkich specjalnościach lotniczych organizacji. W pierwszej części artykułu autorzy ogólnie charakteryzują Just Culture. W kolejnej opisują kulturę bezpiecznego traktowania na wszystkich etapach a także przedstawiają istotę Just Culture w sytuacjach zagrożeń. Główny problem badawczy sformułowano: Jak Just Culture wpływa na poziom działania systemu zarządzania bezpieczeństwem organizacji lotniczej? Odpowiednio do postawionego problemu badawczego, przyjęto następującą hipotezę: Dzięki wykorzystaniu kultury bezpieczeństwa do kształtowania, sterowania i kontroli działań w organizacji możliwe

jest zapewnienie ochrony w zaistniałej sytuacji. Aby udzielić odpowiedzi na powyższe pytanie, posłużono się metodami teoretycznymi. Metody analizy, syntezy oraz wnioskowania skorelowano z charakterem postawionego w niniejszym artykule problemu.

SŁOWA KLUCZOWE: bezpieczeństwo, Just Culture, system, polityka, kultura, zagrożenia.

ABSTRACT

The article, Safety of air culture, is attempting to draw attention to the significant role of Culture within the aviation safety management system. The aim of this article is to present the tasks carried out as part of the event situation and specific conditions for the implementation of safety management in all aviation specialties of the organization. In the first part, the authors in a general sense characterize the aims of the article. In the second part, they describe the culture of safe treatment, at all stages and present the essence of „Just Culture” in emergency situations. Therefore, when the main area of concern was identified, the following question was issued: How does Just Culture affect the level of operation of the safety management system of an aviation organization? According to the hypothesis that was adopted in the article, through the use of safety culture to shape, control and control activities in the organization, it is possible and the Just Culture helps to provide protection in the situation. Theoretical methods such as the methods of analysis, synthesis and inference that are correlated with the nature of the problem posed in this article were all used to answer this question.

KEY WORDS: safety, prevention, work, politics, culture, threats.

Wstęp

Brak poczucia bezpieczeństwa wywołuje zarówno niepewność jak i uczucie zagrożenia. Oddziałując na własne otoczenie staramy się usuwać, minimalizować zagrożenia. Świat XXI w. znajduje się pod wpływem zachodzących globalnych procesów, przemian, powodujących przeobrażenia społeczne, kulturowe, ustrojowe, polityczne, gospodarcze, militarne, doprowadzając do modyfikacji zagrożeń bezpieczeństwa. Ludzie wierzą, że samolot jest najbezpieczniejszym środkiem transportu a potrzeba wyciągania wniosków ze zdarzeń lotniczych poprzez badanie i podjęte odpowiednie działania zapobiegawcze jest skutecznym środkiem poprawy bezpieczeństwa w lotnictwie. Zarówno w aspekcie filozoficznym, teoretycznym, praktycznym bezpieczeństwo wykonywania operacji lotniczych jest nierozzerwalnie związane z umiejętnością zarządzania procesem takim jak bezpieczeństwo. Środowisko jest miejscem, w którym występują różnego rodzaju zagrożenia, które są zgłaszane w celu opracowania niezbędnych działań zapobiegawczych, profilaktycznych, takich jak lepszy nadzór czy też przekwalifikowanie. Umyślne działania takie jak np. lekkomyślne nieprzestrzeganie przepisów, przestępstwa, nadużywanie substancji niedozwolonych, itp., zasługują na obostrzenia i ograniczenia w odpowiedniej surowości a pობлаżanie

w stosunku do takich wykroczeń byłoby nie etyczne oraz sprzeczne z naturalną sprawiedliwością.

Ważne jest, aby stworzyć atmosferę zaufania, w której pracownicy są zachęcani do korzystania z informacji związanych z bezpieczeństwem. Granica między akceptowalnym a niedopuszczalnym prawem powinna być jasna. Just Culture, czyli kultura sprawiedliwego traktowania, której istotną rolę jest zachęcanie personelu zaangażowanego w pracę do raportowania wszelkich zdarzeń, nieprawidłowości bez obawy o konsekwencje, stanowi istotny czynnik wpływający na umacnianie poprawności wykonywania operacji lotniczych. Otwarta komunikacja kierownictwa organizacji lotniczej z personelem istnieje tylko wtedy, gdy personel ma pewność, że nie poniesie odpowiedzialności oraz konsekwencji za zgłoszenie o niebezpiecznych działaniach czy błędne postępowanie. Kultura sprawiedliwego traktowania jest podstawowym elementem pojęcia „Kultura Bezpieczeństwa – Safety Culture”, której celem jest również wymiana informacji między zarządem a personelem organizacji lotniczej. Pozytywne i odpowiednie podejście do tego zagadnienia przełamuje wszelkie bariery i przeciwności, powodując tym samym otwarcie się na bezpieczeństwo w tym obszarze. Wysoka jakość kultury bezpieczeństwa jest dostępna w świecie, szczególnie w kontekście globalnej rewolucji informacyjnej. Kultura powinna być połączona z kulturą jakości życia i ochrony, a ich wysoki poziom zapewnia bezpieczeństwo w organizacji lotniczej.

1. WARUNKI SPRAWIEDLIWEJ KULTURY

Menedżerowie w branży lotniczej odgrywają kluczową rolę w zapewnieniu bezpieczeństwa. Muszą podejmować zróżnicowane środki np. podejmować decyzje w ramach codziennego zarządzania zespołami. Wraz z rozwojem technologii i zmieniającymi się zasadami rynkowymi, menedżerowie muszą również stale ulepszać swoje podejście do zarządzania bezpieczeństwem oraz nowo powstałych zagrożeń. Świadomość oparta na wiedzy na temat zagrożeń, podejmowanych środków zależy w dużej mierze od kierownictwa organizacji, która powinna stworzyć atmosferę opartą na wzajemnym zaufaniu, wspólnej pracy na rzecz bezpieczeństwa oraz prowadzonych szkoleniach, dających przepływ informacji o bezpieczeństwie. Perfekcyjne współdziałanie personelu, załóg przynosi efekt w sytuacjach niestandardowych. Wiedza, umiejętności, zdolności interpersonalne, cechy charakteru w wielu przypadkach pozwoliły „najślabszemu ogniu” zapobiec wypadkowi.

Strach przed sankcjami jest jednym z głównych powodów, dla których personel lotniczy i społeczeństwo nie działają ze sobą oraz z korzyściami dla bezpieczeństwa. W tej sytuacji ważne jest, aby organizacje lotnicze stworzyły kulturę bezpieczeństwa opartą na sprawiedliwości, w tym, aby personel, który jest pomocny w zgłaszaniu skutków zdarzeń bez konsekwencji mógł dokonać zgłoszenia, bez obawy o skutki.

Brak zaufania uniemożliwia właściwe informowanie o rzeczywistych zagrożeniach a Kierownik odpowiedzialny nie jest w stanie podejmować właściwych decyzji dla poprawy bezpieczeństwa. Wymagania kultury bezbłędności są niemożliwe do wykonania, dlatego też pracownicy są pociągani do pewnego stopnia odpowiedzialności w przypadku zaistnienia zdarzenia.

Pomimo zastosowania najnowocześniejszych zdobyczy techniki, urządzeń IT, rzeczywistość lotnicza potrafi zaskoczyć nieprzewidywanymi sytuacjami, bo wpływ czynnika ludzkiego na bezpieczeństwo operacji lotniczej, że popełnimy błąd, jest tylko kwestią czasu.

Błędy są powodowane przez personel bezpośrednio zaangażowany w dany proces, bądź niesprawny system zarządzania w organizacji lotniczej. Dalej patrząc, błędy są produktem wadliwych kultur organizacyjnych. Istnieją dwie zależności takie jak: kultura sprawiedliwego traktowania i kultura winy (w której personel jest zwalniany z popełnianych błędów, a przyczyny prowadzące do błędu nie są badane i naprawiane). Koncepcja „sera szwajcarskiego” prof. Jamesa Reasona¹, eksperta w dziedzinie prac (Human Factor) nad czynnikiem ludzkim oraz ryzykiem wynikającym z błędu człowieka, pokazuje jak kolejne naruszenia procedur i zasad bezpieczeństwa prowadzą do powstawania wypadków. System analizy i klasyfikacji wpływu czynnika ludzkiego na przyczyny wypadków lotniczych HFCAS (Human Factor Analysis and Classification Systems) został opracowany na podstawie modelu J. Reasona, przez dr Scott Shappella reprezentującego Instytut Medyczny Lotnictwa Cywilnego a także dr Doug Wiegmana z Uniwersytetu Illinois, którzy wskazali, że głównym sprawczym czynnikiem jest błąd ludzki, który występuje w różnych rodzajach zdarzeń i stanowi aż w 80% przypadków, w tym: niewłaściwe zarządzanie, niewłaściwy nadzór – kierowanie, niewłaściwe działanie personelu oraz warunki sprzyjające niebezpiecznemu działaniu personelu. Na schemacie nr 1 przedstawiono koncepcję związków przyczynowych wypadku.

Oprócz kultury sprawiedliwego traktowania wyodrębnia się kilka jej elementów::

- a) świadomość bezpieczeństwa jako wartość nadrzędna organizacji i personelu,
- b) monitorowanie i nadzorowanie wewnętrznych Systemów Zarządzania Bezpieczeństwem,
- c) wdrażanie działań zapobiegawczych, ciągłe doskonalenie SMS,
- d) zgłaszanie zauważonych nieprawidłowości,
- e) rejestrowanie i analizowanie zaistniałych zdarzeń,
- f) brak tolerancji dla umyślnych naruszeń,
- g) określanie słabych punktów organizacji jako szansa doskonalenia systemu,
- h) atmosfera zaufania w rozwiązywaniu zaistniałych problemów,

1 J. Reason, *Managing the Risk of Organizational*, Ashgate Publishing Company, Burlington, 2008.



Schemat 1. Koncepcja związków przyczynowych wypadku

Źródło: Hazard Taxonomy Examples, Safety Management International Collaboration Group, July 2018, s.2.

- i) wdrożone wysokie standardy bezpieczeństwa na wszystkich szczeblach organizacji.

Deklaracja², której celem jest współpraca omawia wymianę doświadczeń w tworzeniu kluczowych zasad kultury bezpieczeństwa:

- a) Priorytetem jest postępowanie z zasadami bezpieczeństwa, rozumieć i akceptować swoją odpowiedzialność z zasadami i uregulowaniami kultury bezpieczeństwa;
- b) Personel organizacji lotniczej jest zdolny do działania w interesie bezpieczeństwa, zgodny ze standardami do zajmowanego stanowiska, funkcji;
- c) Organizacja lotnicza zapewnia odpowiednie wykształcenie, procedury, narzędzia;
- d) Organizacja lotnicza w zgłoszonych zdarzeniach traktuje priorytetowo elementy składające się na wydolność systemu oraz czynniki które miały wpływ na zaistnienie zdarzeń bez przypisywania winy / odpowiedzialności jak w rozporządzeniu 376 / 2014 i mających zastosowanie innych przepisach;
- e) Organizacja powinna podjąć działania w celu ustalenia co do oceny odpowiedzialności do zaniedbań, podjętych decyzji były współmierne do doświadczenia a nie do skutków;
- f) Organizacja promuje wdrażanie zasad kultury bezpieczeństwa w tym kultury sprawiedliwego traktowania na wszystkich szczeblach a personel poprzez wzajemne zaufanie promuje współpracę w celu zbudowania poziomu zaufania organizacji lotniczej;

² <https://www.ulc.gov.pl/pl/zarzadzanie-bezpieczenstwem/kultura-i-promocja-bezpieczenstwa/deklaracja-w-sprawie-kultury-bezpieczenstwa> [dostęp: 02.01.2023].

- g) Należy poszerzać wiedzę wśród personelu z zakresu Just Culture;
- h) Personel otrzymuje wsparcie organizacji w przypadku gdy podlega zewnętrznym procedurom związanym ze zdarzeniem lotniczym w którym brał udział, co wzmacnia wzajemne zaufanie niezbędne do działającej kultury sprawiedliwego traktowania;
- i) Organizacje we współpracy z władzą lotniczą wskazują sposób promocji kultury bezpieczeństwa oraz wdrażanie zasad i wewnętrznych przepisów;
- j) Organizacja dokonuje regularnej kontroli i oceny w celu doskonalenia wewnętrznych przepisów związanych z kształtowaniem kultury bezpieczeństwa;
- k) Deklaracja ma formę otwartą i zachęca personel do jej udoskonalania.

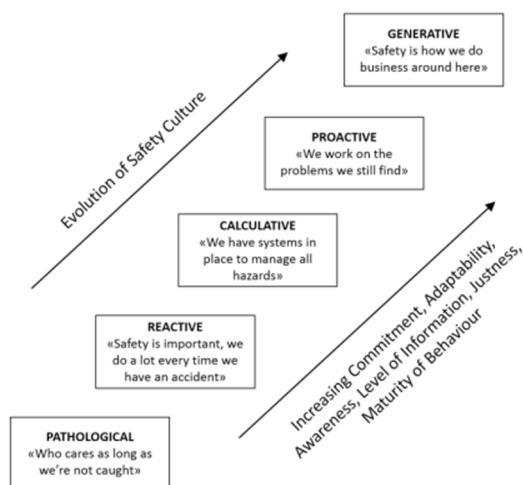
W pozytywnej kulturze bezpieczeństwa istnieje poczucie współodpowiedzialności za osiąganie celów organizacji również w zakresie bezpieczeństwa. Promuje się odpowiedzialność w dążeniu do zachowania i poprawy bezpieczeństwa. Personel przystosowuje się do rozwiązywania problemów związanych bezpieczeństwem, w tym także wspólnie komunikują się w kwestiach związanych z bezpieczeństwem, dlatego proces kultury bezpieczeństwa musi uwzględniać spostrzeżenia i opinie zarówno personelu jak i osób odpowiedzialnych za ten obszar w organizacji. Dlatego też, pozytywna kultura bezpieczeństwa opiera się na zaufaniu między personelem a kierownictwem. W jakościowej ocenie kultury bezpieczeństwa organizacji stosuje się trzy pośrednie poziomy dojrzałości kultury bezpieczeństwa:

- a) reaktywny – w którym bezpieczeństwo jest ogólnie postrzegane jako ciężar nałożony przez władze, działania podejmowane są wyłącznie w celu spełnienia przepisów lub po zdarzeniu lotniczym związanym z bezpieczeństwem. Polega to na zidentyfikowaniu i ukaraniu osoby odpowiedzialnej. Dopiero w przypadku znaczących wydarzeń stają się one tematem komunikacji i podejmowane są działania zapobiegające powtórzeniu się zdarzenia. Kierownicy odpowiedzialni dostrzegają, że znaczna ilość zdarzeń jest spowodowana wyłącznie niebezpiecznym zachowaniem, które jest akceptowane, aby wykonać zadanie;
- b) kalkulacyjny – oparty na kalkulacjach bezpieczeństwa, które jest uważane za czynnik, który należy wziąć pod uwagę przy podejmowaniu decyzji przez kierownictwo organizacji, zdające sobie sprawę, że wypadki są przyczyną wielu różnych czynników wynikających przeważnie z decyzji osób odpowiedzialnych w organizacji. System raportowania istnieje tylko w celu spełnienia wymagań prawnych i używany jest wyłącznie do zbierania informacji w organizacji. Istnieje ogólna świadomość zagrożeń związanych z operacjami, w których organizacja jest gotowa podjąć działania, jeśli stają się zbyt duże. W sytuacjach, w których niepoprawne zachowanie jest akceptowalne w celu wykonania pracy istnieje wzajemne oczekiwanie bezpiecznego zachowania;
- c) proaktywny – bezpieczeństwo w proaktywnej kulturze jest uważane za podstawową wartość, odgrywa ważną rolę w podejmowaniu decyzji w codziennej

działalności jak i na szczeblu zarządczym. System raportowania ukierunkowany jest tylko do wykrywania istotnych problemów, jak również problemów mających znikomy wpływ na bezpieczeństwo. Na bieżąco operacje podlegają ocenie, działania w zakresie bezpieczeństwa podlegają ocenie po wdrożeniu. Głównym celem zarządzania jest zapobieganie powtórzeniu się zdarzenia. Istnieje świadomość zagrożeń związanych z operacjami i podejmowanymi działaniami w celu maksymalnego ograniczenia. W wynikach ocen podsumowujących należy wziąć poniższe kwestie:

- Organizacja powinna rozważyć przedstawienie wyników ocen personelowi,
- Przedstawienie raportu podsumowującego z pominięciem danych i informacji wrażliwych,
- Kiedy i w jaki sposób wyniki z oceny organizacji zostaną dostarczone.

Pozytywna kultura bezpieczeństwa jest podstawowym elementem prawidłowego funkcjonowania systemu zarządzania bezpieczeństwem (SMS), który jest jednym z głównych wyzwań w branży lotniczej. Kształtują go przekonania, zachowania, postawy, wartości związane z bezpieczeństwem organizacji, personelu i kooperantów. Może mieć bezpośredni wpływ na bezpieczne działanie. Ważne jest zachęcanie do zachowań i postaw, które leżą u podstaw pozytywnej kultury bezpieczeństwa, jak również wyników organizacji w zakresie bezpieczeństwa. Zrozumienie realiów działań w porównaniu z rzeczywistością, szacunek do wiedzy specjalistycznej: ważne jest, aby docenić wkład pracowników pierwszej linii, którzy codziennie wchodzi w interakcję z systemem. Nieoczekiwane i niepożądane rzeczy, które się zdarzają



Schemat 2. Poziomy dojrzałości w kulturze bezpieczeństwa

Źródło: SM-ICG, *Industry Safety Culture Evaluation Tool and Guidance*, April 2019, s. 12.

i sposób w jaki organizacja reaguje stanowią element ciągłego doskonalenia systemu zarządzania bezpieczeństwem (SMS) i kultury uczenia się. Oczekuje się, że organizacje działające w branży lotniczej mają kulturę bezpieczeństwa, która waha się między poziomem reaktywnym a proaktywnym. Schemat nr 2 wskazuje poziomy dojrzałości kultury bezpieczeństwa.

Kultura sprawiedliwego traktowania w swych założeniach wspiera środowisko, w którym personel może swobodnie zgłaszać błędy, a organizacja lotnicza może i powinna uczyć się na błędach. Należy zachęcać pracowników do zgłaszania informacji dotyczących bezpieczeństwa, bez zwalniania ich ze swoich podstawowych obowiązków. Świadomość w organizacji zależy od postawy kierownictwa, które powinno wprowadzić przepływ informacji i stworzeniu atmosfery opartej na wzajemnym zaufaniu na rzecz wspólnej pracy w budowaniu bezpiecznej organizacji lotniczej.



Schemat 3. Efektywne raportowanie bezpieczeństwa

Źródło: ICAO, Doc. 9859, *Podręcznik zarządzania bezpieczeństwem (SMM)*, Wyd. III-2013, s. 30.

Kultura bezpieczeństwa (Safety Culture) organizacji lotniczej to:

- Kultura sprawiedliwego traktowania (Just Culture) – atmosfera w organizacji lotniczej, w której pracownicy są zachęceni i nagradzani za dostarczanie informacji z zakresu bezpieczeństwa. Istnieje wyraźna granica między zachowaniami akceptowalnymi a nieakceptowalnymi;
- Kultura Raportowania (Reporting Culture) – zapewnianie atmosfery, dzięki której pracownicy raportują swoje błędy i doświadczenia bez obawy bycia ukaranym za zgłoszenie zdarzenia;
- Kultura uczenia się (Learning Culture) – chęć i kompetencje do wyciągania wniosków z doświadczeń oraz wola wprowadzania zmian zasadniczych, poprzez poszerzanie wiedzy, rozwijanie umiejętności, zachęceni do udziału w szkoleniach;
- Kultura informowania (Informed Culture) – zarząd organizacji lotniczej i personel znają zagadnienia czynnika ludzkiego, zagadnień organizacyjnych i tech-

nicznych, które decydują o bezpieczeństwie systemu jako całości organizacji; w transparentny i rzetelny sposób personel jest informowany o zidentyfikowanych zagrożeniach;

- e) Kultura elastyczności organizacji (Flexible Culture) – zdolność modyfikacji i dostosowania się do nadzwyczajnych okoliczności, szybkie docieranie z informacjami do szczebla decyzyjnego, jak również otwartość na innowacyjne rozwiązania.

2. ŹRÓDŁA POWSTANIA DEKLARACJI

Odpowiedzialność w lotnictwie nacechowana jest przepisami, procedurami, standardami, które w restrykcyjny sposób są egzekwowane, ponieważ bezpieczne wykonanie operacji rozkłada się na wszystkich biorących udział w organizacji, realizacji i zabezpieczeniu. Polskie prawo lotnicze obejmuje wszystkie rodzaje lotnictwa cywilnego oprócz lotnictwa państwowego. Konwencja Chicagowska o międzynarodowym lotnictwie cywilnym podpisana 17 grudnia 1944 r. ze swoim 19 załącznikiem „Zarządzanie bezpieczeństwem”, który wszedł w życie 14 listopada 2014 r. zwraca szczególną uwagę na wprowadzony system dobrowolnego zgłaszania zdarzeń, który będzie chronił źródło informacji a nie będzie służył do karania. Środowisko oparte na niekaraniu stanowi podstawę dla funkcjonowania dobrowolnego zgłaszania. Podręcznik ICAO SMM, Doc. 9859 stanowi podstawę do zarządzania bezpieczeństwem w lotnictwie. Istotny jest również załącznik 13 - ICAO „Badanie wypadków i incydentów statków powietrznych”, wyżej wymienionej konwencji, na podstawie którego komisje narodowe prowadzą badanie zaistniałych zdarzeń lotniczych w obszarze danego kraju w oparciu o normy i zalecane praktyki. Załącznik E zawiera wskazówki prawne wskazujące ochronę informacji w systemach zbierania i przetwarzania informacji dotyczących bezpieczeństwa. Istnieje też Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 376/2014 z dnia 3 kwietnia 2014 r. w sprawie zgłaszania zdarzeń w lotnictwie cywilnym oraz podejmowanych działań następczych, wskazujące w swej polityce, że operatorzy zaangażowani nie są karani za decyzje czy działania, zaniechania co do posiadanego doświadczenia bądź wykształcenia. Rozporządzenie reguluje kwestię wdrożenia w organizacjach polityki Just Culture. Oprócz zapisów dotyczących ustanawiania systemu, w tym zakresu przedmiotowego i podmiotowego zgłoszeń, należy organizować w sposób odpowiednio zabezpieczający poufność tożsamości zgłaszającego i informacji wymienionych w zgłoszeniu dobrowolnym. Informacje zebrane, otrzymane w zgłoszeniu nie mogą być wykorzystane do innych celów jak bezpieczeństwo. Większość wypadków lotniczych to odmiana ograniczonej liczby scenariuszy, do których zaliczymy błędy popełniane przez załogę kokpitową i pokładową, mechaników, personel naziemny, TWR, przesadne zaufanie do nowoczesnych technologii w tym IT, błędów w projektowaniu silników i samolo-

tów³. Członkowie załóg, jak i wszyscy pracownicy związani z obsługą lotniczą, mogą wspierać bezpieczeństwo lotów poprzez swoje decyzje i działania.

Dzięki wysokiej świadomości i przytomności załóg lotniczych, udało się niejednokrotnie uniknąć tragedii, dlatego czynnik ludzki ma tutaj bardzo duże znaczenie.

Organizacje lotnicze muszą być otwarte na budowanie przyjaznej atmosfery i zaufania co nie jest akceptowalne z naruszaniem przepisów, regulaminów i zasad w określonej organizacji lotniczej, art.16 ust. 9 z wyjątkiem przypadku przy zastosowaniu, ust. 10 personel, który zgłosił zdarzenie lub wymieniony w zgłoszeniu zdarzenia art.4 i 5, nie może ponosić uszczerbku od swojej organizacji z powodu informacji przez zgłaszającego, dla którego świadczy usługi.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1139, które uchwalono w dniu 4 lipca 2018 r., ma na celu ustanowienie poziomu bezpieczeństwa państwa poprzez wprowadzenie jednolitych norm w całej Unii Europejskiej. Rozporządzenie to ma pomóc we wspólnym działaniu, usługach i postępowaniu, a także ułatwić współpracę z krajami zewnętrznymi poprzez wspólne działanie. Jednym z głównych celów rozporządzenia jest zapewnienie równych szans dla wszystkich podmiotów uczestniczących w tworzeniu rynku, a także konkurencyjności europejskiego lotnictwa. W ramach regulacji prawnych istotne jest również działanie na rzecz poprawy i efektywności działań na poziomie krajowym i efektywnym oraz unikanie powielania działań. Ważnym elementem jest również propagowanie badań naukowych i innowacji w branży lotniczej oraz obowiązujących norm w celu uzyskania potrzebnych uprawnień do wykonywania zadań w transporcie lotniczym.

Ponadto, w celu zapewnienia wysokiego poziomu ochrony lotnictwa cywilnego, Unia Europejska będzie współpracować z państwami zewnętrznymi oraz organizacją międzynarodową w celu ustalania normy i zasad oraz terminowego wprowadzania przepisów wymienionego rozporządzenia.

3. DEKLARACJE LOTNICZE

European Corporate Just Declaration skierowana do środowiska lotniczego przez komisarz ds. Transportu 01.10.2015 r. jest dokumentem z priorytetami poszerzania świadomości w zakresie bezpieczeństwa i wdrażania idei „Just Culture”. Personel organizacji lotniczej bez względu na pełnioną funkcję związany jest z wykonywaniem powierzonych zadań, co stanowi kluczowe znaczenie w łańcuchu bezpieczeństwa lotniczego wykonywanych operacji lotniczych. W Polsce Deklaracja Just Culture z 27.10.2015 r. została zmodyfikowana i odnowiona przez Urząd Lotnictwa Cywilnego w 26.10.2017 r. i jest spójna z przepisami rozporządzeniami ICAO, EASA i podejmowanymi działaniami następczymi.

3 C. Negroni, *Na tropie niewyjaśnionych katastrof lotniczych*, Wyd. Muza 2021.

Udokumentowana polityka Just Culture stanowi o:

- a) szkoleniu wszystkich pracowników organizacji, a programy szkoleń muszą być dostosowane do organizacji;
- b) opracowaniu zasad i procedur poprzez wyciąganie wniosków ze zdarzeń u innych operatorów, zgodnie z zasadą uczymy się na błędach innych;
- c) wdrożeniu zasad oceny postępowania, pt. dbajmy o ochronę tych co się przyznają; stanowieniu sposobu obiegu informacji w tym metod raportowania stworzonej granicy między zachowaniem akceptowalnym i nieakceptowalnym;
- d) wykrywaniu nieprawidłowości prowadzących do błędów;
- e) przestrzeganiu ustalonych zasad;
- f) promowaniu bezpieczeństwa poprzez spotkania, biuletyny, newslettery.

Najważniejsze elementy Deklaracji w sprawie kultury bezpieczeństwa:

- a) zgłaszanie wszelkich nieprawidłowości;
- b) rejestrowanie i analizowanie zdarzeń;
- c) atmosfera zaufania, tzn., nieprzypisywanie winy na rzecz aktywnego poszukiwania rozwiązań pojawiających się problemów do rozwiązania;
- d) świadomość i postrzeganie bezpieczeństwa jako wartości nadrzędnej dla pracowników organizacji;
- e) wysokie standardy bezpieczeństwa wdrożone w codziennej praktyce podmiotu – od poziomu najwyższego kierownictwa do pracowników niskiego szczebla;
- f) słabe punkty organizacji lotniczej jako szansa na doskonalenie systemu;
- g) wewnętrznie nadzorowane Systemy Zarządzania Bezpieczeństwem wraz monitorowaniem związanych z tym procesów;
- h) ciągle doskonalenie SMS poprzez wdrażanie działań korygujących i zapobiegawczych;
- i) zero tolerancji dla umyślnych naruszeń przepisów oraz procedur wewnętrznych.

4. CZYM JEST KULTURA BEZPIECZEŃSTWA

Kultura bezpieczeństwa stanowi zestaw przekonań, zachowań wartości, odczuć pracowników organizacji lotniczej odnoszące się do bezpieczeństwa. Kultura opiera się na wysokim poziomie szacunku i zaufania między kierownictwem a pracownikami. Musi być wspierana i kreowana przez kierownictwo wyższego szczebla. Istnieje potrzeba budowy systemu, który uwzględniłby by takie czynniki jak błąd ludzki, który jest istotny w kreowaniu i budowaniu kultury bezpieczeństwa. W oparciu o naukę na błędach, zaufaniu w zależności od poziomu bezpieczeństwa, również poufny system raportowania jest istotnym źródłem informacji dotyczących bezpieczeństwa. System ten wskazuje, że osoba raportująca znana jest tylko osobom zaangażowanym i pozyskane informacje nie mogą być wykorzystane i zawierane w raportach.

Tabela 1. Granica Just Culture

Kultura Winy	Kultura sprawiedliwego traktowania	Kultura zero winy
wykroczenia	naruszenia	błędy ludzkie
Lenistwo Sabotaż Niedbalstwo Brawura Niedozwolone substancje	Rutynowe Sytuacyjne Sytuacje bez wyjścia W drodze wyjątku	Błędy Przeoczenia Pomyłki potyczki

Źródło: opracowanie własne.

Istotnym problemem w całej strukturze jest nie tylko niezgłaszanie błędów i zdarzeń, lecz również brak współpracy personelu, pozytywnych relacji między stronami, a także w szczególności brak relacji zaufania. Istotą jest zachowanie równowagi między bezpieczeństwem, odpowiedzialnością i reagowaniem, zważając na obawę przed konsekwencjami, które dają gwarancję przestrzegania procedur. Założenia kultury bezpieczeństwa, wprowadzają efektywny system raportowania w oparciu o efektywny SMS.

Elementy tworzące system zarządzania bezpieczeństwem w branży lotniczej powinien być taki sam w organizacjach, natomiast różnić się będzie co do szczegółów, złożoności, wielkości i ryzyka w działalności danej organizacji. Należy ciągle analizować zdarzenia, raporty, a także spotkania zespołu do spraw bezpieczeństwa, na którym są omawiane istotne kwestie zagrażające bezpieczeństwu. W celu podjęcia dodatkowych działań, mających za zadanie podniesienie poziomu bezpieczeństwa należy przeprowadzać ocenę ryzyka dla zidentyfikowanego zagrożenia w oparciu o analizę potencjalnych konsekwencji mogących wystąpić wspólnie z zagrożeniem.

5. NARUSZENIE JUST CULTURE

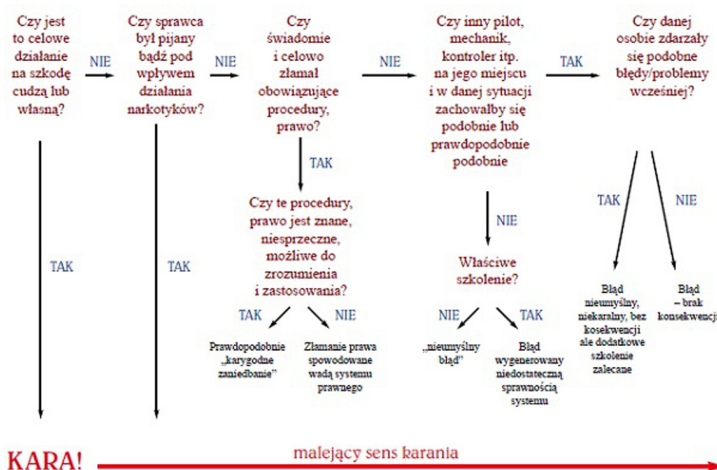
Odpowiedzialność wobec współpracowników organizacji jest kluczowym elementem w relacjach międzyludzkich, dlatego oczekiwanie na pociągnięcie do odpowiedzialności stanowi ważny czynnik, jak też odpowiednia reakcja na zaistniałą sytuację. Pociągnięcie do odpowiedzialności może doprowadzić do działań mogących mieć katastrofalne skutki dla bezpieczeństwa organizacji. Pociąganie pracowników do odpowiedzialności i ukaranie winnych nie przyczyniają się do poprawy poziomu bezpieczeństwa w organizacji, ponieważ takie działanie nie naprawia sytuacji oraz systemu wspomagania zdarzenia. W kulturze sprawiedliwego traktowania powinno skupić się na bezpieczeństwie, które umożliwia personelowi przewidzenie błędu, dzięki czemu organizacja może wcześniej zareagować. Wypracowanie konsensusu w wyjaśnieniu przyczyn zdarzeń jest jednocześnie nauką na przyszłość, co przyczynia się do poprawy sytuacji, a jednocześnie przyporządkowania odpowiedzialności. Idea granicy w kulturze sprawiedliwego traktowania ma na celu szczególne zastoso-

wanie przed pociągnięciem do odpowiedzialności karnej za nieumyślne błędy w sytuacji, w której nie było poważnych skutków. Granica ta chroni ludzi przed celowym działaniem szkodliwych czynników lub aktami przestępczymi, a wykorzystanie wymiaru sprawiedliwości w tym zakresie stanowi narzędzie w jej ochronie.

W przypadku naruszania Just Culture, to jest pociągnięcia personelu do odpowiedzialności za dokonanie zgłoszenia, poszkodowany powinien zgłosić skargę do władzy lotniczej, jak również w przypadku gdy:

- personel jest zachęcany do poświadczania nieprawidłowo przygotowanych dokumentów o zdolności do lotów statków powietrznych,
- zakazywane jest przekazywanie informacji z analiz ryzyka i podejmowanych działań zapobiegawczo-naprawczych,
- personel jest zniechęcany przez pracodawcę do zgłaszania zdarzeń, zidentyfikowanych zagrożeń.

Just Culture



Schemat 4. Latajmy bezpiecznie: Czym jest Just Culture?

Źródło: *Latajmy bezpiecznie: Czym jest Just Culture?*, www.dlapilota.pl, [dostęp: 24.01.2018].

Stawiając interpretację zakładającą, że rażące niedbalstwo to po prostu świadome lekceważenie oczywistego ryzyka, organizacja lotnicza prowadząca działalność wbrew przepisom art.135e ust.1⁴ pociągając personel do odpowiedzialności z tytułu naruszania bądź nieprawidłowo wykonywania obowiązków pracowniczych jak też wynikających z przepisów Kodeksu pracy, lub art. 135e ust. 2 Prawa Lotniczego, a także pociągając do odpowiedzialności z tytułu niewykonania zobowiązania wyni-

4 [Kara pieniężna za pociągnięcie do odpowiedzialności pracownika zgłaszającego zdarzenie] - Art. 209ui. - Prawo lotnicze. - Dz.U.2022.1235 t.j. - OpenLEX, [dostęp: 28.01.2023].

kającego z umowy, oraz w związku ze zgłoszeniem do systemu dobrowolnego zgłaszania zdarzeń, o którym jest mowa w rozporządzeniu UE nr 376/2014, może zostać pociągnięta również do odpowiedzialności. Po wszczęciu postępowania i zebraniu niepodważalnych dowodów karą za naruszenie Just Culture wynikającą z ustawy Prawo Lotnicze art. 209ui, oraz art.135e może być nałożenie grzywny w wysokości 25 000 zł.

6. PODSUMOWANIE

Ratyfikowanie deklaracji Just Culture stanowi istotny czynnik wpływający na umacnianie bezpieczeństwa lotniczego bez obawy o konsekwencje. Organizacje lotnicze jako sygnatariusze deklaracji są zaszczycone, że wspólnie mogą przyczynić się do poszerzenia wiedzy i umiejętności w trosce o prawidłowy przebieg operacji lotniczych. Tylko otwarta komunikacja zaistnieje, gdy personel organizacji lotniczej będzie miał pewność, że nie poniesie konsekwencji za informacje dostarczone o błędach, działaniach niebezpiecznych. Budowa wzajemnego zaufania jest procesem długotrwałym i niezbędnym dla zapewnienia bezpieczeństwa w organizacji i między organizacjami lotniczymi. Człowiek jest najsłabszym i najbardziej ułomnym ogniwnem w lotnictwie. Dobrze przygotowana, wypoczęta i skoncentrowana na wykonaniu zadania załoga zmniejsza prawdopodobieństwo wystąpienia sytuacji niebezpiecznej. Umiejętne zarządzanie bezpieczeństwem prowadzi do powodzenia zadania jak bezpieczny lot. Postawiona hipoteza stwierdza, że człowiek jest w stanie doprowadzić do sytuacji niebezpiecznej, zaś z drugiej strony ze swoimi zdolnościami percepcji w połączeniu z prawidłowym szkoleniem, jest zdolny nawet w sytuacji wysoce skomplikowanej doprowadzić do szczęśliwego bezpiecznego lądowania. Dla przykładu: tuż po starcie, kiedy samolot Airbus 320 wleciał w stado gęsi uniemożliwiając dalszy lot, Kapitan Chesley Sullenberg podjął natychmiastową decyzję o wodowaniu na rzece Hudson, ratując wszystkich pasażerów i załogę. Istotnym jest dołączenie do sygnatariuszy deklaracji JC⁵, która jest otwarta dla wszystkich organizacji działających w sektorze, branży lotniczej niezależnie od rodzaju świadczonych usług lotniczych. Przygotowana deklaracja zobowiązuje organizacje i personel do wdrażania kultury sprawiedliwego traktowania, propagowania poprawy bezpieczeństwa w transporcie lotniczym, wspierania wspólnych wartości i propagowania dobrych praktyk. W myśl dobrej praktyki, jeśli mamy wątpliwości, to zgłaszajmy. Ale zaufanie buduje się latami, a zniszczyć możemy jedną pochopną decyzją. Dlatego szukajmy środków, sposobów redukcji ryzyka, oceniamy zasadność, skuteczność. Tylko kompromis jest podstawą w szukaniu prawdy, ponieważ nie ma jednego słusznego stanowiska do akceptacji wartości różnych punktów widzenia bez własnego zdania. Pracownik nie przyzna się do popełnionego błędu w niepewności i strachu, ponieważ personel popełniał,

5 Deklaracja w sprawie kultury bezpieczeństwa - ULC [dostęp: 02.01.2023].

popelnia i będzie popelniać błędy. Stąd nieuchronnym jest akceptacja, że czasami mimo wszelkich starań dochodzi do błędu. Stanowi o tym znacząca rola odpowiedzialności kierownictwa poprzez zaangażowanie personelu organizacji w podejmowaniu decyzji i rozwiązywaniu zaistniałych problemów. Warunkiem koniecznym jest egzekwowanie Just Culture poprzez współpracę między organizacjami lotniczymi a służbami jak ULC – PKBWL – Prokuratoria Generalna.

BIBLIOGRAFIA

Literatura

1. *Bezpieczeństwo transportu lotniczego*, (red.) A. Kwasiborska, Typografia Pułusk-Warszawa 2016.
2. Dekker S., *Just Culture*, UŁ; Warszawa 2018.
3. Deklaracja Just Culture – ULC z 27.10.2015 r.
4. Deklaracja w sprawie kultury bezpieczeństwa w lotnictwie 26.10.2017 r.
5. European Just Culture Declaration z 01.10.2015.
6. Jasiuk E. Wosiek R., *Legal conditions of international cooperation for the safety and efficiency of civil aviation*, Oficyna UŁ, Warszawa 2019.
7. Jasiuk E., Sikora K., *Prawne aspekty bezpieczeństwa transportu lotniczego*, Oficyna UŁ, Warszawa 2021.
8. Klich E., *Bezpieczeństwo lotów*, Wyd. Nauk. Instytutu Technologii Eksploatacji – PIB Radom 2011.
9. Konert A., *Odpowiedzialność przewoźnika lotniczego*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2010.
10. Konert A., *Prawne aspekty użytkowania bezzałogowych statków powietrznych*, Oficyna UŁ, Warszawa 2021.
11. Łukaszuk L., Balcerzak T., *Lotnictwo współczesne i jego problemy*, „Cywilizacja-Kultura-Prawo-Ekonomika-Bezpieczeństwo-Obronność”, AON, Warszawa 2007.
12. *Prawo lotnicze i technologie*, (red.) E. Dynia, Wyd. U Rzeszowskiego 2015.
13. *Rola prawa lotniczego w procesie budowy bezpieczeństwa transportu lotniczego*, (red.) A. Konert, Oficyna UŁ, Warszawa 2021.
14. *Prawo Lotnicze. Komentarz*, (red.) M. Żylicz, Oficyna a Wolters Kluwer Business, Warszawa 2016.

Źródła prawa, dokumenty

1. Załącznik 19 do Konwencji o międzynarodowym lotnictwie cywilnym. Zarządzanie bezpieczeństwem, wydanie II, lipiec 2016 r.
2. ICAO SMM Doc. 9858, Podręcznik zarządzania bezpieczeństwem Wyd. IV, 2018 r.
3. ICAO SMM Doc. 9858, Podręcznik zarządzania bezpieczeństwem Wyd. III, 2013 r.
4. ICAO SMM Doc. 9858, Podręcznik zarządzania bezpieczeństwem Wyd. I, 2006 r.
5. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1138 z dnia 4 lipca 2018 r.
6. Rozporządzenie 376/2014 w sprawie zgłaszania zdarzeń i analizy zdarzeń w lotnictwie cywilnym.
7. Ustawa - Prawo Lotnicze art. 21. ust.2, pkt 15 e.

Netografia

1. Deklaracja Just Culture, <https://www.ulc.gov.pl/pl/zarzadzaniebezpieczenstwem/kultura-i-promocjabezpieczenstwa/deklaracja-w-sprawie-kulturybezpieczenstwa>.
2. Forum wymiany danych SMS, <https://www.ulc.gov.pl/pl/zarzadzaniebezpieczenstwem/grupa-robocza-sms/5888-forumwymiany-danych-sms>.
3. Materiały doradcze SM-ICG - ULC.
4. Sidney Dekker - Just Culture (Full Lecture) – YouTube.

dr Monika Bychowska*

Menedżerska Akademia Nauk Stosowanych

ORCID: 0000-0003-0959-8136

Studia Społeczne

ISSN 2081-0008

e-ISSN 2449-9714

str. 111–125

**CENOWE POROZUMIENIA OGRANICZAJĄCE
KONKURENCJĘ. RÓŻNORODNOŚĆ ORZECZEŃ.
CASE STUDIES: KARTEL CEMENTOWY, KARTEL
DROŻDŻOWY VERSUS SPRAWA SFINKS /
*COMPETITION-RESTRICTING PRICE AGREEMENTS. VARIETY OF
RULINGS. CASE STUDIES: THE CEMENT CARTEL, THE YEAST
CARTEL VERSUS THE SFINKS CASE***

STRESZCZENIE

Cenowe porozumienia ograniczające konkurencję są jednym z najcięższych naruszeń prawa ochrony konkurencji. Nawet jednak tego rodzaju porozumienia podlegają relatywizacji pod względem ich skutków rynkowych. Te porozumienia cenowe, które są dowodowo łatwiejsze do wykrycia, jednocześnie mniej degradują rynek właściwy. Zadaniem każdego organu do spraw ochrony konkurencji jest skuteczne egzekwowanie prawa ochrony konkurencji, co oznacza powinność podejmowania spraw najistotniejszych, które mogą, przy braku interwencji organu, doprowadzić do nieodwracalnych skutków dla konkurencji.

SŁOWA KLUCZOWE: konkurencja, porozumienia cenowe, skuteczność organu, relatywizacja zakazu porozumień.

SUMMARY

Forbidden price agreements are one of the most serious violations of competition law. However, even such agreements are subject to relativization in terms of their market

* Doktor nauk prawnych, radca prawny, Dziekan Wydziału Nauk Prawnych, Administracji i Bezpieczeństwa w Menedżerskiej Akademii Nauk Stosowanych, wykładowca akademicki, Wspólnik komplementariusz Instytutu Prawa Konkurencji Cezary Banasiński, Monika Bychowska, Maria Mrówka, Elżbieta Witkowska Grochowalska Sp.K.

effects. Those price agreements, which are evidently easier to detect, at the same time less degrade the relevant market. The task of each competition protection authority is to effectively enforce competition law, which means that it is obliged to deal with the most important cases that may - in the absence of the authority's intervention - lead to irreversible effects on competition.

KEY WORDS: competition, price agreements, effectiveness of the authority, relativization of the ban on agreements.

WSTĘP

Przepis art. 101 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (dalej: „TFUE”) oraz przepisy ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (dalej: „Ustawa”) wskazują, że porozumienie między przedsiębiorcami obejmuje umowy, decyzje zrzeczeń przedsiębiorstw oraz uzgodnione praktyki¹. Zakazany porozumieniem może być zatem zarówno formalna umowa, zawarta w formie pisemnej, decyzja związku przedsiębiorstw, która może znaleźć swój wyraz w kodeksach etyki, okólnikach, jak też każde inne nieformalne uzgodnienie podjęte podczas spotkań przedsiębiorców. Niezależnie od tego, jaką postać przybierze porozumienie, jeżeli tylko spełnia przesłanki zakazu (w zakresie nie wyłączonym na mocy innych przepisów), jego zawarcie jest niedozwolone². Wynika z tego, że na potrzeby zastosowania przepisu art. 6 Ustawy lub art. 101 TFUE nie ma znaczenia w jakiej formie zostało zawarte zakazane porozumienie. Znaczenie ma jedynie fakt, aby określone sankcjonowane zachowanie rzeczywiście było wynikiem zawarcia porozumienia, a nie innych czynników, które nie mają związku z koordynacją zachowań przedsiębiorstw. Konieczne jest zatem wykazanie „intencji” zachowywania się podobnie na rynku przez kilka przedsiębiorstw. Orzecznictwo wskazuje, że porozumienie istnieje, kiedy strony osiągnęły konsensus w założeniu ograniczania ich wolności podejmowania decyzji rynkowych, ustalając podobną linię działania lub powstrzymywania się od określonych działań³. Wszystkie trzy formy porozumienia, o których stanowią przepisy są jednakowo zakazane, niemniej należy stwierdzić, że najbardziej niebezpieczne dla konkurencji są, w szczególności z uwagi na trudności dowodowe, porozumienia zawierane w formie dorozumianej. Dotyczą one najczęściej horyzontalnego ustalania cen lub podziału rynku. Porozumienia w formie umowy pisemnej są często

1 Zob. też: E. Elhauge, D. Geradin, *Global Competition Law and Economics*, New York 2007.

2 Por. J. Faull, A. Nikpay, *The EC Law of Competition*, New York, 2007 r., s. 195: „The term ‘agreement’ is defined widely for the purposes of art. 81 TWE. For an agreement to exist it is sufficient if the undertakings in question should have expressed their join intention to conduct themselves on the market in a specific way”, (Case T-7/89 SA Hercules Chemicals NV v Commission (1991), ECR II-1711).

3 Por. J. Faull, A. Nikpay, *The EC Law of Competition*, New York, 2007, s. 196, (Case Polypropylen, OJ L230/1).

wynikiem braku świadomości istnienia przepisów dotyczących ochrony konkurencji lub ich błędnego interpretowania. Decyzje związku przedsiębiorstw to specyficzna forma porozumienia, charakterystyczna dla zrzeszeń przedsiębiorstw, które często działają na podstawie odrębnych regulacji (zrzeszenia architektów, notariuszy, adwokatów, radców prawnych, weterynarzy itp.). Może być ona „wykorzystywana” przez zawody zaufania publicznego, które próbują „uregulować” rynek określonych usług. Wykorzystując fakt, że samorządy zawodowe powołane są do wykonywania pieczy nad określonego rodzaju działalnością, przekraczają one swoje ustawowe uprawnienia, przez co mogą działać niezgodnie z prawem antymonopolowym⁴.

Celem niniejszego artykułu jest ukazanie skrajnie różnych stanów faktycznych porozumień cenowych, które mogą podlegać ocenie antymonopolowej na podstawie takich samych przepisów. Część artykułu odnosząca się do samej istoty porozumień cenowych została opracowana z uwzględnieniem w części historycznych orzeczeń i doktryny, które w sposób, co do zasady, cały czas aktualny ugruntowały podejście do zakazu zawierania porozumień ograniczających konkurencję. Decyzje Prezesa UOKiK (*case studies*), które zostały omówione w artykule nie są przypadkowe. Dotyczą one, w szczególności, w ocenie autorki, spraw przełomowych, istotnych rynkowo, które miały wpływ na późniejsze orzecznictwo i doktrynę (sprawa kartelu cementowego oraz kartelu drożdżowego) oraz z drugiej strony sprawy relatywnie łatwiejsze do rozstrzygnięcia i z nieporównywalnie mniejszymi negatywnymi konsekwencjami dla rynku i konkurencji. Wskazać przy tym należy, że w 2022 r. Prezes UOKiK wydał jedynie siedem decyzji dotyczących zakazanych porozumień ograniczających konkurencję, z czego w znaczącej większości przypadków, jak należy przypuszczać, z uwagi na ich niewielkie znaczenie rynkowe i tym samym mało dotkliwe sankcje, przedsiębiorcy nie odwoływali się od nich do sądów kolejnych instancji. Podobnie było w latach poprzednich (2016-2021), w których Prezes UOKiK wydawał od kilku do kilkunastu decyzji rocznie w sprawach porozumień i które nie miały jednak znaczenia przełomowego dla orzecznictwa w tym zakresie⁵. Dodatkowo, w części przypadków decyzje te nie doczekały się jeszcze prawomocnego rozstrzygnięcia. Należy też odnotować, że stan prawny w zakresie *stricte* istoty zakazu porozumień ograniczających konkurencję nie zmienił się na przestrzeni blisko 20 ostatnich lat.

1. ISTOTA POROZUMIEŃ, W TYM POROZUMIEŃ CENOWYCH

Zawarcie porozumienia przez przedsiębiorstwa konstituuje zawsze różnego rodzaju kooperację między nimi. Współpraca ta może być bardzo ścisła, z wyłączeniem

4 Zob. też: R. Whish, *Competition Law*, UK 2003, s. 91: „...the application of art. 81 TWE in not limited to legally enforceable agreement...”; należy jeszcze raz podkreślić, że forma porozumienia odgrywa nieznaczącą rolę, jeżeli praktyka w postaci antykonkurencyjnego porozumienia zostanie udowodniona.

5 Zob. https://decyzje.uokik.gov.pl/bp/dec_prez.nsf.

możliwości samodzielnego działania uczestników porozumienia lub taka, która pozostawia pewien luz decyzyjny poszczególnym przedsiębiorstwom⁶. Ponadto, koordynowanie działalności podmiotów może istotnie ograniczać konkurencję, wpływać na nią negatywnie w niewielkim stopniu lub wręcz przyczyniać się do wzrostu konkurencyjności na danym rynku⁷. W zależności od charakteru porozumienia, jest ono bądźż zakazane, w świetle prawa ochrony konkurencji, bądźż dozwolone.

Wracając do kwestii form porozumień, należy stwierdzić, że wszystkie one, pomimo nieznaczących różnic, zazębiają się wzajemnie⁸. Chodzi bowiem bardziej o skutek praktyk, a nie o ich formę prawną⁹. Jednym z najważniejszych elementów konstytuujących porozumienie jest osiągnięcie w najwyższym stopniu zgody między stronami, które je zawierają¹⁰. Często trudno stwierdzić jednoznacznie, czy wspólne działanie odbywa się na podstawie umowy potwierdzonej pisemnie, czy na podstawie dodatkowych, ustnych uzgodnień. Z tego powodu nie ma znaczenia¹¹ forma porozumienia¹². Zgodnie z wyrokiem w sprawie Rhone – Poulenc S.A.¹³ porozumienia między przedsiębiorstwami mogą być zawierane w dowolnej formie (pisemnie, ustnie, w sposób dorozumiany), wystarczy, jeśli z treści porozumienia wynika wola zięzania się jej postanowieniami, które dotyczą sposobu zachowania się na rynku. Porozumienie uważa się za zawarte nawet, jeśli jedna lub kilka jego stron deklaruje ignorowanie ustaleń o charakterze antykonkurencyjnym, a także jeśli określone przedsiębiorstwa nie były na wszystkich spotkaniach, na których dochodziło do uzgodnień. Podobnie, za strony zakazanego porozumienia można również potraktować przedsiębiorstwa, które zostały „zmuszone” do jego zawarcia („wciągnięte” w porozumienie)¹⁴. Zawarcie porozumienia może być również stwierdzone, jeśli przedsiębiorstwa stałe nie uczestniczyły w jego „realizacji”. Tak się dzieje w szczególności w przypadkach

- 6 Por. Edited by J. Faull, A. Nikpay, *The EC Law of Competition*, Oxford University Press 1999, s. 70 – zasadnicze jest (dla art. 81 TWE), aby przedsiębiorstwa, w wyniku zawarcia porozumienia, ograniczyły w jakimkolwiek stopniu swoją niezależność ekonomiczną.
- 7 Por. M. Kępiński, A. Nowicka, *Reguły konkurencji a porozumienia kooperacyjne*, Projekt PHARE: Harmonizacja Polskiego Prawa Antymonopolowego z Regulami Konkurencji Unii Europejskiej, Warszawa 1995, s. 15.
- 8 Por. też wyrok z 29 października 1980 r. w sprawie 209-215/78, Landewyck (...) przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich, (ECR 1980, 3125), w tłumaczeniu polskim w: *Zakaz porozumień ograniczających konkurencję II*, Projekt PHARE: Harmonizacja Polskiego Prawa Antymonopolowego z Regulami Konkurencji Unii Europejskiej, Warszawa 1996.
- 9 Por. S. Weatherill, P. Beaumont, *EC Law*, Penguin Book 1995, s. 672.
- 10 Por. L. Ritter, W. D. Braun, F. Rawlinson, *EEC Competition Law*, Boston 1991, s. 59.
- 11 Por. J. Faull, A. Nikpay, *The EC Law of Competition*, New York, 2007, s. 195.
- 12 Por. wyrok ETS w sprawie Volkswagen AG, C-74/04 P z dnia 13 lipca 2006 r.; Opracowanie UOKiK, Analiza orzecznictwa ETS i SPI, listopad 2006 r., (tom XIV); J. Faull, A. Nikpay, *The EC Law of Competition*, New York, 2007 r., s. 215.
- 13 Zob. wyrok z 24 października 1991 r. w sprawie T-1/89, (ECR 1991, II-00867).
- 14 Por. J. Faull, A. Nikpay, *The EC Law of Competition*, New York, 2007, s. 197 i n. (Joined cases 209-215 and 218/78 Heintz Van Landewyck SARL and others v Commission, ECR 3125; Case T-25/95 Cimentaries CBR SA v Commission (2000) ECR II-491.

długotrwałych porozumień, w których poszczególni ich uczestnicy robią przerwy w uczestniczeniu w uzgodnieniach, „chwilowo” nie stosują się do nich¹⁵.

Aby stwierdzić istnienie porozumienia między przedsiębiorcami, konieczne jest udowodnienie, że przedsiębiorcy nie podejmują określonych decyzji rynkowych samodzielnie, lecz w uzgodnieniu podjętym w jakiejkolwiek formie. Nie będzie stanowiło porozumienia ograniczającego konkurencję działanie, które nawet prowadzi do ograniczenia konkurencji, ale nie jest wynikiem koordynacji zachowań przedsiębiorców. Niedopuszczalne jest bowiem stwierdzenie ograniczenia konkurencji i nakazanie zaniechania określonych działań, jeżeli nie wynikają one z porozumienia między przedsiębiorstwami. Osiągnięcie porozumienia jest bowiem istotą zakazu. Przykładem niezakazanych działań są w szczególności zachowania paralelne (równoległe) przedsiębiorców działających na określonym rynku właściwym. Zachowania paralelne polegają na dostosowywaniu przez przedsiębiorcę swoich decyzji rynkowych do decyzji podejmowanych przez innych przedsiębiorców w sposób uprzednio nieskoordynowany. Niejednokrotnie zachowania paralelne trudno odróżnić od porozumienia zawartego w formie uzgodnionej praktyki. Taka sytuacja ma miejsce w szczególności, gdy brakuje dowodów świadczących o zawarciu porozumienia. Z reguły twierdzi się, że jeżeli nie ma jakichkolwiek dowodów świadczących o zawarciu porozumienia (korespondencji elektronicznej, rachunków z hoteli, informacji o spotkaniach, wprowadzania podwyżek w tym samym czasie itp.) i jednocześnie z uwagi na strukturę rynku zawarcie porozumienia jest mało prawdopodobne, to uznaje się, że ewentualne podobne decyzje rynkowe podejmowane przez przedsiębiorców, są raczej wynikiem zachowań paralelnych, a nie porozumienia.

Podobne zachowania przedsiębiorców z określonego rynku właściwego, pomimo że pozornie wydawać się może, iż są wynikiem antykonkurencyjnego uzgodnienia, mogą być wynikiem specyficznej sytuacji, okoliczności, które w określonym przedziale czasowym dotknęły rynek właściwy (nadpodaż, popyt przewyższający podaż, bariery w imporcie czy eksporcie). Z taką sytuacją mieliśmy do czynienia na początku 2007 r., kiedy w Polsce miała miejsce istotna nadpodaż żywca wieprzowego. Rynek ten nie funkcjonował prawidłowo, gdyż podmioty skupujące żywiec wieprzowy oferowały ceny skupu nie wynikające z obiektywnych uwarunkowań rynkowych, co mogłoby sugerować istnienie na tym rynku kartelu cenowego. Należy jednak zauważyć, że z kartelem cenowym, jak wspomniano wyżej, mamy do czynienia w przypadkach, gdy działania przedsiębiorców (określone skoordynowane zachowania) wynikają z podjętych wspólnie uzgodnień, co do których przedsiębiorcy zawierający kartel mają z reguły świadomość, że ich celem lub skutkiem jest ograniczenie konkurencji i w konsekwencji świadomi są naruszania przepisów. W omawianym przypadku niskich cen skupu żywca wieprzowego mieliśmy do czynienia z obiektywnymi

15 Zob. też: R. Whish, *Competition Law*, UK 2003, s. 96.

okolicznościami, które spowodowały taką sytuację. Okoliczności te nie pozwalały na stwierdzenie, że ceny żywca wieprzowego były wynikiem zawarcia porozumienia, a jedynie reakcją na określone otoczenie konkurencyjne i sytuację na rynku właściwym. Uzasadnieniem spadku cen na żywiec wieprzowy było wstrzymanie przez Rosję i Ukrainę importu mięsa z Polski oraz znaczna nadwyżka żywca wieprzowego na rynku polskim, która była szacowana na około 130 tysięcy ton mięsa¹⁶. Wydaje się zatem, że sytuacja producentów żywca wieprzowego uległa pogorszeniu z powodu wzrostu podaży na rynku krajowym, a w rezultacie spadły ceny i opłacalność produkcji. W przedmiotowej sprawie nie sposób było dopatrzeć się zachowań rynkowych przedsiębiorców prowadzących skup żywca wieprzowego, które naruszałyby zakaz zawierania porozumień ograniczających konkurencję. W sytuacji znacznej nadwyżki podaży tusz wieprzowych wątpliwe wydaje się być twierdzenie, że ich niskie ceny były wynikiem zakazanego ustawą antymonopolową porozumienia przedsiębiorców prowadzących skup żywca wieprzowego.

Zachowanie przedsiębiorstw, które skutkuje naruszeniem konkurencji, nie zawsze wynika z osiągnięcia dobrowolnego porozumienia dwóch lub więcej stron. W pewnych przypadkach (szczególnie w stosunkach wertykalnych) dochodzi do "konsensusu" w wyniku narzucenia określonego zachowania przez przedsiębiorstwo silniejsze przedsiębiorstwom słabszym. Takie zachowanie traktowane jest nadal w kategoriach porozumienia ograniczającego konkurencję, bowiem strona słabsza, w efekcie co prawda nacisku, godzi się na ograniczenie konkurencji¹⁷. W sprawie Hasselblad przeciwko Komisji Sąd podtrzymał decyzję wydaną przez Komisję Europejską, która stwierdziła istnienie praktyki uzgodnionej między firmą Victor Hasselblad, szwedzkim producentem części do kamer, a dystrybutorami tych produktów w kilku państwach członkowskich¹⁸. Camera Care, jeden z dystrybutorów firmy Hasselblad, utracił autoryzację do dystrybucji kamer tego producenta w 1978 r. Były dystrybutor zdobywał jednak, w celu odsprzedaży, kamery Hasselblad'a od innych autoryzowanych dystrybutorów. Firma Hasselblad dowiedziawszy się o działaniu Camera Care, zabroniła dystrybutorom Ilford i Telos odsprzedaży kamer i części do nich przedsiębiorstwu Camera Care. Sprawa trafiła do Komisji Europejskiej, a następnie w wyniku odwołania, do Sądu, który podtrzymał decyzję Komisji w przedmiocie stwierdzenia istnienia uzgodnionej praktyki zainicjowanej przez firmę Hasselblad, która narzuciła określone zachowanie (odmowę dostaw) dystrybutorom.

W relacjach dystrybucyjnych między przedsiębiorstwami trudno niejednokrotnie stwierdzić, czy porozumienie było wynikiem presji przedsiębiorstwa silniejszego (dostawcy), czy wynikiem zgodnej woli dystrybutorów (element horyzontalny).

16 za: <http://www.ppr.pl/artykul.php?id=133763>.

17 Zob. też S. Weatherill, P. Beaumont, *EC Law*, Penguin Book 1995, s. 675.

18 Zob. wyrok z 21 lutego 1984 r. w sprawie 86/82, Hasselblad przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich, (ECR 1984, 883).

W sprawie Pioneer przeciwko Komisji stwierdzono istnienie dwóch uzgodnionych praktyk w jednej sprawie. Stornami porozumienia była spółka zależna Pioneer'a oraz dystrybutorzy Pioneer'a we Francji, w Niemczech i Wielkiej Brytanii. Ceny części Pioneer'a we Francji (od dystrybutora francuskiego) były wyższe niż w Niemczech i Wielkiej Brytanii. Jednocześnie z tych dwóch ostatnich państw członkowskich eksportowano substytucyjne części do Francji. Dystrybutor francuski sprzeciwił się eksportowaniu tańszych części Pioneer'a do Francji. Komisja Europejska uznała, że w przedstawionej sprawie działania dystrybutora niemieckiego i dystrybutora brytyjskiego były wynikiem nacisku Pioneer'a oraz dystrybutora francuskiego i w konsekwencji stwierdziła, że do skutku doszły dwa porozumienia¹⁹.

W porozumieniu ograniczającym konkurencję, niezależnie od jego formy, muszą uczestniczyć co najmniej dwa przedsiębiorstwa²⁰. Działania podejmowane przez jedno przedsiębiorstwo nie narusza konkurencji, chyba że przedsiębiorstwo to posiada na rynku pozycję dominującą. Należy jednak zauważyć, że w pewnych sytuacjach trudno z całą pewnością stwierdzić, że zachowanie rynkowe przedsiębiorstwa jest rzeczywiście samodzielne. Chodzi tu w szczególności o systemy dystrybucji. Przedsiębiorstwo, które jest dostawcą określonych towarów, dbając o jakość ich dostarczania do ostatecznych odbiorców może ustalić samodzielnie warunki dystrybucji tych towarów. Przy założeniu, że nie ma on pozycji dominującej, warunki te muszą być możliwe do spełnienia przez potencjalnych dystrybutorów, w innym bowiem wypadku żaden dystrybutor nie zainteresuje się dostarczaniem tych towarów do ostatecznych odbiorców i tym samym warunki stawiane przez dostawcę będą musiały ulec modyfikacji. Tego rodzaju samodzielne ustalanie warunków dystrybucji nie jest objęte, co do zasady, zakazem zawierania antykonkurencyjnych porozumień²¹. W pewnych jednak sytuacjach, choć wydaje się, że dostawca sam ustalał warunki dystrybucji swoich towarów, okazuje się, że były one dostosowywane do możliwości konkretnych dystrybutorów, czyli w porozumieniu z nimi. Nie są to wprawdzie porozumienia w formie umów między dostawcą i konkretnymi dystrybutorami, których treścią jest dostarczanie określonych towarów, jednak wymogi stawiane dystrybutorom jednoznacznie wskazują, że do sieci dystrybucji mogą należeć tylko konkretne, "wybrane" przez dostawcę przedsiębiorstwa, natomiast inne są wyeliminowane. Takie zachowanie jest, co do zasady, zakazane jako antykonkurencyjne porozumienie.

Najbardziej typowymi i jednocześnie jednymi z najgroźniejszych dla rynku są porozumienia cenowe, które polegają na bezpośrednim lub pośrednim ustalaniu cen sprzedaży lub zakupu towarów oraz innych części składowych cen. Wspólne usta-

19 Por. wyrok z 7 czerwca 1983 r. w sprawie 100-103/80, Pioneer przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich, (ECR 1983, 1825).

20 Por. też: J. Faull, A. Nikpay, *The EC Law of Competition*, Oxford University Press 1999, s. 72.

21 Por. Ch. Bellamy, G. Child, *Common Market Law of Competition*, Third Edition, Sweet & Maxwell, London 1987, s. 51.

lanie cen, niezależnie od formy jaką przyjmuje w poszczególnych przypadkach, jest zaliczane do tzw. hard core restrictions²². Jest to rodzaj porozumienia, które bardzo rzadko może zostać legalnie zawarte²³. Z reguły uzgodnienia dotyczące cen są bardzo restrykcyjnie traktowane przez właściwe organy krajowe oraz Komisję Europejską²⁴ i w związku z tym co do zasady zakazane²⁵. W praktyce jest wiele sposobów uzgadniania cen²⁶. Należą do nich w szczególności wspólne ustalanie cen sprzedaży towarów lub usług, ustalanie poziomu i terminów wzrostu cen, ustalanie poziomu udzielanych rabatów, rekomendowanie lub ustalanie cen odsprzedaży, uzgadnianie elementów składowych ceny, wspólna polityka ustalania cen odsprzedaży, polityka „uczciwej” gry cenowej²⁷.

Ustalanie cen sprzedaży towarów lub usług dotyczy w szczególności porozumień horyzontalnych zawieranych między konkurentami²⁸. Jest to najprostsza forma zmo- wy cenowej²⁹. Polega ona na uzgodnieniu takiej samej ceny za sprzedawane konku-

- 22 Por. L. Ritter, W. D. Braun, *European Competition Law: A Practitioner's Guide*, US 2005; por. też: wyrok SPI w sprawie T-279/02 z 5 kwietnia 2006 r. W niniejszej sprawie Degussa AG zaskarżyła decyzję Komisji 2003/674/WE z dnia 2 lipca 2002 r. dotyczącą postępowania prowadzonego na podstawie art. 81 TWE i art. 53 Porozumienia o EOG. W decyzji tej Komisja uznała, że Degussa AG brała udział w porozumieniu, polegającym na ustalaniu cen metioniny, wdrożeniu mechanizmu dla stosowania podwyżek cen, podziale rynków krajowych, przyznawaniu limitów w odniesieniu do udziałów w rynku oraz na mechanizmie nadzoru i stosowania tych porozumień. Komisja uznała, że Degussa uczestniczyła w naruszeniu nieprzerwanie od lutego 1986 r. do lutego 1999 r., tj. przez dwanaście lat i dziesięć miesięcy. SPI podtrzymał decyzję Komisji.
- 23 Por. wyrok ETS w sprawie 397/03 P z 18 maja 2006 r. Sprawa dotyczyła naruszenia art. 81 ust. 1 TWE. Komisja zarzuciła ADM Company oraz innym przedsiębiorstwom ustalanie cen lizyny w Europejskim Obszarze Gospodarczym i limitów sprzedaży na tym rynku, a także wymianę informacji o wielkości sprzedaży. Skarżące nie podważyły prawdziwości zarzucanych okoliczności faktycznych. Tym samym postępowanie zakończyło się wydaniem przez Komisję decyzji o naruszeniu przez ADM Company i ADM Ingredients, a także przez innych przedsiębiorców, art. 81 ust. 1 TWE, poprzez uczestnictwo w porozumieniach dotyczących cen, wielkości sprzedaży oraz wymiany indywidualnych informacji o wielkości sprzedaży lizyny syntetycznej, które to porozumienia obejmowały całość EOG. ETS podtrzymał decyzję Komisji Europejskiej.
- 24 Por. D. G. Goyder, *EC Competition Law*, US 2003.
- 25 Por. Dec. comm., June 11, 2002, Austrian Banks, za: Por. L. Ritter, W. D. Braun, *European Competition Law: A Practitioner's Guide*, US 2005.
- 26 Zob. też: I. Bael, J.F. Bellis, *Competition Law of the European Community*, US 1994.
- 27 Dec. comm., Nov. 30, 1994, Cement; CFI Feb. 21, 1995, SPO – Dutch Construction Works; ECJ July 14, 1972, ICI, za: L. Ritter, W. D. Braun, *European Competition Law: A Practitioner's Guide*, US 2005.
- 28 Zob. też *Orzeczenia zebrane* [w:] R. A. Postner, F. H. Easterbrook, *Antitrust: Cases, Economic Notes and Other Materials*, US 1981.
- 29 Por. decyzja KE z dnia 29 października 1999 r., 2000/117/WE. W decyzji tej stwierdzone zostało, że wprowadzając w życie na podstawie porozumienia zawartego z NAVEG oraz praktyk uzgodnionych z dostawcami niereprezentowanymi w tym związku, zbiorowy system wyłączności mający na celu wykluczenie dostaw dla przedsiębiorstw nienależących do FEG, FEG naruszył art. 81 ust. 1 TWE. Ponadto ograniczając bezpośrednio i pośrednio możliwość

rencyjne towary hurtownikom, detalistom czy ostatecznym nabywcom. W wyniku takiego uzgodnienia zanika konkurencja cenowa między stronami porozumienia a nabywca towarów lub usług nie ma wyboru cenowego. Niejednokrotnie w wyniku ustalenia cen sprzedaży towarów dochodzi do obniżenia jakości oferowanych dóbr, ponieważ strony umowy nie obawiają się wyeliminowania z rynku (w szczególności w przypadkach, gdy stronami są duże przedsiębiorstwa działające na rynku właściwym)³⁰.

Uzgadnianie poziomu wzrostu cen pojawia się również przy okazji zawierania porozumień horyzontalnych. Strony porozumienia w określonych odstępach czasu podwyższają ceny konkurencyjnych towarów lub usług. Tego rodzaju uzgodnienia przybierają często formę publicznego ogłoszenia podwyżki cen określonych dóbr przez jednego z uczestników porozumienia. W ślad za takim ogłoszeniem pozostali uczestnicy podwyższają ceny oferowanych konkurencyjnych dóbr o taki sam albo podobny procent. Zauważyć należy, że tego rodzaju porozumienia są niejednokrotnie bardzo trudne do udowodnienia, bowiem dowód oparty jest niekiedy wyłącznie o badania struktury danego rynku. Często zachowania takie trudno odróżnić od zachowań paralelnych, które w świetle prawa konkurencji nie są zakazane.

Porozumienia dotyczące wspólnego ustalania poziomu udzielanych rabatów przybierają często formę decyzji związku przedsiębiorstw, która skutkuje tym, że wszystkie przedsiębiorstwa należące do danego związku muszą udzielać takich samych rabatów na odsprzedawane towary lub usługi. Za niedostosowanie się do decyzji władz związku przewidziane są często sankcje w postaci np. bojkotu przedsiębiorstwa, które nie chce dostosować się do podjętych uzgodnień.

Porozumienia dotyczące rekomendowania lub ustalania sztywnych cen odsprzedaży dotyczą, co do zasady, porozumień wertykalnych i polegają na tym, że dostawca towarów ustala cenę, za którą dystrybutor zobowiązany jest odsprzedać dostarczane dobra. Ustalenie sztywnych cen odsprzedaży jest niedopuszczalne i z całą pewnością

swobodnego i niezależnego ustalania cen sprzedaży przez swoich członków poprzez wydawanie wiążących decyzji dotyczących ustalonych cen oraz publikacji, rozprowadzając wśród swoich członków zalecenia dotyczące cen brutto i netto oraz udostępniając swoim członkom forum umożliwiające prowadzenie dyskusji na temat cen i rabatów, FEG również naruszył art. 81 ust. 1 TWE.; por. Opracowanie UOKiK, analiza orzecznictwa ETA i SPI, listopad 2006, (tom XIV).

- 30 W dniu 5 grudnia 2001 r. Komisja wydała decyzję 2002/742/WE w sprawie postępowania na podstawie art. 81 TWE oraz art. 53 porozumienia EOG, w której uznała, iż m.in. ADM i Jungbunzlauer naruszyły art. 81 ust. 1 TWE uczestnicząc w ciągłym porozumieniu i/lub praktyce uzgodnionej w sektorze kwasu cytrynowego. Naruszenie to trwało od marca 1991 r. do maja 1995 r. Komisja Europejska nałożyła grzywnę w wysokości: ADM – 39,69 mln euro, Jungbunzlauer – 17,64 mln euro. Komisja podkreśliła, że kartel polegał na przydzieleniu każdemu z jego uczestników dokładnie określonych kwot sprzedaży i przestrzeganiu tych kwot, na ustalaniu cen docelowych i cen minimalnych, na zniesieniu rabatów oraz wymianie specyficznych informacji o klientach.

zakazane. Dopuszczalne jest natomiast rekomendowanie cen odsprzedaży (chyba że ceny rekomendowane mają w praktyce charakter cen sztywnych) w stosunkach dystrybucyjnych (porozumienia wertykalne). Zauważyć jednak należy, że uzgodnienia dotyczące wspólnej rekomendacji cen mogą w istocie doprowadzić do tego, że konkurenci z dostatecznym prawdopodobieństwem będą mogli przewidzieć wzajemną politykę cenową³¹. W takim przypadku porozumienia dotyczące rekomendacji cen nie są co do zasady dopuszczalne.

Porozumienia dotyczące uzgodnienia elementów składowych cen mają często na celu ominięcie przepisów zakazujących wspólnego ustalania cen. Strony porozumienia ustalając elementy składowe całej ceny za określony towar (np. opłaty przewozowe, opakowanie, marże) dochodzą do wniosku, że nie są to stricte porozumienia cenowe. Ponadto niejednokrotnie uzgadnianie elementów ceny ma prowadzić do ukrycia istnienia porozumienia. W sprawie *Ferry operators currency surcharges*³² Komisja orzekła istnienie zakazanego porozumienia między operatorami promowymi, które polegało na uzależnianiu cen oferowanych usług przewozowych od daty i poziomu zmiany kursu funta.

Polityka „uczciwej” gry cenowej polega niejednokrotnie na tym, że uczestnicy porozumienia tworzą kodeksy dobrych praktyk (zachowań), które mają na celu zapewnienie „uczciwych” zachowań cenowych wobec siebie. Chodzi o to, aby żaden z uczestników porozumienia nie był zaskoczony decyzjami cenowymi innych uczestników. W sprawie *IFTRA Glass Containers i INFRA Virgin Aluminium*³³ Komisja uznała za niezgodne z regułami wspólnego rynku porozumienie oparte na otwartym systemie cenowym, który polegał na tym, że każdy z uczestników porozumienia informował pozostałych o stosowanych przez siebie cenach, rabatach, terminach sprzedaży itp. Tym sposobem wszyscy ostatecznie unifikowali ceny za konkurencyjne dobra³⁴.

2. SPRAWA SFINKS VERSUS KARTEL DROŻDŻOWY I CEMENTOWY

Skupiając się na skrajności w zakresie stopnia skomplikowania oraz wpływu na rynek decyzji dotyczących porozumień ograniczających konkurencję, należy zwrócić uwagę na decyzję Prezesa UOKiK z dnia 25 czerwca 2013 r., nr DOK – 1/2013, co

31 Por. decyzja Komisji Wspólnot Europejskich w sprawie *SCK/FNK* (OJ 1995, L 132/79), powołana [w:] J. Faull, A. Nikpay, *The EEC Law Of Competition*, Oxford University Press 1999, s. 337.

32 Por. decyzja Komisji Wspólnot Europejskich w sprawie *Ferry operators currency surcharges* (OJ 1996, L 26/23), powołana [w:] J. Faull, A. Nikpay, *The EEC Law Of Competition*, Oxford University Press 1999, s. 338.

33 Por. decyzje Komisji Wspólnot Europejskich w sprawach *IFTRA Glass Containers i INFRA Virgin Aluminium* (OJ 1974, L 160/1 i OJ 1975, L 228/3), powołane [w:] J. Faull, A. Nikpay, *The EEC Law Of Competition*, Oxford University Press 1999, s. 338.

34 Artykuł w części jest zmodyfikowaną częścią obronionej, nieopublikowanej pracy doktorskiej autorki: *Zakaz porozumień ograniczających konkurencję w prawie unii europejskiej*, UMCS 2009.

do istoty podtrzymaną ostatecznie wyrokiem Sądu Najwyższego³⁵. Prezes UOKiK tą decyzją zarzucił Sfinks Polska S.A. (dalej: „Sfinks”) oraz przedsiębiorcom prowadzącym na zasadzie franczyzy restauracje pod marką Sphinx zawarcie porozumienia ograniczającego konkurencję na *lokalnych rynkach restauracji nieformalnych* na terenie kraju, polegającego na ustalaniu sztywnych cen sprzedaży produktów oferowanych w restauracjach działających pod marką Sphinx. Prezes UOKiK za to naruszenie prawa ochrony konkurencji nałożył na Sfinks karę pieniężną w wysokości ponad 464 tys. zł (ostatecznie obniżona przez sądy kolejnych instancji do 50 tys. zł). Prezes UOKiK, działając zgodnie z obowiązującymi przepisami i stosując je wprost wykonał swoją kompetencję związaną z egzekwowaniem zakazu zawierania porozumień ograniczających konkurencję, w tym porozumień o charakterze najcięższym gatunkowo, czyli zmów cenowych. W sprawie, jak wynika z decyzji, postanowienia dotyczące uzgodnień cenowych wynikały wprost z umów francyzowych. Prezes UOKiK wskazuje w decyzji, że w umowach, w zależności od okresów ich zawierania znajdowały się postanowienia o treści: „(1) Franchisingobiorca ma obowiązek realizowania sprzedaży oferowanych przez siebie produktów po cenie ustalonej przez Franchisingodawcę oraz do stosowania wszelkich zmian cen oraz obniżek promocyjnych, o których stosowaniu zostanie powiadomiony przez Franchisingodawcę, (2) Franchisingobiorca ma obowiązek realizowania sprzedaży oferowanych przez siebie produktów po cenie ustalonej przez Franchisingodawcę przy zastosowaniu wszelkich zmian cen oraz obniżek promocyjnych stosowanych w Sieci, (3) Wyłącznie Organizator jest uprawniony do zarządzania polityką cenową w sieci Sphinx”. Postanowienia te w sposób nie budzący wątpliwości *per se* wyczerpują przesłanki zakazanego porozumienia cenowego. Dodatkowo postanowienia te zostały wzmocnione poprzez postanowienie umowne o treści: „w razie niewykonania przez franchisingobiorcę jakichkolwiek zobowiązań niepieniężnych określonych umową lub nienależytego wykonywania jakichkolwiek zobowiązań określonych umową, franchisingobiorca zobowiązany jest do zapłacenia franchisingodawcy kary umownej”. Tym samym niewywiązywanie się z postanowień umownych konstytuujących nielegalne porozumienie cenowe zagrożone było realną sankcją finansową. Nie budzi też wątpliwości, że relacje franczyzy to relacje między niezależnymi przedsiębiorcami. Jak wskazuje w decyzji Prezes UOKiK, franczyza to system sprzedaży towarów, który oparty jest na ścisłej współpracy między prawnie oraz finansowo odrębnymi i niezależnymi przedsiębiorstwami tj. między francyzodawcą a francyzobiorcami, którymi są niezależni przedsiębiorcy prowadzący działalność gospodarczą; francyzobiorcy prowadzą placówki gastronomiczne i świadczą usługi we własnym imieniu i na własne ryzyko przy prawnym wykorzystaniu znaku towarowego francyzodawcy. O niezależności od siebie przedsiębiorców pozostających w relacji franczyzy

35 I NSK 89/18, z dnia 9 października 2019 r. Zob. też wyroki: S.A. VII AGA 828/18 z dnia 10 stycznia 2018 r. i SOKiK XVII AmA 41/16 z dnia 11 sierpnia 2016 r.

świadczy wiele decyzji Prezesa UOKiK³⁶. Z powyższego wynika, że decyzja Prezesa UOKiK była decyzją „podręcznikową”, wpisującą się w obowiązujące przepisy. Należy jednak zadać sobie pytanie o doniosłość rynkową tego orzeczenia w kontekście interesu publicznego, w interesie którego działa organ antymonopolowy. Prezes UOKiK w sprawach z zakresu praktyk ograniczających konkurencję działa wyłącznie z urzędu, nie jest więc związany wnioskami o wszczęcie postępowania, które powodowały do 2004 r. (wtedy nastąpiła zmiana przepisów), że musiał zajmować się sprawami, które może nawet ze swej istoty naruszały przepisy, niemniej nie miały większego znaczenia dla funkcjonowania rynku. Wprowadzona w 2004 r. zmiana miała na celu właśnie „uwolnienie” Prezesa UOKiK od obowiązku prowadzenia spraw, które rynkowo są bez znaczenia i skupienie jego uwagi na sprawach ważnych, postępowaniach przeciwko zachowaniom przedsiębiorców, które faktycznie prowadzą do degradacji rynku. Czy, mając na uwadze konkurencyjność rynku usług gastronomicznych, można uznać, że zachowanie Sfinks z jego franczyzobiorcami mogło doprowadzić do zdegradowania tego rynku i realnego pogorszenia sytuacji nabywców tych usług, tj. konsumentów?

Zgoła inną co do jej istoty decyzją organu antymonopolowego dotyczącą porozumień cenowych była decyzja w sprawie porozumienia na rynku drożdży piekarniczych³⁷. Postępowanie objęło kilku producentów drożdży pod zarzutem horyzontalnego uzgodnienia cen odsprzedaży tego surowca. Rozstrzygnięcie sprawy stanowi jedno z pierwszych, które zostało oparte na domniemaniach faktycznych i które, pomimo braku twardych dowodów, zostało potwierdzone jako słuszne przez Sąd Najwyższy w wyroku zapadłym wskutek złożenia przez Prezesa UOKiK skargi kasacyjnej poprzedzającej dwa niekorzystne dla organu orzeczenia sądów wydane w toku instancji³⁸. Zakwestionowane przez organ antymonopolowy porozumienie cenowe nie miało swojego umocowania w dokumentach, co oznacza, że postępowanie dowodowe w sprawie musiało mieć oparcie w innych okolicznościach. Kwestionowane zachowanie doprowadziło do jednoczesnego wzrostu cen drożdży piekarniczych na polskim rynku na poziomie od kilkunastu do kilkudziesięciu procent przy uwzględnieniu, że porozumienie objęło producentów generujących powyżej 90% całej podaży tego surowca. Skutki porozumienia były zatem bardzo odczuwalne nie tylko bezpośrednio dla konsumentów, ale przede wszystkim dla przedsiębiorców używających drożdży do własnej produkcji (piekarnie, gorzelnie itp.), co oczywiście przekładało się pośrednio na negatywne skutki cenowe dla konsumentów. Prezes UOKiK

36 np. decyzja z dnia 14 grudnia 2016 r. nr DKK – 180/2016, decyzja z dnia 27 października 2011 r., nr DKK – 128/2011, decyzja z dnia 16 lipca 2010 r., nr DOK-6/2010, decyzja z dnia 27 lutego 1992 r. nr UA/DŁ/500-92/JG/92.

37 Decyzja z dnia 14 marca 2003 r. nr DDF-13/03.

38 Wyrok SOKiK z dnia 6 października 2004 r., sygn. akt XVII Ama 71/03, wyrok SA z dnia 5 października 2005 r., sygn. akt VI Aca 1146/04, wyrok SN z dnia 9 sierpnia 2006 r., sygn. akt III SK 6/06.

podjął i prowadził postępowanie bazując na samodzielnie prowadzonych analizach rynkowych, z których, w ocenie organu, wynikało, że nie było żadnych innych okoliczności, które mogłyby wpłynąć na tak duże i jednocześnie podwyżki cen, niż zawarcie porozumienia cenowego. Jedyne co organ bezsprzecznie udowodnił to fakt, iż między stronami dochodziło do spotkań oraz, że podwyżki miały miejsce w tym samym czasie (u większości producentów w tym samym dniu 17 września 2001 r.). Powyższe ustalenia stały się podstawą do wydania decyzji stwierdzającej zawarcie porozumienia i nakładającej kary na uczestników.

Zwrócić uwagę należy na istotne różnice między dwoma wskazanymi powyżej sprawami. Pierwsza, czasowo późniejsza koncentruje się na porozumieniu cenowym, które nie było wymagające od strony dowodowej, bowiem wynikało z niekwestionowanego brzmienia postanowień umownych. Jednocześnie, porozumienie to, jakkolwiek *pes se* niezgodne z przepisami, nie prowadziło do tak negatywnych skutków jak porozumienie na rynku drożdżowym, które samym swoim zasięgiem objęło prawie całą podaż drożdży piekarniczych. Decyzja z 2003 r. wymagała od organu antymonopolowego znacznie większego zaangażowania, precyzyjnego badania rynku i wyciągnięcia wniosków na podstawie nieoczywistych faktów z ryzykiem, że ustalenia nie zostaną podzielone przez sądy kolejnych instancji, co zresztą miało miejsce. W tym kontekście należy poczynić refleksję co do skuteczności zasad powadzenia postępowań przez Prezesa UOKiK. Do 2004 r. postępowania w sprawach praktyk ograniczających konkurencję prowadzone były z urzędu lub na wniosek, przy czym wnioskodawca był stroną postępowania ze wszelkimi temu towarzyszącymi prawami. Od 2004 r. Prezes UOKiK został „uwolniony” od obowiązku rozpatrywania wniosków w sposób gwarantujący prawo odwołania a w zamian z to otrzymał całkowitą, niczym nieskrępowaną swobodę podejmowania spraw wyłącznie według własnego uznania. Zmiana podyktowana była narracją, zgodnie z którą istnienie obligatoryjnych postępowań wnioskowych powodowało, że organ obciążony był sprawami nieistotnymi, bagatelnymi, którymi zobligowany był się zająć, ograniczając tym samym zasoby i czas na sprawy dużo cięższe gatunkowo i z poważnymi skutkami dla rynku. Założono, że skoro Prezes UOKiK jest organem wysoko wyspecjalizowanym, to sam wie najlepiej, którymi sprawami warto się zajmować, a którymi nie. Tym samym nadano organowi antymonopolowemu nadzwyczaj dużą uznaniowość w zakresie podejmowania interwencji na podstawie ustawy, której przepisy ma egzekwować; na marginesie należy zauważyć, że jest ona nawet dalej idąca, niż kompetencje Komisji Europejskiej w zakresie odmowy wszczynania postępowań na skutek skarg otrzymywanych od przedsiębiorców.

Nie można jednak uznać, że praktyka orzecznicza polskiego organu antymonopolowego koncentruje się w chwili obecnej jedynie na sprawach łatwiejszych dowodowo i często mniej negatywnie wpływających na rynek. Przykładem może być sprawa

kartelu cementowego, którego historia antymonopolowa sięga 2003 r. i została zakończona decyzją Prezesa UOKiK z 8 grudnia 2009 r.³⁹ Postępowanie antymonopolowe trwało długo i było skomplikowane. Jak ostatecznie ustalił Prezes UOKiK: „uzgodnienia pomiędzy producentami cementu miały miejsce co najmniej od 1998 r. producenci cementu omawiali i uzgadniali pomiędzy sobą przede wszystkim wielkość udziałów rynkowych przypisanych poszczególnym producentom cementu oraz ustalali ceny cementu i kwestie związane z podwyżkami tych cen. Producenci cementu wymieniali i omawiali pomiędzy sobą poufne informacje dotyczące wielkości sprzedaży cementu, co pozwalało im kontrolować uzgodnienia dotyczące wielkości udziałów rynkowych”. Organ antymonopolowy był w stanie uznać zarzucaną praktykę za ograniczającą konkurencję na podstawie dowodów pośrednich (badanie rynku), dokumentów znalezionych podczas kontroli i przeszukania, ale jak się wydaje przede wszystkim z dowodów pochodzących od uczestników porozumienia, którzy zdecydowali się złożyć wniosek o odstąpienie od nałożenia albo o obniżenie kary pieniężnej w zamian za przyznanie się do uczestnictwa w kartelu oraz zobowiązanie do współpracy z Prezesem UOKiK. Decyzja w tej sprawie miała doniosłe znaczenie dla rynku. W sposób oczywisty dała do zrozumienia, że organ antymonopolowy jest w stanie zająć się sprawami poważnymi z punktu widzenia ochrony rynku. Był to sygnał dla przedsiębiorców, że nowoczesne instrumenty antymonopolowe są w stanie wykryć nawet najbardziej poufne antykonkurencyjne zachowania przedsiębiorców.

PODSUMOWANIE

W konkluzji należy stwierdzić, że jakkolwiek Prezes UOKiK jest organem powołanym do ochrony konkurencji przed działaniami przedsiębiorców w każdym możliwym wymiarze, to jednak, choćby z uwagi na ograniczenia w zasobach czasowych i osobowych, powinien koncentrować się na tych naruszeniach, które prowadzą do najcięższych ograniczeń konkurencji i które niestety najczęściej są najtrudniejsze do wykrycia.

BIBLIOGRAFIA

Literatura

1. Bael I., Bellis J.F., *Competition Law of the European Community*, US 1994.
2. Bellamy Ch., Child G., *Common Market Law of Competition*, Third Edition, Sweet & Maxwell, London 1987.
3. Elhauge E., Geradin D., *Global Competition Law and Economics*, New York 2007.
4. Faull J., Nikpay A., *The EC Law of Competition*, New York, 2007.
5. Faull J., Nikpay A., *The EC Law of Competition*, Oxford University Press 1999.
6. Goyder D. G., *EC Competition Law*, US 2003.

39 DOK-7/2009.

7. Kępiński M., Nowicka A., *Reguły konkurencji a porozumienia kooperacyjne*, Projekt PHARE: Harmonizacja Polskiego Prawa Antymonopolowego z Regulami Konkurencji Unii Europejskiej, Warszawa 1995.
8. *Orzeczenia zebrane* [w:] R. A. Postner, F. H. Easterbrook, *Antitrust: Cases, Economic Notes and Other Materials*, US 1981.
9. Ritter L., Braun W. D., *European Competition Law: A Practitioner's Guide*, US 2005.
10. Ritter L., Braun W. D., Rawlinson F., *EEC Competition Law*, Boston 1991.
11. Weatherill S., Beaumont P., *EC Law*, Penguin Book 1995.
12. Whish R., *Competition Law*, UK 2003.

Akty prawne

1. Dec. comm., June 11, 2002, Austrian Banks.
2. Dec. comm., Nov. 30, 1994, Cement; CFI Feb. 21, 1995, SPO – Dutch Construction Works; ECJ July 14, 1972, ICI.
3. Decyzja KE z dnia 29 października 1999 r., 2000/117/WE.
4. Decyzja Komisji Wspólnot Europejskich w sprawie Ferry operators currency surcharges (OJ 1996, L 26/23).
5. Decyzja Komisji Wspólnot Europejskich w sprawie SCK/FNK (OJ 1995, L132/79),
6. Decyzja z dnia 14 grudnia 2016 r. nr DKK – 180/2016, decyzja z dnia 27 października 2011 r., nr DKK – 128/2011.
7. Decyzja z dnia 14 marca 2003 r. nr DDF-13/03.
8. Decyzja z dnia 16 lipca 2010 r., nr DOK-6/2010, decyzja z dnia 27 lutego 1992 r. nr UA/DŁ/500-92/JG/92.
9. Decyzje Komisji Wspólnot Europejskich w sprawach IFTRA Glass Containers i INFRA Virgin Aluminium (OJ 1974, L 160/1 i OJ 1975, L 228/3).
10. DOK-7/2009.
11. I NSK 89/18, z dnia 9 października 2019 r.
12. Wyrok ETS w sprawie 397/03 P z 18 maja 2006 r.
13. Wyrok ETS w sprawie Volkswagen AG, C-74/04 P z dnia 13 lipca 2006 r.; Opracowanie UOKiK, Analiza orzecznictwa ETS i SPI, listopad 2006 r., (tom XIV).
14. Wyrok SOKiK z dnia 6 października 2004 r., sygn. akt XVII Ama 71/03, wyrok SA z dnia 5 października 2005 r., sygn. akt VI Aca 1146/04, wyrok SN z dnia 9 sierpnia 2006 r., sygn. akt III SK 6/06.
15. Wyrok SPI w sprawie T-279/02 z 5 kwietnia 2006 r.
16. Wyrok z 21 lutego 1984 r. w sprawie 86/82, Hasselblad przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich, (ECR 1984, 883).
17. Wyrok z 24 października 1991 r. w sprawie T-1/89, (ECR 1991, II-00867).
18. Wyrok z 29 października 1980 r. w sprawie 209-215/78.
19. Wyrok z 7 czerwca 1983 r. w sprawie 100-103/80, Pioneer przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich, (ECR 1983, 1825).
20. Wyroki: S.A. VII AGA 828/18 z dnia 10 stycznia 2018 r. i SOKiK XVII Ama 41/16 z dnia 11 sierpnia 2016 r.

Netografia

1. <http://www.ppr.pl/artukul.php?id=133763>.
2. https://decyzje.uokik.gov.pl/bp/dec_prez.nsf.

mgr Robert Busiło

Menedżerska Akademia Nauk Stosowanych w Warszawie

ORCID: 0000-0003-0895-918X

Studia Społeczne

ISSN 2081-0008

e-ISSN 2449-9714

str. 127–141

dr Robert Rynkun-Werner

Menedżerska Akademia Nauk Stosowanych w Warszawie

ORCID: 0000-0001-6559-7731

POLITYKA KARNA CZY POLITYCZNY POPULIZM. UWAGI NA TLE NOWELIZACJI KODEKSU KARNEGO Z DNIA 7.07.2022 R. /

*PENAL POLICY OR POLITICAL POPULISM. COMMENTS ON THE
AMENDMENT TO THE PENAL CODE OF JULY 7, 2022*

STRESZCZENIE

Polityka kryminalna lub populizm polityczny. Komentarze do nowelizacji Kodeksu karnego z dnia 7 lipca 2022 r. Autorzy przedstawiają swoje uwagi związane z najnowszą nowelizacją polskiego prawa karnego. Zmiany te miały na celu radykalne nasilenie represji karnych wobec obywateli poprzez podniesienie granic kar za większość przestępstw, w tym wobec nieletnich. W dużej mierze zmiany te budzą wątpliwości co do ich zasadności, ale także w odniesieniu do zasad demokratycznego państwa prawnego.

SŁOWA KLUCZOWE: prawo karne, represja, kara, małoletni, przepadek pojazdu.

ABSTRACT

Criminal policy or political populism. Comments on the amendment to the Penal Code of July 7, 2022. The authors present their comments related to the latest amendment of the Polish penal law. These changes were aimed at a radical increase in penal repression against citizens by raising the limits of punishment for most crimes, including those against minors. To a large extent, these changes raise doubts as to their legitimacy, but also in relation to the principles of a democratic state ruled by law.

KEY WORDS: criminal law repression, penalty, minor, vehicle forfeiture.

WSTĘP

Ustawą z dnia 7 lipca 2022 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw (Druk 2024) wprowadzono, zresztą nie po raz pierwszy w ostatnich latach, szereg kontrowersyjnych zmian w systemie prawa karnego¹. Jeszcze nie uciły słowa krytyki świata prawniczego po zmianach dokonanych na mocy ustawy z 19.07.2019 r. o zmianie ustawy-Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw², na mocy której wprowadzono szereg rozwiązań procesowych, budzących zasadnicze wątpliwości natury konstytucyjnej, w tym w zakresie prawa do obrony, gdy większość Sejmowa, przy sprzeciwie Senatu³, a w konsekwencji i Prezydent RP poparła kolejny projekt zmian w prawie karnym. Uchwalone zmiany oraz filozofia ich przeprowadzenia, która zaprezentowana została w uzasadnieniu do rządowego projektu ustawy, spotkała się z dość powszechną krytyką praktyków jak i teoretyków prawa karnego⁴. Jak podkreślano, z kodeksu karnego znika resocjalizacja i kształtowanie świadomości prawnej obywateli, a pozostaje jedynie czysty odwet⁵. Radykalne zwiększenie granic ustawowych wymiaru kar, możliwość ukarania małoletniego w wieku 14 lat w oparciu o KK, czy też możliwość orzeczenia przepadku pojazdu mechanicznego, to tylko niektóre ze zmian nowego prawa. Z uwagi na niezwykle istotny problem społeczny, który niesie za sobą ta dość radykalna ingerująca w demokratyczny system prawa karnego nowelizacja, koniecznym stało się zwrócenie uwagi na kilka, oczywiście w subiektywny sposób wskazanych, najistotniejszych zmian. Podnieść przy tym należy, iż większość przepisów nowego prawa, zgodnie z jego *vacatio legis*, weszła w życie po upływie trzech miesięcy od dnia ogłoszenia, czyli w dniu 14.03.2023 r.

1. FILOZOFIA ZMIAN CZYLI O CO CHODZIŁO PROJEKTODAWCY

Zasadniczym założeniem, które legło u podstaw prac nad projektem zmian Kodeksu karnego, była potrzeba wzmocnienia ochrony prawnokarnej w zakresie czynów godzących w tak fundamentalne dobra prawne jak: życie i zdrowie człowieka, wolność, wolność seksualną i własność⁶. Głównym celem projektu było wzmocnienie ochrony prawnokarnej przed najcięższymi kategoriami przestępstw przez zaostrenie odpowiedzialności karnej za:

- 1 Ustawa z dnia 7 lipca 2022 r. o zmianie ustawy – Kodeks Karny i niektórych innych ustaw (Dz.U.2022, poz. 2600).
- 2 Dz.U.2019.1694.
- 3 Zob. Uchwała Senatu RP z 4.08.2022 r. w sprawie ustawy o zmianie ustawy Kodeks Karny oraz niektórych innych ustaw (Druk nr 2510), <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/PrzebiegP.xsp?>
- 4 Zob. m.in. opinia RPO oraz ekspertyzy sporządzone dla Senatu RP na www.senat.gov.pl/prace/posiedzenia/
- 5 A. Łukasiewicz, *Znika resocjalizacja. Zmiany w kodeksie karnym mogą przynieść wiele szkód*, „Rzeczpospolita” z 21.11.2022 r., <https://www.rp.pl>.
- 6 Czytaj uzasadnienie projektu rządowego s. 1-4, <https://www.sejm.gov.pl>.

- 1) najpoważniejsze przestępstwa przeciwko wolności seksualnej, w szczególności na szkodę małoletnich;
- 2) przestępstwa drogowe popełniane w stanie nietrzeźwości lub pod wpływem środka odurzającego;
- 3) przestępstwa popełniane w ramach zorganizowanych grup przestępczych.

Uzasadnieniem nowelizacji KK w zakresie zmiany progu wymiaru kar było m.in. zwiększenie zakresu uznania sędziowskiego przy wymiarze kary, pozwalając dostosować jej wymiar do stopnia społecznej szkodliwości czynu oraz winy sprawcy, również w przypadku czynów o bardzo wysokim stopniu karygodności czynu lub winy sprawcy, czego obecny stan prawny nie zapewnia. Proponowane podwyższenia zagrożeń karnych były uzasadnione w szczególności w kontekście czynów, które naruszają dobra więcej niż jednej osoby. Poprzedni stan prawny zdaniem projektodawców nie realizował w pełni funkcji ochronnej prawa karnego, przez co nie zapewniał wystarczających narzędzi dla ograniczenia przestępczości i zabezpieczenia istotnych wartości społecznych. Kodeks karny z 1997 r. znacząco zliberalizował odpowiedzialność karną za najcięższe przestępstwa przeciwko dobrom osobistym wyższego rzędu (życie, zdrowie, wolność, wolność seksualna). Ponadto nowelizacja miała na celu usunięcie powszechnie dostrzeganych na gruncie obowiązujących przepisów kodeksu trudności w racjonalnym i efektywnym stosowaniu instrumentów prawa karnego, zmianę w obrębie tych instytucji, które dotknięte są wadami merytorycznymi, bądź które uniemożliwiają osiąganie pożądanych i oczekiwanych rezultatów w zakresie polityki karnej, w tym w szczególności w płaszczyźnie realizacji funkcji sprawiedliwościowej oraz ochronnej prawa karnego i powiązanych z nią funkcji afirmacyjno-motywacyjnej oraz prewencyjnej. Zdaniem projektodawców racjonalne zaostreżenie prawa karnego, w szczególności ukierunkowane na zwalczanie zachowań godzących w dobra prawne o kardynalnym charakterze, stanowi przejaw nowoczesnej polityki karnej, wzmacniając faktyczny poziom ochrony bezpieczeństwa obywateli. Projekt nowelizacji ukierunkowany był również na wyeliminowanie niespójności i luk prawnych, jakie zostały ujawnione w trakcie stosowania obowiązujących unormowań, również tych zgłaszanych w doktrynie prawa karnego, w tym w judykaturze. Powyższe założenia w żaden jednak sposób nie były oparte o jakiekolwiek dane statystyczne czy badania systemowe. Dokładna analiza zmian prowadzi do całkowicie odmiennych ocen w kontekście ich zasadności oraz stawia pod dużym znakiem zapytania rzeczywisty cel ich wprowadzenia.

2. OGÓLNE DYREKTYWY WYMIARU KARY CZYLI ZMIANA FILOZOFII KARANIA

Pierwsza z modyfikacji, na którą należy zwrócić uwagę z racji jej znaczenia dla całego systemu prawa karnego polega na przebudowie przepisu art. 53 § 1 k.k., polegającej na zaakcentowaniu ciężaru przestępstwa, ocenianego przez pryzmat społecznej szko-

dliwości czynu oraz potrzeb generalno-prewencyjnych, określanych zgodnie z tradycją polskiego prawa karnego jako „cele kary w zakresie społecznego oddziaływania”, jako nie mniej istotne dyrektywy wymiaru kary co prewencja indywidualna. Prawidłowym ustaleniom w tym zakresie sprzyjać ma normatywny katalog okoliczności łagodzących oraz obciążających, podlegających obligatoryjnemu badaniu i uwzględnieniu w procesie decyzyjnym zmierzającym do określenia rodzaju i wymiaru kary. W nowym art. 53 § 1 k.k. w dalszym ciągu formułuje się cztery dyrektywy ogólne sądowego wymiaru kary: dwie sprawiedliwościowe i dwie prewencyjne, zmieniając jednak kolejność ich wyszczególnienia, niekiedy treść oraz nakazując uwzględnianie okoliczności obciążających i okoliczności łagodzących⁷. Projektodawca zrezygnował zasadniczo ze wskazania w zakresie prewencji szczególnej celów wychowawczych kary, odwołując się wyłącznie do jej celów zapobiegawczych. Uznając przy tym, iż zakres pojęcia celu zapobiegawczego jest znacznie szerszy od celu wychowawczego, co prowadziło do wniosku o braku potrzeby powtarzania owych pojęć. Jak podkreślano w uzasadnieniu zmian oczekiwano, że kara zostanie pozbawiona swojej odstraszającej funkcji i traktowana będzie wyłącznie jako środek społecznej integracji, jako prewencji ogólnej pozytywnej, która prowadzi do akceptacji norm prawnych i w rezultacie do zmiany zachowań społecznych, zdaje się być przejawem czysto idealistycznej aksjologii, nieprzystającej do rzeczywistości. W rezultacie projektodawcy a w konsekwencji i ustawodawca zmienił filozofię karania w kierunku odpłaty za popełnione przestępstwo, a tym samym zwiększenia represyjności prawa. Co gorsza, jak wynika z nowelizacji zaostrzenie represji karnej wymierzone jest w sprawców młodych oraz tych, którzy dopuszczają się przestępstw po raz pierwszy lub sprawców drobniejszych przestępstw⁸. W myśl nowego brzmienia § 1 art. 53 k.k. sąd wymierza karę według swojego uznania, w granicach przewidzianych w ustawie, uwzględniając stopień społecznej szkodliwości czynu, okoliczności obciążające i okoliczności łagodzące, cele kary w zakresie społecznego oddziaływania, a także cele zapobiegawcze, które ma ona osiągnąć w stosunku do skazanego. Dolegliwość kary nie może jednak przekraczać stopnia winy. Dyrektywa odstraszania idąca za nowelizacją art. 53 § 1 kk odnosi się przy tym do wszystkich przestępstw tak kodeksowych jak i pozakodeksowych. Novum stanowi wprowadzenie w art. 53 § 2a k.k. otwartego katalogu okoliczności obciążających, które sąd będzie zobligowany brać pod uwagę przy wymiarze kary. Okoliczności obciążające stanowią w szczególności: uprzednia karalność za przestępstwo umyślne lub podobne przestępstwo nieumyślne; wykorzystanie bezradności, niepełnosprawności, choroby lub podeszłego wieku pokrzywdzonego; sposób działania prowadzący do poniżenia lub udręczenia pokrzywdzonego; popeł-

7 V. Konarska-Wrzošek, *uwagi do art. 53*, (w:) *Kodeks Karny Komentarz*, (red.) R. Stefański, Legalis, Warszawa 2023.

8 Por. A. Barczak-Oplustil, M. Małecki, Sz. Tarapata, M. Iwański, *Populistyczna nowelizacja prawa karnego. Ustawa z dnia 7.07.2022 r., o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw (Druk senacki nr 762) - ekspertyza*, s. 2, <https://www.senat.gov.pl>.

nienie przestępstwa z premedytacją; popełnienie przestępstwa w wyniku motywacji zasługującej na szczególne potępienie; popełnienie przestępstwa motywowanego nienawiścią z powodu przynależności narodowej, etnicznej, rasowej, politycznej lub wyznaniowej ofiary albo z powodu jej bezwyznaniowości; działanie ze szczególnym okrucieństwem; popełnienie przestępstwa w stanie po spożyciu alkoholu lub środka odurzającego, jeżeli ten stan był czynnikiem prowadzącym do popełnienia przestępstwa lub istotnego zwiększenia jego skutków; popełnienie przestępstwa we współdziałaniu z nieletnim lub z wykorzystaniem jego udziału. Z kolei w § 2b art. 53 k.k. wprowadzono otwarty katalog okoliczności łagodzących, które stanowią w szczególności: popełnienie przestępstwa w wyniku motywacji zasługującej na uwzględnienie; popełnienie przestępstwa pod wpływem gniewu, strachu lub wzburzenia, usprawiedliwionych okolicznościami zdarzenia; popełnienie przestępstwa w reakcji na nagłą sytuację, której prawidłowa ocena była istotnie utrudniona z uwagi na okoliczności osobiste, zakres wiedzy lub doświadczenia życiowego sprawcy; podjęcie działań zmierzających do zapobieżenia szkodzie lub krzywdzie, wynikającej z przestępstwa, albo do ograniczenia jej rozmiaru; pojednanie się z pokrzywdzonym; naprawienie szkody wyrządzonej przestępstwem lub zadośćuczynienie za krzywdę wynikłą z przestępstwa; popełnienie przestępstwa ze znacznym przyczynieniem się pokrzywdzonego; dobrowolne ujawnienie popełnionego przez siebie przestępstwa organowi powołanemu do ścigania przestępstw. Jednocześnie w § 2c-2e art. 53 k.k. dodano zastrzeżenia, iż nie stanowi okoliczności, o której mowa w § 2a i 2b, okoliczność będąca znamieniem przestępstwa, które popełnił sprawca, chyba że wystąpiła ona ze szczególnie wysokim nasileniem. Ponadto nie stanowi okoliczności, o której mowa w § 2a, okoliczność niebędąca znamieniem przestępstwa, jeżeli stanowi podstawę zaostrzenia odpowiedzialności karnej zastosowanego wobec sprawcy. Nie stanowi okoliczności, o której mowa w § 2b, okoliczność niebędąca znamieniem przestępstwa, jeżeli stanowi podstawę złagodzenia odpowiedzialności karnej zastosowanego wobec sprawcy. Trudno nie odnieść wrażenia, iż ustawodawca przeprowadzając takie zmiany nie dostrzegł, o ile nie było to celowe działanie, że powraca do dyrektyw wymiaru kar, które obowiązywały w KK z 1969 r.

3. SUROWSZE KARY TYLKO PO CO?

Wbrew argumentacji projektodawcy o konieczności zaostrzenia kar tylko wobec najcięższych postaci zbrodni takich jak zabójstwo, zgwałcenie oraz wobec recydywistów, podwyższenia kar, co istotne tak górnej jak i dolnej ich granicy, nastąpiło wobec kilkudziesięciu typów czynów zabronionych, wychodząc daleko szerzej niż w przyjętych założeniach reformy. Przykładowo wskazać można tu na takie przestępstwa jak opisane w: art. 125 § 2, art. 148 § 1, 2 i 3, art. 154 § 2, art. 156 § 1 i 3, art. 158 § 3, art. 163 § 3, art. 165 § 3, art. 165a § 1, art. 166, art. 173 § 3, art. 185 § 3, art. 189 § 2a i 3, art. 189a § 1, art. 190a § 3, art. 197 § 1, 3 i 4, art. 200 § 1, art. 202

§ 3, art. 203 § 2, art. 207 § 3, art. 210 § 2, art. 223 § 2, art. 228 § 5, art. 229 § 4, art. 252 § 1 i 2, art. 258 § 3 i 4, art. 270a kk a także art. 53 ust. 2, art. 55 ust. 3, art. 59 ust. 2 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii (Dz. U. z 2017 r. poz. 783 ze zm.). Takie działanie zdaniem ustawodawcy miało wzmocnić faktyczny poziom ochrony bezpieczeństwa obywateli albowiem wysokość grożącej kary ma walor zapobiegawczy realizując pożądane oddziaływanie na płaszczyźnie określonej jako prewencyjne oddziaływanie ustawy karnej. Tyle tylko, iż powyższe cele nie były oparte o empiryczne badania poziomu wzrostu przestępczości w zakresie każdego ze wskazanych przestępstw, co samo w sobie mogłoby usprawiedliwić w jakimś zakresie konieczność zwiększenia represji karnej. Brak także jakiegokolwiek odniesienia do podstaw takich nauk jak kryminologia, socjologii czy filozofia dowodzi nie tylko o braku nowoczesnej represyjnej polityki kryminalnej, którą jak założył projektodawca niesie za sobą nowelizacja, a świadczy wręcz o czymś zupełnie odwrotnym o jej zacofaniu. Uwagę zwraca również brak wskazania metody prognozowania przestępczości w przyszłości, co wobec zdecydowanemu trendowi spadkowemu większości przestępstw w Polsce, może poza gospodarczymi i drogowymi, dodatkowo wzmacnia argument o innych pozaprawnych celach nowelizacji⁹. Dobitym tego przykładem mogą być liczne i niezrozumiałe przywołania w treści uzasadnienia projektu do regulacji prawnych KK z 1969 r., a więc prawa niedemokratycznego i represyjnego. W konsekwencji zwiększono m.in. wymiar kary grzywny dodając treść art. 33 § 1a kk, wedle którego jeżeli ustawa nie stanowi inaczej, a przestępstwo jest zagrożone zarówno grzywną, jak i karą pozbawienia wolności, grzywnę wymierza się w wysokości nie niższej od: 50 stawek - w przypadku czynu zagrożonego karą pozbawienia wolności nieprzekraczającą roku; 100 stawek - w przypadku czynu zagrożonego karą pozbawienia wolności nieprzekraczającą 2 lat; 150 stawek - w przypadku czynu zagrożonego karą pozbawienia wolności przekraczającą 2 lata (art. 33 § 1a k.k.). Tym samym sąd orzekający został ograniczony w swoich kompetencjach swobodnego wyrażu decyzji procesowej zawartej w wyroku. Powyższe zasady stosuje się również do grzywny wymierzanej obok kary pozbawienia wolności (art. 33 § 2a k.k.). Kara nadzwyczajnie obostrzona nie może z kolei przekroczyć 810 stawek dziennych grzywny (art. 38 § 2 k.k.). Jednocześnie zaostrożono wymiar kary grzywny (lub ograniczenia wolności), które są orzekane zamiast kary pozbawienia wolności (art. 37a k.k.).

I o ile podniesienie progów kary grzywny mogłoby być w jakimś zakresie uzasadnione, o tyle brak takiego uzasadnienia do przyjętych zmian odnoszących się do wymiaru kary pozbawienia wolności. Z katalogu kar zniknęła bowiem kara 25 lat pozbawienia wolności, która została niejako zastąpiona możliwością orzeczenia kary

9 Por. B. Hołyst, *Tendencje rozwojowe przestępczości do roku 2022*, [w:] *Prognozowanie kryminologiczne w wymiarze społecznym*, t. 1. (red.) B. Hołyst, Warszawa - Szczytno 2017, s. 297.

pozbawienia wolności w wymiarze do 30 lat (art. 37 k.k.). Trudno jest zrozumieć z jakiego racjonalnego powodu zwiększono wymiar kary pozbawienia wolności, aż do 30 lat, czyli tzw. „pół-dożywocie”. W żaden sposób nie świadczy o tym ani wzrost przestępczości, ani jakiś szczególny powód zwalczania określonej przestępczości o nadzwyczajnym i występującym nagminnym charakterze. Zapewne podniesienie wysokości kar nie wpłynie na spadek przestępczości nawet tej, która zagrożona jest najsurowszą karą w postaci dożywotniego pozbawienia wolności, czego spodziewa się projektodawca. W szczególności odnosi się do sprawców wobec których sądy wymierzyły takie kary. Niezrozumiała represyjność omawianej nowelizacji przejawia się zresztą wobec tej grupy osób skazanych w sposób szczególny. Z jednej strony poprzez podwyższenie progu warunkowego przedterminowego zwolnienia do lat 30, a z drugiej poprzez prawne wyłączenie możliwości warunkowego przedterminowego zwolnienia z odbycia reszty kary dożywotniego pozbawienia wolności (art. 77 § 3 i 4 k.k.). Jak podnoszono w uzasadnieniu do projektu proponowana instytucja zakazu warunkowego zwolnienia z odbycia reszty kary dożywotniego pozbawienia wolności stanowić ma ograniczenie korzystania z dobrodziejstwa przedmiotowego środka probacyjnego. Nieredukowalne dożywotnie pozbawienie wolności będzie mogło być wymierzone, jeżeli sprawca przed popełnieniem przestępstwa był już prawomocnie skazany za przestępstwo przeciwko życiu i zdrowiu, wolności, wolności seksualnej, bezpieczeństwu powszechnemu lub za przestępstwo o charakterze terrorystycznym na karę dożywotniego pozbawienia wolności albo karę pozbawienia wolności na czas nie krótszy niż 20 lat (art. 77 § 3 k.k.). Zakaz warunkowego przedterminowego zwolnienia z odbycia reszty kary dożywotniego pozbawienia wolności będzie mógł być orzeczony również w innym przypadku, jeżeli charakter i okoliczności czynu oraz właściwości osobiste sprawcy wskazują, że jego pozostawanie na wolności, spowoduje trwałe niebezpieczeństwo dla życia, zdrowia, wolności lub wolności seksualnej innych osób (art. 77 § 4 k.k.). Wyrażano przy tym pogląd, że w wypadku skazania na dożywotnie pozbawienie wolności za przestępstwo popełnione po prawomocnym skazaniu za przestępstwo przeciwko życiu i zdrowiu, wolności, wolności seksualnej, bezpieczeństwu powszechnemu lub za przestępstwo o charakterze terrorystycznym na karę dożywotniego pozbawienia wolności albo karę pozbawienia wolności na czas nie krótszy niż 20 lat z założenia trudno przyjąć, że sprawca mógłby skorzystać z takiego dobrodziejstwa. O możliwości wyłączenia warunkowego przedterminowego zwolnienia z odbycia reszty kary dożywotniego pozbawienia wolności decydować ma negatywna prognoza społeczno-kryminologiczna, tj. prognoza co do funkcjonowania skazanego w warunkach wolnościowych, nie zaś prognoza penitencjarna, tj. odnosząca się do dalszego funkcjonowania skazanego w zakładzie karnym. Jak podnoszono orzeczenie zakazu warunkowego przedterminowego zwolnienia ma na celu skuteczną ochronę społeczeństwa przed szczególnie brutalnymi przestępstwami popełnianymi przez osoby, które w przeszłości już się takich czynów

dopuszcili, a w ocenie sądu zachodzi wysokie prawdopodobieństwo, że dopuszczą się ich ponownie. Projektowane rozwiązanie powinno zatem znaleźć zastosowanie wobec najbardziej niebezpiecznych sprawców, w przypadku których zarówno względy sprawiedliwościowe, jak i prewencyjne przemawiają przeciwko warunkowemu przedterminowemu zwolnieniu. W odniesieniu do takich przypadków priorytetowe znaczenie ma aspekt eliminacyjny kary pozbawienia wolności. Projektodawca (ustawodawca) pominął jednak treść art. 40 Konstytucji RP jak i art. 3 EKPCz, oraz art. 4 KPP, które to regulacje prawne wprost zakazują okrutnego i niehumanitarnego traktowania jednostek, a takim jest orzeczenie tzw. bezwzględego dożywocia. W końcu całkowicie zlekceważono treść przepisu systemowego tj. art. 3 KK, który nadal obowiązuje, a w myśl którego kary i inne środki przewidziane w tym kodeksie stosuje się z uwzględnieniem zasad humanitaryzmu, w szczególności z poszanowaniem godności człowieka, o której mowa w art. 30 Konstytucji RP. Tym samym to nie sama kara dożywotniego pozbawienia wolności jest niehumanitarna, jest ona bowiem dopuszczalne w demokratycznym państwie, ale brak możliwości przedterminowego zwolnienia. W konsekwencji wydania takiego orzeczenia oznacza to możliwość utraty wszelkich szans na zwolnienie, brak jakiegokolwiek możliwości rehabilitacji i sensu jakiegokolwiek resocjalizacji. To swoista „śmierć za życia”. Zrównano zatem hipotetyczne przypadki skazanego, który nie chce poddać się resocjalizacji, ma określoną negatywną postawę do systemu wartości i norm społecznych z sytuacją skazanego wykazującego starania w celu reintegracji ze społeczeństwem, mającego pozytywną prognozę kryminologiczną, czy też z przypadkami osób nieuleczalnie chorymi czy też posiadającymi przykładowo niepełnosprawności fizyczne. Na konieczność humanitarnego wykonywania kary dożywotniego pozbawienia wolności w kontekście możliwości przedterminowego zwolnienia zwrócił uwagę ETPCz m.in. w sprawie *Vinter i inni p-ko Zjednoczonemu Królestwu*, podnosząc, iż „istnieje szereg powodów, dla których wymóg zgodności kary dożywotniego pozbawienia wolności z art. 3 ETPCz może zostać spełniony jedynie wówczas gdy istnieje zarówno perspektywa zwolnienia skazanego, jak i możliwość dokonania oceny wykonywania kary. Czynnikiem stanowiący podstawowe uzasadnienie dla izolacji na początku odbywania przez skazanego kary może przestać nim być po upływie dłuższego okresu wykonywania kary. Jedynie w drodze dokonania w odpowiednim czasie oceny uzasadnienia dla trwającej izolacji skazanego można będzie właściwie ocenić zaistniałe czynniki zmiany w kontekście kary dożywotniego pozbawienia wolności – art. 3 musi być interpretowany jako zawierający wymóg redukowalności wymiaru kary, w rozumieniu dokonania oceny umożliwiającej władzom krajowym rozważenie czy w trakcie odbywania kary u osoby skazanej na dożywocie zaszły zmiany, oraz czy na drodze do jej resocjalizacji nastąpiły postępy – na tyle znaczące by uznać, że dalsza izolacja tej osoby nie może już być uzasadniona uprawnionymi względami penologicznymi. W sytuacji gdy prawo wewnętrzne nie przewiduje możliwości dokonania takiej oce-

ny – kara bezwzględnego dożywotniego pozbawienia wolności nie spełnia standardów art. 3 Konwencji¹⁰. Trudno jest zatem uznać, iż w XXI w. w demokratycznym państwie prawnym, przyjęte przez ustawodawcę rozwiązanie spełnia wymogi prawa, w szczególności określonej w art. 31 ust. 3 konstytucji RP zasady proporcjonalności, czy też jest zgodne ze chrześcijańskim systemem wartości, na który tak często przy różnych okazjach powołuje się projektodawca (ustawodawca). Można jedynie wyrazić przekonanie, iż sądy podejmując decyzję w tym zakresie, zawsze będą brały pod uwagę godność człowieka i proporcjonalność stosowanych kar i środków karnych do indywidulanej sytuacji skazanego.

4. NIELETNI PRZESTĘPCA BEZ SZANS NA POPRAWĘ ?

W demokratycznym państwie, co z reguły nie budzi wątpliwości, dopuszczalna jest możliwość poniesienia odpowiedzialności karnej osób poniżej 17 roku życia. Zasadnicze zastrzeżenia odnoszą się jednak do ustalenia racjonalnej granicy wieku, od której nieletni może być ukarany na podstawie KK. Ustawa nowelizacyjna obniżyła granicę wieku, po osiągnięciu którego nieletni sprawca czynu karalnego może odpowiadać jak osoba dorosła, czyli na zasadach określonych w KK. Do kodeksu wprowadzono bowiem nowy przepis art. 10 § 2a k.k., który przewiduje możliwość karania nieletniego na podstawie KK za szereg czynów określonych tym kodeksem po ukończeniu przez niego już 14 lat, a przed ukończeniem 15 lat. I tak przykładowo nieletni odpowie za zabójstwa kwalifikowane (art. 148 § 2 i 3 k.k.), jeżeli okoliczności sprawy oraz stopień rozwoju sprawcy, jego właściwości i warunki osobiste za tym przemawiają oraz zachodzi uzasadnione przypuszczenie, że stosowanie środków wychowawczych lub poprawczych nie jest w stanie zapewnić resocjalizacji nieletniego. Małoletni w wieku między 14 a 15 rokiem życia będzie więc mógł być sądzony jako osoba dorosła, za dokonanie zabójstwa: ze szczególnym okrucieństwem, w związku z gwałtem, wzięciem zakładnika, czy rozbojem, w wyniku motywacji zasługującej na szczególne potępienie, więcej niż jednej osoby.

W takich wypadkach orzeczona kara nie może przekroczyć dwóch trzecich górnej granicy ustawowego zagrożenia przewidzianego za przypisane sprawcy przestępstwo, które nie jest zagrożone karą dożywotniego pozbawienia wolności. W wypadkach tych oraz w przypadku popełnienia czynu określonego w art. 148 § 2 i 3 k.k. istnieje samoistna podstawa do nadzwyczajnego złagodzenia kary (art. 10 § 3 k.k.). Podkreślenia wymaga fakt, iż przedmiotowa regulacja idzie zbyt daleko uznając, iż nieletni w wieku lat 14 może działać z rozeznaniem, *nota bene* pojęciem nie znanym w obecnie obowiązującym stanie prawnym tak w KK jak i w ustawie z 9 czerwca

10 Wyrok ETPC z 9.07.2013 r. skargi nr 66069/99, 130/10, 3896/10 par. 103-121. zob. też wyrok ETPC z 4.10.2016 r., *T.P i A.T. v. Węgry*, skarga nr 37871/14, <https://www.echr.coe.int>.

2022 r. o wspieraniu i resocjalizacji nieletnich¹¹. Pojęcie to nie występowało również w już nie obowiązującej ustawie o postępowaniu w sprawach nieletnich z 1982 r., na przepisy której powoływał się zresztą projektodawca¹². Podobnie jak dorosły 14-latek będzie odpowiadał m.in. za przestępstwo spowodowania ciężkiego uszczerbku na zdrowiu (art. 156 k.k.); spowodowania katastrofy w ruchu lądowym, wodnym lub powietrznym (art. 173 ust. 1 lub 3 k.k.); zgwałcenia (art. 197 k.k.); czynnej napaści na funkcjonariusza publicznego w wyniku której nastąpił skutek w postaci ciężkiego uszczerbku na zdrowiu (art. 223 ust. 2 k.k.) oraz rozboju (art. 280 k.k.). Ustawodawca z sobie tylko znanych przyczyn całkowicie pominął cele jakimi powinno kierować się postępowanie wobec osób nieletnich, w tym przy zastosowaniu przepisów karnych. Nowelizacja nie współgra z przepisami nowej ustawy o wspieraniu i resocjalizacji nieletnich, która weszła w życie w dniu 1 września 2022 r. Podobnie jak w przypadku represyjnego podniesienia granic wymiaru kar w zakresie większości przestępstw, tak i w tym przypadku brak jest jakichkolwiek racjonalnych przesłanek mogących uzasadniać działanie ustawodawcy. Brak wskazania przez projektodawcę danych statystycznych czy wyników szerokich badań empirycznych może prowadzić tylko do jednego uzasadnionego wniosku, iż regulacja ta w ramach całości nowelizacji ma jedynie charakter populistyczny. Jej idea opiera się wyłącznie na zwiększeniu represji. Populizm w tym przypadku jest tak duży, iż nawet nie zwrócono uwagi na sprzeczność owych przepisów chociażby z art. 3 pkt 1. Konwencji Praw Dziecka, który mówi, iż „We wszystkich działaniach dotyczących dzieci (14-latek jest dzieckiem), podejmowanych przez publiczne lub prywatne instytucje opieki społecznej, sądy, władze administracyjne lub ciała ustawodawcze sprawą nadrzędną będzie najlepsze zabezpieczenie interesów dziecka.”¹³. Czy zatem demokratyczne państwo nie ma żadnych możliwości stworzenia systemu skutecznych środków resocjalizacyjnych wobec dzieci?

5. „PIŁĘS STRACISZ SAMOCHÓD?”

Kolejną dość radykalną zmianą jest wprowadzenie regulacji prawnych odnoszących się do nietrzeźwych lub pod wpływem środków odurzających sprawców przestępstw drogowych. Zgodnie z nową treścią § 2 art. 42 k.k., sąd orzeka, na okres nie krótszy niż 3 lata, zakaz prowadzenia wszelkich pojazdów albo pojazdów określonego rodzaju, jeżeli sprawca w czasie popełnienia przestępstwa wymienionego w § 1 był w stanie nietrzeźwości, pod wpływem środka odurzającego lub zbiegł z miejsca zdarzenia określonego w art. 173, art. 174 lub art. 177 lub po takim zdarzeniu, a przed poddaniem go przez uprawniony organ badaniu w celu ustalenia zawartości alkoholu lub środka odurzającego w organizmie, spożywał alkohol lub zażywał środek

¹¹ Dz.U.2022.1700.

¹² Dz.U.1982.35.228 ze zm.

¹³ Konwencja o Prawach Dziecka - Dz.U.1989.120.526.

odurzający. Jeszcze dalej idzie § 3 art. 42 k.k., zgodnie z którym sąd orzeka zakaz prowadzenia wszelkich pojazdów mechanicznych dożywotnio w razie popełnienia przestępstwa określonego w art. 178a § 4 lub jeżeli sprawca w czasie popełnienia przestępstwa określonego w art. 173, którego następstwem jest śmierć innej osoby lub ciężki uszczerbek na jej zdrowiu, albo w czasie popełnienia przestępstwa określonego w art. 177 § 2 lub art. 355 § 2 był w stanie nietrzeźwości lub pod wpływem środka odurzającego lub zbiegł z miejsca zdarzenia, lub po takim zdarzeniu, a przed poddaniem go przez uprawniony organ badaniu w celu ustalenia zawartości alkoholu lub środka odurzającego w organizmie, spożywał alkohol lub zażywał środek odurzający, chyba że zachodzi wyjątkowy wypadek, uzasadniony szczególnymi okolicznościami. Uwagi wymaga ta część powyższej regulacji, na mocy której sprawca wypadku, który po zdarzeniu ale jeszcze przed zbadaniem przez uprawniony organ spożyje alkohol lub zażyje środek odurzający, również będzie odpowiadał karnie. Nie zwrócono jednak uwagi na fakt, iż zachowanie sprawcy np. wypicie alkoholu po popełnieniu przestępstwa drogowego, o ile samo w sobie nie stanowi czynu karalnego, nie stanowi odrębnego czynu zabronionego. Jak zatem można karać za coś co jest dozwolone?

Jak podnoszono w uzasadnieniu do projektu zmian, w reakcji na nagminność przestępstw drogowych dokonywanych w stanie nietrzeźwości lub pod wpływem środka odurzającego zdecydowano się wprowadzić obligatoryjny przepadek pojazdu mechanicznego prowadzonego przez sprawcę przestępstwa wykraczającego przeciwko bezpieczeństwu w ruchu lądowym. Na mocy nowego przepisu § 1 art. 44b k.k. w wypadkach wskazanych w ustawie sąd orzeka przepadek pojazdu mechanicznego prowadzonego przez sprawcę w ruchu lądowym. Jeżeli orzeczenie przepadku pojazdu mechanicznego z uwagi na jego zbycie, utratę, zniszczenie lub znaczne uszkodzenie jest niemożliwe lub niecelowe, albo jeżeli pojazd w czasie popełnienia przestępstwa nie stanowił wyłącznej własności sprawcy, zamiast przepadku pojazdu mechanicznego orzeka się przepadek równowartości pojazdu. Za równowartość pojazdu uznaje się wartość pojazdu określoną w polisie ubezpieczeniowej na rok, w którym popełniono przestępstwo, a w razie braku polisy średnią wartość rynkową pojazdu odpowiadającego, przy uwzględnieniu marki, modelu, roku produkcji, typu nadwozia, rodzaju napędu i silnika, pojemności lub mocy silnika oraz przybliżonego przebiegu, pojazdowi prowadzonemu przez sprawcę, ustaloną na podstawie dostępnych danych, bez konieczności powoływania w tym celu biegłego (§ 2 art. 44b k.k.). Przepadku pojazdu mechanicznego oraz przepadku równowartości pojazdu określonego w § 2 sąd nie będzie orzekał, jeżeli sprawca prowadził niestanowiący jego własności pojazd mechaniczny wykonując czynności zawodowe lub służbowe polegające na prowadzeniu pojazdu na rzecz pracodawcy. W takim wypadku sąd orzeka nawiązkę w wysokości co najmniej 5000 złotych na rzecz Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej (§ 3 art. 44 b k.k.). Rozwiązanie

to godzi w treść art. 32 ust. 1 Konstytucji. Jeżeli ustalenie średniej wartości rynkowej pojazdu mechanicznego odpowiadającego pojazdowi prowadzonemu przez sprawcę w sposób określony w § 2 nie jest możliwe ze względu na szczególne cechy tego pojazdu, niezbędna będzie opinia biegłego. Sąd orzeknie przepadek, o którym mowa w art. 44b k.k., w razie popełnienia przestępstwa określonego w § 1 lub 4 art. 178 k.k., chyba że zawartość alkoholu w organizmie sprawcy przestępstwa określonego w § 1 była niższa niż 1,5 promila we krwi lub 0,75 mg/dm³ w wydychanym powietrzu albo nie prowadziła do takiego stężenia. Sąd może odstąpić od orzeczenia przepadku, jeżeli zachodzi wyjątkowy wypadek, uzasadniony szczególnymi okolicznościami. W myśl założeń projektodawcy celem tego środka reakcji prawnokarnej jest utrudnienie sprawcy popełnienia przestępstwa w przyszłości przez pozbawienie go pojazdu mechanicznego, a w przypadku przepadku równowartości przez pozbawienie go środków pieniężnych, które może przeznaczyć na zakup pojazdu. Projektodawca powołał się przy tej propozycji zmian na uchwałę SN (7) z dnia 30 października 2008 r. (I KZP 20/08), w której w ostatnim akapicie uzasadnienia stwierdzono, że „jeżeli względy polityki kryminalnej przemawiałyby, w przekonaniu ustawodawcy, za celowością orzekania przez sądy przepadku pojazdu mechanicznego wobec sprawców przestępstw określonych w art. 178a § 1 k.k., to podstawa prawna ku temu powinna zostać wprowadzona do obowiązującego kodeksu karnego”¹⁴. Nie zwrócono jednak uwagi na fakt, że tym samym wprowadzono do KK dodatkową sankcję o charakterze majątkowym. Nie ma ona przy tym ustawowo określonych granic lecz uzależniona jest od niesprecyzowanych *in abstracto* okoliczności faktycznych¹⁵. Sankcja ta zależeć zatem będzie od tego jakim pojazdem poruszał się sprawca jak i od tego czy pojazd został zniszczony lub uszkodzony. Ponadto orzeczenie przepadku będzie co do zasady standardem gdy stężenie alkoholu we krwi sprawcy będzie wynosiło powyżej 1, 5 promila, a już bez znaczenia będzie poziom stężenia we krwi środków odurzających sprawcy. Ogranicza to w sposób oczywisty swobodę sędziowskiego wymiaru kary jej indywidualizacji jak i równość wobec prawa¹⁶. Tymczasem kara ma być określona przez ustawę a proces karny sprawiedliwy w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji.

6. JESZCZE DWIE WĄTPLIWOŚCI NATURY PRAWNEJ

Z uwagi na wagę zmian wprowadzonych na mocy omawianej nowelizacji nie można pominąć regulacji odnoszącej się do karalności przygotowania do przestępstwa zabójstwa określonego w przepisie art. 148 § 1, 2 i 3 k.k., określającej granicę odpowiedzialności karnej w wymiarze od lat dwóch do piętnastu pozbawienia wolności (art. 148 § 5 k.k.). Nowelizacja wprowadza również karalność przyjęcia zlecenia zabójstwa

14 OSNKW 2008/11/88.

15 Zob. *Populistyczna nowelizacja...*, s. 11, <https://www.senat.gov.pl>.

16 Por. P. Daniluk, *O propozycji wprowadzenia do kodeksu karnego przepadku pojazdu mechanicznego (uwagi w związku z projektem z 16.09.2021 r.)*, „PIP” 2022, nr 3, s. 56.

człowieka w zamian za obiecaną korzyść majątkową lub osobistą w wymiarze od lat dwóch do piętnastu (art. 148a k.k.). Zwalniając jednocześnie od odpowiedzialności karnej tego, kto przed wszczęciem postępowania karnego ujawnił wobec organu powołanego do ścigania przestępstw osobę lub osoby zlecające zabójstwo oraz istotne okoliczności popełnionego czynu (art. 148a § 2 k.k.).

Ustawodawca przyjmuje zatem odpowiedzialność sprawcy nie za czyn lecz za sam zamiar, czy zgodę, że popełni wskazane przestępstwo. Czy jednak potencjalny sprawca będzie miał taki zamiar jest już dla ustawodawcy nie istotne. Ponadto ustawodawca różnicuje sytuację prawną zleceniodawcy i zleceniobiorcy przestępstwa zabójstwa, skoro wobec zleceniodawcy sąd może odstąpić od wymierzenia kary a zleceniobiorca, który nawet nie podejmie żadnych czynności w kierunku wykonania zlecenia odpowiadać będzie na zasadach ogólnych. W konsekwencji grozić mu będzie kara pozbawienia wolności do lat 15. Takie ukształtowanie zasad odpowiedzialności wobec zleceniodawcy i zleceniobiorcy w oczywisty sposób jest niezgodne z demokratycznymi zasadami odpowiedzialności karnej, co oczywiste za czyn a nie za myśli. Stanowi to wyraz możliwości zastosowania niesprawiedliwej, nierównej i nieproporcjonalnej kary.

Ostatnim zagadnieniem, na które należy zwrócić uwagę jest wprowadzenie kryminalizacji publicznego propagowania ideologii nawołującej do użycia przemocy w celu wpływania na życie polityczne lub społeczne. Jak podnoszono w uzasadnieniu do zmian w KK użycie przemocy w takim celu wypełnia znamiona szeregu przestępstw i jest społecznie szkodliwe w stopniu znacznym, gdyż podważa zasady demokratycznego państwa prawnego i może naruszać również zewnętrzne i wewnętrzne bezpieczeństwo państwa polskiego. W tym kontekście, ze względu na wysokie miejsce naruszanych dóbr w hierarchii dóbr prawnych, uzasadnione jest wprowadzenie odpowiedzialności na przedpolu czynu zabronionego, czyli stypizowanie w art. 256 § 1a k.k. publicznego propagowania ideologii nawołującej do użycia przemocy w celu wpływania na życie polityczne lub społeczne. Tyle tylko, iż ten nowy typ przestępstwa nie realizuje dostatecznej określoności znamion czynu zabronionego. W konsekwencji takie jego ukształtowanie może spowodować nazbyt szeroką ingerencję organów państwa (ścigania) w działalność różnych grup społecznych, krytykujących przede wszystkim władzę polityczną. Cel wprowadzenie przedmiotowej regulacji wydaje się być jasny, ma ona wywołać efekt mrozący wobec potencjalnych manifestantów, aby maksymalnie ograniczyć ich działalność. Wolność zgromadzeń służy bowiem oddziaływaniu na politykę państwa przez prezentowanie opinii, ocen, poglądów i żądań¹⁷. Ustawodawca wprowadzając taki przepis pominął, jak się zdaje, treść art. 57 Konstytucji, który zapewnia każdemu wolność organizowania pokojowych zgromadzeń i uczestniczenia w nich.

17 Por. J. Sułkowski, *uwagi do art. 57, [w:] Konstytucja RP Komentarz, t. I*, (red.) M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016.

PODSUMOWANIE

Jak podkreślono na wstępie projekt nowelizacji spotkał się z szeroką krytyką środowisk prawniczych, w tym RPO¹⁸. Opinie w tej sprawie wyraziła również Naczelna Rada Adwokacka, która w przesłanym do Senatu stanowisku wskazała na, jak to określono, trzy fałszywe fundamenty projektu: populizm penalny, nadmierną kazyistykę oraz nonszalanecę wobec skutków społecznych i ekonomicznych przyjętych rozwiązań¹⁹. O zawetowanie ustawy zwrócili się do Prezydenta RP karniści z całej Polski w swoim apelu podnieśli, iż projekt cofa polskie prawo karne do epoki PRL-u, automatycznie i drastycznie zaostrza kary za liczne przestępstwa, bez jakiegokolwiek związku ze stanem zagrożenia przestępczością, a także narusza konstytucyjne standardy w trakcie uchwalania samego projektu²⁰. Autorzy niniejszej publikacji w pełni podzielają powyższe negatywne stanowisko w przedmiocie wprowadzonych zmian. Jak podkreślają praktycy i teoretycy prawa karnego trudno jest zrozumieć, by w XXI w., w kraju, którego Konstytucja odwołuje się do wartości chrześcijańskich i humanistycznych, wykluczono resocjalizację jako jeden z celów kary i wprowadzono bezwzględną karę dożywotniego pozbawienia wolności, zakazaną na gruncie Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Ta ostatnia zmiana znacznie utrudni międzynarodową współpracę Polski w sprawach z krajami, które respektując orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, uznają tę karę jako karę niehumanitarną i okrutną. Skutkować to może tym, że najgorsi przestępcy nie będą wydawani Polsce. Automatyczne i drastyczne zaostrzenie kar za liczne przestępstwa, bez jakiegokolwiek związku ze stanem zagrożenia przestępczością, jest jaskrawym naruszeniem konstytucyjnej zasady proporcjonalności. Zaostrzenie to dotyczy typów przestępstw, których liczba od lat radykalnie maleje. Analiza praktyki sądowej nie wskazuje natomiast na to, by prokuratorzy w ramach toczących się postępowań domagali się w tych przypadkach surowych kar, mimo że takie możliwości daje już obowiązujący Kodeks karny. Podniesiono również, iż Uchwalona ustawa nie jest pozbawiona wad proceduralnych w związku z konstytucyjną zasadą trzech czytań sejmowych i charakterem poprawek, które nie mogą wykraczać poza zakres pierwotnego projektu ustawy (art. 119 Konstytucji). Dotyczy to przepisów Kodeksu wykroczeń o kradzieży, paserstwie i zniszczeniu rzeczy, których zmiany zostały zgłoszone dopiero po pierwszym czytaniu projektu na posiedzeniu Sejmu, a nie były objęte materia przedłożenia. Reasumując powyższe uwagi podkreślić należy przede wszystkim to, że prawo ma służyć obywatelom a nie władzy politycznej do stosowania represji. Od dziesięcioleci

18 Uwagi RPO do projektu ustawy o zmianie ustawy Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw z 15.07.2022 r., <https://www.bip.brpo.gov.pl>.

19 Zob. Stanowisko Prezesa NRA z 29.07.2022 r., https://www.adwokatura.pl/admin/wgrane_pliki/file-20220729-pismo-do-senat-rpnowelizacjadruk-senacki-nr-762-34495.pdf.

20 K. Sobczak, *Karniści apelują o zawetowanie drakońskiego praw*, <https://www.prawo.pl/prawnicy-sady/zmiany-w-kodeksie-karnym-apel-o-weto,518493.html>.

wiadomym jest, iż to nie wysokość (surowość) kary tylko jej nieuchronność, może przyczynić się do zmniejszenia liczby przestępstw. Jednak, aby tak się stało organy państwa muszą działać sprawnie, na podstawie prawa i w jego granicach.

BIBLIOGRAFIA:

1. Barczak-Oplustil A., Małecki M., Tarapata Sz., Iwański M., *Populistyczna nowelizacja prawa karnego. Ustawa z dnia 7.07.2022 r., o zmianie ustawy - Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw (Druk senacki nr 762) - ekspertyza*, s. 2, <https://www.senat.gov.pl>.
2. Daniluk P., *O propozycji wprowadzenia do kodeksu karnego przypadku pojazdu mechanicznego (uwagi w związku z projektem z 16.09.2021 r.)*, „Państwo i Prawo” 2022, nr 3.
3. Hołyst B., *Tendencje rozwojowe przestępczości do roku 2022*, [w:] *Prognostowanie kryminologiczne w wymiarze społecznym*, t. 1, (red.) B. Hołyst, Warszawa - Szczytno 2017,
4. Konarska-Wrzošek V., *uwagi do art. 53*, [w:] *Kodeks Karny Komentarz*, (red.) R. Stefański, Legalis, Warszawa 2023.
5. Łukaszewicz A., *Znika resocjalizacja. Zmiany w kodeksie karnym mogą przynieść wiele szkód*, „Rzeczpospolita” z 21.11.2022 r., <https://www.rp.pl>.
6. Sobczak K., *Karniści apelują o zawetowanie drakońskiego praw*, <https://www.prawo.pl/prawnicy-sady/zmiany-w-kodeksie-karnym-apel-o-weto,518493.html>.
7. Sułkowski J., *uwagi do art. 57*, [w:] *Konstytucja RP Komentarz*, t. I, (red.) M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016.

dr Tomasz Zaborek

Menedżerska Akademia Nauk Stosowanych

ORCID: 0000-0002-0768-376X

Studia Społeczne

ISSN 2081-0008

e-ISSN 2449-9714

str. 143–159

ZASADA KOLEGIALNOŚCI I JEJ ZNACZENIE DLA NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI */ THE PRINCIPLE OF COLLEGIALITY AND ITS IMPORTANCE FOR THE SUPREME AUDIT OFFICE*

STRESZCZENIE

W artykule opisano znaczenie zasady kolegalności dla naczelnego organu kontroli państwowej. Zasada ta wynika z Konstytucji RP. Autor dokonuje oceny struktury Najwyższej Izby Kontroli oraz zadań jej organów wewnętrznych w celu ustalenia, czy ustawodawca przestrzegał porządku konstytucyjnego. Zdaniem autora zasada kolegalności ma zapewnić niezależność i bezstronność Najwyższej Izby Kontroli.

SŁOWA KLUCZOWE: zasada kolegalności, NIK.

ABSTRACT

The article describes the importance of the principle of collegiality for the supreme state control authority. This principle results from the Constitution of the Republic of Poland. The author assesses the structure of the Supreme Audit Office and the tasks of its internal bodies in order to determine whether the legislator has complied with the constitutional order. According to the author, the principle of collegiality is to ensure the independence and impartiality of the Supreme Audit Office.

KEY WORDS: principle of collegiality, NIK.

WSTĘP - KOLEGIALNOŚĆ A DZIAŁALNOŚĆ NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej¹ z dnia 2 kwietnia 1997 r. stanowiąc o podstawach ustrojowych Rzeczypospolitej Polskiej obok najważniejszych organów władzy ustawodawczej, sądowniczej i wykonawczej jednocześnie ustanawia organy kontroli państwowej i ochrony prawa. W katalogu tych organów² NIK jest jedyną jednostką, której podstawowe zadanie wiąże się z kontrolą państwową, tj. kontrolą działalności organów administracji. Szczególną rolę tej instytucji ww. zakresie podkreśla Konstytucja stanowiąc, że NIK jest naczelnym organem kontroli państwowej. Dodatkowo Konstytucja w art. 202 ust. 3 stanowi również, że Najwyższa Izba Kontroli (NIK) działa na zasadach kolegalności. Rozwiązanie to zostało przyjęte w oparciu o koncepcję zaprezentowaną trzy lata wcześniej, tj. w art. 1 ust. 3 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli³. Należy jednak podkreślić, że poza NIK, żaden inny organ konstytucyjny nie został scharakteryzowany w taki właśnie sposób. Stanowi to niewątpliwie istotne wyzwanie dla prawodawcy, który zgodnie z art. 207 Konstytucji RP został zobligowany do określania organizacji oraz trybu działania NIK w ustawie.

Jak należy rozumieć takie przedstawienie zasady funkcjonowania NIK i dlaczego pojawiło się ono w Konstytucji? Czy ustawa o NIK gwarantuje realizację tych postulatów oraz kto faktycznie kieruje tym organem i podejmuje decyzje w najbardziej newralgicznych dla jej funkcjonowania obszarach? Przeprowadzając analizę w powyżej przedstawionym zakresie należy przeanalizować strukturę NIK oraz zadania organów funkcjonujących w ramach tej instytucji, w dalszej zaś kolejności zaprezentować normy prawa regulujące procesy podejmowania najistotniejszych rozstrzygnięć w ramach postępowania kontrolnego.

Zasada kolegalności jako cecha funkcjonowania Izby została dodatkowo zaakcentowana za pośrednictwem przyjętej, zarówno w rozdziale IX Konstytucji, jak i ustawie o NIK, systematyki. Została ona wyrażona w pierwszym artykule rozdziału Konstytucji poświęconego organom kontroli państwowej i ochrony prawa (art. 202) oraz w art. 1 ustawy o NIK. W ten sposób prawodawca możliwie najbardziej wyeksponował kolegalność jako wyznacznik działania tej instytucji. Pozostałe dyspozycje zawarte w tych przepisach jednocześnie wskazują na pozycję ustrojową NIK, jako naczelnego organu kontroli państwowej, podlegającego Sejmowi Rzeczypospolitej Polskiej⁴.

Podkreślić należy, że zarówno w Konstytucji jak i w ustawie o NIK nie stwierdzono, że Izba to organ kolegalny, tylko organ działający na zasadach kolegalności.

1 Dz.U. Nr 78, poz. 483, ze zm., dalej: Konstytucja.

2 Do katalogu tego należą poza NIK: Rzecznik Praw Obywatelskich, Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji.

3 Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

4 Dalej: Sejm.

W ten sposób przedstawiono jedynie podstawowe założenie przyjęte dla określenia sposobu działania tej instytucji. Doktryna poszukując odpowiedzi na pytanie o *ratio legis* przyjętego rozwiązania przyjęła m.in., że: „W tym przypadku chodziło zapewne o uniknięcie wrażenia, że NIK jako organ państwowy może działać tylko kolegialnie, wszelkie zaś łączenie zasad kolegialności z kompetencjami realizowanymi jednoosobowo, a zwłaszcza z jednoosobowym kierownictwem Prezesa NIK, jest konstytucyjnie zabronione. W istocie NIK, niezależnie od stylizacji przepisów konstytucji, nie tylko działa na zasadach kolegialności ale jest organem kolegialnym, z tym że te zasady, jak i właściwości organu kolegialnego, nie występują w „czystej” postaci, ale są związane z kompetencjami realizowanymi jednoosobowo oraz z elementami jednoosobowego kierownictwa”⁵. Przyjmuje się zatem, że taka złożona struktura dla naczelnego organu kontroli państwowej ma pozwolić tej instytucji na funkcjonowanie niejako na granicy obu sposobów sprawowania władzy monokratycznego i kolegialnego.

W doktrynie pojawił się pogląd, że już sama nazwa *izba*, przyjęta w Polsce dla określania naczelnego organu kontroli państwowej, sugeruje kolegialny charakter tej instytucji⁶. Jednak argument ten jest nieprzekonywujący. Podkreślić bowiem należy, że w krajowym systemie prawa funkcjonują organy, które korzystają z tego określenia, np. dyrektor izby krajowej administracji skarbowej i jednocześnie nie mają nic wspólnego z kolegialnym sposobem działania. W związku z tym określanie *izba*, dla naczelnego organu kontroli państwowej, należy raczej wiązać z przyjętą w kraju tradycją nazywania w ten sposób organów⁷ o statusie wyższego urzędu administracji państwowej.

Ustalając znaczenie zasady kolegialności dla systemu kontroli państwowej oraz sposób jej realizacji w przepisach prawa należy w pierwszej kolejności określić, co kryje się pod konstytucyjną dyspozycją, wskazującą na ww. sposób działania NIK. Zgodnie ze słownikiem języka polskiego kolegialność oznacza zasadę sprawowania określonej funkcji (w tym przypadku naczelnego organu kontroli państwowej) przez co najmniej dwie osoby⁸. W praktyce jest to przede wszystkim zasada organizacyjna, w procesie podejmowania decyzji przez ciała zbiorowe, oparta na współpracy grupy osób bądź zespołu. Obowiązuje ona w organach administracji publicznej, zarówno rządowych (rada ministrów), jak i samorządowych (zarząd powiatu, sejmik województwa). Z powodzeniem występuje również na uczelniach wyższych (senat, rada wydziału) oraz w przypadku podmiotów gospodarczych (zarząd, zgromadze-

5 W. Sokolewicz, *Rozdział IX „Organy kontroli państwowej i ochrony prawa”, artykuł 202*, [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, cz. V, red. L. Garlicki, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2007, s. 19.

6 H. Zięba-Załucka [w:] *Polskie prawo konstytucyjne*, red. W. Skrzydło, Lublin 2000, s. 439.

7 <https://sjp.pl/izba>.

8 <https://sjp.pl/kolegialno%C5%9B%C4%87>.

nie wspólników, czy rada nadzorcza). Kolegialność może odnosić się zarówno do struktury danego podmiotu (strukturalna), jak i do sposobu jego działania (funkcjonalna). Pierwsza z ww. będzie miała miejsce w przypadku przyjęcia wieloosobowej organizacji danego podmiotu. Oznacza ona, że poszczególni członkowie danego gremium mają równe prawa i kompetencje do wspólnego decydowania w sprawach pozostających w zakresie właściwości danego organu kolegialnego. Druga natomiast odnosi się do samego procesu podejmowania decyzji wewnątrz danego podmiotu.

Dodatkowo kolegialność zarówno w aspekcie funkcjonalnym, jak i strukturalnym koresponduje z nierozzerwalnym w kontroli państwowej wymogiem obiektywizmu. Cecha ta ma prowadzić przede wszystkim do odpolitycznienia działań podejmowanych przez NIK, zapewnić jej niezależność wobec aktualnie dominującego układu sił politycznych w kraju. Jednocześnie kolegialność pozwala na rozszerzenie rozpatrywanie bieżących problemów w ramach szerszego spektrum, tj. w odniesieniu do wiedzy i doświadczenia całego grona osób tworzących organ kolegialny⁹. Kolegialność w aspekcie funkcjonowania najwyższych organów kontroli jako optymalny dla uzyskania bezstronności organu jest wyraźnie zalecana przez Międzynarodową Organizację Najwyższych Organów Kontroli (INTOSAI) w standardach¹⁰.

Charakterystyczne jest, że krajowe przepisy odnoszące się do sposobu działania NIK nawiązują do zasad zamiast do zasady kolegialności. W ten sposób aktualnie obowiązujące przepisy nawiązały do tradycyjnych¹¹ konstytucyjnych rozwiązań przyjętych dla naczelnego organu kontroli państwowej w Polsce¹². Jednocześnie jednak zabieg ten dodatkowo akcentuje znaczenie kolegialności w krajowym systemie kontroli państwowej. Wyjaśniając przyjęte tutaj rozwiązanie legislacyjne, obligujące naczelną organ kontroli państwowej do funkcjonowania na podstawie nieokreślonej liczby zasad kolegialności, podnoszono wieloaspektowy wymiar tego zobowiązania¹³. Zwracano zatem uwagę, że przyjęta przez normę konstytucyjną dyspozycja nie pozwala na zredukowanie wymogu kolegialności tylko do samej wieloosobowej struktury organów funkcjonujących wewnątrz NIK, bądź jedynie do samego trybu podejmowania decyzji w ramach organu¹⁴. Odwołanie się zatem do nieokreślonych zasad kolegialności w przepisach dotyczących NIK stanowi *ratio legis* dla przyjęcia rozwiązań: określających kolegialną strukturę organów NIK; wyznaczających organom kolegialnym NIK szczególny zakres kompetencji; dotyczących procedur podejmowania

9 W Sokolewicz, op. cit., s. 17.

10 ISSAI 1 - Deklaracja z Limy w sprawie zasad kontroli, *Standardy i wytyczne ISSAI*, publ. Wyd. NIK 2011, s. 12, ISSAI 11 – Wyniki studiów przypadku, op. cit., s. 48.

11 Ustawa z dnia 3 czerwca 1921 r. o Kontroli Państwowej (Dz.U. RP z 1921 r. Nr 51, poz. 314).

12 W. Komarnicki, *Polskie prawo polityczne*, Wydawnictwo Sejmowe 2008, s. 320.

13 A. Sylwestrzak, *Zasady kolegialności w NIK*, Kontrola Państwowa 1994, nr 4 s. 19-25.

14 W. Sokolewicz, op. cit., s. 17.

mowania kluczowych decyzji w ramach NIK; zapewniających członkom organów kolegialnych niezależność oraz prawo do zdania odrębnego. W związku z tym przyjęte rozwiązanie daje podstawę do uznania, że wymienione w Konstytucji RP i ustawie o NIK zasady kolegialności należy odnosić nie tylko do częściowo zespołowych form kierowania NIK, ale do charakteru naczelnego organu kontroli państwowej jako struktury złożonej oraz do istoty wykonywania przez Izbę funkcji publicznej, jaką jest kontrola państwowa¹⁵. Najwyższa Izba Kontroli to zatem organ, który został zobligowany do zespołowego wykonywania powierzonych mu obowiązków oraz jednocześnie organ, któremu prawodawca powinien zapewnić chociażby w części kolegialną strukturę. Zasady kolegialności, do których odwołuje Konstytucja RP wywierają na ustawodawcy presję, aby naczelnny organ kontroli państwowej w Polsce był kierowany przez wieloosobowy zespół kierowniczy. Rozwiązanie to ma doprowadzić do zespołowego podejmowania decyzji o znaczeniu zasadniczym dla Izby, w tym w zakresie rozstrzygania sporów między NIK a jednostką kontrolowaną. Przy czym każdy z członków tego gremium powinien mieć zagwarantowane prawo do swobodnego prezentowania własnych poglądów oraz wywierania w jednakowego wpływu na ukształtowanie przyjętego rozstrzygnięcia¹⁶.

Z tej perspektywy należałoby oczekiwać, że prawodawca zapewni w Konstytucji funkcjonowanie w ramach struktury NIK organu o charakterze kolegialnym, zgodnie z zasadą określoną w art. 202 ust. 3 ww. ustawy. Tymczasem konstytucyjną podstawę funkcjonowania w obrębie tego organu uzyskał jedynie Prezes NIK¹⁷ powoływany na 6 lat przez Sejm za zgodą Senatu (art. 205 ust. 1 Konstytucji). Nie przyjęto zatem w krajowej ustawie zasadniczej rozwiązania przyjętego dla określania pozycji ustrojowej banku centralnego, gdzie ukonstytuowano jako organy Narodowego Banku Polskiego (NBP) – obok Prezesa NBP – dwa kolejne organy o charakterze kolegialnym, tj. Zarząd NBP oraz Radę Polityki Pieniężnej.

1. WEWNĘTRZNE ORGANY KOLEGIALNE I MONOKRATYCZNE NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI

Dokonując oceny, czy rzeczywiście ustawodawca zatroszczył się o to, aby NIK wykonywała zgodnie z Konstytucją swoje obowiązki, stosując zasadę kolegialności, należy ustalić przede wszystkim zakres przedmiotowy zadań wyznaczonych dla tej instytucji. Działalność NIK, to według ustawy, kontrola działalności podmiotów podlegających kontroli państwowej, w szczególności organów administracji państwowej i samorządowej, ale również osób prawnych oraz fizycznych (przedsiębiorców) i pozostałych

15 P. Sarnecki, *Status prawny Najwyższej Izby Kontroli w świetle Konstytucji*, „Kontrola Państwa” 2002, nr 2, s. 36.

16 W. Sokolewicz, op. cit., s. 18-19.

17 Dalej: Prezes.

jednostek organizacyjnych, o ile takie podmioty korzystają z mienia publicznego. Organ ten w szczególności bada wykonanie budżetu państwa oraz realizację ustaw i innych aktów prawnych w zakresie działalności finansowej, gospodarczej i organizacyjno-administracyjnej. Efekty jego działań prezentowane są w dokumentach wieńczących postępowanie kontrolne, tj. w wystąpieniach pokontrolnych, kierowanych do jednostek kontrolowanych oraz w informacjach o wynikach kontroli przedkładanych odpowiednim organom szczególnie wnioskodawcom. Najistotniejsze dla funkcjonowania NIK są jej obowiązki związane z przygotowaniem dokumentów, w celu przedłożenia ich Sejmowi, tj.: (1) analizy wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej; (2) opinii w przedmiocie absolutorium dla Rady Ministrów; (3) informacji o wynikach kontroli zleczanych przez Sejm lub jego organy; (4) informacji o wynikach ważniejszych kontroli, w tym przeprowadzonych na wniosek Prezydenta lub Prezesa Rady Ministrów; (5) wniosków dotyczących stwierdzonych problemów związanych z działalnością organów wykonujących zadania publiczne; (6) wystąpień zawierające zarzuty dotyczące działalności osób wchodzących w skład rządu, kierujących urzędami centralnymi, Prezesa NBP; (7) corocznego sprawozdania z działalności NIK. Dokumenty te następnie być kierowane do publicznej wiadomości.

W ustawie o NIK, realizując zasadę kolegialności, ustawodawca powołał do funkcjonowania w ramach naczelnego organu kontroli państwowej Kolegium NIK¹⁸. Zwracając uwagę na rolę jaką pełni ono w strukturze Izby w pierwszej kolejności należy przeanalizować zadania Kolegium względem najistotniejszych funkcji realizowanych przez naczelną organ kontroli państwowej. Z całego aspektu zagadnień postawionych przed NIK jako organem władzy publicznej na czoło wysuwają się te, o których bezpośrednio ustawodawca upomniał się w Konstytucji. Znamienne jest, że to właśnie Kolegium powołane zostało do zatwierdzenia bądź uchwalenia dokumentów, o których mowa w ustawie zasadniczej (art. 23 ustawy o NIK). Pełny zakres obowiązków Kolegium przewidziany został w ustawie o NIK. Zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 1 ustawy o NIK naczelną organ kontroli państwowej przedkłada Sejmowi analizę wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej. Ostateczną wersję tego dokumentu zatwierdza Kolegium (23 ust. 1 ustawy o NIK). Kolegium zatwierdza również przygotowane dla Sejmu, coroczne sprawozdania z działalności NIK w poprzednim roku. Organ ten ma ponadto uchylać opinię w przedmiocie absolutorium dla Rady Ministrów, a także wnioski w sprawie rozpatrzenia przez Sejm określonych problemów związanych z działalnością organów wykonujących zadania publiczne oraz wystąpienia zawierające wynikające z kontroli zarzuty, dotyczące działalności osób wchodzących w skład Rady Ministrów, kierujących urzędami centralnymi w tym również Prezesa NBP oraz innych osób kierującymi instytucjami wymienionymi w ustawie

18 Dalej: Kolegium.

o NIK¹⁹. Kolegium w końcu decyduje o treści dokumentów wewnętrznych NIK określających wewnętrzną organizację pracy oraz jego finansowaniu czy plany dotyczące zadań na kolejny okres rozliczeniowy. Podejmuje zatem uchwały dotyczące projektu statutu NIK oraz projektu jej budżetu, a także czy w sprawie rocznego planu pracy. Kolegium to również organ opiniujący wniesione przez Prezesa NIK programy kontroli i informacje o wynikach szczególnie ważnych kontroli oraz upoważniony do wydawania opinii w innych sprawach wniesionych przez Prezesa albo przedstawione przez co najmniej 1/3 osób wchodzących w skład Kolegium²⁰. W końcu bierze ono również w postępowaniu odwoławczym, gdyż rozpatruje niektóre zastrzeżenia do wystąpień pokontrolnych złożone przez Prezesa Narodowego Banku Polskiego, kierowników naczelnych i centralnych organów administracji rządowej oraz kierowników podmiotów, o których mowa w art. 4 ust. 1 ustawy o NIK. W tym postępowaniu uczestniczą także zespoły orzekające Komisji Rozstrzygającej, również o charakterze kolegialnym, które powołane zostały dla rozstrzygania zastrzeżeń od pozostałych podmiotów podlegających władzy NIK (jednostek kontrolowanych).

Z przedstawionego wyżej opisu zadań wynika, że opiera się on na założeniu, iż w ramach tej instytucji Kolegium będzie tym organem powołanym do:

- uchwalania lub zatwierdzania dokumentów: (1) finalizujących wykonywanie przez NIK najistotniejszych powierzonych jej zadań (kontrolnych i informacyjnych) jak m.in.: analizę wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej, wystąpienia zawierające zarzuty dotyczące działalności osób kierujących urzędami naczelnymi²¹, centralnymi²² lub Prezesa NBP, roczny plan pracy; coroczne sprawozdanie z działalności; (2) projektów dokumentów ostatecznie uchwalanych bądź nadawanych przez Sejm lub jego organy określających podstawy organizacyjne i finansowe tej instytucji jak (statut czy budżet NIK),
- rozpatrywania kwestii spornych wraz z zespołami orzekającymi Komisji Rozstrzygającej między kontrolnymi jednostkami organizacyjnymi NIK a jednostkami organizacyjnymi w ramach postępowania odwoławczego (zastrzeżeniowego);
- opiniowania w sprawach wniesionych przez Prezesa oraz w odniesieniu do dokumentów w postaci: programów kontroli, które Prezes podda pod obrady tego gremium; informacji o wynikach szczególnie ważnych kontroli.

19 Osoby kierujące wymienionymi w art. 4 ust. 1 ustawy o NIK, tj. Kancelarią Sejmu, Kancelarią Senatu, Kancelarią Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Sądem Najwyższym, Naczelnym Sądem Administracyjnym, Krajową Radą Sądownictwa, Trybunałem Konstytucyjnym oraz Biurem Rzecznika Praw Obywatelskich, Biurem Rzecznika Praw Dziecka, Krajową Radą Radiofonii i Telewizji, Urzędem Ochrony Danych Osobowych, Instytutem Pamięci Narodowej - Komisją Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu, Krajowym Biurem Wyborczym oraz Państwową Inspekcją Pracy.

20 Dalej także: kolegiantów.

21 Osoby wchodzące w skład Rady Ministrów.

22 W tym osoby o których mowa w art. 4 ust. 1 ustawy o NIK.

Podsumowując struktura i zadania Kolegium świadczą o tym, że ten organ Izby wspomagany zespołami orzekającymi komisji rozstrzygającej jest nie tylko elementem wewnętrznej, kolegialnej struktury organu władzy publicznej, ale jednocześnie zespołową formą sprawowania kierownictwa w naczelnym organie kontroli państwowej²³.

Kolegium oraz zespoły orzekające komisji rozstrzygającej nie są jedynymi wewnętrznymi organami NIK, za pomocą których realizuje ona swoje zadania. Przyjęcie zasad kolegialności, jako podstawy działania naczelnego organu kontroli państwowej, zamiast ustanowienia, że jest to instytucja kolegialna, umożliwia prawodawcy jednocześnie wyznaczenia obszaru działania dla wewnętrznego organu Izby o monokratycznym charakterze. Organ taki ustanowiony został już na podstawie Konstytucji. Charakterystyczne zatem dla Izby jest to, że w jej ramach funkcjonują dwa organy wewnętrzne o zasadniczym dla niej znaczeniu, tj. jednoosobowy (Prezes) oraz kolegialny (Kolegium). Pierwszy z nich jest, zgodnie z art. 13 ustawy o NIK, organem powołanym do kierowania tą instytucją i jednocześnie odpowiadającym za jej działalność przed Sejmem. Analizując ustawę o NIK pod względem kompetencji jakie przyznaje ona każdemu z ww. organów Izby zauważyć należy, że wyraźnie dzieli ona zadania na powierzone *expressis verbis* Prezesowi bądź takie, które ma do wykonania NIK za pośrednictwem swojego organu kolegialnego, wymagające uchwalenia, zatwierdzenia bądź zaopiniowania przez Kolegium.

Zakres szczegółowych uprawnień jakie ustawa o NIK powierza Prezesowi, poza kierowaniem tą instytucją, obejmuje:

- wspomnienie już uprawnienie do podania do wiadomości publicznej dokumentów informacji o wynikach kontroli i wystąpień pokontrolnych zgodnie z art. 10 ustawy o NIK,
- wystąpienie do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego pomiędzy centralnymi konstytucyjnymi organami państwa oraz stwierdzenie zgodności: ustaw i umów międzynarodowych z Konstytucją; ustaw z ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, których ratyfikacja wymagała uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie; przepisów prawa, wydawanych przez centralne organy państwowe z Konstytucją ratyfikowanymi umowami oraz ustawami; z Konstytucją celów lub działalności partii politycznych,
- wystąpienie do Marszałka Sejmu o skierowanie do Prezesa Rady Ministrów wniosku o zajęcie stanowiska wobec wynikających z kontroli wniosków dotyczących stanowienia lub stosowania prawa,
- udział w wyborze wiceprezesów NIK oraz dyrektora generalnego oraz członków Kolegium,
- uprawnienia członka Kolegium, w którym pełni w nim rolę przewodniczącego.

23 W. Sokolewicz, op. cit., s. 20.

Przyjąć zatem należy, że Prezes to organ wewnętrznych zarządzający Izbą. Odpowiedna on za działalność naczelnego organu kontroli państwowej, reprezentuje go na zewnątrz oraz pełni rolę dysponenta tajemnicy kontrolerskiej. Zgodnie z art. 10 ustawy o NIK informacje o wynikach kontroli, po ich przedłożeniu odpowiednim organom władzy, podawane są do wiadomości publicznej przez Prezesa. Ustawodawca przypisał w ten sposób szczególną odpowiedzialność Prezesa za wykonywanie zadań NIK związanych ze sprawowaną funkcją informacyjną, czyli podawaniem do wiadomości informacji publicznych uzyskanych w trakcie postępowania kontrolnego. W związku z tą koncepcją to właśnie Prezes, na podstawie art. 64 ust. 1a ustawy o NIK, podpisuje informacje o wynikach kontroli, które NIK sporządza, na podstawie wystąpień pokontrolnych oraz materiałów dowodowych zgromadzonych w aktach kontroli. Prezes również powiadamia, o ile uzna to za celowe, kierownika jednostki nadrzędnej lub właściwy organ państwowy bądź samorządowy o uwagach ocenach i wnioskach dotyczących kontrolowanej działalności sformułowanych w wystąpieniu pokontrolnym. Prezes NIK decyduje także o tym czy informacje o wynikach kontroli, które nie zostały przedłożone stosownym organom, w trybie art. 7 ust. 1 pkt 3 oraz art. 8 lub art. 9 ustawy o NIK, zostaną w ogóle sporządzone. W końcu Prezes NIK decyduje o zwolnieniu od obowiązku zachowania tajemnicy kontrolerskiej, tj. o wyłączeniu informacji spod rygoru innych ustaw regulujących problematykę dostępu do informacji publicznej²⁴. Ostatecznie zatem od Prezesa przede wszystkim zależy nie tylko treść informacji, o wynikach kontroli, ale również to, kto i w jakim trybie uzyska dostęp do informacji publicznej znajdujących się w dyspozycji Izby.

Kompetencje Prezesa pozostające w zakresie ustalania treści informacji o wynikach kontroli ulegają istotnemu ograniczeniu w odniesieniu do sytuacji, w których jednostka kontrolowana, nie zgadzając się z ustaleniami kontroli i ocenami prezentowanymi w wystąpieniu pokontrolnym, złożyła środek odwoławczy w postaci zastrzeżenia. Rozpatrywanie zastrzeżeń należy bowiem do prerogatyw wewnętrznych organów kolegialnych NIK, tj. Kolegium i zespołów orzekających komisji rozstrzygającej. Zgodnie z art. 22 ustawy o NIK osoby wchodzące w skład Kolegium są w sprawowaniu swych funkcji niezależne oraz mogą w sprawie podejmowanych uchwał zgłaszać do protokołu zdania odrębne. Członkowie komisji rozstrzygającej natomiast, zgodnie z art. 60 ustawy o NIK, są w zakresie orzekania niezależni. Członek zespołu orzekającego ma również prawo zgłosić pisemnie uzasadnione zdanie odrębne. Jak widać z przyjętych w ustawie o NIK regulacji wynika, że prawodawca próbował w ten sposób zabezpieczyć niezależność członkom organów kolegialnych.

24 Decyzję w tym zakresie – zwolnienia od obowiązku zachowania tajemnicy kontrolerskiej – może podejmować również sąd właściwy dla rozpatrzenia sprawy.

2. ZNACZENIE ZASADY KOLEGIALNOŚCI DLA NIEZALEŻNOŚCI NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI

Z dotychczasowych rozważań dotyczących znaczenia zasad kolegialności dla funkcjonowania NIK wynika, że ich przyjęcie ma przede wszystkim znaczenie dla zagwarantowania niezależności naczelnego organu kontroli państwowej²⁵, jak gwaranta bezstronnego działania. Zgodnie ze standardem ISSAI 200 „Ogólne standardy kontroli państwowej oraz standardy o znaczeniu etycznym, bez względu na rozwiązania ustrojowe kluczowe znaczenie ma niezależność i obiektywizm kontroli. Odpowiedni stopień niezależności od władzy ustawodawczej i wykonawczej ma zasadnicze znaczenie dla prowadzenia kontroli i dla wiarygodności jej wyników”²⁶. Problem niezależności NIK stanowi zatem podstawy warunek właściwego wykonywania czynności kontrolnych. Bardzo dobitnie świadczy o tym historia NIK, gdzie w okresie PRL instytucja ta została zmarginalizowana w głównej mierze właśnie poprzez przyjęcie takich rozwiązań prawnych, które odbierały jej przymiot niezależności²⁷. W tym zakresie należy ponownie odwołać się do ww. standardu, gdzie stwierdzono: „NOK musi przestrzegać praw uchwalanych przez ciało ustawodawcze jednak odpowiednia niezależność wymaga, aby w żadnym innym aspekcie nie podlegał on kierownictwu ciała ustawodawczego w zakresie programowania, planowania i przeprowadzania kontroli. NOK musi posiadać swobodę wyznaczania sobie priorytetów i planowania swoich prac zgodnie z własnym mandatem oraz stosowania metodyk odpowiednich do podejmowanych kontroli”²⁸. Zgodnie z regulacjami krajowymi, art. 202 ust. 2 Konstytucji i art. 1 ust. 2 ustawy o NIK, Izba to organ władzy publicznej, który podlega Sejmowi i wykonuje kontrole na zleceni Sejmu i jego organów. Władza ustawodawcza wybiera Prezesa a organy Sejmu mają wpływ na wybór wszystkich osób wchodzących w skład kolegium. Rozwiązania dotyczące zakresu podległości NIK Sejmowi mogą budzić wątpliwości w zakresie zgodności ze standardami ISSAI.

Regulacje prawne, Konstytucja oraz ustawa o NIK, zapewniają Izbie w zakresie wykonywania jej funkcji kontrolnej przy pełnej niezależności od władzy wykonawczej. Nie ma również wątpliwości, że działania kontrolne NIK oraz dokumenty stanowiące finalny etap kontroli (wystąpienie pokontrolne czy uchwały podejmowane w sprawie zastrzeżeń) nie podlegają kontroli władzy sądowniczej²⁹. Przewidziana natomiast w art. 202 ust. 2 Konstytucji podległość wobec Sejmu może stanowić podstawę do pośredniego oddziaływania ciała ustawodawczego na Izbę ograniczającego

25 Dalej: NOK.

26 ISSAI 200, pp. cit., s. 125.

27 I. Sierpowska, *Funkcje kontroli państwowej. Studium prawnoporównawcze*, Kolonia Limited 2003, s. 47 i n.

28 Ibidem, s. 126.

29 Postanowienie NSA z dnia 19 stycznia 2021 r. sygn. akt II GSK 759/11, publ. Lex nr 1110165.

jej niezależność. Szczególnie niebezpieczne w tym zakresie jest wpływ organu władzy ustawodawczej lub jego poszczególnych organów na wybór osób wchodzących w skład Kolegium.

Kolegium zgodnie z ustawą o NIK powinno się składać z 19 osób. W jego skład wchodzi Prezes, trzech wiceprezesów, dyrektor generalny oraz 14 członków, z których siedmiu to przedstawiciele nauk prawnych lub ekonomicznych. Pozostałe osoby wchodzące w skład Kolegium, określane jako jego członkowie, wśród nich sekretarz Kolegium, to dyrektorzy kontrolnych jednostek organizacyjnych NIK lub radcowie Prezesa NIK³⁰. Z ustawy o NIK wynika, że Sejm bądź jego organy (Marszałek Sejmu, komisja sejmowa³¹) mają wpływ na powołanie, zarówno członków Kolegium, jak i na członków kierownictwa NIK wchodzących w skład Kolegium. Z ww. grona osób Prezes jest zatem na podstawie art. 14 ustawy o NIK powoływany przez Sejm na wniosek Marszałka Sejmu lub grupy składającej się z co najmniej 35 posłów. Dodatkowo w wyborze Prezesa uczestniczy również Senat RP, który wydaje zgodę dotyczącą jego powołania. Dyrektor generalny NIK powoływany jest natomiast przez Prezesa za zgodą Marszałka Sejmu. W końcu członkowie Kolegium oraz wiceprezesi NIK powoływani są, po zasięgnięciu opinii komisji sejmowej, przez Marszałka Sejmu na wniosek Prezesa. W związku z tym poza Prezesem, którego powołanie należy do wyłącznych kompetencji organów władzy ustawodawczej wszystkie osoby wchodzące w skład Kolegium powoływane są w oparciu o porozumienie przedstawiciela władzy ustawodawczej - Marszałka Sejmu - z Prezesem. Brak tego porozumienia, przy jednoczesnej rezygnacji ustawodawcy z wprowadzania szczególnej procedury powoływania kolegiatów, może uniemożliwić uzupełnianie składu Kolegium mimo wystąpienia takiej potrzeby w związku wygaśnięciem kadencji bądź odwołaniem osoby wchodzącej w skład tego gremium. Należy tutaj podkreślić, że kadencja członków Kolegium trwa jedynie 3 lata licząc od dnia powołania. W związku z tym trwały brak porozumienia, co do kandydata na członka ww. organu między Prezesem a Marszałkiem Sejmu w dłuższej perspektywie czasowej może spowodować trwałe i nieuzasadnione zmniejszenie liczby kolegiatów. Sytuacja taka negatywnie rzutuje na bezstronność takiego zdekompletowanego organu kolegialnego.

Biorąc pod uwagę powyższe brak bezpośrednio zapisu w Konstytucji o niezależności NIK od innych organów państwowych, jak to ma miejsce w przypadku Rzecznika Praw Obywatelskich (art. 210 Konstytucji RP), może wzbudzać niepokój. Należy jednak pamiętać, że w przeciwieństwie do Rzecznika NIK działa na zasadach kolegialności. W tej sytuacji istotnym jest aby zamiast niezależności organu zapewnić niezawisłość członkom organu kolegialnego. Dlatego też w art. 22 ust. 3 ustawy o NIK,

30 E. Jarzęcka-Siwik, M. Berek, B. Skwarka, Z. Wrona, *Najwyższa Izba Kontroli i prawne aspekty funkcjonowania kontroli państwowej*, Warszawa 2018, s. 57-58.

31 Komisja Kontroli Państwowej.

przyjęto, że osoby wchodzące w skład Kolegium NIK są w sprawowaniu swych funkcji niezawisłe, natomiast w art. 60 ustawy o NIK ustanowiono, że członkowie komisji rozstrzygającej są w zakresie orzekania niezależni.

O tym jak istotna jest bezstronność dla członka organu orzekającego naczelnego organu kontroli państwowej świadczą standardy przyjęte przez INTOSAI. W jednym z nich ISSAI 1 - *Deklaracja z Limy w sprawie zasad kontroli*, podkreślono, że najwyższy organ kontroli może wypełniać swoje zadania obiektywnie i skutecznie tylko wtedy, gdy jest niezależny od jednostek kontrolowanych i chroniony przed zewnętrznymi wpływami. W związku z tym powinna mu być zagwarantowana odpowiednia ochrona prawna przed jakąkolwiek ingerencją w niezależność i uprawnienia w zakresie kontroli³². Zgodnie z ISSAI 1 niezależność NOK jest nierozzerwalnie związana z niezależnością jego członków. Za członków tego organu, według ww. standardu, uważa się osoby, które podejmują decyzję w imieniu NOK i odpowiadają za te decyzje przed stroną trzecią, a więc członków ciał kolegialnych lub szefa tego organu, jeśli jego kierownictwo powierzone jest jednej osobie³³. W przypadku NIK ww. zalecenia będą dotyczyły członków jego organów kolegialnych (Kolegium, zespołów orzekających komisji rozstrzygającej), jak i Prezesa NIK i całego kierownictwa tego organu, do którego zgodnie z ustawą powinni należeć trzej wiceprezesi NIK oraz dyrektor generalny.

Postulowana wyżej niezależność służy zabezpieczeniu obiektywności organu orzekającego powinna opierać się na dwóch filarach osobowym oraz instytucjonalnym. W związku z tym istotnego znaczenia nabierają działania mające na celu zapewnienie odpowiedniego składu organu orzekającego, który powinien składać się wyłącznie z osób dających rękojmię odpowiedniego poziomu merytorycznego i etycznego³⁴. Zabezpieczeniem w tym zakresie jest zapewnienie kontrolerom oraz kolegom odpowiednich warunków pracy, tj. nade wszystko wynagrodzenie³⁵, ale również wszechstronna możliwość doskonalenia zawodowego i przez dostęp do odpowiednich narzędzi pracy. Zgodnie z zaleceniami ISSAI 1: „Szczególną wagę należy przywiązywać do teoretycznego i praktycznego rozwoju zawodowego wszystkich członków kadry kontrolerskiej najwyższych organów kontroli poprzez ich udział w szkoleniach wewnętrznych, uniwersyteckich i międzynarodowych. Należy zachęcać do takiego rozwoju przy pomocy wszelkich środków organizacyjnych i finansowych. Rozwój finansowy powinien wykraczać poza tradycyjny zakres prawa, ekonomii i rachunkowości i obejmować inne techniki zarządzania (...)”.

32 ISSAI 1, op. cit., s. 12.

33 Ibidem.

34 Uchwała połączonych Izb SN, sygn. akt BSA 1-4110-1/20 (pkt 17 uzasadnienia).

35 Aby dysponować kadrą kontrolerską o wysokich kwalifikacjach, należy zapewnić wynagrodzenie współmierne do stawianych jej szczególnych wymagań, ISSAI 10, op. cit., s. 15.

Gwarancje instytucjonalne to z kolei aspekty ustrojowo-organizacyjne oraz procesowe funkcjonowania organu kontroli państwowej. Przede wszystkim jest to zatem kwestia zapewnienia odpowiedniej przestrzeni ustrojowo-organizacyjnej. W ten sposób Izba powinna zostać odizolowana od innych organów władzy publicznej, natomiast członkowie jej organów orzekających odizolowani od wewnętrznych organów danej instytucji w celu wykluczenia jakichkolwiek możliwości wywierania wpływu na organ orzekający. W tym obszarze bardzo istotne są zatem odpowiednie regulacje dotyczące powoływania członków organu orzekającego, zapewnienia ich nieusuwalności, mechanizmu powoływania zespołów orzekających dla rozpatrywania zastrzeżeń. Procesowe gwarancje niezależności to natomiast dyspozycje zapewniające obiektywny, rzetelny przebieg postępowania, tj. obligujące przeprowadzenie go w sposób wzbudzający zaufanie do organu orzekającego. Do najistotniejszych gwarancji procesowych należy zaliczyć takie instytucje jak: wyłączenie członka składu orzekającego (art. 31 ustawy o NIK), wspomniana już kolegialność organu orzekającego, jawność postępowania, obowiązek uzasadniania rozstrzygnięć (art. 53 ust. 1 pkt 4 ustawy o NIK), dwuinstancyjność postępowania (art. 54 ustawy o NIK).

Prezes podobnie jak pozostałe osoby wchodzące w skład kierownictwa NIK jest członkiem Kolegium. Pełni w ramach tego organu szczególną rolę, która nie tylko ma związek z powierzoną mu funkcją przewodniczącego Kolegium. Znaczenie Prezesa dla orzecznictwa NIK przejawia się również w tym, że ma on wpływ na wyznaczanie wszystkich osób wchodzących w skład Kolegium. Wszyscy są powoływani na wniosek Prezesa za wyjątkiem dyrektora generalnego, którego z kolei Prezes powołuje. Opisana wyżej wyjątkowa pozycja Prezesa pośród pozostałych kolegiantów nie służy zapewnieniu pełnej bezstronności wewnątrz Kolegium. Wszystkie osoby wchodzące w skład tego organu kolegialnego pozostają w jakimś stopniu zależności od jednego z kolegiantów, który ma wpływ np. na miejsce wykonywania pracy przez kolegianta będącego pracownikiem NIK, warunki jej wykonywania (przyznaje nagrody), czy podjęcie dalszej współpracy z członkiem kolegium po upływie jego kadencji.

Prezes oraz członkowie Kolegium są zgodnie z art. 16 oraz art. 22 ust. 4 ustawy o NIK nieusuwalni. Cecha ta ma charakter względny, gdyż art. 17 (w przypadku Prezesa) oraz art. 22 ust. 6 ustawy o NIK w przypadku członka kolegium zawierają zamknięty katalog przesłanek ich odwołania. Niemniej jednak względna nieusuwalność pozwala im zachować pewność wykonywania swoich funkcji przez z góry określony czas kadencji (3 letniej w przypadku członka Kolegium bądź 6 letniej w przypadku Prezesa). Gwarancja nieusuwalności nie dotyczy jednak wiceprezesów i dyrektora generalnego. Podkreślić należy, że w odniesieniu do wiceprezesów oraz dyrektora generalnego przyjęte regulacje krajowe odbiegają od, przywoływanego już kilkakrotnie standardu ISSAI 10, zgodnie z którym ustawodawca powinien zabiegać aby członkowie instytucji kolegialnych byli mianowani na wystarczająco długi i określony czas,

co umożliwi im wypełnienie mandatu bez obawy przed ewentualnymi negatywnymi konsekwencjami³⁶. Tymczasem pozostawanie w składzie Kolegium ww. osób wiąże się wyłącznie z zajmowanym przez nich stanowiskiem, z którego mogą zostać w każdym czasie odwołani w trybie art. 21 ust. 1 i 2 ustawy o NIK.

Kolejnym podstawowym warunkiem niezależności i bezstronności organu kolegiального jest zapewnienie neutralności politycznej dla jego członków. Istotność tego problemu dostrzega INTOSAI w standardach podkreślając w ISSAI 30 Kodeks etyki, że: „Ważne jest utrzymanie faktycznej i postrzeganej neutralności politycznej NOK. Dlatego też tak istotna jest niezależność kontrolerów od wpływów politycznych, umożliwiająca im bezstronne wykonywanie obowiązków. Wagę tego zagadnienia podnosi fakt, że NOK współpracują z władzami ustawodawczymi i wykonawczymi oraz innymi podmiotami publicznymi, uprawnionymi do korzystania z raportów NOK”³⁷. Ustawa o NIK w tym zakresie również nie zapewniła jednolitego standardu dla wszystkich osób wchodzących w skład Kolegium. Zgodnie z nią kontrolerzy NIK, Prezes, wiceprezesi oraz dyrektor generalny powinni spełniać wymóg apolityczności³⁸. Został on wprowadzony m.in. za pośrednictwem zakazu dotyczącego manifestowania poglądów politycznych oraz przynależności do partii politycznej czy łączenia stanowisk w kierownictwie NIK z mandatem radnego, senatora lub posła. Niestety w omawianej ustawie brak jest podobnych podstaw prawnych odnoszących się do siedmiu członków Kolegium – przedstawicieli nauk prawnych i ekonomicznych nie mających statusu kontrolera.

Niestety problemy z zapewnieniem niezależności a w konsekwencji i bezstronności pojawiły się również w odniesieniu do członków drugiego organu kolegiального wchodzącego w skład NIK jakim jest komisja rozstrzygająca. Komisja rozstrzygająca to organ, który zajmuje się, w przeciwieństwie do Kolegium, wyłącznie rozpatrywaniem zastrzeżeń zgłaszanych do treści wystąpień pokontrolnych zgłaszanych przez kierowników kontrolowanych jednostek. Członków tej komisji powołuje Prezes spośród kontrolerów kontrolnych jednostek organizacyjnych NIK na czas nieokreślony (art. 58 ustawy o NIK). Komisja orzeka w trzyposobowych zespołach orzekających, których wyznacza dyrektor kontrolnej jednostki organizacyjnej właściwej w sprawach orzecznictwa. Charakterystyczne jest, że ustawodawca powierzając komisji zadania jednocześnie zrezygnował ze szczegółowego uregulowania sposobu jej funkcjonowania. W związku z tym organ ten nie został w jakikolwiek sposób organizacyjnie wyodrębniony, nie posiada osób funkcyjnych ją reprezentujących, ani kompetencji w zakresie organizowania i wykonywania własnych zadań. Tymczasem podkreślić należy, że w krajowym systemie prawnym z powodzeniem orzekają zespoły orzekające w: samorządowych

36 ISSAI 10 - Deklaracja z Meksyku w sprawie niezależności najwyższych organów kontroli, op. cit., s. 26.

37 ISSAI 30, op. cit., s. 82.

38 Art. 19, art. 21 ust. 4 i 5 oraz art. 74 ust. 1 ustawy o NIK.

kolegiach odwoławczych³⁹; regionalnych izbach obrachunkowych⁴⁰, które zapewniają organom orzekającym odpowiednią izolację od wewnętrznego środowiska opartą na niezbędnej organizacyjnej i funkcjonalnej odrębności w ramach organu władzy, który reprezentują. W ustawie o NIK natomiast przewidziano rozwiązanie, zgodnie z którym skład zespołu orzekającego, organu kolegialnego powołanego do rozstrzygania zastrzeżeń, wyznacza dyrektor kontrolnej jednostki organizacyjnej właściwej w sprawach orzecznictwa (art. 56 ust. 2 ustawy o NIK)⁴¹. Konsekwencją przyjętego rozwiązania dyrektor kontrolnej jednostki organizacyjnej NIK, podlegający członkom kierownictwa Izby szczególnie zaś Prezesowi, dokonuje wyboru, którzy z członków komisji rozstrzygającej powołani zostaną do zespołu orzekającego. Okoliczność ta pozwala na występowanie bardzo niebezpiecznego zjawiska, w aspekcie zachowania niezależności przez naczelny organ kontroli państwowej, polegającego na dobieraniu członków komisji do sprawy, którą mają rozpatrywać. Inną konsekwencją rozwiązań ustawowych dotyczących funkcjonowania komisji rozstrzygającej jest problem pozostawiana w strukturze naczelnego organu kontroli państwowej dwóch instytucji powołanych do rozstrzygania zastrzeżeń. W ten bowiem sposób desygnowana do wykonania tego zadania została obok komisji rozstrzygającej kontrolna jednostka organizacyjna NIK w postaci departamentu właściwego w sprawie orzecznictwa. Przy tym ten dualizm oznacza, z uwagi na brak jakichkolwiek podstaw do odrębności organizacyjnej komisji rozstrzygającej, że to w istocie departament będzie odpowiedzialny za proces rozstrzygania zastrzeżeń. W związku z takim rozwiązaniem członków komisji rozstrzygającej powołuje się najczęściej spośród kontrolerów przede wszystkim tej jednostki⁴². Rozwiązanie to nie sprzyja bezstronnemu rozpatrzeniu zastrzeżeń. Podkreślić należy, że do obowiązków kontrolerów ww. departamentu należy bieżące wspieranie kontroli. W związku z tym kontrolerzy, którzy powołani zostali na członków komisji rozstrzygającej mają z jednej strony wykonywać czynności zmierzające do bieżącego wsparcia kontroli (jako pracownicy kontrolnej jednostki organizacyjnej NIK), drugiej zaś strony mają rozpatrywać zgłoszone zastrzeżenia. Wzajemne powiązanie zakresu obowiązków związanych z pracą wykonywaną w ramach departamentu lub delegatury oraz wynikających z członkostwa w organie kolegialnym nie sprzyja zapewnieniu bezstronności rozstrzygnięć zespołów orzekających komisji rozstrzygającej. Tymczasem zgodnie ze standardami ISSAI kontrolerzy za orzekanie powinni być szczególnie izolowani od wykonywania obowiązków negatywnie rzutujących na ich niezależność.

39 Art. 18 ust. 1 ust. 1 i 2 ustawy dnia 12 października 1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych (Dz.U. z 2018 r. poz. 570).

40 Art. 17 ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2022 r. poz. 1668).

41 E. Siwik-Jarzęcka, B. Skwarka, *Najwyższa Izba Kontroli. Komentarz do ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli*, Warszawa 2011 r., s. 194.

42 Zgodnie z art. 57 ustawy o NIK członków komisji rozstrzygającej Prezes powołuje kontrolnych jednostek organizacyjnych NIK.

Niezależność wymaga rozpatrzenia sprawy samodzielnie, bez ulegania jakimkolwiek naciskom, w oparciu o zebrane dowody i na podstawie przepisów prawa. Zgodnie ze standardem ISSAI 30 można mówić o niezależności faktycznej i postrzeganej. Niezależność faktyczna to możliwość wykonywania czynności bez oddziaływania czynników, które mogą mieć wpływ na ich wykonanie. Niezależność postrzegalna ma związek z brakiem okoliczności, na podstawie których osoba trzecia w sposób uzasadniony i na podstawie informacji, może wątpić w uczciwość, obiektywizm lub sceptycyzm zawodowy kontrolera. Niezależność jest obowiązkiem kontrolera. Kontrolerzy zatem zgodnie ze standardem ISSAI 30 powinni chronić swą niezależność oraz unikać wszelkich sytuacji prowadzących do konfliktu interesów⁴³. Tymczasem wykonują oni równocześnie obowiązki pracownika departamentu kontrolnego i orzecznika organu kolegialnego, które nie zawsze są ze sobą zbieżne. Co prawda dyspozycja art. 60 ustawy o NIK, nakazująca aby członkowie komisji rozstrzygającej w zakresie orzekania byli niezależni, adresowana jest nie tylko do członków ww. organu kolegialnego ale również do pozostałych pracowników NIK, w tym również członków kierownictwa, których z kolei zobowiązuje do respektowania statusu niezależności przyznanego członkom komisji rozstrzygającej. Trudno wyjaśnić w związku z tym dlaczego członkom komisji nie zostały zapewnione gwarancje niezależności, analogiczne jak te, które posiadają osoby wchodzące w skład Kolegium. Zgodnie z art. 58 ustawy o NIK członek komisji rozstrzygającej może być z jej składu odwołany przez Prezesa w każdym czasie bez podania przyczyny. Rozwiązanie z takim pracownikiem stosunku pracy nie wymaga dodatkowo niczyjej zgody.

PODSUMOWANIE

W świetle powyższego należy przyjąć, że przepisy ustawy o NIK realizują dyspozycję konstytucyjną, że naczelny organ kontroli państwowej ma działać na zasadach kolegialności. Ustawodawca w tym, zakresie, stosując się do zaleceń Międzynarodowej Organizacji Najwyższych Organów Kontroli, przyjął dla Izby odpowiednią strukturę oraz właściwie określił zadania do zrealizowania względem organów kolegialnych funkcjonujących w ramach NIK. Funkcjonowanie zasad kolegialności w ramach działalności NIK nie jest jednak celem, a jedynie środkiem umożliwiającym dotarcie do właściwego celu organu kontroli państwowej. Tym celem jest natomiast zabezpieczenie niezależności tego organu niezbędnego dla bezstronnego wykonywania jego zadań. Ten właśnie cel jest przede wszystkim akcentowany przez standardy ISSAI. Na pytanie natomiast, czy funkcjonowanie zasady kolegialności w ramach Izby zabezpieczyło jej niezależność i bezstronność w ramach poszczególnych etapów postępowania kontrolnego należy niestety odpowiedzieć negatywie. Wpływ na to ma

43 ISSAI 30, op. cit., s. 82.

przede wszystkim status członków organów kolegialnych NIK, zarówno w przypadku Kolegium, jak i komisji rozstrzygającej, którzy uczestnicząc w orzekaniu nie mają w sposób optymalny zabezpieczanej niezależności.

BIBLIOGRAFIA

Literatura:

1. Jarzęcka-Siwik E., Berek M., Skwarka B., Wrona Z., *Najwyższa Izba Kontroli i prawne aspekty funkcjonowania kontroli państwowej*, Warszawa 2018.
2. Komarnicki W., *Polskie prawo polityczne*, Wydawnictwo Sejmowe 2008.
3. *Polskie prawo konstytucyjne*, (red.) W. Skrzydło, Lublin 2000.
4. Sarnecki P., *Status prawny Najwyższej Izby Kontroli w świetle Konstytucji*, „Kontrola Państwa” 2002, nr 2.
5. Sierpowska I., *Funkcje kontroli państwowej. Studium prawnoporównawcze*, Kolonia Limited 2003.
6. Siwik-Jarzęcka E., Skwarka B., *Najwyższa Izba Kontroli. Komentarz do ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli*, Warszawa 2011.
7. Sokolewicz W., *Organy kontroli państwowej i ochrony prawa, Rozdział IX, artykuł 202*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, cz. V, (red. L.) Garlicki, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2007.
8. Sylwestrzak A., *Zasady kolegialności w NIK*, „Kontrola Państwowa”, 1994, nr 4.

dr Tomasz Tyburcy

Menedżerska Akademia Nauk Stosowanych

ORCID: 0000-0001-8549-6460

Studia Społeczne

ISSN 2081-0008

e-ISSN 2449-9714

str. 161–184

**ZMIANY UNORMOWANIA RECYDYWY
JURYDYCZNEJ (ART. 64 I ART. 64A K.K.)
W USTAWIE Z DNIA 7 LIPCA 2022 R.
O ZMIANIE USTAWY - KODEKS KARNY
ORAZ NIEKTÓRYCH INNYCH USTAW /**
*CHANGES IN THE REGULATION OF RECIDIVISM (ARTICLE 64
AND ARTICLE 64A OF THE CRIMINAL CODE) INTRODUCED
BY THE ACT OF JULY 7, 2022 AMENDING THE ACT - THE
CRIMINAL CODE AND SOME OTHER ACTS*

STRESZCZENIE

W artykule omówiono zmiany w unormowaniu recydywy wprowadzone w ustawie z dnia 7 lipca 2022 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw. Recydywa specjalna podstawowa (art. 64 § 1 k.k.) z fakultatywnej podstawy obostrzenia kary staje się podstawą obligatoryjną. Natomiast recydywa specjalna wielokrotna (art. 64 § 2 k.k.) staje się instytucją obligującą sąd do wymierzenia kary od dolnej granicy ustawowego zagrożenia zwiększonego o połowę. Ustawodawca wprowadza również szczególną postać recydywy prawnej, tzw. recydywę seksualną, tj. dotyczącą sprawcy, który popełnia po raz drugi przestępstwo przeciwko wolności seksualnej, którego górna granica wynosi co najmniej 8 lat pozbawienia wolności. Autor przedstawił również potencjalne ryzyka związane z omawianą nowelizacją, gdyż zawęży ona zakres uznania sędziowskiego przy wymiarze kary, co może uniemożliwiać wymierzenie kary zgodnie z dyrektywami jej wymiaru (art. 53 k.k.).

SŁOWA KLUCZOWE: recydywa, recydywa specjalna, multirecydywa, recydywa seksualna, nadzwyczajne obostrzenie kary, nadzwyczajne złagodzenie kary, nowelizacja Kodeksu karnego.

ABSTRACT

The article discusses the changes in the regulation of recidivism introduced by the Act of July 7, 2022 amending the Act - the Criminal Code and some other acts. Basic special recidivism (Article 64 § 1 of the Criminal Code) from an optional basis for aggravation of punishment becomes an obligatory basis. Multiple special recidivism (Article 64 § 2 of the Criminal Code) becomes an institution obliging the court to impose a penalty from the lower limit of the statutory sanction increased by half. The legislator also introduces a special form of legal recidivism, the so-called sexual recidivism, concerning an offender who commits an offense against sexual freedom which the upper limit of statutory sanction is at least 8 years of imprisonment - for the second time. The author also outlined the potential risks of the amendment because it narrows the scope of judicial discretion in the degree of penalty, which may not allow for the imposition of penalty in accordance with the directives for its imposition (Article 53 of the Criminal Code).

KEY WORDS: recidivism, special recidivism, multirecidivism, sexual recidivism, extraordinary aggravation of penalty, extraordinary mitigation of penalty, amendments to the Criminal Code.

Wstęp

Ustawa z dnia 7 lipca 2022 r. o zmianie ustawy - Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw¹ stanowi największą nowelizację Kodeksu karnego z 1997 r. Podstawowym jej celem jest zaostrzenie odpowiedzialności karnej za najpoważniejsze przestępstwa, w szczególności przeciwko życiu, zdrowiu, wolności, wolności seksualnej oraz wobec sprawców wypadków komunikacyjnych popełnionych w stanie nietrzeźwości, pod wpływem środka odurzającego lub kiedy sprawca zbiegł z miejsca zdarzenia, jak również wobec sprawców powracających do przestępstwa. Cel ten zostaje zrealizowany poprzez zmianę systematyki sankcji, tj. likwidację oddzielnej rodzajowo kary 25 pozbawienia wolności, podwyższenie ogólnej górnej granicy, tzw. terminowej kary pozbawienia wolności z 15 do 30 lat, podwyższenie ogólnej granicy obostrzenia kary pozbawienia wolności z 20 do 30 lat, podwyższenie do 15 lat górnych granic sankcji za występki zagrożone karą 12 lat pozbawienia wolności (do 20 lat w przypadku zbrodni zagrożonych karą 15 lat), podwyższenie dolnych sankcji za niektóre typy czynów zabronionych oraz utworzenie nowych typów kwalifikowanych (np. zgwałcenia).

Celem niniejszego artykułu jest analiza zmian w unormowaniu recydywy prawnej wprowadzonych przez ww. nowelizację k.k. oraz ich systemowych konsekwencji z uwzględnieniem innych zmian w k.k. Problemem badawczym jest zakres dopuszczalnego obostrzenia dolnych zagrożeń karnych w przypadku recydywy jurydycz-

1 Dz.U. 2022 poz. 2600. Większość przepisów tej ustawy miała wejść w życie z dniem 14 marca 2023 r. Jednak ten termin zostanie przesunięty na dzień 1 października 2023 r.

nej, tak aby nie uniemożliwiał on wymierzenia kary nieprzekraczającej stopnia winy sprawcy i uwzględniającej stopień społecznej szkodliwości czynu.

Istotny element zaostżenia represji karnej w przedmiotowej ustawie stanowią zmiany w zakresie regulacji recydywy jurydycznej. Recydywa specjalna podstawowa (art. 64 § 1 k.k.) z fakultatywnej podstawy obostrzenia kary staje się podstawą obligatorijną. Natomiast recydywa specjalna wielokrotna (art. 64 § 2 k.k.) staje się instytucją obligującą sąd do wymierzenia kary od dolnej granicy ustawowego zagrożenia zwiększonego o połowę. Ustawodawca wprowadza również szczególną postać recydywy prawnej, tzw. recydywę seksualną, tj. dotyczącą sprawcy, który popełnia po raz drugi przestępstwo przeciwko wolności seksualnej, którego górna granica wynosi co najmniej 8 lat pozbawienia wolności, w warunkach określonych w dodanym art. 64a k.k.

Celem niniejszego artykułu jest charakterystyka zmian wprowadzonych omawianą nowelizacją k.k., analiza ich skutków prawnych, w szczególności pod kątem celowości oraz potencjalnego ryzyka dla braku możliwości wymierzenia kary zgodnie z dyrektywami jej wymiaru - ze względu na zbytne ograniczenia zakresu uznania sędziowskiego.

1. POJĘCIE I CHARAKTER PRAWNY RECYDYWY

W prawie karnym wyróżniamy różne rodzaje recydywy. Wskazuje się w literaturze, że „recydywa kryminologiczna oznacza ponowne popełnienie jakiegokolwiek przestępstwa, niezależnie od tego, czy sprawca został uprzednio skazany, a jeśli tak, niezależnie od tego, jaka kara została mu wymierzona oraz czy i kiedy ją odbył. Recydywa penitencjarna oznacza sytuację, gdy sprawca po raz kolejny odbywa karę pozbawienia wolności orzeczoną za jakiekolwiek przestępstwo, niezależnie od tego, kiedy i w jakim zakresie odbył karę pozbawienia wolności orzeczoną poprzednio”². Jakkolwiek recydywa penitencjarna nie ma charakteru prawnomaterialnego, to pewnym sensie jest uwzględniana w Kodeksie karnym wykonawczym, np. w zakresie określenia rodzaju zakładu karnego, do którego trafia skazany.

Podkreśla się w doktrynie, że recydywa ogólna polega na uprzednim ukaraniu sprawcy za przestępstwo określonego rodzaju, np. umyślny występki, co uniemożliwia zastosowanie wobec niego określonych instytucji prawa karnego, np. art. 66 k.k.³. skutkujący zakazem stosowania warunkowego umorzenia postępowania karnego w razie uprzedniego ukarania sprawcy za przestępstwo umyślne. Niektórzy autorzy uznają za recydywę ogólną również art. 69 § 1 k.k., skutkujący zakazem warunkowego za-

2 M. Budyn-Kulik [w:] *Kodeks karny. Komentarz aktualizowany*, (red.) M. Mozgawa, Warszawa 2022, Lex.

3 Ibidem.

wieszenia kary pozbawienia wolności wobec sprawcy skazanego uprzednio na karę pozbawienia wolności⁴. Wydaje się jednak, że ten ostatni przypadek leży co najmniej na pograniczu recydywy ogólnej i specjalnej, gdyż zakaz warunkowego zawieszenia wykonania kary pozbawienia wolności to jednak obostrzenie kary (czy nawet zakaz wymierzenia kary określonego rodzaju, jeżeli uznamy karę pozbawienia wolności warunkowo zawieszoną za inny rodzaj kary niż kara pozbawienia wolności bez warunkowego zawieszenia jej wykonania). Można wskazać również na poglądy, że k.k. nie przewiduje recydywy ogólnej, a jedynie konsekwencje prawne uprzedniego skazania (np. art. 66 § 1 k.k., art. 69 § 1 k.k.)⁵.

Przepis art. 64 Kodeksu karnego określa przesłanki recydywy specjalnej (jurydycznej, prawnej). Recydywa specjalna podstawowa (zwykła) określona w art. 64 § 1 k.k. oraz recydywa specjalna wielokrotna (multirecydywa) określona w art. 64 § 2 k.k. to podstawy do obostrzenia kary. Stanowią więc one przeciwieństwo instytucji nadzwyczajnego złagodzenia kary (art. 60 k.k. i samoistne podstawy do nadzwyczajnego złagodzenia kary, np. art. 10 § 3 k.k., art. 31 § 2 k.k.). Należy podkreślić, że spełnienie przesłanek recydywy specjalnej nie prowadzi do modyfikacji ustawowego zagrożenia (sankcji), przepisy te nie są bowiem modyfikatorami sankcji, lecz stanowią podstawę do obligatoryjnego wymierzenia kary pozbawienia wolności powyżej dolnej granicy ustawowego zagrożenia (art. 64 § 2 k.k.) lub podstawę do fakultatywnego wymierzenia kary za występki do górnej granicy ustawowego zagrożenia zwiększonego o połowę (art. 64 § 1 i 2 k.k. w zw. z art. 64 § 3 k.k.)⁶.

Takie rozróżnienie jest istotne praktycznie w kontekście regulacji k.k. lub k.p.k., które uzależniają zastosowanie określonej instytucji (przepisu) od zagrożenia karnego za popełnione przestępstwo⁷.

W związku z tym, że spełnienie przesłanek recydywy nie prowadzi do modyfikacji

4 G. Łabuda [w:] *Kodeks karny. Część ogólna. Komentarz*, (red.) J. Giezek, Warszawa 2021, Lex.

5 A. Sakowicz [w:] *Kodeks karny. Komentarz*, (red.) R. Zawłocki, Warszawa 2021, Legalis.

6 W tym kontekście nie przekonuje stanowisko G. Łabudy (op. cit.), który wskazuje, że recydywa specjalna jest powiązana z modyfikacją ustawowego zagrożenia karą.

7 Np. orzeczenie grzywny lub kary ograniczenia wolności na podstawie art. 37a k.k. jest możliwe wyłącznie za przestępstwo zagrożone w sankcji prostej w górnej granicy karą pozbawienia wolności nieprzekraczającą 8 lat. Jeżeli więc przestępstwo zagrożone w górnej granicy karą nieprzekraczającą 8 pozbawienia wolności zostanie popełnione w warunkach art. 64 § 1 k.k. - nie będzie wykluczone zastosowanie kary zamiennej, tj. orzeczenie grzywny lub kary ograniczenia wolności zamiast kary pozbawienia wolności, mimo że zgodnie z art. 64 § 1 lub 2 k.k. sprawcy można wymierzyć karę pozbawienia wolności do lat 12. Jeżeli chodzi natomiast o regulację k.p.k., to można wskazać np. art. 259 § 3, zgodnie z którym, tymczasowe aresztowanie nie może być stosowane, jeżeli przestępstwo zagrożone jest karą pozbawienia wolności nieprzekraczającą roku. Popełnienie więc w warunkach art. 64 § 1 lub 2 k.k. przestępstwa zagrożonego w górnej granicy karą roku pozbawienia wolności wyklucza zastosowanie tymczasowego aresztowania, mimo że zgodnie z art. 64 § 1 lub 2 k.k. sprawcy można wymierzyć karę pozbawienia wolności do roku i 6 miesięcy.

ustawowego zagrożenia za błędną należy więc uznać redakcję przepisu art. 64 § 3 k.k., zgodnie z którym, „przewidziane w § 1 lub 2 podwyższenie górnego ustawowego zagrożenia nie dotyczy zbrodni”. *De lege ferenda* przepis ten powinien brzmieć: „przewidziana w § 1 lub 2 możliwość wymierzenia kary do górnej granicy ustawowego zagrożenia zwiększonego o połowę nie dotyczy zbrodni”.

Genezy wyodrębnienia recydywy specjalnej w prawie karnym materialnym jako podstawy obostrzenia kary należy poszukiwać w dyrektywach wymiary kary (art. 53 k.k.) oraz w zwiększonym stopniu winy recydywisty. Podkreśla się w literaturze, że „to, w jaki sposób fakt uprzednich skazań, w tym skazań dających podstawę do przyjęcia w wypadku aktualnie popełnionego przestępstwa recydywy specjalnej podstawowej lub wielokrotnej, wpłynął na rozmiar winy, należy ustalać in concreto, uwzględniając wszystkie okoliczności sprawy. Bywają z pewnością przypadki, gdy recydywa ewidentnie podnosi stopień winy (np. ponowne, demonstracyjne popełnienie przestępstwa przeciwko tej samej osobie), ale bywają i takie - nierzadko twierdzi się, że tych jest statystycznie zdecydowanie więcej - gdy stopień winy, jaki można przypisać sprawcy, obniża (np. w wypadku sprawców z zaburzeniami psychicznymi, wywołanymi uprzednią długą izolacją więzienną)”⁸.

Należy również pamiętać, że przepisy art. 64 § 1 i 2 k.k. nie wyłączają funkcji limitującej winy. W konsekwencji tego stopień winy również w przypadku sprawców powracających do przestępstwa w warunkach art. 64 § 1 lub 2 k.k. wyznacza nieprzekraczalną dolegliwość kary, a więc kara nie może przekraczać jego stopnia.

Zgodnie art. 53 § 2 k.k., sąd wymierzając karę uwzględnia m.in. sposób życia sprawcy przestępstwa przed popełnieniem przestępstwa. W opinii autora niniejszego artykułu ta okoliczność wymiaru kary i jej uszczegółowienie w postaci wskazania w przepisach przykładów takich okoliczności (np. art. 64 § 1 i 2 k.k.) nie wpływa jednak na stopień społecznej szkodliwości czynu, gdyż leży poza płaszczyzną przestępstwa (nie jest bezpośrednio związana z czynem). Z punktu widzenia dogmatycznego wykluczone jest więc uznawanie okoliczności związanych z osobą sprawcy, zaistniałych przed popełnieniem przestępstwa (np. przesłanki art. 64 § 1 i 2 k.k. w odniesieniu do wcześniej popełnionego przestępstwa, orzeczonej za nie kary oraz kwestii jej odbywania) lub po popełnieniu przestępstwa (np. naprawienie szkody – art. 295 § 1 k.k.) za znamiona typów zmodyfikowanych (kwalifikowanych lub uprzywilejowanych).

Jeżeli chodzi o podstawy obostrzenia kary to wymierzenie kary powyżej dolnej granicy ustawowego zagrożenia (w tym np. zwiększonego o połowę) lub wymierzenie kary określonego rodzaju (przewidzianej w sankcji) zawsze ma charakter obligato-

8 J. Majewski [w:] *Kodeks karny. Część ogólna. Tom I. Część II. Komentarz do art. 53-116*, (red.) W. Wróbel, A. Zoll, Warszawa 2016, Lex.

ryjny⁹ (np. art. 64 § 2 k.k., art. 57a § 1 k.k., art. 178 k.k.). Następuje więc wtedy zawężenie zakresu uznania sędziowskiego przy wymiarze kary. Nie jest możliwe logicznie wprowadzenie przepisu obostrzającego karę, przewidującego fakultatywne wymierzenie kary powyżej dolnej granicy ustawowego zagrożenia (w tym np. zwiększonego o połowę) lub wymierzenie kary określonego rodzaju, gdyż wtedy sąd wymierza karę w granicach ustawowego zagrożenia, a więc taki przepis nie miałby żadnej wartości normatywnej. Jeżeli przyjmiemy, że kara pozbawienia wolności bez warunkowego zawieszenia jej wykonania stanowi inny rodzaj kary niż kara pozbawienia wolności z warunkowym zawieszeniem jej wykonania to można wyróżnić również względną obligatoryjność wymierzenia kary pozbawienia wolności bez warunkowego zawieszenia jej wykonania. Zgodnie bowiem z art. 69 § 4 k.k., wobec sprawcy występku o charakterze chuligańskim oraz sprawcy przestępstwa określonego w art. 178a § 4 sąd może warunkowo zawiesić wykonanie kary jedynie w szczególnie uzasadnionych wypadkach.

Natomiast wymierzenie kary powyżej górnej granicy ustawowego zagrożenia (w tym np. do górnej granicy ustawowego zagrożenia zwiększonego o połowę), logicznie rzecz biorąc, może być zarówno obligatoryjne albo fakultatywne, ale ustawodawca przewiduje jedynie fakultatywne, gdyż tylko w ten sposób jest możliwe zapewnienie możliwości wymierzenia kary zgodnie z dyrektywami, o których mowa w art. 53 k.k. Następuje więc wtedy rozszerzenie zakresu uznania sędziowskiego przy wymiarze kary i dlatego taka forma zaostrzania odpowiedzialności karnej powinna dominować. Obowiązek, czy nawet względny obowiązek wymierzenia kary powyżej górnej granicy ustawowego zagrożenia stanowiłby nieakceptowane ograniczenie zakresu uznania sędziowskiego i byłby niezgodny z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Prawo karne przewiduje więc wyłącznie fakultatywne obostrzenia kary polegające na wymierzeniu kary powyżej górnej granicy ustawowego zagrożenia (np. art. 64 § 1 i 2 k.k. w zw. art. 64 § 3 k.k., art. 178 k.k.).

2. RECYDYWA PRZED WEJŚCIEM W ŻYCIE USTAWY Z DNIA 7 LIPCA 2022 R. O ZMIANIE USTAWY - KODEKS KARNY ORAZ NIEKTÓRYCH INNYCH USTAW

A.1. RECYDYWA SPECJALNA PODSTAWOWA (ART. 64 § 1 K.K.)

Zgodnie z art. 64 § 1 k.k.:

„Jeżeli sprawca skazany za przestępstwo umyślne na karę pozbawienia wolności popełnia w ciągu 5 lat po odbyciu co najmniej 6 miesięcy kary umyślne przestępstwo

9 Logiczne jest możliwe ustanowienie również względnie obligatoryjnego wymierzenia kary powyżej dolnej granicy ustawowego zagrożenia, np. zwiększonego połowę, tj. kiedy nie zachodzi np. szczególnie uzasadniony wypadek. Taki przepisów jednak nie ma w k.k. i nie wydaje się żeby ich wprowadzenie było sensowne.

podobne do przestępstwa, za które był już skazany, sąd może wymierzyć karę przewidzianą za przypisane sprawcy przestępstwo w wysokości do górnej granicy ustawowego zagrożenia zwiększonego o połowę.”

W art. 64 § 1 k.k. chodzi więc o sprawcę, który popełnia drugie przestępstwo w warunkach określonych w tym przepisie, tj. w ciągu 5 lat po odbyciu co najmniej 6 miesięcy kary pozbawienia wolności za przestępstwo umyślne¹⁰. Nie musi to być odbycie w całości orzeczonej kary. Wskazuje się w orzecznictwie, że warunek odbycia kary pozbawienia wolności w rozumieniu art. 64 § 1 k.k. zostanie spełniony również, gdy była ona odbywana systemie dozoru elektronicznego, który stanowi system do wykonywania prawomocnie orzeczonej bezwzględnej kary pozbawienia wolności, polegający na kontrolowaniu zachowania skazanego przebywającego poza zakładem karnym, przy użyciu aparatury monitorującej. Tym samym odbycie kary w omawianym systemie nie zmienia jej istoty, jaką jest pozbawienie wolności o charakterze bezwzględnym¹¹.

Do okresu 6 miesięcy rzeczywistego pozbawienia sprawcy wolności wlicza się okres rzeczywistego pozbawienia wolności, który następnie został skazanemu zaliczony na poczet kary pozbawienia wolności. Z chwilą uprawomocnienia się wyroku skazującego okres tymczasowego aresztowania zaliczony na poczet tej kary staje się częścią odbytej przez niego kary¹². Podkreśla się jednak w orzecznictwie, że zaliczony na poczet kary pozbawienia wolności okres tymczasowego aresztowania, staje się odbytą karą pozbawienia wolności dopiero z chwilą prawomocnego zarządzenia wykonania kary pozbawienia wolności¹³. „Nie może być jednak mowy o odbyciu kary w rozumieniu art. 64 § 1 k.k., jeżeli okres tymczasowego aresztowania zaliczony został wprawdzie na poczet kary pozbawienia wolności z warunkowym zawieszeniem jej wykonania, lecz wykonania tej kary – do chwili popełnienia kolejnego umyślnego przestępstwa podobnego – prawomocnie nie zarządzono, jak i wtedy, gdy tymczasowe aresztowanie zaliczone zostało na poczet innej kary niż kara pozbawienia wolności, według zasad określonych w art. 63 § 1 k.k.¹⁴. Jeżeli za to pierwsze przestępstwo orzeczono

10 Trafnie wskazuje się w judykaturze, że ten warunek nie będzie spełniony, jeżeli sprawca był skazany za uprzednie przestępstwo podobne na karę pozbawienia wolności niższą niż 6 miesięcy, chociażby nawet następnie została ona połączona z inną karą w ramach kary łącznej i sprawca odbył z tej kary łącznej co najmniej niż 6 miesięcy pozbawienia wolności, wyrok SN z dnia 30 stycznia 2014 r., II KK 348/13, LEX nr 1427465; wyrok SN z dnia 26 stycznia 2006 r., IV KK 464/05, LEX nr 293645; wyrok SN z dnia 9 maja 2011 r., V KK 130/11, LEX nr 817562; wyrok SN z dnia 20 marca 2013 r., IV KK 51/13, LEX nr 1292225.

11 Wyrok SN z dnia 23 maja 2014 r., III KK 16/14, Legalis.

12 P. Hofmański, L.K. Paprzycki [w:] *Kodeks karny. Komentarz*, (red.) M. Filar, Warszawa 2014, s. 389.

13 Wyrok SN z dnia 28 maja 2009 r., III KK 102/09, „Krakowskie Zeszyty Sądowe” nr 12/2009, poz. 12; wyrok SN z dnia 7 grudnia 2010 r., II KK 296/10, „Orzecznictwo Sądu Najwyższego w Sprawach Karnych” nr 1/2010, poz. 2438.

14 A. Sakowicz, op. cit.

karę pozbawienia wolności z warunkowym zawieszeniem jej wykonania to warunek ten zostanie spełniony wyłącznie, jeżeli zarządzono jej wykonanie i sprawca odbył co najmniej 6 miesięcy pozbawienia wolności. Drugie przestępstwo, podobnie jak pierwsze, musi być umyślne¹⁵ oraz podobne przestępstwa pierwszego¹⁶.

Wymóg popełnienia przestępstwa w ciągu 5 lat po odbyciu całości lub części kary nie może być swobodnie kształtowany przez ustawodawcę, który jest w tym zakresie związany okresami zatarcia skazania. Ustawodawca nie mógł więc wprowadzić wyższego niż 5 lat okresu, gdyż po 5. latach może już dojść do zatarcia skazania (art. 107 § 2 k.k.) i wtedy sądy miałyby znacznie ograniczoną możliwość zweryfikowania karalności w związku z brakiem wpisu w KRK, jak również byłoby to niezgodne ze standardami wyciąganie wobec sprawcy negatywnych konsekwencji prawnych w oparciu o zatarte, a więc uznane za niebyłe skazanie.

Recydywa specjalna podstawowa nie stanowi obligatoryjnej podstawy do obostrzenia kary, a jedynie fakultatywną, gdyż nie istnieje obowiązek wymierzenia kary powyżej dolnej granicy ustawowego zagrożenia lub wymierzenia kary określonego rodzaju (nie ma obowiązku wymierzenia kary pozbawienia wolności jak w art. 64 § 2 k.k.).

Sąd może wymierzyć sprawcy występku karę w wysokości do górnej granicy ustawowego zagrożenia zwiększonego o połowę. Takiej możliwości nie ma w przypadku zbrodni (art. 64 § 3 k.k.) W związku z tym, niezależnie od tego, czy regulację art. 57 § 2 k.k. uznamy za normującą rozstrzyganie wyłącznie zbiegów podstaw o „tej samej sile”, a więc zbiegu podstaw obligatoryjnych (np. art. 60 § 3 k.k. z art. 64 § 2 k.k.)

15 Przez „przestępstwo umyślne” należy rozumieć również przestępstwa umyślno-nieumyślne, o których mowa w art. 9 § 3 k.k., tj. przestępstwa złożone, w których stroną podmiotową czynu wyjściowego jest umyślność, a następstwa nieumyślność (np. art. 156 § 3 k.k. - umyślne spowodowanie ciężkiego uszczerbku na zdrowiu z nieumyślnym następstwem śmiertelnym). Trafnie wskazuje się jednak w literaturze, że „w wypadku przestępstw umyślno-nieumyślnych podstawą ustalania podobieństwa do drugiego przestępstwa - w zależności od okoliczności albo uprzedniego, albo nowego - może być wyłącznie to, co było objęte umyślnością sprawcy, tj. objęte znamionami typu podstawowego. Dlatego podkreśla się, że „jest w związku z tym wyłączone, by układ recydywy specjalnej podstawowej utworzyła np. następująca para przestępstw: przestępstwo określone w art. 156 § 1 oraz przestępstwo określone w art. 224 § 3. Są one wprawdzie do siebie podobne w myśl art. 115 § 3 jako skierowane przeciwko takiemu samemu dobru chronionemu prawem (zdrowie), ale o podobieństwie decyduje tu wyłącznie element nieumyślny drugiego z przestępstw (art. 224 § 2, przepis statuujący typ podstawowy względem typu kwalifikowanego określonego w art. 224 § 3, nie chroni zdrowia, lecz dobro całkiem innego rodzaju - prawidłowość działania instytucji państwowych oraz samorządowych)”, J. Majewski [w:] *Kodeks karny. Część ogólna. Tom I. Część II. Komentarz do art. 53-116*, (red.) W. Wróbel, A. Zoll, Warszawa 2016, Lex.

16 Zgodnie z art. 115 § 3 k.k., przestępstwami podobnymi są przestępstwa należące do tego samego rodzaju; przestępstwa z zastosowaniem przemocy lub groźby jej użycia albo przestępstwa popełnione w celu osiągnięcia korzyści majątkowej uważa się za przestępstwa podobne. Szerzej na temat przestępstw podobnych zob. ibidem.

albo zbiegu podstaw fakultatywnych (np. art. 60 § 4 k.k. z art. 31 § 2 k.k.)¹⁷, czy też opowiemy się za stanowiskiem, że przepis art. 57 § 2 k.k. dotyczy również zbiegu podstaw o „różnej sile”, tj. podstawy obligatoryjnej z fakultatywną¹⁸ (np. art. 60 § 3 k.k. z art. 64 § 1 k.k.) – realizacja przesłanek art. 64 § 1 k.k. nie wyklucza możliwości nadzwyczajnego złagodzenia kary.

Zgodnie z art. 38 § 2 k.k. kara nadzwyczajnie obostrzona nie może przekroczyć 810 stawek dziennych grzywny, 2 lat ograniczenia wolności lub 20 lat pozbawienia wolności, co jednak nie ma w obecnym stanie prawnym znaczenia w zakresie obostrzenia kary pozbawienia wolności dla recydywistów, gdyż występki są zagrożone w górnej granicy karą nie wyższą niż 12 lat pozbawienia wolności.

Wobec sprawcy skazanego w warunkach art. 64 § 1 k.k. nie można warunkowo umorzyć postępowania karnego ze względu na karalność sprawcy za przestępstwo umyślne (art. 66 § 1 k.k.), a warunkowe zawieszenie wykonania kary pozbawienia wolności może być zastosowane wyłącznie wobec tzw. małych świadków koronnych (60 § 5 k.k. w zw. z art. 69 § 1 k.k.).

Popęlnienie przestępstwa w warunkach art. 64 § 1 k.k. powinno znaleźć odzwierciedlenie w kwalifikacji prawnej (podstawie skazania) niezależnie od tego, czy sąd wymierzył karę powyżej górnej granicy ustawowego zagrożenia, jak również niezależnie od tego, czy sprawca popełnił występki, czy też zbrodnie. Przewidziane w art. 64 § 3 wyłączenie możliwości wymierzenia kary powyżej górnej granicy ustawowego zagrożenia w przypadku zbrodni nie wyłącza wymogu podania art. 64 § 1 k.k. w kwalifikacji prawnej. Należy podkreślić, że nawet jeżeli sąd zastosuje na podstawie art. 57 § 2 k.k. nadzwyczajne złagodzenie kary wobec sprawcy, o którym mowa w art. 64 § 1 k.k. – w podstawie skazania musi znaleźć się art. 64 § 1 k.k., a nie może wtedy być w podstawie wymiaru kary.

17 K. Daszkiewicz, *Usiłowanie nieudolne (ze szczególnym uwzględnieniem uchwały Sądu Najwyższego z dnia 20 listopada 2000 r., „Prokuratura i Prawo” nr 9/2001, s. 7 i n.; S. Żółtek, Kodeks karny. Część ogólna. Komentarz, t. II, Warszawa 2015, Legalis; M. Kulik, Glosa do uchwały SN z dnia 19 sierpnia 1999 r., I KZP 24/99, „Przegląd Sądowy” nr 2/2000, s. 140 i n.; A. Rybak, Glosa do uchwały SN z 19.08.1999 r., I KZP 24/99, „Państwo i Prawo” nr 6/2000, s. 99; P. Hofmański [w:] Kodeks karny. Komentarz, (red.) O. Górniok, Warszawa 2006, Lex; M. Tarnawski, Nadzwyczajne złagodzenie kary a nadzwyczajne obostrzenie kary, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2/1976, z. 2, s. 27.*

18 R.E. Masznicz, *Zbieg podstaw nadzwyczajnego złagodzenia i obostrzenia kary*, „Palestra” nr 9-10/1999, s. 64; A. Zoll, *glosa do uchwały SN z dnia 19 sierpnia 1999 r., I KZP 24/99, „Orzecznictwo Sądów Polskich” nr 2/2000, z. 2, s. 25; A. Michalska-Warias, Obligatoryjne nadzwyczajne złagodzenie kary i jego zbieg z nadzwyczajnym obostrzeniem kary*, „Państwo i Prawo” nr 8/2019, s. 68; G. Łabuda [w:] *Kodeks karny. Część ogólna. Komentarz*, (red.) J. Giezek, Warszawa 2021, Lex; W. Wróbel [w:] *Kodeks karny. Część ogólna. Tom I. Część II. Komentarz do art. 53-116*, (red.) A. Zoll, Warszawa 2016, Lex; A. Marek, *Kodeks karny. Komentarz*, Warszawa 2006, s. 150; I. Zgoliński [w:] *Kodeks karny. Komentarz*, (red.) V. Konarska-Wrzošek, Warszawa 2020, Lex; T. Bojarski [w:] A. Michalska-Warias, J. Piórkowska-Flieger, M. Szwarczyk, T. Bojarski, *Kodeks karny. Komentarz*, Warszawa 2016, Lex.

Trafnie wskazuje się w judykaturze, że popełnienie przestępstwa w warunkach recydywy specjalnej należy do istoty przestępstwa, a zatem przyjęcie lub nieprzyjęcie przesłanek tejże recydywy – jako kwestia kwalifikacji prawnej czynu – ma znacznie nie tylko dla wymiaru kary¹⁹. Przyjęcie odmiennego stanowiska powodowałoby również dysfunkcjonalność innych przepisów k.k., np. związanych z podwyższeniem okresu, po którym skazany w warunkach art. 64 § 1 k.k. na karę pozbawienia wolności może ubiegać się o warunkowe przedterminowe zwolnienie (art. 78 § 2 k.k.)²⁰ oraz szeregu norm związanych z wykonywaniem kary pozbawienia wolności, które odwołują się do art. 64 § 1 k.k. (np. art. 151 § 2 k.k.w. art. 159 k.k.w., art. 169b § 3 pkt 1 k.k.w.)

Skoro przepis art. 64 § 1 k.k. nie stanowi obligatoryjnej podstawy obostrzenia kary – powinien on być wskazany w podstawie wymiaru kary wyłącznie, jeżeli kara zostaje wymierzona powyżej górnej granicy ustawowego zagrożenia. W przeciwnym razie należy go podawać wyłącznie w kwalifikacji (podstawie skazania)²¹.

A.2. RECYDYWA SPECJALNA WIELOKROTNA (MULTIRECYDYWA – ART. 64 § 2 K.K.)

Zgodnie z art. 64 § 2 k.k.:

„Jeżeli sprawca uprzednio skazany w warunkach określonych w § 1, który odbył łącznie co najmniej rok kary pozbawienia wolności i w ciągu 5 lat po odbyciu w całości lub części ostatniej kary popełnia ponownie umyślne przestępstwo przeciwko życiu lub zdrowiu, przestępstwo zgwałcenia, rozboju, kradzieży z włamaniem lub inne przestępstwo przeciwko mieniu popełnione z użyciem przemocy lub groźbą jej użycia, sąd wymierza karę pozbawienia wolności przewidzianą za przypisane przestępstwo w wysokości powyżej dolnej granicy ustawowego zagrożenia, a może ją wymierzyć do górnej granicy ustawowego zagrożenia zwiększonego o połowę.”

Podkreśla się w literaturze, że „dla zaistnienia recydywy specjalnej wielokrotnej konieczne jest wcześniejsze skazanie w warunkach art. 64 § 1 k.k., tzn. że na sprawcy

19 Wyrok SN z dnia 24 sierpnia 2000 r., IV KKN 325/00, Legalis; wyrok SN z dnia 29 stycznia 1974 r., V KRn 6/74, „Orzecznictwo Sądu Najwyższego w Sprawach Karnych” nr 7-8/1974, poz. 136; wyrok SN z dnia 24 sierpnia 2000 r., IV KKN 325/00, LEX nr 51397. Błędne jest natomiast stanowisko wyrażone przez SA w Białymstoku w wyroku z dnia 22 listopada 2005 r. (II Aka 168/05, „Krakowskie Zeszyty Sądowe” nr 3/2006, poz. 51), w którym wskazano, że zbędne jest powołanie przepisów o recydywie w podstawie skazania, jeżeli wymierzone oskarżonym – recydywistom kary pozbawienia wolności mieszczą się w granicach ustawowego zagrożenia kary.

20 Zgodnie z tym przepisem, skazanego określonego w art. 64 § 1 k.k. można warunkowo zwolnić po odbyciu dwóch trzecich kary.

21 J. Majewski, op. cit. Błędne jest natomiast stanowisko wyrażone przez SN w postanowieniu z dnia 10 stycznia 2007 r. (V KK 440/06, „Orzecznictwo Sądu Najwyższego w Sprawach Karnych” 2007, poz. 121), zgodnie z którym art. 64 § 1 k.k. należy podawać w podstawie wymiaru kary również, jeżeli kara jest wymierzana w granicach ustawowego zagrożenia.

ciężą dwa wyroki skazujące za umyślne przestępstwa podobne, z których drugie popełnił w ciągu 5 lat po odbyciu co najmniej 6 miesięcy kary pozbawienia wolności orzeczonej za pierwsze. Użycie zwrotu „odbył łącznie” oraz „po odbyciu w całości lub części ostatniej kary” wskazuje, że jest konieczne odbycie kary pozbawienia wolności nie tylko za pierwsze, ale i za drugie przestępstwo objęte recydywą specjalną podstawową²².

Trafnie wskazuje G. Łabuda, że „uprzednim skazaniem w warunkach określonych w art. 64 § 1 k.k. jest skazanie na karę pozbawienia wolności. Konieczne jest przy tym, aby w wyroku skazującym sprawcę na karę za przestępstwo uprzednie przywołany został jako podstawa skazania art. 64 § 1 k.k. Oznacza to, że nawet pomimo faktycznego zaistnienia recydywy podstawowej w przypadku przestępstwa uprzedniego, jeżeli sąd wówczas z jakichś powodów (np. wskutek przeoczenia) nie przywołał art. 64 § 1 k.k. w podstawie skazania, nie ma podstaw do skazania sprawcy w warunkach multirecydywy (wynika to także z wyrażonego w art. 8 k.p.k. związania sądu prawomocnym rozstrzygnięciem sądowym kształtującym prawo lub stosunek prawny)”²³.

Przepis art. 64 § 2 k.k. wprowadza enumeratywny katalog przestępstw, których dopełnienie w warunkach przewidzianych w tym przepisie – wiąże się z konsekwencjami w zakresie wymiaru kary, które przepis ten przewiduje.

Obligatoryjne obostrzenie kary dotyczy występków i zbrodni. Polega ono na:

- obowiązku wymierzenia kary powyżej dolnej granicy ustawowego zagrożenia,
- obowiązku wymierzenia kary pozbawienia wolności.

Przewidziany w art. 64 § 2 k.k. obowiązek wymierzenia kary pozbawienia wolności nie dotyczy przestępstw z k.k. zagrożonych sankcją prostą powyżej 8 lat pozbawienia wolności, gdyż w ich przypadku taki obowiązek wynika sankcji oraz braku możliwości zastosowania instytucji kary zamiennej (art. 37a k.k.). W przypadku przestępstw z sankcjami alternatywnymi (kara pozbawienia wolności i grzywna lub kara ograniczenia wolności) art. 64 § 2 k.k. wyklucza więc wymierzenie grzywny lub kary ograniczenia wolności, stanowiąc o obowiązku wymierzenia kary pozbawienia wolności. Przepis art. 64 § 2 k.k. należy więc również uznać za przepis wykluczający możliwość zastosowania instytucji kary zamiennej (art. 37a k.k.).

Recydywa specjalna wielokrotna (multirecydywa) stanowi więc obligatoryjną podstawę obostrzenia kary, mimo że przewiduje również fakultatywną możliwość wymierzenia kary za występkę do górnej granicy ustawowego zagrożenia zwiększonego o połowę. W związku z tym, jeżeli opowiemy się za stanowiskiem, że przepis art. 57 § 2 k.k. nie reguluje zbiegu podstaw o „różnej sile”, tj. podstawy obligatoryjnej z fakultatywną (np. art. 64 § 2 k.k. z art. 60 § 1, 2 lub 4 k.k., art. 31 § 2 k.k., art. 13 § 2 k.k., art.

22 A. Sakowicz, op. cit.

23 G. Łabuda, op. cit.

15 § 2 k.k., art. 25 § 2 k.k.) - realizacja przesłanek art. 64 § 2 k.k. wyklucza możliwości fakultatywnego nadzwyczajnego złagodzenia kary, co stanowi istotne ograniczenie zakresu uznania sędziowskiego i pewnych wypadkach może nie pozwalać na wymierzenie kary nie przekraczającej stopnia winy sprawcy. Natomiast jeżeli przyjmiemy, że art. 57 § 2 k.k. dotyczy również zbiegu podstaw o „różnej sile” (tj. obligatoryjnej z fakultatywną) – nie będzie wykluczone nadzwyczajne złagodzenie kary przy skazaniu w warunkach art. 64 § 2 k.k.

Popelnienie przestępstwa w warunkach art. 64 § 2 k.k. powinno znaleźć odzwierciedlenie w kwalifikacji prawnej (podstawie skazania) niezależnie od tego, czy sąd wymierzył karę powyżej górnej granicy ustawowego zagrożenia. Przyjęcie odmiennego stanowiska powodowałoby również dysfunkcjonalność innych przepisów k.k., np. związanych z podwyższeniem okresu, po którym skazany w warunkach art. 64 § 2 k.k. na karę pozbawienia wolności może ubiegać się o warunkowe przedterminowe zwolnienie (art. 78 § 2 k.k.)²⁴, obligatoryjnym dozorem dla multirecydywisty oraz szeregu norm związanych z wykonywaniem kary pozbawienia wolności, które odwołują się do omawianych przepisów (np. art. 43la § 1 pkt 1 k.k.w., art. 43lla § 1 pkt 1 k.k.w., art. 151 § 2 k.k.w. art. 159 k.k.w., art. 169b § 3 pkt 1 k.k.w.)

W związku z tym, że art. 64 § 2 k.k. stanowi obligatoryjną podstawę obostrzenia kary przepis ten należy podawać w podstawie wymiaru kary zawsze, gdy został wskazany w kwalifikacji (podstawie skazania). Taki wymóg wynika z tego, że wprowadzony zostaje obowiązek wymierzenia kary pozbawienia wolności powyżej dolnej granicy ustawowego zagrożenia, a więc nawet kara wymierzona w granicach ustawowego zagrożenia jest karą wymierzoną w związku z takim przepisem, gdyż nie została wymierzona kara w dolnej granicy ustawowego zagrożenia, a w przypadku przestępstw zagrożonych poza karą pozbawienia wolności również grzywną lub karą ograniczenia wolności – nie została wymierzona kara innego rodzaju niż pozbawienie wolności. Bez znaczenia jest to, że sąd w konkretnym przypadku i tak by jej w dolnej granicy ustawowego zagrożenia nie wymierzył, nawet gdyby nie zostały spełnione przesłanki 64 § 2 k.k.

2. RECYDYWA PO WEJŚCIU W ŻYCIE USTAWY Z DNIA 7 LIPCA 2022 R. O ZMIANIE USTAWY KODEKS KARNY ORAZ NIEKTÓRYCH INNYCH USTAW

2.1. RECYDYWA SPECJALNA PODSTAWOWA (ART. 64 § 1 K.K.)

Zgodnie ze zmienionym art. 64 § 1 k.k.:

„Jeżeli sprawca skazany za przestępstwo umyślne na karę pozbawienia wolności popelnia w ciągu 5 lat po odbyciu co najmniej 6 miesięcy kary umyślne przestępstwo podobne do przestępstwa, za które był już skazany, sąd wymierza karę przewidzianą

²⁴ Zgodnie z tym przepisem, skazanego określonego w art. 64 § 2 k.k. można warunkowo zwolnić po odbyciu trzech czwartych kary.

za przypisane przestępstwo w wysokości powyżej dolnej granicy ustawowego zagrożenia, a może ją wymierzyć w wysokości do górnej granicy ustawowego zagrożenia zwiększonego o połowę.”

Ustawodawca pozostawia w stosunku do występków fakultatywną możliwość wymierzenia kary powyżej górnej granicy ustawowego zagrożenia.

Wprowadza natomiast (dla zbrodni i występków) obowiązek wymierzenia kary w wysokości powyżej dolnej granicy ustawowego zagrożenia. W przypadku przestępstw z sankcją alternatywną obowiązek ten będzie dotyczył każdej z kar wymienionych w przepisie typizującym. Sąd będzie więc obowiązany wymierzyć karę pozbawienia wolności albo ograniczenia wolności w wymiarze wyższym o co najmniej miesiąc od dolnej granicy ustawowego zagrożenia. Natomiast w przypadku wymierzenia grzywny obowiązek wymierzenia kary obostrzonej oznacza, że sąd będzie obowiązany wymierzyć grzywnę co najmniej o jedną stawkę dzienną wyższą, a więc co najmniej 11 stawek dziennych w przypadku przestępstw, dla których w przepisach typizujących nie są wskazane dolne granice grzywny. W przypadku przestępstw pozakodeksowych, które przewidują kwotowo określoną dolną granicę grzywny obostrzenie tej kary będzie polegać na wymierzeniu grzywny w wysokości 1 grosz więcej niż jej dolna granica.

Nowelizacja art. 64 § 1 k.k. zmienia więc charakter tego przepisu z fakultatywnego na obligatoryjny, co stanowi znaczne zawężenie zakresu uznania sędziowskiego przy wymiarze kary, gdyż jest ona powiązana ze zmianą w art. 57 k.k. Konieczność zastosowania podstawy obligatoryjnej obostrzenia kary (np. art. 64 § 1 k.k.) w przypadku zbiegu z podstawą fakultatywną do nadzwyczajnego jej złagodzenia (np. art. 14 § 2 k.k., art. 15 § 2 k.k., art. 25 § 2 k.k., art. 31 § 2 k.k.) – zostaje wskazana wprost w ustawie (obecnie zależy to od przyjętego poglądu), a więc sąd nie będzie mógł zastosować fakultatywnego nadzwyczajnego złagodzenia kary wobec sprawcy, o którym mowa w art. 64 § 1 k.k. Jedynie dla tzw. małego świadka koronnego z art. 60 § 4 k.k. ustawodawca przewidział odstępstwo od tej zasady²⁵.

25 Nowe brzmienie art. 57 k.k.

- § 1. Jeżeli zachodzi kilka niezależnych od siebie podstaw do nadzwyczajnego złagodzenia albo obostrzenia kary, sąd może tylko jeden raz karę nadzwyczajnie złagodzić albo obostrzyć, uwzględniając przy określaniu wymiaru kary łącznie zbiegające się podstawy łagodzenia albo obostrzenia.
- § 2. Jeżeli zbiegają się podstawy nadzwyczajnego złagodzenia i obostrzenia, sąd stosuje nadzwyczajne złagodzenie kary albo obostrzenie kary albo wymierza karę w granicach ustawowego zagrożenia.
- § 3. W wypadkach, o których mowa w § 1 i 2, jeżeli zbiegają się podstawy nadzwyczajnego złagodzenia lub obostrzenia kary o charakterze obligatoryjnym i fakultatywnym, sąd stosuje podstawę o charakterze obligatoryjnym.
- § 4. Przepisy § 1–3 w zakresie, w jakim odnoszą się do podstawy nadzwyczajnego złagodzenia, stosuje się odpowiednio do podstawy odstąpienia od wymierzenia kary.

W konsekwencji tego mogą zaistnieć sytuacje, w których nie będzie możliwe wymierzenie kary nieprzekraczającej stopnia winy sprawcy oraz uwzględniającej stopień społecznej szkodliwości czynu, gdyż nie będzie można zastosować fakultatywnego nadzwyczajnego złagodzenia kary. W praktyce może to mieć miejsce w szczególności, jeżeli chodzi o usiłowanie nieudolne (art. 13 § 2 k.k.), nieskuteczny czynny żal (art. 15 § 2 k.k.), poczytalność ograniczoną w stopniu znacznym (art. 31 § 2 k.k.), przekroczenie granic obrony koniecznej (art. 25 § 2 k.k.), nieusprawiedliwione urojenie działania w obronie koniecznej (art. 29 k.k. *in fine*). Przykładowo, trudno uznać, żeby sprawca, o którym mowa w art. 64 § 1 k.k., który przekraczając granice obrony koniecznej (art. 25 § 2 k.k.) usiłował zabić człowieka, ale dobrowolnie starał się zapobiec jego śmierci (udzielił pierwszej pomocy, wezwał karetkę) zasługiwał na karę 10 lat i jednego miesiąca pozbawienia wolności²⁶, a jeżeli było to usiłowanie zabójstwa np. dwóch osób lub był on wcześniej prawomocnie skazany za zbrodnie zabójstwa – zasługiwał na karę 15 lat i jednego miesiąca pozbawienia wolności²⁷.

Omawiana nowelizacja k.k. wprowadza również istotną zmianę w art. 37a § 2 k.k. Zgodnie z tym przepisem, nie będzie już możliwe wymierzenie grzywny albo kary ograniczenia wolności wobec recydywisty, o którym mowa w art. 64 § 1 k.k., jeżeli przestępstwo zagrożone jest tylko karą pozbawienia wolności nieprzekraczającą 8 lat²⁸. Wobec takiego recydywisty będzie więc można orzec wyłącznie rodzaj kary przewidziany w przepisie typizującym czyn zabroniony.

Nowe brzmienie art. 64 § 1 k.k. nadal nie wymaga wymierzenia kary pozbawienia wolności (w przeciwieństwie do art. 64 § 2 k.k. - nawet w brzmieniu sprzed omawia-

§ 5. Jeżeli zbiegają się podstawy nadzwyczajnego obostrzenia o charakterze obligatoryjnym oraz podstawy nadzwyczajnego złagodzenia określone w art. 60 § 3 sąd stosuje nadzwyczajne złagodzenie kary.

§ 6. Jeżeli zbiegają się podstawy nadzwyczajnego obostrzenia o charakterze obligatoryjnym oraz podstawy nadzwyczajnego złagodzenia określone w art. 60 § 4 sąd może zastosować nadzwyczajne złagodzenie kary.

26 Wg omawianej nowelizacji sprawca typu podstawowego zabójstwa (art. 148 § 1 k.k.) będzie podlegał karze od 10 do 30 lat pozbawienia wolności albo karze dożywotniego pozbawienia wolności. Dolna granica sankcji zostaje więc podwyższona o 2 lata.

27 Wg omawianej nowelizacji sprawca typów kwalifikowanych zabójstwa (art. 148 § 2 i 3 k.k.) będzie podlegał karze od 15 do 30 lat pozbawienia wolności albo karze dożywotniego pozbawienia wolności. Dolna granica sankcji zostaje więc podwyższona o 3 lata.

28 Nowe brzmienie art. 37a k.k.:

§ 1. Jeżeli przestępstwo jest zagrożone tylko karą pozbawienia wolności nieprzekraczającą 8 lat, a wymierzona za nie kara pozbawienia wolności nie byłaby surowsza od roku, sąd może zamiast tej kary orzec karę ograniczenia wolności nie niższą od 4 miesięcy albo grzywnę nie niższą od 150 stawek dziennych, w szczególności jeżeli równocześnie orzeka środek karny, środek kompensacyjny lub przepadek.

§ 2. Przepisu § 1 nie stosuje się do sprawców określonych w art. 64 § 1 lub do sprawców, którzy popełniają przestępstwo działając w zorganizowanej grupie albo związku mających na celu popełnienie przestępstwa lub przestępstwa skarbowego, sprawców przestępstw o charakterze terrorystycznym i sprawców przestępstwa określonego w art. 178a § 4."

nej nowelizacji) za przestępstwa zagrożone alternatywnie również innymi karami (grzywną lub karą ograniczenia wolności).

Zmiana treści art. 64 § 1 k.k. w odniesieniu do przypadków, w których nie były spełnione przesłanki do fakultatywnego nadzwyczajnego złagodzenia kary w praktyce jest skierowana głównie na zwalczenie drobnej przestępczości, gdyż w przypadku przestępstw zagrożonych niskimi dolnymi sankcjami będzie ona miała największe znaczenie. W przypadku przestępstw zagrożonych karą od miesiąca do 3 lat pozbawienia wolności sąd będzie więc obowiązany wymierzyć karę dwa razy wyższą niż dolne ustawowe zagrożenie, a w przypadku przestępstw zagrożonych karą od 3 miesięcy do 5 lat pozbawienia wolności – wyższą o 1/3 niż dolne ustawowe zagrożenie. Natomiast w przypadku występków o wyższym stopniu abstrakcyjnego bezprawia (np. z dolną sankcją rok lub 2 lata pozbawienia wolności) oraz zbrodni - konsekwencje omawianej zmiany - będą niewielkie, gdyż sąd będzie zobowiązany wymierzyć karę pozbawienia wolności tylko o kilka procent wyższą od ustawowego zagrożenia.

Znowelizowany art. 64 § 1 k.k. w zakresie obowiązku wymierzenia kary powyżej dolnej granicy ustawowego zagrożenia odnosi się zarówno do występków jak i do zbrodni. Ustawodawca pozostawił natomiast obowiązujące od wejścia w życie k.k. z 1997 r. ograniczenie możliwości wymierzenia kary do górnej granicy ustawowego zagrożenia zwiększonego o połowę - wyłącznie do występków.

Należy jednak pamiętać, że ustawa nowelizująca zmienia systematykę sankcji w ten sposób, że występkę zagrożoną karą od 2 lat do 12 lat pozbawienia wolności będą zagrożone karą od 2 do 15 lat pozbawienia wolności, a zgodnie ze znowelizowanym art. 38 § 2 k.k. (wynikowo do wydłużenia tzw. terminowej kary pozbawienia wolności do 30 lat) kara nadzwyczajnie obostrzona nie będzie mogła przekroczyć 30 lat pozbawienia wolności (przed nowelizacją 20 lat). W związku z powyższym, za takie występkę popełnione w warunkach art. 64 § 1 k.k. będzie można wymierzyć karę pozbawienia wolności do 22 lat i 6 miesięcy (przed nowelizacją do 18 lat). W tym zakresie rozszerzony zostaje zakres uznania sędziowskiego, co może sprzyjać wymierzeniu kar adekwatnych w przypadku czynów o bardzo wysokim stopniu bezprawia (w szczególności popełnianych w zbiegu przepisów z innymi przepisami, które typizują przestępstwa zagrożone nie wyższymi sankcjami, np. art. 280 § 1 k.k. w zb. z art. 157 § 1 k.k. lub art. 155 k.k. albo art. 160 § 1 lub 2 k.k. w zb. z art. 155 k.k.), popełnianych przez recydywistów, o których mowa art. 64 § 1 k.k. Z tego powodu ww. zmianę systematyki sankcji zaproponowaną przez ustawodawcę należy ocenić pozytywnie. Nie powoduje ona bowiem ryzyka wymierzania kar przekraczających stopień winy sprawcy lub nieuwzględniających stopnia społecznej szkodliwości czynu.

2.2. RECYDYWA SPECJALNA WIELOKROTNA (MULTIRECYDYWA – ART. 64 § 2 K.K.)

Omawiana nowelizacja wprowadza również zmiany w zakresie recydywy szczególnej (specjalnej) wielokrotnej (multirecydywy), a więc w zakresie przepisu stosowanego wobec sprawców, którzy popełniają co najmniej trzecie przestępstwo w warunkach określonych w art. 64 § 2 k.k.

Zgodnie ze znowelizowanym przepisem:

„Jeżeli sprawca uprzednio skazany w warunkach określonych w § 1 lub art. 64a, który odbył łącznie co najmniej rok kary pozbawienia wolności i w ciągu 5 lat po odbyciu w całości lub części ostatniej kary popełnia ponownie umyślne przestępstwo przeciwko życiu lub zdrowiu, przestępstwo zgwałcenia, rozboju, kradzieży z włamaniem lub inne przestępstwo przeciwko mieniu popełnione z użyciem przemocy lub groźbą jej użycia, sąd wymierza karę pozbawienia wolności przewidzianą za przypisane przestępstwo w wysokości od dolnej granicy ustawowego zagrożenia zwiększonego o połowę do górnej granicy ustawowego zagrożenia zwiększonego o połowę.”

Zmiana w tym przepisie polega więc na wprowadzeniu obowiązku wymierzenia kary od dolnej granicy ustawowego zagrożenia zwiększonego połowę. W przeciwieństwie więc do zmiany art. 64 § 1 k.k., która, jak już wcześniej wspomniano, ukierunkowana jest głównie na drobną przestępczość (obowiązek wymierzenia kary wyższej o jedną jednostkę bardziej zaostrza odpowiedzialność w przypadku przestępstw z niskimi dolnymi sankcjami), nowelizacja art. 64 § 2 k.k. prowadzi do większego zaostrzenia odpowiedzialności za czyny poważniejsze. Obowiązek wymierzenia kary od dolnej granicy ustawowego zagrożenia zwiększonego o połowę operuje bowiem kryterium ułamkowym, a więc w przypadku przestępstw z wyższymi dolnymi sankcjami zaostrzenie odpowiedzialności jest większe.

Ww. obowiązek będzie dotyczył zarówno występków jak i zbrodni. Prowadzi on do zmniejszenia zakresu uznania sędziowskiego. Choć nie można zapominać, że w przypadku art. 64 § 2 k.k. mamy do czynienia ze sprawcą, który popełnia umyślne przestępstwo co najmniej po raz trzeci, a więc nie może być mowy o pozytywnej prognozie kryminologicznej, to pewnych wypadkach nowelizacja prowadzi jednak do wątpliwych skutków, np. jeżeli chodzi o usiłowanie zbrodni zabójstwa w warunkach przekroczenia obrony koniecznej (art. 25 § 2 k.k.) lub w stanie poczytalności ograniczonej w stopniu znacznym (art. 31 § 2 k.k.). Takim sprawcom będzie trzeba wymierzyć co najmniej 15 lat pozbawienia wolności (art. 148 § 1 k.k.), a gdy będzie to usiłowanie zabójstwa jednym czynem np. dwóch osób lub sprawca był wcześniej prawomocnie skazany za zbrodnie zabójstwa (art. 148 § 3 k.k.) – co najmniej 22 lata i 6 miesięcy pozbawienia wolności²⁹.

29 Należy mieć na uwadze, że takie czyny mogą być również popełniane w zakładach karnych, a więc w szczególnych warunkach, w których osadzeni są narażeni na ryzyko stosowania przemocy przez innych osadzonych, co może skutkować zmniejszonym stopniem winy w ramach przekroczenia granic obrony koniecznej (art. 25 § 2 k.k.).

W takich wypadkach zakres uznania sędziowskiego będzie zbyt mały, a należy pamiętać, że sąd nie będzie mógł zastosować fakultatywnego nadzwyczajnego złagodzenia kary (art. 64 § 2 k.k. to podstawa obostrzenia kary o charakterze obligatoryjnym), chyba że sprawca będzie tzw. małym świadkiem koronnym, o którym mowa w art. 60 § 4 k.k.

Natomiast w przypadku tzw. małego świadka koronnego z art. 60 § 3 k.k., a więc obligatoryjnej podstawy do nadzwyczajnego złagodzenia kary omawiana nowelizacja wprowadza zmianę, którą należy ocenić pozytywnie, albowiem przyczyni się ona do złamania solidarności przestępczej i w większym zakresie zmotywuje recydywistów do ujawnienia wobec organu powołanego do ścigania przestępstw informacji dotyczących osób uczestniczących w popełnieniu przestępstwa oraz istotnych okoliczności jego popełnienia. W obecnym stanie prawnym, w przypadku tzw. małego świadka koronnego, o którym mowa w 60 § 3 k.k., będącego multirecydywistą – nadzwyczajne złagodzenie kary traci charakter obligatoryjny i staje się fakultatywne, gdyż zachodzi obligatoryjna podstawa do obostrzenia kary (art. 64 § 2 k.k.). Zgodnie bowiem z obowiązującym art. 57 § 2 k.k., „jeżeli zbiegają się podstawy nadzwyczajnego złagodzenia i obostrzenia, sąd może zastosować nadzwyczajne złagodzenie albo obostrzenie kary”. Omawiana nowelizacja wprowadza jednak w tym wypadku odstępstwo od zasady, że w przypadku zbiegu podstaw obligatoryjnych do nadzwyczajnego złagodzenia kary i jej obostrzenia sąd może karę nadzwyczajnie złagodzić albo obostrzyć, wskazując wprost w zmienionym dodanym art. 57 § 5 k., że jeżeli zbiegają się podstawy nadzwyczajnego obostrzenia o charakterze obligatoryjnym (np. art. 64 § 1 lub 2 k.k.) oraz podstawy nadzwyczajnego złagodzenia określone w art. 60 § 3 sąd stosuje nadzwyczajne złagodzenie kary.

2.3. TZW. RECYDYWA SEKSUALNA (ART. 64A K.K.)

Zgodnie z dodanym do k.k. art. 64a:

„Jeżeli sprawca w ciągu 5 lat po odbyciu co najmniej 6 miesięcy kary pozbawienia wolności orzeczonej za zbrodnię zabójstwa w związku ze zgwałceniem lub za przestępstwo przeciwko wolności seksualnej zagrożone karą pozbawienia wolności, której górna granica wynosi co najmniej 8 lat, popełnia ponownie taką zbrodnię lub takie przestępstwo, sąd wymierza karę pozbawienia wolności przewidzianą za przypisane przestępstwo w wysokości od dolnej granicy ustawowego zagrożenia zwiększonego o połowę do górnej granicy ustawowego zagrożenia zwiększonego o połowę. Podwyższenie górnego ustawowego zagrożenia nie dotyczy zbrodni.”

Ustawodawca wprowadził szczególną postać recydywy, która przewiduje identyczne konsekwencje prawne, co multirecydywa. Wprowadzone zostaje identyczne obostrzenie kary, jak również sprawca, o którym mowa w art. 64a k.k. będzie mógł ubiegać się o warunkowe przedterminowe zwolnienie dopiero po odbyciu $\frac{3}{4}$ kary

pozbawienia wolności, tak samo jak multirecydywista będzie objęty obligatoryjnym dozorem oraz stosowane będą wobec niego przepisy k.k.w., które odnoszą się do multirecydywisty (np. art. 43la § 1 pkt 1 k.k.w., art. 43lla § 1 pkt 1 k.k.w., art. 151 § 2 k.k.w. art. 159 k.k.w., art. 169b § 3 pkt 1 k.k.w.).

Jeżeli chodzi natomiast o warunki stosowania art. 64a k.k. to są one bliższe recydywie szczególnej podstawowej (art. 64 § 1 k.k.), gdyż chodzi o popełnienie drugiego (a nie trzeciego) przestępstwa w ciągu 5 lat po odbyciu co najmniej 6 miesięcy kary pozbawienia wolności. W przeciwieństwie jednak do recydywy szczególnej podstawowej, wprowadzono taksatywny katalog takich przestępstw, co upodabnia regulację do multirecydywy (art. 64 § 2 k.k.). Są to przestępstwa przeciwko wolności seksualnej, zagrożone karą pozbawienia wolności, której górna granica wynosi co najmniej 8 lat, a więc wszystkie typy zgwałceń z art. 197 k.k., seksualne wykorzystanie osoby bezradnej lub nie poczytalnej (art. 198 k.k.), seksualne wykorzystanie małoletniego poniżej lat 15 (art. 200 § 1 k.k.), zmuszanie do prostytucji (art. 203 k.k.), stręczycielstwo, sutenerstwo i kuplerstwo wobec osoby małoletniej (art. 204 § 3 w zw. z § 1 lub 2 k.k.).

Sporne jest natomiast, czy art. 64a k.k. obejmuje przestępstwa związane z pornografią dziecięcą (stypizowane w art. 202 § 3 i 4 k.k.), tj. czy przedmiotem ochrony tych przepisów jest wolność seksualna czy tylko obyczajność³⁰. Ustalenie przedmiotu ochrony art. 202 § 3 i 4 k.k. jest istotne, gdyż art. 64a k.k. dotyczy wyłącznie przestępstw przeciwko wolności seksualnej, a nie dotyczy przestępstw przeciwko obyczajności.

W literaturze dominuje pogląd odwołujący się do zasady wolnościowo-wiktyologicznej, która szuka uzasadnienia karalności przestępstw związanych z pornografią w ataku na dobro prawne w postaci wolności seksualnej jednostki³¹. Natomiast stanowisko mniejszościowe zakłada, że wolność seksualna jest przedmiotem ochrony wyłącznie w art. 202 § 1 k.k., a w przypadku przepisów typizujących inne przestępstwa określone w art. 202 k.k. chroniona jest obyczajność w sferze życia seksualnego³².

Aby nie było wątpliwości wykładniczych ustawodawca wyodrębnił w art. 64a k.k. zbrodnie zabójstwa w związku ze zgwałceniem (art. 148 § 2 pkt 2 k.k. *in medio*), gdyż niektóre sądy błędnie nie wskazują wtedy w kwalifikacji również odpowiedniego

30 Szerzej na temat przedmiotu ochrony przepisu typizującego czyn zabroniony zob. T. Tyburcy, *Przedmiot ochrony przepisu typizującego czyn zabroniony*, Przegląd Prawniczy Uniwersytetu Warszawskiego 2017, nr 2.

31 M. Filar [w:] *Kodeks karny. Komentarz*, (red.) O. Górniok, Warszawa 2006, s. 659; R. Góral, *Kodeks karny. Praktyczny komentarz*, Warszawa 2007, s. 341; J. Warylewski [w:] *Kodeks karny. Część szczególna. Komentarz*, t. 1, (red.) A. Wąsek, Warszawa 2006, s. 958–960.

32 A. Marek, op. cit. s. 393; M. Mozgawa [w:] *Kodeks karny. Komentarz praktyczny*, (red.) M. Mozgawa, Warszawa 2007, s. 390; K. Lipiński [w:] *Kodeks karny. Część szczególna. Komentarz*, (red.) J. Giezek, Warszawa 2021, Lex.

przepisu z art. 197 k.k. i mogłoby istnieć ryzyko przyjęcia, że nie nastąpiło skazanie za przestępstwo przeciwko wolności seksualnej, gdyż art. 148 § 2 pkt 2 k.k. *in medio* znajduje się rozdziale „Przestępstwa przeciwko życiu i zdrowiu”.

Podstawą stosowania recydywy, o której mowa w art. 64a k.k. jest układ dwóch umyślnych przestępstw. Stosowanie przepisu art. 64a k.k. aktualizuje się dopiero wówczas, gdy zostanie ustalone, że sprawca w ciągu 5 lat po odbyciu co najmniej 6 miesięcy kary pozbawienia wolności orzeczonej za przestępstwo przeciwko wolności seksualnej zagrożonego karą pozbawienia wolności, której górna granica wynosi co najmniej 8 lat (w tym art. 148 § 2 pkt 2 k.k. *in medio*) ponownie popełnia jakiekolwiek przestępstwo przeciwko wolności seksualnej zagrożone karą pozbawienia wolności, której górna granica wynosi co najmniej 8 lat. Nie musi to być takie same przestępstwo jak uprzednie, wystarczy tożsamość rodzajowa – tj. należenie do grupy przestępstw przeciwko wolności seksualnej zagrożonych karą pozbawienia wolności, której górna granica wynosi co najmniej 8 lat (w tym art. 148 § 2 pkt 2 k.k. *in medio*).

W takim wypadku, analogicznie jak w przypadku multirecydywy kara będzie wymierzona w granicach nie niższych od dolnego ustawowego zagrożenia zwiększonego o połowę (występki i zbrodnie), a przypadku występków do górnej granicy ustawowego zagrożenia zwiększonego o połowę. Sąd (analogicznie jak w przypadku multirecydywy) będzie obowiązany do wymierzenia kary pozbawienia wolności, a więc nie będzie mógł na podstawie art. 37a k.k. orzec grzywny lub kary ograniczenia wolności za przestępstwo zagrożone karą pozbawienia wolności do lat 8 (tj. art. 197 § 2 i art. 198 k.k.).

Jak wskazano w uzasadnieniu do ustawy, doświadczenia praktyczne oraz wyniki badań kryminologicznych prowadzą do wniosku, że jedynie obligatoryjne podwyższenie dolnej granicy ustawowego zagrożenia wywiera oczekiwane oddziaływanie generalno-prewencyjne, w szczególności na płaszczyźnie oddziaływania ustawy, podwyższając w sposób pewny, a nie jedynie prawdopodobny, „koszt” przestępczego zachowania, który sprawca będzie musiał ponieść dopuszczając się karalnego bezprawia w warunkach skutkujących modyfikacją granic ustawowego zagrożenia³³. Wydaje się jednak, że przestępstwa przeciwko wolności seksualnej należą to tej kategorii, w zakresie której wzrost kar grożących nie przynosi efektu ogólnoprewencyjnego i w konsekwencji tego wprowadzenie art. 64a k.k. nie odstraszy potencjalnych sprawców takich przestępstw.

Mimo tego wprowadzony przepis należy co do zasady ocenić pozytywnie w zakresie realizacji funkcji sprawiedliwościowej oraz ochronnej prawa karnego. Ze względu na umiejscowienie wolności seksualnej wysoko w hierarchii dóbr prawnych zasadne jest

33 Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy - Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 2024).

wprowadzenie przewidzianych w art. 64a k.k. obostrzeń, nawet jeżeli sprawca popełnia dopiero drugie przestępstwo. W przypadku przestępstw przeciwko wolności seksualnej nie będziemy mieć np. do czynienia z działaniem w warunkach przekroczenia obrony koniecznej czy nieusprawiedliwionym urojeniem obrony koniecznej, w zasadzie nie będą one również popełniane w stadium usiłowania nieudolnego, a więc generalnie nie będzie istnieć (jak w przypadku multirecydywy) ryzyko braku możliwości wymierzenia kary nieprzekraczającej stopnia winy, choć niekiedy może tak być w przypadku działania w stanie poczytalności ograniczonej w stopniu znacznym, to nie należy zapominać, że działanie w warunkach recydywy stopień winy podwyższa. Wszak jak trafnie wskazano w uzasadnieniu do ustawy, „lekceważenie ostrzeżenia, jakim jest uprzednie ukaranie i odbycie kary, wskazuje, że sprawca mimo wymaganej wobec niego świadomości obowiązywania normy sankcjonowanej oraz świadomości normy sankcjonującej, która w przypadku zmaterializowania się przesłanek recydywy przewiduje wyższą karę, nie powstrzymał się od popełnienia przestępstwa, mimo posiadania świadomości zarówno tego, co może zrobić oraz jak jego zachowanie z punktu widzenia wymogów społecznych i prawnych zostanie ocenione”³⁴.

W sytuacjach nieuregulowanych w art. 64a k.k., wobec sprawców działających w warunkach recydywy znajdują zastosowanie ogólne unormowania wskazane w art. 64 § 1, 2 i 3 k.k. Jeżeli więc sprawca uprzednio skazany w warunkach art. 64 § 1 k.k., lecz nie za przestępstwa wymienione w art. 64a k.k., a za inne wskazane w katalogu z art. 64 § 2 k.k. *in principio*, popełni następnie np. przestępstwo zgwałcenia (wymienione w katalogu ponownie popełnianych przestępstw w art. 64 § 2 k.k.), będzie ponosić surowszą odpowiedzialność z art. 64 § 2 k.k., gdyż art. 64a k.k. w takim przypadku nie będzie miał zastosowania.

PODSUMOWANIE

Ustawodawca poprzez nadanie recydywie szczególnej podstawowej (art. 64 § 1 k.k.) charakteru obligatoryjnej podstawy obostrzenia kary, jak również poprzez zmiany w unormowaniu multirecydywy (art. 64 § 2 k.k.), polegające na obligatoryjnym wymierzeniu sprawcy kary od dolnej granicy ustawowego zagrożenia zwiększonego o połowę – w istotny sposób ogranicza zakres uznania sędziowskiego przy wymiarze kary, a więc w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości. Przedmiotowa nowelizacja art. 64 k.k., powiązana jest bowiem ze zmianą w art. 57 k.k., która wyklucza możliwość zastosowania nadzwyczajnego złagodzenia kary wobec recydywisty, chyba że będzie on tzw. małym świadkiem koronnym (art. 60 § 3 lub 4 k.k.)³⁵ - może w nie-

34 Ibidem.

35 Lub spełnione będą przesłanki do obligatoryjnego nadzwyczajnego złagodzenia kary przewidziane w przepisach części szczególnej k.k., stosowane do niektórych przestępstw, np. art. 252 § 4 k.k. *in fine*.

których wypadkach prowadzić w szczególności do wymierzenia kary przekraczającej stopień winy sprawcy lub nieuwzględniającej stopnia społecznej szkodliwości czynu, a więc w sposób sprzeczny z dyrektywami wymiaru kary (art. 53 k.k.).

Jak się wydaje ustawodawca przecenia również znaczenie omawianych zmian w zakresie zwiększenia znaczenia prewencji generalnej, a więc odstraszania potencjalnych sprawców poprzez grożącą im karę, na co wskazuje się w uzasadnieniu do projektu ustawy, jak również wielokrotnie powtarzali w debacie publicznej przedstawiciele wnioskodawcy tego projektu. Takie założenie jest złudne i jak się wydaje - nie będzie istotnym czynnikiem wpływającym na spadek stopnia przestępczości.

Nie kwestionując zasadności systemowego podwyższenia górnych granic ustawowego zagrożenia w przedmiotowej nowelizacji w kontekście realizacji funkcji sprawiedliwościowej i ochronnej prawa karnego, należy jednak podkreślić, że naiwne jest myślenie ustawodawcy, że doprowadzi to w niedalekiej przyszłości do tego, iż sądy będą relatywnie często wymierzać kary w tych podwyższonych granicach. Oczywiście jest, że tak nie będzie, gdyż takie kary będą wymierzane bardzo rzadko, tj. kiedy czyn charakteryzował się wyjątkowo wysokim stopniem społecznej szkodliwości w stosunku do abstrakcyjnego jej stopnia (czyli będącego wyznacznikiem sankcji). W polskim prawie karnym (w przeciwieństwie do np. rozwiązań normatywnych występujących w niektórych systemach prawnych państw common law), jak również w orzecznictwie, nie istnieje zasada, że za czyny o średnim stopniu bezprawia (przy braku okoliczności łagodzących i obciążających albo przy ich zrównoważeniu) należy wymierzać kary będące średnią arytmetyczną dolnego i górnego zagrożenia karnego. Sędziowie co do zasady nie są automatami podatnymi na zmiany ustawodawcze. Dlatego podwyższenie górnych granic zagrożeń karnych nie spowoduje wymierzenia wyższych kar za czyny o średnim stopniu bezprawia. Taka zmiana w tendencji wymiaru kary może oczywiście nastąpić, ale będzie wymagała znacznego upływu czasu (co najmniej kilkanaście lat), a biorąc pod uwagę awersje środowiska sędziowskiego do wprowadzanych zmian oraz również, a może nawet głównie, awersje do ich autorów – należy wątpić, aby zmieniła się filozofia karania przez sądy.

Nie ulega żadnej wątpliwości, że zwiększenie stopnia punitywności prawa polega przede wszystkim na podwyższeniu dolnych granic zagrożeń karnych lub obostrzeń takich zagrożeń, gdyż w ten sposób następuje zawężenie zakresu uznania sędziowskiego i w konsekwencji tego kary muszą być wymierzane w wyższych granicach.

W tym kontekście (na szczęście) przedmiotowa nowelizacja³⁶ ogranicza realne zwiększenie represyjności prawa karnego w zakresie wymierzanych kar do recydywy,

36 Pomijając zmiany w art. 53 k.k. polegające na zamianie prewencji ogólnej pozytywnej na negatywną i usunięciu celów wychowawczych kary, które to zmiany zdaniem autora niniejszego artykułu nie będą uwzględniane przez sądy i pozostaną zmianami raczej bez praktycznych skutków.

podwyższenia dolnych granic grzywny i kary ograniczenia wolności za przestępstwa zagrożone również karą pozbawienia wolności oraz kilku najcięższych przestępstw przeciwko dobrom osobistym wyższego rzędu, dla których ustawodawca podwyższa dolne granice sankcji lub wprowadza nowe typy kwalifikowane (np. zbrodnie zabójstwa, typy kwalifikowane zgwałceń, bezprawne pozbawienie wolności ze szczególnym odręceniem).

Zmiany w zakresie recydywy jurydycznej w pewnym zakresie mogą jednak wzmocnić realizację funkcji ochronnej i sprawiedliwościowej prawa karnego, co jednak powinno następować raczej poprzez zwiększenie zakresu uznania sędziowskiego (dla tego pozytywnie należy ocenić podwyższenie górnych sankcji za część przestępstw w przedmiotowej nowelizacji), a nie poprzez zmniejszenie, czyli obowiązek wymierzenia kary od dolnej granicy ustawowego zagrożenia zwiększonego o połowę (art. 64 § 2 k.k.), czy generalnego wykluczenia możliwości fakultatywnego nadzwyczajnego złagodzenia kary (art. 64 § 1 k.k. w zw. z art. 57 k.k.).

Co do zasady pozytywnie natomiast należy ocenić dodanie do Kodeksu karnego nowej postaci recydywy, tj. kiedy sprawca popełnia po raz drugi przestępstwo przeciwko wolności seksualnej zagrożone karą, której górna granica wynosi co najmniej 8 lat pozbawienia wolności, w warunkach określonych w dodanym art. 64a k.k. Ze względu na umiejscowienie wolności seksualnej wysoko w hierarchii dóbr prawnych oraz wyższy stopień powrotności do takich przestępstw - zasadne jest wprowadzenie przewidzianych w art. 64a k.k. obostrzeń, nawet jeżeli sprawca popełnia dopiero drugie przestępstwo. Z całą pewnością wzmocniona zostanie realizacja funkcji sprawiedliwościowej oraz ochronnej prawa karnego, które w przypadku takich sprawców powinny mieć znacznie większe znaczenie dla wymiaru kary niż prewencja indywidualna.

BIBLIOGRAFIA

Literatura

1. Bojarski T, [w:] A. Michalska-Warias, J. Piórkowska-Flieger, M. Szwarczyk, T. Bojarski, Kodeks karny. Komentarz, Warszawa 2016, Lex.
2. Budyn-Kulik M. [w:] Kodeks karny. Komentarz aktualizowany, (red.) M. Mozgawa, Warszawa 2022, Lex.
3. Daszkiewicz K., Usiłowanie nieudolne (ze szczególnym uwzględnieniem uchwały Sądu Najwyższego z dnia 20 listopada 2000 r., „Prokuratura i Prawo” nr 9/2001.
4. Filar M. [w:] Kodeks karny. Komentarz, (red.) O. Górniok, Warszawa 2006.
5. Góral R., Kodeks karny. Praktyczny komentarz, Warszawa 2007.
6. Hofmański P. [w:] Kodeks karny. Komentarz, (red.) O. Górniok, Warszawa 2006, Lex.
7. Hofmański P., Paprzycki L.K. [w:] Kodeks karny. Komentarz, (red.) M. Filar, Warszawa 2014.
8. Kulik M., Glosa do uchwały SN z dnia 19 sierpnia 1999 r., I KZP 24/99, „Przegląd Sądowy” nr 2/2000.

9. Lipiński K. [w:] Kodeks karny. Część szczególna. Komentarz, (red.) J. Giezek, Warszawa 2021, Lex.
10. Łabuda G. [w:] Kodeks karny. Część ogólna. Komentarz, (red.) J. Giezek, Warszawa 2021, Lex.
11. Majewski J. [w:] Kodeks karny. Część ogólna. Tom I. Część II. Komentarz do art. 53-116, (red.) W. Wróbel, A. Zoll, Warszawa 2016, Lex
12. Marek A., Kodeks karny. Komentarz, Warszawa 2006;
13. Masznicz R.E., Zbieg podstaw nadzwyczajnego złagodzenia i obostrzenia kary, „Palestra” nr 9-10/1999.
14. Michalska-Warias A., Obligatoryjne nadzwyczajne złagodzenie kary i jego zbieg z nadzwyczajnym obostrzeniem kary, „Państwo i Prawo” nr 8/2019.
15. Mozgawa M. [w:] Kodeks karny. Komentarz praktyczny, (red.) M. Mozgawa, Warszawa 2007
16. Postanowienie SN z dnia 10 stycznia 2007 r., V KK 440/06, „Orzecznictwo Sądu Najwyższego w Sprawach Karnych” 2007, poz. 121.
17. Rybak A., Glosa do uchwały SN z 19.08.1999 r., I KZP 24/99, „Państwo i Prawo” nr 6/2000.
18. Sakowicz A. [w:] Kodeks karny. Komentarz, (red.) R. Zawłocki, Warszawa 2021, Legalis.
19. Tarnawski M., Nadzwyczajne złagodzenie kary a nadzwyczajne obostrzenie kary, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2/1976, z. 2.
20. Tyburcy T., Przedmiot ochrony przepisu typizującego czyn zabroniony, Przegląd Prawniczy Uniwersytetu Warszawskiego 2017, nr 2.
21. Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy - Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 2024).
22. Warylewski J. [w:] Kodeks karny. Część szczególna. Komentarz, t. 1, (red.) A. Wąsek, Warszawa 2006.
23. Wróbel W. [w:] Kodeks karny. Część ogólna. Tom I. Część II. Komentarz do art. 53-116, (red.) A. Zoll, Warszawa 2016 Lex.
24. Wyrok SA w Białymstoku z dnia 22 listopada 2005 r., II Aka 168/05, „Krakowskie Zeszyty Sądowe” nr 3/2006, poz. 51.
25. Wyrok SN z dnia 20 marca 2013 r., IV KK 51/13, LEX nr 1292225.
26. Wyrok SN z dnia 23 maja 2014 r., III KK 16/14, Legalis.
27. Wyrok SN z dnia 24 sierpnia 2000 r., IV KKN 325/00, Legalis.
28. Wyrok SN z dnia 24 sierpnia 2000 r., IV KKN 325/00, LEX nr 51397.
29. Wyrok SN z dnia 26 stycznia 2006 r., IV KK 464/05, LEX nr 293645.
30. Wyrok SN z dnia 28 maja 2009 r., III KK 102/09, „Krakowskie Zeszyty Sądowe” nr 12/2009, poz. 12.
31. Wyrok SN z dnia 29 stycznia 1974 r., V KRN 6/74, „Orzecznictwo Sądu Najwyższego w Sprawach Karnych” nr 7-8/1974, poz. 136.
32. Wyrok SN z dnia 30 stycznia 2014 r., II KK 348/13, LEX nr 1427465.
33. Wyrok SN z dnia 7 grudnia 2010 r., II KK 296/10, „Orzecznictwo Sądu Najwyższego w Sprawach Karnych” nr 1/2010, poz. 2438.
34. Wyrok SN z dnia 9 maja 2011 r., V KK 130/11, LEX nr 817562.
35. Zgoliński I. [w:] Kodeks karny. Komentarz, (red.) V. Konarska-Wrzošek, Warszawa 2020, Lex.
36. Zoll A., glosa do uchwały SN z dnia 19 sierpnia 1999 r., I KZP 24/99, „Orzecznictwo Sądów Polskich” nr 2/2000.
37. Żółtek S., Kodeks karny. Część ogólna. Komentarz, t. II, Warszawa 2015, Legalis.

Źródła prawa

1. Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks karny, Dz. U. z 2022 r. poz. 1138.
2. Ustawa z dnia 7 lipca 2022 r. o zmianie ustawy - Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. 2022 poz. 2600.

dr Piotr Marek Wąchal

Menedżerska Akademia Nauk Stosowanych w Warszawie

ORCID: 0000-0002-8048-904X

Studia Społeczne

ISSN 2081-0008

e-ISSN 2449-9714

str. 185–201

NAJEM POJAZDU ZASTĘPCZEGO – ROZWAŻANIA PRAKTYCZNE NA TEMAT GRANIC ROSZCZEŃ ODSZKODOWAWCZYCH /

RENTAL OF A REPLACEMENT VEHICLE - PRACTICAL CONSIDERATIONS ON THE LIMITS OF CLAIMS FOR DAMAGES

STRESZCZENIE

Problematyka najmu pojazdów zastępczych w związku z wypadkami drogowymi i kolizjami stanowi zagadnienie stosunkowo często występujące w orzecznictwie. Jest to materia generująca liczne spory na linii poszkodowany – ubezpieczyciel lub usługodawca – ubezpieczyciel. Kształtująca się na przestrzeni ostatniej dekady linia orzecznicza daje podstawy do wskazania granic odpowiedzialności ubezpieczycieli w tej materii. Nie mniej jednak zmiany jakie się dokonują na rynku usług i w zakresie likwidacji szkód oraz w podejściu samych poszkodowanych do tego problemu, stanowią interesującą naukowo materię.

SŁOWA KLUCZOWE: najem pojazdu, pojazd zastępczy, wypadek, kolizja, ubezpieczenie, odszkodowanie, powództwo, odpowiedzialność.

ABSTRACT

The issue of the rental of replacement vehicles in connection with road accidents and collisions is a relatively common issue in the jurisprudence. This is a matter that generates numerous disputes between the injured party and the insurer or the service provider and the insurer. The line of jurisprudence developed over the last decade provides grounds for indicating the limits of liability of insurers in this matter. Nevertheless, the changes that are taking place on the market of services and in the field of claims handling, as well as in the approach of the victims themselves to this problem, are scientifically interesting matter.

KEY WORDS: rental of a vehicle, replacement vehicle, road accidents, collisions, insurance, compensation, compliant, liability.

WSTĘP

Przedmiotowe opracowanie ma na celu wskazanie granic odpowiedzialności ubezpieczyciela, która to odpowiedzialność wynika ze skutków wypadku ubezpieczeniowego, powodującego zniszczenie lub uszkodzenie pojazdu, z którego korzystał poszkodowany. Opracowanie to zostało zrealizowane w zasadniczej mierze w oparciu o analizę uzasadnień prawomocnych orzeczeń sądowych, gdyż podstawowym celem badawczym autora było określenie granic odpowiedzialności ubezpieczyciela, kreślonych właśnie rozstrzygnięciami sporów sądowych. Przedmiotem zainteresowania autora była praktyka kształtowana w oparciu o orzecznictwo Sądu Najwyższego i obejmująca koszty usług, ich dostępność i uzasadniony czas trwania. W celu przygotowania przedmiotowego opracowania dokonano analizy dostępnej literatury przedmiotu, komentarzy do aktów normatywnych kształtujących zasady odpowiedzialności ubezpieczyciela, orzeczeń Sądu Najwyższego oraz uzasadnień kilkudziesięciu prawomocnych orzeczeń sądów powszechnych, co pozwoliło na określenie najważniejszych zasad, względem których rozpoznawane są spory o wypłatę odszkodowania z tytułu najmu pojazdu zastępczego. W oczywisty sposób, z powodu formy publikacji, w artykule tym zostały zaprezentowane jedynie zasadnicze uwagi w przedmiotowej materii. Poszerzenie rozważań dotyczących kreślonego tu problemu zostanie dokonane w kolejnej planowanej publikacji.

1. SKALA ZJAWISKA

Likwidacja szkód ubezpieczeniowych wynikających ze zdarzeń drogowych stanowi lwią część wszystkich szkód zgłaszanych każdego roku do ubezpieczycieli w Polsce. Świadczą o tym między innymi dane publikowane każdego roku przez Polską Izbę Ubezpieczeń¹. Przykładem mogą tu być dane za 2022 r. Według podsumowań obejmujących trzy kwartały 2022 r., wypłaty świadczeń z tytułu ubezpieczeń komunikacyjnych stanowiły 63% ogółu odszkodowań i świadczeń wypłacanych w obszarze ubezpieczeń majątkowych i osobowych. Przekładając to na konkretne kwoty wypłat można wskazać, że w przywołanych trzech kwartałach 2022 r. wypłacono ponad 12 miliardów złotych z tytułu ubezpieczeń komunikacyjnych. Zaznaczenia jednocześnie wymaga, iż kwota ta ma tendencję wzrostową. Porównując tę wartość do 2021 r. zaobserwować można wzrost aż o 8 procent². Nie są to w żaden sposób wartości marginalne. Rozpatrując nawet ogólnie podstawy wypłat świadczeń przez ubezpieczycieli, tj. podstawy faktyczne i prawne roszczeń podnoszonych z tytułu wy-

1 Organizacja ubezpieczeniowego samorządu gospodarczego działająca obecnie w oparciu o art. 420 Ustawy z dnia 11 września 2015 r. o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej (Dz. U. 2015 poz. 1844, t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 2283, 2640), a poprzednio w oparciu o zapisy Ustawy z dnia 22 maja 2003 r. o działalności ubezpieczeniowej.

2 <https://piu.org.pl/ubezpieczyciele-wyplacili-336-mln-zl-odszkodowan-i-swiadczen/>, [dostęp: 1.02.2023].

padków ubezpieczeniowych, nie sposób pominąć roszczeń mających swą podstawę w zdarzeniach do jakich dochodzi na polskich drogach. Skala przywołanych zjawisk jest ogromna, a ocenę tę potwierdzają dane statystyczne. Na przykład w 2021 r. na polskich drogach doszło do 22 816 wypadków (zdarzenia w którym zostały poszkodowane osoby) oraz 422 627 kolizji (zdarzenia w którym nie zostały poszkodowane osoby)³. Należy jednocześnie dostrzec, iż liczby te nie odzwierciedlają wszystkich zdarzeń drogowych, gdyż dane te opracowuje Komenda Główna Policji, a zatem poza tymi liczbami pozostają te przypadki, w których uczestnicy ruchu nie zdecydowali się na interwencję funkcjonariuszy. Nie mniej jednak już powyżej wskazane liczby pokazują, że do zdarzeń drogowych generujących uszkodzenia pojazdów samochodowych dochodzi stosunkowo często. Na potrzeby niniejszego opracowania nie jest koniecznym poznawanie dokładnej liczby zdarzeń, w których niszczone lub uszkodzane są pojazdy samochodowe. Wystarczającym zaś jest dostrzeżenie, że zagadnienie określone tematem opracowania nie należy do marginalnych. Zatem z powodu częstotliwości występowania układu okoliczności dających podstawę do żądania odszkodowania z tytułu kosztów wynajęcia pojazdu zastępczego, warto zagadnienie to opisać od strony praktycznej.

2. ZASADY OGÓLNE

Ciekawym jest to w jaki sposób kształtuje się praktyka kompensowania kosztów korzystania z pojazdu, który miał zastąpić pojazd uszkodzony w zdarzeniu drogowym. Oczywiście nie jest tak, że każdy uczestnik ruchu, którego pojazd zostanie uszkodzony będzie miał zapewnioną możliwość pokrycia kosztów najmu pojazdu zastępczego przez ubezpieczyciela. Przedmiotowa analiza zostanie zatem ograniczona do sytuacji, w której to poszkodowany w zdarzeniu drogowym podnosi roszczenia w zakresie najmu pojazdu zastępczego, kierując rzeczzone żądania do ubezpieczyciela sprawcy na zasadach wynikających z obowiązkowej ochrony ubezpieczeniowej posiadacza pojazdu mechanicznego⁴.

Przechodząc do rozważań dotyczących możliwości wnoszenia roszczeń z tytułu konieczności wynajęcia pojazdu zastępczego, należy podkreślić, iż uprawnienie takie jest stosunkowo „młodym” pośród katalogu uprawnień kształtowanych zakresem ochrony ubezpieczeniowej posiadacza pojazdu mechanicznego. Wywodzić je

3 <https://piu.org.pl/blogpiu/brd-i-postulaty-branzy-co-jeszcze-jest-do-zrobienia/>, [dostęp: 1.02.2023].

4 Art. 23 i nast. ustawy z dnia 22 maja 2003 r. o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych (Dz. U. 2003 Nr 124 poz. 1152, z późn. zm., t.j. w oparciu o Dz. U. z 2022 r. poz. 2277, 2640) oraz *Komentarz do art. 23 ustawy z dnia 22 maja 2003 r. o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych*, (red.) G. Dybała, K. Szpyt, Lex/el. 2023.

można z uchwały Sądu Najwyższego z dnia 17 listopada 2011 r.⁵, która niewątpliwie stała się rozstrzygnięciem przełomowym. Sąd Najwyższy stanął na stanowisku, że odpowiedzialność ubezpieczyciela z tytułu umowy obowiązkowego ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej posiadaczy pojazdów mechanicznych za uszkodzenie albo zniszczenie pojazdu mechanicznego niesłużącego do prowadzenia działalności gospodarczej, obejmuje celowe i ekonomicznie uzasadnione wydatki na najem pojazdu zastępczego. Sąd Najwyższy uzasadniając stanowisko w sprawie podkreślił, że wydatki poniesione w następstwie zdarzenia szkodowego, które by nie powstały bez tego zdarzenia, prowadzące do powypadkowego zmniejszenia majątku poszkodowanego, stanowią straty, o jakich mowa w art. 361 § 2 Kodeksu cywilnego (KC)⁶. Mowa tutaj o negatywnym następstwie majątkowym realizującym się w postaci utraty możliwości korzystania z danej rzeczy (pojazdu), a więc utraty uprawnienia wynikającego z prawa własności. Nie ulega zatem wątpliwości, że wydatki na usługę mającą za zadanie kompensować rzeczoną utratę uprawnień, stanowią podstawę żądania odszkodowania. Nie można jednak przyjąć, iż są to wydatki nie znajdujące ograniczeń, co wynika przede wszystkim z zasady statuowanej przywołanym już art. 361 KC oraz art. 362 KC, które określają ogólne zasady odpowiedzialności odszkodowawczej. Nie można też zapominać, że zgodnie z art. 354 § 1 i 2 KC wierzyciel powinien współdziałać przy wykonywaniu zobowiązania zgodnie z jego treścią i w sposób odpowiadający celowi społeczno-gospodarczemu oraz zasadom współżycia społecznego, a jeżeli istnieją w tym zakresie ustalone zwyczaje, także w sposób odpowiadający tym zwyczajom⁷. Granice odpowiedzialności ubezpieczyciela powinny być wyznaczone limitem czasowym, w jakim poszkodowanemu przysługiwać będzie uprawnienie do korzystania z pojazdu zastępczego oraz limitem kosztów, które nie mogą być nadmierne. Właśnie w tym zakresie wielce interesującą jest praktyka orzecznicza kształtująca się w relacji do kilku orzeczeń Sądu Najwyższego dotyczących przedmiotowej materii. Jedno z orzeczeń Sądu Najwyższego zostało już przywołane w powyższej części, zaś kolejnym, które warto przywołać, jest uchwała Sądu Najwyższego z dnia 22 listopada 2013r., mocą której stwierdzone zostało, że „Odpowiedzialność ubezpieczyciela z tytułu umowy obowiązkowego ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej posiadaczy pojazdów mechanicznych obejmuje celowe i ekonomicznie uzasadnione wydatki na najem pojazdu zastępczego poniesione przez poszkodowanego w okresie niezbędnym do nabycia innego pojazdu mechanicznego, jeżeli odszkodowanie ustalone zostało w wysokości odpowiadającej różnicy pomiędzy wartością pojazdu mechanicznego sprzed zdarzenia powodującego szkodę, a wartością pojazdu w stanie uszkodzonym, którego naprawa okazała się niemożliwa lub nieopłacalna

5 Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 17 listopada 2011 r.. III CZP 5/11.

6 Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny, Dz. U. 1964 Nr 16 poz. 93, z późn. zm.

7 *Komentarz do art. 354 Kodeksu cywilnego*, (red.) J. Ciszewski, P. Nazarczuk,, LEX/el. 2023 oraz wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 28 lutego 2019 r., VI Aca 888/18, LEX nr 2692954.

(tzw. szkoda całkowita)”⁸. Uchwała ta w jednoznaczny sposób wskazuje, iż zasadność najmu pojazdu zastępczego podyktowana jest okolicznościami konkretnego przypadku i nawet w sytuacji, gdy ubezpieczyciel określił daną szkodę jako całkowitą, to najem pojazdu zastępczego jest uzasadniony w okresie niezbędnym do nabycia innego pojazdu. Taka interpretacja jest zgodna z zasadą pełnego odszkodowania właściwą także dla zobowiązań ubezpieczyciela sprawcy szkody⁹. Sąd Najwyższy stwierdził, że wynikające z art. 36 ust. 1 Ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych reguły, które kształtują odpowiedzialność ubezpieczyciela wobec poszkodowanego (ubezpieczyciela sprawcy szkody, będącego posiadaczem pojazdu mechanicznego), przewidują zasadę pełnego odszkodowania ubezpieczyciela, realizującą się w granicach tzw. adekwatnego związku przyczynowego¹⁰. Według przywołanego stanowiska Sądu Najwyższego ograniczenie tak postrzeganej odpowiedzialności stanowi suma gwarancyjna i próżno uzasadniać pogląd, by ograniczeniem mogły tu być konkretne rodzaje roszczeń mające na przykład naprawić jedynie bezpośrednie skutki wypadku ubezpieczeniowego. Wszak odpowiedzialność zakładu ubezpieczeń w ramach ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej posiadacza lub kierowcy pojazdu mechanicznego wyznaczona jest, zarówno co do zasady, jak i granic, odpowiedzialnością tego posiadacza lub kierowcy¹¹. Przykładem zastosowania przywołanych powyżej reguł w praktyce jest orzeczenie Sądu Okręgowego w Łodzi z dnia 12 grudnia 2017r., w którym Sąd ten stwierdził, że „Odszkodowanie ma zatem wyrównać uszczerbek majątkowy powstały w wyniku zdarzenia szkodzącego, istniejący od chwili wyrządzenia szkody do czasu, gdy zobowiązany wypłaci poszkodowanemu sumę pieniężną odpowiadającą szkodzie – wtedy bowiem poszkodowany uzyskuje zwykle możliwość usunięcia następstw zdarzenia szkodzącego, czy to poprzez naprawę swojego pojazdu czy też zakup nowego – w przypadku szkody całkowitej. Poszkodowany nie ma zatem obowiązku poszukiwania środków pieniężnych na pokrycie kosztów naprawy pojazdu oraz najmu pojazdu zastępczego w sytuacji gdy szkoda w pojeździe nastąpiła z wyłącznej winy podmiotu korzystającego z ubezpieczenia OC u pozwana ubezpieczyciela”¹².

Należy jednocześnie pamiętać, że Sąd Najwyższy, prezentuje stanowisko, według którego poniesione przez posiadacza uszkodzonego pojazdu mechanicznego celowe i ekonomicznie uzasadnione wydatki na najem pojazdu zastępczego stanowią szkodę

8 Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 22 listopada 2013 r., III CZP 76/13 .

9 Por. K. Czub, *Uwagi ogólne do zakresu obowiązku odszkodowawczego* [w:] *Komentarz do art. 361 Kodeksu cywilnego*, (red.) M. Balwicka-Szczyrba, A. Sylwestrzak, LEX/el. 2023.

10 Uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 13 marca 2012 r., III CZP 75/11, OSNC 2012, nr 7-8, poz. 81.

11 Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 29 listopada 1996 r., III CZP 118/96, OSNC 1997, nr 3, poz. 26.

12 Wyrok Sądu Okręgowego w Łodzi z dnia 12 grudnia 2017 r., XIII Ga 845/17.

majątkową, o której mowa w art. 361 § 2 KC¹³. Przywołane już w tym opracowaniu orzeczenia Sądu Najwyższego stanowią podstawę do stwierdzenia, że sama niemożność korzystania z pojazdu mechanicznego jako składnika majątkowego niewątpliwie stanowi źródło szkody o charakterze niemajątkowym, które polega na dyskomforcie powodowanym niedogodnościami wynikającymi z braku możliwości korzystania z danego składnika majątku. Nie może też ulegać wątpliwości, że niemożność korzystania z pojazdu może być źródłem szkody o charakterze majątkowym. Mowa o takiej szkodzie wówczas, gdy na skutek wypadku ubezpieczeniowego powstaną obciążenia w majątku posiadacza uszkodzonego lub zniszczonego pojazdu na najem pojazdu zastępczego. Generują się bowiem w tym zakresie wydatki, które służą ograniczeniu negatywnych następstw, doznanych przez poszkodowanego w wyniku uszkodzenia bądź zniszczenia danej rzeczy – pojazdu. Kluczowe stwierdzenia w tej mierze zawarte zostały w uchwale Sądu Najwyższego z dnia 13 marca 2020 r., w której Sąd Najwyższy w trzysobowym składzie stwierdził iż zaciągnięcie przez poszkodowanego zobowiązania do zapłaty czynszu najmu pojazdu zastępczego stanowi szkodę w rozumieniu art. 361 § 2 k.c., pozostającą w związku przyczynowym z wypadkiem komunikacyjnym¹⁴.

3. CENY USŁUG

Odpowiedzią rynku usług na możliwość korzystania z pojazdów zastępczych w okresie tzw. likwidacji szkody było powstanie licznych przedsiębiorców specjalizujących się w najmie pojazdów zastępczych. Jednocześnie analiza ofert tych podmiotów pokazuje, iż w wielu przypadkach przedsiębiorcy ci uzależniali ceny swych usług od sposobu pokrywania należności z tytułu realizacji usługi. W przypadku, gdy usługa była opłacana bezpośrednio po jej wykonaniu, ceny mogły być niższe, niż w przypadku usług z odroczonym terminem płatności wynikającym ze spodziewanego pokrycia tejże należności przez ubezpieczyciela, tj. po przeprowadzeniu likwidacji szkody. Ceny tych usług kształtowały się na różnym poziomie, który w wielu przypadkach nie był akceptowany przez działających na rynku ubezpieczycieli. Zakłady ubezpieczeń stosunkowo szybko zaczęły proponować poszkodowanym pomoc w organizacji pojazdu zastępczego. Pomoc ta w praktyce przejawia się w organizacji kontaktu do podmiotu świadczącego usługi najmu, lecz pozostającego we współpracy z danym ubezpieczycielem i oferującego usługi po stawkach uzgodnionych z danym ubezpieczycielem. Informacja, która kierowana jest do poszkodowanego, pojawia się zazwyczaj już na etapie zgłaszania szkody, czyli u progu postępowania likwidacyjnego¹⁵. Jakie skutki w praktyce łączą się z taką propozycją ubezpieczyciela?

13 Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 22 listopada 2013 r., III CZP 76/13.

14 Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 13 marca 2020 r., III CZP 63/19.

15 Wyrok Sądu Rejonowego dla m.st. Warszawy w Warszawie z dnia 15 września 2022 r., XVI GC 4055/17.

Czy propozycja ta ma jakieś znaczenie dla zakresu odpowiedzialności ubezpieczyciela i wysokości odszkodowania? Odpowiadając na tak postawione pytania należy wskazać, iż kluczowe znaczenie dla zapadających w tej mierze rozstrzygnięć sądów powszechnych ma uchwała Sądu Najwyższego z dnia 24 sierpnia 2017 r.¹⁶ W uchwale tej Sąd Najwyższy w sposób jednoznaczny wskazał, że „jeżeli ubezpieczyciel proponuje poszkodowanemu, we współpracy z przedsiębiorcą trudniącym się wynajmem pojazdów, skorzystanie z pojazdu zastępczego równorzędnego pod istotnymi względami pojazdowi uszkodzonemu albo zniszczonemu (zwłaszcza co do klasy i stanu pojazdu), zapewniając pełne pokrycie kosztów jego udostępnienia, a mimo to poszkodowany decyduje się na poniesienie wyższych kosztów najmu innego pojazdu, koszty te, w zakresie nadwyżki, będą podlegały indemnizacji tylko wtedy, gdy wykaże szczególne racje przemawiające za uznaniem ich za celowe i ekonomicznie uzasadnione”. Sąd Najwyższy przypomniał w tym zakresie o obowiązku poszkodowanego w zakresie minimalizacji szkody. Uchwała ta ma wielce istotne znaczenie z procesowego punktu widzenia, kształtując rozkład ciężaru dowodu w procesie, w którym poszkodowany dochodzi od ubezpieczyciela wydatków za najem pojazdu zastępczego. Jest jednocześnie oczywistym, iż mając na uwadze obszar w jakim występuje omawiane zagadnienie należy pamiętać o art. 17 Ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych¹⁷. Zgodnie z przywołaną regulacją zakład ubezpieczeń może ograniczyć odszkodowanie wypłacane osobie występującej z roszczeniem tylko w wypadku, kiedy z winy umyślnej lub rażącego niedbalstwa nie wypełniła obowiązków wskazanych w art. 16 ww. ustawy, a miało to wpływ na zwiększenie rozmiarów szkody. Powyższe daje podstawę do stwierdzenia, iż to ubezpieczyciel jest zobligowany do wykazania, zasadności wypłaty odszkodowania w ograniczonej wysokości, a tym samym przeniesiony na ubezpieczyciela zostaje ciężar dowodu w zakresie wykazania przyczyn uzasadniających ograniczenie odszkodowania. Nie mniej jednak to poszkodowanego obciąża obowiązek wykazania przyczyn dla których nie skorzystał z zaproponowanego przez ubezpieczyciela rozwiązania, o ile faktycznie taka propozycja do niego dotarła. Nie jest też wykluczone, że uzasadnionym będzie odrzucenie propozycji ubezpieczyciela i skorzystanie z droższej opcji dostępnej u innego dostawcy usług, jednak takie rozwiązanie winno być uzasadnione okolicznościami danej sprawy. Nie należy jednocześnie wymagać, by informacja przedstawiona przez ubezpieczyciela stanowiła ofertę w rozumieniu art. 66 KC. Informacja ta powinna jednak zawierać podstawowe dane o zasadach najmu, a nawet samą propozycję takiego najmu, po której poszkodowany powinien podjąć aktywność zmierzającą do ustalenia interesujących go warunków najmu i w oparciu o nie podjąć decyzję, czy

16 Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 24 sierpnia 2017 r., III CZP 20/17.

17 Art. 17 ustawy z dnia 22 maja 2003 r. o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych (Dz. U. 2003 Nr 124 poz. 1152, z późn. zm., t.j. w oparciu o Dz. U. z 2022 r. poz. 2277, 2640).

korzysta z propozycji ubezpieczyciela, czy też nie. Mając na uwadze fakt, iż często zgłoszenie szkody odbywa się telefonicznie, dane przekazane przez ubezpieczyciela w czasie rozmowy telefonicznej mają stanowić więc informacje pozwalające poszkodowanemu powziąć wiedzę co do tego, że istnieje możliwość wypożyczenia pojazdu za pośrednictwem ubezpieczyciela, a także co do tego, jaka jest orientacyjna stawka usługi najmu¹⁸.

Raz jeszcze warto podkreślić, iż poszkodowany nie ma obowiązku podejmowania jakiś nadzwyczajnych działań, które miałyby na celu minimalizację szkody, jednak w przypadku, gdy ma możliwość jej pomniejszenia, z możliwości tej winien skorzystać. Gdy zaś z możliwości takiej nie korzysta, winien liczyć się z możliwością odmowy pełnej kompensacji szkody. Zasada ta oczywiście nie powinna być stosowana w sposób automatyczny, w oderwaniu do okoliczności konkretnej sprawy.

Przykładem wpływu jaki okoliczności konkretnej sprawy mogą mieć na rozstrzygnięcie zapadające w sporze z ubezpieczycielem jest orzeczenie wydane w dniu 2 lutego 2022 r. przez Sąd Rejonowy w Pruszkowie¹⁹. Rozstrzygając spór w przedmiocie zasadności wysokości stawki dobowej za najem pojazdu zastępczego, Sąd Rejonowy musiał rozstrzygnąć, czy zasadną była stawka proponowana przez ubezpieczyciela (104,55 złotych brutto), czy stawka po jakiej wynajął pojazd poszkodowany (120 złotych brutto). Sąd uwzględniając w całości stanowisko strony powodowej wskazał, że w okolicznościach zawisłego sporu nie budzi żadnych wątpliwości fakt, że dobową stawkę najmu pojazdu zastępczego, określona w umowie najmu na kwotę 120 złotych brutto, mieściła się wśród rynkowych stawek stosowanych przez inne firmy zajmujące się na lokalnym rynku świadczeniem usług najmu pojazdów zastępczych. Co więcej, Sąd wskazał, że Sądowi wiadomo z urzędu również to, że w analogicznych przypadkach stawki takie są uznawane przez innych ubezpieczycieli. W oparciu o tę wiedzę Sąd uznał, iż w jego ocenie dobową stawkę najmu określoną na kwotę 120 złotych brutto jest stawką, która nie narusza zasady minimalizacji szkody. Wynikało to między innymi z tego, że stawka najmu zastosowana przez stronę powodową była zaledwie o 13,33% wyższa niż stawka ubezpieczyciela. Co więcej, Sąd podkreślił także, że różnica w przywołanych stawkach jest niewielka względem dysproporcji, jakie występują w innych postępowaniach, o których także z racji urzędu wiedzę ma Sąd, gdzie różnice są np. dwukrotne. Uzasadnioną jest zatem ocena (ocena dokonywana przez pryzmat okoliczności sprawy, ale także wiedzy jaką z urzędu ma Sąd), że nie doszło do naruszenia przez osobę poszkodowaną obowiązku minimalizacji szkody. Przykład o odmiennej wymowie prezentuje uzasadnienie wyroku Sądu Rejonowego dla m.st. Warszawy w Warszawie z dnia 19 lipca 2022 r., w którym Sąd wyraźnie

18 Wyrok Sądu Okręgowego w Warszawie z dnia 25 lutego 2022 r., XXVII Ca 1192/21, por. też wyrok Sądu Rejonowego dla m.st. Warszawy z dnia 23 września 2021 r., IX GC 1280/19; wyrok Sądu Rejonowego dla m.st. Warszawy z dnia 20 lipca 2021 r., IX GC 2832/20.

19 Wyrok Sądu Rejonowego w Pruszkowie z dnia 2 lutego 2022 r., I C 157/21.

podniósł, że w jego ocenie postawa poszkodowanego w zakresie braku powzięcia informacji o warunkach najmu pojazdu zastępczego u pozwanej nie zasługuje na aprobatę. Co ciekawe, uzasadniając swe stanowisko Sąd wskazał, że informację ubezpieczyciela poczytuje za skonkretyzowaną ofertę. Jak wynika z analizy treści kolejnych fragmentów uzasadnienia Sądu uznał, że powód nie wykazał w toku procesu, aby poniesienie wyższych kosztów najmu pojazdu zastępczego (246 zł za dobę najmu względem stawki proponowanej przez ubezpieczyciela na poziomie 135 zł za dobę), który poszkodowany zorganizował na własną rękę, było celowe i ekonomicznie uzasadnione. W sytuacji gdy, ubezpieczyciel zaproponował poszkodowanemu precyzyjnie określoną i łatwo dostępną organizację najmu pojazdu zastępczego wskazanego w ofercie, zdaniem Sądu zasadnym dla rozstrzygnięcia sporu było przyjęcie stawki pojazdu określonej przez pozwaną na kwotę 135,00 zł brutto za dobę najmu²⁰. Zestawiając treści uzasadnień dwóch powyżej przywołanych orzeczeń widać wyraźnie jak wiele zależy do okoliczności konkretnej sprawy.

Jest jednocześnie oczywistym, że mając na uwadze zasady procesu kształtowane zapisami Kodeksu postępowania cywilnego²¹, gdy wymagają tego okoliczności sporu, należy przeprowadzić dowód z opinii biegłego, jako konieczny w większości sporów o wysokość kosztów najmu. Ocena biegłego może obejmować zbadanie relacji stawki najmu określonej przez stronę powodową, do stawek najmu występujących na rynku lokalnym. Wnioski tej opinii są dla sądu miarodajne przy ocenie czy zachodzi obawa nadmiernego obciążenia ubezpieczyciela kosztami najmu pojazdu zastępczego. W sytuacji, gdy informacja ubezpieczyciela nie wystąpiła lub nie spełniała powyżej wskazanych kryteriów jednoznaczności (odpowiednio, precyzyjnie dookreślona) zbadanie czy dochodzona przez stronę powodową stawka nie przekracza granic stawek występujących na rynku, będzie prowadziło do sformułowania wniosku o zasadności stosowania takiej stawki²². Nawiązując ponownie do ciężaru dowodu, należy jednocześnie przypomnieć, że zgodnie z praktyką sali rozpraw to powód w toku procesu winien wykazać, że sformułowane przez niego żądane w zakresie stawki wynajmu pojazdu zastępczego obejmuje stawkę mieszczącą się w przedziale stawek stosowanych na lokalnym rynku usług. Dowodu w tym zakresie nie mogą zastąpić twierdzenia, iż odszkodowanie winno być wypłacone do wysokości cen stosowanych przez wybrany przez poszkodowanego podmiot wynajmujący pojazd²³.

20 Wyrok Sądu Rejonowego dla m.st. Warszawy w Warszawie z dnia 19 lipca 2022 r., II C 1378/21.

21 Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego, Dz. U. 1964 Nr 43 poz. 296 z późn. zm.

22 Wyrok Sądu Rejonowego dla m.st. Warszawy w Warszawie z dnia 5 lutego 2019 r., VIII GC 5311/17.

23 Wyrok Sąd Okręgowego w Gdańsku z dnia 3 czerwca 2015 r., XII Ga 229/15.

Wielokrotnie w uzasadnieniach wyroków zapadających w sprawach o koszty najmu pojazdu zastępczego podkreśla się, że poszkodowany nie ma obowiązku poszukiwania najtańszej oferty najmu pojazdu zastępczego na rynku. Tym samym zarzut naruszenia zasady minimalizacji szkody przez poszkodowanego może zostać skutecznie przez pozwanego podniesiony, gdy poszkodowany umyślnie albo przez rażące niedbalstwo wynajął samochód zastępczy po stawce znacznie odbiegającej od obowiązujących na rynku²⁴.

4. OKRES NAJMU

Kolejny wymiar sporów istniejących w opisywanej materii to wymiar czasowy realizowanej usługi najmu. Nawiązując do poczynionych powyżej rozważań ogólnych należy wskazać, iż zasadniczy wpływ na zasadność korzystania z pojazdu zastępczego ma to, czy dana sprawa stanowi tzw. szkodę częściową, czy też szkodę całkowitą. Punktami granicznymi w kalendarzu będzie tu chwila dokonania naprawy pojazdu (szkoda częściowa) albo nabycie pojazdu mającego zastąpić pojazd zniszczony (szkoda całkowita). Oczywiście w tym wymiarze znów należy pamiętać zarówno o współdziałaniu na linii dłużnik-wierzyciel oraz obowiązku minimalizacji szkody. Najciekawszym w świetle czynionych rozważań jest jednak to, w jakiej mierze sposób działania samego ubezpieczyciela wpływa na uzasadniony okres najmu. Wyobraźmy sobie sytuację, w której ubezpieczyciel podważa zasadność korzystania z pojazdu zastępczego w wymiarze dni 30 i określa w toku likwidacji szkody uzasadniony okres na dni 10. Spór rozgrywający się w tym obszarze będzie wymagał sporządzenia opinii przez biegłego, który oceni konieczny czas naprawy pojazdu, uwzględniając między innymi, czy pojazd ten nadawał się do uczestniczenia w ruchu drogowym bezpośrednio po zdarzeniu drogowym, jaki był okres oczekiwania na rozpoczęcie naprawy a jaki faktyczny okres naprawy i czynności organizacyjnych²⁵. W kontekście powyższego zaznaczyć należy, że w adekwatnym związku przyczynowym ze zdarzeniem, z którego szkoda wynikała, pozostają koszty najmu samochodu zastępczego tylko w okresie koniecznym i niezbędnym do dokonania naprawy pojazdu²⁶. W przypadku zaś szkody całkowitej okres ten jest uzależniony od możliwości nabycia pojazdu przez poszkodowanego. Zagadnienie to ma jednak jeszcze jeden wymiar. Gdyby bowiem wykazane zostało, że ubezpieczyciel bezpodstawnie podważał rzeczywistą potrzebę korzystania z samochodu zastępczego przez przywołany powyżej przykładowy okres dni 30, nie sposób racjonalnie wywodzić, że ewentualna propozycja najmu pojazdu zastępczego na kontrolowanych przez ubezpieczyciela zasadach dotyczyła pełnego okresu. Logicznym jest wniosek, iż propozycja ta dotyczyła tylko okresu

24 Wyrok Sądu Rejonowego dla m.st. Warszawy z dnia 23 września 2021 r., IX GC 1280/19.

25 Wyrok Sądu Rejonowego dla m.st. Warszawy z dnia 28 października 2022 r., XVII GC 1485/21; wyrok Sądu Rejonowego dla m.st. Warszawy z dnia 24 czerwca 2021 r., XVII GC 1630/21.

26 Por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 5 listopada 2004 r., II CK 494/03, Lex nr 145121.

akceptowanego przez ubezpieczyciela. Implikuje to z kolei wniosek, że koszty najmu pojazdu zastępczego w okresie przekraczającym czas uznany przez ubezpieczyciela, a pozostające w przedziale uzasadnionego okresu najmu mogą być kształtowane przez pryzmat cen rynkowych, a nie cen akceptowanych przez ubezpieczyciela²⁷.

Oczywiście odmiennie przedstawia się sytuacja, w której zaistniała szkoda całkowita. W tym przypadku oczekiwanie poszkodowanego z zakupem nowego pojazdu do momentu wypłaty odszkodowania przez ubezpieczyciela jest co do zasady uzasadnione, gdyż trudno wymagać by każdy poszkodowany miał obowiązek zaangażowania własnych środków na zakup pojazdu mającego zastąpić pojazd zniszczony w wypadku²⁸.

Zasadnym w tym miejscu rozważań jest ponowne przywołanie materii ciężaru dowodu. Do czynionych już uprzednio uwag można dodać, że w sytuacji w której pozwany poddaje w wątpliwość okoliczności świadczące o konieczności najmu pojazdu zastępczego w danym okresie, to w celu obrony swojej tezy, jest on zobligowany do zgłoszenia odpowiednich wniosków dowodowych. Niedostosowanie się do tych wymogów procesowych skutkuje poniesieniem ujemnych konsekwencji procesowych. Samo kwestionowanie zasadności wskazanego przez poszkodowanego okresu naprawy jest niewystarczające. Każde takie twierdzenie wymaga bowiem przedstawienia dowodów na poparcie stawianych zarzutów. Jak słusznie zwraca uwagę Sąd Najwyższy, samo twierdzenie strony, nie jest dowodem, a twierdzenie dotyczące istotnej dla rozstrzygnięcia sprawy okoliczności powinno być udowodnione przez stronę to twierdzenie zgłaszającą²⁹.

5. PRZELEW WIERZYTELNOŚCI

Na marginesie głównego nurtu rozważań należy podkreślić, iż praktyka rynku usług w zakresie najmu pojazdów zastępczych ukształtowała rozwiązanie, na mocy którego dostawcy usług zawierają z poszkodowanymi odrębną umowę (oprócz umowy najmu), która stanowi cesję wierzytelności wynikających ze świadczonej usługi. Tym samym, częstokroć to usługodawca występuje do ubezpieczyciela z żądaniem pokrycia kosztów świadczonej uprzednio na rzecz poszkodowanego usługi. Rozwiązanie to wielokrotnie w toku procesu podważają ubezpieczyciele, próbując dowieść, iż sprzeciwia się ono istocie stosunku (vide społeczno-gospodarcze przeznaczenie), czy też stanowi wręcz nadużycie prawa. Z poglądem tym nie sposób się zgodzić. Mając zaś na uwadze uprawnienie wierzyciela do przeniesienia wierzytelności na osobę

27 Wyrok Sądu Rejonowego dla m.st. Warszawy z dnia 27 września 2021 r., XV GC 2774/19.

28 Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 8 września 2004 r., IV CK 672/03, LEX 146324 oraz wyrok Sądu Rejonowego dla m.st. Warszawy w Warszawie z dnia 2 października 2018 r., VIII GC 4090/17.

29 Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 22 listopada 2001 r., I PKN 660/00, Lex nr 80854 oraz wyrok Sądu Okręgowego w Warszawie z dnia 4 kwietnia 2013 r., XXIII Ga 10/13.

trzecią (uprawnienie statuowane art. 509 § 1 KC) jednoznacznie można stwierdzić, iż poszkodowany może przenieść wierzytelność na inny podmiot, gdyż dokonywana w tej mierze cesja nie sprzeciwia się ani ustawie, ani właściwości zobowiązania. Natomiast z treści art. 509 § 2 KC wynika, że wraz z wierzytelnością przechodzą na nabywcę wszelkie związane z nią prawa, w szczególności roszczenie o zaległe odsetki. Jak przyjmuje doktryna oraz potwierdza praktyka orzecznicza, przedmiot przelewu może być także dostatecznie oznaczona wierzytelność przyszła³⁰. Jest przy tym oczywiste, że skuteczność umowy przelewu wierzytelności uzależniona jest m.in. od skonkretyzowania przez strony wierzytelności będącej jej przedmiotem. Dotyczy to przede wszystkim wyraźnego określenia stosunku zobowiązaniowego, którego elementem jest zbywana wierzytelność³¹. Strony stosunku, świadczenie oraz przedmiot świadczenia muszą być oznaczone bądź przynajmniej możliwe do oznaczenia (oznaczalne) w momencie zawierania umowy przenoszącej wierzytelność. Z treści umowy przelewu zawartej przez strony musi wynikać jej przedmiot. Zauważyć należy, że co prawda w większości umów cesji o jakich tu mowa, wysokości wierzytelności przełanej nie została wskazana konkretnie, jednak wierzytelność tę, można ustalić jednoznacznie na podstawie stosunku zobowiązaniowego, z którego wynika, o ile strona przedkłada w tej mierze stosowne dokumenty. W ocenie sądów powszechnych i w ocenie przedstawicieli doktryny nie budzi wątpliwości dopuszczalność, ważność i skuteczność przelewu wierzytelności przyszłej, która w dacie zawierania umowy cesji nie tylko nie jest określona co do wysokości, ale nawet jeszcze nie istnieje, pod warunkiem, że jest ona odpowiednio skonkretyzowana³². Można w tym zakresie wskazać także, że nawet gdyby cesja wierzytelności została dokonana tylko z określeniem ubezpieczyciela, to i tak niepodważalną byłaby skuteczność tej cesji, pod warunkiem precyzyjnego określenia źródła uprawnień i zakresu roszczeń przysługujących poszkodowanemu. Należy bowiem wskazać, iż omawiane tu spory dotyczą specyficznego stosunku prawnego, który jest kształtowany zajściem wypadku ubezpieczeniowego. Pamiętać bowiem trzeba, iż zaistnienie zdarzenia objętego ubezpieczeniem odpowiedzialności cywilnej posiadacza pojazdu mechanicznego kształtuje stosunek prawny pomiędzy ubezpieczonym i ubezpieczycielem oraz między ubezpieczonym sprawcą szkody a poszkodowanym, jak również między ubezpieczycielem i poszkodowanym. Wypracowane na przestrzeni lat stanowisko doktryny i linia orzecznicza Sądu Najwyższego jest podstawą do stwierdzenia, iż w przywołanych

30 Np. w wyroku Sądu Rejonowego dla m.st. Warszawy z dnia 26 września 2016 r., XVI GC 3105/15; wyrok Sądu Rejonowego dla m.st. Warszawy w Warszawie z dnia 5 lutego 2019 r., VIII GC 5311/17; wyrok Sądu Rejonowego dla m.st. Warszawy w Warszawie z dnia 19 lipca 2022 r., II C 1378/21.

31 Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 11 maja 1999 r., III CKN 423/98, Biul. SN 2000, nr 1, s. 1.

32 Podobnie wyrok Sąd Rejonowy dla m. st. Warszawy w Warszawie z dnia 27 czerwca 2014, XV GC 1206/13; wyrok Sądu Apelacyjnego w Poznaniu I ACa 550/09 Lex 756654, czy wyrok Sądu Najwyższego z dnia 20 lutego 2008 r. II CSK 445/07 Lex 394765.

okolicznościach rodzą się zobowiązania o charakterze in solidum, które określa się mianem solidarności przypadkowej, biernej lub niewłaściwej³³. Potwierdza to w sprawie Pozwana. W rozważaniach tu czynionych jest koniecznym przywołanie orzeczenia Sądu Najwyższego jakie zapadło w dniu 19 października 2011 r.³⁴, w którym stwierdzone zostało jednoznacznie, że w przypadku zobowiązania in solidum, wynikającego z odpowiedzialności zakładu ubezpieczeń i sprawcy szkody, wierzytelność przeciwko sprawcy szkody znajduje swe źródło w przepisach o czynach niedozwolonych, zaś wierzytelność przeciwko zakładowi ubezpieczeń wynika z istnienia stosunku ubezpieczenia między sprawcą szkody i ubezpieczycielem. Sąd Najwyższy dał tym samym wyraz zasadzie, że cechą ubezpieczeń odpowiedzialności cywilnej jest akcesoryjny charakter odpowiedzialności ubezpieczyciela, co oznacza, że ubezpieczyciel odpowiada tylko wtedy i tylko w takim zakresie, w jakim odpowiedzialność za szkodę ponosi ubezpieczony sprawca szkody. Poszkodowanemu zaś przysługuje roszczenie bezpośrednio przeciwko ubezpieczycielowi na podstawie art. 822 § 4 KC. Jest to odrębne roszczenie prawno-ubezpieczeniowe. Sąd Najwyższy przyjął ponadto, że w relacji ubezpieczyciel - poszkodowany mają zastosowanie zarówno przepisy prawa ubezpieczeń, jak i przepisy prawa cywilnego dotyczące obowiązku naprawienia szkody. Poszkodowany zajmuje na gruncie takich zasad szczególną pozycję prawną wynikającą z tego, że przysługują mu dwa odrębne roszczenia oraz uprawnienie w zakresie wyboru danego roszczenia ukierunkowanego na naprawienie powstałej szkody. Wbrew twierdzeniom niektórych przedstawicieli doktryny, w rzeczywistości ugruntowanym jest pogląd, że do przypadków odpowiedzialności in solidum stosuje się w drodze analogii przepisy o zobowiązaniach solidarnych. Jak wskazał Sąd Najwyższy w uzasadnieniu wyroku z dnia 30 maja 2014 r.³⁵, wyznaczając zakres tej analogii należy pamiętać, że przy tego rodzaju odpowiedzialności chodzi o całkowicie odrębne zobowiązania, związane wspólnym celem, zwykle w postaci naprawienia jednej szkody. Mamy tu do czynienia z wielością samodzielnych zobowiązań, a odrębność tytułów prawnych powoduje, że losy tych zobowiązań mogą być różne. Konsekwencją tego stanu rzeczy musi być zachowanie niezależności poszczególnych więzi w czasie ich trwania, a tym samym do omawianych zobowiązań stosuje się jedynie te spośród przepisów odnoszących się do zobowiązań solidarnych, które odpowiadają celowi i charakterowi danego stosunku prawnego. Tym samym, dostrzegając niezależny byt zobowiązania sprawcy wypadku ubezpieczeniowego i udzielającego ochrony ubezpieczeniowej ubezpieczyciela, dostrzec należy możliwość zbycia tych wierzytelności odrębnie w drodze przelewu. Stanowisko przeciwnie prowadziłyby do zaprzeczenia idei zobowiązań in solidum³⁶.

33 Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 12 kwietnia 1972 r., II CR 57/72, OSNCP 1972, nr 10, poz. 183 oraz uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 9 marca 1974 r., zasada prawna, III CZP 75/73, OSNCP 1974, nr 7-8, poz. 123.

34 Orzeczenie Sądu Najwyższego z dnia 19 października 2011 r., II CSK 86/11, LEX nr 1130880.

35 Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 30 maja 2014 r., III CSK 224/13.

36 Podobnie wyrok Sądu Rejonowego dla m.st. Warszawy z dnia 25 października 2021 r., XVI GC

PODSUMOWANIE

Praktyka orzecznicza w omawianej materii ukazuje jak wielki wpływ na rozstrzygnięcie sporu sądowego mają ujawnione w toku postępowania okoliczności danej sprawy. Mówiąc o uprawnieniach wynikających z zaistnienia zdarzenia szkodowego (uprawnieniach poszkodowanego do żądania naprawienia szkody) nie można zapominać o obowiązkach ciążących na poszkodowanym. Jedną z podstawowych zasad kształtujących omawianą odpowiedzialność jest ta traktująca o obowiązku minimalizacji szkody. W praktyce trzeba ją postrzegać jako obowiązek niepowiększania szkody ponad miarę i właśnie w wykładnię tego pojęcia wpisuje się omówiona w niniejszym artykule problematyka.

Jest niezaprzeczalnym, że dzisiejszy styl życia (nie tylko zawodowego, ale i prywatnego) wymaga korzystania ze środków transportu i dlatego, dla wielu z nas samochód stał się codziennym narzędziem. Nie dziwi zatem fakt, iż na przestrzeni lat orzecznictwo Sądu Najwyższego ewoluowało do obecnego stanu, w którym pozbawienie możliwości korzystania z samochodu, daje podstawę do wnoszenia roszczeń odszkodowawczych. Przedstawiona analiza orzeczeń wydanych w sprawach dotyczących zwrotu kosztów najmu pojazdu zastępczego, daje podstawę do nakreślenia granicy odpowiedzialności ubezpieczyciela, a raczej granicy swobody poszkodowanego w zapewnianiu sobie środka transportu rekompensującego brak pojazdu. Przywołane orzeczenia ukazują wprost, że zarówno czas najmu pojazdu jak i jego koszt są wprost uzależnione od okoliczności konkretnego przypadku. Okolicznościami, które trzeba wyróżnić jest rodzaj zaistniałej szkody (całkowita albo częściowa), możliwość zorganizowania przez ubezpieczyciela najmu pojazdu zastępczego (informacja pochodząca od ubezpieczyciela na temat istnienia takiej możliwości i pomocy ubezpieczyciela w zakresie organizacji najmu) oraz potrzeba najmu (brak możliwości skorzystania z innego pojazdu posiadanego przez poszkodowanego oraz potrzeba najmu pojazdu o konkretnych parametrach technicznych). To właśnie w obszarze tych okoliczności ogniskują się spory sądowe. Dostępność na rynku usług w zakresie najmu pojazdów jest dziś olbrzymia, szczególnie jeśli porównamy to z ofertą jaka była np. przed 10 laty. Nie jest zatem problemem dostępność takiej usługi, lecz problemem pozostaje jej cena, tym bardziej, iż ubezpieczyciele rozpoczęli na masową skalę współpracę z firmami oferującymi usługi najmu. Współpraca na linii ubezpieczyciel – dostawca usług zaowocowała obniżeniem stawek tychże usług, lecz obniżka ta dotyczy usług realizowanych za pośrednictwem ubezpieczyciela. Sytuacja ta w relacji do zasady minimalizacji szkody prowadzi do wniosku, że poszkodowany powinien skorzystać z opcji proponowanej przez ubezpieczyciela, jeśli chce uniknąć sytuacji, gdy ubezpieczyciel zakwestionuje wysokość kosztów z tego tytułu. Nie dotyczy to jednak sytuacji, gdy oferta danego podmiotu (podmiotu współpracującego

z ubezpieczycielem, gdyż sam ubezpieczyciel nie prowadzi działalności z obszarze wynajmu) nie jest korzystna dla poszkodowanego, np. poprzez ograniczenie co do modeli pojazdów, które nie przystają do walorów technicznych pojazdu uszkodzonego (np. poszkodowanemu jest potrzebny pojazd kombi lub w wersji siedmioosobowej). W takiej sytuacji jest oczywiste, że poszkodowany dla zabezpieczenia swej potrzeby będzie mógł skorzystać z oferty rynkowej i w żadnej mierze nie będzie zasadnym podnoszenie zarzutu rzekomo „nadmiernych kosztów najmu”. Zasadnicze znaczenie będą miały potrzeby poszkodowanego i przez pryzmat tych potrzeb należy oceniać działania poszkodowanego. Należy także podkreślić, iż w każdym przypadku, gdy ubezpieczyciel powołuje się zasadę minimalizacji szkody jako podstawę do kwestionowania wysokości odszkodowania z tytułu kosztów najmu, winien on wykazać, że poinformował poszkodowanego o możliwości najmu za cenę niższą niż w ofercie wybranej przez poszkodowanego, albo że rynkowe ceny najmu pojazdu zbliżonego cechami do pojazdu uszkodzonego są niższe, niż wykazuje to poszkodowany. Brak wykazania faktu udostępnienia takiej informacji winien być interpretowany jako pozostawienie w rękach poszkodowanego swobody wyboru usługodawcy, a zatem i przyjęcia kosztów najmu względem stawek wybranego usługodawcy, z jednoczesnym zastrzeżeniem, że są to rzeczywiście stawki rynkowe (podobne do stawek innych dostawców usług o podobnych parametrach).

Omawiana w przedmiotowym artykule materia jest ciekawa przede wszystkim z tego powodu, że dotyczy relacji poszkodowany - ubezpieczyciel sprawcy szkody, a tym samym materię tę kształtują liczne czynniki o dużej zmienności, począwszy od samego zdarzenia szkodowego, poprzez osobę poszkodowanego, jego potrzeby, po sposób prowadzenia tzw. postępowania likwidacyjnego. Dokładna analiza przesłanek zapadających rozstrzygnięć pokazuje, że czyniona w tej mierze wykładnia nie zawsze jest tak oczywista, jak można przypuszczać. Nie mniej jednak, podstawową przesłanką wnioskowania pozostaje znajomość zasad wykonywania zobowiązań na gruncie prawa cywilnego.

BIBLIOGRAFIA

Literatura

1. Czub. K. [w:] *Komentarz do art. 361 Kodeksu cywilnego* Czub K., (red.) M. Balwicka-Szczyrba, A. Sylwestrzak, LEX/el. 2023
2. *Komentarz do art. 23 ustawy z dnia 22 maja 2003 r. o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych*, (red.) G. Dybała, K. Szpyt, Lex/el. 2023.
3. *Komentarz do art. 354 Kodeksu cywilnego*, (red.) J. Ciszewski, P. Nazarczuk, LEX/el. 2023.

Akty prawne

1. Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny, Dz. U. 1964 Nr 16 poz. 93, z późn. zm.
2. Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego, Dz. U. 1964 Nr 43 poz. 296 z późn. zm.
3. Ustawa z dnia 22 maja 2003 r. o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych, Dz. U. 2003 Nr 124 poz. 1152, z późn. zm.
4. Ustawa z dnia 11 września 2015 r. o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej, Dz. U. 2015 poz. 1844, t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 2283, 2640.

Orzecnictwo

1. Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 12 kwietnia 1972 r., II CR 57/72, OSNCP 1972 r., nr 10, poz. 183.
2. Uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 9 marca 1974 r., zasada prawna, III CZP 75/73, OSNCP 1974 r., nr 7-8, poz. 123.
3. Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 12 października 1995 r., III AZP 19/95, OSNP 1996 r., nr 10, poz. 133.
4. Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 29 listopada 1996 r., III CZP 118/96, OSNC 1997 r., nr 3, poz. 26.
5. Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 11 maja 1999 r., III CKN 423/98, Biul. SN 2000 r., nr 1, s. 1.
6. Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 8 września 2004 r., IV CK 672/03, LEX 146324.
7. Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 5 listopada 2004 r., II CK 494/03, Lex nr 145121.
8. Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 20 lutego 2008 r. II CSK 445/07 Lex 394765.
9. Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 17 listopada 2011 r., III CZP 5/11.
10. Orzeczenie Sądu Najwyższego z dnia 19 października 2011 r., II CSK 86/11, LEX nr 1130880.
11. Uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 13 marca 2012 r., III CZP 75/11, OSNC 2012 r., nr 7-8, poz. 81.
12. Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 22 listopada 2013 r., III CZP 76/13.
13. Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 30 maja 2014 r., III CSK 224/13.
14. Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 24 sierpnia 2017 r., III CZP 20/17.
15. Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 13 marca 2020 r., III CZP 63/19.
16. Wyrok Sądu Apelacyjnego w Poznaniu I ACa 550/09 Lex 756654.
17. Wyrok Sądu Okręgowego w Warszawie z dnia 4 kwietnia 2013 r., XXIII Ga 10/13.
18. Wyrok Sąd Okręgowego w Gdańsku z dnia 3 czerwca 2015 r., XII Ga 229/15.
19. Wyrok Sądu Okręgowego w Łodzi z dnia 24 stycznia 2018 r., XIII Ga 845/17.
20. Wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 28 lutego 2019 r., VI ACa 888/18, LEX nr 2692954.
21. Wyrok Sądu Okręgowego w Warszawie z dnia 25 lutego 2022 r., XXVII Ca 1192/21.
22. Wyrok Sąd Rejonowy dla m. st. Warszawy w Warszawie z dnia 27 czerwca 2014 r., XV GC 1206/13.
23. Wyrok Sądu Rejonowego dla m.st. Warszawy z dnia 26 września 2016 r., XVI GC 3105/15.
24. Wyrok Sądu Rejonowego dla m.st. Warszawy w Warszawie z dnia 2 października 2018 r., VIII GC 4090/17.
25. Wyrok Sądu Rejonowego dla m.st. Warszawy w Warszawie z dnia 5 lutego 2019 r., VIII GC 5311/17.

26. Wyrok Sądu Rejonowego dla m.st. Warszawy w Warszawie z dnia 5 lutego 2019 r., VIII GC 5311/17.
27. Wyrok Sądu Rejonowego dla m.st. Warszawy z dnia 24 czerwca 2021 r., XVII GC 1630/21.
28. Wyrok Sądu Rejonowego dla m.st. Warszawy z dnia 20 lipca 2021 r., IX GC 2832/20.
29. Wyrok Sądu Rejonowego dla m.st. Warszawy z dnia 23 września 2021 r., IX GC 1280/19.
30. Wyrok Sądu Rejonowego dla m.st. Warszawy z dnia 27 września 2021 r., XV GC 2774/19.
31. Wyrok Sądu Rejonowego dla m.st. Warszawy z dnia 25 października 2021 r., XVI GC 6880/19.
32. Wyrok Sądu Rejonowego w Pruszkowie z dnia 2 lutego 2022 r., I C 157/21.
33. Wyrok Sądu Rejonowego dla m.st. Warszawy w Warszawie z dnia 19 lipca 2022 r., II C 1378/21.
34. Wyrok Sądu Rejonowego dla m.st. Warszawy w Warszawie z dnia 15 września 2022 r., XVI GC 4055/17.
35. Wyrok Sądu Rejonowego dla m.st. Warszawy w Warszawie z dnia 28 października 2022 r., XVII GC 1485/21.

Źródła internetowe

1. <https://piu.org.pl/ubezpieczyciele-wyplacili-336-mld-zl-odszkodowan-i-swiadczen/>.
2. <https://piu.org.pl/blogpiu/brd-i-postulaty-branzy-co-jeszcze-jest-do-zrobienia/>.

dr Aleksandra Chyc

Menedżerska Akademia Nauk Stosowanych w Warszawie

ORCID: 0000-0003-2063-8127

Studia Społeczne

ISSN 2081-0008

e-ISSN 2449-9714

str. 203–222

UWARUNKOWANIA FORMALNO-PRAWNE POLITYKI KULTURALNEJ UNII EUROPEJSKIEJ I JEJ BIEŻĄCE INICJATYWY /

*FORMAL AND LEGAL CONDITIONS OF THE EUROPEAN
UNION'S CULTURAL POLICY AND HER PRESENT INITIATIVES*

STRESZCZENIE

Celem artykułu jest ukazanie szerokiego spektrum działań w obszarze kultury mających miejsce w ramach polityki kulturalnej Unii Europejskiej. Priorytetem było przeanalizowanie podstaw formalno-prawnych polityki kulturalnej Unii Europejskiej, jak również jej obecnej działalności w tym zakresie. Postawiono i udowodniono tezę, iż podstawy prawne polityki kulturalnej w UE oraz realizowane w ramach tej polityki różnorodne inicjatywy uzupełniają krajowe działania w ramach kultury. Dokonano przeglądu najnowszych źródeł informacji dotyczących polityki kulturalnej UE. Skorzystano z opublikowanych, naukowych monografii tematycznych, ale przede wszystkim dokonano analizy najnowszych dokumentów, planów działań, programów, strategii i inicjatyw przygotowanych przez UE.

SŁOWA KLUCZOWE: kultura, polityka kulturalna, Unia Europejska.

ABSTRACT

The aim of the article is to show a wide spectrum of activities in the field of culture taking place within the framework of the European Union's cultural policy. The priority was to analyze the formal and legal basis of the European Union's cultural policy, as well as the EU's present activities in this area. The thesis was put forward and proved that the legal basis of cultural policy in the EU and the various initiatives implemented within this policy complement national activities in the field of culture. The latest

sources of information on EU cultural policy have been reviewed. Published scientific thematic monographs were used, but most of all, the latest documents, action plans, programmes, strategies and initiatives prepared by the EU were analyzed.

KEY WORDS: culture, cultural policy, European Union.

WSTĘP

Pojęcie kultury wywodzi się z j. łacińskiego *colere*, co oznacza uprawę, dbanie, pielęgnowanie, kształcenie¹. Współcześnie kultura rozumiana jest jako całokształt duchowego i materialnego dorobku społeczeństwa. Czyli terminem tym posługujemy się na oznaczenie wszystkiego, co pochodzi od człowieka jako istoty rozumnej. Obecna polityka kulturalna realizowana jest zarówno na poziomie państwowym w postaci krajowych polityk, jak również na poziomie międzynarodowym w ramach działań różnych organizacji międzynarodowych oraz różnego rodzaju działań niesformalizowanych. Z kolei termin polityka kulturalna nie odnosi się jedynie do działań w obrębie sztuki, ale i tożsamości kulturowej, społecznej, analizie historycznych zagadnień². Polityka kulturalna obejmuje wielki, heterogeniczny zbiór osób i organizacji zaangażowanych w tworzenie, wypracowanie, prezentację, rozpowszechnienie i zachowanie dziedzictwa kulturowego, edukacji na jego temat, jak również szeroko pojętych działań i artefaktów w obszarze rozrywki³. „Instrumentem prowadzącym do rozwoju przemysłów kulturalnych i zapewnieniu rozwoju poszczególnych kultur w świecie jest aktywna polityka kulturalna.”⁴

1. POLITYKA KULTURALNA UE NA TLE MIĘDZYNARODOWYCH STOSUNKÓW KULTURALNYCH

W myśl Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Unia Europejska (UE) zobowiązała się wspierać różnorodność kultury Europy w ramach utrzymywanych stosunków międzynarodowych⁵. UE jest też stroną najważniejszego dokumentu prawnego w tej dziedzinie – Konwencji UNESCO z 2005 r. w sprawie ochrony i promowania różnorodności form wyrazu kulturowego⁶. A od 2007 r. promowanie kultury jako

1 Słownik Wyrazów Obcych, PWN, Warszawa 1999, s. 621.

2 K.V. Mulcahy, *Cultural Policy: Definitions and Theoretical Approaches*, „The Journal of Arts Management, Law, and Society”: Vol. 35, No. 4, Washington 2010, s. 319-330.

3 M. J. Wyszomirski, *Arts and Culture*, in: *The State of Nonprofit America*, ed. Lester M. Salamon. Washington D.C.: Brookings University Press, Washington 2002.

4 <https://www.unesco.pl/kultura/roznorodnosc-kulturowa/polityka-kulturalna/>, [dostęp: 20.11.2022].

5 Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT>, [dostęp: 12.08.22].

6 Konwencja UNESCO z 2005 r. w sprawie ochrony i promowania różnorodności form wyrazu

istotnego elementu unijnych stosunków międzynarodowych stanowi jeden z trzech głównych celów Europejskiej Agendy Kultury w dobie globalizacji świata. Ambicję tę potwierdzono w europejskim programie na rzecz kultury z 2018 r.

Komisja Europejska podjęła się licznych działań, aby opracować skuteczną strategię w zakresie stosunków kulturalnych. Dokonano procesu identyfikacji i konsultacji w 54 państwach. Efektem tych przygotowań było opracowanie szeregu sprawozdań krajowych i sprawozdanie końcowe. Wszystko to odbywało się pod hasłem „kultura w unijnych stosunkach zewnętrznych”. Działaniem podsumowującym było opracowanie sprawozdań i zaleceń dotyczących rozwoju strategicznego podejścia do kultury na poziomie UE. Opublikowano wspólny komunikat „W stronę strategii UE w dziedzinie międzynarodowych stosunków kulturalnych”⁷ stanowiący fundament unijnej międzynarodowej współpracy kulturalnej. Dokument ten ma trzy główne cele:

- Wykorzystanie możliwości, jakie stwarza kultura i kreatywność jako siła napędowa zrównoważonego rozwoju gospodarczego i społecznego,
- Promowanie pokoju i zwalczanie radykalizmu w drodze dialogu międzykulturowego,
- Wzmocnienie współpracy na rzecz dziedzictwa kulturowego.

Komisja Europejska podkreśliła, że powodzenie powyższych założeń zależy między innymi od zaangażowania wszystkich zainteresowanych stron. Dedykowane działania skierowane są w stronę samej Komisji Europejskiej, Parlamentu Europejskiego i innych instytucji UE, jak również do: państw członkowskich UE; rządów krajów partnerskich; lokalnych organizacji kulturalnych i organizacji społeczeństwa obywatelskiego; Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych.

Wymienione działania dały impuls do przyjęcia strategicznego podejścia do kultury w unijnych stosunkach zewnętrznych. Państwa członkowskie UE przyjęły konkluzje Rady w sprawie strategicznego podejścia UE, konkluzje Rady w sprawie kultury w stosunkach zewnętrznych UE oraz konkluzje Rady w sprawie różnorodności kulturowej i dialogu międzykulturowego. Konsekwencją przyjęcia wyżej wymienionych konkluzji jest fundamentalne założenie zawarte w „Planie prac w dziedzinie kultury przyjętym przez Radę na lata 2019–2022”, iż międzynarodowe stosunki kulturalne stanowią jeden z sześciu priorytetów. Istotnym jest, iż w globalnej strategii na rzecz

kulturowego, https://www.unesco.pl/fileadmin/user_upload/pdf/Konwencje_deklaracje_raporty/Konwencja_o_ochronie_roznorodnosci_form_wyrazu_kulturowego.pdf, [dostęp: 13.08.22]. Więcej nt. międzynarodowej kodyfikacji w obszarze dziedzictwa kulturowego w: A. Chyc, *Międzynarodowe kodyfikacje prawa dotyczące ochrony dóbr kultury i dziedzictwa kulturowego*, „Kwartalnik Policyjny” CSP w Legionowie nr 1 (44)/2018, s.27-32.

7 Wspólny Komunikat do PE i RE „W stronę strategii UE w dziedzinie międzynarodowych stosunków kulturalnych”, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/ALL/?uri=CELEX%3A52016JC0029>, [dostęp: 20.08.22].

polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Unii Europejskiej zidentyfikowano dyplomację kulturalną jako nowy obszar dla połączonego zewnętrznego działania. W tym zakresie Parlament Europejski przyjął rezolucję w sprawie kulturowego wymiaru działań zewnętrznych UE i opracował działania przygotowawcze⁸.

2. TRAKTATOWE PODSTAWY PRAWNE POLITYKI KULTURALNEJ UNII EUROPEJSKIEJ

Należy podkreślić, że u podwalin europejskiej polityki kulturalnej stoi dorobek prawny Rady Europy. Cytując za B. Gierat-Bieroń „Najważniejszym obszarem kulturowym zaadaptowanym przez jurysdykcję UE była ochrona prawa wolności słowa i wypowiedzi oraz ochrona europejskiego dziedzictwa kulturowego”⁹. Pierwszym istotnym dokumentem była Europejska konwencja kulturalna Rady Europy z 1954 r. oraz Europejska konwencja praw człowieka i podstawowych wolności Rady Europy (EKPC) z 1950 r, która stanowi katalog praw Europejczyka, obowiązujący wszystkie kraje członkowskie Unii Europejskiej¹⁰.

Ciekawym jest też fakt, iż żaden z aktów założycielskich Unii Europejskiej nie podaje ścisłej ani wyczerpującej definicji kultury. Określenie, czym jest kultura, pozostawia w gestii państw członkowskich i ich mieszkańców, w oparciu o ich własne krajowe, lokalne lub indywidualne preferencje. Jedynie podstawa prawna programu „Kreatywna Europa” - unijnego programu poświęconego wspieraniu kultury - zawiera definicję, ale nadal otwartą, sektora kultury i sektora kreatywnego¹¹.

Podstawy kompetencji UE w dziedzinie kultury zawarte są w traktatach: Traktacie o Unii Europejskiej oraz Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. W preambule Traktatu o Unii Europejskiej (TUE) zapisano, że inspiracją dla działań Unii

8 Rezolucja PE w sprawie kulturowego wymiaru działań zewnętrznych UE, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A52011IP0239>, [dostęp: 25.08.22]. Więcej nt. międzynarodowych stosunków kulturalnych w: G. Michałowska, *Ochrona różnorodności kulturowej na forum organizacji międzynarodowych w: Kultura w stosunkach międzynarodowych*, red. G. Michałowska, J. Nakonieczna, H. Schreiber, t. 2, WUJ, Warszawa 2014, s. 101-123.

9 B. Gierat-Bieroń, *Polityka kulturalna Unii Europejskiej*, WUJ, Kraków 2018, s. 130.

10 Ibidem, s. 131 i 137.

11 Kreatywna Europa - w grudniu 2013 r. Parlament Europejski i Rada Unii Europejskiej przyjęły program Kreatywna Europa na lata 2014-2020. Program oferował wsparcie dla europejskiej kultury, kina, telewizji, muzyki, literatury, sztuk widowiskowych, dziedzictwa kultury oraz dziedzin pokrewnych. Z budżetem wynoszącym 1,46 mld EUR program wspierał rozwój sektorów kultury i kreatywnych. W ramach edycji 2021-2027 program przeznaczył 2,4 mld euro na dofinansowanie realizacji projektów w obszarze kultury i sztuki. Głównymi celami programu Kreatywna Europa są promocja europejskiej różnorodności kulturowej i dziedzictwa, budowanie kompetencji profesjonalistów, rozwój publiczności europejskich dzieł m. in. poprzez zwiększanie dostępu do kultury i utworów audiowizualnych. Program jest wdrażany poprzez trzy komponenty: Media, Kultura oraz międzysektorowy, <https://kreatywna-europa.eu/>, [dostęp: 29.12.2022], <https://instrumentyfinansoweue.gov.pl/kreatywna-europa/>, [dostęp: 29.12.2022].

jest kulturowe, religijne i humanistyczne dziedzictwo Europy. Traktat stanowi też, że Unia Europejska „szanuje swoją bogatą różnorodność kulturową i językową oraz czuwa nad ochroną i rozwojem dziedzictwa kulturowego Europy” (art. 3 TUE)¹². Ponadto art. 6 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) stanowi, że w dziedzinie kultury „Unia ma kompetencje do prowadzenia działań mających na celu wspieranie, koordynowanie lub uzupełnianie działań państw członkowskich”¹³. Natomiast art. 167 TFUE dotyczy rozwoju kultury państw członkowskich i określa zakres działań UE w dziedzinie kultury:

- „1. Unia przyczynia się do rozkwitu kultur Państw Członkowskich, w poszanowaniu ich różnorodności narodowej i regionalnej, równocześnie podkreślając znaczenie wspólnego dziedzictwa kulturowego.
2. Działanie Unii zmierza do zachęcania do współpracy między Państwami Członkowskimi oraz, jeśli to niezbędne, do wspierania i uzupełniania ich działań w następujących dziedzinach:
 - pogłębiania wiedzy oraz upowszechniania kultury i historii narodów europejskich;
 - zachowania i ochrony dziedzictwa kulturowego o znaczeniu europejskim;
 - niehandlowej wymiany kulturalnej;
 - twórczości artystycznej i literackiej, włącznie z sektorem audiowizualnym.
3. Unia i Państwa Członkowskie sprzyjają współpracy z państwami trzecimi oraz z kompetentnymi organizacjami międzynarodowymi właściwymi w dziedzinie kultury, zwłaszcza z Radą Europy.
4. Unia uwzględnia aspekty kulturalne w swoim działaniu na podstawie innych postanowień Traktatów, zwłaszcza w celu poszanowania i popierania różnorodności jej kultur.
5. Aby przyczynić się do osiągnięcia celów określonych w niniejszym artykule:
 - Parlament Europejski i Rada, stanowiąc zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą i po konsultacji z Komitetem Regionów, przyjmują środki zachęcające, z wyłączeniem jakiegokolwiek harmonizacji przepisów ustawowych i wykonawczych Państw Członkowskich,
 - Rada wydaje zalecenia na wniosek Komisji.”¹⁴

12 Traktat o Unii Europejskiej, preambuła i art. 3., <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=celex%3A12012M%2FTXT>, [dostęp: 20.08.22].

13 Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, art. 6., <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT>, [dostęp: 25.08.22].

14 Traktat o Unii Europejskiej, preambuła i art. 167, <https://arslege.pl/rozwoj-kultur-panstw-czlonkowskich/k40/a10810/>, [dostęp: 29.12.2022].

3. STRATEGICZNE RAMY POLITYKI KULTURALNEJ UE

W 2016 r. został ogłoszony komunikat Parlamentu Europejskiego i Rady - „W stronę strategii UE w dziedzinie międzynarodowych stosunków kulturalnych”. Jego celem było umieszczenie współpracy kulturalnej w centrum stosunków dyplomatycznych UE z państwami na całym świecie. W grudniu 2018 r. Komisja Europejska przedstawiła wniosek w sprawie pierwszych europejskich ram działania w zakresie dziedzictwa kulturowego. Celem ram było wykorzystanie i zwiększenie skali sukcesu Europejskiego Roku Dziedzictwa Kulturowego (2018) oraz zapewnienie jego trwałego wpływu.

Równolegle odbywały się prace Komisji Europejskiej nad priorytetami politycznymi, wyznaczonymi na lata 2019 - 2024, stanowiącymi element ogólnej strategii politycznej UE, uwzględniającymi kwestie kształtowania polityki w zakresie kultury na szczeblu UE. Priorytety te pomagają też określić kluczowe obszary tematyczne europejskiej współpracy kulturalnej.

W okresie 2019 - 2024 Komisja Europejska opracowała sześć priorytetów politycznych:

1. Europejski Zielony Ład: dążenie do stania się pierwszym neutralnym dla klimatu kontynentem.
2. Europa na miarę ery cyfrowej: zapewnienie ludziom dostępu do technologii najnowszej generacji.
3. Gospodarka służąca ludziom: działania na rzecz sprawiedliwości społecznej i dobrobytu.
4. Silniejsza pozycja Europy na świecie: Europa, która mierzy wyżej, by stać się jedynym w swoim rodzaju odpowiedzialnym globalnym liderem.
5. Promowanie europejskiego stylu życia: budowa Unii równości, w której wszyscy mamy takie same szanse.
6. Nowy impuls dla demokracji europejskiej: pielęgnowanie, ochrona i wzmacnianie europejskiej demokracji¹⁵.

W 2018 r. Komisja Europejska przyjęła też „Nowy europejski program na rzecz kultury”¹⁶. W wymienionym programie i towarzyszącym mu dokumencie roboczym służb Komisji przedstawiono ramy współpracy w dziedzinie kultury na szczeblu UE, które koncentrują się na pozytywnym wkładzie kultury w rozwój społeczeństwa Europy, jej gospodarki oraz stosunków międzynarodowych. W programie poprawiono dotychczasowe metody współpracy z państwami członkowskimi, organizacjami społeczeństwa obywatelskiego oraz partnerami międzynarodowymi, dzięki którym ustalono określo-

15 <https://culture.ec.europa.eu/pl/policies/strategic-framework-for-the-eus-cultural-policy>, [dostęp: 17.10.2022].

16 *Nowy europejski program na rzecz kultury*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018DC0267&from=sv>, [dostęp: 28.08.22].

ną procedurę: państwa członkowskie definiują główne tematy i metody współpracy politycznej w dziedzinie kultury za pośrednictwem planów prac w dziedzinie kultury, które przyjmuje Rada Unii Europejskiej. W uzupełnieniu Nowego europejskiego programu na rzecz kultury oraz zgodnie z jego strategicznym ukierunkowaniem plan prac ustanawia się w formie strategicznego i dynamicznego instrumentu współpracy kulturalnej UE, który odnosi się do bieżącej sytuacji politycznej oraz wyznaczonych priorytetów z należytym uwzględnieniem unijnych zasad pomocniczości i proporcjonalności. Metody współpracy oraz docelowe wyniki zostały wyraźnie określone (z uwzględnieniem otwartej metody koordynacji dla grup ekspertów).

„Plan prac w dziedzinie kultury na lata 2019 - 2022” był trzecim takim planem UE, opartym na planie prac na lata 2015 - 2018 oraz na planie prac na lata 2011–2014. W planie 2019 - 2022 kontynuowano dotychczasowe działania Unii Europejskiej w dziedzinie dziedzictwa kulturowego, spójności społecznej, finansowania oraz innowacji, a także międzynarodowych stosunków kulturalnych. Pojawiły się też nowe tematy oraz odpowiadające im działania np.: muzyka, równouprawnienie płci lub zrównoważony rozwój.

Plan prac na lata 2019- 2022 miał trzy obszary strategiczne obejmujące szczegółowe cele o wymiarach: społecznym, gospodarczym i zewnętrznym.

W przyjętym przez Radę planie prac w dziedzinie kultury obejmującym lata 2019 - 2022 określono sześć priorytetów współpracy europejskiej w kontekście kształtowania polityki kulturalnej. Były to:

1. Zrównoważony charakter dziedzictwa kulturowego.
2. Spójność i dobrostan.
3. Otoczenie wspierające artystów, osoby zawodowo związane z sektorem kultury i sektorem kreatywnym oraz treści europejskie.
4. Równouprawnienie płci.
5. Międzynarodowe stosunki kulturalne.
6. Kultura jako siła napędowa zrównoważonego rozwoju.

W ramach każdego z tych priorytetów określono 18 kluczowych tematów i odpowiadających im działań.

29 listopada 2022 r. Rada Ministrów Kultury Unii Europejskiej przyjęła „Rezolucję w sprawie Planu prac w dziedzinie kultury na lata 2023–2026”¹⁷. Rezolucja koncentruje się na 4 różnych, ale uzupełniających się priorytetach:

- artyści i osoby zawodowo zajmujące się kulturą: wzmacnianie pozycji sektora kultury i kreatywnego,

17 Rezolucja Rady w sprawie planu prac UE w dziedzinie kultury na lata 2023–2026 2022/C 466/01, [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:32022G1207\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:32022G1207(01)), [dostęp: 30.12.2022].

- kultura dla ludzi: zwiększanie uczestnictwa w kulturze i roli kultury w społeczeństwie,
- kultura dla planety: uwolnienie mocy kultury,
- kultura dla partnerstw: wzmacnianie kulturowego wymiaru stosunków zewnętrznych UE.

W odniesieniu do opisanych w tekście obszarów priorytetowych i metod pracy, dokument określa 21 działań obejmujących konkretne zagadnienia m.in.:

- warunki pracy artystów,
- kultura dla zdrowia i dobrego samopoczucia,
- dostęp do kultury,
- uczestnictwo w kulturze i demokracja,
- rola bibliotek,
- zielone i cyfrowe transformacje sektora kultury,
- dziedzictwo kulturowe i zmiana klimatu,
- wysokiej jakości międzynarodowe stosunki kulturalne, w tym z Ukrainą¹⁸.

4. WSPÓŁPRACA W ZAKRESIE POLITYKI KULTURALNEJ NA POZIOMIE UE – WYMIAR ORGANIZACYJNY

Działania UE w zakresie polityki kulturalnej toczą się równolegle we współpracy na wielu poziomach. Współpraca ta dotyczy m.in. państw członkowskich, organizacji społeczeństwa obywatelskiego, zainteresowanych stron z sektora kultury i innych podmiotów, takich jak miasta i regiony lub organizacje międzynarodowe, takie jak Rada Europy, UNESCO czy OECD.

Komisja Europejska jest organem wykonawczym polityki kulturalnej UE i odpowiada przed Parlamentem Europejskim, a dokładnie przed Komisją Kultury i Edukacji. Komisja Europejska ściśle współpracuje z państwami członkowskimi w Radzie Unii Europejskiej, w szczególności z Radą ds. Edukacji, Młodzieży, Kultury i Sportu (EYCS) oraz Komisją ds. Kultury (CAC). Poza spotkaniami politycznymi, część tej współpracy realizowana jest również na poziomie eksperckim poprzez Otwartą Metodę Koordynacji (OMK), która jest stosowana w wielu obszarach polityki. Jej atutem jest tworzenie wspólnego rozumienia zagadnień i pomoc w budowaniu konsensusu w sprawie rozwiązań i ich praktycznej realizacji.

Ekspertki z ministerstw kultury i krajowych instytucji kulturalnych spotykają się od 5 do 6 razy w ciągu 18 miesięcy w ramach OMK. Za organizację większości spotkań OMK oraz wspieranie członków grup OMK w badaniach i studiach odpowiedzialna jest Komisja Europejska. Z kolei obowiązkiem rządów krajowych jest wyznaczenie

18 <https://kreatywna-europa.eu/uchwalono-plan-prac-w-dziedzinie-kultury-na-lata-2023-2026/>, [dostęp: 30.12.2022].

członków każdej grupy, która następnie wybiera własnego przewodniczącego. Eksperci w ramach OMK spotykają się od 2008 r., pracując nad takimi tematami, jak branża kultury i branża kreatywne, dostęp do kultury, powiązania między kulturą a edukacją, włączenie społeczne czy zrównoważona turystyka kulturalna.

Pomoc dla sektora kultury i sektora kreatywnego

Należy jeszcze raz podkreślić, iż w UE to państwa członkowskie są odpowiedzialne za kształtowanie polityki w sektorze kultury, a rolą Komisji Europejskiej jest pomoc w podejmowaniu wspólnych wyzwań. Należy do nich między innymi wspieranie innowacji w sektorze kultury i sektorze kreatywnym. Sprawy związane z kulturą wchodzi też w zakres kilku innych obszarów polityki i programów, którymi zarządzają pozostałe służby KE, między innymi w dziedzinie zatrudnienia lub rozwoju lokalnego i regionalnego.

Dialog z sektorem kultury i sektorem kreatywnym został sformalizowany. Została wyodrębniona funkcja Komisarza odpowiedzialnego za sektor kultury i sektor kreatywny¹⁹. Jego zadaniem jest zapewnienie pełnej realizacji nowego europejskiego programu na rzecz kultury oraz wspieranie branży kreatywnej i programu „Kreatywna Europa”. Odpowiada również za innowacje, badania naukowe, edukację i młodzież.

Za sektor kultury i sektor kreatywny w KE odpowiada również Dyrekcja Generalna ds. Edukacji, Młodzieży, Sportu i Kultury (DG EAC). Jej zadaniem jest wsparcie działań na poziomie UE obejmujących sektor kultury i sektor kreatywny, w tym dziedzictwo kulturowe, a także opracowanie strategii oraz zarządzanie unijnym programem na rzecz kultury „Kreatywna Europa”.

Kwestie związane z sektorem kultury i sektorem kreatywnym są też przedmiotem prac innych służb Komisji. Należą do nich: Dyrekcja Generalna ds. Sieci Komunikacyjnych, Treści i Technologii (DG CONNECT); Dyrekcja Generalna ds. Rynku Wewnętrznego, Przemysłu, Przedsiębiorczości i MŚP (DG GROW); Dyrekcja Generalna ds. Badań Naukowych i Innowacji (DG RTD)

Warto podkreślić, iż Komisja Europejska regularnie organizuje Europejskie Forum Kultury skupiające zainteresowane strony i decydentów w celu omówienia kluczowych kwestii. Od 2009 r. odbyły się cztery Europejskie Fora Kultury, na których odbywa się dyskusja między podmiotami społeczeństwa obywatelskiego w UE a właśnie KE.

Interesariusze kultury spotykają się również w od 2015 r. ramach inicjatywy „Dialog Głosy Kultury” (Voices of Culture). Obecnie inicjatywa realizowana jest przez Instytut Goethego w imieniu KE²⁰.

19 <https://culture.ec.europa.eu/pl/policies/eu-competences-in-the-field-of-culture>, [dostęp: 12.12.2022].

20 <https://voicesofculture.eu/>, [dostęp: 15.12.2022].

Komisja Europejska odpowiedzialna jest również za zlecenie licznych opracowań, sprawozdań, które po analizie są podstawą do wyboru i do sprawniejszej koordynacji najlepszych praktyk. KE wspiera działania w zakresie tworzenia projektów i platform wspierających m.in. programy „Kultura” i „Media”²¹. W trakcie realizacji polityki kulturalnej uwidacznia się również potrzeba zmian w regulacjach prawnych dotyczących tematyki kultury. Dotychczas przyjęto m.in.:

- Dyrektywę w sprawie utworów osieroconych, dotyczącą utworów bez wyraźnie określonego właściciela praw autorskich²²,
- Dyrektywę w sprawie zbiorowego zarządzania prawami, obejmującą organizacje zarządzające prawami wielu osób wysuwających roszczenia do utworu chronionego prawem autorskim²³,
- Dyrektywę przedłużającą czas ochrony utrważeń wykonanych artystycznych i fonogramów do 70 lat²⁴,
- Traktat z Marrakeszu o ułatwieniu dostępu do opublikowanych utworów osobom niewidomym, niedowidzącym i mającym inne zaburzenie uniemożliwiające czytanie²⁵,
- Traktat Pekijski o artystycznych wykonaniach audiowizualnych²⁶,

21 Program „Kultura” i program „Media” były inicjatywami realizowanymi w okresie 2007-2013 w ramach polityki kulturalnej UE. W tamtym okresie Program „Kultura” z budżetem 400 milionów euro, natomiast program „Media” z budżetem 755 milionów euro. Obydwa programy są obecnie komponentami programu „Kreatywna Europa”. <https://culture.ec.europa.eu/resources/creative-europe-previous-programmes/media-programme-2007-2013>, [dostęp: 1.10.2022]; <https://kreatywna-europa.eu/>, [dostęp: 09.09.2022].

22 Dyrektywa PE i Rady 2012/28/UE z dnia 25 października 2012 r. w sprawie niektórych dozwolonych sposobów korzystania z utworów osieroconych, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32012L0028&from=PL>, [dostęp: 01.09.2022].

23 Dyrektywa PE i Rady 2014/26/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie zbiorowego zarządzania prawami autorskimi i prawami pokrewnymi oraz udzielania licencji wieloterytorialnych dotyczących praw do utworów muzycznych do korzystania online na rynku wewnętrznym, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=celex%3A32014L0026>, [dostęp: 1.09.2022].

24 Dyrektywa PE i Rady 2011/77/UE z dnia 27 września 2011 r. dotycząca zmiany dyrektywy 2006/116/WE w sprawie czasu ochrony prawa autorskiego i niektórych praw pokrewnych, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011L0077&from=NL>, [dostęp: 01.09.2022].

25 Decyzja Rady (UE) 2018/254 z dnia 15 lutego 2018 r. w sprawie zawarcia, w imieniu Unii Europejskiej, Traktatu z Marrakeszu o ułatwieniu dostępu do opublikowanych utworów osobom niewidomym, słabowidzącym i osobom z niepełnosprawnościami uniemożliwiającymi zapoznanie się z drukiem, http://publications.europa.eu/resource/cellar/ed6f1410-1698-11e8-9253-01aa75ed71a1.0017.03/DOC_1, [dostęp: 1.09.2022], oraz Rozporządzenie wdrażające traktat z Marrakeszu w UE - Rozporządzenie (UE) 2017/1563 w sprawie transgranicznej wymiany między Unią a państwami trzecimi kopii w dostępnych formatach określonych utworów z korzyścią dla osób niewidomych, osób słabowidzących lub osób z niepełnosprawnościami uniemożliwiającymi zapoznanie się z drukiem, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=legisum:4369106>, [dostęp: 01.09.2022].

26 Decyzja 2013/275/UE w sprawie podpisania, w imieniu UE, traktatu pekińskiego o artystycznych wykonaniach audiowizualnych - Traktat pekiński o artystycznych wykonaniach audio-

- Ogólne Rozporządzenie KE w sprawie wyłączeń grupowych, które dotyczy pomocy państwa, w którym określono warunki udzielania przez państwa członkowskie pomocy na kulturę i zachowanie dziedzictwa kulturowego, a także na rzecz sektora audiowizualnego bez obowiązku zgłaszania takiej pomocy Komisji²⁷.

W wyniku prac Komisji Europejskiej dokonują się również zmiany związane z jednolitym rynkiem cyfrowym. Planowane są liczne inicjatywy w ramach odnowionej „Strategii dotyczącej Europy na miarę ery cyfrowej”. Projekt w tym zakresie ma zapewnić, żeby otoczenie w sektorze kultury było adekwatne do zakładanych celów. Będzie to możliwe dzięki planowanej modernizacji unijnych przepisów regulujących prawa autorskie, aktualizacji dyrektywy o audiowizualnych usługach medialnych, stabilnego systemu platform internetowych oraz zmian w ramach przepisów w obszarze handlu elektronicznego²⁸.

Komisja europejska stworzyła specjalny interaktywny przewodnik „Cultur EU” dla sektora kultury i branży kreatywnej. Program pozwala sprawdzić w jednym miejscu z jakich źródeł unijnych i na jakie działania zainteresowane branże mogą otrzymać finansowanie. „Cultur EU” jest regularnie aktualizowany najnowszymi informacjami dot. zaproszeń do składania wniosków i jest dostępny we wszystkich językach UE od 2022 r. Bieżąca edycja obejmuje lata 2021-2027²⁹.

Co istotne, Unia Europejska mając świadomość, iż sektor kultury i sektor kreatywny ucierpiały w wyniku ogólnoświatowej pandemii Covid-19, wprowadziła działania w zakresie wsparcia finansowego dla państw członkowskich w zakresie polityk kulturalnych. Przejawia się to m.in.:

- zwiększeniem wsparcia finansowego UE dla sektora kultury i sektora kreatywnego w latach 2021-2027 o ok. 2,5 mld euro z programu „Kreatywna Europa” oraz ok. 2 mld euro z programu „Horyzont Europa” na projekty kulturalne, kreatywne i sprzyjające włączeniu społecznemu;

wizualnych, <https://eur-lex.europa.eu/PL/legal-content/summary/beijing-treaty-on-audio-visual-performances.html>, [dostęp: 01.09.2022].

27 Rozporządzenie Komisji (UE) nr 651/2014 z dnia 17 czerwca 2014 r. uznające niektóre rodzaje pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/ALL/?uri=CELEX%3A32014R0651>, [dostęp: 01.09.2022].

28 https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age_pl, [dostęp: 20.09.2022].

29 „Cultur EU” to punkt kompleksowej obsługi w zakresie finansowania unijnego, który obejmuje 75 różnych możliwości finansowania z 21 programów unijnych, począwszy od „Kreatywnej Europy”, poprzez „Horyzont Europa”, aż po fundusze strukturalne i Invest EU. Dzięki niemu za pomocą kilku kliknięć każdy europejski podmiot kultury może zostać skierowany do najodpowiedniejszego dostępnego dla niego unijnego wsparcia finansowego, <https://culture.ec.europa.eu/>, [dostęp: 01.09.2022].

- przeznaczeniem środków z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności na rzecz inicjatyw kulturalnych;
- zatwierdzeniem pomocy państwa na podstawie tymczasowych ram pomocy państwa na łączną kwotę ponad 420 mln euro;
- opublikowaniem wytycznych UE w sprawie bezpiecznego wznowienia działalności i odbudowy sektora kultury;
- uruchomieniem platformy „Creatives Unite”, przeznaczonej dla artystów, wykonawców i innych osób zawodowo związanych z kulturą i twórczością w celu wymiany informacji, inicjatyw i pomysłów. Z platformy korzysta obecnie ponad 43 tys. użytkowników³⁰.

Współpraca kulturalna w ramach funduszy strukturalnych - wspieranie kultury na szczeblu lokalnym

Finansowanie UE na rzecz kultury, w szczególności w miastach i regionach odbywa się w ramach europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych (i ich licznych programów) tj.:

- Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR),
- Europejskiego Funduszu Społecznego Plus (EFS+),
- Funduszu Spójności (FS),
- Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW),
- Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego (EFMR).

Rola Komisji w tym kontekście dotyczy zapewnienia wsparcia finansowego organom regionalnym i lokalnym, zwiększania świadomości potencjału sektora kultury i sektora kreatywnego oraz wspierania organów regionalnych i lokalnych w opracowywaniu strategii zintegrowanych dotyczących rozwoju regionów i poszczególnych lokalnych terenów. Większość działań finansowanych z funduszy dotyczy inicjatyw promujących tradycyjne walory i dziedzictwo kulturowe, stymulowania rozwoju kreatywnych przedsiębiorstw, wspierania inwestycji w infrastrukturę i kapitał ludzki itp. Przykładem programu, w ramach którego kultura jest jednym z tematów cieszących się największą popularnością jest program „Interreg”, realizowany przez EFRR. W latach 2014-2020 w ramach tego programu ponad 4 tys. projektów dotyczyło dziedzictwa kulturowego i sztuki. Dobrym przykładem intensywnych działań na rzecz kultury i dziedzictwa kulturowego jest możliwość realizowania projektów w wyżej wymienionym zakresie w ramach Interreg V A- Program Współpracy Meklemburgia-Pomorze Przednie / Brandenburgia / Polska, gdzie działania podjęte

30 <https://www.parp.gov.pl/component/content/article/76738:sektor-kultury-i-branzy-kreatywnej-komisja-europejska-udostepnia-przewodnik-nt-unijnego-finansowania>, [dostęp: 30.12.2022].

są pod cel o nazwie „Europejska Współpraca Terytorialna“ Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR)³¹.

6. WYBRANE PROGRAMY I INICJATYWY W RAMACH POLITYKI KULTURALNEJ W UE

Program „Kreatywna Europa”

Na polskiej stronie internetowej poświęconej programowi znaleźć można wszystkie niezbędne informacje. „Kreatywna Europa 2021 - 2027 to unijny program wspierający europejskie działania z sektorów kultury, kreatywnych i audiowizualnego. Budżet programu zaplanowany na okres siedmiu lat wynosi 2,4 mld euro. Głównymi celami programu są wsparcie ponadnarodowego obiegu europejskich dzieł i twórców, promocja i ochrona różnorodności kulturowej i językowej oraz europejskiego dziedzictwa kulturowego, budowanie kompetencji profesjonalistów, rozwój publiczności, włączanie społeczne poprzez kulturę i sztukę, zielona transformacja sektorów oraz wykorzystanie technologii i innowacji w celu dostosowania sektorów do zmian cyfrowych. W programie udział biorą wszystkie kraje należące do Unii Europejskiej oraz kraje nie należące do UE, które znajdują się na aktualnej liście opublikowanej przez EACEA. Program jest zarządzany przez Europejską Agencję Wykonawczą ds. Edukacji i Kultury, która działa pod nadzorem Komisji Europejskiej. Program składa się z trzech komponentów: Media, Kultura oraz międzysektorowego”³².

Jednym z projektów współfinansowanych przez program „Kreatywna Europa” w latach 2016 - 2018 był projekt „Europejska sieć centrów kreatywności”. Skupiał on w jednym miejscu ponad 200 platform lub miejsc pracy z sektora kultury i sektora kreatywnego z całej Europy, w celu wspierania wymiany wiedzy między nimi oraz wzmacniania współpracy³³.

Warto też wspomnieć o wspólnym projekcie Komisji Europejskiej z Centrum ds. Przedsiębiorczości, MŚP, Regionów i Miast OECD. Projekt współfinansowany przez program „Kreatywna Europa”, realizowany jest od 2019 r. Dotyczy działań na rzecz regionów, sektora kultury i sektora kreatywnego oraz lokalnego rozwoju i stanowi element europejskich ram działania w zakresie dziedzictwa kulturowego. Za jego realizację odpowiada program „OECD LEED – Lokalne miejsca pracy i rozwój gospodarczy”. Celem projektu jest stworzenie wytycznych i źródła informacji dla miast i regionów, które umożliwiają zwiększenie wartości społeczno-ekonomicznej dziedzictwa kulturowego oraz rozwój gospodarki kreatywnej³⁴.

31 <https://interreg5a.info/pl/>, [dostęp: 31.12.2022].

32 <https://kreatywna-europa.eu/o-programie/informacje/>, [dostęp: 28.08.2022].

33 <http://creativehubs.net/>, [dostęp: 01.12.2022]. Więcej nt. pozostałych sieci w sektorze kultury i sektorze kreatywnym na obszarze europejskim na: <https://culture.ec.europa.eu/pl/cultural-and-creative-sectors/cultural-and-creative-sectors>, [dostęp: 01.12.2022].

34 <https://www.oecd.org/cfe/leed/culture-and-creative-sectors.htm>, [dostęp: 10.11.2022].

Kultura w miastach i regionach Unii Europejskiej

Inicjatywa Europejskich Stolic Kultury (ESK) powstała w 1985 r. i do tej pory została przyznana ponad 60 miastom w całej Unii Europejskiej (UE) i poza nią. Ma ona na celu w pierwszej kolejności podkreślić bogactwo i różnorodność kultur w Europie oraz zwiększyć poczucie przynależności obywateli Europy do wspólnego obszaru kulturowego. Realizowane jest to w głównej mierze przez wspieranie wkładu kultury w rozwój miast, odbywa się to często równoległe z działaniami dotyczącymi regeneracji miast, podnoszenia międzynarodowego wizerunku miast, pobudzanie turystyki i wieloma innymi. Daje to obywatelom Unii możliwość wspólnego uczestniczenia w wydarzeniach kulturalnych, jednocześnie z powodzeniem włączając kulturę w długoterminowe plany rozwoju³⁵. W 2022 r. wyznaczono trzy Europejskie Stolice Kultury:

- Esch (Luksemburg),
- Kowno (Litwa),
- Nowy Sad (Serbia).

Europejskie Stolice Kultury zostały już wyznaczone do tytułowego 2026 r. i przedstawiają się następująco:

- 2023: Elefsina (Grecja), Veszprém (Węgry) i Timisoara (Rumunia),
- 2024: Bad Ischl (Austria), Tartu (Estonia) i Bodø (Norwegia),
- 2025: Chemnitz (Niemcy) i Nova Gorica (Słowenia),
- 2026: Oulu (Finlandia) i Trenczyn (Słowacja).

Trwają też konkursy na przyszłe Stolice Kultury. W 2027 r. Łotwa i Portugalia będą gospodarzami „Europejskiej Stolicy Kultury” (Łotwa ogłosiła nabór w już sierpniu 2020 r. Konkurs zakończył się 10 maja 2022 r., a do tytułu rekomendowano miasto Liepāja. / Portugalia opublikowała zaproszenie w listopadzie 2020 r. i zorganizowała spotkanie preselekcyjne w dniach 8-11 marca 2022 r., na której zakwalifikowano 4 miasta: Aveiro, Braga, Evora, Ponta Delgada). W 2028 r. tytuł Europejskich Stolic Kultury będą posiadały 3 miasta w Czechach, Francji oraz w kraju EFTA/EOG (kraje członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu będących stronami Porozumienia o Europejskim Obszarze Gospodarczym) lub w kraju kandydującym lub potencjalnym kandydującym do członkostwa w UE. (Otwarty Konkurs na szczeblu krajowym wystartował w sierpniu 2021 r. w Czechach, a w grudniu 2021 r. we Francji i dla miast z krajów spoza UE. Kolejne konkursy przewidziane są na 2030 i 2033 r.³⁶

35 <https://kreatywna-europa.eu/europejskie-stolice-kultury-2022/>, [dostęp: 03.02.2022].

36 Procedura wyznaczania Europejskich Stolic Kultury jest szczegółowo opisana na stronie programu „Kreatywna Europa”. Co istotne zaczyna się ona sześć lat przed rokiem tytułowym, <https://kreatywna-europa.eu/europejskie-stolice-kultury-2022/>, [dostęp: 03.02.2022].

Przy okazji realizacji działań na rzecz rozwoju kulturowego miast i regionów wraz z podmiotami lokalnymi powstał w ramach programu „Kreatywna Europa” projekt na lata 2015-2017 dotyczący rozpowszechniania wiedzy o kulturze pt. „Kultura dla miast i regionów”. Dokonano analizy wybranych inicjatywy kulturalne oraz ich wpływu na rozwój lokalny i regionalny. Efektem tego projektu jest opracowanie katalogu 70 wizyt studyjnych w 15 miastach/regionach oraz coaching ekspercki dla 10 miast/regionów³⁷.

Dodatkowo w 2017 r. Wspólne Centrum Badawcze zainicjowało również inicjatywę stworzenia pierwszej edycji „Monitora miast kultury i kreatywności”. Pokazuje on poziom życia kulturalnego i gospodarki kreatywnej w 168 wybranych miastach w 30 europejskich krajach. W 2019 r. powstała kolejna edycja monitora³⁸.

Z kolei w latach 2018 - 2021 realizowany był projekt polityczny dotyczący „Kulturalnych i twórczych przestrzeni miast”, również w ramach programu „Kreatywna Europa”. Miał on na celu opracowanie nowych sposobów angażowania przez miasta i regiony organów administracji publicznej i sektora kultury we współtworzenie polityk publicznych. Inicjatywa ta uwypukliła, że projekty kulturalne sprzyjają przekształcaniu dzielnic i miast w bardziej zrównoważone miejsca, co daje wymierny efekt w postaci wzrostu jakości życia w lokalnych społecznościach³⁹.

Inicjatywa na rzecz dziedzictwa kulturowego

Omawiając politykę kulturalną UE nie należy zapominać o inicjatywach na rzecz dziedzictwa kulturowego. Za politykę w tej dziedzinie odpowiadają również przede wszystkim państwa członkowskie, w tym władze regionalne i lokalne. Natomiast UE zaangażowała się w ochronę i podtrzymywanie dziedzictwa kulturowego Europy poprzez szereg strategii politycznych i programów. Europejska polityka na rzecz dziedzictwa kulturowego uzupełnia europejską politykę kulturalną i jest jej nieodłączną częścią. Strategiczne ramy UE w zakresie dziedzictwa kulturowego obejmują następujące elementy:

- Komunikat Komisji Europejskiej: Ku zintegrowanemu podejściu do dziedzictwa kulturowego w Europie (2014),
- Komunikat prasowy Nowy europejski program na rzecz kultury (2018): ochrona i promocja dziedzictwa kulturowego Europy jako wspólnego zasobu jest jednym z celów strategicznych,
- Pięć priorytetów europejskiej współpracy w zakresie kształtowania polityki kulturalnej, w tym zrównoważony charakter dziedzictwa kulturowego, zawarte w planie prac Rady Europejskiej w dziedzinie kultury na lata 2019–2022 (z 2018 r.),

37 <https://culture.ec.europa.eu/pl/policies/culture-in-cities-and-regions>, [dostęp: 20.04.2022].

38 https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/MEMO_17_1804, [dostęp: 06.05.2022].

39 <https://culture.ec.europa.eu/pl/policies/culture-in-cities-and-regions>, [dostęp: 20.04.2022].

- Europejskie ramy działania w zakresie dziedzictwa kulturowego (2018) (kontynuacja sukcesu inicjatywy Europejski Rok Dziedzictwa Kulturowego 2018), gdzie zawarty jest wspólny kierunek działań związanych z dziedzictwem na poziomie europejskim, przede wszystkim w ramach strategii i programów UE⁴⁰.

Flagowa inicjatywa UE pt. „Europejskie Dni Dziedzictwa” są organizowane wspólnie przez Unię Europejską i Radę Europy, która zainicjowała je w 1985 r. W ciągu tych dni, można zwiedzić różnorodne zabytki, a niektóre z nich na co dzień bywają niedostępne dla obywateli. Europejskie Dni Dziedzictwa odbywają się co roku we wrześniu w 50 krajach⁴¹.

W 2018 r. podjęto inicjatywę o nazwie „Europejski Rok Dziedzictwa Kulturowego”. Inicjatywa ta miała na celu zachęcić jak największą liczbę osób do odkrycia i docenienia europejskiego dziedzictwa kulturowego, a także do wzmocnienia poczucia przynależności do wspólnej przestrzeni europejskiej⁴².

W 2019 r. utworzono „Nieformalną grupę ekspertów Komisji Europejskiej ds. dziedzictwa kulturowego”⁴³. Jej celem jest podtrzymanie współpracy i dialogu politycznego w ramach sieci współpracy utworzonej podczas „Europejskiego Roku Dziedzictwa Kulturowego 2018”.

Efektem inicjatywy „Europejskiego Roku Dziedzictwa Kulturowego” z 2018 r. jest kontynuacja realizacji długoterminowej wizji zarządzania europejskim dziedzictwem kulturowym, jego ochrony i wzmocniania. Współpraca w tym zakresie bazuje w głównej mierze na opracowaniach podsumowujących poprzednie działania i na pracy grup ekspertów. W 2018 r. powstało też sprawozdanie w sprawie partycypacyjnego zarządzania dziedzictwem kulturowym⁴⁴.

40 <https://culture.ec.europa.eu/pl/cultural-heritage/eu-policy-for-cultural-heritage/eu-competences-in-cultural-heritage>, [dostęp: 21.04.2022].

41 To 50 krajów, które są sygnatariuszami Europejskiej Konwencji Kulturalnej, <https://culture.ec.europa.eu/pl/cultural-heritage/initiatives-and-success-stories/european-heritage-days>, [dostęp: 22.09.2022]. Patrz więcej nt. regionalnych aktów prawnych regulujących politykę kulturalną na obszarze europejskim w: A. Chyc, *Regionalne kodyfikacje prawa dotyczące ochrony dóbr kultury i dziedzictwa kulturowego*, „Studia Społeczne”, 21 (2)/2018, Warszawa.

42 <https://culture.ec.europa.eu/pl/cultural-heritage/eu-policy-for-cultural-heritage/european-year-of-cultural-heritage-2018>, [dostęp: 21.04.2022].

43 Członkowie Grupy ekspertów ds. dziedzictwa kulturowego: Kraje UE; Kraje Bałkanów Zachodnich; Norwegia; Przedstawiciele 26 organizacji zajmujących się europejskim dziedzictwem kulturowym; 5 ekspertów działających indywidualnie; Organizacje międzynarodowe, takie jak UNESCO, Rada Europy, OECD i Międzynarodowy Ośrodek Studiów nad Ochroną i Restauracją Dóbr Kultury (ICCROM); Parlament Europejski (jako obserwator); Komitet Regionów (jako obserwator), <https://culture.ec.europa.eu/pl/cultural-heritage/eu-policy-for-cultural-heritage/expert-group-on-cultural-heritage>, [dostęp: 22.09.2022].

44 Zob. również projekt Rady Europy „Podejście z Faro”, który promuje rolę społeczeństwa obywatelskiego i społeczności lokalnych w zarządzaniu dziedzictwem kulturowym.

Dziedzictwo kulturowe Europy wspierane jest przez szereg unijnych strategii politycznych, programów i funduszy, w szczególności w ramach programu „Kreatywna Europa”. Współfinansowanie inicjatyw w zakresie dziedzictwa kulturowego można znaleźć w ramach programu „Horyzont 2020”, programu „Erasmus+”, programu „Europa dla obywateli” oraz europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych⁴⁵.

Komisja Europejska w 2020 r. zainicjowała program „Dziedzictwo kulturowe w akcji”. Jest to program skierowany do polityków na szczeblu lokalnym i regionalnym, który skupia się na wymianie wiedzy w zakresie dziedzictwa kulturowego⁴⁶.

Należy podkreślić, że bardzo dużo inicjatyw dotyczy pomiaru społeczno-ekonomicznego wpływu dziedzictwa kulturowego na poziomie terytorialnym. W latach 2018 - 2019 przeprowadzono ukierunkowaną analizę „HERITAGE – materialne dziedzictwo kulturowe jako strategiczna droga rozwoju terytorialnego”. Takie inicjatywy są realizowane również w ramach programu „ESPON 2020”. Natomiast w 2020 r. rozpoczęto badanie pt. „Dziedzictwo kulturowe jako źródło dobrostanu społecznego w regionach Europy – ESPON HERIWELL”⁴⁷.

PODSUMOWANIE

Aspekty kulturowe są obecne w wielu obszarach polityki Unii Europejskiej, w tym w dziedzinie edukacji, badań naukowych, polityki społecznej, rozwoju regionalnego i stosunków zewnętrznych. UE promuje współpracę polityczną w dziedzinie kultury z rządami krajowymi państw członkowskich, państwami spoza UE oraz organizacjami międzynarodowymi.

Co istotne, tworzenie i promowanie kultury w dzisiejszym interaktywnym i zglobalizowanym świecie wiąże się nieodłącznie z korzystaniem z mediów i technologii cyfrowych. Unia Europejska realizuje politykę kulturalną wielopoziomowo i różnorodnie. Należy podkreślić, że współcześnie społeczeństwo Unii Europejskiej stało się społeczeństwem głębokiego zaangażowania na rzecz jednostki i swoich praw, umieszczając jednostkę w centrum uwagi politycznej, przy jednoczesnym silnym akcentowaniu tożsamości europejskiej. Przy czym to właśnie polityka kulturalna UE stanowi istotne wsparcie dla krajowych polityk państw członkowskich w ramach tego dyskursu.

45 <https://culture.ec.europa.eu/pl/cultural-heritage/funding-opportunities-for-cultural-heritage>, [dostęp: 22.09.2022].

46 <https://culturalheritageinaction.eu/>, [dostęp: 30.08.22].

47 <https://culture.ec.europa.eu/pl/policies/culture-in-cities-and-regions>, [dostęp: 22.09.2022].

BIBLIOGRAFIA

Literatura

1. Chyc A., *Międzynarodowe kodyfikacje prawa dotyczące ochrony dóbr kultury i dziedzictwa kulturowego*, „Kwartalnik Policyjny” CSP w Legionowie nr 1 (44)/2018, Legionowo 2018.
2. Chyc A., *Regionalne kodyfikacje prawa dotyczące ochrony dóbr kultury i dziedzictwa kulturowego*, „Studia Społeczne”, 21 (2)/2018, Warszawa 2018.
3. Gierat-Bieroń B., *Polityka kulturalna Unii Europejskiej*, WUJ, Kraków 2018.
4. Gierat-Bieroń B., *Relacje zewnętrzne Unii Europejskiej w dziedzinie kultury. Słabości polityki*, „Rocznik Integracji Europejskiej” 14/2020, WUJ, Kraków 2020.
5. Michałowska G., *Ochrona różnorodności kulturowej na forum organizacji międzynarodowych w: Kultura w stosunkach międzynarodowych*, red. G. Michałowska, J. Nakonieczna, H. Schreiber, t. 2, WUW, Warszawa 2014.
6. Michałowska G., Schreiber K., *Kultura w stosunkach międzynarodowych*, t. 2, Wyd. UW, Warszawa 2013.
7. Mulcahy K., *Cultural Policy: Definitions and Theoretical Approaches*, „The Journal of Arts Management, Law, and Society”, Vol. 35, No. 4, Washington 2010.
8. Skomerska-Muchowska I., *Kultura, w: Polityki społeczne Unii Europejskiej*, red. J. Barcz, Warszawa 2010.
9. Słownik Wyrazów Obcych, PWN, Warszawa 1999.
10. Wyrozumska A., *Kultura*, w: J. Barcz red., *Prawo Unii Europejskiej. Prawo materialne i polityki*, Warszawa 2003.
11. Wyszomirski M. J., *Arts and Culture, in: The State of Nonprofit America*, ed. Lester M. Salamon. Washington D.C.: Brookings University Press, Washington 2002.
12. Ziętek A.W., *Pułapki bezpieczeństwa kulturowego*, [w:] Michałowska G., Schreiber K., *Kultura w stosunkach międzynarodowych*, Wyd. UW, Warszawa 2013.

Akty prawne

1. Decyzja 2013/275/UE w sprawie podpisania, w imieniu UE, traktatu pekińskiego o artystycznych wykonaniach audiowizualnych - Traktat pekiński o artystycznych wykonaniach audiowizualnych.
2. Decyzja Rady (UE) 2018/254 z dnia 15 lutego 2018 r. w sprawie zawarcia, w imieniu Unii Europejskiej, Traktatu z Marrakeszu o ułatwieniu dostępu do opublikowanych utworów osobom niewidomym, słabowidzącym i osobom z niepełnosprawnościami uniemożliwiającymi zapoznanie się z drukiem.
3. Dyrektywa PE i Rady 2011/77/UE z dnia 27 września 2011 r. dotycząca zmiany dyrektywy 2006/116/WE w sprawie czasu ochrony prawa autorskiego i niektórych praw pokrewnych.
4. Dyrektywa PE i Rady 2012/28/UE z dnia 25 października 2012 r. w sprawie niektórych dozwolonych sposobów korzystania z utworów osieroconych.
5. Dyrektywa PE i Rady 2014/26/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie zbiorowego zarządzania prawami autorskimi i prawami pokrewnymi oraz udzielania licencji wieloletowych dotyczących praw do utworów muzycznych do korzystania online na rynku wewnętrznym.
6. Konwencja UNESCO z 2005 r. w sprawie ochrony i promowania różnorodności form wyrazu kulturowego.
7. Rezolucja PE w sprawie kulturowego wymiaru działań zewnętrznych UE.

8. Rezolucja Rady w sprawie planu prac UE w dziedzinie kultury na lata 2023–2026 2022/C 466/01.
9. Rezolucja ustawodawcza Parlamentu Europejskiego z dnia 15 września 2021 r. w sprawie stanowiska Rady w pierwszym czytaniu w sprawie przyjęcia rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego Instrument Pomocy Przedakcesyjnej (IPA III) (06604/1/2021 – C9-0352/2021 – 2018/0247(COD).
10. Rozporządzenie Komisji (UE) nr 651/2014 z dnia 17 czerwca 2014 r. uznające niektóre rodzaje pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu.
11. Rozporządzenie wdrażające traktat z Marrakeszu w UE - Rozporządzenie (UE) 2017/1563 w sprawie transgranicznej wymiany między Unią a państwami trzecimi kopii w dostępnych formatach określonych utworów z korzyścią dla osób niewidomych, osób słabowidzących lub osób z niepełnosprawnościami uniemożliwiającymi zapoznanie się z drukiem.
12. Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.
13. Traktat o Unii Europejskiej.
14. Wspólny Komunikat do PE i RE W stronę strategii UE w dziedzinie międzynarodowych stosunków kulturalnych.

Netografia

1. <http://creativehubs.net/>.
2. http://publications.europa.eu/resource/cellar/ed6f1410-1698-11e8-9253-01aa75ed71a1.0017.03/DOC_1.
3. <https://arslege.pl/rozwoj-kultur-panstw-czlonkowskich/k40/a10810/>.
4. https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age_pl.
5. <https://culturalheritageinaction.eu/>.
6. <https://culture.ec.europa.eu/>.
7. <https://culture.ec.europa.eu/pl/cultural-and-creative-sectors/cultural-and-creative-sectors>.
8. <https://culture.ec.europa.eu/pl/cultural-heritage/eu-policy-for-cultural-heritage/eu-competences-in-cultural-heritage>.
9. <https://culture.ec.europa.eu/pl/cultural-heritage/eu-policy-for-cultural-heritage/european-year-of-cultural-heritage-2018>.
10. <https://culture.ec.europa.eu/pl/cultural-heritage/eu-policy-for-cultural-heritage/expert-group-on-cultural-heritage>.
11. <https://culture.ec.europa.eu/pl/cultural-heritage/funding-opportunities-for-cultural-heritage>.
12. <https://culture.ec.europa.eu/pl/cultural-heritage/initiatives-and-success-stories/european-heritage-days>.
13. <https://culture.ec.europa.eu/pl/policies/culture-in-cities-and-regions>.
14. <https://culture.ec.europa.eu/pl/policies/eu-competences-in-the-field-of-culture>.
15. <https://culture.ec.europa.eu/pl/policies/international-cultural-relations>.
16. <https://culture.ec.europa.eu/pl/policies/strategic-framework-for-the-eus-cultural-policy>.
17. <https://culture.ec.europa.eu/resources/creative-europe-previous-programmes/media-programme-2007-2013>.
18. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/MEMO_17_1804.

19. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM:taiox>.
20. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/ALL/?uri=CELEX%3A32014R0651>.
21. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/ALL/?uri=CELEX%3A52016JC0029>.
22. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=celex%3A12012M%2FTXT>.
23. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=celex%3A32014L0026>.
24. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A52011IP0239>.
25. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:32022G1207\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:32022G1207(01)).
26. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=legisum:4369106>.
27. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT>.
28. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32012L0028&from=PL>.
29. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011L0077&from=NL>.
30. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018DC0267&from=sv>.
31. <https://eur-lex.europa.eu/PL/legal-content/summary/beijing-treaty-on-audiovisual-performances.html>.
32. https://european-union.europa.eu/priorities-and-actions/actions-topic/culture_pl.
33. <https://instrumentyfinansowe.gov.pl/kreatywna-europa/>.
34. <https://interreg5a.info/pl/>.
35. <https://kreatywna-europa.eu/>.
36. <https://kreatywna-europa.eu/europejskie-stolice-kultury-2022/>.
37. <https://kreatywna-europa.eu/uchwalono-plan-prac-w-dziedzinie-kultury-na-lata-2023-2026/>.
38. <https://voicesofculture.eu/>.
39. https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0375_PL.html.
40. <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pl/sheet/170/europejska-polityka-sasiedztwa>.
41. <https://www.nck.pl/szkolenia-i-rozwoj/aktualnosci/polityka-kulturalna-ue>. <https://www.oecd.org/cfe/leed/culture-and-creative-sectors.htm>.
42. <https://www.parp.gov.pl/component/content/article/76738:sektor-kultury-i-branzy-kreatywnej-komisja-europejska-udostepnia-przewodnik-nt-unijnego-finansowania>.
43. <https://www.pism.pl/publikacje/rosnace-zaangazowanie-ue-w-ochrone-dziedzictwa-kulturowego-podczas-konfliktow>.
44. https://www.unesco.pl/fileadmin/user_upload/pdf/Konwencje__deklaracje_raporty/Konwencja_o_ochronie_roznorodnosci_form_wyraza_kulturowego.pdf.
45. <https://www.unesco.pl/kultura/roznorodnosc-kulturowa/polityka-kulturalna/>.

dr hab., prof. MANS Czesława Christowa

Menedżerska Akademia Nauk Stosowanych w Warszawie

ORCID: 0000-0001-6005-3495

Studia Społeczne

ISSN 2081-0008

e-ISSN 2449-9714

str. 223–242

POLSKA GOSPODARKA MORSKA W ŚWIECIE POLITYKI MORSKIEJ UNII EUROPEJSKIEJ / *POLISH MARITIME ECONOMY IN THE LIGHT OF THE MARITIME POLICY OF THE EUROPEAN UNION*

„Ilekoć Polska szła ku rozwojowi, ilekoć budził się duch organizacji państwowej, ilekoć konsolidował się rząd polski na płaszczyźnie twórczej pracy – tylekoć Polska zwracała swe oczy ku Bałtykowi, a drogi handlu morskiego ożywiały się. Ilekoć Polska szła ku upadkowi i dezorganizacji – tylekoć, jako państwo i społeczeństwo, zapominała o swych wielkich zadaniach na morzu”.

Eugeniusz Kwiatkowski

STRESZCZENIE:

Istotnym warunkiem wykorzystania przez Polskę szans gospodarczych i społecznych, płynących z nadmorskiego położenia kraju jest realizacja wytycznych polityki morskiej Unii Europejskiej o zintegrowanym, interdyscyplinarnym, kompleksowym i innowacyjnym podejściu do wszystkich dziedzin gospodarki morskiej. W artykule przedstawiono rolę unijnej i polskiej polityki morskiej jako czynnika wzrostu sektora. Określono priorytetowe działania w obszarze polityki morskiej RP, warunkujące jej konkurencyjność. Publikacja ma charakter poznawczy, porządkujący, metodyczny i postulatywny.

SŁOWA KLUCZOWE: polityka morska, niebieska gospodarka, badania naukowe, innowacyjne technologie morskie, świadomość morska.

ABSTRACT

An important condition for Poland to take advantage of the economic and social opportunities resulting from the country's seaside location is the implementation of the guidelines of the European Union's maritime policy on an integrated, interdisciplinary,

comprehensive and innovative approach to all areas of maritime economy. The article presents the role of the EU and Polish maritime policy as a growth factor for the sector. Priority actions in the area of maritime policy of the Republic of Poland, conditioning its competitiveness, were defined. The publication is cognitive, ordering, methodical and postulative.

KEY WORDS: maritime policy, blue economy, research, innovative maritime technologies, maritime awareness.

Wstęp

Wieloletni brak polityki morskiej państwa oraz skutecznych decyzji strategicznych podejmowanych we właściwym czasie przez kompetentne kadry jest uznawany przez naukowców i praktyków gospodarczych za główną przyczynę regresu polskiej gospodarki morskiej po 1989 r. Reorganizacje i siedmiokrotna zmiana nazwy oraz zakresów działania ministerstw właściwych do spraw gospodarki morskiej w latach 1999-2022, powodują destabilizację sfery decyzyjnej oraz rozproszenie odpowiedzialności instytucjonalnej i kadrowej za stan polskiej gospodarki morskiej¹. Działania te, a także zaniechania i wieloletnie opóźnienia w podejmowaniu decyzji, zmniejszają szanse rozwoju i rangę sektora w gospodarce krajowej oraz na arenie międzynarodowej. Można stwierdzić, że polityka i strategia rozwoju gospodarki morskiej wyrażona w dokumentach i działaniach rządów w analizowanym okresie zajmuje miejsce nieadekwatne do jej znaczenia gospodarczego, społecznego i obronnego.

Istotnym warunkiem wykorzystania przez Polskę szans gospodarczych i społecznych płynących z nadmorskiego położenia kraju jest realizacja wytycznych polityki morskiej Unii Europejskiej o zintegrowanym, interdyscyplinarnym, kompleksowym i innowacyjnym podejściu do rozwoju wszystkich dziedzin gospodarki morskiej.

Celem artykułu jest przedstawienie roli i znaczenia zintegrowanej unijnej i polskiej polityki morskiej jako czynnika wzrostu gospodarki morskiej. Pochodnym celem jest kształtowanie świadomości morskiej polskiego społeczeństwa, determinującej efektywne wykorzystanie nadmorskiego położenia Polski. W artykule określono postulowane priorytetowe działania w obszarze polityki morskiej RP w latach 2023-2030 (Tabela 2).

Głównym celem przeprowadzonych badań naukowych jest systemowa ocena polityki morskiej UE i RP jako istotnego czynnika rozwoju polskiej gospodarki morskiej, ze szczególnym uwzględnieniem innowacyjności we wszystkich zintegrowanych podsektorach.

1 Rok zmiany nazw ministerstw właściwych do spraw gospodarki morskiej: 1999, 2001, 2006, 2007, 2011, 2015, 2020.

Przedmiotem badań jest naukowa literatura, sektor gospodarki morskiej, polityka morska UE i RP, opinie przedsiębiorców sektora gospodarki morskiej skupionych w klastrach przemysłowo-usługowych, opinie ekspertów 13 Grupy Roboczej Krajowej Inteligentnej Specjalizacji „Innowacyjne technologie morskie...”, dokumenty państwowe, wybrane projekty badawcze, polityka badawcza i obszary zastosowań innowacji, system kształcenia kadr morskich oraz pakiety morskich ustaw.

Badania przedstawione w publikacji mają charakter naukowy i innowacyjny ze względu na systemowe i kompleksowe podejście, w którym polska gospodarka morska jest traktowana jako złożony, zintegrowany system gospodarczy oraz istotny podsystem gospodarki narodowej. Badania mają charakter innowacyjny także ze względu na stosunkowo niewielki w literaturze naukowej zbiór publikacji na temat stanowiący treść artykułu, ważny cel główny i cele częściowe oraz złożony merytorycznie przedmiot badań.

W badaniach zastosowano metody analizy systemowej, metody indukcji i dedukcji oraz metody eksperckie. Badania mają charakter poznawczy, porządkujący, metodyczny i postulatywny.

1. ISTOTA I ZNACZENIE GOSPODARKI MORSKIEJ

Mianem gospodarki morskiej określa się te rodzaje działalności gospodarczej, które są związane z wykorzystaniem zasobów lub właściwości morza².

W sektorze gospodarki morskiej działa wiele przedsiębiorstw, organizacji gospodarczych, uczelni i jednostek naukowych, urzędów i instytucji, które łączą wspólne cechy, mianowicie: środowisko wodne stanowiące podstawę ich działalności gospodarczej i badań (morza, oceany, system związanych z morzem wodnych dróg śródlądowych), współpraca i konkurencja na krajowym i globalnym rynku, polityka i strategia rozwoju, system prawny oraz inne związki natury materialnej i kulturowej. Mimo swej specyfiki i odrębności gospodarkę morską łączą z gospodarką narodową silne więzy o charakterze funkcjonalnym, ekonomicznym, społecznym, informacyjnym i militarnym.

Do głównych dziedzin (podsektorów) gospodarki morskiej należą:

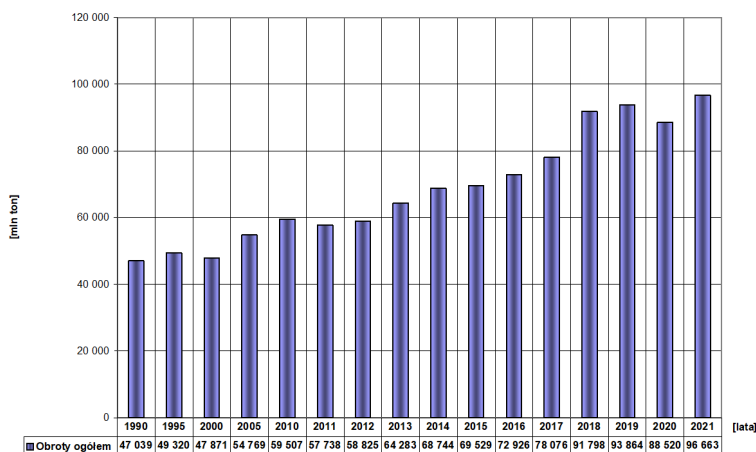
1. Transport morski,

2 Analizę pojęć „gospodarka morska” i „polityka morska państwa” przedstawiano w wielu publikacjach o tematyce morskiej, m.in.: Cz. Christowa, *Polskie porty morskie. Teoria i praktyka*, Wyższa Szkoła Menedżerska w Warszawie, Wydawnictwo im. Profesora Leszka J. Krzyżanowskiego, Warszawa 2021; Z. Sójka, Z. Kasprzyk, *Polska polityka morska*, Wyd. Morskie, Gdańsk 1986; *Ekonomika portów morskich i polityka portowa*, (red.) L. Kuźma, Wydawnictwo Gdańskie, Gdańsk 1993; D. Waldziński, *Miejsce i rola samorządów lokalnych w polskiej polityce morskiej*, Politechnika Gdańska, Gdańsk 1999; K. Luks, *Polityka gospodarcza. Wybrane zagadnienia*, Wyd. Instytutu Morskiego w Gdańsku, Gdańsk 2005; K. Luks, *Port Elbląg w polityce morskiej państwa*, Wyd. Elbląskiej Uczelni Humanistyczno-Ekonomicznej, Elbląg 2009.

2. Porty morskie,
3. Transport wodny śródlądowy,
4. Przemysł okrętowy,
5. Morski przemysł wydobywczy,
6. Rybołówstwo, rybactwo i przetwórstwo,
7. Badania naukowe i rozwojowe,
8. Edukacja i zasoby ludzkie,
9. Administracja morska i śródlądowa,
10. Turystyka morska i śródlądowa,
11. Logistyka morska,
12. Morska energetyka wiatrowa,
13. Dziedzictwo morskie oraz rozwój świadomości morskiej,
14. Inne działalności związane ze środowiskiem morskim³.

Rozwój polskiej gospodarki morskiej zależy od rozwoju innych działów gospodarki narodowej, głównie przemysłu, handlu, usług, transportu, a przede wszystkim od infrastruktury i powiązań transportowych portów z przedpojem i zapleczem gospodarczym państwa, umożliwiających transport ładunków polskiego handlu zagranicznego i tranzytu drogą morską.

O randze gospodarki morskiej świadczy między innymi rosnąca wartość nakładów inwestycyjnych w latach 2003-2021 przedstawionych w tabeli 1 oraz rosnąca wielkość przeładunków w polskich portach morskich w latach 1990-2021 przedstawiona na rysunku 1.



Rysunek 1. Wielkość przeładunków w portach morskich w latach 1990-2021 [tys. ton]

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

3 Cz. Christowa, *Polskie porty morskie. Teoria i praktyka*, Wyższa Szkoła Menedżerska w Warszawie, Wydawnictwo im. Profesora Leszka J. Krzyżanowskiego, Warszawa 2021.

Tabela 1. Nakłady inwestycyjne w gospodarce morskiej na nowe obiekty majątkowe lub ulepszenie istniejących inwestycji w latach 2003-2021 [mln PLN]

Lata	Gospodarka narodowa ogółem	w tym: Gospodarka morska ogółem	Polska=100
2003	110 860,0	482,0	0,4
2004	120 467,0	643,0	0,5
2005	131 055,0	791,0	0,6
2006	154 880,3	858,4	0,6
2007	191 713,5	1 137,4	0,6
2008	217 259,7	1 146,6	0,5
2009	218 580,9	925,5	0,4
2010	217 287,3	1 062,2	0,5
2011	243 346,2	1 658,3	0,7
2012	237 627,3	2 210,5	0,9
2013	231 155,5	1 984,1	0,9
2014	250 776,4	3 440,9	1,4
2015	271 839,3	2 729,9	1,0
2016	244 429,0	1 941,9	0,8
2017	257 880,7	1 171,1	0,5
2018	302 675,2	1 830,1	0,6
2019	320 937,4	2 884,3	0,9
2020	309 458,4	2 709,8	0,9
2021	341 617,0	3 292,7	1,0

Źródło: opracowanie własne na podstawie Roczniki statystyczne GUS.

Po wejściu Polski do UE w 2004 r. spoczywające na rządzie RP obowiązki polegające na tworzeniu wszystkim regionom i gałęziom gospodarki narodowej odpowiednich warunków rozwoju, w sektorze gospodarki morskiej przekładają się na obowiązek podejmowania działań prawnych, organizacyjnych, inwestycyjnych, finansowych, logistycznych, promocyjnych i innych tworzących warunki i stymulujących dynamiczny rozwój oraz konkurencyjność przedsiębiorstw gospodarki morskiej, których istotną cechą jest wykorzystywanie zasobów lub właściwości morza.

Polska gospodarka morska stając się podsystemem gospodarki morskiej Europy, powinna móc i umieć korzystać ze wszystkich szans jakie tworzyła i tworzy UE dla gospodarki morskiej oraz wnieść swój bogaty, indywidualny wkład naukowy, polityczny, gospodarczy i militarny w jej rozwój.

2. ZINTEGROWANA POLITYKA MORSKA UNII EUROPEJSKIEJ I POLSKI

„Gdyby spróbować odnieść pojęcie polityki morskiej do definicji polityki w ogóle, stwierdzając, iż polityka jest sztuką wykorzystywania możliwości, należałoby uznać, że przedmiotem polityki morskiej jest stwarzanie szansy wykorzystania nadmorskie-

go położenia kraju”⁴. Polityka morska określa strategiczne cele i kierunki daleko-
siężnych działań prowadzących do wszechstronnego i racjonalnego wykorzystania
nadmorskiego położenia kraju, z uwzględnieniem preferencji wynikających z wa-
runków politycznych, społecznych i ekonomicznych. Jest też zbiorem systemowych
działań organów władzy państwowej, samorządów, podmiotów gospodarczych, in-
stytucji publicznych oraz organizacji społecznych, zmierzających do optymalnego
wykorzystania morza i jego zasobów w procesie rozwoju społeczno-gospodarczego
kraju. Utożsamiana jest z oddziaływaniem władz publicznych na wszelkiego rodzaju
aktywność ludzką związaną z morzem. W ramach polityki morskiej państwa precy-
zowane są metody i narzędzia natury finansowej, ekonomicznej, prawnej i admini-
stracyjnej służące realizacji jej strategicznych celów oraz zasady kontroli i weryfikacji
tych działań⁵.

Pojęcie „polityka morska państwa” rozumiane jest także jako dokument przyjęty
i realizowany przez państwo, zawierający opis celów i zadań w sferze gospodarki
morskiej oraz metod i środków dochodzenia do nich.

Jako dokument i jako wspólna idea polityka morska państw UE powinna w prak-
tyce integrować wszystkie tworzące ją dziedziny oraz łączyć konkurencyjne intere-
sy w obszarach morskich i przybrzeżnych. Warunkiem jej tworzenia i realizacji jest
budowanie wzajemnego zrozumienia i wspólnej wizji przez decydentów na wszyst-
kich szczeblach władzy państwowej i samorządowej. Permanentne inwestowanie
w wiedzę i umiejętności morskie to jeden z najważniejszych warunków tworzenia
i doskonalenia jej wizji oraz skutecznego i efektywnego wdrażania w życie. Drugim
istotnym warunkiem jest utrzymanie i ulepszenie stanu środowiska wodnego (rzek,
mórz i oceanów), z którego korzysta każda morska działalność. Siła i rozwój euro-
pejskiej gospodarki morskiej są uwarunkowane jej konkurencyjnością i zdolnością
do innowacji.

Misją polityki morskiej jest tworzenie zintegrowanego, zrównoważonego systemu
gospodarki morskiej, zwiększającego konkurencyjność sektora i jednoczącego inte-
resy wszystkich przedsiębiorstw gospodarki morskiej oraz zwiększającego poziom
życia mieszkańców miast i gmin morskich.

Do głównych celów polityki morskiej państwa zalicza się:

1. Promocję i ochronę rodzimej gospodarki morskiej na arenie międzynarodo-
wej,
2. Tworzenie warunków zrównoważonego rozwoju gospodarki morskiej,

4 K. Luks, *Polityka morska. Identyfikacja i cele*, [w:] *Polska gospodarka morska. Restrukturyzacja. Konkurencyjność. Funkcjonowanie*, (red.) H. Salmonowicz, Kreos, Szczecin 2010.

5 Christowa Cz., *Koncepcja i program realizacji polityki morskiej państwa, rozdział*, [w:] *Polskie drogi polityki morskiej – od wizji do działania*, (red.) J. Zaucha, Instytut Morski w Gdańsku, Gdańsk 2011.

3. Rozwijanie infrastruktury technicznej gospodarki morskiej,
4. Racjonalne wykorzystanie i ochrona obszaru morskiego i strefy nadbrzeżnej,
5. Harmonizowanie rozwoju gospodarki morskiej z rozwojem infrastruktury technicznej i społecznej,
6. Wspieranie działań zmierzających do poprawy ekonomicznej efektywności gospodarowania,
7. Ochronę interesów politycznych, społecznych i ekonomicznych państwa w sferze gospodarki morskiej,
8. Tworzenie odpowiednich warunków do kształcenia kadr i prowadzenia badań naukowych,
9. Rozbudzanie zainteresowania społeczeństwa sprawami morskimi oraz kształtowanie w nim świadomości morskiej,
10. Ochronę dziedzictwa morskiego,
11. Poprawę stanu środowiska morskiego,
12. Zwiększenie wkładu gospodarki morskiej w tworzenie Produktu Krajowego Brutto.

Pierwszym obowiązującym Polskę zapisem kierunków rozwoju unijnej gospodarki morskiej była Zielona Księga zatytułowana „W kierunku przyszłej polityki morskiej Unii: Europejska wizja oceanów i mórz”, która powstała po wstąpieniu Polski do UE⁶. Jako dokument i wspólna idea polityka morska państw UE miała na celu integrować wszystkie dziedziny gospodarki morskiej oraz łączyć konkurencyjne interesy w obszarach morskich i przybrzeżnych. Warunkiem tworzenia i realizacji polityki morskiej jest budowanie wzajemnego zrozumienia i wspólnej wizji przez decydentów na wszystkich szczeblach administracji państwowej i regionalnej. Zasada zintegrowanego zarządzania wyraża się w określeniu dalekosiężnej wizji rozwoju gospodarki morskiej pojmowanej jako system, którego elementami są poszczególne dziedziny gospodarki morskiej, powiązane ze sobą m.in. w organizacje gospodarcze, zwane klastrami morskimi. Warunkiem konkurencyjności gospodarki morskiej UE jest bowiem zrozumienie idei wewnętrznych powiązań oraz interakcji pomiędzy jej dziedzinami.

Zielona Księga „W kierunku przyszłej polityki morskiej Unii: Europejska wizja oceanów i mórz” stała się podstawą europejskiej debaty na temat zintegrowanej polityki morskiej UE, której celem było sformułowanie długofalowej równowagi między ekonomicznymi a socjalnymi i środowiskowymi skutkami eksploatacji środowiska mórz, oceanów, a także rzek w procesie dynamicznego rozwoju gospodarki morskiej⁷. Zgodnie z zapisem księgi polityka morska powinna być multidyscyplinarna,

6 *Zielona Księga: W kierunku przyszłej polityki morskiej Unii: Europejska wizja oceanów i mórz*, COM (2006) 2751, Komisja Europejska, Bruksela 2006.

7 *Zielona księga: W kierunku przyszłej polityki morskiej Unii: Europejska wizja oceanów i mórz*, COM (2006) 2751, Komisja Europejska, Bruksela 2006.

zintegrowana i obejmować wszystkie dziedziny sektora gospodarki morskiej. Natomiast nie powinna pozostawać zwykłym zbiorem pionowym polityki poszczególnych sektorów rozdzielonych w strukturach różnych ministerstw, jak to ma miejsce w polskim systemie administracji rządowej w latach 2001-2022.

Zasobem niezbędnym i siłą sprawczą w UE staje się szeroka, specjalistyczna wiedza, kwalifikacje i doświadczenie kadr w dziedzinie gospodarki morskiej. Jej konkurencyjność tkwi bowiem w zdolności do innowacyjności, którą kreują i stosują odpowiednio przygotowane kadry. W polskiej polityce kadrowej (o ile ona istnieje) rzadko ma miejsce obejmowanie stanowisk w instytucjach i przedsiębiorstwach podległych ministerstwom właściwym ds. skarbu państwa oraz gospodarki morskiej przez kadry o odpowiednim wykształceniu i praktyce zawodowej w gospodarce morskiej. Nierzadko są to osoby z nadania politycznego. Obserwowany brak kompetencji oraz częsta wymiana kadr na stanowiskach kierowniczych ma negatywny wpływ i hamuje rozwój polskiej gospodarki morskiej.

W 2007 r. Komisja Europejska opublikowała tzw. Niebieską Księgę w sprawie europejskiej zintegrowanej polityki morskiej wraz z planem działania⁸. Jej cechą charakterystyczną było interdyscyplinarne, komplementarne i całościowe podejście do polityki morskiej UE. Zapisy Niebieskiej Księgi zyskały poparcie Rady Europejskiej, potwierdzone w konkluzjach przyjętych 14 grudnia 2007 r. na posiedzeniu w Lizbonie. Księga została również pozytywnie przyjęta przez Parlament Europejski, a ponadto 20 maja 2008 r. została podpisana w Strasburgu trójstronna deklaracja (sygnowana przez przewodniczącego RE, przewodniczącego PE i przewodniczącego KE) o ustanowieniu 20 maja Europejskim Dniem Morza. Świadczy to o fundamentalnej zmianie w dotychczasowym podejściu państw UE do spraw morskich. Intensywne prace (z udziałem KE i państw członkowskich) nad ostatecznym ukształtowaniem europejskiej zintegrowanej polityki morskiej prowadzone były w latach 2008-2009. Równocześnie w poszczególnych państwach członkowskich, w tym w Polsce, podjęto działania prowadzące do opracowania krajowej zintegrowanej polityki morskiej. Podstawą opracowań są wytyczne zawarte w komunikacie Komisji Europejskiej „Wytyczne dotyczące zintegrowanego podejścia do polityki morskiej: W kierunku najlepszych praktyk w zintegrowanym zarządzaniu morskim i konsultacji z zainteresowanymi stronami”⁹.

Rada Europejska wezwała państwa członkowskie do uruchomienia i rozwinięcia mechanizmów koordynacji w tworzeniu i realizacji krajowej zintegrowanej polityki

8 *Zintegrowana polityka morska Unii Europejskiej*, COM (2007) 575, Komisja Europejska, Bruksela 2007; *Plan działania*, SEC (2007) 1278, Komisja Europejska, Bruksela 2007.

9 *Wytyczne dotyczące zintegrowanego podejścia do polityki morskiej: W kierunku najlepszych praktyk w zintegrowanym zarządzaniu morskim i konsultacji z zainteresowanymi stronami*, COM (2008) 395, Komisja Europejska, Bruksela 2008.

morskiej, a Komisję Europejską zobowiązała do przedstawienia w 2009 r. pierwszego raportu o stanie przygotowania i realizacji zintegrowanej polityki morskiej UE przez państwa członkowskie.

Do podstawowych celów zintegrowanej polityki morskiej UE należą:

1. Maksymalizacja zrównoważonego wykorzystania mórz i oceanów,
2. Tworzenie bazy wiedzy oraz innowacji dla polityki morskiej,
3. Uzyskanie wysokiej jakości życia w regionach nadmorskich,
4. Promowanie Europy jako lidera międzynarodowej polityki morskiej,
5. Popularyzacja morskiego charakteru Europy¹⁰.

Niebieska Księga Komisji Europejskiej określiła także cele i instrumenty realizacji unijnej zintegrowanej polityki morskiej. Wymaga to stworzenia w ramach krajowej polityki morskiej poszczególnych państw członkowskich odpowiednich struktur zarządzania, które będą stosowały zintegrowane podejście na każdym szczeblu realizacji unijnej polityki morskiej. Główne instrumenty zarządzania morskiego na szczeblu Unii Europejskiej to: europejska sieć nadzoru i monitoringu morskiego, morskie planowanie przestrzenne i zintegrowane zarządzanie strefą nadmorską oraz europejska sieć informacji i obserwacji morskiej. W Niebieskiej Księdze zapisano szczegółowy plan działania KE oraz projekty o szczególnym znaczeniu dla zintegrowanej polityki morskiej UE, mianowicie:

1. Europejska wspólna przestrzeń transportu morskiego bez barier,
2. Europejska strategia badań środowiska morskiego,
3. Mapa drogowa w zakresie morskiego planowania przestrzennego,
4. Europejska strategia łagodzenia skutków zmian klimatycznych w regionach nadmorskich,
5. Redukcja emisji CO₂ i zanieczyszczeń powodowanych przez statki,
6. Zwalczanie nielegalnych połowów,
7. Europejska sieć klastrów morskich,
8. Wyłączenia w powszechnym prawie pracy Unii Europejskiej dla pracowników żeglugi i rybołówstwa morskiego.

Naturalnym obszarem realizacji polityki morskiej UE jest dynamicznie rozwijający się gospodarczo region Morza Bałtyckiego, dla którego został stworzony specjalny dokument „Strategia Unii Europejskiej dla regionu Morza Bałtyckiego”. Należało oczekiwać, że wdrażanie zintegrowanej polityki morskiej w UE jako systemu gospodarczego o zasięgu europejskim i globalnym przyniesie ogromne korzyści ekonomiczne, społeczne i środowiskowe nie tylko dla samej UE oraz dla poszczególnych państw członkowskich.

10 *Zintegrowana polityka morska Unii Europejskiej*, op. cit.

Najważniejsze znaczenie polityczne i programowe dla polityki morskiej RP miały dokumenty: „Zintegrowana polityka morska Unii Europejskiej”¹¹ oraz „Wytyczne dotyczące zintegrowanego podejścia do polityki morskiej: w kierunku najlepszych praktyk w zakresie zintegrowanej gospodarki morskiej i konsultacji z zainteresowanymi stronami”¹².

Zgodnie z decyzją Ministerstwa Infrastruktury (2009), właściwego do spraw gospodarki morskiej, podstawą opracowania dokumentu Polityka morska Rzeczypospolitej Polskiej były przyjęte w 2009 r., po społecznych konsultacjach, „Założenia polityki morskiej Rzeczypospolitej Polskiej”¹³. Zdecydowano, że „Misją polityki morskiej Rzeczypospolitej Polskiej jest maksymalizacja wszechstronnych korzyści dla obywateli i gospodarki narodowej płynących ze zrównoważonego wykorzystania nadmorskiego położenia kraju oraz zasobów naturalnych mórz i oceanów”. W dokumencie tym sformułowano następujące priorytetowe kierunki polityki morskiej polskiego państwa:

1. Rozwój szkolnictwa, nauki i badań morskich,
2. Rozwój portów morskich i ich ochrona,
3. Ułatwienia dla transportu morskiego,
4. Poprawa bezpieczeństwa energetycznego kraju,
5. Zrównoważony rozwój rybołówstwa morskiego,
6. Zrównoważone wykorzystanie zasobów naturalnych mórz i oceanów,
7. Poprawa stanu środowiska morskiego i ochrona brzegu morskiego,
8. Poprawa bezpieczeństwa morskiego,
9. Usprawnienie zarządzania morskiego.

Odpowiedzialnymi za tworzenie i realizację polityki morskiej w 2009 r. byli:

1. Prezes Rady Ministrów,
2. Międzyresortowy zespół do spraw polityki morskiej RP (organ pomocniczy Prezesa Rady Ministrów),
3. Minister właściwy do spraw gospodarki morskiej,
4. Ministrowie kierujący działami administracji rządowej w zakresie objętym polityką morską,
5. Samorządy terytorialne województw, miast i gmin nadmorskich oraz ich związki,
6. Samorządy gospodarcze.

Założono, że nakłady inwestycyjne i koszty dotyczące realizacji polskiej polityki morskiej będą pokrywane z budżetu państwa i samorządów, środków własnych pod-

11 *Zintegrowana polityka morska Unii Europejskiej*, op. cit.

12 *Wytyczne dotyczące zintegrowanego podejścia do polityki morskiej...*, op. cit.

13 *Założenia polityki morskiej Rzeczypospolitej Polskiej do roku 2020*, Ministerstwo Infrastruktury, Warszawa 2009.

miotów gospodarczych oraz funduszy unijnych. Monitorowanie wykonania polityki następowałoby na podstawie wskaźników realizacji, które zostałyby przedstawione w dokumencie „Polityka morska RP”. Instrumentami prawnymi są konwencje i umowy międzynarodowe, konferencje międzynarodowe i komisje międzynarodowe Międzynarodowej Organizacji Morskiej (IMO) oraz innych organizacji ONZ, a także regulacje prawnotraktatowe, umowy międzynarodowe, prawo europejskie, prawo krajowe, pakiety ustaw morskich, rozporządzenia i inne akty wykonawcze w zakresie:

1. Prawa morza oraz prawa morskiego, wodnego, transportowego i handlowego;
2. Ochrony konkurencji, w tym swobody dostępu do rynku usług morskich;
3. Finansowania budowy i utrzymania infrastruktury morskiej, w tym opłat za korzystanie z infrastruktury transportowej;
4. Zasobów ludzkich (morskie prawo pracy, kadry morskie, szkolnictwo morskie, promocja zawodów morskich);
5. Rybołówstwa, w tym wdrażania planów zarządzania przyjętych przez Unię Europejską;
6. Podatków, w tym podatku: dochodowego, od towarów i usług, akcyzowego, od nieruchomości, tonażowego, amortyzacji oraz cel;
7. Pomocy publicznej dla: transportu morskiego, portów morskich, sektora stocznioowego, transportu intermodalnego, autostrad morskich, żeglugi bliskiego zasięgu, infrastruktury centrów logistycznych, rybołówstwa, portów i przystani rybackich;
8. Rynków kapitałowych, w tym: finansowania budowy i zakupu statków, hipoteki morskiej, ochrony środowiska morskiego;
9. Działalności naukowej i badawczo-rozwojowej;
10. Partnerstwa publiczno-prywatnego;
11. Komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw w sektorze morskim.

Główną cechą polityki morskiej UE jest zintegrowane, interdyscyplinarne, kompleksowe i całościowe podejście do rozwoju wszystkich dziedzin gospodarki morskiej w państwach członkowskich. Polityka morska państwa powinna stanowić podstawę utworzenia strategii rozwoju polskiej gospodarki morskiej, ze szczególnym uwzględnieniem portów morskich jako integralnych elementów systemu transportowego i logistycznego państwa. Zarówno unijna, jak i spójna z nią polska polityka morska są jednym z głównych czynników konkurencyjności, innowacyjności i rozwoju polskiej gospodarki morskiej. Za niezbędną uznano aktywną, pogłębianą współpracę Polski w ramach strategii UE dla regionu Morza Bałtyckiego w celu sprostania wyzwaniom, takim jak:

1. Konkurencyjność,
2. Wykorzystanie kapitału ludzkiego,
3. Ochrona środowiska naturalnego,

4. Bezpieczeństwo energetyczne,
5. Podniesienie standardów bezpieczeństwa na morzu,
6. Zapewnienie swobody przemieszczania się ludzi i kapitału.

Na podstawie uchwały Nr 33/2015 z dnia 17 marca 2015 r., Rada Ministrów przyjęła dokument „Polityka morska RP do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)”¹⁴.

Powstałe w 2016 r. Ministerstwo Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej już w 2020 r., zostało zlikwidowane, mimo sprzeciwu środowiska morskiego, które inicjowało jego powstanie¹⁵. Od 2020 r. ministerstwem właściwym do spraw gospodarki morskiej jest Ministerstwo Infrastruktury¹⁶. Teoria i praktyka wskazują, że istnienie stabilnej i skutecznej struktury instytucjonalnej systemu zarządzania w sektorze gospodarki morskiej jest warunkiem realizacji misji, kierunków i celów realizacji polityki morskiej państwa. Od wielu lat warunki te nie są spełnione.

Kraje UE w polityce morskiej muszą respektować prawo stanowione przez Międzynarodową Organizację Morską (IMO). Celem IMO jest doprowadzenie do 2030 r. do redukcji w transporcie morskim dwutlenku węgla o 40%. Założone normy, sposób ich obliczania i kontroli oraz ścieżki osiągnięcia celu budzą niezadowolenie zarówno armatorów, których działalność jest zagrożona, z powodu wysokich kosztów inwestycyjnych i eksploatacyjnych, a także ekologów z powodu zbyt niskiej, według nich, wielkości redukcji dwutlenku węgla. Ze światowych statystyk wynika, że transport morski uczestniczący w 80% w światowej wymianie towarowej powoduje zaledwie 2% emisji dwutlenku węgla do atmosfery¹⁷¹⁸.

W tworzeniu, aktualizacji i realizacji zintegrowanej polityki morskiej państwa powinny brać udział:

1. Uczelnie morskie i ośrodki naukowe prowadzące badania w zakresie gospodarki morskiej,
2. Przedsiębiorstwa gospodarki morskiej,
3. Administracja rządowa i samorządowa w regionach nadmorskich,
4. Administracja skarbowa (izby i urzędy skarbowe),
5. Administracja morska (urzędy morskie – terenowe organy administracji morskiej),
6. Służba Celna RP (izby i urzędy celne),

14 RM-111-37-15.

15 Cz. Christowa, *Transport rzeczny w polityce transportowej Polski i Unii Europejskiej*, Prace Naukowe Politechniki Warszawskiej, „Transport” z.121, Cz.3., Oficyna Wydawnicza Politechniki Warszawskiej, Warszawa 2018.

16 <https://www.gov.pl/web/infrastruktura/polityka-morska>.

17 Cz. Christowa, M. Christowa-Dobrowolska, *Wpływ dyrektywy siarkowej Parlamentu Europejskiego na konkurencyjność przedsiębiorstw żeglugi promowej na Bałtyku. Koncepcja badań naukowych*, „Logistyka” 3/2014.

18 K. Gogol, *Ekologiczna rewolucja w żegludze*, „Obserwator morski” nr 12 (175) 2022.

7. Straż graniczna (oddziały, placówki i dywizjony),
8. Państwowa Straż Pożarna z województw nadmorskich,
9. Marynarka Wojenna RP,
10. Morska Służba Hydrologiczno-Meteorologiczna,
11. Morska Służba Poszukiwania i Ratownictwa,
12. Okręgowe inspektoraty rybołówstwa morskiego,
13. Inspektoraty portowe,
14. Regionalne zarządy gospodarki wodnej,
15. Krajowa Izba Gospodarki Morskiej,
16. Polskie Forum Przemysłów Morskich,
17. Kłustry morskie,
18. Organizacje zawodowe i społeczne.

Na podstawie przeprowadzonych analiz dostępnych dokumentów państwowych oraz wyników prowadzonych badań naukowych i posiadanej praktyki zawodowej w gospodarce morskiej ustalono priorytetowe działania w obszarze polityki morskiej RP przedstawione w Tabeli 2.

Tabela 2. Priorytetowe działania w obszarze polityki morskiej RP w latach 2023-2030

1.	Kształtowanie warunków w celu osiągnięcia pozycji lidera w kształceniu kadr morskich Europy oraz tworzenie nowych kierunków i specjalizacji morskich;	17.	Udostępnianie i wydobywanie morskich zasobów mineralnych;
2.	Wsparcie finansowe i promocja rozwoju nauki, badań i technologii morskich;	18.	Rozwój turystyki morskiej i nadmorskiej;
3.	Tworzenie warunków prowadzenia interdyscyplinarnych badań naukowych mających na celu tworzenie teoretycznych podstaw innowacyjnego i zintegrowanego rozwoju gospodarki morskiej;	19.	Wdrożenie międzynarodowych standardów ochrony środowiska morskiego;
4.	Rozwój zintegrowanych sektorów gospodarki morskiej;	20.	Prowadzenie efektywnego zarządzania, nadzoru i monitoringu obszaru morskiego;
5.	Rozwój sieci transportu morskiego i intermodalnego;	21.	Zapewnienie skutecznego zwalczania zanieczyszczeń morza;
6.	Budowa, rozbudowa i modernizacja infrastruktury portowej oraz połączeń portów morskich z ich zapleczem i przedpojem;	22.	Zapewnienie skutecznej i bezpiecznej ochrony środowiska oraz wartości przyrodniczych brzegów morskich jak również ujściowych odcinków rzek przymorskich;

7.	Ochrona przez państwo terenów i infrastruktury w granicach administracyjnych portów morskich poprzez korzystanie z ustawowego prawa pierwokupu i nie dopuszczanie do przekształceń własnościowych szkodliwych dla skarbu państwa i dalszego rozwoju portów morskich;	23.	Zapewnienie warunków rozwoju żeglugi bliskiego zasięgu i transportu rzeczno-żeglownego. Użeglowienie Odrzańskiej Drogi Wodnej na całej długości warunkujące skomunikowanie zespołu portów ujścia Odry oraz efektywność inwestycji portowych;
8.	Kształtowanie warunków koniecznych do utworzenia w Polsce bałtyckiego centrum logistycznego dla Europy Środkowo-Wschodniej oraz budowy portowych centrów logistycznych w portach morskich i rzecznych;	24.	Integrowanie cywilnych i wojskowych systemów nadzoru i monitoringu ruchu morskiego;
9.	Wdrażanie mechanizmów ułatwiających działalność w transporcie morskim, między innymi łagodzenie skutków finansowych wdrażania przepisów IMO wprowadzających dalsze ograniczenia emisji dwutlenku węgla na pływających i nowobudowanych statkach wymuszających kosztowną poprawę parametrów silników oraz wymianę napędu na LNG, metanol czy amoniak;	25.	Ochrona żeglugi i portów przed zagrożeniami terrorystycznymi i kryminalnymi, ochrona polskiej morskiej racji stanu;
10.	Znoszenie barier i przeszkód prawnych w rozwoju przedsiębiorczości morskiej;	26.	Modernizacja i utrzymywanie infrastruktury dostępu do portów morskich od strony morza;
11.	Budowa, rozbudowa i modernizacja infrastruktury portowej, w tym Terminalu LNG, Terminalu Kontenerowego w Świnoujściu, terminali instalacyjnych dla morskich farm wiatrowych, portów rzecznych oraz innych specjalistycznych terminali;	27.	Rozwój Morskiej Służby Poszukiwania i Ratownictwa (służba SAR – Search and Rescue), w tym poprawa koordynacji współpracy i współdziałania z jednostkami ratowniczymi Marynarki Wojennej oraz wszystkimi służbami uczestniczącymi w akcjach ratunkowych na morzu;
12.	Zwiększenie pojemności i zdolności przeładunkowej portowych terminali dla zboża, ropy i produktów naftowych;	28.	Dostosowanie administracji morskiej do standardów i wymagań europejskich;
13.	Rozwój morskiej energetyki wiatrowej;	29.	Wdrażanie rozwiązań europejskich i międzynarodowych w zakresie morskiego planowania przestrzennego;
14.	Zrównoważony rozwój rybołówstwa i akwakultury;	30.	Wdrażanie i modernizacja zintegrowanego zarządzania obszarami przybrzeżnymi (ZZOP);
15.	Zarybianie polskich obszarów morskich;	31.	Poprawa standardów i warunków pracy w przedsiębiorstwach sektora morskiego;
16.	Racjonalne gospodarowanie zasobami naturalnymi;	32.	Rozwijanie dialogu społecznego w sektorze morskim. Krzewienie wiedzy i kształtowanie świadomości morskiej polskiego społeczeństwa.

Źródło: opracowanie własne.

Zintegrowana polityka morska Polski zawierająca wizję, realne cele strategiczne i kierunki zrównoważonego rozwoju sektora ze wskazaniem źródeł finansowania winna stać się rękojmnią polskiej morskiej racji stanu. Niezbędne jest zatem doprowadzenie do konsensusu politycznego, którego rezultatem byłaby ustawa Sejmu RP definiująca doktrynę morską państwa jako uporządkowany zbiór poglądów na rolę i sposób wykorzystania morza oraz nadbrzeżnego położenia na rzecz dalszego rozwoju kraju, w ramach realizacji ogólnych celów społecznych, gospodarczych i obronnych państwa.

Zgodnie z wytycznymi zintegrowanej polityki morskiej UE należy wspierać mobilność pracy między poszczególnymi dziedzinami gospodarki morskiej na morzu i lądzie. Doświadczeni marynarze, w szczególności oficerowie marynarki handlowej, po pewnym okresie trudnej pracy na morzu poszukują pracy na lądzie (w przedsiębiorstwach, urzędach i organizacjach gospodarki morskiej). Konieczna jest zatem permanentna aktualizacja programów kształcenia kadr morskich, prowadzenie studiów podyplomowych, kursów i innych form kształcenia, dzięki którym marynarze pracujący na statkach byłiby przygotowani do pracy na stanowiskach lądowych. Realna możliwość zmiany środowiska pracy w wybranym momencie kariery zawodowej stworzyłaby większą motywację młodzieży, w tym kobiet, do podejmowania studiów na uczelniach morskich oraz pracy na morzu. Nie ma dowodów dokumentujących, że młodzi obywatele UE nie pragną kariery na morzu. Mimo to liczba zatrudnienia europejskich marynarzy spada. Rozwój gospodarki morskiej oraz utrzymanie konkurencyjnego poziomu Europy są uwarunkowane zatrudnieniem dobrze wyszkolonych i kompetentnych załóg marynarskich oraz innych specjalistów na morzu i lądzie, na stanowiskach wykonawczych i decyzyjnych¹⁹.

3. INNOWACJE W GOSPODARCE MORSKIEJ

Innowacje to twórcze zmiany w technice, technologii, organizacji, zarządzaniu, marketingu, systemie społecznym i gospodarczym, w strukturze gospodarki, w środowisku naturalnym, we wszystkich zakresach ludzkiej działalności.

Aby rozwinąć potencjał polskiej gospodarki morskiej należy skutecznie usunąć, zidentyfikowane w ramach przewodniego projektu „Strategia Europa 2020 – Unia Innowacji”, przeszkody badań i wdrożeń innowacyjnych projektów, mianowicie:

1. Niedoinwestowanie nauki;
2. Utrudniony dostęp do finansowania projektów;
3. Wysokie koszty praw własności intelektualnej;
4. Powolne tempo postępu w kierunku standardów i interoperacyjności;
5. Nieskuteczne stosowanie zamówień publicznych;
6. Powielanie badań;

¹⁹ *Modele zatrudnienia marynarzy. Analiza najlepszych praktyk*, (red.) Cz. Christowa, Wydawnictwo Naukowe Akademii Morskiej w Szczecinie, Szczecin 2012.

7. Niewystarczająca współpraca między sektorem publicznym i prywatnym w zakresie innowacji;
8. Brak umiejętności wykorzystywania wyników badań w sferze przemysłu morskiego i usług;
9. Rosnący niedobór kwalifikacji osób zaangażowanych w badania i wdrożenia;
10. Luki wiedzy i niekompletność danych na temat stanu oceanów, zasobów dna morskiego, życia morskiego oraz zagrożeń dla siedlisk i ekosystemów;
11. Rozproszenie działań w zakresie badań naukowych dotyczących morza i gospodarki morskiej, które utrudnia interdyscyplinarne kształcenie oraz spowalnia proces innowacji;
12. Brak naukowców, inżynierów i wykwalifikowanych pracowników, zdolnych do zastosowania nowych technologii w środowisku morskim²⁰.

Przedstawiona diagnoza w pełnym zakresie dotyczy barier istniejących w Polsce.

Jednym z działań rządu RP w zakresie zwiększania poziomu innowacyjności i konkurencyjności polskiej gospodarki jest powstanie Krajowych Inteligentnych Specjalizacji (KIS), które mają na celu wskazanie preferencji i priorytetów gospodarczych w obszarze Badania+Rozwój+Innowacje (B+R+I). Zidentyfikowano je w 2014 r. na poziomie krajowym (Krajowe Inteligentne Specjalizacje) i regionalnym (Regionalne Inteligentne Specjalizacje). Zbiór dwudziestu Krajowych Inteligentnych Specjalizacji przypisany był na I etapie tworzenia KIS pięciu obszarom badawczym. Sektor gospodarki morskiej, jako autonomiczny innowacyjny obszar, został pominięty. Gospodarka morską, jako bardzo ważny sektor polskiej gospodarki, konkurujący od początku swojego istnienia na globalnym rynku, zasługiwał i zasługuje na obiektywną, kompetentną ocenę i należną rangę. Gospodarka morską jest obszarem o ogromnym potencjale innowacyjnym i konkurencyjnym. Spełnia wszystkie warunki aby być samodzielnym, wyróżnionym obszarem kilku inteligentnych specjalizacji. Innowacyjne projekty mogą stać się instrumentem wdrażania Polityki morskiej RP.

Pod wpływem inicjatyw oddolnych płynących ze środowiska morskiego problem rozszerzenia listy KIS o tematykę morską był rozpatrywany na posiedzeniu Międzyresortowego Zespołu ds. Polityki Morskiej Państwa w dniu 30 września 2015 r. i w czasie wielu konsultacji. W wyniku dyskusji powstała nowa propozycja nazwy obszaru badawczego, mianowicie: „Innowacyjne technologie morskie”. W październiku 2015 r. Ministerstwo Gospodarki zwołało posiedzenie Komitetu Sterującego ds. KIS, który zaakceptował utworzenie nowej 20 KIS (obecnej 13 KIS) i doprecyzował jej nazwę.

20 *Komunikat Komisji Europejskiej do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, COM 92014) 254 final2. Bruksela, z dnia 13.05.2014 r.*

W dniu 12.08.2021 r., po reorganizacji Ministerstwa Rozwoju, Pracy i Technologii, sprawy KIS, zostały przekazane w gestię Ministerstwa Rozwoju i Technologii. Aktualna nazwa KIS 13 (d. 20) brzmi: „Innowacyjne technologie morskie w zakresie specjalistycznych jednostek pływających, konstrukcji morskich i przybrzeżnych oraz logistyki opartej o transport morski i śródlądowy”. Tematyka 13 (d.20) KIS została ujęta w trzech rozdziałach, mianowicie:

1. Projektowanie, budowa i konwersja specjalistycznych jednostek pływających oraz ich specjalistycznego wyposażenia;
2. Projektowanie, budowa i przebudowa konstrukcji morskich i przybrzeżnych;
3. Procesy i urządzenia wykorzystywane na potrzeby logistyki opartej o transport morski i śródlądowy²¹.

Zakres tematyczny 13 (d. 20) KIS w obszarze B+R+I został opracowany przez ekspertów morskich skupionych w Grupie Roboczej 13 KIS.

Należy ustawicznie badać i formułować potrzeby w zakresie innowacyjności przedsiębiorstw sektora gospodarki morskiej, w szczególności małych i średnich przedsiębiorstw, w kontekście ewentualnego zwiększenia zakresu tematycznego 13 KIS o nowe rozdziały tematyczne oraz rozszerzenia zakresu istniejących. Nie można doprowadzić do stanu, w którym polscy przedsiębiorcy nie wykorzystają funduszy na innowacje w ramach 13 KIS z powodu braku wkładu własnego w kosztach projektu. Celowe jest zintegrowanie działań przedsiębiorstw identyfikujących się z 13 Krajową Inteligentną Specjalizacją, którą należy rozwijać jako element polityki morskiej państwa.

Innowacyjne projekty mogą być realizowane przez przedsiębiorstwa samodzielnie lub wspólnie z uczelniami i jednostkami badawczymi. Na Ministerstwie Rozwoju i Technologii, Komitecie Sterującym oraz Grupie Roboczej ds.13 KIS spoczywa duża odpowiedzialność za badania i wdrożenia innowacyjnych projektów oraz rozwój i innowacyjność gospodarki morskiej. Jest to wspólna odpowiedzialność przedsiębiorców dla których została stworzona 13 KIS oraz uczelni i jednostek badawczych.

W polskim środowisku naukowym i administracji odpowiedzialnej za ocenę wniosków i finansowanie badań naukowych (B+R+I) definicja innowacji została ograniczona głównie do obszarów technicznych (tzw. „innowacji twardych”). Fakt ten powoduje odrzucanie przez recenzentów i komisje wniosków o finansowanie badań w zakresie innowacji procesowych, zarządczych, organizacyjnych, marketingowych, prawnych (tzw. „innowacji miękkich”).

Obszarem ogromnych potrzeb w zakresie badań naukowych i wdrożeń innowacyjnych projektów są polskie porty morskie i rzeczne oraz transport wodny. Nowoczesne przemysły morskie i usługi portowe zapewnią miejsca pracy i wzrost przemysłów

21 <http://www.gov.pl/web/rozwoj-technologia/krajowe-inteligentne-specjalizacje>.

kooperujących, generując ładunki eksportowe i intensyfikując import. Rozwój przemysłu przyportowego to duży obszar rozwiązań innowacyjnych. Powrót do rozwoju przemysłu morskiego i usług morskich w Polsce wymaga badań naukowych, transferu wiedzy i technologii między uczelniami, podmiotami i instytucjami, a przedsiębiorstwami sektora gospodarki morskiej²². Planowany renesans gospodarki morskiej w Polsce, założony w polityce morskiej i transportowej UE i RP oraz unijnych i krajowych dokumentach strategicznych zależy od wdrażania innowacyjnych rozwiązań we wszystkich podsektorach i sferach działalności. Ministerstwo właściwe do spraw gospodarki morskiej powinno mieć większy wpływ na identyfikację potrzeb badawczych zgodnych z polityką morską RP. Innowacje mogą stać się ważnym instrumentem realizacji polityki morskiej państwa.

PODSUMOWANIE

Po 1989 r., z powodu braku polityki morskiej państwa i błędnych decyzji, miały miejsce negatywne zjawiska gospodarcze i społeczne takie jak: upadek polskich stoczní, niekorzystne dla skarbu państwa przekształcenia własnościowe przedsiębiorstw gospodarki morskiej, nie korzystanie przez skarb państwa z ustawowego prawa pierwokupu terenów w granicach administracyjnych portów, utrata przez Polskę gestii transportowej w handlu zagranicznym drogą morską, rejestracja statków handlowych polskiej własności pod obce bandery, nieskuteczne działania w celu powrotu statków pod banderę narodową, minimalny poziom zabezpieczenia socjalnego polskich marynarzy pływających pod obcymi banderami, wyjazd z Polski, z przyczyn ekonomicznych, wysokiej klasy morskich specjalistów, ograniczenie w uczelniach wyższych kształcenia kadr na kierunkach morskich, udostępnienie rynku przewozów promowych obcym przewoźnikom, opóźnienia w budowie promów morskich, brak specjalistycznej floty polskiej własności do przewozu LNG i kontenerów, lokowanie inwestycji tonażowych w obcych stoczních, katastrofa ekologiczna na rzece Odrze oraz szereg innych negatywnych zjawisk^{23,24}.

W kolejnych kadencjach polskich rządów nie były zachowywane zasady ciągłości długofalowych, strategicznych kierunków rozwoju gospodarczego. W wyniku braku stabilności czynnika instytucjonalnego oraz kontynuacji polityki morskiej nie jest w pełni wykorzystany potencjał gospodarki morskiej i nadmorskie położenie Polski.

22 Cz. Christowa, *Metodyczne aspekty badań w zakresie wpływu innowacji na konkurencyjność polskich portów morskich*, [w]: *Przyszłość mobilności i logistyki jako przedmiot badań nauk społecznych*, (red.) A. Hoszman, „Studia i Prace Kolegium Zarządzania i Finansów”, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2020.

23 Cz. Christowa (współautor), *Modele zatrudnienia marynarzy. Powrót pod narodową banderę*, (red.) Cz. Christowa, Wyd. Naukowe Akademii Morskiej w Szczecinie, Szczecin 2012.

24 Christowa Cz. (współautor), *Model inżynierii finansowania budowy statków w polskich stoczních i ich zakupu przez polskich armatorów*, (red.) Cz. Christowa, Wyd. Naukowe Akademii Morskiej w Szczecinie, Szczecin 2007.

Mając na uwadze dynamiczne zmiany warunków funkcjonowania światowej i europejskiej gospodarki morskiej uzasadnione jest utworzenie nowego dokumentu polityki morskiej z zachowaniem wytycznych UE i dotychczasowego polskiego dorobku w tym obszarze, z uwzględnieniem wyników przeprowadzonych interdyscyplinarnych badań naukowych i uzgodnień społecznych z udziałem władz właściwych do spraw gospodarki morskiej. Konieczna jest trwała, racjonalna reorganizacja administracji rządowej, wynikająca z obiektywnych potrzeb zarządzania sektorem, w celu osiągnięcia długoterminowej stabilizacji instytucjonalnej i odpowiedzialności warunkujących rozwój gospodarki morskiej.

Polska gospodarka morska może stać się konkurencyjna i dynamicznie się rozwijać pod warunkiem racjonalnego wykorzystania istniejącego potencjału naukowego, produkcyjnego i usługowego oraz funduszy przeznaczonych na badania naukowe i wdrożenia.

Istnieje konieczność permanentnego prowadzenia interdyscyplinarnych badań naukowych mających na celu tworzenie teoretycznych podstaw innowacyjnego i zintegrowanego rozwoju gospodarki morskiej.

Badania naukowe powinny wyprzedzać podejmowane decyzje polityczne i strategiczne, oceniać ich długofalowe skutki, optymalizować realizowane procesy. Oczekiwany renesans gospodarki morskiej wymaga kompleksowych, interdyscyplinarnych badań naukowych, transferu wiedzy i technologii między uczelniami a przedsiębiorstwami sektora morskiego.

Niniejsza publikacja może zostać wykorzystana przez naukowców, studentów i praktyków sektora gospodarki morskiej oraz decydentów administracji morskiej i samorządowej.

BIBLIOGRAFIA

Literatura

1. Christowa Cz., Christowa-Dobrowolska M., *Wpływ dyrektywy siarkowej Parlamentu Europejskiego na konkurencyjność przedsiębiorstw żeglugi promowej na Bałtyku. Koncepcja badań naukowych*, „Logistyka” 3/2014.
2. Christowa Cz., *Polskie porty morskie. Teoria i praktyka*, Wyższa Szkoła Menedżerska w Warszawie, Wydawnictwo im. Prof. Leszka J. Krzyżanowskiego, Warszawa 2021.
3. Christowa Cz., *Transport rzeczny w polityce Polski i Unii Europejskiej*, „Problemy Transportu w Inżynierii Logistyki”, Cz.3, z. 120, Oficyna Wydawnicza Politechniki Warszawskiej, Warszawa 2018.
4. Christowa Cz.: *Identyfikacja możliwości współpracy w zakresie innowacyjności i transferu technologii między uczelniami, podmiotami i instytucjami badawczymi a przedsiębiorstwami sektora gospodarki morskiej w Polsce*, „Folia Pomeranae Universitatis Technologiae Stetiniensis, Oeconomica” 317(78)1 2015.
5. Christowa Cz.: *Metodyczne aspekty badań w zakresie wpływu innowacji na konkurencyjność polskich portów morskich*, [w:] *Przyszłość mobilności i logistyki jako przedmiot badań nauk*

- społecznych, (red.) A. Hoszman, „Studia i Prace Kolegium Zarządzania i Finansów”, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2020.
6. Drucker P., *Innowacje i przedsiębiorczość. Praktyka i zasady przedsiębiorczości*, PWE, Warszawa 1992.
 7. *Ekonomika portów morskich i polityka portowa*, (red.) L. Kuźma, Wydawnictwo Gdańskie, Gdańsk 1993.
 8. Gogol K., *Ekologiczna rewolucja w żegludze*, „Obserwator morski” nr 12 (175) 2022.
 9. *Leksykon zarządzania*, Difin, Warszawa 2004
 10. Luks K., *Polityka gospodarcza. Wybrane zagadnienia*, Wydawnictwo Instytutu Morskiego w Gdańsku, Gdańsk 2005.
 11. Luks K., *Port Elbląg w polityce morskiej państwa*, Wydawnictwo Elbląskiej Uczelni Humanistyczno-Ekonomicznej, Elbląg 2009.
 12. *Modele zatrudnienia marynarzy. Analiza najlepszych praktyk*, (red.) Cz. Christowa, Wydawnictwo Naukowe Akademii Morskiej w Szczecinie, Szczecin 2012.
 13. *Polityka wobec portów morskich. Praktyczny przewodnik dla decydentów polityki UE*, „European Sea Ports Organisation”, 2004.
 14. Sójka Z., Kasprzyk Z., *Polska polityka morską*, Wyd. Morskie, Gdańsk 1986.
 15. Waldziński D., *Miejsce i rola samorządów lokalnych w polskiej polityce morskiej*, Wydawnictwo Politechniki Gdańskiej, Gdańsk 1999.

Źródła prawa

1. Zielona Księga, *W kierunku przyszłej polityki morskiej Unii: Europejska wizja oceanów i mórz*, COM (2006) 2751, Komisja Europejska, Bruksela 2006.
2. *Zintegrowana polityka morską Unii Europejskiej*, COM (2007) 575, Komisja Europejska, Bruksela 2007; Plan działania, SEC (2007) 1278, Komisja Europejska, Bruksela 2007.
3. *Wytyczne dotyczące zintegrowanego podejścia do polityki morskiej, W kierunku najlepszych praktyk w zintegrowanym zarządzaniu morską i konsultacji z zainteresowanymi stronami*, COM (2008) 395, Komisja Europejska, Bruksela 2008.
4. *Założenia polityki morskiej Rzeczypospolitej Polskiej do roku 2020*, Ministerstwo Infrastruktury, Warszawa 2009.
5. *OECD, Eurostat [2008], podręcznik Oslo, zasady gromadzenia i interpretacji danych dotyczących innowacji*, wydanie 3, Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego, Departament Strategii i Rozwoju Nauki, Warszawa 2009.
6. *Komunikat Komisji Europejskiej do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów*, COM 92014) 254 final2. Bruksela, z dnia 13.05.2014.
7. *OECD, Eurostat [2008], podręcznik Oslo, zasady gromadzenia i interpretacji danych dotyczących innowacji*, wydanie 3, Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego, Departament Strategii i Rozwoju Nauki, Warszawa 2009.
8. *Komunikat Komisji Europejskiej do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów*, COM 92014) 254 final2. Bruksela, z dnia 13.05.2014.

Netografia

1. <http://www.gov.pl/web/rozwoj-technologie/krajowe-inteligentne-specjalizacje>.
2. <https://www.gov.pl/web/infrastruktura/polityka-morska>.

Franciszek Ługowski

Warszawski Uniwersytet Medyczny

ORCID: 0000-0001-6952-4927

Studia Społeczne

ISSN 2081-0008

e-ISSN 2449-9714

str. 243–252

NARZĘDZIA MARKETINGU INTERNETOWEGO W PROMOCJI PRYWATNEJ PLACÓWKI MEDYCZNEJ W GOSPODARCE CYFROWEJ /

INTERNET MARKETING TOOLS IN PROMOTION OF A PRIVATE MEDICAL ENTITY IN A DIGITAL ECONOMY

STRESZCZENIE

Pandemia COVID-19 znacząco przyspieszyła nieunikniony proces digitalizacji społeczeństwa. Wpłynęło to także istotnie na sposób promocji przedsiębiorstw, w tym placówek medycznych. Obecnie niemal niemożliwe jest funkcjonowanie takich podmiotów bez silnej prezencji w sferze internetowej. Digitalizacja wpłynęła na rozwój nowych sposobów marketingu internetowego. Opanowanie ich jest obecnie kluczowe, by zyskać przewagę konkurencyjną na rynku. Artykuł stanowi próbę syntetycznej analizy świadomości właścicieli prywatnych podmiotów medycznych z zakresu marketingu internetowego oraz powszechnie wykorzystywanych przez nich narzędzi w tym zakresie, a także tego, które z nich okazują się być najefektywniejsze w przypadku promocji takich placówek.

SŁOWA KLUCZOWE: marketing internetowy, placówki medyczne, online marketing, search engine optimization, narzędzia marketingowe, gospodarka cyfrowa, promocja zdrowia.

ABSTRACT

The COVID-19 pandemic has exponentially precipitated the imminent process of digitalization of our society. It has also significantly affected the way private entities promote; medical facilities included. Nowadays it is virtually impossible for those entities to function without a strong internet presence. The digitalization has also influenced

the development of new methods on internet marketing. Mastering them is currently crucial in order to gain a competitive advantage on the market. The article is an attempt of a synthetic analysis of the awareness of medical entity owners/managers of the commonly used internet marketing tools and which of them prove to be most effective.

KEY WORDS: internet marketing, medical entities, online marketing, search engine optimization, marketing tools, digital economy, healthcare promotion.

Wstęp

Rosnąca liczba prywatnych placówek medycznych sprawia, że pomimo współczynnika liczby lekarzy na dziesięć tysięcy mieszkańców wynoszącego zaledwie 24,² konkurencja na tym rynku staje się coraz większa. Pandemia COVID-19 znacząco przyspieszyła proces informatyzacji społeczeństwa, powodując dynamiczny wzrost szeroko pojętego sektora e-commerce. Internet jest więc, także dla branży medycznej kluczową, drogą pozyskiwania klientów. Stanowi on, zwłaszcza dla pacjentów młodych, podstawowe źródło wiedzy medycznej, a także najistotniejszą, obok marketingu szeptanego, formę pozyskiwania informacji o placówkach medycznych³. Badania wykonane w Stanach Zjednoczonych dowiodły, że już w 2012 r. 72% dorosłych użytkowników Internetu wyszukiwało w nim informacji dotyczących zdrowia. Komunikacja zdrowotna w mediach społecznościowych odbywa się na takich płaszczyznach, jak: edukacja i promocja zdrowia, dialog pacjent oraz pacjent-lekarz, konsultacje online, przekazywanie informacji o stanie zdrowia, gromadzenie informacji o doświadczeniach pacjentów oraz ich opinii, odpowiedzi na pytania dotyczące zdrowia⁴. Portal znanylekarz.pl, będący wiodącym narzędziem do umawiania wizyt lekarskich online, notuje średnio 5,2 mln odwiedzin miesięcznie⁴, wiele placówek udostępnia także możliwość zapisów bezpośrednio na ich stronie, bez korzystania z marketplace'ów medycznych. Warto zwrócić uwagę także na zjawisko turystyki medycznej, gdzie marketing internetowy stanowi naturalne źródło pozyskiwania pacjentów, zwłaszcza jeśli mowa o turystach z krajów wysoko rozwiniętych gospodarczo, gdzie informatyzacja społeczeństwa jest większa. Te wszystkie czynniki dynamizują wzrost konkurencji wśród placówek medycznych w świecie cyfrowym, motywując je do zabiegów z zakresu SEO (search engine optimization), wykorzystywania mediów społecznościowych, dbania o opinie wystawione na ich profilach w marketplace'ach medycznych oraz obecności w mediach tradycyjnych. „Co takiego ma reklama internetowa, czego nie zapewniają inne kanały komunikacji? Do jej zalet

1 GUS 2020, https://sdg.gov.pl/statistics_nat/3-2-a/, [dostęp: 05.06.2020].

2 A. Hamrol, *Zarządzanie i inżynieria jakości*, PWN, Warszawa 2018, s. 23-36.

3 E. Szycman, M. Boguszewicz-Kreft, *Postawy lekarzy wobec aktywności w mediach społecznościowych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2020, s. 20-30.

4 <https://pro.znanylekarz.pl/blog/specjalisci/3-kroki-do-lepszej-widoczności-na-znanylekarz>.

zaliczyć należy globalny zasięg, dużą elastyczność, interaktywność, wysoki stopień spójności docelowego segmentu rynku”⁵.

Celem badania, przeprowadzonego w ramach niniejszego artykułu, była analiza świadomości właścicieli oraz osób zarządzających prywatnymi placówkami medycznymi w zakresie wykorzystania narzędzi marketingu internetowego w celach promocyjnych.

Badanie ankietowe zostało przeprowadzone w lipcu 2022 r. w Polsce. Miało charakter dobrowolny oraz anonimowy. Wykonano je przy pomocy interaktywnego formularza ankiet Google w grupie właścicieli oraz osób zarządzających prywatnymi placówkami medycznymi. Kwestionariusz składał się z czternastu pytań, w tym z dziesięciu zamkniętych oraz czterech otwartych, a także części metrykalnej, składającej się z trzech pytań. Został on udostępniony bezpośrednio placówkom drogą elektroniczną.

Liczba właścicieli lub osób zarządzających prywatnymi placówkami medycznymi, które wzięły udział w ankiecie wynosi 52. W grupie respondentów 57,7% stanowili mężczyźni, a 42,3% - kobiety. Najliczniejsza była reprezentacja przedziału wiekowego 40-50 lat - 44,2% oraz 30-40 lat - 28,8%. Znacząca większość badanych zamieszkiwała miasta powyżej miliona mieszkańców - 73,0%, zaś miejscowości poniżej 100 tys. mieszkańców zamieszkiwane były przez 5,8% badanych.

1. WYKORZYSTANIE PLATFORMY FACEBOOK

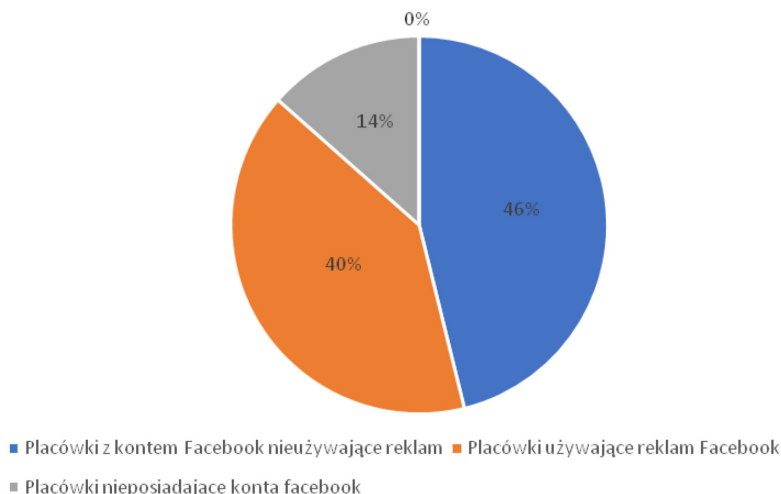
Spśród 52 placówek posiadających swoje strony internetowe, których właściciele lub osoby zarządzające udzieliły odpowiedzi w ankiecie, 45 aktywnie używa narzędzi internetowych w celach promocyjnych. Najpopularniejszą formą okazało się posiadanie konta na Facebook’u oraz zamieszczanie na nim treści medycznych. Aktywność ta została wskazana przez wszystkie 45 placówek, co stanowi 86% badanych. Jest to naturalnym zjawiskiem, gdyż portal ten posiada w Polsce ok. 18 mln użytkowników, z czego najbardziej angażuje osoby powyżej 35 roku życia⁶, które są ważną grupą docelową dla placówek medycznych. „W koncepcji marketingowego zarządzania gabinetem podkreśla się strategię STP, czyli segmentacji (segmentation), wybraniu rynku docelowego (targeting) oraz pozycjonowania (positioning)”⁷. Co ciekawe, tylko 21 z tych placówek, tj. 40% badanych, aktywnie używa reklam na Facebook’u, stanowiących bardzo dobre narzędzie do docierania z reklamami swojego profilu lub

5 M. Majewski, *Internet w promocji prywatnych placówek medycznych*, „Polski Przegląd Nauk o Zdrowiu”, Wydawnictwo Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Poznań 2013, s.133-136.

6 *Social Media w Polsce 2021 - raport*, Empemedia, Warszawa 2021.

7 H. Mruk, *Marketing gabinetów lekarskich na rynku usług zdrowotnych*, Wolters Kluwer, Warszawa 2009, s. 120-125.

postów do wybranych grup docelowych, oferując możliwość zróżnicowania wieku, lokalizacji czy też zainteresowań targetowanych użytkowników, a przez to realizację strategii STP. Powyższe dane wskazują, jak istotnym narzędziem w promocji placówek medycznych jest aktualnie facebook.



Wykres 1. Procentowy udział użytkowników platformy Facebook wśród badanych placówek medycznych

Źródło: wyniki badań własnych.

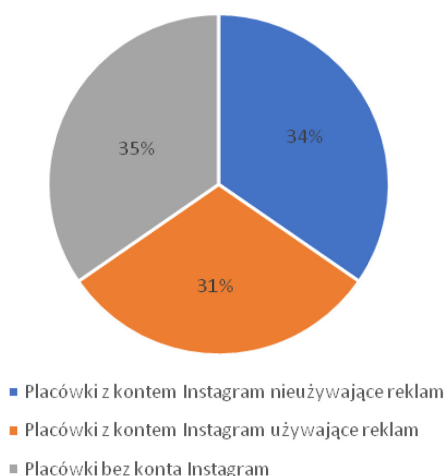
2. WYKORZYSTANIE PORTALU INSTAGRAM

Według raportu *Social Media w Polsce 2021*, przygotowanego przez Empemedia z Instagrama korzysta w Polsce 9,2 mln użytkowników, dzięki czemu stanowi on ważną platformę w promocji przedsiębiorstw, w tym także prywatnych podmiotów medycznych. Format portalu umożliwia właścicielom placówek medycznych, lekarzom, dzielenie się wiedzą medyczną w postaci przystępnych postów zawierających zdjęcie lub też wstawianie krótkich filmików prezentujących np. wykonywane zabiegi albo porównanie wyglądu pacjentów przed i po zabiegu⁸. Lekarze posiadający konto na Instagramie często decydują się także na prowadzenie transmisji na żywo, podczas których odpowiadają na pytania aktualnych, ale też i potencjalnych pacjentów. Taka forma komunikacji lekarzy pozwala na skrócenie dystansu między nimi a pacjentami, a także na inicjację kontaktu jeszcze przed pierwszą wizytą. Często prowadzi to do sytuacji patologicznych, w których lekarze proszeni są o porady medyczne właśnie w tym medium społecznościowe. Obecnie dyskusje medyczne na portalu Instagram stanowią dla pacjentów formę poznania lekarza, często także od

⁸ A. Barska, *Ocena jakości usług medycznych na przykładzie prywatnej placówki medycznej w Zielonej Górze*, Wydawnictwo Uniwersytetu Zielonogórskiego, Zielona Góra 2010, s.15-22.

strony prywatnej, gdyż takie treści są zamieszczane przez promujących się medyków równie chętnie. Placówki medyczne używają tego portalu także do promocji, wykorzystując wizerunek znanych pacjentów poprzez wstawianie zdjęć z nimi w trakcie wizyt lub zabiegów medycznych. Należy także wspomnieć o bardziej bezpośrednich formach influencer marketingu wykorzystywanych przez podmioty medyczne⁹. Niektóre placówki bowiem zatrudniają influencerów w charakterze ambasadorów kliniki, zlecając tworzenie płatnych relacji oraz postów, w których osoby z dużą liczbą obserwujących, najczęściej zupełnie niezwiązane z branżą medyczną, pokazują oraz opowiadają o zabiegach, którym poddają się w placówce. Tym sposobem podmioty te docierają do nowych grup odbiorców, co pozwala na zwiększenie rozpoznawalności ich marki. Spośród badanych 52 placówek medycznych 34, tj. 66% badanych, prowadzi aktywnie konto instagramowe, z czego reklamuje się na nim - 16, co stanowi 31% badanych. Reszta ogranicza się do wstawiania postów oraz relacji.

W odpowiedziach badanych Instagram był wskazywany najczęściej jako najbardziej efektywne medium społecznościowe - 26 respondentów udzieliło takiej odpowiedzi, wskazując przede wszystkim na szybkość i wygodę kontaktu z innymi użytkownikami, możliwość łatwego dodawania zdjęć i filmów, a także większe niż na innych portalach zaangażowanie obserwujących w dyskusje. Na podstawie powyższych danych można wyciągnąć wniosek, że Instagram stał się bardzo istotnym medium społecznościowym w promocji prywatnych placówek medycznych.



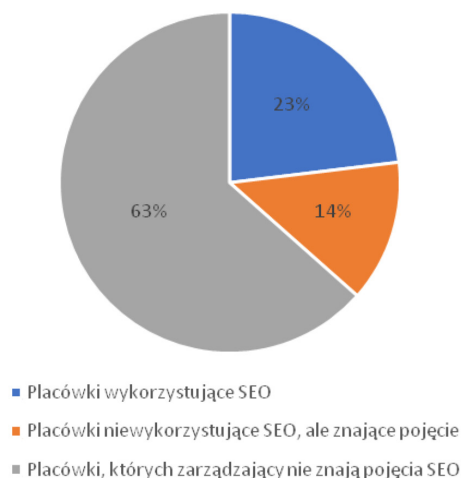
Wykres 2. Procentowy udział użytkowników portalu Instagram wśród badanych placówek medycznych

Źródło: wyniki badań własnych.

9 B. Smith, *An empirical investigation of marketing strategy quality in medical markets*, "Int. J. Med. Market", Sage Publications, Westerville 2003, s. 105-120.

3. WYKORZYSTANIE NARZĘDZI SEO

Search engine optimization to technologia umożliwiająca lepsze pozycjonowanie strony internetowej, a dzięki temu zwiększanie ruchu organicznego, co przy znacznej konwersji dzięki dobrze zaprojektowanej stronie pod względem lejka sprzedażowego oraz UX (user experience) pozwala na zwiększenie przychodów danego przedsiębiorstwa. Inwestycja w narzędzia SEO może okazać się więc bardzo korzystna pod względem ROI (return on investment). Jednakże nie jest to zadanie proste. Nieustannie zmieniająca się polityka dominującej przeglądarki, Google, wymaga od użytkowników nieustanne śledzenia zmian oraz korzystania z bogatych narzędzi Google Analytics, by analizować swoje dotychczasowe działania¹⁰. Rosnąca konkurencja w branży medycznej, zwłaszcza w obszarze medycyny estetycznej, sprawia jednak, że narzędzia te pozwalają na zdobycie przewagi rynkowej. Spośród 52 placówek, które wzięły udział w badaniu, zaledwie 12, tj. 23%, wykorzystuje narzędzia search engine optimization. Co ciekawe, wszystkie z nich zlokalizowane są w miastach powyżej 500 tys. mieszkańców. 33 respondentów nie spotkało się wcześniej z pojęciem SEO, stanowi to aż 63% badanych. Jest to jednak dobra statystyka, gdyż według badania opublikowanego w 2022 r. w Niemczech, znajomość pojęcia SEO wśród społeczeństwa wynosi zaledwie 8,9%¹¹. To pokazuje, że potencjał tych narzędzi nie jest jeszcze w pełni wykorzystany i mogą one stanowić kluczowy czynnik przy promocji nowo powstających placówek.



Wykres 3. Procentowy udział prywatnych badanych placówek medycznych wykorzystujących SEO

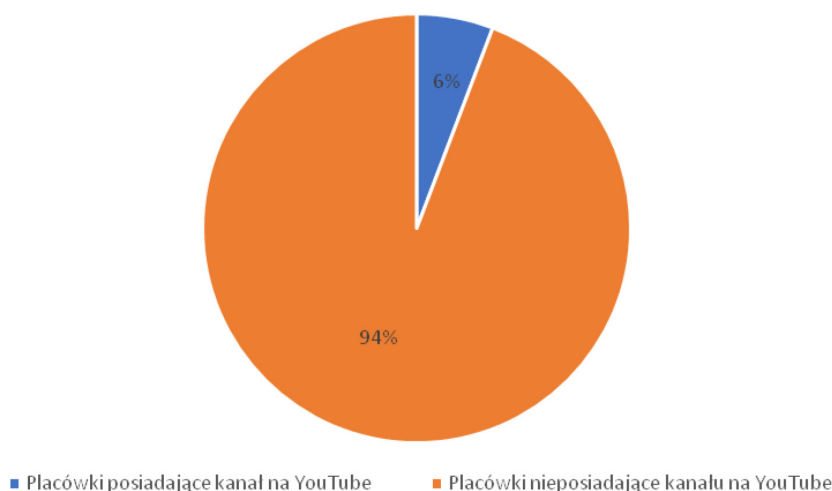
Źródło: wyniki badań własnych.

10 M. Nadziakiewicz, *Marketing a jakość usług medycznych na przykładzie placówki regionu Górnego Śląska*, Wydawnictwo Politechniki Śląskiej, Katowice 2018, s. 58-78.

11 D. Lewandowski, S. Schultheiss, *Public awareness and attitudes towards search engine optimization*, "Behaviour and Information Technology", Hamburg 2022, s. 15-20.

4. WYKORZYSTANIE PLATFORMY YOUTUBE

YouTube posiada w Polsce 26 mln użytkowników¹², lecz medium to kojarzone jest przede wszystkim z rozrywką, a dopiero w dalszej kolejności z kanałami firmowymi. Trend ten jednak w ostatnich latach zaczął ulegać zmianie i coraz więcej prywatnych przedsiębiorstw postanawia rozwijać swój marketing także tym kanałem¹³. Powstały już nawet pierwsze agencje specjalizujące się w wideomarketingu na platformie YouTube, np. PP Media. W przeprowadzonej ankiecie zaledwie trzy kliniki potwierdziły prowadzenie kanału w tym serwisie. Jest to tym samym najrzadziej stosowana przez respondentów forma marketingu internetowego. Wskazane przez badanych powody niewykorzystywania tej platformy do promocji swojej placówki to przede wszystkim konieczność zakupu specjalistycznego sprzętu i oprogramowania oraz umiejętność ich obsługi, m.in. programy do montażu wideo itd., niechęć do występów przed kamerą, a także czasochłonność przedsięwzięcia. Wskazuje to, że YouTube wciąż stanowi niezagospodarowaną niszę w branży medycznej i kompetentne prowadzenie kanału swojej placówki na tej platformie może pozwolić na dotarcie do szerokiej grupy potencjalnych pacjentów, a dzięki temu stać się istotną przewagą konkurencyjną.



Wykres 4. Procentowy udział prywatnych badanych placówek medycznych posiadających kanał na YouTube

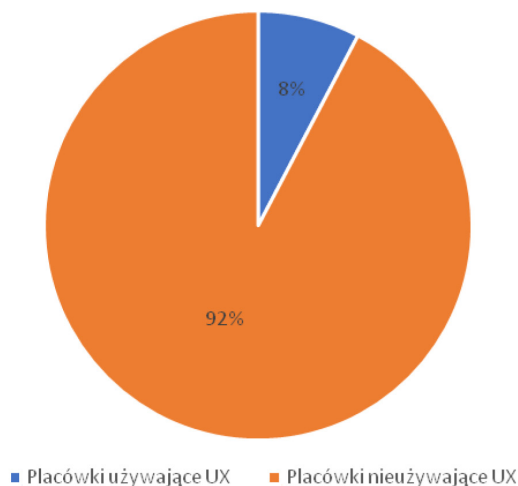
Źródło: wyniki badań własnych.

12 <https://www.wirtualnemedial.pl/artykul/youtube-z-26-mln-polskich-uzytownikow-mocno-w-gore-vimeo-top-serwisow-wideo>, [dostęp: 05.06.2022].

13 B. Smith, *Marketing Masterclass: Excellence in Medical Marketing: Origins, Definitions and Precursors*, "Journal of Medical Marketing", Sage Publications, Westerville 2007, s. 45-58.

5. WYKORZYSTANIE NARZĘDZI UX NA STRONIE INTERNETOWEJ

UX (user experience) jest jednym z kluczowych czynników w prowadzeniu strony internetowej działalności gospodarczej. Od niego bowiem zależy, jak dużo czasu użytkownik spędzi na stronie, czy uda mu się zrealizować zamiar, z którym na nią wszedł i co ważne, czy jeszcze na nią wróci. To coś więcej niż sama funkcjonalność, to także kwestia estetyki, przyjemności oraz zaangażowania emocjonalnego użytkowników zarówno w produkt, jak i w usługę¹⁴. Dobrze zaprojektowana pod względem UX strona może zachęcić użytkownika do skorzystania z usług danej placówki, natomiast, gdy widoczne są niedociągnięcia, strona negatywnie świadczy o kompetencjach podmiotu oraz o jego podejściu do pacjenta. Narzędzia do śledzenia zachowań użytkowników na stronie internetowej mogą z kolei pomóc w poprawieniu UX, tym samym prowadząc do zwiększenia konwersji. Istnieją specjalistyczne programy np. tzw. heatmaps (służą do śledzenia konkretnych miejsc strony internetowej, w które klikają użytkownicy) czy też aplikacje mierzące średni czas spędzony w danej podstronie strony internetowej. Bardzo popularne w projektowaniu UX jest prowadzenie tzw. testów A/B, w których to projektowane są dwie wersje strony, wyświetlane różnym użytkownikom symultanicznie¹⁵. Pozwala to na sprawdzenie różnych pomysłów i sprawdzenie, który z nich zapewnia lepszą konwersję¹⁶. Spośród responden-



Wykres 5. Procentowy udział prywatnych badanych placówek medycznych wykorzystujących narzędzia UX

Źródło: ankieta własna.

14 O. Mival, D. Benyon, *User Experience (UX) Design for Medical Personnel and Patients*, Springer, Edynburg 2014, s. 5-10.

15 B. Smith, *In Theory. Pharmaceutical Marketing in Europe*, Sage Publications, Westerville 2007, s. 54-63.

16 P. Kotler, *Marketing Management (11th edn)*, Pearson, Nowy Jork 2002.

tów zaledwie 4 osoby aktywnie śledzą zachowania użytkowników na stronie, reszta zaś zaprzestała na zleceniu stworzenia strony internetowej firmie zewnętrznej i nie korzysta z narzędzi UX w celu optymalizacji strony. Tym samym jest to kolejna niezgłębiona przez przedstawicieli branży medycznej dziedzina marketingu internetowego, co stanowi kolejną okazję dla osób bardziej świadomych w tym zakresie, by jeszcze efektywniej promować swoją placówkę.

PODSUMOWANIE

Gospodarka cyfrowa obecnie wymusza na podmiotach medycznych, jeśli chcą one efektywnie komunikować się z pacjentami, a także być konkurencyjnymi, już nie tylko samą obecność w internecie, ale też aktywne działanie w nim. Zarządzający takimi placówkami posiadają szereg narzędzi to umożliwiających, poczynając od różnorodnych kanałów mediów społecznościowych, a skończywszy na bardziej specjalistycznych metodach, takich jak SEO czy UX¹⁷. Wyniki przeprowadzonego badania wskazują, że profil na portalu Facebook, stał się, obok posiadania strony internetowej niemal pewnikiem w dzisiejszych czasach w branży medycznej. Bardzo często w marketingu internetowym placówek medycznych jest również Instagram, na co z pewnością miało wpływ przejęcie go przez firmę Meta będącą właścicielem Facebook'a. Akwizycja ta sprawiła, że Facebook stał się dla wielu platformą wyjściową do założenia konta instagramowego, co ułatwia np. funkcja jednoczesnego publikowania postów na obu platformach. Braki w marketingu internetowym prywatnych podmiotów medycznych w Polsce widać jednak w pozostałych obszarach badań. Narzędzia SEO wykorzystywane są przez mniej niż co czwarty podmiot, podczas gdy wykorzystanie narzędzi UX czy też platformy YouTube jest marginalne - zajmują się tym liderzy marketingu w branży. Patrząc holistycznie na świadomość marketingową właścicieli, czy też osób zarządzających takimi placówkami, można stwierdzić, że poziom ich wiedzy jest więcej niż podstawowy, jednakże widać istotne braki w kilku kluczowych obszarach, przez co potencjał pozyskiwania pacjentów w internecie nie jest w pełni wykorzystany.

BIBLIOGRAFIA

1. Barska A., *Ocena jakości usług medycznych na przykładzie prywatnej placówki medycznej w Zielonej Górze*, Wydawnictwo Uniwersytetu Zielonogórskiego, Zielona Góra 2010.
2. Hamrol, A., *Zarządzanie i inżynieria jakości*, PWN, Warszawa 2018.
3. Kotler P., *Marketing Management* (11th edn), Pearson, Nowy Jork 2002.
4. Lewandowski D., Schultheiss S., *Public awareness and attitudes towards search engine optimization*, Publishing house of Hamburg University of Applied Sciences, Hamburg 2022.

17 Suhecka J., *Ekonomia zdrowia i opieki zdrowotnej*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2010, s.10-15.

5. Majewski M., *Internet w promocji prywatnych placówek medycznych*, Polski Przegląd Nauk o Zdrowiu, Wydawnictwo Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Poznań 2013.
6. Mival O., Benyon D., *User Experience (UX) Design for Medical Personnel and Patients*, Springer, Edynburg 2014.
7. Mruk H., *Marketing gabinetów lekarskich na rynku usług zdrowotnych*, Wolters Kluwer, Warszawa 2009.
8. Nadziakiewicz M., *Marketing a jakość usług medycznych na przykładzie placówki regionu Górnego Śląska*, Wydawnictwo Politechniki Śląskiej, Katowice 2018.
9. Smith B., *An empirical investigation of marketing strategy quality in medical markets*. *Int. J. Med. Market*, Sage Publications, Westerville 2003.
10. Smith B., In theory. *Pharmaceutical Marketing in Europe*, Sage Publications, Westerville 2006.
11. Smith B., *Marketing Masterclass: Excellence in Medical Marketing: Origins, Definitions and Precursors*, "Journal of Medical Marketing", Sage Publications, Westerville 2007.
12. *Social Media w Polsce 2021 - raport*, Empemedia.
13. Suchecka J., *Ekonomia zdrowia i opieki zdrowotnej*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2010.
14. Szycman E., Boguszewicz-Kreft M., *Postawy lekarzy wobec aktywności w mediach społecznościowych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2020.

Netografia

1. <https://www.wirtualnemedial.pl/artykul/youtube-z-26-mln-polskich-uzytownikow-mocno-w-gore-vimeo-top-serwisow-wideo>.
2. GUS 2020, https://sdg.gov.pl/statistics_nat/3-2-a/.

dr Piotr Mikosik

Menedżerska Akademia Nauk Stosowanych w Warszawie

ORCID: 0000-0003-0056-7990

mgr Aneta Parker

Menedżerska Akademia Nauk Stosowanych w Warszawie

ORCID: 0000-0001-8709-7148

Studia Społeczne

ISSN 2081-0008

e-ISSN 2449-9714

str. 253–263

KONIECZNOŚĆ PRZEJŚCIA OD TRADYCYJNEGO PODEJŚCIA RYZYKA I BEZPIECZEŃSTWA DO PIONIERSKIEJ METODOLOGII SPOŁECZNEJ PSYCHOLOGII RYZYKA – STUDIUM PRZYPADKU MIĘDZYNARODOWEJ FIRMY PAPIERNICZEJ MONDI GROUP /

*THE NEED TO MOVE FROM TRADITIONAL APPROACH IN
THE RISK AND SAFETY INTO A PIONEERING METHODOLOGY
OF SOCIAL PSYCHOLOGY OF RISK – CASE STUDY OF
MULTINATIONAL PAPER COMPANY MONDI GROUP*

STRESZCZENIE

W dzisiejszym świecie wiele firm odczuwa potrzebę przejścia od tradycyjnego bezpieczeństwa do podejścia bardziej skupionego na ludziach, co jest jasno określone w Społecznej Psychologii Ryzyka. Pionierska metodologia została zaprojektowana, aby wspierać osobowość, dbać o etykę i promować odpowiednią kulturę organizacji. Poniższy artykuł wyjaśnia podstawy Społecznej Psychologii Ryzyka, a także podkreśla jej różnice w stosunku do tradycyjnego bezpieczeństwa. Zawiera również krótkie studium przypadku (case study), jak takie podejście działa w wielokulturowej firmie papierniczej, która mając swoje siedziby w trzydziestu różnych krajach, zaprosiła 27 000 swoich pracowników na drogę zrozumienia, rozpoznania potrzeby zmiany i nauczania się wdrażania nowego podejścia do Ryzyka i bezpieczeństwa.

SŁOWA KLUCZOWE: tradycyjne bezpieczeństwo; SPoR, wskaźniki wyprzedzające i opóźniające, systemy premiowe, jeden mózg – trzy umysły, osobowość; etyka, semiotyka, kultura organizacji.

ABSTRACT

In today's world many companies felt the need to move from traditional safety into a more human centered approach, which is clearly defined by Social Psychology of Risk. The pioneering methodology was invented to support personhood, care for ethics and promote an appropriate culture of an organization. The following article explains the fundamentals of Social Psychology of Risk, as well as underlines its differences from the traditional safety. It also provides a brief case study of how such approach works in a multicultural paper company which having its bases in thirty different countries, invited 27.000 of its employees onto a journey of understanding, recognising the need for change and learning to implement the new approach towards Risk and Safety.

KEY WORDS: traditional safety, SPoR, lead and lag indicators, bonus systems, one brain-three minds, personhood, ethics, semiotics, culture of the organization.

WSTĘP

W ciągu ostatnich trzydziestu lat ryzyko i bezpieczeństwo pracowników na całym świecie stało się kluczowym tematem dla wielu firm, zwłaszcza tych notowanych na giełdach jako spółki publiczne. Celem pracy jest wyjaśnienie nowego aspektu podejścia do zagadnień związanych z bezpieczeństwem w miejscu pracy. Jednym z najważniejszych mierników określania wyników, a także monitorowania poprawy jest „wskaźnik częstości urazów związanych ze stratą czasu pracy” (LTIFR). Niektóre wiodące firmy, takie jak Grupa Mondi, przenoszą swoją uwagę z wyłącznie „wypadków związanych ze stratą czasu” (co oznacza utratę zmiany pracowniczej z powodu urazu doznanego w pracy) na wszystkie urazy („całkowity wskaźnik przypadków do zarejestrowania” – TRCR) w przypadkach śmiertelnych, straconego czasu, ograniczonej pracy i leczenia. Jednak wiele z tych firm zauważyło, że wspomniane powyżej wskaźniki pozostają wysokie lub ustabilizowały się, przy niewielkiej lub żadnej dalszej poprawie. W niektórych przypadkach firmy wykazały raczej dobre wyniki; jednak nadal doświadczane są śmiertelne obrażenia w miejscu pracy¹.

Niestety, wiele z tych firm powiązało swoje stawki częstotliwości z systemami premiovymi, czego konsekwencją jest możliwe ukrywanie obrażeń w celu ochrony swoich korzyści finansowych. Doprowadziło to do ujemnej premii, dodając bardzo niewielką korzyść do poprawy wyników w zakresie bezpieczeństwa. Około sześć lat temu było

1 L. Mlodinow, *Subliminal: How Your Unconscious Mind Rules Your Behavior* (First Vintage Books Edition). Vintage, London 2013.

jasne, że premie powinny opierać się na proaktywnych lub wiodących wskaźnikach, a nie na wskaźnikach reaktywnych lub opóźnionych, takich jak wskaźniki wypadków. Idąc za tym przykładem Grupa Mondi – międzynarodowa firma, działająca w prawie 30 krajach i zatrudniająca 27 000 osób wdrożyła system premii za bezpieczeństwo, w którym 50% opiera się na wskaźnikach opóźnień (TRCR), a 50% na wskaźnikach wiodących². Obejmują one szkolenia, audyty, sesje angażujące i zamykanie pozycji działań, dzięki czemu w przypadku obrażeń podczas operacji i w rezultacie nie osiągnięcia wyznacznika TRCR, nadal mogą odnieść korzyści, osiągając cele wskaźników wiodących, co stanowi bardziej pozytywną strukturalną premię systemową³. Jeśli chodzi o przyszłość, dla wielu odnoszących sukcesy firm, celem powinno być wyeliminowanie wskaźników opóźnień z systemów premiowych, co przyniesie bardziej otwartą i opartą na zaufaniu kulturę związaną z Ryzykiem i Bezpieczeństwem.

Powyższe, to tylko jeden z elementów konieczności zmian, jeśli firmy chcą ciągłej poprawy swoich wyników w zakresie bezpieczeństwa, budowania zaufania oraz pożądanej kultury w organizacji. Zostało to zidentyfikowane przez wiele firm, które zdały sobie sprawę z potrzeby zmian i umieszczenia ludzi w centrum swoich wysiłków związanych z Ryzykiem i Bezpieczeństwem. Niestety, w ciągu ostatnich trzydziestu lat tradycyjne bezpieczeństwo skupiło się głównie na przedmiotach, kontrolach i straciło na znaczeniu aspekty ludzkie. Aby odejść od tradycyjnego bezpieczeństwa, niektóre firmy wdrażają bardzo potrzebne podejście skupiające się na aspektach psychologicznych i kulturowych, lepiej znane jako Społeczna Psychologia Ryzyka, tak zwany SPoR. Zanim przejdziemy do nowego podejścia, prezentowany materiał zwróci uwagę na wady tradycyjnego podejścia do bezpieczeństwa.

1. TRADYCYJNE PODEJŚCIE DO BEZPIECZEŃSTWA

Jednym z gigantycznych wyzwań związanych z branżą ryzyka i bezpieczeństwa jest zaprzeczanie omyłności, milczenie na temat cierpienia i zaprzeczanie śmierci⁴. Tradycyjne bezpieczeństwo jest pochłaniane przez metryki i przedmioty niezdolne do uznania omyłności, konieczności życia i krzywdy utożsamianej z ideologią numeryczną. W momencie, gdy ustala się cel liczbowy, jeśli chodzi o urazy w organizacji, czyni się to miarą bycia⁵. Zaprzeczenie krzywdy i omyłności zostaje następnie uwikłane w niekończące się językoznawstwo na temat perfekcjonizmu i związanego z nim nieistniejącego, niemożliwego do osiągnięcia perfekcjonizmu. Niektóre kluczowe wady tradycyjnego podejścia do bezpieczeństwa są następujące:

2 *Opportunity Unpacked - Mondi Annual Report*, www.mondigroup.com/media/15141/mondi-group-integrated-report-blackpluswhite-version-2021.pdf. [dostęp: 02.01.2023].

3 Ibidem.

4 G. Kohlrieser, S. Goldsworthy, & Coombe D., *Care to Dare: Unleashing Astonishing Potential Through Secure Base Leadership* (1st ed.), Jossey-Bass, New York 2012.

5 Ibidem.

- opiera się głównie na kontrolowaniu ludzi np. audytowaniu, wypełnianiu list kontrolnych, instrukcji itp.;
- ma bardziej wymowne podejście niż słuchanie, obejmuje to tradycyjne rozmowy na temat bezpieczeństwa lub lepiej znane jako „tool talks”, „briefings”, podczas których kierownik lub przełożony mówi pracownikom, jakie są zasady i co powinni robić; mało się słucha lub angażuje;
- często jest to podejście typu „tick box”, czyli „odhaczenie punktu na liście obowiązków” gdzie oceny są przeprowadzane, a audyty rejestrowane tylko po to, aby je zakończyć, zamiast zapewniać dobrą jakość i interakcję, która dodaje wartość do kultury całego podmiotu;
- koncentruje się raczej na szkoleniu niż na nauce. Na przykład firmy wymagają, aby pracownicy uczestniczyli we wprowadzających sesjach szkoleniowych, podczas których spędzają godziny na instruowaniu, co mają robić, zanim zostaną oddelegowani na plac budowy. Przeciążenie informacyjne jest spowodowane wtłaczaniem jak największej ilości informacji w sesję, zamiast umieszczania starannie przygotowanego materiału, który mógłby potencjalnie coś zmienić, dodać wartość i zapewnić bardzo potrzebny efekt uczenia się;
- korzysta z wielu przestarzałych modeli, takich jak Swiss Cheese Model, Hierarchy of Controls, Bradley Curve i Heinrich’s Triangle, które mają charakter liniowy i niewiele lub wcale nie uwzględniają psychologicznych i kulturowych aspektów zaangażowanych firm;
- procesy dochodzeniowe w sprawie obrażeń są często prowadzone tylko po to, aby szukać i znaleźć winę za aspekty, które przyczyniły się do incydentów. Najczęściej winą tą obarcza się poszkodowanych, zapominając o uwzględnieniu jakichkolwiek aspektów organizacyjnych i kulturowych podmiotu;
- w wielu przypadkach dochodzi do przeciążenia audytami, które bardzo często mają negatywne konotacje i jeśli są przeprowadzane niewłaściwie, pozostawiają pracownikowi poczucie, że kierownictwo szuka winy, a nie rozwiązania potencjalnie problematycznej sytuacji;
- pracownikom rzadko udostępnia się platformę do wnoszenia wkładu i komentowania inicjatyw, dyskusji oraz zgłaszania obaw i sugestii;
- większość wysiłków zmierzających do zrozumienia jakichkolwiek problemów koncentruje się zwykle na zagrożeniach, które mają charakter przedmiotowy i mają niewiele wspólnego z osobowością i kulturą;
- przekonanie, że wszystkim obrażeniom można zapobiec, tym samym przeciwstawiając się temu, że ludzie są omylni i popełniają błędy, w wyniku czego wystąpią urazy. Nie ma wzmianki o podświadomości, czy zrozumieniu znaczenia uprzedzeń;
- przekonanie, że wszystkie decyzje podejmowane są świadomie i dlatego ludzie decydują się na niebezpieczną pracę;

- przekonanie, że znaki i symbole są wystarczające, aby poinformować pracowników o tym, co mogą, a czego nie mogą robić, co często skutkuje zaśmieceniem otoczenia, które nie ma nic wspólnego z odpowiednią kulturą miejsca pracy;
- niewielkie zrozumienie semiotyki i znaczenia znaków i symboli eksponowanych w miejscu pracy⁶.

2. KRYTYCZNE RÓŻNICE MIĘDZY PODEJŚCIEM TRADYCYJNYM I SPoR W ZAKRESIE BEZPIECZEŃSTWA

Czym więc różni się SPoR od innych podejść do ryzyka? Przede wszystkim postawą do kwestii „ludzkich”, wiążących się z szeroko pojmowanymi aspektami bezpieczeństwa. Istnieją trzy kwantowe różnice, które wydają się niezwykle istotne, są to: osobowość i etyka, towarzyskość; i semiotyka.

- a) Osobowość i etyka: punktem wyjścia dla wszystkich rozmów i metod radzenia sobie z ryzykiem jest centralne miejsce osób i uczynienie etyki głównym elementem praktyki. Bezpodstawnym wydaje się mówić, że dba się o bezpieczeństwo innych, a następnie brutalnie ich traktować w procesie radzenia sobie z ryzykiem. Nie ma sensu mówić, że ktoś szuka bezpieczeństwa, a potem nie troszczy się o pomoc, ale przyjmuje postawę mówienia - rozkazywania, dominowania i uciskania innych. To dlatego semiotyka i język liczb powinny być przekleństwem humanizacji ryzyka. W ideologii liczb nie może być etycznego podejścia do radzenia sobie z ryzykiem. Nietolerancja nie jest kontekstem społecznym do słuchania, pomagania i uczenia się w ryzyku. Fiksacja tylko na liczbach i metrykach, a nie na osobach, jest podstawą odczłowieczania miejsca pracy. Urazy nie są miarą skuteczności w walce z ryzykiem. Jedynym pomysłem na humanizację sposobu, w jaki radzimy sobie z ryzykiem w pracy, jest centralizacja osobowości i etyki⁷.
- b) Towarzyskość: centralnym pytaniem SPoR jest – w jaki sposób układy społeczne wpływają na ludzkie osądy i podejmowanie decyzji? SPoR uznaje znaczenie subiektywizmu w radzeniu sobie z ryzykiem oraz fakt, że każde ryzyko jest uwarunkowane kontekstem. Nie ma neutralności ani obiektywizmu w sposobie, w jaki ludzie jako osoby radzą sobie z ryzykiem. SPoR nie rozumie ryzyka poprzez systemy ani ludzi jako aktywny czynnik w systemach, ale raczej przyjmuje ekologiczne spojrzenie na osoby działające społecznie w pracy. Pomysł, że można przeciwdziałać ryzyku, tworząc niekończące się spisy i listy kontrolne zagrożeń, jest bezsensowny. SPoR koncentruje się na osobach, a nie na przedmiotach⁸.

6 B. Darlington, *Engagement is key to success*, SHEQ Management, <https://sheqmanagement.com/engagement-is-key-to-success/> [dostęp: 01.03.2022].

7 G. Claxton, *The Wayward Mind, An Intimate History of the Unconscious*, Abacus, London 2005.

8 Ibidem.

- c)** Semiotyka: Semiotyka i semioza (nadawanie znaczenia i celu) są podstawą praktyki SPoR. Oznacza to, że w SPoR brane są pod uwagę znaki, symbole, gesty, rytuały, obrazy, grafiki, ikony, mity (będące symbolami), metafory i każdy język wizualny. Jeśli chcemy zrozumieć nieświadome procesy podejmowania decyzji, niezbędne jest studiowanie semiotyki. Jeśli chcemy komunikować się z ludzką nieświadomością i nieświadomością zbiorową, zrozumienie semiosfery (świata symbolicznego) jest absolutnie niezbędne⁹.

Łączenie wszystkich tych aspektów powinno być w samym centrum zainteresowania wszystkich tych, którzy współpracują z kwestiami Ryzyka i bezpieczeństwa, nie tylko firm które wcielają w swoje zasady nauki dotyczące SPoR.

3. ZROZUMIEĆ SPoR

Jednym z kluczowych aspektów SPoR jest podejście „One Brain Three Minds” – „jeden umysł z trzema ośrodkami myślenia, rozumienia”, tak zwana koncepcja – „jeden mózg, trzy umysły”. W przeciwieństwie do tradycyjnego bezpieczeństwa, które uważa, że wszystkie decyzje podejmowane są w sposób świadomy, SPoR uznaje, że decyzje mają nie tylko świadomy charakter, ale także nieświadomy charakter i dlatego przywiązuje wagę do koncepcji „jeden mózg, trzy umysły”, która jest opisana w następujący sposób:

- a)** Mind 1 - Umysł 1 - w którym ludzie podejmują powolne, racjonalne decyzje. Na przykład, ucząc się prowadzić samochód, świadomie myśli się o wszystkim, co się robi, od sterowania nożnego, zmiany biegów, użycia kierunkowskazów, położenia rąk na kierownicy i innych użytkowników drogi. Wszystko to, między innymi, odbywa się w świadomym umyśle. W pewnym sensie ten proces myślenia wymaga myślenia metodycznego, systematycznego i racjonalnego¹⁰.
- b)** Mind 2 - Umysł 2 - dotyczy myślenia heurystycznego. Na przykład myślenie, które opiera się na „wyuczonych skrótach myślowych” i wyćwiczonych nawykach. Ten rodzaj procesu decyzyjnego jest niezbędny, aby ludzie mogli działać szybko i wydajnie. Jest to pomysł podejmowania decyzji oparty na wzorcach, „próbach i błędach” oraz nawykach, które zostają wprowadzone do myślenia poprzez doświadczenie i są wyzwalane przez percepcję, doświadczenie lub pamięć. Wiele z tego rodzaju podejmowania decyzji nie wymaga racjonalnego wyboru ani analitycznego myślenia. Na przykładzie nauki jazdy można by wyjaśnić, że na tym etapie uczący się kierowca przyzwyczaja się do różnych elementów; i dlatego przestaje świadomie myśleć o wszystkim¹¹.

⁹ Ibidem.

¹⁰ R. Long, *The Social Psychology of Risk handbook*, i-thou, Scotoma Press, Canberra 2019.

¹¹ Ibidem.

- c) Mind 3 - Umysł 3 - myślenie w tym sektorze polega na całkowitej automatyzacji, w tym stanie nie jest się świadomym procesu podejmowania decyzji, myślenia czy racjonalnego przetwarzania. Nazywa się to często „myśleniem intuicyjnym”. Ponownie, odnosząc się do nauki jazdy, gdy osoba poczuje się pewnie i zdoła doświadczenie, większość jazdy odbywa się w nieświadomym umyśle, nie skupiając się już na pedałach i biegach. Większość kierowców doświadczy w pewnym momencie swojej jazdy „ślepoty uwagi”¹², a czasem może nawet nie pamiętać przebytego odcinka drogi, ponieważ rozpraszają ich widok, rozmowa przez telefon lub z pasażerami. Nie jest to niczym niezwykłym, ponieważ jazda odbywa się w tzw. zdefiniowanym powyżej „Umyśle 3”¹³.

Zrozumienie zasady trzech umysłów, to jedna z najważniejszych kwestii dotyczących SpoR, ponieważ niejednokrotnie taka wiedza prowadzi do lepszego zrozumienia człowieka, jego zachowań i potencjalnych błędów jakie może wykazywać jego (często podświadome) zachowanie.

4. ZNALEZIENIE RÓWNOWAGI

Aby znaleźć równowagę z tradycyjnym bezpieczeństwem a także SpoR, należy wyjaśnić trzy elementy: przestrzeń robocza – „workspace”, przestrzeń umysłowa – „headspace” i przestrzeń grupowa – „groupspace”¹⁴.

- a) Workspace - wiele z tego, co dzieje się w zarządzaniu ryzykiem, skupia się na Workspace. Nazywa się to fizycznym lub „pierwotnym” wymiarem ryzyka. Jest to łatwe do administrowania i regulowania, ponieważ to, co jest wymagane, jest widoczne, wymierne i rozliczalne za pomocą list kontrolnych i wskaźników dopasowanych do przepisów. Uzupełnianie, których często przybiera formę „cyklu powtórzeń” i nie przynosi żadnych sensownych rozwiązań¹⁵.
- b) Headspace - dotyczy wszystkich rzeczy, które dzieją się w psychice, których nie można zobaczyć ani zmierzyć, ale które mają kluczowe znaczenie dla dobrostanu i całości człowieka. Wszystkie rzeczy, takie jak zaufanie, uczenie się, nadzieja, wiara, troska i zrozumienie wymagane do radzenia sobie z ryzykiem, składają się na definicję Headspace¹⁶.
- c) Groupspace - to wszystko, co dzieje się między ludźmi. Wszystkie relacje, wymiana, interakcja, komunikacja, działania społeczne i kultura są realizowane w Groupspace. Ludzie są istotami społecznymi i to, w jaki sposób wszyscy wpły-

12 Ibidem.

13 Ibidem.

14 R. Long, *Risk Makes Sense, Human Judgement and Risk*, Scotoma Press, Canberra 2012.

15 Ibidem.

16 Ibidem.

wają na siebie nawzajem świadomie i nieświadomie oraz jako zbiorowa nieświadomość, ma znaczenie i wpływa na kulturę wszystkich ich środowisk¹⁷.

Nie tylko wskazanym, ale wręcz koniecznym jest zadbanie o wszystkie wymienione powyżej przestrzenie, ponieważ „wszystkie” kolektywnie wpływają na człowieka jako pracownika.

5. RYZYKO I BEZPIECZEŃSTWO — BRANŻA ROZKAZYWANIA

Abstrahując od tego, że SPoR obejmuje wiele aspektów psychologii społecznej - jako jeden z elementów, przechodzi od podejścia opowiadającego do słuchania. Tradycyjne rozmowy przełożonego dotyczące bezpieczeństwa lub „rozmowy - briefing”, jak są powszechnie znane w wielu firmach na całym świecie, polegają na tym, że przełożony lub lider zespołu czyta komunikat dotyczący bezpieczeństwa, który prawdopodobnie został mu przekazany przez dział bezpieczeństwa. Jest bardziej niż prawdopodobne, że wiadomość jest powtarzana bez zachęty i powoduje, że zespół pracowników chce po prostu zakończyć rozmowę na temat bezpieczeństwa, aby mogli rozpocząć dzień pracy. Tego rodzaju rozmowy na temat bezpieczeństwa wnoszą niewielką lub żadną wartość do czegokolwiek w miejscu pracy w zakresie przeciwdziałania ryzyku. Rozmowy te mają jednak potencjał zwiększenia wartości, ale tylko wtedy, gdy są prowadzone skutecznie i z odpowiednią koncentracją, prowadzone przez osoby, które rozumieją, jak skutecznie komunikować się ze swoimi zespołami. Powinno również istnieć wystarczające zaangażowanie osób uczestniczących w sesjach i na to gigantyczny wręcz nacisk kładzie firma Mondi Group.

6. CASE STUDY - STUDIUM PRZYPADKU

Gdy starsi liderzy w wielokulturowym środowisku Grupy Mondi zrozumieli, że zmiana jest potrzebna, wyzwaniem było rozpoczęcie przekonywania liderów oraz osób zajmujących się ryzykiem i bezpieczeństwem, że odejście od tradycyjnego bezpieczeństwa na rzecz SPoR jest kierunkiem, w którym strategicznie podąży organizacja¹⁸.

Mając na uwadze, że większość członków globalnego zespołu do spraw bezpieczeństwa i zdrowia została przeszkolona w zakresie tradycyjnych elementów bezpieczeństwa; wszyscy musieli zostać odpowiednio przeszkoleni w zakresie zmiany. Przeprowadzono szkolenia modułowe, aby wyjaśnić fundamentalne zmiany i nowy sposób myślenia. Sukces w zrozumieniu i poznaniu znaczenia nowego podejścia nastąpił stosunkowo szybko.

¹⁷ Ibidem.

¹⁸ R. Long, G. Smith, C. Ashhurst, *Risky Conversations, The Law, Social Psychology and Risk*, Scotoma Press. Canberra 2016.

Jak wspomniano powyżej, tradycyjne rozmowy na temat bezpieczeństwa wnoszą niewielką wartość, ponieważ polegają raczej na mówieniu niż na słuchaniu; i dlatego musiały się zmienić. Aby doprowadzić do tej zmiany, stworzono i wdrożono narzędzie, którego głównym naciskiem było zrozumienie dla Workspace, Headspace i Groupspace. W rezultacie proces został wdrożony we wszystkich lokalizacjach na całym świecie¹⁹.

Opracowano trzy ikony przedstawiające Workspace, Headspace i Groupspace, które stały się standardowymi symbolami związanymi z inicjatywami dotyczącymi bezpieczeństwa i zdrowia. Początkowo Grupa Mondi Group planowała, aby narzędzie koncentrowało się tylko na kwestiach bezpieczeństwa i zdrowia; jednak podczas przeprowadzania okresu próbnego narzędzia w jednym z oddziałów w Afryce Południowej szybko stało się jasne, że trzy ikony Workspace, Headspace i Groupspace, mogą być używane we wszystkich aspektach działalności.

Obecnie ważne jest skupienie się na języku używanym w przemyśle, zarówno mówionym, jak i niewypowiedzianym, który wpływa na świadome i nieświadome umysły, na sposób w jaki ludzie reagują, interpretują i zachowują się. Obejmuje to trajektorie i kompromisy językowe, takie jak niektóre hasła bezpieczeństwa. Jak w cytacie Mahatmy Gandhiego: „Musisz być zmianą, którą chcesz ujrzeć w świecie”. Mondi Group uważa, że jako liderzy bezpieczeństwa w branży powinni być zmianą, którą pragnie się zobaczyć w sposobie, w jaki branża radzi sobie z ryzykiem i bezpieczeństwem. Ważne jest odejście od kontroli, które nie dodają wartości, do tych, które koncentrują się na ludziach, w tym na ich świadomych i nieświadomych umysłach. Wysiłki nie powinny koncentrować się przede wszystkim na aspektach fizycznych (miejsce pracy), ale na znalezieniu równowagi z bardziej humanizującym podejściem do ryzyka i bezpieczeństwa, co obejmuje również skupienie się na aspektach psychologicznych i kulturowych.

PODSUMOWANIE

Chociaż wdrażanie SPoR to podróż, Grupa Mondi nie ma wątpliwości, że jest na właściwej ścieżce do dokonywania zmian, których sukces (choć jak przystało na idee zakotwiczoną w SPoR nie jest opisywany przez liczby) już podkreślany jest w niesamowity sposób w Raporcie Rocznym²⁰ i przyczyniania się do rozwoju pożądanej kultury związanej z ryzykiem i bezpieczeństwem, podejścia opartego na trosce, stawiającego ludzi w centrum tego, co jest centrum kultury firmy. Od czasu wdrożenia podstaw SPoR, w tym trzech ikon, Mondi Group nadal pracuje nad zmianą w języku

19 B. Darlington, *Is our approach to safety crazy or committed?*, SHEQ Management, <https://sheqmanagement.com/is-our-approach-to-safety-crazy-or-committed/> [dostęp: 11.01.2022].

20 *Opportunity Unpacked - Mondi Annual Report*, www.mondigroup.com/media/15141/mondi-group-integrated-report-blackpluswhite-version-2021.pdf. [dostęp: 02.02.2023].

używanym w organizacji, co w rezultacie ma pozytywny wpływ na ogólne wyniki w zakresie bezpieczeństwa.

Zdaniem szefa Grupy BHP nie ma wątpliwości, że w ciągu najbliższych pięciu, dziesięciu lat kolejne firmy pójdą w ich ślady, zniosą mantrę krzywdzącego języka, uznają, że większość decyzji ma charakter nieświadomy, że istnieje potrzeba zaangażowania i znalezienia równowagi między trzema elementami; Workspace, Headspace i Groupspace, ponieważ wszystkie one wpływają na kulturę, której wielu ludzi chce być częścią, rodzaj środowiska, które jest zbudowane na przesłance przeniesienia punktu ciężkości z przedmiotów na ludzi, przesłance, która wydaje się być podstawową wartością dla Społecznej Psychologii Ryzyka²¹.

BIBLIOGRAFIA

Literatura

1. Allen K., *The Psychology of Belonging (The Psychology of Everything)* (1st ed.), Routledge, London 2020.
2. Chandler D., *Semiotics: The Basics* (Third Edition), Taylor & Francis Distribution, New York 2020.
3. Claxton G., *The Wayward Mind, An Intimate History of the Unconscious*. Abacus, London 2005.
4. Darlington B., with Long R., *It Works! A New Approach to Risk and Safety*, Scotoma Press, Canberra, 2021.
5. G. Egan's 9th (ninth) edition, *The Skilled Helper*, Brooks Cole, New York 2023.
6. Greenleaf R. K., *Servant Leadership: A Journey into the Nature of Legitimate Power and Greatness 25th Anniversary Edition (3rd ed.)*, Paulist Press, London 2002.
7. Kohlrieser G., & J., *Hostage at the Table: How Leaders Can Overcome Conflict, Influence Others, and Raise Performance* (1st ed.), Jossey-Bass, New York 2006.
8. Kohlrieser G., Goldsworthy, S., & Coombe, D., *Care to Dare: Unleashing Astonishing Potential Through Secure Base Leadership* (1st ed.), Jossey-Bass, New York 2012.
9. Long R., *Risk Makes Sense, Human Judgement and Risk*. Scotoma Press, Canberra 2012.
10. Long R., *For the Love of Zero, Human Fallibility and Risk*, Scotoma Press, Canberra 2013.
11. Long R., *Real Risk, Human Discerning and Risk*, Scotoma Press, Canberra 2013.
12. Long R., *Following-Leading in Risk, A Humanising Dynamic*, Scotoma Press, Canberra 2014.
13. Long R., *Fallibility and Risk, Living with Uncertainty*, Scotoma Press, Canberra 2018.
14. Long R., *Envisioning Risk, Seeing, Vision and Meaning in Risk*, Scotoma Press, Canberra 2020.
15. Long R., *The Social Psychology of Risk handbook, i-thou*, Scotoma Press, Canberra 2019.
16. Long R., and Fitzgerald R., *Tackling Risk, A Field Guide to Risk and Learning*, Scotoma Press, Canberra 2017.
17. Long R., Smith G., and Ashhurst C., *Risky Conversations, The Law, Social Psychology and Risk*. Scotoma Press, Canberra 2016.

21 B. Darlington, (2021, October 26). *Mantras and trade-offs*, SHEQ Management. Retrieved February 18, 2022, from <https://sheqmanagement.com/mantras-and-trade-offs/>.

18. Manzoni J., & Barsoux J., *Set-up-to-Fail Syndrome: Overcoming the Undertow of Expectations* (First Trade Paper ed.), Harvard Business Review Press, Harvard 2007.
19. Mlodinow L., *Subliminal: How Your Unconscious Mind Rules Your Behavior* (First Vintage Books Edition), Vintage 2013.
20. Murphy K., *You're Not Listening: What You're Missing and Why It Matters*, Harvill Secker 2020.

Netografia:

1. Darlington B., *Is our approach to safety crazy or committed?*, SHEQ Management, <https://sheqmanagement.com/is-our-approach-to-safety-crazy-or-committed/> [dostęp: 2.01.2023].
2. Darlington B., *Engagement is key to success*, SHEQ Management, <https://sheqmanagement.com/engagement-is-key-to-success/> [dostęp: 2.01.2023].
3. Darlington B., *Food for thought*, SHEQ Management, <https://sheqmanagement.com/food-for-thought-2/> [dostęp: 2.01.2023].
4. Darlington B., *Do we listen with intent?*, SHEQ Management, <https://sheqmanagement.com/do-we-listen-with-intent/> [dostęp: 2.01.2023].
5. Darlington B., *Our world is not your ashtray!*, SHEQ Management, <https://sheqmanagement.com/our-world-is-not-your-ashtray/> [dostęp: 2.01.2023].
6. Darlington B., *Lessons from a semiotic walk on the Danube Island*, SHEQ Management, <https://sheqmanagement.com/lessons-from-a-semiotic-walk-on-the-danube-island/> [dostęp: 2.01.2023].
7. Darlington B., *Mantras and trade-offs*, SHEQ Management, <https://sheqmanagement.com/mantras-and-trade-offs/> [dostęp: 2.01.2023].
8. Darlington B., *Envisioning through semiotics*, SHEQ Management, <https://sheqmanagement.com/envisioning-through-semiotics/> [dostęp: 2.01.2023].
9. Darlington B., *Do we care enough?*, SHEQ Management, <https://sheqmanagement.com/do-we-care-enough/> [dostęp: 2.01.2023].
10. Darlington B., *Envisioning through semiotics – a flight between Vienna and Casablanca*, SHEQ Management, <https://sheqmanagement.com/envisioning-through-semiotics-a-flight-between-vienna-and-casablanca/> [dostęp: 2.01.2023].
11. Darlington B., *Signs and symbols: are we overdoing it?*, SHEQ Management, <https://sheqmanagement.com/signs-and-symbols-are-we-overdoing-it/> [dostęp: 2.01.2023].
12. Darlington B., *Addressing the elephant in the room*, SHEQ Management, <https://sheqmanagement.com/addressing-the-elephant-in-the-room/> [dostęp: 2.01.2023].
13. *Opportunity Unpacked - Mondi Annual Report*, <https://www.mondigroup.com/media/15141/mondi-group-integrated-report-blackpluswhite-version-2021.pdf>. [dostęp: 2.01.2023].

Artur Sabasiński

Wydział Prawa Uniwersytetu w Białymstoku

ORCID: 0000-0002-5330-5997

Studia Społeczne

ISSN 2081-0008

e-ISSN 2449-9714

str. 265–278

WPŁYW ROZWOJU TECHNOLOGICZNEGO NA EWOLUCJĘ METOD PRANIA PIENIĘDZY / *THE IMPACT OF TECHNOLOGICAL PROGRESS ON THE EVOLUTION OF MONEY LAUNDERING METHODS*

STRESZCZENIE

Pranie pieniędzy to przestępstwo podlegające ciągłej ewolucji. Podmioty piorące pieniądze wykorzystują w swoich działaniach zdobyte techniki, w szczególności Internet. Przestępcy decydują się na urozmaicenie metod legalizacji środków za pomocą walut wirtualnych. Ustawodawstwo międzynarodowe dąży do natychmiastowego blokowania najnowszych form omawianego procederu. Na straży bezpieczeństwa obrotu gospodarczego w kontekście prania pieniędzy stoją organizacje międzynarodowe, takie jak FATF.

SŁOWA KLUCZOWE: pranie pieniędzy, kryptowaluty, FATF, Hawala, białe kołnierzyki, przestępczość gospodarcza, nowoczesne metody prania pieniędzy, AML.

ABSTRACT

Money laundering is a developing crime. Money launderers use new technology in their actions, especially the Internet. Criminals diversify their methods with virtual currencies. International legislation strives to stop the latest forms of money laundering, but these actions are reactionary, so criminals are ahead of the new law. Most powerful countries created organizations which are allowed to fight crime of money laundering. One of the most famous of them is Financial Action Task Force (FATF).

KEY WORDS: money laundering, cryptocurrencies, FATF, Hawala, white collars, economic crime, modern methods of money laundering, AML.

WSTĘP

Przestępczość stanowi nieustanny przedmiot badań naukowców, którzy poświęcają wiele uwagi wielopłaszczyznowej etiologii kryminalnej. Należy pamiętać, że sfera przedmiotowa samych przestępstw również bywa niemniej skomplikowana, co czynniki kryminogenne. Interesującym przykładem jest przestępstwo prania pieniędzy, które znajduje się w zaawansowanym punkcie struktury przestępczości. Po pierwsze, pranie pieniędzy wynika najczęściej z ciągu wcześniejszych przestępstw, co jest związane z samą charakterystyką tego czynu. Po drugie, wspomniany proceder wiąże się ze specyficzną ewolucją przestępców, którzy obierają w ten sposób mniej brutalne metody na kontynuowanie nielegalnego zarobku. Pranie pieniędzy jest więc filarem tzw. „przestępczości białych kołnierzyków”, która charakteryzuje się łamaniem prawa w sferze gospodarczej, poprzez np. defraudację, przekupstwo, rozporządzanie towarami, którego pochodzenie nie jest legalne¹.

Pierwotnie, „białymi kołnierzykami” określano osoby pochodzące z klasy średniej lub wyższej, których cechą wspólną było wykonywanie pracy umysłowej. Termin ten zmieniał swoje znaczenie i obecnie ma silnie pejoratywne konotacje. „Białe kołnierzyki” rozumie się współcześnie jako przestępców umysłowych wyższego szczebla, którzy uczynili źródło dochodów z wykorzystywania luk prawnych, słabości systemu gospodarczego lub wprost łamania prawa, szczególnie karno-skarbowego i podatkowego². Pieniądze pochodzące z takiego procederu stają się w zasadzie dowodem winy, a przynajmniej solidną poszlaką, która mogłaby doprowadzić organy ścigania wprost do sprawcy przestępstwa. Konieczne jest więc ich zalegalizowanie, ukrycie lub wywóz do innego kraju, co wypełnia przesłanki zawarte w art. 299 Kodeksu karnego, a więc właśnie prania pieniędzy³.

Niezwykle istotny charakter dobra chronionego z art. 299 K.k. - bezpieczeństwa obrotu gospodarczego - sprawia, że sformułowanie przepisu może wydawać się zbyt ogólne⁴. Dr hab. Jerzy Duży przywołuje w swoich rozważaniach obrazowy przykład sprzedawcy gazet, który może dociec, że jeden z jego klientów płaci mu za czasopismo pieniędzmi pochodzącymi z handlu narkotykami⁵ - czy on także powinien odpowiadać za czyn prania pieniędzy? Analizując przepis gruntownie, należy więc

1 M. Nyc, *Przestępstwa białych kołnierzyków jako zagrożenie dla ekonomicznego bezpieczeństwa państwa*, Oficyna Wydawnicza AFM, Kraków 2008, s. 249.

2 Ibidem.

3 W. Kapica, *Przeciwdziałanie praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2019.

4 E. Gołębiowska, *Pranie pieniędzy. Aspekty etyczne w systemie przeciwdziałania praniu pieniędzy*, Difin, Warszawa 2014.

5 J. Skorupka, *Pojęcie brudnych pieniędzy w prawie karnym*, „Prokuratura i Prawo” 2006, nr 11, s. 37 i 38.

brać pod uwagę również wspomniany cel w postaci bezpieczeństwa obrotu gospodarczego, a więc zastosować wykładnię pozajęzykową⁶.

Niemniej ważne, by uświadomić sobie poziom skomplikowania zjawiska, jest dodanie, że metodyka przestępców nieustannie ewoluuje, a tradycyjne sposoby prania pieniędzy są już zdezaktualizowane. Osiągnięcia w postaci Internetu i wszystkich wywodzących się z niego funkcjonalności dają nowe możliwości ukrywania oraz legalizacji pieniędzy pochodzących z nielegalnego źródła. Niniejszy artykuł ma na celu zbadanie współcześnie stosowanych metod prania pieniędzy pod kątem wykorzystania nowoczesnych technologii.

Powyższe rozważania pomagają zrozumieć, dlaczego „białe kołnierzyki” uczestniczą w procederze prania pieniędzy. Omawiane przestępstwo jest trudne do wykrycia, wymaga drobiazgowej pracy kierunkowo wykwalifikowanych funkcjonariuszy, wykorzystania drogich systemów informatycznych oraz procedur instytucji finansowych⁷. Warto w tym miejscu przywołać statystykę, która ujawnia, że praniu pieniędzy ulega nawet do 5% globalnego PKB⁸.

Służby zajmujące się zwalczaniem prania pieniędzy działają reakcyjnie, co oznacza, że dopiero poznając daną metodę prania, są w stanie stworzyć procedury jej wykrywania oraz zwalczania. Niesie to niebagatelne konsekwencje w postaci pozostawienia przestępcom pola na osi czasu między wypracowaniem sposobu prania, a jego opracowaniem przez służby. Jedyną uniwersalną i skuteczną metodą poprawy w tej materii wydaje się sprawny wywiad w postaci *undercover operation*, wykorzystania przestępcy działającego w organizacji zajmującej się praniem pieniędzy, a także nowoczesnych technologii pozwalających przechwycić dane grup przestępczych. Są to metody niepozbawione wad, lecz pomagają zredukować wspomniane pole dla piorących pieniądze do minimum.

1. DYSLOKACJA KAPITAŁU

Kryminologia wyróżnia trzy lub cztery główne etapy prania pieniędzy. Bez względu na ich ilość i formułowanie, należy jednak wyróżnić etap „przedwstępny”, a więc pozyskanie środków z nielegalnego źródła, które będą stanowić przedmiot tego przestępstwa.

Faza wstępna, to przede wszystkim zgromadzenie oraz transfer wspomnianych pieniędzy - zarówno wewnętrzny, jak i zewnętrzny. Ma on na celu przeniesienie wartości

6 J. Duży, *Wykładnia znamion przestępstwa prania pieniędzy*, „Prokuratura i Prawo”. Nr 4. Warszawa 2013.

7 E.W. Pływaczewski, *Proceder prania pieniędzy i jego implikacje*, Wolters Kluwer, Warszawa 2013.

8 *Informacja prasowa Deloitte* <https://www2.deloitte.com/pl/pl/pages/press-releases/articles/co-roku-na-swiecie-procederowi-prania-pieniedzy-ulega-nawet-5-proc-globalnego-PKB.html>, [dostęp: 14.03.2022]

z obszaru przestępczej działalności lub zamieszkania przestępcy tak, by zredukować zainteresowanie jego osobą, a także pozbycie się z posiadania znacznej ilości gotówki, która może stać się potencjalnym dowodem winy. Tradycyjne metody transferu, to przede wszystkim:

1. „Walizkowa” - polega na przewozie gotówki wewnątrz kraju, najczęściej między miastami lub do ośrodków turystycznych, gdzie można ją wprowadzać do obiegu na dalszych etapach „prania”. Dodatkowo, na obszarach takich jak strefa Schengen dopuszcza się swobodny przepływ kapitału, co umożliwia stosowanie metody walizkowej np. na terenie UE.
2. Przemyt - nielegalne, niezgłoszone przewożenie gotówki między państwami. Przemytownicy relatywnie rzadko transportują gotówkę, ponieważ jest ona problematyczna w ukryciu. Duża ilość pieniędzy oraz łatwość ich uszkodzenia powoduje odchodzenie przestępców od tej metody transferu. Niemniej, gdy jest wykorzystywana, to przemytownicy często używają do przewozu takich samych skrytek, jak do narkotyków i nielegalnych papierosów.
3. Przewóz dóbr luksusowych - kupno za gotówkę drogich przedmiotów o dużej płynności, przewóz ich przez granicę i legalna sprzedaż w miejscu docelowym. Doktryna uznaje, że do tego celu wykorzystywane są luksusowe samochody, lecz należy pamiętać o reakcyjnym charakterze działalności służb. Informacja o tym, że transferuje się środki za pomocą drogich samochodów jest znana przestępcom, którzy korzystają już z odmiennych przedmiotów transferu. Coraz większą popularnością cieszy się rynek luksusowych zegarków oraz biżuterii. Specyfika branży czasomierzy sprawia, że istnieje wzmożony popyt na produkty wiodących, szwajcarskich marek, których ceny wahają się od kilkudziesięciu do kilkuset tysięcy euro. Charakterystyczne jest, że wiele osób decyduje się na zakup tego typu produktów po cenach znacznie wyższych od tzw. retail price, ponieważ zegarek bywa w salonie niedostępny dla przeciętnego klienta. Powoduje to ogromne możliwości nadużyć, także w kontekście prania pieniędzy. Podobnie kształtuje się sytuacja kamieni szlachetnych. Diamenty o dobrych parametrach mogą pozostawać niewielkie, a osiągać ceny kilkudziesięciu tysięcy euro. Niebagatelne znaczenie w rozwoju tego typu rynków ma Internet. Z jednej strony pomaga przestępcom zdobywać wiedzę merytoryczną, a także poznawać ceny, zaś z drugiej ułatwia komunikację ze sprzedawcami zegarków czy kamieni szlachetnych. Obrót tymi dobrami nie wymaga specjalnych licencji ani pozwoleń, co czyni go bardziej atrakcyjnym, niż stereotypowo kojarzone z praniem pieniędzy złoto inwestycyjne lub waluty.
4. Umowy o kompensacie - bywają sytuacje, w których przestępcy korzystają z linii kredytowych niepozostawiających śladów. W zasadzie, można je przyrównać do transakcji czysto księgowych, gdzie jedna grupa przestępcza kontaktuje się z drugą, zagraniczną organizacją i na zasadzie „potrącenia” korzysta z jej możliwości

wprowadzenia pieniędzy do obiegu. Wymaga to jednak poważnego zaufania pomiędzy przestępcami, gdyż zazwyczaj odbywa się to właśnie „na kredyt” lub w zamian za dostarczone towary. Przy wykorzystaniu tej metody także niezwykle pomocny okazuje się Internet. Dostępne są komunikatory, które umożliwiają szyfrowane połączenia, jak również autodestrukcyjną wymianę wiadomości, co zabezpiecza wspomniane kontakty. Jeszcze większe atuty ma dla przestępców sieć TOR, gdzie tworzą się nawet pewnego rodzaju społeczności przestępcze.

Warto wspomnieć również o systemie Hawala. Jest to sieć semi-bankowa wywodząca się z Azji, której cechą charakterystyczną jest ograniczenie pośredników do minimum oraz całkowite uniknięcie tradycyjnego systemu bankowego. Polega ona na wykorzystaniu zaufanych osób do transferu pieniędzy. Podmiot pragnący dokonać takiego przekazu zgłasza się z gotówką do pośrednika. Ten kontaktuje się ze swoim łącznikiem w miejscu docelowym i wydaje dyspozycję jaka kwota ma trafić do którego adresata. Łącznik wykonuje „zlecenie” i potrąca transferowaną kwotę, zaliczając ją na poczet długu zleceniodawcy lub strony dokonują w odpowiednim dla siebie czasie rozliczenia. Cały system opiera się na zaufaniu do łączników, ponieważ ani transakcje, ani właściwe osoby dokonujące transakcji nie zostają zapisane. Globalizacja oraz rozwój Internetu sprawiły, że system Hawala ewoluuje. Istotne w tym zakresie są wspomniane już szyfrowane komunikatory, a także pojawienie się nowych form przekazu wartości, jakim są kryptowaluty. Co warto nadmienienia, Hawala nie jest produktem przestępców, a pełni rolę prekursora bankowości. Dbłość o tradycję anonimowości i brak regulacji powoduje jednak, że chętnie korzystają z niego przestępcy piorący pieniądze oraz terroryści⁹.

Niewątpliwie interesującym zagadnieniem jest rosnąca popularność kryptowalut, które posiadają etykietę narzędzia do prania pieniędzy i finansowania terroryzmu¹⁰. Opinia ta, pozostaje silnie kontrowersyjna, szczególnie w związku z publicznym charakterem transakcji i specyfiką sieci blockchain, gdzie są one *de facto* autoryzowane przez pozostałych użytkowników. Sprawia to, że same transfery kryptowaluty są jawne, lecz na etapie transakcji między użytkownikami, anonimowa pozostaje tożsamość właściciela portfela. Jest to jednakże powierzchowna analiza, gdyż współcześnie obrót kryptowalutami jest uregulowany, a źródła tych regulacji mają charakter międzynarodowy¹¹. Przedsiębiorcy związani z obrotem kryptowalutami stali

9 J. Wójcik, *Regulacje prawne przeciwdziałające finansowaniu terroryzmu, dotyczące nieformalnych systemów transferu wartości na przykładzie hawali.*, Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław, 2018, s. 381.

10 W. Filipkowski, *System rozpoznawania i wykrywania finansowania organizacji terrorystycznych w ujęciu prawnym i kryminalistycznym*, Temida 2, Białystok 2021.

11 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2018/843, <https://sip.lex.pl/akty-prawne/dzienniki-UE/dyrektywa-2018-843-zmieniajaca-dyrektywe-ue-2015-849-w-sprawie-zapobiegania-69060699>.

się podmiotami zobowiązanymi, co nakłada na nich obowiązek wdrażania w swojej działalności procedur AML. Zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 12 znowelizowanej ustawy z dnia 15 maja 2021 r., o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu instytucjami obowiązany są podmioty prowadzące działalność gospodarczą polegającą na świadczeniu usług w zakresie:

1. wymiany pomiędzy walutami wirtualnymi i środkami płatniczymi,
2. wymiany pomiędzy walutami wirtualnymi,
3. pośrednictwa w powyższych wymianach.

Ustawodawca definiuje walutę wirtualną, jako „cyfrowe odwzorowanie wartości, które nie jest prawnym środkiem płatniczym, pieniądzem elektronicznym, wekslem, czekiem itp., a jednocześnie jest wymienne w obrocie gospodarczym na prawne środki płatnicze i akceptowane jako środek wymiany, a także może być elektronicznie przechowywane lub przeniesione albo może być przedmiotem handlu elektronicznego”. Istotne w kontekście tej definicji jest, że regulacja nie ogranicza się wyłącznie do kryptowalut, a obejmuje swoim zakresem także waluty stosowane w grach komputerowych. Warte szczególnego podkreślenia będzie zatem *cyfrowe odwzorowanie wartości*, a nie forma waluty.

Kolejną interesującą zmianą prawną jest wprowadzenie obowiązku stosowania przez instytucje obowiązane środków bezpieczeństwa finansowego także w przypadku, gdy dokonują one transakcji okazjonalnej o wartości 1000 Euro lub wyższej z wykorzystaniem waluty wirtualnej¹². Ostatnie regulacje powodują, że ta metoda prania pieniędzy traci na atrakcyjności wśród przestępców.

Obrót kryptowalutami na giełdzie wymaga: założenia konta oraz weryfikacji tożsamości użytkownika, łącznie z przedłożeniem stosownego dokumentu¹³. Informacje o większych transakcjach, a także dane kontrahentów są dostępne dla służb zwalczających proceder prania pieniędzy. Kontrowersje budzi zaś wymiana walut bez pośredników. Przykładową niech będzie sytuacja, w której przestępca zakupuje dowolną kryptowalutę od jej posiadacza, płacąc gotówką. Ślad takiej transakcji to tylko przesył odpowiedniej ilości waluty na portfel przestępcy. Pozostaje to problematycznym zagadnieniem, które ułatwia nie tyle bezpośrednie upranie pieniędzy, co pozwala na utworzenie długiego łańcucha transmisji wartości.

Dodatkowo, należy pamiętać, że wspomniany portfel, jak i wartość waluty są całkowicie wirtualne. Klucz publiczny portfela, to ciąg cyfr będący odpowiednikiem numeru konta w banku. Podobną formę zachowuje hasło, co prowadzi do wniosku, że wystarczy zapamiętanie określonych znaków w danej kolejności, by móc trans-

12 Art. 35 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 1 marca 2018 r., o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu, <https://sip.lex.pl/akty-prawne/dzu-dziennik-ustaw/przeciwdzialanie-praniu-pieniedzy-oraz-finansowaniu-terroryzmu-18708093/art-35>.

13 Rejestracja nowego użytkownika na giełdzie <http://www.binance.com>.

granicznie operować środkami o dużej wartości. Kryptowaluty mogą stanowić dla przestępców atrakcyjną alternatywę względem tradycyjnej bankowości.

2. UMIEJSCOWIENIE

Następnym etapem prania pieniędzy jest wprowadzenie ich do systemu finansowego. Działanie to może powodować liczne zagrożenia. Wpłata dużej ilości gotówki do banku powoduje szereg konsekwencji: każdy urzędnik instytucji finansowej jest zobowiązany do stosowania procedur AML a niestandardowe transakcje są zgłaszane do odpowiednich służb. Przestępcy wypracowali więc metody obniżające ryzyko, które polegają np. na niskich wpłatach od różnych osób, co ma uśpić czujność kontrolerów. Istnieją już systemy wyrывkowej kontroli kont bankowych, wątpliwych tytułów wpłat oraz blokad rachunków, na które wpływa duża ilość gotówki nieznanego pochodzenia - także tej podzielonej na tysiące rat.

Skrajnym, choć mającym faktyczne potwierdzenie w wielu sprawach związanych z praniem pieniędzy, przykładem działania przestępców jest pozyskiwanie do współpracy pracowników instytucji finansowych¹⁴. Osoby te ze względu na wiedzę praktyczną mogą być wykorzystane przez przestępców w celu pomijania kont przestępców w procesie kontroli. Pracownicy banków pomagający przestępcom nie zawsze są jednak skorumpowani - zdarzają się sytuacje zastraszania ich przez przestępców. Niemniej jednak, wszystkie czynności związane z praniem pieniędzy prowadzące do jego ułatwienia podlegają odpowiedzialności karnej. Mogą być to zarówno pomocnictwo w dokonaniu czynu zabronionego (prowadzenie rachunku bankowego za pośrednictwem tzw. „słupa”), jak również sfalszowanie dokumentu. Osoba piorąca pieniądze z wykorzystaniem osób trzecich podlega odpowiedzialności za podżeganie do popełnienia czynu zabronionego¹⁵.

Szczególnie atrakcyjnym dla przestępcy efektem wprowadzenia środków do systemu finansowego jest możliwość skorzystania z nich w ramach bankowości elektronicznej. Powszechny dostęp do Internetu w połączeniu ze smartfonem umożliwia operacje finansowe, także te nielegalne, na dużą skalę. Głównym ograniczeniem dla przestępców okazują się bankowe systemy prowadzone w ramach działań AML, które automatycznie wykrywają niestandardowe przepływy pieniężne.

Należy pamiętać, że ryzyko związane z wprowadzeniem środków do systemu finansowego sprawia, iż rzadko jest to docelowe miejsce wykorzystywane przez przestępców do finansowania swojej działalności i życia prywatnego. Raczej stanowi pojawienie

14 <https://www.justice.gov/usao-sdca/pr/bank-employee-charged-fraud-accused-laundering-money-fentanyl-traffickers> [dostęp: 15.03.2022].

15 B. Suchowierski, *Przygotowanie do przestępstwa prania pieniędzy*, „Zeszyty Prawnicze” 19.3 / 2019, s. 131-154 DOI 10.21697/zp.2019.19.3.06.

się pieniędzy w legalnym obrocie. Skuteczne upranie wymaga kolejnych czynności, składających się na etap maskowania.

3. MASKOWANIE

Środki dostępne na rachunku bankowym po umiejscowieniu są łatwe do wysledzenia, a źródło wpłaty do zlokalizowania. Następuje więc etap ich ukrywania, który utrudnia poznanie prawdziwego właściciela pieniędzy, a także ich nielegalnego pochodzenia. Zobrazujmy przykładową sytuację - wyobraźmy sobie mapę satelitarną świata i jeden punkt, który stanowi środki *umiejscowione* na rachunku bankowym. *Maskowanie*, to pojawienie się setek linii prowadzących do innych kont, skąd prowadzone są kolejne transfery. Zbadanie każdej z transakcji jest niemożliwe, szczególnie, gdy ślady prowadzą do „rajów podatkowych”¹⁶, gdzie prawodawstwo częstokroć nie wymaga rejestrowania źródła pieniędzy oraz podmiotu dokonującego wpłaty. Systemy AML z założenia bazują więc zazwyczaj na rachunku prawdopodobieństwa, a nie realnej weryfikacji wszystkich transakcji.

Pewną poszlaką dla organów ścigania przestępców piorących pieniądze będą więc znaczne środki pojawiające się z instytucji finansowej umiejscowionej w „raju podatkowym”. Należy jednak mieć na uwadze, że niemożliwym, a wręcz sprzecznym aksjologicznie byłoby traktowanie każdych pieniędzy wypłacanych z „raju podatkowego”, jako mających nielegalne źródło. Objęcie podejrzeniem każdej kwoty wydaje się być obiecujące, ale takie działania muszą być ograniczone zasadą *praesumptio boni viri* stojącą u podstaw domniemania niewinności, co z kolei stanowi fundament systemu prawnego cywilizacji łacińskiej. Konsekwencje nadużywania mechanizmów prawnych, w celu przeciwdziałania praniu pieniędzy mogą zaburzyć międzynarodową praworządność. Jakkolwiek, pewne podejrzenia powinno wzbudzić pochodzenie środków, to błędem byłoby traktowanie każdego operującego pieniędzmi z kraju klasyfikowanego jako „raj podatkowy”, jak przestępcy piorącego pieniądze.

Wielkim ułatwieniem maskowania pieniędzy stała się dostępność Internetu i e-rewolucja w zakresie usług elektronicznych. Środki mogą być transferowane za pomocą bankowości elektronicznej, w zasadzie z każdego miejsca na świecie. Podobnie wygląda sytuacja zakładania „spółek wydmuszek”¹⁷ w „rajach podatkowych”.

16 „Raj podatkowy” - ekon. kraj, w którym obowiązują bardzo niskie, symboliczne podatki dochodowe lub w ogóle nie pobiera się podatków dochodowych od firm [ang. Tax Haven ‘przystań podatkowa’ lub off shore ‘poza lądem’]; stosuje się tam bardzo proste i tanie warunki rejestracji przedsiębiorstw; najbardziej znane raje podatkowe: Andora, Bahamy, wyspa Jersey, Kajmany; najczęściej są to kraje lub terytoria położone na wyspach — stąd synonimiczne angielskie określenie „off shore”, [w:] Encyklopedia PWN.

17 „Spółki wydmuszki” (ang. nutshell corporation) zwane również spółkami przykrywkami (ang. shell corporation) to spółki nieposiadające własnych środków i oparcia finansowego w podmiotach założycielskich. W praktyce zarządzane są one przez inną spółkę posiadającą

W praktyce, wyprowadzenie działalności do raju podatkowego może przybierać formę zdalną, a zarządzający takim podmiotem nie muszą przemieszczać się między granicami nawet jednorazowo. Co więcej, zainteresowanie tego typu przenosinami przedsiębiorstwa rośnie także wśród obywateli prowadzących legalne interesy. Stwarza to rynek przedsiębiorstw legalizujących działalność w raju podatkowym. Każdy przeciętny użytkownik Internetu jest w stanie zlecić taką usługę.

Istnieją osoby lub grupy przestępcze specjalizujące się wyłącznie w praniu pieniędzy. Posiadają oni obszerną wiedzę oraz narzędzia, które zwiększają efektywność procedury. Ich działalność ewoluuje w ramach wprowadzanych innowacji.

4. INTEGRACJA

Ostatnim etapem prania pieniędzy jest nadanie im nowego, legalnego pochodzenia¹⁸. Najczęściej stosowane są sposoby, takie jak: *wymieszanie*, *ceny transferowe* oraz *puste transakcje*.

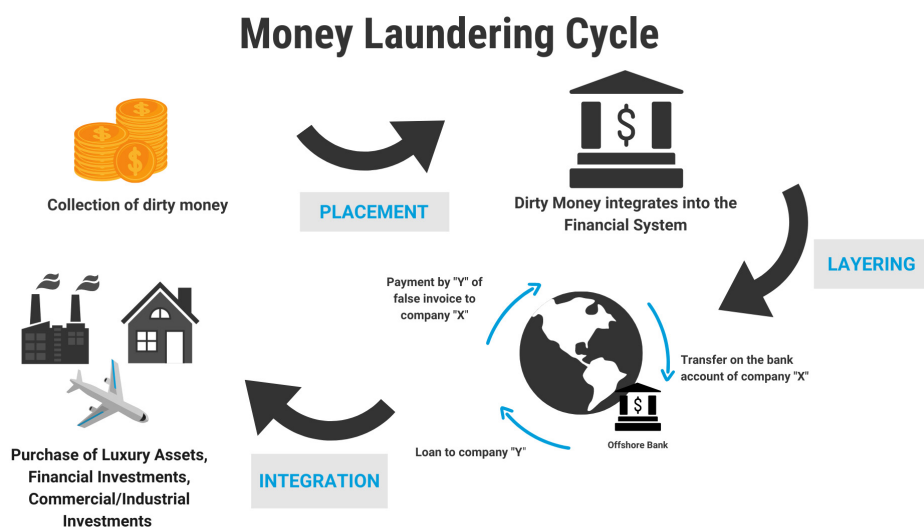
Wymieszanie to metoda polegająca na łączeniu legalnych dochodów z nielegalnymi. Zazwyczaj jest wykorzystywane w przedsiębiorstwach operujących dużą ilością gotówki. Autor chce jednak zwrócić uwagę na nowoczesne *mieszanie* wykorzystujące e-handel. Według raportu „ecommerce w Polsce 2021” w polskim Google istnieje obecnie 87 489 sklepów internetowych. Dzięki mnogości opcji dostawy oraz sposobów płatności, platformy te niejako umożliwiają mieszanie dochodów. Wykorzystuje się: płatności „za pobraniem”, przelewy na numer telefonu, a także osobisty odbiór towarów. Wadą tej metody jest brak możliwości wyprania dużych sum pieniędzy, gdyż wymaga ona wykazania się sporą rzeczywistą sprzedażą, by można było skutecznie ukryć *puste transakcje*. Znacznie większe możliwości oferuje rynek usług online, jak choćby konsultacje i szkolenia, których cen nie da się jednoznacznie określić, czy choćby ująć w ramy. Co więcej, trudno jest prześledzić, czy usługa rzeczywiście została wykonana, jeśli odbywa się np. poprzez połączenie szyfrowane - usługodawca może usprawiedliwiać się chęcią ochrony wrażliwych danych klienta, jeśli są to np. Konsultacje finansowe.

Dużą wadą powyższego sposobu prania pieniędzy pozostaje system podatkowy. Większość rozwiniętych gospodarek świata stosuje progresywne stawki podatkowe, co sprawia, że pranie pieniędzy wiąże się z dodatkowym kosztem kilkudziesięciu procent fikcyjnie wykreowanego dochodu. Jak wspomniałem, już same operacje we wcześniejszych fazach prania pieniędzy pochłaniają wiele środków. Profesjonalny przestępca musi przygotować się na znaczne uszczuplenie swojego kapitału początkowego.

duży majątek. Symboliczny kapitał spółki wydmuszki uniemożliwia wyegzekwowanie długów przez wierzycieli” [w:] K. Lewandowska, *Zjawisko prania brudnych pieniędzy*, „Finanse i Prawo Finansowe” 4/2017, s. 19.

18 B. Suchowierski, op. cit., s. 140.

Ceny transferowe polegają na zakupie drogiego towaru po zaniżonej cenie. Przestępca dokonujący transakcji, dopłaca różnicę między ceną umowną, a rynkową w gotówce. Następnie sprzedaje przedmiot w standardowej kwocie, co pozwala mu na legalizację różnicy. Choć sposób ten wydaje się mało efektywny i słabo skalowalny, to w warunkach sprzedaży internetowej może być wykorzystywany jako uzupełnienie głównych metod prania pieniędzy. Przestępca korzystający z *cen transferowych* jest jednak objęty podatkiem dochodowym, jeśli sprzedaje rzecz przed upływem 6 miesięcy od momentu jej zakupu. Co więcej, niektóre towary są objęte szczególnym nadzorem przez służby skarbowe. Zakup nieruchomości w celu uprania pieniędzy jest utrudniony, gdyż urzędy dysponują odpowiednimi tabelami cen, które określają przedział „dopuszczalny” w danym obszarze geograficznym.



Rysunek 1. Uproszczony schemat ilustrujący poszczególne etapy prania pieniędzy

Źródło: United Nations Office on Drugs and Crime, <https://www.unodc.org/unodc/en/money-laundering/overview.html>.

5. REGULACJE PRAWNE

Problematyka prania pieniędzy od wielu lat implikuje międzynarodowe działania. Przykładem organizacji powołanej do zwalczania tego procederu jest Financial Action Task Force (FATF)¹⁹. Formacja jest ukierunkowana na stworzenie oraz wdrożenie standardów i zasad, które ograniczą możliwości przestępców w zakresie prania pieniędzy²⁰. Serwis internetowy Ministerstwa Finansów RP podaje następującą in-

19 R. Lizak, *Pranie pieniędzy w prawie polskim na tle europejskim, międzynarodowym i amerykańskim*, Beck, Warszawa 2018.

20 <https://www.gov.pl/web/finanse/publikacje-fatf> [dostęp: 16.03.2022].

formację: „FATF wypracował 40 Rekomendacji - standardów międzynarodowych w dziedzinie zwalczania prania pieniędzy, finansowania terroryzmu oraz proliferacji, które kraje powinny implementować przy użyciu dopasowanych do swoich indywidualnych warunków środków prawnych, regulacyjnych i operacyjnych”. FATF jest organizacją rekrutującą osoby o wysokich kompetencjach oraz otwartą na współpracę z innymi służbami²¹.

Działalność FATF dała impuls do najnowszych regulacji AML na poziomie Unii Europejskiej. Parlament Europejski i Rada Unii Europejskiej wprowadziły dyrektywę 2018/843 z dnia 30 maja 2018 r. zmieniającą dyrektywę (UE) 2015/849 w sprawie zapobiegania wykorzystywaniu systemu finansowego do prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu oraz zmieniającej dyrektywy 2009/138/WE i 2013/36/UE, która stanowi najbardziej aktualną podstawę prawodawstwa na terenie UE. Polski prawodawca wprowadził znowelizowaną ustawę AML z dnia 30 marca 2021 r.²².

Ustawodawstwo zmierzające do ograniczenia przestępstwa prania pieniędzy funkcjonuje od lat na całym świecie²³. Efektami ostatnich nowelizacji są m.in. większa ochrona wobec osoby zgłaszającej nieprawidłowości, regulacje rynku walut wirtualnych, ze szczególnym uwzględnieniem giełd i innych podmiotów obracających kryptowalutami, a także zmiany w kontekście definiowania podmiotu nazywanego „rzeczywistym beneficjentem”²⁴. Aktualizacje ustaw AML należy ocenić pozytywnie, lecz eksperci wskazują, że istotna jest również egzekucja przepisów.

Od czasu do czasu, w przestrzeni publicznej pojawiają się „wycieki informacji”, które uświadamiają, jak duża jest skala problemu prania pieniędzy również w krajach objętych zasadami AML. W lutym 2022 r. doszło do ujawnienia nazwisk osób przechowujących znaczne majątki w Credit Suisse - olbrzymiej szwajcarskiej instytucji finansowej. Najbardziej obrazowym przykładem okazał się były wiceminister energii Wenezueli, który w ciągu dwóch lat zgromadził na swoim koncie 10 milionów dolarów. Nie zaalarmowało to Credit Suisse, mimo że polityk był podejrzewany o korupcję oraz malwersacje finansowe, a bank został ostrzeżony przed potencjalnym klientem przez zewnętrzną firmę doradczą²⁵.

Szwajcarskie prawodawstwo AML cierpi na pewne luki prawne, które są chętnie wykorzystywane przez klientów z całego świata. Formalnie obowiązującą ustawą regu-

21 J. Wójcik, op. cit., s. 383.

22 <https://www.iaml.com.pl/wiedza/system-aml-w-polsce/> [dostęp: 17.03.2022].

23 W. Filipkowski, *Zwalczanie przestępczości zorganizowanej w aspekcie finansowym*, Zakamycze Kantor Wydawniczy, Kraków 2004.

24 *Przestępstwo prania brudnych pieniędzy w ujęciu komparatystycznym. Rozważania porównawczoprawne na tle porządków prawnych wybranych państw europejskich, azjatyckich oraz kontynentu amerykańskiego*, „Studenckie Zeszyty Naukowe” 2017, Vol. XX, nr 32.

25 <https://www.polityka.pl/tygodnikpolityka/swiat/2155551,1,afery-credit-suisse-wyszlo-na-jaw-czyje-fortuny-przechowywal-szwajcarski-bank.read> [dostęp: 17.03.2022].

lującą AML jest Anti-Money Laundering Act (AMLA), a organizacją powołaną do walki z tym procederem Money Laundering Reporting Office Switzerland (MROS). Zwraca się jednak uwagę, że szwajcarskie prawo nie precyzuje jasno terminu, w którym tamtejszy bank musi przeprowadzić kontrolę nowych klientów pochodzących z fuzji bankowych, więc gdy fuzja ta obejmuje instytucję finansową funkcjonującą w „raju podatkowym”, to umożliwia się *de facto* omijanie kontroli nawet przez lata. AMLA obejmuje działalność prawników, gdy mają oni bezpośredni dostęp do zarządzanych funduszy. W połączeniu z długą tradycją bezwzględności stosowania tajemnicy zawodowej wśród szwajcarskiej palestry, można wysnuć wnioski, że te przykładowe luki ułatwiają pranie pieniędzy.

PODSUMOWANIE

Przestępstwo prania pieniędzy jest niemożliwe do pełnego wyeliminowania. Rewolucyjny dla rozwoju omawianego proceduru okazał się Internet, który stworzył szerokie spektrum możliwości popełniania tego czynu. Autor stoi na stanowisku, że sztandarowym wynalazkiem ułatwiającym popełnianie przestępstw gospodarczych, w tym prania pieniędzy, jest komunikacja na odległość w czasie rzeczywistym bez konieczności korzystania z operatora komórkowego. Ustawodawca ograniczył bowiem anonimowość tej ostatniej opcji, poprzez wprowadzenie obowiązku rejestracji właściciela karty przedpłaconej, co znacząco zmniejszyło atrakcyjność tej metody komunikacji. Co prawda, istnieje w internecie handel kartami sim zarejestrowanymi na „słupa”, ale niesie to dla przestępcy zbędne ryzyko - szczególnie, gdy karta była już wcześniej używana.

Sposoby komunikacji na odległość za pośrednictwem Internetu umożliwiają daleko posuniętą anonimowość, a odpowiednia zapobiegliwość przestępcy często redukuje ryzyko wykrycia praktycznie do zera. Rynek dostarcza usługi takie jak zaawansowane szyfrowanie komunikatorów, ale też praktycznie bezpowrotne usuwanie wiadomości. Oprócz praworządnych obywateli, korzystają z nich przestępcy, a także terroryści²⁶.

Warte nadmienienia jest, że omawiane narzędzia wykorzystywane przez przestępców często pozostają ogólnodostępne dla wszystkich użytkowników Internetu. Przeczy to powszechnemu stereotypowi, według którego głównym polem działań jest sieć TOR. Oczywiście, specyfika wspomnianej sieci daje znacznie większą anonimowość przestępcom, lecz nie należy bagatelizować faktu korzystania przez nich także ze zwykłego Internetu. Wspomniany w niniejszej pracy obrót luksusowymi towarami i kamieniami szlachetnymi jest możliwy dzięki informacjom o cenach oraz prywatnych handlarzach, które są dostępne na blogach, w serwisie YouTube i mediach społecznościowych.

26 W. Kapica, *Przeciwdziałanie praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu. Praktyczny przewodnik*, Wolters Kluwer, Warszawa 2018.

Podobnie prezentuje się obrót walutami wirtualnymi, gdyż znaczna część wiedzy jest dostępna bezpłatnie dla wszystkich we wspomnianych w poprzednim akapicie źródłach. Z punktu widzenia prania pieniędzy, najtrudniejsze do wykrycia są transakcje *peer-to-peer*, gdzie gotówka jest zamieniana na kryptowalutę. Stosunkowo świeży rynek walut wirtualnych daje przestępcom wiele możliwości. Z drugiej strony, widoczne są działania służb zmierzające do regulacji tej sfery Internetu.

Bez wątpienia, spore ułatwienie dla przestępców piorących pieniądze stanowi bankowość mobilna, możliwość zakładania spółek zdalnie i globalizacja życia gospodarczego. Ogrom transakcji powoduje chaos wśród organów ścigania, co wymaga skoordynowanego, międzynarodowego działania służb. Pozytywny przykład daje aktywność FATF, która jest wzorem dla nowoczesnego zwalczania przestępczości prania pieniędzy.

Model współczesnego odseparowania środków finansowych od ich rzeczywistego, przestępczego źródła stanowi z jednej strony duże wyzwanie dla przestępców, ze względu na współczesne metody infiltracji oraz wykrywania przestępstw, z drugiej zaś strony jest okazją do legalizacji nieuczciwie pozyskanych środków. Błyskawiczny rozwój w ramach e-rewolucji zaowocował nieustającym wyścigiem między przestępcami piorącymi pieniądze a służbami powołanymi do ich zwalczania. Te ostatnie nie pozostają bierne i kontynuują rozwój kadr, a także technik pomocnych w skutecznym ściganiu uczestników omawianego procederu.

BIBLIOGRAFIA

Literatura

1. Duży J., *Wykładnia znamion przestępstwa prania pieniędzy*, „Prokuratura i Prawo” nr 4, Warszawa 2013.
2. Filipkowski W., *System rozpoznawania i wykrywania finansowania organizacji terrorystycznych w ujęciu prawnym i kryminalistycznym*, Temida 2, Białystok 2021.
3. Filipkowski W., *Zwalczanie przestępczości zorganizowanej w aspekcie finansowym*, Zakamyskie Kantory Wydawniczy, Kraków 2004.
4. Gołębiowska E., *Pranie pieniędzy. Aspekty etyczne w systemie przeciwdziałania praniu pieniędzy*, Difin, Warszawa 2014.
5. Kapica W., *Przeciwdziałanie praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2019.
6. Kapica W., *Przeciwdziałanie praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu. Praktyczny przewodnik*, Wolters Kluwer, Warszawa 2018.
7. Lewandowska K., *Zjawisko prania brudnych pieniędzy*, „Finanse i Prawo Finansowe” 4/2017, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2017.
8. Lizak R., *Pranie pieniędzy w prawie polskim na tle europejskim, międzynarodowym i amerykańskim*, Beck, Warszawa 2018.
9. Nyc M., *Przestępstwa białych kołnierzyków jako zagrożenie dla ekonomicznego bezpieczeństwa państwa*, Oficyna Wydawnicza AFM, Kraków 2008.

10. Pływaczewski E.W., *Proceder prania pieniędzy i jego implikacje*, Wolters Kluwer, Warszawa 2013.
11. *Przestępstwo prania brudnych pieniędzy w ujęciu komparatystycznym. Rozważania porównawczoprawne na tle porządków prawnych wybranych państw europejskich, azjatyckich oraz kontynentu amerykańskiego*, „Studenckie Zeszyty Naukowe” 2017, Vol. XX, nr 32.
12. Skorupka J., *Pojęcie brudnych pieniędzy w prawie karnym*, „Prokuratura i Prawo” Warszawa 2006, nr 11.
13. Suchowierski B., *Przygotowanie do przestępstwa prania pieniędzy*, „Zeszyty Prawnicze” nr 19.3 / 2019, Wydawnictwo Naukowe UKSW, Warszawa 2019.
14. Wójcik J., *Regulacje prawne przeciwdziałające finansowaniu terroryzmu, dotyczące nieformalnych systemów transferu wartości na przykładzie hawali*, Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław, 2018.

Źródła prawa

1. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2018/843, <https://sip.lex.pl/akty-prawne/dzienniki-UE/dyrektywa-2018-843-zmieniajaca-dyrektywe-ue-2015-849-w-sprawie-zapobiegania-69060699>.
2. Ustawa z dnia 1 marca 2018 r., o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu, <https://sip.lex.pl/akty-prawne/dzu-dziennik-ustaw/przeciwdzialanie-praniu-pieniedzy-oz-dzy-raz-finansowaniu-terroryzmu-18708093/art-35>.
3. Anti-Money Laundering Act (AMLA), [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI\(2022\)733645](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI(2022)733645).
4. 40 rekomendacji FATF, <https://www.gov.pl/web/finanse/publikacje-fatf>.

Netografia

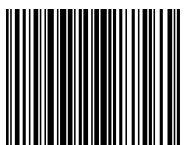
1. <https://sip.lex.pl/akty-prawne/dzienniki-UE/dyrektywa-2018-843-zmieniajaca-dyrektywe-ue-2015-849-w-sprawie-zapobiegania-69060699>.
2. <https://sip.lex.pl/akty-prawne/dzu-dziennik-ustaw/przeciwdzialanie-praniu-pieniedzy-oz-raz-finansowaniu-terroryzmu-18708093/art-35>.
3. <https://www.gov.pl/web/finanse/publikacje-fatf>.
4. <https://www.iaml.com.pl/wiedza/system-aml-w-polsce/>.
5. <https://www.justice.gov/usao-sdca/pr/bank-employee-charged-fraud-accused-laundring-money-fentanyl-traffickers>.
6. <https://www.polityka.pl/tygodnikpolityka/swiat/2155551,1,afera-credit-suisse-wyszlo-na-jaw-czyje-fortuny-przechowywal-szwajcarski-bank.read>.
7. <https://www.unodc.org/unodc/en/money-laundering/overview.html>.
8. <https://www2.deloitte.com/pl/pl/pages/press-releases/articles/co-roku-na-swiecie-procederowi-prania-pieniedzy-ulega-nawet-5-proc-globalnego-PKB.html>.

WYDAWNICTWO
im. Prof. Leszka Krzyżanowskiego

*Menedżerskiej Akademii
Nauk Stosowanych w Warszawie*

www.mans.org.pl

KWARTALNIK JEST INDEKSOWANY W BAZIE BAZEKON I CEEOL



2081-0008