

**ZESZYTY NAUKOWE**

**WYŻSZEJ SZKOŁY**  
**ADMINISTRACJI I BIZNESU**  
**IM. EUGENIUSZA**  
**KWIATKOWSKIEGO**  
**W GDYNI**

**ZESZYT 15**  
**BEZPIECZEŃSTWO 2**



**Gdynia 2010**



# **ACADEMIC PUBLICATIONS**

**No. 15**  
**SECURITY 2**

**Gdynia 2010**

Recenzent:  
dr hab. prof. WSAiB Mariusz Zieliński

Redakcja naukowa:  
dr Marek Chrabkowski

Kolegium Redakcyjne:  
prof. dr hab. Jerzy Młynarczyk (przewodniczący)  
dr Tomasz Białas  
dr Piotr Lewandowski  
dr Cezary Tatarczuk  
prof. dr hab. Kazimierz Dendura  
prof. dr hab. Aurelia Polańska  
mgr Regina Szutenberg  
mgr Sylwia Baranowska  
mgr Ewelina Bemke (sekretarz)

Opracowanie redakcyjne i techniczne:  
Ewelina Bemke

Tłumaczenie wstępu na język angielski:  
Adriana Bosnegeanu

© Copyright by Wyższa Szkoła Administracji i Biznesu  
im. Eugeniusza Kwiatkowskiego w Gdyni

ISSN: 1428-7889

Nakład 90 egz.

Druk:  
Sowa – druk na życzenie  
ul. Hrubieszowska 6a  
01-209 Warszawa  
tel. 22 431 81 40  
[www.sowadruk.pl](http://www.sowadruk.pl)

## Spis treści

MAREK CHRABKOWSKI	
Wstęp.....	7
MAREK CHRABKOWSKI	
1. Uchylenie tajemnicy państwowej lub służbowej chroniącej czynności operacyjno-rozpoznawcze.....	15
WOJCIECH GLINIECKI	
2. Wybrane aspekty bezpieczeństwa w działalności przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego ze szczególnym uwzględnieniem przepisów karnych.....	38
AGATA SZKIEL	
3. Funkcje przeglądu zarządzania w doskonaleniu systemów zarządzania bezpieczeństwem żywności i funkcjonowania organizacji w łańcuchu żywnościowym.....	74
DOROTA JENDZA	
4. Doskonalenie współdziałania jednostek inspekcyjnych warunkiem skutecznego nadzoru nad bezpieczeństwem żywności w Polsce.....	92
ANNA KOTOWSKA, ANITA KURACZYK	
5. System zarządzania jakością i bezpieczeństwem informacji w Biurze Poselskim.....	111
KRZYSZTOF FICOŃ	
6. Projektowanie optymalnej strategii wdrażania outsourcingu w przedsiębiorstwie.....	140
JOANNA UNTERSCHÜTZ, KRZYSZTOF WOŹNIEWSKI	
7. Monitorowanie miejsca pracy w świetle wybranych regulacji i orzecznictwa.....	162

## Contents

MAREK CHRABKOWSKI	
Introduction.....	11
MAREK CHRABKOWSKI	
1. The rescission of state and official secret protecting investigation procedures.....	15
WOJCIECH GLINIECKI	
2. The chosen aspects of security in activity water-supply and sewage company taking criminal regulations into special consideration.....	38
AGATA SZKIEL	
3. Functions of management review in continual improvement of the food safety management systems and the performance of the organizations in food chain.....	74
DOROTA JENDZA	
4. Improving cooperation between the inspection bodies supervising food safety in Poland.....	92
ANNA KOTOWSKA, ANITA KURACZYK	
5. Preliminary draft of Quality and Information security Management System documentation for parliamentary office.....	111
KRZYSZTOF FICOŃ	
6. Designing the optimum strategy of implementing the outsourcing in the enterprise.....	140
JOANNA UNTERSCHÜTZ, KRZYSZTOF WOŹNIEWSKI	
7. Workplace surveillance in the light of selected regulations and jurisprudence.....	162

## Wstęp

Artykuły zamieszczone w niniejszym Zeszyty Naukowym WSAiB poświęcone tematyce bezpieczeństwa są sprawozdaniami z wyników indywidualnych badań prowadzonych przez pracowników naukowych oraz osoby współpracujące z Wyższą Szkołą Administracji i Biznesu im. Eugeniusza Kwiatkowskiego w Gdyni. Problematyka poruszona przez autorów artykułów zamieszczonych w tym zeszycie odnosi się do wielu aspektów bezpieczeństwa wewnętrznego i stanowi uzupełnienie zagadnień poruszonych w Zeszyty Naukowym WSAiB nr 13 dotyczącym bezpieczeństwa zewnętrznego.

Skuteczność w zapobieganiu i zwalczaniu zagrożeń dla porządku wewnętrznego państwa determinowana jest między innymi właściwą ochroną informacji. Dlatego też w niniejszym Zeszyty Naukowym poświęconym bezpieczeństwu wewnętrznemu znalazło się kilka artykułów odnoszących się do tych kwestii. Aktualne problemy związane z ochroną informacji niejawnych porusza mój artykuł zatytułowany „Uchylenie tajemnicy państwowej lub służbowej chroniącej czynności operacyjno-rozpoznawcze”. Zwracam w nim uwagę na charakter pracy operacyjnej, który implikuje niejawnosć czynności i ich wyników. Są jednak sytuacje, w których należy uchylić rąbka tajemnicy i przekazać informacje chronione na potrzeby sprawy karnej. Omawiany artykuł poświęcam rozważaniom na ten temat. Znajdujemy w nim nawiązanie do zakresu, trybu i prawnych aspektów uchylania tajemnicy chroniącej czynności operacyjno-rozpoznawcze. Spostrzeżenia przeprowadzone w trakcie badań mogą być szczególnie pomocne funkcjonariuszom służb wywiadowczych, kontrwywiadowczych i organów ścigania, a także nauczycielom w procesie dydaktycznym.

Ważną problematykę związaną z działalnością firmy o szczególnym znaczeniu dla bezpieczeństwa państwa podejmuje dr Wojciech Gliniecki w swoim artykule zatytułowanym „Wybrane aspekty bezpieczeństwa

w działalności przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego ze szczególnym uwzględnieniem przepisów karnych”. Publikacja ta stanowi głęboką analizę przepisów prawnych dotyczących tytułowej problematyki. Autor zwraca uwagę na istotne zagrożenia, jakie niesie za sobą naruszenie prawidłowego przebiegu zaopatrzenia w wodę oraz odprowadzania i oczyszczania ścieków. Szczególną uwagę autor poświęcił przepisom karnym, komentując kwestie związane z: bezumownym poborem wody i odprowadzaniem ścieków oraz naruszaniem sfer ochronnych i zasad gromadzenia nieczystości ciekłych.

Równie istotną dziedziną dla bezpieczeństwa wewnętrznego państwa, obok bezpieczeństwa energetycznego i wodnego, jest bezpieczeństwo żywności. Tę problematykę podjęła dr inż. Agata Szkiel w swoim artykule pt. „Funkcje przeglądu zarządzania w doskonaleniu systemów zarządzania bezpieczeństwem żywności i funkcjonowania organizacji w łańcuchu żywnościowym”. W opracowaniu zaprezentowano wymagania normy PN-EN ISO 22000:2006 dotyczące przeglądu zarządzania i funkcję tego przeglądu w procesie doskonalenia systemu zarządzania bezpieczeństwem żywności. Autorka opisała funkcjonowanie organizacji realizujących działania w łańcuchu żywnościowym, podkreślając, że właściwie przeprowadzony przegląd dostarcza kierownictwu informacje dotyczące nie tylko skuteczności i efektywności systemu zarządzania bezpieczeństwem żywności, ale przede wszystkim dotyczące skuteczności oraz efektywności funkcjonowania całej organizacji.

Inny aspekt bezpieczeństwa żywności podejmuje w swoim artykule dr inż. Dorota Jendza. W publikacji zatytułowanej „Doskonalenie współdziałania jednostek inspekcyjnych warunkiem skutecznego nadzoru nad bezpieczeństwem żywności w Polsce” autorka przedstawia zasady współdziałania jednostek inspekcyjnych czuwających nad bezpieczeństwem żywności oraz określa kierunki doskonalenia współpracy. Zadanie, którego podjęła się Dorota Jendza było trudne z uwagi na wielość podmiotów funkcjonujących w systemie nadzoru. Autorka w sposób umiejętny przedstawiła relacje zachodzące pomiędzy poszczególnymi instytucjami, posiłkując się graficznymi prezentacjami funkcjonowania wybranych elementów całości systemu, które porządkują i systematyzują omawianą



materię. Badania zostały podsumowane propozycjami dotyczącymi doskonalenia współpracy w zakresie nadzoru nad bezpieczeństwem żywności. Lekturę artykułu polecam przedstawicielom instytucji funkcjonujących w ramach opisanego systemu nadzoru oraz dydaktykom i pracownikom naukowym zajmującym się problematyką bezpieczeństwa i technologii żywności.

W poprzedzających artykułach poruszono kwestie znormalizowanego systemu zarządzania oraz ochrony informacji. Te dwa tematy stanowią kwestie tytułowe również w artykule mgr Anny Kotowskiej i mgr Anity Kuraczyk pt. „System zarządzania jakością i bezpieczeństwem informacji w Biurze Poselskim”. Celem artykułu jest przedstawienie niezbędnych działań dla wdrożenia w biurze poselskim takich systemów. W artykule opisano kilka najważniejszych zagrożeń dla bezpieczeństwa informacji oraz wskazano wymagania doskonalące procesy ich przetwarzania. Specyfika realiów biura poselskiego, w zestawieniu z wymaganiami norm regulujących systemy zarządzania jakością, prowadzi do ciekawych wniosków. Publikację polecam pracownikom naukowym, dydaktykom i praktykom zajmującym się tą problematyką.

Znakomitym uzupełnieniem poruszonych kwestii związanych z bezpieczeństwem przedsiębiorstwa jest publikacja prof. dra hab. Krzysztofa Ficonia, który w swoim artykule zatytułowanym „Projektowanie optymalnej strategii wdrażania outsourcingu w przedsiębiorstwie” zwraca uwagę na inny rodzaj zagrożeń, wynikających z delegowania części zadań na zewnątrz. Wymieniając wady i zalety stosowania tego rozwiązania autor akcentuje problematykę bezpieczeństwa firmy, nawiązując również do tajemnicy przedsiębiorstwa. Niewątpliwie podmiot korzystający z dobrodziejstw outsourcingu musi liczyć się z zagrożeniami w postaci: osłabienia kontroli firmy nad kompleksowymi procesami technologicznymi; powstania zależności od innych podmiotów gospodarczych, czy też możliwości wpływu niektórych technologii na zewnątrz. Autor w sposób zwięzły i przystępny omawia procesy decyzyjne strategii outsourcingowych, definiuje podstawowe i poboczne procesy gospodarcze, wyodrębnia kryteria operacyjne outsourcingu, analizuje koszty i wskazuje optymalną metodykę wdrażania outsourcingu. Polecam lekturę tego artykułu wszystkim

korzystającym lub rozważającym możliwość skorzystania z tej formy zlecenia procesów pobocznych na zewnątrz, osobom odpowiedzialnym za bezpieczeństwo podmiotów gospodarczych oraz pracownikom zajmującym się naukowo problematyką outsourcingu i bezpieczeństwem firm.

Na pokazanie innych zagrożeń występujących w relacji pracodawca – pracownik zdecydowali się dr Joanna Unterschütz i dr Krzysztof Woźniewski w artykule zatytułowanym „Monitorowanie miejsca pracy w świetle wybranych regulacji i orzecznictwa”. Jak wskazują autorzy, pracodawcy, w dbałości o bezpieczeństwo w miejscu pracy oraz poziom wydajności, decydują się na korzystanie z rozmaitych form monitorowania swoich pracowników. W artykule akcentuje się znaczenie zasady proporcjonalności w działaniach mogących ingerować w dobra osobiste pracowników oraz potrzebę ustawowego umocowania takich uprawnień pracodawcy. Lekturę tego artykułu polecam pracownikom zajmującym się naukowo problematyką prawa pracy, prawa karnego i bezpieczeństwem firm. Wartość tej publikacji znacząco podnosi rzetelna analiza aktualnego stanu prawnego, która może być pomocna wszystkim osobom stykającym się z problematyką monitorowania miejsc pracy.

Zaprezentowana przez poszczególnych autorów tematyka uświadamia potrzebę prowadzenia badań pogłębiających wiedzę na temat bezpieczeństwa w życiu publicznym i gospodarczym. Pozwala również z optymizmem patrzeć w przyszłość. Kadra naukowo-dydaktyczna Wyższej Szkoły Administracji i Biznesu im. Eugeniusza Kwiatkowskiego w Gdyni wykazuje duże zainteresowanie problematyką bezpieczeństwa wewnętrznego i przyczynia się do zgłębiania szeregu zagadnień. Przedstawione wyniki działalności naukowej stanowią przyczynek do dalszych badań i prac porównawczych.

Redaktor naukowy

## **Introduction**

Articles presented in hereby Scientific Journal of WSAiB are devoted to the matter of security and are results of scientific workers' research and research of people cooperating with the Business and Administration School of Eugeniusz Kwiatkowski in Gdynia. Issues brought up by the authors refer to many aspects of internal security and constitute supplementation of contents included in the Scientific Journal of BAS No. 13. relating to internal security.

The effectiveness in preventing and fighting threats to the state's internal order is determined, among others, by the right information security. Therefore, there are a few articles regarding these issues contained in hereby Scientific Journal that is devoted to internal security. Contemporary problems concerning secret information protection are brought up in my article titled "The rescission of state and official secret protecting investigation procedures". Attention in the article is focused on the nature of the operational work, which implicates the secrecy of operations and their outcomes. However, there are situations, in which the veil of secrecy should be lifted and information protected for purposes of a criminal case should be transferred. The discussed article is devoted to deliberations on this matter. We can find here reference to the scope, mode and legal aspects of state secret repealing or repealing of public service secret protecting operational-investigative procedures. Observations made in the research process can be particularly helpful for officers of intelligence services, of counterintelligence services and for law enforcement agencies.

Equally important matter connected with the business activity with a special meaning for security of the state is undertaken by dr Wojciech Gliniecki in his article entitled "The chosen aspects of security in activity water-supply and sewage company taking criminal regulations into special consideration". This publication constitutes a thorough analysis of legal regulations concerning the title problem. The author puts attention to

essential threats, that follow with the infringement of the right course of water supply and of sewage disposal and purification. The author pays special attention to criminal regulations, with particular comment on issues related to: non-contractual water consumption and sewage disposal as well as infringement of protective spheres and of collection rules of liquid impurities.

Equally significant field for the internal security of the state, beside the energy and water security, is food security. This problem is taken up by dr eng. Agata Szkiel in her article "Functions of management review in continual improvement of the food safety management systems and the performance of the organizations in food chain". The study presents the requirements of ISO standard PN-EN ISO 22000:2006 concerning a review of management and its function in the process of improving food security management system and of functioning of organisations carrying out activities in the food chain. The author emphasizes, that a properly conducted review provides management with information concerning not only the effectiveness of food security management system, but above all, concerning the effectiveness of the whole organisation's functioning.

The other aspect of food security is taken up by dr eng. Dorota Jendza in her article. In the publication titled "Improving cooperation between the inspection bodies supervising food safety in Poland" the author presents the principles of cooperation of inspection entities, that are watching over food security and determines directions of cooperation improvement. The task taken up by Dorota Jendza was difficult considering a multitude of entities functioning in the supervision system. The author presented, in a skilful way, relations occurring among individual institutions, availing herself with graphical presentations of functioning of chosen elements of the whole system, that are organising and systematizing the discussed matter. Studies were summed up with proposals concerning the improvement of cooperation in the field of food security supervision. I recommend the reading of the article to representatives of institutions functioning in frames of the described supervision system and also to didactics and scientific workers dealing with the problem of food security and technology.

The matter of standardized management system and of information protection was approached in the previous articles. Both topics are also the title issue in the article of mgr Anna Kotowska and mgr Anita Kurczyk titled "Preliminary draft of Quality and Information security Management System documentation for parliamentary office". The authors aim at the discussion of necessary actions determining introduction of these systems in a parliamentary office. In the article, it is attempted to describe several most important threats to information security and it is pointed at requirements improving the processes of its management. Specific character of realities of a parliamentary office, in comparison with the requirements of standards regulating quality management systems, leads to interesting conclusions. I recommend this publication to scientific workers, didactics and practitioners dealing with this issue.

A great supplement to the discussed matters connected with enterprise security is the publication of prof. PhD hab. Krzysztof Ficoń, who, in his article titled "Designing the optimal strategy for implementation of outsourcing in an enterprise", puts attention to other kind of threats, resulting from outside delegation of part of duties. By mentioning advantages and disadvantages of applying this solution prof. Ficoń highlights the problem of enterprise security, referring also to the business secret. Without doubt, an entity using the benefits of outsourcing must take into consideration the following threats: weakening a company's control over the complex technology processes, the occurrence of dependence on other business entities, or the possibility of some technologies' outside leakage. The author describes decision-making processes of outsourcing strategies in a very synthetic and accessible way, he defines basic and marginal economic processes, distinguishes operational criteria of outsourcing, he examines costs and shows the optimal methodology of outsourcing implementation. I recommend the reading of this article to all entities using or considering the possibility of using this form of outside delegation of marginal processes to persons responsible for the security of business entities and to workers dealing scientifically with the problem of outsourcing and of companies' security.

Dr Joanna Unterschütz and dr Krzysztof Woźniewski in the article entitled “Workplace surveillance in the light of selected regulations and jurisprudence” decided to show other threats appearing in an employer – employee relation. As the authors indicate – employers, caring for the safety in a workplace and for the level of productivity, decide to use various forms of monitoring of their employees. In the article, there is an accent on the rule of proportionality in actions that could possibly interfere in the personal rights of employees as well as on the need of statutory authorization of such employer’s entitlements. I recommend the reading of this article to employees dealing scientifically with issues related to labour law, criminal law and with companies’ security. The value of this publication is considerably raised through reliable analysis of the present legal status, that can be helpful to all persons, who are meeting the problem of workplace monitoring in practice.

The subject matter presented by individual authors gives the awareness of the need of conducting research broadening the knowledge on the safety in public and economic life. A wide interest in this issue allows to look to the future with optimism. The academic staff of the Business and Administration School of Eugeniusz Kwiatkowski in Gdynia show a strong interest in the issue of internal security and contribute to exploration of many problems. The presented results of scientific activity constitute a contribution to further research and comparative work.

Scientific Editor

dr Marek Chrabkowski  
Wyższa Szkoła Administracji i Biznesu  
im. Eugeniusza Kwiatkowskiego w Gdyni

## **Uchylenie tajemnicy państwowej lub służbowej chroniącej czynności operacyjno-rozpoznawcze**

### **Streszczenie**

Charakter pracy operacyjnej implikuje niejawnosc czynności i ich wyników. Są jednak sytuacje, w których należy uchylić rąbka tajemnicy i przekazać informacje chronione na potrzeby sprawy karnej. Niniejszy artykuł poświęcony jest rozważaniom na tematy: zakresu, trybu i prawnych aspektów uchylenia tajemnicy państwowej lub służbowej chroniącej czynności operacyjno-rozpoznawcze.

### **Wstęp**

Zgodnie z obowiązującymi aktami prawnymi regulującymi czynności operacyjno-rozpoznawcze, te formy działalności organów państwa mają charakter niejawnny, a funkcjonariusze je wykonujący są zobowiązani do zachowania ich w tajemnicy. Szpiegowanie jest tak stare jak historia świata<sup>1</sup>. Z uwagi na skuteczność skrytych i podstępnych zabiegów znalazły one zastosowanie również w działalności państwowej. Aktualnie wiele organów, służb i instytucji państwowych jest uprawnionych do

---

<sup>1</sup> M. Taradejna, R. Taradejna, *Dostęp do informacji publicznej a prawna ochrona informacji dotyczących działalności gospodarczej, społecznej i zawodowej oraz życia prywatnego*, Toruń 2003, s. 145.

prowadzenia pracy operacyjnej<sup>2</sup>, która ma na celu rozpoznawanie, zapobieganie i wykrywanie przestępstw, a której podstawy osadzone są na takich cechach jak: niejawność i przebiegłość<sup>3</sup>. Niewątpliwie, skuteczność w zapobieganiu i zwalczaniu zagrożeń dla porządku wewnętrznego państwa determinowana jest, między innymi, właściwą ochroną informacji. Są jednak sytuacje, w których należy uchylić rąbka tajemnicy i przekazać informacje chronione, np. na potrzeby sprawy karnej. Problematyka ta rodzi w praktyce wiele niejasności i trudności interpretacyjnych, a przedstawiciele doktryny nie poświęcają jej należytej uwagi. Przeprowadzone badania, w głównej mierze za pomocą metody logiczno-językowej, miały na celu ustalenie dopuszczalnego zakresu uchylenia tajemnicy chroniącej czynności operacyjno-rozpoznawcze. W związku z powyższym niniejszy artykuł poświęcony jest temu zagadnieniu, oraz nawiązuje do trybu i prawnych aspektów uchylania tajemnicy państwowej lub służbowej chroniącej czynności operacyjno-rozpoznawcze. Rozważania merytoryczne poprzedza część terminologiczna definiująca czynności operacyjno-rozpoznawcze. Spostrzeżenia przeprowadzone w trakcie badań mogą być szczególnie pomocne funkcjonariuszom służb wywiadowczych, kontrwywiadowczych, organów ścigania i przedstawicielom wymiaru sprawiedliwości, a także na potrzeby procesu dydaktycznego.

### **Definicja czynności operacyjno-rozpoznawczych**

Czynności operacyjno-rozpoznawcze nie doczekały się definicji legalnej. Próby zdefiniowania podjął się Stanisław Pikulski stwierdzając, że czynności operacyjne w procesie zwalczania przestępczości polegają na: rozpoznawaniu zagrożeń przestępczością i środowisk przestępczych, wykrywaniu przestępstw i ich sprawców, udowodnieniu winy sprawcom przestępstw i zapobieganiu przestępczości. Natomiast uzyskane w wyniku tych czynności informacje usprawniają przebieg postępowania karnego

---

<sup>2</sup> Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencja Wywiadu, Służba Kontrwywiadu Wojskowego, Służba Wywiadu Wojskowego, Centralne Biuro Antykorupcyjne, Policja, Straż Graniczna, Żandarmeria Wojskowa, wywiad skarbowy, Biuro Ochrony Rządu.

<sup>3</sup> Szerzej Z. Sobolewski, *Samooskarżenie w świetle prawa karnego (nemo se ipsum accusare tenetur)*, Warszawa 1982, s. 114.



i wpływają na takie jego ukształtowanie, aby zostały spełnione jego cele<sup>4</sup>. Podobnie uważa Mariusz Kulicki, który do tych czynności zalicza: rozpoznawanie środowisk kryminogennych i kryminalnych, wykrywanie czynników sprzyjających przestępczości i zdarzeń mających cechy przestępstw, osób, które mogą okazać się sprawcami, wykrywanie źródeł dowodowych oraz zapobieganie przestępstwom i innym działaniom godzącym w bezpieczeństwo państwa i porządek publiczny<sup>5</sup>. Tadeusz Hanausek przypisuje czynnościom operacyjno-rozpoznawczym przede wszystkim funkcję informacyjną, pozwalającą na realizację przez Policję jej ustawowych zadań<sup>6</sup>. Poglądy przedstawicieli doktryny znalazły odzwierciedlenie w projekcie ustawy o Policji<sup>7</sup>, mającej zastąpić dotychczasową regulację. Projektodawcy podjęli próbę wypracowania legalnej definicji czynności operacyjnych, stwierdzając, że mogą one polegać w szczególności na:

- 1) ustalaniu okoliczności zdarzeń nasuwających przypuszczenie, że popełniono czyn zabroniony oraz uzyskiwaniu informacji o osobach uczestniczących w tych zdarzeniach;
- 2) rozpoznawaniu miejsc, obiektów, środowisk lub osób mogących mieć związek z popełnieniem czynu zabronionego;
- 3) sprawdzaniu informacji o zagrożeniach czynami zabronionymi oraz obserwowaniu osób podejrzewanych o ich przygotowywanie, usiłowanie lub popełnienie;
- 4) ustalaniu źródeł dowodowych dla celów postępowania karnego;
- 5) poszukiwaniu osób ukrywających się przed organami wymiaru sprawiedliwości lub osób zaginionych, a także identyfikowaniu osób o nieustalonej tożsamości lub nieznanymi zwłok;
- 6) pozyskiwaniu osób udzielających informacji i współpracy z tymi osobami.

Próbie zdefiniowania czynności operacyjno-rozpoznawczych podjęli również projektodawcy ustawy o czynnościach operacyjno-

---

<sup>4</sup> S. Pikulski, *Działania operacyjne Policji*, WPP 1996, nr 2, s. 53.

<sup>5</sup> M. Kulicki, *Kryminalistyka*, Toruń 1994, s. 61.

<sup>6</sup> T. Hanausek, *Zarys taktyki kryminalistycznej*, Warszawa 1994, s. 44.

<sup>7</sup> Projekt z dnia 30 września 2004 r. przesłany przez Komendę Główną Policji do konsultacji jednostkom Policji, niepublikowany.

rozpoznawczych<sup>8</sup>, określając je mianem zespołu przedsięwzięć, jawnych i niejawnych prowadzonych wyłącznie w celu:

- rozpoznania, zapobiegania i wykrywania przestępstw;
- odnajdywania osób ukrywających się przed organami ścigania lub wymiarem sprawiedliwości oraz osób zaginionych, jeżeli zachodzi uzasadnione podejrzenie, że ich zaginięcie jest wynikiem przestępstwa, a także odnajdywanie rzeczy utraconych w wyniku przestępstwa lub mających związek z przestępstwem;
- ustalenia tożsamości osób i zwłok, w przypadku uzasadnionego podejrzenia przestępczego działania.

W omawianym projekcie ustawy w art. 2 ust. 2 sprecyzowano, że czynności operacyjno-rozpoznawcze w szczególności polegają na:

- uzyskiwaniu, gromadzeniu, przetwarzaniu i sprawdzaniu w sposób jawny i niejawny informacji o przestępstwach;
- uzyskiwaniu dokumentacji, próbek i materiałów porównawczych w celu ujawnienia lub zabezpieczenia dowodów przestępstwa.

Wprowadzenie do ustawy o Policji ofensywnych metod pracy operacyjnej w postaci: kontroli operacyjnej, zakupu kontrolowanego i przesyłki niejawnie nadzorowanej rozszerzyło możliwości wykorzystania efektów czynności operacyjno-rozpoznawczych również o uzyskiwanie i utrwalanie dowodów przestępstwa. W zarządzeniu Komendanta Głównego Policji regulującym metody i formy wykonywania przez Policję czynności operacyjno-rozpoznawczych pracę operacyjną zdefiniowano jako wszystkie jawne i niejawnie czynności oraz przedsięwzięcia taktyczne i techniczne, oparte na przepisach prawa, podejmowane w związku z realizacją ustawowych zadań Policji w celu rozpoznania, zapobiegania oraz wykrywania czynów zabronionych, a także ścigania ich sprawców<sup>9</sup>. Komendant Główny Policji zdefiniował ją również za pośrednictwem celów i obowiązujących w niej zasad. Do celów zaliczono:

---

<sup>8</sup> Projekt Platformy Obywatelskiej ustawy o czynnościach operacyjno-rozpoznawczych z kwietnia 2007 r.

(<http://www.platforma.org/index.php/oplatformie/powsejmie/projektyustaw&pT=documentdetails&sP=CONTENT,objectID,900736&L=pl>), 15.04.2007.

<sup>9</sup> § 1 pkt 18 zarządzenia nr pf-634 Komendanta Głównego Policji z dnia 30 czerwca 2006 r. w sprawie metod i form wykonywania przez Policję czynności operacyjno-rozpoznawczych, niepublikowane.

#### UCHYLENIE TAJEMNICY PAŃSTWOWEJ LUB SŁUŻBOWEJ...

- zapobieganie, rozpoznawanie, ujawnianie czynów zabronionych oraz wykrywanie i ściganie ich sprawców;
- odnajdywanie osób ukrywających się przed organami ścigania lub wymiaru sprawiedliwości oraz osób zaginionych, jeżeli zachodzi uzasadnione przypuszczenie, że ich zaginięcie jest wynikiem przestępnego działania;
- ujawnianie i ustalanie składników majątkowych figurantów, w szczególności celem ich zabezpieczenia na poczet przyszłych kar oraz środków karnych i roszczeń o charakterze majątkowym;
- odzyskiwanie rzeczy utraconych w wyniku czynów zabronionych lub mających związek z takimi czynami;
- ustalanie tożsamości osób i zwłok ludzkich, jeżeli zachodzi uzasadnione przypuszczenie przestępnego działania;
- ochrona osób, których życie, zdrowie lub wolność są realnie zagrożone czynami przestępnymi oraz udzielanie pomocy świadkom koronnym i osobom im najbliższym<sup>10</sup>.

Jako obowiązujące zasady w pracy operacyjnej wskazano:

- zasadę praworządności w rozumieniu ścisłego przestrzegania norm i przepisów prawnych przy weryfikowaniu każdej informacji uzyskanej w toku czynności operacyjno-rozpoznawczych, a dotyczącej czynu zabronionego;
- zasadę systematyki w rozumieniu prowadzenia czynności operacyjno-rozpoznawczych w formach pracy operacyjnej przy użyciu metod i środków pracy operacyjnej;
- zasadę obiektywizmu w rozumieniu zbierania wszelkich danych świadczących zarówno na korzyść jak i na niekorzyść osób będących figurantami lub objętych postępowaniami o czyny zabronione;
- zasadę ekonomiki w rozumieniu osiągania założonych celów przy użyciu środków współmiernych do istniejącej sytuacji;
- zasadę niejawności w rozumieniu zachowania w tajemnicy zamierzeń, form, metod i środków pracy operacyjnej;

---

<sup>10</sup> § 4 zarządzenia nr pf-634 Komendanta Głównego Policji z dnia 30 czerwca 2006 r. w sprawie metod i form wykonywania przez Policję czynności operacyjno-rozpoznawczych, niepublikowane.

- zasadę planowości w rozumieniu organizowania i prowadzenia czynności operacyjno-rozpoznawczych w sposób przemyślany i przygotowany, na podstawie analizy sytuacji;
- zasadę dokumentowania w rozumieniu dokumentowania wszystkich wykonywanych czynności operacyjno-rozpoznawczych oraz informacji uzyskanych w wyniku tych czynności<sup>11</sup>.

Również w oparciu o zasady zdefiniowane były czynności Pionu Operacyjnego Zarządu II Sztabu Generalnego Wojska Polskiego wymieniając następujące:

- planowości,
- konspiracji,
- aktywności,
- dokładności i terminowości,
- znajomości sytuacji wywiadowczej,
- koncentracji i celowości działania<sup>12</sup>.

Z przytoczonych definicji i projektów definicji wynika, że działania operacyjne w dużej części są powiązane z procesem karnym i pełnią wobec niego służebną rolę<sup>13</sup>. Jak trafnie zauważa S. Pikulski, na czynności te składają się prawnie określone, utajnione czynności operacyjno-rozpoznawcze oraz środki i metody ich stosowania poza granicami postępowania karnego, w zakresie zwalczania przestępczości<sup>14</sup>. Czynności operacyjne mają charakter uzupełniający lub wykonawczy w stosunku do

---

<sup>11</sup> § 5 zarządzenia nr pf-634 Komendanta Głównego Policji z dnia 30 czerwca 2006 r. w sprawie metod i form wykonywania przez Policję czynności operacyjno-rozpoznawczych, niepublikowane.

<sup>12</sup> Instrukcja o pracy operacyjnej Zarządu II Sztabu Generalnego WP z dnia 15 grudnia 1976 r. stanowiąca załącznik do raportu o działaniach żołnierzy i pracowników Wojskowych Służb Informacyjnych oraz wojskowych jednostek organizacyjnych realizujących zadania w zakresie wywiadu i kontrwywiadu wojskowego przed wejściem w życie ustawy z dnia 9 lipca 2003 r. o Wojskowych Służbach Informacyjnych w zakresie określonym przez art. 67 ust.1 pkt 1 ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. „Przepisy wprowadzające ustawę o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego i Służbie Wywiadu Wojskowego” oraz o innych działaniach wykraczających poza sprawy obronności państwa i bezpieczeństwa Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, s. 207-282, opublikowany na stronie internetowej [http://www.raport.it.pl/Raport\\_jawny\\_16022007.pdf](http://www.raport.it.pl/Raport_jawny_16022007.pdf), 21.01.2008 r.

<sup>13</sup> S. Pikulski, *op. cit.*, s. 53.

<sup>14</sup> *Ibidem*, s. 54.

czynności procesowych i zadań postępowania karnego<sup>15</sup>. Podsumowując, należy stwierdzić, że definicja przyjęta przez Komendanta Głównego Policji w zarządzeniu nr pf-634 z dnia 30 czerwca 2006 r. w sprawie metod i form wykonywania przez Policję czynności operacyjno-rozpoznawczych najlepiej oddaje charakter i zadania pracy operacyjnej. Wydaje się wskazanym, aby ta definicja jako definicja legalna znalazła się w ustawie o czynnościach operacyjno-rozpoznawczych, czyli praca operacyjna jako wszystkie jawne i niejawne czynności oraz przedsięwzięcia taktyczne i techniczne, oparte na przepisach prawa, podejmowane w związku z realizacją ustawowych zadań Policji w celu rozpoznania, zapobiegania oraz wykrywania czynów zabronionych, a także ścigania ich sprawców.

#### **Niejawność czynności operacyjno-rozpoznawczych**

Utajniony charakter czynności operacyjno-rozpoznawczych wskazuje załącznik do ustawy o ochronie informacji niejawnych<sup>16</sup> będący wykazem informacji stanowiących tajemnicę państwową. Wymienia on informacje, które mogą być oznaczone klauzulą „ściśle tajne” i „tajne”:

- informacje dotyczące dokumentów uniemożliwiających ustalenie danych identyfikujących funkcjonariuszy, żołnierzy lub pracowników organów, służb i instytucji państwowych uprawnionych do wykonania czynności operacyjno-rozpoznawczych lub środków, którymi posługują się przy wykonywaniu czynności operacyjno-rozpoznawczych.
- informacje dotyczące dokumentów uniemożliwiających ustalenie danych identyfikujących osoby udzielające pomocy organom, służbom i instytucjom państwowym uprawnionym do wykonywania czynności operacyjno-rozpoznawczych przy wykonywaniu tych czynności;
- informacje niejawne wymieniane przez Rzeczpospolitą Polską z Organizacją Traktatu Północnoatlantyckiego, Unią Europejską

---

<sup>15</sup> M. Kleinowska, *Podśluch operacyjny i prowokacja policyjna*, Prokuratura i Prawo z 2004 r., nr 3, s. 97.

<sup>16</sup> Ustawa z dnia 22.01.1999 r. o ochronie informacji niejawnych (Dz. U. z 1999 r. Nr 11, poz. 95 z późn. zm.).

i Unią Zachodnioeuropejską oraz z innymi organizacjami międzynarodowymi i państwami, oznaczone klauzulą "TOP SECRET" lub równorzędną, jeżeli wymagają tego umowy międzynarodowe, na zasadzie wzajemności;

- informacje Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu i Wojskowych Służb Informacyjnych oraz byłego Urzędu Ochrony Państwa, będące w posiadaniu innych organów, służb i instytucji państwowych, uprawnionych na podstawie ustaw do wykonywania czynności operacyjno-rozpoznawczych, związane z działalnością tych organów, służb lub instytucji.

Dodatkowo, w przypadku Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu i Wojskowych Służb Informacyjnych oraz byłego Urzędu Ochrony Państwa, w zakres działań operacyjnych chronionych tajemnicą państwową wchodzi:

- szczegółowe informacje dotyczące organizacji, form i metod pracy operacyjnej służb specjalnych, a także ich kierunki pracy operacyjnej i zainteresowań;
- szczegółowa struktura organizacyjna oraz etatowa jednostek i komórek organizacyjnych wykonujących czynności operacyjno-rozpoznawcze w służbach specjalnych, a także systemy ewidencji danych o funkcjonariuszach i żołnierzach tych jednostek i komórek organizacyjnych;
- dane identyfikujące lub mogące doprowadzić do identyfikacji funkcjonariuszy i żołnierzy służb specjalnych, realizujących czynności operacyjno-rozpoznawcze;
- dane identyfikujące lub mogące doprowadzić do identyfikacji osób niebędących funkcjonariuszami lub żołnierzami służb specjalnych, a które udzieliły pomocy tym służbom w zakresie wykonywania czynności operacyjno-rozpoznawczych;
- plany i stan zaopatrzenia w sprzęt i materiały techniki specjalnej przeznaczone do wykonywania czynności operacyjno-rozpoznawczych przez służby specjalne;
- informacje dotyczące prowadzonych przez specjalne kontroli operacyjnej, niejawnego nabycia lub przejęcia przedmiotów

## UCHYLENIE TAJEMNICY PAŃSTWOWEJ LUB SŁUŻBOWEJ...

pochodzących z przestępstwa ulegających przypadkowi, albo których wytwarzanie, posiadanie, przewożenie lub którymi obrót są zabronione, a także przyjęcia lub wręczenia korzyści majątkowej oraz niejawnego nadzorowania, wytwarzania, przemieszczania, przechowywania i obrotu przedmiotami przestępstwa;

- informacje dotyczące planowanych, wykonywanych i zrealizowanych czynności operacyjno-rozpoznawczych przez służby specjalne, oraz informacje i przedmioty uzyskane w wyniku tych czynności, które pozwalają na identyfikację osób udzielających im pomocy w zakresie wykonywania czynności operacyjno-rozpoznawczych;
- informacje o szczegółowych zasadach tworzenia, ewidencjonowania, gospodarowania i wykorzystaniu funduszu operacyjnego i środków specjalnych w służbach specjalnych.

Jak wynika z przedstawionego wyliczenia, wiele aspektów czynności operacyjno-rozpoznawczych zostało zakwalifikowanych do tajemnicy państwowej. Jest to wynik charakteru tych czynności. Ujawnienie informacji ze spraw operacyjnych może stanowić zagrożenie dla życia lub zdrowia funkcjonariuszy realizujących tego rodzaju zadania albo dla osób pomagających tym funkcjonariuszom. Poza tym, pozbawienie ich niejawnego charakteru w wielu przypadkach przekreśliłoby sens podejmowania czynności operacyjno-rozpoznawczych i niweczyłoby trud podejmujących je osób. Ograniczony krąg osób mających dostęp do informacji operacyjnej jest także gwarantem skuteczności służb specjalnych i służb policyjnych.

Wychodząc z tego założenia ustawodawca przy normowaniu działalności operacyjnej poszczególnych służb dołożył należytej staranności, aby zaakcentować niejawny charakter tych przedsięwzięć oraz zbudować system chroniący w odpowiednim stopniu tajność czynności operacyjno-rozpoznawczych. W pierwszej kolejności kierownicy wszystkich służb uprawnionych do prowadzenia pracy operacyjnej zostali zobligowani do zapewnienia ochrony form i metod realizacji zadań, informacji oraz własnych obiektów i danych identyfikujących ich funkcjonariuszy<sup>17</sup>.

---

<sup>17</sup> Art. 20a ust. 1 ustawy o Policji, Art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 24 sierpnia 2001

Następnie ustawodawca uzbroił niemalże wszystkie organy operacyjne w uprawnienie do uzyskiwania i posługiwania się dokumentami, które uniemożliwiają ustalenie danych ich identyfikujących oraz środków, którymi posługują się przy wykonywaniu zadań służbowych. Możliwość korzystania z dokumentów maskujących nie została przewidziana tylko w stosunku do funkcjonariuszy Służby Celnej. Pozostali funkcjonariusze, tj. Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Straży Granicznej, Policji, Wojskowych Służb Informacyjnych, wywiadu skarbowego i Żandarmerii Wojskowej takie uprawnienie posiadają<sup>18</sup>.

Kolejną formą zapewnienia niejawności czynnościom operacyjno-rozpoznawczym jest akcentowanie w treści przepisów regulujących poszczególne metody pracy operacyjnej, iż są one prowadzone niejawnie. Przykładem może być przepis art. 19 ust. 6 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (tekst jednolity Dz. U. z 2007 r. Nr 43, poz. 277 z późn. zm.) zwanej dalej ustawą o Policji, w którym ustawodawca zaznaczył, iż kontrola operacyjna prowadzona jest niejawnie, czy też przepis art.19 a ust. 1 te same ustawy dotyczący zakupu kontrolowanego, który może polegać na dokonaniu w sposób niejawni nabycia, zbycia lub przejęcia przedmiotów pochodzących z przestępstwa, ulegających przepadkowi, albo których wytwarzanie, posiadanie, przewożenie lub którymi obrót są zabronione. Także udostępnianie wyników zastosowanych metod pracy operacyjnej, w których przewidziano mechanizm pozwalający na bezpośrednie ich

---

r. o Żandarmerii Wojskowej i wojskowych organach porządkowych (Dz. U. z 2001 r. Nr 123, poz. 1353 z późn. zm.) zwanej dalej ustawą o Żandarmerii Wojskowej i wojskowych organach porządkowych, Art. 37a ust. 1 ustawy z dnia 28 września 1991r. o Kontroli skarbowej (tekst jednolity Dz. U. z 2004 r. Nr 8, poz.65 z późn. zm.) zwanej dalej ustawą o Kontroli skarbowej, Art.35 ust.1 ustawy z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencji Wywiadu (Dz. U. z 2002 r. Nr 74, poz. 676 z późn. zm.) zwana dalej ustawą o ABW i AW, art. 9c ust. 1 ustawy z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (tekst jednolity Dz. U. z 2005 r. Nr 234, poz. 1997 z późn. zm.) zwanej dalej ustawą o Straży Granicznej, art.39 ust.1 ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego i Służbie Wywiadu Wojskowego (Dz. U. z 2006 r. Nr 104, poz.709 z późn. zm.) zwanej dalej ustawą o SKW i SWW.

<sup>18</sup> Art. 35 ust.2 ustawy o ABW i AW, art. 20a ust. 2 ustawy o Policji, art. 9c ust. 2 ustawy o Straży Granicznej, art. 39 ust. 2 ustawy o SKW i SWW, art. 37a ust. 2 ustawy o Kontroli skarbowej, art. 40 ust.2 ustawy o Żandarmerii Wojskowej i wojskowych organach porządkowych.



## UCHYLENIE TAJEMNICY PAŃSTWOWEJ LUB SŁUŻBOWEJ...

wykorzystanie w procesie karnym<sup>19</sup>, jest bardzo ograniczone. Z reguły następuje jedynie w przypadku uzyskania dowodów pozwalających na wszczęcie postępowania karnego lub mających znaczenie dla toczącego się postępowania karnego. W przeciwnym wypadku osobie, wobec której określone metody pracy operacyjnej zostały zastosowane, nie udostępnia się materiałów zgromadzonych podczas trwania tych czynności<sup>20</sup>.

Następnym krokiem zabezpieczającym przed szerokim odtajnianiem działalności operacyjnej było ustanowienie ograniczeń w zakresie udzielania informacji związanych z wykonywaniem pracy operacyjnej. Na przykładzie ustawy o Policji można wskazać następujące ograniczenia:

- udzielenie informacji o szczegółowych formach, zasadach i organizacji czynności operacyjno-rozpoznawczych, a także o prowadzonych czynnościach oraz o stosowanych środkach i metodach ich realizacji może nastąpić wyłącznie w przypadku, gdy istnieje uzasadnione podejrzenie popełnienia przestępstwa ściganego z oskarżenia publicznego w związku z wykonywaniem tych czynności (art. 20b ustawy o Policji);
- udzielanie informacji o osobie, uzyskanych w czasie wykonywania czynności operacyjno-rozpoznawczych dozwolone jest wyłącznie na żądanie sądu lub prokuratora, a wykorzystanie tych informacji może nastąpić tylko w celu ścigania karnego (art. 21 ust. 1 ustawy o Policji);
- udzielanie informacji o osobie, uzyskanych w czasie wykonywania czynności operacyjno-rozpoznawczych dozwolone jest również jeżeli ustawa nakłada obowiązek udzielenia takich informacji określonemu organowi albo obowiązek taki wynika z umów lub porozumień międzynarodowych, a także w przypadkach, gdy zatajenie takiej informacji prowadziłoby do zagrożenia życia lub zdrowia innych osób (art. 21 ust. 2 ustawy o Policji);

---

<sup>19</sup> Dotyczy to kontroli operacyjnej, zakupu kontrolowanego, przesyłki niejawnie nadzorowanej, danych uzyskanych w ramach sprawy operacyjnej o połączeniach telefonicznych oraz zawierających tajemnicę ubezpieczeniową i bankową.

<sup>20</sup> Np. art. 19 ust. 17 ustawy o Policji dotyczący kontroli operacyjnej stanowi, że osobie, wobec której kontrola operacyjna była stosowana, nie udostępnia się materiałów zgromadzonych podczas trwania tej kontroli. Przepis nie narusza uprawnień wynikających z art. 321 Kodeksu postępowania karnego (przypis autora).

- zabronione jest ujawnianie danych o osobie udzielającej pomocy Policji, w zakresie czynności operacyjno-rozpoznawczych (art. 22 ust. 1 zd. 2 ustawy o Policji) za wyjątkiem :
  - możliwości ujawnienia danych o takiej osobie na żądanie prokuratora lub sądu zgłoszonego w związku z postępowaniem karnym o przestępstwo przeciwko ludzkości, zbrodni wojenną, zbrodnię godzącą w życie ludzkie albo występki przeciwko życiu lub zdrowiu, gdy jego następstwem była śmierć człowieka (art. 22 ust. 1a ustawy o Policji),
  - możliwości ujawnienia na żądanie prokuratora, także w razie uzasadnionego podejrzenia popełnienia przez tę osobę przestępstwa ściganego z oskarżenia publicznego w związku z wykonywaniem czynności operacyjno-rozpoznawczych (art. 22 ust. 1b ustawy o Policji);
- osobie, wobec której kontrola operacyjna była stosowana, nie udostępnia się materiałów zgromadzonych podczas trwania tej kontroli, za wyjątkiem przypadku uzyskania dowodów pozwalających na wszczęcie postępowania karnego lub mających znaczenie dla toczącego się postępowania karnego, gdyż z materiałami tymi jako częścią postępowania przygotowawczego podejrzany ma prawo się zapoznać w trybie art. 321 Kodeksu postępowania karnego (art. 19 ust. 16 ustawy o Policji).

#### **Uchylenie tajemnicy chroniącej czynności operacyjno-rozpoznawcze**

Jak wynika z przedstawionych ograniczeń w dostępie do informacji uzyskanych w związku z wykonywaniem pracy operacyjnej istnieją pewne prawne możliwości uzyskania przez organ nieoperacyjny informacji zgromadzonych w związku z prowadzeniem czynności operacyjno-rozpoznawczych. Uogólniając, można powiedzieć, że te wyjątki związane są ze ściganiem karnym przestępstw, a podmiotami uprawnionymi do ich uzyskania są sądy i prokuratorzy. Zgodnie z obowiązującą w polskiej procedurze karnej zasadą prawdy materialnej, podstawę wszelkich rozstrzygnięć powinny stanowić prawdziwe ustalenia faktyczne (art. 2 § 2 K.p.k.). Dyrektywa ta zobowiązuje organy procesowe do podejmowania

## UCHYLENIE TAJEMNICY PAŃSTWOWEJ LUB SŁUŻBOWEJ...

wszelkich starań, aby ich ustalenia faktyczne były zgodne z prawdą<sup>21</sup>. Możliwość poznania prawdy ulega ograniczeniom, które są wynikiem uwzględniania innych interesów zasługujących na ochronę, nawet za cenę bezkarności sprawcy przestępstwa<sup>22</sup>. Wśród tych ograniczeń znajdują się zakazy dowodowe wynikające z ochrony tajemnicy państwowej, służbowej i zawodowej. Warto więc przyjrzeć się zakresowi i zasadom ewentualnego udostępnienia informacji niejawnych o pracy operacyjnej i jej wynikach.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy o ochronie informacji niejawnych<sup>23</sup>, zasady zwalniania od obowiązku zachowania tajemnicy państwowej i służbowej oraz sposób postępowania z aktami spraw zawierających tajemnicę państwową i służbową w postępowaniu przed sądami i innymi organami, określają przepisy odrębnych ustaw. Jak zasygnalizował Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 5 listopada 2008 r.<sup>24</sup> treść art. 4 ust. 1 ustawy z o ochronie informacji niejawnych wskazuje, że zasady udostępniania akt zawierających materiał dowodowy stanowiący tajemnicę państwową lub służbową oraz sposób przeprowadzania takich dowodów w postępowaniu karnym regulują przepisy Kodeksu postępowania karnego<sup>25</sup> oraz akty prawne podustawowe, wydane w wykonaniu delegacji zawartych w tym kodeksie.

Zakaz przesłuchiwania osób zobowiązanych do zachowania tajemnicy państwowej i służbowej, nie jest zakazem bezwzględny. Kodeks postępowania karnego przewiduje odpowiednie procedury, pozwalające na przesłuchanie osób, na które rozciąga się ten obowiązek. Dotyczy to również osób realizujących czynności operacyjno-rozpoznawcze, jak również dysponujących materiałami i wynikami tych czynności. Zgodnie z Kodeksem postępowania karnego, osoby zobowiązane do zachowania tajemnicy państwowej mogą być przesłuchane co do okoliczności, na które rozciąga się ten obowiązek, ale tylko po zwolnieniu tych osób od obowiązku

---

<sup>21</sup> S. Waltoś, *Proces karny. Zarys systemu*, Warszawa 2001, s. 218.

<sup>22</sup> Ibidem, s. 219.

<sup>23</sup> Ustawa z dnia 22 stycznia 1999r. o ochronie informacji niejawnych (tekst jednolity Dz. U. z 2005 r. Nr 196, poz. 1631 z późn. zm.).

<sup>24</sup> Wyrok SN z dnia 5 listopada 2008r. o sygn. V KK 146/08 (ONSA z 2009 r. Nr 3, poz. 139).

<sup>25</sup> M. Chrabkowski, *Informacje niejawne w postępowaniu przygotowawczym*, Policja z 2003 r., nr 4, s. 42.

zachowania tajemnicy przez uprawniony organ przełożony (art. 179 § 1 K.p.k.). Natomiast osoby obowiązane do zachowania tajemnicy służbowej lub tajemnicy związanej z wykonywaniem zawodu lub funkcji mogą odmówić zeznań co do okoliczności, na które rozciąga się ten obowiązek, chyba że sąd lub prokurator zwolni te osoby od obowiązku zachowania tajemnicy (art. 180 § 1 K.p.k.). Pierwszy przypadek dotyczący zwalniania z obowiązku zachowania tajemnicy państwowej jest czytelny. Uprawnionym organem przełożonym do podjęcia tej decyzji jest naczelny lub centralny organ w postaci: ministra właściwego dla określonego działu administracji rządowej lub kierownika urzędu centralnego, a w przypadku ich braku – udostępnienie następuje na podstawie pisemnej zgody właściwej służby ochrony państwa<sup>26</sup>. Można odmówić zwolnienia z zachowania tajemnicy państwowej funkcjonariusza tylko wtedy, gdyby złożenie zeznania wyrządzić mogło poważną szkodę państwu (art. 179 § 2 K.p.k.). W przypadku odmowy, ze strony centralnego organu lub właściwej służby ochrony państwa, zwolnienia z obowiązku zachowania tajemnicy państwowej, sąd lub prokurator może zwrócić się do właściwego naczelnego organu administracji rządowej o zwolnienie świadka od obowiązku zachowania tajemnicy (art. 179 § 3 K.p.k.).

Drugi przypadek oceniany przez pryzmat dyspozycji art. 180 § 1 K.p.k. spowodował powstanie dwóch przeciwstawnych poglądów. Pierwszy, który uznaje uprawnienie prokuratora i sądu do zwalniania wszystkich osób bez wyjątku, obowiązanych do zachowania tajemnicy służbowej. I drugi, który art. 9 ustawy z dnia 21 czerwca 1996 r. o niektórych uprawnieniach pracowników urzędu obsługującego ministra właściwego do spraw wewnętrznych oraz funkcjonariuszy i pracowników

---

<sup>26</sup> Uzasadnienie tego trybu znajduje odzwierciedlenie w wielu przepisach regulujących kwestie udostępniania informacji stanowiących tajemnicę państwową np. art. 49 ust. 1 ustawy o ochronie informacji niejawnych, art. 9 ustawy z dnia 21 czerwca 1996 r. o niektórych uprawnieniach pracowników urzędu obsługującego ministra właściwego do spraw wewnętrznych oraz funkcjonariuszy i pracowników urzędów nadzorowanych przez tego ministra, art. 39 ustawy o ABW i AW czy też art. 37 ustawy o Wojskowych Służbach Informacyjnych. Z faktem, że udostępnieniu ma podlegać tajemnica państwowa winna się wiązać decyzja naczelnego albo centralnego organu państwowego (przypis autora).

## UCHYLENIE TAJEMNICY PAŃSTWOWEJ LUB SŁUŻBOWEJ...

urzędów nadzorowanych przez tego ministra<sup>27</sup> uznaje za *lex specialis* w stosunku do przepisów Kodeksu postępowania karnego i wskazuje na ministra właściwego do spraw wewnętrznych jako organ uprawniony do zwolnienia policjanta, funkcjonariusza Biura Ochrony Rządu i strażnika granicznego z obowiązku zachowania tajemnicy służbowej<sup>28</sup>. Analizując przepisy prawne regulujące tę problematykę należy uznać, że pierwszy z przytoczonych poglądów jest prawidłowy. Dla uzasadnienia tego stanowiska należy przytoczyć fakt, że przypadki wdrażania trybu przewidzianego w art. 9 ustawy z dnia 21 czerwca 1996 r. o niektórych uprawnieniach pracowników urzędu obsługującego ministra właściwego do spraw wewnętrznych oraz funkcjonariuszy i pracowników urzędów nadzorowanych przez tego ministra są *expressis verbis* wskazane w ustawie o Policji. Tryb ten uruchamia się w następujących sytuacjach:

- udzielenia informacji o szczegółowych formach, zasadach i organizacji czynności operacyjno-rozpoznawczych, a także o prowadzonych czynnościach oraz o stosowanych środkach i metodach ich realizacji w przypadku, gdy istnieje uzasadnione podejrzenie popełnienia przestępstwa ściganego z oskarżenia publicznego w związku z wykonywaniem tych czynności (art. 20b zd. 2 ustawy o Policji);
- udostępniania danych o osobie udzielającej pomocy Policji, w zakresie czynności operacyjno-rozpoznawczych na żądanie prokuratora lub sądu zgłoszonego w związku z postępowaniem karnym o przestępstwo przeciwko ludzkości, zbrodnię wojenną, zbrodnię godzącą w życie ludzkie albo występki przeciwko życiu lub zdrowiu, gdy jego następstwem była śmierć człowieka (art. 22 ust. 1a ustawy o Policji);
- udostępniania danych o osobie udzielającej pomocy Policji na żądanie

---

<sup>27</sup> Dz. U. z 1996 r. Nr 106, poz. 491 z póź. zm.

<sup>28</sup> J. Antoniak, T. Włodara, *Zwolnienie policjanta z tajemnicy*, Gazeta Policyjna 2003, nr 27, s. 10, pismo Komendanta Głównego Policji z dnia 27.09.2005 r. o sygn. PP-1994/1002/05/WB/JG/BP wraz z załącznikiem pt. „Informacja dotycząca udostępniania podmiotom pozapolicyjnym danych z policyjnych baz danych oraz zbiorów danych, których administratorem nie jest Policja, a także trybu zwalniania z tajemnicy państwowej i służbowej” oraz pismo Dyrektora Biura Ochrony Informacji Niejawnych i Inspekcji KGP z dnia 15.07.2005 r. o sygn. Ip-1059/1947/05 w sprawie interpretacji przepisów ustawy o ochronie informacji niejawnych – oba niepublikowane.

prokuratora, w razie uzasadnionego podejrzenia popełnienia przez tę osobę przestępstwa ściganego z oskarżenia publicznego w związku z wykonywaniem czynności operacyjno-rozpoznawczych (art. 22 ust. 1b ustawy o Policji).

Z pewnością nie ma potrzeby uruchamiania tego trybu przy przekazywaniu wyników zastosowania ustawowych metod operacyjno-rozpoznawczych, w których przewidziano odrębny mechanizm udostępniania sądowi lub prokuratorowi określonych materiałów. Do tych metod należy kontrola operacyjna, zakup kontrolowany, przesyłka niejawnie nadzorowana<sup>29</sup>. W odrębnym trybie, bez potrzeby uzyskiwania zgody ministra, na potrzeby sprawy karnej można przekazać operacyjnie uzyskane dane z bilingów oraz informacje o osobie uzyskane w czasie wykonywania czynności operacyjno-rozpoznawczych, jeżeli będą wykorzystane w celu ścigania karnego. Jak trafnie zauważa Maciej Sławiński, pomiędzy art. 21 ust. 1 ustawy o Policji i art. 9 omawianej ustawy istnieje kolizja, ponieważ ten ostatni przepis wyłącza możliwość zezwolenia na udzielenie określonej osobie lub instytucji informacji niejawnej, o której mowa w art. 21 ustawy o Policji<sup>30</sup>. Pod pojęciem „określona instytucja” mogłyby się przecież znaleźć prokuratura i sąd. W tym przypadku pierwszeństwo ustawy o Policji wyłącza prokuratora i sąd z konieczności uzyskiwania zezwolenia ministra<sup>31</sup>.

Przyjęcie pierwszego rozwiązania, przyznającego sądowi i prokuratorowi uprawnienia do zwalniania z tajemnicy służbowej, jest zgodne z wynikiem uzyskanym w następstwie zastosowania następujących reguł kolizyjnych: *lex posterior derogat legi priori* i *lex specialis derogat legi generali*. Kodeks postępowania karnego jest ustawą późniejszą i zgodnie z pierwszą z wymienionych reguł kolizyjnych deroguje obowiązywanie przepisów ustaw wcześniejszych, które z nim nie

---

<sup>29</sup> M. Sławiński, *Przekazywanie przez Policję Prokuraturze materiałów z czynności operacyjno-rozpoznawczych*, Biuletyn Prawny KGP z 2007 r., nr 30, s. 28.

<sup>30</sup> M. Sławiński, *Stosowanie art. 9 ustawy o niektórych uprawnieniach pracowników urzędu obsługującego ministra właściwego do spraw wewnętrznych oraz funkcjonariuszy i pracowników urzędów nadzorowanych przez tego ministra przy udzielaniu przez Policję sądowi i prokuratorowi informacji niejawnych związanych z czynnościami operacyjno – rozpoznawczymi*, Biuletyn Prawny KGP z 2006 r., nr 29, s. 14-15.

<sup>31</sup> *Ibidem*, s. 15.

## UCHYLENIE TAJEMNICY PAŃSTWOWEJ LUB SŁUŻBOWEJ...

korespondują lub pozostają z nim w sprzeczności. Ponadto nie ulega wątpliwości, że przepisy Kodeksu postępowania karnego w obrębie odnoszącym się do spraw karnych stanowią *lex specialis* w stosunku do przepisów ustawy z dnia 21 czerwca 1996 r. o niektórych uprawnieniach pracowników urzędu obsługującego ministra właściwego do spraw wewnętrznych oraz funkcjonariuszy i pracowników urzędów nadzorowanych przez tego ministra<sup>32</sup>. Przepisy tej wcześniejszej ustawy mają jednak pierwszeństwo przed przepisami Kodeksu postępowania karnego, jeżeli ustawy pragmatyczne wprost nakazują jej stosowanie w określonych przypadkach.

Posługując się w dalszym ciągu przykładem przepisów ustawy o Policji, w przypadku odmowy udostępnienia informacji operacyjnych na potrzeby sprawy karnej, udzielenie tych informacji może nastąpić w trybie określonym w art. 9 ustawy z dnia 21 czerwca 1996 r. o niektórych uprawnieniach pracowników urzędu obsługującego ministra właściwego do spraw wewnętrznych oraz funkcjonariuszy i pracowników urzędów nadzorowanych przez tego ministra<sup>33</sup>. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji może zezwolić pracownikom, policjantom, strażakom, funkcjonariuszom Straży Granicznej i żołnierzom jednostek mu podporządkowanych lub przez niego nadzorowanych na udzielenie wiadomości stanowiących tajemnicę państwową lub służbową określonej osobie lub instytucji. Zezwolenie to nie może jednak dotyczyć sytuacji, o której mowa między innymi w art. 21 ustawy o Policji, z wyjątkiem dokumentów i materiałów, które Sąd Apelacyjny w Warszawie lub Rzecznik Interesu Publicznego uznają za niezbędne w związku z wykonywaniem ich zadań, określonych w ustawie z dnia 11 kwietnia 1997 r. o ujawnieniu pracy lub służby w organach bezpieczeństwa państwa lub współpracy z nimi w latach 1944-1990 osób pełniących funkcje publiczne<sup>34</sup>.

Przywołany art. 21 ustawy o Policji zezwala na udzielanie informacji o osobie, uzyskanych w czasie wykonywania czynności operacyjno-rozpoznawczych na żądanie sądu lub prokuratora.

---

<sup>32</sup> Podobnie K. Liedel, *Ochrona informacji niejawnych*, Jurysta 2003 r., nr 1, s. 7.

<sup>33</sup> Dz. U. z 1996 r. Nr 106, poz. 491 ze zm.

<sup>34</sup> Dz. U. z 1997 r. Nr 70, poz. 443 i ze zm.

Wykorzystanie tych informacji może nastąpić tylko w celu ścigania karnego. W razie ministerialnej odmowy zwolnienia policjanta lub osoby udzielającej pomocy w wykonywaniu czynności operacyjno-rozpoznawczych od obowiązku zachowania tajemnicy państwowej albo w razie odmowy zezwolenia na udostępnienie dokumentów lub materiałów objętych tajemnicą państwową, mimo żądania prokuratora lub sądu, zgłoszonego w związku z postępowaniem karnym o przestępstwo przeciwko ludzkości, zbrodnię wojenną lub o zbrodnię godzącą w życie ludzkie albo o występki przeciwko życiu i zdrowiu, gdy jego następstwem była śmierć człowieka - Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji przedstawia żądane dokumenty i materiały oraz wyjaśnienia Pierwszemu Prezesowi Sądu Najwyższego. Jeżeli Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego stwierdzi, że uwzględnienie żądania prokuratora lub sądu jest konieczne do prawidłowości postępowania karnego, Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji jest obowiązany zwolnić od zachowania tajemnicy lub udostępnić dokumenty i materiały objęte tajemnicą. Rozstrzygnięcie tego organu jest ostateczne.<sup>35</sup> Przyjmując za M. Sławińskim, pierwszeństwo stosowania w takim przypadku ustawy o Policji, opisany powyżej tryb w praktyce nie znajdzie zastosowania<sup>36</sup>. Analogiczne rozwiązania, w których głos ostateczny pozostawiono Pierwszemu Prezesowi Sądu Najwyższego przyjęto również w sprawach informacji operacyjnych Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, wywiadu skarbowego i Żandarmerii Wojskowej<sup>37</sup>.

Kwestię udostępniania materiałów sprawy operacyjnej należy wyraźnie rozdzielić od kwestii odtajnienia materiałów, które wiąże się ze zniesieniem klauzul tajności. Należy mieć świadomość, że odtajnienie materiałów uzyskanych w wyniku pracy operacyjnej i włączenie ich jako jawnych do materiałów sprawy karnej może godzić w takie dobra prawnie

---

<sup>35</sup> S. Hoc, *Ochrona informacji niejawnych i innych tajemnic ustawowo chronionych. Wybrane zagadnienia*, Opole 2006, s. 209.

<sup>36</sup> M. Sławiński, *Stosowanie art. 9 ...*, *op. cit.*, s. 15.

<sup>37</sup> Art. 36 ust. 3 i 4 ustawy o Żandarmerii Wojskowej i wojskowych organach porządkowych, art. 36i ust. 2 ustawy o Kontroli skarbowej, art.43 ust.6 ustawy o SKW i SWW, art. 39 ust. 6 ustawy o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencji Wywiadu.



chronione jak „godność i cześć człowieka, a także wywodzona z niej sfera prywatna, tajna i intymna jednostki, jej prawo do dysponowania własną wypowiedzią i opisem własnej osoby, czyli jej prawo do indywidualnie określonego wizerunku w społeczeństwie, a także jej prawo do informacyjnego samostanowienia”<sup>38</sup>. Omijanie rygorystycznego trybu postępowania z materiałami niejawnymi, w ramach sprawy karnej, wyłącznie z powodu zasady jawności procesu, nie powinno mieć miejsca<sup>39</sup>. Wszakże, jak wynika z Konstytucji, zasada ta może być ograniczona między innymi ze względu na ochronę życia prywatnego stron lub inny ważny interes prywatny.

### **Zakończenie**

Podsumowując, należy stwierdzić, że funkcjonariusze realizujący czynności operacyjno-rozpoznawcze mogą być przesłuchani w charakterze świadków na okoliczność tych czynności po zwolnieniu ich z obowiązku zachowania tajemnicy państwowej przez uprawniony organ przełożony, którym jest naczelny lub centralny organ w postaci: ministra właściwego dla określonego działu administracji rządowej lub kierownika urzędu centralnego, a w przypadku ich braku – udostępnienie następuje na podstawie pisemnej zgody właściwej służby ochrony państwa. Zwolnieniem nie można objąć okoliczności wynikających z art.20b ustawy o Policji, tj. danych o szczegółowych formach, zasadach i organizacji czynności operacyjno-rozpoznawczych, a także o prowadzonych czynnościach oraz o stosowanych środkach i metodach ich realizacji. Przepis ten stanowi *lex specialis* w stosunku do art. 179 K.p.k. Wyjątkiem jest sytuacja, gdy istnieje uzasadnione podejrzenie popełnienia przestępstwa ściganego z oskarżenia publicznego w związku z wykonywaniem czynności, o których mowa w przywołanym art. 20b ustawy o Policji. Dopiero w takim przypadku Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji może wyrazić zgodę na zwolnienie z obowiązku zachowania tajemnicy państwowej. Drugi wyjątek

---

<sup>38</sup> E. Weigend, *Media w niemieckim procesie karnym*, Prokuratura i Prawo z 2004 r., nr 1, s. 94.

<sup>39</sup> M. Chrabkowski, *Glosa do wyroku Sądu Apelacyjnego w Białymstoku z dnia 4 października 2007r., sygn. II Aka 165/07, ZN WSAiB, nr 12, Gdynia 2009, s. 201-202.*

jest zawarty w art. 21 ust. 1 ustawy o Policji, który dopuszcza udzielanie informacji o osobie, uzyskanych w czasie wykonywania czynności operacyjno-rozpoznawczych na żądanie sądu lub prokuratora, przy czym wykorzystanie tych informacji może nastąpić tylko w celu ścigania karnego<sup>40</sup>. Natomiast w przypadku tajemnicy służbowej, organami uprawnionymi do zwolnienia z zachowania tej tajemnicy są: sąd i prokurator. Wyjątkiem od tej zasady jest odmienny tryb zwalniania z obowiązku zachowania tajemnicy służbowej wynikający z ustaw pragmatycznych.

### Bibliografia

1. Antoniak J., Włodara T., *Zwolnienie policjanta z tajemnicy*, Gazeta Policyjna 2003, nr 27.
2. Chrabkowski M., *Glosa do wyroku Sądu Apelacyjnego w Białymstoku z dnia 4 października 2007r., sygn. II Aka 165/07*, ZN WSAiB, nr 12, Gdynia 2009.
3. Chrabkowski M., *Informacje niejawne w postępowaniu przygotowawczym*, Policja z 2003r, nr 4.
4. Hanausek T., *Zarys taktyki kryminalistycznej*, Warszawa 1994.
5. Instrukcja o pracy operacyjnej Zarządu II Sztabu Generalnego WP z dnia 15 grudnia 1976 r. stanowiąca załącznik do raportu o działaniach żołnierzy i pracowników Wojskowych Służb Informacyjnych oraz wojskowych jednostek organizacyjnych realizujących zadania w zakresie wywiadu i kontrwywiadu wojskowego przed wejściem w życie ustawy z dnia 9 lipca 2003 r. o Wojskowych Służbach Informacyjnych w zakresie określonym przez art. 67 ust.1 pkt 1 ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. „Przepisy wprowadzające ustawę o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego i Służbie Wywiadu Wojskowego” oraz o innych działaniach wykraczających poza sprawy obronności państwa i bezpieczeństwa Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, s.207-282, opublikowany na stronie internetowej [http://www.raport.it.pl/Raport\\_jawny\\_16022007.pdf](http://www.raport.it.pl/Raport_jawny_16022007.pdf), 21.01.2008 r.

---

<sup>40</sup> M. Sławiński, *Przekazywanie ...*, *op. cit.*, s. 28.

UCHYLENIE TAJEMNICY PAŃSTWOWEJ LUB SŁUŻBOWEJ...

6. Hoc S., *Ochrona informacji niejawnych i innych tajemnic ustawowo chronionych. Wybrane zagadnienia*, Opole 2006.
7. Klejnowska M., *Podstęp operacyjny i prowokacja policyjna*, Prokuratura i Prawo z 2004 r., nr 3.
8. Kulicki M., *Kryminalistyka*, Toruń 1994.
9. Liedel K., *Ochrona informacji niejawnych*, Jurysta z 2003 r., nr 1.
10. Pikulski S., *Działania operacyjne Policji*, Wojskowy Przegląd Prawniczy z 1996 r., nr 2.
11. Pismo Dyrektora Biura Ochrony Informacji Niejawnych i Inspekcji KGP z dnia 15.07. 2005 r. o sygn. Ip-1059/1947/05 w sprawie interpretacji przepisów ustawy o ochronie informacji niejawnych, niepublikowane.
12. Pismo Komendanta Głównego Policji z dnia 27.09.2005 r. o sygn. PP-1994/1002/05/WB/JG/BP wraz z załącznikiem pt. „Informacja dotycząca udostępniania podmiotom pozapolicyjnym danych z policyjnych baz danych oraz zbiorów danych, których administratorem nie jest Policja, a także trybu zwalniania z tajemnicy państwowej i służbowej”, niepublikowane.
13. Projekt Platformy Obywatelskiej ustawy o czynnościach operacyjno-rozpoznawczych z kwietnia 2007 r.  
([http://www.platforma.org/index.php/oplatformie/powsejmie/projekt\\_yustaw&pT=documentdetails&sP=CONTENT,objectID,900736&L=pl](http://www.platforma.org/index.php/oplatformie/powsejmie/projekt_yustaw&pT=documentdetails&sP=CONTENT,objectID,900736&L=pl)), 15.04.2007 r.
14. Projekt ustawy o Policji z dnia 30 września 2004 r. przesłany przez Komendę Główną Policji do konsultacji jednostkom Policji, niepublikowany.
15. Sławiński M., *Przekazywanie przez Policję Prokuraturze materiałów z czynności operacyjno-rozpoznawczych*, Biuletyn Prawny KGP z 2007 r., nr 30.
16. Sławiński M., *Stosowanie art.9 ustawy o niektórych uprawnieniach pracowników urzędu obsługującego ministra właściwego do spraw wewnętrznych oraz funkcjonariuszy i pracowników urzędów nadzorowanych przez tego ministra przy udzielaniu przez Policję sądowni i prokuratorowi informacji niejawnych związanych*

*z czynnościami operacyjno – rozpoznawczymi*, Biuletyn Prawny KGP z 2006 r., nr 29.

17. Sobolewski Z., *Samooskarżenie w świetle prawa karnego (nemo se ipsum accusare tenetur)*, Warszawa 1982.
18. Taradejna M., Taradejna R., *Dostęp do informacji publicznej a prawna ochrona informacji dotyczących działalności gospodarczej, społecznej i zawodowej oraz życia prywatnego*, Toruń 2003.
19. Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji, tekst jednolity Dz. U. z 2007 r. Nr 43, poz. 277 z późn. zm.
20. Ustawa z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej, tekst jednolity Dz. U. z 2005 r. Nr 234, poz. 1997 z późn. zm.
21. Ustawa z dnia 28 września 1991r. o Kontroli skarbowej, tekst jednolity Dz. U. z 2004 r. Nr 8, poz. 65 z późn. zm.
22. Ustawa z dnia 21 czerwca 1996 r. o niektórych uprawnieniach pracowników urzędu obsługującego ministra właściwego do spraw wewnętrznych oraz funkcjonariuszy i pracowników urzędów nadzorowanych przez tego ministra, Dz. U. z 1996 r. Nr 106, poz. 491 z późn. zm.
23. Ustawa z dnia 11 kwietnia 1997 r. o ujawnieniu pracy lub służby w organach bezpieczeństwa państwa lub współpracy z nimi w latach 1944-1990 osób pełniących funkcje publiczne, Dz. U. z 1997 r. Nr 70, poz. 443 z późn. zm.
24. Ustawa z dnia 22 stycznia 1999 r. o ochronie informacji niejawnych (tekst jednolity Dz. U. z 2005 r. Nr 196, poz. 1631 z późn. zm.).
25. Ustawa z dnia 24 sierpnia 2001 r. o Żandarmerii Wojskowej i wojskowych organach porządkowych, Dz. U. z 2001 r. Nr 123, poz. 1353 z późn. zm.
26. Ustawa z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencji Wywiadu, Dz. U. z 2002 r. Nr 74, poz. 676 z późn. zm.
27. Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego i Służbie Wywiadu Wojskowego, Dz. U. z 2006r. Nr 104, poz. 709 z późn. zm.

## UCHYLENIE TAJEMNICY PAŃSTWOWEJ LUB SŁUŻBOWEJ...

28. Waltoś S., *Proces karny. Zarys systemu*, Warszawa 2001.
29. Weigend E., *Media w niemieckim procesie karnym*, Prokuratura i Prawo z 2004 r., nr 1.
30. Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 5 listopada 2008 r., sygn. V KK 146/08, ONSA z 2009 r. Nr 3, poz. 139.
31. Zarządzenie nr pf-634 Komendanta Głównego Policji z dnia 30 czerwca 2006 r. w sprawie metod i form wykonywania przez Policję czynności operacyjno-rozpoznawczych, niepublikowane.

### **The rescission of state and official secret protecting investigation procedures**

#### **Abstract**

The nature of operational work implies the secrecy of both its proceedings and results. There are circumstances, however, in which the secrecy should be unveiled and the legally protected information ought to be disclosed for the sake of a criminal case. This article shall be devoted to a discussion about the following issues: the range, procedure and the legal aspects of the rescission of state and official secret which protect investigation procedures.

dr Wojciech Gliniecki  
Wyższa Szkoła Administracji i Biznesu  
im. Eugeniusza Kwiatkowskiego w Gdyni

## **Wybrane aspekty bezpieczeństwa w działalności przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego ze szczególnym uwzględnieniem przepisów karnych**

### **Streszczenie**

Niniejsze opracowanie dotyczy wybranych aspektów bezpieczeństwa występujących w działalności przedsiębiorstw wodociągowo-kanalizacyjnych. Szczególną uwagę poświęcono przepisom karnym w zakresie bezumownego poboru wody i bezumownego odprowadzania ścieków, braku wyposażenia nieruchomości w zbiorniki bezodpływowe do gromadzenia nieczystości ciekłych, jak również nieprzestrzegania zakazów wynikających z ustanowienia stref ochronnych ujęć wody. Analiza tych aspektów posiada charakter kompleksowy, obejmując swoim zasięgiem, między innymi takie akty prawne jak: ustawę o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, ustawę o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, ustawę – Prawo wodne, Kodeks karny oraz Kodeks wykroczeń. Artykuł ma za zadanie uświadomienie adresatom możliwych negatywnych skutków dla zdrowia i życia ludzkiego oraz środowiska naturalnego w przypadku popełniania powyższych przestępstw i wykroczeń.

## I. Wstęp

Problematyka związana ze zbiorowym zaopatrzeniem w wodę i zbiorowym odprowadzaniem ścieków posiada wiele odniesień do szeroko rozumianej sfery bezpieczeństwa wewnętrznego. Głównym zadaniem niniejszego artykułu jest zwrócenie uwagi na istotne zagrożenia, jakie dla zdrowia i życia ludzkiego oraz środowiska naturalnego mogą powstać w związku z naruszeniem przepisów karnych zabezpieczających prawidłowy przebieg procesu zaopatrzenia w wodę, odprowadzania i oczyszczania ścieków. W szczególności, analizie zostaną poddane potencjalne skutki wykroczeń, których sprawcami są osoby fizyczne dokonujące ingerencji w sieć wodociągową lub kanalizacyjną w celu nielegalnego poboru wody lub nielegalnego odprowadzania ścieków, odprowadzające nieoczyszczone ścieki do wód lub do ziemi z pominięciem sieci kanalizacyjnej, a także nieprzestrzegające obowiązków wynikających z ustanowienia stref ochronnych ujęć wody lub obszarów ochronnych zbiorników wód śródlądowych. Ponadto, scharakteryzowane zostaną niektóre inne regulacje prawne służące zapewnieniu bezpieczeństwa, nakładające określone obowiązki na podmioty zajmujące się zaopatrzeniem w wodę i odprowadzaniem ścieków.

Wyszczególnione zagadnienia uzasadniają tytuł opracowania, który stanowi logiczną konsekwencję jego merytorycznej zawartości. Druga – najobszerniejsza część artykułu – przybliży rozwiązania przyjęte w ustawie o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, zwłaszcza przepisy karne. Kolejne części poddają analizie następujące akty prawne pozostające w ścisłym związku z tytułową tematyką: ustawę o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, ustawę – Prawo wodne, Kodeks karny, Kodeks wykroczeń, ustawę o ochronie osób i mienia, jak również rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie obiektów szczególnie ważnych dla bezpieczeństwa i obronności państwa oraz ich szczególnej ochrony. Ostatnią część opracowania stanowią wnioski końcowe, podsumowujące dotychczasowe rozważania.

Ze względu na wielowątkowość zagadnień podejmowanych w artykule, jego adresatami są nie tylko przedstawiciele doktryny prawa, ale także osoby zaangażowane w praktyczną działalność w zakresie szeroko

rozumianego bezpieczeństwa publicznego. Niniejsze opracowanie może okazać się przydatne również dla środowiska branży wodociągowo-kanalizacyjnej, a także podmiotów stosujących prawo na co dzień – organów ścigania, sądów karnych oraz organów administracji.

W trakcie pisania artykułu korzystano przede wszystkim z wyżej wymienionych aktów prawnych, jak również z poglądów doktryny prawa, w szczególności prawa karnego i prawa ochrony środowiska. Istotny element bibliografii stanowią specjalistyczne artykuły z prasy branżowej dotyczące procesu zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków oraz ochrony środowiska. W dokonanej analizie uwzględniono także orzecznictwo Sądu Najwyższego oraz publikacje internetowe. Ponadto, źródłem cennych informacji stały się rozmowy przeprowadzone z pracownikami PEWIK GDYNIA Sp. z o.o., które pozwoliły na nadanie teoretycznym rozważaniom zawartym w niniejszym artykule bardziej praktycznego wymiaru.

## **II. Ustawa o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków**

Zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, do zadań własnych gminy należą między innymi sprawy *wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych*<sup>1</sup>. Gmina realizuje powyższe zadania za pośrednictwem przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego zdefiniowanego w art. 2 pkt 4 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (dalej: „u.z.w.o.ś”, „ustawa branżowa”)<sup>2</sup>. Patrząc z tej perspektywy, dla analizy

---

<sup>1</sup> Tekst jednolity: Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.

<sup>2</sup> Tekst jednolity: Dz. U. z 2006 r. Nr 123, poz. 858 z późn. zm. Przez „przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne” należy rozumieć „przedsiębiorcę w rozumieniu przepisów o swobodzie działalności gospodarczej, jeżeli prowadzi działalność gospodarczą w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę lub zbiorowego odprowadzania ścieków oraz gminne jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, prowadzące tego rodzaju działalność”. Pojęcie „ustawa branżowa” stanowi stosowany w środowisku wodociągowo-kanalizacyjnym synonim ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków [przyp. aut.]



tytułowego zagadnienia istotna będzie znajomość definicji legalnych zawartych w u.z.w.o.ś., zwłaszcza takich jak „sieć” oraz „urządzenia wodociągowe” i „urządzenia kanalizacyjne”<sup>3</sup>. Umożliwiają one bowiem identyfikację poszczególnych elementów systemu wodociągowo-kanalizacyjnego (szczególnie takich jak: ujęcia wód powierzchniowych i podziemnych, sieci wodociągowe i kanalizacyjne, zbiorniki retencyjne wody, oczyszczalnie ścieków), które są narażone na zdarzenia lub działania niebezpieczne dla zdrowia i życia ludzkiego, zagrażające środowisku naturalnemu, a w określonych przypadkach – także obronności lub bezpieczeństwu państwa<sup>4</sup>.

Zapewnieniu przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne odpowiedniej jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi służy nadzór organów Państwowej Inspekcji Sanitarnej sprawowany na podstawie art. 12 ust. 1 u.z.w.o.ś.<sup>5</sup>. Ponadto, ustawodawca upoważniając ministra

---

<sup>3</sup> W rozumieniu art. 2 pkt 7, 14 i 16 ustawy branżowej, do „sieci” zalicza się: „przewody wodociągowe lub kanalizacyjne wraz z uzbrojeniem i urządzeniami, którymi dostarczana jest woda lub którymi odprowadzane są ścieki, będące w posiadaniu przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego”. Natomiast do urządzeń wodociągowych” i „urządzeń kanalizacyjnych” – odpowiednio – „ujęcia wód powierzchniowych i podziemnych, studnie publiczne, urządzenia służące do magazynowania i uzdatniania wód, sieci wodociągowe, urządzenia regulujące ciśnienie wody” i „sieci kanalizacyjne, wyloty urządzeń kanalizacyjnych służących do wprowadzania ścieków do wód lub do ziemi oraz urządzenia podczyszczające i oczyszczające ścieki oraz przepompownie ścieków”. [przyp. aut.]

<sup>4</sup> Szczególne kontrowersje na tle kwestii kto jest zobowiązany do poniesienia kosztów budowy odcinka przewodu pomiędzy granicą nieruchomości odbiorcy usług a siecią kanalizacyjną, budzi w orzecznictwie i w doktrynie definicja legalna przyłącza kanalizacyjnego zawarta w art. 2 pkt 5 u.z.w.o.ś. Zob. uchwałę SN z dnia 2 lipca 2004 r., II CK 420/03, Monitor Prawniczy nr 14/2005, s. 709; uchwałę SN z dnia 13 września 2007 r., III CZP 79/07, OSNIC nr 10/2008, poz. 111, s. 23; J. Rotko, *Opinia w sprawie zmian wprowadzonych do art. 2 pkt 4 ustaw z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz. U. Nr 72 ze zm.)*, OE-26/2005, druk senacki nr 896; B. Dziadkiewicz, *Decyduje granica działki*, Wspólnota nr 3/2005, s. 46; M. Krzyszczałak, *Problemy z definicją. Przyłącze kanalizacyjne – polemika*, Wspólnota nr 5/2005, s. 48; S. Drzewiecki, *Realizacja, bariery i zagrożenia. Inwestycje wodno-kanalizacyjne*, Przegląd Komunalny nr 4/2005, s. 91; Ł. Ciszewski, *Prawne pułapki nowelizacji, Wodociągi-Kanalizacja nr 9 (18) / 2005*, s. 6-7.

<sup>5</sup> W tym kontekście na uwagę zasługują również uprawnienia organów Państwowej Inspekcji Sanitarnej określone w art. 12 ust. 2-4 u.z.w.o.ś. w zakresie: wydawania higienicznej oceny każdego materiału i wyrobu używanego do uzdatniania wody

właściwego do spraw zdrowia do wydania rozporządzenia wykonawczego dotyczącego jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi, wskazuje, że przedmiotowy akt powinien uwzględniać *bezpieczeństwo i zdrowie ludzi* (art. 13 u.z.w.o.ś.)<sup>6</sup>.

Należy podkreślić, że znacznie więcej miejsca ustawodawca poświęca w u.z.w.o.ś. sprawom związanym z należyтым zabezpieczeniem procesu polegającego na odprowadzaniu i oczyszczaniu ścieków. Artykuł 9 ust. 1 ustawy branżowej ustanawia zakaz wprowadzania ścieków bytowych i ścieków przemysłowych do urządzeń kanalizacyjnych przeznaczonych do odprowadzania wód opadowych oraz wprowadzania ścieków opadowych i wód drenażowych do kanalizacji sanitarnej. Abstrahując od faktu, że przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne nie prowadzą działalności w zakresie eksploatacji kanalizacji deszczowej, *ratio legis* tego przepisu odnosi się do problematyki związanej ściśle z bezpieczeństwem środowiska oraz zdrowia i życia ludzkiego. Materiały, z których są zbudowane przewody kanalizacji deszczowej wykazują o wiele mniejszą odporność na korozję i uszkodzenia – także w wyniku oddziaływania ścieków sanitarnych – niż sieci kanalizacyjne, co znacząco zwiększa ryzyko zanieczyszczenia ściekami terenów, przez które przebiegają takie przewody. Co więcej, kanalizacja deszczowa nie dysponuje urządzeniami w rodzaju oczyszczalni ścieków, które byłyby w stanie skutecznie oczyścić ścieki sanitarne przed ich wprowadzeniem do wód, co w konsekwencji groziłoby skażeniem środowiska naturalnego na dużą skalę<sup>7</sup>. Z kolei wprowadzanie wód opadowych do kanalizacji sanitarnej mogłoby spowodować przeciążenie systemu kanalizacyjnego – co do zasady nieprzystosowanego do odbioru tak dużej ilości substancji – skutkujące

---

przeznaczonej do spożycia przez ludzi, wydawania zgody na zastosowanie nowych technologii uzdatniania wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi, badania pobranych próbek wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi. [*przyyp. aut.*]

<sup>6</sup> W chwili obecnej szczegółowe zagadnienia dotyczące jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi reguluje rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 29 marca 2007 r. w sprawie jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi, Dz. U. z 2007 r. Nr 61, poz. 417. [*przyyp. aut.*]

<sup>7</sup> Funkcji oczyszczalni ścieków nie są w stanie spełnić proste urządzenia mechaniczne w rodzaju osadników, piaskowników lub separatorów, mające na celu m.in. zatrzymanie substancji ropopochodnych pochodzących np. ze stacji benzynowych. [*przyyp. aut.*]

zalewaniem ściekami nieruchomości należących do usługobiorców przedsiębiorstw wodociągowo-kanalizacyjnych. Niezależnie od powyższego, zakazane jest wprowadzanie do urządzeń kanalizacyjnych odpadów stałych, które mogą powodować zmniejszenie przepustowości przewodów kanalizacyjnych, odpadów płynnych niemieszających się z wodą, substancji palnych i wybuchowych, których punkt zapłonu znajduje się w temperaturze poniżej 85°C, substancji żrących i toksycznych, odpadów i ścieków z hodowli zwierząt. Powyższym zakazem objęte jest również wprowadzanie ścieków zawierających chorobotwórcze drobnoustroje pochodzące z obiektów, w których są leczeni chorzy na choroby zakaźne, stacji krwiodawstwa, zakładów leczniczych dla zwierząt, w których zwierzęta są leczone stacjonarnie na choroby zakaźne i laboratoriów prowadzących badania z materiałem zakaźnym pochodzącym od zwierząt (art. 9 ust. 2 u.z.w.o.ś.)<sup>8</sup>. Wyżej wymienione substancje mogą powodować nie tylko zator przewodów kanalizacyjnych, skutkujący zalaniem nieruchomości podmiotów korzystających z usług przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego, ale także doprowadzić do fizycznego uszkodzenia tych przewodów (np. w wyniku wybuchu lotnych frakcji ropy lub oleju opałowego) i przedostania się nieoczyszczonych ścieków do środowiska naturalnego. Mając powyższe na uwadze, z akceptacją należy przyjąć fakt, że obydwa rodzaje zakazów są penalizowane jako przestępstwa zagrożone karą ograniczenia wolności albo grzywny w wysokości do 10.000 złotych (art. 28 ust. 4a w związku z art. 28 ust. 4 u.z.w.o.ś.).

Określone obowiązki w zakresie bezpieczeństwa dotyczą dostawców ścieków przemysłowych. Zgodnie z art. 10 pkt. 4 i 6 u.z.w.o.ś. są oni zobowiązani do wewnętrznej kontroli przestrzegania dopuszczalnych ilości i natężeń dopływu ścieków przemysłowych oraz ich wskaźników zanieczyszczenia. Spoczywa na nich również obowiązek zainstalowania urządzeń pomiarowych służących do określania ilości i jakości ścieków przemysłowych, na żądanie właściciela urządzeń kanalizacyjnych, jeżeli jest

---

<sup>8</sup> Z zakazami określonymi w art. 9 ust. 1 i 2 u.z.w.o.ś. koresponduje obowiązek prowadzenia przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne regularnej kontroli ilości i jakości odprowadzanych ścieków bytowych i ścieków przemysłowych oraz kontroli przestrzegania warunków wprowadzania ścieków do urządzeń kanalizacyjnych określony w art. 9 ust. 3 u.z.w.o.ś. [*przyp. aut.*]

możliwe powstanie zagrożenia dla bezpieczeństwa lub zdrowia osób obsługujących urządzenia kanalizacyjne lub bezpieczeństwa konstrukcji budowlanych i wyposażenia technicznego urządzeń kanalizacyjnych lub procesu oczyszczania ścieków. Kontynuując ten wątek wypada również odnotować, że w delegacji ustawowej dotyczącej rozporządzenia Ministra Budownictwa z dnia 14 lipca 2006 r. w sprawie sposobu realizacji obowiązków dostawców ścieków przemysłowych oraz warunków wprowadzania ścieków do urządzeń kanalizacyjnych (Dz. U. z 2006 r. Nr 136, poz. 964), wskazano między innymi na następujące przesłanki wydania aktu wykonawczego: *bezpieczeństwo i zdrowie osób obsługujących urządzenia kanalizacyjne oraz możliwość bezpiecznego dla środowiska wykorzystania osadów z oczyszczalni ścieków obsługującej zbiorczy system kanalizacyjny ścieków komunalnych* (art. 11 pkt 1 i 5 u.z.w.o.ś.).

Regulacje ustawy branżowej nawiązują również do kwestii bezpośrednio związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa państwa. Wójt, burmistrz lub prezydent miasta jako organ właściwy do wydania zezwolenia na prowadzenie działalności przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne jest zobligowany odmówić jego udzielenia lub ograniczyć jego zakres w stosunku do złożonego wniosku, jeżeli jest to uzasadnione zagrożeniem obronności lub bezpieczeństwa państwa, względnie zagrożeniem życia lub zdrowia ludzi lub zagrożeniem środowiska naturalnego (art. 17 b pkt 2 i 3 u.z.w.o.ś.). Patrząc z tego punktu widzenia, warto zwrócić uwagę na przepis art. 14 u.z.w.o.ś. Zawiera on delegację ustawową o charakterze fakultatywnym dla ministra właściwego do spraw wewnętrznych, który w porozumieniu z Ministrem Obrony Narodowej i Ministrem Sprawiedliwości i *biorąc pod uwagę specyfikę jednostek organizacyjnych podległych tym ministrom* może określić dla tychże jednostek inne, niż określone w ustawie branżowej zasady świadczenia przez przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne usług zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków<sup>9</sup>. Zarówno

---

<sup>9</sup> Zasady te dotyczą między innymi: warunków przyłączenia nieruchomości do sieci oraz wymagań dotyczących urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych będących w posiadaniu tych jednostek, szczegółowych sposobów kontroli tych urządzeń, warunków korzystania z sieci wodociągowych w przypadku prowadzenia działań ratowniczych, wymagań technologicznych dotyczących urządzeń

rodzaj ministerstw, jak i zakres zagadnień wskazanych w tej delegacji wyraźnie wskazują na to, że *ratio legis* tego przepisu podyktowane jest względami obronności i bezpieczeństwa państwa. Bezpieczeństwa informacji niejawnych określonych klauzulą „ściśle tajne” (np. w zakresie lokalizacji, wyposażenia, właściwości ochronnych i organizacji obrony stanowisk kierowania państwem i stanowisk dowodzenia Siłami Zbrojnymi w czasie zagrożenia państwa lub wojny – pkt. 2 załącznika nr 1 do ustawy z dnia 22 stycznia 1999 r. o ochronie informacji niejawnych) – nie będzie zapewniał art. 7 u.z.w.o.s.<sup>10</sup>. Upoważnia on osoby reprezentujące przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne do wstępu na teren nieruchomości usługobiorcy w celu przeprowadzenia m.in. czynności kontrolnych jedynie na podstawie legitymacji służbowej i pisemnego upoważnienia. Z kolei wymagania dotyczące zasilania elektroenergetycznego oraz zapewnienia ciągłości funkcjonowania urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych pozostają w korelacji z art. 3 pkt 3 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (dalej: „u.z.k.”). Definiuje on ochronę infrastruktury krytycznej jako działania zmierzające do zapewnienia funkcjonalności, ciągłości działań i integralności infrastruktury krytycznej w celu zapobiegania zagrożeniom, ryzykom lub słabym punktom oraz ograniczenia i neutralizacji ich skutków oraz szybkiego odtworzenia tej infrastruktury na wypadek awarii, ataków oraz innych zdarzeń zakłócających jej prawidłowe funkcjonowanie<sup>11</sup>. Jednocześnie pkt 2 lit. d) tego artykułu do samej infrastruktury krytycznej zalicza systemy oraz wchodzące w ich skład powiązane ze sobą funkcjonalnie obiekty, włączając w to obiekty budowlane, urządzenia, instalacje, usługi kluczowe dla bezpieczeństwa państwa i jego obywateli oraz służące zapewnieniu sprawnego funkcjonowania organów administracji publicznej, a także instytucji i przedsiębiorców, w tym także *systemy zaopatrzenia w (...) wodę*.

---

wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych, wymagań dotyczących zasilania elektroenergetycznego, wymagań dotyczących zapewnienia ciągłości funkcjonowania urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych, trybu i sposobu kontroli stanu przygotowania urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych. [przyp. aut.]

<sup>10</sup> Tekst jednolity: Dz. U. z 2005 r. Nr 196, poz. 1631 z późn. zm.

<sup>11</sup> Dz. U. z 2007 r. Nr 89, poz. 590 z późn. zm.

Zasadnicze wątpliwości budzi niekonsekwentny moim zdaniem sposób uregulowania w ustawie branżowej przepisów karnych dotyczących bezumownego korzystania z usług przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego, jak również stosunkowo niski poziom ich penalizacji. O ile bezumowne wprowadzanie ścieków do urządzeń kanalizacyjnych stanowi przestępstwo zagrożone karą ograniczenia wolności albo grzywny do 10.000 złotych (art. 28 ust. 4 u.z.w.o.ś.), o tyle bezumowne pobieranie wody z urządzeń wodociągowych zostało zakwalifikowane jedynie jako wykroczenie podlegające sankcji karnej w postaci kary grzywny do 5.000 złotych. Wydaje się, że ustawodawca pominął praktyczny aspekt związany z naruszaniem – przy okazji dokonywania nielegalnej „wcinki” – fizycznej integralności sieci wodociągowo-kanalizacyjnej. W przypadku przewodów kanalizacyjnych, popełnieniu przestępstwa określonego w art. 28 ust. 4 u.z.w.o.ś. może towarzyszyć wprowadzenie pewnej ilości ścieków do wód lub do ziemi. W skrajnych sytuacjach (np. wystąpienia awarii sieci kanalizacyjnej) będzie to wypełniać hipotezę przestępstwa polegającego na zanieczyszczeniu wody lub ziemi substancją w ilości lub postaci mogącej zagrozić życiu lub zdrowiu wielu osób lub spowodować zniszczenie w świecie roślinnym lub zwierzęcym w znacznych rozmiarach (art. 182 k.k.)<sup>12</sup>. Co więcej, takie niekontrolowane wycieki ścieków do gleby mogą w niektórych sytuacjach doprowadzić do zanieczyszczenia ujęć wód powierzchniowych lub podziemnych, co w bliższej lub dalszej perspektywie czasowej może skutkować częściowym lub nawet całkowitym pozbawieniem określonego terenu zamieszkałego przez ludność dostępu do wody pitnej<sup>13</sup>.

Z drugiej strony, samowolna ingerencja sprawcy wykroczenia określonego w art. 28 ust. 1 u.z.w.o.ś. w sieć wodociągową zmierzająca do bezumownego poboru wody, może doprowadzić do skażenia bakteriologicznego części lub całości systemu wodociągowego ze

---

<sup>12</sup> Jest to przestępstwo powszechne, które może być popełnione przez każdego. Zob. W. Radecki, [w:] *Kodeks karny. Komentarz do części szczególnej*, red. A. Wąsek, C. H. Beck, 2006, Wydanie 3, Art. 182, Nb 24.

<sup>13</sup> Takie prawdopodobieństwo będzie zachodziło zwłaszcza w sytuacji, gdy miejsce nielegalnej wcinki będzie zlokalizowane w strefie ochronnej ujęcia wody lub w jej bezpośrednim pobliżu. [*przyp. aut.*]

wszystkimi jego negatywnymi skutkami dla jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi – i co za tym idzie – dla zdrowia, a nawet i życia człowieka<sup>14</sup>. Nieprzypadkowo zresztą ustawa branżowa w art. 12 ust. 2 wymaga, aby każdy materiał i wyrób używany do uzdatniania wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi posiadał pozytywną ocenę higieniczną państwowego powiatowego inspektora sanitarnego<sup>15</sup>. Należy również zauważyć, że równoczesne dokonanie czynów określonych w art. 28 ust. 1 i 4 u.z.w.o.ś. może doprowadzić do jeszcze dalej idących konsekwencji niż opisane powyżej, a mianowicie: do przedostania się bakterii zawartych w nieoczyszczonych ściekach (np. szczególnie groźnych dla zdrowia ludzkiego enterokoków) do przewodu wodociągowego i ich rozprzestrzenienia się w części, a w przypadku małych systemów wodociągowych – nawet w całej sieci wodociągowej<sup>16</sup>. Można przypuszczać, że ustawodawca zaliczył bezumowny pobór wody dokonywany m.in. przez nielegalną wcinę do kategorii wykroczeń, a więc czynów o niższej wadze gatunkowej biorąc pod uwagę okoliczność, że ze względu na postępujące skażenie wód, coraz więcej systemów wodociągowych w skali całego kraju jest poddawanych procesom chlorowania<sup>17</sup>. W pewnym stopniu może to neutralizować ewentualne

<sup>14</sup> Zob. J. Zamorska, J. Rak, *Zagrożenia bezpieczeństwa mikrobiologicznego wody do spożycia*, Gaz, Woda i Technika Sanitarna nr 10/2003, s. 371-373.

<sup>15</sup> Uszczegółowienie regulacji zawartej w u.z.w.o.ś. stanowi § 18 ust. 1 rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 29 marca 2007 r. w sprawie jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi, zgodnie z którym zastosowanie materiału lub wyrobu używanego do uzdatniania i dystrybucji wody wymaga uzyskania oceny higienicznej właściwego państwowego powiatowego lub państwowego granicznego inspektora sanitarnego. [*przyj. aut.*]

<sup>16</sup> Niebezpieczeństwo dla zdrowia ludzkiego związane z występowaniem w sieci wodociągowej enterokoków zostało uwzględnione w przepisach dotyczących wymagań w zakresie jakości wody, zob. pkt. 41-43 tabeli „Wymagania, jakim powinny odpowiadać kategorie jakości wody A1-A3” załącznika nr 1 do rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 27 listopada 2002 r. w sprawie wymagań, jakim powinny odpowiadać wody powierzchniowe wykorzystywane do zaopatrzenia ludności w wodę przeznaczoną do spożycia, Dz. U. z 2002 r. Nr 204, poz. 1728. [*przyj. aut.*]

<sup>17</sup> Niezależnie od bakteriobójczych właściwości chloru, przedmiotowa metoda uzdatniania wody niesie za sobą zagrożenia dla zdrowia człowieka o charakterze nowotworowym. Zob. M. Tatar, *Wtórne zanieczyszczenia wody wodociągowej*

negatywne skutki nieuprawnionych ingerencji osób trzecich w integralność sieci wodociągowych, jednakże nie zmienia to faktu, że w dalszym ciągu część przedsiębiorstw wodociągowo-kanalizacyjnych nie wykorzystuje chlorowania jako metody dezynfekcji wody pitnej<sup>18</sup>.

Potencjalne niebezpieczeństwo dla zdrowia i życia ludzkiego wskutek nielegalnej „wcinki” może pojawić się także w sytuacji, gdy jest ona dokonywana poza siecią, a więc w przewodzie znajdującym się za przyłączem wodociągowym lub kanalizacyjnym<sup>19</sup>. Dotyczy to m.in. nowo budowanych osiedli mieszkaniowych, gdzie pojedyncze przyłącze często stanowi granicę odpowiedzialności przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego, a następujące za nim przewody kwalifikowane są jako wewnętrzna instalacja, za której utrzymanie odpowiada odbiorca usług (np. wspólnota mieszkaniowa). W takich przypadkach ze względu na dużą ilość indywidualnych podmiotów korzystających z usług wodociągowo-kanalizacyjnych, „instalacja wewnętrzna” w praktyce będzie pełnić funkcję „sieci”. Ustawodawca w art. 28 ustawy branżowej odnosi się jednak wyłącznie do pojęcia „urządzeń wodociągowych” lub „urządzeń kanalizacyjnych”<sup>20</sup>. Z kolei analiza definicji legalnych zawartych w art. 2 pkt 5-7, 14 i 16 u.z.w.o.s. prowadzi do wniosku, że do przedmiotowych urządzeń nie zalicza się przyłączy, a tym bardziej wewnętrznej instalacji

---

*podczas jej dystrybucji w aspekcie pogorszenia fizykochemicznej jakości wody, Wodociągi Polskie nr 3/2001, s. 20.*

<sup>18</sup> Przykładem takiego przedsiębiorstwa jest Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością w Gdyni zaopatrujące swoich usługobiorców w wodę pitną w całości ze źródeł podziemnych, które co do zasady wymagają mniejszych zabiegów w zakresie uzdatniania niż w przypadku powierzchniowych ujęć wody. Zob.

<http://www.bip.pewik.gdynia.pl/index.php?mid=40&mid2=43&artid=248>. [przyp. aut.]

<sup>19</sup> Zgodnie z art. 2 pkt 5 i 6 u.z.w.o.s. przez przyłącze kanalizacyjne należy rozumieć: „odcinek przewodu łączącego wewnętrzną instalację kanalizacyjną w nieruchomości odbiorcy usług z siecią kanalizacyjną, za pierwszą studzienką, licząc od strony budynku, a w przypadku jej braku do granicy nieruchomości gruntowej”, natomiast przez przyłącze wodociągowe: „odcinek przewodu łączącego sieć wodociągową z wewnętrzną instalacją wodociągową w nieruchomości odbiorcy usług wraz z zaworem za wodomierzem głównym”. [przyp. aut.]

<sup>20</sup> Zob. B. Paduch, *Odpowiedzialność karna z ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków*, Prokuratura i Prawo nr 3/2005, s. 98-99.



wodociągowej lub kanalizacyjnej w nieruchomości odbiorcy usług. Również art. 28 ust. 5 u.z.w.o.ś. umożliwiający orzeczenie nawiązki z tytułu nielegalnego poboru wody lub nielegalnego odprowadzania ścieków wyłącznie na rzecz przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego, w sposób jednoznaczny wskazuje na podmiot, który może występować w roli pokrzywdzonego.

Oparcie się jedynie na językowej metodzie wykładni w praktyce wyłączałoby zastosowanie hipotezy przestępstwa lub wykroczenia określonych w art. 28 ust. 1 lub 4 ustawy branżowej w stosunku do przypadków „wcinek” stwarzających istotne niebezpieczeństwo dla zdrowia lub życia ludzkiego dokonanych za przyłączem wodociągowym lub kanalizacyjnym. Biorąc pod uwagę potencjalne negatywne skutki popełniania tych czynów można domniemywać, że celem przedmiotowych przepisów karnych jest nie tylko zabezpieczenie interesu ekonomicznego przedsiębiorstw wodociągowo-kanalizacyjnych, ale także ochrona zdrowia i życia ludzkiego oraz środowiska naturalnego<sup>21</sup>. Dlatego należałoby rozważyć dopuszczalność zastosowania – w szczególnie uzasadnionych sytuacjach – funkcjonalnej interpretacji sformułowania „pobiera wodę” (z urządzeń wodociągowych) oraz „wprowadza ścieki” (do urządzeń kanalizacyjnych). Tak więc hipotezą ust. 1 i 4 analizowanego artykułu objęte byłoby nie tylko bezpośrednie pobieranie lub wprowadzanie wody lub ścieków na odcinku sieci w rozumieniu u.z.w.o.ś., lecz także ich pobieranie z sieci lub wprowadzanie do sieci za pośrednictwem przyłączy i instalacji wewnętrznej. Poprawność takiej wykładni może wynikać także z samego sposobu świadczenia usług przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne – decyduje o tym kierunek przepływu wody z sieci wodociągowej do odbiorcy usług i następnie kierunek spływu ścieków z instalacji wewnętrznej do sieci kanalizacyjnej<sup>22</sup>.

---

<sup>21</sup> Na ochronę środowiska naturalnego jako ratio legis przepisu art. 28 ust. 4 u.z.w.o.ś. wskazuje doktryna prawa. Zob. B. Wierzbowski, B. Rakoczy, H. Palarz, B. Jankowski, *Komentarz do ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków*, red. B. Wierzbowski, Bydgoszcz 2006, s. 279, 286.

<sup>22</sup> Jednocześnie ten sam kierunek przepływu wody – w przypadku pojawienia się skażenia bakteriologicznego w wyniku nielegalnej wcinki dokonanej za przyłączem – stanowi czynnik utrudniający przedostawanie się bakterii do systemu

Niezależnie od powyższego, podzielam pogląd doktryny prawa<sup>23</sup> dotyczący skutków wejścia w życie nowelizacji ustawy branżowej z dnia 22 kwietnia 2005 r.<sup>24</sup>. Wprowadza ona w art. 6 ust. 1 wymóg formy pisemnej dla umowy o zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków, z czym koresponduje odpowiednia modyfikacja definicji pojęcia „odbiorcy usług” zawarta w art. 2 pkt 3 u.z.w.o.ś. Ponieważ hipoteza art. 28 ust. 1 i 4 u.z.w.o.ś. w sposób jednoznaczny odwołuje się do umowy wskazanej w art. 6 ust. 1 u.z.w.o.ś., uprawnionym jest wniosek, że sankcją wyszczególnionych przepisów będą objęte osoby, które korzystają z usług przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego na zasadzie *per facta concludentia*<sup>25</sup>. Dotyczy to również tych sytuacji, w których świadczenie usług następuje za następczą zgodą i wiedzą przedsiębiorstwa, wyrażającą się chociażby w wystawianiu faktur i ich regulowaniu przez sprawców tych wykroczeń pomimo braku pisemnej umowy. Uwzględniając liczne niebezpieczeństwa mogące powstać w związku z nielegalnymi ingerencjami w integralność przewodów wodociągowych i kanalizacyjnych ze strony aktualnych lub potencjalnych usługobiorców przedsiębiorstw wodociągowo-kanalizacyjnych, należy dążyć do wyeliminowania nawet domniemanego przyzwolenia na takie zachowania ze strony przedsiębiorstw wodociągowo-kanalizacyjnych. Z tych samych powodów *de lege ferenda* uważam za uzasadnione, aby zmienić kwalifikację bezumownego poboru wody z wykroczenia na przestępstwo, jak również zaostrzyć sankcję karną w stosunku do czynów określonych w art. 28 ust. 1 i 4 u.z.w.o.ś.,

---

wodociągowego [*przyp. aut.*]. Co więcej, zjawisko „zasysania” wody w przeciwnym kierunku w wyniku awarii mającej miejsce na odcinku sieci, nie będzie dotyczyć przyłączy nowszego typu, które są wyposażane w zawory zwrotne antyskażeniowe. Zob. J. Chudzicki, S. Sosnowski, Z. Szumski, M. Wojciechowski, P. Ziółkowski, *Zabezpieczenie wody przed wtórnym zanieczyszczeniem. Komentarz do normy PN-92/B-01706/Az1:1999*, Zeszyt 1, Warszawa 2001, s. 13 i n.

<sup>23</sup> Zob. M. Krzyszcak, *Ustawa o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków*, Warszawa 2005, s. 16-17.

<sup>24</sup> Ustawa z dnia 22 kwietnia 2005 r. o zmianie ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2005 r. Nr 85, poz. 729).

<sup>25</sup> Zob. uchwałę SN z dnia 5 lutego 1998 r., OSNIC 9/98, poz. 131. Szerzej na temat skutków niedotrzymania formy pisemnej umowy określonej w art. 6 ust. 1 u.z.w.o.ś. zob. B. Rakoczy, *Umowa o zaopatrzenie w wodę i odprowadzanie ścieków*, Warszawa 2007, s. 33-38.

w szczególności poprzez uzupełnienie katalogu kar o karę pozbawienia wolności. Przemawia za tym również przypuszczenie, że w przypadku czynów polegających na nielegalnym poborze wody lub nielegalnym odprowadzaniu ścieków organy procesowe – w istotnej mierze ze względu na oportunistyczny procesowy – mogą odmawiać wszczęcia postępowania lub je umarzać ze względu na znikomą szkodliwość społeczną czynu, względnie z powodu braku wystąpienia znamion wykroczenia<sup>26</sup>.

### III. Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach

Oprócz ustawy branżowej, zapewnieniu bezpieczeństwa w zakresie funkcjonowania systemu wodociągowo-kanalizacyjnego służą także niektóre postanowienia ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (dalej: u.u.c.p.g.)<sup>27</sup>. Zgodnie z art. 7 ust. 1 i 6 u.u.c.p.g. na prowadzenie działalności polegającej na opróżnianiu zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych z nieruchomości, które nie są podłączone do sieci kanalizacyjnej wymagane jest zezwolenie wójta, burmistrza lub prezydenta miasta. Minister właściwy do spraw transportu w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw środowiska został zobowiązany do określenia w drodze rozporządzenia warunków, jakie powinny spełniać wozy asenizacyjne<sup>28</sup>, a więc pojazdy przeznaczone do dowozu nieczystości ciekłych do punktów zlewnych umożliwiających wprowadzenie ich do sieci kanalizacyjnej<sup>29</sup>. Istotną jest tutaj okoliczność, że przy wydawaniu powyższego aktu należy kierować się takimi przesłankami jak: bezpieczeństwo i zdrowie osób korzystających i obsługujących pojazdy asenizacyjne, a także wymagania ochrony

---

<sup>26</sup> Zob. J. Wiśniewski, *Zaopatrzenie w wodę i odprowadzanie ścieków. Przepisy, komentarze, dokumenty*, Bydgoszcz 2002, s. 41. Więcej na temat oportunistycznego zob. S. Waltoś, *Pragmatyzm i antypragmatyzm w procedurze karnej*, [w:] *Nowe prawo karne procesowe. Zagadnienia wybrane. Księga ku czci prof. W. Daszkiewicza*, (red.) T. Nowak, Poznań 1999, s. 51 i n.

<sup>27</sup> Dz. U. z 2005 r. Nr 236, poz. 2008 z późn. zm.

<sup>28</sup> Zob. rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 12 listopada 2002 r. w sprawie wymagań dla pojazdów asenizacyjnych (Dz. U. z 2002 r. Nr 193, poz. 1617).

<sup>29</sup> Przez „stacje zlewnie” należy – zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 3 u.u.c.p.g. – rozumieć „instalacje i urządzenia zlokalizowane przy kolektorach sieci kanalizacyjnej lub przy oczyszczalniach ścieków służące do przyjmowania nieczystości ciekłych dowożonych pojazdami asenizacyjnymi z miejsc gromadzenia”. [*przyp. aut.*]

środowiska i bezpieczeństwa ruchu drogowego (art. 2 ust. 2 pkt 1 i 2 u.u.c.p.g.). Bezpieczeństwo i zdrowie osób obsługujących stacje zlewne stanowi obligatoryjny punkt odniesienia również dla rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 17 października 2002 r. w sprawie warunków wprowadzania nieczystości ciekłych do stacji zlewnych (art. 2 ust. 4 pkt 1 u.u.c.p.g.)<sup>30</sup>. Względy bezpieczeństwa stanowią istotną wskazówkę także dla ministra właściwego dla środowiska, który wskazując szczegółowy sposób określania wymagań jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia m.in. w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych, powinien kierować się „*potrzebą zapewnienia maksymalnego bezpieczeństwa dla środowiska i mieszkańców*” (art. 7 ust. 7 w związku z ust. 3 a u.u.c.p.g.).

Bardzo istotną rolę z punktu widzenia należytej ochrony ujęć wody pitnej zarówno powierzchniowych, jak i podziemnych przed zanieczyszczeniem posiadają obowiązki nałożone na właścicieli nieruchomości w art. 5 ust. 1 pkt 2, 3 a i 3b u.u.c.p.g. Są oni zobowiązani do podłączenia się do istniejącej sieci kanalizacyjnej, a gdy budowa sieci kanalizacyjnej jest technicznie lub ekonomicznie nieuzasadniona – do wyposażenia swoich nieruchomości w zbiornik bezodpływowy nieczystości ciekłych lub w przydomową oczyszczalnię ścieków bytowych, spełniające wymagania określone w przepisach odrębnych<sup>31</sup>. W konsekwencji, na właścicielach nieruchomości spoczywa obowiązek gromadzenia nieczystości ciekłych w zbiornikach bezodpływowych oraz pozbywania się zebranych na terenie nieruchomości nieczystości ciekłych w sposób zgodny z przepisami ustawy i przepisami odrębnymi<sup>32</sup>. Na krytykę zasługuje zakwalifikowanie niewykonywania przez właścicieli nieruchomości obowiązków określonych

<sup>30</sup> Dz. U. z 2002 r. Nr 188, poz. 1576.

<sup>31</sup> Analiza zawartej w art. 2 ust. 1 pkt 4 u.u.c.p.g. definicji legalnej „właściciela nieruchomości” prowadzi do wniosku, że przedmiotowe obowiązki spoczywać będą również na wykonawcy robót budowlanych. Zob. B. Kurzępa, [w:] *Wykroczenia pozakodeksowe. Komentarz*, B. Kurzępa, W. Kotowski, Warszawa 2008, s. 145-146.

<sup>32</sup> Częstotliwość opróżniania zbiorników bezodpływowych określa regulamin utrzymania czystości i porządku uchwalany przez radę gminy na podstawie art. 4 ust. 1 i 2 pkt 3 u.u.c.p.g. Zob. B. Dziadkiewicz, [w:] *Komentarz do ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2007, s. 119-120.

w art. 5 ust. 1 u.u.c.p.g. jedynie jako wykroczenia zagrożonego karą grzywny (art. 10 ust. 2 u.u.c.p.g.)<sup>33</sup>. Należałoby rozważyć zastosowanie w tym przypadku ostrzejszych sankcji karnych ze względu na powszechność tego czynu i jego negatywne skutki, jakie mogą wynikać nie tylko dla środowiska naturalnego, ale także dla zdrowia i życia ludzkiego, zwłaszcza w aspekcie zabezpieczenia stałego dostępu do wody pitnej. Jak wynika bowiem z przeprowadzonych badań, ścieki bytowo-gospodarcze odprowadzane do wód lub do ziemi z pominięciem sieci kanalizacyjnej – i co za tym idzie – wyłączone z procesu oczyszczania, stanowią istotny czynnik powodujący zanieczyszczenie wód, a jedną z istotnych przyczyn tego stanu rzeczy jest m.in. brak lub nieszczelność zbiorników bezodpływowych<sup>34</sup>. Skalę problemu obrazują wstępne obliczenia, na podstawie których można przypuszczać, że na terenach wiejskich bezpośrednio do środowiska każdego dnia jest emitowanych nawet do 1 miliona m<sup>3</sup> nieoczyszczonych ścieków<sup>35</sup>.

<sup>33</sup> Hipotezę przepisu art. 10 ust. 2 u.u.c.p.g. w istotnym stopniu powtarza art. 117 k.w., zgodnie z którym osoba niewykonywająca swoich obowiązków w zakresie utrzymania czystości i porządku w obrębie nieruchomości lub nie stosująca się do wskazań i nakazów wydanych przez właściwe organy w celu zabezpieczenia należytego stanu sanitarnego i zwalczania chorób zakaźnych, podlega karze grzywny do 1.500 złotych albo karze nagany. [*przyp. aut.*]

<sup>34</sup> Zob. M. Szustakowski, W. Halicki, *Ocena infiltracji fosforu do wód podskórnych w gruncie obciążonym ściekami bytowo-gospodarczymi*, *Gospodarka Wodna* nr 4/2004, s. 139-142; G. Kuzmider, J. Suschka, *Wapń, magnez i potas w wodach i ściekach*, *Gaz, Woda i Technika Sanitarna* nr 9/2005, s. 13-16; A. Ingot, M. Olszowy, K. Pulikowski, *Wpływ nieskanalizowanych osiedli Wrocławia na jakość wody w Kasinie i Ryńce*, *Gospodarka Wodna*, nr 4/2006, s. 144-148; S. Sarna, *Identyfikacja wód płynących wrażliwych i związanych z nimi obszarów narażonych na zanieczyszczenie azotanami pochodzenia rolniczego na terenie RZGW w Krakowie*, *Gaz, Woda i Technika Sanitarna* nr 10/2003, s. 361; W. Rozenberg, K. Netka, *Straszyn, Gdańsk. Czarna substancja w Strudze niepokoi mieszkańców*, <http://pruszczgdanski.naszemiasto.pl/wydarzenia/830601.html>; *Stan zachowania i antropogeniczne przemiany Jezior Raduńskich*, „*Jeziorom Raduńskim na ratunek – konferencja Naukowa w Ostrzycach*”, <http://kartuzy.info/index.php?m=1&id=3458>. Na terenie małych miast i wsi przyczyną zanieczyszczenia wód podziemnych i lokalnych ujęć wody może być wykorzystywanie nieczynnych studni jako zbiorników bezodpływowych, zob. M. Perchuć, A. Boryń, *Problemy przydomowego zaopatrzenia w wodę*, *Gaz, Woda i Technika Sanitarna*, nr 7-8/2007, s. 28 i 29.

<sup>35</sup> Zob. Z. Świgoń, *Kilka uwag o oczyszczalniach indywidualnych*, *Przegląd Komunalny* nr 1/2002, s. 64.

#### IV. Ustawa – Prawo wodne

W bliskim związku z treścią art. 5 ust. 1 u.u.c.p.g. pozostają regulacje ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne (dalej: u.p.w.)<sup>36</sup>. Celem zapewnienia odpowiedniej jakości wody ujmowanej do zaopatrzenia ludności w wodę przeznaczoną do spożycia oraz zaopatrzenia zakładów wymagających wody wysokiej jakości, a także ze względu na ochronę zasobów wodnych, dyrektor regionalnego zarządu gospodarki wodnej, może ustanawiać strefy ochronne ujęć wody, jak również obszary ochronne zbiorników wód śródlądowych (art. 51 w związku z art. 58 ust. 1 i art. 60 u.p.w.)<sup>37</sup>. Najdalej idącym rygorom podlegają tereny ochrony bezpośredniej, gdzie zakazane jest wykorzystywanie gruntów do innych celów niż związane z eksploatacją ujęcia wody (art. 53 ust. 1 u.p.w.). Z kolei w obszarze ochrony pośredniej może być zabronione lub ograniczone wykonywanie czynności powodujących zmniejszenie przydatności ujmowanej wody lub wydajności

---

<sup>36</sup> Tekst jednolity: Dz. U. z 2005 r. Nr 239, poz. 2019 z późn. zm. Na marginesie wypada zauważyć, że również przedmiotowa ustawa nawiązuje do aspektów związanych bezpośrednio z bezpieczeństwem. Zgodnie z art. 45 ust. 4 pkt 1 u.p.w. minister właściwy do spraw środowiska, określając w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw gospodarki wodnej w drodze rozporządzenia substancje szczególnie szkodliwe dla środowiska wodnego, powodujące zanieczyszczenie wód, które powinny być eliminowane (wykaz I) oraz substancje szczególnie szkodliwe dla środowiska wodnego, powodujące zanieczyszczenie wód, które powinny być ograniczane (wykaz II), a także warunki, jakie należy spełnić przy wprowadzaniu ścieków do wód lub do ziemi, jest zobowiązany kierować się potrzebą „zapobieżenia zagrożenia dla życia i zdrowia ludzi powodowanego wprowadzaniem do wód substancji szczególnie szkodliwych dla środowiska wodnego”. Podobne rozwiązanie przewiduje delegacja ustawowa dla ministra właściwego do spraw środowiska w zakresie określenia w akcie wykonawczym substancji szczególnie szkodliwych dla środowiska wodnego, których wprowadzanie w ściekach przemysłowych do urządzeń kanalizacyjnych wymaga uzyskania pozwolenia wodnoprawnego, nakładając na niego w art. 45a ust. 2 pkt 1 u.p.w. obowiązek kierowania się „potrzebą zapobiegania zagrożeniu dla zdrowia i życia ludzi, powodowanego wprowadzaniem do kanalizacji substancji szczególnie szkodliwych dla środowiska wodnego”. [przyp. aut.]

<sup>37</sup> Strefę ochronną ujęcia wody stanowi „obszar, na którym obowiązują zakazy, nakazy i ograniczenia w zakresie użytkowania gruntów oraz korzystania z wody” (art. 52 ust. 1 u.p.w.). Natomiast zgodnie z art. 59 ust. 1 u.p.w. obszary ochronne zbiorników wód śródlądowych to: „obszary, na których obowiązują zakazy, nakazy oraz ograniczenia w zakresie użytkowania gruntów lub korzystania z wody w celu ochrony zasobów tych wód przed degradacją”. [przyp. aut.]

ujęcia, między innymi: wprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi oraz rolnicze wykorzystanie ścieków (art. 54 ust. 1 pkt 1 i 2 u.p.w.). Koresponduje z tym treść przepisów art. 39 ust. 1 pkt 1, 2 lit. a), pkt 3 lit. a) i d) u.p.w., które zakazują wprowadzania ścieków bezpośrednio do wód podziemnych, a także do wód powierzchniowych, jeżeli byłoby to sprzeczne z warunkami wynikającymi ze stref ochronnych oraz obszarów ochronnych. Zakazem tym objęte zostało także wprowadzanie ścieków do ziemi, jeżeli byłoby to sprzeczne z warunkami wynikającymi ze stref ochronnych oraz obszarów ochronnych, a także jeżeli stopień oczyszczania ścieków lub miąższość utworów skalnych nad zwierciadłem wód podziemnych nie stanowi zabezpieczenia tych wód przed zanieczyszczeniem<sup>38</sup>. Nieprzestrzeganie wyżej wymienionych zakazów wyszczególnionych w art. 39 u.p.w., zakazów, nakazów i ograniczeń obowiązujących w strefie ochronnej ujęcia wody oraz wykorzystywanie ścieków niezgodnie z u.p.w., zostało obwarowane sankcjami karnymi (art. 194 pkt 4, 6 i 11 u.p.w.)<sup>39</sup>. Jak jednak dowodzi tego analiza treści art. 194 i 195 u.p.w., ustawodawca zaliczył je tylko do kategorii wykroczeń<sup>40</sup>. Z podobnych przyczyn, jak w przypadku przepisów karnych zawartych w ustawie branżowej oraz u.u.c.p.g., zastosowane rozwiązanie nie jest wystarczające dla zapewnienia

<sup>38</sup> Odporność podziemnych ujęć wody na zagrożenia o charakterze antropogenicznym jest zróżnicowana i zależy przede wszystkim od miąższości i przepuszczalności „utworów występujących między powierzchnią terenu, a poziomem wodonośnym”, M. Lidzbarski, *Odporność wód podziemnych na zagrożenia antropogeniczne i skutki zmian klimatu w rejonie GZWP Nr 110*, materiały z konferencji pt. „Bilans zasobów i poboru wód podziemnych na obszarze zlewni Redy i Zagórskiej Strugi” zorganizowanej przez Komunalny Związek Gmin „Dolina Redy i Chylonki” w siedzibie Zarządu PEWIK GDYNIA Sp. z o.o. dnia 1 grudnia 2009 r., s. 5 referatu. Zob. także: B. J. Alloway, D. C. Ayres, *Chemiczne podstawy zanieczyszczenia środowiska*, Warszawa 1999, s. 63-65.

<sup>39</sup> Analogicznej odpowiedzialności karnej podlegają – na podstawie art. 194 pkt 7 i 10 u.p.w.) – osoby działające w imieniu przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego, mogące powodować lub przyczyniać się do zanieczyszczenia ujęć wody poprzez nieoznaczenie granic terenu ochrony bezpośredniej i ochrony pośredniej ujęcia wody lub niezapewnianie ochrony wód przed zanieczyszczeniem, w szczególności przez zaniechanie budowy i eksploatacji urządzeń służących tej ochronie, zwłaszcza systemów kanalizacji zbiorczej i oczyszczalni ścieków. [*przyyp. aut.*]

<sup>40</sup> Zob. J. Szałuchowicz, *Nowe prawo wodne z komentarzem*, Warszawa 2003, s. 348-350.

bezpieczeństwa procesu zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków, zwłaszcza w odniesieniu do ujęć wody podziemnych i powierzchniowych<sup>41</sup>.

### V. Kodeks karny i Kodeks wykroczeń

Należy podkreślić, że istnieją normy k.k., które *explicite* penalizują najbardziej istotne konsekwencje negatywnego oddziaływania na zdrowie i życie ludzi lub środowisko naturalne spowodowane nielegalną „wcinką” w sieć wodociagową lub kanalizacyjną, względnie wprowadzaniem ścieków do wód lub do ziemi z pominięciem sieci kanalizacyjnej. Wzmiankowany już wcześniej art. 182 k.k. za przestępstwo zanieczyszczenia środowiska w takiej ilości lub postaci, że może to zagrozić życiu lub zdrowiu wielu osób lub spowodować zniszczenie w świecie roślinnym lub zwierzęcym w znacznych rozmiarach<sup>42</sup>, przewiduje karę pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5<sup>43</sup>. Co więcej, ustawodawca w art. 185 § 1 i 2 k.k. ustanowił kwalifikowane typy przestępstw w zależności o tego, czy następstwem czynu określonego w art. 182 § 1 k.k. jest zniszczenie w świecie roślinnym lub zwierzęcym w znacznych rozmiarach, względnie śmierć człowieka lub ciężki uszczerbek na zdrowiu wielu osób<sup>44</sup>. Zbliżony charakter posiada także inny występki przeciwko środowisku podlegający karze pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5, polegający na dokonaniu

<sup>41</sup> Wyniki badań przeprowadzonych w skali całego kraju, obejmujących 185 przedsiębiorstw i spółek wodociagowych wskazują na to, że główną przyczyną pogorszenia się jakości wód podziemnych jest „niedotrzymywanie rygorów stref ochrony sanitarnej wokół ujęć”. B. Jachimko, *Wykorzystanie wód podziemnych w wodociągach polskich, ocena jakości wód i metod uzdatniania*, Wodociągi Polskie nr 1/2000, s. 21-25.

<sup>42</sup> W doktrynie prawa wskazuje się, że przez pojęcie „wiele osób” należy rozumieć co najmniej 6 osób, podczas gdy przesłanka zagrożenia zniszczeniem świata roślinnego lub zwierzęcego „w znacznych rozmiarach” obejmuje „zagrożenie lasu na obszarze kilku hektarów, zagrożenie ryb w rzece, jeziorze, stawie itp.”, W. Radecki, *Ochrona środowiska w nowym prawie karnym*, cz. II: *Prawnokarna ochrona przed zanieczyszczeniami, odpadami i promieniowaniem*, Monitor Prawniczy nr 1/1998, s. 15-16.

<sup>43</sup> Jeżeli sprawca działa nieumyślnie, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2 (art. 182 § 2 k.k.). [*przyp. aut.*]

<sup>44</sup> Czyny wywołujące wskazane następstwa zagrożone są – odpowiednio – karą pozbawienia wolności od 6 miesięcy do 8 lat oraz karą pozbawienia wolności od 2 do 12 lat. [*przyp. aut.*]



zniszczenia w świecie roślinnym lub zwierzęcym w znacznych rozmiarach (art. 181 § 1 k.k.)<sup>45</sup>.

Bezprawna ingerencja w sieć znajdującą się w eksploatacji przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego, ewentualnie wprowadzanie do wód lub do ziemi ścieków przez osobę lub podmiot do tego nieuprawniony, może doprowadzić również do popełnienia szeregu przestępstw przeciwko bezpieczeństwu powszechnemu. Substancje znajdujące się w sieci kanalizacyjnej, mogą sprzyjać wybuchowi lub posiadać właściwości trujące, w związku z czym – przynajmniej hipotetycznie może zostać popełnione przestępstwo opisane w art. 163 § 2 k.k.<sup>46</sup>. Nieumyślne spowodowanie zdarzenia, które zagraża życiu lub zdrowiu wielu osób albo mieniu w wielkich rozmiarach, mającego postać pożaru, eksplozji materiałów łatwopalnych albo innego gwałtownego wyzwolenia energii, rozprzestrzeniania się substancji trujących jest zagrożone karą od 3 miesięcy do 5 lat<sup>47</sup>. Penalizacji podlega także samo spowodowanie bezpośredniego niebezpieczeństwa zdarzenia określonego w art. 163 § 1 k.k. (art. 164 k.k.). Przepisem, który w sposób bezpośredni odnosi się do możliwych skutków naruszenia norm u.z.w.o.ś., u.u.c.p.g. i u.p.w. będących przedmiotem niniejszej analizy jest art. 165 § 1 pkt 1 i 3 k.k.<sup>48</sup>. Występek ten ma charakter powszechny i polega na spowodowaniu niebezpieczeństwa dla życia lub zdrowia wielu osób albo dla mienia w wielkich rozmiarach przez spowodowanie zagrożenia epidemiologicznego lub szerzenia się choroby zakaźnej albo zarazy zwierzęcej lub roślinnej, względnie przez

---

<sup>45</sup> Artykuł 181 k.k. penalizuje również inny występki, który może stanowić efekt naruszenia przepisów u.z.w.o.ś., u.u.c.p.g. i u.p.w.: niszczenie lub uszkodzenie roślin lub zwierząt pozostających pod ochroną gatunkową powodujące istotną szkodę niezależnie od miejsca czynu. [*przyp. aut.*]

<sup>46</sup> Charakter zapobiegawczy w stosunku do przestępstwa stypizowanego w art. 163 k.k. posiada art. 9 ust. 2 u.z.w.o.ś., zakazujący wprowadzania do urządzeń kanalizacyjnych substancji palnych i wybuchowych, a także substancji żrących i toksycznych [*przyp. aut.*].

<sup>47</sup> Jeżeli jednak następstwem czynu określonego w art. 163 § 2 jest śmierć człowieka lub ciężki uszczerbek na zdrowiu wielu osób, sprawca podlega karze pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 8 [*przyp. aut.*].

<sup>48</sup> Przewiduje on dla sprawcy działającego nieumyślnie karę pozbawienia wolności do lat 3, a jeżeli skutkiem jego działania jest śmierć człowieka lub ciężki uszczerbek na zdrowiu wielu osób – karę pozbawienia wolności od 6 miesięcy do 8 lat. [*przyp. aut.*]

spowodowanie uszkodzenia lub unieruchomienia urządzenia użyteczności publicznej, w szczególności urządzenia dostarczającego wodę<sup>49</sup>.

Również przepisy Kodeksu wykroczeń przewidują wykroczenia, mogące mieć związek z działaniem osób dokonujących wciniki w sieć wodociągową lub kanalizacyjną. Karze aresztu lub grzywny podlega podjęcie czynności, której nieumiejętne wykonanie może wywołać niebezpieczeństwo dla życia lub zdrowia człowieka, jeżeli sprawca jest niezdolny do wykonania tej czynności, względnie poleca jej wykonanie osobie do tego niezdolnej (art. 70 k.w.)<sup>50</sup>. Tą samą karą został obwarowany zakaz czynienia urządzeń niezdolnymi do funkcjonowania zgodnie z ich przeznaczeniem albo przez niewłaściwe ich użytkowanie lub samowolne uruchomienie, wywołującego stan niebezpieczny dla życia lub zdrowia człowieka (art. 71 k.w.)<sup>51</sup>. Z kolei uszkodzenie, zniszczenie lub uczynienie niezdadną do użytku cudzej rzeczy, a więc także fragmentu przewodu wodociągowego lub kanalizacyjnego w wyniku działania sprawcy nielegalnej „wciniki”, jest zagrożone karą aresztu, ograniczenia wolności albo grzywny na podstawie art. 124 § 1 k.w.<sup>52</sup>. Jeżeli jednak wartość

<sup>49</sup> Pojęcie „urządzenia dostarczającego wodę” należy interpretować przede wszystkim w świetle definicji legalnej „urządzenia wodociągowego” zawartej w art. 2 pkt 16 u.z.w.o.ś., co oznacza, że do tych urządzeń zaliczone zostaną nie tylko przewody wodociągowe, tworzące sieci wodociągowe, ale także ujęcia wód powierzchniowych i podziemnych, studnie publiczne, urządzenia służące do magazynowania i uzdatniania wód (np. zbiorniki retencyjne wody) i urządzenia regulujące ciśnienie wody (np. hydrofornie). Analogiczna wykładnia będzie dotyczyć także urządzeń służących odprowadzaniu i oczyszczaniu ścieków (art. 2 pkt 14 u.z.w.o.ś.), które nie zostały wprost wyszczególnione w art. 165 k.k. [*przyp. aut.*]

<sup>50</sup> O tym, że przedmiotowe wykroczenie może dotyczyć wykonywania robót na sieci wodociągowej lub kanalizacyjnej przez osoby do tego nieuprawnione, świadczy treść załącznika do rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 28 maja 1996 r. w sprawie rodzajów prac wymagających szczególnej sprawności psychofizycznej (Dz. U. Nr 62 z 1996 r., poz. 287), który w pkt. 14 i 16 wymienia: „Prace przy obsłudze urządzeń ciśnieniowych podlegających pełnemu dozorowi technicznemu.” oraz „Prace przy materiałach łatwo palnych, środkach toksycznych i materiałach biologicznie zakaźnych.”. Zob. W. Radecki, [w:] *Kodeks wykroczeń. Komentarz*, M. Bojarski, W. Radecki C. H. Beck 2006, Wydanie 4, Art. 70, Nb 5.

<sup>51</sup> Zob. W. Radecki, [w:] *Kodeks wykroczeń...*, Art. 71, Nb 2.

<sup>52</sup> Przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne będzie występować w roli pokrzywdzonego także w sytuacji, gdy dysponuje ono innym niż prawo własności tytułem prawnym do przewodu, który został uszkodzony, zniszczony lub uczyniony

wyrządzonej szkody przekracza 250 zł wówczas zastosowanie znajdzie występki z art. 288 k.k.<sup>53</sup>. Należy zauważyć, że w sytuacji nielegalnego poboru wody wyrządzona szkoda w przeważającej większości przypadków będzie się kształtowała znacznie powyżej tej kwoty i to nawet wówczas, jeżeli podłączenie do sieci nie spowodowało trwałego fizycznego uszkodzenia przewodu<sup>54</sup>. Ponadto, zgodnie z obowiązującym do dnia 7 czerwca 2010 r. brzmieniem art. 109 § 1 k.w. karze grzywny do 1.500 złotych albo karze nagany podlegała osoba, która zanieczyszczała wodę służącą do picia lub do pojenia zwierząt, znajdującą się poza urządzeniami przeznaczonymi do zaopatrywania ludności w wodę. Analiza przedmiotowego wykroczenia wskazuje na to, że dotyczyło ono wód podziemnych i powierzchniowych wykorzystywanych do zaopatrzenia ludności w wodę, ale tylko wtedy, gdy nie znajdowały się one w obrębie „urządzeń”, do których w pierwszej kolejności należałoby zaliczyć ujęcia wód powierzchniowych i podziemnych wymienione w art. 2 pkt 16 u.z.w.o.ś.

## VI. Ocena obowiązujących regulacji

Pomimo wprowadzenia przez ustawodawcę powyższych przepisów, uważam postulat przekwalifikowania wykroczeń występujących na gruncie u.z.w.o.ś., u.u.c.p.g. oraz u.p.w. do rangi przestępstw, a tym samym zwiększenia dolegliwości sankcji karnych za uzasadniony. Po pierwsze, poszczególnych zagadnień związanych z bezpieczeństwem funkcjonowania sieci wodociągowo-kanalizacyjnej nie należy analizować w oderwaniu od szerszego kontekstu, obejmującego szereg problemów stanowiących pewnego rodzaju system naczyń połączonych. Stosunkowo surowe sankcje karne przewidziane dla przestępstw przeciwko środowisku lub

---

niezdatnym do użytku. Zob. wyrok SN z dnia 9 grudnia 2003 r. sygn. akt: III KK 165/2003, Prokuratura i Prawo, dodatek Orzecznictwo SN, SA, NSA i TK, nr 3/2004, poz. 7.

<sup>53</sup> M. Bojarski, [w:] *Kodeks wykroczeń...*, Art. 124, Nb 5-6.

<sup>54</sup> Wykonanie takiej „wcinki” do sieci wodociągowej pociąga bowiem za sobą konieczność podjęcia szeregu działań przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne, w szczególności: zlokalizowania miejsca zdarzenia, pobrania próbek wody do badania bakteriologicznego oraz prewencyjnej dezynfekcji odcinka zagrożonego skażeniem. [przyp. aut.]

bezpieczeństwu powszechnemu opisanych w k.k. sięgające niekiedy nawet kary 12 lat pozbawienia wolności, same z siebie nie zmniejszą prawdopodobieństwa, jakie może powstać dla zdrowia i życia ludzkiego, jak również środowiska naturalnego w wyniku popełnienia tych przestępstw w praktyce<sup>55</sup>. Penalizowanie samych **skutków** jest nieracjonalne, jeżeli ustawodawca w ramach prowadzonej polityki karnej jednocześnie nie dostrzega istotnych **przyczyn** mogących doprowadzić na wcześniejszych etapach ciągu przyczynowo-skutkowego do zdarzeń, których konsekwencje często bywają nieodwracalne. Dlatego uważam, że lepiej zapobiegać u samego źródła zdarzeniom zagrażającym w skali masowej zdrowiu i życiu ludzkiemu lub środowisku naturalnemu, niż usuwać, względnie neutralizować skutki takich zdarzeń<sup>56</sup>. Mam tutaj na myśli nie tylko prewencję szczególną, skłaniającą sprawcę konkretnego czynu do zaniechania podobnych zachowań w przyszłości, ale przede wszystkim prewencję ogólną, czyli oddziaływanie na możliwie szeroki krąg osób, mogących potencjalnie dopuszczać się przestępstw lub wykroczeń określonych w art. 28 ust. 1 i 4 u.z.w.o.ś., w art. 10 ust. 2 u.u.c.p.g. oraz w art. 194 pkt 4, 6 i 11 u.p.w. Podwyższając sankcję karną, ustawodawca wzmocniłby skuteczność funkcji prewencyjnej stanowiących przez siebie norm. Po drugie, niski poziom kar może osłabiać świadomość organów stosujących prawo, co do istotnych zagrożeń dla zdrowia i życia ludzkiego oraz środowiska naturalnego mogących powstać w wyniku popełniania tych czynów. W praktyce może to skutkować tym, że sprawy nie będą wszczynane lub od razu będą umarzane przez organy ścigania ze względu na znikomą szkodliwość społeczną czynu (art. 17 § 1 pkt 3 k.p.k.) lub brak znamion wykroczenia (art. 5 § 1 pkt 2 k.p.w). Po części może też na to

---

<sup>55</sup> Warto w tym kontekście zauważyć, że w sytuacji opisanej w art. 10 ust. 2 u.u.c.p.g., a więc w przypadku masowego zanieczyszczenia ziemi przez właścicieli nieruchomości, negatywny skutek dla środowiska naturalnego w postaci wyłączenia z eksploatacji np. podziemnego ujęcia wody będzie efektem oddziaływań wielu osób, co nie tylko rozproszy działanie funkcji karnej, ale także będzie stanowiło przeszkodę w prawidłowym ustaleniu związku przyczynowo-skutkowego jako przesłanki odpowiedzialności karnej. [*przyp. aut.*]

<sup>56</sup> Nieprzypadkowo, jedną z zasad prawa ochrony środowiska jest zasada prewencji, adresowana do podmiotów podejmujących działalność mogącą negatywnie oddziaływać na środowisko. Szerzej na temat tej zasady zob. P. Korzeniowski, [w:] *Prawo ochrony środowiska*, red. M. Górski, Warszawa 2009, s. 59-61.

wpływać niewielka „medialność” spraw o nielegalne wcinki do sieci wodociągowej lub kanalizacyjnej, które nie będą wywoływać tak dużych emocji i w ślad za tym presji społeczno-politycznej, jak np. w przypadku spowodowania katastrofy budowlanej w hali wystawowej w Katowicach w styczniu 2006 roku<sup>57</sup>. Zapewnienie właściwej reakcji organów ścigania byłoby o tyle ułatwione, gdyby za powyższe czyny nie groziły kary tak niewspółmiernie niskie w stosunku do niebezpieczeństwa, jakie może wynikać z przyzwolenia dla ich popełniania<sup>58</sup>. W tym kontekście wypada również zauważyć, że analizowane przepisy karne nie mają autonomicznego charakteru, lecz stanowią integralną część całego systemu prawa, którego zwieńczeniem są normy konstytucyjne. W związku z tym, istotną wskazówką interpretacyjną dla sądów powinien być art. 74 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.<sup>59</sup> nakładający na organy władzy publicznej obowiązek ochrony środowiska<sup>60</sup>.

---

<sup>57</sup> Zob. np. <http://polskalokalna.pl/wiadomosci/slaskie/katowice/news/nie-ma-winnych-zawalenia-hali-mtk,1317597>, [http://www.wiadomosci24.pl/arttykul/katowicka\\_hala\\_wstrzasajace\\_ustaleniaprokuratury\\_1136.html](http://www.wiadomosci24.pl/arttykul/katowicka_hala_wstrzasajace_ustaleniaprokuratury_1136.html), [http://wapedia.mobi/pl/Katastrofa\\_budowlana\\_na\\_%C5%9A1%C4%85sku\\_w\\_2006?t=3.#7](http://wapedia.mobi/pl/Katastrofa_budowlana_na_%C5%9A1%C4%85sku_w_2006?t=3.#7).

<sup>58</sup> Nielegalna wcinka do sieci wodociągowej lub kanalizacyjnej, względnie odprowadzanie ścieków bezpośrednio do wód wskutek niewyposażenia nieruchomości w zbiornik bezodpływowy służący do gromadzenia nieczystości ciekłych – rozpatrywane jako zdarzenia jednostkowe – nie zawsze będą prowadzić do istotnych negatywnych skutków dla zdrowia i życia ludzkiego oraz środowiska. Jednakże tolerancja dla popełniania tego typu czynów, której wyrazem jest nie tylko relatywnie niskie zagrożenie sankcją karną, ale także oportunistyczna postawa organów ścigania i sądów, w płaszczyźnie społecznej prędzej czy później będzie skutkować przyzwoleniem na tego typu zachowania. To z kolei będzie rzutować na powszechność tych wykroczeń i w konsekwencji – na multiplikację prawdopodobieństwa wystąpienia przestępstw objętych hipotezami przepisów art. 163 § 2, art. 164, art. 165 § 1 pkt 1 i 3, art. 181 § 1, art. 182 § 1, art. 185 § 1 i 2 k.k. [przyp. aut.]

<sup>59</sup> Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.

<sup>60</sup> Zob. B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, C. H. Beck 2009, Wydanie 1, Art. 74, Nb 1-6. Również art. 5 ustawy zasadniczej wskazuje na obowiązek ochrony określonych wartości ze strony organów władzy publicznej: „Rzeczpospolita Polska (...) zapewnia (...) bezpieczeństwo obywateli (...) oraz zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju.” [przyp. aut.]

Patrząc z tej perspektywy, jako krok w dobrym kierunku należy ocenić nowelizację wykroczenia polegającego na zanieczyszczeniu wody służącej do picia lub do pojenia zwierząt, która weszła w życie dnia 8 czerwca 2010 r.<sup>61</sup>. Nowa ogólna redakcja art. 109 § 1 pkt 1 k.w. nie wyłącza zastosowania normy penalizującej zanieczyszczenie wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi w stosunku do ujęć wody jako urządzeń eksploatowanych przez przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne. Tym samym ustawodawca wzmacnia ochronę prawną wód podziemnych i zbiorników wód śródlądowych przewidzianą w u.p.w. Inną pozytywną konsekwencją nowelizacji jest objęcie penalizacją sprawców nielegalnych „wcinek” na sieci wodociągowej. Ponadto, kara grzywny za to wykroczenie została podniesiona z 1.500 zł do wysokości 5.000 zł, co wychodzi naprzeciw postulatom zgłaszanym wobec polityki karnej<sup>62</sup>. Nie zmienia to wszakże faktu, że powyższa zmiana wciąż stanowi rozwiązanie połowiczne – zanieczyszczenie wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi będzie jedynie wykroczeniem, a nie przestępstwem.

## VII. Ustawa o ochronie osób i mienia

O tym, że funkcjonowanie przedsiębiorstw wodociągowo-kanalizacyjnych stanowi istotny aspekt bezpieczeństwa publicznego, przekonuje analiza ustawy z dnia 22 sierpnia 1997 r. o ochronie osób i mienia (dalej: „u.o.o.m.”)<sup>63</sup>. Ustawodawca w art. 5 ust. 2 pkt 3 lit. a) u.o.o.m. poddaje obowiązkowej ochronie przez specjalistyczne uzbrojone formacje ochronne lub odpowiednie zabezpieczenie techniczne *zakłady, obiekty i urządzenia mające istotne znaczenie dla funkcjonowania aglomeracji miejskich, których zniszczenie lub uszkodzenie może stanowić zagrożenie dla życia i zdrowia ludzi oraz środowiska, w szczególności (...)*

---

<sup>61</sup> Ustawa z dnia 5 listopada 2009 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny, ustawy – Kodeks postępowania karnego, ustawy – Kodeks karny wykonawczy, ustawy – Kodeks karny skarbowy oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2009 r. Nr 206, poz. 1589).

<sup>62</sup> Zaostrzenie sankcji karnej za przedmiotowe wykroczenie może działać mobilizująco na właścicieli nieruchomości w zakresie przestrzegania przez nich obowiązków określonych w art. 5 ust. 1 u.u.c.p.g. [*przyj. aut.*]

<sup>63</sup> Tekst jednolity: Dz. U. z 2005 r. Nr 145, poz. 1221 z późn. zm.

*ujęcia wody, wodociągi i oczyszczalnie ścieków*<sup>64</sup>. Prowadzona przez wojewodę ewidencja obszarów, obiektów i urządzeń podlegających obowiązkowej ochronie, znajdujących się na terenie województwa stanowi informację o charakterze poufnym (art. 5 ust. 5 u.o.o.m.). Stosunkowo łatwo można jednak ustalić, jakie obiekty wchodzące w skład systemu wodociągowo-kanalizacyjnego przynajmniej potencjalnie mogą zostać objęte obowiązkową ochroną na podstawie przepisów u.o.o.m. Będą to w pierwszej kolejności oczyszczalnie ścieków oraz ujęcia wody, a także bliżej niesprecyzowane „wodociągi”<sup>65</sup>. Dla ustalenia znaczenia tego ostatniego pojęcia adekwatną będzie definicja legalna „urządzeń wodociągowych” zawarta w art. 2 pkt 16 u.z.w.o.ś. Jednocześnie, wyróżnienie przez ustawodawcę na gruncie u.o.o.m. ogólnej kategorii „wodociągów”, pozwala na dostrzeżenie istotnego aspektu wykroczenia polegającego na bezumownym poborze wody (art. 28 ust. 1 u.z.w.o.ś.), który znacznie wykracza poza zabezpieczenie samego interesu ekonomicznego przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego<sup>66</sup>. Niezależnie od

---

<sup>64</sup> Przez specjalistyczne uzbrojone formacje obronne należy rozumieć jako: „wewnętrzne służby ochrony oraz przedsiębiorców, którzy uzyskali koncesje na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie usług ochrony osób i mienia, posiadających pozwolenie na broń na okaziciela, wydane na podstawie odrębnych przepisów” (art. 2 pkt 7 u.o.o.m.). Z kolei zabezpieczenie techniczne będzie polegało na „montażu elektronicznych urządzeń i systemów alarmowych, sygnalizujących zagrożenie chronionych osób i mienia, oraz eksploatacji, konserwacji i naprawach w miejscach ich zainstalowania oraz montażu urządzeń i środków mechanicznego zabezpieczenia oraz ich eksploatacji, konserwacji, naprawach i awaryjnym otwieraniu w miejscach zainstalowania” (art. 3 pkt 2 u.o.o.m.). Kwalifikacja danego obiektu jako podlegającego obowiązkowej ochronie wiąże się także z obowiązkiem uzgodnienia z właściwym terytorialnie komendantem wojewódzkim Policji planu ochrony takiego obiektu na zasadach określonych w art. 7 u.o.o.m. [*przyp. aut.*]

<sup>65</sup> Oczyszczalnie ścieków mogą zostać zaklasyfikowane również do kategorii określonej w art. 5 ust. 2 pkt 3 lit. b) u.o.o.m., tj. zakładów stosujących lub magazynujących w znacznych ilościach materiały wybuchowe bądź chemiczne o dużej podatności pożarowej lub wybuchowej (np. biogaz lub olej opałowy generujące energię cieplną stosowaną w procesach technologicznych oczyszczalni oraz węgiel aktywny wykorzystywany w mniejszych oczyszczalniach jako czwarty stopień oczyszczania ścieków, umożliwiający usuwanie resztkowych mikrozanieczyszczeń). Wydaje się, że – w zależności od stosowanej na danym obiekcie metody uzdatniania wody – do tej kategorii będą mogły zostać zaliczone również stacje uzdatniania wody, angażujące węgiel aktywny. [*przyp. aut.*]

<sup>66</sup> Zob. B. Wierzbowski, B. Rakoczy, H. Palarz, B. Jankowski, *Komentarz...*, s. 279.

powyższego, zastosowanie przez ustawodawcę sformułowania *w szczególności* uprawnia do wniosku, że do obiektów określonych w art. 5 ust. 2 pkt 3 lit. a) u.o.o.m. można zaliczyć również urządzenia kanalizacyjne w rozumieniu art. 2 pkt 14 u.z.w.o.ś., co jest uzasadnione celami, dla jakich zostały ustanowione przepisy u.o.o.m.<sup>67</sup>. Niewykonanie przez osobę do tego zobligowaną obowiązku zapewnienia fizycznej lub technicznej ochrony obszaru, obiektu lub urządzeń stanowi przestępstwo zagrożone karą grzywny, karą ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2 (art. 48 u.o.o.m.). Wydaje się jednak, że ze względu na narastające w ostatnich latach zagrożenie międzynarodowym terroryzmem, *de lege ferenda* należałoby rozważyć ukierunkowanie prowadzonej przez państwo polityki karnej na zapobieganie negatywnym zjawiskom u ich źródła, czemu może służyć zaostrenie sankcji karnej.

Warto zauważyć, że przepisy u.o.o.m. dotyczące zapewnienia obowiązkowej ochrony obiektów częściowo pokrywają się z regulacjami u.z.k. w zakresie ochrony „infrastruktury krytycznej” wzmiankowanej już wcześniej w ramach analizy art. 14 u.z.w.o.ś. Zgodnie z art. 6 ust. 5 u.z.k., właściciele oraz posiadacze obiektów, instalacji lub urządzeń infrastruktury krytycznej są zobowiązani do ich ochrony, w szczególności przez przygotowanie i wdrażanie, stosownie do przewidywanych zagrożeń, planów ochrony infrastruktury krytycznej oraz utrzymywanie własnych systemów rezerwowych zapewniających bezpieczeństwo i podtrzymujących funkcjonowanie tej infrastruktury, do czasu jej pełnego odtworzenia. Posiadanie planu tworzonoego na podstawie innych niż u.z.k. przepisów – a więc także na podstawie u.o.o.m. – i jednocześnie odpowiadającego wymogom planu ochrony infrastruktury krytycznej, zwalnia właściciela lub posiadacza nieruchomości z posiadania planu wskazanego w ust. 5 tego artykułu (art. 6 ust. 6 u.z.k.).

Kończąc niniejszą analizę, nie sposób pominąć rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 24 czerwca 2003 r. w sprawie obiektów szczególnie

---

<sup>67</sup> Tym bardziej, że ochroną w art. 5 ust. 2 pkt 3 lit. a) u.o.o.m. objęte zostało życie i zdrowie ludzi oraz środowisko, a zniszczenie lub uszkodzenie np. przepompowni ścieków w sposób istotny mogłoby godzić w te wartości. Zob. także T. R. Aleksandowicz, *Ustawa o ochronie osób i mienia. Komentarz*, Warszawa 2002, s. 59-60.



ważnych dla bezpieczeństwa i obronności państwa oraz ich szczególnej ochrony (dalej: „rozporządzenie”)<sup>68</sup>. Zgodnie z § 2 pkt 16, 17 i 19 rozporządzenia, obiektami szczególnie ważnymi dla bezpieczeństwa i obronności państwa są m.in. obiekty, w których stosuje się lub magazynuje materiały stwarzające szczególne zagrożenie wybuchowe lub pożarowe oraz obiekty, w których prowadzi się działalność z wykorzystaniem środków biologicznych, mikrobiologicznych, mikroorganizmów i innych substancji wywołujących choroby u ludzi lub zwierząt. Do tej samej kategorii zaliczyć można również inne obiekty będące we właściwości organów jednostek samorządu terytorialnego oraz przedsiębiorców i innych jednostek organizacyjnych, których zniszczenie lub uszkodzenie może stanowić zagrożenie dla życia i zdrowia ludzi oraz środowiska w znacznych rozmiarach albo spowodować poważne straty materialne, a także zakłócić funkcjonowanie państwa<sup>69</sup>. Jak wynika z pkt. I. 35 załącznika nr 1 do ustawy z dnia 22 stycznia 1999 r. o ochronie informacji niejawnych, szczegółowe informacje dotyczące ochrony i zabezpieczenia obiektów szczególnie ważnych dla gospodarki narodowej albo ze względu na obronność lub bezpieczeństwo państwa mogą stanowić informacje oznaczone klauzulą „tajne”<sup>70</sup>. Nie stoi to wszakże na przeszkodzie w identyfikacji urządzeń znajdujących się w eksploatacji przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego, które – przynajmniej potencjalnie – mogą zostać uwzględnione w wykazie obiektów uznanych za szczególnie ważne dla bezpieczeństwa i obronności państwa, ustalonym przez Radę Ministrów (§ 4 ust. 1 rozporządzenia). W pierwszej kolejności takimi obiektami mogą być oczyszczalnie ścieków. Po pierwsze, wykorzystują one materiały stwarzające szczególne zagrożenie wybuchowe lub pożarowe np. olej opałowy lub węgiel aktywny. Po wtóre, oczyszczalnie biologiczne angażują w proces

<sup>68</sup> Dz. U. z 2003 r. Nr 116, poz. 1090.

<sup>69</sup> Na podstawie § 3 pkt 2 rozporządzenia, obiekty takie zalicza się do kategorii II obiektów szczególnie ważnych dla bezpieczeństwa i obronności państwa. [*przyp. aut.*]

<sup>70</sup> Tekst jednolity: Dz. U. z 2005 r. Nr 196, poz. 1631 z późn. zm. Z tworzenia zamkniętego katalogu informacji niejawnych stanowiących tajemnicę państwową, opatrzonych klauzulą „tajne” lub „ściśle tajne” i określonych w załączniku, rezygnuje ustawa z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych (Dz. U. z 2010 r., Nr 182, poz. 1228). Zob. art. 5 ust. 1 i 2 tej ustawy.

oczyszczania bakterie i inne mikroorganizmy odgrywające wprawdzie pożyteczną rolę w usuwaniu ze ścieków związków azotu i fosforu, lecz które w bezpośrednim zetknięciu się z człowiekiem za pośrednictwem wody pitnej mogą być szkodliwe dla jego zdrowia. Ponadto, abstrahując od bezpośrednich negatywnych skutków, jakie np. wskutek eksplozji mogą wynikać w stosunku do osób obsługujących oczyszczalnię oraz infrastruktury tego obiektu, będące tego efektem zanieczyszczenie środowiska naturalnego będzie się mieściło w hipotezie § 2 pkt 19 rozporządzenia.

Przesłanka „zagrożenia dla życia i zdrowia ludzi oraz środowiska w znacznych rozmiarach albo spowodowania poważnych strat materialnych” w określonych sytuacjach może dotyczyć także innych obiektów wchodzących w skład systemu wodociągowo-kanalizacyjnego. Zanieczyszczenie ujęcia wody w sposób nieodwracalny, wyłączające jego dalszą eksploatację i w sytuacji, gdy jest to jedyne źródło wody pitnej dla określonej miejscowości, może zagrażać życiu jej mieszkańców i w skrajnych przypadkach powodować swoiste „wyludnienie” obszarów pozbawionych dostępu do usług przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego<sup>71</sup>. Podobną uwagę można odnieść do sieci kanalizacyjnych, jeżeli mają one charakter głównych magistrali i w związku z tym dysponują odpowiednio dużą średnicą przewodu. Celowe uszkodzenie lub zniszczenie takiego obiektu dokonane w określonych lokalizacjach może skutkować zalaniem ściekami całych osiedli miejskich i tym samym spowodować nie tylko zanieczyszczenie środowiska naturalnego, w tym również skażenie ujęć wody pitnej, ale przede wszystkim doprowadzić do poważnego zagrożenia epidemiologicznego.

---

<sup>71</sup> W takim przypadku nie będzie stanowić skutecznego rozwiązania dostarczenie wody pitnej mieszkańcom przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne np. za pośrednictwem beczkowozów, abstrahując w tym miejscu od niemożności zaopatrzenia w wodę podmiotów prowadzących działalność gospodarczą, w tym zakładów przemysłowych. [*przyp. aut.*]

### VIII. Zakończenie

Tytułem podsumowania, należy wskazać na następujące wnioski ogólne wynikające z niniejszego artykułu. Po pierwsze, występuje ścisły związek pomiędzy funkcjonowaniem przedsiębiorstw wodociągowo-kanalizacyjnych a zagadnieniami bezpieczeństwa oraz relewantnymi regulacjami prawa karnego. Po wtóre, kwestie związane z bezpieczeństwem posiadają tutaj wieloaspektowy charakter, stanowiąc pewnego rodzaju zespół naczyń połączonych. Jest to pochodną faktu, że zagrożenia dla zdrowia i życia ludzkiego, jak również dla środowiska naturalnego mają różne źródła swojego powstawania. Tym samym reakcja ustawodawcy, organów stosujących prawo oraz samych przedsiębiorstw wodociągowo-kanalizacyjnych na nadużycia powstające w tej dziedzinie powinna być adekwatna do stopnia zróżnicowania tego zagrożenia. Niezależnie od tego uważam, że najważniejszym elementem, na który należy położyć szczególny nacisk – zarówno *de lege lata*, jak i *de lege ferenda* – jest pełna **konsekwencja** w działaniach podejmowanych na rzecz utrzymania bezpieczeństwa w funkcjonowaniu przedsiębiorstw wodociągowo-kanalizacyjnych. Konsekwencja ta znajdzie swoje odzwierciedlenie nie tylko w zmianach dokonywanych przez ustawodawcę na poziomie obowiązujących przepisów prawa. Powinna ona posiadać swój praktyczny wymiar przede wszystkim w polityce organów ścigania i sądów karnych prowadzonej w stosunku do czynów zabronionych opisanych w niniejszym opracowaniu. Jest to istotny czynnik, który może skutecznie oddziaływać na zachowania poszczególnych jednostek, a tym samym ułatwić uświadomienie wagi problemu w skali społecznej. W tym kontekście warto zauważyć, że zaangażowanie czynnika obywatelskiego w działania prewencyjne daje większą nadzieję na uniknięcie w przyszłości możliwych sytuacji o charakterze katastrofalnym. Wprawdzie zdarzenia takie w ujęciu statystycznym są mało prawdopodobne, z drugiej jednak strony doświadczenie uczy, że zawsze mogą się one wydarzyć w rzeczywistości.

### Bibliografia

1. Aleksandowicz T. R., *Ustawa o ochronie osób i mienia. Komentarz*, Warszawa 2002.
2. Alloway B. J., Ayres D. C., *Chemiczne podstawy zanieczyszczenia środowiska*, Warszawa 1999.
3. Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, C. H. Beck 2009.
4. Bandarzewski K., Chmielnicki P., Dziadkiewicz B., *Komentarz do ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2007.
5. Barczak A., Górski M., Jakubowska D., Jaworowicz-Rudolf A., Kaźmierska-Patrzyzna, A., Kierzkowska J. S., Korzeniowski P., Miłkowska J., *Prawo ochrony środowiska*, red. M. Górski, Warszawa 2009.
6. Bojarski M., Radecki W., *Kodeks wykroczeń. Komentarz*, C. H. Beck 2006.
7. Boryń A., Perchuć M., *Problemy przydomowego zaopatrzenia w wodę, Gaz, Woda i Technika Sanitarna*, nr 7-8/2007.
8. Chudzicki J., Sosnowski S., Szumski Z., Wojciechowski M., Ziółkowski P., *Zabezpieczenie wody przed wtórnym zanieczyszczeniem. Komentarz do normy PN-92/B-01706/Az1:1999*, Zeszyt 1, Warszawa 2001.
9. Ciszewski Ł., *Prawne pułapki nowelizacji, Wodociągi-Kanalizacja*, nr 9(18)/2005.
10. Drzewiecki S., *Realizacja, bariery i zagrożenia. Inwestycje wodno-kanalizacyjne*, Przegląd Komunalny nr 4/2005.
11. Dziadkiewicz B., *Decyduje granica działki*, Wspólnota nr 3/2005.
12. Flemming M., Michalski B., Radecki W., Stefański R., Wojciechowska J., Wojciechowski J., Warylewski J., *Kodeks karny. Komentarz do części szczególnej*, tom I, red. A. Wąsek, C. H. Beck, 2006.
13. Halicki W., Szustakowski M., *Ocena infiltracji fosforu do wód podskórnych w gruncie obciążonym ściekami bytowo-gospodarczymi*, Gospodarka Wodna nr 4/2004.
14. Inglot A., Olszowy M., Pulikowski K., *Wpływ nieskanalizowanych osiedli Wrocławia na jakość wody w Kasinie i Ryńce*, Gospodarka

Wodna, nr 4/2006.

15. Jachimko B., *Wykorzystanie wód podziemnych w wodociągach polskich, ocena jakości wód i metod uzdatniania*, Wodociągi Polskie nr 1/2000.
16. Jankowski B., Palarz H., Rakoczy B., Wierzbowski B., *Komentarz do ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków*, red. B. Wierzbowski, Bydgoszcz 2006.
17. Kotowski W., Kurzępa B., *Wykroczenia pozakodeksowe. Komentarz*, Warszawa 2008.
18. Krzyszczak M., *Problemy z definicją. Przyłącze kanalizacyjne – polemika*, Wspólnota nr 5/2005.
19. Krzyszczak M., *Ustawa o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków*, Warszawa 2005.
20. Kuszmidler G., Suschka J., *Wapń, magnez i potas w wodach i ściekach*, Gaz, Woda i Technika Sanitarna nr 9/2005.
21. Lidzbarski M., *Odporność wód podziemnych na zagrożenia antropogeniczne i skutki zmian klimatu w rejonie GZWP Nr 110*, materiały konferencji pt. *Bilans zasobów i poboru wód podziemnych na obszarze zlewni Redy i Zagórskiej Strugi* zorganizowanej przez Komunalny Związek Gmin „Dolina Redy i Chylonki” w siedzibie Zarządu PEWIK GDYNIA Sp. z o.o. dnia 1 grudnia 2009 r.
22. Rozenberg W., Netka K., *Straszyn, Gdańsk. Czarna substancja w Strudze niepokoi mieszkańców*, <http://pruszczgdanski.naszemiasto.pl/wydarzenia/830601.html>.
23. Paduch B., *Odpowiedzialność karna z ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków*, Prokuratura i Prawo nr 3/2005.
24. Radecki W., *Ochrona środowiska w nowym prawie karnym, cz. II: Prawnokarna ochrona przed zanieczyszczeniami, odpadami i promieniowaniem*, Monitor Prawniczy nr 1/1998.
25. Rak J., Zamorska J., *Zagrożenia bezpieczeństwa mikrobiologicznego wody do spożycia*, Gaz, Woda i Technika Sanitarna nr 10/2003.
26. Rakoczy B., *Umowa o zaopatrzenie w wodę i odprowadzanie ścieków*, Warszawa 2007.

27. Rotko J., *Opinia w sprawie zmian wprowadzonych do art. 2 pkt 4 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz. U. nr 72 ze zm.)*, OE-26/2005, druk senacki nr 896.
28. Sarna S., *Identyfikacja wód płynących wrażliwych i związanych z nimi obszarów narażonych na zanieczyszczenie azotanami pochodzenia rolniczego na terenie RZGW w Krakowie*, Gaz, Woda i Technika Sanitarna nr 10/2003.
29. Szałuchowicz J., *Nowe prawo wodne z komentarzem*, Warszawa 2003.
30. Świgoń Z., *Kilka uwag o oczyszczalniach indywidualnych*, Przegląd Komunalny nr 1/2002.
31. Tatara M., *Wtórne zanieczyszczenia wody wodociągowej podczas jej dystrybucji w aspekcie pogorszenia fizykochemicznej jakości wody*, Wodociągi Polskie nr 3/2001.
32. Waltoś S., *Pragmatyzm i antypragmatyzm w procedurze karnej*, [w:] *Nowe prawo karne procesowe. Zagadnienia wybrane. Księga ku czci prof. W. Daszkiewicza*, (red.) T. Nowak, Poznań 1999.
33. Wiśniewski J., *Zaopatrzenie w wodę i odprowadzanie ścieków. Przepisy, komentarze, dokumenty*, Bydgoszcz 2002. *Stan zachowania i antropogeniczne przemiany Jezior Raduńskich, Jeziorom Raduńskim na ratunek* – Konferencja Naukowa w Ostrzycach, <http://kartuzy.info/index.php?m=1&id=3458>.
34. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.
35. Ustawa z dnia 20 maja 1971 r. – *Kodeks wykroczeń*, tekst jednolity: Dz. U. z 2010 r. Nr 46, poz. 275 z późn. zm.
36. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.).
37. Ustawa z dnia 22 stycznia 1999 r. o ochronie informacji niejawnych, tekst jednolity: Dz. U. z 2005 r. Nr 196, poz. 1631 z późn. zm.
38. Ustawa z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych, Dz. U. z 2010 r. Nr 182, poz. 1228.
39. Ustawa z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, tekst jednolity: Dz. U. z 2006

- r. Nr 123, poz. 858 z późn. zm.
40. Ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne, tekst jednolity: Dz. U. z 2005 r. Nr 239, poz. 2019 z późn. zm.
  41. Ustawa z dnia 22 kwietnia 2005 r. o zmianie ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2005 r. Nr 85, poz. 729.
  42. Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, Dz. U. z 2007 r. Nr 89, poz. 590 z późn. zm.
  43. Ustawa z dnia 5 listopada 2009 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny, ustawy – Kodeks postępowania karnego, ustawy – Kodeks karny wykonawczy, ustawy – Kodeks karny skarbowy oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2009 r. Nr 206, poz. 1589.
  44. Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 28 maja 1996 r. w sprawie rodzajów prac wymagających szczególnej sprawności psychofizycznej, Dz. U. z 1996 r. Nr 62, poz. 287.
  45. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 17 października 2002 r. w sprawie warunków wprowadzania nieczystości ciekłych do stacji zlewnych, Dz. U. z 2002 r. Nr 188, poz. 1576.
  46. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 12 listopada 2002 r. w sprawie wymagań dla pojazdów asenizacyjnych, Dz. U. z 2002 r. Nr 193, poz. 1617.
  47. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 27 listopada 2002 r. w sprawie wymagań, jakim powinny odpowiadać wody powierzchniowe wykorzystywane do zaopatrzenia ludności w wodę przeznaczoną do spożycia, Dz. U. z 2002 r. Nr 204, poz. 1728.
  48. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 24 czerwca 2003 r. w sprawie obiektów szczególnie ważnych dla bezpieczeństwa i obronności państwa oraz ich szczególnej ochrony, Dz. U. z 2003 r. Nr 116, poz. 1090.
  49. Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, tekst jednolity: Dz. U. z 2005 r. Nr 236, poz. 2008 z późn. zm.
  50. Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – *Kodeks karny*, Dz. U. z 1997 r., Nr 88, poz. 553 z późn. zm.

51. Ustawa z dnia 22 sierpnia 1997 r. o ochronie osób i mienia, tekst jednolity: Dz. U. z 2005 r., Nr 145, poz. 1221 z późn. zm.
52. Rozporządzenie Ministra Budownictwa z dnia 14 lipca 2006 r. w sprawie sposobu realizacji obowiązków dostawców ścieków przemysłowych oraz warunków wprowadzania ścieków do urządzeń kanalizacyjnych, Dz. U. z 2006 r. Nr 136, poz. 964.
53. Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 29 marca 2007 r. w sprawie jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi, Dz. U. z 2007 r. Nr 61, poz. 417.
54. Uchwała SN z dnia 5 lutego 1998 r., OSNIC 9/98, poz. 131.
55. Wyrok SN z dnia 9 grudnia 2003 r., III KK 165/2003, Prokuratura i Prawo, dodatek Orzecznictwo SN, SA, NSA i TK nr 3/2004, poz. 7.
56. Uchwała SN z dnia 2 lipca 2004 r., II CK 420/03, Monitor Prawniczy, nr 14/2005. Uchwała SN z dnia 13 września 2007 r., III CZP 79/07, OSNIC nr 10/2008, poz. 111.
57. <http://www.bip.pewik.gdynia.pl/index.php?mid=40&mid2=43&artid=248>.
58. <http://polskalokalna.pl/wiadomosci/slaskie/katowice/news/nie-ma-winnych-zawalenia-hali-mtk,1317597>.
59. [http://www.wiadomosci24.pl/artukul/katowicka\\_hala\\_wstrzasajace\\_ustalenia\\_prokuratury\\_1136.html](http://www.wiadomosci24.pl/artukul/katowicka_hala_wstrzasajace_ustalenia_prokuratury_1136.html).
60. [http://wapedia.mobi/pl/Katastrofa\\_budowlana\\_na\\_%C5%9A%C4%85sku\\_w\\_2006?t=3.#7](http://wapedia.mobi/pl/Katastrofa_budowlana_na_%C5%9A%C4%85sku_w_2006?t=3.#7).

**The chosen aspects of security in activity water-supply and sewage company taking criminal regulations into special consideration**

**Abstract**

This study concern chosen aspects of security appearing in activity water-supply and sewage companies. Special attention is devoted to criminal regulations in the field of uncontracted water consumption and uncontracted sewages piping away, for lack of equipping property in flouted away containers to accumulating liquid wastes, and also for lack of abiding



prohibitions which result from decision protected zones of water intake.

Subjected analysis has comprehensive character which includes among other things such legal files as: The Law on Collective Water Supply and Sewage Discharge, The Law on Clarity and Cleaning in Communes, The Water Law, The Criminal Code and The Offences Code. The article has important intention – make us aware of possible and at the same time negative results for health, human life and the environment as consequences of making for above-mentioned crimes and offences.

dr inż. Agata Szkiel  
Akademia Morska w Gdyni

## **Funkcje przeglądu zarządzania w doskonaleniu systemów zarządzania bezpieczeństwem żywności i funkcjonowania organizacji w łańcuchu żywnościowym**

### **Streszczenie**

Artykuł dotyczy przeglądu zarządzania – techniki doskonalenia systemów zarządzania bezpieczeństwem żywności zgodnych z normą PN-EN ISO 22000:2006. W opracowaniu zaprezentowano wymagania normy PN-EN ISO 22000:2006 dotyczące przeglądu zarządzania, omówiono funkcję przeglądu zarządzania w procesie doskonalenia systemu zarządzania bezpieczeństwem żywności oraz funkcjonowanie organizacji realizujących działania w łańcuchu żywnościowym.

### **Wstęp**

Podstawową cechą wprowadzanej do obrotu żywności powinno być jej bezpieczeństwo, warunkujące zdrowie konsumentów. Bezpieczeństwo żywności ma coraz większe znaczenie zarówno dla konsumentów, jak i dla organizacji realizujących działania w łańcuchu żywnościowym<sup>1</sup>. Organizacje

---

<sup>1</sup> Zgodnie z definicją zawartą w normie PN-EN ISO 22000:2006 (p. 3. 2) pod pojęciem łańcucha żywnościowego należy rozumieć sekwencję etapów i procesów mających miejsce w produkcji, przetwórstwie, dystrybucji, magazynowaniu i postępowaniu z żywnością oraz jej składnikami, począwszy od produkcji pierwotnej do konsumpcji. Łańcuch żywnościowy obejmuje również produkcję pasz dla zwierząt oraz produkcję materiałów i wyrobów przeznaczonych do kontaktu z żywnością.

te – zgodnie z przepisami prawa żywnościowego – mają obowiązek wdrożenia systemu zarządzania bezpieczeństwem żywności HACCP<sup>2</sup>.

Ze względu na rosnące wymagania klientów i innych stron zainteresowanych, organizacje w łańcuchu żywnościowym muszą podejmować działania w celu doskonalenia bezpieczeństwa żywności. Ponieważ doskonalenie bezpieczeństwa żywności może być realizowane poprzez doskonalenie systemu zarządzania bezpieczeństwem żywności wdrożonego w organizacji, każda organizacja w łańcuchu żywnościowym powinna podejmować działania w celu zwiększania skuteczności wdrożonego systemu tak, aby stale zwiększać swoją zdolność do dostarczania konsumentom żywności spełniającej ich potrzeby i oczekiwania.

Najnowszą normą, która określa wymagania dla systemu zarządzania bezpieczeństwem żywności, jaka może być wdrożona w każdej organizacji realizującej działania w łańcuchu żywnościowym, jest norma PN-EN ISO 22000:2006 „Systemy zarządzania bezpieczeństwem żywności. Wymagania dla każdej organizacji należącej do łańcucha żywnościowego”. Norma ta jest przeznaczona dla organizacji, które pragną wykazać swoją zdolność do nadzorowania zagrożeń bezpieczeństwa żywności, a w rezultacie pragnących wykazać swoją zdolność do konsekwentnego zapewniania bezpieczeństwa żywności dostarczanej konsumentom<sup>3</sup>. W normie tej zostały określone wymagania dotyczące doskonalenia systemu zarządzania bezpieczeństwem żywności oraz zostały wskazane techniki i narzędzia, jakie organizacje powinny wykorzystywać w procesie doskonalenia systemu.

Celem artykułu jest przedstawienie funkcji przeglądu zarządzania w procesie doskonalenia systemów zarządzania bezpieczeństwem żywności zgodnych z wymaganiami normy PN-EN ISO 22000:2006 oraz doskonalenia funkcjonowania organizacji należących do łańcucha żywnościowego. Artykuł zawiera trzy rozdziały. W rozdziale pierwszym przedstawiono wymagania normy PN-EN ISO 22000:2006 dotyczące doskonalenia systemu

---

<sup>2</sup> Obowiązek ten wynika z Rozporządzenia (WE) nr 853/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie higieny środków spożywczych (Dz. U. L139 z 30.04.2004, s. 319-337).

<sup>3</sup> PN-EN ISO 22000:2006 Systemy zarządzania bezpieczeństwem żywności. Wymagania dla każdej organizacji należącej do łańcucha żywnościowego, p. 1.

zarządzania bezpieczeństwem żywności. W rozdziale drugim omówiono wymagania tej normy dotyczące przeglądu zarządzania. Z kolei trzeci rozdział poświęcono zaprezentowaniu możliwości wykorzystania przeglądu zarządzania do doskonalenia nie tylko systemu zarządzania bezpieczeństwem żywności, ale również funkcjonowania organizacji.

Artykuł jest adresowany do kierownictw i pracowników organizacji należących do łańcucha żywnościowego, posiadających wdrożony system zarządzania bezpieczeństwem żywności, których celem jest ciągłe doskonalenie skuteczności i efektywności systemu, a w rezultacie doskonalenie funkcjonowania organizacji.

#### **Wymagania normy PN-EN ISO 22000:2006 dotyczące doskonalenia systemu zarządzania bezpieczeństwem żywności**

Norma PN-EN ISO 22000:2006 specyfikuje wymagania dotyczące systemu zarządzania bezpieczeństwem żywności w następujących obszarach<sup>4</sup>:

- system zarządzania bezpieczeństwem żywności (ogólne wymagania dotyczące systemu oraz wymagania dotyczące dokumentacji),
- odpowiedzialność kierownictwa (wymagania dotyczące zaangażowania kierownictwa, polityki bezpieczeństwa żywności, planowania systemu zarządzania bezpieczeństwem żywności, odpowiedzialności i uprawnień, komunikacji oraz przeglądów zarządzania),
- zarządzanie zasobami (wymagania dotyczące zasobów ludzkich, infrastruktury, środowiska pracy),
- planowanie i realizacja bezpiecznych produktów (wymagania dotyczące programów warunków wstępnych, analizy zagrożeń, planu HACCP, planowania weryfikacji systemu oraz nadzoru nad niezgodnościami),
- walidacja, weryfikacja i doskonalenie systemu zarządzania bezpieczeństwem żywności (wymagania dotyczące walidacji środków nadzoru, nadzoru nad monitorowaniem i pomiarami, weryfikacji oraz doskonalenia systemu zarządzania bezpieczeństwem żywności).

---

<sup>4</sup> Szkiel A., *Analiza wymagań dotyczących doskonalenia systemów zarządzania bezpieczeństwem żywności zgodnych z normą PN-EN ISO 22000:2006*, [w:] J. Żuchowski (red.), *Innowacyjność w kształtowaniu jakości wyrobów i usług*, Wyd. Politechniki Radomskiej, Radom 2006, s. 446.

Spełnienie tych wymagań zapewnia, że wszystkie zagrożenia bezpieczeństwa żywności są przez organizację nadzorowane w taki sposób, by wytwarzane lub wprowadzane do obrotu produkty spożywcze nie wpływały negatywnie na zdrowie konsumentów<sup>5</sup>.

Jednym z podstawowych wymagań określonych w normie PN-EN ISO 22000:2006 jest wymaganie, by organizacja w sposób ciągły doskonaliła skuteczność<sup>6</sup> wdrożonego systemu zarządzania bezpieczeństwem żywności. Zgodnie z definicją zawartą w normie PN-EN ISO 9000:2006 pod pojęciem ciągłego doskonalenia należy rozumieć powtarzające się działania, mające na celu zwiększenie zdolności do spełnienia wymagań. Działania te są realizowane w ramach funkcji zarządzania jakością nazywanej doskonaleniem jakości. Jest to ta część zarządzania jakością, która jest ukierunkowana na zwiększenie zdolności do spełnienia wymagań dotyczących jakości<sup>7</sup>.

Proces ciągłego doskonalenia w organizacjach należących do łańcucha żywnościowego jest realizowany poprzez podejmowanie przez kierownictwo oraz personel organizacji działań, w wyniku których organizacja zwiększa swoje zdolności do produkcji żywności spełniającej wszelkie wymagania prawne dotyczące żywności, jak również wymagania klientów i innych stron zainteresowanych (np. organów urzędowej kontroli żywności)<sup>8</sup>. Ciągłe doskonalenie jest realizowane poprzez doskonalenie poszczególnych elementów systemu zarządzania bezpieczeństwem żywności, a więc struktury organizacyjnej, procesów, zasobów oraz procedur<sup>9</sup>.

---

<sup>5</sup> Szkiel A., *Orientacja na klienta jako element doskonalenia systemów zarządzania bezpieczeństwem żywności*, [w:] T. Sikora (red.), *Klient w organizacji zarządzanej przez jakość*, Kraków 2006, s. 347.

<sup>6</sup> Zgodnie z definicją zawartą w normie PN-EN ISO 9000:2006 (p. 3.2.14) pod pojęciem skuteczności należy rozumieć stopień, w jakim planowane działania są realizowane i planowane wyniki osiągnięte.

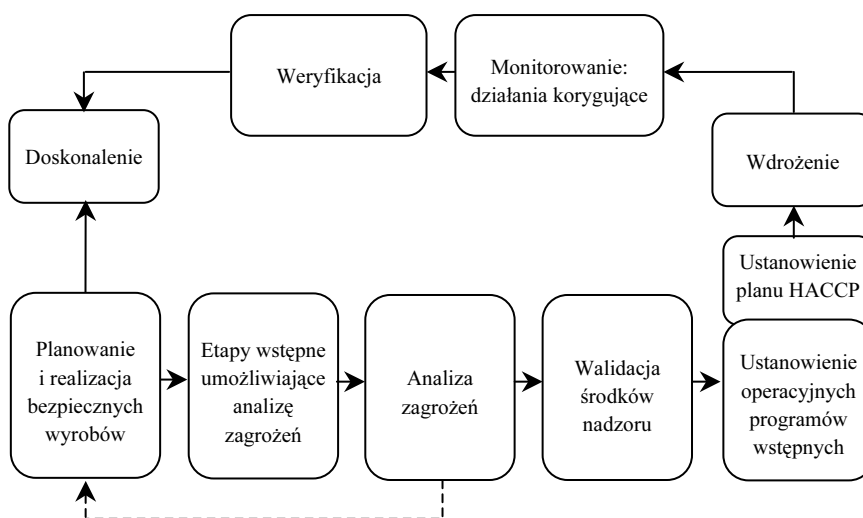
<sup>7</sup> PN-EN ISO 9000:2006 Systemy zarządzania jakością. Podstawy i terminologia, p. 3.2.12 oraz p. 3.2.13.

<sup>8</sup> Szkiel A., *Analiza wymagań dotyczących doskonalenia systemu zarządzania jakością według PN-EN ISO 9001:2001 w przemyśle spożywczym*. Towaroznawcze Problemy Jakości, Nr 3(4)/2005, s. 80-81.

<sup>9</sup> Szkiel A., *Doskonalenie systemów zarządzania jakością w przemyśle spożywczym*, [w:] J. Żuchowski (red.), *Towaroznawstwo wobec integracji z Unią Europejską*, Wyd. Politechniki Radomskiej, Radom 2004, s. 220.

Za ciągłe doskonalenie skuteczności systemu zarządzania bezpieczeństwem żywności odpowiedzialne jest najwyższe kierownictwo organizacji, które powinno angażować się w doskonalenie systemu poprzez określenie polityki bezpieczeństwa żywności, przeprowadzanie przeglądów zarządzania i zapewnienie odpowiednich zasobów do tego niezbędnych. Jednakże w proces ciągłego doskonalenia systemu powinni być zaangażowani wszyscy pracownicy organizacji. Każdy pracownik powinien być zobowiązany do zgłaszania problemów związanych z funkcjonowaniem systemu oraz mieć określony zakres odpowiedzialności i uprawnienia niezbędne do inicjowania działań mających na celu usunięcie wykrytych niezgodności<sup>10</sup>.

Norma PN-EN ISO 22000:2006 została tak zaprojektowana, że elementy determinujące ciągłe doskonalenie są wbudowane w system zarządzania bezpieczeństwem żywności (rys. 1).



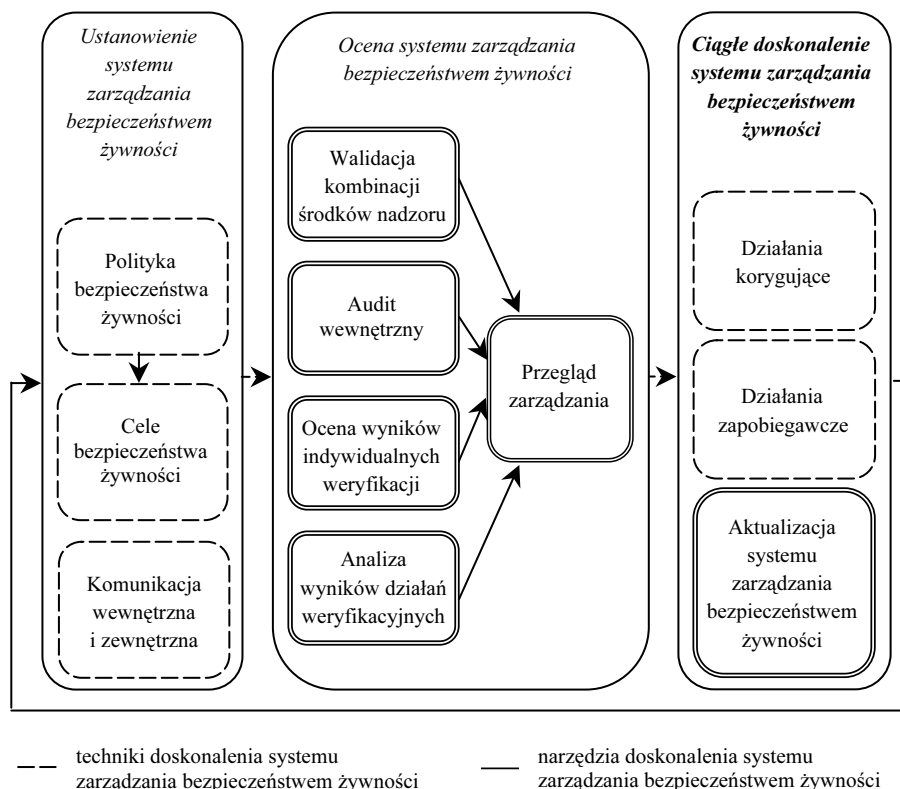
Rys. 1. Elementy procesu ciągłego doskonalenia systemu zarządzania bezpieczeństwem żywności według wymagań normy PN-EN ISO 22000:2006.

Źródło: PKN-ISO/TS 22004:2007 System zarządzania bezpieczeństwem żywności. Wytyczne stosowania ISO 22000:2005, p. 0.2.

<sup>10</sup> PN-EN ISO 22000:2006 Systemy zarządzania bezpieczeństwem żywności. Wymagania dla każdej organizacji należącej do łańcucha żywnościowego, p. 5.4.

## FUNKCJE PRZEGLĄDU ZARZĄDZANIA W DOSKONALENIU SYSTEMÓW...

W normie PN-EN ISO 22000:2006 nie tylko zostały określone wymagania dotyczące ciągłego doskonalenia systemu zarządzania bezpieczeństwem żywności, ale zostały także wskazane techniki i narzędzia, jakie organizacja powinna wykorzystywać w tym procesie (rys. 2).



Rys. 2. Techniki i narzędzia doskonalenia systemu zarządzania bezpieczeństwem żywności według wymagań normy PN-EN ISO 22000:2006.

Źródło: Opracowanie własne

Z analizy wymagań normy PN-EN ISO 22000:2006 wynika, że organizacja powinna identyfikować potrzeby doskonalenia systemu zarządzania bezpieczeństwem żywności, przeprowadzając okresowe oceny skuteczności systemu – przeglądy zarządzania, audyty wewnętrzne, ocenę i analizę wyników działań weryfikacyjnych oraz walidację kombinacji środków nadzoru. Informacje o elementach systemu zarządzania

bezpieczeństwem żywności wymagających doskonalenia powinny być także gromadzone przez organizacje w ramach komunikacji wewnętrznej oraz zewnętrznej. W wyniku przeprowadzanych ocen organizacja powinna podejmować działania mające na celu doskonalenie systemu zarządzania bezpieczeństwem żywności – aktualizację systemu oraz działania korygujące i zapobiegawcze.

### **Wymagania normy PN-EN ISO 22000:2006 dotyczące przeglądu zarządzania**

Jedną z technik oceny oraz doskonalenia systemów zarządzania bezpieczeństwem żywności jest przegląd zarządzania. Pojęcie przeglądu zarządzania, mimo że jest on obligatoryjną techniką oceny systemu, nie zostało bezpośrednio zdefiniowane w normie terminologicznej PN-EN ISO 9000:2006<sup>11</sup>. Jednakże w zarządzaniu jakością definiowane jest pojęcie przeglądu jako działanie podejmowane w celu określenia przydatności, adekwatności i skuteczności przedmiotu rozważań do osiągnięcia ustalonych celów<sup>12</sup>. Tak więc, pod pojęciem przeglądu systemu zarządzania bezpieczeństwem żywności, należy rozumieć prowadzenie przez kierownictwo organizacji okresowych analiz wyników funkcjonowania systemu zarządzania jakością, mających na celu ocenę jego ciągłej przydatności, adekwatności i skuteczności<sup>13</sup>. Jednakże jak wyjaśniono w uwagach do definicji, przegląd może dotyczyć również oceny efektywności<sup>14</sup> systemu.

---

<sup>11</sup> Jedynak P., *Ocena znormalizowanych systemów zarządzania jakością. Instrumenty i uwarunkowania wartości*, Wyd. Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2007, s. 119.

<sup>12</sup> PN-EN ISO 9000:2006 Systemy zarządzania jakością. Podstawy i terminologia, p. 3.8.7.

<sup>13</sup> Przegląd zarządzania jest techniką doskonalenia nie tylko systemu zarządzania bezpieczeństwem żywności, ale również innych znormalizowanych systemów zarządzania, jak np. systemu zarządzania jakością (według PN-EN ISO 9001:2009), systemu zarządzania środowiskowego (według PN-EN ISO 14001:2005) oraz zarządzania bezpieczeństwem i higieną pracy (według PN-N-18001:2004).

<sup>14</sup> Zgodnie z definicją zawartą w normie PN-EN ISO 9000:2006 (p. 3.2.15) pojęcie efektywności definiowane jest jako relacja pomiędzy osiągniętymi wynikami a wykorzystanymi zasobami.



## FUNKCJE PRZEGLĄDU ZARZĄDZANIA W DOSKONALENIU SYSTEMÓW...

Zgodnie z wymaganiami normy PN-EN ISO 22000:2006 przegląd systemu zarządzania bezpieczeństwem żywności powinien być przeprowadzany systematycznie, w zaplanowanych odstępach czasu. Za przeprowadzenie przeglądu odpowiedzialne jest najwyższe kierownictwo organizacji, co nie jest charakterystyczne dla innych technik oceny systemu. Jest to więc szczególna cecha przeglądu<sup>15</sup>. Jednakże w praktyce za przygotowanie informacji, które stanowią dane wejściowe do przeglądów, odpowiada przewodniczący zespołu bezpieczeństwa żywności. Ponadto – w zależności od wielkości organizacji i stopnia rozproszenia wymaganych danych w systemie informacyjnym – w proces gromadzenia danych mogą być włączeni wyznaczeni pracownicy organizacji<sup>16</sup>.

Norma nie określa wymagań dotyczących częstotliwości przeglądów. Pierwszy przegląd zarządzania, który powinien być przeprowadzony po wykonaniu auditów wewnętrznych mających na celu ocenę skuteczności wdrożenia systemu, powinien obejmować swoim zakresem wszystkie elementy systemu. Następnie najwyższe kierownictwo powinno ustanowić program planowanych przeglądów zarządzania. Częstotliwość przeglądów powinna zawsze być dostosowana do specyfiki organizacji, wynikającej m.in. z wielkości produkcji, złożoności procesów i stabilizacji techniczno-organizacyjnej. Niewłaściwa jest zarówno zbyt duża, jak i zbyt mała częstotliwość przeglądów. Zbyt mała częstotliwość może spowodować, że najwyższe kierownictwo zbyt późno uzyska informacje dotyczące braku skuteczności lub efektywności funkcjonowania systemu, co uniemożliwi szybką reakcję i podjęcie skutecznych działań doskonalących (korygujących i zapobiegawczych). Z kolei zbyt duża częstotliwość utrudnia, bądź uniemożliwia zauważenie trendów i prawidłowości, które mogłyby być uznane za miarodajne wskaźniki poprawności funkcjonowania systemu<sup>17</sup>. W praktyce przegląd zarządzania

---

<sup>15</sup> Jedynak P., *Ocena znormalizowanych systemów zarządzania jakością. Instrumenty i uwarunkowania wartości*, Wyd. Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2007, s. 119.

<sup>16</sup> Jedynak P., *Ocena znormalizowanych systemów zarządzania jakością. Instrumenty i uwarunkowania wartości*, Wyd. Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2007, s. 122.

<sup>17</sup> Dzwolak W., *Bezpieczeństwo żywności ISO 22000. Produkcja, obrót żywnością i gastronomia*, BD Long, Olsztyn 2008, s. 45.

powinien być przeprowadzany przynajmniej raz w roku, ponieważ współczesne organizacje funkcjonują w tak burzliwym otoczeniu, że mniejsza częstotliwość nie gwarantowałaby właściwych i dostosowanych do potrzeb organizacji zmian w systemie zarządzania bezpieczeństwem żywności<sup>18</sup>.

Przedmiotem oceny w ramach przeglądu zarządzania jest system zarządzania bezpieczeństwem żywności wdrożony w organizacji. W związku z tym w ramach przeglądów kierownictwo powinno poddawać analizie wszelkie dane dotyczące funkcjonowania systemu. W normie PN-EN ISO 22000:2006 zostały wskazane zarówno rodzaje danych wejściowych, jakie powinny być poddawane analizie podczas przeglądu zarządzania, jak i rodzaje decyzji, jakie powinny być podejmowane w wyniku przeglądu (rys. 3).



Rys. 3. Powiązanie przeglądu zarządzania z procesem ciągłego doskonalenia systemu zarządzania bezpieczeństwem żywności według wymagań normy PN-EN ISO 22000:2006.

Źródło: Opracowanie własne

Przeгляд zarządzania, na tle innych technik oceny systemu zarządzania bezpieczeństwem żywności, wyróżnia się więc najszerszym

<sup>18</sup> Jedynak P., *Ocena znormalizowanych systemów zarządzania jakością. Instrumenty i uwarunkowania wartości*, Wyd. Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2007, s. 121.

zakresem oceny, a wyniki ocen otrzymywane przy stosowaniu pozostałych technik oceny stanowią dane wejściowe do przeglądów<sup>19</sup>.

W praktyce przegląd zarządzania polega na przeanalizowaniu wszelkich możliwych aspektów dotyczących funkcjonowania systemu, które mogłyby dostarczyć informacji dotyczących jego przydatności, adekwatności, skuteczności oraz efektywności.

Dane wejściowe do przeglądów powinny być przedstawiane w takiej formie, by możliwe było porównanie osiągniętych wyników z założonymi celami bezpieczeństwa żywności, najlepiej w postaci wymiernych wskaźników<sup>20</sup>. Podczas ustalania zakresu przeglądu kierownictwo powinno przede wszystkim pamiętać, że norma PN-EN ISO 22000:2006 określa jedynie minimalne wymagania dotyczące zakresu przeglądu. Natomiast dane wejściowe do przeglądu muszą być wystarczające do tego, by umożliwić kierownictwu ocenę, czy system zarządzania bezpieczeństwem żywności umożliwia osiągnięcie ustanowionych celów bezpieczeństwa żywności oraz czy jest efektywny<sup>21</sup>. Fakt zorientowania przeglądu na takie aspekty, jak polityka, czy cele przedsiębiorstwa świadczy o tym, iż dotyczy on w dużym stopniu strategicznego szczebla zarządzania<sup>22</sup>.

Informacje, jakie mogą być poddane analizie w ramach przeglądu zarządzania, mogą obejmować na przykład<sup>23</sup>:

- wyniki poprzedniego przeglądu zarządzania,
- raporty z auditów wewnętrznych i zewnętrznych,
- protokoły z inspekcji przeprowadzanych przez organa urzędowej kontroli żywności,

---

<sup>19</sup> Jedynek P., *Ocena znormalizowanych systemów zarządzania jakością. Instrumenty i uwarunkowania wartości*, Wyd. Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2007, s. 119.

<sup>20</sup> Hamrol A., Mantura W., *Zarządzanie jakością. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004, s. 199.

<sup>21</sup> *ISO22000 Systemy zarządzania bezpieczeństwem żywności. Łatwa w użyciu lista kontrolna dla małych przedsiębiorstw*. PKN, Warszawa 2009, s. 37.

<sup>22</sup> Jedynek P., *Ocena znormalizowanych systemów zarządzania jakością. Instrumenty i uwarunkowania wartości*, Wyd. Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2007, s. 119.

<sup>23</sup> Dzwolak W., *Bezpieczeństwo żywności ISO 22000. Produkcja, obrót żywnością i gastronomia*, BD Long, Olsztyn 2008, s. 46.

- wyniki badań laboratoryjnych surowców, półproduktów bądź wyrobów gotowych,
- informacje zwrotne od klientów (wymagania klientów, reklamacje wyrobów, wyniki badania satysfakcji klientów),
- wyniki ocen dostawców,
- informacje o zatruciach pokarmowych,
- informacje o wycofaniu z rynku wyrobów niezgodnych z wymaganiami,
- zapisy z podejmowanych działań korygujących i zapobiegawczych,
- zmiany wprowadzone w przedsiębiorstwie (technologii, wyposażeniu, surowcach, dostawcach),
- informacje dotyczące potrzeb szkoleniowych oraz wyniki ocen świadomości personelu.

Wyniki analizy tych informacji, a więc dane dotyczące przydatności, adekwatności, skuteczności oraz efektywności systemu zarządzania bezpieczeństwem żywności powinny być przełożone na konkretne działania mające na celu doskonalenie systemu<sup>24</sup>.

Danymi wyjściowymi z przeglądu zarządzania są podjęte przez kierownictwo decyzje lub działania odnoszące się do zapewnienia bezpieczeństwa żywności. Przykładowo, wynikiem przeglądu systemu zarządzania bezpieczeństwem żywności mogą być<sup>25</sup>:

- modyfikacja polityki i celów bezpieczeństwa żywności,
- plany inwestycyjne (remonty, rozbudowa zakładu),
- modyfikacja technologii,
- zmiana dostawców,
- zmiany organizacyjne,
- zmiany infrastruktury,
- szkolenia,
- modyfikacja zasad monitorowania krytycznych punktów kontroli,
- modyfikacja dokumentacji systemu zarządzania bezpieczeństwem żywności,
- modyfikacja odpowiedzialności i uprawnień personelu.

---

<sup>24</sup> Dzwolak W., *Bezpieczeństwo żywności ISO 22000. Produkcja, obrót żywnością i gastronomia*, BD Long, Olsztyn 2008, s. 44-45.

<sup>25</sup> Dzwolak W., *Bezpieczeństwo żywności ISO 22000. Produkcja, obrót żywnością i gastronomia*, BD Long, Olsztyn 2008, s. 46.

Aby umożliwić nadzór nad realizacją działań podjętych w wyniku przeglądu, dla każdego działania powinna być wyznaczona osoba odpowiedzialna oraz termin jego realizacji. W praktyce wynikiem przeglądu są sporządzane plany ogólne, na podstawie których są następnie opracowywane plany szczegółowe dla poszczególnych służb w organizacji<sup>26</sup>.

Jak wspomniano, wymagania normy PN-EN ISO 22000:2006 koncentrują się na określeniu danych wejściowych, które powinny być zebrane i poddane analizie oraz rodzaju decyzji, jakie powinny być wynikiem przeglądu. Stąd też nadając przeglądowi zarządzania status bardziej jednoznacznie identyfikowalny z punktu widzenia nauk o zarządzaniu należy stwierdzić, że może on być traktowany jako proces informacyjno-decyzyjny. Podobnie jest też rozumiana jego rola w systemach zarządzania, w tym zarządzania bezpieczeństwem żywności<sup>27</sup>.

Sposób przeprowadzenia przeglądu zarządzania jest zdeterminowany wieloma czynnikami, takimi jak wielkość organizacji, rodzaj produktów spożywczych, złożoność procesów oraz podział odpowiedzialności<sup>28</sup>. Jednakże każdy przegląd zarządzania przeprowadzony przez kierownictwo organizacji powinien być udokumentowany. Wprawdzie norma PN-EN ISO 22000:2006 nie wymaga opracowania udokumentowanej procedury przeglądu, jednakże ze względu na znaczenie tej techniki dla doskonalenia systemu zarządzania bezpieczeństwem żywności, taka procedura powinna być opracowana<sup>29</sup>. Procedura ta może określać:

- odpowiedzialność i uprawnienia związane z planowaniem, przygotowaniem, przeprowadzeniem i dokumentowaniem przeglądu,
- częstotliwość przeprowadzania przeglądu,
- rodzaje danych wejściowych i wyjściowych z przeglądu,

<sup>26</sup> Ładoński W., Szoltysek K. (red.), *Zarządzanie jakością. Część 1. Systemy jakości w organizacji*, Wyd. Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu, Wrocław 2005, s. 127.

<sup>27</sup> Jedynak P., *Ocena znormalizowanych systemów zarządzania jakością. Instrumenty i uwarunkowania wartości*, Wyd. Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2007, s. 120.

<sup>28</sup> Dzwolak W., *Przeгляд systemu zarządzania bezpieczeństwem żywności*, Problemy Jakości 3/2009, s. 18.

<sup>29</sup> Dzwolak W., *Przeгляд systemu zarządzania bezpieczeństwem żywności*, Problemy Jakości 3/2009, s. 21.

- szczegółowy tryb postępowania w zakresie planowania, przygotowania oraz przeprowadzenia przeglądu,
- zasady dokumentowania przeglądu.

Jeśli organizacja nie opracuje udokumentowanej procedury przeglądu zarządzania, wówczas zasady jego przeprowadzania powinny być opisane w księdze bezpieczeństwa żywności.

### **Wykorzystanie przeglądu zarządzania bezpieczeństwem żywności do doskonalenia funkcjonowania organizacji**

Przeglądy zarządzania przeprowadzane zgodnie z wymaganiami normy PN-EN ISO 22000:2006 umożliwiają kierownictwu organizacji ocenę funkcjonowania systemu zarządzania bezpieczeństwem żywności w odniesieniu do realizacji określonych celów bezpieczeństwa żywności oraz przyjętej polityki bezpieczeństwa żywności. Umożliwiają także ogólną ocenę skuteczności oraz efektywności wdrożonego systemu zarządzania bezpieczeństwem żywności, ocenę możliwości doskonalenia systemu oraz ocenę potrzeb zmian w systemie<sup>30</sup>. Ponadto, z uwagi na wymagane w przeglądzie zarządzania zaangażowanie najwyższego kierownictwa jest on również okazją do dokonania swoistej samooceny, a więc podsumowaniem zaangażowania władz w utrzymanie i doskonalenie systemu zarządzania bezpieczeństwem żywności<sup>31</sup>.

Jednakże przegląd zarządzania może być wykorzystany do doskonalenia nie tylko wdrożonego systemu zarządzania bezpieczeństwem żywności, ale również do doskonalenia funkcjonowania całej organizacji. Wymaga to jednak objęcia zakresem przeglądu nie tylko oceny danych dotyczących funkcjonowania systemu, ale wszelkich danych dotyczących funkcjonowania całej organizacji.

---

<sup>30</sup> PKN-ISO/TS 22004:2007 System zarządzania bezpieczeństwem żywności. Wytuczne stosowania ISO 22000:2005, p. 5.8.

<sup>31</sup> Jedynak P., *Ocena znormalizowanych systemów zarządzania jakością. Instrumenty i uwarunkowania wartości*, Wyd. Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2007, s. 119-120.

## FUNKCJE PRZEGLĄDU ZARZĄDZANIA W DOSKONALENIU SYSTEMÓW...

Dlatego też, aby opisywany przegląd zarządzania umożliwił zidentyfikowanie obszarów do doskonalenia całej organizacji – kierownictwo powinno zakresem przeglądu objąć<sup>32</sup>:

- status i wyniki działań związanych z realizacją działań doskonalących,
- wyniki samooceny organizacji,
- informacje zwrotne od wszystkich stron zainteresowanych organizacją,
- czynniki związane z rynkiem (jak np. technologia, badania i rozwój, informacje dotyczące konkurencji),
- wyniki benchmarkingu,
- potrzeby doskonalenia funkcjonowania organizacji,
- wyniki finansowe organizacji, w tym koszty działań związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa wyrobów,
- czynniki, które mogą mieć wpływ na funkcjonowanie organizacji (np. warunki finansowe, społeczne lub środowiskowe, zmiany przepisów prawa),
- pomiary wyników finansowych,
- pomiary wskaźników sukcesu organizacji zidentyfikowanych przez kierownictwo.

Tak więc, warunkiem wykorzystania przeglądu zarządzania do doskonalenia funkcjonowania organizacji jest włączenie do przeglądu jako danych wejściowych nie tylko informacji dotyczących systemu zarządzania bezpieczeństwem żywności, ale również informacji związanych z funkcjonowaniem całej organizacji oraz jej otoczeniem.

Dane wyjściowe z przeglądu zarządzania również powinny dostarczać kierownictwu informacje, na podstawie których możliwe będzie planowanie doskonalenia nie tylko systemu zarządzania bezpieczeństwem żywności, ale doskonalenia funkcjonowania całej organizacji. Stąd też – aby dane wyjściowe z przeglądu mogły stanowić dane wejściowe do procesu ciągłego doskonalenia funkcjonowania organizacji – kierownictwo powinno rozszerzyć zakres przeglądu poza ocenę skuteczności systemu i efektywności systemu zarządzania bezpieczeństwem żywności. W związku

---

<sup>32</sup> PN-EN ISO 9004:2001 Systemy zarządzania jakością. Wytyczne doskonalenia funkcjonowania, p. 5.6.2.

z tym, norma PN-EN ISO 9004:2001 zaleca, by danymi wyjściowymi z przeglądów zarządzania były<sup>33</sup>:

- cele dotyczące parametrów wyrobów i funkcjonowania procesów,
- cele dotyczące doskonalenia funkcjonowania organizacji,
- ocena przydatności struktury organizacyjnej i zasobów organizacji,
- strategie i inicjatywy dotyczące marketingu, wyrobów oraz zadowolenia klientów i innych stron zainteresowanych,
- plany zapobiegania stratom i zmniejszania zidentyfikowanego ryzyka,
- informacje dla planowania strategicznego dotyczącego przyszłych potrzeb organizacji.

W proces ciągłego doskonalenia powinni być zaangażowani wszyscy pracownicy organizacji. Dlatego też kierownictwo powinno komunikować dane wyjściowe z przeglądów zarządzania personelowi organizacji w celu przedstawienia, w jaki sposób proces przeglądu prowadzi do nowych celów przynoszących korzyści organizacji.

Ponieważ przegląd zarządzania ma istotne znaczenie w procesie doskonalenia systemu zarządzania bezpieczeństwem żywności oraz funkcjonowania organizacji, kierownictwo powinno dokonywać oceny samego procesu przeglądu zarządzania w celu zapewnienia jego skuteczności i wartości dodanej dla organizacji, a więc powinno doskonalić proces przeglądów zarządzania.

### **Podsumowanie**

Przeгляд zarządzania jest techniką, która ma istotne znaczenie w procesie ciągłego doskonalenia. Właściwie przeprowadzony przegląd dostarcza kierownictwu informacje dotyczące nie tylko skuteczności i efektywności systemu zarządzania bezpieczeństwem żywności, ale również dotyczące skuteczności oraz efektywności funkcjonowania całej organizacji.

Wartość dodaną z przeglądów organizacja będzie uzyskiwała jedynie wówczas, gdy:

- kierownictwo będzie aktywnie angażować się w proces planowania, przygotowania i przeprowadzania przeglądu,

---

<sup>33</sup> PN-EN ISO 9004:2001 Systemu zarządzania jakością. Wytuczne doskonalenia funkcjonowania, p. 5.6.3.



## FUNKCJE PRZEGLĄDU ZARZĄDZANIA W DOSKONALENIU SYSTEMÓW...

- zakres przeglądu nie będzie ograniczany do wymagań normy PN-EN ISO 22000:2006,
- materiały na przegląd zarządzania będą kompletne, szczegółowe i będą dostarczały wiarygodne dane dotyczące wyników funkcjonowania systemu zarządzania bezpieczeństwem żywności i funkcjonowania organizacji,
- częstotliwość przeglądu będzie dostosowana do potrzeb organizacji,
- w proces przeglądu będą włączani wszyscy pracownicy (np. poprzez uczestnictwo w przeglądach bądź poprzez przygotowanie materiałów na przegląd),
- wnioski z auditu będą kompletne, szczegółowe i precyzyjne,
- kierownictwo będzie komunikowało w organizacji wyniki przeglądu,
- ustalenia wynikające z przeglądu będą realizowane.

Przeгляд zarządzania będzie więc tworzył wartość dodaną, jeśli w jego wyniku będą określone i zrealizowane konkretne działania doskonalące, których skuteczność będzie przedmiotem oceny w ramach następnego przeglądu.

### **Bibliografia**

1. Dzwolak W., *Bezpieczeństwo żywności ISO 22000. Produkcja, obrót żywnością i gastronomia*, BD Long, Olsztyn 2008.
2. Dzwolak W., *Przeгляд systemu zarządzania bezpieczeństwem żywności*, Problemy Jakości 3/2009, s. 17-21.
3. Hamrol A., W. Mantura, *Zarządzanie jakością. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004, s. 199.
4. ISO 22000 Systemy zarządzania bezpieczeństwem żywności. Łatwa w użyciu lista kontrolna dla małych przedsiębiorstw. PKN, Warszawa 2009.
5. Jedynek P., *Ocena znormalizowanych systemów zarządzania jakością. Instrumenty i uwarunkowania wartości*, Wyd. Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2007.
6. Ładoński W., Szoltysek K. (red.), *Zarządzanie jakością. Część I. Systemy jakości w organizacji*, Wyd. Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu, Wrocław 2005.

7. PKN-ISO/TS 22004:2007 System zarządzania bezpieczeństwem żywności. Wytyczne stosowania ISO 22000:2005.
8. PN-EN ISO 22000:2006 Systemy zarządzania bezpieczeństwem żywności. Wymagania dla każdej organizacji należącej do łańcucha żywnościowego.
9. PN-EN ISO 9000:2006 Systemy zarządzania jakością. Podstawy i terminologia.
10. PN-EN ISO 9004:2001 Systemu zarządzania jakością. Wytyczne doskonalenia funkcjonowania.
11. Szkiel A., *Analiza wymagań dotyczących doskonalenia systemów zarządzania bezpieczeństwem żywności zgodnych z normą PN-EN ISO 22000:2006*, [w:] J. Żuchowski (red.), *Innowacyjność w kształtowaniu jakości wyrobów i usług*, Wyd. Politechniki Radomskiej, Radom 2006, s. 445-453.
12. Szkiel A., *Analiza wymagań dotyczących doskonalenia systemu zarządzania jakością według PN-EN ISO 9001:2001 w przemyśle spożywczym*. Towaroznawcze Problemy Jakości, Nr 3(4)/2005, s. 80-89.
13. Szkiel A., *Doskonalenie systemów zarządzania jakością w przemyśle spożywczym*, [w:] J. Żuchowski (red.), *Towaroznawstwo wobec integracji z Unią Europejską*, Wyd. Politechniki Radomskiej, Radom 2004, s. 219-223.
14. Szkiel A., *Orientacja na klienta jako element doskonalenia systemów zarządzania bezpieczeństwem żywności*, [w:] T. Sikora (red.), *Klient w organizacji zarządzanej przez jakość*, Kraków 2006, s. 344-352.

**Functions of management review in continual improvement of  
the food safety management systems and the performance of the  
organizations in food chain**

**Abstract**

This article concerns management review – the technique of the continual improvement of the food safety management systems according to the PN-EN ISO 22000:2006 standard. In this article were shown the requirements of the PN-EN ISO 22000:2006 regarding the management

## FUNKCJE PRZEGLĄDU ZARZĄDZANIA W DOSKONALENIU SYSTEMÓW...

review, were discussed the functions of the management review in continual improvement of the food safety management system and the performance of the organization in food chain.

dr inż. Dorota Jendza  
Wyższa Szkoła Administracji i Biznesu  
im. Eugeniusza Kwiatkowskiego w Gdyni

## **Doskonalenie współdziałania jednostek inspekcyjnych warunkiem skutecznego nadzoru nad bezpieczeństwem żywności w Polsce**

### **Streszczenie**

W Polsce za nadzór nad bezpieczeństwem żywności odpowiedzialnych jest sześć typów jednostek inspekcyjnych: Państwowa Inspekcja Sanitarna, Inspekcja Weterynaryjna, Inspekcja Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych, Państwowa Inspekcja Ochrony Roślin i Nasiennictwa, Inspekcja Handlowa oraz Okręgowe Inspektoraty Rybołówstwa. W celu zapewnienia ochrony zdrowia i życia konsumentów jednostki inspekcyjne powinny być powiązane ze sobą i tworzyć właściwie zorganizowany system nadzoru nad bezpieczeństwem żywności. Dlatego w artykule tym omówiono zasady współdziałania w zakresie nadzoru nad bezpieczeństwem żywności między jednostkami inspekcyjnymi oraz formy współpracy jednostek inspekcyjnych z organizacjami międzynarodowymi. Przedstawiono również analizę dokumentacji organizacyjnej (przepisów i dokumentów wewnętrznych), dotyczącą współdziałania jednostek inspekcyjnych nadzorujących bezpieczeństwo żywności i określono kierunki doskonalenia współpracy między nimi.

## Wstęp

Podstawową cechą wprowadzanej do obrotu żywności powinno być jej bezpieczeństwo – warunkujące zdrowie konsumentów. Bezpieczeństwo żywności to warunki i działania, które muszą być podejmowane i spełnione na wszystkich etapach produkcji i/lub obrotu żywnością w celu zapewnienia zdrowia i życia człowieka. Te warunki i działania opisane są w wymaganiach higienicznych oraz wymaganiach zdrowotnych dotyczących żywności.

W Polsce za nadzór nad bezpieczeństwem żywności na wszystkich etapach łańcucha żywnościowego odpowiedzialnych jest sześć typów jednostek inspekcyjnych. Są to: Państwowa Inspekcja Sanitarna, Inspekcja Weterynaryjna, Państwowa Inspekcja Ochrony Roślin i Nasiennictwa, Inspekcja Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych, Inspekcja Handlowa i Okręgowe Inspektoraty Rybołówstwa. W celu skutecznego zapewnienia ochrony zdrowia i życia konsumentów jednostki te powinny współdziałać ze sobą i tworzyć zorganizowany system nadzoru nad bezpieczeństwem żywności. Jednak z analizy przepisów prawnych wynika, że nie dla wszystkich jednostek inspekcyjnych określone zostały zasady współdziałania w zakresie nadzoru nad bezpieczeństwem żywności. Warto zauważyć, że brak przepisów prawnych określających jednoznacznie obowiązek współdziałania może być spowodowany tym, że obowiązek ten zmienia zakres kompetencji jednostki, ponieważ jedna ze współdziałających jednostek inspekcyjnych nie może wydać prawidłowo decyzji bez udziału drugiej. Z kolei w sytuacji braku przepisu prawnego uzależniającego wydanie decyzji jednostki inspekcyjnej jednego typu od zajęcia stanowiska przez jednostkę drugiego typu – jednostki nie są współkompetentne i nie zajmują stanowiska w formie postanowienia, lecz opinii. W ten sposób jednostki inspekcyjne nie tracą swojej niezależności i samodzielności działania<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego*, wydanie 7, Wyd. C.H.Beck, Warszawa 2005, s. 491.

### **1. Charakterystyka wymagań prawnych dotyczących współpracy między jednostkami inspekcyjnymi nadzorującymi bezpieczeństwo żywności w Polsce**

Wymagania dotyczące współdziałania jednostek inspekcyjnych nadzorujących bezpieczeństwo żywności ujęto w Rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady nr 882/2004 zgodnie, z którym w państwach członkowskich powinny być określone odpowiednie procedury dotyczące współpracy między jednostkami inspekcyjnymi przeprowadzającymi kontrole na poszczególnych etapach łańcucha żywnościowego.

Podział administracji na resorty powoduje, że istnieją również takie zagadnienia, które pozostają w sferze zainteresowań więcej niż jednego resortu. Dlatego – jeśli taką konieczność określają przepisy prawne – wydanie decyzji przez właściwą jednostkę inspekcyjną nadzorującą bezpieczeństwo żywności powinno być poprzedzone zajęciem stanowiska również przez inne jednostki inspekcyjne (w określonym zakresie).

Współdziałanie występuje wtedy, gdy ma miejsce pokrywanie się zakresów działania dwóch lub kilku jednostek<sup>2</sup>. Jednostką uprawnioną do wydania aktów administracyjnych jest ta, która zajmuje się kwestiami podstawowymi dla sprawy, z kolei jednostką współdziałającą jest ta, która zajmuje stanowisko, co do wybranej kwestii pojawiającej się w sprawie<sup>3</sup>. Pojęcie to podkreśla doniosłość udziału jednostki opiniującej w procesie wydawania aktu administracyjnego. Jednostka uprawniona do wydania aktu administracyjnego uzależnia wydanie dokumentu w danej sprawie od zajęcia stanowiska w formie wydania opinii, zawarcia porozumienia co do rozstrzygnięcia sprawy, uzgodnienia sprawy, czy uzyskania zgody innych jednostek inspekcyjnych (administracji)<sup>4</sup>.

---

<sup>2</sup> B. Kożuch, *Zarządzanie publiczne w teorii i praktyce polskich organizacji*, Placet, Warszawa 2004.

<sup>3</sup> *Encyklopedia podręczna Prawo na co dzień*, Wiedza Powszechna, 1974, s. 630, E. Smoktunowicz (red.), *Wielka encyklopedia prawa*, Wydawnictwo Prawo i praktyka gospodarcza, Warszawa-Białystok 2000, s. 1166. Por. Z. Janowicz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, PWN, Warszawa 1996, s. 257.

<sup>4</sup> Por. Z. Janowicz, *Kodeks (...)*, dz. cyt., s. 257.

Współdziałanie dotyczy relacji poziomej i jest konieczne dla zapewnienia prawidłowości dokonania czynności będącej przedmiotem kompetencji<sup>5</sup>. Jednostki inspekcyjne, posiadające wspólne lub podobne cele, osiągają lepsze efekty, gdy ze sobą współdziałają i udzielają wzajemnej pomocy, niż wtedy, gdy każda z tych jednostek działała w izolacji<sup>6</sup>.

Zasady dotyczące współdziałania określono we właściwych przepisach prawnych: ustawach i rozporządzeniach wykonawczych. Zgodnie z przepisami prawnymi współdziałanie między jednostkami inspekcyjnymi nadzorującymi bezpieczeństwo żywności – jako jednostkami administracji może przybierać różne formy. Współdziałanie na najwyższym szczeblu zarządzania między Ministrem Zdrowia, Ministrem Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz Prezesem Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów dotyczy opracowywania wieloletniego krajowego planu urzędowych kontroli. Z kolei Główny Inspektor Sanitarny i Główny Lekarz Weterynarii współdziałają w ramach przygotowywania projektu skoordynowanego programu monitorowania chorób zakaźnych.

Natomiast współdziałanie między jednostkami inspekcyjnymi nadzorującymi bezpieczeństwo żywności na niższych szczeblach zarządzania polega na:

- wymianie wiedzy merytorycznej w trakcie realizowanych kontroli,
- przekazywaniu informacji o zagrożeniach, naruszeniu prawa, o podejrzeniu wystąpienia zagrożenia w ramach systemów wymiany informacji,
- organizowaniu i przeprowadzaniu wspólnych kontroli,
- wspólnym likwidowaniu ognisk zagrożeń,
- wspólnym wycofywaniu z obrotu produktów żywnościowych, które mogą stwarzać zagrożenie dla życia i zdrowia ludzi,
- udostępnianiu dokumentów związanych z określonym podmiotem działającym na rynku spożywczym,
- opracowywaniu i aktualizowaniu procedur dotyczących nadzoru nad bezpieczeństwem żywności,

---

<sup>5</sup> M. Matczak, *dz. cyt.*, s. 54.

<sup>6</sup> Z. Leoński, *Zarys (...)*, *dz. cyt.*, s. 136-137.

## DOSKONALENIE WSPÓŁDZIAŁANIA JEDNOSTEK INSPEKCYJNYCH ...

- przekazywaniu wyników kontroli,
- wzajemnym wykorzystaniu środków w sytuacjach zagrożenia bezpieczeństwa sanitarno-weterynaryjnego,
- organizowaniu i prowadzeniu wspólnych szkoleń,
- przekazywaniu próbek do badań laboratoryjnych i przeprowadzaniu badań laboratoryjnych,
- utrzymywaniu współpracy laboratoriów będących w strukturach organizacyjnych jednostek inspekcyjnych<sup>7</sup>.

Ponadto Inspekcja Handlowa współdziała z powiatowymi rzecznikami konsumentów i organizacjami pozarządowymi reprezentującymi interesy konsumentów w zakresie: mediacji i polubownego sądownictwa konsumenckiego oraz lokalnych inicjatyw dotyczących ochrony konsumentów.

Z badania treści dokumentacji organizacyjnej jednostek inspekcyjnych wynika, że najbardziej wyczerpująco opisane są czynności podejmowane w ramach *współdziałania między Inspekcją Weterynaryjną i Państwową Inspekcją Sanitarną*. Dotyczą one przygotowania list zakładów, w których jest produkowana, przetwarzana lub przechowywana żywność pochodzenia roślinnego i zwierzęcego. Ponadto oprócz czynności wymienionych powyżej jednostki te mogą organizować wspólne szkolenia dotyczące funkcjonowania systemów zapewnienia bezpieczeństwa żywności (w tym systemu HACCP). Mogą również wyznaczać swoich przedstawicieli

---

<sup>7</sup> Rozporządzenie z 03. 01. 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków i sposobu współdziałania organów PIS z organami IW w zakresie sprawowania nadzoru nad jakością zdrowotną żywności (Dz. U. 2003 Nr 6, poz. 76 z późn. zm.), rozporządzenie RM z 24.11.2009 r. w sprawie współdziałania organów Służby Celnej z organami administracji publicznej oraz innymi państwowymi i samorządowymi jednostkami organizacyjnymi (Dz. U. 2009 Nr 210, poz. 1613), rozporządzenie MZ z 07. 04. 2006 r. w sprawie współdziałania między organami PIS, IW, IOS w zakresie zwalczania chorób zakaźnych (Dz. U. 2006 Nr 73, poz. 516), rozporządzenie RM z 05. 03. 2002 r. w sprawie współdziałania organów IH z powiatowym rzecznikiem konsumentów, organami administracji rządowej i samorządowej, organami kontroli oraz organizacjami pozarządowymi reprezentującymi interesy konsumentów (Dz. U. 2002 Nr 24, poz. 243), rozporządzenie RM z 25. 04. 2006 r. w sprawie współpracy organów IW, PIS, PIF, IH, IT Drogowego, IJHARS oraz jednostek samorządu terytorialnego przy zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt, w tym chorób odzwierzęcych (Dz. U. 2006, Nr 83, poz. 575), Rozporządzenie MRiRW z 30.03.2007 r. w sprawie warunków i sposobu współpracy organów IW z organami celnymi (Dz. U. 2007 Nr 77, poz. 519).



do komisji egzaminacyjnych z zakresu podstawowych zagadnień higieny. Jednostki te są zobowiązane do przekazywania informacji o przypadkach chorób odzwierzęcych i zatruc pokarmowych, wzajemnego uzgadniania planów urzędowej kontroli żywności. Ponadto jednostki Inspekcji Weterynaryjnej współdziałają z Głównym Inspektorem Sanitarnym w zakresie przekazywania informacji o niebezpiecznych produktach żywnościowych i środkach żywienia zwierząt.

Z Inspekcją Weterynaryjną współdziałają również *inspektoraty rybołówstwa morskiego* w zakresie organizowania i przeprowadzania wspólnych kontroli, przekazywania informacji o podejrzeniu naruszenia przepisów o rybołówstwie i wymagań weterynaryjnych. Natomiast współdziałanie tych inspektoratów z jednostkami Inspekcji Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych polega w szczególności na: organizowaniu i przeprowadzaniu wspólnych kontroli pomieszczeń służących do przechowywania lub przetwarzania produktów rybołówstwa oraz przekazywaniu wzajemnie informacji o naruszeniu przepisów o rybołówstwie. W wyniku przeprowadzonej analizy przepisów prawnych określono również kierunki współdziałania – jednostki inspekcyjne, których współdziałanie dotyczy oraz inne podmioty współpracujące z określonymi jednostkami inspekcyjnymi (rys. 1).

Z analizy przepisów prawnych dotyczących współdziałania jednostek inspekcyjnych wynika, że jedynie dla Inspekcji Weterynaryjnej określono zasady współpracy z pozostałymi jednostkami inspekcyjnymi nadzorującymi bezpieczeństwo żywności w zakresie nadzoru nad chorobami zakaźnymi zwierząt i chorób odzwierzęcych. Natomiast *Państwowa Inspekcja Ochrony Roślin i Nasiennictwa* (zwanej dalej PIORiN) współdziałała tylko z organami celnymi, Inspekcją Transportu Drogowego oraz Strażą Graniczną, Policją, Agencją Wywiadu i Agencją Bezpieczeństwa Wewnętrznego w zakresie sprawowania nadzoru fitosanitarnego.

Z przepisów prawnych wynika, że PIORiN nie ma ustanowionych form współdziałania z żadną jednostką inspekcyjną nadzorującą bezpieczeństwo żywności.

W przypadku *Państwowej Inspekcji Sanitarnej* określono zasady współdziałania z Inspekcją Weterynaryjną, Inspekcją Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych i Inspekcją Handlową w zakresie nadzoru

nad chorobami zakaźnymi zwierząt i chorób odzwierzęcych, jak również w przypadku nadzoru nad chorobami zakaźnymi z Inspekcją Ochrony Środowiska. Natomiast nie określono zasad współdziałania z jednostkami inspekcyjnymi w pozostałych obszarach nadzoru Państwowej Inspekcji Sanitarnej, przede wszystkim w zakresie nadzoru nad bezpieczeństwem żywności pochodzenia roślinnego.

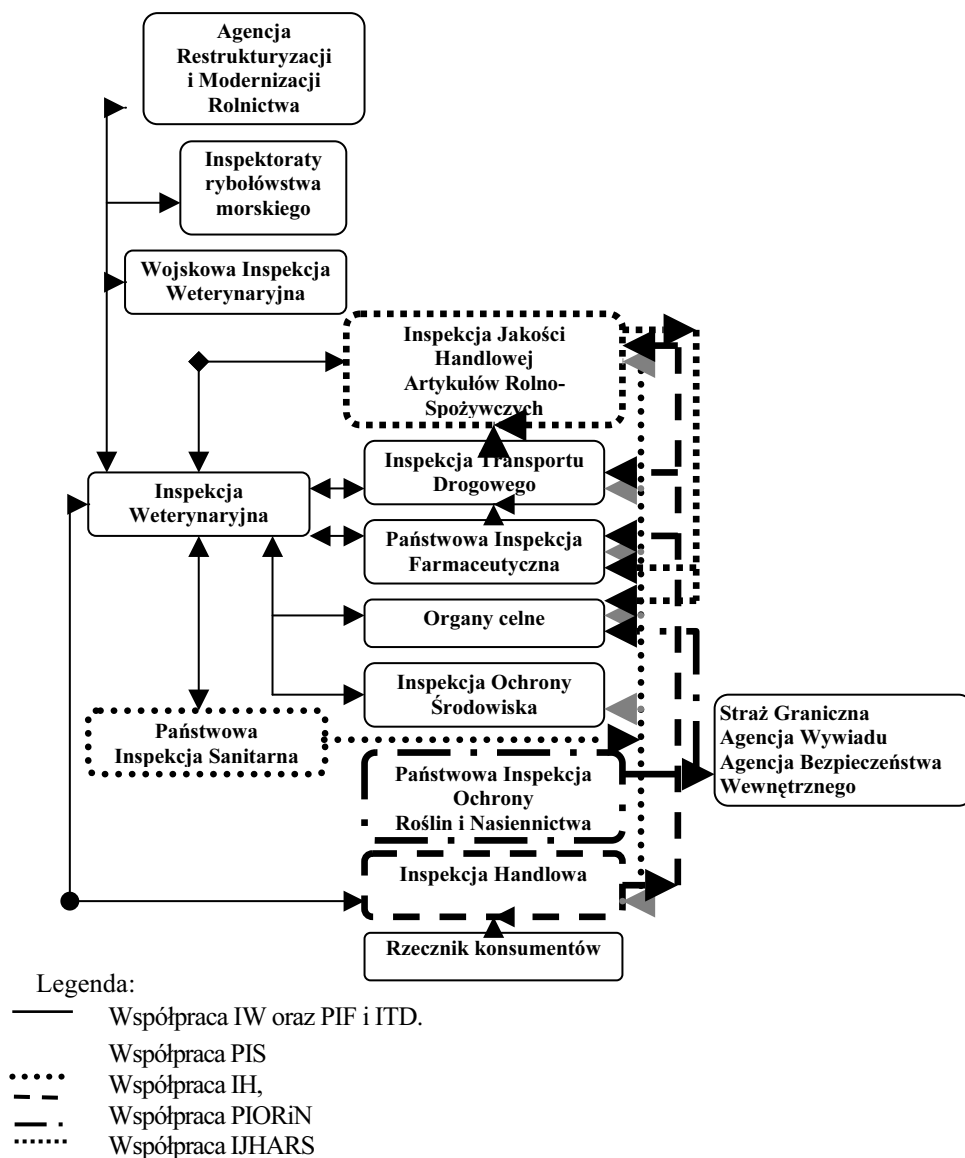
Podobnie współdziałanie między *Inspekcją Handlową i Inspekcją Jakości Handlowej artykułów Rolno-Spożywczych* dotyczy tylko działań wykonywanych w ramach nadzoru nad chorobami zakaźnymi zwierząt i chorobami odzwierzęcymi. Natomiast nie określono zasad współdziałania między tymi jednostkami w zakresie nadzoru nad jakością handlową żywności, pomimo tego, że Główny Inspektor Inspekcji Handlowej kieruje jedną z sieci powiadamiania o niebezpiecznych produktach w zakresie jakości handlowej.

W przypadku *Inspekcji Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych* jedynie wspomniano o konieczności *współpracy z właściwymi organami administracji rządowej w województwie, organami innych Inspekcji, urzędami celnymi, Policją, jednostkami samorządu terytorialnego oraz państwowymi jednostkami organizacyjnymi realizującymi politykę rolną państwa*<sup>8</sup> – nie określając czynności, które objęte byłyby współpracą.

Natomiast w przypadku *Inspekcji Handlowej* określono, jakie czynności mogą być realizowane w ramach współdziałania, ale nie wyszczególniono jednostek, z którymi Inspekcja Handlowa powinna współpracować.

---

<sup>8</sup> Dz. U. 2001 r. Nr 5, poz. 44 z późn. zm.



**Rys. 1.** Kierunki współpracy i współdziałania jednostek inspekcyjnych nadzorujących bezpieczeństwo żywności [oprac. wł. na podst. (Dz. U. Nr 5 z 2001, poz. 44 z późn. zm.), (Dz. U. 2001, Nr 4, poz. 25), (Dz. U. 2006, Nr 171, poz. 1225), (Dz. U. 2003, Nr 6, poz. 76), (Dz. U. 2005, Nr 28, poz. 235), (Dz. U. 2006, nr 73, poz. 516), (Dz. U. 2002, Nr 24, poz. 243), (Dz. U 2004, Nr 196, poz. 2015), (Dz. U. 2006, Nr 83, poz. 575), (Dz. U. 2007, Nr 77 poz. 519)].

## **2. Formy międzynarodowej współpracy jednostek inspekcyjnych nadzorujących bezpieczeństwo żywności**

Jednostki inspekcyjne nadzorujące bezpieczeństwo żywności zobowiązane są także do współdziałania z właściwymi jednostkami na szczeblu europejskim i międzynarodowym. Wymagania w tym zakresie zawarto w rozporządzeniach Parlamentu Europejskiego i Rady, jak również we właściwych decyzjach i dyrektywach Komisji Europejskiej<sup>9</sup>.

Z dokumentów tych wynika, że państwa członkowskie zobowiązane są do zapewnienia współpracy z Komisją właściwym organom nadzorującym bezpieczeństwo żywności w zakresie zdrowia publicznego, ochrony zdrowia i bezpieczeństwa ludzi. Ponadto każde państwo członkowskie zobowiązane jest do wyznaczenia właściwego organu odpowiedzialnego za współpracę z Komisją Europejską. Zgodnie z tym wymaganiami w *ustawie o bezpieczeństwie żywności* określono zasady współpracy Ministra Zdrowia (jako organu koordynującego działania z zakresu bezpieczeństwa żywności) z Europejskim Urzędem do spraw Bezpieczeństwa Żywności<sup>10</sup>.

Również dla Inspekcji Weterynaryjnej w przepisach prawnych określono wymagania dotyczące współdziałania z centralnymi organami UE. Zgodnie z postanowieniami współdziałanie polega przede wszystkim na wymianie informacji dotyczących stosowania i naruszania prawodawstwa weterynaryjnego, przekazywaniu informacji o zawieranych umowach i porozumieniach w zakresie weterynarii<sup>11</sup>. Podobnie w *ustawie o jakości*

---

<sup>9</sup> Por. rozporządzenie nr 882/2004 z 29. 04. 2004 r., p. 15 i 16 preambuły. Decyzja Komisji z 29.06.1994 r. w sprawie administracyjnego zarządzania współpracą w naukowym badaniu zagadnień dotyczących żywności (94/458/WE). Decyzja nr 2119/98/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 24.09.1998 r. ustanawiająca sieć nadzoru i kontroli epidemiologicznej chorób zakaźnych we wspólnocie. Dyrektywa Rady 93/5/EWG z 25. 02. 1993 r. w sprawie pomocy Komisji i współpracy państw członkowskich w naukowym badaniu zagadnień dotyczących żywności.

<sup>10</sup> (Dz. U. 2006 Nr 171, poz. 1225 z późn. zm.). Por. rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 20.04.2004 r. w sprawie współpracy Głównego Lekarza Weterynarii z organami centralnymi państw członkowskich UE oraz Komisją Europejską w zakresie przestrzegania stosowania prawodawstwa weterynaryjnego (Dz. U. Nr 86, poz. 808).

<sup>11</sup> Por. rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 20.04.2004 r. w sprawie współpracy Głównego Lekarza Weterynarii z organami centralnymi państw

handlowej artykułów rolno-spożywczych zawarto wymagania dotyczące współpracy Inspekcji Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych z organizacjami międzynarodowymi zajmującymi się jakością handlową artykułów rolno-spożywczych oraz ich obrotem międzynarodowym poprzez uczestnictwo w pracach tych organizacji, współpracę z urzędowymi jednostkami kontrolnymi w innych państwach w zakresie kontroli jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych, w tym wymianę informacji lub próbek artykułów<sup>12</sup>.

W trakcie badań zidentyfikowano jednostki szczebla europejskiego i międzynarodowego, z którymi współpracują krajowe jednostki inspekcyjne w zakresie nadzoru nad bezpieczeństwem żywności (rys. 2).

Są to jednostki, z którymi powinny współdziałać krajowe jednostki inspekcyjne w zakresie nadzoru nad bezpieczeństwem żywności. Jednakże tylko w dwóch przypadkach krajowe przepisy prawne wskazują jednoznacznie organizacje międzynarodowe, z którymi współpracują jednostki inspekcyjne – są to Inspekcja Weterynaryjna oraz Państwowa Inspekcja Ochrony Roślin i Nasiennictwa. W przypadku pozostałych jednostek nie wskazano w aktach normatywnych organów szczebla międzynarodowego i europejskiego, z którymi powinna być nawiązana współpraca.

Celem współpracy jednostek inspekcyjnych nadzorujących bezpieczeństwo żywności z właściwymi organizacjami na szczeblu międzynarodowym i europejskim jest zapewnienie harmonizacji działań podejmowanych w ramach nadzoru nad bezpieczeństwem żywności w państwach członkowskich oraz zbieranie i wymiana informacji na temat produktów żywnościowych mogących stwarzać zagrożenie dla życia i zdrowia człowieka.

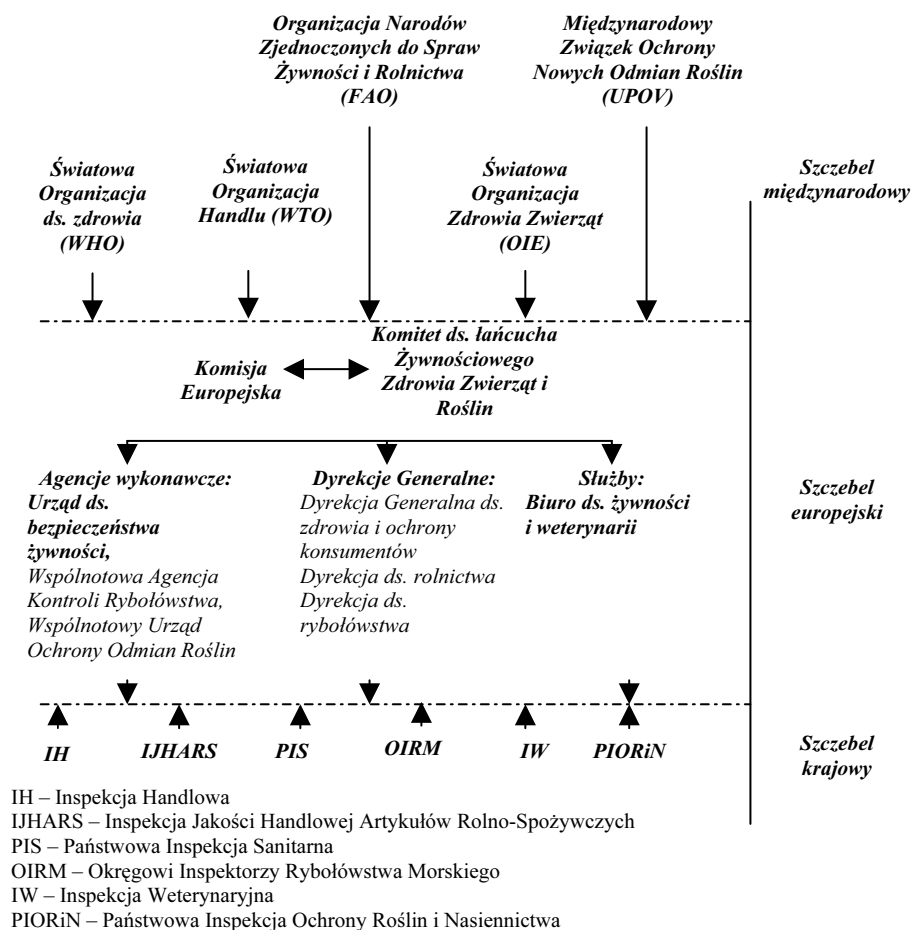
Współpraca między jednostkami inspekcyjnymi nadzorującymi bezpieczeństwo żywności podejmowana jest wtedy, gdy wynik kontroli wymaga wykonania działań więcej niż w jednym państwie. Współpraca ta polega na przekazywaniu informacji przydatnych przy ustalaniu zgodności

---

członkowskich UE oraz Komisją Europejską w zakresie przestrzegania stosowania prawodawstwa weterynaryjnego (Dz. U. 2004 Nr 86, poz. 808).

<sup>12</sup> Por. Dz. U. 2001 r. Nr 5, poz. 44 z późn. zm.

z prawem żywnościowym. Krajowe jednostki inspekcyjne w przypadku stwierdzenia jakichkolwiek niezgodności przekazują informację właściwym jednostkom w innych państwach członkowskich. W ramach współpracy możliwe jest także uczestniczenie właściwych jednostek jednego państwa członkowskiego w kontrolach przeprowadzanych przez jednostki innego państwa. Jednostki mogą również wspólnie przedsięwziąć niezbędne środki w celu ustalenia przyczyn wykrytych w trakcie kontroli nieprawidłowości oraz współdziałać w celu zapobiegania powstawaniu takich nieprawidłowości w przyszłości<sup>13</sup>.



IH – Inspekcja Handlowa  
 IJHARS – Inspekcja Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych  
 PIS – Państwowa Inspekcja Sanitarna  
 OIRM – Okręgowi Inspektorzy Rybołówstwa Morskiego  
 IW – Inspekcja Weterynaryjna  
 PIORiN – Państwowa Inspekcja Ochrony Roślin i Nasiennictwa

**Rys. 2.** Współdziałanie w zakresie nadzoru nad bezpieczeństwem żywności – szczebel międzynarodowy, europejski i krajowy. [oprac. wł. na podst. [www.europa.eu/agencies/community\\_agencies/index\\_pl.htm](http://www.europa.eu/agencies/community_agencies/index_pl.htm), [www.oie.int/eng/OIE](http://www.oie.int/eng/OIE), [www.upov.int/index\\_en.html](http://www.upov.int/index_en.html), [www.ec.europa.eu/index\\_pl.htm](http://www.ec.europa.eu/index_pl.htm) - stan na dzień 20.05.2009].

<sup>13</sup> Rozporządzenie nr 882/2004.

W celu szybkiej wymiany informacji dotyczącej żywności niespełniającej wymagań prawa żywnościowego ustanowiono w Rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego nr 178/2002 **system wczesnego ostrzegania o niebezpiecznej żywności i paszach – system RASFF**<sup>14</sup>. Przepisem krajowym określającym cele i uczestników systemu RASFF jest ustawa *o bezpieczeństwie żywności i żywienia*.

Celem systemu jest szybkie reagowanie na przypadki wprowadzenia do obrotu produktów żywnościowych niespełniających wymagań UE. Zasada działania systemu opiera się na zbieraniu i przekazywaniu jednostkom inspekcyjnym nadzorującym bezpieczeństwo żywności informacji o produktach żywnościowych i o paszach mogących stwarzać zagrożenie dla życia i zdrowia człowieka. W ramach systemu oceniany jest stopień zagrożenia dla konsumentów w wyniku wprowadzenia na rynek spożywczy żywności lub paszy szkodliwej dla zdrowia. Informacje o zagrożeniach są zbierane przez jednostki inspekcyjne szczebla powiatowego, granicznego, wojewódzkiego i przekazywane do właściwych punktów kontaktowych.

Każde państwo członkowskie zostało zobowiązane do wyznaczenia punktu kontaktowego, który funkcjonuje w ramach tego systemu. Zgodnie z tym wymaganiem, w Polsce siecią systemu RASFF kieruje Główny Inspektor Sanitarny, który prowadzi Krajowy Punkt Kontaktowy systemu (KPK). Jest on również odpowiedzialny za funkcjonowanie KPK oraz powiadamianie Komisji Europejskiej o stwierdzonych przypadkach niebezpiecznej żywności oraz pasz. W ramach systemu RASFF w Polsce funkcjonuje również podpunkt KPK, który prowadzi Główny Lekarz Weterynarii (rys. 3).

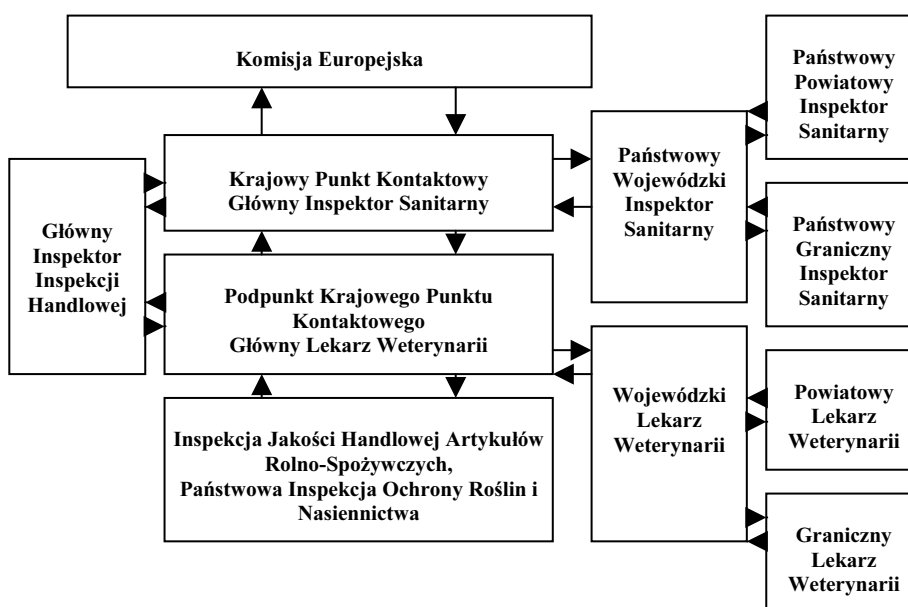
Do podpunktu KPK zgłaszane są informacje o stwierdzonych przypadkach niebezpiecznej żywności oraz pasz przez Inspekcje realizujące zadania z zakresu bezpieczeństwa żywności, nadzorowane przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi<sup>15</sup>.

---

<sup>14</sup> Rapid Alert System for Food and Feed of the European Union. Jednostki inspekcyjne nadzorujące bezpieczeństwo żywności uczestniczą także w krajowym programie monitoringu żywności i żywienia oraz pasz, [w:] (Dz. U. 2006 Nr 171, poz. 1225 z późn. zm.).

<sup>15</sup> (Dz. U. 2006 Nr 171, poz. 1225 z późn. zm.).

Na poziomie KPK dokonywana jest analiza ryzyka i podejmowane są działania zapewniające wyeliminowanie zagrożeń. W przypadku, gdy produkt zostaje oceniony jako zagrażający życiu i/lub zdrowiu człowieka, zostaje bezzwłocznie wycofany z obrotu. Podejmowane są działania wyjaśniające i zapobiegające powstaniu takich zagrożeń w przyszłości<sup>16</sup>. Informacje przekazywane są także z Komisji Europejskiej do KPK i kolejno do niższych szczebli zarządzania jednostek inspekcyjnych nadzorujących bezpieczeństwo żywności.



**Rys. 3.** System RASFF w Polsce [oprac. wł. na podst. P. Biliński, *Bezpieczeństwo żywności i żywienia aspekcie nowych regulacji prawnych*, „Problemy higieny epidemiologicznej”, 88(4), 2007, K. Owsiak, *Nadzór nad ogólnym bezpieczeństwem produktów w świetle ustawodawstwa polskiego i dyrektyw europejskich*, [w:] *Towaroznawstwo wobec integracji z Unią Europejską*, J. Żuchowski (red.), Politechnika Radomska, Radom 2004.]

<sup>16</sup> P. Biliński, *Bezpieczeństwo żywności i żywienia aspekcie nowych regulacji prawnych*, „Problemy higieny epidemiologicznej” 2007, 88(4), s. 389-395 oraz K. Owsiak, *Nadzór nad ogólnym bezpieczeństwem produktów w świetle ustawodawstwa polskiego i dyrektyw europejskich*, [w:] *Towaroznawstwo wobec integracji z Unią Europejską*, J. Żuchowski (red.), Politechnika Radomska, Radom 2004, s. 461-469. M. Korzycka-Iwanow, *Prawo (...)*, dz. cyt., s. 143-146.



### **3. Propozycje dotyczące doskonalenia współpracy w zakresie nadzoru nad bezpieczeństwem żywności**

Zapewnienie bezpieczeństwa żywności dotyczy wszystkich etapów łańcucha żywnościowego, toteż uczestnictwo jednostek inspekcyjnych w systemie zbierania, analizowania, przekazywania oraz udostępniania informacji o produktach żywnościowych stwarzających zagrożenie jest priorytetem.

Nieokreślenie zasad współdziałania między jednostkami inspekcyjnymi może wpływać negatywnie na system nadzoru nad bezpieczeństwem żywności. W odniesieniu do jednostek inspekcyjnych nadzorujących bezpieczeństwo żywności, których kompetencje w relacji poziomej są zbieżne, jednoznaczne określenie kierunków współdziałania umożliwiłoby:

- dokonywanie kompleksowych ocen bezpieczeństwa żywności, których nie byłaby w stanie wykonać jedna jednostka inspekcyjna,
- zmniejszanie możliwości nakładania się działań, a zwłaszcza czynności nadzorujących i kontrolujących,
- pełniejsze wykorzystanie informacji na poszczególnych etapach realizowanych procesów przez te jednostki do ukierunkowania działań zapobiegawczych i korygujących,
- skuteczniejszą egzekucję wniosków pokontrolnych,
- stwarzanie warunków do wymiany doświadczeń z zakresu zapobiegania różnym niezgodnościom<sup>17</sup>.

Organy zwierzchnie jednostek inspekcyjnych powinny ustalić więc zasady współdziałania między jednostkami inspekcyjnymi nadzorującymi bezpieczeństwo żywności – zwłaszcza między tymi jednostkami inspekcyjnymi, których kompetencje poziome pokrywają się co do zakresu i przedmiotu nadzoru. Dotyczy to przede wszystkim Inspekcji Handlowej i Inspekcji Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych oraz Inspekcji Weterynaryjnej i Inspekcji Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych. Podobne kompetencje posiadają także Państwowa Inspekcja Sanitarna i Inspekcja Weterynaryjna, ale w tym przypadku zostało

---

<sup>17</sup> S. Kałużny, *dz. cyt.*, s. 106.

opracowane porozumienie, które określa formy współpracy i współdziałania między tymi jednostkami na różnych etapach łańcucha żywnościowego<sup>18</sup>.

Warto zauważyć, że brak przepisów prawnych określających jednoznacznie obowiązek współdziałania może być spowodowany tym, że obowiązek ten zmienia zakres kompetencji jednostki, ponieważ jedna ze współdziałających jednostek inspekcyjnych nie może wydać prawidłowo decyzji bez udziału drugiej. Z kolei w sytuacji braku przepisu prawnego uzależniającego wydanie decyzji jednej jednostki inspekcyjnej od zajęcia stanowiska przez drugą jednostkę, jednostki nie są współkompetentne i nie zajmują stanowiska w formie postanowienia, lecz opinii. W ten sposób jednostki inspekcyjne nie tracą swojej niezależności i samodzielności działania<sup>19</sup>.

Przeprowadzona analiza potwierdza, że nie ma ustalonych zasad współdziałania między jednostkami inspekcyjnymi nadzorującymi bezpieczeństwo żywności – zwłaszcza między tymi jednostkami inspekcyjnymi, których kompetencje pokrywają się co do zakresu i przedmiotu nadzoru. Dotyczy to przede wszystkim jednostek inspekcyjnych, które zbliżone są zakresem nadzoru nad bezpieczeństwem żywności. Obowiązek współdziałania wynika z przepisów prawnych, jednak przepisy ustanawiają wyłącznie kwestie proceduralne współdziałania i nie stwarzają ani obowiązku podejmowania współpracy, ani też nie stanowią prawnej podstawy do wszczynania czynności mających na celu współdziałanie z innymi jednostkami inspekcyjnymi.

W związku z tym, należałoby określić w przepisach prawnych zasady współpracy i komunikacji dla organów i jednostek inspekcyjnych nadzorujących bezpieczeństwo żywności na wszystkich szczeblach zarządzania oraz podjąć działania przyczyniające się do wzrostu świadomości organów i jednostek inspekcyjnych – odnośnie korzyści wynikających ze współpracy na rzecz bezpieczeństwa żywności, jak również skutków, które mogą powstać w wyniku braku wzajemnego, skoordynowanego działania. Współdziałanie organów nadzorujących

---

<sup>18</sup> Porozumienie ramowe z 21. 09. 2007 r. o współdziałaniu i współpracy organów Inspekcji Weterynaryjnej i organów Państwowej Inspekcji Sanitarnej.

<sup>19</sup> Tamże, s. 491.

bezpieczeństwo żywności będzie możliwe tylko wtedy, kiedy organy te będą się uzupełniały, a nie rywalizowały między sobą. Stąd też należałoby precyzyjnie rozdzielić kompetencje w zakresie nadzoru nad bezpieczeństwem zdrowotnym żywności pochodzenia zwierzęcego i roślinnego.

Ponadto przepisy prawne oprócz wskazywania działań, które organy mogą podejmować w ramach współpracy, powinny również określać sytuacje, w których warto byłoby podjąć taką współpracę. Sformułowanie zasad współpracy dla organów uczestniczących w nadzorze nad bezpieczeństwem żywności (nie tylko dla tych, których zakresy nadzoru się pokrywają) umożliwiłoby kompleksową analizę informacji dotyczących podmiotów uczestniczących w łańcuchu żywnościowym oraz wymianę doświadczeń z zakresu zapobiegania różnym niezgodnościom.

### **Bibliografia**

1. Adamiak B., Borkowski J., *Kodeks postępowania administracyjnego*, wydanie 7, Wyd. C. H. Beck, Warszawa 2005.
2. Biliński P., *Bezpieczeństwo żywności i żywienia aspekcie w nowych regulacji prawnych*, „Problemy higieny epidemiologicznej”, 88(4), 2007.
3. *Encyklopedia podręczna Prawo na co dzień*, Wiedza Powszechna, 1974.
4. Janowicz Z., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, PWN, Warszawa 1996.
5. Kałużny S., *Leksykon kontroli*, Dosko, Warszawa 2002.
6. Kożuch B., *Zarządzanie publiczne w teorii i praktyce polskich organizacji*, Placet, Warszawa 2004.
7. Leoński Z., *Zarys prawa administracyjnego*, LexisNexis, Warszawa 2004.
8. Matczak M., *Kompetencja organu administracji publicznej*, Wolters Kluwer, Zakamycze 2004.
9. Owsiak K., *Nadzór nad ogólnym bezpieczeństwem produktów w świetle ustawodawstwa polskiego i dyrektyw europejskich*, [w:] *Towaroznawstwo wobec integracji z Unią Europejską*, J. Żuchowski (red.), Politechnika Radomska, Radom 2004.

10. Smoktunowicz E. (red.), *Wielka encyklopedia prawa*, Wydawnictwo Prawo i praktyka gospodarcza, Warszawa-Białystok 2000.
11. Rozporządzenie z 03.01.2003 r. w sprawie szczegółowych warunków i sposobu współdziałania organów PIS z organami IW w zakresie sprawowania nadzoru nad jakością zdrowotną żywności (Dz. U.2003, Nr 6, poz. 76).
12. Rozporządzenie RM z 24.11.2009 r. w sprawie współdziałania organów Służby Celnej z organami administracji publicznej oraz innymi państwowymi i samorządowymi jednostkami organizacyjnymi (Dz. U. 2009, Nr 210 poz. 1613).
13. Rozporządzenie MZ z 07.04.2006 r. w sprawie współdziałania między organami PIS, IW, IOS w zakresie zwalczania chorób zakaźnych (Dz. U. 2006, Nr 73, poz. 516).
14. Rozporządzenie z 05.03.2002 r. w sprawie współdziałania organów IH z powiatowym rzecznikiem konsumentów, organami administracji rządowej i samorządowej, organami kontroli oraz organizacjami pozarządowymi reprezentującymi interesy konsumentów (Dz. U. 2002, Nr 24, poz. 243).
15. Rozporządzenie RM z 25.04.2006 r. w sprawie współpracy organów IW, PIS, PIF, IH, IT Drogowego, IJHARS oraz jednostek samorządu terytorialnego przy zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt, w tym chorób odzwierzęcych (Dz U. 2006, Nr 83, poz. 575).
16. Rozporządzenie MRiRW z 30.03.2007 r. w sprawie warunków i sposobu współpracy organów IW z organami celnymi (Dz.U. 2007, Nr 77 poz. 519)
17. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 20.04.2004 r. w sprawie współpracy Głównego Lekarza Weterynarii z organami centralnymi państw członkowskich UE oraz Komisją Europejską w zakresie przestrzegania stosowania prawodawstwa weterynaryjnego (Dz. U. Nr 86, poz. 808).
18. Rozporządzenie (WE) Parlamentu Europejskiego i Rady nr 178/2002 z dnia 28 stycznia 2002 roku ustanawiające ogólne zasady i wymagania prawa żywnościowego, powołujące Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności oraz ustanawiające procedury w sprawie bezpieczeństwa żywności.

19. Rozporządzenie (WE) Parlamentu Europejskiego i Rady nr 882/2004 z 29.04.2004 r. w sprawie kontroli urzędowych przeprowadzanych w celu sprawdzenia zgodności z prawem paszowym żywnościowym oraz regułami dotyczącymi zdrowia zwierząt i dobrostanu zwierząt.
20. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 854/2004 z 29.04.2004 r. ustanawiające szczególne przepisy dotyczące organizacji urzędowych kontroli w odniesieniu do produktów pochodzenia zwierzęcego przeznaczonych do spożycia przez ludzi.
21. Decyzja Komisji z 29.06.1994 r. w sprawie administracyjnego zarządzania współpracą w naukowym badaniu zagadnień dotyczących żywności (94/458/WE).
22. Decyzja nr 2119/98/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 24.09.1998 r. ustanawiająca sieć nadzoru i kontroli epidemiologicznej chorób zakaźnych we wspólnocie.
23. Dyrektywa Rady 93/5/EWG z 25.02.1993 r. w sprawie pomocy Komisji i współpracy państw członkowskich w naukowym badaniu zagadnień dotyczących żywności.
24. [www.europa.eu/agencies/community\\_agencies/index\\_pl.htm](http://www.europa.eu/agencies/community_agencies/index_pl.htm) - stan na dzień 20.05.2009.
25. [www.oie.int/eng/OIE](http://www.oie.int/eng/OIE) - stan na dzień 20.05.2009.
26. [www.upov.int/index\\_en.html](http://www.upov.int/index_en.html) - stan na dzień 20.05.2009.
27. [www.ec.europa.eu/index\\_pl.htm](http://www.ec.europa.eu/index_pl.htm) - stan na dzień 20.05.2009.

**Improving cooperation between the inspection bodies  
supervising food safety in Poland**

**Abstract**

In Poland there are six types of inspection bodies responsible for the supervision of the food safety: Sanitary Inspection, Veterinary Inspection, Agricultural and Food Quality Inspection, Plant Health and Seed Inspection, Department of Trade Inspection and Fish Inspection.

In order to ensure the protection of human health and life, the inspection bodies mentioned above should cooperate with each other and create supervision of food safety system properly organized.

## DOSKONALENIE WSPÓLDZIAŁANIA JEDNOSTEK INSPEKCYJNYCH ...

The article outlines the principles of cooperation between the inspection bodies within Poland as well as the cooperation between them and the international organizations. The article includes the results of legislative acts analysis (including internal and external documentation) in the field of the inspection bodies supervising food safety cooperation. The article describes the ways in which the cooperation between the inspection bodies might be improved.

mgr Anna Kotowska  
mgr Anita Kuraczyk  
Wyższa Szkoła Administracji i Biznesu  
im. Eugeniusza Kwiatkowskiego w Gdyni

## **System zarządzania jakością i bezpieczeństwem informacji w Biurze Poselskim\***

### **Streszczenie**

Głównym celem artykułu jest pokazanie ścieżki przeprowadzonych działań niezbędnych do wdrożenia w biurze poselskim systemu zarządzania jakością i bezpieczeństwem informacji zgodnego z normami. Znajdujemy w nim krótką charakterystykę działalności biura, jego cele i strukturę organizacyjną. Te podstawowe informacje na temat biura pozwoliły na identyfikację najważniejszych procesów głównych, zarządzających i pomocniczych, a następnie pokazanie ich w postaci mapy procesów. W trakcie badania procesów zadbano o wyróżnienie nie tylko tych dotyczących podstawowych celów biura, ale także związanych z zarządzaniem jakością i bezpieczeństwem informacji. Dla przybliżenia tematu procesów najważniejsze z nich opisano szczegółowo np. w postaci mapy procesu, tabeli, czy też w postaci podprocesów.

Artykuł zawiera także charakterystykę kilku najważniejszych zagrożeń dotyczących bezpieczeństwa informacji, z jakimi możemy mieć do

---

\* Artykuł powstał na podstawie badań przeprowadzonych przez autorki do prac magisterskich napisanych pod kier. dra hab. K. Dendury, prof. WSAiB, obronionych dn. 07.07.2009 r. w Wyższej Szkole Administracji i Biznesu im. E. Kwiatkowskiego w Gdyni.

czynienia w biurze poselskim oraz niezbędne wymagania, których przestrzeganie wpływa na udoskonalanie procesów dotyczących zarządzania bezpieczeństwem informacji.

W artykule opisano również dokumentację zgodną z normami opracowaną dla zintegrowanego systemu zarządzania jakością i bezpieczeństwem informacji. Przedstawione zostały dokumenty charakterystyczne dla każdego z systemów z osobna, takie jak polityka jakości, polityka bezpieczeństwa informacji, deklaracja stosowania i wybrane procedury. Pokazano także, jaki zestaw dokumentów stworzono na potrzeby zintegrowanego systemu zarządzania jakością i bezpieczeństwem informacji, na który składają się procedury systemowe oraz Księga Zarządzania Jakością i Bezpieczeństwem Informacji.

### **Wprowadzenie**

Zmiany ustrojowe, jakie nastąpiły w Polsce na początku lat 90-tych – demokracja, pluralizm partyjny i swoboda zakładania partii politycznych spowodowały nie tylko zmiany w prawodawstwie, ale także nowe podejście społeczeństwa do władzy ustawodawczej i wykonawczej. Zaczęto postrzegać pracę posłów i senatorów jako służbę narodowi. Jednocześnie wraz ze wzrostem świadomości coraz większego znaczenia nabiera pojęcie jakości – już nie tylko w odniesieniu do wyrobów i usług, ale także standardów zachowań w życiu codziennym. Społeczeństwo obywatelskie podnosi swoje oczekiwania i wymagania także w stosunku do władzy ustawodawczej – w tym do osób wybranych do pełnienia funkcji parlamentarnych.

Także pojęcia informacji i jej bezpieczeństwa zyskały na znaczeniu. Stały się bardziej rozpowszechnione nie tylko w firmach informatycznych, ponieważ zwiększyła się świadomość co do tego, że informacja jest obecnie jednym z najważniejszych zasobów jakim dysponujemy.

Wdrażanie systemów zarządzania jakością i bezpieczeństwa informacji nie jest już więc przywilejem zarezerwowanym wyłącznie dla organizacji produkcyjnych i usługowych. Coraz więcej urzędów państwowych i samorządowych stosuje podejście procesowe, wdraża systemy zarządzania jakością, dążąc do ciągłego doskonalenia swojej pracy i spełniania oczekiwań interesantów. Idąc z duchem czasu – także posłowie



doceniają korzyści płynące z wprowadzenia systemów zarządzania opartych na normach europejskich. Dlatego opracowanie projektu wstępnego dokumentacji systemu zarządzania jakością i bezpieczeństwem informacji dla biur poselskich stanowi cenną inicjatywę.

Badania wymagały analizy przepisów prawnych związanych z działalnością poselską (w tym Konstytucji, ustaw, norm i zarządzeń Marszałka Sejmu) oraz dokumentów i materiałów z działalności wybranego biura poselskiego. Ważnych informacji dostarczyły materiały dostępne na stronach internetowych Sejmu i posłów. Badania obejmowały również obserwację działalności biura poselskiego, pracowników i społecznych asystentów posłów. Istotnych informacji dostarczyły także rozmowy i wywiady z posłami przeprowadzone w Sejmie Rzeczypospolitej Polskiej. Autorki składają więc podziękowanie dla posła Zbigniewa Kozaka (Prawo i Sprawiedliwość) z Gdyni za udostępnienie materiałów i biura do prowadzenia badań oraz dla promotora prac magisterskich dr hab. Kazimierza Dendury z Wyższej Szkoły Administracji i Biznesu im. Eugeniusza Kwiatkowskiego w Gdyni za ukierunkowanie tych badań.

Wyniki badań dokumentacji i obserwacja posłużyły do zaprojektowania struktury organizacyjnej badanego biura poselskiego, określenia celów jakościowych biura i asystentów społecznych, zdefiniowania realizowanych przez biuro procesów, określenia wymagań dotyczących jakości i bezpieczeństwa informacji oraz opracowania projektu *Księgi zarządzania jakością i bezpieczeństwem informacji* wraz z projektami procedur tych systemów.

W badaniu główne ograniczenia stanowiła bariera psychologiczna w udostępnianiu informacji, wynikająca zapewne z obawy przed nowymi rozwiązaniami i z braku znajomości zagadnień z zakresu zarządzania jakością oraz bezpieczeństwa informacji. Dodatkowym utrudnieniem była konieczność utrzymania tajemnicy służbowej i problemy z dotarciem do niektórych dokumentów.

### **Terminy i definicje**

**Biuro poselskie podstawowe**– miejsce obsługi działalności posła w terenie, wskazane przez posła jako biuro podstawowe, w przypadku utworzenia

więcej niż jednego biura danego posła lub wspólnego biura poselsko-senatorskiego.

**Biuro dodatkowe** – każde kolejne biuro utworzone przez posła.

**Księga Jakości** – dokument SZJ, w którym określono system zarządzania jakością. Zawiera zakres systemu zarządzania jakością, przywołuje udokumentowane procedury i opisuje wzajemne oddziaływania między procesami.

**Najwyższe kierownictwo** – osoby, które na najwyższym szczeblu kierują Biurem i je nadzorują – Poseł RP, Koordynator Biura.

**Norma** – to pojęcie określa normę PN –EN ISO 9001:2001.

**Posel** – zgodnie z art. 104 ust. 1 Konstytucji – przedstawiciel Narodu, członek niższej izby parlamentu – Sejmu, wybierany przez obywateli na okres kadencji.

**Polityka Jakości** – dokument SZJ zawierający ogół zamierzeń i celów organizacji dotyczących jakości w sposób formalny wyrażony przez najwyższe kierownictwo.

**Polityka bezpieczeństwa** – dokument określony przez organizację i jej kierownictwo obejmujący cele, główne kierunki i zasady działania w odniesieniu do bezpieczeństwa informacji. Taki dokument dla biura powinien zawierać definicję bezpieczeństwa informacji, cele, zakres i znaczenie bezpieczeństwa informacji.

**Procedura** – ustalony sposób przeprowadzenia działania lub procesu. Procedury można podzielić na:

- procesowe – dotyczące procesu objętego systemem zarządzania jakością,
- systemowe – wynikające z wymagań normy ISO 9001.

**Procedura SZBI** – termin umownie stosowany w bezpieczeństwie informacji w celu określenia „procesu”, który jest realizowany przez ludzi, w przeciwieństwie do procesów wykonywanych przez komputery lub inne środki elektroniczne.

**System zarządzania bezpieczeństwem informacji (SZBI)** – ta część całościowego systemu zarządzania, oparta na podejściu wynikającym z ryzyka biznesowego, odnosząca się do ustanawiania, wdrażania,

eksploatacji, monitorowania, utrzymywania i doskonalenia bezpieczeństwa informacji.

**System zarządzania jakością (SZJ)** – zbiór wzajemnie powiązanych lub wzajemnie oddziałujących elementów do ustanawiania polityki i celów oraz osiągania tych celów, służących do kierowania organizacją i jej nadzorowania w odniesieniu do jakości.

**Ustawa** – akt prawny o charakterze powszechnie obowiązującym.

*Używane skróty*

**SZJ** – System Zarządzania Jakością

**SZBI** – System Zarządzania Bezpieczeństwem Informacji

**KZJiBI** – Księga Zarządzania Jakością i Bezpieczeństwem Informacji

## **1. Charakterystyka działalności biura poselskiego**

### **1.1 Stan i źródła wiedzy**

Konstytucja RP, jako ustawa zasadnicza w art. 104 ust. 1 definiuje, iż **poseł** jest przedstawicielem Narodu jednakże nie wiąże go instrukcje wyborców. Oznacza to, że jako członek niższej izby parlamentu – Sejmu powinien wykonywać swój mandat zgodnie z własnym sumieniem i przekonaniem oraz działać w imię dobra Państwa i szeroko pojętego ogółu obywateli. Nie powinien kierować się interesami wąskich grup wyborców, lobbystów, lecz reprezentować Naród. Konstytucja i ordynacja wyborcza regulują, iż posłowie wybierani są na okres czteroletniej kadencji w wyborach powszechnych.

W myśl ustawy z 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora art. 23 ust. 4: *działalność posła lub senatora może być wspierana przez społecznych współpracowników* [12]. Szerzej rolę asystenta społecznego posła definiuje w paragrafie 20 zarządzenie nr 8 Marszałka Sejmu z dnia 25 września 2001 r. w sprawie warunków organizacyjno-technicznych tworzenia, funkcjonowania i znoszenia biur poselskich: *z upoważnienia i w zakresie ustalonym przez posła, zadania związane z wykonywaniem przez posła mandatu w terenie mogą realizować osoby nie będące pracownikami biura poselskiego i wykonujące te zadania nieodpłatnie – społeczny współpracownik (asystent społeczny posła)* [21]. Zatem asystent działa na mocy porozumienia z posłem i z jego upoważnienia wykonuje zleczone zadania. Asystenci mogą pełnić zarówno rolę doradców

merytorycznych, jak również przedstawicieli terenowych, czyli występować w imieniu posła w okręgu wyborczym. Przepisy prawne nie precyzują zadań asystentów społecznych, a jedynie wskazują, iż działania posła mogą być wspierane przez społecznych współpracowników [2].

W oparciu o ustawę o wykonywaniu mandatu posła i senatora z dnia 9 maja 1996 roku art. 23: *posłowie i senatorowie tworzą biura poselskie, senatorskie lub poselsko-senatorskie w celu obsługi swojej działalności w terenie* [12]. Zatem biuro poselskie to miejsce służące do obsługi działalności posła w jego okręgu wyborczym, wskazane przez posła jako biuro podstawowe, w przypadku utworzenia więcej niż jednego biura danego posła lub wspólnego biura poselsko-senatorskiego. Ustawa zakłada możliwość powoływania biur dodatkowych, które stanowią każde kolejne biuro utworzone przez posła.

Piśmiennictwo i materiały źródłowe na temat pracy posłów i biur poselskich niestety są bardzo ubogie i w zasadzie ograniczają się tylko do ustaw, rozporządzeń właściwych ministrów i zarządzeń Marszałka Sejmu. Szczegółowe kwestie związane z uprawnieniami i działaniami parlamentarzystów reguluje ustawa z dnia 9 maja 1996 r. (Dz. U. 2003 Nr 221, poz. 2199 z późn. zmianami) o wykonywaniu mandatu posła i senatora. Wśród publikacji dotyczących funkcjonowania biur poselskich na szczególną uwagę zasługują następujące pozycje:

- *Poradnik posła pracodawcy* opracowany przez Biuro Obsługi Posłów Kancelarii Sejmu (wydany przez Wydawnictwo Sejmowe w 2008 r.); informator z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych oraz prawa podatkowego, omawia obowiązki i uprawnienia posłów wobec osób świadczących prace w biurach poselskich;
- *Metody postępowania z dokumentacją w biurach poselskich*, materiały opracowane przez Kancelarię Sejmu, w których opisano szczegółowe wytyczne dla biur poselskich dotyczące sposobów rejestrowania, ewidencjonowania i przechowywania dokumentacji;
- *Asystenci parlamentarni*, publikacja Kancelarii Sejmu stanowiąca raport Biura Studiów i Ekspertyz na temat regulacji prawnych i zasad działania asystentów w krajach europejskich, funkcjonowania asystentów

w Parlamencie Europejskim oraz status i zakres uprawnień asystentów społecznych w polskim parlamencie.

## 2. Interesanci, cele i organizacja biura poselskiego

Biura poselskie, obok funkcji obsługi działalności posła w zakresie prowadzenia jego spraw w okręgu wyborczym, otwarte są także na spotkania z interesantami. Interesant biura poselskiego to organizacja (podmiot prawny) lub osoba fizyczna korzystająca z usług biura. Pojęcie interesanta biura poselskiego jest pojęciem bardzo szerokim, obejmuje bowiem zarówno instytucje publiczne i samorządowe, jak również indywidualne osoby, dlatego celowym było zdefiniowanie i rozróżnienie interesantów pod względem ich osobowości prawnej, formy zorganizowania oraz charakteru powiązań i zależności.

W tabeli 1 zdefiniowano i przedstawiono strukturę interesantów biura poselskiego.

**Tabela 1.** *Interesanci Biura Poselskiego*

<b>INTERESANT</b>	<b>WEWNĘTRZNY</b>	<b>ZEWNĘTRZNY</b>
<b>instytucjonalny</b>	Partia polityczna	Kancelaria Sejmu i inne biura poselskie Administracja publiczna i samorządowa Gminy Urzędy Marszałkowskie Związki zawodowe Fundacje i stowarzyszenia posiadające osobowość prawną Przedsiębiorstwa i firmy
<b>indywidualny</b>	Posel Asystent społeczny Koordynator Biura	Wyborca Mieszkaniec okręgu wyborczego Inni posłowie
<b>zbiorowy</b>	_____	Grupa mieszkańców działająca w imię lokalnych interesów Lobby środowiskowe, np. pielęgniarki, kolejarze Stowarzyszenia nie mające osobowości prawnej Inicjatywy obywatelskie

*Źródło: Opracowanie własne*

Przystępując do projektowania zintegrowanego systemu zarządzania jakością i bezpieczeństwem informacji, należało więc przeanalizować cele i procesy realizowane przez posła i jego biuro. Formalne określenie celów

realizowanych procesów zapewnia ich skuteczność – wytyczone i udokumentowane cele nadają kierunek przyjętym działaniom. Stanowią też źródło motywacji i pozwalają na wprowadzenie mechanizmów oceny stopnia realizacji celów. Poseł będący członkiem określonej partii politycznej utożsamia się z misją i wizją partii, którą reprezentuje i cele wyborców łączy z celami ugrupowania. Jego biuro poselskie służy do zapewnienia skutecznego osiągnięcia założonych celów, dlatego też w większości realizowanych procesów cele biura i posła są tożsame.

Z ustawy z 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora [12] wynika, że najważniejszym i podstawowym celem posła jest służba społeczeństwu i akceptacja jego działań przez ogół wyborców. Organizacja biura poselskiego służy obsłudze działalności związanej z wykonywaniem mandatu w terenie wyborczym.

Cele, kryteria i miernik procesów realizowanych przez posła i biuro poselskie przedstawiono w tabeli 2.

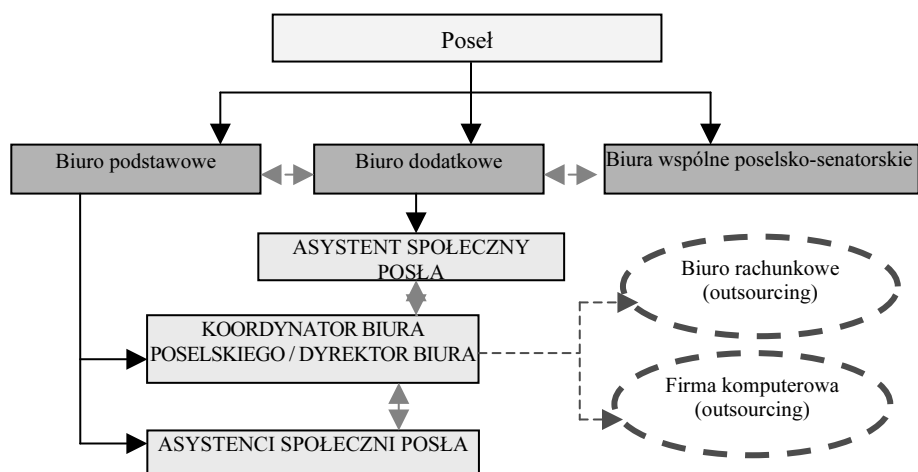
**Tabela 2.** Cele jakościowe, kryteria i mierniki procesów realizowanych przez posła i biuro.

PROCES	CEL JAKOŚCIOWY	KRYTERIUM	MIERNIKI
Obsługa interesantów w biurze poselskim	Wysoka jakość obsługi interesantów	Zadowolenie interesantów	% pozytywnych opinii dotyczących obsługi w stosunku do wszystkich opinii w okresie półrocznym
	Terminowość realizacji sprawy	Szybkość realizacji spraw	Ilość spraw realizowanych w ciągu dnia
			Czas realizacji spraw nie dłuższy niż 30 dni roboczych
Indywidualne spotkania posła w biurze z interesantami	Spełnienie potrzeb i wymagań obywateli, zapewnienie dostępności obywatelom do posła	Zadowolenie interesantów	% pozytywnych opinii w stosunku do wszystkich opinii w okresie rocznym
		Dostępność posła dla interesantów w biurze	Ilość uczestniczących w spotkaniach z posłem Ilość spotkań z interesantami w biurach poselskich (podstawowym i dodatkowych)
Działalność informacyjna	Spełnienie oczekiwań i	Dostępność informacji	Ilość udzielonych wywiadów

posła i biura	zapewnienie właściwej informacji dla obywateli	prasowych	Ilość spotkań z dziennikarzami
			Ilość publikacji prasowych w tym biuletynów informacyjnych
		Dostępność informacji na stronie internetowej posła	Aktualizacja informacji na stronie internetowej
			Ilość odwiedzin na stronie internetowej
Organizacja spotkań i konferencji w biurze poselskim lub poprzez biuro	Spełnienie oczekiwań i wymagań wyborców, umożliwienie kontaktów z posłem i innymi osobowościami oraz zapewnienie dostępności do informacji	Udział obywateli w spotkaniach i konferencjach organizowanych przez biuro	Ilość konferencji i spotkań organizowanych przez biuro
			Ilość uczestników w konferencjach i spotkaniach
Przygotowanie projektów interpelacji i zapytań poselskich	Spełnienie oczekiwań wyborców	Zaangażowanie posła w sprawy ogólnokrajowe i lokalne	Ilość złożonych interpelacji
			Ilość zapytań poselskich

*Źródło: Opracowanie własne*

Na potrzeby wdrożenia zintegrowanego SZJiBI opracowano strukturę organizacyjną badanego biura, którą przedstawiono na rysunku 1. W przypadku biura poselskiego struktura organizacyjna ma dość oryginalną formę z uwagi na brak typowych zależności służbowych pomiędzy większością uczestników organizacji. Asystenci społeczni posła działają na podstawie porozumienia z posłem i w zakresie przez niego wyznaczonym. Przy czym porozumienie to ma dowolny charakter i nie musi być sformalizowane. Zatem asystenci nie są pracownikami w myśl kodeksu pracy. Jedynie koordynator biura jest pracownikiem na umowie o pracę i w typowy sposób podlega pod zarząd posła, podobnie jak w każdym biurze.



**Rys. 1.** Struktura organizacyjna biura poselskiego.

*Źródło: Opracowanie własne*

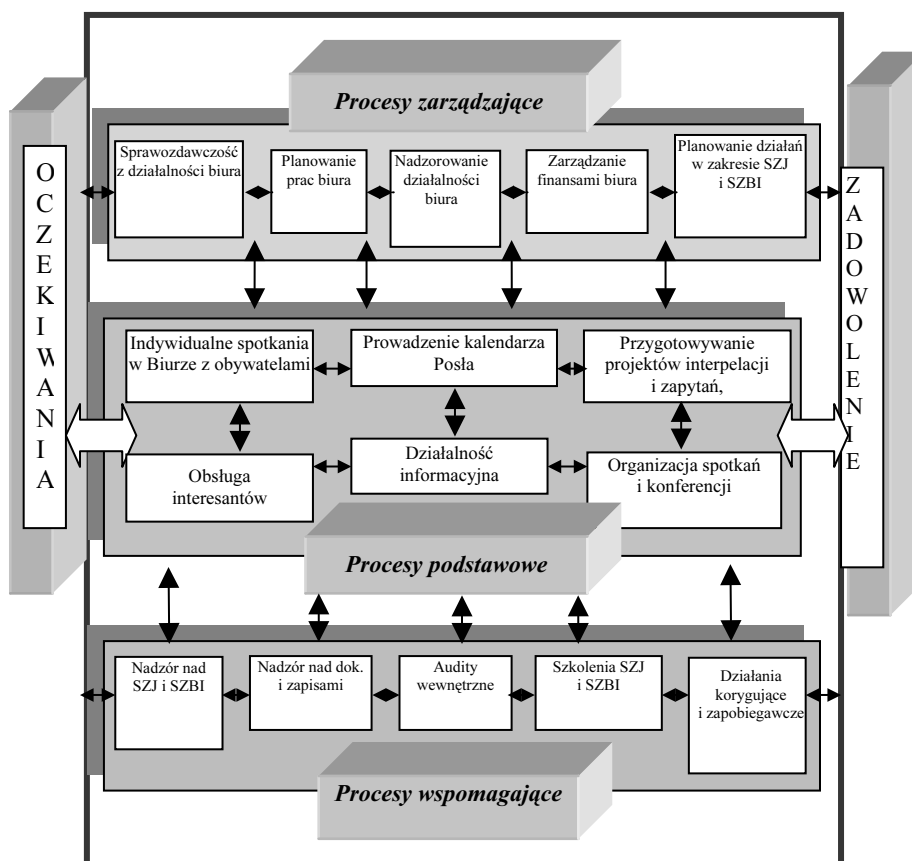
### 3. Procesy realizowane w biurze poselskim

Realizując założenia podejścia procesowego i wytyczne normy ISO 9000:2005, która określa podejście procesowe jako *systematyczną identyfikację i zarządzanie procesami stosowanymi w organizacji, a szczególnie wzajemnymi oddziaływaniami między takimi procesami* [7] – należy zidentyfikować realizowane przez biuro procesy, następnie określić ich sekwencje i wzajemne oddziaływanie dla zapewnienia efektu synergii. Zidentyfikowane zadania oraz ich powiązania przedstawiono w formie mapy procesów na rysunku 2.

Zarządzanie procesami i traktowanie ich jako system, przyczynia się do większej skuteczności i wydajności w osiągnięciu celów.

Biuro poselskie realizuje założone cele poprzez szereg procesów, które można zdefiniować jako procesy główne, zarządzające i wspierające. Procesy główne (podstawowe) wiążą się z zasadniczą działalnością organizacji, tworzą wartość dodaną i bezpośrednio oddziałują na klienta odpowiadając za realizację wyrobu lub usługi. Przyczyniają się do osiągnięcia sukcesu organizacji i satysfakcji klienta.





Rys. 2. Procesy realizowane przez Biuro poselskie i powiązania między nimi.

Źródło: Opracowanie własne

W przypadku biura poselskiego do procesów głównych zaliczyć należy przede wszystkim proces obsługi interesantów. Biuro przyjmuje interesantów pięć dni w tygodniu, w wyznaczonych godzinach, udzielając informacji, porad, przygotowując pisma i petycje do urzędów administracji państwowej i samorządowej, na interpelacjach i zapytaniach poselskich skończywszy.

Dla skuteczności realizowanych procesów ważne jest nie tylko określenie celu i sposobu wykonania zadań, ale także przypisanie odpowiedzialności za proces, czyli kto nim kieruje i co wykonuje. Ponadto

niezbędne jest ustalenie danych wejściowych, czyli informacji i zasobów potrzebnych do zrealizowania procesu i danych wyjściowych stanowiących efekt działań oraz dokumentów i zapisów stanowiących dowód realizacji procesu.

Do procesów zarządzających zaliczyć należy te, które pozwalają na planowanie, nadzorowanie, monitorowanie i doskonalenie całej organizacji. Procesy zarządcze służą do monitorowania funkcjonowania całej organizacji oraz podejmowania działań mających na celu ciągłe doskonalenie: tak procesów jak i organizacji. W biurze poselskim procesami strategicznymi są:

- planowanie prac biura,
- nadzorowanie działalności biura przez posła,
- sprawozdawczość z działalności biura przygotowywana w oparciu o przepisy Kancelarii Sejmu,
- zarządzanie finansami,
- planowanie działań w zakresie doskonalenia SZJ i SZB.

Natomiast procesami wspierającymi są te, które pozwalają zapewnić ciągłość przebiegu procesów głównych i zarządzania i odpowiadają na zapotrzebowanie klienta wewnętrznego. Wspomagają procesy podstawowe w ich właściwym funkcjonowaniu. Lista procesów, z jakimi mamy do czynienia w biurze pokazuje, że np. działania związane z bezpieczeństwem informacji należą przede wszystkim do grupy procesów wspomagających. Nie oznacza to jednak, iż są one zbędne, a wręcz przeciwnie. Na mapie przedstawionej na rysunku 2 widać, że procesy wspomagające są niezbędne, aby zapewnić ciągłość przebiegu procesów podstawowych. W przypadku biura poselskiego takimi procesami są np. nadzór nad dokumentami i zapisami, nadzór nad SZJ i BI, audyty wewnętrzne oraz działania korygujące i zapobiegawcze SZJ i BI w biurze.

Proces nadzoru nad dokumentami i zapisami dotyczy nie tylko dokumentacji wewnętrznej i zewnętrznej związanej bezpośrednio z działalnością biura i posła (jak przepisy prawne), ale także dokumentacji SZJ i BI oraz dokumentów otrzymywanych drogą mailową. Potrzeba stworzenia podprocesu nadzoru nad dokumentacją elektroniczną pojawiła się w związku z powszechnością wykorzystywania e-maili do kontaktowania się i przesyłania dokumentacji. Ważne z punktu widzenia zarządzania

bezpieczeństwem informacji okazało się uściślenie, że należy sprawdzać, czy otrzymany dokument pochodzi z bezpiecznego źródła i ewentualnie usuwać potencjalnie niebezpieczne wiadomości zawierające załączniki.

#### **4. Zasoby ludzkie, informacyjne i rzeczowe**

Zasoby ludzkie biura poselskiego stanowią:

- zatrudniony na umowę o pracę jeden pracownik etatowy, który pełni funkcję koordynatora biur,
- asystenci społeczni posła (4 osoby) działający na zasadzie niesformalizowanego porozumienia z posłem.

W celu ciągłego doskonalenia i poprawy zarówno organizacji funkcjonowania biura, jak i wypełniania mandatu posła koordynator biura oraz asystenci społeczni posła biorą czynny udział w szkoleniach organizowanych przez Kancelarię Sejmu i Klub Parlamentarny Prawa i Sprawiedliwości.

Podstawowymi zasobami organizacyjnymi biura są różnego rodzaju dokumenty wewnętrzne w tym notatki służbowe, bezdziennikowy system kancelaryjny oraz informacje publikowane na stronie internetowej Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej.

Do informacyjnych zasobów prawnych, które są jednocześnie dokumentami regulującymi pracę biura poselskiego zaliczyć należy przede wszystkim przepisy prawne ujęte w tabeli 1. Ponadto w tej grupie znajdują się także innego rodzaju akty prawne, które są wykorzystywane przy obsłudze interesantów biura: wszelkiego rodzaju kodeksy, opinie prawne uznanych autorytetów z dziedziny prawa, rozporządzenia i wytyczne organów administracji państwowej i samorządowej. Zasobami informacyjnymi są także:

- strona internetowa posła,
- strona internetowa Sejmu RP,
- spotkania z wyborcami,
- spotkania i konferencje,
- ogłoszenia i publikacje prasowe.

Zapewnieniem aktualności aktów prawnych dotyczących działalności biur poselskich i prac posłów, klubów poselskich i komisji sejmowych zajmuje się Kancelaria Sejmu, która bieżące informacje

udostępnia drogą elektroniczną, poszczególnym biurom podstawowym. Adresatami informacji przesyłanych przez Kancelarię Sejmu są poseł i koordynator biura.

Zasoby rzeczowe badanego biura poselskiego stanowią:

- biuro podstawowe wynajmowane przez posła na podstawie umowy najmu;
- biuro dodatkowe wynajmowane przez posła na podstawie umowy najmu;
- sprzęt komputerowy, kserokopiarka, telefax, telefon komórkowy, skaner, niszczarka stanowiące własność Kancelarii Sejmu (będące na wyposażeniu biura podstawowego);
- meblowanie stanowiące własność Kancelarii Sejmu wg spisu inwentarza;
- zasoby finansowe w formie miesięcznego ryczałtu na pokrycie kosztów związanych z funkcjonowaniem biura;
- sprzęt komputerowy – laptop stanowiący własność Kancelarii Sejmu a użytkowany przez posła na podstawie umowy użyczenia.

#### **5. Projekt dokumentacji zintegrowanego SZJ i BI**

Opracowanie dokumentacji SZJ ma za zadanie nie tylko opisanie SZJ, ale także komunikowanie pracownikom zobowiązań kierownictwa w odniesieniu do jakości, dostarczenie informacji poszczególnych komórkom organizacyjnym, uświadamianie pracownikom ich roli w organizacji i oczekiwań związanych z wynikami ich pracy. Ponadto określenie sposobu postępowania w celu osiągnięcia wyspecyfikowanych wymagań. Dokumentacja SZJ dostarcza zainteresowanym stronom obiektywnych dowodów zdolności organizacji do spełnienia stawianych wymagań, co ma ogromny wpływ na zdobywanie zaufania klientów. Dodatkowo zapewnia podstawy do szkolenia pracowników, stanowi materiał niezbędny do przeprowadzania auditu SZJ i co bardzo istotne – dostarcza podstaw do oceny skuteczności oraz efektywności realizowanych procesów i SZJ.

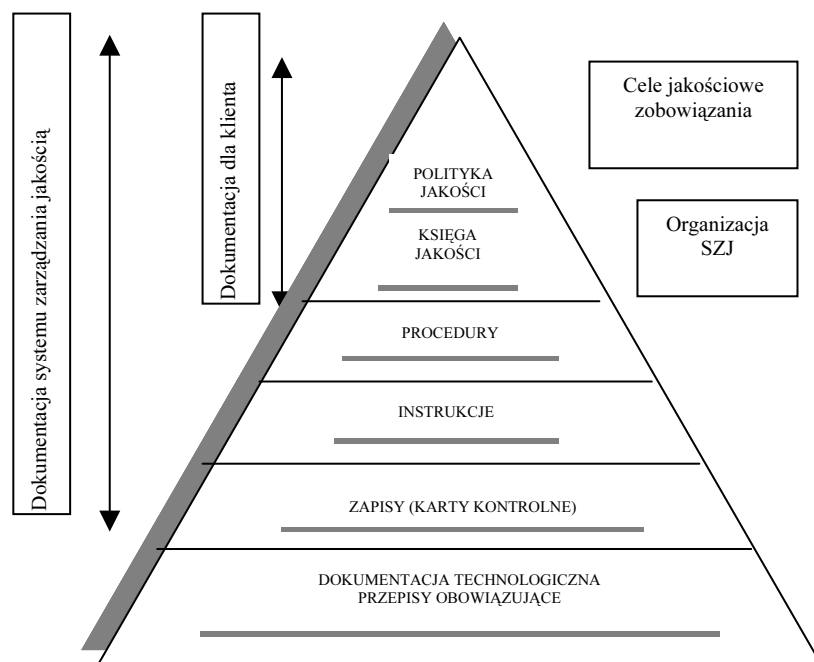
Ogólnie można zatem wyróżnić:

- dokumenty zewnętrzne, jak normy międzynarodowe definiujące ogólne wymagania międzynarodowe i krajowe (ISO 9000:2000 „System zarządzania jakością. Podstawy i terminologia.”, ISO 9001:2001

„System zarządzania jakością. Wymagania.”, ISO 9004 „System zarządzania jakością. Wytyczne.”) oraz normy branżowe definiujące specjalne wymagania odbioru klienta,

- dokumenty wewnętrzne – dotyczące bezpośrednio danej organizacji jak księga jakości, polityka jakości, procedury, instrukcje i zapisy.

Strukturę dokumentacji SZJ przedstawia rysunek 3.



**Rys. 3.** *Struktura dokumentacji SZJ*, opr. na podstawie K. Dendura, *Podstawy zarządzania przez jakość*, WSM, Gdynia 2000, s. 123.

Norma ISO 9000:2005 wyróżnia następujące rodzaje dokumentacji SZJ:

- a) dokumenty, które dostarczają spójne informacje – zarówno wewnątrz, jak i na zewnątrz – o SZJ, czyli księga jakości,
- b) dokumenty, które opisują jak SZJ jest stosowany, czyli plany jakości,

- c) dokumenty, w których ustalono wymagania, czyli specyfikacje,
- d) dokumenty, w których ustalono zalecenia lub propozycje, czyli wytyczne,
- e) dokumenty, które dostarczają informacji o tym, jak jednakowo wykonywać działania i procesy, np. udokumentowane procedury, instrukcje pracy i rysunki,
- f) dokumenty, które dostarczają dowodów wykonania działań lub osiągnięcia wyników, czyli zapisy.

Dokumentacja SZJ zapewnia jasny podział kompetencji i odpowiedzialności. Pozwala na zachowanie zdolności funkcjonalno-organizacyjnych niezależnie od zmian personalnych w organizacji, poprawia strukturę organizacyjną i daje możliwość szybkiego i sprawnego wykrywania słabych punktów SZJ. Ponadto dostarcza dodatkowych narzędzi zbierania danych i umożliwia samokontrolę SZJ.

Projekt zintegrowanego Systemu Zarządzania Jakością i Bezpieczeństwem Informacji opracowany został przez autorki artykułu dla biura poselskiego w oparciu o następujące dokumenty:

- Normę PN – EN ISO 9000 „System zarządzania jakością. Podstawy i terminologia”
- Normę PN – EN ISO 9001 „System zarządzania jakością. Wymagania”
- Normę PN – EN ISO 9004 „System zarządzania jakością. Wytyczne”
- Normę PN–I–07799–2:2005 „Systemy zarządzania bezpieczeństwem informacji – Część 2: Specyfikacja i wytyczne do stosowania”
- Normę PN–ISO/IEC 17799:2003 „Technika informatyczna Praktyczne zasady zarządzania bezpieczeństwem informacji”.

#### **6. Polityka Jakości i Polityka Bezpieczeństwa Informacji**

Polityka Jakości jest istotnym dokumentem SZJ wymaganym przez normy. Jest to dokument skierowany do odbiorców zewnętrznych. Projektując Politykę Jakości dla biura poselskiego określono charakter działań i główne cele zarówno posła, biura jak i jego współpracowników. Polityka Jakości jest dostosowana do specyfiki działalności, jaką prowadzi biuro, wytycza główne kierunki działań zarządzania jakością. Najwyższe kierownictwo, czyli poseł wraz z koordynatorem biura zobowiązało się w Polityce Jakości do spełniania wymagań i ciągłego doskonalenia

skuteczności systemu zarządzania jakością. Politykę Jakości przedstawiono zarówno wszystkim pracownikom biura, jak również do wiadomości publicznej. Realizacja postawionych w Polityce Jakości celów służy podwyższaniu skuteczność Systemu Zarządzania Jakością. Zatem zaprojektowana Polityka Jakości stanowi wizytówkę i element rozpoznawalności biura poselskiego jako organizacji nastawionej na realizację zadań służących zadowoleniu obywateli i wyborcom.

Zgodnie z normą PN-I-07799-2:2005 dla biura poselskiego została opracowana Polityka Bezpieczeństwa. Dokument ten wyznacza kierunek, postępowania, aby systemy informatyczne wspomagały jak najlepiej działania biura dotyczące stosowanych systemów w zakresie bezpieczeństwa informacji i ochrony danych. Kierownictwo biura ustanowiło dokument polityki i jest odpowiedzialne za ustanowienie celów bezpieczeństwa. Realizacja zasad zawartych w polityce bezpieczeństwa jest ściśle związana z procesami zarządzania bezpieczeństwem informacji i ma na celu utrzymanie kompromisu między realnymi zagrożeniami a stosowanymi zabezpieczeniami.

Dokumenty Polityki Jakości i Polityki Bezpieczeństwa Informacji zaprojektowane dla biura poselskiego są dołączone do Księgi Zarządzania Jakością i Bezpieczeństwem Informacji.

### **7. Księga Zarządzania Jakością i Bezpieczeństwem Informacji**

Na potrzeby zintegrowanego systemu zarządzania jakością i bezpieczeństwem informacji wdrażanego w biurze poselskim zaprojektowano Księgę Zarządzania Jakością i Bezpieczeństwem Informacji, która jako dokument systemowy jest oznaczona, ewidencjonowana i aktualizowana. Dokument ten zawiera wszystkie elementy istotne z punktu widzenia SZJ i SZBI.

Księga została sporządzona w celu:

- określenia zakresu działań obejmujących SZJ,
- identyfikowania pracy biura poselskiego jako zbioru uzależnionych od siebie, powiązanych i usystematyzowanych działań, zwanych dalej procesami, spełniających wymagania SZJ i BI: planowanie, wykonywanie zadań, monitorowanie działań oraz doskonalenie ich organizacji i jakości,

- identyfikowania zależności pomiędzy procesami dla zapewnienia efektu synergii w działalności posła.

Systemem SZJ i BI w biurze poselskim objęto wszelkie działania związane z realizacją procesów:

- obsługi interesantów biura poselskiego,
- przygotowywania projektów interpelacji w sprawach ogólnokrajowych i lokalnych,
- przygotowywania zapytań poselskich,
- związanych z organizacją spotkań z wyborcami i mieszkańcami,
- przygotowywania konferencji,
- związanych z działalnością posła w komisjach i podkomisjach sejmowych,
- związanych z działalnością informacyjną posła i biura oraz prowadzeniem kalendarza spotkań posła.

W księdze zawarto także wyłączenia, gdyż ze względu na charakter działalności i realizowanych przez biuro poselskie procesów, nie wszystkie wymagania normy ISO 9001:2000 oraz PN-I-07799-2:2005 mają zastosowanie. W księdze zdefiniowano realizowane przez biuro poselskie procesy i wzajemne powiązania między nimi, określono cele jakościowe tych procesów, kryteria i mierniki służące do oceny realizacji założonych celów. Ponadto przedstawiono przebieg wybranych procesów podstawowych i ich parametryzację. Księga SZJ i BI jest dokumentem dostępnym dla każdego pracownika i współpracownika biura oraz wszystkich zainteresowanych w formie materiału informacyjno-promocyjnego. W tym celu księga w wersji elektronicznej może być zamieszczona na stronie internetowej posła.

## **8. Procedury systemowe i procesowe**

Zgodnie z wytycznymi normy ISO 9001:2000 oraz PN-I-07799-2:2005 realizację zadań dotyczących funkcjonowania i doskonalenia SZJ i SZBI przez biuro poselskie opisano w formie procedur systemowych, wynikających z wymagań normy ISO 9001:

1. Nadzór nad dokumentami i zapisami,
2. Audit wewnętrzny Biura,



3. Nadzór nad wyrobem niezgodnym,
4. Działania korygujące i zapobiegawcze,
5. Przegląd zarządzania,
6. Audit wewnętrzny SZBI,
7. Działania korygujące i zapobiegawcze SZBI.

Procedury stanowią załączniki do *Księgi Zarządzania Jakością i Bezpieczeństwem Informacji*.

Na potrzeby zintegrowanego SZI i SZBI opracowano także (odpowiadające konkretnym procedurom systemowym) formularze służące dokumentowaniu uzyskanych wyników lub dowodów przeprowadzonych działań.

Dla każdej zaprojektowanej procedury systemowej opracowano schemat blokowy postępowania, którego celem jest pokazanie w przystępny sposób kolejność czynności, które należy wykonać stosując daną procedurę.

Wdrażając SZJ i BI oraz realizując wymagania normy ISO 9001:2000 biura poselskie powinny dążyć do udoskonalenia obsługi interesantów i obywateli zapewniając im zadowolenie na najwyższym poziomie. W celu sprostania temu zadaniu należy zbierać wszelkie informacje i sygnały od odwiedzających biura interesantów. Wykorzystać można do tego odpowiednio przygotowane ankiety oraz analizować wnioski i uwagi interesantów. Na potrzeby biura poselskiego zaprojektowano m. in. procedurę procesową „Monitorowanie zadowolenia interesantów” i opracowano odpowiedni formularz do zapisów – „Kartę badania zadowolenia interesanta”.

### **9. Deklaracja stosowania**

Na potrzeby zintegrowanego systemu zarządzania jakością i bezpieczeństwem informacji zaprojektowano także deklarację stosowania będącą podstawowym dokumentem, który tworzy się w ramach wdrażania SZBI. Dokument ten to lista wybranych z załącznika A normy PN–I–07799–2:2005 odpowiednich celów stosowania zabezpieczeń i samych zabezpieczeń, z jakimi mamy do czynienia w biurze poselskim. Wybór ten jest podparty wnioskami wynikającymi z procesu analizy i oceny ryzyka, spotykanymi w działalności biura. Deklaracja jako jeden z podstawowych dokumentów tworzonych na potrzeby SZBI musi być dostosowana do

potrzeb organizacji, dla której jest tworzona, więc w projekcie dla biura poselskiego zostały pominięte niektóre z celów stosowania zabezpieczeń oraz zabezpieczenia z listy przedstawionej w załączniku A normy, ponieważ nie mają zastosowania w tejże organizacji. Jednakże w takim przypadku zostało to odnotowane w deklaracji stosowania i uzasadnione. Cele stosowania zabezpieczeń oraz zabezpieczenia wymienione w załączniku nie stanowią wyczerpującej listy, więc jeśli organizacja uzna za konieczne zastosowanie dodatkowych zabezpieczeń to musi to być ujęte w dokumencie deklaracji.

### **10. Wymagania bezpieczeństwa informacji**

Biuro poselskie wykorzystuje w swojej działalności systemy informatyczne, musi więc dbać o bezpieczeństwo przetwarzanych w nich informacji zgodnie z założeniami SZBI. W tym celu określone zostały procesy, które wymagają takiej ochrony i dla których wprowadzono odpowiednie zabezpieczenia istotne z punktu widzenia bezpieczeństwa informacji:

- ochrona danych przesyłanych pocztą elektroniczną przed utratą, modyfikacją i nadużyciem,
- kontrola dostępu do zasobów biura,
- właściwe wykorzystywanie sprzętu komputerowego i biurowego,
- ochrona dokumentacji przechowywanej w biurze poselskim,
- edukacja i szkolenie pracowników w dziedzinie bezpieczeństwa informacji.

Wiele zabezpieczeń jest związanych z korzystaniem ze sprzętu komputerowego. Biuro poselskie dysponuje komputerem z dostępem do internetu. Sprzęt ten jest serwisowany przez wynajętą firmę komputerową, która jest odpowiedzialna za oprogramowanie zainstalowane na komputerze i jego poprawne działanie.

Poniżej opisano kilka najważniejszych zagrożeń dotyczących bezpieczeństwa informacji, z jakimi możemy mieć do czynienia w biurze poselskim oraz wymagania wynikające z normy PN-I-07799-2:2005 jakie są w nim przestrzegane, a dotyczą bezpieczeństwa informacji oraz zaproponowano działania, które warto zastosować, aby procesy dotyczące zarządzania bezpieczeństwem informacji udoskonalić.

## **11. Ochrona antyspamowa**

Biuro stosuje pocztę elektroniczną, która jest wykorzystywana do komunikacji i jest narażona na wiele ryzyk, np. nieupoważniony dostęp lub modyfikacja, odmówienie obsługi, kontrolowanie dostępu użytkowników do kont pocztowych, kradzież dokumentów przesyłanych pocztą. W celu ochrony przed utratą, modyfikacją i nadużywaniem wymienianych za pomocą emaili informacji stosowana jest ochrona antyspamowa. Na sprzęcie komputerowym w biurze poselskim zastosowano filtr niepożądanych treści (filtr antyspamowy) wchodzący w skład pakietu Panda Internet Security 2007. Posiadanie takiego oprogramowania powoduje, że nie ma potrzeby tworzenia polityki antyspamowej, ponieważ zapewnione są techniczne sposoby ochrony poczty elektronicznej i zajmuje się tym firma zewnętrzna, a nie pracownicy biura. Posiadanie takiego zabezpieczenia nie zwalnia jednakże pracowników biura od odpowiedzialności i dbania o bezpieczeństwo informacji w biurze. Dlatego też w Procedurze nadzoru nad dokumentami i zapisami został określony sposób postępowania z wiadomościami mailowymi budzącymi wątpliwości, co do ich bezpieczeństwa i w ten sposób zastosowano dodatkowe zabezpieczenie antyspamowe, którym jest edukacja odbiorców poczty.

## **12. Kontrola dostępu**

Innym zagrożeniem, z jakim spotykamy się w przypadku biura jest dostęp do jego pomieszczeń, a co za tym idzie do jego zasobów. Ważnym zabezpieczeniem dotyczącym bezpieczeństwa informacji jest tworzenie obszarów bezpiecznych, które mają zapobiegać nieuprawnionemu dostępowi, uszkodzeniom i ingerencji w pomieszczenia biura.

Zapewnienie odpowiedniej kontroli dostępu zależy od wielu czynników, np. wielkości organizacji, rodzaju prowadzonej działalności, dostępnych środków. Także biuro poselskie ma opracowany pewien sposób kontroli dostępu do swoich zasobów. Ma określone godziny przyjęć interesantów, o czym informacje można uzyskać przy wejściu do biura, bądź telefonicznie. Godziny te zawierają się w godzinach funkcjonowania biura. Ze względu na charakter działalności biura, które służy wyborcom, każdy interesant zostanie przyjęty przez koordynatora biura również poza wyznaczonymi godzinami.

Ponieważ biuro poselskie jest dla wyborców i ma im służyć do kontaktów z posłem, trudno jest kontrolować same osoby oraz ich zamiary i w jakikolwiek sposób selekcjonować interesantów. W tym celu przy kontrolowaniu dostępu najwięcej obowiązków spoczywa na pracownikach, którzy powinni być świadomi zagrożeń, jakie mogą się pojawić. Można stworzyć Instrukcję dostępu do zasobów biura poselskiego, która wskazywać będzie pewne rodzaje zachowań wartych zastosowania. Pracownicy biura powinni nadzorować gości przebywających w biurze, nie pozostawiać w miejscach łatwo dostępnych ważnych dokumentów, niezablokowanego komputera. Warto uzmysłwić wszystkim pracownikom, że informacja jest bardzo ważnym dobrem chętnie wykorzystywanym przez ludzi.

### **13. Polityka czystego biurka i ekranu**

Biuro służy głównie interesantom, którzy często w nim przebywają, a to powoduje, że pojawia się kolejne zagrożenie dla bezpieczeństwa informacji w postaci dostępu do nich nieuprawnionych osób trzecich. Stąd też istotnym zabezpieczeniem mającym na celu ochronę informacji i urządzeń do jej przetwarzania przed ujawnieniem, modyfikacją i kradzieżą przez osoby nieuprawnione jest polityka czystego biurka i ekranu.

Celem stosowania tych zabezpieczeń jest ograniczenie ryzyka dostępu, utraty lub też uszkodzenia informacji w normalnych godzinach pracy i poza nimi. Również z punktu widzenia działalności biura poselskiego istotne są polityka czystego biurka odnosząca się do dokumentacji i nośników informacji oraz polityka czystego ekranu dotycząca urządzeń do przetwarzania informacji. Mają one na celu ograniczenie ryzyka dostępu, utraty lub też uszkodzenia informacji w normalnych godzinach pracy i poza nimi. W biurze poselskim są przestrzegane pewne zasady z tym związane, przykładowo: zamykanie istotnych dokumentów w specjalnych szafkach, wysyłanie pocztą elektroniczną lub faksem tylko dokumentów oficjalnie zatwierdzonych, osoby z zewnątrz nie są pozostawiane bez nadzoru, komputer po skończonej pracy jest wyłączany.

Jak widać w przypadku biura podjęte są działania mające na celu realizację opisywanego sposobu na zachowanie bezpieczeństwa informacji, ale warto spisać w formie instrukcji zasady, jakie powinny być przestrzegane w ramach polityki czystego biurka i ekranu.

#### **14. Bezpieczeństwo dokumentacji**

Zagrożenie dla informacji zawartych w dokumentacji jest szczególnie widoczne, ponieważ jest ona narażona na modyfikację, zniszczenie, kradzież, czy też nieuprawniony dostęp. Ważnym dla SZBI zabezpieczeniem jest to dotyczące bezpieczeństwa dokumentacji, ponieważ biuro, jak większość organizacji posiada duże ilości dokumentacji archiwizowanej pod różnymi postaciami: papierową, elektroniczną zapisaną na twardej dyskach i innych nośnikach informacji.

Postępowanie z dokumentacją w biurze poselskim jest ściśle określone w Procedurze nadzoru nad dokumentami i zapisami. Dokument ten precyzuje, w jaki sposób dokumenty powinny być inwentaryzowane, opisywane, przechowywane, aby spełniać wymagania dotyczące bezpieczeństwa informacji.

Powyżej zostały opisane zabezpieczenia stosowane w biurze oraz propozycje ich ulepszenia. Na podstawie obserwacji i badania działalności biura zauważono konieczność nie tylko modyfikacji stosowanych zabezpieczeń, ale wdrożenia także dwóch dodatkowych.

#### **15. Zgłaszanie przypadków naruszenia bezpieczeństwa**

Jest to jedno z zabezpieczeń najistotniejszych z punktu widzenia bezpieczeństwa informacji. Uczulenie pracowników, aby w codziennej pracy zwracali uwagę na pojawiające się zagrożenia jest bardzo ważne, ponieważ pozwala na szybsze i bardziej efektywne ich likwidowanie, a także zapobieganie pojawianiu się ich w przyszłości. Biuro powinno mieć opracowaną formalną procedurę opisującą sposób reagowania na wystąpienie naruszeń oraz metodę ich zgłaszania, aby pracownicy zgłaszali najszybciej jak to możliwe wszelkie przypadki naruszenia bezpieczeństwa, które mogą mieć wpływ na zasoby organizacji. Procedura powinna być znana nie tylko pracownikom organizacji, ale także osobom trzecim (np. ochrona, serwis sprząający), które mogą także mieć do czynienia z przypadkami naruszeń bezpieczeństwa.

Wszystkie przypadki zagrożenia bezpieczeństwa, nawet te nieuzasadnione, powinny być dokładnie rozpatrzone i wyjaśnione. Po zakończeniu działań związanych z incydentem należy zadbać o to, aby

osoby zgłaszające te przypadki były powiadamiane o rezultatach prac prowadzących do usunięcia zagrożenia. Doświadczenia te można potem wykorzystać w sytuacjach kolejnych zagrożeń, aby pokazać jak reagować lub jak nie reagować w zaistniałej sytuacji. Wiedzę taką należy także wykorzystać przy szkoleniach jako przykłady tego, co się może zdarzyć, w jaki sposób należy wówczas reagować i jak unikać takich zagrożeń w przyszłości.

Przykładowymi przypadkami naruszenia bezpieczeństwa, z jakimi możemy się spotkać w biurze są zagubienie lub zniszczenie ważnej dokumentacji, utrata dysku z danymi, ujawnienie kodu dostępu do chronionych pomieszczeń, przekazywanie osobom nieupoważnionym hasła dostępu do konta użytkownika, niepowołany dostęp do zasobów biura, przełamanie zabezpieczeń strony internetowej posta.

#### **16. Szkolenie i kształcenie użytkowników w zakresie bezpieczeństwa informacji**

Wiedza pracowników na temat znaczenia bezpieczeństwa informacji dla organizacji, w której pracują to bardzo ważny element w dążeniu do uzyskania akceptowalnego poziomu ryzyka związanego z bezpieczeństwem. Dlatego też zaleca się szkolenie i kształcenie wszystkich pracowników w zakresie procedur, polityki bezpieczeństwa oraz właściwego użycia urządzeń do przetwarzania informacji. Szkolenia te powinny być także odpowiednio dobrane do potrzeb osób szkolonych i organizacji. Ponieważ systemy informatyczne są stosowane w coraz większym zakresie i w związku z tym mamy do czynienia z rozwojem branży informatycznej, to szkolenia powinny być okresowo uaktualniane, aby wiedza pracowników na temat bezpieczeństwa informacji była ciągle odnawiana i pogłębiana. Przejście odpowiednich szkoleń daje możliwość uzyskania dostępu do informacji lub usług.

Zakres szkoleń definiuje norma. Obejmuje on takie zagadnienia jak: wymagania bezpieczeństwa, odpowiedzialność prawną, zabezpieczenia wewnętrzne, a także korzystanie z urządzeń do przetwarzania informacji. Pracownicy muszą wiedzieć, jakie wymagania stawia przed nimi biuro – dotyczące bezpieczeństwa systemów i jakimi zabezpieczeniami dysponuje. Natomiast znajomość zasad prawidłowego korzystania z urządzeń daje im

świadomość, w jaki sposób są w stanie chronić przetwarzane i przechowywane przez nie informacje.

Powyższe rozważania pokazują, jak ważne jest przy wdrożeniu SZBI stosowanie różnorodnych zabezpieczeń dotyczących bezpieczeństwa informacji i mających na celu zapewnienie sprawnego działania organizacji. Wdrożenie tego systemu wymaga zaangażowania kierownictwa, które powinno określić cele dotyczące zarządzania bezpieczeństwem informacji i związane z nimi strategie. Dla biura te cele to przede wszystkim zapewnienie ciągłości realizacji procesów biznesowych, ochrona wizerunku i prowadzenie działań zgodnych z prawem. Po określeniu strategii biura związanej z zarządzaniem bezpieczeństwem informacji należy zidentyfikować procesy, zbadać ich przebieg i zdecydować, które z nich wymagają wdrożenia odpowiednich działań istotnych z punktu widzenia bezpieczeństwa informacji. Wybierając zabezpieczenia, które chcemy zastosować należy przede wszystkim kierować się specyfiką działalności organizacji, by położyć jak największy nacisk na ochronę jej strategicznych elementów. Dlatego też w przypadku biura poselskiego większość stosowanych i zaproponowanych zabezpieczeń związana jest z korzystaniem ze sprzętu komputerowego, z ochroną dokumentacji oraz edukacją i szkoleniem pracowników.

### **Wnioski**

Opracowanie dokumentacji, a następnie wdrożenie i certyfikacja zintegrowanego systemu zarządzania jakością i bezpieczeństwem informacji, w tym *Księgi zarządzania jakością i bezpieczeństwem informacji*, procedur i formularzy do zapisów SZJ i BI dla biur poselskich umożliwiłoby poprawę organizacji pracy tych biur, obsługę interesantów i posłów w okręgu wyborczym. Mogłoby też wpłynąć pozytywnie na wizerunek parlamentarzystów w odbiorze społecznym.

Zidentyfikowanie wszystkich realizowanych procesów, procedur i potrzebnych zasobów oraz wdrożenie systemu zarządzania jakością i bezpieczeństwem informacji umożliwi też sprawniejsze planowanie działań i pracę biur poselskich, lepsze wykorzystanie czasu, a przede wszystkim zapewni bezpieczeństwo informacji i dokumentacji poselskiej. Ponadto opracowanie niezbędnej dokumentacji (celem wdrożenia tego systemu)

byłoby sposobem zapewnienia jak najlepszej obsługi pracy posłów między innymi w zakresie przygotowywania podróży służbowych, kontaktów i spotkań z wyborcami, opracowywania i przechowywania dokumentacji oraz wszelkich innych czynności związanych z pracą poselską. System pozwalały na utrzymanie dokumentacji w należytym porządku, a co za tym idzie na sprawniejsze zarządzanie zarówno samą dokumentacją, jak i informacjami w niej zawartymi oraz szybką identyfikację posiadanych dokumentów.

W wyniku przeprowadzonych badań stwierdzono, że w społeczeństwie informacyjnym, jakim jesteśmy nie można już nie zauważać, że informacja stała się ważnym zasobem odgrywającym bardzo dużą rolę. Można pokusić się o stwierdzenie, że wraz ze zwiększeniem znaczenia informacji coraz większym zainteresowaniem różnych organizacji będzie cieszył się SZBI, którego wdrożenie pozwala organizacji stać się bardziej innowacyjną i konkurencyjną.

Analiza przebiegu procesów w biurze poselskim służyć też ma przekonaniu innych instytucji do zainteresowania się bezpieczeństwem informacji. Identyfikacja procesów pozwoliła bowiem stwierdzić, że należy patrzeć na działalność organizacji nie tylko przez pryzmat jej podstawowej działalności. W czasach intensywnego rozwoju konkurencji i wzrostu wymagań klientów należy pójść dalej i położyć nacisk także na identyfikację procesów związanych z zarządzaniem jakością i bezpieczeństwem informacji. Zaprojektowana mapa procesów pokazuje, że procesy związane z zarządzaniem jakością i bezpieczeństwem informacji należą do procesów i zarządzających i wspomagających. Dopiero ich powiązania z innymi procesami w spójny system zapewniają ich sprawny i satysfakcjonujący przebieg.

Wyniki badań w postaci opracowanych projektów dokumentów dla zintegrowanego SZJ i SZBI mogą zostać wdrożone w biurze poselskim bez żadnych dodatkowych nakładów pracy. Na podstawie badań i stworzonej dokumentacji pokazano, jak połączyć można wdrożenie SZJ i SZBI oraz jak stworzyć wspólną, spójną dokumentację dla organizacji tego typu.

Dłatego kilkakrotnie kierowano pisma do Kancelarii Sejmu w sprawie przygotowania systemu zarządzania jakością i bezpieczeństwem



informacji dla biur poselskich w Polsce. Ta inicjatywa nie spotkała się jednak z zainteresowaniem. Tymczasem objęcie biur poselskich systemem zarządzania jakością i bezpieczeństwem informacji (oraz ich certyfikowanie), mogłoby przysporzyć wiele korzyści zarówno dla organizacji pracy biur, posłów jak również dla Kancelarii Sejmu, gdyż wprowadziłoby jednolite standardy organizacji i zarządzania dla wszystkich biur poselskich.

### **Bibliografia i materiały źródłowe**

1. Biuro Obsługi Posłów Kancelarii Sejmu, *Poradnik posła pracodawcy*, Wydawnictwo Sejmowe 2008.
2. Dendura K., *Podstawy zarządzania przez jakość*, WSM, Gdynia 2000.
3. Kancelaria Sejmu *Asystenci parlamentarni*, raport Biura Studiów i Ekspertyz, Wydawnictwo Sejmowe.
4. Kancelaria Sejmu *Metody postępowania z dokumentacją w biurach poselskich*, Wydawnictwo Sejmowe 2008.
5. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. 1997 Nr.78, poz.483.
6. Kotowska A., *Projekt wstępny dokumentacji systemu zarządzania jakością (na przykładzie biura poselskiego)*. Praca magisterska napisana w Wyższej Szkole Administracji i Biznesu im. E. Kwiatkowskiego w Gdyni pod kier. dra hab. K. Dendury, prof. WSAiB, 2009.
7. Kuraczyk A., *Projekt wstępny elementów dokumentacji systemu zarządzania bezpieczeństwem informacji (na przykładzie biura poselskiego)*. Praca magisterska napisana w Wyższej Szkole Administracji i Biznesu im. E. Kwiatkowskiego w Gdyni pod kier. dra hab. K. Dendury, prof. WSAiB, 2009.
8. PN EN ISO 9000:2005 *Systemy zarządzania jakością. Podstawy i terminologia*.
9. PN EN ISO 9001:2001 *System zarządzania jakością. Wymagania*.
10. PN EN ISO TR 10013:2001 *Wytyczne dot. dokumentacji SZJ*.
11. PN–I–07799–2:2005 *Systemy zarządzania bezpieczeństwem informacji*.
12. PN–ISO/IEC 17799:2003 *Technika informatyczna Praktyczne zasady zarządzania bezpieczeństwem informacji*.

13. Ustawa o wykonywaniu mandatu posła i senatora, Dz. U. 2003 Nr 221.
14. Ustawa o świadczeniu usług drogą elektroniczną, Dz. U. 2002 Nr 144 poz. 1204.
15. Ustawa o ochronie danych osobowych, Dz. U. 1997 Nr 133 poz. 883.
16. Ustawa o dostępie do informacji publicznej, Dz. U. 2001 Nr 112 poz. 1198.
17. Ustawa o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji, Dz. U. 1993 Nr 47 poz. 211.
18. Ustawa o ochronie baz danych, Dz. U. 2001 Nr 128 poz. 1402.
19. Ustawa o prawie autorskim i prawach pokrewnych, Dz. U. 1994 Nr 24 poz. 83.
20. Zarządzenie nr 1 Marszałka Sejmu i Marszałka Senatu z dnia 1.10.2001 r. w sprawie określenia wysokości ryczałtu na pokrycie kosztów związanych z funkcjonowaniem biur poselskich, senatorskich i poselsko-senatorskich, Kancelaria Sejmu.
21. Zarządzenie nr 5 Marszałka Sejmu z dnia 21 września 2001 r. Kancelaria Sejmu.
22. Zarządzenie nr 8 Marszałka Sejmu z dnia 25.09.2001 r. w sprawie warunków organizacyjno-technicznych tworzenia, funkcjonowania i znoszenia biur poselskich, Kancelaria Sejmu.
23. Zarządzenie nr 7 Szefa Kancelarii Sejmu z dnia 10 marca 2005 r. w sprawie szczegółowych zasad gospodarowania składnikami majątkowymi stanowiącymi własność Kancelarii Sejmu używanymi w biurach poselskich, Kancelaria Sejmu.
24. Zarządzenie nr 12 Marszałka Sejmu z dnia 14 grudnia 2001 r. w sprawie zasad przeznaczania środków z funduszu świadczeń socjalnych na poszczególne cele i rodzaje działalności socjalnej oraz zasad i warunków korzystania ze świadczeń finansowanych z tego funduszu przez posłów oraz byłych posłów, a także członków ich rodzin, Kancelaria Sejmu.

**Preliminary draft of Quality and Information security Management  
System documentation for parliamentary office**

**Abstract**

The main purpose of the article is to show necessary actions to implement quality and information security management system in accordance with the ISO standards in parliamentary office. The paper shows brief description of the activities of the office, its objectives and organizational structure. Those basic informations about the office allowed to identify main, managing and support processes and then to show them at processes map. During studies of the process not only for the fundamental objectives of the office were took up, but also related to quality and information security management. To explain processes most of them are described in detail, for example in the form of process map, table, or as sub-processes.

The article contains a description of some major information security threats which may occur in parliamentary office. It also points how to improve processes for information security management.

This paper presents a description of the documentation prepared in accordance with the standards for the integrated quality and information security management system. Documents specific to each individual system, such as the quality policy, security policy information, statement of applicability, selected procedures are described. This paper shows set of a document which was created for the integrated quality and information security management system: the system procedures and Quality and Information Security Management Manual.

prof. dr hab. Krzysztof Ficoń  
Wyższa Szkoła Administracji i Biznesu  
im. Eugeniusza Kwiatkowskiego w Gdyni

## **Projektowanie optymalnej strategii wdrażania outsourcingu w przedsiębiorstwie**

### **Streszczenie**

W pracy przedstawiono praktyczne problemy wykorzystania outsourcingu w działalności biznesowej, na szczeblu podmiotów gospodarczych. We wstępie wyspecyfikowano podstawowe zalety i wady outsourcingu. O efektywności usług outsourcingowych decyduje przede wszystkim stopień sformułowania podstawowych problemów decyzyjnych, dotyczących konkretnej firmy. Szczególnie istotnym kryterium jest rozłączny podział procesów gospodarczych na procesy podstawowe i poboczne. Rozwiązania outsourcingowe mogą być stosowane tylko dla procesów pobocznych, nie determinujących realizacji głównej misji biznesowej firmy. Bardzo ważnym kryterium jest analiza i szacowanie ekonomicznych kosztów zleceń outsourcingowych. Równie ważne są kryteria operacyjne, warunkujące funkcjonowanie kontraktów biznesowych. W zakończeniu przedstawiono propozycję praktycznej metodyki projektowania i wdrażania systemów outsourcingowych w przedsiębiorstwach rynkowych.

## Wprowadzenie

Presja konkurencji i systematyczne dążenie współczesnych przedsiębiorstw do zapewnienia coraz większej efektywności i redukcji kosztów prowadzonej działalności gospodarczej, wymusiło na wielu organizacjach zwiększenie specjalizacji w ograniczonej liczbie kluczowych dziedzin. Doprowadziło to przedsiębiorstwa do konieczności stosowania outsourcingu i zlecania różnym podmiotom zewnętrznym operacji realizowanych dotychczas tradycyjnie w danej organizacji, w ramach podstawowej działalności gospodarczej. Dlatego jedną z kluczowych kwestii pozostających przed wieloma podmiotami do natychmiastowego rozwiązania staje się coraz bardziej rosnące znaczenie outsourcingu<sup>1</sup>.

Outsourcing jest coraz częściej rozumiany jako szeroka i długookresowa strategia biznesowa polegająca nie tylko na zleceniu zewnętrznym podwykonawcom wybranych usług, ale wciąganiu ich w poważniejsze alianse strategiczne, obopólnie korzystne dla wszystkich uczestników<sup>2</sup>. Obowiązuje jednak zasada, że organizacja zlecająca transakcje outsourcingowe zachowuje strategiczną kontrolę nad produktami finalnymi i świadczonymi przez siebie usługami, a podmiotom zewnętrznym powierza się jedynie partycypowanie na ograniczonych polach współwykonawstwa, zgodnie z ustalonymi warunkami kontraktu.

Choć w ostatnich latach termin „outsourcingu” stał się stosunkowo popularny to pełne wykorzystanie wszystkich jego zalet i walorów jest dalekie od doskonałości<sup>3</sup>. Dlatego problematyka projektowania i wdrażania optymalnych strategii outsourcingowych jest przedmiotem rozważań

---

<sup>1</sup> Etymologia pojęcia „*outsourcing*” pochodzi od złączenia dwóch słów: *out* – na zewnątrz i *source* – źródło.

<sup>2</sup> Outsourcing – korzystanie z kompleksowych usług, będących kombinacją różnorodnych usług cząstkowych, sprzedawanych i rozliczanych jako jednostka, jakie oferują zewnętrzni wykonawcy (oferenci). Zob.: J. Penc; *Leksykon biznesu*, AW Placet, Warszawa 1997, s. 302.

<sup>3</sup> Rangę i znaczenie outsourcingu akcentują wszystkie światowe ośrodki i instytucje badawcze. Przykładowo Harvard Business Review (2001 r.) określił outsourcing największym odkryciem gospodarki światowej w ciągu ostatnich 75 lat. Badania przeprowadzone przez magazyn Fortune (2005 r.) jednoznacznie wskazują, że wiodące firmy światowe aktywnie wykorzystują w swojej działalności outsourcing w celu osiągnięcia najwyższych wyników gospodarczych.

w niniejszym artykule, którego treści adresowane są do współczesnych menedżerów zarządzających przedsiębiorstwami w burzliwym otoczeniu outsourcingowym. Rozważania merytoryczne rozpoczynają się od specyfikacji podstawowych zalet i wad strategii outsourcingowych opatrzonych stosownym komentarzem. Specyfikacja ta posłużyła do sformułowania 5-elementowego zbioru strategicznych problemów decyzyjnych, wymagających optymalnych i wielokryterialnych rozwiązań praktycznych. Jednym z najważniejszych jest kwestia wyodrębnienia w strukturze firmy podstawowych i pobocznych procesów gospodarczych, gdyż tylko te ostatnie mogą być zlecane do realizacji w formie zewnętrznych usług outsourcingowych.

Zasadniczym kryterium operacyjnym wdrażania outsourcingu jest utrzymanie przez firmę pełnej kontroli nad niezależnym kształtowaniem trwałej przewagi konkurencyjnej i pełna gestia w zakresie zarządzania relacjami partnerskimi ze wszystkimi klientami. Najwyższej troski menedżerskiej wymaga rachunek zysków i strat, czyli analiza kontrolingowa kosztów outsourcingu. Najwięcej uwagi zostało poświęcone projektowaniu i wdrażaniu praktycznej metodyki stosowania rozwiązań outsourcingowych we współczesnych przedsiębiorstwach, funkcjonujących w otwartym systemie gospodarki rynkowej, w którym relacje outsourcingowe są niemal powszechne. W tym celu proponuje się powołać profesjonalny Zespół Projektowo-Wdrożeniowy, który będzie zarządzał operacyjnie wszystkimi aspektami strategii outsourcingowych pod kątem maksymalnej ich efektywności, przy jednoczesnym spełnieniu najwyższych standardów bezpieczeństwa rynkowego firmy i zagwarantowania maksymalnej konkurencyjności rynkowej. Dominująca problematyka budowy optymalnej metodyki wdrażania strategii outsourcingowych jest tytułowym paradygmatem prezentowanego poniżej artykułu.

### **Zalety i wady outsourcingu**

Presja konkurencji i systematyczne dążenie współczesnych przedsiębiorstw do zapewnienia coraz większej efektywności i redukcji kosztów prowadzonej działalności gospodarczej, wymusiło na wielu organizacjach zwiększenie specjalizacji w ograniczonej liczbie kluczowych dziedzin. Doprowadziło to przedsiębiorstwa do konieczności stosowania

outsourcingu i zlecenia różnym podmiotom zewnętrznym operacji realizowanych dotychczas tradycyjnie w danej organizacji, w ramach podstawowej działalności gospodarczej. Dlatego jedną z kluczowych kwestii pozostających przed wieloma podmiotami do natychmiastowego rozwiązania staje się coraz bardziej rosnące znaczenie outsourcingu.

Outsourcing jest coraz częściej rozumiany jako szeroka i długookresowa strategia biznesowa polegająca nie tylko na zleceniu zewnętrznym podwykonawcom wybranych usług, ale wciąganiu ich w poważniejsze alianse strategiczne, obopólnie korzystne dla wszystkich uczestników. Obowiązuje jednak zasada, że organizacja zlecająca transakcje outsourcingowe zachowuje strategiczną kontrolę nad produktami finalnymi i świadczonymi przez siebie usługami, a podmiotom zewnętrznym powierza się jedynie partycypowanie na ograniczonych polach współwykonawstwa, zgodnie z ustalonymi warunkami kontraktu.

Choć w ostatnich latach termin „outsourcingu” stał się stosunkowo popularny to pełne wykorzystanie wszystkich jego zalet i walorów jest dalekie od doskonałości. Początkowo outsourcing rozwijał się poprzez zlecenie usług i czynności raczej peryferyjnych o drugorzędnym znaczenia dla danego podmiotu. Z biegiem czasu jego rola rosła niekiedy nawet do rangi decyzji strategicznych i coraz bardziej rzutowała na rynkową konkurencyjność przedsiębiorstwa. Wdrażanie zawansowanych strategii outsourcingowych wiąże się z uzyskaniem szeregu różnych korzyści i pozytywnych efektów, jak też pewnych zagrożeń i negatywnych skutków.

Zasadniczym powodem determinującym wdrażanie strategii outsourcingowych są następujące kwestie:

- konieczność ograniczenia frontu działalności gospodarczej do przedsięwzięć o podstawowym znaczenia dla przedsiębiorstwa,
- możliwość redukcji kosztów i nakładów ponoszonych na prowadzenie pobocznych form działalności gospodarczej,
- ograniczenie kosztów stałych poprzez eliminację czynności drugorzędnych, pozwalające na zwiększenie elastyczności finansowej i poprawę konkurencyjności rynkowej,
- możliwość skoncentrowania nakładów finansowych i inwestycyjnych na kluczowych kierunkach działań, decydujących o pozycji rynkowej firmy,

- ograniczenie dynamicznych np. sezonowych kosztów zatrudnienia i możliwość redukcji lub przekwalifikowania części personelu,
- elastyczna kontrola zewnętrznych podwykonawców poprzez odpowiednie kontrakty i umowy biznesowe,
- możliwość uzyskania korzystnych relacji cenowych na bogatym rynku zewnętrznych dostawców, producentów, zabiegających o zlecenia,
- stymulowania nowych technologii u potencjalnych dostawców, celem sukcesywnej poprawy jakości dostaw będących przedmiotem umowy.

Obok ewidentnych korzyści outsourcing niesie też pewne wyzwania, a nawet zagrożenia dla zleceniodawcy, do których przykładowo zaliczamy:

- utratę przez firmę rynkowego monopolu i wyłączności w zakresie produkcji finalnej i uzależnienie jej do zewnętrznych dostawców,
- konieczność precyzyjnej koordynacji dostaw, niejednokrotnie do wielu kooperantów, zgodnie z rzeczywistymi potrzebami firmy,
- przejście części pakietów kontrolnych przez zewnętrzne podmioty, w przypadku bardziej rozbudowanych zależności outsourcingowych,
- osłabiona kontrola firmy nad kompleksowymi procesami technologicznymi, wymagająca ciągłego monitorowania ich jakości,
- ograniczone możliwości integracji wszystkich procesów produkcyjno-technologicznych pod jednolitym kierownictwem,
- realna zależność od innych, w różnym stopniu konkurencyjnych podmiotów gospodarczych w zakresie bezpieczeństwa i jakości dostaw,
- możliwość wpływu niektórych technologii, zwłaszcza know how na zewnątrz, pomimo uprzednich zastrzeżeń prawnych,
- obniżone morale i zaangażowanie personelu, obawiającego się redukcji zatrudnienia lub konieczności przekwalifikowania.

Jak widać z powyższego zestawienia decyzja o zleceniu wybranych usług na zewnątrz w postaci outsourcingu ma charakter wielokryterialny i musi być poprzedzona wnikliwymi analizami ekonomiczno-finansowymi. Nie jest wcale tak jednoznaczna, jak pozornie mogłoby to wyglądać. W pewnym dłuższym horyzoncie biznesowym przeważają jednak korzyści,



wynikające z coraz bardziej profesjonalnego rynku usług outsourcingowych<sup>4</sup>.

Efektywne wykorzystanie wszystkich możliwości i walorów biznesowych outsourcingu jest ciągle niepełne i kryje liczne rezerwy, ograniczające potencjalne korzyści z tej koncepcji. Decyzje dotyczące polityki i procedur outsourcingu powinny być podejmowane w dalekiej perspektywie strategicznej, a nie doraźnych efektów operacyjnych. Krótkookresowe strategie w zakresie outsourcingu zorientowane są przede wszystkim na uzyskanie doraźnych korzyści ekonomicznych, odnoszonych głównie do redukcji bieżących – stałych i zmiennych kosztów operacyjnych. Istnieje też niebezpieczeństwo zbyt szerokiego wprowadzenia standardów outsourcingu zagrażających tożsamości biznesowej firmy.

#### **Problemy decyzyjne strategii outsourcingowych**

Decyzje o wprowadzeniu outsourcingu muszą być oparte na analitycznych rachunkach kosztów transakcyjnych, obrazujących możliwe typy relacji, jakie firma może potencjalnie rozwijać w określonym otoczeniu rynkowym. Chodzi o zachowanie tzw. podstawowej kompetencji (*Core Competence*) firmy w całej strukturze zewnętrznych relacji outsourcingowych. Według niektórych badań [Prahalada i Hamela, 1990] prawdziwych źródeł przewagi konkurencyjnej należy szukać w integracji stosowanych technologii i praktycznych umiejętności kadry zarządzającej, pozwalających na uzyskanie wysokich kompetencji, gwarantujących dynamiczne dostosowanie się danej organizacji do zmieniających się wymagań rynkowych. Rzeczywistą przewagę konkurencyjną generuje przede wszystkim wewnętrzny potencjał kadry zarządzającej, który może być potęgowany poprzez zlecenie niektórych funkcji i zadań na zewnątrz.

---

<sup>4</sup> Jak wybrać najlepszego usługodawcę, który pomoże firmie osiągnąć jej cele związane z outsourcingiem? Jakie przeszkody trzeba pokonać w trakcie wprowadzania outsourcingu? Jakie nowe umiejętności będą potrzebne przy zarządzaniu outsourcingiem? Jak zwiększyć kontrolę nad projektem i zaufanie pracowników do nowego rozwiązania? Co zrobić, aby outsourcing rzeczywiście zaspokoił potrzeby firmy? Na te i inne praktyczne pytania odpowiada praca: Dominguez L. R., *Outsourcing krok po kroku dla menedżerów*, Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., Warszawa 2009.

Uzyskanie i kreowanie określonego potencjału wewnętrznego ma kluczowe znaczenie dla rozwoju współpracy zewnętrznej z innymi kooperantami rynkowymi.

Zasadniczym problemem decyzyjnym w strategii kształtowania outsourcingu są strategiczne decyzje kierownictwa firmy, jakie procesy muszą organicznie pozostać w strukturze i kompetencjach danej organizacji, a jakie ze względów ekonomicznych i biznesowych powinny być zlecone na zewnątrz w postaci outsourcingu. Jak wykazują badania [...] zbyt wiele firm nie przeprowadziło dostatecznie starannej analizy i oceny potrzeb w zakresie usług outsourcingowych, a decyzje w tym względzie podejmowane były pod wpływem chwilowych wymagań związanych z koniecznością redukcji bieżących kosztów operacyjnych, albo ograniczonymi możliwościami produkcyjnymi. Niekiedy firmy ulegają pewnym trendom rynkowym stymulowanym przez różne środowiska biznesowe i automatycznie włączają się np. w nurt modnych usług i zleceń outsourcingowych. Aby efektywnie rozwiązać w skali strategicznej koncepcje wdrażania outsourcingu należy kompleksowo rozpatrzyć szereg teorii i wariantów działań biznesowych w różnych warunkach brzegowych. Przed podjęciem strategicznych decyzji outsourcingowych należy rozpatrzyć takie kluczowe kwestie jak poniżej<sup>5</sup>.

1. Decyzje outsourcingowe muszą być podejmowane w skali strategicznej, w dostatecznie długim horyzoncie czasowym, gdyż ich konsekwencje mogą rzutować na wiele problemów dotyczących np. struktur funkcjonalno-organizacyjnych, profilu produkcji podstawowej i pomocniczej. Tymczasem w wielu przypadkach decyzje outsourcingowe podejmowane są ad hoc, z reguły z punktu widzenia uzyskania maksymalnej redukcji kosztów bieżących bez odnoszenia ich do dalszej perspektywy czasowej.
2. Równie często występuje fragmentaryczne, wrywkowe podejście bez pełnej integracji zleceń outsourcingowych ze strategicznym planem rozwojowym firmy, obejmującym pełny profil jej

---

<sup>5</sup> Szczegółowe problemy metodologiczne wdrażania skutecznej strategii outsourcingowej, z jednoczesną sygnalizacją podstawowych błędów ograniczających spodziewane profity i korzyści prezentuje praca: Power M. J., Desouza K. C., Bonifazi C., *Outsourcing*, MT Biznes, Warszawa 2008.

działalności. Przed wdrożeniem rozwiązań outsourcingowych, należy możliwie precyzyjnie odpowiedzieć na pytanie, w jaki sposób delegowanie określonych procesów i usług wpłynie na efektywność i konkurencyjność prowadzonej działalności gospodarczej?

3. Kolejnym, nie w pełni rozwiązany problemem jest ograniczona i częściowa analiza kosztowa obu alternatywnych wariantów – wykonywania całej gamy procesów wewnątrz firmy lub zlecenia ich podwykonawcom zewnętrznym. Najczęściej analiza taka ograniczona jest do kosztów stricte produkcyjnych, bez wnikania w liczne uwarunkowania biznesowe charakteryzujące daną firmę. Szczególnie istotnym problemem jest zmiana struktury zatrudnienia po wyprowadzeniu niektórych procesów gospodarczych na zewnątrz. W sposób naturalny stymuluje to redukcję personelu i często gwałtowne zmiany stanowisk pracy i obowiązków służbowych oraz związane z tym przekwalifikowania niektórych pracowników.
4. Istotnym czynnikiem wpływającym na efektywność outsourcingu jest wyraźny rozdział procesów podstawowych od czynności pomocniczych i drugorzędnych. Rozwiązaniami outsourcingowymi nie powinny być objęte podstawowe formy działalności gospodarczej, bezpośrednio determinujące markę i produkty danej firmy. Sztuczne ograniczenie zleceń outsourcingowych do typowych „centrów kosztowych” może zdestabilizować działalność gospodarczą firmy, zmienić profil produkcji lub nawet jej miejsce na rynku. Szczególną troską powinny być otoczone innowacyjne kierunki rozwojowe i awangardowe produkty firmowe, które stanowią będą fundament jej konkurencyjności w przyszłości.
5. Często, w początkowej fazie outsourcing stanowi „szybką ścieżkę” dochodzenia firmy do nowych technologii, gwarantuje szybkie opanowanie i wdrożenie nowoczesnych rozwiązań, gdyż nie wymaga budowania własnych zespołów wdrożeniowych, czy kosztownych stanowisk produkcyjnych. We współczesnym biznesie praktycznie każdy produkt czy usługę można stosunkowo szybko

kupić na rynku zewnętrznym, ale cena takiej drogi na skróty, w dalszej perspektywie biznesowej może okazać się zbyt wysoka lub nawet zabójcza dla innowacyjnego wizerunku firmy. Istnieje niebezpieczeństwo silnego uzależnienia od często konkurencyjnych podwykonawców zewnętrznych, co skazuje firmę na pewną zależność od innych podmiotów gospodarczych.

### **Podstawowe i poboczne procesy gospodarcze**

W świetle powyższych uwarunkowań dominującym problemem przy wytyczaniu strategii outsourcingowej jest zapewne podział działalności gospodarczej na dwie sfery: podstawową i poboczną. Precyzyjne zdefiniowanie zakresu i charakteru działalności podstawowej ma pierwszoplanowe znaczenie w bezpiecznym kreowaniu rozwiązań outsourcingowych. Działalność podstawowa ma decydujące znaczenie w kreowaniu rynkowej strategii trwania firmy i osiągnięciu przez nią odpowiednich poziomów konkurencyjności. Działalność ta ma kluczowe znaczenie w zaspokajaniu rynkowych potrzeb klientów i kreowaniu marki firmy, jako autonomicznego podmiotu gospodarczego, godnego zaufania swoich klientów. To właśnie działalność podstawowa – specjalistyczne usługi rynkowe, czy oryginalne produkty finalne stanowią wartość dodaną, która firma wnosi do szerokiego spektrum produktów rynkowych. Potencjał wartości dodanej determinuje w stopniu najwyższym przewagę konkurencyjną firmy na danym rynku i perspektywy jej dalszego rozwoju.

Ostre rozróżnienie działalności podstawowej, pierwszoplanowej od działalności pobocznej, drugorzędnej jest zadaniem nie zawsze oczywistym i prostym. Wielosortymentowa produkcja, wykonywana na potrzeby różnych grup odbiorców rynkowych zamazuje jasne kryteria klasyfikacji i utrudnia jednoznaczne definiowanie profili podstawowych na tle działalności drugorzędnej. Procedury identyfikacji i definiowania podstawowych form działalności gospodarczej powinny być przedmiotem decyzji najwyższego szczebla kierowania firmą, odpowiedzialnych za długofalową strategię rozwojową i bezpieczeństwo rynkowe firmy. W przypadku błędnego zdefiniowania kluczowych obszarów działalności podstawowej ryzyko chybionych lub nawet szkodliwych rozwiązań

outsourcingowych jest stosunkowo wysokie i może poważnie zagrażać pozycji rynkowej firmy.

Zlecenie kluczowych procesów gospodarczych na zewnątrz w obce ręce może okazać się wręcz zgubne dla strategicznych interesów przedsiębiorstwa. Z jednej strony, ich oddanie na zewnątrz, pomimo najbardziej precyzyjnych ustaleń kontraktowych, pozbawia zarząd pełnej kontroli nad faktycznym przebiegiem strategicznych działań biznesowych, z drugiej może być obiektem różnych działań i ataków konkurencji, a obrona żywotnych interesów firmy na obcym terenie jest podwójnie trudna. W tym kontekście nasuwa się oczywisty wniosek, że rozwiązania outsourcingowe nie powinny obejmować tych form działalności gospodarczej, które mają podstawowe znaczenie dla strategicznych kierunków rozwoju firmy. Delegowanie kluczowych uprawnień, decyzji i produktów poza ścisłe kompetencje kierownictwa stanowi poważne zagrożenie pozycji rynkowej firmy i jej strategicznych interesów w rynkowej walce konkurencyjnej. Wiele strategicznych decyzji, procesów technologicznych i produktów finalnych powinno być otoczone szczególną tajemnicą służbową i dlatego w demokratycznych systemach społeczno-gospodarczych chronionych jest specjalnymi uregulowaniami prawnymi.

### **Kryteria operacyjne outsourcingu**

Przy konstruowaniu strategii outsourcingowej newralgiczny obszar działalności podstawowej należy badać i analizować kompleksowo i wielokryterialnie. Bardzo wrażliwym punktem tej strategii jest udział różnych, zewnętrznych kooperantów, podwykonawców i innych partnerów biznesowych w kształtowaniu rzeczywistego profilu działalności podstawowej. Szczególnej ostrości wymaga identyfikacja klientów i partnerów (dostawców, kooperantów) biznesowych oraz realnych konkurentów i współuczestników gry rynkowej. Specyfikacja tej drugiej grupy musi być przeprowadzona bardzo starannie według ostrego kryterium potencjału zagrożeń dla interesów biznesowych firmy. Każdą formę działalności podstawowej należy ocenić według odrębnych kryteriów i wskaźników ocenowych, budując adekwatne do tej działalności metody badawcze. Dzięki temu możliwa jest identyfikacja relatywnej efektywności każdej formy działalności podstawowej i zagwarantowanie jej wymaganego

poziomu bezpieczeństwa w sensie pełnego sprawowania władzy kierowniczej i autonomicznego zarządzania jej rozwojem. Uwagę należy skoncentrować przede wszystkim na tych formach działalności, które zapewniają firmie rynkowy prymat i konkurencyjną pozycję biznesową. Szczególnym parasolem należy chronić obszary promujące innowacyjne rozwiązania i produkty rynkowe, stanowiące najlepszy oręż w rynkowej walce o klienta.

Kluczowym problemem jest odpowiedź na pytanie – czy wdrożenie określonych strategii outsourcingowych gwarantuje firmie dalszy niezakłócony rozwój i trwałą przewagę konkurencyjną? W przypadku negatywnej odpowiedzi należy określić rodzaj działalności podstawowej zamknąć wewnątrz organizmu firmy, kosztem ponoszenia nawet dodatkowych nakładów i inwestycji<sup>6</sup>.

Tradycyjnym argumentem mobilizującym przeciwników outsourcingu jest przeświadczenie, że skoro dotychczasowa wieloletnia działalność podstawowa była zamknięta wewnątrz struktur organizacyjno-funkcjonalnych firmy, to dalsze trwanie w tej skorupie gwarantuje przede wszystkim bezpieczeństwo i względny dobrobyt rynkowy. Niestety w dobie globalizacji może to być błędny pogląd, który zamiast redukować koszty i ograniczać nakłady np. na prowadzenie własnej kolumny samochodowej, czy firmowej stacji serwisowej albo własnego biura informatyki lub radców prawnych, może potęgować rozrost struktur i dodatkowych funkcji ponad pewną masę krytyczną relatywizowaną względem podstawowego działu produkcyjnego bądź usługowego. Bezskrytyczne trwanie w tradycyjnych strukturach i sprawdzonych dotychczas rozwiązaniach wobec

---

<sup>6</sup> Twarde i konsekwentne działanie organów skarbowych przyczyniło się do zwrócenia uwagi menedżerów i właścicieli przedsiębiorstw na konieczność prowadzenia w przedsiębiorstwie dokumentacji dodatkowo-rachunkowej na wysokim poziomie, przez odpowiednio wykwalifikowane podmioty gospodarcze. Na całym świecie, również w Polsce, usługi takie funkcjonują pod nazwą outsourcing doradztwa podatkowego i rachunkowości. Szczególne predyspozycje do stosowania outsourcingu mają małe przedsiębiorstwa, zwłaszcza w odniesieniu do tych funkcji, które wymagają specjalistycznej wiedzy i szczególnych umiejętności. Zob. J. A. Zieliński, *Outsourcing doradztwa podatkowego i rachunkowości w małej firmie*, Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., Warszawa 2008.

współczesnych wyzwań rynkowych może okazać się zbyt drogie i mało adekwatne w stosunku do wymagań konkurencji.

Obszarem wymagającym szczególnie efektywnych narzędzi i nowoczesnych technologii jest sfera zaopatrzenia i ogromny rynek dostawców<sup>7</sup>. Nawet największa sieć korporacyjna, która cały asortyment materiałów zaopatrzeniowych usiłuje samodzielnie produkować we własnym zakresie nie jest dziś w stanie zaspokoić wszystkich potrzeb macierzystych zakładów i musi szukać zewnętrznych dostawców i kooperantów na rynkach trzecich. Zdolności i potencjał zaopatrzeniowy światowych liderów w określonych segmentach rynku zaopatrzenia jest nieporównywalnie wyższy od firmowych źródeł, zamkniętych w określonych strukturach organizacyjno-funkcjonalnych. Podobna sytuacja występuje w wielu segmentach usług rynkowych, gdzie kryterium wąskiej specjalizacji determinuje ich szeroką dostępność, wysoką jakość i relatywnie niską cenę.

#### **Analiza kosztów outsourcingu**

Kluczową pozycję w typowaniu rozwiązań outsourcingowych odgrywa profesjonalnie przeprowadzona analiza kosztowa obu relatywizowanych sposobów zasilania procesów gospodarczych. Aby przy wyborze usług outsourcingowych można było posługiwać się precyzyjnym kryterium ocenowym należy dokładnie oszacować koszty identycznych procesów gospodarczych, realizowanych sposobem tradycyjnym, czyli siłami własnymi i sposobem zleconym na zewnątrz dla kontrahentów outsourcingowych. Należy więc precyzyjnie oszacować koszty tych czynności i wzajemnie porównać ich wielkość. Niezmiernie ważnym elementem tej analizy jest kompleksowe uwzględnienie wszystkich kategorii kosztów i nakładów związanych z wykonawstwem wewnętrznym i outsourcingiem zewnętrznym. Chodzi o wszystkie rodzaje kosztów występujące w całym łańcuchu dostaw, a nie tylko koszty nabycia i zakupu pojedynczej usługi.

---

<sup>7</sup> Szerzej problemy świadczenia usług logistycznych w sferze zaopatrzenia materiałowego na szczeblu przedsiębiorstw zostały omówione w pracy: Ficoń K., *Logistyka ekonomiczna. Procesy logistyczne*, BEL Studio, Warszawa 2008.

Katalog kosztów jest bardzo szeroki i musi być precyzyjnie rozliczony według identycznego schematu metodologicznego. Specyfikacja kosztów musi zaczynać się od etapów conceptualno-projektowych, poprzez negocjacje warunków szczegółowych, aż do przypadków wyjątkowych, zdarzeń krytycznych, wypadków losowych. Najistotniejsze wydają się być koszty stricte operacyjne realizacji określonego zlecenia, w tym cena użytych materiałów, nakłady robocizny, wartość rynkowa produktu, koszty dostawy, magazynowania i wreszcie koszty know how, determinujące nowoczesność danej usługi. W tym celu najlepiej posłużyć się specjalnie opracowaną metodyką i krok po kroku kosztorysować kolejne etapy danego przedsięwzięcia – dla dwóch wariantów operacyjnych, dotyczących usługi własnej i obcej. Nie bez znaczenia są hipotetyczne koszty ryzyka operacyjnego, które niekoniecznie musi być większe dla rozwiązań outsourcingowych<sup>8</sup>.

Sprawdzone rozwiązania i produkty profesjonalne oferowane masowo na wielką skalę światową są sytuowane zawsze na granicy pewnego optimum, gwarantującego możliwie wysoki zysk oferentom w przypadku podaży masowej i średni poziom kosztów dla potencjalnego nabywcy. Podejmowanie w takiej sytuacji własnych prac koncepcyjno-projektowych, drogich i czasochłonnych wdrożeń oraz niepewnych wyników jednostkowych, przy nagłych terminach rynkowych wskazuje na wybór sprawdzonych ofert zewnętrznych, kompatybilnych z produktami innych podmiotów gospodarczych. Wewnętrzne rozwiązania firmowe, choć dedykowane dla konkretnych zastosowań, mogą nie spełniać kryterium rynkowej uniwersalności i pewnych wymagań dyktowanych trendami i postępem naukowo-technicznym.

---

<sup>8</sup> Ocena przyczyn wykorzystywania outsourcingu przez banki wskazuje, że mimo skupienia uwagi na możliwych redukcjach kosztów prowadzenia działalności, w coraz większym stopniu dostrzegane są też inne korzyści, które można osiągnąć ze współpracy z podmiotami zewnętrznymi, jak np. sprostanie konkurencji rynkowej, poprawa jakości świadczonych usług czy też dostęp do nowoczesnych technologii. Badaniu poddano także charakter związków banków ze zleceniobiorcami oraz wpływ outsourcingu na poziom podejmowanego przez bank ryzyka. Zob. A. Korzeniowska, *Outsourcing w bankach komercyjnych*, Difin, Warszawa 2009.



### **Zarządzanie relacjami partnerskimi**

Wzrost udziału i znaczenia outsourcingu w działalności gospodarczej powoduje, że firmy w coraz większym stopniu uzależnione są od różnych podmiotów i organizacji zewnętrznych, a zwłaszcza od kooperantów i dostawców. Oznacza to rosnącą rolę zewnętrznych relacji ze wszystkimi partnerami biznesowymi, a nie tylko z tradycyjnymi odbiorcami, czy klientami. Efektywne zarządzanie tymi relacjami staje się strategicznym zadaniem każdego kierownictwa i wymaga niezwykle operatywnych umiejętności i profesjonalnej wiedzy.

Funkcjonowanie firmy na rynkach zewnętrznych z natury jest narażone na pewnego rodzaju ryzyko operacyjne, które rośnie wraz z liczbą zaangażowanych do współpracy podmiotów i organizacji kooperujących. Szeroko rozwinięty outsourcing generuje relatywnie większe ryzyko pojawienia się różnych problemów operacyjnych na styku tak rozbudowanej struktury biznesowej. Firma zlecającą usługę outsourcingową będzie dążyć do narzucenia poprzez odpowiednie negocjacje i umowy handlowe pewnej dominacji w relacjach bilateralnych z każdym partnerem. W relacjach outsourcingowych, z reguły ewentualny dostawca będzie musiał przyjąć warunki narzucone przez odbiorcę.

Jedynie w przypadku zaawansowanych aliansów strategicznych można liczyć na partnerskie i równoprawne stosunki z tradycyjnym często strategicznym dostawcą, gwarantujące obu podmiotom wzajemne korzyści. W takiej sytuacji wiodąca firma może wykorzystać stabilność i wysokie bezpieczeństwo dostaw od sprawdzonego nadawcy i np. zdecydowanie obniżyć poziom zapasów materiałowych w swoich magazynach. Takie posunięcie oznacza bezpośrednią minimalizację kosztów utrzymania zapasów, a tym samym redukcję globalnych kosztów własnych, co może prowadzić do zwiększenia konkurencyjności na rynku. Stabilna strategia outsourcingowa może przyczynić się także do wzmocnienia pozycji rynkowej dostawcy, np. poprzez wdrożenie nowych technologii sugerowanych przez odbiorcę.

### **Metodyka wdrażania outsourcingu**

Najlepsze efekty ekonomiczne i biznesowe przynosi taka strategia wdrażania outsourcingu, która oparta jest na ogólnej koncepcji zarządzania projektem, w tym przypadku projektem outsourcingowym. Technologia outsourcingu spełnia wszystkie przesłanki metodologiczne determinujące projekt i wyczerpuje wszystkie jego cechy, takie jak np.: oryginalność i innowacyjność, brak doświadczeń i sprawdzonych wzorców, potencjalne ryzyko strat i niepowodzenia, z reguły wysoki poziom know-how, losowe przeszkody w jego realizacji, pionierskie ścieżki realizacji projektu, ograniczone zasoby kadrowe, finansowe, materiałowe, ograniczony horyzont czasowy i presja różnych terminów, czy konieczność koordynacji przynajmniej dwóch podmiotów<sup>9</sup>. Zgodnie z metodologią realizacji przedsięwzięć o charakterze projektowym działalność ta obejmuje szereg chronologicznych etapów, z których najważniejsze to:

- wyodrębnienie kompetentnego zespołu projektowo-wdrożeniowego, odpowiedzialnego za całe przedsięwzięcie,
- identyfikacja potrzeb firmowych w zakresie outsourcingu i specyfikacja parametrów operacyjnych,
- ocena możliwości rynkowych zakupu odpowiednich usług outsourcingowych na rynkach zewnętrznych,
- analiza porównawcza ewentualnych doświadczeń własnych i obcych w podobnej sytuacji biznesowej,
- wypracowanie decyzji o rodzaju i wielkości poszukiwanych usług outsourcingowych,
- opracowanie oferty i pakietu przetargowego dla potencjalnych usługobiorców,
- wstępny wybór oferty handlowej i partnera biznesowego do transakcji outsourcingowej,
- uzgodnienie kontraktu i podpisanie umowy kontraktowej z wybranym partnerem biznesowym,

---

<sup>9</sup> Zob. Ficoń K., Krasnodębski G., *Sztuka zarządzania ryzykiem warunkiem koniecznym powodzenia innowacyjnych projektów publicznych*, Konferencja Naukowa Zarządzanie bezpieczeństwem w sektorze publicznym i biznesie WSAiB, Gdynia-Jurata 2009.

- wdrażanie umowy i testowanie efektywności i funkcjonalności kontraktu outsourcingowego.

Decydującą rolę w wypracowaniu skutecznej strategii outsourcingowej odgrywa Zespół Projektowo-Wdrożeniowy, który musi składać się z wysoce kompetentnych osób, mających jasną wizję celów i funkcji projektowanego outsourcingu oraz rzeczywistych potrzeb i możliwości własnej firmy. Musi on dokładnie przeanalizować i zrozumieć zakres wymaganych usług w ramach tworzonego outsourcingu i wyraźnie wydzielić je z obszaru działalności podstawowej. Kategorycznie nie powinno się zlecać na zewnątrz operacyjnych funkcji strategicznych, ani istotnych zadań finansowych, czy też biznesowych relacji z klientami firmy. Kryterium kosztów nie powinno dominować pozostałych kryteriów cząstkowych, gdyż outsourcing nie może stanowić panaceum na wszystkie problemy i trudności, z jakimi boryka się firma. Zespół Projektowo-Wdrożeniowy musi posiadać decyzyjnego lidera, działającego zgodnie z pewnym planem realizacji zamierzonego przedsięwzięcia, kosztem ograniczonych nakładów i zasobów kadrowych, finansowych, organizacyjnych.

Przed podjęciem ostatecznej decyzji o realizacji niektórych zadań w trybie outsourcingu należy szczegółowo przeanalizować wszystkie procesy gospodarcze i ocenić zasadność realizacji niektórych z nich w trybie outsourcingu. Zespół musi precyzyjnie zdefiniować procesy podstawowe, których realizację nie powinno powierzać się podmiotom zewnętrznym i wstępnie wyspecyfikować procesy poboczne, kwalifikujące się do wykonywania w formie usług outsourcingowych. Możliwie dokładnie należy oszacować potencjalne korzyści wynikające z przekazania niektórych czynności na zewnątrz oraz spodziewane koszty wykonania tych usług<sup>10</sup>.

W kolejnym kroku należy przeanalizować rynek usług outsourcingowych w zakresie wytypowanych przez Zespół zadań do zlecenia na zewnątrz. Analizy te można wykonać za pomocą tradycyjnych technik marketingu rynku zaopatrzenia (zakupów). W przypadku typowych

---

<sup>10</sup> Specyficzne problemy formalno-prawne i organizacyjno-techniczne wprowadzania zleceń oraz usług outsourcingowych w polskich firmach szeroko omawia M. Kłós w pracy: M. Kłós, *Outsourcing w polskich przedsiębiorstwach*, Cedetu, Warszawa 2009.

usług transportowych, serwisowych, handlowych, konsultingowych, finansowych, informatycznych, produkcyjnych itp. rynek dostawców jest stosunkowo obszerny i cechuje go znaczna przewaga popytu nad podażą<sup>11</sup>. Niektóre specyficzne usługi takie, jak np. nietypowa produkcja, wysokie wymagania konsultingowe, specjalistyczne serwisy, wysoce zaawansowana technologia, itp. mogą być deficytowe, co podnosi ich rynkową cenę.

Jeśli badana firma posiada już jakieś własne doświadczenia w stosowaniu outsourcingu należy ocenić ich dotychczasową efektywność, określić słabe i mocne strony tej działalności oraz wyciągnąć stosowne wnioski odnośnie bieżącego projektu. Można skorzystać także z doświadczeń innych firm, jeśli stosują podobne rozwiązania i ewentualnie bliżej ocenić ich efektywność. W przypadku, gdy dany projekt jest unikatowy należy metodą małych kroków budować własną strategię w poczuciu pełnej odpowiedzialności za wszystkie nowatorskie decyzje, mające często duży ciężar finansowy i organizacyjny.

Efektom dotychczasowych procedur operacyjnych jest wypracowanie wstępnej decyzji określającej główne obszary i czynności typowane do realizacji w trybie outsourcingu. Obowiązuje w tym względzie kardynalna zasada, żeby robić we własnym zakresie wszystko to, co potrafimy wykonywać najlepiej i efektywnie, a resztę zlecić innym, zgodnie z potrzebami firmy, popartymi rachunkiem ekonomicznym. Decyzja o przerzuceniu niektórych procesów gospodarczych poza nawias firmy jest wielokryterialną decyzją strategiczną, podejmowaną w dłuższym horyzoncie czasowym. Wiąże ona przyszłość i bezpieczeństwo biznesowe firmy z obcym podmiotem i dlatego musi być wyważona z punktu widzenia wielu kryteriów: ekonomicznych, rynkowych, społecznych, technologicznych, organizacyjnych. Nadrzędnym kryterium powinna być długookresowa przewaga konkurencyjna i wysoka pozycja rynkowa tak przeprojektowanej firmy. Dokonywane zmiany muszą spełniać jakiś istotny cel gospodarczy, realizować pewną misję np. *Lean Production*, a przede wszystkim

---

<sup>11</sup> Podstawowe kierunki i dziedziny wykorzystania zaawansowanych rozwiązań outsourcingowych w sektorze usług teleinformatycznych przez różne podmioty gospodarcze w Polsce zostały omówione w pracy: M. Sobińska, *Zarządzanie outsourcingiem informatycznym*, WAE, Wrocław 2008.

stymulować rentowność ekonomiczną i konkurencyjność rynkową firmy. Procedura decyzyjna kończy etap badań i analiz conceptualnych i otwiera konkretne czynności operacyjne takie jak: publikacja oferty, wybór partnera, podpisanie umowy, zawieranie kontraktu oraz testowanie i wdrażanie czynności outsourcingowych.

Wynikiem procesu decyzyjnego jest rozpięcie oferty przetargowej w formie pewnego dokumentu handlowego, w którym dokładnie specyfikuje się rodzaj i zakres usługi, terminy i tryb realizacji, szacowane koszty i niezbędne zasoby, a także dotykowe wymagania np. jakościowe, techniczne czy organizacyjne. Dokument ten służy pozyskaniu odpowiedniego partnera do dalszej współpracy gospodarczej. Po ostatecznym zredagowaniu oferty wysyłamy jej kolejne egzemplarze do potencjalnych zleceniobiorców – według pewnej klucza adresowego albo składamy na różnych forach reklamowych, a przede wszystkim zamieszczamy na własnym portalu internetowym oraz w innych serwisach reklamowych. Przedmiotowy zakres informacyjny oferty powinien być kompletny i wyczerpujący, aby potencjalni zleceniobiorcy mogli udzielić kompetentnych odpowiedzi, bez oczekiwania na dodatkowe wyjaśnienia. Najlepszym sposobem pozyskania partnerów outsourcingowych jest ogłoszenie końcowego przetargu na formalny wybór kontrahenta. Podstawą postępowania przetargowego jest pewien zbiór potwierdzonych ofert, z których wybieramy ofertę w najwyższym stopniu spełniającą nasze wymagania i ewentualne dodatkowe warunki.

Zalecany w drodze przetargowej wybór zleceniobiorcy jest zadaniem bardzo odpowiedzialnym, gdyż prawnie eliminuje innych oferentów na rzecz jednego, a ponadto łączy na dłuższy czas firmę z nowym partnerem. Firma decyduje się wybór takiego partnera, który rokuje najwyższe prognozy na ścisłą, harmonijną współpracę nie tylko w tradycyjnym łańcuchu dostaw, ale także w wielu innych dziedzinach biznesowych, perspektywicznie podnoszących jakość świadczonych usług. Bardzo ważne są dodatkowe warunki i klauzule negocjacyjne wiążące oba podmioty wzajemnymi zobowiązaniami formalno-prawnymi. Na tym etapie podawane są często niejawnie informacje handlowe i uzgadniane wszystkie szczegóły techniczno-organizacyjne konkretnej transakcji, czy całego

kontraktu. Warunkiem koniecznym powodzenia kontraktu i obopólnej satysfakcji zleceniodawcy i zleceniobiorcy jest precyzyjne uzgodnienie zasad współpracy i operatywnego zarządzania całym łańcuchem dostaw, na wszystkich etapach procesów technologicznych. Istotnym elementem są spotkania biznesowe przedstawicieli kierownictwa obu stron i wytypowanie osób bezpośrednio odpowiedzialnych za realizację całego kontraktu outsourcingowego. Na tych spotkaniach należy określić zasady i tryb eliminowania ewentualnych trudności i sposoby rozwiązywania różnych sytuacji konfliktowych, wynikających np. z odmiennych stylów zarządzania obu parterów biznesowych.

Szczegółowe uzgadnianie kontraktu i redagowanie formalnej umowy handlowej kończy etap prac koncepcyjno-administracyjnych Zespołu Projektowo-Wdrożeniowego. W umowie należy precyzyjnie zdefiniować, m.in. takie kwestie formalno-prawne jak: rozgraniczenie stopnia kompetencji i zobowiązań obu partnerów, wymagany poziom ilościowy i jakościowy usług outsourcingowych, rygory prawne wywiązania się z umowy, rekompensaty finansowe z tytułu zwłoki lub ewidentnych zaniedbań, ustalenie aktów własności dla środków trwałych i obrotowych, określenie trybu wprowadzania zmian i modyfikacji w procesach technologicznych, terminy obowiązywania kontraktu i sposób jego rozwiązania. Dobrym zwyczajem jest także wyznaczenie tzw. mapy drogowej, obrazującej najbardziej prawdopodobne scenariusze rzeczywistej współpracy obu podmiotów gospodarczych. Drażliwym punktem każdej umowy outsourcingowej jest sposób wykorzystania personelu firmy zlecającej poważne usługi outsourcingowe na zewnątrz. Tylko w sporadycznych przypadkach pracownicy tej firmy zatrudniani są w różnym trybie przez nowego partnera jako tzw. personel wiążący, którego dotychczasowe doświadczenie zawodowe może być przydatne w nowej firmie.

Istotnym, niestety często pomijanym etapem, jest czas testowania kontraktu „pod pełnym obciążeniem”, kiedy mogą pojawić się różne sytuacje nadzwyczajne nie ujęte w kontrakcie, a będące efektem, np. ekstremalnych procesów gospodarczych albo typowych zakłóceń rynkowych. Należy przewidzieć także pewien okres próbnego wdrażania

całego kontraktu outsourcingowego w rzeczywistych warunkach rynkowych, potrzebny obu stronom na wzajemne skoordynowanie swoich „styków”, bezpośrednio determinujących obszar współpracy. Czynnikiem ludzki, czyli personel wytypowany do bezpośredniej, na poziomie operacyjnym współpracy biznesowej jest z jednej strony, realizatorem całego kontraktu, z drugiej gwarantem jego powodzenia, a także elastycznych zmian czy modyfikacji, wynikających z bogatego życia gospodarczego i wielkiej dynamiki gospodarki rynkowej.

### **Podsumowanie**

Zaprezentowane powyżej rozważania adresowane są do menedżerów odpowiedzialnych za wypracowanie i wdrażanie ekonomicznie efektywnej i funkcjonalnie sprawnej strategii zlecenia niektórych procesów gospodarczych – obligatoryjnie pobocznych – zewnętrznym kontrahentom i partnerom biznesowym w trybie usług outsourcingowych. Dominującą zaletą outsourcingu jest realna możliwość ograniczenia nie tylko bieżących kosztów operacyjnych, ale także kosztów stałych, związanych np. z utrzymaniem infrastruktury technicznej. Profesjonalnie zorganizowany outsourcing chroni w najwyższym stopniu wszystkie elementy działalności podstawowej, determinującej realizację strategicznej misji przedsiębiorstwa. Przedmiotem outsourcingu mogą być poboczne procesy gospodarcze, o drugorzędnym znaczeniu dla strategii biznesowej firmy.

Decyzje o przekazaniu części kompetencji zewnętrznym podmiotom outsourcingowym wymagają dużej dociekliwości, kompetencji i odpowiedzialności kierownictwa strategicznego firmy zlecającej taką usługę. Dlatego powinny być podejmowane w oparciu o naukowe metody badawcze, zgodnie z pewnym schematem metodologicznym. W żadnym przypadku nie mogą to być decyzje podejmowane ad hoc, na podstawie tylko jednego kryterium ekonomicznego, gwarantującego minimalizację bieżących kosztów działalności gospodarczej firmy. Outsourcing w literaturze postrzegany jest jako szansa i ekonomiczna dźwignia dla przedsiębiorstw rynkowych, natomiast w praktyce społecznej kojarzy się z redukcją zatrudnienia i różnymi problemami pracowniczymi. Kryteria rynkowej konkurencyjności wymagają maksymalnego odciążenia współczesnych przedsiębiorstw od wykonywania drugorzędnych procesów

gospodarczych, które mogą być zlecone specjalistycznym firmom usługowym, w trybie zleceń outsourcingowych. Outsourcing stanowi więc rodzaj wyzwania pod adresem współczesnych podmiotów gospodarczych, determinujący w wysokim stopniu ich biznesową elastyczność i rynkową konkurencyjność w otwartej gospodarce globalnej.

### Bibliografia

1. Cook M.F., *Outsourcing funkcji personalnej*, Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., Kraków 2003.
2. Dominguez L. R., *Outsourcing krok po kroku dla menedżerów*, Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., Warszawa 2009.
3. Ficoń K., Krasnodębski G, *Sztuka zarządzania ryzykiem warunkiem koniecznym powodzenia innowacyjnych projektów publicznych*, Konferencja Naukowa Zarządzanie bezpieczeństwem w sektorze publicznym i biznesie WSAiB, Gdynia-Jurata 2009.
4. Ficoń K., *Logistyka ekonomiczna. Procesy logistyczne*, BEL Studio, Warszawa 2008.
5. Ficoń K., *Procesy logistyczne w przedsiębiorstwie*, Impuls – Plus Consulting, Gdynia 2002.
6. Penc J., *Leksykon biznesu*, AW Placet, Warszawa 1997.
7. Kłos M., *Outsourcing w polskich przedsiębiorstwach*, CeDeWu, Warszawa 2009.
8. Korzeniowska A., *Outsourcing w bankach komercyjnych*, Difin, Warszawa 2009.
9. Power M. J., Desouza K. C., Bonifazi C., *Outsourcing*, MT Biznes, Warszawa 2008.
10. Sobińska M., *Zarządzanie outsourcingiem informatycznym*, WAE, Wrocław 2008.
11. Zieliński J. A., *Outsourcing doradztwa podatkowego i rachunkowości w małej firmie*, Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., Warszawa 2008.



**Designing the optimum strategy of implementing the outsourcing in the enterprise**

**Abstract**

At the work practical problems of using the outsourcing in the business activity, on the rung of business entities were presented. In initially they specified the basic merits and demerits of the outsourcing. Above all a degree of formulating essential problems decision-making, concerning the specific company is deciding on the effectiveness of outsourcing services. Peculiarly a separate division of economic processes into basic and marginal processes is an essential criterion. Outsourcing solutions can be applied only for processes marginal, not determining the realization of main mission of the business company. Very much analysis and estimating economic costs of outsourcing orders are an important criterion. Criteria operation, conditioning functioning of business contracts is equally important. In the end a proposal of practical methodology to design and to introduce outsourcing systems in market enterprises was described.

dr Joanna Unterschütz  
Wyższa Szkoła Administracji i Biznesu  
im. Eugeniusza Kwiatkowskiego w Gdyni  
dr Krzysztof Woźniewski  
Uniwersytet Gdański

## **Monitorowanie miejsca pracy w świetle wybranych regulacji i orzecznictwa**

### **Streszczenie**

Pracodawcy dbając o poziom wydajności i bezpieczeństwo pracowników oraz starając się uniknąć nadużyć stosują rozmaite formy monitorowania miejsca pracy. Może to prowadzić do naruszenia dóbr osobistych pracowników, w szczególności prawa do prywatności, które obejmuje, w myśl orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ETPC) nie tylko życie osobiste i rodzinne pracownika, ale także jego życie zawodowe. Dlatego też decyzję o wprowadzeniu monitoringu i zakresie jego stosowania pracodawca powinien podejmować rozważnie, mając na uwadze proporcje zastosowanych środków do uzyskanych korzyści i ryzyka naruszenia dóbr pracownika, jak również ochronę jego danych osobowych. Oznacza to jednak konieczność wprowadzenia do systemu prawa adekwatnej regulacji w randze ustawy w myśl zasady kontrolowanego monitoringu miejsca pracy.

## 1. Wprowadzenie

Inwigilacja miejsca pracy stosowana coraz częściej przez pracodawców może pociągać za sobą problemy związane z naruszeniem praw pracownika zarówno w sferze prawa pracy, jak i prawa karnego. Celowe zatem wydaje się spojrzenie na to zjawisko z perspektywy dorobku piśmiennictwa oraz orzecznictwa sądów krajowych, Europejskiego Trybunału Praw Człowieka i Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości. Sądy te nie zawsze odnoszą się wszakże wprost do monitorowania miejsca pracy, lecz do kwestii bardziej ogólnych, jak np. prawo pracownika do prywatności. Dla zakreślenia granic, jakie przepisy prawa i judykatura stawiają pracodawcy prowadzącemu monitoring miejsca pracy, niezbędne jest także przedstawienie zasad prowadzenia podsłuchu procesowego, mając na uwadze, że instytucja ta pozwala dostrzec, w jakich okolicznościach ustawodawca dopuszcza możliwość ograniczenia konstytucyjnej swobody komunikowania się. Rozważania dokonane przez autorów prowadzą do sformułowania zasady kontrolowanego monitoringu.

## 2. Cel i formy monitoringu

Definicja stosunku pracy, którą możemy zrekonstruować na podstawie art. 22 §1 k.p. to stosunek prawny o charakterze zobowiązaniowym pomiędzy dwoma podmiotami, w ramach którego pracownik dobrowolnie zobowiązuje się do świadczenia w sposób ciągły i powtarzający się pracy podporządkowanej określonego rodzaju na rzecz pracodawcy, zaś pracodawca zobowiązuje się do zatrudniania pracownika za wynagrodzeniem<sup>1</sup>. Nie oddaje ona jednak złożoności relacji pomiędzy pracodawcą a pracownikiem i bogactwa różnorodnych powiązań oraz sytuacji występujących faktycznie w miejscu pracy. Wiąż pomiędzy pracodawcą a pracownikiem ma charakter personalny, a co za tym idzie istnieje możliwość przenikania sfery prywatnej i zawodowej<sup>2</sup>. Jednak obowiązek świadczenia pracy na rzecz pracodawcy, a niekiedy tylko pozostawania w gotowości do jej świadczenia, stanowi podstawowy i najważniejszy

---

<sup>1</sup> L. Florek, T. Zieliński, *Prawo pracy*, Warszawa 2008, s. 44; por. także wyrok S.A. w Lublinie z 26 czerwca 1996 r., III A Pr 10/96 (Apel.-Lub. z 1997 r. Nr 2, poz. 10).

<sup>2</sup> T. Liszcz, *Ochrona prywatności pracownika w relacjach z pracodawcą*, MPP 2007 nr 1, s. 12.

obowiązek pracownika, którego korelatem po stronie pracodawcy jest obowiązek zatrudniania pracownika. Im większy zakład pracy lub im bardziej złożone czynności wykonują pracownicy, tym większe znaczenie może mieć wykorzystanie osiągnięć techniki w celu kontroli aktywności pracownika.

Pracodawcy decydują się na monitorowanie pracowników z różnych powodów. Jednym z nich jest utrzymywanie lub uzyskanie pożądanego poziomu wydajności pracy lub jakości usług i produktów. Nie bez znaczenia pozostaje zapewnienie bezpieczeństwa na terenie zakładu pracy. Działalność taka pomaga także w wykryciu innych niepożądanych zachowań pracowników, polegających na dyskryminacji, molestowaniu, czy stosowaniu mobbingu wobec współpracowników lub klientów przedsiębiorstwa, jak również ujawnieniu informacji poufnych, nieprzestrzeganiu przepisów i zasad bhp, a wreszcie popełnieniu czynów zabronionych związanych z nielegalnym wykorzystaniem oprogramowania, oszustwa, kradzieży<sup>3</sup>.

Monitorowanie może przybierać różne formy: od sprawdzania wykazów połączeń telefonicznych, po nagrywanie rozmów prowadzonych przez pracowników, od sprawdzania wykazów odwiedzanych przez pracownika stron internetowych, po kontrolę treści poczty elektronicznej wysyłanej i otrzymywanej przez pracowników, od monitorowania poszczególnych pomieszczeń za pomocą kamer użytkowych, po geolokalizację za pomocą urządzeń GPS i telefonów komórkowych<sup>4</sup>. Monitoring może być prowadzony w sposób ciągły, systematyczny i obejmować wszystkich pracowników lub tylko sporadycznie, w krótkim okresie czasu lub w odniesieniu do niektórych pracowników<sup>5</sup>. Bez względu

---

<sup>3</sup> C. Kuner, *Prywatność pracownika, ochrona danych i zasoby ludzkie*, [w:] *Międzynarodowa Konferencja Ochrony Prywatności i danych osobowych. Prawo do prywatności – Prawo do godności. Zorganizowana przez Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych*, Warszawa 2001, s. 146-147.

<sup>4</sup> H. Szewczyk, *Ochrona dóbr osobistych w zatrudnieniu*, Warszawa 2007, s. 422; D. Dörre-Nowak, *Ochrona godności i innych dóbr osobistych pracownika*, Warszawa 2005, s. 163; A. Lach, *Monitorowanie pracownika w miejscu pracy*; MPP, 2004 nr. 10, s. 264; P. Litwiński, *Monitoring pracownika w miejscu pracy a ochrona danych osobowych pracownika*, MPP 2008 nr 2, s. 68, P. Czechowski, *Geolokalizacja pracowników – nowe wyzwania dla prawa pracy*, PiZS, 2006 nr 4.

<sup>5</sup> D. Dörre-Nowak, *Ochrona godności...*, s. 163-164.

na postać i rodzaj wykorzystanych środków technicznych monitorowanie miejsca pracy prowadzi do pozyskiwania i gromadzenia o pracownikach informacji, które można zakwalifikować jako dane osobowe<sup>6</sup>.

Pomimo, iż monitoring stosowany jest w miejscu pracy, zdaje się coraz częściej, ustawodawca nie wydaje się przykładać znacznej wagi do tego zjawiska. Ten stan rzeczy z kolei sprzyja powstawaniu coraz liczniejszych wypowiedzi przedstawicieli nauki, najczęściej w odniesieniu do ochrony dóbr osobistych i danych osobowych pracownika<sup>7</sup>. Zwłaszcza, że pomimo istotnych korzyści po stronie pracodawcy monitorowanie miejsca pracy może budzić obawy pracownika o naruszenie jego dóbr osobistych, takich jak godność, wizerunek, tajemnica korespondencji, a w szczególności prawo do prywatności.

### 3. Pojęcie dóbr osobistych – prawo do prywatności

Pojęcie dóbr osobistych wywodzi się z prawa cywilnego. W artykułe 23 k.c. podany został przykładowy katalog dóbr osobistych człowieka, do których należą: zdrowie, wolność, cześć, swoboda sumienia, nazwisko lub pseudonim, wizerunek, tajemnica korespondencji, nietykalność mieszkania, twórczość naukowa, artystyczna, wynalazcza i racjonalizatorska. Prawo do ochrony czci i dobrego imienia wymienione zostało także w art. 47 Konstytucji RP<sup>8</sup>. Brak jest jednak definicji ustawowej dóbr osobistych.

<sup>6</sup> H. Szewczyk, *Ochrona dóbr osobistych...*, s. 428.

<sup>7</sup> Por. D. Dörre-Nowak, *Ochrona godności...*; H. Szewczyk, *Ochrona dóbr osobistych...*; A. Lach, *Monitorowanie pracownika w miejscu pracy*, MPP nr 10 z 2004 r.; A. Lach, *Glosa do orzeczenia Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie Copland przeciwko Zjednoczonemu królestwu-62617/00*, MPP 2007 Nr 7; *Międzynarodowa Konferencja Ochrony Prywatności i danych osobowych. Prawo do prywatności – Prawo do godności* zorganizowana przez Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych, Warszawa 2001; G. Goździewicz (red.), M. Szablowska (red.), *Prawna ochrona danych osobowych w Polsce na tle europejskich standardów. X-lecie polskiej ustawy o ochronie danych osobowych*, Toruń 2001.

<sup>8</sup> Daje się zauważyć, że w przykładowym katalogu dóbr osobistych zawartym w art. 23 k.c. nie została wymieniona godność. Jednakże w nauce prawa cywilnego godność traktowana jest jako jeden z elementów czci człowieka, która przejawiać się ma w dwóch aspektach: zewnętrznym – rozumianym jako dobre imię człowieka, wiążącym się z opinią, jaką o jego wartości mają inni ludzie oraz godności własnie – rozumianej jako wyobrażenie człowieka o własnej osobie (cześć wewnętrzna). I. Boruta, *Godność człowieka – kategorią prawa pracy*, PiZS 2001, nr 8, s. 2. Por także A. Szpunar, *Ochrona dóbr osobistych*, Warszawa 1969, s. 128.

W nauce prawa zaś dobra osobiste definiowane bywają różnorako. W opinii S. Grzybowskiego „cechą wspólną wszelkich dóbr osobistych są niemajątkowe, indywidualne wartości świata uczuć, stanu życia psychicznego człowieka”<sup>9</sup>. Nie sposób stworzyć pełnego katalogu dóbr osobistych, zwłaszcza że wartości te mogą ulegać zmianie ze względu na zmieniające się zapatrywania prawne, moralne i obyczajowe w społeczeństwie<sup>10</sup>. Warto odnotować pogląd prezentowany przez J. Jończyka odnośnie do wyróżnienia szczególnego rodzaju dobra osobistego, jakim jest godność pracownicza. Za wyodrębnieniem takiego dobra, zdaniem wspomnianego wyżej autora, przemawia wyjątkowy charakter poczucia własnej wartości pracownika oparty na opinii sumiennego i dobrego fachowca w bliskim pracownikowi środowisku oraz uznaniu wkładu zdolności, umiejętności i pracy przez bliższych i dalszych przełożonych<sup>11</sup>. J. Piszczek natomiast rozważa pojęcie godności pracowniczej, definiowanej jako „stan spokoju psychicznego jednostki w związku z uczestniczeniem przez nią w prawnym stosunku pracy, wykonywaniem jej i uzyskiwanymi rezultatami”<sup>12</sup> na tle koncepcji jednolitego prawa osobistego<sup>13</sup>.

<sup>9</sup> S. Grzybowski, *Ochrona dóbr osobistych według przepisów ogólnych prawa cywilnego*, Warszawa 1957, s. 78.

<sup>10</sup> Tak A. Szpunar, *Ochrona dóbr osobistych...*, s. 106.

<sup>11</sup> J. Jończyk, *Spory ze stosunku pracy*, Warszawa 1965, s. 135 oraz tenże, *Zagadnienie ochrony dóbr osobistych w prawie pracy*, PiP 1963, z. 5-6, s. 820.

<sup>12</sup> J. Piszczek, *Cywilnoprawna ochrona godności pracowniczej*, Toruń 1981, s. 48.

<sup>13</sup> Por. J. Piszczek, tamże s. 19. Zapatrywania J. Jończyka i J. Piszczka w tym zakresie nie są jednak aprobowane przez wszystkich przedstawicieli nauki prawa (Wolter A., Ignatowicz J., Stefaniuk K., *Prawo cywilne. Zarys części ogólnej*, Warszawa 1998, s. 187 – wyróżniają jednak jako odrębne dobro prawne „część pracowniczą”). W pełni podzielam natomiast pogląd wyrażony przez I. Borutę, iż „jako pracownicy mamy jedną godność, godność osobistą, i że sposób jej ochrony wyznaczają głównie przepisy kodeksu cywilnego”<sup>13</sup>, zaś przepis art. 11<sup>1</sup> k.p. stanowić będzie „inny przepis” w rozumieniu art. 23 k.c., co w praktyce oznacza, że zakres ochrony dóbr osobistych pracownika wyznaczają łącznie art. 23 i 24 k.c. oraz art. 11<sup>1</sup> k.p. (I. Boruta, *Godność człowieka ...*, s. 4). Zapatrywanie takie wyraził SN w uchwale z dnia 28 maja 1971 r. (III PZP 33/70, OSNC 1971, nr 11, poz. 188): „nieuzasadnione jest odróżnienie «godności pracowniczej» jako szczególnego przedmiotu ochrony przewidzianej w art. 23 k.c., tak jak niewłaściwe są też rozróżnienia innych «godności» związanych z wykonywanym zawodem”).

Do dóbr osobistych objętych ochroną prawną należy także sfera życia prywatnego. Sfera ta obejmuje zdaniem A. Kopffa życie rodzinne, sąsiedzkie, życie w gronie przyjaciół, a także stosunek do kolegów w pracy<sup>14</sup>. Na złożoność pojęcia prywatności zwraca uwagę K. W. Kubiński stwierdzając, że obejmuje zespół wartości, wśród których znajdują się: dobre imię, wizerunek, życie osobiste, wolność, tajemnica danych osobowych, przeszłość danej osoby<sup>15</sup>. Natomiast A. Mednis, dokonując przeglądu orzecznictwa i poglądów przedstawicieli nauki prawa, wyróżnia następujące aspekty pojęcia prywatności: prywatność informacyjną (która podlega w znacznym stopniu ochronie na podstawie ustawy o ochronie danych osobowych), tajemnicę świata wewnętrznego jednostki, osobistą przestrzeń i nietykalność cielesną oraz sferę autonomii zachowania<sup>16</sup>.

#### 4. Prawo do prywatności w miejscu pracy w świetle orzecznictwa

Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z 24 czerwca 1997 r.<sup>17</sup>, powołując się na poglądy doktryny stwierdza, że „stanowią ją (prywatność – przyp.aut.) zasady i reguły odnoszące się do różnych sfer życia jednostki, a ich wspólnym mianownikiem jest przyznanie jednostce prawa »do życia własnym życiem układanym według własnej woli z ograniczeniem do niezbędnego minimum wszelkiej ingerencji zewnętrznej« (...) Tak rozumiana prywatność odnosi się przede wszystkim do życia osobistego, rodzinnego, towarzyskiego i czasem jest określana jako »prawo do pozostawienia w spokoju«. Na ogół przyjmuje się, że prywatność odnosi się też do ochrony informacji dotyczących danej osoby i gwarantuje m.in. pewien stan niezależności, w ramach którego jednostka może decydować o zakresie i zasięgu udostępniania oraz komunikowania innym osobom informacji o swoim życiu”.

Monitorowanie miejsca pracy nie stanowi częstej podstawy rozstrzygnięć Sądu Najwyższego i sądów apelacyjnych. Warto jednak

<sup>14</sup> A. Kopff, *Koncepcja praw do intymności i do prywatności życia osobistego (zagadnienia konstrukcyjne)*, Studia Cywilistyczne, t. X, Kraków 1972, s. 34.

<sup>15</sup> K. W. Kubiński, *Ochrona życia prywatnego człowieka*, RPEiS 1993, nr 1, s. 61.

<sup>16</sup> A. Mednis, *Prawo do prywatności a interes publiczny*, Warszawa 2006, s. 93-94. Autor prezentuje także obszerny przegląd koncepcji prawnych i psychologicznych w zakresie prawa do prywatności.

<sup>17</sup> Orzeczenie TK z dnia 24 czerwca 1997 r., K 21/96, *OTK 1997/2/23*.

zwrócić uwagę na te orzeczenia, które odnoszą się do pojęcia prawa do prywatności. W uzasadnieniu do wyroku z 8 maja 2002 r.<sup>18</sup> SN zauważa, iż „życie społeczne dostarcza jednak przykładów świadczących o występowaniu dużej różnorodności tych (osobistych – przyp. aut.) dóbr. Do dóbr osobistych należy bowiem zaliczyć także godność, życie rodzinne (tzw. mir domowy), życie prywatne – w tym kult zmarłych, życie intymne oraz całą sferę życia psychicznego”. Tym samym SN podkreśla, że wyliczenie dóbr osobistych w art. 23 k.c. ma wyłącznie charakter przykładowy i nie stoi na przeszkodzie poszerzaniu katalogu z uwzględnieniem zmieniających się stosunków społecznych. Na możliwość objęcia ochrony przed naruszeniem dóbr osobistych w związku z pomówieniem odnoszącym się do życia zawodowego osoby, SN zwrócił uwagę już w 1971 roku, podkreślając, że „cześć, dobre imię, dobra sława człowieka są pojęciami obejmującymi wszystkie dziedziny jego życia osobistego, zawodowego i społecznego. Naruszenie czci może więc nastąpić zarówno przez pomówienie o ujemne postępowanie w życiu osobistym i rodzinnym, jak i przez zarzucenie niewłaściwego postępowania w życiu zawodowym, naruszające dobre imię danej osoby i mogące narazić ją na utratę zaufania potrzebnego do wykonywania zawodu lub innej działalności”<sup>19</sup>. Choć przywoływane wyroki wydane były na tle sporów związanych z kontaktami handlowymi stron, z pewnością mogą znaleźć zastosowanie do relacji pomiędzy pracodawcą a pracownikiem. Na marginesie jednak wypada odnotować, iż SN w innych orzeczeniach przyznaje, że pracodawca jest uprawniony do oceny sposobu realizacji obowiązków przez pracownika oraz jego kwalifikacji zawodowych<sup>20</sup>.

Dzięki przystąpieniu Polski do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka<sup>21</sup>, uzasadnione jest nie tylko odwoływanie się do treści

<sup>18</sup> Wyrok SN z dnia 8 maja 2002 r. Sąd Najwyższy I PKN 267/01, *OSNP* 2004/6/99.

<sup>19</sup> Wyrok SN z dnia 29 października 1971 r. II CR 455/71, *OSNC* 1972/4/77; zob. także Wyrok z dnia 9 października 2002 r. Sąd Najwyższy IV CKN 1402/00; *LEX* nr 78364.

<sup>20</sup> Por: wyrok SN 2008.03.06 II PK 188/07 *LEX* nr 459241; Wyrok SN z dnia 6 marca 2008 r. II PK 188/07 *OSNP* 2009/13-14/171.

<sup>21</sup> Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2. *Dz.U.* 93.61.284.



Konwencji, lecz także do dorobku orzeczniczego Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Artykuł 8, ustanawiający prawo do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego, mieszkania i korespondencji stanowi podstawę orzeczeń odnoszących się do pojęcia prawa do prywatności. Po raz pierwszy Trybunał podjął próbę wyjaśnienia sposobu rozumienia pojęcia życia rozpatrując sprawę Van Oosterwijk<sup>22</sup>. Prawo do poszanowania życia prywatnego określone zostało jako prawo do prywatności, prawo do życia zgodnie z wolą jednostki i bez rozgłosu, zawiera ono także, do pewnego stopnia, prawo do nawiązywania stosunków z innymi osobami, szczególnie w sferze emocjonalnej dla rozwoju i zaspokajania indywidualnych potrzeb<sup>23</sup>.

W tym miejscu szczególną uwagę warto zwrócić na te orzeczenia, które odnoszą się do naruszenia prywatności pracownika. W wyroku w sprawie Niemietz przeciwko Niemcom<sup>24</sup> ETS stwierdza, że stworzenie wyczerpującej definicji pojęcia „życie prywatne” nie jest ani możliwe, ani konieczne. Jednocześnie, zdaniem Trybunału zbyt restrykcyjny byłby pogląd, zgodnie z którym znaczenie tego pojęcia ograniczałoby się do „wewnętrznego kręgu”, w którym osoba może kształtować swoje życie prywatne zgodnie ze swoją wolą i wyłączenie spoza tego obszaru świat zewnętrzny. Co więcej, nie ma podstaw, aby pojęcie życie prywatne rozumieć w sposób, który wyłączałby spoza jego zakresu działalność o charakterze zawodowym, jako że w końcu to w ramach życia zawodowego większość osób ma możliwość nawiązywania relacji ze światem zewnętrznym. Oznacza to, iż brak jest podstaw, aby obowiązek poszanowania prywatności pracownika miał obejmować jedynie działalność związaną z wąsko rozumianym życiem prywatnym, np. życiem osobistym, rodzinnym, w gronie przyjaciół. A tym samym fakt wykonywania obowiązków pracowniczych nie wyłącza prawa pracownika do prywatności.

Wyrok w sprawie Niemietz został wydany w sprawie osoby wykonującej wolny zawód – adwokata. Może mieć jednak istotne znaczenie także dla osób świadczących pracę poza siedzibą pracodawcy, a zwłaszcza

---

<sup>22</sup> Wyrok z dnia 6 listopada 1980 r. w sprawie Van Oosterwijk v. Belgia (7654/76). Cytaty z wyroków Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości pochodzą z orzeczeń zmieszczonych na stronie [www.ehcr.coe.int](http://www.ehcr.coe.int).

<sup>23</sup> M. A. Nowicki, *Wokół Konwencji Europejskiej*, Warszawa 1992, s. 83.

<sup>24</sup> Wyrok ETPC z dnia 16 grudnia 1992 r., 13710/88.

w domu, np. telepracowników. Z treści orzeczenia można bowiem wywieść, iż ochrona wynikająca z obowiązku poszanowania prawa pracownika do prywatności, powinna być zapewniona w takim samym stopniu pracownikom świadczącym pracę w tradycyjnej formie, jak i osobom, w przypadku których działalność o charakterze osobistym i zawodowym przeplata się ze sobą tak ściśle, że nie można ich w jasny i zdecydowany sposób od siebie oddzielić. Ponadto, zdarza się przecież, iż czynności o charakterze zawodowym wykonywane są w domu pracownika, natomiast czynności o charakterze prywatnym – w miejscu pracy. Nie zapominając, że w czasie pracy pracownik zobowiązany jest do wykonywania pracy lub przynajmniej pozostawania w dyspozycji pracodawcy, nadmiernie restrykcyjne traktowany zakaz podejmowania w czasie pracy jakichkolwiek czynności o charakterze prywatnym i korzystania z urządzeń pracodawcy (oczywiście w rozsądnych granicach), nie tylko może okazać się trudny do egzekwowania, ale także pozostawać w sprzeczności z zasadą godzenia życia zawodowego i rodzinnego pracowników<sup>25</sup>.

Za szerokim rozumieniem pojęcia życia prywatnego ETS opowiedział się także w sprawie *Peck vs. Zjednoczone Królestwo*<sup>26</sup>. W tym przypadku skarga dotyczyła utrwalenia za pomocą kamer przemysłowych wizerunku skarżącego, a następnie rozpowszechnienia tak uzyskanego obrazu w mediach. Także i tu Trybunał, powołując się na wcześniejsze orzeczenia przypomina, że niemożliwe jest stworzenie wyczerpującej definicji pojęcia „życia prywatnego”. Zwraca jednak uwagę, że należy nim objąć relacje osoby z innymi ludźmi nawet, gdy te nawiązywane są w miejscu publicznym<sup>27</sup>. Warto zauważyć, że ETS w wyroku tym czyni rozróżnienie pomiędzy obserwacją miejsca publicznego za pomocą środków technicznych (np. kamer przemysłowych), a dokonywaniem i gromadzeniem nagrań za pośrednictwem takich urządzeń. W opinii Trybunału prowadzenie obserwacji przestrzeni publicznej za pomocą środków technicznych można porównać z sytuacją, kiedy osoby znajdujące się w takiej przestrzeni mogą

---

<sup>25</sup> Zob. C. Kuner, *Prywatność pracownika...*, s. 153.

<sup>26</sup> Wyrok ETPS w sprawie *Peck vs. Zjednoczone Królestwo* z dnia 28 stycznia 2003 r., 44647/98.

<sup>27</sup> Zob. także Decyzja ETS z dnia 24 października 2000 r. w sprawie *P.G. i J.H. vs. Zjednoczone Królestwo*, 44787/98.

być dostrzeżone i obserwowane przez inne znajdujące się tam osoby, co nie prowadzi do naruszenia prywatności obserwowanych osób. Jednakże nagrywanie zachowań, które mogą zostać zakwalifikowane jako leżące w sferze życia prywatnego, może nieść uzasadnione obawy o dokonanie naruszeń. Ponadto istotne jest, w jaki sposób tak zebrane dane są przetwarzane, w szczególności, czy są bez wiedzy i zgody zainteresowanych osób rozpowszechniane. Prezentowana przez ETS opinia prowadzi zatem do wniosku, iż prowadzenie systematycznego i stałego monitoringu stanowiska pracy za pomocą kamer użytkowych nie jest dozwolone<sup>28</sup>.

Podobnie, w kilku orzeczeniach, ETS skłania się ku traktowaniu rozmów telefonicznych przeprowadzanych przez pracownika w miejscu pracy jako objętych zakresem pojęć „życie prywatne” i „korespondencja”, a tym samym ku zobowiązaniu pracodawcy do poszanowania prywatności pracownika. Takie stanowisko przedstawił Trybunał w sprawie Halford<sup>29</sup>, w której rozważał skargę pracownicy – funkcjonariuszki policji, której rozmowy, prowadzone z aparatów telefonicznych umieszczonych w jej biurze były podsłuchiwane, przy czym jeden z aparatów przeznaczony był do użytku służbowego, drugi – prywatnego. Trybunał zauważył, że w przedmiotowej sprawie skarżąca nie została ostrzeżona o prowadzeniu podsłuchu. Mogła zatem w sposób uzasadniony oczekiwać zachowania prywatności podczas rozmów (*reasonable expectation of privacy*), a prowadzenie podsłuchu stanowiło zatem naruszenie prawa do prywatności i tajemnicy korespondencji. Takie stanowiska podtrzymał Trybunał w sprawie Copland<sup>30</sup> w odniesieniu do przychodzących i wychodzących rozmów telefonicznych oraz korespondencji elektronicznej i informacji dotyczących odwiedzanych stron internetowych skarżącej. Trybunał przypomniał także, iż takie informacje jak data połączenia, czas trwania rozmowy oraz wybierany numer telefonu stanowią integralną część rozmowy telefonicznej, zatem fakt, iż informacje te pracodawca mógł uzyskać legalnie poprzez wykazy połączeń telefonicznych, nie zmienia

---

<sup>28</sup> D. Dörre-Nowak, *Ochrona godności pracowniczej...*, s. 177.

<sup>29</sup> Wyrok ETPC z dnia 25 czerwca 1997 r. w sprawie Halford vs. Zjednoczone Królestwo, 20605/92.

<sup>30</sup> Wyrok ETPC z 3 kwietnia 2007 r. w sprawie Copland vs. Zjednoczone Królestwo, 62617/00.

faktu, iż w przedmiotowej sprawie naruszone zostało prawo skarżącej do prywatności oraz tajemnica korespondencji. Szczególne istotne w przywoływanym orzeczeniu jest zrównanie monitorowania przeglądanych przez pracownika stron internetowych oraz zapoznawanie się z treścią poczty elektronicznej wysyłanej i otrzymywanej przez pracownika – z takimi czynnościami jak prowadzenie podsłuchu i kontrolowanie połączeń telefonicznych.

W praktyce oznacza to, iż pracodawca powinien podejmować wyjątkowo rozważnie decyzję o monitorowaniu rozmów telefonicznych, poczty elektronicznej oraz odwiedzanych stron internetowych przez pracownika.

#### **5. Monitorowanie pracowników w świetle prawa karnego**

Przede wszystkim należy stwierdzić, iż brak jest podstaw prawnych do stosowania podsłuchu przez pracodawcę<sup>31</sup>. Co więcej, zgodnie z treścią art. 267 § 3 k.k. podlega karze zakładanie lub posługiwanie się urządzeniem podsłuchowym, wizualnym albo innym urządzeniem lub oprogramowaniem w celu uzyskania informacji, do której uzyskania osoba nie jest uprawniona. Do informacji takich można z pewnością zaliczyć te, które odnoszą się do sfery życia prywatnego pracownika. Nie wyczerpuje natomiast znamion typu czynu zabronionego uzyskanie przez pracodawcę informacji o treści rozmów o charakterze służbowym, jako że te prowadzone są na rzecz pracodawcy i niejednokrotnie w jego imieniu<sup>32</sup>. Warto także zwrócić uwagę na wyrok SN z 13 listopada 2002, zgodnie z którym „przepisy regulujące podsłuch procesowy i podsłuch operacyjny, uznawane powszechnie za okoliczności wyłączające bezprawność podsłuchu, należy traktować jako istotną wskazówkę przy ocenie wyłączenia bezprawności w innych wypadkach podsłuchu, ponieważ świadczą one o tym, w jakich sytuacjach sam ustawodawca dopuszcza możliwość wyłączenia tajemnicy komunikowania się”<sup>33</sup>. W uzasadnieniu tego wyroku SN przypomina, że zagwarantowana konstytucyjnie tajemnica komunikowania się (art. 49 Konstytucji) może być

---

<sup>31</sup> Tak też A. Bojańczyk, *Karnoprawne aspekty ochrony prawa pracownika do tajemnicy komunikowania się*, cz. II., Palestra 2003, nr 3-4, s. 83.

<sup>32</sup> Ibidem.

<sup>33</sup> Wyrok SN z dnia 13 listopada 2002 r., LEX nr 75292.

ograniczona jedynie ustawą i w sposób w niej określony.

W tym miejscu warto więc przywołać przepisy regulujące instytucje kontroli i utrwalania treści rozmów telefonicznych obowiązujące w sferze prawa karnego procesowego jako instytucje, które stanowią istotne ograniczenie konstytucyjnej wolności komunikowania się określonej w art. 49 Konstytucji. Otóż w świetle prawa karnego procesowego wyróżniamy dwa rodzaje podsłuchów, a mianowicie podsłuch procesowy i pozaprocesowy. Podsłuch procesowy regulowany jest w rozdziale 26 k.p.k. Natomiast tzw. podsłuch pozaprocesowy regulowany jest przepisami regulującymi działalność tzw. służb specjalnych tj. ABW, AW, SKW, CBA oraz takich organów państwa jak Policja, SG, ŻW oraz organy kontroli skarbowej<sup>34</sup>. Podsłuch procesowy obejmuje zarówno „kontrolę i utrwalanie treści rozmów telefonicznych” (art. 237 k.p.k.), jak i „kontrolę oraz utrwalanie przy użyciu środków technicznych treści innych rozmów lub przekazu informacji, w tym korespondencji przesyłanej pocztą elektroniczną” (art. 241 k.p.k). Ponieważ instytucja ta w dotkliwy sposób wkracza w sferę praw obywatelskich poddana jest gestii niezależnego sądu, który jako jedyny organ (art. 237 § 1 k.p.k.) podejmuje decyzje w tej sprawie po wszczęciu postępowania przygotowawczego na wniosek prokuratora w celu wykrycia i uzyskania dowodów dla toczącego się postępowania lub zapobieżenia popełnieniu nowego przestępstwa, przy czym ustawa ogranicza pod względem przedmiotowym stosowanie podsłuchu do enumeratywnie wyliczonych w art. 237 § 3 k.p.k. najcięższych przestępstw<sup>35</sup>.

---

<sup>34</sup> Zob. art. 19 ust. 1 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (t. jedn. Dz. U. z 2007 r. Nr 43, poz. 277 z późn. zm.); art. 27 ust. 1 ustawy z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (Dz. U. Nr 74, poz. 676 z późn. zm.); art. 36c ust. 1 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o kontroli skarbowej (t. jedn. Dz. U. z 2004 Nr 8 poz. 65 z późn. zm.); art. 31 ust. 1 ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego (Dz. U. Nr 104, poz. 709 z późn. zm.); art. 9e ust. 1 ustawy z dnia z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (t. jedn. Dz. U. z 2005 r. Nr 234, poz. 1997 z późn. zm.); art. 31 ust. 1 ustawy z dnia z dnia 24 sierpnia 2001 r. o Żandarmerii Wojskowej i wojskowych organach porządkowych (Dz. U. Nr 123, poz. 1335 z późn. zm.); art. 17 ust. 1 ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (Dz. U. Nr 104, poz. 708 z późn. zm.)

<sup>35</sup> J. Grajewski, [w:] J. Grajewski, L. K. Paprzycki, S. Steinborn, *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, Warszawa 2006 Tom I, s. 650.

Podstawowymi warunkami legalności tego rodzaju podsłuchu jest ściśle określony ustawowo (podkr. K.W.) zakres przedmiotowy, określony czas trwania oraz decyzja sądu jako niezawisłego organu państwowego. Podobnie jest również w odniesieniu do drugiego rodzaju podsłuchu, do którego stosowania uprawnienie w ramach tzw. kontroli operacyjnej posiadają takie organy jak ABW, CBA, Policja Straż Graniczna, Żandarmeria wojskowa organy kontroli skarbowej, Służba Wywiadu Wojskowego, gdzie warunkiem legalności jest uprzednie wyrażenie zgody przez właściwy rzeczowo sąd okręgowy na wniosek uprawnionych organów zatwierdzany z reguły przez Prokuratora Generalnego, przy czym wniosek może dotyczyć ściśle określonych przestępstw<sup>36</sup>. Podsumowując fragment dotyczący sfery procesu karnego, należy podkreślić, iż w kwestii wymogów, jakim powinno odpowiadać prawo państwa regulującego działalność swoich służb tajnych, reprezentatywnymi judykatami są wyrok TK K 32/04 oraz postanowienie SN z dnia 26 kwietnia 2007 r. I KZP 6/07, gdzie w obu orzeczeniach podkreślono wyraźnie – odwołując się w tym zakresie przede wszystkim do orzecznictwa sztrasburskiego – iż Konwencja wymaga od krajowego ustawodawstwa, aby definiowało m.in.: a) kategorię osób, wobec których można stosować kontrolę operacyjną na podstawie nakazu sądu; b) rodzaj przestępstw, wobec których można taki nakaz wydać, c) maksymalną długość czasu kontroli; d) środki gwarantujące przekazanie zapisów w stanie nienaruszonym i w całości umożliwiającym ich skontrolowanie przez sędziego i obronę; e) określenie wypadków gdy zapisy mogą lub muszą być zniszczone, zwłaszcza gdy śledztwo umorzono lub sąd uniewinnił skazanego<sup>37</sup>. Konsekwencją naruszenia zasad stosowania podsłuchu są istotne ograniczenia wykorzystania tak uzyskanych dowodów w konkretnym

---

<sup>36</sup> Zob. np. art. 27 ust. 2 u.ABW; art. 17 ust. 2 u.CBA; art. 19 ust.2 u. Pol.; art. 9e ust. 3 u. SG; art. 36c ust. 2 u.KS. W przypadku Służby kontrwywiadu Wojskowego oraz Żandarmerii Wojskowej sądem właściwym przedmiotowo (funkcjonalnie) są wojskowe sady okręgowe – art. 31 ust. 2 u.SKWiKW i art. 31 ust. 3 u. ŻW.

<sup>37</sup> Por. wyrok TK K 32/04 oraz postanowienie SN z dnia 26 kwietnia 2007 r., I KZP 6/07, a także zob. case of Kruslin v. France, *Application no. 11801/85 orzeczenie z 24 kwietnia 19*; case of Huvig v. France, *application no. 11105/84*; case of Malone v. The United Kingdom, (*Application no. 8691/79*) powoływane za <http://www.echr.coe.int>. Zob. również C. Kulesza, *Czynności operacyjno-rozpoznawcze a zasada rzetelnego procesu w orzecznictwie Trybunału w Strasburgu i sądów polskich*, Prz. Policyjny 2008 nr 2, s. 59 i n.

procesie karnym<sup>38</sup>.

Nie wchodząc w interesujące skądinąd szczegóły, najistotniejszym wnioskiem płynącym z regulacji w tej sferze, wartym rozważenia także w sferze prawa pracy, jest konieczność istnienia ustawowo określonej podstawy prawnej obejmującej ściśle określony zakres przedmiotowy ich stosowania. Niewystarczające jest zatem uregulowanie zasad stosowania podsłuchu rozmów telefonicznych w autonomicznych źródłach prawa pracy, takich jak układ zbiorowy pracy, bądź regulamin wynagradzania – nie są one bowiem zrównane z ustawą<sup>39</sup>. Uzyskanie przez pracodawcę zgody pracownika (oraz jego rozmówcy<sup>40</sup>) na nagrywanie rozmów, stanowić będzie kontratyp o charakterze bezwzględny (tj. wyłączającym zarówno bezprawność kryminalną, jak i na gruncie innych gałęzi prawa). Mając jednak na uwadze specyficzny charakter relacji łączącej pracodawcę z pracownikiem – wnikliwie należy badać, czy zgoda ta wyrażona została w sposób swobodny<sup>41</sup>.

Podobnie jak podsłuch, traktować należy obserwowanie stanowiska pracy za pomocą kamer lub innych urządzeń, bowiem w art. 276 § 3 k.k.

---

<sup>38</sup> Na temat znaczenia prawnego tzw. katalogu przestępstw, wobec których można stosować kontrolę operacyjną bardzo zdecydowane stanowisko zajął SN w uchwale 15 listopada SNO 57/05 (*LEX nr 471928*) stwierdzając wprost, iż zastosowanie jak i wykorzystanie w czynnościach operacyjnych, a także w postępowaniu procesowym, jako dowodów materiałów uzyskanych w czasie podsłuchu operacyjnego, dopuszczalne jest wyłącznie w odniesieniu do przestępstw wymienionych w art. 19 ust.1 ustawy o Policji. Jeżeli materiały te nie dały podstaw do wszczęcia postępowania przygotowawczego, dotyczącego popełnienia jednego z wymienionych w tym przepisie przestępstw, muszą zostać zniszczone w sposób przewidziany w art. 19 ust. 17 ustawy o Policji i nie mogą być wykorzystane w żadnym innym postępowaniu.

<sup>39</sup> Zob. E. Kulesza, *Kilka uwag o zakresie danych osobowych pracownika przetwarzanych przez pracodawcę*, GSP tom XVII, 2007, s. 143.

<sup>40</sup> Słusznie bowiem zauważa A. Bojańczyk, że przez podłączenie się do linii telefonicznej i nagrywanie rozmowy pracodawca narusza dwie odrębne sfery prywatności swego pracownika i jego rozmówcy (rozmówców), który (którzy) oczywiście w takim samym stopniu jak pracownik nie zdaje (zdają) sobie sprawy z naruszenia przez inny podmiot tajemnicy komunikowania się. Pokrzywdzonych jest więc w tej sytuacji dwóch (ingerencja w odrębny układ komunikacji pomiędzy dwoma pracownikami). A. Bojańczyk, *op. cit.*, s. 85.

<sup>41</sup> T. Liszcz stwierdza, iż zgoda ta może być wymuszona np. przez obawę pracownika narażenia się na utratę pracy. T. Liszcz, *Ochrona prywatności pracownika...*, s. 15.

ustawodawca odnosi się również do uzyskania informacji, do której osoba nie jest uprawniona za pośrednictwem urządzenia wizualnego lub innego urządzenia lub oprogramowania<sup>42</sup>. Należy, zdaje się, jednak rozróżnić sytuacje, kiedy monitoring prowadzony jest na hali produkcyjnej, co może okazać się korzystne dla bezpieczeństwa pracowników, sprzyjać zachowaniu przepisów i zasad bezpieczeństwa i higieny pracy<sup>43</sup> oraz np. monitorowanie pojedynczego stanowiska pracownika umysłowego<sup>44</sup>. Dodatkowo, prawdopodobieństwo naruszenia sfery prywatnej pracownika zwiększa się w przypadku wykorzystania urządzeń rejestrujących zarówno obraz, jak i dźwięk<sup>45</sup>.

Uzyskanie dostępu do korespondencji prowadzonej przez pracownika może natomiast wyczerpywać znamiona występkę z art. 267 §1 k.k., penalizującego uzyskanie bez uprawnienia dostępu do informacji dla niego nieprzeznaczonej poprzez otwarcie zamkniętego pisma, podłączenie się do sieci telekomunikacyjnej lub przełamanie albo ominięcie elektronicznych, magnetycznych, informatycznych lub innych szczególnych jej zabezpieczeń. Także i w tym wypadku zakazem karnym objęte jest uzyskanie informacji nieprzeznaczonej dla pracodawcy, nie wyczerpuje zatem znamion typu czynu zabronionego zapoznanie się z korespondencją

---

<sup>42</sup> W myśl art. 241 k.p.k. przepisy dotyczące podsłuchu stosuje się także do kontroli oraz do utrwalania przy użyciu środków technicznych treści innych rozmów lub przekazów informacji, w tym korespondencji przesyłanej pocztą elektroniczną. Natomiast pojęciem kontroli operacyjnej objęte są, obok podsłuchu, tj. utrwalania treści rozmów telefonicznych i innych informacji przekazywanych za pomocą sieci telekomunikacyjnych, takie czynności jak kontrolowanie treści korespondencji, kontrolowanie zawartości przesyłek, stosowanie środków technicznych umożliwiających uzyskiwanie w sposób niejawną informacji i dowodów oraz ich utrwalanie – zob. odnośne przepisy wskazane w przyp. nr 34

<sup>43</sup> Por. przywoływane orzeczenie ETPC *Peck vs. Zjednoczone Królestwo*; Zob. także art. 3 pkt 2 oraz art. 5 ustawy z dnia 22 sierpnia 1997 r. o ochronie osób i mienia (t. jedn. Dz. U. Nr 145, poz. 1221).

<sup>44</sup> Na marginesie wypada odnotować, iż przydatność nagrań dokonanych za pomocą kamer przemysłowych do celów dowodowych (np. w razie ustalania okoliczności wypadku przy pracy lub zdarzenia mogącego stanowić podstawę dyscyplinarnego zwolnienia pracownika) w znacznym stopniu zależeć będzie w praktyce od jakości i sprawności wykorzystanego sprzętu.

<sup>45</sup> P. Sut podkreśla jednak, iż naruszenie dóbr osobistych, np. prawa do prywatności może prowadzić do utraty poczucia bezpieczeństwa przez jednostkę. P. Sut, *Ochrona prywatności a bezpieczeństwo jednostki*, GSP, Tom IX, 2002, s. 130.



o charakterze służbowym. Wątpliwości na tle omawianego przepisu budzi kwestia uzyskania dostępu do treści poczty elektronicznej przesyłanej i otrzymywanej za pośrednictwem serwera należącego do pracodawcy. Konstytucyjna zasada tajemnicy korespondencji dotyczy wprawdzie każdej formy przekazu, a SN w wyroku z 3 lutego 2004 r. stwierdza, że choć (...) art. 267 k.k. za przestępcze naruszenie tajemnicy korespondencji traktuje jedynie otwieranie „zamkniętych pism”, to jednak przepis ten wyznacza aksjologiczny kierunek postępowania z wszelką korespondencją. W kategoriach etycznych powszechnie stosowana i społecznie akceptowana była i jest zasada nieczytania cudzej korespondencji, nawet jeśli ma ona postać kart pocztowych<sup>46</sup>. Zatem w przypadku, gdy uzyskanie dostępu do wiadomości wysłanej lub otrzymanej przez pracownika za pośrednictwem poczty elektronicznej przypisanej do serwera pracodawcy, do którego ma on dostęp nie łączy się z przełamaniem zabezpieczeń (np. wiadomość nie jest zaszyfrowana), zachowanie takie nie wyczerpuje znamion typu czynu zabronionego. Nie oznacza to jednak, iż tajemnica korespondencji pracownika nie jest chroniona przez przepisy Konstytucji i Kodeksu cywilnego, zwłaszcza w odniesieniu do korespondencji o charakterze prywatnym. Podobnie zatem jak w przypadku podsłuchu, dopiero swobodne wyrażenie zgody przez pracownika mogłoby wyłączać bezprawność działań pracodawcy monitorującego treść wiadomości e-mail przesyłanych i otrzymywanych przez pracownika.

## **6. Monitoring a ochrona danych osobowych**

Mając na uwadze ograniczone ramy niniejszego opracowania, wypada dla porządku wspomnieć jedynie o aspekcie naruszenia prawa do prywatności pracownika w wyniku monitorowania miejsca pracy związanym z ochroną danych osobowych. Jak wspomniano już na początku, monitorowanie miejsca pracy najczęściej prowadzi do przetwarzania danych osobowych pracowników w rozumieniu art. 6 ust. 1 ustawy o ochronie danych osobowych<sup>47</sup> (zwanej dalej ustawą o.d.o.). W takim wypadku

---

<sup>46</sup> Wyrok SN z dnia 3 lutego 2004 r., II KK 388/02, *LEX nr 121287*, Prok.i Pr.-wkł. 2004/9/4.

<sup>47</sup> Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (t. jedn. Dz. U. z 2002 r. Nr 101, poz. 926).

przetwarzanie danych osobowych dopuszczalne jest co do zasady w dwóch przypadkach spośród tych wymienionych w art. 23 ustawy o.d.o. Jednym z nich jest uzyskanie zgody osoby, której dane są przetwarzane. Przy tym zgoda nie może mieć zatem charakteru blankietowego (abstrakcyjnego), a więc odnosić się do bliżej nieokreślonych danych osobowych, które miałyby być przetwarzane w bliżej nieokreślonym celu, czy do bliżej nieokreślonych czynności, które miałyby być dokonywane<sup>48</sup>. Drugi przypadek to ten, gdy jest to niezbędne dla wypełnienia prawnie usprawiedliwionych celów realizowanych przez administratorów danych albo odbiorców danych, a przetwarzanie nie narusza praw i wolności osoby, której dane dotyczą. Konieczne jest zatem zastosowanie zasady proporcjonalności i wnikliwe rozważenie, czy korzyści możliwe do uzyskania przez pracodawcę będą przeważać nad naruszeniem prawa pracownika do ochrony prywatności. Pogląd podobny wyrażony został w wyroku TK w odniesieniu do dopuszczalności ingerencji władzy publicznej w prawo do prywatności obywateli: „Ograniczenia prawa do prywatności są dopuszczalne, jeżeli umożliwiają ochronę bezpieczeństwa państwa, porządku publicznego, zdrowia, moralności publicznej, środowiska albo wolności lub praw innych osób. Muszą one być zgodne z zasadą proporcjonalności. Ustanowione ograniczenia spełniają wymóg proporcjonalności, jeżeli: 1) wprowadzona regulacja ustawodawcza jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków (zasada przydatności); 2) regulacja ta jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana (zasada konieczności); a ponadto 3) jej efekty pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela (zasada proporcjonalności w ścisłym tego słowa znaczeniu)<sup>49</sup>. Ponadto, zważywszy, że w przypadku danych uzyskanych na podstawie monitoringu dane nie pochodzą bezpośrednio od osoby zainteresowanej, pracodawca ma obowiązek udzielić pracownikowi informacji, o których mowa w art. 25 ust 1 ustawy o.d.o., tj. m.in. o celu i zakresie zbierania

---

<sup>48</sup> J. Barta, Komentarz do art. 23 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz.U.02.101.926), [w:] J. Barta, P. Fajgielski, R. Markiewicz, *Ochrona danych osobowych. Komentarz*, LEX, 2007, wyd. IV.

<sup>49</sup> Zdanie odrębne sędziego TK J. Skórzewskiej-Łosiak do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 11 marca 2000 r., K 15/98, OTK Nr 3/2000, poz. 86.

danych, a w szczególności o odbiorcach lub kategoriach odbiorców danych oraz o źródle danych, jak również prawie dostępu do treści swoich danych oraz ich poprawiania.

Gdyby natomiast miało dojść do przetwarzania tzw. danych wrażliwych w rozumieniu art. 27 ust. 1 ustawy o.d.o., czyli danych o danych ujawniających pochodzenie rasowe lub etniczne, poglądy polityczne, przekonania religijne lub filozoficzne, przynależność wyznaniową, partyjną lub związkową, jak również danych o stanie zdrowia, kodzie genetycznym, nałogach lub życiu seksualnym oraz danych dotyczących skazań, orzeczeń o ukaraniu i mandatów karnych, a także innych orzeczeń wydanych w postępowaniu sądowym lub administracyjnym, ustawodawca stoi na stanowisku, iż przetwarzanie takich danych jest niedozwolone, chyba, że osoba zainteresowana wyrazi na to pisemną zgodę. Mając na uwadze podnoszone powyżej wątpliwości dotyczące możliwości swobodnego wyrażenia zgody przez pracownika, przetwarzanie danych wrażliwych (z wyjątkiem przypadku, gdy jest to niezbędne do wykonania zadań administratora danych odnoszących się do zatrudnienia pracowników i innych osób, a zakres przetwarzanych danych jest określony w ustawie, tj. w szczególności w art. 22<sup>1</sup> k.p.) należy uznać za niedozwolone<sup>50</sup>.

### 7. Wnioski końcowe – zasada kontrolowanego monitoringu

Zagadnienie ochrony prawa do prywatności pracownika w odniesieniu do monitoringu miejsca pracy ma charakter złożony. Analiza przepisów prawa karnego prowadzi do wniosku, iż takie działania pracodawcy jak podsłuch rozmów telefonicznych, dokonywanie nagrań za pomocą kamer przemysłowych, czy zapoznawanie się z treścią korespondencji prowadzonej przez pracownika w formie tradycyjnej lub elektronicznej nie wyczerpuje znamion przestępstwa, gdy pracodawca

---

<sup>50</sup> Ochrony prawa pracownika do prywatności i ochrony danych osobowych zob. D. Dörre-Nowak, *Ochrona godności i innych dóbr osobistych pracownika*, Warszawa 2005, H. Szewczyk, *Ochrona dóbr osobistych w zatrudnieniu*, Warszawa 2007, Jackowiak U., *Ochrona danych osobowych w prawie pracy*, PiZS 1998, Nr 7-8. E. Kulesza, *Kilka uwag o zakresie danych osobowych pracownika przetwarzanych przez pracodawcę*, GSP Tom XVII, 2007; T. Liszcz, *Ochrona prywatności pracownika w relacjach z pracodawcą*, MPP 2007 nr 1; P. Litwiński, *Monitoring pracownika w miejscu pracy a ochrona danych osobowych pracownika*, MPP 2008, nr 2.

uprawniony jest do uzyskania dostępu do tego rodzaju treści, tj. w praktyce, gdy mają one charakter służbowy. W odniesieniu do treści o charakterze prywatnym może mieć zastosowanie kontratyp w postaci zgody pokrzywdzonego. Nie można jednak zapominać, iż przepisy prawa karnego mają charakter *ultima ratio*: prawo karne ma za zadanie wyznaczać ludzkiemu zachowaniu jedynie pewne nieprzekraczalne granice<sup>51</sup>. Kolejny aspekt, który należy brać pod uwagę, to przepisy ustawy o.d.o., zgodnie z którymi przetwarzanie tzw. „zwykłych” (w odróżnieniu od wrażliwych) danych osobowych może mieć miejsce także w razie zaistnienia prawnie usprawiedliwionych celów administratora danych, czyli w tym wypadku pracodawcy. Wydaje się, iż celem takim może być n.p. sprawowanie kontroli nad bezpieczeństwem pracowników, a także doraźna ingerencja w przypadku podejrzenia nadużyć ze strony pracownika lub grupy pracowników<sup>52</sup>. Przegląd judykatów sądów polskich oraz Europejskiego Trybunału Praw Człowieka prowadzi natomiast do wniosku, iż monitoring stanowi naruszenie prywatności pracownika bez względu na to, czy uzyskane informacje odnoszą się do życia prywatnego czy zawodowego pracownika. Jednakże ochrona prawa do prywatności nie ma charakteru bezwzględno<sup>53</sup>, a naruszenie tego prawa może mieć miejsce, gdy jest to konieczne ze względu na ochronę bezpieczeństwa oraz praw lub wolności innych osób. Jednak w praktyce dokonanie oceny „wagi” interesu ogólnospołecznego (lub interesu pracodawcy) w relacji do interesu konkretnej osoby jest trudne i mało zobiektywizowane<sup>54</sup>, stąd też należy zgodzić się z postulatem częściowego choćby uregulowania w prawie zasad stosowania monitoringu przez pracodawcę<sup>55</sup>. M. Madej<sup>56</sup> zwraca uwagę na

<sup>51</sup> M. Cieślak, *Polskie prawo karne. Zarys systemowego ujęcia*, Warszawa 1995, s. 32.

<sup>52</sup> Na marginesie wypada zaznaczyć, iż prowadzenie podsłuchu lub monitoringu w innej formie w przypadku podejrzenia popełnienia przestępstwa przez pracownika nie wydaje się w pełni uzasadnione, ponieważ pracodawca ma możliwość przede wszystkim zgłoszenia takiego podejrzenia właściwym organom Policji lub Prokuratury, która w razie potrzeby może skorzystać np. z podsłuchu operacyjnego.

<sup>53</sup> Por. wyrok S.A. w Krakowie z dnia 11 kwietnia 2001 r., I ACa 244/01, TPP z 2002 r. Nr 3, LEX nr 82416.

<sup>54</sup> U. Jackowiak, *Ochrona danych osobowych w prawie pracy*, PiZS 2007, nr 7-8 s. 30.

<sup>55</sup> T. Liszcz, *Ochrona prywatności pracownika...*, s. 15; H. Szewczyk, *Ochrona dóbr osobistych...*, s. 429.

przepisy Rozporządzenia MPiPS z 1 grudnia 1998 r. w sprawie bezpieczeństwa i higieny pracy na stanowiskach wyposażonych w monitory ekranowe (Dz. U. Nr 148, poz. 973), a w szczególności pkt 10 podpunkt e) załącznika do rozporządzenia, zgodnie z którym przy projektowaniu, doborze i modernizacji oprogramowania, a także przy planowaniu wykonywania zadań z użyciem ekranu monitora pracodawca powinien uwzględnić w szczególności następujące wymagania (...) bez wiedzy pracownika nie można dokonywać kontroli jakościowej i ilościowej jego pracy. Autorka sama zauważa jednak, iż taki przepis rozporządzenia może stanowić przekroczenie normy ustawowej, zawartej w art. 237<sup>15</sup> §1 k.p. Jednak, mając na uwadze, iż monitorowanie miejsca pracy może w pewnych okolicznościach naruszać konstytucyjne uprawnienia obywateli – pracowników, takie jak prawo do poszanowania prywatności, czy tajemnicy korespondencji, kwestie te powinny być uregulowane w akcie o randze ustawy. Z tego też powodu nie jest wystarczające uregulowanie zasad monitorowania w aktach wewnątrzzakładowych, jak regulamin pracy, czy układ zbiorowy pracy. Natomiast umieszczenie w specyficznych źródłach prawa pracy rygorystycznego zakazu prowadzenia prywatnych rozmów i prywatnej korespondencji w czasie pracy, samo w sobie nie tylko nie zabezpiecza przed naruszaniem dóbr osobistych pracowników, ale ponadto w praktyce może okazać się zbyt trudne do egzekwowania.

Rozumiejąc konieczność prowadzenia szeroko rozumianego monitoringu w miejscu pracy, należy jednak podkreślić, że wszelkie tego typu zachowania pracodawcy powinny być określone w przepisach prawa rangi ustawowej<sup>57</sup>. Przedmiotem regulacji powinny być takie kwestie jak: wyraźnie określony cel prowadzenia monitoringu (np. kontrola przestrzegania zasad bhp, szeroko rozumiana ochrona mienia zakładu pracy, ograniczenie nieuzasadnionych kosztów związanych z aktywnością pracowników w miejscu pracy), dopuszczalne środki techniczne i czas

---

<sup>56</sup> M. Madej, *Monitorowanie systemu informatycznego w zakładzie pracy a ochrona danych osobowych pracownika*, PiZS 2009 nr 2, s. 16.

<sup>57</sup> Namiastką tego typu regulacji są przepisy ustawy o.d.o. Jednak ze względu na specyfikę relacji pomiędzy pracodawcą a pracownikiem oraz praktykę stosowania monitoringu miejsca pracy, przepisy te nie wydają się wyczerpująco regulować omawianych kwestii.

trwania monitoringu. Mówiąc innymi słowami, chodzi o wprowadzenie zasady kontrolowanego monitoringu miejsca pracy i pracownika, czyli dyrektywy, w myśl której monitorowanie dopuszczalne jest wyłącznie w oparciu o ściśle reguły prawne, których źródłem mogą być wyłącznie ustawy oraz akty wykonawcze wydane na podstawie i w celu realizacji norm ustawowych. Z powyższego katalogu źródeł prawa należałoby, jak się wydaje, wyłączyć tzw. autonomiczne źródła prawa pracy, albowiem trudno jest przyjąć w świetle całego systemu prawa, aby środki kontroli obywatela, którym także jest pracownik, były regulowane aktami prawnymi wydawanymi przez inne podmioty niż organy państwa<sup>58</sup>.

### Bibliografia

1. Barta J., Fajgielski P., Markiewicz R., *Ochrona danych osobowych. Komentarz*, LEX, 2007, wyd. IV.
2. Bojańczyk A., *Karnoprawne aspekty ochrony prawa pracownika do tajemnicy komunikowania się*, cz. II., *Palestra* 2003, nr 3-4.
3. Boruta I., *Godność człowieka – kategorią prawa pracy*, *PiZS* 2001, nr 8.
4. Czechowski P., *Geolokalizacja pracowników – nowe wyzwania dla prawa pracy*, *PiZS*, 2006 nr 4.
5. Dörre-Nowak D., *Ochrona godności i innych dóbr osobistych pracownika*, Warszawa 2005.
6. Florek L., Zieliński T., *Prawo pracy*, Warszawa 2008.
7. Goździewicz G.(red.), Szablowska M. (red.) *Prawna ochrona danych osobowych w Polsce na tle europejskich standardów. X-lecie polskiej ustawy o ochronie danych osobowych*, Toruń 2001.
8. Grajewski J., Paprzycki L., K., Steinborn S., *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, Warszawa 2006, Tom I.
9. Grzybowski S., *Ochrona dóbr osobistych według przepisów ogólnych prawa cywilnego*, Warszawa 1957.
10. Jackowiak U., *Ochrona danych osobowych w prawie pracy*, *PiZS* 1998, Nr 7-8.

---

<sup>58</sup> Skoro nawet służby specjalne, zwalczające najpoważniejsze kategorie przestępstw muszą dysponować ustawowym upoważnieniem ogólnym i szczególnym do prowadzenia czynności operacyjnych, to tym bardziej wydaje się to uzasadnione w odniesieniu do pracodawców.

11. Jończyk J., *Spory ze stosunku pracy*, Warszawa 1965.
12. Jończyk J., *Zagadnienie ochrony dóbr osobistych w prawie pracy*, PiP 1963, z. 5-6.
13. Kopff A., *Koncepcja praw do intymności i do prywatności życia osobistego (zagadnienia konstrukcyjne)*, Studia Cywilistyczne, t. X, Kraków 1972.
14. Kubiński K. W., *Ochrona życia prywatnego człowieka*, RPEiS, 1993, z.1.
15. Kuner C., *Prywatność pracownika, ochrona danych i zasoby ludzkie*, [w:] *Międzynarodowa Konferencja Ochrony Prywatności i danych osobowych. Prawo do prywatności – Prawo do godności*. Konferencja zorganizowana przez Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych, Warszawa 2001.
16. Lach A., *Glosa do orzeczenia Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie Copland przeciwko Zjednoczonemu królestwu- 62617/00*, MPP 2007, Nr 7.
17. Kulesza E., *Kilka uwag o zakresie danych osobowych pracownika przetwarzanych przez pracodawcę*, GSP Tom XVII, 2007.
18. Lach A., *Monitorowanie pracownika w miejscu pracy*; MPP, 2004, nr 10.
19. Litwiński P., *Monitoring pracownika w miejscu pracy a ochrona danych osobowych pracownika*, MPP 2008, nr 2.
20. Madej M., *Monitorowanie systemu informatycznego w zakładzie pracy a ochrona danych osobowych pracownika*, PiZS 2009, nr 2.
21. Mednis A., *Prawo do prywatności a interes publiczny*, Warszawa 2006.
22. Szewczyk H., *Ochrona dóbr osobistych w zatrudnieniu*, Warszawa 2007.
23. Szpunar A., *Ochrona dóbr osobistych*, Warszawa 1969.
24. Wolter A., Ignatowicz J., Stefaniuk K., *Prawo cywilne. Zarys części ogólnej*, Warszawa 1998.

**Workplace surveillance in the light of selected regulations and  
jurisprudence**

**Abstract**

Employers, striving to increase productivity and safety of workers, as well as avoid abuse, apply various forms of workplace surveillance. This however may lead to violation of worker's personal rights, especially the right to privacy. This right encompasses, according to the ECHR jurisprudence, not only the 'inner circle' in which an individual may live his own personal life as he chooses, but also professional life. Therefore a decision to introduce monitoring and its scope should be made after the employer has considered proportion of means undertaken and advantages to be gained to the risk of interference with workers private life and his personal data. Therefore it is necessary to introduce an adequate regulation into the Polish legal system according to the principle of controlled monitoring.





