

**Ekonomiczne i prawne  
aspekty zarządzania  
bezpieczeństwem  
gospodarczym**





# **Ekonomiczne i prawne aspekty zarządzania bezpieczeństwem gospodarczym**

REDAKCJA NAUKOWA

Anna Reiwer-Kaliszewska, Cezary Tatarczuk,  
Janusz Tomaszewski, Wojciech Wosek

bernardinum

2020

Recenzenci:

prof. dr hab. Zdzisław Brodecki, (WSAiB im. E. Kwiatkowskiego w Gdyni)  
dr Paweł Chyc, (WSAiB im. E. Kwiatkowskiego w Gdyni)  
prof. dr hab. Andrzej Drwiłło, (WSAiB im. E. Kwiatkowskiego w Gdyni)  
prof. dr hab. inż. Krzysztof Ficoń, (WSAiB im. E. Kwiatkowskiego w Gdyni)  
dr hab. Janusz Gierszewski, prof. AP, (Akademia Pomorska w Słupsku)  
dr hab. Mariusz Gizowski, prof. WSAiB, (WSAiB im. E. Kwiatkowskiego w Gdyni)  
dr hab. Eugeniusz Gostomski, prof. UG, (Uniwersytet Gdański)  
prof. dr hab. Bohdan J. Jeliński (WSAiB im. E. Kwiatkowskiego w Gdyni)  
prof. dr inż. Tadeusz Jemiolo, (Uczelnia Techniczno-Handlowa im. Heleny Chodkowskiej w Warszawie)  
dr Janusz Kaczmarek, (WSAiB im. E. Kwiatkowskiego w Gdyni)  
prof. dr hab. Urszula Kalina-Prasznica, (Wyższa Szkoła Prawa im. H. Chodkowskiej we Wrocławiu)  
dr hab. Stefan Korycki, prof. UTH, (UTH im. Heleny Chodkowskiej w Warszawie)  
dr hab. Wojciech Lamentowicz, prof. WSAiB (WSAiB im. E. Kwiatkowskiego w Gdyni)  
dr Mariola Łuczak, (WSAiB im. E. Kwiatkowskiego w Gdyni)  
dr Paweł Mierzejewski, (WSAiB im. E. Kwiatkowskiego w Gdyni)  
dr Zbigniew Nowak, (UTH im. Heleny Chodkowskiej w Warszawie)  
dr inż. Iwona Osmólska, (AP w Słupsku)  
dr Józef Pruchniak, (AP w Słupsku)  
prof. dr hab. Danuta Rucińska, (WSAiB im. E. Kwiatkowskiego w Gdyni)  
dr Marcin Rudnicki, (WSP im. H. Chodkowskiej we Wrocławiu)  
dr hab. Dorota Simpson, prof. WSAiB, (WSAiB im. E. Kwiatkowskiego w Gdyni)  
dr hab. Bolesław Sprengel, prof. UMK, (Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu)  
dr Cezary Tatarczuk, (WSAiB im. E. Kwiatkowskiego w Gdyni)  
prof. dr hab. Krzysztof Wójtowicz, (WSP im. H. Chodkowskiej we Wrocławiu)

Opracowanie redakcyjne i korekta:

dr Piotr W. Lorkowski  
dr Marta Nowicka  
mgr Aleksandra Romanowska (j. ang.)

Kolegium Redakcyjne:

dr Tomasz Białas (przewodniczący), mgr Regina Szutenberg,  
prof. dr hab. Danuta Rucińska, dr Paweł Chyc, dr Mariola Łuczak  
dr Cezary Tatarczuk

Skład i łamanie:

Maciej Ostoja-Lniski

© Wyższa Szkoła Administracji i Biznesu im. Eugeniusza Kwiatkowskiego w Gdyni, 2020

Wydawnictwo „Bernardinum” Sp. z o.o.

ul. Biskupa Dominika 11, 83-130 Pelplin, tel. 58 536 17 57, fax 58 536 17 26  
bernardinum@bernardinum.com.pl www.bernardinum.com.pl

Druk i oprawa:

Drukarnia Wydawnictwa „Bernardinum” Sp. z o.o., Pelplin

ISBN 978-83-8127-577-4

# SPIS TREŚCI

**Anna Reiwer-Kaliszewska, Cezary Tatarczuk,  
Janusz Tomaszewski, Wojciech Wosek**

Wprowadzenie ..... 13

## **PRAWNY FUNDAMENT ORAZ TEORETYCZNE PODSTAWY BEZPIECZEŃSTWA GOSPODARCZEGO I SPOŁECZNEGO**

1. **Zdzisław Brodecki**  
Prawo siły w przestrzeni kosmicznej ..... 29
2. **Wiesław Czyżowicz**  
Legal and Institutional Framework for Combating Customs  
Infringements ..... 46
3. **Nina Manova, Georgij Sibirtsev**  
Pojęcie i właściwości obrony w postępowaniu karnym Federacji  
Rosyjskiej ..... 67
4. **Paweł Mierzejewski**  
Sądowa kontrola bezczynności lub przewlekłego prowadzenia  
postępowania w sprawach indywidualnych dotyczących przedsiębiorców  
jako jeden z przejawów zapewnienia bezpieczeństwa gospodarczego .... 81
5. **Marcin Rudnicki**  
Wybrane instytucje sprzyjające sprawnemu stosowaniu sankcji  
egzekucji administracyjnej jako gwarancje bezpieczeństwa  
finansowego państwa ..... 104

6. **Joanna Unterschütz**  
Zasada pokoju społecznego: pomiędzy swobodą prowadzenia sporów  
zbiorowych a bezpieczeństwem obrotu gospodarczego ..... 116

**ZAGROŻENIA DLA BEZPIECZEŃSTWA DZIAŁALNOŚCI  
GOSPODARCZEJ W ASPEKTCIE POLITYCZNYM,  
MILITARNYM I EKONOMICZNYM**

7. **Tomasz Chinciński**  
Piąta kolumna jako zagrożenie bezpieczeństwa państwa ..... 137
8. **Marek Chrabkowski**  
Pracownik pod działaniem środków lub substancji narkotycznych  
istotnym zagrożeniem dla bezpieczeństwa pracy ..... 151
9. **Marek Chrabkowski**  
Pracownik pod wpływem alkoholu jednym z zagrożeń  
dla bezpieczeństwa i higieny pracy ..... 176
10. **Kazimierz Dendura**  
Osobliwości procesów społecznych jako źródło niepewności ..... 199
11. **Krzysztof Ficoń**  
Bezpieczeństwo ekonomiczne jako *spiritus movens* skutecznych  
strategii kształtowania bezpieczeństwa sektorowego ..... 229
12. **Krzysztof Ficoń, Grzegorz Krasnodębski**  
Prakseologiczny model bezpieczeństwa wewnętrznego w kategoriach  
wymiernych ..... 252
13. **Janusz Gierszewski**  
Przestępstwa gospodarcze i socjalne. Próba porównania z perspektywy  
zmiany społecznej ..... 276
14. **Wiesław Jasiński**  
Znaczenie whistleblowingu w wykrywaniu przestępstw w spółkach  
skarbu państwa ..... 295
15. **Roman Marzec**  
Ochrona informacji, w tym niejawnych, w kontekście zapobiegania  
naruszeniom prawa na przykładzie spółek skarbu państwa ..... 313

16. **Dariusz Nawrot**  
Polska wobec groźby załamania potencjału gospodarczego Wielkiej Brytanii przez Niemcy w czasie II wojny światowej ..... 333
17. **Iwona Osmólska**  
Reklama społeczna jako narzędzie wspierające bezpieczeństwo personalne ..... 357
18. **Beata Paliś, Michał Wojtaszek**  
Znaczenie etyki dla bezpieczeństwa biznesu branży przemysłu spotkań ..... 378
19. **Monika Porwisz**  
Rola i zadania Policji w zwalczaniu przestępstw gospodarczych ..... 398
20. **Cezary Tatarczuk, Wojciech Zawadzki**  
Wpływ autonomizacji środków transportu drogowego na bezpieczeństwo w ruchu drogowym ..... 410
21. **Igor Antoon, Katarzyna Barton-Elwart, Aleksandra Chwalczuk, Maria Kaciuba, Adam Labuhn, Paweł Mering, Krystian Zagrobelny**  
Wykorzystywanie i przetwarzanie danych satelitarnych w celu zapewnienia bezpieczeństwa środowiska morskiego ..... 454

#### BEZPIECZEŃSTWO PROCESÓW GOSPODARCZYCH I INFRASTRUKTURY

22. **Ewa Gwardzińska**  
Instytucja AEO w obsłudze celnej towarów ..... 475
23. **Eugeniusz Gostomski, Tomasz Nowosielski**  
Digitalizacja gospodarki portowej ..... 492
24. **Bohdan J. Jeliński**  
Prospektywne uwarunkowania międzynarodowego bezpieczeństwa społeczno-gospodarczego ..... 507
25. **Tomasz Knepka**  
Prevention and Management of Financial Crisis within the Framework of the European Banking Union's Architecture – Legal Terms ..... 529

Ekonomiczne i prawne aspekty zarządzania bezpieczeństwem gospodarczym

26. **Anna Kucharska**  
Ubezpieczenia jako instrumenty minimalizacji ryzyka inwestycji  
infrastrukturalnych transportu drogowego ..... 549
27. **Waldemar Kunz**  
Sustainable Development of Municipalities in the Context  
of EU Support ..... 565
28. **Katarzyna Osiecka-Brzeska**  
Wpływ zmian cen energii na bezpieczeństwo rozwoju MMSP ..... 579
29. **Iwona Osmólska**  
(Non) Conscious Customer Manipulation – Subliminal Advertising .... 596
30. **Aleksander Rezmer**  
Cogeneration as a Means Towards Energy Self-Sufficiency  
of a Company ..... 610
31. **Danuta Rucińska, Jakub Żołopa**  
Ryzyko a bezpieczeństwo informacji w logistycznych łańcuchach  
dostaw ..... 629
32. **Dorota Simpson**  
The concept of green, blue and circular economy ..... 642



# TABLE OF CONTENTS

**Anna Reiwer-Kaliszewska, Cezary Tatarczuk,  
Janusz Tomaszewski, Wojciech Wosek**

Introduction . . . . . 21

## THE LEGAL FOUNDATION AND THEORETICAL BASIS OF ECONOMIC AND SOCIAL SECURITY

1. **Zdzisław Brodecki**  
The force in outer space . . . . . 29
2. **Wiesław Czyżowicz**  
The legal and institutional framework for combating customs  
infringements . . . . . 46
3. **Nina Manova, Georgij Sibirtsev**  
The concept and specifics of defense in the criminal procedure  
of the Russian Federation . . . . . 67
4. **Paweł Mierzejewski**  
Judicial control of inactivity or excessive length of proceedings  
in individual cases concerning entrepreneurs as one of the symptoms  
of ensuring economic security . . . . . 81
5. **Marcin Rudnicki**  
Selected institutions ensuring effective application of the administration  
enforcement proceedings, as guarantees for the financial safety  
of the state . . . . . 104

6. **Joanna Unterschütz**  
The principle of social peace: between the freedom of collective bargaining and security of conducting business ..... 116

**THREATS TO THE SECURITY  
OF ECONOMIC ACTIVITY IN THE POLITICAL,  
MILITARY AND ECONOMIC ASPECT**

7. **Tomasz Chinciński**  
„The Fifth Column” as a threat to national security ..... 137
8. **Marek Chrabkowski**  
An employee under the influence of narcotic drugs as a significant threat to the work safety ..... 151
9. **Marek Chrabkowski**  
An employee under the influence of alcohol as one of the risks to safety and health at work ..... 176
10. **Kazimierz Dendura**  
Social processes singularities as a source of uncertainty ..... 199
11. **Krzysztof Ficoń**  
Economic safety *spiritus movens* effective sector security strategies for sector security ..... 229
12. **Krzysztof Ficoń, Grzegorz Krasnodębski**  
Praxeological internal safety model for changing categories ..... 252
13. **Janusz Gierszewski**  
Economic and social crime. An attempt to compare from the social change perspective ..... 276
14. **Wiesław Jasiński**  
The importance of whistle blowing in detection of offenses in state treasury companies ..... 295
15. **Roman Marzec**  
The protection of information, including classified information in the context of infringements prevention on the example of state treasury companies ..... 313

16. **Dariusz Nawrot**  
Poland and the threat of the crash of the British economy  
during the II World War ..... 333
17. **Iwona Osmólska**  
Social advertising as a supporting tool for personal safety ..... 357
18. **Beata Paliś, Michał Wojtaszek**  
The importance of ethics for business safety in the meetings industry .. 378
19. **Monika Porwisz**  
The role and tasks of the Police in combating economic crimes ..... 398
20. **Cezary Tatarczuk, Wojciech Zawadzki**  
The impact of road transport autonomy on road traffic safety ..... 410
21. **Igor Antoon, Katarzyna Barton-Elwart,  
Aleksandra Chwalczuk, Maria Kaciuba, Adam Labuhn,  
Paweł Mering, Krystian Zagrobelny**  
Usage and processing satellite data to ensure the marine environment  
safety ..... 454

#### **SECURITY OF ECONOMIC PROCESSES AND INFRASTRUCTURE**

22. **Ewa Gwardzińska**  
The institution of AEO in the goods clearance service ..... 475
23. **Eugeniusz Gostomski, Tomasz Nowosielski**  
Digitalisation of the port economy ..... 492
24. **Bohdan J. Jeliński**  
Perspective conditions for international socio-economic security ..... 507
25. **Tomasz Kneпка**  
Prevention and management of financial crisis within the framework  
of the European banking union's architecture – legal terms ..... 529
26. **Anna Kucharska**  
Insurance as a risk minimization instrument infrastructure  
investments on road transport ..... 549

27. **Waldemar Kunz**  
A Sustainable development of municipalities in the context  
of EU support ..... 565
28. **Katarzyna Osiecka-Brzeska**  
The impact of energy price changes on the security  
of SMEs' development ..... 579
29. **Iwona Osmólska**  
(Non) conscious customer manipulation – subliminal advertising ..... 596
30. **Aleksander Rezmer**  
Cogeneration as a means towards energy self-sufficiency  
of a company ..... 610
31. **Danuta Rucińska, Jakub Żołopa**  
A Risk and information security in logistics supply chains ..... 629
32. **Dorota Simpson**  
The concept of green, blue and circular economy ..... 642

## Wprowadzenie

Kwestia szeroko rozumianego bezpieczeństwa gospodarczego nabiera szczególnego znaczenia w dobie silnej internacjonalizacji i globalizacji procesów ekonomicznych. Jednocześnie zagadnienie to dotyczy wszystkich podmiotów, zarówno osób fizycznych, jak i prawnych. Historia udowodniła, że siła gospodarcza państwa czy też jego ekonomiczny potencjał (obok potencjału militarnego) umożliwia mu przeciwstawienie się wszelakiego rodzaju zagrożeniom zewnętrznym, stanowi podstawę do określenia jego potęgi, skuteczności i pozycji międzynarodowej. Stabilność zaś i bezpieczeństwo rynku wewnętrznego silnie wspomaga rozwój kapitału społecznego.

Bezpieczeństwo i rozwój należą zatem do podstawowych wymiarów funkcjonowania państwa. Są one też nierozzerwalnie powiązane. Z jednej strony bez odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa niemożliwe jest zapewnienie stabilnego i długofalowego rozwoju gospodarki, z drugiej zaś – bez rozwoju nie byłoby możliwe ciągle konieczne doskonalenie potencjału bezpieczeństwa narodowego.

Te oraz pokrewne zagadnienia wymagają wciąż ponawianej refleksji naukowej.

Oddając do rąk czytelników tom zatytułowany *Ekonomiczne i prawne aspekty zarządzania bezpieczeństwem gospodarczym*, redaktorzy opracowania mają nadzieję, iż przyczyni się on do przybliżenia i wyjaśnienia części z nich. Zamieszczone tutaj prace są bowiem próbą identyfikacji rozmaitych aspektów bezpieczeństwa gospodarczego, w tym jego uwarunkowań politycznych, prawnych, organizacyjnych i ekonomicznych, a zwłaszcza sposobów jego zarządzania.

Celem tej publikacji jest zaprezentowanie najnowszych wyników badań i ustaleń oraz upowszechnienie poglądów badaczy oraz praktyków na temat różnorodnych aspektów bezpieczeństwa gospodarczego, będących przedmiotem analiz w obrębie nauk społecznych, w dyscyplinach: ekonomia i finanse, nauki o bezpieczeństwie, nauki prawne oraz nauki o zarządzaniu i jakości.

Autorzy poszczególnych opracowań odnoszą się do szerokiego zakresu zagadnień związanych z bezpieczeństwem ekonomiczno-finansowym, porzucając od jego uwarunkowań prawnych i teoretycznych, przez omówienie jego zagrożeń i sposobów przeciwdziałania.

Tom składa się z trzech części, odnoszących się do prawnych, sekuritologicznych i ekonomicznych ujęć problematyki.

Część pierwszą – ***Prawny fundament oraz teoretyczne podstawy bezpieczeństwa gospodarczego i społecznego*** – otwiera opracowanie Zdzisława Brodeckiego, zatytułowane *Prawo siły w przestrzeni kosmicznej*. Autor przedstawia swoje refleksje na temat przemian zachodzących we współczesnym świecie pod wpływem rewolucji cyfrowej sieci o zasięgu światowym (rewolucji 3.0) oraz sztucznej inteligencji (rewolucji 4.0). Stoi na stanowisku, iż adaptacja do nowej rzeczywistości nie będzie natychmiastowa, natomiast nastąpi dopiero wówczas, gdy ludzkość osiągnie stan równowagi między porządkiem i chaosem.

Problematykę prawnych i instytucjonalnych mechanizmów zwalczania naruszeń przepisów celnych w Unii Europejskiej, szczególnie w Polsce, porusza praca Wiesława Czyżowicza – *Legal and Institutional Framework for Combating Customs Infringements*. Autor podkreśla, iż na skutek licznych wydarzeń, w tym ekspansji handlu elektronicznego i zagrożenia atakami terrorystycznymi i umiędzynarodowieniem przestępczości zorganizowanej, rola cel oraz służb celnych ulega zmianie. Obecnie organy celne realizują politykę Unii Europejskiej w każdej niemal dziedzinie związanej z handlem międzynarodowym, stojąc na pierwszej linii walki z oszustwami, terroryzmem i przestępczością zorganizowaną. W Polsce utworzono Krajową Administrację Skarbową, w skład której weszła polska Służba Celna. Zintensyfikowano kontrolę obrotu towarowego z zagranicą, a jednocześnie zaostrzono przepisy podatkowe w Kodeksie karnym skarbowym oraz w Kodeksie karnym, co zwiększyło zagrożenie wysokimi karami pieniężnymi za przestępstwa celno-skarbowe. Uczestnicy międzynarodowego handlu towarami powinni zatem zwrócić szczególną uwagę na przestrzeganie prawa celnego zarówno krajowego, jak i unijnego.

Specyfika charakteru i właściwości obrony w postępowaniach karnych prowadzonych w Federacji Rosyjskiej przedstawiona została w rozdziale autorstwa Niny Manowej i Georgija Sibirtsewa, *Pojęcie i właściwości obrony w postępowaniu karnym Federacji Rosyjskiej*. Autorzy stoją na stanowisku, że pomimo obecnie zauważalnej pozytywnej tendencji w sferze legislacyjnej regulacji organizacji zawodów prawniczych i wykonywania działalności adwokackiej, wiele istotnych spraw związanych z działalnością zawodową obrońcy w Federacji Rosyjskiej wciąż czeka na uregulowanie.

W opracowaniu *Sądowa kontrola bezczynności lub przewlekłego prowadzenia postępowania w sprawach indywidualnych dotyczących przedsiębiorców, jako jeden z przejawów zapewnienia bezpieczeństwa gospodarczego* Paweł Mierzejewski trafnie zauważa, iż bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania administracyjnego może mieć pośredni lub nawet bezpośredni wpływ na stabilność funkcjonowania danego przedsiębiorstwa. Z tego powodu wskazana instytucja, jak i działania sądu administracyjnego powinny być postrzegane łącznie jako jeden z przejawów zapewnienia owego szeroko rozumianego bezpieczeństwa gospodarczego. Autor podkreśla, że efektywność kształtowania bezpieczeństwa gospodarczego jest warunkiem rozwoju gospodarki, a tym samym determinantem poprawy sytuacji przedsiębiorców.

Problematyka wpływu zasad administracyjnego postępowania egzekucyjnego oraz reguł tego postępowania na skuteczność egzekucji ocenianą z punktu widzenia interesu Skarbu Państwa podjęta została przez Marcina Rudnickiego. W pracy zatytułowanej *Wybrane instytucje sprzyjające sprawnemu stosowaniu sankcji egzekucji administracyjnej jako gwarancje bezpieczeństwa finansowego państwa* autor reprezentuje pogląd, iż regulacja postępowania egzekucyjnego w administracji nie jest bezwarunkowo nastawiona na ochronę zobowiązanego, a „jedynie sprawny model sankcjonowania bierności obligacyjnej zobowiązanych może zapewnić optymalny poziom ściągalsności należności z tytułu podatków, opłat, grzywien, kar pieniężnych lub też innych należności pieniężnych”.

Tę część monografii zamyka opracowanie Joanny Unterschuetz, *Zasada pokoju społecznego. Pomiędzy swobodą prowadzenia sporów zbiorowych a bezpieczeństwem obrotu gospodarczego*. Autorka stwierdza, że idea pokoju społecznego jest wartością nadrzędną, pozwalającą na harmonijne kształtowanie się relacji pomiędzy pracą a kapitałem, zapewniając niezbędny ład w stosunkach pracy. Przepisy mające służyć zapewnieniu pokoju społecznego ustanawiają swobodę koalicji dla pracowników i pracodawców, jak również regulują sposób prowadzenia rokowań i zawierania porozumień oraz prowadzenia sporu zbiorowego. Autorka przedstawiła prawo związków zawodowych do prowadzenia strajku i innych form protestu w ramach sporu zbiorowego, podkreślając przy tym rolę prawodawstwa krajowego, regulacji międzynarodowych oraz orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej i Komitetu Wolności Związkowej Międzynarodowej Organizacji Pracy. Pozwoliło to na konkluzję, iż obowiązująca ustawa o rozwiązywaniu sporów zbiorowych ogranicza swobodę prowadzenia akcji zbiorowych przez pracowników w szerszym zakresie niż pozwalają na to umowy międzynarodowe.

W drugiej części tomu – **Zagrożenia dla bezpieczeństwa działalności gospodarczej w aspekcie politycznym, militarnym i ekonomicznym** – autorzy przedstawili bogate spektrum zagadnień związanych z tą problematyką w ujęciu historycznym, społecznym, prawnym i ekonomicznym, prezentując swe ustalenia w aspekcie teoretycznym i praktycznym.

Połączeniem tego typu rozważań jest opracowanie Krzysztofa Ficonia i Grzegorza Krasnodębskiego, zatytułowane *Prakseologiczny model bezpieczeństwa wewnętrznego w kategoriach wymiernych*.

Perspektywę historyczną przedstawili Dariusz Nawrot w pracy *Polska wobec groźby załamania potencjału gospodarczego Wielkiej Brytanii przez Niemcy w czasie II wojny światowej* oraz Tomasz Chinciński w opracowaniu *Piąta kolumna jako zagrożenie bezpieczeństwa państwa*, w którym przeanalizował działania dywersyjne i zestawił je z działaniami na terenie Ukrainy w 2014 roku.

Aspekt społeczny został poruszony w opracowaniach Kazimierza Dendury *Osobliwości procesów społecznych jako źródło niepewności* oraz Iwony Osmólskiej *Reklama społeczna jako narzędzie wspierające bezpieczeństwo personalne*, która omawianą problematykę przeanalizowała w oparciu o zagadnienia związane z przemocą w rodzinie. Perspektywa społeczna z elementami bezpieczeństwa ekonomicznego została przedstawiona w rozważaniach Beaty Paliś i Michała Wojtaszka w rozdziale *Znaczenie etyki dla bezpieczeństwa biznesu branży przemysłu spotkań* oraz Janusza Gierszewskiego w *Przestępstwa gospodarcze i socjalne. Próba porównania z perspektywy zmiany społecznej*.

Problematyka bezpieczeństwa ekonomicznego została omówiona w rozważaniach Krzysztofa Ficonia w pracy zatytułowanej *Bezpieczeństwo ekonomiczne jako spiritus movens skutecznych strategii kształtowania bezpieczeństwa sektorowego* oraz Moniki Porwisz w *Rola i zadania Policji w zwalczaniu przestępstw gospodarczych*. Przedmiotową problematykę uszczegóławiają ustalenia Wiesława Jasińskiego w opracowaniu *Znaczenie whistleblowingu w wykrywaniu przestępstw w spółkach skarbu państwa*, a także Romana Marca *Ochrona informacji, w tym niejawnych, w kontekście zapobiegania naruszeniom prawa na przykładzie spółek skarbu państwa*. W innym kontekście zagrożeń ekonomicznych – z punktu widzenia bezpieczeństwa pracy swoje rozważania przedstawia Marek Chrabkowski w dwóch opracowaniach *Pracownik pod wpływem alkoholu, jednym z zagrożeń dla bezpieczeństwa i higieny pracy* oraz *Pracownik pod działaniem środków lub substancji narkotycznych istotnym zagrożeniem dla bezpieczeństwa pracy*.



Rozważania ukierunkowane na nowe obszary i środki bezpieczeństwa przedstawili Wojciech Zawadzki i Cezary Tatarczuk w opracowaniu *Wpływ autonomizacji środków transportu drogowego na bezpieczeństwo w ruchu drogowym* oraz autorzy analizy *Wykorzystywanie i przetwarzanie danych satelitarnych w celu zapewnienia bezpieczeństwa środowiska morskiego* – Igor Antoon, Katarzyna Barton-Elwart, Aleksandra Chwalczuk, Maria Kaciuba, Adam Labuhn, Paweł Mering i Krystian Zagrobelny.

Na trzecią część tomu – ***Bezpieczeństwo procesów gospodarczych i infrastruktury*** – składają się opracowania wskazujące obszary bezpieczeństwa w ujęciu mikro-, mezo-, a także makroekonomicznym.

Problematykę bezpieczeństwa w międzynarodowym obrocie towarowym poruszyła Ewa Gwardzińska w artykule *Instytucja AEO w obsłudze celnej towarów*. Koresponduje z nim opracowanie Tomasza Kneпки *Prevention and Management of Financial Crisis within The Framework of the European Banking Union's Architecture – Legal Terms (Zapobieganie oraz zarządzanie kryzysem finansowym w ramach funkcjonowania Europejskiej Unii Bankowej – ujęcie prawne)*.

Problemami stosowania technologii cyfrowych w gospodarce morskiej, ze szczególnym uwzględnieniem funkcjonowania portów zajęli się Eugeniusz Gostomski, Tomasz Nowosielski w artykule *Digitalizacja gospodarki portowej*.

Anna Kucharska w opracowaniu *Ubezpieczenia jako instrumenty minimalizacji ryzyka inwestycji infrastrukturalnych transportu drogowego* poruszyła kwestię ochrony ubezpieczeniowej pojmowanej jako istotny instrument zmniejszania ryzyka w działalności gospodarczej i życiu społecznym.

Problematyką gospodarczego rozwoju gmin w artykule zatytułowanym *Sustainable Development of Municipalities in the Context of EU Support (Zrównoważony rozwój gmin w kontekście wsparcia UE)* zajął się natomiast Waldemar Kunz.

Katarzyna Osiecka-Brzeska, w mającym charakter ściśle badawczy studium *Wpływ zmian cen energii na bezpieczeństwo rozwoju mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw (MMSP)*, identyfikuje aktualne trendy w zarządzaniu MMŚP w związku z istotnymi podwyżkami cen energii w 2018 roku.

Aleksander Rezmer w rozdziale *Cogeneration as a means towards energy self-sufficiency of a company (Kogeneracja jako krok w kierunku energetycznej samowystarczalności firmy)* zaprezentował problemy związane z technologią Combined Heat and Power (CHP) – „połączone ciepło i moc”, która może złagodzić szereg zagrożeń związanych z opisanymi w poprzednim opracowaniu niekorzystnymi zmianami na rynku energetycznym.

Danuta Rucińska oraz Jakub Żołopa w materiale zatytułowanym *Ryzyko a bezpieczeństwo informacji w logistycznych łańcuchach dostaw* zwrócili uwagę na istotę bezpieczeństwa łańcuchów dostaw w kontekście potencjalnych zagrożeń dla związanego z nim przepływu informacji.

Konsumentowi swoją uwagę poświęciła Iwona Osmólska, wybierając temat *(Nie) świadoma manipulacja klientem* – tytuł oryginalny *(Non) Conscious Customer Manipulation – Subliminal Advertising*.

*Prospektywne uwarunkowania międzynarodowego bezpieczeństwa społeczno-gospodarczego* to opracowanie autorstwa Bogdana Jelińskiego wskazującego na znaczenie bezpieczeństwa międzynarodowego dla społeczności światowej wobec wyzwań zmieniającego się od początku XXI wieku globalnego ładu ekonomicznego.

Dorota Simpson w opracowaniu *The Concept of Green, Blue and Circular Economy (Koncepcja gospodarki zielonej, błękitnej i obiegu zamkniętego)* przeprowadziła analizę teoretyczną odnoszącą się do zdefiniowania terminów „zielona gospodarka”, „błękitna gospodarka”.

Monografia, którą oddajemy do rąk czytelników, kontynuuje prowadzone od piętnastu lat w Wyższej Szkole Administracji i Biznesu im. Eugeniusza Kwiatkowskiego w Gdyni badania o charakterze empirycznym, teoretycznym, technicznym lub analitycznym nad bezpieczeństwem.

Do tematyki tej nawiązywały poprzednie monografie, wydane w jedenastu woluminach: *Bezpieczeństwo, administracja i biznes w kontekście członkostwa w Unii Europejskiej* (red. B. Nogalski, J. Tomaszewski, 2005), *Bezpieczeństwo w administracji i biznesie* (red. M. Grzybowski, J. Tomaszewski, 2007), *Zarządzanie bezpieczeństwem w sektorze publicznym i biznesie* (red. T. Białas, M. Grzybowski, J. Tomaszewski, 2009), *Logistyka, komunikacja, bezpieczeństwo. Wybrane problemy* (red. M. Grzybowski, J. Tomaszewski, 2009), *Bezpieczeństwo w administracji i biznesie we współczesnym świecie*, cz. I i II (red. M. Chrabkowski, C. Tatarczuk, J. Tomaszewski, 2011), *Bezpieczeństwo w administracji, gospodarce i biznesie. Aksjologia zjawisk kryzysowych w administracji i sektorze publicznym* (red. M. Chrabkowski, C. Tatarczuk, J. Tomaszewski, 2013), *Bezpieczeństwo w administracji, gospodarce i biznesie. Aksjologia zjawisk kryzysowych w gospodarce, biznesie i logistyce* (red. M. Chrabkowski, C. Tatarczuk, J. Tomaszewski, 2013), *Bezpieczeństwo w administracji i biznesie, jako czynnik europejskiej integracji i rozwoju* (red. M. Chrabkowski, C. Tatarczuk, J. Tomaszewski, W. Wosek, 2015), *Bezpieczeństwo państwa we współczesnej Europie. Zagrożenia i przeciwdziałanie* (red. M. Chrabkowski, C. Tatarczuk, J. Tomaszewski, W. Wosek, 2017), *Problemy bezpieczeństwa państwa. Wybrane problemy* (red. M. Chrabkowski, C. Tatarczuk, J. Tomaszewski, W. Wosek, 2018).

## Wprowadzenie

---

Obecna publikacja, która ukazała się dzięki przychylności władz uczelni oraz życzliwości sponsorów, jest zatem potwierdzeniem kontynuacji owocnej współpracy naukowej znawców przedmiotu z kraju i zagranicy.

Żywimy z pewną dozą optymizmu nadzieję, że i ona przyczyni się do dalszego rozwoju dyscyplin naukowych zaliczonych do dziedziny nauk społecznych, a w szczególności nauk o bezpieczeństwie, nauk prawnych oraz nauk o zarządzaniu i jakości, dostarczając interesujących ustaleń badawczych, przydatnych w dalszych działaniach naukowych oraz w aktywności zawodowej.

*Redaktorzy naukowci*



## Introduction

The issue of broadly understood economic security is of particular importance in the era of strong internationalization and globalization of economic processes. At the same time, this issue concerns all entities, both natural and legal persons. History has proved that the economic strength of a state or its economic potential, along with its military potential, enables it to resist all kinds of external threats, is the basis for determining its power, effectiveness and international position. The stability and security of the internal market strongly support the development of social capital.

Therefore, security and development belong to the basic dimensions of the state's functioning. They are also inextricably linked. On the one hand, without an adequate level of security, it is impossible to ensure a stable and long-term development of the economy, and on the other – without development, it would not be possible to constantly improve the national security potential.

These and related issues require repeated scientific reflection.

By presenting the volume entitled **Economic and legal aspects of managing economic security**, the editors of the study hope that it will contribute to presenting and explaining some of them. The works published here are an attempt to identify various aspects of economic security, including its political, legal, organizational and economic conditions, and especially the methods of its management.

The aim of this publication is to present the latest research results and findings and to disseminate the views of academics and practitioners on various aspects of economic security, which are the subject of analyzes within the social sciences, in the disciplines: Economics and finance, Security Sciences, Legal Sciences and Management and Management Sciences quality.

The authors of individual studies presented a wide range of issues related to economic and financial security, starting from its legal and theoretical conditions, through the discussion of its threats and methods of counteracting.

The volume consists of three parts relating to the legal, securitological and economic approaches to the issue.

The first part – **The legal foundation and theoretical foundations of economic and social security** – opens with the study by Zdzisław Brodecki, entitled *The law of force in outer space*. The author presents his reflections on the changes taking place in the modern world under the influence of the digital revolution of the global network (revolution 3.0) and artificial intelligence (revolution 4.0). He is of the opinion that adaptation to the new reality will not be immediate, but will only take place when humanity reaches a state of balance between order and chaos.

The issues of legal and institutional mechanisms of combating infringements of customs regulations in the European Union, especially in Poland, are discussed in the work by Wiesław Czyżowicz – *Legal and Institutional Framework for Combating Customs Infringements*. The author emphasizes that as a result of numerous events, including the expansion of e-commerce and the threat of terrorist attacks and the internationalization of organized crime, the role of customs and customs services is changing. Currently, customs authorities implement the European Union's policy in almost every area related to international trade, standing at the forefront of the fight against fraud, terrorism and organized crime. In Poland, the National Revenue Administration was established, which included the Polish Customs Service. Control of foreign trade in goods was intensified, and tax regulations in the Fiscal Penal Code and the Penal Code were tightened, which increased the risk of high fines for customs and fiscal offenses. Participants in international trade in goods should therefore pay special attention to compliance with the customs law of both the EU and Poland.

The specificity of the nature and properties of defense in criminal proceedings conducted in the Russian Federation is presented in the chapter by Nina Manova and Georgi Sibirtsev, *The concept and properties of defense in criminal proceedings of the Russian Federation*. The authors are of the opinion that, although a positive tendency can be noticed in the field of legislative regulation of the organization of the legal profession and the performance of advocate activities, many important issues related to the professional activity of a lawyer in the Russian Federation are still to be regulated.

In the study *Judicial control of inactivity or prolonged conduct of proceedings in individual cases concerning entrepreneurs, as one of the manifestations of ensuring economic security*, Paweł Mierzejewski aptly notices that inaction or prolonged conduct of administrative proceedings may have

an indirect or even direct impact on the stability of a given entrepreneur. For this reason, the indicated institution and the actions of the administrative court should be seen jointly as one of the manifestations of ensuring this broadly understood economic security. The author emphasizes that the effectiveness of shaping economic security is a condition for the development of the economy, and thus a determinant of improving the situation of entrepreneurs

The issue of the impact of the rules of administrative enforcement proceedings and the rules of these proceedings on the effectiveness of enforcement assessed from the point of view of the interest of the State Treasury was taken up by Marcin Rudnicki. In the work entitled *Selected institutions conducive to the efficient application of sanctions of administrative enforcement, as a guarantee of the financial security of the state*, the author took the position that the regulation of enforcement proceedings in administration is not unconditionally focused on the protection of the obligated person, and only an efficient model of sanctioning obligatory inactivity of the obligated may ensure the optimal level of collection receivables due to taxes, fees, fines, cash penalties or other monetary receivables.

This part of the monograph ends with the study by Joanna Unterschütz, *The Principle of Social Peace. Between the freedom to conduct collective disputes and the security of business transactions*. The author emphasizes that the idea of social peace is a superior value that allows for a harmonious development of the relationship between work and capital and ensures the necessary order in labor relations. Regulations aimed at ensuring social peace establish the freedom of coalitions for employees and employers, and regulate the manner of conducting negotiations and concluding agreements, and conducting collective disputes. The author presented the right of trade unions to strike and other forms of protest as part of a collective dispute, emphasizing the role of national legislation, international regulations and the jurisprudence of the Court of Justice of the European Union and the Committee on Freedom of the International Labor Organization. This allowed for the conclusion that the current act on resolving collective disputes limits the freedom of collective action by employees to a greater extent than allowed by international agreements.

In the second part of the volume – ***Threats to the security of economic activity in the political, military and economic aspect*** – the authors presented a rich spectrum of issues related to this issue in historical, social, legal and economic terms, presenting their findings in theoretical and practical aspects.

A combination of this type of considerations is the study by Krzysztof Ficoń and Grzegorz Krasnodębski, entitled *Praxeological model of internal security in measurable terms*.

The historical perspective was presented by Dariusz Nawrot in the work *Poland in the face of the threat of collapsing Great Britain's economic potential by Germany during World War II* and Tomasz Chinciński in the study *The fifth column as a threat to state security*, in which he analyzed subversive activities and compared them with activities in Ukraine in 2014 year.

The social aspect was discussed in the studies by Kazimierz Dendura, *Peculiarities of social processes as a source of uncertainty*, and by Iwona Osmólska, *Social advertising as a tool supporting personal safety*, where the discussed issues were analyzed on the basis of issues related to domestic violence. A social perspective with elements of economic security was presented in the considerations of Beata Paliś and Michał Wojtaszek in the chapter *The importance of ethics for business security in the meetings industry sector* and by Janusz Gierszewski in *Economic and social crimes. An attempt of comparison from the perspective of social change*.

The issue of economic security has been discussed in Krzysztof Ficoń's considerations in the work entitled *Economic security as the spiritus movens of effective strategies for shaping sectoral security* and by Monika Porwisz in *The role and tasks of the Police in combating economic crimes*. These issues are detailed by the findings of Wiesław Jasiński in the study of *The importance of whistleblowing in detecting crimes in state-owned companies*, as well as by Roman Marzec, *Protection of information, including classified information, in the context of preventing violations of the law on the example of state-owned companies*. In a different context of economic threats – from the point of view of occupational safety, Marek Chrabkowski presents his considerations in two studies: *Employee under the influence of alcohol, one of the threats to occupational health and safety*, and *Employee under the influence of narcotic drugs or substances, a significant threat to work safety*.

Considerations focused on new areas and security measures were presented by Wojciech Zawadzki and Cezary Tatarczuk in the study *The Impact of Road Transport Autonomization on Road Safety* and the authors of the analysis *The Use and Processing of Satellite Data to Ensure the Safety of the Marine Environment* – Igor Antoon, Katarzyna Barton-Elwart, Aleksandra Chwalczuk, Maria Kaciuba, Adam Labuhn, Paweł Mering and Krystian Zagrobelny.

The third part of the volume – ***Security of economic processes and infrastructure*** – consists of studies indicating the areas of security in terms of micro-, meso-, as well as macroeconomic.



The issue of security in international trade in goods was discussed by Ewa Gwardzińska in the article *AEO Institution in customs handling of goods*. The study by Tomasz Knepka *Prevention and Management of Financial Crisis within The Framework of the European Banking Union's Architecture – Legal Terms* corresponds with it.

The problems of using digital technologies in the maritime economy, with particular emphasis on the functioning of ports, were discussed by Eugeniusz Gostomski, Tomasz Nowosielski in the article *Digitalization of port economy*.

Anna Kucharska, in her study of *Insurance as instruments for minimizing the risk of road transport infrastructural investments*, raised the issue of insurance protection understood as an important instrument for reducing risk in economic activity and social life.

In the article entitled *Sustainable Development of Municipalities in the Context of EU Support*, Waldemar Kunz dealt with the issues of economic development of communes.

Katarzyna Osiecka-Brzeska, in a strictly research study *The impact of energy price changes on the security of the development of micro-, small and medium-sized enterprises (MSME)*, identifies current trends in the management of MSMEs in connection with significant increases in energy prices in 2018.

Aleksander Rezmer in the chapter entitled *Cogeneration as a step towards energy self-sufficiency of the company*, presented the problems related to the Combined Heat and Power (CHP) technology – „combined heat and power”, which may mitigate a number of risks related to the unfavorable changes on the energy market described in the previous study.

In the material entitled *Risk versus information security in logistics supply chains*, Danuta Rucińska and Jakub Żołopa drew attention to the essence of security in supply chains, in the context of potential threats to information flows occurring in it.

Iwona Osmólska devoted her attention to the consumer, choosing the topic *(Non) conscious customer manipulation* – original title *(Non) Conscious Customer Manipulation – Subliminal Advertising*.

*The prospective determinants of international socio-economic security* is a study by Bogdan Jeliński pointing to the importance of international security for the world community in the face of the challenges of the global economic order that has been changing since the beginning of the 21<sup>st</sup> century.

Dorota Simpson, in the study *The Concept of Green, Blue and Circular Economy*, conducted a theoretical analysis relating to the definition of the terms „green economy”, „blue economy”.

The monograph, which we hand over to the readers, continues the research on security of an empirical, theoretical, technical or analytical nature, conducted for fifteen years at The University of Business and Administration of Eugeniusz Kwiatkowski in Gdynia.

Previous monographs, published in eleven volumes, alluded to this subject: *Bezpieczeństwo, administracja i biznes w kontekście członkostwa w Unii Europejskiej* (red. B. Nogalski, J. Tomaszewski, 2005), *Bezpieczeństwo w administracji i biznesie* (red. M. Grzybowski, J. Tomaszewski, 2007), *Zarządzanie bezpieczeństwem w sektorze publicznym i biznesie* (red. T. Białas, M. Grzybowski, J. Tomaszewski, 2009), *Logistyka, komunikacja, bezpieczeństwo. Wybrane problemy* (red. M. Grzybowski, J. Tomaszewski, 2009), *Bezpieczeństwo w administracji i biznesie we współczesnym świecie, cz. I i II* (red. M. Chrabkowski, C. Tatarczuk, J. Tomaszewski, 2011), *Bezpieczeństwo w administracji, gospodarce i biznesie. Aksjologia zjawisk kryzysowych w administracji i sektorze publicznym* (red. M. Chrabkowski, C. Tatarczuk, J. Tomaszewski, 2013), *Bezpieczeństwo w administracji, gospodarce i biznesie. Aksjologia zjawisk kryzysowych w gospodarce, biznesie i logistyce* (red. M. Chrabkowski, C. Tatarczuk, J. Tomaszewski, 2013), *Bezpieczeństwo w administracji i biznesie, jako czynnik europejskiej integracji i rozwoju* (red. M. Chrabkowski, C. Tatarczuk, J. Tomaszewski, W. Wosek, 2015), *Bezpieczeństwo państwa we współczesnej Europie. Zagrożenia i przeciwdziałanie* (red. M. Chrabkowski, C. Tatarczuk, J. Tomaszewski, W. Wosek, 2017), *Problemy bezpieczeństwa państwa. Wybrane problemy* (red. M. Chrabkowski, C. Tatarczuk, J. Tomaszewski, W. Wosek, 2018).

The current publication, which was published thanks to the favor of the university authorities and the kindness of sponsors, is therefore a confirmation of the continuation of the fruitful scientific cooperation of experts in the subject from Poland and abroad.

We hope with some optimism that it will contribute to the further development of scientific disciplines included in the field of social sciences, in particular Safety Science, Legal Science, and Management and Quality Science, providing interesting research findings useful in further scientific and professional activities.

*Scientific editors*

**Prawny fundament  
oraz teoretyczne podstawy  
bezpieczeństwa gospodarczego  
i społecznego**



**Zdzisław BRODECKI**

## PRAWO SIŁY W PRZESTRZENI KOSMICZNEJ

Dedykuję ten esej mojemu dziadkowi,  
ś.p. Adamowi Narębskiemu, który w czasie zaborów  
z obowiązku służył w carskiej armii.

**Słowa kluczowe:** *sztuczna inteligencja, świadomość społeczeństwa obywatelskiego, zimna wojna w przestrzeni kosmicznej, pułapka Tukidydesa, teoria zmian społecznych.*

### STRESZCZENIE

Artykuł zawiera krótkie refleksje na temat przemian zachodzących w świecie pod wpływem rewolucji 3.0 (cyfrowej sieci o zasięgu światowym) i rewolucji 4.0 (sztucznej inteligencji), które doprowadziły do chaosu i zaburzeń świadomości społeczeństwa obywatelskiego. Przemiana cywilizacji początkowo wywoływała stan euforii, obecnie przekształca się w stan frustracji, a po upływie kolejnych dwudziestu lat doprowadzi do stanu adaptacji do nowej rzeczywistości.

### 1. Myśleć inaczej

Alain Touraine – jeden z najwybitniejszych reprezentantów socjologii francuskiej i światowej, który przeprowadził pierwszą głęboką analizę ruchu „Solidarności”. Lektura jego książki *Penser autrement*<sup>1</sup> prowadzi nas

---

<sup>1</sup> Alain Touraine, *Myśleć inaczej* (tytuł oryginału: *Penser autrement*), przełożył Maciej

do wniosku, że w jego dyscyplinie nauki wskazane są badania empiryczne (bo oparte na faktach) i teoretyczne zarazem (bo stawiające kluczowe pytania i wskazujące drogi wyjścia z kryzysu tożsamości). Zainteresowanie dorobkiem *Centre d'Analyse et d'Intervention Sociologiques* jest dzisiaj dużo większe w gronie młodych socjologów aniżeli zstępujących *vieux combattants*. Warto więc zacząć myśleć inaczej, bowiem nowa rzeczywistość nie może być interpretowana w duchu starych idei.

Prawo przechodzenia od jednej krainy (cywilizacji równoległych) do innej (cywilizacji globalnej, zwanej też nową cywilizacją kosmiczną<sup>2</sup>) zwiastuje koniec wielkich narracji. Obecna przemiana to coś więcej niż zmiana paradygmatu. Nie jest za późno, by wydostać się ze ślepej uliczki, jeśli chcemy odzyskać zdolność rozumienia i działania w okresie gwałtownych zmian społecznych, które od 2001 roku obserwujemy na całym świecie. Ludzie są zdezorientowani, nie dysponują już zespołem analiz wyjaśniających teraźniejszość i przyszłość. Dlatego uciekają w przeszłość, do „oświeconego konserwatyzmu”<sup>3</sup>. Zapomina się przy tym, że ideologia zrodzona na ruinach społeczeństw przemysłowych zaciemnia obraz przemian zachodzących pod wpływem kolejnych rewolucji technologicznych<sup>4</sup>.

Obecna rewolucja objawia się w **mechanice kwantowej, biologii molekularnej i informatyce**. O skoku technologicznym decyduje synergia między tymi dziedzinami. Na naszych oczach rodzi się „społeczeństwo wiedzy” słabo rozumiejące własną tożsamość. Walka o prawa polityczne, socjalne i solidarnościowe wciąż toczy się według starych reguł<sup>5</sup>. Tradycyjne

---

Byliniak, PIW, Warszawa 2011, s. 13–24. W części I, pt. *Oślepienie społeczeństwo* autor sugeruje, by skończyć z „dominującym dyskursem interpretacyjnym” (s. 27–41), a w części II pt. *Nowe spojrzenie* zwraca uwagę na konflikty i ruchy społeczne (s. 189–212).

<sup>2</sup> EuroPrawo zamierza wydać książkę, której tytuł (*Nowa cywilizacja kosmiczna*) i podtytuł (*Satelity w służbie Ziemi*) mówią same za siebie.

<sup>3</sup> W tym duchu obserwujemy powrót do nacjonalizmu mocarstwowego względnie etniczno-religijnego. Zwraca na to uwagę Robert Kagan w książce *Powrót historii i koniec marzeń* (tytuł oryginału: *The Return of History and the End of Dreams*), przełożył Grzegorz Sałuda, REBIS, Poznań 2009, s. 16–18, a także Z. Brodecki, *Koniec Historii*, esej oddany do druku w Księdze Pamiątkowej Profesora Tadeusza Maciejewskiego z Uniwersytetu Gdańskiego.

<sup>4</sup> Tworzą one technologię spajającą świat – fizyczny, cyfrowy i biologiczny. Klaus Schwab, *Czwarta rewolucja przemysłowa* (tytuł oryginału: *The Fourth Industrial Revolution*), przekład Anna Dorota Kamińska, Wydawnictwo Studio EMKA, Warszawa 2018, s. 17.

<sup>5</sup> Zob. Joseph S. Nye jr., *Konflikty międzynarodowe. Wprowadzenie do teorii i historii* (tytuł oryginału: *Understanding International Conflicts: An Introduction to Theory*

kody ideologiczne (z podziałem na lewicę i prawicę) i polityczne (z podziałem na liberalizm i konserwatyzm) utrudniają zdobycie prawa obywatelstwa przez ruchy alternatywne: pacyfizm, environmentalizm i feminizm<sup>6</sup>. Niezbędne jest zatem rozwinięcie refleksji krytycznej w celu zdefiniowania cech nowej cywilizacji. Można tego dokonać w oparciu o hipotezy odwołujące się do konkretnych danych i analiz przestrzeni, czasu i siły.

## 2. Walka o przestrzeń, walka z czasem, walka o duszę

W centrum uwagi cywilizacji globalnej znalazł się dostęp do przestrzeni leżących poza granicami jurysdykcji państw – tak realnych (przestrzeń morską, powietrzną i kosmiczną), jak i wirtualnych (cyberprzestrzeń – Internet<sup>7</sup>). Walka o dominację w przestrzeni eksterytorialnej jest dziś niezwykle istotna z punktu widzenia obrony interesów narodowych. Amerykańskie, rosyjskie i chińskie „myślenie przestrzeni” ma wymiar strategiczny, przyczyniając się do renesansu geopolityki. Opis nowej rzeczywistości jest niezwykle trudny, bowiem wielkie mocarstwa dominujące we współczesnym świecie prowadzą wojnę informacyjną<sup>8</sup>.

Warunkiem istnienia społeczeństwa wiedzy jest dzisiaj dialog międzykulturowy, który łagodzi skutki „zderzenia cywilizacji”<sup>9</sup>. Wzajemnej destrukcji

---

*and History*), tłumaczenie Marek Madej, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2009, s. 18–284.

<sup>6</sup> Zob. m.in. Edmund Wnuk-Lipiński, *Socjologia życia publicznego*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2005, s. 226–229. Gdyby programy partii budowano w oparciu o pacyfizm, environmentalizm bądź feminizm, łatwiej byłoby wyborcom rozumieć programy ideowe. Potwierdza to obecność partii „Zielonych” na politycznej mapie.

<sup>7</sup> Dzisiejszy Internet, ze wszystkimi jego możliwościami, jest przekazem czegoś potężnego. John O. Green, *Nowa era komunikacji* (tytuł oryginału: *The New Age of Communication*), przekład Paweł Głowacki, Prószyński i S-ka, Warszawa 1999, s. 7. Internet stał się symbolem „cyfrowej rewolucji”, „wieku nowej informacji” albo „przestrzennej granicy”.

<sup>8</sup> Najbardziej ekspansywną wojnę informacyjną prowadzona dziś Rosja. Rosyjskie „myślenie przestrzeni” – to wojna informacyjna będąca elementem wojny hybrydowej. Zob. Leszek Sykulski, *Rosyjska geopolityka a wojna informacyjna*, PWN, Warszawa 2019.

<sup>9</sup> Amerykański politolog Samuel P. Huntington w swym dziele *Zderzenie cywilizacji* (tytuł oryginału: *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*, przełożyła H. Jankowska, Warszawskie Wydawnictwo Literackie MUZA, Warszawa 2004) dowodzi, że politykę światową zdominują zderzenia między cywilizacjami.

może zapobiec jedynie akceptacja idei uniwersalistycznych. Całkowite odrzucenie uniwersalizmu podkopuje „**ducha nowoczesności**”. Winę za obecny chaos ponosi odradzający się nacjonalizm w formie państwowej bądź etniczno-religijnej<sup>10</sup>, nawet wtedy, gdy twierdzi, że występuje w obronie tradycyjnych wartości. Nacjonalizm rozprzestrzenia się we wszystkich zakątkach świata. A to dlatego, że nasza świadomość wciąż towarzyszy pierwszej rewolucji przemysłowej<sup>11</sup>. Modele społeczeństwa przemysłowego wchodzi w fazę schyłkową, odkąd zostały zaatakowane przez myśl ekologiczną.

Nowoczesne formy geopolityki eksponują środki masowego przekazu jako instrument wojny informacyjnej. **Walka tocząca się w sferze psychologicznej i cybernetycznej** służy nie tylko osiągnięciu celów militarnych (osiągnięcie przewagi na polu walki, zwłaszcza w przestrzeni kosmicznej)<sup>12</sup>, ale i zmierza do osiągnięcia celów politycznych w szerszym znaczeniu (osłabienie struktur instytucjonalnych oraz morale społeczeństwa)<sup>13</sup>. Dewizą inżynierów wojny sieciowej może być twierdzenie, że „najlepszym

<sup>10</sup> Tę myśl starałem się wyeksponować w książce *Zderzenie cywilizacji w Europie* (EuroPrawo, Warszawa 2018). Tylko historycy idei rozumieją, jak głęboko sięgają korzenie odróżniające od siebie nacjonalizm państwowy (owoc cywilizacji łacińsko-germańskiej) od nacjonalizmu etniczno-religijnego (owocu cywilizacji grecko-słowiańskiej). Tkwią one nie tylko w historii powszechnej, ale i w filozofii, w tym w filozofii prawa. Należy o tym pamiętać, obserwując, jak „stare demony zaczynają tańczyć na swych grobach” – zwrot użyty przez Tomasza Orłowskiego we wprowadzeniu do książki Carlo Jeana *Geopolityka* (tytuł oryginału: *Geopolitica*, przekład T. Orłowski, J. Pawłowska, Ossolineum, Wrocław 2009, s. 9–23).

<sup>11</sup> Wciąż nie możemy uporać się z problemem zanieczyszczenia powietrza i zmianami klimatycznymi, który jest produktem uprzemysłowienia i dynamicznego wzrostu miast w minionych czasach. Zob. Monika Adamczak-Retecka i Olga Hołub-Śniadach, *Climate Change and Food Security: the Legal Aspects with Special Focus on the European Union*, Gdańsk University Press, Gdańsk 2018.

<sup>12</sup> Dziś słynny teleskop Jamesa Webba jest najpotężniejszym szpiegiem wszechczasów. Jego antena skierowana na Ziemię wysyła na naszą planetę zgromadzone dane i odbiera polecenia od specjalistów z NASA. Dzięki niemu USA zdobywa informacje, które w niedługiej przyszłości mogą służyć nie tylko celom pokojowym (poznawanie tajemnic Wszechświata), ale i celom wojskowym. Pozwala on spojrzeć poza granice widzianego świata, a także poza granice wyobraźni. Zob. „Świat Wiedzy Kosmos. Misje – tajemnice – najnowsze odkrycia”, Nr 8/2017, s. 20–27. James Webb (wieloletni dyrektor NASA) stworzył arcydzieło, które pozwala nam wyobrazić sobie, jak groźna jest militaryzacja kosmosu. Do dziś nie ma przepisów co do powszechnego użycia *Global Positioning System* (GPS). Zob. Małgorzata Polkowska, *Prawo bezpieczeństwa w kosmosie*, EuroPrawo, Warszawa 2018, s. 91.

<sup>13</sup> L. Sykulski, *op. cit.*, s. 80–118.



sposobem przewidzenia przyszłości jest jej stworzenie”<sup>14</sup>. Obowiązujące w przestrzeniach eksterytorialnych „prawo siły” jest znacznie silniejsze od „siły prawa”, gdyż prawnicy nie myślą o sprawach, które nie trafiają na wokandę sądową<sup>15</sup>.

### 3. Bezsilność prawa

Nowoczesne techniki kosmiczne są powszechnie wykorzystywane w łączności satelitarnej, nawigacji satelitarnej i teledetekcji satelitarnej. Wykorzystuje się je przede wszystkim do celów militarnych, gdyż niemożliwe wydaje się funkcjonowanie systemów dowodzenia, kontroli, łączności, komputerów, wywiadu, nadzoru i rozpoznania bez dostępu do satelitów<sup>16</sup>. W pierwszej fazie rozwoju „gwiazdne wojny” przybrały postać wojny prowadzonej na ziemi (*earth-oriented*) przy pomocy pocisków powietrze-ziemia, wyposażonych w odbiorniki GPS. Obecnie jesteśmy świadkami przygotowywania się do gwiazdnych wojen prowadzonych w przestrzeni kosmicznej (*space-oriented*) z bronią antysatelitarną służącą do zwalczania sztucznych satelitów. Chińskie rakiety *Dong Neng* i rosyjskie *Nudol* zwiastują erę kosmicznych starć znanych z fantastyki naukowej. Zapowiedź powstania kosmicznych sił zbrojnych w USA do roku 2020 świadczy o traktowaniu sektora kosmicznego jako jednego z filarów bezpieczeństwa narodowego.

Fakty mówią same za siebie. Świadczą one o **bezsilności norm międzynarodowych prawa kosmicznego i Karty Narodów Zjednoczonych**. Układ kosmiczny z 1967 r. formułuje zakaz umieszczania na orbitach wokół Ziemi obiektów przenoszących broń jądrową, biologiczną, chemiczną lub jakkolwiek broń masowego rażenia i zakłada, że Księżyc oraz inne ciała

<sup>14</sup> Konstruujemy świadomość przeciwstawiającą się nieświadomości, uniwersalność zwalczającą wszechwładzę, prawa przerastające obowiązki. A. Touraine, *op. cit.*, s. 263.

<sup>15</sup> Z. Brodecki, *Cokolwiek myślisz, pomyśl odwrotnie. Punkt widzenia prawa kosmicznego*, „Krytyka prawa. Niezależne studia nad prawem”, tom X, nr 1/2018, s. 33–58.

<sup>16</sup> Zob. *Świat to za mało. Kosmiczny wyścig dwóch mocarstw*, „Świat Wiedzy Kosmos. Misje – tajemnice – najnowsze odkrycia”, Nr 2/2019, s. 52–57. Pod pretekstem rozwoju nauki zimna wojna przeniosła się między gwiazdy. USA i ZSRR przez blisko dwadzieścia lat toczyły zaciekłą rywalizację o podbój uniwersum. Gdy 17 lipca 1975 roku Aleksiej Leonow i Thomas Stafford podczas wspólnej misji Sojuz-Apollo w symbolicznym geście podali sobie dłonie wydawało się, że miało miejsce porozumienie ponad podziałami. Dziś już wiemy, że zimna wojna w kosmosie wciąż trwa i dołączyło do niej kilka innych mocarstw kosmicznych.

niebieskie będą używane wyłącznie do celów pokojowych. Zakaz militaryzacji Księżyca i innych ciał niebieskich potwierdza Porozumienie o Księżycu z 1979 r., jednocześnie wprowadzając ich neutralizację. Do zdarzeń mających miejsce w rzeczywistości stosuje się również zasady sformułowane w Karcie Narodów Zjednoczonych, z których jasno wynika, że obiekty kosmiczne jednego państwa nie mogą niszczyć obiektów kosmicznych innego państwa i nie mogą przeszkadzać w wykorzystywaniu przestrzeni kosmicznej w celach pokojowych. Wynika to z interpretacji art. 2 ust. 4 Karty, który zakazuje użycia siły w stosunkach międzynarodowych.

Brak zgodności między normami międzynarodowymi prawa kosmicznego i Kartą Narodów Zjednoczonych, który jest akceptowany przez ustawodawstwo krajowe<sup>17</sup> lub praktykę państw o potencjale wojskowym do prowadzenia gwiazdnych wojen zmusza do głębokiej refleksji nad tym, co w filozofii prawa uznaje się za „ustawowe bezprawie” lub zwykłe bezprawie. Okazuje się, że międzynarodowe porozumienia nie zostały potwierdzone przez późniejszą praktykę. W tej sytuacji konieczne jest stworzenie nowego prawa zwyczajowego *in statu nascendi* albo *de lege ferenda*. Dopiero po udowodnieniu ogólnej praktyki przyjętej za prawo zwyczajowe stworzone zostaną warunki do zmiany umów kodyfikujących normy obowiązujące w tym zakresie. Na razie o porządku w przestrzeni kosmicznej decyduje prawo siły, nie zaś siła prawa.

#### 4. Rytm zmian

Prawo z reguły nie nadaża za rewolucją technologiczną i zmianami na rynku i w kulturze. W kontekście nowej cywilizacji kosmicznej jest to widoczne gołym okiem, lecz nie umysłem. Nowy układ geopolityczny znają jedynie eksperci od wojny informacyjnej. Trudno to dostrzec, bowiem w debacie publicznej wciąż poruszamy się wokół problemów związanych z II wojną światową i jej konsekwencjami. **Zmiany zachodzące pod wpływem ostatnich rewolucji technologicznych (3.0 i 4.0) zmuszają do przemyślenia na nowo układu geopolitycznego.**

Przełom cywilizacji inspirowane do myślenia w nowych kategoriach, do unaukowania refleksji o społeczeństwie. Obserwujemy bezprecedensowe otwarcie się socjologii na inspiracje płynące spoza niej samej, zwłaszcza z filozofii,

<sup>17</sup> Prawo narodowego bezpieczeństwa w Stanach Zjednoczonych i w innych państwach przedstawia Małgorzata Polkowska w cytowanej pracy *Prawo bezpieczeństwa w kosmosie* (s. 205–220).

od której odwrót w stronę empirii miał ją uwolnić. Zróżnicowanie współczesnej myśli socjologicznej jest nadspodziewanie głębokie, co zawdzięcza swemu kryzysowi, będącemu – jak się okazuje – źródłem postępu. W centrum znajdują się obecnie ci, którzy podejmują na nowo problematykę znaczenia, poszukując odpowiedzi na pytania nie mieszczące się na obszarze żadnej pojedynczej dyscypliny. **Zrozumienie świata jako hiperrzeczywistości nieuporządkowanej i nieprzewidywalnej (pełnej zagrożeń, niepewności i ryzyka!) wymaga stworzenia pomostu myślowego między naukowcami z różnych kultur i cywilizacji.** Dla wielu myślicieli wiara wciąż jest silniejsza od faktów. Są wśród nich „pożyteczni idioci”, którzy kiedyś wychwalali bolszewicką Rosję (jak dramaturg George Bernard Shaw), a dziś są piewcami nacjonalizmu myśląc, że coś na tym ugrają (jak Viktor Orbán). Bywają też cynicy, którzy realizują swoje interesy, ale udają idealistów. Wielu populistów z Zachodu i Wschodu lgnie do Rosji i Chin jak ęmy do światła, czyniąc to z premedytacją albo bezwiednie.

Do łask współczesnej psychologii wraca debata o nieświadomości w życiu społecznym – począwszy od rodziny, a skończywszy na wspólnocie międzynarodowej. Od wieków kształtują ją **symbole o ugruntowanej pozycji w religii, literaturze, architekturze, sztuce i nawet w geopolityce.** To one tworzą **archetypy** ukryte – mówiąc poetycko – w głębi duszy, tkwiące w naszym umyśle. Nie chodzi tu wyłącznie o metafory, gdyż owa *participation mystique* jest wykorzystywana w wojnie psychologicznej. Wymownym tego przykładem było postrzeganie Rosji jako „Trzeciego Rzymu” (podczas gdy to mocarstwo zasługiwało na miano „Drugiego Bizancjum”<sup>18</sup>). Dzisiaj rosyjscy filozofowie polityki znowu lansują koncepcję „Trzeciego Zachodu”<sup>19</sup> z nadzieją na stworzenie Globalnego Sojuszu Rewolucyjnego (*Global Revolutionary Alliance – GRA*)<sup>20</sup>.

<sup>18</sup> Myśl ta została rozwinięta w książce *Zderzenie cywilizacji w Europie*, op. cit.

<sup>19</sup> Jej propagatorem jest Dimitrij Trienin, autor pracy *Integracja i identyczność. Rosja jak «nowy Zapad»* (Moskwa 2006, s. 360–362). Poszedł on dalej niż Aleksandr Dugin, który postulował stworzenie Wielkiej Europy pod egidą Rosji i Niemiec – mając na myśli Imperium Eurazjatyckie. Leszek Sykulski, *Integracja polityczna Eurazji we współczesnej rosyjskiej myśli geopolitycznej*, [w:] P. Eberhardt (red.), *Studia nad geopolityką XX wieku*, „Prace geograficzne” 2014, t. 8.

<sup>20</sup> Tzw. Globalny Sojusz Rewolucyjny jest organizacją sieciową, działającą w oparciu o rozproszone grupki sympatyków z całego świata. Jej fundamentem ideowym stał się *Manifest*. W swej wymowie jest on wyraźnie antyzachodni. L. Sykulski, *Rosjska...*, op. cit., s. 119–130.

## 5. W kręgu cywilizacji grecko-słowiańskiej

Rosyjska geopolityka tkwi korzeniami w historii cywilizacji grecko-słowiańskiej, którą ukształtowały trzy geny: walki, samoniezrozumienia i zagłady<sup>21</sup>. Cechą wyróżniającą rosyjską dyplomację są ciagoty imperialne. Dążąc do odbudowy pozycji mocarstwowej Rosji **Putin podporządkował sobie administrację państwową i samorządową, w tym wymiar sprawiedliwości, a jednocześnie do perfekcji opanował sztukę prowadzenia wojny informacyjnej**. Wzbudzanie uczuć odwołujących się do przynależności narodowej, państwowej i cywilizacyjnej decyduje o kształcie współczesnej przestrzeni walki. Eksport tradycyjnych wartości stanowi dziś istotę wojen sieciocentrycznych.

Rosyjskie służby dyplomatyczne i specjalne uważnie analizują model ODDA (ang. *Observe – Orient – Decide – Act*) wykorzystywany przez USA w strategii rozmieszczania baz amerykańskich w Europie, w tym w zakresie planowanych systemów przeciwrakietowych na terytorium Polski. Jest to zgodne z logiką operacji informacyjno-psychologicznych, które są wykorzystywane w walce o wpływy m.in. nad przestrzenią „od morza do morza”. **Obszar położony między Bałtykiem, Morzem Czarnym i Morzem Kaspijskim jest niezwykle ważny dla Rosji, która buduje swoją militarną potęgę w Obwodzie Kaliningradzkim i na Krymie**. Dlatego rosyjscy analitycy wykorzystują polski resentyment w kształtowaniu swej polityki zagranicznej i polityki bezpieczeństwa. Polski nacjonalizm etniczno-religijny jest istotnym elementem rosyjskiej strategii podstępny i dezinformacji<sup>22</sup>.

Polska jest jak Ameryka. Obecnie gra w antyrosyjskie i antyeuropejskie karty. W centrum naszej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa znajduje się Fort Trump, który drażni Rosję i państwa członkowskie Unii Europejskiej dążące do poprawy zdolności wojskowych i policyjnych w ramach „Europejskiej Agencji Obrony” w celu wzmocnienia wspólnej obrony wykonywanej w ramach NATO oraz do stworzenia nowej polityki dotyczącej

<sup>21</sup> Ten problem wyeksponowałem w eseju *Słowianie w Unii Europejskiej*. Referat został wygłoszony podczas konferencji zorganizowanej w czerwcu 2018 roku przez Uniwersytet Jagielloński i oddany do druku w „Gdańskich Studiach Prawniczych”.

<sup>22</sup> Autorzy wspomnianego *Manifestu* eksponują takie hasła, jak „Bóg, Honor, Ojczyzna”, które często są wykorzystywane z premedytacją przez tajne służby. Ich orężem walki jest psychologia, a głównymi uczestnikami walki pozostaje ludność cywilna.

kontroli granicznej, azylu i imigracji<sup>23</sup>. Rozbijanie Unii od wewnątrz jest obiektywnie na rękę Rosji. Za jeden z największych paradoksów polityki można uznać fakt, iż ZSSR było popierane przez radykalną lewicę, a Rosja XXI wieku ma świadomych lub nieświadomych sprzymierzeńców w gronie radykalnej prawicy. Tak jak kiedyś działalność McCarthy'ego „nagnała” Sowiecom zwolenników, tak dziś zachodni i wschodni populiści bazujący na strachu przed uchodźcami działają na korzyść „eurazjatyckiego oświeconego konserwatyzmu”<sup>24</sup>.

## 6. Nowe wojny a pułapka Tukidydesa<sup>25</sup>

Już podczas pierwszej rewolucji przemysłowej zmienił się charakter wojen<sup>26</sup>. Coraz doskonalsze „środki walki” udoskonaliły technikę wojen lądowych i morskich. Europejski koncert mocarstw ukształtował nową filozofię czasu i przestrzeni. Wzmocnienie siły ognia i przyspieszenie tempa

<sup>23</sup> Światowy kontekst europejskiej strategii przedstawiłem w tekście zatytułowanym *Aksjologia polityki zagranicznej UE. Unia Europejska jako aktor globalny?*, [w:] *Polityka zagraniczna Unii Europejskiej. Prawo i praktyka*, red. Jan Galster i Aleksandra Szczerba-Zawada, EuroPrawo, Warszawa 2016, s. 53–72. W tej książce starałem się przedstawić: 1. Założenia metodologiczne; 2. Europę w czasie i przestrzeni; 3. Porządek bez prawa; 4. Brak prezbiterium; 5. Świat bez granic; 6. Konflikty międzynarodowe; 7. Spojrzenie w przyszłość. Myśli zawarte w niniejszym eseju są jedynie refleksem „analizy na poważnie”.

<sup>24</sup> Obecnie konserwatyzm zdaje się wracać na salony. Sposób myślenia Putina przejmują Trump. Jak pogodzić ich poglądy z wyraźnym nacjonalizmem Orbana i jakobińskim zapalem Kaczyńskiego? Na to pytanie stara się udzielić odpowiedzi Kamil Wons w artykule *Konserwatyzm jako kryptomodernizm* (Pressje, Teka 50 Klubu Jagiellońskiego, 2017, s. 38–43). Nie każdy z nich oddaje Bogu, co boskie, a Cezarowi to, co należy do Cezara. Oby nie skończyli oni jak nierozsądny bogacz z przypowieści. Buduje spichrze, a „jeszcze dziś w nocy zażądają jego duszy”.

<sup>25</sup> Tukidydes z Aten opisał wojnę peloponeską (431–404 p.n.e.). Według Tukidydesa „najistotniejszym, choć przemilczanym” powodem konfliktu między Spartą a Atenami „był wzrost potęgi ateńskiej i strach, jaki to rozbudziło” wśród Spartan. Tomasz Targański, *Pułapka Tukidydesa*, „Polityka” Nr 17/18, 2019, s. 93–95. Autor zadaje pytanie, czy w XXI wieku zdołamy uniknąć tej pułapki.

<sup>26</sup> Wojna o kobiety, honor, bogactwo i władzę towarzyszy ludzkości od zarania dziejów. Wielkie kampanie starożytnych Greków, Rzymian, Persów, podboje Arabów, najazdy ze stepów Hunów i Mongołów i zmagania średniowiecznych rycerzy podczas wojen krzyżowych są powszechnie znane. Opisuje je w sposób niezwykle interesujący John Keegan w książce *Historia wojen* (tytuł oryginału: *A History of Warfare*, przełożył Grzegorz Woźniak, Książka i Wiedza, Warszawa 1998).

działań wojennych legły u podstaw teorii potęgi kontynentalnej, teorii mocarstwa morskiego, teorii potęgi półwyspowej i teorii potęgi powietrznej<sup>27</sup>, a jednocześnie wywołało u słabszych poczucie zagrożenia. Niepokój o własne bezpieczeństwo powodował, że podczas walk Habsburgów z Osmanami o hegemonię na lądzie i na morzu – toczonych po upadku Konstantynopola (1453), czy też wojen z Rosją prowadzonych przez Szwecję w trzeciej wojnie północnej (1700–1721) i przez Napoleona w roku 1812 **słabnące mocarstwa wpadały w pułapkę Tukidydesa**<sup>28</sup>.

Nowy etap wojskowej rewolucji technologicznej rozpoczął się po zwycięstwie w wojnie Prus z Francją i proklamacji w Sali Lustrzanej Wersalu Cesarstwa Niemieckiego (1871). Narodziła się wówczas potęga Niemiec. Już wtedy rządy w Paryżu, Londynie i Petersburgu widziały w Rzeszy kanclerza Bismarcka siłę, która zdominuje kontynent. Europa zmierzała w kierunku największej katastrofy w jej dziejach. Jej apogeum nastąpiło podczas dojścia do władzy Hitlera, który doskonale wyczuwał, że pod cienką warstwą internacjonalizmu kryje się pragnienie rewizji następstw I wojny światowej, oskarżał sygnatariuszy traktatu wersalskiego o zdradę i wzywał do odwetu. Jego generałowie opracowali nową taktykę wojny błyskawicznej. Ich wiara w *Blitzkrieg* i moc „cudownej broni” (*Wunderwaffe*) była bezgraniczna. Na szczęście dla ludzkości naziści nie zdążyli wykorzystać broni masowego rażenia<sup>29</sup>.

Po II wojnie światowej na placu boju pozostały tylko dwa mocarstwa: USA i ZSRR. Rozpoczęła się „zimna wojna”, podczas której sowiecki komunizm został uznany za śmiertelnego wroga Stanów Zjednoczonych. W uścisku tych dwóch potęg dusiły się państwa zachodniej Europy, które z poczucia słabości (a nie mocy!) spróbowały połączyć swoje siły. Po upadku Związku Radzieckiego i rozszerzeniu Unii Europejskiej na Wschód wydawało się, że Europa stanie się silniejsza. Nie przewidziano, że wkrótce dojdzie do konfrontacji UE z rosyjskim rewizjonizmem terytorialnym na Ukrainie. Przy całej swej bezsilności i różnicowaniu interesów nasza wspólnota potrafiła zachować jednomyślność w kwestii sankcji wobec Rosji. Natomiast nie udało

<sup>27</sup> Zasadnicze teorie geopolityczne zrodzone pod wpływem pierwszej rewolucji przemysłowej z wyjątkowym znanstwem przedstawia Carlo Jean, autor monografii *Geopolityka*, *op. cit.*

<sup>28</sup> Te i inne przykłady podaje Tomasz Targański w artykule *Pułapka Tukidydesa*, *op. cit.*

<sup>29</sup> Czy Hitler naprawdę posiadał cudowną broń? To pytanie wciąż nurtuje ekspertów wojskowych i tych, którzy zastanawiają się nad tym, czy wojna mogła zakończyć się inaczej. Zob. m.in. „21. Wiek”, Nr 3, 2019, s. 62–63.

się uniknąć wewnętrznego sporu o demokrację i rządy prawa na Węgrzech i w Polsce. **Próba zbudowania na obszarze międzymorza twierdzy o wymownej nazwie „Fort Trump” świadczy o tym, że znaleźliśmy się w pułapce Tukidydesa**<sup>30</sup>.

W dobie rewolucji cyfrowej narodziła się nowa era komunikacji<sup>31</sup>. Sieci telekomunikacyjne stały się dobrodziejstwem, a jednocześnie przekleństwem naszych czasów. Przyspieszony postęp technologiczny rozbudził nadzieje na lepsze życie, ale również stworzył możliwość prowadzenia wojny informacyjnej i psychologicznej zarazem<sup>32</sup>. Nowy środek przekazu stał się też „tanią bronią” – produkowaną przez cyberterrorystów<sup>33</sup>. W geopolityce zrodziło się pytanie: „Koniec historii czy też zderzenie cywilizacji?”<sup>34</sup> Świat wszedł w fazę nieprzewidywalności, złożoności i niepewności, w której jego dotychczasowe struktury uległy głębokiej transformacji. Najbardziej przerażeni są ci, którzy obawiają się Chin jako siły zglobalizowanego świata<sup>35</sup>. Nie można wykluczyć sojuszu konfucjańsko-islamskiego, którego wizja przeraża Amerykanów. Starcie obu gigantów jest trudne do wyobrażenia, lecz możliwe. **Czy USA wpadnie w pułapkę?** Prezydent Xi Jinping uspokaja, że w obecnej dobie „nie ma czegoś takiego, jak tzw. pułapka Tukidydesa”, bowiem zatarła się granica między wojną (chaosem) a pokojem (porządkiem). Są to wszakże tylko słowa.

Czwartą rewolucję technologiczną należy postrzegać przez pryzmat „sztucznej inteligencji” (*Artificial Intelligence* – AI). Alvin i Heidi Toffler wierzą, że olbrzymi centralny komputer zostanie zastąpiony milionami chipów inteligencji, które znajdują się w każdym domu, szpitalu, hotelu, samochodzie<sup>36</sup>.

<sup>30</sup> Strach przed Rosją i polityczny egoizm państw narodowych może doprowadzić do kataklizmu na naszym kontynencie.

<sup>31</sup> Zob. John O. Green, *Nowa era komunikacji*, op. cit.

<sup>32</sup> Zob. Leszek Sykulski, *Rosyjska geopolityka a wojna informacyjna*, op. cit.

<sup>33</sup> Wojna w cyberprzestrzeni jest dzisiaj najbardziej realna ze względu na jej tajność i skuteczność.

<sup>34</sup> Zob. Joseph S. Nye jr., *Konflikty międzynarodowe. Wprowadzenie do teorii i historii*, op. cit.

<sup>35</sup> Zob. Henryk Chołaj, *Powrót olbrzyma w zglobalizowanym świecie*, Oficyna Wydawnicza SGH w Warszawie, Warszawa 2011. Myślą przewodnią tej książki jest pytanie, czy świt jako koniec nocy jest początkiem dnia. Odpowiedź na to pytanie rodzi strach o przyszłość i lęk o losy Chin.

<sup>36</sup> A. Toffler, *Trzecia fala* (tytuł oryginału: *The Third Wave*), przełożyła Ewa Woźny, Państwowy Instytut Wydawniczy, Warszawa 1986, a także Klaus Schwab, *Czwarta rewolucja przemysłowa*, op. cit. Autor w łonie czwartej rewolucji przemysłowej umieszcza rewolucję informatyczną (Internet) połączoną ze sztuczną inteligencją

Entuzjaści sztucznej inteligencji snują rozważania na temat „światlanej przyszłości”. Nie należy jednak lekceważyć „autonomicznych działań wojennych” – wykorzystywania robotów wojskowych i broni autonomicznej sterowanej przez sztuczne mózgi. „Robowojna” stała się faktem, toczy się z udziałem satelitów szpiegowskich i wojskowych<sup>37</sup>. **Początek „zimnej wojny” na orbicie okołoziemskiej znamionuje totalny chaos.** Realne staje się rozpoczęcie „gwiazdnych wojen” w przestrzeni kosmicznej bez ludzkiej interwencji. Nowym polem bitwy będzie „Mózg” – nie tylko biologiczny, ale i sztuczny. Jak powstrzymać wyścig zbrojeń w kosmosie w taki sposób, by nie ograniczyć przy tym możliwości badań, które prowadzą do większej innowacyjności i wzrostu gospodarczego? Wydaje się, że najpierw należy właściwie ukształtować świadomość społeczeństwa obywatelskiego<sup>38</sup>.

## 7. (Nie)świadomy obywatel

Przyczyną chaosu jaki towarzyszy przechodzeniu ze stanu „cywilizacji równoległych” do „cywilizacji globalnej” jest brak świadomości przemian

---

(komputery o wielkiej mocy obliczeniowej). Tworzą ją tzw. milenialsi. Prezes Światowego Forum Ekonomicznego twierdzi stanowczo, że zignorowanie czwartej rewolucji przemysłowej jest niemożliwe, a brak reakcji na zachodzące zmiany może skutkować pozostaniem w tyle. Jego zdaniem generacja Y ma duże oczekiwania związane z tą rewolucją, która spaja świat fizyczny, cyfrowy i biologiczny.

<sup>37</sup> Zob. M. Polkowska, *Prawo bezpieczeństwa w kosmosie*, op. cit. Autorka w sposób profesjonalny przedstawia, jak wykorzystuje się przestrzeń dla celów wojskowych. Najwięcej uwagi poświęca amerykańskim operacjom wojskowym w kosmosie, które składają się z kilku segmentów: *Space Situational Awareness (SSA)*, *Space Force Enhancement (SFE)*, *Space Support (SS)*, *Space Control (SC)* i *Space Force Application (SFA)*.

<sup>38</sup> O jego roli we współczesnym świecie pisze Ulrich Beck w książce *Władza i przeciwwładza w epoce globalnej. Nowa ekonomia polityki światowej* (tytuł oryginału: *Macht und Gegenmacht im globalen Zeitalter. Neue weltpolitische Ökonomie*), przełożył Jerzy Łoziński, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2005. Zob. też Ulrich Beck i Edgar Grande, *Europa kosmopolityczna. Społeczeństwo i polityka w drugiej nowoczesności* (tytuł oryginału: *Das kosmopolitische Europa: Gesellschaft und Politik in der Zweiten Moderne*), przełożył Aleksander Ochocki, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2009. Autorzy zwracają uwagę m.in. na dialektykę globalizacji i europeizacji, akcentując sprzeczności zewnętrzne Europy kosmopolitycznej (s. 305–352) oraz kosmopolityczne wizje Europy: scenariusz rozpadu, scenariusz stagnacji i scenariusz kosmopolityzacji (s. 353–358), a także dylematy Europy kosmopolitycznej: uniwersalistyczny, integracji, niepewności, granic i pokoju (s. 397–407). Aby osiągnąć sukces Europa – ich zdaniem – musi unikać pułapek arogancji i samonegacji.



zachodzących pod wpływem ostatnich rewolucji technologicznych. Ten brak powoduje „uśpienie podświadomości”, która przestaje sobie radzić z lękiem, depresją i zaburzeniami psychicznymi. Jordan B. Peterson formułuje dwaście życiowych zasad jako antidotum na chaos<sup>39</sup>. Po przestudiowaniu dzieł tego wybitnego psychologa można dojść do wniosku, że ignorując odwieczne prawdy, szybko stajemy się niewolnikami naszych żądz (zwłaszcza w sferze konsumpcji!) i tym samym tracimy wolność rozumianą jako czyste sumienie. **Karmieni kłamstwami przestajemy być odporni na manipulację – marketing polityczny, który zatruwa społeczeństwo obywatelskie**<sup>40</sup>.

Zmiany o charakterze ewolucyjnym zazwyczaj dokonują się w trzech fazach: euforii, frustracji i adaptacji<sup>41</sup>. Odnosi się to do stopniowego przechodzenia z cywilizacji równoległych do cywilizacji globalnej. Pierwszą fazę cywilizacji globalnej mamy już za sobą. Obecnie ludzkość znajduje się w drugiej fazie wielkiej transformacji, która wywołuje frustrację. W stanie chaosu obserwujemy wiele negatywnych zjawisk. Dziś ognia jeszcze nie widać, za to czuje się swąd strachu przed zagrożeniami z zewnątrz. Tracimy cierpliwość wobec imigrantów i boimy się terrorystów islamskich<sup>42</sup>. Zapominamy, że ci, których wojna wpędziła w prawdziwie babilońską niewolę współczesnej cywilizacji są ofiarami drastycznej polityki kolonialnej (przede wszystkim brytyjskiej i francuskiej) oraz nieuzasadnionych prób amerykańskiej interwencji na Bliskim Wschodzie, wykraczającej poza interwencję humanitarną<sup>43</sup>. Ich masowy napływ do Europy zakłóca spokój

<sup>39</sup> Jordan B. Peterson, *12 życiowych zasad. Antidotum na chaos* (tytuł oryginału: *12 Rules for Life: An Antidotum to Chaos*), przekład Krzysztof Zuber, Fijorr Publishing, Wrocław 2018. Wiele tych zasad – według autora – ma podłoże religijne. Obecny kryzys w kościele katolickim utrudnia akceptację tych zasad, ponieważ trudno jest oddzielić religię (której istnienie jest niezbędne dla przetrwania ludzkości) od Kościoła (zdegenerowanego przez chciwość i pedofilię).

<sup>40</sup> Interesujące wywody na ten temat snuje Jerzy Zajadło w książce *Nieposłuszny obywatel RP*, Biblioteka Palestry, Sopot 2018. Autor tej i wielu innych publikacji nie utracił wiary w walory demokracji, która już w ostatnich latach XX wieku stała się proceduralna i tym samym utraciła swoje walory.

<sup>41</sup> Otwarcie filozofii na socjologię jest godne wyeksponowania. Na szczególną uwagę zasługuje obszerne dzieło pod redakcją Anthony’ego Elliotta i Bryana S. Turnera *Profiles in Contemporary Social Theory*, Sage Publications UK (2001).

<sup>42</sup> Marek Orzechowski (pisarz, publicysta, z zawodu dziennikarz) eksponuje terroryzm islamski jako zjawisko zagrażające pokojowi. W jego przekonaniu chaos to nie spiskowa teoria dziejów, to nasza rzeczywistość. Zob. *Chaos. Nowy porządek świata*, Warszawskie Wydawnictwo Literackie MUZA, Warszawa 2018.

<sup>43</sup> Sekretarz stanu Hillary Clinton przyznała w swej książce *Hard Choices (Trudne*

rdzennych Europejczyków (rzec by można „tubylców”) i rzekomo obniża ich standard życia<sup>44</sup>. Nasz utracony raj możemy jeszcze odzyskać, jeśli będziemy rozumieć przyczyny realnych zagrożeń i staniemy się odporni na polityczny marketing. **Trudno zakładać, że stan chaosu ustąpi przed wpływem kolejnych dwudziestu lat, czyli przed rokiem 2030.** Dopiero wówczas będzie można spodziewać się nadejścia trzeciej fazy ewolucyjnych przemian, za jaką w teorii uważa się adaptację do nowej rzeczywistości<sup>45</sup>. Od świadomości światowego społeczeństwa obywatelskiego zależy, czy doczekamy przedwiośnia.

## Epilog

Z dotychczasowych refleksji wynika jednoznacznie, że typowy dla przełomu cywilizacji stan zagrożenia rodzi niepokój i stres. Niepewne życie w globalnej elektronicznej wiosce i w nowej cywilizacji kosmicznej jest przedmiotem debaty na temat globalizacji, którą toczą globalni sceptycy, radykalni globaliści i globalni transformacjoniści po 11 września 2001 roku<sup>46</sup>.

Autor eseju reprezentuje pogląd, że adaptacja do nowej rzeczywistości nastąpi wówczas, gdy ludzkość osiągnie stan równowagi między porządkiem i chaosem, który towarzyszy nam od zarania dziejów. Symbolem tej równowagi są taoistyczne znaki *yin* i *yang*, a w naszej – kulturze świątynia w Delfach. Na jej zachodnim frontonie znajdowało się wyobrażenie Apollina w otoczeniu muz, a na przeciwnym, wschodnim frontonie widniał, w otoczeniu menad, Dionizos – bóg chaosu i wyuzdanego pogwałcenia wszelkich reguł, podziwiany przez wielbicieli myśli Fryderyka Nietzschego.

---

*wybory*), że zgoda na rozpoczęcie wojny w Iraku to był błąd prezydenta USA George’a W. Busha. Nic więc dziwnego, że uznano ją za „Królową Chaosu”.

<sup>44</sup> Na razie państwa UE nie są w stanie uzgodnić stanowiska w kwestii polityki dotyczącej kontroli granicznej, azylu i imigracji.

<sup>45</sup> Odnosząc teorię zmian o charakterze ewolucyjnym do pejzażu Polski po roku 1989, należy podkreślić, że wszystko odbywa się w zgodzie z naturą rzeczy. Okres euforii minął z chwilą zejścia ze sceny SLD (punktu A przy „okrągłym stole”), okres frustracji rozpoczął się z chwilą dojścia do władzy PiS (partii, która nie była współtwórcą „rewolucji bez rewolucji”), a okres adaptacji nastąpi z chwilą zejścia z politycznej sceny PO (punktu B przy „okrągłym stole”). W okresie adaptacji należy się spodziewać walki o władzę między PiS i nową partią reprezentującą samorządy.

<sup>46</sup> Zob. Anthony Elliott, *Współczesna teoria społeczna. Wprowadzenie* (tytuł oryginału: *Contemporary Social Theory: An introduction*), tłumaczenie Paweł Tomanek, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2011, s. 349–382.

## Bibliografia

### Literatura:

1. Adamczak-Retecka M., Hołub-Śniadach O., *Climate Change and Food Security: the Legal Aspects with Special Focus on the European Union*, Gdańsk University Press, Gdańsk 2018.
2. Beck U., *Władza i przeciwładza w epoce globalnej. Nowa ekonomia polityki światowej* (tytuł oryginału: *Macht und Gegenmacht im globalen Zeitalter. Neue weltpolitische Ökonomie*), przełożył Jerzy Łoziński, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2005.
3. Beck U., Grande E., *Europa kosmopolityczna. Społeczeństwo i polityka w drugiej nowoczesności* (tytuł oryginału: *Das kosmopolitische Europa: Gesellschaft und Politik in der Zweiten Moderne*), przełożył Aleksander Ochocki, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2009.
4. Brodecki Z., *Aksjologia polityki zagranicznej UE. Unia Europejska jako aktor globalny?*, [w:] *Polityka zagraniczna Unii Europejskiej. Prawo i praktyka*, red. J. Galster i A. Szczerba-Zawada, EuroPrawo, Warszawa 2016.
5. Brodecki Z., *Cokolwiek myślisz, pomyśl odwrotnie. Punkt widzenia prawa kosmicznego*, „Krytyka prawa. Niezależne studia nad prawem”, tom X, Nr 1/2018.
6. Brodecki Z., *Koniec Historii*, [w:] *Księga Pamiątkowa Profesora Tadeusza Maciejewskiego*, Gdańskie Studia Prawnicze [w druku].
7. Brodecki Z., *Zderzenie cywilizacji w Europie*, EuroPrawo, Warszawa 2018.
8. Chołaj H., *Powrót olbrzyma w zglobalizowanym świecie*, Oficyna Wydawnicza SGH w Warszawie, Warszawa 2011.
9. Elliott A., *Współczesna teoria społeczna. Wprowadzenie* (tytuł oryginału: *Contemporary Social Theory: An introduction*), tłumaczenie Paweł Tomanek, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2011.
10. Elliott A., Turner B.S., *Profiles in Contemporary Social Theory*, Sage Publications UK, 2001.
11. Green J.O., *Nowa era komunikacji* (tytuł oryginału: *The New Age of Communication*), przekład Paweł Głowacki, Prószyński i S-ka, Warszawa 1999.
12. Huntington S.P., *Zderzenie cywilizacji* (tytuł oryginału: *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*), przełożyła H. Jankowska, Warszawskie Wydawnictwo Literackie MUZA, Warszawa 2004.
13. Jean C., *Geopolityka* (tytuł oryginału: *Geopolitica*), przekład T. Orłowski, J. Pawłowska, Ossolineum, Wrocław 2009.

14. Kagan R., *Powrót historii i koniec marzeń* (tytuł oryginału: *The Return of History and the End of Dreams*), przełożył Grzegorz Sałuda, REBIS, Poznań 2009.
15. Keegan J., *Historia wojen* (tytuł oryginału: *A History of Warfare*), przełożył Grzegorz Woźniak, Książka i Wiedza, Warszawa 1998.
16. Nye J.S. jr., *Konflikty międzynarodowe. Wprowadzenie do teorii i historii* (tytuł oryginału: *Understanding International Conflicts: An Introduction to Theory and History*), tłumaczenie Marek Madej, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2009.
17. Orzechowski M., *Chaos. Nowy porządek świata*, Warszawskie Wydawnictwo Literackie MUZA, Warszawa 2018.
18. Peterson J.B., *12 życiowych zasad. Antidotum na chaos* (tytuł oryginału: *12 Rules for Life: An Antidotum to Chaos*), przekład Krzysztof Zuber, Fijorr Publishing, Wrocław 2018.
19. Polkowska M., *Prawo bezpieczeństwa w kosmosie*, EuroPrawo, Warszawa 2018.
20. Schwab K., *Czwarta rewolucja przemysłowa* (tytuł oryginału: *The Fourth Industrial Revolution*), przekład Anna Dorota Kamińska, Wydawnictwo Studio EMKA, Warszawa 2018.
21. Sykulski L., *Integracja polityczna Eurazji we współczesnej rosyjskiej myśli geopolitycznej*, [w:] P. Eberhardt (red.), *Studia nad geopolityką XX wieku*, „Prace geograficzne” 2014, t. 8.
22. Sykulski L., *Rosyjska geopolityka a wojna informacyjna*, PWN, Warszawa 2019.
23. Targański T., *Pułapka Tukidydesa*, „Polityka” Nr 17/18, 2019.
24. Toffler A., *Trzecia fala* (tytuł oryginału: *The Third Wave*), przełożyła Ewa Woydyłło, Państwowy Instytut Wydawniczy, Warszawa 1986.
25. Touraine A., *Myśleć inaczej* (tytuł oryginału: *Penser autrement*), przełożył Maciej Byliniak, PIW, Warszawa 2011.
26. Trienin D., *Integracja i idencjność. Rosja jak «nowy Zapad»*, Moskwa 2006.
27. Wons K., *Konserwatyzm jako kryptomodernizm*, Pressje, Teka 50 Klubu Jagiellońskiego, 2017.
28. Wnuk-Lipiński E., *Socjologia życia publicznego*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2005.
29. Zajadło J., *Nieposłuszny obywatel RP*, Biblioteka Palestry, Sopot 2018.

## THE FORCE IN OUTER SPACE

**Keywords:** *Artificial Intelligence, Citizens Society, Star Wars, social change theory.*

### SUMMARY

The collage of reflections presented in this essay formulates the paradox of our times, which are influenced by technological revolutions 3.0 (development of cyber space - The World Wide Web, WWW) and 4.0 (development of Artificial Intelligence – AI as observed in outer space). The consequences of the lack of Maps of Meaning cause CHAOS and disturbance of consciousness in global community. Change of civilization is to be observed from the perspective of evolution, which suggests the transformation from euphoria (the first phase), through frustration (the second phase) to adaptation (the third phase).

**Zdzisław Brodecki, prof. zw. dr hab.** – założyciel Katedry Prawa Europejskiego i Komparatystyki Prawniczej (UG). Po zmianie przedmiotu badań starał się dokonać transplantacji kultury morskiej na grunt kultury alpejskiej. Jego teoria zintegrowanego porządku prawnego znalazła wyraz między innymi w ośmiu tomach z serii „Acquis communautaire” i w tryptyku „Europa sędziów” (2007), „Europa urzędników” (2009), „Europa przedsiębiorców” (2010). Za stworzenie tej teorii otrzymał w roku 2009 prestiżową Nagrodę Naukową Miasta Gdańska im. Jana Heweliusza w dziedzinie nauk humanistycznych, wchodząc do elitarnego grona gdańskich uczonych.

**Wiesław CZYŻOWICZ**

## LEGAL AND INSTITUTIONAL FRAMEWORK FOR COMBATING CUSTOMS INFRINGEMENTS

**Key words:** *customs law enforcement, combating customs crime, customs infringements and sanctions.*

### ABSTRACT

The paper presents legal and institutional mechanisms of combating customs infringements in the European Union, and particularly in Poland. The starting point is the EU customs policy in the Customs Union framework. Functions and tasks of the EU institutions such as OLAF, EUROJUST, EUROPOL, FRONTEX as well as some of the EU foreign customs missions are briefly described. Selected aspects of the cooperation between national and European institutions in combating customs infringements are also considered. Combating customs crime in Poland is described in more details: among others, the classification of customs infringements, the range of sanctions and penalties and the evaluation of the combat effectiveness are provided.

### Introduction

Until recently, the role of customs consisted primarily of collecting customs duties and indirect taxes at import. Numerous developments, including enlargement and the expansion of e-commerce and the threat of terrorist attacks and the internationalization of organized crime, have

altered the environment in which customs operate.<sup>1</sup> Over the last two decades customs has begun to play new roles: facilitate trade and protect the financial interests of the European Union and its citizens and their safety and security. Customs authorities implement the EU policies in almost every field connected with international trade. They are in the front line in the fight against fraud, terrorism and organized crime.

In the EU, as well as in almost all countries, customs has been entrusted with enforcing customs and related laws for other government agencies. Customs is involved in the implementation and enforcement of community legislation relating to external trade, not only for customs duties and commercial policy measures, but also as regards security, environmental, anti-dumping, consumer protection, cultural and agricultural controls. The principal aim of the customs administration (service) is the control of the legality and correctness of documentation on international trade in goods between the EU Member States and the third ones.

The EU customs' work pays the special attention to controls of the nature and the amounts of duties applicable according to the correct description of commodity code, origin and customs value of goods. The scope of customs authorities' work is much broader, because controls of goods under customs supervision (goods in temporary storage and placed under certain customs procedures) cover areas such as:

- commercial policy measures (objectives) and commercial traffic,
- security, safety and public health requirements,
- compliance with the environmental legislation,
- compliance with Common Agriculture Policy (CAP) rules,
- compliance with veterinary, phytosanitary and quality regulations.<sup>2</sup>

In the majority of Member States, customs are also involved, under their national responsibilities, with many activities relating to the fight against: illicit traffic in drugs, pornography and organized crime, as well as supporting the work of other services (police, immigration etc.). Customs generally perform community or national duties simultaneously.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> EU Customs strategy, [https://ec.europa.eu/taxation\\_customs/general-information-customs/eu-customs-strategy\\_en](https://ec.europa.eu/taxation_customs/general-information-customs/eu-customs-strategy_en), [accessed on March 13, 2019].

<sup>2</sup> The role of Customs Controls, [http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/customs/customs\\_controls/general/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/taxation_customs/customs/customs_controls/general/index_en.htm), [accessed on March 13, 2019].

<sup>3</sup> *Ibidem*.

Despite the fact that currently almost three quarters of imports into the EU pay no, or reduced duties and the average rate is just 1,2%<sup>4</sup>, the share of customs duties in the total EU revenue is significant. For example in 2016, €25 billion in customs duties was raised, from which €20 billion EUR was transferred to the EU budget<sup>5</sup>, as since 2014 Member States retain 20% to cover costs of collection<sup>6</sup>. Customs duties constituted 15,2% of the total EU revenue in 2016, and 14% in 2017.<sup>7</sup>

The evasion of duties on goods imported into the EU is financially damaging to legitimate industry and the EU taxpayer. According to the European Anti-Fraud Office investigations, the amounts of evaded import duty recovered are significant: for instance €33,9 million in 2012 and €76,5 million in 2013.<sup>8</sup> Violations of Customs law are prejudicial not only to the economic and fiscal interests of states but also to the social interests of the international community, especially with reference to the smuggling of narcotics and psychotropic substances, or of cultural property.

The need for combating customs law violations in the European Union becomes more and more acute. The following chapters deal with various aspects of legal and institutional mechanisms of combating customs infringement.<sup>9</sup>

---

<sup>4</sup> The EU customs union: protecting people and facilitating trade, Luxembourg, Publication Office of the European Union, 2014, p.10, <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/2d9d5aa5-e0c7-4d2c-a556-1c511e3e3e8e>, [accessed on March 13, 2019].

<sup>5</sup> Customs duties mean revenue, [https://ec.europa.eu/taxation\\_customs/facts-figures/customs-duties-mean-revenue\\_en](https://ec.europa.eu/taxation_customs/facts-figures/customs-duties-mean-revenue_en), [accessed on March 13, 2019].

<sup>6</sup> 2014/335/EU, Euratom: Council Decision of 26 May 2014 on the system of own resources of the European Union, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32014D0335>, [accessed on March 23, 2019].

<sup>7</sup> *Import procedures: shortcomings in the legal framework and an ineffective implementation impact the financial interests of the EU*, European Court of Auditors, Special Report No 19 of 2017, <http://publications.europa.eu/webpub/eca/special-reports/eu-customs-19-2017/en/>, [accessed on March 23, 2019].

<sup>8</sup> *Trade Customs Fraud*, OLAF, [https://ec.europa.eu/anti-fraud/investigations/eu-revenue/trade\\_customs\\_fraud\\_pl](https://ec.europa.eu/anti-fraud/investigations/eu-revenue/trade_customs_fraud_pl), [accessed on March 23, 2019].

<sup>9</sup> The current article is partly based on the author's conference paper presented at the conference "Bratislava Legal Forum 2015": W. Czyżowicz, *EU Legal and Institutional Measures for Combating Customs Offences*, [in:] *Phenomenon of Economic Criminality and the Legal Tools for its Elimination*, Comenius University, Bratislava, 2015, p.1152–1160, <https://lawconference.sk/bpf/sprava/files/zborniky/9.sekcia.pdf>, [accessed on March 23, 2019].



## EU Legal Base for Combating Customs Infringements

The most important documents establishing a common legal framework in the field of customs are: the Union Customs Code (recast) - UCC<sup>10</sup>, Implementing Act (IA)<sup>11</sup> and Delegated Act (DA)<sup>12</sup> to the Union Customs Code, Transitional Delegated Act (TDA)<sup>13</sup>, the

UCC Work Programme<sup>14</sup>, Convention on Mutual Assistance and Cooperation between Customs Administrations (NAPLES II)<sup>15</sup> as well as Strategy for the Evolution of the Customs Union<sup>16</sup>. Among many other important issues, these documents underline the role of customs in the protection of financial interests of the Union.

---

<sup>10</sup> Regulation (EU) No 952/2013 of the European Parliament and of the Council of 9 October 2013 laying down the Union Customs Code, OJ L 269, 10.10.2013, p. 1–101, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:32013R0952>, [accessed on March 23, 2019].

<sup>11</sup> Commission Implementing Regulation (EU) 2015/2447 of 24 November 2015 laying down detailed rules for implementing certain provisions of Regulation (EU) No 952/2013 of the European Parliament and of the Council laying down the Union Customs Code, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:02015R2447-20180421>, [accessed on March 23, 2019].

<sup>12</sup> Commission Delegated Regulation (EU) 2015/2446 of 28 July 2015 supplementing Regulation (EU) No 952/2013 of the European Parliament and of the Council as regards detailed rules concerning certain provisions of the Union Customs Code OJ L 343, 29.12.2015, p. 1–557, [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?toc=OJ:L:2015:343:TOC&uri=uriserv:OJ.L\\_.2015.343.01.0001.01.ENG](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?toc=OJ:L:2015:343:TOC&uri=uriserv:OJ.L_.2015.343.01.0001.01.ENG), [accessed on March 23, 2019].

<sup>13</sup> Commission Delegated Regulation (EU) 2016/341 of 17 December 2015 supplementing Regulation (EU) No 952/2013 of the European Parliament and of the Council as regards transitional rules for certain provisions of the Union Customs Code where the relevant electronic systems are not yet operational and amending Delegated Regulation (EU) 2015/2446 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1521193170315&uri=CELEX:02016R0341-20160501>, [accessed on March 23, 2019].

<sup>14</sup> The UCC Work Programme, [https://ec.europa.eu/taxation\\_customs/business/union-customs-code/ucc-work-programme\\_en](https://ec.europa.eu/taxation_customs/business/union-customs-code/ucc-work-programme_en), [accessed on March 27, 2019].

<sup>15</sup> Close cooperation between EU customs administrations (Naples II Convention), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM%3A133051>, [accessed on March 27, 2019].

<sup>16</sup> Strategy for the evolution of the Customs Union, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM%3A11052>, [accessed on March 27, 2019].

The strategic framework for customs is presented in the Strategy for the Evolution of the Customs Union. Common strategic objectives cover aspects such as:

- protecting society and the EU's financial interests by developing effective measures against illicit, restricted and prohibited goods and developing effective risk assessment as part of the fight against terrorist and criminal activity. [...],
- controlling and managing the supply chains used for the international movement of goods by enhancing effective and systematic sharing of risk information,
- developing and enhancing cooperation between customs authorities and with other governmental agencies and the business community.<sup>17</sup>

The Customs 2020 Programme underlines specific objectives support customs authorities in protecting the financial and economic interests of the Union and of the Member States, including the fight against fraud and the protection of intellectual property rights; increase safety and security, protect citizens and the environment, improve the administrative capacity of the customs authorities and strengthen the competitiveness of European businesses.

The Union Customs Code, in turn, indicates that:

[...] Based on the concept of an internal market, that code should contain the general rules and procedures which ensure the implementation of the tariff and other common policy measures introduced at Union level in connection with trade in goods between the Union and countries or territories outside the customs territory of the Union, taking into account the requirements of those common policies. Customs legislation should be better aligned on the provisions relating to the collection of import charges without change to the scope of the tax provisions in force (point 9, the preliminary part of the UCC), and further in the point 11: In accordance with the Commission Communication of 9 August 2004 entitled „Protecting the Communities' financial interests – Fight against fraud – Action Plan for 2004–2005”, it is appropriate to adapt the legal framework for the protection of the financial interests of the Union.

Convention drawn up on the basis of Article K.3 of the Treaty on European Union, on Mutual Assistance and Cooperation between Customs Administrations, provides the explanation of the term “custom infringe-

---

<sup>17</sup> *Ibidem.*

ments”. Infringements are defined (Art. 4.3) as acts in conflict with national or community customs provisions, including, inter alia:

- participation in, or attempts to commit, such infringements,
- participation in a criminal organization committing such infringements,
- the laundering of money deriving from the infringements referred to in this paragraph.

It is worth to notice that the convention considers “infringements” in a broad sense, including attempted infringements and all forms of participation, as well as association with a criminal organization and money laundering.

Currently, the most important aims in combating customs infringements – for the EU institutions and also for national customs administrations – are related to:

- smuggling of the goods (contraband, counterfeit goods),
- falsifications of documents (origin, value, others),
- infringement related to the customs procedures,
- offences against the health, environment, intellectual property rights, etc.,
- offences against integrity (corruption),
- individual and organized customs crimes.

The EU customs legislation is fully harmonized, however its enforcement lies within the scope of Member States’ national law. Consequently, customs infringements and sanctions follow different sets of legal rules. Works on the directive establishing the Union legal framework for customs infringements and sanctions started several years ago<sup>18</sup> and are still ongoing<sup>19</sup>.

<sup>18</sup> Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the Union legal framework for customs infringements and sanctions, COM(2013) 884 final/4, <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2013/EN/1-2013-884-EN-F4-1.pdf> and Commission Staff Working Document Executive Summary of the Impact Assessment Accompanying the document Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the Union legal framework for customs infringements and sanctions, SWD(2013) 513 final, [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009\\_2014/documents/swd/com\\_swd\(2013\)0513\\_/com\\_swd\(2013\)0513\\_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/swd/com_swd(2013)0513_/com_swd(2013)0513_en.pdf), [accessed on March 27, 2019].

<sup>19</sup> European Parliament legislative resolution of 5 July 2017 on the proposal for a directive of the European Parliament and of the Council on the Union legal framework for customs infringements and sanctions (COM(2013)0884 – C8-0033/2014 – 2013/0432(COD)), <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P8-TA-2017-0300&language=EN>, [accessed on March 27, 2019].

The proposal for this directive distinguishes between customs criminal infringements (punished by criminal penalties) and customs non-criminal infringements (non-criminal penalties are applicable).

As it is indicated in Article 42 of the Union Customs Code, provisions related to the application of penalties fall within the competence of the EU Member States. This article states that each Member State shall provide for penalties for failure to comply with the customs legislation. Such penalties shall be effective, proportionate and dissuasive. Where administrative penalties are applied, they may take, inter alia, one or both of the following forms:

- a pecuniary charge by the customs authorities, including, where appropriate, a settlement applied in place of and in lieu of a criminal penalty
- the revocation, suspension or amendment of any authorization held by the person concerned.

## EU Institutional Mechanisms to Combat Customs Infringements

The EU has various institutions to combat customs infringements. Such institutions function not only at the European level, but also at the multinational, bilateral and national level. This chapter provides overview of selected institutions.

### Directorate General for Taxation and Customs Union – TAXUD

TAXUD is the principal unit in the EU structure which is responsible for customs matters. According to the TAXUD's Mission, its activity – among other – aims at: managing and securing common external border, combating the flow of illegal trade and reinforcing the security of the international supply chain.

As follows from the above paragraph, activities of TAXUD are directly connected with combating customs crime. On the other hand, this body does not have structural measures to fulfill this aim. As a part of the “guardian of the EU law”, it prepares and supervises putting the customs law into practice in the EU Member States. Its competencies include the cooperation with the MS's customs administrations, with the European business

community related to the trade in goods with the third countries as well as with other EU enforcement agencies. In the last field, as shown by the whole history of the EU, there are many shortcomings. The problems concern particularly the effectiveness of cooperation among all stakeholders interested in fair competition and security in the international trade in goods supply chain.

### Customs Enforcement Units according to the Naples II Convention

The Naples II Convention is directly dedicated to mutual assistance and cooperation between customs administrations. Two types of enforcement units to cooperate in combating customs offences in the EU are indicated in this legal act: central coordinating unit (Art. 5) and the institution of liaison officers (Art. 6).

Central coordinating unit appointed in the Member State is responsible – among other – for coordinating mutual assistance under this convention and cooperation with other authorities. In Poland, the functions of the central unit fulfills currently the Sectoral, Local and Gambling Taxes Department at Ministry of Finance.

Member States are allowed to make agreements between themselves on exchange of liaison officers in order to promote cooperation between Member State's custom administrations. Liaison officers may represent the interests of one or more Member States.

### European Anti-Fraud Office – OLAF

OLAF was created in 1999 and is dedicated to combating customs offences. The specific role of this institution is strongly connected with investigating the evasion of import duties (including conventional, anti-dumping and countervailing duties) on all types of commodities and goods. It pays attention especially to the investigation of false declarations of origin (in both preferential and non-preferential regimes), undervaluation and misdescription. Basic OLAF's aims are:

- detecting, preventing and investigating customs fraud that impacts the EU budget, in cooperation with national customs services and other partners both inside and outside the EU,

- coordinating related investigations by national customs services of EU Member States,
- coordinating national investigations by EU Member States into the diversion of drugs precursors.

The principal reason for those OLAF's activities is the fact, that the evasion of duties on goods imported into the EU is financially damaging to legitimate industry and the EU taxpayer. Smuggling of contraband and counterfeit cigarettes is a particular concern, resulting in loss of customs duties – and VAT and excise duties for national governments.

Between 2010-2017, OLAF concluded over 1800 investigations, recommended the recovery of over €6,6 billion to the EU budget, issued over 2300 recommendations for judicial, financial, disciplinary and administrative action to be taken by the competent authorities of the Member States and the EU. In 2017, this institution concluded 197 investigations, issuing 309 recommendations to the relevant national and EU authorities, recommended the recovery of over €3 billion to the EU budget.<sup>20</sup>

## European Police Office – EUROPOL

EUROPOL is probably the most known among considered here institutions. According to its mission as the European Union's law enforcement agency, is to support its Member States in preventing and combating all forms of serious international crime and terrorism. EUROPOL's main goals are:

- to function as the principal EU support center for law enforcement operations,
- to become the criminal information hub of the European Union.

As the EU's law enforcement agency Europol's develops its operational activities in fighting against customs crimes particularly related to the illicit drugs, intellectual property rights crime, cigarette smuggling, VAT fraud, money laundering and asset tracing, terrorism and others.

---

<sup>20</sup> OLAF in figures, [https://ec.europa.eu/anti-fraud/investigations/fraud-figures\\_en](https://ec.europa.eu/anti-fraud/investigations/fraud-figures_en), [accessed on March 27, 2019].

## European Union's Judicial Cooperation Unit – EUROJUST

The one of the EU units dedicated to fighting against customs crime in the broad sense is EUROJUST. As underlined in its mission, it stimulates and improves the coordination of investigations and prosecutions between the competent authorities in the Member States. It also improves the cooperation between the competent authorities of the Member States, in particular by facilitating the execution of international mutual legal assistance and the implementation of extradition requests. EUROJUST supports in any way possible the competent authorities of the Member States to render their investigations and prosecutions more effective when dealing with cross-border crime.

## European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union – FRONTEX

FRONTEX, according to its mission statement, promotes, coordinates and develops European border management in line with the EU fundamental rights charter applying the concept of Integrated Border Management. Principal areas of activity of this institution are:

- joint operations – FRONTEX plans, coordinates, implements and evaluates joint operations conducted using Member States' staff and equipment at the external borders (sea, land and air);
- risk analysis– FRONTEX collates and analyses intelligence on the ongoing situation at the external borders;
- research — FRONTEX serves as a platform to bring together Europe's border-control personnel and the world of research and industry to bridge the gap between technological advancement and the needs of border control authorities. They are included providing a rapid response capability and assisting Member States in joint return operations;
- information systems and information sharing environment — Information regarding emerging risks and the current state of affairs at the external borders form the basis of risk analysis and so-called “situational awareness” for border control authorities in the EU.

In the recent years the focus of FRONTEX activities is primarily related to illegal immigration of refugees from the Middle East to the EU Member States.

As can be seen from the above, the problems related to customs matters are not mentioned here explicitly, but FRONTEX activities cover indirectly also customs matters, for example through risk analyses or customs cooperation with immigration services.

## Customs Attachés

Customs Attachés are representatives of the customs administration, posted in the host countries and located at embassies and consulates of the EU Member States. They closely cooperate with customs administration of the host country in the exchange of customs information, including customs offences, joint customs operations, etc. They are also responsible for the provision of information to customs officials of the host countries on the actions taken to combat international customs crime, money laundering, trade fraud, etc.

In Poland, customs attachés from France, Germany, Nederland, Great Britain and from Scandinavia (one representative for all Scandinavian states) perform their activities. Since 2018, Poland has three customs attachés – in Beijing, Moscow and Berlin. Further posts of Polish customs attaches are planned to be created at Polish Embassies in Nicosia, London, Kiev and New York.

Customs Attaches are connected into broader context of combating customs crimes. Their activities are coordinated by special CCC/WCO units – Regional Intelligence Liaison Office (RILO). One of those 16 offices, the Regional Intelligence Liaison Office for Eastern and Central Europe (RILO ECE), is placed in Warsaw. All RILO's are connected with the CCC/WCO network – Customs Enforcement Network - CEN <sup>21</sup>.

## National Customs Enforcement Units

Specialized units dealing with combating customs infringements exist in each EU member state, within the customs administration or within

---

<sup>21</sup> Customs Enforcement Network (CEN), <http://www.wcoomd.org/en/topics/enforcement-and-compliance/instruments-and-tools/cen-suite/cen.aspx>, [accessed on March 27, 2019].



other agencies (revenue service, border guard, etc.). Traditionally, these units function as control departments or divisions of appropriate ministries or agencies, with different power for the investigation of customs and financial infringements. Separate specialized units were created in Germany and Italy.

A specialized unit, called Customs Investigation Bureau – Zollkriminalamt (ZKA), was established in Germany. The ZKA coordinates customs investigations nationwide in such areas as monitoring foreign trade, uncovering violations of EU market regulations, illegal technology exports, subsidy fraud in the agricultural sector, drug trafficking and money laundering.

In reaction to increasing violence, its Zentrale Unterstützungsgruppe Zoll (ZUZ), was formed in 1997 as the customs Special Weapons and Tactics (SWAT) team, handling situations too dangerous for regular officers.

Financial Guard – Guardia di Finanza (GdF) is the enforcement agency in Italy functioning under the authority of the Minister of Economy and Finance. GdF is a part of the Italian armed forces and is essentially responsible for dealing with financial crime and smuggling. It has also evolved into Italy's primary agency for suppressing the drugs trade.

## Joint Customs Operations

Joint Customs Operations (JCOs) are special operations /actions/ undertaken by two or more customs administrations aimed at combating cross-border customs crime. The JCOs focused on specific areas at risk of fraud on the revenue side of the budget such as counterfeiting, undervaluation of goods at import or smuggling of goods, particularly excise goods (tobacco products and alcoholic beverages), narcotics, etc. into the EU.

## Customs Missions Abroad – EU Border Assistance Mission

At the end of this short review of EU institutions dedicated to the combating customs crime, is necessary to mention the special EU structures, functioning outside the EU within the framework of EU trade agreements and EU missions abroad. There are three such kinds of missions: EUBAM Ukraine – Moldova, the EUBAM Libya and EULEX Kosovo.

They provide different activities. For instance, EUBAM Ukraine – Moldova provides on-the-job training, technical assistance and advice to the Moldovan and Ukrainian border guard and customs services, reinforcing their capacity to tackle customs fraud, detect cases of smuggling and trafficking in human beings, and carry out effective border and customs controls and border surveillance.

The Mission provides dedicated training courses on key customs and border-control issues such as risk analysis and anti-smuggling techniques, organizes study visits to EU Member States in order to observe EU best practice and engage in information exchange, and at all stages tries to encourage improved inter-agency cooperation and harmonization within each State, and on the cross-border level between the counterpart services of Moldova and Ukraine.

## Customs Infringements and Sanctions in the Polish Law

Customs infringements generally lie in the violation of customs law. In Poland, responsibilities related to customs violations and customs sanctions<sup>22</sup> are not directly contained in the customs legislation, but in several other legal acts<sup>23</sup>: the Penal and Fiscal Code /PFC/ (Kodeks karny skarbowy<sup>24</sup>), the Penal Code (Kodeks karny<sup>25</sup>), the Executive Penal Code

---

<sup>22</sup> The detailed analysis of problems related to customs penalties in Polish legislation can be found in author's article: W. Czyżowicz, *Customs Infringements and Sanctions in Polish Regulations*, Global Trade and Customs Journal, Alphen aan den Rijn, The Netherlands, ed. Wolters Kluwer, Kluwer Law International, 2018, vol. 13, issue 7/8, pp.335–342.

<sup>23</sup> According to the point of view presented by dr. M. Laszuk, the situation, where several legal acts are related to the customs penalties is not consistent with the EU regulation. In her opinion customs penalties should be indicated directly in the Polish customs law. See: Laszuk M., *Uwarunkowania kontroli celnej w multicyntycznym systemie prawa*, DIFIN, Warszawa, 2019, p.4.

<sup>24</sup> Ustawa z dnia 10 września 1999 r. Kodeks karny skarbowy, t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 1958, 2192, 2193, 2227, 2354, <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19990830930/U/D19990930Lj.pdf>, [accessed on April 3, 2019].

<sup>25</sup> Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny, t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 1600, 2077, <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19970880553/U/D19970553Lj.pdf>, [accessed on April 3, 2019].

(Kodeks karny wykonawczy<sup>26</sup>), the Administrative Procedure Code (Kodeks postępowania administracyjnego<sup>27</sup>) and the Code of Petty Offences (Kodeks wykroczeń<sup>28</sup>)

Two categories of customs infringements are differentiated: customs offence (in Polish – przestępstwo celne) and customs misdemeanor (in Polish – wykroczenie celne). Broadly speaking, the difference between these categories is related to the size of potential or real losses of the State Treasury and the nature and level of sanctions for the infringement.

Starting points for the more precise definitions of the terms „custom offence” and „custom misdemeanor” are the definitions and distinctions among the terms “prohibited act”, „fiscal misdemeanor” and “fiscal offence” provided by the Penal and Fiscal Code. (Art. 53, §1 §2 and §3).

In the light of those definitions in PFC, „customs offence” should be understood as culpable behavior of the perpetrator (prohibited act), violating customs obligations or rules of foreign trade with goods and services, in terms of features exclusively defined in the Chapter 7 „Fiscal offences and fiscal misdemeanors against customs obligations and rules of foreign trade and services” of the PFC, which is characterized by higher than a negligible degree of social harmfulness and which implies the application of a fine in daily rates, restriction of liberty or imprisonment.

Analogously, the term „customs misdemeanor” should be understood as culpable behavior of the perpetrator (prohibited act), violating customs obligations or rules of foreign trade with goods and services, in terms of features exclusively defined in the Chapter 7 of the PFC, as a result of which the depleted amount of public liability or the amount exposed to depletion, or the value of the subject of the prohibited act, does not exceed five times the minimum wage<sup>29</sup> at the time when the infringement was committed and which implies imposing a fine determined by the amount.

<sup>26</sup> Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny wykonawczy, t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 652, 1010, 1387, 2432, z 2019 r. poz. 125, <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19970900557/U/D19970557Lj.pdf>, [accessed on April 3, 2019].

<sup>27</sup> Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego t.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 2096, z 2019 r. poz.60, <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20180002096/U/D20182096Lj.pdf>, [accessed on April 3, 2019].

<sup>28</sup> Ustawa z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń, t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 618, 911, 2077, <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19710120114/U/D19710114Lj.pdf>, [accessed on April 3, 2019].

<sup>29</sup> The threshold at five times the minimum wage is PLN 11 250 in 2019.

In everyday practice, the Penal and Fiscal Code (PFC) is the most commonly used. It presents categories and norms related to the violations of fiscal regulations, including violations of customs legal requirements. PFC defines also the principles of responsibility of persons involved in the international trade in goods operations and includes sanctions for customs infringements.<sup>30</sup>

## Penalties for Customs Infringements

Customs infringements are subject to a broad spectrum of penalties, from fines determined by the amount or expressed in daily rates to imprisonment.

In setting a fine for a custom offence, the court determines the number of daily rates as well as the amount of each rate. Unless otherwise provided for by the PFC, the lowest number of daily rates is 10, the highest 720. The minimum daily rate may not be lower than one thirtieth of the minimum wage, which is established by regulation, and the maximum is 400 times the minimum daily rate. As stated in the the Council of Ministers' regulation of September 11, 2018 (Journal of Law September 19, 2018, item 1794), the minimum wage for the year 2019 is PLN 2250. Accordingly for the year 2019, the court may define the daily rate between PLN 75 (which is one thirtieth of the minimum wage) and 30 000 (which is equivalent of 400 times of minimum daily rate). The minimum penalty imposed by the court ranges between PLN 750 (10 times minimum the daily rate) and PLN 21 600 000 (720 times the highest daily rate). In setting the daily rate, the court takes into account the income of the perpetrator, his personal and family conditions, property relations and his earning capacity.

The fine for a fiscal misdemeanor (and thus also for custom misdemeanor) is determined by the amount and the maximum fine is equal to 20 times the minimum wage (PLN 45 000 in 2019).

---

<sup>30</sup> T. Kołtątaj, *Przestępstwa i wykroczenia celne*, [in:] *Prawo celne*, red. W. Czyżowicz, Warszawa, C.H. Beck, 2004, str. 375–405. See also: L. Valentová, B. Mazur, *Odpowiedzialność z tytułu wykroczeń i przestępstw celnych* [w:] *Kultura Bezpieczeństwa. Nauka – Praktyka – Refleksje*, Wyższa Szkoła Bezpieczeństwa Publicznego i Indywidualnego „Apeiron” w Krakowie, Kraków, Nr 15 styczeń – czerwiec 2014, s. 409–423.

## Classification of Customs Misdemeanors and Customs Offences

Based on the normative material contained in the Chapter 7 of the PFC, four basic types of customs misdemeanors and customs offences can be distinguished<sup>31</sup>:

- 1) customs smuggling,
- 2) customs authorization extortion, unjustified reimbursement of duties, customs receiving,
- 3) customs fraud in *sensu largo*- three subcategories are distinguished here:
  - a) deceiving customs authorities,
  - b) violation of the temporary admission procedure,
  - c) change of intended use of goods,
- 4) other customs misdemeanors and offences.

The last group contains various customs infringements, among them those related to customs supervision:

- a) removal of goods from customs supervision;
- b) violation of customs regulation in the scope of functioning of free zone, customs warehouse, temporary storage facilitation;
- c) obstruction of customs supervision;
- d) lack of customs documents;
- e) lack of supervision.

As it results from the above, combating customs misdemeanors and offences covers a wide range of phenomena appearing in the international trade in goods. The EU itself, although it has a number of institutional and legal mechanisms, has delegated customs operational controls and sanctions to the national customs services and to the national legislation. To combat customs infringements, Poland has customs and tax services, its operating, control and enforcement groups as well as extensive relevant legal provisions. These provisions are not directly incorporated into Polish customs law, but are dispersed in several other legal acts discussed in this chapter.

---

<sup>31</sup> PFC, Chapter 7 art. 85–96.

## Conclusions

The most important EU legal regulations and institutions related to combating customs infringements were presented. The behavior of international trade entrepreneurs compliant with the customs regulations is extremely significant, as violations of customs law are threatened with different types of sanctions, e. g. in Poland from administrative penalties, through legal proceedings to restriction of liberty, including imprisonment up to 25 years, as well as forfeiture of items derived from a customs or tax offence of high value.

In accordance with the EU legislation, where the customs authorities require a guarantee for a potential or existing customs debt to be provided, that guarantee shall cover the amount of import or export duties and the other charges due in connection with the import or export of the goods (e.g. taxes and other fiscal receivables). As the result, fiscal burdens for international trade in goods entrepreneurs have risen dramatically.

In Poland, after the establishment of the National Revenue Administration, which has included the Polish Customs Service, the control of goods turnover with foreign countries was intensified: the subject of the control is not only the correctness of customs declarations, but also taxes and other fiscal receivables related to this turnover.

At the same time, the tightening of fiscal provisions in the Penal and Fiscal Code and in the Penal Code has increased the threat of high fines for customs and tax offences. Additionally, the thresholds for financial fines grow from year to year, as daily rates depend on the minimum wage that has been steadily growing in recent years. Therefore, any mistake or inadequacy in the calculation of these receivables may result in the threat of high sanctions settled by the Polish law. All this requires from participants of international trade in goods – both traders and their customs representatives – paying the special attention to the compliance with customs legislation of both the EU and Poland.

## Bibliography

### Literature:

1. Czyżowicz, W., *Customs Infringements and Sanctions in Polish Regulations*, Global Trade and Customs Journal, Alphen aan den Rijn, The Netherlands, ed. Wolters Kluwer, Kluwer Law International, 2018, vol. 13, issue 7/8, pp.335–342.
2. Czyżowicz, W., *EU Legal and Institutional Measures for Combating Customs Offences*, [in:] *Phenomenon of Economic Criminality and the Legal Tools for its Elimination*, Comenius University, Bratislava, 2015, p. 1152–1160.
3. Kołłątaj T., *Przestępstwa i wykroczenia celne*, [in:] *Prawo celne*, red. Czyżowicz W., Warszawa, C.H. Beck, 2004, str. 375–405.
4. Laszuk M., *Uwarunkowania kontroli celnej w multientrycznym systemie prawa*, DIFIN, Warszawa, 2019, p.4.
5. Valentová L., Mazur B., *Odpowiedzialność z tytułu wykroczeń i przestępstw celnych w: Kultura Bezpieczeństwa. Nauka – Praktyka – Refleksje*, Wyższa Szkoła Bezpieczeństwa Publicznego i Indywidualnego „Apeiron” w Krakowie, Kraków, Nr 15 styczeń – czerwiec 2014, s. 409–423.

### Legal Acts

1. 2014/335/EU, Euratom: Council Decision of 26 May 2014 on the system of own resources of the European Union, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32014D0335>, [accessed on March 23, 2019].
2. Regulation (EU) No 952/2013 of the European Parliament and of the Council of 9 October 2013 laying down the Union Customs Code, OJ L 269, 10.10.2013, p. 1–101, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:32013R0952>, [accessed on March 23, 2019].
3. Commission Delegated Regulation (EU) 2015/2446 of 28 July 2015 supplementing Regulation (EU) No 952/2013 of the European Parliament and of the Council as regards detailed rules concerning certain provisions of the Union Customs Code OJ L 343, 29.12.2015, p. 1–557, [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?toc=OJ:L:2015:343:TOC&uri=uriserv:OJ.L\\_.2015.343.01.0001.01.ENG](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?toc=OJ:L:2015:343:TOC&uri=uriserv:OJ.L_.2015.343.01.0001.01.ENG), [accessed on March 23, 2019].
4. Commission Implementing Regulation (EU) 2015/2447 of 24 November 2015 laying down detailed rules for implementing certain provisions of Regulation (EU) No 952/2013 of the European Parliament and of the Council laying down the Union Customs Code, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:02015R2447-20180421>, [accessed on March 23, 2019].

5. Commission Delegated Regulation (EU) 2016/341 of 17 December 2015 supplementing Regulation (EU) No 952/2013 of the European Parliament and of the Council as regards transitional rules for certain provisions of the Union Customs Code where the relevant electronic systems are not yet operational and amending Delegated Regulation (EU) 2015/2446 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1521193170315&uri=CELEX:02016R0341-20160501>, [accessed on March 23, 2019].
6. European Parliament legislative resolution of 5 July 2017 on the proposal for a directive of the European Parliament and of the Council on the Union legal framework for customs infringements and sanctions (COM(2013)0884 – C8-0033/2014 – 2013/0432(COD)), <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P8-TA-2017-0300&language=EN>, [accessed on March 27, 2019].
7. Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the Union legal framework for customs infringements and sanctions, COM(2013) 884 final/4, <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2013/EN/1-2013-884-EN-F4-1.pdf>, [accessed on March 23, 2019].
8. Commission Staff Working Document Executive Summary of the Impact Assessment Accompanying the document Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the Union legal framework for customs infringements and sanctions, SWD(2013) 513 final, [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009\\_2014/documents/swd/com\\_swd\(2013\)0513/\\_com\\_swd\(2013\)0513\\_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/swd/com_swd(2013)0513/_com_swd(2013)0513_en.pdf), [accessed on March 23, 2019].
9. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego t.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 2096, z 2019 r. poz.60, <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20180002096/U/D20182096Lj.pdf>, [accessed on April 3, 2019].
10. Ustawa z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń, t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 618, 911,2077, <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19710120114/U/D19710114Lj.pdf>, [accessed on April 3, 2019].
11. Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny, t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 1600, 2077, <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19970880553/U/D19970553Lj.pdf>, [accessed on April 3, 2019].
12. Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny wykonawczy, t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 652, 1010, 1387, 2432, z 2019 r. poz. 125, <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19970900557/U/D19970557Lj.pdf>, [accessed on April 3, 2019].
13. Ustawa z dnia 10 września 1999 r. Kodeks karny skarbowy, t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 1958, 2192, 2193, 2227, 2354, <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19990830930/U/D19990930Lj.pdf>, [accessed on April 3, 2019].



### Internet Sources

1. *EU Customs strategy*, [https://ec.europa.eu/taxation\\_customs/general-information-customs/eu-customs-strategy\\_en](https://ec.europa.eu/taxation_customs/general-information-customs/eu-customs-strategy_en), [accessed on March 13, 2019].
2. *The role of Customs Controls*, [http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/customs/customs\\_controls/general/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/taxation_customs/customs/customs_controls/general/index_en.htm), [accessed on March 13, 2019].
3. *The EU customs union: protecting people and facilitating trade*, Luxembourg, Publication Office of the European Union, 2014, p.10 <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/2d9d5aa5-e0c7-4d2c-a556-1c511e3e3e8e>, [accessed on March 13, 2019].
4. *Customs duties mean revenue*, [https://ec.europa.eu/taxation\\_customs/facts-figures/customs-duties-mean-revenue\\_en](https://ec.europa.eu/taxation_customs/facts-figures/customs-duties-mean-revenue_en), [accessed on March 13, 2019].
5. *Import procedures: shortcomings in the legal framework and an ineffective implementation impact the financial interests of the EU*, European Court of Auditors, Special Report No 19 of 2017, <http://publications.europa.eu/webpub/eca/special-reports/eu-customs-19-2017/en/>, [accessed on March 23, 2019].
6. *Trade Customs Fraud*, OLAF, [https://ec.europa.eu/anti-fraud/investigations/eu-revenue/trade\\_customs\\_fraud\\_pl](https://ec.europa.eu/anti-fraud/investigations/eu-revenue/trade_customs_fraud_pl), [accessed on March 23, 2019].
7. *Customs Enforcement Network (CEN)*, <http://www.wcoomd.org/en/topics/enforcement-and-compliance/instruments-and-tools/cen-suite/cen.aspx>, [accessed on March 27, 2019].
8. *OLAF in figures*, [https://ec.europa.eu/anti-fraud/investigations/fraud-figures\\_en](https://ec.europa.eu/anti-fraud/investigations/fraud-figures_en), [accessed on March 27, 2019].
9. *The UCC Work Programme*, [https://ec.europa.eu/taxation\\_customs/business/union-customs-code/ucc-work-programme\\_en](https://ec.europa.eu/taxation_customs/business/union-customs-code/ucc-work-programme_en), [accessed on March 27, 2019].
10. *Close cooperation between EU customs administrations (Naples II Convention)*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM%3A133051>, [accessed on March 27, 2019].
11. *Strategy for the evolution of the Customs Union*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM%3A111052>, [accessed on March 27, 2019].

## PRAWNE I INSTYTUCJONALNE RAMY WALKI Z NARUSZENIAMI PRZEPISÓW CELNYCH

**Słowa kluczowe:** *egzekwowanie prawa celnego, zwalczanie przestępczości celnej, naruszenia przepisów celnych i ich konsekwencji.*

### STRESZCZENIE

W artykule przedstawiono prawne i instytucjonalne mechanizmy zwalczania naruszeń przepisów celnych w Unii Europejskiej, a w szczególności w Polsce. Punktem wyjścia jest polityka celna UE w ramach unii celnej. Krótko opisano funkcje i zadania instytucji UE, takich jak OLAF, EUROJUST, EUROPOL, FRONTEX, a także niektóre zagraniczne misje celne UE. Rozważane są również wybrane aspekty współpracy między instytucjami krajowymi i europejskimi w zwalczaniu naruszeń przepisów celnych. Zwalczanie przestępczości celnej w Polsce opisano bardziej szczegółowo: między innymi przeprowadzono klasyfikację naruszeń celnych, opisano zakres sankcji i kar oraz oceniono skuteczność narzędzi walki z naruszeniami.

**Wiesław Czyżowicz PH.D** – the professor at Department of Administrative and Financial Corporate Law at Business Administration Collegium, Warsaw School of Economics, the specialist in Customs Policy and Law. He has published over 300 works on customs policy and law, e-business law and foreign trade control problems. He has lectured at many universities in Poland and around the world (e.g. in the United States, Russia, Slovakia, Kazakhstan, Lithuania, China). Professor Czyżowicz has received the honourable title of Doctor Honoris Causa from Kazakh University of Economics, Finance and International Trade in Astana (Kazakhstan) and University of Customs and Finance in Dnipro (Ukraine).

In previous years he performed different functions for the government of Poland: Deputy Minister of Finance; Director General of the Polish Customs Service; Head of the Commercial Division at the Consulate General of the Republic of Poland in Los Angeles; Chief Negotiator of the Customs Matters with European Union.

**Nina MANOWA, Georgij SIBIRCEW**

## POJĘCIE I WŁAŚCIWOŚCI OBRONY W POSTĘPOWANIU KARNYM FEDERACJI ROSYJSKIEJ

**Słowa kluczowe:** *system prawny Federacji Rosyjskiej, obrona w postępowaniu karnym, adwokatura, filozofia obrony, pełnomocnik w postępowaniu karnym.*

### STRESZCZENIE

Praca analizuje rozwój koncepcji działań obrońców w postępowaniu karnym w Rzeczypospolitej Polskiej i Federacji Rosyjskiej. W artykule podjęto próbę zdefiniowania wewnętrznych elementów obrony w postępowaniu karnym. Autorzy starają się rozróżnić pojęcia obrony, działalności obrończej oraz funkcji obrony. Niestety, w obecnej chwili niewiele jest rosyjskich (i polskich) badań poświęconych analizie obrony w postępowaniu karnym w Federacji Rosyjskiej i Rzeczypospolitej Polskiej. Niemniej mogą być one bardzo przydatne ze względu na wspólną historię tych państw. Niniejszy artykuł przywołuje ponadto istniejące prace naukowe poświęcone działalności adwokata-obrońcy w Rosji i w Polsce i podejmuje próbę porównania metod uregulowania pomocy prawnej.

### 1. Wstęp

Działalność adwokata w sprawach karnych, chociaż ma na swoim celu obronę interesu prywatnego, jest również z natury rzeczy niezwykle ważna dla społeczeństwa.

W dużej mierze obrona zapewnia realizację znaczącej zasady procesu karnego – zasady kontradyktoryjności. Szczególnie dotkliwy konflikt prawny, rozpatrywany w postępowaniu karnym, zakłada zasadnicze i konsekwentne podejście do konieczności zapewnienia oskarżonemu (podejrzanemu) prawa do otrzymania wykwalifikowanej pomocy prawnej.

Dlatego obrona w postępowaniu karnym od lat stanowi przedmiot badań naukowych.

Obecnie w Federacji Rosyjskiej zapewnienie prawa do obrony podejrzanego czy oskarżonego jest co do zasady dopasowane do międzynarodowych standardów wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych.

Jednocześnie, w ubiegłym roku, zostało podyktowane dążeniem ustawodawcy do stworzenia dodatkowych gwarancji obrony.

Jednakże pomimo wprowadzonych nowelizacji, nadal istnieje wiele problemów związanych z zastosowaniem prawa do obrony w postępowaniu karnym.

Aktualność tego tematu wynika z faktu, że zagadnienia te w dalszym ciągu pozostają przedmiotem sporu w rosyjskiej doktrynie postępowania (na przykład kwestia związana z istotą działalności obrończej, jej cechami, treścią, prawnym uregulowaniem i możliwościami jej realizacji). Obecne definicje obrony w procesie karnym odzwierciedlają jedynie zewnętrzne cechy tej kategorii, pomijając jej właściwości.

Problemy związane z istotą obrony, jej właściwościami, jak również z rolą obrońcy procesowego w postępowaniu karnym zawsze budziły zainteresowanie doktryny postępowania karnego. W okresie przedrewolucyjnym problemy te badali: L.E. Władimirow, E.W. Waskowski, N.N. Poliański, P.S. Sergeicz (ps. Porochowszczykow), W.K. Słuczewski, I.J. Fojnicki.

W okresie sowieckim i postsowieckim, a także w ostatnich latach, wielokrotnie były one rozważane na poziomie prac doktorskich i monografii (tacy przedstawiciele jak J.S. Awraach, D.W. Adamienko, O.J. Bajew, M.O. Bajew, A.I. Biesiedin, A.D. Bojkow, S.V. Borodin, W.N. Burobin, I.S. Wołodina, W.L. Grigorian, T.G. Dabiża, I.M. Dołgowa, N.A. Kołokołow, P.E. Korotkow, W.D. Koriakin, J.F. Lubszew, E. G. Martynczyk, G.B. Mirzozew, I.A. Nasonowa, G.P. Padwa, J. W. Pańczenko, W.W. Pieczerski, I.W. Płotnikow, A.W. Ragulin, J.I. Stiecowski, M.S. Strogowicz, A.L. Cypkina i wielu innych.).

Pytania dotyczące natury obrony w postępowaniu karnym, jej zapewniania i wdrażania były przedmiotem badań w pracach naukowców polskich oraz zagranicznych (R. Harris, A. Kaufman, R. Mullerat, E. Picard, T. Grzegorzczak, M. Biłyj, A. Murzynowski, M. Cieślak i inni).

Pomysły wszystkich wyżej wymienionych naukowców na temat istoty obrony w procesie karnym mają niewątpliwe wielkie znaczenie teoretyczne. Jednak funkcjonujące obecnie stanowiska wobec rozważań nad tymi problemami (choć są związane z praktycznymi potrzebami realizacji obrony), nie zostały jeszcze zinterpretowane w ramach całościowego spojrzenia na treść i znaczenie karnoprawnej kategorii obrony oraz na sposoby zapewnienia niezależności obrony oraz możliwości jej realizacji w postępowaniu karnym.

Biorąc pod uwagę te okoliczności, celem niniejszego artykułu jest konceptualna analiza natury i charakteru obrony w postępowaniu karnym oraz określenie jej pojęcia i właściwości, na podstawie prac badaczy rosyjskich oraz polskich.

Działalność adwokatów w Rosji reguluje Ustawa o działalności adwokackiej i adwokaturze w Federacji Rosyjskiej z dnia 26 kwietnia 2002 roku. W Polsce profesjonalna pomoc prawna jest świadczona w różnych formach i uregulowana m. in. następującymi przepisami: Ustawą z 26 maja 1982 r. Prawo o adwokaturze, Ustawą z 5 lipca 1982 r. o radcach prawnych, a także Ustawą z dnia 5 lipca 1996 r. o doradztwie podatkowym.

W ten sposób profesjonalnej pomocy prawnej w Polsce udzielają przede wszystkim radcy prawni, doradcy podatkowi oraz adwokaci. Nie jest dopuszczalne świadczenie pomocy prawnej bez przynależności do jednej z wyżej wymienionych profesji.

Z kolei w Rosji do świadczenia fachowej pomocy prawnej nie wymaga się posiadania wyższego wykształcenia prawniczego<sup>1</sup>. Status adwokata jest wymagany tylko w przypadku udzielania pomocy w sprawie karnej. Dlatego podczas lektury niniejszego artykułu pojęcie obrony należy odnosić tylko do zawodu adwokata.

W artykule przedstawiono wnioski autorów dotyczące charakteru i właściwości obrony w sprawach karnych. Autorzy konkludują, że obrona w postępowaniu karnym jest złożonym zjawiskiem prawnym, którego istota może w pełni zostać objaśniona jedynie poprzez rozpatrzenie go w różnych aspektach (płaszczyznach): jako instytucja postępowania karnego, jako obowiązkowa funkcja procesowa, a także jako rodzaj wykwalifikowanej pomocy prawnej.

---

<sup>1</sup> Wyjątek stanowi tylko administracyjne postępowanie sądowe.

## 2. Istota obrony w postępowaniu karnym

Istota obrony polega na podważeniu udziału w przestępstwie osób pociąganych do odpowiedzialności karnej, w zaprzeczaniu oskarżeniu (podejrzeniu) w całości lub w jego części, postulowaniu łagodzenia kar, na obronie własności, a także innych praw i wolności słowa.

Istota obrony w postępowaniu karnym została uwzględniona w pracach przedrewolucyjnych rosyjskich badaczy i teoretyków prawa. P. Sergeicz (pseudonim P. S. Porochowiczkiowa) określił obronę jako „spór z zarzutami” i uważał, że „w przeciwieństwie do obiegowej opinii, są takie przypadki, w których nie może być prawdziwej obrony. Jeśli wina oskarżonego jest bezsporna, a zbrodnia jest prawnie karana sprawiedliwie, a nawet nie dość rzetelnie, o co prawnik powinien się spierać?”<sup>2</sup>. Biorąc pod uwagę naturę i cel obrony karnej, inny rosyjski procesualista N. N. Poliański pisał ponad sto lat temu, że „jeśli celem procesu jest dotarcie do prawdy i sprawiedliwości, wówczas obrona musi być również prawdziwa”<sup>3</sup>.

Tradycyjna dla rosyjskiej procedury karnej jest idea obrony jako działania zmierzającego do zaprzeczania oskarżeniu.

Klasyk nauki o rosyjskim procesie karnym I. J. Fojnicki, definiując obronę, wskazywał, że jako odpowiedź na oskarżenie jest ona „zestawem praw procesowych i środków mających na celu obronę niewinności oskarżonego (podejrzanego) oraz jego praw i interesów przed sądem karnym”<sup>4</sup>. Badacz ten scharakteryzował obronę jako obowiązkowy (nieodłączny) element procesu karnego, bez którego działalność karnosądowa jest nie do pomyślenia. Zwracał też uwagę, że obrona występuje jako jeden z rodzajów aktywności poznawczej. Jeśli w procesie karnym sformułuje się oskarżenie, wówczas trzeba przyznać również prawo do obrony, którą w taki czy inny sposób realizuje się niezależnie od rodzaju i formy procesu karnego w działaniach jego uczestników<sup>5</sup>.

W swoich pracach naukowych Fojnicki rozpatrywał obronę w sensie materialnym (bezpośrednim) i formalnym.

Obrona w sensie materialnym wynika z prawa do zapoznania się z zarzutem, prawa do złożenia sprzeciwu i prawa do argumentowania przeciwko dowodom i roszczeniom oskarżenia.

<sup>2</sup> Сергеич П., *Уголовная защита*. Москва, 2010. s. 120.

<sup>3</sup> Полянский Н. Н., *Правда и ложь в уголовной защите*, Воронеж, 2003. s. 27.

<sup>4</sup> Фойницкий И. Я., *Курс уголовного судопроизводства*. Спб., 1996. Т. 2. S. 59.

<sup>5</sup> *Ibidem*, s. 60.

Obrona w sensie formalnym jest działalnością przedstawiciela świadczącego kwalifikowaną pomoc prawną<sup>6</sup>. Równocześnie autor zauważył, że aż do pewnego etapu rozwoju proces karny zawierał jedynie materialne mechanizmy obronne. Obrona i oskarżenie były skoncentrowane w rękach sędziego, który zebrał dowody zarówno przeciw, jak i na korzyść oskarżonego – „formułował najpierw zarzuty, a następnie stanowisko obronne i na podstawie tych i innych argumentów podejmował decyzję”<sup>7</sup>.

Formalną obronę Fojnicki dzielił na dobrowolną i niezbędną. Dobrowolną obronę określa życzenie oskarżonego, przy czym obrońca zostaje poproszony przezeń o udział w rozprawie (i wtedy mówi się o obronie dobrowolnej na podstawie umowy) lub na wniosek sądu (i wtedy mówi się o obronie dobrowolnej na podstawie zezwolenia sądu).

Pod pojęciem „niezbędnej obrony” naukowiec miał na myśli obronę niezależną od woli oskarżonego, obligatoryjną na podstawie przepisów ustawy lub postanowienia sądu.

Już w pracach radzieckiego naukowca i klasyka nauki o procesie karnym M. S. Strogowicza do definicji pojęcia obrony w postępowaniu karnym przynależą elementy wychodzące poza wyliczenie celów obrony. Obronę określa on również jako zbiór czynności procesowych mających na celu obalenie zarzutów, a także zmierzających do wykazania niewinności oskarżonego lub złagodzenia jego odpowiedzialności.

Strogowicz krytykował definicję obrony sformułowaną przez I. J. Fojnickiego, twierdząc, że „przedmiotowej definicji nie można uznać za udaną, ponieważ obrona nie w sensie jakimkolwiek, a w każdym jest obroną przed oskarżeniem, a odbywa się ona dzięki tym uczestnikom procesu, którzy są prawnie upoważnieni do obrony”<sup>8</sup>. Profesjonalna pomoc prawna udzielana przez obrońcę nie jest niczym innym, jak jedną z form realizacji prawa oskarżonego do obrony. W związku z powyższym pomoc prawna udzielana przez obrońcę, nie stanowi pewnej formy odrębnej obrony i nie należy jej nazwać obroną w sensie formalnym.

Wierzymy, że rozdzielenie obrony w postępowaniu karnym Federacji Rosyjskiej na prowadzoną przez samego oskarżonego i prowadzoną przez obrońcę jest mało skuteczne, ponieważ zgodnie z przepisami ustawy (p. 45, 46 art. 5 KPK Federacji Rosyjskiej) działalność obu tych uczestników procesu objęta jest jedną funkcją karnoprosesową – funkcją obrony przed oskarżeniem.

---

<sup>6</sup> *Ibidem*, s. 60–62.

<sup>7</sup> *Ibidem*, s. 60–62.

<sup>8</sup> Сергей П., *ibidem*, s. 198.

W pracach współczesnych naukowców rosyjskich podczas definiowania pojęcia obrony często wskazuje się na środki i sposoby osiągnięcia jej celów, czasami również – na klasyfikację rodzajów obrony, zasady jej wykonywania, a także na sprawczy charakter kształtowania celów obrony.

M. O. Bajew proponuje następujące pojęcie obrony w postępowaniu karnym – „to procesowa i kryminalistyczna działalność prowadzona przez stronę obrony w celu obalenia zarzutów (w sensie §22 art. 5 KPK Federacji Rosyjskiej), poprzez określenie okoliczności uzasadniających niewinność podejrzanego/oskarżonego lub łagodzących jego odpowiedzialność”<sup>9</sup>. Naszym zdaniem jest to definicja szczególnie ciekawa z uwagi na fakt, że oprócz klasycznego wyróżnienia celów obrony, autor przedstawia także sposób ich osiągnięcia.

M. O. Bajew przeprowadza klasyfikację działalności obrończej, wyróżniając obronę koalicyjną (коалиционную) oraz kolizyjną (коллизийную)<sup>10</sup>. Pod pojęciem obrony koalicyjnej autor rozumie takie współdziałanie adwokata z klientem, z jego przedstawicielami, obrońcami innych oskarżonych w sprawie karnej, które charakteryzują się nie tylko jednością celów ich działania w postępowaniu karnym, ale także osiągnięciem konsensusu między planowanymi i realizowanymi środkami obrony. Obrona kolizyjna – to obrona, która zakłada takie współdziałanie adwokata z wyżej wymienionymi podmiotami procesu, które, pomimo wspólnego celu w działaniach, w tym samym czasie zawiera w sobie sprzeczności co do planowanych i zastosowanych środków obrony.

Uważamy, że w szerokim sensie pojęcie obrony, z uwzględnieniem charakteru danej działalności oraz jej ukierunkowania, zawsze cechuje pewna kolizyjność. W postępowaniu karnym kolizyjność defensywnej działalności *a priori* jest nieunikniona z uwagi na przeciwstawne, wzajemnie wykluczające się interesy uczestników procesu karnego oraz występujące między nimi interakcje.

W. L. Grigorian określa obronę jako podstawę postępowania karnego, definiując ją jako działalność przeciwstawną podejrzeniu i oskarżeniu, mającą na celu łagodzenie sankcji karnych oraz obronę innych praw, wolności i interesów osób pociąganych do odpowiedzialności karnej<sup>11</sup>. Autor zauważa, że obrona powinna być wykwalifikowana, aktywna i niezależna,

<sup>9</sup> Баев М. О. *Теоретические и практические основы профессиональной защиты от уголовного преследования*. Москва, 2014. s. 10.

<sup>10</sup> *Ibidem*, s. 231.

<sup>11</sup> Григорян В.Л., *Защита как системообразующий фактор уголовного судопроизводства и принципы ее осуществления*. Саратов, 2012. s. 142.



jak również to, iż powinna opierać się na zasadach dyspozycyjności, zaufania oraz spójności podmiotów obrony<sup>12</sup>.

W podobny sposób cele obrony ustala J. Stecowski. Zgodnie z jego punktem widzenia, cel obrony w postępowaniu karnym stanowi wyjaśnienie okoliczności mogących zmierzać do uniewinnienia oskarżonego, wykluczenie lub ograniczenie zagrożenia karnego, a także obrona praw osobistych i majątkowych oskarżonego<sup>13</sup>.

Autor wprowadza również do pojęcia obrony składnik endogenny<sup>14</sup> w postaci świadomości podejmowanych przez obronę czynności, aktywności obrońcy oraz dążenia do osiągnięcia stojących przed obroną celów. Obrona w postępowaniu karnym – to więc świadome, celowe działania samego oskarżonego (podejrzanego) i jego obrońcy<sup>15</sup>.

Endogenny charakter obrony jako działalności twórczej, która zakłada wolność wyboru kierunku, a także stosowanych środków i technik, zauważa także N. A. Pasternak, wskazując jednak, że sposoby i środki, aby zapewnić osiągnięcie celów obrony, nie mogą być sprzeczne z obowiązującym prawem<sup>16</sup>.

Niektórzy naukowcy uważają, że obrona w postępowaniu karnym to działalność „w zakresie przeciwdziałania nielegalnym zakłóceniom i ograniczeniom praw, wolności i interesów osoby, zapobiegania tym zaburzeniom i ograniczeniom, a także roszczenie odszkodowań z tytułu poniesionej szkody w przypadku, gdy odparcie zaburzenia i ograniczenia się nie udało”<sup>17</sup>. M. Wydrja pojmował obronę nie jako przeciwstawną oskarżeniu, a jako instytucję ograniczającą niezgodną z prawem działalność w stosunku do każdego podmiotu procesu na wszystkich jego etapach<sup>18</sup>.

Zwolennicy tego punktu widzenia uważają, że procedura obrony uruchamia się w związku z naruszeniem praw podmiotowych, zatem mają

<sup>12</sup> *Ibidem*, s. 143.

<sup>13</sup> Стецовский Ю. И. *Уголовно-процессуальная деятельность защитника*, Москва, 1982. s. 3.

<sup>14</sup> Выдря М. М., *Функция защиты в советском уголовном процессе; Советское государство и право*. 1978. № 1, s. 23.  
Горбачева Е.В., *Функция защиты как необходимый элемент состязательного процесса*, *Право и правосудие*. 2003. № 4. s. 59.

<sup>15</sup> Стецовский Ю. И., *Уголовно-процессуальная деятельность ...*, s. 3.

<sup>16</sup> Пастернак Н. А., *Реализация защиты в уголовном судопроизводстве по действующему уголовно-процессуальному законодательству, Пробелы в Российском законодательстве*, 2009. № 3. s. 170.

<sup>17</sup> *Ibidem*, s. 143.

<sup>18</sup> Выдря М. М., *Функция защиты ...*, s. 23.

w niej udział wszyscy uczestnicy procesu karnego, w tym pokrzywdzony i powód cywilny. Zgodnie z przedmiotowym twierdzeniem obrona jest zbiorem czynności procesowych, za pośrednictwem których podmioty procesowe realizują przyznane im możliwości obrony i zapewniają realizację praw oraz słuszných interesów broniącej lub reprezentowanej przez nich osoby<sup>19</sup>.

Zważając na powyższe, spośród stanowisk doktryny rosyjskiej możemy wyróżnić dwa główne stanowiska względem pojęcia obrony w postępowaniu karnym. Pierwsze rozpatruje działalność obrończą w sposób generalny, a drugie – jako specjalną defensywną działalność prowadzoną wyłącznie przez stronę broniącą.

Ten podział wydaje się nam nierzetelny z uwagi na zatarcie granic terminu „obrona”. Nie możemy zgodzić się ze stwierdzeniem, iż w obronę zaangażowani są wszyscy uczestnicy procesu, w tym: prokurator, śledczy, czy funkcjonariusz pionu dochodzeniowego, ponieważ wypełniając własne obowiązki, chronią oni w szczególności prawa i interesy pokrzywdzonego.

Przyznajemy słusność twierdzeniom M.W. Parfionowej, iż w tym przypadku należy mówić nie o obronie, a o ochronie praw pokrzywdzonego, gdyż obrona, jako kierunek działania w postępowaniu karnym, może być realizowana wyłącznie przez podmioty nie posiadające uprawnień o charakterze władczym<sup>20</sup>.

Zwracała na to również uwagę I. A. Nasonowa, stwierdzając, że władze publiczne chronią prawa obywateli własnymi, specjalnymi metodami, w szczególności poprzez zapewnienie prawa do obrony, ale nie wykonują samodzielnie działalności obrończej. Nieuzasadnione jest więc uznawanie organów państwowych i urzędników za podmioty obrony w odniesieniu tylko do obrony pokrzywdzonego<sup>21</sup>.

<sup>19</sup> М.и.п.: Горбачева Е. В., *Функция защиты как необходимый элемент состязательного процесса* // *Право и правосудие*. 2003. № 4. s. 58; Лазарева В. А., Иванов В. В., Утарбаев А. К., *Защита прав личности в уголовном процессе России*; Москва, 2011; Насонова И. А., *О тенденции развития средств уголовно-процессуальной защиты* // *Право, наука, образование: традиции и перспективы: сб. ст. по матер. Междунар. науч.-практ. конф., посвящ. 85-летию Саратовской государственной юридической академии*. Саратов, 2016. s. 531–532.

<sup>20</sup> Парфенова М.В., *Охрана конституционных прав подозреваемого и обвиняемого в досудебных стадиях уголовного процесса России*, Москва, 2004, s. 184.

<sup>21</sup> Рог.: Насонова И. А., *Основные характеристики субъекта уголовно-процессуальной защиты* // *Вестник Воронежского института МВД России*, 2014. № 3. s. 106–111.

W ten sposób, w ramach nowoczesnego podejścia karnoprocesowego doktryny Federacji Rosyjskiej do definicji istoty obrony można wyróżnić dwa kierunki:

1. generalny – zgodnie z którym obronę w ramach procesu karnego prowadzi się z inicjatywy wszystkich uczestników procesu, w przypadku naruszenia lub ograniczenia praw, wolności i interesów prawnych;
2. szczegółowy – zorientowany na kierunek, w zgodzie z którym obronę prowadzą przedstawiciele strony bronionej.

W teorii procesu karnego ustawodawstw zagranicznych zrozumienie istoty obrony w postępowaniu karnym zależy od wielu czynników (typu systemu prawnego, formy procesu karnego, itp.). W Polsce powszechna stała się proponowana niegdyś przez I. J. Fojnickiego koncepcja podziału obrony na formalną i materialną.

Takiego zdania jest m. in. dr M. Kolendowska-Matejczuk, rozumiejąca pod materialnym aspektem obrony zdolność oskarżonego do samodzielnej obrony swoich interesów, przy użyciu środków aktywnych i biernych (np.: prawo do przedstawiania dowodów, uczestnictwa w posiedzeniach sądu, do zapoznania się z materiałami sprawy, odmowy zeznań itp.). Formalny aspekt obrony wyraża się w prawie do uzyskania fachowej pomocy prawnej. Przy tym ważną cechą formalnego aspektu obrony pozostaje świadczenie przez adwokata pomocy prawnej ubogim obywatelom<sup>22</sup>.

Profesor T. Gardocka zwraca uwagę na to, że KPK RP zawiera dwa rodzaje wymagań do działalności obrończej w postępowaniu karnym: formalne i materialne<sup>23</sup>.

Wymagania formalne odnoszą się do obowiązkowego posiadania przez obrońcę statusu adwokata lub zawartego w polskim ustawodawstwie ograniczenia liczby obrońców podejrzanego (oskarżonego). Pod pojęciem wymagań materialnych rozumieć należy zakaz podejmowania przez adwokata działań sprzecznych z prawem w procesie świadczenia wykwalifikowanej pomocy prawnej<sup>24</sup>.

Powyższe świadczy o tym, że takie pojęcia, jak „obrona” i „działalność obrończa”, są przez wielu polskich i zagranicznych naukowców traktowane jako tożsame, identyczne. W naszej opinii jest to rozumowanie poprawne, jednak niedopuszczalne pozostaje traktowanie w sposób synonimiczny takich kategorii jak działalność obrończa, funkcja obrony i instytucja obrony.

<sup>22</sup> M. Kolendowska-Matejczuk, *Prawo do obrony w postępowaniu penalnym. Wybrane aspekty*. Warszawa 2014, s. 40.

<sup>23</sup> T. Gardocka, *Postępowanie karne*, Warszawa 2015, s. 97.

<sup>24</sup> *Ibidem*, s. 97.

## Pojęcie funkcji obrony

Jeżeli rozumieć funkcje postępowania karnego jako uprawnienia sądu i stron do przeprowadzenia, w ramach przydzielonych im uprawnień, tylko określonego rodzaju czynności w postępowaniu karnym, funkcję obrony można określić jako wyzwanie dla osoby dopuszczającej się przestępstwa. W szczególności rozumieć należy ją jako odmowę zapłaty w całości lub w części odszkodowania związanego z wystąpieniem szkody spowodowanej przestępstwem, jak również przeciwstawianie się ściganiu karnemu oraz dysproporcjom w ograniczeniach praw i wolności oskarżonego lub podejrzanego, na które może mieć wpływ charakter popełnionego czynu<sup>25</sup>.

Obecnie w prawodawstwie rosyjskim istnieje przepis, że obrona jest jednym z kierunków (funkcji) postępowania karnego (art. 15 Kodeksu postępowania karnego Federacji Rosyjskiej). Biorąc pod uwagę istotę tej funkcji proceduralnej, N. Dmitriewa zauważa, że jest to działanie wielowymiarowe, wyrażające się w:

- 1) obronie przed oskarżeniem (podejrzeniem);
- 2) obronie praw i prawnie chronionych interesów podejrzanego (oskarżonego);
- 3) sprzeciwie wobec powództwa cywilnego;
- 4) pomocy oskarżonemu w postępowaniu karnym<sup>26</sup>.

Instytucję obrony w doktrynie procesu karnego określa się w zależności od tego, jaką treść autorzy wiążą z samą koncepcją obrony i kogo uważają za podmiot działań obronnych. Tak więc D. Arabuli rozumie pod tym pojęciem system norm prawnych regulujących wzajemnie ustaloną działalność uczestników w ramach odpowiednich przepisów postępowania karnego, mającą na celu przywrócenie praw i zabezpieczenie uzasadnionego interesu ofiary naruszonego w wyniku przestępstwa oraz postawienie sprawcy przed wymiarem sprawiedliwości proporcjonalnie do naruszonych przez niego praw i wolności, gdy istnieją warunki, które zapewniają możliwość realizacji praw w postępowaniu karnym przez te osoby<sup>27</sup>.

<sup>25</sup> Арабули Д. Т., *Институт защиты прав и интересов лиц в уголовном судопроизводстве России*; [http://file/abstract/arabuli\\_dzhina\\_tamazovna.doc](http://file/abstract/arabuli_dzhina_tamazovna.doc) [dostęp: 10.08.2016].

<sup>26</sup> Пор.: Дмитриева Н. А., *Функция защиты в российском уголовном процессе и роль в ней института адвокатуры* [autoreferat doktorancki], Москва 2006, s. 5.

<sup>27</sup> Арабули Д. Т., *Институт защиты прав и интересов лиц в уголовном судопроизводстве России*, [http://file/abstract/arabuli\\_dzhina\\_tamazovna.doc](http://file/abstract/arabuli_dzhina_tamazovna.doc) [dostęp: 10.08.2016.08.10].

Inni autorzy mówią o instytucji obrony jako o „zbiorze norm prawnych regulujących działalność podmiotów obrony, mających na celu ochronę praw, wolności i interesów prawnych podejrzanego i oskarżonego oraz regulujących stosunki prawne powstające w związku z tą działalnością”<sup>28</sup>. Naszym zdaniem obrona jako instytucja prawa karnego procesowego jest zbiorem norm prawnych regulujących działania uczestników postępowania karnego w ramach obrony przed zagrożeniem karnym oraz relacji związanych z odmową zapłaty lub złagodzeniem odszkodowania. Stąd pojęcie obrony w teorii postępowania karnego traktowane jest jako zjawisko złożone: jako sama czynność procesowa, jako jej kierunek, czyli funkcja postępowania karnego oraz jako instytucja prawa karnego.

#### 4. Podsumowanie

Mimo niewątpliwej pozytywnej tendencji w sferze legislacyjnej, wiele istotnych spraw związanych z działalnością zawodową obrońcy wciąż czeka na uregulowanie.

W pierwszej kolejności należy zauważyć, że obecny system gwarancji niezależności adwokata w postępowaniu karnym nie może być uważany za wystarczający. Warto zwrócić uwagę na to, że częściową przyczyną tych zaniedbań, staje się ignorowanie doświadczenia międzynarodowego. Pomimo ogromnej ilości przepisów wynikających z międzynarodowych dokumentów regulujących status adwokata, ani Ustawa o działalności adwokackiej i adwokaturze, ani Kodeks etyki zawodowej adwokata przyjęty na Pierwszym Ogólnorosyjskim Zjeździe Prawników w 2003 roku nie zawierają wyraźnych postanowień o możliwości wykorzystywania przez prawników postanowień aktów międzynarodowych podczas wykonywania obowiązków zawodowych.

Mimo niewątpliwej pozytywnej tendencji w sferze nowelizacji dotyczących organizacji zawodów prawniczych i wykonywania działalności adwokackiej, wiele istotnych spraw związanych z działalnością zawodową obrońcy wciąż czeka na uregulowanie. Trzeba również podkreślić, że sytuacja ta jest skutkiem braku jednolitego stanowiska doktryny postępowania karnego wobec samego pojęcia obrony.

---

<sup>28</sup> Григорян В.Л. Защита как системообразующий фактор уголовного судопроизводства и принципы ее осуществления. Саратов, s. 11–12.; Пастернак Н. А. Реализация защиты в уголовном судопроизводстве по действующему уголовно-процессуальному законодательству // Пробелы в российском законодательстве. 2009. № 3. s.170.

Mamy nadzieję, że ten artykuł może posłużyć dalszym badaniom istoty działalności obrończej w postępowaniu karnym, co z kolei spowoduje odpowiednie zmiany legislacyjne.

## Bibliografia

### Literatura:

1. Баев М. О., *Теоретические и практические основы профессиональной защиты от уголовного преследования*, Москва, 2014.
2. Дмитриева Н. А., *Функция защиты в российском уголовном процессе и роль в ней института адвокатуры: автореф. дис. ... канд. юрид. наук*, Москва 2006.
3. Фойницкий И. Я., *Курс уголовного судопроизводства* – СПб 1996.
4. Gardocka T., *Postępowanie karne*, Warszawa 2015.
5. Горбачева Е.В., *Функция защиты как необходимый элемент состязательного процесса // Право и правосудие*. 2003. – № 4. – s. 57–61.
6. Григорян В. Л., *Защита как системообразующий фактор уголовного судопроизводства и принципы ее осуществления*, Саратов, 2012.
7. Kolendowska-Matejczuk M., *Prawo do obrony w postępowaniu penalnym. Wybrane aspekty*, Warszawa 2014.
8. Лазарева В. А., *Защита прав личности в уголовном процессе России: учебное пособие для бакалавриата и магистратуры*, Москва 2011.
9. Насонова И. А., *О тенденции развития средств уголовно-процессуальной защиты // Право, наука, образование: традиции и перспективы: сб. ст. по матер. междунар. науч.-практ. конф., посвящ. 85-летию Саратовской государственной юридической академии*. Саратов, 2016., s. 531–532.
10. Насонова И. А., *Основные характеристики субъекта уголовнопроцессуальной защиты // Вестник Воронежского института МВД России*, 2014. – № 3, 106–111.
11. Парфенова М. В., *Охрана конституционных прав подозреваемого и обвиняемого в досудебных стадиях уголовного процесса России*, Москва 2004.
12. Пастернак Н. А., *Реализация защиты в уголовном судопроизводстве по действующему уголовно-процессуальному законодательству // Проблемы*

*в российском законодательстве*, 2009, № 3, s. 169–171.

13. Полянский Н. Н., *Правда и ложь в уголовной защите*, Воронеж: Воронеж. гос. ун-т, 2003.
14. Сергеев, П., *Уголовная защита*. Москва Юрайт, 2010.
15. Стецовский Ю. И., *Уголовно-процессуальная деятельность защитника* Москва 1982.
16. Выдря М., *Функция защиты в советском уголовном процессе*, Советское государство и право, Москва 1978.

#### **Źródła internetowe:**

1. Арабули Д., *Институт защиты прав и интересов лиц в уголовном судопроизводстве России*, [http://file/abstract/arabuli\\_dzhina\\_tamazovna.doc](http://file/abstract/arabuli_dzhina_tamazovna.doc) [dostęp: 10.08. 2016].

## THE CONCEPT AND SPECIFICS OF DEFENSE IN THE CRIMINAL PROCEDURE OF THE RUSSIAN FEDERATION

**Keywords:** *Legislative system of the Russian Federation, Defense in criminal procedure, Philosophy of the defense, the bar, qualified legal assistance.*

### SUMMARY

The work examines the development of concepts of the defensive activity in the criminal procedure in the Republic of Poland and the Russian Federation. The article gives an attempt to define the internals of the defense in the criminal procedure. Unfortunately today there are few Russian (and Polish) researches that were dedicated to the analysis of the professional legal ethics in the Russian Federation and the Republic of Poland. Nevertheless, this scope of scientific researches could be very useful for both countries because of the common history of these states. The work examines the existing researches of the advocate's independence in Russia and Poland and gives an attempt to the comparison of methods of legal regulation of qualified legal assistance institutes at the present stage.

**Nina Siergiejewna Manowa – profesor nauk prawnych.** W 1980 r. ukończyła Saratowską Państwową Akademię Prawniczą i do r. 1985 pełniła służbę jako śledczy w organach Ministerstwa Spraw Wewnętrznych. W 1988 r. ukończyła studia doktoranckie, w tym roku również obroniła pracę doktorską „Cechy obiektu postępowania dowodowego w sprawach o przestępstwa popełnione przez nieletnich. Od r. 1988 pracowała jako wykładowca w Katedrze Postępowania Karnego Saratowskiej Państwowej Akademii Prawniczej, a od 2002 – jako zastępca dyrektora ds. współpracy naukowej Instytutu Prokuratury Federacji Rosyjskiej Saratowskiej Państwowej Akademii Prawniczej. W 2006 r. obroniła pracę habilitacyjną „Teoretyczne problemy postępowania karnego oraz zróżnicowanie ich form”. Od 2017 kieruje Katedrą Postępowania Karnego Rosyjskiej Saratowskiej Państwowej Akademii Prawniczej. Autorka około 200 prac naukowych dotyczących problemów postępowania karnego. Członkini rady naukowo-doradczej przy Sądzie Najwyższym Federacji Rosyjskiej oraz kolegiów redakcyjnych kilku rosyjskich czasopism prawniczych. Pod jej kierunkiem obroniono 14 prac doktorskich. Uhonorowana tytułem zasłużonego nauczyciela akademickiego wyższego szkolnictwa zawodowego.

**Georgij Sibircew – doktor nauk prawnych.** W 2011 roku ukończył studia magisterskie na Wydziale Prawa Uniwersytetu Państwowego w Woroneżu. W tym samym roku uzyskał również tytuł licencjata na Wydziale Filologii romano-germańskiej Uniwersytetu Państwowego w Woroneżu jako tłumacz języka angielskiego w zakresie komunikacji biznesowej.

W 2011 roku rozpoczął studia doktoranckie jako jeden z pięciu stypendystów Wydziału Prawa Uniwersytetu Państwowego w Woroneżu. W 2018 roku w Rosyjskiej Saratowskiej Państwowej Akademii Prawniczej obronił doktorat na podstawie rozprawy „Niezależność adwokata-obroncy w postępowaniu karnym”.

Od 2019 roku wykładowca w Wyższej Szkole Administracji i Biznesu im. Eugeniusza Kwiatkowskiego w Gdyni.



**Paweł MIERZEJEWSKI**

# SĄDOWA KONTROLA BEZCZYNNOŚCI LUB PRZEWLEKŁEGO PROWADZENIA POSTĘPOWANIA W SPRAWACH INDYWIDUALNYCH DOTYCZĄCYCH PRZEDSIĘBIORCÓW JAKO JEDEN Z PRZEJAWÓW ZAPEWNIENIA BEZPIECZEŃSTWA GOSPODARCZEGO

**Słowa kluczowe:** *bezczywność, bezpieczeństwo gospodarcze, przewlekłe prowadzenie postępowania, przedsiębiorca, sądy administracyjne, skarga do sądu administracyjnego.*

## STRESZCZENIE

Wejście w życie regulacji normatywnych tworzących tzw. Konstytucję Biznesu<sup>1</sup> determinuje refleksje w przedmiocie zredefiniowania roli sądownic-

<sup>1</sup> Konstytucja Biznesu to pakiet ustaw, których celem jest zreformowanie i uproszczenie przepisów dotyczących prowadzenia działalności gospodarczej; w skład tego pakietu wchodzi:

- ustawa z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (Dz. U. poz. 646);
- ustawa z dnia 6 marca 2018 r. o Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej i Punkcie Informacji dla Przedsiębiorcy (Dz. U. poz. 647);
- ustawa z dnia 6 marca 2018 r. o Rzeczniku Małych i Średnich Przedsiębiorców (Dz. U. poz. 648);
- ustawa z dnia 6 marca 2018 r. o zasadach uczestnictwa przedsiębiorców zagranicznych i innych osób zagranicznych w obrocie gospodarczym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. poz. 649);
- ustawa z dnia 6 marca 2018 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo przedsiębiorców oraz inne ustawy dotyczące działalności gospodarczej (Dz. U. poz. 650);

twa administracyjnego, sprawującego z mocy art. 184 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 roku<sup>2</sup> kontrolę nad działalnością administracji publicznej. Zapatrywanie powyższe jest uzasadnione, zważywszy na dwie okoliczności:

- założenie przyspieszenia prowadzenia i rozpatrywania spraw przedsiębiorców przez organy administracji publicznej w świetle nowej rzeczywistości normatywnej;
- zakres właściwości rzeczowej sądów administracyjnych obejmujący orzekanie w sprawach skarg na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania w sprawach indywidualnych przez organy administracji publicznej.

Autor opracowania stawia tezę, że specyfika indywidualnych spraw przedsiębiorców prowadzonych przez organy administracji publicznej winna przekładać się na efektywność podejmowanych czynności proceduralnych i konieczność rygorystycznego przestrzegania określonych ustawowo terminów na załatwienie sprawy. Ocena legalności podejmowanych czynności proceduralnych oraz przestrzegania określonych ustawowo terminów na załatwienie sprawy jest z kolei przedmiotem postępowania sądownoadministracyjnego, w toku którego sąd dokonuje oceny zaistnienia bezczynności lub przewlekłego prowadzenia postępowania przez organy administracji publicznej. Instytucja skargi na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania przez organy administracji publicznej ma zatem na celu ochronę danego podmiotu (m.in. przedsiębiorcy) przez doprowadzenie do załatwienia jego sprawy. Bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania administracyjnego może mieć bowiem bezpośredni lub pośredni wpływ na stabilność takiego podmiotu. Wskazana instytucja, jak i działania sądu administracyjnego, winny być postrzegane łącznie jako jeden z przejawów zapewnienia szeroko rozumianego bezpieczeństwa gospodarczego.

## Wprowadzenie

W polskich realiach ustrojowych sprawowanie wymiaru sprawiedliwości Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 roku powierzyła różnym sądom. Z enumeratywnego wyliczenia zawartego w art. 175 Konstytucji wynika wprost, że wymiar sprawiedliwości został zastrzeżony dla Sądu Najwyższego, sądów powszechnych, sądów administracyjnych oraz dla sądów

---

zob. szerzej w tej materii: <https://www.biznes.gov.pl/pl/ulatwienia-dla-biznesu/konstytucja-biznesu>; [dostęp: 01.01.2019].

<sup>2</sup> Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.

wojskowych. Należy przy tym podkreślić, że ustawodawca konstytucyjny nie dokonał szczegółowego, enumeratywnego określenia rodzajów poszczególnych sądów. Konstytucja RP w Rozdziale VIII zatytułowanym „Sądy i Trybunały” poza Sądem Najwyższym wskazuje bowiem na trzy wyżej przedstawione, odrębne i zbiorcze kategorie sądów. Ten akt normatywny, określając i limitując ogólne granice właściwości sądownictwa administracyjnego oraz istotę sprawowanego przez sądy administracyjne wymiaru sprawiedliwości<sup>3</sup>, stanowi wprost, że Naczelny Sąd Administracyjny oraz inne sądy administracyjne sprawują, w zakresie określonym w ustawie, kontrolę działalności administracji publicznej (art. 184)<sup>4</sup>. Szczegółowe regulacje dotyczące ustroju sądownictwa administracyjnego, właściwości rzeczowej sądów administracyjnych, postępowania przed tymi sądami, jak i kryterium sprawowanej przez te sądy kontroli, z uwagi na określone regulacje konstytucyjne, muszą być zawarte w aktach prawnych rangi ustawowej. Konstatacja taka wynika wprost z użytego w art. 184 Konstytucji RP i odnoszącego się do kontroli działalności administracji publicznej sformułowania „w zakresie określonym w ustawie” oraz z treści regulacji ogólnej, odnoszącej się do sądów powszechnych, administracyjnych i wojskowych, to jest art. 176 ust. 2 Konstytucji, w którym zapisano, że ustroj i właściwość sądów oraz postępowanie przed sądami określają ustawy.

<sup>3</sup> Odnosnie poszczególnych funkcji sądów administracyjnych zob. szerzej: J. Zimmermann, *Prawo do sądu w prawie administracyjnym*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, 2006, nr 2, s. 307 i n.; E. Ochendowski, *Kontrola sądowa. Sądownictwo administracyjne* [w:] *Prawo administracyjne. Część ogólna*, TNOiK, Toruń 2013, s. 469–470; T. Woś, *Funkcje sądów administracyjnych* [w:] T. Woś (red.), H. Knysiak – Molczyk, M. Romańska, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, LexisNexis, Warszawa 2012, s. 21–22; zagadnienie to omawia ponadto E. Bojanowski [w:] *Sąd administracyjny jako organ wymiaru sprawiedliwości*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Administracji i Biznesu w Gdyni”, 2013, zeszyt 20, s. 13–19.

<sup>4</sup> Zgodnie z art. 2 obowiązującej od dnia 1 stycznia 2004 r. ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (publikator pierwotny: Dz. U. z 2002 r., Nr 153, poz. 1269; tekst jedn.: Dz. U. z 2018 r., poz. 2107 ze zm.) sądami administracyjnymi są Naczelny Sąd Administracyjny oraz wojewódzkie sądy administracyjne. W świetle § 1 rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 25 kwietnia 2003 r. w sprawie utworzenia wojewódzkich sądów administracyjnych oraz ustalenia ich siedzib i obszarów właściwości (Dz. U. z 2003 r., Nr 72, poz. 652 ze zm.) obecnie funkcjonuje 16 wojewódzkich sądów administracyjnych; wojewódzkie sądy administracyjne są sądami rozpoznającymi sprawy należące do właściwości sądów administracyjnych w pierwszej instancji (vide: art. 3 § 1 ustawy – Prawo o ustroju sądów administracyjnych oraz art. 13 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi).

Regulacje ustrojowe dotyczące krajowego sądownictwa administracyjnego ustawodawca zawarł w ustawie z dnia 25 lipca 2002 roku – Prawo o ustroju sądów administracyjnych. Zgodnie z art. 1 § 1 wskazanej ustawy sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej oraz rozstrzyganie sporów kompetencyjnych i o właściwość między organami jednostek samorządu terytorialnego, samorządowymi kolegiami odwoławczymi i między tymi organami a organami administracji rządowej<sup>5</sup>. Wskazana powyżej kontrola sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawa nie stanowi inaczej (art. 1 § 2 ustawy – Prawo o ustroju sądów administracyjnych). Sprawami należącymi do właściwości sądów administracyjnych są z kolei sprawy sądowo-administracyjne. Definicję sprawy sądowoadministracyjnej<sup>6</sup> zawiera art. 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi<sup>7</sup>. Zgodnie z tym przepisem prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi normuje postępowanie sądowe w sprawach z zakresu kontroli działalności administracji publicznej oraz w innych sprawach, do których jego przepisy stosuje się z mocy ustaw szczególnych (sprawy sądowoadministracyjne). Zasada sądowej kontroli działalności administracji publicznej sprawowanej przez sądy administracyjne została ponadto potwierdzona w art. 3 § 1 ww. ustawy, w którym wskazano, że sądy administracyjne sprawują kontrolę działalności administracji publicznej i stosują środki okre-

<sup>5</sup> Regulacja ta stanowi nawiązanie do zawartego w Rozdziale VII Konstytucji RP za-tytułowanym „Samorząd terytorialny” art. 166 ust. 3 Konstytucji RP, który w swej treści zawiera frazę „spory kompetencyjne”.

<sup>6</sup> Odnośnie poglądów nauki na pojęcie „sprawa sądowoadministracyjna” zob. szerzej m.in.: P. Razowski, *Poglądy nauki postępowania sądowoadministracyjnego na pojęcie sprawy sądowoadministracyjnej* oraz *Pojęcie sprawy sądowoadministracyjnej* [w:] *Niedopuszczalność drogi sądowej w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, C.H. Beck, Warszawa 2015, s. 67–89; E. Bojanowski, *Uwagi do konstrukcji „sprawy sądowoadministracyjnej”* [w:] E. Bojanowski, Z. Cieślak, J. Lang (red.), *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Lexis Nexis, Wydanie V, Warszawa 2013, *passim*; ponadto zob.: B. Adamiak, *Prawo do sądu administracyjnego. Przedmiot postępowania sądowoadministracyjnego. Rodzaje skarg do sądu administracyjnego* [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne*, Lexis Nexis, Warszawa 2003, s. 370–371; J. Borkowski, *Ustawy o dwuinstancyjnym sądownictwie administracyjnym. Cz. 1–2*, „Monitor Prawniczy”, 2003, nr 7, s. 345 i n.; J. Drachal, J. Jagielski, P. Gołaszewski, *Sprawy sądowoadministracyjne* [w:] R. Hauser, M. Wierzbowski, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, CH Beck, Warszawa 2013, s. 6–8.

<sup>7</sup> Pierwotny publikator: Dz. U. z 2002 r., Nr 153, poz. 1270; obecny publikator: tekst jedn. Dz. U. z 2018 r., poz. 1302 ze zm.; dalej w skrócie także jako „p.p.s.a.”.

ślone w ustawie. W art. 3 § 2 i § 2a oraz art. 4 i 5 ww. ustawy określono z kolei zakres przedmiotowy postępowania przed sądami administracyjnymi<sup>8</sup>.

W świetle wyżej wskazanych ogólnych regulacji prawnych istota sądowej kontroli administracji jest powiązana z ochroną wolności i praw jednostki (podmiotów prawa) w stosunkach z administracją publiczną. Podstawową funkcją sądownictwa administracyjnego jest ochrona praw podmiotowych jednostki. Sąd administracyjny został tym samym w polskich realiach usytuowany w roli wiodącej instytucji odpowiedzialnej za rozstrzygnięcie sporu prawnego pomiędzy administracją a adresatem jej działań bądź zaniechań<sup>9</sup>. Należy nadto wskazać, że różnica pomiędzy sprawowaniem kontroli działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne a załatwieniem sprawy wynikającej z działalności administracji publicznej przez sądy powszechne (o których właściwości mowa w art. 177 Konstytucji RP<sup>10</sup>) jest ze wszech miar oczywista. Te ostatnie przejmują albo mogą przejąć sprawę wynikającą z działalności administracji publicznej do dalszego jej załatwienia. W przypadku sądów administracyjnych – co do zasady – sprawa, której przedmiot jest związany z działalnością organów administracji publicznej, nadal jest sprawą, której załatwienie należy do kontrolowanego przez sąd organu. Sąd administracyjny dokonuje bowiem – w ramach sprawowanych funkcji orzeczniczych – wyłącznie kontroli (oceny) tej działalności. Sąd

<sup>8</sup> Zob. szerzej w tym zakresie: J. Drachal, J. Jagielski, R. Stankiewicz, *Formy działania administracji publicznej kontrolowane przez sądy administracyjne* [w:] R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, C.H. Beck, Wydanie IV, Warszawa 2017, s. 55–85; T. Woś, *Zakres działania sądów administracyjnych. Uwagi ogólne* [w:] T. Woś (red.), H. Knysiak – Molczyk, M. Romańska, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, LexisNexis, Warszawa 2012, s. 42.

<sup>9</sup> W jednej ze swych prac dotyczących sądownictwa L. Garlicki wskazał, że „sądy administracyjne, zespalając normy prawa administracyjnego, prawa konstytucyjnego i innych dziedzin prawa tworzą system interpretacyjno-aksjologiczny nie tylko limitujący administrację, ale i wymagający od niej pewnych działań pozytywnych”; zob. szerzej: L. Garlicki [w:] *Sądownictwo administracyjne w Europie Zachodniej*, L. Garlicki (red.), PWN, Warszawa 1990, s. 27–28.

<sup>10</sup> Należy w tym miejscu wskazać, że w świetle art. 177 Konstytucji RP to sądy powszechne sprawują wymiar sprawiedliwości we wszystkich sprawach, z wyjątkiem spraw ustawowo zastrzeżonych dla właściwości innych sądów. Powyższe „zastrzeżenie” zostało przez ustawodawcę poczynione w art. 3 i 4 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, w których to określono generalny zakres właściwości sądów administracyjnych. Zgodnie z art. 1 § 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r., poz. 52 ze zm.) sądami powszechnymi są sądy rejonowe, sądy okręgowe i sądy apelacyjne.

ten na skutek zaskarżenia działania lub zaniechania działania ze strony organu administracji publicznej nie przejmuje sprawy administracyjnej do końcowego załatwienia. Ma jedynie skontrolować i ocenić działalność albo zaniechanie organu. Nie może zatem zastępować organu administracji publicznej i merytorycznie rozstrzygać sprawy. Sądownictwo administracyjne nie jest więc powołane do pierwotnej działalności w zakresie administracyjnoprawnej konkretyzacji prawa, albowiem sąd administracyjny nie może orzekać merytorycznie w zastępstwie organów administracji<sup>11</sup>. Należy tym samym z pełną aprobatą podzielić pogląd T. Kiełkowskiego, który wskazuje, że prawo do sądu w sprawie administracyjnej ma inną treść niż prawo do sądu w sprawie cywilnej lub karnej, ponieważ generalnie nie odnosi się ono do ferowania rozstrzygnięcia<sup>12</sup>, lecz tylko do jego wtórnej, następczej kontroli<sup>13</sup>.

Wobec tak ukształtowanej istoty sądownictwa administracyjnego i gwarancyjnych funkcji sprawowanych przez te sądy pożądana jest odpowiedź na pytanie, czy określone instytucje proceduralne przypisane sądownictwu administracyjnemu stanowić mogą przejaw zapewnienia szeroko rozumianego bezpieczeństwa gospodarczego (ekonomicznego) określonym podmiotom inicjującym postępowanie przed tym sądem (na przykład przedsiębiorcom). Należy mieć bowiem na uwadze, że bezpieczeństwo gospodarcze ma zasadniczo wiele znaczeń i implikacji. W jednym z ujęć pojęcie to oznacza całokształt czynników i uwarunkowań zabezpieczających niezależność gospodarki narodowej, stabilność oraz zrównoważenie, gwarantujących jej doskonalenie się<sup>14</sup>. W ujęciu wąskim bezpieczeństwo gospodarcze może oznaczać ogół

<sup>11</sup> M. Kamiński, *Pojęcie sprawy sądowoadministracyjnej a granice kompetencji sądów administracyjnych* [w:] *O istocie pojęcia sprawy sądowoadministracyjnej*, „Przegląd Prawa Publicznego”, 2009, nr 10, s. 7.

<sup>12</sup> Wyjątkiem jest regulacja zawarta w art. 145a § 1 p.p.s.a. Zgodnie z tą regulacją sąd, uwzględniając skargę z uwagi na stwierdzenie naruszenia prawa materialnego, które miało wpływ na wynik sprawy albo z uwagi na to, że zaskarżona decyzja albo postanowienie dotknięte są wadą uzasadniającą stwierdzenie nieważności aktu, zobowiązuje organ do wydania w określonym terminie decyzji lub postanowienia wskazując sposób załatwienia sprawy lub jej rozstrzygnięcie, chyba że rozstrzygnięcie pozostawiono uznaniu organu. Co istotne, zastosowanie przez sąd wskazanej kompetencji orzeczniczej wymaga wcześniejszego uznania, że jest to uzasadnione okolicznościami rozpatrywanej przez sąd sprawy.

<sup>13</sup> Zob.: T. Kiełkowski, *Sprawa administracyjna a działanie sądu administracyjnego* [w:] *Sprawa administracyjna*, Zakamycze, Kraków 2004, s. 153; problem ten poddał analizie również: J. P. Tarno [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Wydawnictwo LexisNexis, Warszawa 2004, s. 13 i n.

<sup>14</sup> K. A. Kłosiński, *Światowe determinanty bezpieczeństwa ekonomicznego* [w:] *Bez-*

czynników determinujących w sposób bezpośredni lub pośredni stabilność podmiotu gospodarczego. W tym świetle determinanty bezpieczeństwa gospodarczego to w istocie wszystkie czynniki na to bezpieczeństwo wpływające<sup>15</sup>.

Analizując regulacje normatywne zawarte w p.p.s.a. na tle przedstawionej wcześniej istoty sądownictwa administracyjnego, wskazać należy, że za swoisty determinant bezpieczeństwa gospodarczego uznać należy instytucję skargi na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania przez organy administracji publicznej. Instytucja ta ma bowiem w swym założeniu chronić dany podmiot, stronę (m.in. przedsiębiorcę) przed brakiem działania lub opieszałością organów administracji publicznej poprzez doprowadzenie do załatwienia sprawy indywidualnej. W odniesieniu do przedsiębiorców sprawy indywidualne mogą mieć różny przedmiot. Wśród ogólnego ich zbioru wyróżnić należy sprawy z zakresu działalności gospodarczej (związane z podjęciem, wykonywaniem i zakończeniem działalności gospodarczej), szeroko rozumiane sprawy podatkowe, w tym sprawy o wydanie pisemnej interpretacji przepisów prawa podatkowego, sprawy związane z wymiarem należności celnych i innych należności publicznoprawnych jak i te dotyczące nakładania administracyjnych kar pieniężnych. Odrębnie postrzegać należy sprawy związane z egzekucją administracyjną obowiązków administracyjnych wynikających z rozstrzygnięć indywidualnych (na przykład decyzji administracyjnych) bądź bezpośrednio z przepisów prawa.

### Załatwianie spraw z zakresu działalności gospodarczej – uwarunkowania ogólne.

### Założenia Ustawy – Prawo przedsiębiorców w zakresie sprawności i szybkości postępowań administracyjnych w prawach indywidualnych dotyczących przedsiębiorców

Pod pojęciem „załatwianie spraw z zakresu działalności gospodarczej” należy rozumieć wydawanie przez organy administracji publicznej różnego

---

*pieczeństwo ekonomiczne państw*, T. Guz, K.A. Kłosiński, P. Marzec (red.), Lublin 2006, s. 41; za: I. Jaźwiński, *Determinanty kształtowania polskiego bezpieczeństwa gospodarczego. Wybrane aspekty*, Przegląd Strategiczny nr 1/2011, s. 60–61.

<sup>15</sup> W odniesieniu do analizy poszczególnych sfer aktywności administracji publicznej w zakresie problematyki bezpieczeństwa oraz porządku publicznego zob.: K. Sikora, J. Stelmasiak, M. Zdyb, *Podstawowe płaszczyzny zagrożeń bezpieczeństwa wewnętrznego. Aspekty materialnoprawne*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2014, passim; ponadto zob. K. Raczkowski, *Bezpieczeństwo ekonomiczne. Wyzwania dla zarządzania państwem*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2012, passim.

rodzaju rozstrzygnięć merytorycznych (co do istoty) lub formalnoprawnych, które kończą postępowania administracyjne w sprawach indywidualnych dotyczących przedsiębiorców zainicjowane na wniosek tych przedsiębiorców albo z urzędu. W prawie polskim przepisy ogólne dotyczące jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego zawarte zostały w Ustawie z dnia 14 czerwca 1960 roku – Kodeks postępowania administracyjnego<sup>16</sup>, Dziale IV Ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku – Ordynacja podatkowa<sup>17</sup> – w zakresie postępowania podatkowego – oraz w aktach z zakresu materialnego prawa administracyjnego, w tym w art. 10–15 (rozdział I) oraz 27–36 (rozdział III) Ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców<sup>18</sup>. Warto podkreślić, że przepisy odnoszące się do postępowania w relacjach między różnorodnymi organami administracji publicznej a przedsiębiorcami zawarte w obowiązującej od dnia 30 kwietnia 2018 roku Ustawie – Prawo przedsiębiorców przenoszą na materialnoprawną płaszczyznę publicznego prawa gospodarczego część podstawowych zasad ogólnych wyeksplikowanych dotychczas wprost w Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 oraz w przepisach k.p.a. i o.p.. Jedną z tych zasad jest zasada szybkości postępowania mająca w Ustawie – Prawo przedsiębiorców swój normatywny wyraz w art. 27. Zgodnie z tą regulacją organy działają w sprawach związanych z wykonywaniem działalności gospodarczej wnikliwie i szybko, posługując się możliwie najprostszymi środkami prowadzącymi do ich załatwienia. Aby zrozumieć cel zamieszczenia tej regulacji w materialnoprawnej w płaszczyźnie publicznego prawa gospodarczego, należy przytoczyć najistotniejsze zapatrywania zawarte w uzasadnieniu projektu wskazanej ustawy. Jak podkreślono w uzasadnieniu do projektu Ustawy – Prawo przedsiębiorców<sup>19</sup>, zasadniczym celem Ustawy – Prawo przedsiębiorców miało być pełniejsze urzeczywistnienie konstytucyjnej zasady wolności działalności gospodarczej (art. 20 Konstytucji RP) oraz innych konstytucyjnych zasad relewantnych dla przedsiębiorców i wykonywanej przez nich działalności gospodarczej. W zakresie celu odnoszącego się do wolności działalności gospodarczej Ustawa – Prawo przedsiębiorców miała zmierzać do stworzenia bardziej efektywnych niż dotychczas legislacyjnych gwarancji i zabezpieczeń dla niezakłóconego korzystania przez przedsiębiorców z tej wymienionej wolności, uznanej przez Konstytucję RP za jeden z filarów społecznej

<sup>16</sup> Tekst jedn. Dz. U. z 2018 r., poz. 2096 ze zm.; dalej także w skrócie jako „k.p.a.”.

<sup>17</sup> Tekst jedn. Dz. U. z 2019 r., poz. 900; dalej także w skrócie jako „o.p.”.

<sup>18</sup> Dz. U. poz. 646 ze zm.

<sup>19</sup> Druk sejmowy nr 2051 z dnia 21 listopada 2017 r.; <http://sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?nr=2051> [dostęp: 01.01.2019].



gospodarki rynkowej, a jednocześnie za podstawę ustroju gospodarczego RP. W uzasadnieniu projektu ustawy zapisano ponadto, że do obowiązków władz publicznych implikowanych konstytucyjną wolnością działalności gospodarczej należą w szczególności:

- 1) obowiązek powstrzymania się od nieproporcjonalnej ingerencji w wolność jednostek do wykonywania i do zaniechania wykonywania działalności gospodarczej;
- 2) obowiązek stworzenia jednostkom instytucjonalnych gwarancji dochodzenia ich praw i roszczeń na wypadek naruszenia przez państwo obowiązku powstrzymywania się od nieproporcjonalnej ingerencji;
- 3) obowiązek zabezpieczenia wolności gospodarczej jednostek przed bezprawną ingerencją innych jednostek, a więc w relacjach horyzontalnych pomiędzy jednostkami;
- 4) obowiązek dokonywania pozytywnych świadczeń dla beneficjentów wolności gospodarczej wspierających wykonywaną przez nich działalność gospodarczą<sup>20</sup>.

W tym kontekście wprowadzenie Ustawy – Prawo przedsiębiorców miało na celu praktyczne zrealizowanie wyżej wymienionych konstytucyjnych obowiązków władz publicznych w dziedzinie działalności gospodarczej, tak aby w pełniejszy i w bardziej efektywny sposób zapewnić jednostkom możliwie szeroką swobodę w podejmowaniu, wykonywaniu i zakończeniu działalności gospodarczej.

W ustawie przewidziano nadto regulacje mające za przedmiot podstawowe zasady i reguły, zgodnie z którymi organy władzy publicznej powinny rozpatrywać oraz rozstrzygać sprawy przedsiębiorców z zakresu ich działalności gospodarczej, przy czym chodzi tutaj głównie – aczkolwiek nie wyłącznie – o ich sprawy indywidualne rozstrzygane w drodze decyzji administracyjnej. Zakres zastosowania przepisów Ustawy – Prawo przedsiębiorców do postępowań prowadzonych przez organy władzy publicznej miał objąć swym zakresem także te postępowania, które nie stanowią spraw administracyjnych w rozumieniu Ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego bądź do których wyłączono stosowanie przepisów tego kodeksu (np. postępowania podatkowe). W tym właśnie celu ustawodawca w art. 27 Ustawy – Prawo przedsiębiorców określił ogólną zasadę szybkości postępowania znaną dotychczas z przepisów k.p.a. (art. 12 § 1 i § 2) oraz o.p. (art. 125 § 1 i § 2). W ocenie ustawodawcy nakazana ustawą szybkość postępowania

---

<sup>20</sup> M. Szydło, *Wolność działalności gospodarczej jako prawo podstawowe*, Bydgoszcz-Wrocław 2011, s. 53 i n.

administracyjnego jest swego rodzaju wartością operacyjną, która ma sprzyjać urzeczywistnieniu zasady praworządności. Zasada szybkości postępowania ma bowiem w swoim założeniu ograniczać przejawy przewlekłości czy też powolności postępowania, powodujące ograniczanie lub nawet udaremnianie realizacji materialnoprawnych uprawnień przedsiębiorców.

Nie zachodzą wątpliwości co do tego, że szybkość postępowań administracyjnych w sprawach indywidualnych jest szczególnie istotna w sprawach z udziałem przedsiębiorców, z uwagi na złożoność i dynamikę sytuacji w obrocie gospodarczym oraz ewentualne, znaczne straty majątkowe, które mogą być udziałem przedsiębiorców doświadczających przewlekłości postępowań administracyjnych bądź braku działania ze strony organów prowadzących takie postępowania. Łatwo wyobrazić sobie bowiem sytuację, kiedy to przedsiębiorcy zależy na jak najszybszym przyznaniu koncesji lub zezwolenia koniecznych do prowadzenia określonego rodzaju działalności czy udzieleniu szeroko rozumianej ulgi w spłacie zobowiązań o charakterze publicznoprawnym (na przykład ulgi w spłacie zobowiązań podatkowych). Działające w sposób sprawny organy administracji publicznej pogłębiają nadto zaufanie podmiotów uczestniczących w postępowaniu do państwa (zgodnie z zasadami wyrażonymi w art. 8 k.p.a. i art. 121 § 1 o.p.). Zasada zaufania do organów państwa wyrażona w powyżej wskazanych regulacjach – jako zasada o jednym z najszerszych zakresów – uznawana jest z kolei za swoisty łącznik, który scala całość ogólnych zasad postępowania, gdyż można w niej pomieścić bogaty katalog zasad ogólnych. Niewątpliwie pogłębianiu zaufania obywateli do organów państwa służy podejmowanie wszelkich działań niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego, uwzględnianie interesu społecznego i słusznego interesu strony, udzielanie należytej i wyczerpującej informacji, zapewnienie stronom czynnego udziału na każdym etapie postępowania, wyjaśnianie zasadności przesłanek, którymi organ kieruje się przy załatwianiu sprawy, czy szybkość postępowania organu. Problem przewlekłości działań ze strony organów administracji publicznej albo braku działań często ogranicza lub czasami wręcz uniemożliwia realizację zagwarantowanych praw i jest zaprzeczeniem pewności, jak i stabilności prawa.

Istotne jest w tym miejscu wskazanie, że terminy załatwiania spraw, określone w art. 35 § 1–5 k.p.a. oraz w przepisach ustaw szczególnych, w tym w art. 139 § 1–4 o.p. są z założenia terminami maksymalnymi. W k.p.a. jak i w o.p. zapisano bowiem wprost (art. 12 § 1 k.p.a. i art. 125 § 1 o.p.), że organy (w o.p. organy podatkowe) powinny działać w sprawie wnikliwie i szybko, posługując się możliwie najprostszymi środkami prowadzącymi

do jej załatwienia. Z kolei sprawy nie wymagające zbierania dowodów, informacji lub wyjaśnień, powinny być załatwiane niezwłocznie (art. 12 § 2 k.p.a. i art. 125 § 2 o.p.). Niezwłocznie powinny być załatwiane sprawy, które mogą być rozpatrzone na podstawie dowodów przedstawianych przez stronę łącznie z żądaniem wszczęcia postępowania lub na podstawie faktów powszechnie znanych i dowodów znanych z urzędu organowi prowadzącemu postępowanie. Obowiązek szybkiego działania jest skorelowany z obowiązkiem podejmowania wszelkich niezbędnych działań dla dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego i załatwienia sprawy w postępowaniu administracyjnym prowadzących do realizacji zasady prawdy obiektywnej wyrażonej w art. 7 k.p.a. i art. 122 o.p. Z uwagi na obowiązującą w postępowaniu administracyjnym zasadę prawdy materialnej, wyrażoną w art. 77 § 1 k.p.a. i art. 122 i art. 187 § 1 o.p. rozstrzygnięcie sprawy nie może zaś nastąpić przed wyczerpującym wyjaśnieniem stanu faktycznego sprawy. Poczynienie błędnych ustaleń faktycznych może być bowiem w pewnych sytuacjach kwalifikowane przez sąd administracyjny jako naruszenie przepisów postępowania mające istotny wpływ na wynik sprawy (zgodnie z art. 145 § 1 pkt 1 lit. c p.p.s.a.). Tytułem przykładu należy wskazać błędne ustalenia faktyczne poczynione przez organ prowadzący postępowanie w przedmiocie nałożenia administracyjnej kary pieniężnej za wykonywanie określonego rodzaju działalności gospodarczej z naruszeniem prawa.

Stosownie do art. 35 § 3 k.p.a. załatwienie sprawy wymagającej postępowania wyjaśniającego powinno nastąpić nie później niż w ciągu miesiąca, a sprawy szczególnie skomplikowanej – nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania, zaś w postępowaniu odwoławczym – w ciągu miesiąca od dnia otrzymania odwołania. Załatwienie sprawy w postępowaniu uproszczonym<sup>21</sup> powinno nastąpić niezwłocznie, nie później niż w terminie miesiąca od dnia wszczęcia postępowania (art. 35 § 3a k.p.a.). Co oczywiste, przepisy szczególne mogą określać inne terminy niż określone w § 3 i 3a (art. 35 § 4 k.p.a.). Ustawodawca wskazuje przy tym, że do terminów określonych w przepisach poprzedzających nie wlicza się terminów przewidzianych w przepisach prawa dla dokonania określonych czynności, okresów zawieszenia postępowania, okresu trwania mediacji oraz okresów opóźnień spowodowanych z winy strony albo przyczyn niezależnych od organu.

W Ustawie – Ordynacja podatkowa ustawodawca przyjął z kolei, że załatwienie sprawy wymagającej przeprowadzenia postępowania dowodowego powinno nastąpić bez zbędnej zwłoki, jednak nie później niż w ciągu

<sup>21</sup> Zob. art. 163b–163g k.p.a.

miesiąca, a sprawy szczególnie skomplikowanej – nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania, chyba że przepisy niniejszej ustawy stanowią inaczej (art. 139 § 1 o.p.). Załatwienie sprawy w postępowaniu odwoławczym powinno nastąpić nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia otrzymania odwołania przez organ odwoławczy, a sprawy, w której przeprowadzono rozprawę lub strona złożyła wnioszek o przeprowadzenie rozprawy – nie później niż w ciągu 3 miesięcy (art. 139 § 3 o.p.). Podobnie jak w przypadku regulacji zawartej w k.p.a. również w o.p. zapisano, że do terminów określonych w art. 139 § 1–3 nie wlicza się terminów przewidzianych w przepisach prawa podatkowego dla dokonania określonych czynności, okresów zawieszenia postępowania oraz okresów opóźnień spowodowanych z winy strony albo z przyczyn niezależnych od organu (art. 139 § 4 o.p.).

Wskazać w tym miejscu należy na brak przeszkód prawnych do wielokrotnego przedłużenia terminu załatwienia sprawy, jeżeli jest to usprawiedliwione okolicznościami sprawy. Za każdym razem nowy termin musi być jednak konkretnie określony poprzez wskazanie przez organ orzekający okresu, do którego nastąpi załatwienie sprawy<sup>22</sup>. Załatwienie sprawy w terminie krótszym niż wskazany w ustawie czy w terminie wyznaczonym przez organ administracji publicznej jest oczywiście dopuszczalne i ze wszelkich miar pożądaną zwłaszcza, gdy sprawę zainicjował przedsiębiorca (lub postępowanie wszczęte z urzędu prowadzone jest z udziałem przedsiębiorcy). Jakkolwiek obowiązujące regulacje nie nakładają wprost na organy obowiązku każdorazowego udzielania obszernej informacji o biegu sprawy i planowanych czynnościach, to jednak regulacje te należy stosować i wyklądać przy uwzględnieniu zasady prowadzenia postępowania w sposób budzący zaufanie do władzy publicznej. Zagadnienie to jest szczególnie istotne w sprawach, w których stroną postępowania administracyjnego jest przedsiębiorca. W takich postępowaniach swoistym standardem jest bowiem to, że strona (przedsiębiorca) aktywnie działa w postępowaniu, przejawia własną inicjatywę dowodową, względnie oczekując rychłego zakończenia postępowania, deklaruje pełną gotowość do współdziałania z organem.

Należy podkreślić, że zgodnie z regulacjami zawartymi w opisanych aktach prawnych o każdym przypadku niezałatwienia sprawy w terminie organ musi powiadomić stronę postępowania, podając powody zwłoki oraz jednocześnie wskazując nowy termin załatwienia sprawy (art. 36 §

<sup>22</sup> Zob. w tej materii: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 22 stycznia 2013 r.; sygn. akt II FSK 1090/11; <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/4E2DF36A7F> [dostęp: 01.01.2019].

1–2 k.p.a. oraz art. 140 § 1–2 o.p.) jak i pouczając ją o prawie do wniesienia ponaglenia (art. 37 k.p.a.) stanowiącego swoisty środek prawny o charakterze mobilizującym. Co istotne, instytucja ponaglenia, ukierunkowana na mobilizację organu do załatwienia sprawy, nie jest jednym środkiem prawnym zwalczania szeroko rozumianej opieszałości ze strony organów administracji publicznej. Obowiązujące regulacje normatywne zawarte w p.p.s.a. przewidują bowiem odrębny środek prawny inicjujący postępowanie sądowe, to jest skargę do sądu administracyjnego na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania. Z regulacji zawartych w art. 50 § 1 p.p.s.a. wynika, że taką skargę może wnieść każdy, kto ma w tym interes prawny, prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich oraz organizacja społeczna w zakresie jej statutowej działalności, w sprawach dotyczących interesów prawnych innych osób, jeżeli brała udział w postępowaniu administracyjnym. Z art. 8 § 3 p.p.s.a. wynika ponadto, że skargę do sądu administracyjnego może wnieść także Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców, jeżeli według jego oceny wymaga tego ochrona praw mikroprzedsiębiorcy, małego lub średniego przedsiębiorcy w rozumieniu Ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców. W takim przypadku Rzecznikowi Małych i Średnich Przedsiębiorców przysługują prawa strony.

### Skarga na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania – zagadnienia szczegółowe

Zgodnie z art. 3 § 2 p.p.s.a. kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje orzekanie w sprawach skarg na:

- 1) decyzje administracyjne;
- 2) postanowienia wydane w postępowaniu administracyjnym, na które służy zażalenie albo kończące postępowanie, a także na postanowienia rozstrzygające sprawę co do istoty;
- 3) postanowienia wydane w postępowaniu egzekucyjnym i zabezpieczającym, na które służy zażalenie, z wyłączeniem postanowień wierzyciela o niedopuszczalności zgłoszonego zarzutu oraz postanowień, przedmiotem których jest stanowisko wierzyciela w sprawie zgłoszonego zarzutu;
- 4) inne niż określone w pkt 1–3 akty lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa, z wyłączeniem aktów lub czynności podjętych w ramach postępowania administracyjnego określonego w Ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2017 r. poz. 1257 oraz z 2018 r. poz. 149 i 650), postępowań określonych w działach

IV, V i VI Ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2018 r. poz. 800, z późn. zm.), postępowań, o których mowa w dziale V w rozdziale 1 Ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz. U. z 2018 r. poz. 508, 650, 723, 1000 i 1039), oraz postępowań, do których mają zastosowanie przepisy powołanych ustaw;

- 4a) pisemne interpretacje przepisów prawa podatkowego wydawane w indywidualnych sprawach, opinie zabezpieczające i odmowy wydania opinii zabezpieczających;
- 5) akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej;
- 6) akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, inne niż określone w pkt 5, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej;
- 7) akty nadzoru nad działalnością organów jednostek samorządu terytorialnego;
- 8) bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania w przypadkach określonych w pkt 1–4 lub przewlekłe prowadzenie postępowania w przypadku określonym w pkt 4a;
- 9) bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania w sprawach dotyczących innych niż określone w pkt 1–3 aktów lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczących uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa podjętych w ramach postępowania administracyjnego określonego w Ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego oraz postępowań określonych w działach IV, V i VI Ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa oraz postępowań, do których mają zastosowanie przepisy powołanych ustaw.

W regulacjach zawartych w p.p.s.a. nie zawarto definicji „bezczynności” ani „przewlekłego prowadzenia postępowania”, o których stanowi art. 3 § 2 pkt 8 i 9 tej ustawy. Pomocne w kwestii kwalifikacji określonych stanów regulacje ustawodawca zawarł w art. 37 § 1 pkt 1 i 2 k.p.a. W tym akcie prawnym wskazano bowiem wprost, że stronie służy prawo do wniesienia ponaglenia, jeżeli:

- 1) nie załatwiono sprawy w terminie określonym w art. 35 lub przepisach szczególnych ani w terminie wskazanym zgodnie z art. 36 § 1 (bezczynność);

- 2) postępowanie jest prowadzone dłużej niż jest to niezbędne do załatwienia sprawy (przewlekłość).

Możliwość złożenia skargi na przewlekłość postępowania prowadzonego przez organ administracji publicznej jest konsekwencją nowelizacji Ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, dokonanej Ustawą z dnia 3 grudnia 2010 r. o zmianie Ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz Ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi<sup>23</sup>. Wraz z nowelizacją art. 3 § 2 pkt 8 p.p.s.a. ustawodawca dokonał powiązanej z nią nowelizacji art. 37 § 1 k.p.a. Modyfikując instytucję bezczynności nowelą obowiązującą od dnia 11 kwietnia 2011 r., ustawodawca dodał w obrębie przepisów ją normujących nieznanie poprzedniemu stanowi prawnemu pojęcie „przewlekłości”. Zmierząc do ustalenia znaczenia zwrotów „bezczyńność” i „przewlekłe prowadzenie postępowania” w zmodyfikowanym stanie prawnym, należy mieć na względzie założenie językowej i jurekcyjnej racjonalności ustawodawcy sprowadzające się do przypisania obu zwrotom odmiennego znaczenia normatywnego<sup>24</sup>.

Przez „bezczyńność” rozumieć zatem należy niepodejmowanie przez organ jakichkolwiek działań w zawieszanej sprawie, zaś o „przewlekłości” postępowania można mówić, gdy czas jego trwania przekracza rozsądne granice, przy uwzględnieniu terminowości i prawidłowości czynności podjętych przez organ, a także stopnia zawilości sprawy i postawy samej strony. Tak rozumiana bezczynność oznacza w istocie naruszenie prawa strony (w tym przedsiębiorcy) do dobrej administracji. Prawo do dobrej administracji wynika z treści art. 41 ust. 1 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej<sup>25</sup>. Jednym z fundamentalnych elementów tego prawa jest – w myśl art. 41 ust. 1 Karty – prawo do rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie przez instytucje, organy i jednostki organizacyjne Unii Europejskiej. Należy zatem generalnie przyjąć, że „bezczyńność” organu administracji publicznej zachodzi wówczas, gdy w prawnie określonym terminie organ nie podjął żadnych czynności w sprawie lub wprawdzie prowadził postępowanie, ale – mimo ustawowego obowiązku – nie zakończył go wydaniem stosownego aktu.

„Przewlekłość” w prowadzeniu postępowania wystąpi z kolei wówczas, gdy organ nie załatwia sprawy w terminie, nie pozostając jednocześnie w bezczynności, a podejmowane przez niego czynności procesowe nie charaktery-

<sup>23</sup> Dz. U. z 2011 r., Nr 6, poz. 18.

<sup>24</sup> M. Zieliński, *Wykładnia prawa. Zasady – reguły – wskazówki*, Wolters Kluwer Polska, Wydanie VII, Warszawa 2017, s. 335 i n.

<sup>25</sup> Wersja skonsolidowana: Dz. U. UE 2010/C 83/02.

zują się koncentracją niezbędną w świetle zasady szybkości postępowania (art. 12 § 1 k.p.a. / art. 125 § 1 o.p.), względnie mają charakter czynności pozornych, nieistotnych dla merytorycznego załatwienia sprawy. Przewlekłe prowadzenie postępowania przez organ zaistnieje wtedy, gdy organowi będzie można skutecznie przedstawić zarzut niedochowania należytej staranności w takim zorganizowaniu postępowania administracyjnego, aby zakończyło się ono w rozsądnym terminie, względnie zarzut prowadzenia czynności (w tym czynności dowodowych) pozbawionych dla sprawy jakiegokolwiek znaczenia. Za postępowanie prowadzone przewlekłe należy uznać postępowanie prowadzone w sposób nieefektywny poprzez wykonywanie czynności w dużym odstępie czasu bądź wykonywaniu czynności pozornych, powodujących, że formalnie organ nie jest bezczynny<sup>26</sup>.

Zwrócić należy uwagę, że z punktu widzenia natężenia czynności podejmowanych przez organ administracji publicznej przewlekłe prowadzenie postępowania może przejawiać się w trzech odrębnych formach: statycznej (pasywnej), dynamicznej (aktywnej) albo mieszanej<sup>27</sup>. Jak wskazuje J. P. Tarno, przewlekłość statyczna wyraża się w tym, że po wszczęciu postępowania organ nie podejmuje żadnych czynności. W tym przypadku przewlekłość postępowania jest następstwem bezczynności organu administracji publicznej. Przewlekłość dynamiczna wyraża się z kolei w swoistej nadczynności organu administracji publicznej, który w toku postępowania podejmuje zbędne czynności procesowe, które nie skutkują przybliżeniem do zakończenia postępowania poprzez wydanie decyzji w sprawie. Trzecia forma przewlekłego prowadzenia postępowania obejmuje swym zakresem dwie poprzednie występujące w danym postępowaniu z różnym natężeniem. Istotne jest przy tym wskazanie, że stany faktyczne poddawane ocenie mogą się kwalifikować zarówno do bezczynności, jak i przewlekłości postępowania, gdyż brak wydania decyzji administracyjnej rozstrzygającej sprawę indywidualną w terminie, pozostaje w istocie następstwem przewlekłości. Cytowany autor podkreśla zatem zasadnie, że „bezczynność organu” jest kwalifikowaną formą „przewlekłego prowadzenia postępowania”.

W doktrynie wskazuje się ponadto, że celem poddania kognicji sądów administracyjnych kwestii badania bezczynności lub przewlekłości postępo-

<sup>26</sup> Zob.: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 października 2012 r.; sygn. II OSK 1956/12, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/143EB3B001>; [dostęp: 01.01.2019] oraz wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 25 sierpnia 2011 r., sygn. akt II SAB/Po 42/11; <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/4F3CF6DE1F>; [dostęp: 01.01.2019].

<sup>27</sup> Zob.: J. P. Tarno, *Bezczynność organu a przewlekłe prowadzenie postępowania*, Casus nr 69/2013, *passim*.



wania przed organami administracji publicznej było wymuszenie nadania ich czynnościom sprawnego biegu, a więc zrealizowania interesu publicznego (sprawnego funkcjonowania aparatu administracji publicznej), przy jednoczesnym polepszeniu sytuacji prawnej obywatela – przyznanie dodatkowego instrumentu prawnego służącego osiągnięciu jego interesu prawnego<sup>28</sup>. Stwierdzenie zaś, że w określonej dacie – a tą będzie data orzekania przez sąd administracyjny – można zakwalifikować postępowanie organu jako dotknięte „bezczynnością” albo „przewlekłością” jego prowadzenia, wymaga zbadania sprawy pod wieloma względami, dokonania oceny wszystkich czynności procesowych, analizy faktów i okoliczności zależnych od działania organu i jego pracowników oraz stanu zastoju procesowego sprawy wynikającego z zaniechania lub wadliwości działań podejmowanych przez stronę (przedsiębiorcę) lub innych uczestników postępowania<sup>29</sup>.

Nie ma przy tym wątpliwości co do tego, że określona w p.p.s.a. instytucja skargi na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania ma na celu zapewnienie stronie postępowania ochrony prawnej wyłącznie poprzez doprowadzenie do załatwienia sprawy przez organ w drodze dokonania czynności lub wydania aktu. Zgodnie bowiem z art. 149 § 1 p.p.s.a. sąd administracyjny, uwzględniając skargę na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania przez organy w sprawach określonych w art. 3 § 2 pkt 1–4 albo na przewlekłe prowadzenie postępowania w sprawach określonych w art. 3 § 2 pkt 4a:

- 1) zobowiązuje organ do wydania w określonym terminie aktu, interpretacji albo do dokonania czynności;
- 2) zobowiązuje organ do stwierdzenia albo uznania uprawnienia lub obowiązku wynikających z przepisów prawa;
- 3) stwierdza, że organ dopuścił się bezczynności lub przewlekłego prowadzenia postępowania.

W jednym z powyższych przypadków sąd jednocześnie stwierdza, czy bezczynność organu lub przewlekłe prowadzenie postępowania przez organ miały miejsce z rażącym naruszeniem prawa (art. 149 § 1a p.p.s.a.). Z utrwalonego orzecznictwa sądowego wynika, iż rażącym naruszeniem prawa w rozumieniu art. 149 § 2 p.p.s.a. jest stan, w którym bez żadnych wątpliwości co do okoliczności danej sprawy można stwierdzić, że w sposób

<sup>28</sup> Zob.: P. Kornacki, *Intertemporalne aspekty orzekania sądu administracyjnego w przedmiocie skargi na przewlekłość postępowania przez organem administracji publicznej*, ZNSA 2011, z. 5, passim.

<sup>29</sup> Zob.: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 marca 2013 r.; sygn. akt II OSK 34/13; <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/F4FB2A9190>; [dostęp: 01.01.2019].

oczywisty naruszono prawo<sup>30</sup>. Rażące naruszenie prawa jest postacią kwalifikowaną naruszenia prawa i powinno być interpretowane ściśle. Zgodnie ze słownikowym znaczeniem tego pojęcia, „rażące” to „ponad miarę”, „niewątpliwe”, „wyraźne”, „oczywiste”. Ocena, czy mamy do czynienia z rażącą postacią bezczynności, powinna być dokonywana w powiązaniu z okolicznościami sprawy<sup>31</sup>. Kwalifikacja naruszenia prawa jako „naruszenia rażącego” musi posiadać pewne dodatkowe cechy w stosunku do stanu określanego jako „zwykłe” naruszenie. Rażące naruszenie prawa oznacza wadliwość o szczególnie dużym ciężarze gatunkowym, a zachodzi w razie braku woli organu do załatwienia sprawy, jak też w razie ewidentnego niestosowania przepisów prawa i jest pozbawione jakiegokolwiek racjonalnego uzasadnienia<sup>32</sup>. W przypadku, o którym mowa w § 1 pkt 1 i 2, sąd może ponadto orzec o istnieniu lub nieistnieniu uprawnienia lub obowiązku, jeżeli pozwala na to charakter sprawy oraz niebudzące uzasadnionych wątpliwości okoliczności jej stanu faktycznego i prawnego (art. 149 § 1b p.p.s.a.). W przypadku uwzględnienia skargi sąd może ponadto orzec z urzędu albo na wniosek strony o wymierzeniu organowi grzywny w wysokości określonej w art. 154 § 6 lub przyznać od organu na rzecz skarżącego sumę pieniężną do wysokości połowy kwoty określonej w art. 154 § 6<sup>33</sup> (art. 149 § 2 p.p.s.a.).

Analizując powyższe regulacje, należy podkreślić, że uwzględniając skargę na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania, sąd administracyjny orzeka jedynie o obowiązku załatwienia sprawy, nie rozstrzyga natomiast kwestii merytorycznych i nie określa, w jaki sposób powinna być rozpatrzona sprawa, w której organ pozostaje w bezczynności (względnie prowadzi postępowanie w sposób przewlekły). Oznacza to, że nawet w przypadku uwzględnienia skargi sąd administracyjny co do zasady nie może nakazać organowi podjęcia czynności określonej treści lub wydania określonego rozstrzygnięcia<sup>34</sup>. Rozpoznając skargę na bezczynność albo na

<sup>30</sup> Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 lutego 2019 r.; sygn. akt I OSK 1189/17; <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/1F3085B399>; [dostęp: 01.01.2019].

<sup>31</sup> Zob.: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 28 grudnia 2018 r.; sygn. VIII SAB/Wa 43/18; <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/DA3B817EC7>; [dostęp: 01.01.2019].

<sup>32</sup> Zob.: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 7 listopada 2018 r.; sygn. II SAB/Po 74/18; <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/0A37E9A8E7>; [dostęp: 01.01.2019].

<sup>33</sup> Kwota maksymalna wynosi dziesięciokrotność przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego w gospodarce narodowej w roku poprzednim, ogłaszanego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego na podstawie odrębnych przepisów.

<sup>34</sup> Zob. w tej materii m.in.: wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego: z dnia 14 kwiet-

przewlekłe prowadzenie postępowania przez organ administracji publicznej, sąd jedynie kontroluje, czy w sprawie zaistniał stan zarzucany danemu organowi. Należy mieć przy tym na uwadze, że podejmowanie przez organ czynności niezgodnych z oczekiwaniami strony, nie może być utożsamiane z przewlekłością prowadzenia postępowania. Analogicznie należy postrzegać sytuację, gdy dany organ wykonał ciężący na nim obowiązek, lecz uczynił to w sposób wadliwy.

Podkreślenia finalnie wymaga, że zgodnie z art. 153 p.p.s.a. ocena prawna i wskazania co do dalszego postępowania wyrażone w orzeczeniu sądu wiążą w sprawie organy, których bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania było przedmiotem zaskarżenia; wiążą także sądy, chyba że przepisy prawa uległy zmianie. Oznacza to, że organ administracji publicznej rozstrzygający sprawę w następstwie prawomocnego wyroku sądu administracyjnego, który uwzględnił skargę na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania winien zachować się w sposób określony w uzasadnieniu wyroku. Ocena ta stanowi tym samym wskazanie co do zastosowania i wykładni prawa w konkretnej sprawie w stanie faktycznym i prawnym, który był przedmiotem rozpoznania przez sąd administracyjny.

## Zakończenie

Krajowe regulacje normatywne dotyczące skargi do sądu administracyjnego na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania w kontekście ochrony strony (przedsiębiorcy) poprzez doprowadzenie do załatwienia sprawy należy ocenić pozytywnie, zważywszy, że bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania administracyjnego może mieć bezpośredni lub pośredni wpływ na stabilność danego podmiotu. Wskazana instytucja jak i działania sądu administracyjnego winny być postrzegane łącznie jako jeden z przejawów zapewnienia szeroko rozumianego bezpieczeństwa gospodarczego. Przedstawione w artykule regulacje ustanawiają normy zapewniające prawo weryfikacji stanu bezczynności lub przewlekłego prowadzenia postępowania są jednocześnie swego rodzaju zabezpieczeniem, że weryfikacja ta będzie realna i w pełni efektywna. Zabezpieczenie to wynika z faktu poddania niezależnemu, niezawisłemu sądowi oceny bezczynności lub przewlekłego prowadzenia postępowania w sprawie indywidualnej

---

nia 2017 r.; sygn. akt I OSK 811/15 (<http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/F76B8813EF>; [dostęp: 01.01.2019]) oraz z dnia 6 września 2017 r.; sygn. akt I FSK 2174/15 (<http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/84027D19F9>; [dostęp: 01.01.2019]).

prowadzonej przez organ umocowany do władczego kształtowania treści stosunków prawnych. W tym znaczeniu opisane regulacje powinniśmy postrzegać jako filar bezpieczeństwa gospodarczego rozumianego *sensu largo*. Nie ma bowiem wątpliwości co do tego, że efektywność kształtowania bezpieczeństwa gospodarczego to warunek rozwoju gospodarki, tym samym determinant poprawy sytuacji przedsiębiorców.

## Bibliografia

### Literatura:

1. Adamiak B., *Prawo do sądu administracyjnego. Przedmiot postępowania sądowniczoadministracyjnego. Rodzaje skarg do sądu administracyjnego*, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądowniczoadministracyjne*, Lexis Nexis, Warszawa 2003
2. Bojanowski E., *Sąd administracyjny jako organ wymiaru sprawiedliwości*, Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Administracji i Biznesu w Gdyni, Gdynia 2013, zeszyt nr 20.
3. Bojanowski E., *Uwagi do konstrukcji „sprawy sądowniczoadministracyjnej”*, [w:] E. Bojanowski, Z. Cieślak, J. Lang (red.), *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Lexis Nexis, Wydanie V, Warszawa 2013.
4. Borkowski J., *Ustawy o dwuinstancyjnym sądownictwie administracyjnym. Cz. 1–2*, „Monitor Prawniczy” 2003, nr 7.
5. Drachal J., Jagielski J., Gołaszewski P., *Sprawy sądowniczoadministracyjne*, [w:] R. Hauser, M. Wierzbowski, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2013.
6. Drachal J., Jagielski J., Stankiewicz R., *Formy działania administracji publicznej kontrolowane przez sądy administracyjne*, [w:] R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, C.H. Beck, Wydanie IV, Warszawa 2017.
7. Garlicki L., *Sądownictwo administracyjne w Europie Zachodniej*, PWN, Warszawa 1990.
8. Jagielska M., Jagielski J., Gołaszewski P. [w:] R. Hauser, M. Wierzbowski, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2013.
9. Kamiński M., *Pojęcie sprawy sądowniczoadministracyjnej a granice kompetencji sądów administracyjnych* [w:] *O istocie pojęcia sprawy sądowniczoadministracyjnej*, „Przegląd Prawa Publicznego”, 2009, nr 10.

10. Kłosiński K. A., *Światowe determinanty bezpieczeństwa ekonomicznego*, [w:] *Bezpieczeństwo ekonomiczne państw*, T. Guz, K.A. Kłosiński, P. Marzec (red.), Lublin 2006.
11. Kornacki P., *Intertemporalne aspekty orzekania sądu administracyjnego w przedmiocie skargi na przewlekłość postępowania przez organem administracji publicznej*, ZNSA 2011, z. 5.
12. Ochendowski E., *Kontrola sądowa. Sądownictwo administracyjne* [w:] *Prawo administracyjne. Część ogólna*, TNOiK, Toruń 2013.
13. Raczkowski K., *Bezpieczeństwo ekonomiczne. Wyzwania dla zarządzania państwem*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2012.
14. Razowski P., *Poglądy nauki postępowania sądowniczoadministracyjnego na pojęcie sprawy sądowniczoadministracyjnej oraz Pojęcie sprawy sądowniczoadministracyjnej*, [w:] *Niedopuszczalność drogi sądowej w postępowaniu sądowniczoadministracyjnym*, C.H. Beck, Warszawa 2015.
15. Sikora K., Stelmasiak J., Zdyb M., *Podstawowe płaszczyzny zagrożeń bezpieczeństwa wewnętrznego. Aspekty materialnoprawne*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2014.
16. Szydło M., *Wolność działalności gospodarczej jako prawo podstawowe*, Bydgoszcz–Wrocław 2011.
17. Tarno J. P., *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Wyd. LexisNexis, Warszawa 2004.
18. Tarno J. P., *Bezczynność organu a przewlekłe prowadzenie postępowania*, Casus nr 69/2013.
19. Woś T., *Funkcje sądów administracyjnych* [w:], T. Woś (red.), H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, LexisNexis, Warszawa 2012.
20. Zimmermann J., *Prawo do sądu w prawie administracyjnym*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, 2006, nr 2.

#### **Akty prawne:**

1. Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).
2. Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r., poz. 52 ze zm.).
3. Ustawa z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (tekst jednolity: Dz. U. z 2018 r., poz. 2107 ze zm.).
4. Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jednolity: Dz. U. z 2018 r., poz. 1302 ze zm.).

5. Ustawa z dnia 3 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2011 r., Nr 6, poz. 8).
6. Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (Dz. U. poz. 646).
7. Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. o Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej i Punkcie Informacji dla Przedsiębiorcy (Dz. U. poz. 647).
8. Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. o Rzeczniku Małych i Średnich Przedsiębiorców (Dz. U. poz. 648).
9. Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. o zasadach uczestnictwa przedsiębiorców zagranicznych i innych osób zagranicznych w obrocie gospodarczym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. poz. 649).
10. Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo przedsiębiorców oraz inne ustawy dotyczące działalności gospodarczej (Dz. U. poz. 650).
11. Rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 25 kwietnia 2003 r. w sprawie utworzenia wojewódzkich sądów administracyjnych oraz ustalenia ich siedzib i obszarów właściwości (Dz. U. Nr 72, poz. 652 ze zm.).

## JUDICIAL CONTROL OF INACTIVITY OR EXCESSIVE LENGTH OF PROCEEDINGS IN INDIVIDUAL CASES CONCERNING ENTREPRENEURS AS ONE OF THE SYMPTOMS OF ENSURING ECONOMIC SECURITY

**Keywords:** *inactivity, economic security, lengthy proceedings, an entrepreneur, administrative courts, complaint to the administrative court.*

### SUMMARY

The entry into force of normative regulations creating the so-called The Constitution for Business determines the reflection on the partial redefinition of the role of administrative judicature, exercising by virtue of art. 184 of the Constitution of the Republic of Poland of April 2, 1997 (Journal of Laws No. 78, item 483, as amended), controlling the activities of public administration. The above view is justified given two circumstances:

- assumption of speeding up the conduct and consideration of business issues by public administration bodies in the light of the new normative reality;

- the scope of substantive jurisdiction of administrative courts, including adjudication in cases of complaints about inactivity or lengthy proceedings in individual cases by public administration bodies.

The author of the study puts forward the thesis that the specificity of individual entrepreneurs' issues carried out by public administration bodies should translate into the effectiveness of procedural actions taken and the necessity to strictly comply with deadlines set for the settlement of the case. The assessment of the effectiveness of procedural actions taken and the necessity of strict compliance with deadlines set for the settlement of a case is in turn the subject of court-administrative proceedings, during which the court assesses inaction or protracted proceedings by public administration bodies. Institution of complaint for inaction or protracted conduct of proceedings by public administration bodies is, therefore, aimed at protecting the party (including the entrepreneur) by leading to the settlement of the case. Inaction or lengthy conduct of administrative proceedings may have direct or indirect impact on the stability of an economic entity. The indicated institution as well as the actions of the administrative court should be seen together as one of the manifestations of providing broadly understood economic security.

**Paweł Mierzejewski** – doktor nauk prawnych; absolwent Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu oraz Europejskich Studiów Specjalnych prowadzonych przez Centrum Studiów Europejskich im. Jeanna Monneta przy UMK w Toruniu; rozprawę doktorską przygotowywał w Katedrze Prawa Gospodarczego Publicznego i Ochrony Środowiska Uniwersytetu Gdańskiego; w roku 2006 ukończył aplikację sędziowską; obecnie sędzia w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym w Gdańsku (Wydział III) oraz Kierownik Katedry Administracji Wyższej Szkoły Administracji i Biznesu im. E. Kwiatkowskiego w Gdyni.

**Marcin RUDNICKI**

## WYBRANE INSTYTUCJE SPRZYJAJĄCE SPRAWNEMU STOSOWANIU SANKCJI EGZEKUCJI ADMINISTRACYJNEJ JAKO GWARANCJE BEZPIECZEŃSTWA FINANSOWEGO PAŃSTWA

**Słowa kluczowe:** *administracja, postępowanie, egzekucja, zasady, skuteczność.*

### STRESZCZENIE

Artykuł będzie stanowił próbę przedstawienia wpływu zasad administracyjnego postępowania egzekucyjnego oraz reguł tego postępowania na skuteczność egzekucji ocenianą przez pryzmat interesu Skarbu Państwa. Zadanie takie staje się kłopotliwe w momencie uświadomienia roli nadawanej ideom przewodnim oraz rozwijającym je regułom. Zasady prawa postrzegane są bowiem jako instrumenty ochrony jednostek, a nie jako gwarancje chroniące władzę publiczną. Implikacja ta, w większości przypadków, prowadzi do wykluczenia z rozważań naukowych zagadnień związanych z wpływem tych szczególnych norm prawnych na zdolność skutecznego wyegzekwowania obowiązku. Niemniej dokładniejsze badania administracyjnej procedury wykonawczej pokazują, że co najmniej część z obowiązujących w niej zasad i reguł chroni interesy Skarbu Państwa.

### Wprowadzenie

O ile pojęcie sankcji prawnej doczekało się wielu definicji, o tyle trudno odnaleźć w nich odniesienia do zagadnień związanych z bezpieczeństwem



państwa. Choć z czysto naukowego punktu widzenia jest to w pełni uzasadnione (w końcu podstawowym celem stworzenia definicji jest ukazanie znaczenia danego zwrotu w sposób ułatwiający posługiwanie się nim<sup>1</sup>, a nie ukazanie go głównie w aspekcie teleologicznym<sup>2</sup>), jednakże spoglądając na praktyczny wymiar funkcjonowania systemu prawa, zasadne wydaje się skupienie uwagi także i na tym aspekcie. Skoro bowiem pojęciem sankcji prawnej określa się pewnego rodzaju zapowiedź ujemnych następstw wobec jednostki nierealizującej normy prawnej lub też swoisty nakaz określonego postępowania skierowany do organów władzy publicznej<sup>3</sup>, wówczas niewątpliwie istotne jest to, jak taka sankcja oraz procedura, w której się ją wymierza, wpływają na ład społeczny, ekonomiczny i gospodarczy.

*Prima facie* pojęcie sankcji kojarzy się z prawem karnym i występującą w tej gałęzi prawa sankcją karną<sup>4</sup>. Niemniej, z oczywistych względów, rozróżnia się także sankcje cywilne i administracyjnoprawne<sup>5</sup>. Te ostatnie można określić mianem dolegliwości towarzyszących naruszeniu normy prawa administracyjnego<sup>6</sup>. Z tej zaś konstatacji krótka już droga do zaproponowanego na wstępie powiązania administracyjnego postępowania wykonawczego z bezpieczeństwem finansowym państwa. Przyjmuje się

<sup>1</sup> M. Szymczak [red.], *Słownik języka polskiego. Tom 1 A–K*, Wydawnictwo PWN, Warszawa 1978, s. 368.

<sup>2</sup> Niezwykle trafną w tym kontekście uwagę, ale w odniesieniu do aspektu aksjologicznego funkcjonowania prawa, wyraża P. Przybysz. Wskazuje, że „ograniczenie metod badawczych do metody formalno-dogmatycznej skłania do przyjęcia perspektywy badawczej pozytywizmu prawniczego. Dla pozytywizmu prawniczego głównym zadaniem nauki prawa jest opis i systematyzacja tekstu prawnego. Analiza tekstu staje się wówczas najbardziej naturalną metodą badania prawa. Można odnieść wrażenie, że zagadnienia aksjologiczne nie powinny wówczas znaleźć się w polu zainteresowań teoretyków prawa”; P. Przybysz, *Aksjologiczne podstawy postępowania egzekucyjnego w administracji* [w:] J. Zimmermann [red.], *Aksjologia prawa administracyjnego. Tom I*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2017, s. 1087 i n.

<sup>3</sup> Wyczerpująco definicję sankcji prezentuje między innymi M. Wincenciak; zob. M. Wincenciak, *Sankcje w prawie administracyjnym i procedura ich wymierzania*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2008, s. 17 i n.

<sup>4</sup> Zob. M. Bojarski [w:] U. Kalina-Prasznic [red.], *Encyklopedia prawa*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 1999, s. 687.

<sup>5</sup> M. Miłoś [w:] T. Bąkowski, K. Żukowski [red.], *Leksykon prawa administracyjnego materialnego. 100 podstawowych pojęć*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2016, s. 215.

<sup>6</sup> H. Nowicki [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel [red.], *System Prawa Administracyjnego, t. 7. Prawo administracyjne materialne*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2017, s. 666.

bowiem, że na grupę sankcji administracyjnych składa się między innymi sankcja egzekucji (sankcja egzekucyjna)<sup>7</sup>. Za L. Klat-Wertelecką można wręcz stwierdzić, że „W administracyjnym stosowaniu prawa egzekucja jest podstawową sankcją, a środki egzekucji administracyjnej stanowią szczególną formę przymusu państwowego<sup>8</sup>”. Skoro zaś postępowanie egzekucyjne zmierza do urzeczywistnienia norm prawa materialnego administracyjnego<sup>9</sup>, a na takowe składają się także normy dotyczące należności pieniężnych, to uwzględniając destynacje, do których należności te w ostatecznym rozrachunku trafiają, wpływy egzekucyjne można uznać za istotny element wpływający na bezpieczeństwo finansowe państwa<sup>10</sup>. O tym, że teza taka nie jest przesadzona, świadczy choćby treść art. 2 § 1 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji<sup>11</sup>, który wskazuje na to, jakie należności pieniężne są dochodzone w tej procedurze. Upraszczając, za A. Skoczylasem wśród takowych należy wymienić między innymi należności z tytułu: podatków, opłat, grzywien oraz kar pieniężnych<sup>12</sup>.

## Istota gwarancji prawidłowego przebiegu postępowania

Samo postępowanie wykonawcze stanowi prawnie uregulowany ciąg czynności organu egzekucyjnego oraz innych podmiotów<sup>13</sup>. Z uwagi na to, że w jego toku dochodzi do stosowania środków egzekucyjnych, procedura

<sup>7</sup> O rodzajach sankcji zob. H. Nowicki, *op. cit.*, s. 667 i n.

<sup>8</sup> L. Klat-Wertelecka, *Wartości w administracyjnym prawie egzekucyjnym* [w:] J. Zimmermann [red.], *Aksjologia prawa administracyjnego. Tom I*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2017, s. 1079.

<sup>9</sup> B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądowo-administracyjne*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2017, s. 619.

<sup>10</sup> Celowo z niniejszych badań wyłączone zostało zagadnienie przymusowego dochodzenia obowiązków o charakterze niepieniężnym. Jego podjęcie w kontekście bezpieczeństwa finansowego państwa wymaga złożonych rozważań, które bez wątpienia powinny stać się tematem oddzielnego opracowania.

<sup>11</sup> Ustawa z dnia z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, tekst jedn. Dz. U. z 018 r., poz. 1314 – powoływana dalej jako u.p.e.a.

<sup>12</sup> A. Skoczylas [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel [red.], *System Prawa Administracyjnego, t. 9. Prawo procesowe administracyjne*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2014, s. 338.

<sup>13</sup> L. Klat-Wertelecka, *Egzekucja administracyjna w praktyce*, Wydawnictwo ODDK, Gdańsk 2013, s. 21

ta obfituje w instytucje ochronne służące jednostkom, wśród których można wyróżnić gwarancje prewencyjne oraz gwarancje represyjne<sup>14</sup>. Niemniej wśród gwarancji prawidłowego przebiegu postępowania powinny znaleźć się także i takie, które służą sprawnemu wykonaniu przez organ egzekucyjny powierzonego mu zadania. O instytucjach wspierających sprawności działania będzie można w tym przypadku mówić wówczas, gdy organ egzekucyjny będzie wyposażony w instrumenty pozwalające na szybkie i trafne wszczęcie postępowania oraz zakończenie go w możliwie najszybszym terminie przy maksymalnym urzeczywistnieniu normy prawa materialnego. Zaznaczyć należy, że takie rozumienie sprawności w kontekście prowadzonych rozważań wydaje się pozostawać w zgodzie ze stanowiskiem J. Supernata, dla którego podstawowymi postaciami sprawności egzekucji administracyjnej są skuteczność oraz szybkość<sup>15</sup>.

### Zasady postępowania w służbie bezpieczeństwu finansowemu państwa

Naturalną rzeczą jest, że w przypadku badań dotyczących oczekiwań stawianych danej grupie instytucji prawnych, szczegółowe rozważania rozpoczyna się od zasad prawa<sup>16</sup>. To bowiem zasady prawa stanowią naczelną wartość, które przekładają się na abstrakcyjne powinności i wzorce zachowania, do których realizacji należy dążyć w określonej sferze stosunków prawnych<sup>17</sup>.

Pierwszą z zasad, która stanowi niewątpliwą gwarancję bezpieczeństwa finansowego państwa, jest zasada prawnego obowiązku prowadzenie egzekucji<sup>18</sup>. Wyraża ją art. 6 § 1 u.p.e.a., zgodnie z którym, w razie uchylania

<sup>14</sup> B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie ...*, op. cit., s. 701.

<sup>15</sup> J. Supernat, *Prakseologiczne przesłanki sprawności egzekucji administracyjnej* [w:] J. Niczyporuk, S. Fundowicz, J. Radwanowicz [red.], *System egzekucji administracyjnej*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2004, s. 50.

<sup>16</sup> Ze względów przejrzystości rozważań zasady prawa będą także określane mianem idei przewodnich (co też niewątpliwie nie kłóci się z samą istotą zasad prawa).

<sup>17</sup> Z. Kmiecik, *Ogólne zasady prawa i postępowania administracyjnego*, Wydawnictwo PWN, Warszawa 2000, s.38.

<sup>18</sup> Określenia używane dla nazywania poszczególnych zasad nie są z reguły terminami z języka prawnego. Wywodzą się one z doktryny i judykatury. Dlatego też ze względu na konieczność zachowania pewnego rodzaju jednolitości źródłowej zasady opisywane w niniejszym opracowaniu nazywane będą w sposób, jaki proponuje

się zobowiązanego od wykonania obowiązku, wierzyciel powinien podjąć czynności zmierzające do zastosowania środków egzekucyjnych. Zasada ta wymusza sprawność co najmniej w dwóch kontekstach. Po pierwsze obliguje do pewnych działań na przedpolu postępowania. Zobowiązuje wierzyciela do podjęcia wszelkich czynności niezbędnych do tego, aby mogło dojść do skutecznego wszczęcia procedury wykonawczej. Do takich czynności zaliczyć należy przede wszystkim ustalenie miejsca zamieszkania, pobytu albo siedziby podmiotu, który nie spełnia wymagalnego świadczenia, przesłanie upomnienia, wystawienie tytułu wykonawczego, złożenie wniosku o wszczęcie egzekucji oraz wskazanie środka egzekucyjnego<sup>19</sup>. Po drugie zasada ta wymusza na wierzycielu i organie egzekucyjnym współpracę w toku postępowania oraz zobowiązuje sam organ egzekucyjny do „wszczęcia (...) postępowania i przystąpienia do egzekucji”<sup>20</sup>.

Również aktualna konstrukcja zasady zagrożenia sprzyja sprawnemu stosowaniu sankcji egzekucji. Nie wynika to jednak w tak bezpośredni sposób z brzmienia przepisu wprowadzającego tę ideę przewodnią, jak miało to miejsce w przypadku prawnego obowiązku prowadzenia egzekucji. W tym przypadku bowiem zawierający zasadę zagrożenia art. 15 § 1 zd. 2 u.p.e.a. wskazuje, że egzekucja administracyjna może być wszczęta, jeżeli wierzyciel, po upływie terminu do wykonania przez zobowiązanego obowiązku, przesłał mu pisemne upomnienie, zawierające wezwanie do wykonania obowiązku z zagrożeniem skierowania sprawy na drogę postępowania egzekucyjnego. Może się więc wydawać, że idea ta spowalnia moment zastosowania sankcji, a więc w żadnym wypadku nie mieści się w katalogu instrumentów prawnych gwarantujących bezpieczeństwo finansowe państwa. Wrażenie takie jest jednak mylne. Przede wszystkim celem wprowadzenia przez ustawodawcę do procedury wykonawczej zasady zagrożenia było przyznanie wierzycielowi dodatkowego instrumentu nacisku na podmiot niespełniający świadczenia. Przywiązanie przez ustawodawcę wagi do dobrowolnego wykonania obowiązku<sup>21</sup> pozwala uniknąć użycia całej maszyny egzekucyjnej, która w żadnym

---

B. Adamiak; zob. B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie...*, *op. cit.*, s. 679 i n.

<sup>19</sup> A. Skoczylas [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel [red.], *System ...*, *op. cit.*, Warszawa 2014, s. 418.

<sup>20</sup> D. R. Kijowski w tym kontekście mówi o zasadzie obligatoryjnego podejmowania egzekucji; D. R. Kijowski [w:] D. R. Kijowski [red.], *Ustawa o postępowanie egzekucyjnym w administracji. Komentarz LEX*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2015, s. 221.

<sup>21</sup> P. Przybysz, *Postępowanie egzekucyjne w administracji. Komentarz*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2015, s. 101.

przypadku nie pozwoli na tak szybkie uzyskanie należnego świadczenia, jak ma to miejsce w sytuacji jego dobrowolnego spełnienia. Nadto sprawności egzekucji sprzyja wprowadzenie przez ustawodawcę krótkiego terminu na zastosowanie się do otrzymanego upomnienia. Jednocześnie termin ten, wynoszący 7 dni, jest taki sam dla wszystkich rodzajów dochodzonych w postępowaniu świadczeń, a więc – co szczególnie istotne – nie podlega zmianom z uwagi choćby na wysokość wymagalnej należności (co też może budzić pewne wątpliwości w kontekście ochrony egzekuta). Wreszcie elementem aktualnej konstrukcji zasady zagrożenia, który sprzyja sprawności, są szerokie wyjątki od niej, a więc sytuacje, w których ustawodawca odstępuje od obowiązku przesłania zobowiązanemu przez wierzyciela upomnienia<sup>22</sup>.

Wśród zasad stanowiących swoistą gwarancję bezpieczeństwa finansowego państwa należy również wymienić zasadę niekonkurencyjności form przymusu państwowego, która została określona w art. 16 u.p.e.a. Dotyczy ona nierzadkich sytuacji<sup>23</sup>, gdy „czyn polegający na niewykonaniu obowiązku jest równocześnie przestępstwem, wykroczeniem lub deliktem dyscyplinarnym<sup>24</sup>”, a sam jej sens i zasadność obowiązywania sprowadzają się do uznania, że różne są cele odpowiedzialności typu penalnego i typu egzekucyjnego<sup>25</sup>. Zgodnie z art. 16 u.p.e.a. zastosowanie środka egzekucyjnego w postępowaniu egzekucyjnym nie stoi na przeszkodzie wymierzeniu innego rodzaju sankcji. Wyrażenie tego rodzaju idei pozwala więc na nieskrępowane wdrażanie egzekucji (w przypadku regulacji odmiennej, a więc wprowadzającej konkurencyjność form przymusu państwowego, mogłoby się okazać, że z uwagi na już zastosowaną sankcję choćby o charakterze dyscyplinarnym niemożliwe jest wyegzekwowanie od osoby już ukaranej należnego świadczenia). Tym samym dopuszczalne jest stwierdzenie, że leżące przede wszystkim w interesie Skarbu Państwa odzyskanie określonej należności nie stoi w sprzeczności z celami innego rodzaju sankcji, takimi choćby jak występujące na gruncie prawa karnego cele prewencyjne lub też naprawienie szkody i zadośćuczynienie pokrzywdzonemu przestępstwem<sup>26</sup>.

<sup>22</sup> Na temat wyjątków od zasady zagrożenia zob. W. Piątek, A. Skoczylas [w:] R. Hauser, A. Skoczylas [red.], *Postępowanie egzekucyjne w administracji. Komentarz*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2014, s. 103.

<sup>23</sup> Zob. D. R. Kijowski [red.], *Ustawa... op. cit.*, s. 284.

<sup>24</sup> P. Przybysz, *Postępowanie ... op. cit.*, s. 107.

<sup>25</sup> Z. Leoński, *Administracyjne postępowanie egzekucyjne. Węzłowe problemy*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej, Poznań 2003, s. 83.

<sup>26</sup> O celach kary zob. W. Wróbel, A. Zoll, *Polskie prawo karne. Część ogólna*, Wydawnictwo ZNAK, Kraków 2010, s. 415 i n.

W kontekście podjętych rozważań nie można także pominąć zasady prawdy obiektywnej, która w postępowaniu egzekucyjnym w administracji wynika z art. 36 u.p.e.a. oraz art. 7 in media ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego<sup>27</sup> w związku z art. 18 u.p.e.a.<sup>28</sup>. Sama prawda obiektywna odnosi się do rzeczywistego obrazu określonego stanu rzeczy<sup>29</sup>. Jej ustalenie zaś w procedurze wykonawczej ogranicza się do uzyskania przez organ egzekucyjny należytej wiedzy o sytuacji zobowiązanego, w tym przede wszystkim o jego stanie majątkowym<sup>30</sup>. Idea ta więc, wraz ze wspierającymi ją instytucjami szczególnymi (vide: art. 47–49a u.p.e.a., art. 71 u.p.e.a.<sup>31</sup>), pozwala na właściwe ukierunkowanie czynności wykonawczych, a więc na uniknięcie stanu niemożności odnalezienia majątku zobowiązanego lub też wykluczenie niewątpliwie nieplanowanych sytuacji skierowania egzekucji do niebędącej egzekutem osoby, o której mowa w art. 38 u.p.e.a.

Ideą przewodnią bezpośrednio sprzyjającą sprawności egzekucji jest nadto zasada szybkości i prostoty postępowania (art. 12 k.p.a. w związku z art. 18 u.p.e.a.). Każdy z ukrytych w tej zasadzie postulatów w pewien sposób przyczynia się do bezpieczeństwa finansowego państwa. Nakaz szybkiego zakończenia postępowania można zrównoważyć z ekonomicznym nakazem uzyskania przeterminowanej należności w chwili jak najbliższej momentowi jej zapadalności. Z kolei obowiązek dążenia do prostoty w procedowaniu przemawia na korzyść ograniczenia kosztów egzekucji.

<sup>27</sup> Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, tekst jedn. Dz. U. z 2018 r., poz. 096, powoływana dalej jako k.p.a.

<sup>28</sup> Wyszczególnianie tej zasady w grupie zasad administracyjnego postępowania egzekucyjnego zostało zapoczątkowane przez B. Adamiak; zob. J. Borkowski [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie...*, *op. cit.*, s. 59.

<sup>29</sup> W. Dawidowicz, *Ogólne postępowanie administracyjne. Zarys systemu*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1962, s. 108.

<sup>30</sup> R. Sawuła zauważa, że zasada ta pozwala także na rozstrzygnięcie zagadnienia mającego podstawowe znaczenie dla egzekucji, to jest jej dopuszczalności; zob. R. Sawuła, *Stosowanie zasad ogólnych kpa w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym*, Organizacja – Metody – Technika 1990, nr 8–9, s. 9.

<sup>31</sup> M. Szubiakowski, *Zasady ogólne administracyjnego postępowania egzekucyjnego* [w:] J. Niczyporuk, S. Fundowicz, J. Radwanowicz [red.], *System ... op. cit.*, s. 127.

## Reguły postępowania w służbie bezpieczeństwu finansowemu państwa

Zasady prawa nie są jednak jedynymi gwarancjami sprawności postępowania egzekucyjnego. Badając regulację ustawową, można bowiem odnaleźć szereg szczegółowych regulacji, które choć zawsze w pewnym stopniu wspierają określoną ideę przewodnią, to mogą stanowić samodzielny przedmiot rozważań.

Szczególną gwarancję bezpieczeństwa finansowego państwa stanowi postępowanie zabezpieczające. Procedura ta, będąca pomocniczą wobec postępowania egzekucyjnego<sup>32</sup>, została uregulowana w art. 154 i n. u.p.e.a. Do jej wdrożenia dochodzi w sytuacji, gdy z pewnych względów niemożliwe jest niezwłoczne wszczęcie postępowania wykonawczego, a niezbędne jest zapewnienie warunków do skutecznego przeprowadzenia egzekucji<sup>33</sup>. Artykuł 154 § 1 u.p.e.a. wskazuje, że zabezpieczenia dokonuje się wówczas, gdy jego brak mógłby utrudnić lub udaremnić egzekucję. Samo zabezpieczenie, którego organ egzekucyjny dokonuje na wniosek wierzyciela i na podstawie sporządzonego przez niego zarządzenia zabezpieczenia (art. 155a § 1 pkt 1 u.p.e.a.), uniemożliwia więc zobowiązanemu ucieczkę z majątkiem. W tym kontekście postępowanie zabezpieczające można określić mianem wczesnej gwarancji sprawności egzekucji.

Ochronie interesów majątkowych Skarbu Państwa w postępowaniu egzekucyjnym sprzyja także moc prawna środków zaskarżenia, z których w toku postępowania mogą skorzystać podmioty i uczestnicy biorące w nim udział. Zasadą jest bowiem, że wniesienie środka nie prowadzi do wstrzymania postępowania egzekucyjnego<sup>34</sup>. Choć sytuacja ma się odmiennie w przypadku zgłaszanego w trybie art. 33 u.p.e.a. zarzutu, którego wniesienie skutkuje zasadniczo zawieszeniem postępowania (art. 35 § 1 u.p.e.a.), to we wskazany sposób kształtuje się już w przypadku choćby skargi na czynności wykonawcze (art. 54 § 6 u.p.e.a.: wniesienie skargi nie wstrzymuje postępowania egzekucyjnego; organ egzekucyjny lub organ nadzoru może

<sup>32</sup> M. Ofiarska, *Postępowanie egzekucyjne w administracji*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Administracji Publicznej w Szczecinie, Szczecin 2000, s. 271.

<sup>33</sup> M. Szubiakowski [w:] M. Wierzbowski [red.], *Postępowanie administracyjne – ogólne, podatkowe, egzekucyjne i przed sądami administracyjnymi*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2015, s. 369.

<sup>34</sup> R. Hauser, *Ochrona obywatela w postępowaniu egzekucyjnym w administracji*, Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań 1988, s. 64.

jednak, w drodze postanowienia, wstrzymać w uzasadnionych przypadkach prowadzenie postępowania egzekucyjnego), zażalenia (art. 17 § 2 u.p.e.a.: wniesienie zażalenia nie wstrzymuje postępowania egzekucyjnego; organ egzekucyjny lub organ odwoławczy może jednak w uzasadnionych przypadkach wstrzymać postępowanie egzekucyjne do czasu rozpatrzenia zażalenia) lub też zarzutu oszacowania dokonanego przez poborcę skarbowego w toku egzekucji z autorskich praw majątkowych i praw pokrewnych oraz praw własności przemysłowej, który skutki prawne wywołuje tylko w obszarze środka egzekucyjnego, którego zastosowania dotyczy – nie zaś w kontekście egzekucji w ogóle (art. 96h § 3 u.p.e.a.: w – przypadku nieuwzględnienia zarzutu zobowiązanego, organ egzekucyjny zwraca się do biegłego skarbowego o oznaczenie wartości zajętych praw). Oznacza to, że do niezbędnego z punktu widzenia ochrony jednostki minimum zostały ograniczone sytuacje tamowania egzekucji przez korzystanie przez uczestników postępowania (w tym przez zobowiązanego) z gwarancji represyjnych (środków prawnych).

Pewnego rodzaju gwarancją bezpieczeństwa finansowego państwa w postępowaniu egzekucyjnym jest regulacja dotycząca kosztów tego postępowania, a dokładnie reguł ich ponoszenia. Poza tym bowiem, że procedura wykonawcza nie jest prowadzona nieodpłatnie (w postępowaniu generowane są opłaty i wydatki), to zasadniczo koszty egzekucyjne obciążają zobowiązanego (art. 64c § 1 u.p.e.a.). To zaś może w pewnym sensie nakłaniać egzekuta do dobrowolnego spełnienia świadczenia. W odmiennym przypadku musi się on liczyć z tym, że zostanie obciążony kosztami postępowania, które jako należności pieniężne będą mogły podlegać egzekucji w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (art. 64c § 5 u.p.e.a.).

## Zakończenie

W świetle poczynionych rozważań dopuszczalne wydaje się stwierdzenie, że regulacja postępowania egzekucyjnego administracji nie jest bezwarunkowo nastawiona na ochronę zobowiązanego. Polski ustawodawca, tworząc ją, był niewątpliwie świadomy tego, iż procedura ta ma podstawowe znaczenie dla finansów państwa. Jedynie bowiem sprawny model sankcjonowania bierności obligacyjnej zobowiązanych może zapewnić optymalny poziom ściągalności należności z tytułu podatków, opłat, grzywien, kar pieniężnych lub też innych należności pieniężnych. Warto przy tym zauważyć, że poczynione rozważania nie wyczerpują zagadnienia instytucji sprzyjających sprawnemu stosowaniu sankcji egzekucji administracyjnej jako gwarancji



bezpieczeństwa finansowego państwa. Okazuje się bowiem, że tak jak złożona jest tematyka ochrony jednostek występujących w postępowaniu egzekucyjnym w administracji, tak też szerokie jest zagadnienie gwarancji interesów szeroko rozumianej administracji publicznej.

## Bibliografia

### Literatura:

1. Adamiak B., Borkowski J., *Postępowanie administracyjne i sądowniczo-administracyjne*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2017.
2. Bąkowski T., Żukowski K. [red.], *Leksykon prawa administracyjnego materialnego. 100 podstawowych pojęć*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2016.
3. Dawidowicz W., *Ogólne postępowanie administracyjne. Zarys systemu*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1962.
4. Hauser R., *Ochrona obywatela w postępowaniu egzekucyjnym w administracji*, Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań 1988.
5. Hauser R., Skoczylas A. [red.], *Postępowanie egzekucyjne w administracji. Komentarz*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2014.
6. Hauser R., Niewiadomski Z., Wróbel A. [red.], *System Prawa Administracyjnego, t. 7. Prawo administracyjne materialne*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2017.
7. Hauser R., Niewiadomski Z., Wróbel A. [red.], *System Prawa Administracyjnego, t. 9. Prawo procesowe administracyjne*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2014.
8. Kalina-Prasznica U. [red.], *Encyklopedia prawa*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 1999.
9. Kijowski D. R. [red.], *Ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Komentarz LEX*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2015.
10. Klat-Wertelecka L., *Egzekucja administracyjna w praktyce*, Wydawnictwo ODDK, Gdańsk 2013.
11. Klat-Wertelecka L., *Wartości w administracyjnym prawie egzekucyjnym* [w:] J. Zimmermann [red.], *Aksjologia prawa administracyjnego. Tom I*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2017.
12. Kmiecik Z., *Ogólne zasady prawa i postępowania administracyjnego*, Wydawnictwo PWN, Warszawa 2000.

13. Leoński Z., *Administracyjne postępowanie egzekucyjne. Węzłowe problemy*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej, Poznań 2003.
14. Ofiarska M., *Postępowanie egzekucyjne w administracji*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Administracji Publicznej w Szczecinie, Szczecin 2000.
15. Przybysz P., *Aksjologiczne podstawy postępowania egzekucyjnego w administracji* [w:] Zimmermann J. [red.], *Aksjologia prawa administracyjnego, t. I*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2017.
16. Przybysz P., *Postępowanie egzekucyjne w administracji. Komentarz*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2015.
17. Sawuła R., *Stosowanie zasad ogólnych kpa w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym*, Organizacja – Metody – Technika, 1990, nr 8–9.
18. Supernat J., *Prakseologiczne przesłanki sprawności egzekucji administracyjnej* [w:] Niczyporuk J., Fundowicz S., Radwanowicz J. [red.], *System egzekucji administracyjnej*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2004.
19. Szymczak M. [red.], *Słownik języka polskiego, t. 1. A–K*, Wydawnictwo PWN, Warszawa 1978.
20. Wierzbowski M. [red.], *Postępowanie administracyjne – ogólne, podatkowe, egzekucyjne i przed sądami administracyjnymi*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2015.
21. Wincenciak M., *Sankcje w prawie administracyjnym i procedura ich wymierzania*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2008.
22. Wróbel W., Zoll A., *Polskie prawo karne. Część ogólna*, Wydawnictwo ZNAK, Kraków 2010.

#### **Akt prawne:**

1. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, tekst jedn. Dz. U. z 2018 r., poz. 2096.
2. Ustawa z dnia z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, tekst jedn. Dz. U. z 2018 r., poz. 1314.

SELECTED INSTITUTIONS ENSURING EFFECTIVE  
APPLICATION OF THE ADMINISTRATION  
ENFORCEMENT PROCEEDINGS,  
AS GUARANTEES FOR THE FINANCIAL  
SAFETY OF THE STATE

**Keywords:** *administration, proceedings, enforcement, rules, effectiveness.*

SUMMARY

The article will be an attempt to present the influence of the principles of administrative enforcement proceedings and the rules of this procedure on the effectiveness of the execution assessed through the prism of the Treasury interest. Such task becomes hard at the moment of realizing the role given to principles and rules. The principles of law are perceived as instruments of protection of individuals, and not as guarantees protecting public authority. This implication in most cases leads to the exclusion from considerations issues related to the impact of principles on the ability to effectively enforce the obligation. Nevertheless, a more accurate examination of the administrative enforcement proceedings shows that at least some of the principles and rules protects the interests of the Treasury.

**Marcin Rudnicki** – doktor nauk prawnych o specjalności prawo administracyjne. Adiunkt w Wyższej Szkole Prawa we Wrocławiu. Autor kilkudziesięciu publikacji naukowych z zakresu procedury administracyjnej i prawa cywilnego. Wieloletni asystent sędziego w sądach powszechnych apelacji wrocławskiej. Aktualnie wykonuje zawód radcy prawnego.

**Joanna UNTERSCHÜTZ**

## ZASADA POKOJU SPOŁECZNEGO: POMIĘDZY SWOBODĄ PROWADZENIA SPORÓW ZBIOROWYCH A BEZPIECZEŃSTWEM OBROTU GOSPODARCZEGO

**Słowa kluczowe:** *spór zbiorowy, strajk, zbiorowe prawo pracy, partnerzy społeczni, zasada pokoju społecznego.*

### STRESZCZENIE

Idea pokoju społecznego jest wartością nadrzędną, dzięki której harmonijnie kształtują się relacje pomiędzy pracą a kapitałem oraz zapewnia niezbędny ład w stosunkach pracy. Przepisy, które mają służyć zapewnieniu pokoju społecznego, ustanawiają swobodę koalicji dla pracowników i pracodawców, regulują sposób prowadzenia rokowań i zawierania porozumień oraz prowadzenia sporu zbiorowego (w tym strajku oraz innych form protestu). Utrzymanie pokoju społecznego leży również w interesie publicznym, ponieważ sprzyja utrzymaniu optymalnych warunków prowadzenia działalności gospodarczej. Na tym tle przedstawione zostanie prawo związków zawodowych do prowadzenia strajku i innych form protestu w ramach sporu zbiorowego. Dla określenia granic realizacji tych praw przez przedstawicieli pracodawców i pracowników istotną rolę odgrywa nie tylko prawodawstwo krajowe, ale też regulacje międzynarodowe oraz orzecznictwo takich organów jak Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej czy Komitet Wolności Związkowej Międzynarodowej Organizacji Pracy.

## 1. Wstęp. Zasada pokoju społecznego i zasada swobody prowadzenia akcji zbiorowych

Idea pokoju społecznego zajmuje wyjątkowe miejsce w zbiorowym prawie pracy. Jest wartością nadrzędną, dzięki której harmonijnie kształtują się relacje pomiędzy pracą a kapitałem oraz zapewnia niezbędny ład w stosunkach pracy<sup>1</sup>. Z. Hajn za jeden z zasadniczych elementów zbiorowego prawa pracy uznaje zrównoważenie interesów pracowników i pracodawców w celu stabilizacji gospodarki i państwa oraz zapewnienia pokoju społecznego<sup>2</sup>. Ponadto stan pokoju społecznego umożliwi dokonywanie w miarę sprawiedliwego podziału dóbr materialnych wypracowanych przez pracowników i przedsiębiorców<sup>3</sup>.

Utrzymanie pokoju społecznego leży także w interesie publicznym, ponieważ sprzyja kształtowaniu optymalnych warunków prowadzenia działalności gospodarczej, jest jednym z czynników zwiększających atrakcyjność inwestycyjną państwa, w rezultacie korzystnie oddziałuje na stan gospodarki i co za tym idzie – podniesienie poziomu życia społeczeństwa<sup>4</sup>. Stąd też jego związek z bezpieczeństwem gospodarczym.

Zasada prowadzenia akcji zbiorowych, zwłaszcza w postaci strajku, zdaje się przeciwstawiać zasadzie zachowania pokoju społecznego w stosunkach pracy. Jednak obie zasady w istocie uzupełniają się, nie jest możliwe bowiem uniknięcie konfliktów i zatargów pomiędzy partnerami społecznymi, a w demokratycznym państwie prawnym niezbędne są procedury ich rozwiązywania<sup>5</sup>.

Strajk to najbardziej typowy przejaw akcji zbiorowej<sup>6</sup>, jednocześnie może być postrzegany jako zagrożenie dla stabilności funkcjonowania przedsię-

<sup>1</sup> G. Goździewicz, *Podstawowe zasady zbiorowego prawa pracy*, [w:] G. Goździewicz (red.), *Zbiorowe prawo pracy w społecznej gospodarce rynkowej*, TNOiK, Toruń 2000, s. 72.

<sup>2</sup> Z. Hajn, *Zbiorowe prawo pracy*, LEX Wolters Kluwer, Warszawa 2013, s. 17.

<sup>3</sup> A.M. Świątkowski, *Gwarancje prawne pokoju społecznego*, C.H. Beck, Warszawa 2013, s. 281.

<sup>4</sup> M. Latos-Miłkowska, *Interes publiczny a interes prywatny w prawie pracy*, „Monitor Prawa Pracy” 2012, nr 7, s. 342; G. Goździewicz, *op.cit.*, s. 72.

<sup>5</sup> G. Goździewicz, *op.cit.*, s. 76.

<sup>6</sup> Zob. W. Masewicz, *Strajk. Studium prawnosocjologiczne*, IWZZ, Warszawa 1986; W. Kulesza, *Demonstracja, blokada, strajk. (Granice wolności zgromadzeń i strajku w polskim prawie karnym na tle prawa niemieckiego)*, UŁ, Łódź 1991; A.M. Świątkowski, *Strajk – synteza zjawiska*, „Monitor Prawa Pracy” 2011, nr 2, s. 68–74; M. Kurzynoga, *Warunki legalności strajku*, Wolters Kluwer, Warszawa 2011;

biorstwa. Z perspektywy pracowników i ich przedstawicieli prowadzenie akcji protestacyjnej w innej formie, takiej jak pikietą, bojkot czy oflagowanie zakładu pracy może także stanowić istotny środek nacisku na pracodawcę w razie konfliktu interesów<sup>7</sup>. Zagadnienia związane ze strajkiem są także dość szczegółowo uregulowane w prawie krajowym i międzynarodowym.

Swoboda prowadzenia akcji zbiorowych stanowi istotny aspekt działalności związków zawodowych. Znajduje ona oparcie zarówno w art. 59 Konstytucji RP (prawo do prowadzenia akcji zbiorowych i strajku przez związki zawodowe), jak i w aktach prawa międzynarodowego. Ustawa o rozwiązywaniu sporów zbiorowych<sup>8</sup> definiuje strajk jako zbiorowe powstrzymanie się pracowników od wykonywania pracy w celu rozwiązania sporu dotyczącego interesów wskazanych<sup>9</sup>. Ustawodawca nakłada tam na organizatorów strajku różnego rodzaju obowiązki i ograniczenia, od spełnienia których zależy, czy strajk można uznać za legalny w świetle ustawy.

Ze względu na ograniczone ramy opracowania nie jest możliwe omówienie wszystkich przesłanek legalności strajku<sup>10</sup>, wypada więc skupić się na tych, które budzą najwięcej wątpliwości w świetle umów międzynarodowych. Jest to o tyle ważne, że zgodnie z art. 59 ust. 4 Konstytucji, zakres wolności zrzeszania się w związkach zawodowych i organizacjach pracodawców oraz innych wolności związkowych może podlegać tylko takim ograniczeniom ustawowym, jakie są dopuszczalne przez wiążące Polskę umowy międzynarodowe<sup>11</sup>.

---

J. Żołyński, *Strajk i inne rodzaje akcji protestacyjnych jako metody rozwiązywania sporów zbiorowych*, Wolters Kluwer, Warszawa 2013; K. Rączka, *Wokół pojęcia strajku*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2013, nr 4, s. 7–10.

<sup>7</sup> B. Cudowski, *Pozastrajkowe środki prowadzenia sporów zbiorowych*, „Monitor Prawa Pracy” 2009, nr 4, s. 173–178; K.W. Baran, *Inne niż strajk akcje protestacyjne w systemie polskiego prawa pracy*, [w:] A. Sobczyk (red.), *Stosunki zatrudnienia w dwudziestolecie społecznej gospodarki rynkowej. Księga pamiątkowa z okazji jubileuszu 40-lecia pracy naukowej Profesor Barbary Wagner*, Wolters Kluwer, Warszawa 2010.

<sup>8</sup> Ustawa z dnia 23 maja 1991 r. o rozwiązywaniu sporów zbiorowych (t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 399), zwana dalej „u.r.s.z.”.

<sup>9</sup> Obok strajku, strajku ostrzegawczego i strajku solidarnościowego, w praktyce stosowane są inne, nie zawsze zgodne z prawem formy strajku, jak np. strajk okupacyjny (polegający na zajęciu całości lub części zakładu pracy i niedopuszczeniu do pracy innych, niebiorących udziału w strajku pracowników), strajk głodowy. Natomiast tzw. strajk włoski, obstrukcyjny czy japoński może być uznany za inną akcję protestacyjną, ponieważ w trakcie jego trwania wykonywanie pracy nie jest przerwane. Zob. J. Żołyński, *op.cit.*, s. 345–357.

<sup>10</sup> J. Żołyński, *op.cit.*, s. 207–209.

<sup>11</sup> Ustawodawca odnosi się do wiążących umów międzynarodowych, inaczej niż w art.

## 2. Monopol związków zawodowych

Pierwsza kwestia dotyczy reprezentacji strony pracowniczej w sporze zbiorowym i przyznanie w tym zakresie monopolu związkom zawodowym. Prawo udziału w strajku oraz prawo do udziału w referendum strajkowym ma charakter indywidualny, podobnie jak prawo do zrzeszania się w związkach zawodowych. Jednak prawo organizowania strajku przysługuje jedynie związkom zawodowym, przez co uwidacznia się kolektywny charakter tego prawa<sup>12</sup>.

Rozwiązanie to w praktyce<sup>13</sup> pozbawia możliwości prowadzenia sporu zbiorowego (a co za tym idzie także organizowania legalnej akcji strajkowej) pracowników w tych zakładach pracy, w których związki nie działają (t.j. zdecydowanej większości zakładów pracy<sup>14</sup>). Stąd też spotkać się można z opinią, że taka regulacja narusza zasadę negatywnej wolności związkowej<sup>15</sup>. Dopuszczenie do prowadzenia rokowań i sporów zbiorowych przez inne podmioty niż związki zawodowe nie stałoby w sprzeczności z art. 6 ust. 4 EKS, który dotyczy prawa pracowników do działań zbiorowych ani Konwencji MOP nr 154 wraz z uzupełniającym ją zaleceniem nr 164, które także przewidują prowadzenie sporu zbiorowego przez pracowników, którzy nie są reprezentowani przez związek zawodowy<sup>16</sup>. Prawo do strajku traktowane

---

87 Konstytucji, gdzie mowa jest tylko o ratyfikowanych umowach międzynarodowych.

<sup>12</sup> K.W. Baran, *Wolności związkowe i ich gwarancje w systemie ustawodawstwa polskiego*, Branta, Bydgoszcz–Kraków 2001, s. 193.

<sup>13</sup> Wprawdzie art. 3 ust 4 ustawy o rozwiązywaniu sporów zbiorowych przewiduje możliwość zwrócenia się przez pracowników zakładu pracy, w którym nie działa żadna zakładowa organizacja związkowa, o reprezentowanie ich w sporze zbiorowym przez organizację działającą w innym zakładzie pracy, w praktyce jest to przepis martwy (B. Cudowski, *Spór zbiorowy jako forma zakładowego dialogu społecznego*, [w:] *Zakładowy dialog społeczny*, redakcja naukowa J. Stelina, Lex, Warszawa 2014, s. 269.

<sup>14</sup> J. Unterschütz, *Employment model and freedom of association – the case of Poland*, [w:] K. Ahlberg, N. Bruun (red.) *New Foundations of Labour Law in the Globalised Market Economy?*, Peter Lang International Academic Publishers 2017, s. 184.

<sup>15</sup> B. Cudowski, *op.cit.*, s. 269.

<sup>16</sup> Co prawda, Konwencja nr 87 MOP nie reguluje prawa do strajku wprost, jednak już na drugim spotkaniu w 1952 roku Komitet Wolności Związkowej (Committee on Freedom of Association – CFA) uznał prawo do strajku za nieodłączne następstwo prawa koalicji, chronionego konwencją nr 87. Prawo do strajku pojawia się jednak okazjonalnie w Konwencjach i Zaleceniach MOP, np. w art. 1 Konwencji nr 105

jest jako prawo podstawowe, jedna z najważniejszych metod, za pomocą których pracownicy i ich organizacje mogą bronić swoich praw gospodarczych i socjalnych. Prawo to przysługuje także federacjom i konfederacjom związkowym<sup>17</sup>.

Także Europejski Komitet Praw Społecznych uznaje prymat organizacji związkowych przy prowadzeniu rokowań zbiorowych. Inaczej niż CFA, który uznaje prawo do strajku jako emanację wolności zrzeszania, w Europejskiej Karcie Społecznej prawo do strajku i prowadzenie rokowań zbiorowych regulowane są nie tylko w odrębnych jednostkach redakcyjnych art. 6, ale także ich zakres podmiotowy sformułowany został inaczej: prawo do prowadzenia rokowań zbiorowych przyznane zostało organizacjom pracowników, natomiast prawo do strajku – pracownikom, bez wskazania na żadną formę ich reprezentacji<sup>18</sup>.

### 3. Zasada proporcjonalności

Zgodnie z zasadą proporcjonalności przy podejmowaniu decyzji o ogłoszeniu strajku związek zawodowy powinien wziąć pod uwagę współmierność żądań do strat związanych ze strajkiem (art. 17 ust 3 u.r.s.z.). Organizacja związkowa zobowiązana jest zatem do rozważenia potencjalnych korzyści i kosztów prowadzenia strajku zarówno dla stron sporu, jak i dla osób trzecich – np. społeczności lokalnych, konsumentów, klientów<sup>19</sup>. W polskiej

---

o zniesieniu pracy przymusowej, przyjętej w Genewie dnia 25 czerwca 1957 r. przez Konferencję Ogólną Międzynarodowej Organizacji Pracy (Dz. U. z dnia 14 lipca 1959 r. Nr 39, poz. 240) zakazano korzystania z pracy przymusowej lub obowiązkowej jako kary za udział w strajkach, a także w nieratyfikowanej przez Polskę Konwencji nr 92. Zob. International Labour Office, *Compilation of decisions of the Committee on Freedom of Association*, ILO Genewa 2018, s. 143; B. Gernigon, A. Odero, H. Guido, *ILO Principles concerning the right to strike*, ILO, Geneva 1998, s. 7.; J. Unterschütz, *Prawo do rokowań zbiorowych – prawo pracowników czy związków zawodowych?*, „Studia z zakresu prawa pracy i polityki społecznej” 2017, z. 3(24), s. 242

<sup>17</sup> International Labour Office, *op.cit.*, s. 144.

<sup>18</sup> F. Dorssemont, *The right to bargain collectively*, [w:] *The European Social Charter and the Employment Relation* red. N. Bruun, K. LöI. Shömann S. Clauwaert, Hart Publishing, Oxford and Portland Oregon, 2017, s. 272.

<sup>19</sup> Na marginesie odnotować można pogląd wyrażany przez M. Seweryńskiego, iż sądowa kontrola legalności strajku (wraz z wiążącym charakterem orzeczeń arbitrażowych, obowiązkowym arbitrażem i zawieszeniem prawa do strajku w pewnych okolicznościach) dawałoby mocniejsze gwarancje pokoju społecznego. M. Seweryński,



doktrynie prawa pracy spotkać można różne ujęcia tej zasady<sup>20</sup>. Niektórzy autorzy skłaniają się ku twierdzeniu, iż obliguje ona do wyważenia proporcji między stratami wyrządzonymi w następstwie strajku a korzyściami oczekiwanymi przez zbiorowość pracowniczą<sup>21</sup>. Zwłaszcza że wyrządzenie nadmiernej szkody pracodawcy może w efekcie doprowadzić do utraty miejsc pracy przez część pracowników, a nawet zamknięcia zakładu pracy. Z pewnością należy zgodzić się z tym, że zgłaszanie żądań, nieracjonalnych, zaspakajających jedynie ambicje organizatorów sporu zbiorowego, których realizacja ze względu na sytuację ekonomiczną pracodawcy jest niemożliwa bądź doprowadziłaby do zakłócenia działania przedsiębiorstwa w przyszłości, narusza zasadę proporcjonalności<sup>22</sup>. Już Walery Masewicz zwracał uwagę na to, że celem strajku powinno być dowartościowanie pracy, nie zaś zniszczenie lub trwale pogorszenie efektywności organizacyjnej firmy<sup>23</sup>.

Do oceny legalności strajku przez pryzmat zachowania zasady proporcjonalności należy jednak podchodzić z daleko idącą ostrożnością. Rzeczywiste wyważenie możliwych strat w stosunku do żądań (zwłaszcza o charakterze niematerialnym) w chwili ogłoszenia strajku może być znacznie utrudnione, jeśli nie niemożliwe, zważywszy, że rozmiar strat po stronie pracodawcy zależeć będzie od czasu trwania akcji strajkowej<sup>24</sup>. CFA wskazuje, że strajki z natury mają charakter uciążliwy i powodują straty. Nie oznacza to jednak, że możliwe jest uznanie za nielegalny każdego strajku, który powoduje zakłócenia w działalności przedsiębiorstwa<sup>25</sup>. Komitet zauważa także, iż względu

---

*Wybrane zagadnienia rozwiązywania sporów zbiorowych w Polsce*, [w:] *Arbitraż i mediacja w prawie pracy. Doświadczenia amerykańskie i polskie*, red. G. Goździewicz, Wydawnictwo KUL, Lublin 2005, s. 58. Zob. także M. Kurzynoga, *Prawo pracodawcy do wystąpienia z powództwem o ustalenie nielegalności strajku i wnioskiem o zabezpieczenie roszczenia w drodze zakazu zorganizowania strajku*, PiZS 2014, nr 5, s. 16–24.

<sup>20</sup> Przegląd poglądów doktryny, zob. M. Kurzynoga, *Warunki legalności strajku ...*, s. 170–172.

<sup>21</sup> K.W. Baran, *Zbiorowe prawo pracy*, Universitas, Kraków 2002, s. 305, podobnie A.M. Świątkowski, [w:] *Zbiorowe prawo pracy. Komentarz* pod red. J. Wratnego i K. Walczaka, C.H. Beck, Warszawa 2009, s. 394.

<sup>22</sup> J. Oniszczyk *Spory Zbiorowe*, [w:] *System prawa pracy. Tom V. Zbiorowe prawo pracy* pod red. K.W. Barana, Wolters Kluwer, Warszawa 2014, s. 775; M. Kurzynoga uznaje przy tym, że sąd powinien wziąć pod uwagę zasadę proporcjonalności, orzekając o legalności strajku. M. Kurzynoga, *op.cit.*, s. 173.

<sup>23</sup> W. Masewicz, *Strajk. Studium ...* s. 81.

<sup>24</sup> J. Oniszczyk, *op.cit.*, s. 774.

<sup>25</sup> Raport CFA nr 365, listopad 2012, Sprawa nr 2829 z 10.01.2011 Republika Korei, teza 577.

natury ekonomicznej nie powinny stanowić przesłanki ograniczenia prawa do strajku<sup>26</sup>. Natomiast na gruncie EKS można uznać, że stosowanie zasady proporcjonalności przez sądy w celu oceny legalności strajku w zbyt dużym stopniu ogranicza stosowanie prawa do prowadzenia akcji zbiorowych określonego w art. 6.4 EKS<sup>27</sup>.

#### 4. Strajk solidarnościowy

Strajk solidarnościowy może przybierać dwie postacie: strajku akcesoryjnego (organizowanego dla poparcia żądań pracowników, którzy sami strajkują) oraz strajku defensywnego, inaczej zastępczego (organizowanego dla poparcia żądań pracowników innego zakładu pracy, którym prawo do strajku nie przysługuje). Legalność strajku solidarnościowego akcesoryjnego ma duże znaczenie w praktyce zbiorowych stosunków pracy, ponieważ w przypadku grupy przedsiębiorstw pracodawca często przestaje być właściwym adresatem żądań pracowników, ponieważ podstawowe decyzje zapadają na szczeblu spółki dominującej (centralnego kierownictwa), a jednocześnie coraz więcej zagranicznych i międzynarodowych koncernów tworzy w naszym kraju firmy i kwestia udziału w międzynarodowym proteście może dotyczyć wielu zakładów<sup>28</sup>.

Stąd też postuluje się, aby zgodnie z maksymą *in dubio pro libertate*, prowadzenie strajku akcesoryjnego jest dopuszczalne, zwłaszcza w sytuacji, gdy pracownicy podejmujący taką akcję mają pośredni i ekonomiczny interes w strajku podstawowym. Szczególnie stosowanie ograniczeń strajku solidarnościowego w przypadku pracodawców należących do grupy przedsiębiorstw należy uznać za nieuzasadnione<sup>29</sup>. Za dopuszczalnością prawa do strajku akcesoryjnego przemawia kształt przywołanych wyżej regulacji międzynarodowych oraz interpretacje tych konwencji wydawane przez organy międzynarodowe.

Art. 22 u.r.s.z. z pewnością odnosi się do solidarnościowego strajku defensywnego. Zgodnie z tym przepisem przeprowadzenie strajku solidarnościowego dozwolone jest jednak w obronie praw i interesów pracowników, którzy nie mają prawa do strajku, na czas nie dłuższy niż połowa dnia roboczego, z zachowaniem takich zasad jak: przeprowadzenie referendum strajkowego,

<sup>26</sup> International Labour Office, *op.cit.*, s. 149.

<sup>27</sup> F. Dorsemont, *op.cit.*, s. 278.

<sup>28</sup> M. Kurzynoga, *op.cit.*, s. 132–136.

<sup>29</sup> J. Oniszczyk, *op.cit.*, s. 757.

respektowanie zasady dobrowolności udziału w strajku i ograniczeń w jego prowadzeniu. Przepis ten ma dość restrykcyjny charakter i nie pozwala na zorganizowanie takiego strajku w obronie interesów pracowników, którzy nie utworzyli reprezentacji związkowej, choć mieli do tego prawo. W literaturze przedmiotu przyjmuje się, że dotyczy to tych grup pracowników, którzy mają prawo koalicji i mogą wszcząć spór zbiorowy, lecz w jego ramach nie mogą prowadzić akcji strajkowej<sup>30</sup>.

Stanowisko CFA w kwestii dopuszczalności strajku solidarnościowego jest jednoznaczne. Ogólny zakaz strajków solidarnościowych stanowi naruszenie praw pracowniczych, podobnie jak zakaz akcji solidarnościowych w ramach przedsiębiorstw o złożonej strukturze<sup>31</sup>.

Komitet Ekspertów MOP w sprawie stosowania konwencji i zaleceń (MOP-CEACR) z 2012 roku utrzymał w mocy potrzebę ochrony prawa pracowników do podejmowania akcji protestacyjnych w odniesieniu do spraw, które ich dotyczą, chociaż w niektórych przypadkach bezpośredni pracodawca może nie być stroną sporu i uczestniczyć w strajkach sympatycznych, pod warunkiem, że początkowe strajki, które popierają, są zgodne z prawem.

Także ETPC w sprawie RMT podkreślił, iż konieczne jest należyte wyważenie pomiędzy interesem jednostkowym i wspólnotowym, co oznacza możliwość zastosowania marginesu uznania przez prawodawcę państwa – strony Konwencji<sup>32</sup>. Margines ten będzie węższy w przypadku „bezpośredniej akcji strajkowej wymierzonej przeciwko pracodawcy objętemu sporem zbiorowym, zaś w odniesieniu do akcji solidarnościowej – szerszy<sup>33</sup>”.

Podobnie na gruncie EKS strajk solidarnościowy należy uznać za dopuszczalny, jako że tego rodzaju akcje zbiorowe w rzeczy samej dotyczą konfliktów pomiędzy pracownikami a pracodawcą, przy czym, jak zauważa F. Dorssemont postanowienia art. 6 §4 ESC nie odnoszą się w żaden sposób do relacji pomiędzy pracownikami a ich pracodawcą<sup>34</sup>.

<sup>30</sup> J. Żołyński, *op.cit.*, s. 272; A.M. Świątkowski, *Rozwiązywanie sporów zbiorowych, Studia z zakresu prawa pracy i polityki społecznej*, Kraków 1994, s. 317–318; K.W. Baran, *Zbiorowe prawo pracy*. Komentarz, Lex/el. 2010.

<sup>31</sup> International Labour Office, *op.cit.*, s. 146.

<sup>32</sup> Wyrok ETPC z 8 września 2014 r. w sprawie National Union of Rail, Maritime and Transport Workers (RMT) przeciwko Zjednoczonemu Królestwu, nr 31045/10, pkt. 86 sentencji.

<sup>33</sup> Wyrok ETPC w sprawie RMT, pkt. 88, 99 sentencji.

<sup>34</sup> F. Dorssemont, *op.cit.*, s. 276. Opinie przeciwną wyrażają natomiast A.M. Świątkowski, *Charter of Social Rights of the Council of Europe*, Alphen aan den Rijn,

TSUE w sprawach Viking<sup>35</sup> i Laval<sup>36</sup> uznał prawa do podejmowania działań zbiorowych jako ogólną zasady unijnego prawa pracy. Twierdzenie to nie ograniczało się tylko do jednego rodzaju akcji zbiorowych (strajku), należy więc uznać, że obejmuje różnego rodzaju działania, łącznie ze strajkiem solidarnościowym, zwłaszcza, że w obydwu sprawach działania zbiorowe (nawoływanie do bojkotu – Viking – i blokada placu budowy – Laval) miały charakter solidarnościowy<sup>37</sup>.

## 5. Ograniczenia dotyczące określonych grup pracowników

Zagadnienie to ma istotne znaczenie nie tylko ze względu na interesy pracodawcy, ale także bezpieczeństwo społeczności lokalnych i kraju to ograniczenia wolności prowadzenia akcji zbiorowych wobec różnych grup pracowników.

W prawie polskim wyłączenie prawa do strajku obejmuje następujące grupy pracowników: pracowników w organach władzy państwowej, administracji rządowej i samorządowej<sup>38</sup>, sądach oraz prokuraturze, jak również w Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służbie Kontrwywiadu Wojskowego, Służbie Wywiadu Wojskowego, Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, w jednostkach Policji i Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, Służby Więziennej, Straży Granicznej, Służby Celnej oraz jednost-

---

Kluwer International 2007, s. 227–228 i M. Mikkola, *Social Human Rights of Europe*, Porvoo, Bookwell Ltd 2010, 283; Zob. także ESCR Wnioski z sesji XX-3, United Kingdom.

<sup>35</sup> Wyrok TSUE z 11 grudnia 2007 r. w sprawie C-438/05 International Transport Workers' Federation; Finnish Seafarers' Union przeciwko Viking Line ABP, OU Line Easti, Zbiór Orzeczeń 2007 I-10779).

<sup>36</sup> Wyrok TSUE z 18 grudnia 2007 r., w sprawie C-341/05 Laval Und Partneri Ltd przeciwko Svenska Byggnadsarbetareförbundet, Svenska Byggnadsarbetareförbundet advelning 1, Byggettan, Svenska Elektrikerförbundet, Zbiór Orzeczeń 2007 I-11767).

<sup>37</sup> F. Dorssemont, M. Rocca, Article 28 – *Right of Collective Bargaining and Action*, [w:] *The Charter of Fundamental Rights of the European Union and the Employment Relation*, pod red. F. Dorssemont, K. Lörcher, S. Clauwaert, M. Schmitt Hart Publishing Oxford i Portland Oregon, 2019, s. 489–490 (manuskrypt).

<sup>38</sup> Por. A.M. Świątkowski, *Prawo do strajku międzynarodowych funkcjonariuszy publicznych*. Gdańskie Studia Prawnicze 2013, nr 30, s. 185–195; A. Reda-Ciszewska, *Prawo do strajku pracowników służby publicznej w Polsce w świetle prawa Międzynarodowej Organizacji Pracy*, Prawo i Wiąż 2014, nr 2, s. 54–64.

kach organizacyjnych ochrony przeciwpożarowej<sup>39</sup>. Niedopuszczalne jest również zaprzestanie pracy w wyniku akcji strajkowych na stanowiskach pracy, urządzeniach i instalacjach, na których zaniechanie pracy zagraża życiu i zdrowiu ludzkiemu lub bezpieczeństwu państwa (art. 19 u.r.s.z.)<sup>40</sup>. Pracownicy ci mogą toczyć spór zbiorowy, a także stosować inne formy akcji protestacyjnej, które nie zagrażają życiu i zdrowiu ludzkiemu oraz nie łączą się z przerwaniem pracy.

W decyzjach CFA widać, że z czasem stopniowo ograniczana jest także liczba kategorii pracowników, którzy nie mogą brać udziału w strajku. Dotyczy to jedynie niektórych kategorii pracowników publicznych oraz pracowników zatrudnionych przez pracodawców świadczących ważne usługi<sup>41</sup>.

Warto w tym miejscu przytoczyć stanowisko tego organu, zwłaszcza, że jak pokazuje sprawa Ognevenko<sup>42</sup> sięga doń także ETPC, orzekając w sprawach wolności związkowej i prawa do strajku. W odniesieniu do pracowników służb publicznych CFA uznaje, że prawo do strajku tej kategorii pracowników może być ograniczone tylko wtedy, jeżeli wykonują władzę w imieniu państwa oraz w przypadku usług zasadniczych (*essential service*) w ścisłym tego słowa znaczeniu, tj. takich, których zaprzestanie świadczenia łączyłoby się z zagrożeniem życia, bezpieczeństwa lub zdrowia części lub całej populacji ludności<sup>43</sup>. Komitet wyjaśnia również, że to, co rozumie się przez usługi zasadnicze w ścisłym tego słowa znaczeniu, zależy w dużej mierze od szczególnych warunków panujących w danym kraju. Co więcej, pojęcie to nie ma charakteru absolutnego w tym sensie, że zakwalifikowanie określonej kategorii usług jako niezbędnych może nastąpić, jeżeli strajk trwa dłużej niż pewien określony czas lub wykracza poza pewien zakres, zagrażając w ten sposób życiu, bezpieczeństwu lub zdrowiu całości lub części populacji<sup>44</sup>.

<sup>39</sup> Nie jest to jednak lista wyczerpująca, ponieważ szczegółowe ograniczenia dotyczące innych grup pracowników ujęte zostały w ustawach szczególnych. Zob. J. Żołyński, *Strajk i inne rodzaje...*, s. 216–218 oraz M. Kurzynoga, *Warunki legalności...*, s. 86–87.

<sup>40</sup> P. Pettke, *Ograniczenie prawa do strajku w zakładach generujących poważne zagrożenia dla bezpieczeństwa*, PiZS 2013, nr 9, s. 22–26.

<sup>41</sup> A.M. Świątkowski, *Międzynarodowe prawo pracy. Tom I. Międzynarodowe publiczne prawo pracy standardy międzynarodowe. Wolumen 2*, C.H. Beck, Warszawa 2008, s. 48. Do tych ostatnich zalicza się szpitale, zakłady dostarczające prąd i wodę, świadczące usługi telekomunikacyjne, regulujące ruch statków powietrznych.

<sup>42</sup> Wyrok ETPC z 20 listopada 2018 r. w sprawie Ognevenko przeciwko Rosji, nr 44873/09.

<sup>43</sup> International Labour Office, *op.cit.*, s. 154–155.

<sup>44</sup> *Ibidem*, s. 156.

Do grupy pracowników służb publicznych, dla których prawo do strajku może być znacznie ograniczone, a nawet zawieszony, zalicza się: sędziów, urzędników celnych, urzędników wykonujących zadania związane z administracją, kontrolą i zbieraniem podatków<sup>45</sup>. Do usług niezbędnych zalicza się także: szpitale, dostarczanie energii elektrycznej, dostarczanie wody, usługi telefoniczne, policję i siły zbrojne, straż pożarną, więziennictwo, dostarczanie jedzenia dla uczniów szkół oraz sprząatanie szkół oraz kontrolę ruchu lotniczego<sup>46</sup>. Dla tych grup pracowników prawo do strajku powinno być rekompensowane poprzez odpowiednie, bezstronne i szybkie postępowania pojednawcze i arbitrażowe, w których zainteresowane strony mogą brać udział na każdym etapie i w którym przyznane nagrody są w pełni i szybko realizowane<sup>47</sup>.

Usług niezbędnych nie stanowią natomiast: radio i telewizja, sektor paliwowy, dostarczanie paliwa dla samolotów, dystrybucja gazu, napełnianie i sprzedaż butli gazowych, porty, bankowość, Bank Centralny, usługi ubezpieczeniowe, usługi komputerowe służące poborowi podatków, domy towarowe i parki rozrywki, sektor metalurgiczny i kopalnie, transport w ogólności, wliczając w to transport lokalny, pilotów samolotów, produkcję, transport i dystrybucja paliw, transport kolejowy, transport miejski, usługi pocztowe, zbieranie śmieci i odpadów, firmy chłodnicze, usługi hotelowe, budownictwo, produkcja samochodów, działalność rolnicza, dostarczanie i dystrybucja żywności, plantacje herbaty, kawy i orzechów kokosowych, rządowe usługi drukarskie oraz monopole alkoholu, soli i tytoniu, sektor szkolnictwa, przedsiębiorstwa butelkujące wodę, naprawa samolotów, serwis wind, usługi eksportowe, prywatne firmy ochroniarskie (z wyłączeniem więzień) lotniska (z wyłączeniem kontroli lotów), apteki, piekarnie, produkcja piwa, produkcja szkła<sup>48</sup>.

Dodatkowo CFA dostrzega pewne wyjątki dla obydwu kategorii np. w szkołach dopuszcza się ograniczenie lub zakaz prawa do strajku dla dyrektorów i ich zastępców<sup>49</sup>. Natomiast w szpitalach pracownicy niezajmujący się pacjentami (lecz np. utrzymaniem ogrodu, prostymi pracami manualnymi) powinni mieć prawo do strajku<sup>50</sup>. Warto wskazać, że za przyznaniem prawa

<sup>45</sup> *Ibidem*, s. 155; nt. prawa do strajku w organach Unii Europejskiej zob. F. Dorssemont, M. Rocca, *op.cit.*, s. 486–487.

<sup>46</sup> International Labour Office, *op.cit.*, s. 156–157.

<sup>47</sup> *Ibidem* s. 162.

<sup>48</sup> *Ibidem*, s. 157–160.

<sup>49</sup> *Ibidem*, s. 160.

<sup>50</sup> *Ibidem*, s. 161.

do strajku także personelowi służby zdrowia opowiada się Janusz Żołyński, zastrzegając, że dla realizacji tego prawa spełnione muszą być warunki związane m. in. z charakterem placówki świadczącej usługi zdrowotne, liczebnością personelu czy też czasem trwania akcji strajkowej<sup>51</sup>.

W przypadku pewnych kategorii usług dopuszcza się ograniczenie prawa do strajku w postaci zapewnienia funkcjonowania usługi na poziomie minimalnym (*minimum operational service*). Rozwiązanie to ma na celu z jednej strony umożliwienie korzystania z prawa do strajku przynajmniej pewnej części pracowników w danej grupie zawodowej, z drugiej strony jednak bierze się pod uwagę potrzebę zaspakajania potrzeb ludności w sposób bezpieczny i nieprzerwany. Jednak gwarantowany poziom usług nie powinien sprawiać, że strajk przestaje być skuteczny<sup>52</sup>. Usługi, dla których ustanowienie minimalnego poziomu funkcjonowania Komitet zalicza: promy, metro, usługi portowe, transport kolejowy, przewóz osób i towarów, usługi pocztowe, usługi sektora bankowego i paliwowego, szkolnictwo, służby weterynaryjne w obliczu zagrożenia epidemią, działalność krajowego instytutu meteorologii w zakresie, w jakim ich funkcjonowanie konieczne jest do zapewnienia bezpieczeństwa kontroli lotów, serwis wind<sup>53</sup>. W ustawodawstwie polskim dziwi brak wzmianki o możliwości ustanowienia obowiązku zapewnienia usług na poziomie minimalnym.

Także na gruncie EKS zakaz strajku obejmujący wszystkich pracowników służb publicznych jest nieuzasadniony, podobnie jak zakaz strajku w całym sektorze uznawanym w danym kraju za usługi zasadnicze jak np. wytwarzanie i dystrybucja energii elektrycznej, komunikacja, służba zdrowia<sup>54</sup>. Natomiast ETPC w sprawie Enerji Yapı-Yol Sen przeciwko Turcji<sup>55</sup> Trybunał, powołując się na wcześniejszy wyrok w sprawie Demir i Baykara, uznał, że zakaz strajku obejmujący wszystkich pracowników służby publicznej jest zbyt restrykcyjny. Widoczna jest zatem tendencja

<sup>51</sup> Szerzej zob. J. Żołyński, *Strajk i inne rodzaje...*, s. 212–214. Por także M. Kurzynoga, *op.cit.*, s. 93–99, M. Kurzynoga, *Kwestia prawa lekarzy do strajku* „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2012 Nr 5; Za niedopuszczalnością strajku lekarzy opowiada się m. i. B. Cudowski, *Spory zbiorowe w polskim prawie pracy*, Białystok 1998, s. 134 oraz A Zoll, *Obowiązek udzielenia pomocy lekarskiej a prawo lekarza do strajku* „Prawo i Medycyna” 2008 nr 1, s. 11–12.

<sup>52</sup> International Labour Office, *op.cit.*, s. 166.

<sup>53</sup> *Ibidem* s. 168–170

<sup>54</sup> F. Dorssemont, *op.cit.*, s. 279.

<sup>55</sup> Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 21 kwietnia 2009 r. w sprawie nr 68959/01 Enerji Yapı-Yol Sen v. Turcja.

do jak najszerszego ujmowania zakresu podmiotowego i przedmiotowego wolności zrzeszania się w związkach zawodowych<sup>56</sup>.

## 6. Uwagi końcowe

Strajk może być postrzegany jako instytucja prawna i z tej perspektywy analizowany jest najczęściej w nauce prawa pracy. Warto jednak pamiętać, że strajk jest także zjawiskiem społecznym, stanowiącym, jak to ujmuje W. Masewicz, odmianę konfliktu społecznego: „akt zbiorowego działania pracowników inspirowanych lub kierowanych przez związek zawodowy lub przez *ad hoc* wyłonioną ich reprezentację (komitet strajkowy) zmierzający do zmiany lub zachowania *status quo* w sferze praw i interesów zawodowych. Manifestacja ta polega na ogół, lecz nie zawsze, na zbiorowym, uzgodnionym i jednoczesnym przerwaniu pracy<sup>57</sup>”.

Ustawodawca polski formułuje wiele wymogów, które organizatorzy strajku muszą spełnić, aby akcję taką można było uznać za zgodną z prawem. Sprawia to, że organizowanie zgodnej z prawem akcji strajkowej napotyka na wiele przeszkód, a ograniczenia te trudno jest obronić w świetle umów międzynarodowych.

Analizując stanowisko CFA i Europejskiego Komitetu Praw Społecznych Rady Europy, można dojść do wniosku, że w odniesieniu do zasady proporcjonalności w działaniach strajkujących należy przyznać prymat zasadzie swobody prowadzenia akcji zbiorowych nad zasadą swobody działalności gospodarczej. Stanowisko takie można uznać za zrozumiałe. Jak stwierdza sędzia ETPC Pinto de Albuquerque „W demokratycznym społeczeństwie, ostatecznym praktycznym środkiem do tego, aby »głos pracowników był wysłuchany« oznacza zorganizowanie akcji strajkowej”. Jeśli prawo do podejmowania akcji zbiorowej stanowi rdzeń (*core*) wolności zrzeszania się, to akcja strajkowa jest rdzeniem tego rdzenia (*core of the core*) działaniem. W rzeczywistości organizowanie strajku wyprzedza zarówno powstanie związków zawodowych i procedur rozwiązywania sporów zbiorowych<sup>58</sup>”.

<sup>56</sup> J. Unterschütz, *Wybrane problemy ograniczenia swobody koalicji w świetle prawa międzynarodowego i Konstytucji RP*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2013, nr 10, s. 23.

<sup>57</sup> W. Masewicz, *Strajk. Studium prawnosocjologiczne...*, s. 12, 24.

<sup>58</sup> Wyrok ETPC z 27 listopada 2014 w sprawie Hrvatski liječnički sindikat przeciwko Chorwacji, skarga nr 36701/09. pkt 8 zdania odrębnego sędziego Pinto de Albuquerque.



Podobnie przyjęte w polskiej ustawie ograniczenia w zakresie prowadzenia strajku solidarnościowego o charakterze defensywnym są nadmierne, natomiast kwestia prowadzenia strajku akcesoryjnego powinna być uregulowana bardziej jednoznacznie<sup>59</sup>.

Z całą pewnością wyłączenie prawa do strajku dla wszystkich pracowników w organach władzy państwowej, administracji rządowej i samorządowej zdecydowanie wykracza poza ograniczenia dopuszczane w prawie międzynarodowym<sup>60</sup>. Podobnie można wątpić, czy wyłączenie obejmujące wszystkie stanowiska pracy w urzędach państwowych wymienionych w art. 19 ust 2 i 3 ustawy o prowadzeniu sporów zbiorowych jest uzasadnione, zwłaszcza że nie wszyscy z nich realizują prerogatywy władzy państwowej<sup>61</sup>.

Obowiązująca ustawa o rozwiązywaniu sporów zbiorowych ogranicza więc swobodę prowadzenia akcji zbiorowych przez pracowników w szerszym zakresie niż pozwalają na to umowy międzynarodowe. Wbrew pozorom tylko pozornie prowadzi to do utrzymania pokoju społecznego, faktycznie pracownicy, którzy chcą, aby ich głos był usłyszany, prowadzą akcje strajkowe niejednokrotnie wbrew przepisom ustawy.

## Bibliografia

### Literatura:

1. Baran K.W., *Inne niż strajk akcje protestacyjne w systemie polskiego prawa pracy*, [w:] A. Sobczyk (red.), *Stosunki zatrudnienia w dwudziestoleciu społecznej gospodarki rynkowej. Księga pamiątkowa z okazji jubileuszu 40-lecia pracy naukowej Profesora Barbary Wagner*, Wolters Kluwer, Warszawa 2010.
2. Baran K.W., *Wolności związkowe i ich gwarancje w systemie ustawodawstwa polskiego*, Branta, Bydgoszcz–Kraków 2001.
3. Baran K.W., *Zbiorowe prawo pracy*, Universitas, Kraków 2002.
4. Baran K.W., *Zbiorowe prawo pracy, Komentarz, Lex/el.* 2010.

<sup>59</sup> M. Kurzynoga, *op.cit.*, s. 138.

<sup>60</sup> B. Cudowski *Spory zbiorowe*, [w:] (red.), *Prawo pracy RP w obliczu przemian*, pod red. M. Matey-Tyrowicz i T. Zielińskiego, C.H. Beck, Warszawa 2006, s. 492. Zob. także T. Novitz, *International and European...*, s. 305–306.

<sup>61</sup> Zob. także M. Kurzynoga *op.cit.*, s. 87.

5. Cudowski B., *Spory zbiorowe*, [w:] (red.), *Prawo pracy RP w obliczu przemian*, pod red. M. Matey-Tyrowicz i T. Zielińskiego, C.H. Beck, Warszawa 2006.
6. Cudowski B., *Pozastrajkowe środki prowadzenia sporów zbiorowych*, „Monitor Prawa Pracy” 2009, nr 4.
7. Cudowski B., *Spory zbiorowe w polskim prawie pracy*, Białystok 1998, s. 134 oraz A.Zoll, *Obowiązek udzielenia pomocy lekarskiej a prawo lekarza do strajku* „Prawo i Medycyna” 2008 nr 1.
8. Cudowski B., *Spór zbiorowy jako forma zakładowego dialogu społecznego*, [w:] *Zakładowy dialog społeczny*, redakcja naukowa J. Stelina, Lex, Warszawa 2014.
9. Dorssemont F., Rocca M., Article 28 – *Right of Collective Bargaining and Action*, [w:] *The Charter of Fundamental Rights of the European Union and the Employment Relation*, pod red. F. Dorssemont, K. Lörcher, S. Clauwaert, M. Schmitt Hart Publishing Oxford i Portland Oregon, 2019.
10. Dorssemont F., *The right to bargain collectively*, [w:] *The European Social Charter and the Employment Relation* red. N. Bruun, K. Löf. Shömann S. Clauwaert, Hart Publishing, Oxford and Portland Oregon, 2017.
11. Gernigon B., Odero A., Guido H., *ILO Principles concerning the right to strike*, ILO, Geneva 1998.
12. Goździewicz G., *Podstawowe zasady zbiorowego prawa pracy*, [w:] G. Goździewicz (red.), *Zbiorowe prawo pracy w społecznej gospodarce rynkowej*, TNOiK, Toruń 2000.
13. Hajn Z., *Zbiorowe prawo pracy*, LEX Wolters Kluwer, Warszawa 2013.
14. International Labour Office, *Compilation of decisions of the Committee on Freedom of Association*, ILO Genewa 2018.
15. Kulesza W., *Demonstracja, blokada, strajk. (Granice wolności zgromadzeń i strajku w polskim prawie karnym na tle prawa niemieckiego)*, UŁ, Łódź 1991.
16. Kurzynoga M., *Kwestia prawa lekarzy do strajku* „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2012 nr 5.
17. Kurzynoga M., *Prawo pracodawcy do wystąpienia z powództwem o ustalenie nielegalności strajku i wnioskiem o zabezpieczenie roszczenia w drodze zakazu zorganizowania strajku*, PiZS 2014, nr 5.
18. Kurzynoga M., *Warunki legalności strajku*, Wolters Kluwer, Warszawa 2011.
19. Masewicz W., *Strajk. Studium prawnosocjologiczne*, IWZZ, Warszawa 1986.
20. Mikkola M., *Social Human Rights of Europe*, Porvoo, Bookwell Ltd 2010.
21. Pettke P., *Ograniczenie prawa do strajku w zakładach generujących poważne zagrożenia dla bezpieczeństwa*. PiZS 2013, nr 9.

22. Rączka K., *Wokół pojęcia strajku*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2013, nr 4.
23. Reda-Ciszewska A., *Prawo do strajku pracowników służby publicznej w Polsce w świetle prawa Międzynarodowej Organizacji Pracy*, Prawo i Więź 2014, nr 2.
24. Seweryński M., *Wybrane zagadnienia rozwiązywania sporów zbiorowych w Polsce*, [w:] *Arbitraż i mediacja w prawie pracy. Doświadczenia amerykańskie i polskie*, red. G. Goździewicz, Wydawnictwo KUL, Lublin 2005.
25. Świątkowski A.M., [w:] *Zbiorowe prawo pracy. Komentarz pod red. J. Wrątnego i K. Walczaka*, C.H. Beck, Warszawa 2009.
26. Świątkowski A.M., *Charter of Social Rights of the Council of Europe*, Alphen aan den Rijn, Kluwer International 2007.
27. Świątkowski A.M., *Gwarancje prawne pokoju społecznego*, C.H. Beck, Warszawa 2013.
28. Świątkowski A.M., *Międzynarodowe prawo pracy. Tom I. Międzynarodowe publiczne prawo pracy standardy międzynarodowe. Wolumen 2*, C.H. Beck, Warszawa 2008.
29. Świątkowski A.M., *Prawo do strajku międzynarodowych funkcjonariuszy publicznych*. Gdańskie Studia Prawnicze 2013, nr 30.
30. Świątkowski A.M., *Rozwiązywanie sporów zbiorowych*, Studia z zakresu prawa pracy i polityki społecznej, Kraków 1994, s. 317–318.
31. Świątkowski A.M., *Strajk – synteza zjawiska*, „Monitor Prawa Pracy” 2011, nr 2.
32. Unterschütz J., *Employment model and freedom of association – the case of Poland*, [w:] K. Ahlberg, N. Bruun (red.) *New Foundations of Labour Law in the Globalised Market Economy?*, Peter Lang International Academic Publishers 2017.
33. Unterschütz J., *Prawo do rokowań zbiorowych – prawo pracowników czy związków zawodowych?*, „Studia z zakresu prawa pracy i polityki społecznej” 2017, z. 3(24).
34. Unterschütz J., *Wybrane problemy ograniczenia swobody koalicji w świetle prawa międzynarodowego i Konstytucji RP*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2013, nr 10.
35. Żołyński J., *Strajk i inne rodzaje akcji protestacyjnych jako metody rozwiązywania sporów zbiorowych*, Wolters Kluwer, Warszawa 2013.

#### **Akty prawne:**

1. Ustawa z dnia 23 maja 1991 r. o rozwiązywaniu sporów zbiorowych, t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 399.

2. Konwencja nr 105 o zniesieniu pracy przymusowej, przyjętej w Genewie dnia 25 czerwca 1957 r. przez Konferencję Ogólną Międzynarodowej Organizacji Pracy (Dz. U. z dnia 14 lipca 1959 r. Nr 39, poz. 240).

#### **Wykaz orzeczeń:**

1. Wyrok ETPC z 8 września 2014 r. w sprawie National Union of Rail, Maritime and Transport Workers (RMT) przeciwko Zjednoczonemu Królestwu, nr 31045/10.
2. Wyrok ETPC z 27 listopada 2014 w sprawie Hrvatski liječnički sindikat przeciwko Chorwacji, skarga nr 36701/09. pkt 8 zdania odrębnego sędziego Pinto de Albuquerque.
3. Wyrok ETPC z 20 listopada 2018 r. w sprawie Ognevenko przeciwko Rosji, nr 44873/09.
4. Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 21 kwietnia 2009 r. w sprawie nr 68959/01 Enerji Yapı-Yol Sen v. Turcja.
5. Wyrok TSUE z 11 grudnia 2007 r. w sprawie C-438/05 International Transport Workers' Federation; Fininish Seamens's Union przeciwko Viking Line ABP, OU Line Easti, Zbiór Orzeczeń 2007 I-10779).
6. Wyrok TSUE z 18 grudnia 2007 r., w sprawie C- 341/05 Laval Und Partneri Ltd przeciwko Svenska Byggnadsarbetateforbundet, Svenska Byggnadsarbetateforbundet advelning 1, Byggettan, Svenska Elekrikerforbundet, Zbiór Orzeczeń 2007 I-11767).
7. Raport CFA nr 365, listopad 2012 Sprawa nr 2829 z 10 .01.2011 Republika Korei.
8. ESCR Wnioski z sesji XX-3, United Kingdom.

## THE PRINCIPLE OF SOCIAL PEACE: BETWEEN THE FREEDOM OF COLLECTIVE BARGAINING AND SECURITY OF CONDUCTING BUSINESS

**Key words:** *collective dispute; strike; collective labour law; social partners; social peace principle.*

### SUMMARY

The idea of social peace is a supreme value that ensures harmony between work and capital and provides the necessary order in labor relations. Provisions

that guarantee social peace establish the freedom of the coalition for employees and employers, regulate the way of conducting negotiations and concluding agreements and conducting a collective dispute (including strike and other forms of protest). Maintaining social peace is also in the public interest, because it helps to maintain optimal conditions for doing business. Against this background, the trade union's right to conduct a strike and other forms of protest as part of a collective dispute will be presented. To determine the limits of implementation of these rights by employers 'and employees' representatives, not only national legislation plays an important role, but also international regulations and the case law of such bodies as the Court of Justice of the European Union or the Union Freedom Committee of the International Labor Organization.

**Joanna Unterschütz** – profesor Wyższej Szkoły Administracji i Biznesu im. E. Kwiatkowskiego w Gdyni. Zajmuje się prawem karnym pracy, zbiorowym prawem pracy oraz nowymi formami pracy. W swoim dorobku naukowym ma także opracowania będące owocem współpracy międzynarodowej w ramach konferencji i projektów badawczych. Członkini Transnational Trade Union Rights Experts Network. Współpracuje z Polskim Instytutem Praw Człowieka i Biznesu w zakresie badania przestrzegania praw człowieka w polskich stoczniach.



**Zagrożenia dla bezpieczeństwa  
działalności gospodarczej  
w aspekcie politycznym,  
militarnym  
i ekonomicznym**





**Tomasz CHINCIŃSKI**

## PIĄTA KOLUMNA JAKO ZAGROŻENIE BEZPIECZEŃSTWA PAŃSTWA

**Słowa kluczowe:** *dywersja, sabotaż, wojna hybrydowa, geopolityka, mniejszości narodowe.*

### STRESZCZENIE

Celem artykułu jest ukazanie zagrożeń dla bezpieczeństwa państwa wynikających z działalności „piątej kolumny”, ze szczególnym zwróceniem uwagi na kwestie ekonomiczne i prawne. Pod pojęciem „piątej kolumny” rozumie się działalność polityczną i militarną, której celem jest destabilizacja wewnętrzna państwa poprzez wywołanie paniki wśród społeczeństwa oraz chaosu w strukturach administracyjnych, ekonomicznych i wojskowych. Najczęściej działalność ta przybiera formy dywersji i sabotażu polegające na niszczeniu środków łączności, szlaków komunikacyjnych, magazynów z zaopatrzeniem, amunicją i paliwem.

Działania „piątej kolumny” wywołują z jednej strony reakcję społeczną na obiektywne zagrożenie, z drugiej zaś – powodują zwiększony stan niepewności i obawy. Zagrożenie jest odczuwane i postrzegane jako znacznie większe niż jest w rzeczywistości.

Działalność „piątej kolumny” ma charakter walk nieregularnych i nielegalnych w świetle prawa konfliktów zbrojnych. Członkowie „piątej kolumny” – dywersanci i sabotażyści reprezentujący wrogie państwo – nie są uznawani za stronę walczącą w rozumieniu prawa międzynarodowego.

## Wprowadzenie. Wokół pojęcia „piątej kolumny”

Terminu „piąta kolumna” użył po raz pierwszy w 1936 r., w czasie wojny domowej w Hiszpanii, gen. Emilio Mola, jeden z głównych organizatorów zbrojnego powstania przeciwko rządowi Frontu Ludowego. Przed atakiem wojsk prawicowej opozycji na Madryt stwierdził on w przemówieniu radiowym, że: „cztery główne kolumny wojsk nacierających na stolicę zostaną wsparte przez piątą kolumnę – sympatyków ukrywających się w mieście”<sup>1</sup>.

Ze słów gen. Moli można wnioskować, że owa „piąta kolumna” to sprzymierzeńcy regularnych oddziałów wojskowych, którzy poprzez nękanie i rozpraszenie sił wroga mają umożliwić oddziałom rebeliantów uzyskanie rozstrzygającej przewagi w walce o Madryt. Choć owi ukryci zwolennicy rebeliantów nie odegrali dużej roli w walkach o Madryt, a sam gen. Mola za te słowa został mocno skrytykowany, to samo określenie „piąta kolumna” weszło na stałe do dyskursu publicznego.

„Piątą kolumnę” zaczęto utożsamiać w Polsce z definiowaną przez Oddział II Sztabu Głównego Wojska Polskiego „akcją dywersyjną”, przez którą rozumiano „planową działalność na terenie wrogiego państwa nie tylko podczas wojny, lecz na długi czas przed jej wybuchem, szczególnie zaś w okresie mobilizacyjnym”. Natomiast Niemcy działania dywersyjno-sabotażowe, które w okresie wzmagającego się kryzysu politycznego miały przysparzać dodatkowych niepokojów i przyczyniać się do wewnętrznego rozkładu państwa nazywali systemem „konja trojańskiego”<sup>2</sup>.

U progu II wojny światowej mianem „piątej kolumny” określano przede wszystkim grupy dywersantów rekrutujących się spośród mniejszości niemieckiej w Czechosłowacji i Polsce, a także różnego rodzaju agentury wywiadowcze III Rzeszy. W okresie II wojny światowej za „piątą kolumnę” zaczęto uważać Niemców prowadzących działalność dywersyjną poza granicami III Rzeszy, podporządkowaną polityce terytorialnej ekspansji Niemiec. Aktywność „piątej kolumny” dzielono na polityczno-propagandową w okresie pokoju i militarną w czasie wojny lub bezpośrednio przed jej wybuchem<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> T. Miłkowski, P. Machcewicz, *Historia Hiszpanii*, Wrocław 1998, s. 368.

<sup>2</sup> T. Chinciński, *Forpocza Hitlera. Niemiecka dywersja w Polsce w 1939 roku*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Gdańsk–Warszawa 2010, s. 19, 55.

<sup>3</sup> L. de Jong, *The German Fifth Column in the Second World War*, translated from the Dutch by C.M. Geyl, Routledge & Kegan Paul, London 1956 s. V–VII; R.W. Staniewicz, *Piąta kolumna hitlerowska w Polsce (ze szczególnym uwzględnie-*

Określenie „piąta kolumna” powinno dotyczyć tylko osób zaangażowanych we wrogą działalność polityczną czy militarną (dywersyjną i sabotażową) na terenie obcego państwa. Radykalizacja wojny przyczyniła się jednak do objęcia terminem „piątej kolumny” kolejnych, całych grup etnicznych ludności cywilnej, które często nie miały wiele wspólnego z dywersją, czy sabotażem. U podstaw tej stygmatyzacji leżała najczęściej chęć odwetu, zemsty, czy po prostu strach.

Po ataku Niemiec na Związek Radziecki, Stalin w obawie przed aktami sabotażu podjął decyzję o likwidacji Niemieckiej Nadwołyżańskiej Autonomicznej Socjalistycznej Republiki Radzieckiej i zesłaniu tamtejszych Niemców oraz ich rodaków z pozostałych terenów ZSRR na Syberię i do Kazachstanu. Łącznie przesiedleniami objęto 749–799 tys. etnicznych Niemców. Innymi słowy Niemców nadwołyżańskich potraktowano jako „piątą kolumnę” III Rzeszy. Podobne represje dotknęły 89 tys. Finów. Pod zarzutem współpracy z okupantami deportowano całe narody: Kałmuków (77 tys.), Tatarów krymskich (ok. 190 tys.), Czeczenów (388 tys.), i mniejsze liczby Karaczajewców, Bałkarców, Kurdów, Turków<sup>4</sup>.

Z kolei władze Stanów Zjednoczonych po japońskim ataku na Pearl Harbour 7 XII 1941 r. podjęły decyzję o umieszczeniu 110 tys. osób narodowości japońskiej, z których 80 tys. miało obywatelstwo amerykańskie, najpierw w tymczasowych centrach ewakuacyjnych, a następnie w zamkniętych obozach stałych, położonych w odległych i odludnych miejscach. Zrobiono to w obawie przed potencjalnym sabotażem ze strony miejscowych Japończyków, a bezpośrednią tego przyczyną był incydent na hawajskiej wyspie Niihau. Władze amerykańskie w czasie pierwszych miesięcy wojny przeprowadziły również aresztowania Włochów i Niemców, uznanych za „wrogie narodowości”, jednak nie zdecydowały się na ich masową ewakuację i internowanie. Amerykanie, pod koniec lat 80. XX w. wypłacili odszkodowania dla niesprawiedliwie uznanych za „piątą kolumnę” i internowanych w czasie II wojny światowej Japończyków<sup>5</sup>.

---

*niem Pomorza*) [w:] *W XX rocznicę Września*, Towarzystwo Rozwoju Ziem Zachodnich. Bydgoski Zarząd Wojewódzki w Toruniu, Poznań 1960, s. 54–55; S. Sierpowski, *Mniejszości narodowe jako instrument polityki międzynarodowej 1919–1939*, Wydawnictwo: Krajowa Agencja Wydawnicza, Poznań 1986, s. 84; T. Chinciński, *Forpoczta Hitlera...*, *op. cit.*, s. 21 in.

<sup>4</sup> P. Polian, *Wbrew ich woli. Historia i geografia migracji przymusowych w Związku Radzieckim*, tłum. B. Żyłko, Gdańsk 2015, s. 103–149.

<sup>5</sup> N. Filinowicz, *Życie amerykańskich Japończyków w obozach internowania*, „Białostockie Teki Historyczne” 2013, t. 11, s. 215–217 ([https://repozytorium.uwb.edu.pl/jspui/bitstream/11320/858/1/BTH\\_11\\_2013\\_Filinowicz.pdf](https://repozytorium.uwb.edu.pl/jspui/bitstream/11320/858/1/BTH_11_2013_Filinowicz.pdf)); A. Beekman, *The Niihau*

Po II wojnie światowej pojęcie „piątej kolumny” bywało przywoływane wielokrotnie. Posługiwano się nim zarówno instrumentalnie, jak i w obawie przed realnymi lub wyimaginowanymi zagrożeniami. Dla przykładu Władysław Gomułka, w celu zdyskredytowania politycznych przeciwników, podczas nagonki antysemitki w Polsce w 1967 r., nawiązując do wojny izraelsko-arabskiej, podczas której Izrael pokonał koalicję państw arabskich wspieranych przez ZSRR, publicznie deklarował, że „nie chcemy, aby w naszym kraju powstała piąta kolumna”<sup>6</sup>. W XXI w. „piątą kolumną” zostały okrzyknięte radykalne środowiska muzułmańskie w Europie i Stanach Zjednoczonych po zamachu z 11 września 2001 r. na World Trade Center. Określenie „piątej kolumny” pojawia się w stosunku do mniejszości rosyjskiej i ruchu prorosyjskiego działających na terenach państw, które w przeszłości stanowiły republiki byłego Związku Radzieckiego. Zagrożenie działaniami rosyjskiej „piątej kolumny” szczególnie jest odczuwalne na Ukrainie oraz Łotwie i Estonii<sup>7</sup>.

Ewolucja znaczenia pojęcia „piątej kolumny” pokazuje, że mamy do czynienia z niekonwencjonalną i trudną do uchwycenia formą oraz przestrzenią walki. Za „piątą kolumnę” uważane są zarówno grupy paramilitarne i oddziały partyzanckie, jak i wrogo nastawione środowiska polityczne. „Piąta kolumna” nie prowadzi walki w otwartym polu, czy na określonym froncie wojny. Jej metody i przestrzeń walki mają charakter nieregularny. Swoją postawą zmusza ona nieprzyjaciela do wejścia w inny wymiar walki. Brak jawności działania „piątej kolumny” sprzyja względności jej oceny. Często obiektywnie nieznaczne zagrożenia wynikające z działalności „piątej kolumny” odbierane są przez społeczeństwo jako duże.

## Rola „piątej kolumny” w destabilizacji państwa

Działalność „piątej kolumny” ma na celu doprowadzenie do wewnętrznej destabilizacji wrogiego państwa. Tworzą ją w państwie ludzie politycznie

---

*Incident*. Honolulu 1982, s. 112; D. M. Ogawa, E. C. Jr. Fox, *Japanese Americans, from Relocation to Redress*. Washington 1991, s. 135; *Japończycy w Stanach Zjednoczonych: od wrogości do internowania*, red. K. Chomicz, H. Parafianowicz, M. Puchacz, Oświęcim 2016, passim.

<sup>6</sup> Przemówienie Władysława Gomułki na kongresie związków zawodowych 19 czerwca 1967 r., „Rzeczpospolita” 13 X 2008. Por. J. Eisler, *Polski rok 1968*, Warszawa 2006, s. 107.

<sup>7</sup> T. Schubrycht, *Bałtyckie wymiary bezpieczeństwa*, Gdynia 2010, s. 44, 55, 132–135, 176–177.

zaangażowani na rzecz obcej władzy, najczęściej są to dywersanci, sabotażyści, agenci, szpiedzy, czy funkcjonariusze obcych służb. Nie stanowią oni samodzielnej siły, lecz działają w powiązaniu z siłami zbrojnymi państwa-agresora.

Walka prowadzona przez „piątą kolumnę” jest wymierzona przeciwko strukturom funkcjonującego państwa i regularnej armii. Prowadzi się ją metodami nieregularnymi, przypominającymi działania partyzanckie, które mają zdecydowanie dłuższą tradycję niż samo pojęcie „piątej kolumny”. Tradycja ta sięga walk prowadzonych przez amerykańskich strzelców w wojnie o niepodległość Stanów Zjednoczonych przeciwko regularnej armii angielskiej (1774–1783), powstania rojalistów przeciwko rządowi jakobinów w Wandei (1793–1796), czy, przede wszystkim, hiszpańskiej partyzantki walczącej z armią Napoleona (1808). Hiszpańska *guerrilla* uchodzi za pierwszą „nieregularną walkę z pierwszą nowoczesną, regularną armią”, podczas której, według Carla von Clausewitza, około 250 tys. francuskich żołnierzy zostało unieruchomionych przez hiszpańskich partyzantów, których miało być nie więcej niż 50 tys.<sup>8</sup>

Metody walki partyzanckiej stosowane przez „piątą kolumnę” powodują, że stosunkowo niewielkie liczebnie i słabe oddziały są w stanie skupić na sobie uwagę znacznych sił konwencjonalnych atakowanego państwa. Przeciwnik zostaje osłabiony poprzez odciążenie sił z głównych punktów obrony i zaangażowanie ich do walki przeciwko małym, często dzięki stosowaniu kamuflażu nieuchwytnym, grupom bojowników. Małe, mobilne oddziały „piątej kolumny” prowadzące drobne działania zbrojne i sabotażowa uczestniczą w małej wojnie.

Teoria małej wojny zakładająca wykorzystanie w walce zbrojnej z nieprzyjacielem nielicznych, lotnych oddziałów, które prowadziłyby atak w sposób partyzancki, przedostając się na teren przeciwnika, powstała w Niemczech w XIX w. Jej podstawy stworzyli: Gerhard von Scharnhorst, August von Gneisenau i Carl von Clausewitz. Dopuszczała ona zastosowanie różnorodnych działań za pomocą wszelkich dostępnych środków umożliwiających pokonanie znacznie silniejszego i lepiej uzbrojonego przeciwnika. Swój renesans przeżyła w XX w.<sup>9</sup> Wtedy też najpowszechniej zastosowano ją w praktyce.

<sup>8</sup> C. Schmitt, *Teoria partyzanta. Uwagi na marginesie 'Pojęcia polityczności'*, tłum. B. Cymbrowski, Warszawa 2016, s. 24–26.

<sup>9</sup> D. Freudenberg, *Theorie des Irregulären Partisanen, Guerillas und Terroristen im modernen Kleinkrieg*, Wiesbaden 2008, s. 279–314; B. Hauser, *Czytając Clausewitza*, tłum. P. Budny, Warszawa 2008, s. 196–208; M. Wojnowski, *Mit „wojny*

Założenia małej wojny realizowały niemieckie oddziały dowodzone przez gen. Paula von Lettow-Vorbecka, walcząc podczas I wojny światowej we wschodniej Afryce przeciwko wojskom kolonialnym aliantów. Te niemieckie oddziały składające się w większości z ludności tubylczej tzw. *askarysów*, posługujące się taktyką partyzancką w prowadzonej wojnie podjazdowej, unikające bezpośredniego kontaktu z Brytyjczykami i atakujące głównie forty, koleje oraz linie telegraficzne, potrafiły zaangażować do walki wojska przeciwnika o znacznie większej przewadze liczebnej. Do pomysłu wykorzystania niewielkich elitarnych oddziałów wyszkolonych w wywiadzie i sabotażu, mogących działać na tyłach wroga, złożonych z ludzi władających językami obcymi krótko przed II wojną światową powróciły niemieckie służby wywiadowcze<sup>10</sup>.

W trakcie niemieckiej kampanii wojennej w Polsce w 1939 r. istotna rola przypadła różnym działaniom dywersyjno-sabotażowym, składającym się na małą wojnę. W dwóch pierwszych tygodniach września 1939 r. doszło do zbrojnych wystąpień niemieckich dywersantów przeciwko wycofującym się oddziałom polskiej armii. Strzały z ukrycia odnotowano w kilku miejscowościach. Najbardziej spektakularne wypadki miały miejsce w Bydgoszczy 3 i 4 września 1939 r. Zadaniem dywersantów było wywołanie chaosu na tyłach polskiej armii i obniżenie morale polskiego żołnierza oraz prowokowanie drobnych potyczek z regularnymi oddziałami WP<sup>11</sup>.

Dywersanci ścierali się z oddziałami regularnymi chroniącymi ważniejsze punkty komunikacyjne. Próbowali również przejąć kontrolę nad strzeżonymi przez wojsko obiektami przemysłowymi o dużym znaczeniu. Były to jedne z ważniejszych zadań stawianych przed członkami „piątej kolumny”. Miały one miejsce nie tylko podczas wojny w Polsce w 1939 r., ale również w trakcie innych niemieckich kampanii, np. podczas kampanii francuskiej 1940 r., czy w momencie ataku na ZSRR (1941). W Azji Środkowo-Wschodniej

---

hybrydowej”. *Konflikt na terenie państwa ukraińskiego w świetle rosyjskiej myśli wojskowej XIX–XXI wieku*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego” 2015, nr 13(7), s. 22–23; T. Chinciński, *Niemiecka dywersja (1938–1939) – rosyjska wojna hybrydowa (2014–2016). Podobieństwa i różnice*, [w:] *Bezpieczeństwo państwa we współczesnej Europie. Zagrożenia i przeciwdziałanie*, red. M. Chrabkowski, C. Tarczuk, J. Tomaszewski, W. Wosek, Gdynia 2017, s. 84–85.

<sup>10</sup> M. Sharpe, I. Westwell, *Elitarne siły szturmowe. Niemieckie oddziały specjalne*, Wydawnictwo Bellona, Warszawa 2012, s. 98, 174; T. Chinciński, *Forpocza Hitlera...*, *op. cit.*, s. 43–45, 166, 344–345; R. Günzel, W. Walther, U.K. Wegener, *Geheime Krieger. Drei deutsche Kommandoverbände im Bild: KSK, Brandenburger, GSG 9*, Pour le Mérite Verlag, Selent 2007, s. 49–51.

<sup>11</sup> T. Chinciński, *Forpocza Hitlera...*, *op. cit.*, s. 344–356.

niemiecka Abwehra potrafiła utworzyć „piątą kolumnę” złożoną z ochotników hinduskich i muzułmańskich. Zostali oni użyci do ataków przez Kaukaz na Persję, Afganistan i Indie<sup>12</sup>.

Wykorzystanie „piątej kolumny” w celu destabilizacji państwa nie ogranicza się tylko do jej udziału w małej wojnie. Obejmuje ono również prowadzenie przez „piątą kolumnę” działań dywersyjno-sabotażowych, które w okresie wzmagającego się kryzysu politycznego mają wzbudzać dodatkowe niepokoje i przyczyniać się do wewnętrznego rozkładu państwa. Przykładów takich działań można przytoczyć wiele. Najbardziej spektakularne miały miejsce w okresie poprzedzającym II wojnę światową, jak również po jej zakończeniu w trakcie rozmaitych kryzysów politycznych.

Niemcy, planując operację podboju Sudetów, przygotowali „wojnę propagandową”, która z jednej strony miała „zastraszyć Czechosłowację przez pogrożki oraz złamać jej siłę oporu, z drugiej strony dać mniejszościom narodowym wskazówki do wsparcia oręża wojennego” Wehrmachtu. Przykładano dużą wagę do współpracy niemieckiego wojska z „sudecko-niemiecką ludnością z pogranicza, dezertkami z czechosłowackiej armii i organami służby sabotażowej”. Aktywność Niemców sudeckich pod przywództwem Konrada Henleina we współpracy z Berlinem, doprowadziła do zmniejszenia terytorium Czechosłowacji o blisko 38%. Masowe wystąpienia mniejszości niemieckiej przeciwko władzom Czechosłowacji stały się wzorcowym modelem użycia „piątej kolumny” do pokonania atakowanego państwa bez wywoływania wojny<sup>13</sup>.

Kilka miesięcy po wydarzeniach w Sudetach, obawiano się, że z mniejszości niemieckiej w Polsce Niemcy uczynią „piątą kolumnę”. Obawy te były słuszne. Abwehra od początku października 1938 r. planowała działania dywersyjne z udziałem obywateli polskich narodowości niemieckiej, a od lutego 1939 r. prowadziła w Polsce werbunek do organizacji bojowych i sabotażowych. Zwerbowani w ich szeregi mieli nie tylko pomóc niemieckim

<sup>12</sup> T. Chinciński, *Ibidem* s. 344–356; F. Kurowski, *Jednostka specjalna Brandenburg*, tłum. A. Bugaj, Wyd. Rebis, Poznań 2010, s. 84–99, 121–347; R. Günzel, W. Walther, U.K. Wegener, *Geheime Krieger. Drei deutsche Kommandoverbände im Bild: KSK, Brandenburger, GSG 9*, Pour le Mérite Verlag, Selent 2007, s. 49–51.

<sup>13</sup> *Der Prozeß gegen die Hauptkriegsverbrecher vor dem Internationalen Militärgerichtshof Nürnberg 14. November 1945–1. Oktober 1946*, t. 25, Nürnberg 1948, dok. 388-PS: Z dokumentów do *Fall Grün*, tj. planu militarnej agresji na Czechosłowację: Postępowanie względem *Grün*, s. 433; H. Batowski, *Europa zmierza ku przepaści*, Wydawnictwo Poznańskie, Poznań 1989, s.28–29, 50, 84; P. M. Majewski, *Edvard Beneš i kwestia niemiecka w Czechach*, Wydawnictwo DiG, Warszawa 2001, s. 179–180; T. Chinciński, *Forpochta Hitlera...*, *op. cit.*, s. 55–59.

siłom zbrojnym w pokonaniu polskiej armii, ale również prowadzić działania mające na celu destabilizację państwa polskiego oraz swoim prowokacyjnym zachowaniem stworzyć pretekst do interwencji zbrojnej w obronie przesładowanych Niemców żyjących w Polsce<sup>14</sup>.

Podjęta przez III Rzeszę indoktrynacja mniejszości niemieckiej w Polsce skutkowałą ożywieniem nastrojów rewizjonistycznych w jej szeregach oraz zaostrzeniem antagonizmów między Niemcami a Polakami. Prowadzono nawet wśród mniejszości niemieckiej kampanię wznecania nienawiści wobec Polaków. Podatność członków niemieckiej mniejszości na wpływy III Rzeszy, jawne popieranie polityki Hitlera, przyczyniły się do szerzenia wśród ludności polskiej mitu niemieckiej „piątej kolumny”. Pod wpływem pogłosek i plotek wyobrażano sobie niemiecką „piątą kolumnę” jako znacznie bardziej liczną i wszechobecną. Niewątpliwie miało to na celu osłabianie morale i szerzenie paniki wśród polskiego społeczeństwa<sup>15</sup>.

Do wewnętrznego rozkładu państwa przyczyniają się również działania „piątej kolumny” ukierunkowane na gospodarczą destabilizację państwa. Małe, elitarne grupy, dobrze wyszkolone w infiltracji i sabotażu, płynnie posługujące się językami obcymi, działając wewnątrz wrogiego państwa, mogą siać spustoszenie w łańcuchu dowodzenia wroga, w kluczowych węzłach transportu i komunikacji, szkodzić logistyce oraz szeroko rozumianej infrastrukturze mającej podstawowe znaczenie dla funkcjonowania gospodarki.

Niemcy, przygotowując atak na Polskę w 1939 r., postawiły przed „piątą kolumną” również zadania z zakresu „małego sabotażu w małej wojnie”. Polegać one miały na niszczeniu środków łączności, szlaków komunikacyjnych, magazynów z zaopatrzeniem, składnic z amunicją i paliwem. Prowadzenie „małego sabotażu” wynikało z zaleceń samego Hitlera, który polecał „przygotować zakłócenia, względnie niszczenie, nieprzyjacielskich urządzeń gospodarczych i zaopatrzeniowych”. Ze zniszczeń miały być wyłączone te „urządzenia zaopatrzeniowe i gospodarcze”, które mogłyby stać się później użyteczne dla III Rzeszy<sup>16</sup>.

Niemieckie grupy sabotażowe w okresie od 18 sierpnia do 5 września 1939 r. przeprowadzały akcje mające na celu destabilizację infrastruktury komunikacyjno-gospodarczej. Do najbardziej spektakularnych operacji można zaliczyć zamach bombowy na dworcu kolejowym w Tarnowie z 28 sierpnia 1939 r., czy wysadzenie torów kolejowych w okolicach Sądowej

<sup>14</sup> T. Chinciński, *Forpoczta Hitlera...*, *op. cit.*, s. 93–104.

<sup>15</sup> *Ibidem.*, s. 106–133.

<sup>16</sup> T. Chinciński, *Forpoczta Hitlera...*, s. 97–98.



Wiszni i Przeworska 18 sierpnia 1939 r. Zaburzenia w komunikacji wywołały dokonane przez grupy sabotażowe zniszczenia następujących obiektów: mostu koło Nowego Sącza (27/28 sierpnia 1939 r.), stacji kolejowej Miąsowa pod Kielcami, połączeń telefonicznych na linii Swarzędz–Warszawa (1 września 1939 r.), znajdującego się na linii Częstochowa–Poraj mostu kolejowego nad Wartą (2 września 1939 r.), dworców kolejowych w Łodzi (2 września 1939 r.), Łowiczu (2 września 1939 r.) oraz w Stróżach (5 września 1939 r.). Poza tym akty sabotażu, polegające na niszczeniu połączeń telefonicznych, dokonywane na terenie województwa pomorskiego na przełomie sierpnia i września 1939 r., stanowiły sporą uciążliwość dla Armii „Pomorze”<sup>17</sup>.

Zdobyte przez Niemców w Polsce doświadczenia w tworzeniu „piątej kolumny” wykorzystywano w późniejszym okresie II wojny światowej. Abwehra utworzyła kompanię szkolno-budowlaną do zadań specjalnych nr 800 nazywaną popularnie „Brandenburgiem”, do której werbowala Niemców pochodzących spoza Rzeszy do wykonywania zadań dywersyjnych w kolejnych kampaniach wojennych<sup>18</sup>.

Także podczas kolejnych kampanii II wojny światowej Niemcy wykorzystywali „piątą kolumnę” do działań w obszarze infrastruktury komunikacyjnej i gospodarczej. Przykładem może być ochrona rumuńskich terenów Ploeszti w 1941 r., skąd pochodziła ropa naftowa stanowiąca prawie 60% niemieckiego importu, czy akcji sabotażowych na linii kolejowej do Murmańska latem 1942 r.<sup>19</sup>

Po II wojnie światowej wykorzystywanie „piątej kolumny” do uzyskania dominacji nad wrogim państwem weszło do kanonu operacji sił specjalnych. Przykładem może tu być operacja „Ajax” przeprowadzona przez brytyjskie i amerykańskie służby specjalne w Iranie. Pod kierunkiem CIA 22 sierpnia 1953 r. dokonano zamachu stanu wymierzonego przeciwko demokratycznie wybranemu premierowi Mohammadowi Mossadeghowi. Powołano nowego premiera gen. Faizollaha Zahediego, który był dyktatorem zależnym od USA. Poprzedzone to zostało przez CIA intensywną kampanią psychologiczną wymierzoną w Mossadegha. Na ulicach pojawiały się wtedy plakaty z jego karykaturami, w prasie drukowano artykuły propagandowe, gdzie oskarżano go o skłanianie się ku komunizmowi i poparcie ze strony Żydów. (Redakcje czterech na pięć teherańskich gazet pracowały dla amerykań-

<sup>17</sup> *Ibidem*, s. 348–349.

<sup>18</sup> Por. F. Kurowski, *Brandenburgczycy i Abwehra...*, s. 43–50; H. Bentzien, *Division Brandenburg. Die Rangers von Admiral Canaris*, wyd. 2, Berlin 2005, s. 43–61.

<sup>19</sup> F. Kurowski, *op. cit.*, s. 43–50.

skiego wywiadu.) Na ulice Teheranu 19 sierpnia 1953 r. wyległo 300–400 buntowników opłaconych przez CIA. Wywołali oni zamieszki, w których zginęły setki ludzi. Te wydarzenia uitorowały drogę do przejścia władzy przez Zahediego<sup>20</sup>.

Przewrót polityczny w Iranie dokonał się w warunkach zainicjowanej przez obce służby specjalne destabilizacji państwa. Wykorzystano do tego celu niezadowoloną grupę społeczną, która stała się „piątą kolumną”. Pomogła ona siłom zewnętrznym obalić władzę we własnym państwie. Ten sposób walki stał się alternatywą dla wojen konwencjonalnych oraz dla zastosowania broni jądrowej. W Stanach Zjednoczonych, za prezydentury Johna F. Kennedy’ego, sformułowano teorię działań specjalnych, zakładającą stosowanie odpowiednich form nacisku politycznego i ekonomicznego połączonych częściowo z działaniami militarnymi w celu pokonania przeciwnika. Z czasem takie działania zostały nazwane przez teoretyków sztuki wojennej również „wojną buntowniczą” lub „kolorową rewolucją”<sup>21</sup>. Zarówno „wojny buntownicze” jak i „kolorowe rewolucje” opierają się na podobnych sposobach prowadzenia walki i rozwiązaniach taktycznych, co działania „piątej kolumny”.

Formą walki opartą na wykorzystaniu „piątej kolumny” jest również tocząca się od 2014 r. rosyjska wojna hybrydowa na Ukrainie. Rosjanie wykorzystali do destabilizacji państwa ukraińskiego zamieszkałą w nim mniejszość rosyjską. Prorosyjscy separatyści z obwodów donieckiego i ługańskiego Ukrainy, inspirowani i wspierani przez Rosję, wywołali rebelię. Rosyjskie działania niekonwencjonalne wymierzone przeciwko Ukrainie przypominają sposób postępowanie militarne i propagandowo-psychologiczne hitlerowskich Niemiec wobec Austrii, Czechosłowacji i Polski w latach 1938–1939<sup>22</sup>.

<sup>20</sup> D. Yergin, *Nafta, władza i pieniądze*, tłum. S. Głębiński, Wydawnictwo Philip Wilson, Warszawa 1996, s. 357 in; E. Abrahamian: *Historia współczesnego Iranu*, Książka i Wiedza, Warszawa 2008, s. 167; *Historia Iranu*, red. Anna Krasnowolska, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław 2010, s. 847; S. R Ward, *Immortal: A Military History of Iran and Its Armed Forces*, D.C.: Georgetown University Press, Washington 2009, s. 189,

<sup>21</sup> M. Wojnowski, *Mit „wojny hybrydowej”...*, *op. cit.*, s. 16, 18; *idem*, *Terroryzm w służbie geopolityki. Konflikt rosyjsko-ukraiński jako przykład realizacji doktryny geopolitycznej Aleksandra Dugina i koncepcji „wojny buntowniczej” Jewgienija Messnera*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego” 2014, nr 11(6), s. 73–76.

<sup>22</sup> T. Chinciński, *Niemiecka dywersja (1938–1939) – rosyjska wojna hybrydowa (2014–2016)...*, s. 79–85.

## Uwagi końcowe. Nieregularność i nielegalność „piątej kolumny”

„Piąta kolumna” prowadzi działalność nieregularną i nielegalną w przeciwieństwie do regularnego i legalnego funkcjonowania państwa i jego armii. Rozróżnienie oddziałów regularnych od nieregularnych, czy małej wojny od wielkiej wojny oddziałów liniowych, ma przede wszystkim charakter techniczny. Jednak ta nieregularność „piątej kolumny” nie odnosi się tylko linii frontu i żołnierskiego munduru, ale również do ładu politycznego. Dlatego nieregularność staje się równoznaczna z nielegalnością. „Piąta kolumna” wymyka się regulacjom normatywnym, według których wojny prowadzą między sobą państwa przy pomocy regularnych państwowych armii.

Prawo chronionej, kontynentalnej wojny lądowej zapisane w konwencji haskiej z 1907 r. dopuszcza traktowanie oddziału nieregularnego na równi z armią, o ile „ma on na czele osobę odpowiedzialną za swych podwładnych”; jego członkowie „noszą stałą i dającą się rozpoznać z daleka odznakę wyróżniającą; jawnie noszą broń; przestrzegają w swych działaniach praw i zwyczajów wojennych”<sup>23</sup>.

Te uregulowania konwencji haskiej mają przede wszystkim pozwolić ludności cywilnej na legalne użycie broni w przypadku, kiedy ich państwo zostanie napadnięte. W takiej sytuacji ludność cywilna spełniająca wymogi: posiadania dowódcy, jawnego noszenia odznak i broni jest traktowana jako strona walcząca.

Natomiast członkowie formacji „piątej kolumny” – dywersanci, agenci, funkcjonariusze obcych służb, sabotażyści i szpiedzy – zazwyczaj nie noszą „stałych i dających się rozpoznać z daleka odznak wyróżniających” oraz nie „przestrzegają w swych działaniach praw i zwyczajów wojennych”. Działają skrycie, korzystając częstokroć z kamuflażu. To wyłącza ich spod ochrony prawnej, którą gwarantuje konwencja haska.

Nieregularność i nielegalność „piątej kolumny” stanowi o specyfice zagrożenia, jakie stanowi ona dla państwa. „Piąta kolumna”, w przeciwieństwie

<sup>23</sup> Por. *Konwencja dotycząca praw i zwyczajów wojny lądowej*, aneks do konwencji: *Regulamin dotyczący praw i zwyczajów wojny lądowej*, Haga 18 października 1907 r. (Dz.U. z 1927 r. Nr 21, poz. 161; *Convention IV concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre et son Annexe: Règlement concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre*. La Haye, 18 Octobre 1907, International Committee of the Red Cross, <https://www.icrc.org/applic/ihl/ihl.nsf/TRA/195?OpenDocument&>, [dostęp: 01.08.2015 r.]; A. Klafkowski, *Prawo międzynarodowe publiczne*, wyd. 2, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1966, s. 349–352.

do działań organizacji przestępczych, nie prowadzi działalności na własny rachunek i jest politycznie zaangażowana na rzecz obcego ośrodka państwowego. Dąży do obalenia bądź osłabienia władzy państwa, na którego terytorium prowadzi działalność. Poprzez stosowanie konspiracji i kamuflażu staje się trudna do zidentyfikowania i unieszkodliwienia przez struktury państwa, przeciwko któremu występuje.

## Bibliografia

### Literatura:

1. Abrahamian E., *Historia współczesnego Iranu*, Książka i Wiedza, Warszawa 2008.
2. Batowski H., *Europa zmierza ku przepaści*, Wydawnictwo Poznańskie, Poznań 1989.
3. Beekman A., *The Niihau Incident*. Honolulu 1982.
4. Bentzien H., *Division Brandenburg. Die Rangers von Admiral Canaris*, wyd. 2, Berlin 2005.
5. Chinciński T., *Forpocza Hitlera. Niemiecka dywersja w Polsce w 1939 roku*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Gdańsk–Warszawa 2010.
6. Chinciński T., *Niemiecka dywersja (1938–1939) – rosyjska wojna hybrydowa (2014–2016). Podobieństwa i różnice*, [w:] *Bezpieczeństwo państwa we współczesnej Europie. Zagrożenia i przeciwdziałanie*, red. M. Chrabkowski, C. Tatarczuk, J. Tomaszewski, W. Wosek, Gdynia 2017.
7. *Der Prozeß gegen die Hauptkriegsverbrecher vor dem Internationalen Militärgerichtshof Nürnberg 14. November 1945–1. Oktober 1946*, t. 25, Nürnberg 1948.
8. Eisler J., *Polski rok 1968*, Warszawa 2006.
9. Filinowicz N., *Życie amerykańskich Japończyków w obozach internowania*, „Białostockie Teki Historyczne” 2013, t. 11 [także: [https://repozytorium.uwb.edu.pl/jspui/bitstream/11320/858/1/BTH\\_11\\_2013\\_Filinowicz.pdf](https://repozytorium.uwb.edu.pl/jspui/bitstream/11320/858/1/BTH_11_2013_Filinowicz.pdf)].
10. Freudenberg D., *Theorie des Irregulären Partisanen, Guerillas und Terroristen im modernen Kleinkrieg*, Wiesbaden 2008.
11. Günzel R., Walther W., Wegener U.K., *Geheime Krieger. Drei deutsche Kommandoverbände im Bild: KSK, Brandenburger, GSG 9*, Pour le Mérite Verlag, Selent 2007.
12. Hauser B., *Czytając Clausewitza*, tłum. P. Budny, Warszawa 2008.

13. *Historia Iranu*, red. Anna Krasnowolska, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław 2010. Ward S. R., *Immortal: A Military History of Iran and Its Armed Forces*, D.C.: Georgetown University Press, Washington 2009.
14. *Japończycy w Stanach Zjednoczonych: od wrogości do internowania*, red. K. Chomicz, H. Parafianowicz, M. Puchacz, Oświęcim 2016.
15. Jong L. de, *The German Fifth Column in the Second World War*, translated from the Dutch by C.M. Geyl, Routledge & Kegan Paul, London 1956.
16. Kurowski F., *Jednostka specjalna Brandenburg*, tłum. A. Bugaj, Wyd. Rebis, Poznań 2010.
17. Majewski P. M., *Edvard Beneš i kwestia niemiecka w Czechach*, Wydawnictwo DiG, Warszawa 2001.
18. Miłkowski T., Machcewicz P., *Historia Hiszpanii*, Wrocław 1998.
19. Ogawa D. M., Fox E. C. Jr., *Japanese Americans, from Relocation to Redress*. Washington 1991.
20. Polian P., *Wbrew ich woli. Historia i geografia migracji przymusowych w Związku Radzieckim*, tłum. B. Żyłko, Gdańsk 2015.
21. *Przemówienie Władysława Gomułki na kongresie związków zawodowych 19 czerwca 1967 r.*, „Rzeczpospolita” 13 X 2008.
22. Schmitt C., *Teoria partyzanta. Uwagi na marginesie 'Pojęcia polityczności'*, tłum. B. Cymbrowski, Warszawa 2016.
23. Schubrycht T., *Bałtyckie wymiary bezpieczeństwa*, Gdynia 2010.
24. Sharpe M., Westwell I., *Elitarne siły szturmowe. Niemieckie oddziały specjalne*, Wydawnictwo Bellona, Warszawa 2012.
25. Sierpowski S., *Mniejszości narodowe jako instrument polityki międzynarodowej 1919–1939*, Krajowa Agencja Wydawnicza, Poznań 1986.
26. Staniewicz R.W., *Piąta kolumna hitlerowska w Polsce (ze szczególnym uwzględnieniem Pomorza)* [w:] *W XX rocznicę Września*, Towarzystwo Rozwoju Ziemi Zachodnich. Bydgoski Zarząd Wojewódzki w Toruniu, Poznań 1960.
27. Wojnowski M., *Mit „wojny hybrydowej”. Konflikt na terenie państwa ukraińskiego w świetle rosyjskiej myśli wojskowej XIX–XXI wieku*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego” 2015, nr 13(7).
28. Wojnowski M., *Terroryzm w służbie geopolityki. Konflikt rosyjsko-ukraiński jako przykład realizacji doktryny geopolitycznej Aleksandra Dugina i koncepcji „wojny buntowniczej” Jewgienija Messnera*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego” 2014, nr 11(6).
29. Yergin D., *Nafta, władza i pieniądze*, tłum. S. Głąbiński, Wydawnictwo Philip Wilson, Warszawa 1996.

## „THE FIFTH COLUMN” AS A THREAT TO NATIONAL SECURITY

**Keywords:** *diversion, sabotage, hybrid warfare, geopolitics, national minorities.*

### SUMMARY

The main goal of the article is to show the threats to national security resulting from the activity of the „fifth column”, with particular attention to the economic and legal aspects. The term „fifth column” refers to political and military activities aimed at internal destabilization of the state by causing panic among the citizens and confusion in administrative, economic and military structures. Most often, it takes the form of diversion and sabotage involving the destruction of communication means, traffic routes, warehouses with the stored goods, ammunition depots and motor fuel.

The actions of the „fifth column” cause, on the one hand, a social reaction to an objective threat, on the other hand they cause an increased state of uncertainty and fear. The threat is perceived as much greater than it actually is.

The activity of the „fifth column” is of irregular and illegal nature. Members of the „fifth column” – saboteurs representing a hostile state – are not considered belligerent in the understanding of international law.

**Tomasz Chinciński** – doktor habilitowany (nr ORCID 0000-0003-0726-7528), profesor Wyższej Szkoły Administracji i Biznesu im. Eugeniusza Kwiatkowskiego w Gdyni. Autor książek z zakresu historii najnowszej, w szczególności dotyczących m.in. działalności polskich i niemieckich służb specjalnych w XX w. Współautor wystawy głównej Muzeum II Wojny Światowej (2017).

**Marek CHRABKOWSKI**

**PRACOWNIK POD DZIAŁANIEM  
ŚRODKÓW LUB SUBSTANCJI  
NARKOTYCZNYCH ISTOTNYM  
ZAGROŻENIEM DLA BEZPIECZEŃSTWA  
PRACY**

**Słowa kluczowe:** *pracownik, pracodawca, obowiązek trzeźwości, stan pod wpływem środków lub substancji narkotycznych, stan po użyciu środków lub substancji narkotycznych, stan odurzenia środkami lub substancjami narkotycznymi.*

**STRESZCZENIE**

Bezpieczeństwo i higiena pracy to zakres obowiązków oraz odpowiedzialności leżących zarówno po stronie pracodawcy jak pracownika. Jednym z zagrożeń niosących za sobą wysokie ryzyko wystąpienia wypadków przy pracy jest podejmowanie obowiązków pracowniczych przez osoby pozostające pod działaniem środków lub substancji narkotycznych. W publikacji przedstawiono wyniki badań dotyczących obowiązku zachowania trzeźwości przez pracowników i możliwości sprawdzania tego stanu przez pracodawcę w odniesieniu do wskazanych środków i substancji narkotycznych. W podsumowaniu zawarto wnioski *de lege lata* i *de lege ferenda*, które mają służyć poprawie jakości prawa w sferze objętej badaniami.

## Wstęp

Problem pracowników pozostających pod działaniem środków lub substancji narkotycznych albo spożywających tego typu specyfiki w miejscu pracy jest zjawiskiem nowym i nasilającym się w ostatnich latach. Nie ma wątpliwości, że pracownik naruszający obowiązek zachowania trzeźwości, który pozostaje pod działaniem środków lub substancji odurzających, stanowi zagrożenie dla bezpieczeństwa pracy. Osoba taka stwarza bezpośrednio zagrożenie dla życia i zdrowia nie tylko własnego, ale także dla innych pracowników<sup>1</sup>. Stan prawny w tej kwestii jest skomplikowany, więc pracodawcy nie zawsze wiedzą, jakie działania mogą podjąć, aby stwierdzić fakt podjęcia pracy przez osobę pozostającą pod działaniem środków lub substancji narkotycznych, a także jakie mają możliwości w przypadku, gdy do takiego stwierdzenia już dojdzie. Ustalanie poziomów określonych substancji w organizmie pracownika ingeruje w konstytucyjne wolności przysługujące każdemu obywatelowi. Na podstawie art. 31 § 3 Konstytucji RP<sup>2</sup> ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy w demokratycznym państwie konieczne są dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ingerencja w konstytucyjnie chronione wartości może rodzić po stronie pracodawcy pewne obawy, co do możliwości podejmowania działań związanych ze sprawdzaniem stanu trzeźwości pracowników pod kątem zażywania przez nich środków lub substancji narkotycznych. W publikacji zawarto wyniki badań dotyczących sytuacji prawnej pracownika pozostającego w pracy pod działaniem środków lub substancji narkotycznych lub zażywającego wskazane specyfiki w miejscu pracy. W publikacji odniesiono się również do uprawnień pracodawcy w stosunku do pracownika w przypadku ujawnienia okoliczności wskazujących zażycie zakazanych substancji lub środków. Problem badawczy sformułowany został w następujący sposób: „Czy pracodawca ma możliwość przeciwdziałania zagrożeniom dla bezpieczeństwa pracy, jakie potencjalnie lub realnie powoduje pracownik pozostający pod działaniem środków i substancji narkotycznych?” Obowiązek leżący po stronie pracodawcy, a dotyczący zapewnienia bezpiecznych

<sup>1</sup> Szerzej D. Dörre-Kolasa [w:] *Kodeks pracy. Komentarz*, red. A. Sobczyk, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2018, art.100.

<sup>2</sup> Ustawa z 2 kwietnia 1997 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483, ze zm.



i higienicznych warunków pracy, przesądził o brzmieniu przyjętej hipotezy, że pracodawca ma możliwość przeciwdziałania zagrożeniom dla bezpieczeństwa pracy, do jakich przyczynia się pracownik pozostający pod działaniem środków i substancji narkotycznych.

Problem badawczy zdeterminował strukturę publikacji. W części pierwszej została przybliżona problematyka obowiązku zachowania trzeźwości przez pracownika w odniesieniu do innych substancji niż alkohol. W części drugiej przedstawiono kwestie terminologiczne związane ze ustaleniem relacji występujących w różnych grupach środków i substancji, których zażycie może prowadzić do stanu odurzenia. W części trzeciej zdefiniowano stany organizmu człowieka pozostającego pod działaniem środków lub substancji narkotycznych. W części czwartej przedstawiono prawne możliwości podejmowania czynności przez pracodawcę w stosunku do pracownika pozostającego pod działaniem środka lub substancji narkotycznej albo zażywającego te specyfiki w miejscu pracy. W tej części wskazano również na możliwości podejmowania czynności przez uprawnione organy państwa na wniosek pracodawcy, np. w związku z ujawnieniem wykroczenia z art. 70 § 2 k.w. W części piątej przedstawiono zagadnienia związane z wypadkami przy pracy, którym uległ pracownik pozostający w stanie po użyciu środków lub substancji narkotycznych. Publikację wieńczy podsumowanie, w którym zawarto wnioski *de lege lata* i *de lege ferenda*. Badania zostały przeprowadzone z wykorzystaniem metod badania prawa w postaci krytycznej analizy piśmiennictwa, metod dogmatyczno-prawnej i teoretyczno-prawnej, a także analizy orzecznictwa.

## Obowiązek zachowania trzeźwości

Doktryna i judykatura odnosi się ze znacznym rygoryzmem do wszelkich naruszeń obowiązku trzeźwości<sup>3</sup>. „Realizacja pracowniczego obowiązku trzeźwości polega między innymi na pozostawaniu w gotowości do wykonywania pracy w stanie trzeźwości przez cały okres, w ramach którego pracodawca może od pracownika – w normalnym przebiegu wydarzeń – wymagać świadczenia pracy”<sup>4</sup>. Sąd Najwyższy w swoim orzecznictwie wielokrotnie stwierdzał, że jednym z podstawowych obowiązków pracowniczych jest

<sup>3</sup> K. Baran [w:] *Kodeks pracy. Komentarz*, red. K. Baran, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2016, s. 402.

<sup>4</sup> *Kodeks pracy. Komentarz*, red. A. Świątkowski, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2016, art.100.

obowiązek trzeźwości<sup>5</sup>. Należy podkreślić, że rozstrzygnięcia te dotyczyły pracowników pozostających pod wpływem alkoholu, gdyż zjawisko odurzania się innymi substancjami rozprzestrzeniło się dopiero w ostatnich latach, więc problemu tego dotyczy jeszcze niewiele orzeczeń sądowych. Biorąc jednak pod uwagę podobieństwo wywoływanych efektów w sferze psychofizycznej pracownika, nie ulega wątpliwości, że naruszenie obowiązku trzeźwości nie dotyczy tylko pozostawania pod wpływem alkoholu, ale także obejmuje stany po użyciu substancji podobnie działających do alkoholu, takich jak narkotyki, substancje psychotropowe czy środki zastępcze zwane potocznie „dopalaczami”. Przyjętą koncepcję potwierdza konstrukcja przepisu art. 70 § 2 k.w.<sup>6</sup>, która prowadzi do wniosku, że osoby znajdujące się w stanie po użyciu środka odurzającego lub innej podobnie działającej substancji lub środka są osobami, które naruszyły obowiązek zachowania trzeźwości w pracy. Zasadne jest więc twierdzenie, że obowiązek zachowania trzeźwości odnosi się nie tylko do alkoholu, ale dotyczy także stanu pod działaniem środków lub substancji wywołujących efekty podobne do alkoholu. W doktrynie zwraca się uwagę, że naruszenia wskazanego obowiązku, nawet jeżeli mają charakter sporadyczny, uznawane są za ciężkie naruszenie podstawowych obowiązków pracowniczych, w szczególności na stanowiskach wymagających od pracownika szczególnych predyspozycji psychofizycznych, jak również z powodu szczególnych wymogów, jakich oczekuje się od pracownika<sup>7</sup>. Co więcej, wystarczy jednorazowe pogwałcenie przez pracownika obowiązku zachowania trzeźwości, aby zachowanie to zostało uznane za ciężkie naruszenie obowiązków pracowniczych<sup>8</sup>. Zwrócił na to uwagę Sąd Najwyższy w wyroku z 2 grudnia 2004 r. stwierdzając, że o rozwiązaniu umowy o pracę bez wypowiedzenia w trybie art. 52 § 1 pkt. 1 k.p.<sup>9</sup> decyduje jednostkowy czyn, a nie przebieg dotychczasowej pracy<sup>10</sup>.

<sup>5</sup> Wyrok SN z 23 lipca 1987r., sygn. akt I PRN 36/87, OSNC z 1989 r. nr 2, poz. 32; Wyrok SN z 30 stycznia 1986 r., sygn. akt II PRN 20/85, PiZS 1986, nr 9, s. 76; Uchwała SN z 18 lipca 1989 r., sygn. akt III PZP 17/89, OSNC z 1990 r., nr 7–8, poz. 92.

<sup>6</sup> Ustawa z 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń, t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 618, ze zm.

<sup>7</sup> A. Sobczyk, *Rozwiązanie umowy o pracę bez wypowiedzenia*, Wydawnictwo ODDK, Gdańsk 2010, s. 39–40.

<sup>8</sup> A. Baran, *op. cit.*, s. 402.

<sup>9</sup> Ustawa z 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy, t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 917, ze zm.

<sup>10</sup> Wyrok SN z 2 grudnia 2004 r., sygn. akt. I PK 86/04, Legalis, [dostęp:1.06.2018 r.].

## Środki i substancje narkotyczne

Dla zachowania poprawności terminologicznej należy wyjaśnić zależności, jakie występują pomiędzy pojęciami pojawiającymi się w przepisach prawnych, które odnoszą się do środków i substancji zakłócających funkcjonowanie ośrodkowego układu nerwowego, a które nie zawierają alkoholu. W ustawie z 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii<sup>11</sup>, zwanej dalej ustawą antynarkotykową (u.p.n.) zawarto wykazy środków odurzających<sup>12</sup> i substancji psychotropowych<sup>13</sup> oraz wskazano, że przepisami tej ustawy objęte są również prekursorzy, środki zastępcze i nowe substancje psychoaktywne<sup>14</sup>. Natomiast z definicji legalnej zawartej w art. 3 pkt 11 u.p.n. wynika, że termin „narkomania” oznacza stałe lub okresowe używanie w celach innych niż medyczne środków odurzających, substancji psychotropowych, środków zastępczych lub nowych substancji psychoaktywnych, w wyniku czego może powstać lub powstało uzależnienie od nich. Wskazana definicja pozwala na określenie wymienionych w ustawie antynarkotykowej substancji i środków mianem narkotycznych. Innymi słowy, na substancje i środki narkotyczne składają się środki odurzające, substancje psychotropowe, środki zastępcze oraz nowe substancje psychoaktywne. Z definicji tej wyłączone zostały prekursorzy, które nie nadają się do zażywania, ponieważ służą do nielegalnego wytwarzania środków odurzających i substancji psychotropowych, a więc nie mogą prowadzić do uzależnienia<sup>15</sup>.

W prawie karnym ustawodawca odwołuje się do nomenklatury zawartej w ustawie antynarkotykowej. Przykładowo w art. 178 k.k.<sup>16</sup>, 178 a § 1 k.k. czy 180 k.k. wśród znamion znajduje się stan sprawcy przestępstwa określany jako „znajdowanie się pod wpływem środka odurzającego”. Sposób zredagowania tych przepisów pozwala na skorelowanie ich z odpowiednimi przepisami ustawy antynarkotykowej w części odnoszącej się do środków odurzających. Ten sposób interpretacji wyklucza z zakresu zachowań przestępnych działania pod wpływem innych środków i substancji narko-

<sup>11</sup> T.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 783, ze zm.

<sup>12</sup> Załącznik nr 1 u.p.n.

<sup>13</sup> Załącznik nr 2 u.p.n.

<sup>14</sup> Rozdział 5 ustawy antynarkotykowej.

<sup>15</sup> Definicja prekursorów zawarta jest w art. 2 pkt a rozporządzenia (WE) nr 273/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z 11 lutego 2004 r. w sprawie prekursorów narkotykowych, Dz. Urz. WE L poz. 47 z 18 lutego 2004 r.

<sup>16</sup> Ustawa z 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny, t.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 2204, ze zm.

tycznych wymienionych w ustawie antynarkotykowej jako substancje psychotropowe, środki zastępcze i nowe substancje psychoaktywne. Większe zróżnicowanie występuje w prawie wykroczeń, gdzie ustawodawca używa niejednorodnej nomenklatury. Przykładowo w art. 86 § 2 k.w. albo w 87 §§ 1 i 2 k.w. ustawodawca zamieścił wśród znamion tych typów wykroczeń stan po użyciu środka podobnie działającego do alkoholu. Sposób zredagowania wskazanych przepisów Kodeksu wykroczeń pozwala na przyjęcie, że do substancji działających podobnie do alkoholu zaliczyć można wszystkie substancje narkotyczne wymienione w ustawie antynarkotykowej, a także inne działające na ośrodkowy układ nerwowy, które wywołują efekty tożsame z tymi generowanymi przez alkohol. Tak jednak nie jest. Wskazane przepisy korespondują z przepisami ustawy z 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym<sup>17</sup>. We wskazanym akcie prawnym ustawodawca posługuje się identycznym terminem – „środek podobnie działający do alkoholu”. Zgodnie z art. 129 j ust. 5 Prawa o ruchu drogowym minister właściwy do spraw zdrowia został zobowiązany do określenia w drodze rozporządzenia wykazu tych środków oraz warunków i sposobu przeprowadzania badań na ich obecności w organizmie. Wskazany przepis stał się podstawą wydania rozporządzenia Ministra Zdrowia z 16 lipca 2014 r. w sprawie wykazu środków działających podobnie do alkoholu oraz warunków i sposobu przeprowadzania badań na ich obecność w organizmie<sup>18</sup>. Jak wynika z tego rozporządzenia środkami działającymi podobnie do alkoholu są opioidy<sup>19</sup>, amfetamina i jej analogi, kokaina, tetrahydrokanabinole<sup>20</sup> oraz benzodiazepiny<sup>21</sup>. Wszystkie z wymienionych środków i substancji wskazanych przez Ministra Zdrowia są objęte przepisami ustawy antynarkotykowej, a więc zaliczają się do środków i substancji narkotycznych. Środki działające podobnie do alkoholu zaliczają się do środków i substancji narkotycznych wymienionych w ustawie antynarkotykowej, a dokładniej są wymienione w załącznikach nr 1 i 2 zawierających wykazy środków odurzających i substancji psychotropowych.

Jak już zasygnalizowano wcześniej, ustawodawca nie wykazał się konsekwencją w zakresie stosowanej terminologii, ponieważ w innym z przepisów Kodeksu wykroczeń użył odmiennego określenia na oznaczenie stanu po użyciu środków lub substancji innych niż alkohol, choć działających

<sup>17</sup> T.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 1260, ze zm.

<sup>18</sup> Dz. U. z 2014 r. poz. 948.

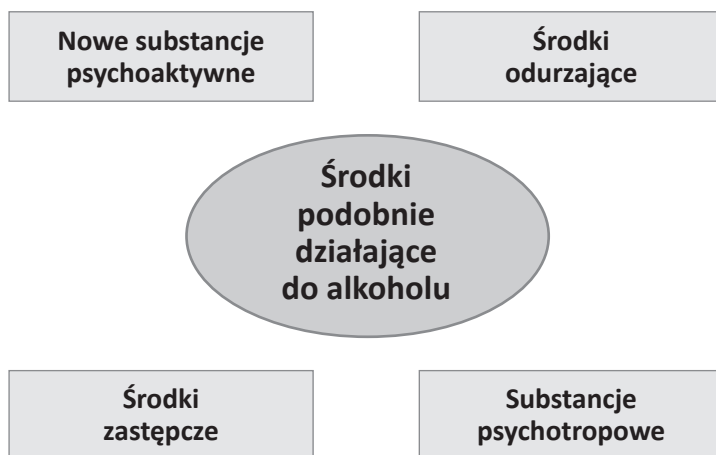
<sup>19</sup> Grupa substancji działających na receptory opioidowe, np. kodeina, morfina, heroina.

<sup>20</sup> Główna substancja psychoaktywna w konopiach.

<sup>21</sup> Grupa leków o działaniu przeciwlękowym, uspokajającym, nasennym itp.

podobnie. Zgodnie z art. 70 § 2 k.w. karze aresztu lub grzywny podlega ten, kto wbrew obowiązkowi zachowania trzeźwości znajduje się w stanie po użyciu między innymi środka odurzającego lub innej podobnie działającej substancji lub środka i w tym stanie podejmuje czynności zawodowe lub służbowe. Prawotwórca nie nawiązuje więc w znamionach do środków podobnie działających do alkoholu lecz do środka odurzającego lub innej, podobnie działającej, substancji lub środka. Wydaje się, że ustawodawca, redagując ten przepis, skorelował go z regulacjami ustawy antynarkotykowej, wskazując bezpośrednio na środki odurzające, oraz pośrednio – na substancje psychotropowe, nowe substancje psychoaktywne i środki zastępcze. Można więc przyjąć, że dyspozycją przepisu art. 70 § 2 k.w. objęte są stany po użyciu środków i substancji narkotycznych wymienionych w ustawie antynarkotykowej.

Przeprowadzona analiza pozwala na określenie zakresów znaczeniowych pojęć występujących w przepisach prawa, a odnoszących się do nazw środków i substancji o podobnym działaniu do alkoholu, których zażycie i podejmowanie w tym stanie określonych czynności może wiązać się z odpowiedzialnością karną za przestępstwo lub wykroczenie, które na potrzeby niniejszej publikacji nazywane będą środkami i substancjami narkotycznymi. Na wykresie 1 zaprezentowano relacje zakresów znaczeniowych składowych zaliczanych do środków i substancji narkotycznych.



Wykres 1. Środki i substancje narkotyczne

Źródło: Opracowanie własne.

Użycie w publikacji terminu „środki i substancje narkotyczne” oznaczać będzie środki odurzające, substancje psychotropowe, środki zastępcze i nowe substancje psychoaktywne wymienione w ustawie antynarkotykowej. Natomiast termin „środki podobnie działające do alkoholu” oznaczać będzie wskazane na potrzeby Prawa o ruchu drogowym przez Ministra Zdrowia w rozporządzeniu z 16 lipca 2014 r. wybrane środki odurzające bądź substancje psychotropowe.

## Stany wynikające z oddziaływania na organizm środków lub substancji narkotycznych

Analizując przepisy Kodeksu karnego, Kodeksu wykroczeń, Prawa o ruchu drogowym czy aktów prawnych z zakresu ubezpieczeń wypadkowych, nie można pozostawić bez słowa komentarza zróżnicowanych wymagań w zakresie stanu organizmu człowieka, który zażył środków lub substancji narkotycznych i dopuścił się czynu zabronionego. Ustawodawca przy pewnych typach deliktów wskazuje na stan po użyciu tych specyfików, a w niektórych innych przypadkach – na stan bycia pod ich wpływem. Niestety, w żadnym z aktów prawnych nie doprecyzowano parametrycznie, w jaki sposób dokonać rozdziału wskazanych stanów, tak jak to zrobił ustawodawca w odniesieniu do alkoholu. W Ustawie z 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, zwanej dalej ustawą antyalkoholową (uwtpa)<sup>22</sup>, określono, że stan po użyciu alkoholu zachodzi, gdy zawartość alkoholu w organizmie wynosi lub prowadzi do stężenia we krwi od 0,2‰ do 0,5‰ alkoholu albo obecności w wydychanym powietrzu od 0,1 mg do 0,25 mg alkoholu w 1 dm<sup>3</sup><sup>23</sup>. Natomiast zgodnie z art. 46 ust. 3 uwtpa stan nietrzeźwości zachodzi, gdy zawartość alkoholu w organizmie człowieka wynosi lub prowadzi do stężenia we krwi powyżej 0,5‰ alkoholu albo obecności w wydychanym powietrzu powyżej 0,25 mg alkoholu w 1 dm<sup>3</sup>. Z przytoczonych przepisów ustawy antyalkoholowej wynika, że osoba u której poziom alkoholu jest niższy od 0,2‰ stężenia we krwi albo jego obecność w wydychanym powietrzu nie przekracza 0,1 mg oraz wartości te nie wykazują tendencji rosnącej jest osobą trzeźwą, która nie pozostaje pod wpływem alkoholu. A *contrario* osoba, u której poziom alkoholu jest wyższy od 0,2‰ stężenia we krwi albo jego obecność w wydychanym powietrzu przekracza 0,1 mg albo wprowadzie wartości te są niższe, ale ich poziom się zwiększa

<sup>22</sup> T.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 487, ze zm.

<sup>23</sup> Art. 46 ust. 2 uwtpa.

i prowadzi do stężenia przekraczającego te wartości, jest osobą pozostającą pod wpływem alkoholu. Do osób tych zaliczają się osoby w stanie po użyciu alkoholu oraz osoby w stanie nietrzeźwości.

Na podstawie zestawień stosowanych przez ustawodawcę można przyjąć, że osoby po zażyciu środków lub substancji narkotycznych stanowią odpowiednik osób ze stężeniem alkoholu we krwi do 0,2‰. Osoby w stanie po użyciu środków lub substancji narkotycznych stanowią odpowiednik osób w stanie po użyciu alkoholu, a osoby pod wpływem środków lub substancji narkotycznych stanowią odpowiednik osób w stanie nietrzeźwości. Na potrzeby niniejszej publikacji osoby pozostające w stanie po użyciu oraz pod wpływem środków lub substancji narkotycznych określane będą terminem „osoba w stanie pod działaniem środków lub substancji psychotropowych”. Powyższe porównanie prowadzi do wniosku, że w sprawach wykroczeń nawiązujących w swych znamionach do stanu po użyciu substancji lub środka narkotycznego nie wystarczy ustalić obecności w organizmie sprawcy wykroczenia jednego ze środków lub substancji narkotycznych. Skoro osoba ze stężeniem alkoholu we krwi do 0,2‰ jest uznawana za osobę trzeźwą to również osoba, np. która zażyła śladowe ilości środków lub substancji narkotycznych nie może być uznana za osobę w stanie po użyciu tych środków. Wydaje się zasadne założenie, że dla uznania stanu osoby za stan po użyciu środków lub substancji narkotycznych, zachodzi potrzeba udowodnienia, że poziom tej substancji miał wpływ na funkcjonowanie organizmu poddanej badaniu osoby w stopniu odpowiadającym wpływowi alkoholu na organizm człowieka po przekroczeniu wskaźnika 0,2‰ alkoholu we krwi. Z poczynionych ustaleń wynika, że nie każde ujawnienie w organizmie badanej osoby środków lub substancji narkotycznych będzie uprawniało do stwierdzenia stanu po użyciu środków lub substancji narkotycznych.

Podobne dylematy dowodowe wiązać się będą z ustaleniem stanu osoby pozostającej pod wpływem środków lub substancji narkotycznych, który to stan stanowi odpowiednik stanu nietrzeźwości w odniesieniu do alkoholu. Odróżnienie wskazanych stanów jest prawnie relewantne, ponieważ nie popełnia też przestępstwa, wymienionego w przepisach art. 178, 178 a § 1 czy 180 k.k., osoba, która wprawdzie zażyła środek odurzający ale nie pozostaje pod jego wpływem. Organ procesowy staje przed problemem natury dowodowej, którą przeprowadzić linię demarkacyjną pomiędzy stanem po użyciu środka odurzającego a stanem znajdowania się pod wpływem środka odurzającego. Zapewne w każdej sprawie biegły lekarz toksykolog będzie zobowiązany do odrębnego, indywidualnego określenia stanu oskarżonego w chwili popełnienia przestępstwa, celem ustalenia, czy był

on pod wpływem czy też tylko po użyciu środka odurzającego. Podobnie jak we wskazanych przestępstwach, również w art. 87 § 1a k.w. pociągnięcie do odpowiedzialności sprawcy wykroczenia wymaga ustalenia, że znajdował się on pod wpływem środka działającego podobnie do alkoholu. Nie wystarczy więc ustalenie, że obwiniony użył, np. środków lub substancji narkotycznych. Należy w tym przypadku wykazać, że pozostawał pod ich wpływem i że ten wpływ w swoich skutkach był porównywalny z efektami towarzyszącymi stanowi nietrzeźwości w rozumieniu ustawy antyalkoholowej.

Na problem niemierzalności poziomu środków lub substancji narkotycznych w organizmie człowieka zwrócił uwagę M. Jachimowicz przy okazji analizowania zagadnień dotyczących świadczeń przysługujących pracownikowi z tytułu wypadku przy pracy. Art. 21 ust. 2 Ustawy z 30 października 2002 r. o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych<sup>24</sup> (nazywanej dalej ustawą wypadkową) wskazuje na stan pod wpływem środków odurzających lub substancji psychotropowych jako alternatywy do stanu nietrzeźwości, co wskazuje, że jest nim taki stan, który wywołuje w zakresie oddziaływania na ośrodkowy układ nerwowy (chodzi tu zwłaszcza o zakłócenia czynności psychomotorycznych), takie same skutki, jak spożycie alkoholu powodujące stan nietrzeźwości<sup>25</sup>. Według Jachimowicza

„Brak jest obiektywnego miernika określającego zawartość środków odurzających oraz substancji psychotropowych w organizmie powodującego zaburzenia czynności psychomotorycznych odpowiadającego stanowi nietrzeźwości. Nie wypracowano dotychczas takiego miernika, jakim jest zawartość alkoholu w organizmie wyrażona w ‰ lub w mg/dm<sup>3</sup>. Przeprowadzone badania, z reguły, ograniczają się do stwierdzenia obecności w organizmie środka odurzającego lub substancji psychotropowej oraz ich rodzaju. Możliwe jest również oznaczenie ilościowe środka odurzającego lub substancji psychotropowej znajdujących się w organizmie, lecz ze względu na brak stałego miernika, może to mieć jedynie znaczenie pomocnicze dla określenia stopnia wpływu tego środka lub substancji na zaburzenia świadomości ubezpieczonego<sup>26</sup>.

<sup>24</sup> T.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 1773, ze zm.

<sup>25</sup> M. Jachimowicz, *Wypadki przy pracy i choroby zawodowe. Świadczenia ubezpieczeniowe i cywilne*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2013, s. 165–166.

<sup>26</sup> *Ibidem*, s. 166.



Trafnie podkreśla w swojej publikacji cytowany autor, że dla określenia stanu pod wpływem środka odurzającego lub substancji psychotropowej ważne znaczenie mają inne dowody, np. relacje świadków wypadku, pozwalające na ustalenie sposobu zachowania się ubezpieczonego i na tej podstawie – wyciągnięcie wniosków co do stopnia zaburzenia jego świadomości<sup>27</sup>. W sprawach ze stosunku pracy nie jest konieczne ściśle określenie stężenia określonych substancji w organizmie pracownika, jak to ma miejsce w postępowaniu karnym i w postępowaniu w sprawach o wykroczenie<sup>28</sup>. Pracodawca ma możliwość dowodzenia stanu pozostawania pracownika pod działaniem środków lub substancji narkotycznych wszelkimi środkami dowodowymi<sup>29</sup>. Jeżeli pracownik podda się badaniom na zawartość środków lub substancji narkotycznych w organizmie, wówczas pracodawca będzie dysponował przekonującym dowodem, który można wesprzeć dodatkowymi dowodami w postaci relacji współpracowników na temat sposobu zachowywania się pracownika poddanego badaniu. W przypadku odmówienia przez pracownika udziału w badaniu, dowody dodatkowe stają się dowodami zasadniczymi, więc warto zadbać o ich właściwe utrwalenie i udokumentowanie.

## Uprawnienia pracodawcy w stosunku do pracownika

Problem reagowania przez pracodawcę na pracownika pozostającego pod wpływem alkoholu został kompleksowo uregulowany w Ustawie z 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, zwanej dalej ustawą antyalkoholową (uwtpa)<sup>30</sup>. Zgodnie z art. 17 ust. 1 tejże ustawy, kierownik zakładu pracy lub osoba przez niego upoważniona mają obowiązek niedopuszczenia do pracy pracownika, jeżeli zachodzi uzasadnione podejrzenie, że stawił się on do pracy w stanie po użyciu alkoholu albo spożywał alkohol w czasie pracy. Ustawodawca wymaga, aby okoliczności stanowiące podstawę decyzji były podane pracownikowi do wiadomości<sup>31</sup>. Uprawnienia kierownika zakładu pracy, służą również

<sup>27</sup> *Ibidem*.

<sup>28</sup> L. Florek [w:] *Kodeks pracy. Komentarz*, red. L. Florek, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2017, s. 372.

<sup>29</sup> *Ibidem*.

<sup>30</sup> T.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 487, ze zm.

<sup>31</sup> Art. 17 ust. 1 zd. 2 uwtpa

organowi nadrzędnemu nad danym zakładem pracy oraz organowi uprawnionemu do przeprowadzenia kontroli zakładu pracy<sup>32</sup>.

Aktualne brzmienie art. 17 ust. 3 uwtpa uprawnia kierownika zakładu pracy do zwrócenia się do organu uprawnionego do ochrony porządku publicznego o sprawdzenie stanu trzeźwości pracownika, bez względu na to, czy wyraża on na to zgodę czy nie. Na żądanie kierownika zakładu pracy, osoby przez niego upoważnionej, a także na żądanie pracownika niedopuszczonego do pracy badanie stanu trzeźwości pracownika przeprowadza uprawniony organ powołany do ochrony porządku publicznego<sup>33</sup>. Do badania stanu trzeźwości stosuje się przepisy, wydane na podstawie art. 47 ust. 2 uwtpa regulującego tryb postępowania w związku z badaniami poziomu alkoholu w organizmie sprawców przestępstw i wykroczeń. Literalne brzmienie art. 17 ust. 3 uwtpa wskazywałoby na uprawnienie do przeprowadzenia również badań osób, które zakłóciły stan swojej trzeźwości substancjami innymi niż alkohol. Przepis ten stanowi, że na żądanie kierownika zakładu pracy, osoby przez niego upoważnionej, a także na żądanie pracownika, podejrzanego o naruszenie obowiązku trzeźwości, badanie stanu trzeźwości pracownika przeprowadza uprawniony organ powołany do ochrony porządku publicznego; zabiegu pobrania krwi dokonuje osoba posiadająca odpowiednie kwalifikacje zawodowe, a do badania stanu trzeźwości stosuje się przepisy, wydane na podstawie art. 47 ust. 2 ustawy antyalkoholowej. Teoretycznie przepis ten nie zawęży uprawnień kierownika zakładu pracy tylko do badań osób znajdujących się wyłącznie pod wpływem alkoholu, ponieważ ustawodawca operuje w nim terminem „badanie stanu trzeźwości”. Niestety, art. 17 ust. 3 ustawy antyalkoholowej winien być interpretowany przez pryzmat poprzedzających go ustępów, które wyraźnie odnoszą się do alkoholu. W ustępie 1 zawarto przepis adresowany do kierownika zakładu pracy lub osoby przez niego upoważnionej, którzy mają obowiązek niedopuszczenia do pracy pracownika, jeżeli zachodzi uzasadnione podejrzenie, że stawiał się on do pracy w stanie po użyciu alkoholu albo spożywał alkohol w czasie pracy. Prawidłowa interpretacja, uwzględniająca systematykę aktu prawnego, prowadzi do wniosku, że art. 17 ust. 3 ustawy antyalkoholowej dotyczy tylko badań na zawartość alkoholu w organizmie i nie może mieć zastosowania do badań dotyczących innych środków i substancji w organizmie pracownika, do których zaliczają się środki i substancje narkotyczne.

---

<sup>32</sup> Art. 17 ust. 2 uwtpa.

<sup>33</sup> Art. 17 ust. 3 uwtpa.

W ustawie antyalkoholowej wprowadzono również zakaz wnoszenia napojów alkoholowych na teren zakładów pracy<sup>34</sup>. Na podstawie art. 16 ust. 1a uwtpa kierownik zakładu pracy lub osoba przez niego upoważniona są uprawnieni do odmowy wpuszczenia na teren zakładu pracy osoby, w stosunku do której zachodzi uzasadnione podejrzenie, że nie zastosowała się do zakazu wnoszenia alkoholu na ten teren. W takich sytuacjach pracodawca ma prawo skontrolować pracownika, jeżeli on takie żądanie zgłosi. Kwestia wnoszenia do zakładu pracy środków i substancji wymienionych w ustawie antynarkotykowej nie została w tym akcie prawnym wyartykułowana, ponieważ wprowadza ona, co do zasady, zakaz posiadania środków i substancji narkotycznych. Zgodnie z *argumentum a maiori ad minus*, skoro w ogóle nie można posiadać wymienionych w ustawie antynarkotykowej środków i substancji, to zakazane jest również ich wnoszenie na teren zakładu pracy. Zakaz wnoszenia substancji i środków narkotycznych wynika więc z przepisów karnych ustawy antynarkotykowej i nie ma potrzeby, aby ustawodawca regulował oddzielnie problematykę posiadania środków i substancji narkotycznych przez pracowników na terenie zakładu pracy. Z przepisów powszechnie obowiązującego prawa wynika, że pracownicy nie mogą posiadać środków i substancji narkotycznych, więc wnoszenie ich na teren zakładów pracy jest również zabronione. W przypadku podejrzenia, że zakaz wnoszenia na teren zakładu pracy pracownicy złamali, pracodawca ma możliwość reagowania. Może to czynić osobiście lub wystąpić do uprawnionych organów o przeprowadzenie określonych czynności.

W przypadku, gdy pracodawca zdecyduje się na osobiste wykonanie określonych czynności, powinien pamiętać, że problem reagowania przez pracodawcę w stosunku do pracownika pozostającego pod wpływem środków lub substancji narkotycznych nie został ustawowo rozstrzygnięty, a więc należy zadbać o prawne uregulowanie zakresu tych czynności w wewnętrznych aktach normatywnych. Europejski Trybunał Praw Człowieka w Strassburgu wielokrotnie wypowiadał się na ten temat, stwierdzając, że dopuszczalne działania kontrolne pracodawców powinny być przez nich dokładnie opisane w wewnętrznych regulacjach przedsiębiorstwa, a ich stosowanie musi być proporcjonalne do celu, jaki pracodawca chce osiągnąć<sup>35</sup>. Magdalena Kuba twierdzi, że nie ma przeszkód, aby pracodawca zamieścił w regula-

<sup>34</sup> Art. 16 ust. 1 uwtpa.

<sup>35</sup> Wyroki ETPCz: z 16 grudnia 1992 r., nr skargi 13710/88 w sprawie Niemietz przeciwko Niemcom; z 25 czerwca 1997 r., nr skargi 20605/92 w sprawie Halford przeciwko Wielkiej Brytanii czy z 3 kwietnia 2007 r., nr skargi 62617/00 w sprawie Copland przeciwko Wielkiej Brytanii, wszystkie dostępne w SIP Legalis, [dostęp: 5.06.2018 r.].

minie pracy postanowienia obligujące pracowników do powstrzymania się od zażywania narkotyków na terenie zakładu pracy oraz w czasie pracy, jak również statuujące zakaz przychodzenia do pracy w stanie odurzenia narkotycznego<sup>36</sup>. Zgodnie z art. 207 § 1 k.p. to pracodawca ponosi odpowiedzialność za stan bezpieczeństwa i higieny pracy w zakładzie pracy. Na zakres odpowiedzialności pracodawcy nie wpływają obowiązki pracowników w dziedzinie bezpieczeństwa i higieny pracy oraz powierzenie wykonywania zadań służby bezpieczeństwa i higieny pracy specjalistom spoza zakładu pracy.

Pracodawca obowiązany jest chronić zdrowie i życie pracowników poprzez zapewnienie bezpiecznych i higienicznych warunków pracy przy odpowiednim wykorzystaniu osiągnięć nauki i techniki. Wśród szczególnych obowiązków pracodawcy ustawodawca wymienia:<sup>37</sup>

- 1) organizowanie pracy w sposób zapewniający bezpieczne i higieniczne warunki pracy;
- 2) zapewnianie przestrzegania w zakładzie pracy przepisów oraz zasad bezpieczeństwa i higieny pracy.

Z tych też przyczyn pracodawca ma prawo wiedzieć, czy pracownicy przystępujący do wykonywania swoich zadań oraz podczas ich wykonywania wywiązali się z obowiązku zachowania trzeźwości, ponieważ w przeciwnym wypadku stwarzają poważne i realne zagrożenie dla bezpieczeństwa pracy. Wskazany cel uzasadnia ingerencję w prawnie chronioną integralność fizyczną pracownika, rozumianą jako autonomię jednostki w dysponowaniu własnym ciałem, nietykalność osobistą oraz cielesną<sup>38</sup>. Brak ustawowych przepisów w tym zakresie można więc z powodzeniem zastąpić odpowiednimi regulacjami wewnętrznymi. Badania organizmu pracownika na zawartość środków i substancji narkotycznych na podstawie wewnętrznych aktów normatywnych, przeprowadzone w związku z podejrzeniem zagrożenia bezpieczeństwa pracy, w okolicznościach wskazujących na nietypowe zachowanie się badanego, jest działaniem proporcjonalnym w stosunku do celu, jaki pracodawca chce osiągnąć i jako takie nie powinno być zakwestionowane przez sąd pracy w przypadku dyscyplinarnego zwolnienia pracownika pozostającego pod wpływem środków lub substancji narkotycznych w trybie

<sup>36</sup> M. Kuba, *Prane formy kontroli pracownika w miejscu pracy*, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2014, s. 213.

<sup>37</sup> Art. 207 § 2 pkt. 1 i 2 k.p.

<sup>38</sup> Z. Kędzia, *Prawo człowieka do integralności*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1989, z.3, s. 28.

rozwiązania umowy o pracę bez wypowiedzenia z winy pracownika czy sąd cywilny w przypadku roszczenia pracownika z tytułu naruszenia dóbr osobistych.

Problem braku przepisów ustawowych przy osobistym wykonywaniu czynności przez pracodawcę występuje również w sprawach podejrzenia posiadania przez pracownika środków lub substancji narkotycznych. W takich przypadkach, wymagane jest więc uregulowanie tej formy kontroli w wewnętrznych aktach normatywnych. Sąd Najwyższy, rozstrzygając kwestię przeszukiwania pracowników w ramach kontroli stosowanej przez pracodawcę, stwierdził w wyroku z 13 kwietnia 1972 r.<sup>39</sup>, że stosowane szeroko w ramach przepisów regulaminów pracy lub ustalonych zwyczajów przeszukiwanie członków załogi w celu zapobiegania wynoszenia mienia zakładów pracy jest zgodne z prawem i nie narusza dóbr osobistych pracowników (art. 23 i 24 k.c.) wówczas, gdy pracownicy zostali uprzedzeni o możliwości stosowania tego rodzaju kontroli w celu ochrony mienia i gdy kontrola ta jest wykonywana w porozumieniu z przedstawicielstwem załogi w sposób nie pozostający w sprzeczności ze swym przeznaczeniem społeczno-gospodarczym lub z zasadami współżycia społecznego. Skoro zabezpieczenie interesów majątkowych pracodawcy jest wystarczającym powodem zarządzenia przeszukania pracownika, to tym bardziej dbałość o bezpieczeństwo pracy, która przekłada się na ochronę życia i zdrowia uzasadnia zastosowanie tak inwazyjnego środka. Podsumowując tę część rozważań, należy stwierdzić, że pracodawca, który podejrzewa swojego pracownika o posiadanie środków lub substancji narkotycznych, ma możliwość skontrolowania jego odzieży, szafki bądź zajmowanego pomieszczenia pod warunkiem, że ta forma kontroli przewidziana jest w wewnętrznych aktach normatywnych, np. w regulaminie pracy.

Pracodawca, który nie zadbał o zamieszczenie w wewnętrznych aktach normatywnych odpowiednich regulacji prawnych, albo który nie dysponuje urządzeniami bądź środkami pozwalającymi na określenie zawartości środków lub substancji narkotycznych w organizmie pracownika, może i powinien zwrócić się do uprawnionych organów państwa o skontrolowanie pracownika podejrzanego o podjęcie obowiązków pracowniczych w stanie po użyciu środków lub substancji narkotycznych. Tego typu zachowanie jest wykroczeniem przewidzianym w art. 70 § 2 k.w. Zgodnie ze wskazanym przepisem karze aresztu lub grzywny podlega ten, kto wbrew obowiązkowi zachowania trzeźwości znajduje się w stanie po użyciu alkoholu, środka odurzającego lub innej podobnie działającej substancji albo środka i podej-

<sup>39</sup> Wyrok SN z 13 kwietnia 1972 r., sygn. akt I PR 153/72, Legalis, [dostęp: 11.05.2018 r.].

muje w tym stanie czynności zawodowe lub służbowe. W przypadku spraw o wykroczenia do gromadzenia materiału dowodowego w ramach czynności wyjaśniających uprawnione są podmioty sektora rządowego i samorządowego i to one mogą przeprowadzić lub zlecić badania na zawartość środków lub substancji narkotycznych w organizmie podejrzanego o popełnienie wykroczenia. Zgłoszenie przez pracodawcę informacji o powziętym podejrzeniu do właściwej miejscowo jednostki Policji lub straży gminnej, generuje obowiązek podjęcia czynności wyjaśniających w miejscu popełnienia czynu bezpośrednio po jego ujawnieniu<sup>40</sup>. W sprawach o wykroczenie badanie pod kątem zażytych środków lub substancji narkotycznych przeprowadza funkcjonariusz uprawniony do realizacji czynności wyjaśniających w trybie art. 54–56 k.p.w.<sup>41</sup> Badanie wykonuje się bez zgody pracownika; w przypadku podejmowania czynności zmierzających do udaremnienia jego wykonania mogą przybrać formę przymusową.

Z kolei w przypadku podejrzenia posiadania przez pracownika środków lub substancji narkotycznych uprawnione organy państwa mają możliwość podjęcia stosownych działań na podstawie przepisów ustawowych. Gdy funkcjonariusz uprawnionego organu państwa poweźmie uzasadnione podejrzenie popełnienia przestępstwa, jego działania będą prowadzone na podstawie przepisów Kodeksu postępowania karnego. Najczęściej tym uprawnionym organem ścigania podejmującym czynności w tego typu sprawach będzie Policja. Funkcjonariusze tej służby działając na podstawie postanowienia prokuratorskiego<sup>42</sup>, a w sytuacjach niecierpiących zwłoki na podstawie nakazu kierownika jednostki lub legitymacji służbowej<sup>43</sup>, mogą przeprowadzić przeszukanie osoby w trybie art. 219 § 2 k.p.k. lub pomieszczeń i szafek zajmowanych przez podejrzanego pracownika w trybie art. 219 § 1 k.p.k. W przypadku wszczęcia postępowania karnego przeciwko pracownikowi, pracodawca zawiadamiający o przestępstwie, który nie występuje w roli pokrzywdzonego, musi liczyć się z ograniczonym dostępem do informacji na temat biegu sprawy karnej i może nawet nie uzyskać informacji, czy pracownik przechowywał w siedzibie firmy środki lub substancje narkotyczne. Na podstawie art. 305 § 4 k.p.k. zawiadamiający o przestępstwie jest informowany o wszczęciu postępowania przygotowawczego i na tym obowiązek informacyjny organów ścigania wobec niego się kończy. Chcąc

<sup>40</sup> Art. 54 § 1 k.p.w.

<sup>41</sup> Ustawa z 21 czerwca 2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia, t. j. Dz. U. z 2017 r. poz. 1987, ze zm.

<sup>42</sup> Art. 220 § 2 k.p.k.

<sup>43</sup> Art. 220 § 3 k.p.k.

ustalić, czy zabezpieczony podczas przeszukania biały proszek był środkiem lub substancją narkotyczną, należałoby uzyskać zgodę prokuratora na wgląd w akta postępowania przygotowawczego w trybie art. 156 § 5 k.p.k. Należy jednak mieć świadomość tego, że taka zgoda może nie zostać wydana, więc pracodawcy zostanie tylko informacja o wszczęciu postępowania karnego, która może być niewystarczająca do podejmowania decyzji personalnych, np. w zakresie rozwiązania umowy o pracę bez wypowiedzenia z winy pracownika.

Gdy poziom podejrzania jest niższy niż uzasadniony, działania uprawnionych organów państwa mogą przybrać charakter czynności operacyjno-rozpoznawczych prowadzonych na podstawie przepisów ustaw pragmatycznych, np. Ustawy z 6 kwietnia 1990 r. o Policji<sup>44</sup>. W takim przypadku pracodawca traci dostęp do jakichkolwiek informacji na temat zakresu prowadzonych czynności, ponieważ mają one charakter co do zasady niejawni. W przypadku posiadania przez pracownika środków lub substancji narkotycznych wszczęcie postępowania karnego na podstawie materiałów zgromadzonych w wyniku przeprowadzonych czynności operacyjno-rozpoznawczych nie będzie skutkowało przesłaniem informacji do pracodawcy, ponieważ nie występuje on w roli pokrzywdzonego. Istnieje szansa, że prokurator, działając na podstawie art. 21 § 2 k.p.k. zdecyduje się na powiadomienie pracodawcy o wszczęciu postępowania karnego przeciwko pracownikowi. Warunkiem takiego działania prokuratora jest stwierdzenie, że wymaga tego ważny interes publiczny. Niestety, w większości przypadków, taka informacja nie jest przesyłana pracodawcy.

Skorzystanie z pomocy organów państwa uprawnionych do podjęcia czynności w stosunku do pracownika przechowującego w zakładzie pracy środki lub substancje narkotyczne bez uprzedniego samodzielnego zwerifikowania tych informacji wiąże się z ryzykiem utraty dostępu do informacji dotyczących sprawy karnej. Warto więc zadbać o zabezpieczenie dowodów ciężkiego naruszenia obowiązków pracowniczych jeszcze przed przekazaniem sprawy organom ścigania. Z tych też względów w pierwszej kolejności należy uregulować dopuszczalne formy kontroli pracowników w wewnętrznych aktach normatywnych, tak aby móc zabezpieczyć dowody na potrzebę ewentualnego postępowania przed sądem pracy w sprawach dyscyplinarnych rozstrzyganych w stosunku do pracowników podejmujących obowiązki w stanie po użyciu lub pod wpływem środków lub substancji narkotycznych. W myśl przepisów obowiązek udowodnienia wskazanej przyczyny rozwiązania umowy o pracę bez wypowiedzenia z winy pra-

<sup>44</sup> T.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 2067, ze zm.

cownika ciąży na pracodawcy. Obowiązek ten wynika z art. 6 k.c., który znajduje zastosowanie w sporach z zakresu prawa pracy na podstawie art. 300 k.p.<sup>45</sup> Jeżeli pracodawca pozbawi się dostępu do dowodów potwierdzających podejmowanie obowiązków pracowniczych w stanie pod działaniem środków lub substancji narkotycznych, albo do dowodów potwierdzających wnoszenie na teren zakładu pracy tego typu specyfików, wówczas trudno będzie mu obronić przed sądem zasadność rozwiązania umowy o pracę bez wypowiedzenia z winy pracownika.

### Wypadek przy pracy osoby w stanie pod działaniem środków lub substancji narkotycznych

Podjęmowane działania prewencyjne ze strony pracodawcy w stosunku do pracownika podejrzewanego o używanie lub pozostawanie pod wpływem środków lub substancji narkotycznych nie zawsze są skuteczne. Gdy dojdzie do wypadku przy pracy z udziałem osoby, która zażyła środki lub substancje narkotyczne, musi się ona liczyć z negatywnymi konsekwencjami w odniesieniu do świadczeń z tytułu ubezpieczenia społecznego. Stan pod wpływem środków odurzających lub substancji psychotropowych nie pozbawia ubezpieczonego sam przez się prawa do świadczeń przewidzianych ustawą wypadkową<sup>46</sup>. Zgodnie z art. 21 ust. 1 ustawy wypadkowej świadczenia z ubezpieczenia wypadkowego nie przysługują ubezpieczonemu, gdy wyłączną przyczyną wypadków przy pracy było udowodnione naruszenie przez ubezpieczonego przepisów dotyczących ochrony życia i zdrowia, spowodowane przez niego umyślnie lub wskutek rażącego niedbalstwa. Na tę samą sankcję narażeni są ubezpieczeni, którzy, będąc w stanie nietrzeźwości lub pod wpływem środków odurzających lub substancji psychotropowych, przyczynili się w znacznym stopniu do spowodowania wypadku<sup>47</sup>.

Ustawodawca nie odniósł się do wszystkich środków i substancji narkotycznych wymienionych w ustawie antynarkotykowej, a mianowicie pominął środki zastępcze i nowe substancje psychoaktywne. M. Raczkowski twierdzi, że tak skonstruowane odesłanie zdaje się nie obejmować środków zastępczych, zwanych potocznie dopalaczami. Autor ten, biorąc pod uwagę identyczne niebezpieczeństwo dla zdrowia i życia ubezpieczonego, jakie wiąże się z ich używaniem, opowiedział się jednak za wyłączeniem prawa do świadczeń

<sup>45</sup> A. Sobczyk, *op. cit.*, s. 41.

<sup>46</sup> M. Jachimowicz, *op. cit.*, s. 166.

<sup>47</sup> Art. 21 ust. 2 ustawy wypadkowej.



w przypadku używania tego typu środków<sup>48</sup>. Nie można zgodzić się z przyjętą interpretacją. Zasada *exceptiones non sunt extendendae* wyklucza możliwość rozszerzania zakresu tego przepisu w procesie interpretacyjnym. Racjonalny ustawodawca, odwołując się w regulacjach wypadkowych do określonych środków i substancji w sposób zbieżny z terminologią zawartą w ustawie antynarkotykowej, musiał mieć świadomość tego, że są jeszcze inne środki i substancje narkotyczne. Jeżeli zdecydowano się wymienić tylko dwa ich rodzaje, to nie można domniemywać, że stan odurzenia spowodowany innymi specyfikami będzie wywoływał identyczne skutki prawne w sferze ubezpieczeń społecznych co bycie pod wpływem środków odurzających lub substancji psychotropowych. Wyjątkowy charakter przepisu art. 21 ust. 2 ustawy wypadkowej nie pozwala na utratę prawa do świadczeń przez osoby, które były w stanie po użyciu środków odurzających lub substancji psychotropowych, gdyż ustawa wymaga stanu bycia pod wpływem tychże specyfików. Ten sam mechanizm należy odnieść do rodzaju zażytych środków lub substancji narkotycznych. Nie straci prawa do świadczenia z ubezpieczenia wypadkowego osoba, która nie była pod wpływem środków odurzających lub substancji psychotropowych, mimo że była w stanie odurzenia, ale stan ten został wywołany innymi środkami lub substancjami narkotycznymi. Wskazany stan prawny wymaga interwencji ustawodawczej. Zagrożenie dla bezpieczeństwa pracy, jakie niesie ze sobą osoba pozostająca w stanie pod wpływem środków lub substancji narkotycznych, bez względu na ich rodzaj, wymaga wprowadzenia identycznych sankcji w stosunku do pracowników, którzy zdecydowali się na podjęcie w takim stanie obowiązków pracowniczych. Aktualnie obowiązujące zróżnicowanie sytuacji prawnej pracowników pozostających pod wpływem różnych środków lub substancji narkotycznych, w zakresie utraty świadczeń z ubezpieczenia wypadkowego, nie jest niczym uzasadnione i w sposób nieuprawniony traktuje łagodniej osoby pozostające pod wpływem środków zastępczych lub nowych substancji psychoaktywnych.

Dopiero w momencie wypadku ustawodawca zdecydował się uregulować kwestię badania pracownika pod kątem pozostawania pod wpływem środków odurzających lub substancji psychotropowych. W takim przypadku ustawodawca zobowiązał płatnika składek do skierowania ubezpieczonego na badanie niezbędne do ustalenia obecności lub rodzaju środków odurzających lub substancji psychotropowych w organizmie, a ubezpieczonego

---

<sup>48</sup> M. Raczkowski [w:] *Społeczne ubezpieczenia wypadkowe i chorobowe. Komentarz*, red. M. Gersdorf i B. Gudowska, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2012, s. 352.

zobowiązał do poddania się temu badaniu<sup>49</sup>. Odmowa poddania się badaniu lub inne zachowanie uniemożliwiające jego przeprowadzenie powoduje pozbawienie prawa do świadczeń, chyba że ubezpieczony udowodni, że miały miejsce przyczyny, które uniemożliwiły poddanie się temu badaniu<sup>50</sup>. Zakład Ubezpieczeń Społecznych zwraca kierującemu (czytaj pracodawcy) koszty badań, chyba że z ustaleń wynika, że w znacznym stopniu do spowodowania wypadku przyczynił się pracownik w stanie nietrzeźwości lub pod wpływem środków odurzających lub substancji psychotropowych<sup>51</sup>. Potwierdzenie w trakcie badań wskazanych stanów organizmu pracownika przenosi koszty badań na ubezpieczonego<sup>52</sup>.

## Zakończenie

Pracodawca ma możliwość podejmowania czynności w stosunku do swoich pracowników, w przypadku podejrzenia, że stawili się oni do pracy w stanie pod działaniem środka lub substancji narkotycznej albo zażywali wskazane specyfiki w trakcie pracy. Przyjęta hipoteza okazała się trafna. Pracodawca dysponuje możliwością potwierdzenia i udokumentowania stanu zawartości środków lub substancji narkotycznych w organizmie pracownika, a także uprawniony jest do zastosowania restrykcyjnych środków w przypadku ujawnienia, że doszło do naruszenia zasad bezpieczeństwa i higieny pracy, do których niewątpliwie należy niewywiązanie się z obowiązku zachowania trzeźwości przez pracownika. Najdotkliwszym z tych środków jest rozwiązanie umowy o pracę z winy pracownika bez wypowiedzenia. Oprócz sankcji dyscyplinarnych pracownik pozostający pod działaniem środków lub substancji narkotycznych może być pociągnięty do odpowiedzialności karnej za wykroczenie lub przestępstwo, jeżeli swoim zachowaniem wyczerpał znamiona tychże czynów zabronionych. Odpowiedzialność karna pozostaje odpowiedzialnością całkowicie niezależną od odpowiedzialności pracowniczej. Pracodawca nie musi czekać na prawomocne rozstrzygnięcie sądu karnego w sprawie o przestępstwo lub wykroczenie, aby podjąć skuteczne kroki w stosunku do pracownika naruszającego przepisy z zakresu bezpieczeństwa pracy. Pracownik wykonujący obowiązki służbowe pod działaniem środków lub substancji narkotycznych dopuszcza się ciężkiego naruszenia

<sup>49</sup> Art. 21 ust. 3 zd. 1 i 2 ustawy wypadkowej.

<sup>50</sup> Art. 21 ust. 3 zd. 3 ustawy wypadkowej.

<sup>51</sup> Art. 21 ust. 4 i 5 ustawy wypadkowej.

<sup>52</sup> *Ibidem*, art. 21 ust. 5.

podstawowych obowiązków pracowniczych, a w niektórych przypadkach tenże pracownik świadczący pracę w takim stanie popełnia równocześnie przestępstwo (por. kierowca służbowego pojazdu mechanicznego). Takie zachowanie jako przestępstwo oczywiste lub stwierdzone prawomocnym wyrokiem najczęściej uniemożliwia dalsze zatrudnianie pracownika na zajmowanym stanowisku. Pracownicy pod działaniem środków lub substancji narkotycznych w wyniku wszczętej przeciwko nim sprawy karnej (o przestępstwo lub wykroczenie) muszą liczyć się możliwością orzeczenia wobec nich różnego rodzaju zakazów, które traktowane są jako zawiniona przez pracownika utrata uprawnień koniecznych do wykonywania pracy na zajmowanym stanowisku. Wszystkie te okoliczności wymienione są w art. 52 § 1 k.p. jako podstawy dyscyplinarnego rozwiązania umowy o pracę. Formułując wnioski *de lege ferenda* zasadne byłoby wprowadzenie do katalogu podstawowych obowiązków pracowniczych wymienionych w art. 100 § 1 i 2 k.p. obowiązku zachowania trzeźwości również w zakresie środków i substancji narkotycznych.

Pracodawca może dokonać kontroli stanu trzeźwości pracownika również pod kątem zażywania przez niego środków lub substancji narkotycznych, pod warunkiem, że tego typu formę kontroli przewiduje w wewnętrznych aktach normatywnych i poinformuje o możliwości jej stosowania wszystkich zatrudnionych pracowników. Kontrolowanie stanu trzeźwości pracownika w związku z podejrzeniem pozostawania w stanie po użyciu lub pod wpływem środków lub substancji narkotycznych nie będzie uznane za nieproporcjonalną ingerencję, jeżeli okoliczności poprzedzające badanie uzasadniają podejrzenie naruszenia obowiązku trzeźwości i realizowane jest w związku z działaniami na rzecz bezpieczeństwa pracy. Przeprowadzenie takiego badania jest możliwe tylko za zgodą pracownika, a w przypadku jej braku badanie takie może zarządzić uprawniony organ państwa w ramach postępowania w sprawie o wykroczenie z art. 70 § 2 k.w. W ramach wniosków *de lege ferenda* należy zaapelować do ustawodawcy o nowelizację ustawy antynarkotykowej w kierunku rozwiązań przewidzianych w ustawie antyalkoholowej. Pracodawca ingerujący w integralność fizyczną pracownika poprzez sprawdzanie stanu jego organizmu powinien być do tego umocowany ustawowo, tak jak to uczyniono w odniesieniu do badań na zawartość alkoholu w organizmie. W związku z brakiem tego ustawowego uregulowania w doktrynie pojawiają się wątpliwości, co do możliwości podejmowania tego typu czynności przez pracodawcę wobec pracownika<sup>53</sup>. Wskazane wątpli-

<sup>53</sup> M. Kuba, *op. cit.*, s. 222.

wości nie wydają się uzasadnione, chociażby z uwagi na rangę kolidujących ze sobą dóbr prawnie chronionych.

Brak regulacji prawnych dotyczących kontrolowania pomieszczeń, szafek i odzieży pracownika wymaga od pracodawcy przedsięwzięcia określonych działań w sferze prawotwórczej. Pracodawca będzie uprawniony do kontroli pomieszczeń, szafek i odzieży pracownika pod kątem posiadania przez niego środków lub substancji narkotycznych, pod warunkiem, że tego typu formę kontroli przewiduje w wewnętrznych aktach normatywnych i poinformuje o możliwości jej stosowania wszystkich zatrudnionych pracowników. Takie działania podejmowane przez pracodawcę nie będą mogły być uznane za nieproporcjonalną ingerencję, jeżeli czynności te były przedsięwzięte w celu przeciwdziałania zagrożeniom bezpieczeństwa pracy. Podobnie jak w przypadku badań stanu organizmu pracownika pod kątem pozostawiania pod działaniem środków lub substancji narkotycznych, kontrola pomieszczeń, szafek i odzieży pracownika w związku z podejrzeniem posiadania narkotyków lub innych przedmiotów zabronionych powinna znaleźć uregulowanie w przepisach rangi ustawowej. Wydaje się, że odpowiednim miejscem dla tego typu regulacji byłby Kodeks pracy. Wnioski *de lege lata*, wynikające z analizy tego aktu prawnego nie pozostawiają wątpliwości, że ta sfera działalności pracodawcy została przemilczana przez ustawodawcę, choć nie powinna, gdyż jest aktywnością ingerującą w prawa i wolności konstytucyjne pracowników.

W sprawach dotyczących pozostawiania pracownika pod działaniem środków lub substancji narkotycznych problematyczna pozostaje kwestia określania wpływu tych specyfików na organizm człowieka. Brak danych parametrycznych określających stan po użyciu środków lub substancji narkotycznych a także stan pod wpływem tychże specyfików prowadzi do wniosku, że rozróżnianie ich przez ustawodawcę wprowadza znaczące trudności dowodowe, które mogą stać się podstawą kwestionowania przez pracownika zasadności podejmowanych w stosunku do niego czynności. Rozróżnienie stanu po zażyciu od stanu po użyciu czy stanu pod wpływem środków lub substancji narkotycznych jest procesem skomplikowanym. Na rozstrzygnięcie tych wątpliwości mogą sobie pozwolić organy postępowania karnego, ale obowiązek ten nie powinien być nakładany na pracodawcę. W regulacjach pracowniczych wystarczającym rozwiązaniem byłoby przyjęcie, że stwierdzenie obecności środka lub substancji narkotycznej w organizmie pracownika przed podjęciem obowiązków pracowniczych, w ich trakcie lub po ich zakończeniu, ale w czasie przebywania na terenie zakładu pracy, bez względu na poziom jego stężenia czy oddziaływania

na funkcje organizmu, jest wystarczającym dowodem potwierdzającym, że doszło do naruszenia obowiązków pracowniczych czy przyczynienia się pracownika do wystąpienia wypadku przy pracy.

## Bibliografia

### Literatura:

1. Baran K. [w:] *Kodeks pracy. Komentarz*, red. K. Baran, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2016.
2. Dörre-Kolasa D. [w:] *Kodeks pracy. Komentarz*, red. A. Sobczyk, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2018.
3. Florek L. [w:] *Kodeks pracy. Komentarz*, red. L. Florek, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2017.
4. Jachimowicz M., *Wypadki przy pracy i choroby zawodowe. Świadczenia ubezpieczeniowe i cywilne*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2013.
5. Kędzia Z., *Prawo człowieka do integralności*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1989, z.3.
6. *Kodeks pracy. Komentarz*, red. A. Świątkowski, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2016.
7. Kuba M., *Prawne formy kontroli pracownika w miejscu pracy*, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2014.
8. Raczkowski M. [w:] *Społeczne ubezpieczenia wypadkowe i chorobowe. Komentarz*, red. M. Gersdorf i B. Gudowska, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2012.
9. Sobczyk A., *Rozwiązanie umowy o pracę bez wypowiedzenia*, Wydawnictwo ODDK, Gdańsk 2010.

### Wykaz aktów prawnych:

1. Rozporządzenie (WE) nr 273/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z 11 lutego 2004 r. w sprawie prekursorów narkotykowych, Dz.Urz. WE L poz. 47 z 18 lutego 2004 r.
2. Ustawa z 2 kwietnia 1997 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483, ze zm.
3. Ustawa z 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń, t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 618, ze zm.

4. Ustawa z 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy, t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 917, ze zm.
5. Ustawa z 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 487, ze zm.
6. Ustawa z 6 kwietnia 1990 r. o Policji, t.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 2067, ze zm.
7. Ustawa z 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny, t.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 2204, ze zm.
8. Ustawa z 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym, t.j. z 2017 r. poz. 1260, ze zm.
9. Ustawa z 21 czerwca 2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia, t. j. Dz. U. z 2017 r. poz. 1987, ze zm.
10. Ustawa z 30 października 2002 r. o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych, t.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 1773, ze zm.
11. Ustawa z 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii, t.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 783, ze zm.
12. Rozporządzenie Ministra Zdrowia z 16 lipca 2014 r. w sprawie wykazu środków działających podobnie do alkoholu oraz warunków i sposobu przeprowadzania badań na ich obecność w organizmie, Dz. U. z 2014 r. poz. 948.

#### **Wykaz orzeczeń:**

1. Wyrok ETPCz z 16 grudnia 1992 r., nr skargi 13710/88 w sprawie Niemietz przeciwko Niemcom, Legalis, [dostęp 5.06.2018 r.].
2. Wyrok ETPCz z 25 czerwca 1997 r., nr skargi 20605/92 w sprawie Halford przeciwko Wielkiej Brytanii, Legalis, [dostęp 5.06.2018 r.].
3. Wyrok ETPCz z 3 kwietnia 2007 r., nr skargi 62617/00 w sprawie Copland przeciwko Wielkiej Brytanii, Legalis, [dostęp 5.06.2018 r.].
4. Uchwała SN z 18 lipca 1989 r, sygn. akt III PZP 17/89, OSNC z 1990 r., nr 7–8, poz. 92.
5. Wyrok SN z 30 stycznia 1986 r., sygn. akt II PRN 20/85, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1986, nr 9, s. 76.
6. Wyrok SN z 23 lipca 1987r., sygn. akt I PRN 36/87, OSNC z 1989 r. nr 2, poz. 32.
7. Wyrok SN z 2 grudnia 2004 r., sygn. akt. I PK 86/04, Legalis, [dostęp: 1.06.2018 r.].
8. Wyrok SN z 13 kwietnia 1972 r., sygn. akt I PR 153/72, Legalis, [dostęp: 11.05.2018 r.].

## AN EMPLOYEE UNDER THE INFLUENCE OF NARCOTIC DRUGS AS A SIGNIFICANT THREAT TO THE WORK SAFETY

**Keywords:** *the employee, the employer, duty of sobriety, state under the influence of narcotic drugs, state after using narcotic drugs, state of narcotic intoxication.*

### SUMMARY

Health and safety at work is an area of duties and responsibilities of the employer and employee side. To the threaten which carry a high risk of accidents at work is taking job by people under the influence of narcotic drugs. The publication presents the results of research on duty of sobriety by employees and check this status by the employer. The summary contains conclusions *de lege lata* and *de lege ferenda*, that they shall serve to improve the quality of the law in the field covered by the study.

**Marek Chrabkowski**, dr – wieloletni kierownik Zakładu Prawa Karnego i Postępowania Karnego w Wyższej Szkole Administracji i Biznesu im. Eugeniusza Kwiatkowskiego w Gdyni. Specjalizuje się w badaniach z zakresu prawa karnego, nauk o bezpieczeństwie i kryminalistyki. Jest autorem około 80 publikacji dotyczących tych dziedzin, w tym interdyscyplinarnego opracowania monograficznego pt. „Wykorzystanie materiałów kontroli operacyjnej w postępowaniu przygotowawczym”. Jako pracownik Grupy Kapitałowej LOTOS zajmuje się zagadnieniami dotyczącymi bezpieczeństwa przedsiębiorstw.

**Marek CHRABKOWSKI**

## PRACOWNIK POD WPLYWEM ALKOHOLU JEDNYM Z ZAGROZEŃ DLA BEZPIECZEŃSTWA I HIGIENY PRACY

**Słowa kluczowe:** *pracownik, pracodawca, obowiązek trzeźwości, stan pod wpływem alkoholu, stan po użyciu alkoholu, stan nietrzeźwości.*

### STRESZCZENIE

Bezpieczeństwo i higiena pracy to obszar odpowiedzialności dotyczącej nie tylko pracodawcy, ale również, a może przede wszystkim pracownika. Jednym z zagrożeń niosących za sobą wysokie ryzyko wystąpienia wypadków przy pracy jest podejmowanie obowiązków pracowniczych przez osoby pozostające pod wpływem alkoholu. W publikacji przedstawiono wyniki badań dotyczących obowiązku zachowania trzeźwości przez pracowników i możliwości sprawdzania tego stanu przez pracodawcę. W podsumowaniu zawarto wnioski *de lege lata* i *de lege ferenda*, które służyć mają poprawie jakości prawa w sferze objętej badaniami.

### Wstęp

Problem pracowników pozostających pod wpływem alkoholu lub spożywających alkohol w miejscu pracy jest dość powszechny. Nie ma wątpliwości, że pracownik pozostający pod wpływem alkoholu stanowi zagrożenie dla bezpieczeństwa i higieny pracy. Pracodawcy nie zawsze wiedzą, jakie działania mogą podjąć, aby potwierdzić fakt podjęcia pracy przez osobę



pozostającą pod wpływem alkoholu, a także jakie mają możliwości w przypadku, gdy do takiego potwierdzenia już dojdzie. „Każdemu człowiekowi, jako osobie przysługują niezbywalne prawa, nie z tytułu przynależności do określonego stanu, ale dlatego, że jest człowiekiem”<sup>1</sup>. Prawa i wolności człowieka nie mają charakteru absolutnego, a w związku z tym podlegają w określonych warunkach ograniczeniom. Jak trafnie zauważa S. Jasionek nie ma takiego prawa [i wolności – *przypis autora*], które oznaczałoby tylko uprawnienie, a nie stwarzałoby obowiązku<sup>2</sup>. Jednym z takich ograniczeń pozostaje możliwość ustalania zawartości alkoholu w organizmie pracownika, co niewątpliwie jest działaniem ingerującym w konstytucyjne wolności przysługujące każdemu człowiekowi. Zgodnie z art. 31 § 3 Konstytucji RP<sup>3</sup> ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Z tych też przyczyn po stronie pracodawcy rodzą się wątpliwości natury prawnej dotyczące dopuszczalnego zakresu ingerencji w konstytucyjnie gwarantowane wolności pracownika. W publikacji zawarto wyniki badań dotyczących sytuacji prawnej pracownika pozostającego w pracy pod wpływem alkoholu lub spożywającego alkohol w miejscu pracy i uprawnień pracodawcy w stosunku do niego w przypadku ujawnienia takich okoliczności. Problem badawczy sformułowany został w następujący sposób: czy pracodawca ma możliwość przeciwdziałania zagrożeniom dla bezpieczeństwa pracy jakie niesie ze sobą pracownik pozostający pod wpływem alkoholu. Obowiązek leżący po stronie pracodawcy, a dotyczący zapewnienia bezpiecznych i higienicznych warunków pracy, przesądził o brzmieniu przyjętej hipotezy, że pracodawca ma możliwość przeciwdziałania zagrożeniom dla bezpieczeństwa pracy, jakie niesie ze sobą pracownik pozostający pod wpływem alkoholu.

Problem badawczy zdeterminował strukturę publikacji. W części pierwszej wyjaśnione zostały kwestie terminologiczne związane ze stanami organizmu człowieka pozostającego pod wpływem alkoholu. W części drugiej przedstawiono zagadnienia dotyczące obowiązku pracownika zachowania trzeźwości. W części trzeciej opisano prawne możliwości podejmowania czynności przez pracodawcę w stosunku do pracownika pozostającego

<sup>1</sup> S. Jasionek, *Prawa człowieka*, Wydawnictwo WAM, Kraków 2005, s. 9.

<sup>2</sup> *Ibidem*, s. 91.

<sup>3</sup> Ustawa z 2 kwietnia 1997 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483, ze zm.

pod wpływem alkoholu albo spożywającego alkohol w miejscu pracy. W tej części szczegółowo omówiono również zakres podmiotów uprawnionych do przeprowadzenia badań zawartości alkoholu w organizmie pracownika. W części czwartej przedstawiono zagadnienia z zakresu prawa wykroczeń związane z podejmowaniem obowiązków pracowniczych przez osobę w stanie po użyciu alkoholu. Część piąta poświęcona została dopuszczalności badań przesiewowych pracowników na zawartość alkoholu w organizmie, a w części szóstej przedstawiono trudności w stosowaniu przepisów ogólnych w specyficznych zakładach pracy, na przykładzie platformy wiertniczej. Publikację wieńczy podsumowanie, w którym zawarto wnioski *de lege lata* i *de lege ferenda*. Badania zostały przeprowadzone z wykorzystaniem metod badania prawa w postaci krytycznej analizy piśmiennictwa, metody dogmatyczno-prawnej, analizy orzecznictwa i metody teoretyczno-prawnej.

## Osoba pozostająca pod wpływem alkoholu

Zgodnie z definicją leksykalną termin „pijany” oznacza osobę odurzoną alkoholem<sup>4</sup>. Wskazany termin występuje w języku oficjalnym, lecz nie jest spotykany w języku prawnym. Ustawodawca używa najczęściej dwóch terminów „stan po użyciu alkoholu” i stan „nietrzeźwości”. W Ustawie z 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, zwanej dalej ustawą antyalkoholową (uwtpa)<sup>5</sup>, określono, że stan po użyciu alkoholu zachodzi, gdy zawartość alkoholu w organizmie wynosi lub prowadzi do stężenia we krwi od 0,2‰ do 0,5‰ alkoholu albo obecności w wydychanym powietrzu od 0,1 mg do 0,25 mg alkoholu w 1 dm<sup>3</sup>.<sup>6</sup>

Natomiast zgodnie z art. 46 ust. 3 uwtpa stan nietrzeźwości zachodzi, gdy zawartość alkoholu w organizmie człowieka wynosi lub prowadzi do stężenia we krwi powyżej 0,5‰ alkoholu albo obecności w wydychanym powietrzu powyżej 0,25 mg alkoholu w 1 dm<sup>3</sup>. W ustawie z 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (k.k.)<sup>7</sup> zdecydowano się na zamieszczenie definicji legalnej w odniesieniu do pojęcia „stan nietrzeźwości”. Jak wynika z art. 115 § 16 k.k. stan nietrzeźwości w rozumieniu Kodeksu karnego zachodzi, gdy zawartość alkoholu we krwi przekracza 0,5 promila albo prowadzi do stężenia przekraczającego tę wartość lub zawartość alkoholu w 1 dm<sup>3</sup> wydychanego powietrza

<sup>4</sup> <https://sjp.pwn.pl/slowniki/pijany.html>, [dostęp: 6.04.2018 r.].

<sup>5</sup> T.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 487, ze zm.

<sup>6</sup> Art. 46 ust. 2 uwtpa.

<sup>7</sup> T.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 2204, ze zm.

przekracza 0,25 mg albo prowadzi do stężenia przekraczającego tę wartość. Pomimo niewielkich różnic redakcyjnych można przyjąć, że stan nietrzeźwości na gruncie ustawy antyalkoholowej i Kodeksu karnego oznacza ten sam stan organizmu człowieka pozostającego pod wpływem alkoholu.

W innych ustawach nie zamieszczono definicji legalnych „stanu po użyciu alkoholu” lub „stanu nietrzeźwości”, co nie oznacza, że terminy te nie są wykorzystywane w ich tekstach. Ustawodawca w Kodeksie wykroczeń<sup>8</sup> nie zdefiniował pojęć „stan po użyciu alkoholu” ani „stan nietrzeźwości”. Pomimo tego w części szczególnej kilkakrotnie odnosi się do tych pojęć, np. w art. 70 § 2 k.w., art. 86 § 2 k.w., art. 87 § 1a k.w. Podobnie w Prawie o ruchu drogowym<sup>9</sup>, gdzie te terminy używane są przez ustawodawcę, np. w art. 45 ust. 1 pkt. 1, art. 129 ust. 2 pkt. 8a czy art. 129f. W tych przypadkach znajdują zastosowanie przepisy ustawy antyalkoholowej, które definiują wskazane stany. W Prawie o ruchu drogowym znajduje się odesłanie do stężenia alkoholu w organizmie człowieka. W art. 2 pkt 84 tejże ustawy zdefiniowano pojęcie „blokady alkoholowej” jako urządzenia technicznego uniemożliwiającego uruchomienie silnika pojazdu silnikowego i pojazdu szynowego, w przypadku gdy zawartość alkoholu w wydychanym przez kierującego powietrzu wynosi co najmniej 0,1 mg alkoholu w 1 dm<sup>3</sup>. Definicja ta wskazuje na poziom alkoholu w organizmie człowieka wyznaczony dla stanu po użyciu alkoholu. Ustawienie blokady alkoholowej na wskazanym poziomie wskazuje na ustawowy zakaz prowadzenia pojazdów silnikowych i szynowych przez osoby znajdujące się w stanie po użyciu alkoholu, co zresztą potwierdza *expressis verbis* dyspozycja art. 45 ust. 1 pkt. 1 zabraniająca kierowania pojazdem w stanie nietrzeźwości lub w stanie po użyciu alkoholu.

Systematyzując przedstawione pojęcia, należy przyjąć, że osoba, u której poziom alkoholu jest niższy od 0,2‰ stężenia we krwi albo jego obecność w wydychanym powietrzu nie przekracza 0,1 mg oraz wartości te nie wykazują tendencji rosnącej jest osobą trzeźwą, która nie pozostaje pod wpływem alkoholu. *A contrario* osoba, u której poziom alkoholu jest wyższy od 0,2‰ stężenia we krwi albo jego obecność w wydychanym powietrzu przekracza 0,1 mg albo wprawdzie wartości te są niższe, ale ich poziom się zwiększa i prowadzi do stężenia przekraczającego te wartości, jest osobą pozostającą pod wpływem alkoholu. Do osób tych zaliczają się osoby w stanie po użyciu alkoholu oraz osoby w stanie nietrzeźwości. Ilekroć więc w publikacji użyty

<sup>8</sup> Ustawa z 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń, t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 618.

<sup>9</sup> Ustawa z 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym, t.j. z 2017 r. poz. 1260, ze zm.

zostanie termin „osoba pod wpływem alkoholu” albo „osoba pozostająca pod wpływem alkoholu”, będzie to oznaczało zarówno osoby w stanie po użyciu alkoholu, jak również osoby w stanie nietrzeźwości nazywane również osobami nietrzeźwymi.

## Obowiązek zachowania trzeźwości przez pracownika

Zgodnie z art. 100 § 1 k.p. pracownik jest obowiązany wykonywać pracę sumiennie i starannie oraz stosować się do poleceń przełożonych, które dotyczą pracy, jeżeli nie są one sprzeczne z przepisami prawa lub umową o pracę. W § 2 wskazanego przepisu ustawodawca wymienia przykładowe obowiązki, które ciążyą na pracowniku. Zalicza się do nich w szczególności dbałość o dobro zakładu pracy, ochronę jego mienia, przestrzeganie w zakładzie pracy przepisów oraz zasad bezpieczeństwa i higieny pracy oraz zasad współżycia społecznego. Wśród tych obowiązków ustawodawca nie wymienił obowiązku zachowania trzeźwości, co nie oznacza, że taki obowiązek na pracowniku nie ciąży. Lista przewidziana w art. 100 § 2 k.p. nie stanowi wyczerpania o charakterze *numerus clausus*.

To, co nie zostało wymienione przez ustawodawcę, zostało dookreślone w judykaturze i doktrynie. A. Sobczyk twierdzi, że orzecznictwo jest niezmiernie stanowcze i surowe wobec pracowników świadczących pracę pod wpływem alkoholu<sup>10</sup>. Trafnie zauważyła M. Kuba, że obowiązek trzeźwości nie został wyrażony *expressis verbis* w treści Kodeksu pracy, a mimo tego należy go zaliczyć do podstawowych powinności pracowniczych<sup>11</sup>. Potwierdza to Sąd Najwyższy w swoim orzecznictwie, w którym wielokrotnie stwierdzał, że jednym z podstawowych obowiązków pracowniczych jest obowiązek trzeźwości. W wyroku z 23 lipca 1987 r. wskazano, że wynikający z przepisów prawa oraz zasad współżycia społecznego obowiązek zachowania trzeźwości w czasie pracy należy do podstawowych obowiązków pracownika i ciąży na nim nie tylko wówczas, gdy wykonuje on pracę w siedzibie zakładu pracy, ale także wtedy, gdy przebywa w jakimkolwiek innym miejscu w czasie przeznaczonym na wykonywanie pracy, choćby spożywanie alkoholu było praktykowane lub tolerowane przez przełożonych

<sup>10</sup> A. Sobczyk, *Rozwiązanie umowy o pracę bez wypowiedzenia*, Wydawnictwo ODDK Gdańsk, Gdańsk 2010, s. 39.

<sup>11</sup> M. Kuba, *Prawne formy kontroli pracownika w miejscu pracy*, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2014, s. 180.

pracownika<sup>12</sup>. W innym wyroku Sąd Najwyższy stwierdził, że stan nietrzeźwości świadczy o naruszeniu dyscypliny pracy i uzasadnia wyciągnięcie stosownych konsekwencji, do rozwiązania umowy włącznie.<sup>13</sup> W kolejnym ze swoich orzeczeń Sąd Najwyższy wskazał, że obowiązek trzeźwości może zostać naruszony poprzez zachowania takie jak stawienie się do pracy w stanie nietrzeźwości bądź w stanie po spożyciu alkoholu<sup>14</sup>. M. Kuba dostrzegła, że stanowisko wypracowane przez judykaturę akceptowane jest powszechnie przez przedstawicieli doktryny. Krzysztof Baran podkreślił, że w bezpośredniej koincydencji z obowiązkiem sumiennego i starannego wykonywania pracy pozostają wszelkie zachowania pracowników związane z zakazem spożywania alkoholu bądź zażywania środków odurzających<sup>15</sup>. Cytowany autor zwraca uwagę, że w wymiarze przedmiotowym uprawnienie pracodawcy odnosi się do pełnej gamy zachowań pracowników związanych z alkoholem, począwszy od stawienia się do pracy pod wpływem alkoholu, poprzez wykonywanie pracy pod wpływem alkoholu, skończywszy na jego spożywaniu w miejscu pracy, ale poza czasem pracy. W ocenie profesora Barana nawet medycznie potwierdzona choroba alkoholowa nie ekskulpuje, co do zasady, pracownika od następstw prawnych incydentów alkoholowych w środowisku pracy<sup>16</sup>. Stan trzeźwości pracownika ma znaczenie dla zakresu odpowiedzialności pracodawcy za wypadek przy pracy. Wystąpienie tego typu zdarzenia, które doprowadziło do powstania szkód w mieniu pracodawcy lub wystąpienia uszczerbku w zdrowiu pracownika obliguje do zbadania zakresu przyczynienia się pracownika pozostającego pod wpływem alkoholu do powstania szkody lub uszczerbku. Jeżeli szkoda jest wyłącznie następstwem czynu samego poszkodowanego, wówczas nie przysługuje mu odszkodowanie<sup>17</sup>. W przypadku przyczynienia się poszkodowanego do zwiększenia rozmiarów szkody musi się on liczyć z obniżeniem wysokości przysługującego mu odszkodowania, które z reguły występuje w jakimś stosunku procentowym: 25%, 50% czy 75%<sup>18</sup>.

<sup>12</sup> Wyrok SN z 23 lipca 1987r., sygn. akt I PRN 36/87, OSNC z 1989 r. nr 2, poz. 32.

<sup>13</sup> Wyrok SN z 30 stycznia 1986 r., sygn. akt II PRN 20/85, <http://sn.pl/sites/orzecznictwo/Orzeczenia/II%20UKN%20605-98.pdf>, [dostęp: 16.03.2017 r.].

<sup>14</sup> Uchwała SN z 18 lipca 1989 r, sygn. akt III PZP 17/89, OSNC z 1990 r., nr 7–8, poz. 92.

<sup>15</sup> W. Baran [w:] *Kodeks pracy. Komentarz*, red. K. Baran, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2016, s. 402.

<sup>16</sup> *Ibidem*, 402–403.

<sup>17</sup> M. Jachimowicz, *Wypadki przy pracy. Świadczenia ubezpieczeniowe i cywilne*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2013, s. 218.

<sup>18</sup> *Ibidem*.

W ustawie antyalkoholowej wprowadzono również zakaz wnoszenia napojów alkoholowych na teren zakładów pracy<sup>19</sup>. Na podstawie art. 16 ust. 1a uwtpa kierownik zakładu pracy lub osoba przez niego upoważniona są uprawnieni do odmowy wpuszczenia na teren zakładu pracy osoby, w stosunku do której zachodzi uzasadnione podejrzenie, że nie zastosowała się do zakazu wnoszenia alkoholu na ten teren. W takich sytuacjach pracodawca ma prawo skontrolować pracownika, jeżeli zgłosi on takie żądanie, oczywiście gdy zależy mu na oczyszczeniu się z takiego podejrzenia. Przepis ten nie zawsze jest przestrzegany i nie wszystkie przypadki wnoszenia alkoholu na teren zakładu pracy zostają ujawnione przez pracodawcę. Może się zdarzyć, że pracodawca natknie się na pracownika spożywającego nielegalnie wniesiony alkohol na terenie zakładu pracy. W takiej sytuacji pracownik może być jeszcze osobą trzeźwą, ponieważ stężenie alkoholu w jego organizmie nie przekroczyło ustawowego progu. Sąd Najwyższy nie miał wątpliwości, że zachowanie polegające na spożywaniu alkoholu w czasie i miejscu pracy, a niekiedy nawet poza czasem pracy, zalicza się do kategorii ciężkich naruszeń obowiązków pracowniczych<sup>20</sup>. Nawet atmosfera przyzwolenia na spożycie alkoholu w miejscu pracy nie uchroni pracownika od postawienia mu zarzutu ciężkiego naruszenia podstawowych obowiązków pracowniczych. W ocenie Sądu Najwyższego nie mają znaczenia okoliczności, które doprowadziły do spożywania alkoholu w czasie pracy przez pracownika, od którego rodzaj wykonywanych obowiązków wymagał bezwzględного zachowania trzeźwości<sup>21</sup>.

## Uprawnienia pracodawcy w stosunku do pracownika

Przepisy umożliwiające reakcję pracodawcy w stosunku do pracowników niewywiązujących się z obowiązku trzeźwości zawarte są w ustawie antyalkoholowej. Zgodnie z art. 17 ust. 1 tejże ustawy, kierownik zakładu pracy lub osoba przez niego upoważniona mają obowiązek niedopuszczenia do pracy pracownika, jeżeli zachodzi uzasadnione podejrzenie, że stawił

<sup>19</sup> Art. 16 ust. 1 uwtpa.

<sup>20</sup> Wyrok SN z 16 grudnia 1999 r., sygn. akt I PKN 462/99, OSNAPiUS z 2001 r., nr 10, poz. 343, wyrok SN z 24 maja 2001 r., sygn. akt I PKN 400/00, OSNP z 2003, nr 6, poz. 144.

<sup>21</sup> Wyrok SN z 5 listopada 1999 r., sygn. akt I PKN 344/99, OSNAPiUS z 2001 r., nr 6, poz. 190.

się on do pracy w stanie po użyciu alkoholu albo spożywał alkohol w czasie pracy. Ustawodawca wymaga, aby okoliczności stanowiące podstawę decyzji zostały podane pracownikowi do wiadomości<sup>22</sup>. Uprawnienia kierownika zakładu pracy, służą również organowi nadrzędnemu nad danym zakładem pracy oraz organowi uprawnionemu do przeprowadzenia kontroli zakładu pracy<sup>23</sup>.

Aktualne brzmienie art. 17 ust. 3 uwtpa uprawnia kierownika zakładu pracy do zwrócenia się do organu uprawnionego do ochrony porządku publicznego o sprawdzenie stanu trzeźwości pracownika, bez względu na to, czy wyraża on na to zgodę, czy nie.

Na żądanie kierownika zakładu pracy, osoby przez niego upoważnionej, a także na żądanie pracownika niedopuszczonego do pracy badanie stanu trzeźwości pracownika przeprowadza uprawniony organ powołany do ochrony porządku publicznego<sup>24</sup>. Do badania stanu trzeźwości stosuje się przepisy, wydane na podstawie art. 47 ust. 2 uwtpa regulującego tryb postępowania w związku z badaniami poziomu alkoholu w organizmie sprawców przestępstw i wykroczeń. T. Zwolak – specjalista z zakresu prawa pracy – zwraca uwagę, że przepisy ustawy nie definiują, co należy rozumieć pod pojęciem „organu powołanego do ochrony porządku publicznego”. Autor ten twierdzi, że podmioty uprawnione do badania stanu trzeźwości powinny posiadać przymiot związany z państwem, np. Policja. Natomiast wyklucza z tego kręgu podmioty prowadzące działalność gospodarczą, np. różnego rodzaju agencje ochrony<sup>25</sup>. Nie można zgodzić się z tym stanowiskiem. Przedstawiciele doktryny, definiując system bezpieczeństwa i porządku publicznego wskazują na podmioty funkcjonujące w trzech sektorach: rządowym (np. Policja, ABW, CBA), samorządowym (straże gminne) i lokalnym (agencje ochrony osób i mienia)<sup>26</sup>. Zgodnie z art. 42 ustawy z 22 sierpnia 1997 r. o ochronie osób i mienia (uoom)<sup>27</sup>, pracownik ochrony podczas wykonywania

<sup>22</sup> Art. 17 ust. 1 zd. 2 uwtpa

<sup>23</sup> Art. 17 ust. 2 uwtpa.

<sup>24</sup> Art. 17 ust. 3 uwtpa.

<sup>25</sup> T. Zwolak, *Organ powołany do ochrony porządku publicznego*, <https://www.portal-bhp.pl/prawa-i-obowiazki-pracodawcy/organ-uprawniony-do-badania-trzezwosci-2231.html>, [dostęp: 13.03.2018 r.].

<sup>26</sup> A. Czop, *System bezpieczeństwa publicznego Rzeczypospolitej Polskiej ze szczególnym uwzględnieniem prywatnego sektora ochrony*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bezpieczeństwa Publicznego i Indywidualnego „Apeiron” w Krakowie, Kraków 2016 r., *passim*.

<sup>27</sup> T.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 2213, ze zm.

zadań ochrony obszarów, obiektów i urzędzeń podlegających obowiązkowej ochronie korzysta z ochrony prawnej przewidzianej w Kodeksie karnym dla funkcjonariuszy publicznych. Pracownik ten ma prawo podejmowania czynności w stosunku do osób zakłócających porządek w obszarze lub obiekcie chronionym<sup>28</sup>. Cechy te pozwalają na uznanie pracownika ochrony za przedstawiciela organów porządku publicznego. Nie istnieją więc przeciwskazania do wykonywania badań na zawartość alkoholu w organizmie przez pracowników agencji ochrony osób i mienia.

Wynik uzyskany na podstawie badania wydychanego powietrza może być zweryfikowany badaniem zawartości alkoholu we krwi. Ustawodawca zwraca uwagę, że w przypadku weryfikowania uzyskanego wyniku czynność pobrania krwi powinna być dokonana przez osobę posiadającą odpowiednie kwalifikacje zawodowe<sup>29</sup>. O przeprowadzenie takiego badania może zwrócić się organ powołany do ochrony porządku publicznego, jak również osobiście może to uczynić pracownik poddany badaniom na zawartość alkoholu w wydychanym powietrzu.

Stawienie się do pracy osoby pozostającej pod wpływem alkoholu, wnoszenie alkoholu na teren zakładu pracy i spożywanie alkoholu na terenie zakładu pracy, mogą być uznane za ciężkie naruszenia podstawowych obowiązków pracowniczych. Zgodnie z art. 52 § 1 pkt. 1 Kodeksu pracy<sup>30</sup> (k.p.) pracodawca w takich przypadkach może rozwiązać umowę o pracę bez wypowiedzenia z winy pracownika. Wynikający z przepisów prawa oraz z zasad współżycia społecznego pracowniczy obowiązek zachowania trzeźwości w czasie pracy należy do podstawowych obowiązków pracownika i ciąży na pracowniku nie tylko wówczas, gdy wykonuje on pracę w siedzibie zakładu pracy, lecz także wtedy, gdy przebywa w jakimkolwiek innym miejscu w czasie przeznaczonym na wykonywanie pracy<sup>31</sup>. A. Sobczyk zwraca uwagę, że obowiązek udowodnienia wskazanej przyczyny rozwiązania umowy o pracę z winy pracownika obciąża pracodawcę i wynika z art. 52 § 1 k.p. i art. 6 k.c. w związku z art. 300 k.p.<sup>32</sup>. Zaleca się więc, w przypadkach odmowy poddania się badaniom, sporządzenie protokołu, zawierającego opis okoliczności i sposobu naruszenia przez pracownika obowiązku trzeźwości oraz potwierdzające ten stan zeznania świadków, a sam protokół

<sup>28</sup> Art. 36 ust. 1 pkt 2 uoom.

<sup>29</sup> Art. 17 ust. 3 zd. 2 uwtpa.

<sup>30</sup> Ustawa z 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy, t.j. z 2017 r. poz. 108, ze zm.

<sup>31</sup> P. Wąż [w:] *Kodeks pracy. Komentarz*, red. K. Walczak, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2018, Legalis, art. 52.

<sup>32</sup> A. Sobczyk, *op. cit.*, s. 41.



powinien zostać przedstawiony pracownikowi, aby ten mógł się do niego ustosunkować<sup>33</sup>. Sąd Najwyższy w uchwale z 14 grudnia 1978 r. wskazał, że w sprawach dotyczących sporów o roszczenia pracowników ze stosunku pracy można powoływać wszelkie środki dowodowe w celu wykazania stanu nietrzeźwości pracownika<sup>34</sup>. Słusznie więc podnosi się w doktrynie, że brak oczywistych dowodów w postaci wyników analizy zawartości wydychanego powietrza, krwi lub moczu nie stoi na przeszkodzie w rozwiązaniu umowy, gdy pracodawca dysponuje innymi wiarygodnymi dowodami potwierdzającymi stan pozostawiania pracownika pod wpływem alkoholu<sup>35</sup>.

### Podejmowanie obowiązków pracowniczych w stanie pod wpływem alkoholu jako wykroczenie lub przestępstwo

Podejmowanie obowiązków pracowniczych w stanie po użyciu alkoholu może być rozpatrywane nie tylko jako ciężkie naruszenie obowiązków pracowniczych ale również jako wykroczenie. Zgodnie z art. 70 § 2 k.w. karze aresztu lub grzywny podlega ten, kto wbrew obowiązkowi zachowania trzeźwości znajduje się w stanie po użyciu alkoholu, środka odurzającego lub innej podobnie działającej substancji lub środka i podejmuje w tym stanie czynności zawodowe lub służbowe. Sprawca takiego wykroczenia może zostać ukarany mandatem karnym w wysokości do 500 zł., a w przypadku rozpatrywania sprawy przez sąd w stosunku do obwinionego może zostać wymierzona kara aresztu w wymiarze maksymalnie 30 dni lub kara grzywny w wysokości do 5 000 zł<sup>36</sup>.

Jeżeli do obowiązków pracowniczych należy prowadzenie pojazdu, pracownik może zostać pociągnięty do odpowiedzialności za popełnienie jednego z typów wykroczeń przewidzianych rozdziale dotyczącym zachowań godzących w bezpieczeństwo i porządek w komunikacji. Zgodnie z art. 87 § 1 k.w., każdy kto, znajdując się w stanie po użyciu alkoholu lub podobnie działającego środka, prowadzi pojazd mechaniczny w ruchu lądowym, wodnym lub powietrznym, podlega karze aresztu albo grzywny nie niż-

<sup>33</sup> *Ibidem*, s. 41–42.

<sup>34</sup> Uchwała 7 sędziów SN z 14 grudnia 1978 r., sygn. akt V PZP 7/78, Legalis, [dostęp: 1.06.2018 r.].

<sup>35</sup> A. Sobczyk, *op. cit.*, s. 42.

<sup>36</sup> Art. 70 § 2 k.w.

szej niż 50 złotych. Przepis ten pozwala na ukaranie kierowcy pojazdu mechanicznego nawet na terenie zakładu pracy, w którym nie znajdują zastosowania przepisy Ustawy z 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym<sup>37</sup>, zwanej dalej Prawem o ruchu drogowym. W przypadku tego typu wykroczenia sąd obligatoryjnie stosuje środek karny w postaci zakazu prowadzenia pojazdów<sup>38</sup>. Środek ten jest orzekany na okres od 6 miesięcy do 3 lat<sup>39</sup>. Prawomocny wyrok skazujący za wykroczenie z art. 87 § 1 k.w. może być podstawą do rozwiązania stosunku pracy z pracownikiem, który utracił uprawnienia do prowadzenia pojazdów, jeżeli charakter jego pracy wymagał ich posiadania. Zgodnie z art. 52 § 1 pkt 3 k.p. pracodawca może rozwiązać umowę o pracę bez wypowiedzenia z winy pracownika w razie zawinionej przez pracownika utraty uprawnień koniecznych do wykonywania pracy na zajmowanym stanowisku. Alternatywnie w takim przypadku rozwiązanie umowy o pracę może nastąpić na podstawie art. 52 § 1 pkt 1 k.p. w związku z ciężkim naruszeniem przez pracownika podstawowych obowiązków pracowniczych.

Mniejszy rygoryzm obowiązuje w stosunku do pracowników-kierowców pojazdów innych niż mechaniczne. Podlegają oni odpowiedzialności za wykroczenie, gdy prowadzą pojazd pod wpływem alkoholu w przestrzeniach objętych regulacjami Prawa o ruchu drogowym czyli na drodze publicznej, w strefie zamieszkania lub w strefie ruchu<sup>40</sup>. W ich przypadku kierowanie pojazdem innym niż mechaniczny po terenie nieobjętym tymi przepisami, np. na terenie zakładu pracy, nie jest wystarczające do przypisania im odpowiedzialności za wykroczenie. Na podstawie art. 87 § 1a k.w. nietrzeźwy kierowca innego niż mechaniczny pojazdu podlega karze aresztu albo grzywny nie niższej niż 50 złotych. Sankcja jest łagodniejsza w odniesieniu do kierowców pojazdów innych niż mechaniczne, gdy są oni w stanie po użyciu alkoholu. Zgodnie z art. 87 § 2 k.w., sprawca w takim przypadku podlega karze aresztu do 14 dni albo karze grzywny. W tego typu sprawach sąd może zastosować środek karny w postaci zakazu prowadzenia pojazdów<sup>41</sup>. Decyzja ta ma charakter fakultatywny, ale w przypadku jej podjęcia, skutki dla pracownika, który w sposób zawiniony utracił uprawnienia do kierowania pojazdami są identyczne jak przy skazaniu za wykroczenie z art. 87 § 1 k.w.

<sup>37</sup> T.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 1260, ze zm.

<sup>38</sup> Art. 87 § 3 k.w.

<sup>39</sup> Art. 29 § 1 k.w.

<sup>40</sup> Art. 87 § 1a i 2 k.w.

<sup>41</sup> Art. 87 w.

Niektóre z zachowań pracownika pozostającego pod wpływem alkoholu mogą zostać zakwalifikowane jako przestępstwa. Osoba, która, znajdując się w stanie nietrzeźwości lub pod wpływem środka odurzającego, prowadzi pojazd mechaniczny w ruchu lądowym, wodnym lub powietrznym, zgodnie z art. 178a k.k. podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat dwóch. Podobnie jak przy wykroczeniu z art. 87 § 1 k.w. przepis ten pozwala na ukaranie kierowcy pojazdu mechanicznego nawet na terenie zakładu pracy, w którym nie znajdują zastosowania przepisy Prawa o ruchu drogowym. W przypadku tego typu występku sąd obligatoryjnie stosuje środek karny w postaci zakazu prowadzenia pojazdów<sup>42</sup>. Środek ten jest orzekany na okres od roku do 15 lat<sup>43</sup>, a w niektórych przypadkach może zostać orzekony dożywotnio<sup>44</sup>. Prawomocny wyrok skazujący za przestępstwo z art. 178a § 1 k.w. może być podstawą do rozwiązania stosunku pracy z pracownikiem, który objęty został zakazem prowadzenia pojazdów, jeżeli charakter jego pracy wymagał posiadania uprawnień do prowadzenia pojazdów mechanicznych. Pracodawca może rozwiązać umowę o pracę z winy pracownika bez wypowiedzenia albo z powodu popełnienia przez pracownika w czasie trwania umowy o pracę przestępstwa, które uniemożliwia dalsze zatrudnianie go na zajmowanym stanowisku, jeżeli przestępstwo jest oczywiste lub zostało stwierdzone prawomocnym wyrokiem, albo z powodu zawinionej przez pracownika utraty uprawnień koniecznych do wykonywania pracy na zajmowanym stanowisku.

Przestępstwem jest również pozostawanie w stanie nietrzeźwości przez pracownika, który wykonuje czynności związane bezpośrednio z zapewnieniem bezpieczeństwa ruchu pojazdów mechanicznych. Zgodnie z art. 180 k.k. każdy, kto znajdując się w stanie nietrzeźwości lub pod wpływem środka odurzającego, pełni wskazane czynności, podlega karze pozbawienia wolności od trzech miesięcy do lat pięciu. Odpowiedzialności karnej podlega także pracownik odpowiedzialny za dopuszczenie do prowadzenia pojazdu mechanicznego albo innego pojazdu na drodze publicznej w strefie zamieszkania lub w strefie ruchu przez osobę znajdującą się w stanie nietrzeźwości będącą pod wpływem środka odurzającego lub osobę nieposiadającą wymaganych uprawnień. W takim przypadku dyspozytor może zostać ukarany grzywną, karą ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2<sup>45</sup>. Dopuszczenie się przez pracowników przestępstw z art. 180 k.k. i 179 k.k.

---

<sup>42</sup> Art. 42 § 2 k.w.

<sup>43</sup> Art. 43 § 1 k.k.

<sup>44</sup> Art. 42 § 3 k.k.

<sup>45</sup> Art. 179 k.k.

stanowi podstawę do rozwiązania stosunku pracy. Zgodnie z art. 52 § 1 pkt 2 k.p. pracodawca może rozwiązać umowę o pracę bez wypowiedzenia z winy pracownika w razie popełnienia przez pracownika w czasie trwania umowy o pracę przestępstwa uniemożliwiającego dalsze zatrudnianie go na zajmowanym stanowisku, jeżeli przestępstwo jest oczywiste lub zostało stwierdzone prawomocnym wyrokiem. Alternatywnie w takich przypadkach rozwiązanie umowy o pracę może nastąpić na podstawie art. 52 § 1 pkt 1 k.p. w związku z ciężkim naruszeniem przez pracownika podstawowych obowiązków pracowniczych.

W postępowaniach dotyczących przestępstw i wykroczeń do gromadzenia materiału dowodowego w ramach czynności w sprawie o wykroczenie wyjaśniających lub postępowania przygotowawczego w sprawie karnej uprawnione są tylko podmioty sektora rządowego i samorządowego, a mianowicie Policja, Straż Graniczna, Żandarmeria Wojskowa czy straże gminne. W sprawach o wykroczenie badanie zawartości alkoholu w organizmie człowieka musi zostać przeprowadzone przez funkcjonariusza uprawnionego do prowadzenia czynności wyjaśniających w trybie art. 54–56 k.p.w.<sup>46</sup> natomiast w sprawach dotyczących przestępstw badania te są wykonywane przez funkcjonariuszy uprawnionych do prowadzenia postępowania przygotowawczego w trybie Działu VII Kodeksu postępowania karnego<sup>47</sup>. Regulacje takie wyłączają z kręgu uprawnionych podmiotów pracowników agencji ochrony osób i mienia, ponieważ nie mogą oni przeprowadzać badań osób podejrzanych w trybie art. 74 § 3 k.p.k. Oznacza to, że przeprowadzone przez pracowników ochrony badania i sporządzona z nich dokumentacja traktowana będzie w sądzie karnym nie jako dokument z czynności procesowej, ale jako dokument prywatny podlegający odczytaniu w trybie art. 393 § 2 k.p.k. lub inny dokument podlegający odczytaniu w trybie art. 76 § 1 k.p.w.

## Badania przesiewowe pracowników na zawartość alkoholu w organizmie

Aktualne brzmienie art. 17 ust. 3 uwtpa uprawnia kierownika zakładu pracy do zwrócenia się do organu uprawnionego do ochrony porządku publicznego o sprawdzenie stanu trzeźwości pracownika, bez względu na to,

<sup>46</sup> Ustawa z 21 czerwca 2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia, t. j. Dz. U. z 2017 r. poz. 1987, ze zm.

<sup>47</sup> Ustawa z 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego, t.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 1904, ze zm.

czy wyraża on na to zgodę, czy nie. Warunkiem jest tu jednak istnienie uzasadnionego podejrzenia, że pracownik stawiał się do pracy w stanie po użyciu alkoholu albo ujawnienie, że spożywał alkohol podczas pracy<sup>48</sup>. Literalne brzmienie tego przepisu wyklucza możliwość prowadzenia prewencyjnych badań przesiewowych pracowników pod kątem ich trzeźwości, np. przed przystąpieniem do pracy. Koliduje to jednak z obowiązkami nałożonymi na pracodawcę, który zgodnie z art. 207 § 1 k.p. ponosi odpowiedzialność za stan bezpieczeństwa i higieny pracy w zakładzie pracy. Na zakres odpowiedzialności pracodawcy nie wpływają obowiązki pracowników w dziedzinie bezpieczeństwa i higieny pracy oraz powierzenie wykonywania zadań służby bezpieczeństwa i higieny pracy specjalistom spoza zakładu pracy.

Pracodawca jest obowiązany chronić zdrowie i życie pracowników przez zapewnienie bezpiecznych i higienicznych warunków pracy przy odpowiednim wykorzystaniu osiągnięć nauki i techniki. Wśród szczególnych obowiązków pracodawcy ustawodawca wymienia:<sup>49</sup>

- 1) organizowanie pracy w sposób zapewniający bezpieczne i higieniczne warunki pracy;
- 2) zapewnianie przestrzegania w zakładzie pracy przepisów oraz zasad bezpieczeństwa i higieny pracy.

W związku z takimi zadaniami pracodawcy w judykaturze dopuszcza się również działania polegające na prewencyjnym sprawdzaniu stanu trzeźwości wszystkich pracowników w zakładach pracy charakteryzujących się występowaniem wysokiego ryzyka wypadku przy pracy lub w zawodach wymagających pełnej zdolności psychofizycznej albo wiążących się z przyjmowaniem odpowiedzialności za życie i zdrowie innych ludzi, np. pasażerów pojazdu mechanicznego. Sąd Apelacyjny w Szczecinie w wyroku z 26 września 2015 r.<sup>50</sup> w sprawie dotyczącej wypadku w pracy nie zakwestionował praktyki sprawdzania stanu trzeźwości wszystkich pracowników przychodzących do zakładu pracy, gdzie wykonuje się prace niebezpieczne i uznał, że pracodawca wywiązał się ze swojego obowiązku kontroli stanu trzeźwości pracowników, wdrażając system codziennego sprawdzania trzeźwości pracowników przed przystąpieniem do prac na wysokościach. W stoczni, gdzie wydarzył się wypadek przy pracy, każdego pracownika przychodzącego do zakładu sprawdzano pod kątem trzeźwości, z uwagi na wykonywanie

<sup>48</sup> Art. 17 ust. 1 zd. 1 uwtpa.

<sup>49</sup> Art. 207 § 2 pkt. 1 i 2 k.p.

<sup>50</sup> Wyrok SA w Szczecinie z 26 września 2015 r., sygn. akt III APa 10/15, Legalis, [dostęp: 13.03.2018 r.].

prac na wysokości z wykorzystaniem rusztowań. Sąd uznał, że wdrożenie tej procedury zwalnia pracodawcę z odpowiedzialności za działanie pracownika, który sam doprowadza się do stanu nietrzeźwości w trakcie wykonywania pracy. Uznano, że pracodawca nie ma obowiązku ciągłego kontrolowania każdego pracownika, skoro zrobił to raz, przed przystąpieniem do pracy i ustalił, że ten był trzeźwy w chwili jej podejmowania. Sąd Apelacyjny w Szczecinie nie miał wątpliwości, co do prawidłowości postępowania pracodawcy, który w sposób systemowy sprawdzał stan trzeźwości pracowników, a nawet wywiódł, że przyjęta przez niego metodyka działania właściwie chroni jego interesy i jest prawidłową realizacją obowiązków nałożonych na pracodawcę w zakresie kontroli stanu trzeźwości pracowników.

Sąd Okręgowy w Łodzi w wyroku z 5 lutego 2015 r.<sup>51</sup> stwierdził, że do podstawowych obowiązków motorniczych jak i kierowców w wynikających już z samej specyfiki wykonywanej przez nich pracy, należy stawienie się do pracy i świadczenie pracy w takim stanie psychofizycznym, który nie stwarza zagrożeń w ruchu drogowym. W ocenie składu orzekającego, sprzeniewierzenie się wskazanemu obowiązkowi, pomimo braku jakichkolwiek pisemnych zastrzeżeń w tym przedmiocie w aktach wewnątrzzakładowych, stanowi ciężkie naruszenie podstawowych obowiązków pracowniczych. Sąd w uzasadnieniu swojego orzeczenia odniósł się również do Ustawy z 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, nakładającej na pracodawcę bezwzględny nakaz niedopuszczenia do pracy pracownika, jeżeli zachodzi uzasadnione podejrzenie, że stawiał się on do pracy w stanie po użyciu alkoholu albo spożywał alkohol w czasie pracy. Jak podkreślono w uzasadnieniu orzeczenia, takie zachowanie pracownika jest uchybieniem tej rangi, że praktycznie uniemożliwia świadczenie pracy, a okoliczność ta znajduje także pośrednio swoje ustawowe uzasadnienie. W sprawie rozstrzyganej przez łódzki sąd, pracodawca wprowadził szczegółową procedurę mającą zastosowanie przy przeprowadzeniu badań trzeźwości, w której przewidział konkretne sposoby postępowania w zależności od wyniku badania. Między innymi przewidział dopuszczenie pracownika do pracy przy wskazaniach pomiaru nie więcej niż 0,04 mg/dm<sup>3</sup> zawartości alkoholu w wydychanym powietrzu, zastosowanie środków dyscyplinujących przy wskazaniach – powyżej 0,04 mg/dm<sup>3</sup>, ale poniżej 0,1 mg/dm<sup>3</sup> oraz odsunięcie pracownika od pracy bądź niedopuszczenie go do niej w przypadku wyniku 0,1 mg/dm<sup>3</sup> lub powyżej 0,1 mg/dm<sup>3</sup>. Sposób

---

<sup>51</sup> Wyrok SO w Łodzi z 5 lutego 2015 r., sygn. akt. VII PA 398/14, [http://orzeczenia.ms.gov.pl/content/\\$N/152510000003521\\_VII\\_Pa\\_000398\\_2014\\_Uz\\_2015-02-05\\_001](http://orzeczenia.ms.gov.pl/content/$N/152510000003521_VII_Pa_000398_2014_Uz_2015-02-05_001), [dostęp: 16.01.2018 r.].

sformułowania przepisów procedury wewnętrznej wskazuje, że badania pracowników mogły mieć charakter losowy, więc również wykraczały poza dyspozycję art. 17 ust. 1 uwtpa, który pozwala na przeprowadzenie badań pracownika tylko wtedy, gdy zachodzi uzasadnione podejrzenie, że stawiał się on do pracy w stanie po użyciu alkoholu albo spożywał alkohol w czasie pracy.

### Specyfika badań zawartości alkoholu w organizmie pracownika zatrudnionego na platformie wiertniczej

W niektórych zakładach pracy stosowanie przepisów dotyczących badań na zawartość alkoholu w wydychanym powietrzu napotyka na trudności natury faktycznej. Przykładem takiego zakładu pracy jest platforma wiertnicza zlokalizowana na szelfie kontynentalnym. Warunki pracy na takim obiekcie są specyficzne; wymagają od zatrudnionych osób utrzymywania najwyższej formy psychofizycznej, by zminimalizować zagrożenia wynikające z tej specyfiki. Pracownik pozostający pod wpływem alkoholu zwielokrotnia ryzyko wystąpienia zdarzeń niepożądanych w sferze bezpieczeństwa pracy na platformie wiertniczej, dlatego tak ważna jest możliwość kontrolowania zawartości alkoholu w organizmach osób zatrudnionych na takich obiektach.

Platforma wiertnicza będąca urządzeniem pływającym przeznaczonym lub używanym do żeglugi morskiej podlega przepisom Ustawy z 18 września 2001 r. – Kodeks morski, zwanej dalej Kodeksem morskim (k.m.)<sup>52</sup>. Zgodnie z art. 3 k.m. morskim statkiem handlowym jest statek przeznaczony lub używany do prowadzenia działalności gospodarczej, a w szczególności do: przewozu ładunku lub pasażerów, rybołówstwa morskiego lub pozyskiwania innych zasobów morza, holowania, ratownictwa morskiego, wydobywania mienia zatopionego w morzu, pozyskiwania zasobów mineralnych dna morza oraz zasobów znajdującego się pod nim wnętrza Ziemi. Z definicji tej wynika, że platforma wiertnicza o konstrukcji pływającej lub przemieszczana wodą w związku ze zmianą lokalizacji (zwane dalej pływającą platformą wiertniczą) traktowana jest jak morski statek handlowy. Dlatego też na pływających platformach wiertniczych funkcję organu powołanego do ochrony porządku publicznego sprawuje kapitan, którym może być kierownik platformy lub zastępca kierownika platformy ds. morskich, do którego stosuje

<sup>52</sup> T.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 66, ze zm.

się odpowiednio przepisy dotyczące kapitana statku wynikające z Kodeksu morskiego. Jest on uprawniony do wydawania zarządzeń w celu zapewnienia bezpieczeństwa i porządku na platformie jako urzędzeniu pływającym<sup>53</sup>. Może więc również poddać badaniom na zawartość alkoholu w organizmie wszystkie osoby świadczące pracę na platformie, na której sprawuje kierownictwo w rozumieniu art. 53 § 1 k.m. Natomiast na platformach wiertniczych przytwierdzonych na stałe do dna morskiego, które znajdują się poza obszarem wód terytorialnych jakiegokolwiek państwa (na wodach międzynarodowych) i nie posiadają cech urządzenia pływającego zastosowanie znajdują przepisy ogólne z zakresu prawa pracy z uwagi na brak możliwości zastosowania do tego typu platform przepisów Kodeksu morskiego.

Badania pracowników przed przystąpieniem do pracy, a także w trakcie jej wykonywania, mogą być wykonywane przez policjantów, strażników granicznych czy też pracowników ochrony agencji ochrony osób i mienia. Jeżeli jest to technicznie możliwe, badanie takie przeprowadzane jest na wniosek kierownika platformy wiertniczej. Kierownik (zastępca kierownika) pływającej platformy wiertniczej może z własnej inicjatywy takie badania przeprowadzić osobiście, ponieważ posiada uprawnienia kapitana statku. Do kierownika stacjonarnej platformy wiertniczej stosuje się przepisy dotyczące kierownika zakładu pracy, lecz może on nie mieć możliwości skorzystania z usług funkcjonariuszy organów państwa lub pracowników ochrony. W tym przypadku wydaje się uzasadnione zastosowanie w drodze analogii przepisów dotyczących pływających platform wiertniczych i przyznanie kierownikom stacjonarnych platform wiertniczych uprawnień do sprawdzania stanu trzeźwości osób realizujących obowiązki pracownicze na platformie wiertniczej. W polskim prawie ustawodawca dokonał już takiego zabiegu na potrzeby prawa karnego wskazując w art. 115 § 15 k.k., że za statek wodny w rozumieniu Kodeksu karnego uważa się także stałą platformę umieszczoną na szelfie kontynentalnym. Prawo wykroczeń zaliczane jest do prawa karnego, więc jeżeli kapitan statku jest organem postępowania karnego, to jest również podmiotem uprawnionym do podejmowania czynności związanych z zabezpieczaniem dowodów na potrzeby postępowania w sprawie o wykroczenie z art. 70 § 2 k.w.

Kłopoty natury faktycznej mogą wiązać się z badaniami zawartości alkoholu w organizmach nie tyle pracowników, co kierowników pływających i stacjonarnych platform wiertniczych. Uznając zasadność badań przesiewowych wykonywanych wśród pracowników w zakładach przy pracach wiążących się z wysokim ryzykiem wystąpienia niebezpieczeństwa, należy

---

<sup>53</sup> Art. 53 § 1 k.m.



uznać, że wskazani kierownicy, na żądanie kierownika zakładu, pracy są zobowiązani poddać się badaniom na zawartość alkoholu w organizmie przed przystąpieniem do wykonywania obowiązków pracowniczych lub w ich trakcie. Z uwagi na odległości pomiędzy siedzibą firmy a lokalizacją platformy, wydaje się dopuszczalne przeprowadzenie badania w sposób zdalny, bez potrzeby przemieszczania się pracownika ochrony na teren platformy wiertniczej. Wymaga to zorganizowania systemu polegającego na umieszczeniu urządzenia do badania zawartości alkoholu w wydychanym powietrzu na platformie z jednoczesnym umożliwieniem odczytu wyników z tego urządzenia w siedzibie podmiotu uprawnionego do przeprowadzenia takich badań, np. w siedzibie agencji ochrony osób i mienia. Z przyczyn faktycznych nie można będzie zweryfikować badania zawartości alkoholu w wydychanym powietrzu badaniem krwi, badany będzie samodzielnie przygotowywał ustnik urządzenia pomiarowego (np. alkomatu) do użycia, a także sporządzenie protokołu przesunie się w czasie, ale to nie są przeszkody uniemożliwiające przeprowadzenie takich badań.

Na platformach wiertniczych zastosować można również inne rozwiązanie, poprzez wprowadzenie blokady alkoholowej (*alcolock*) na urządzenia obsługiwane przez kierownika platformy wiertniczej na wzór tych montowanych w pojazdach. W prawie karnym to rozwiązanie zostało implemmentowane na potrzeby postępowania wykonawczego. Zgodnie z art. 182a § 1 k.k.w.<sup>54</sup>, jeżeli zakaz prowadzenia pojazdów był wykonywany przez okres co najmniej połowy orzeczonego wymiaru, a w przypadku zakazu prowadzenia pojazdów orzeczonego na podstawie art. 42 § 3 lub 4 k.k. przez okres co najmniej dziesięciu lat, sąd może orzec o dalszym wykonywaniu tego środka karnego w postaci zakazu prowadzenia pojazdów niewyposażonych w blokadę alkoholową, o której mowa w art. 2 pkt 84 Prawa o ruchu drogowym, jeżeli postawa, właściwości i warunki osobiste sprawcy oraz zachowanie w okresie wykonywania środka karnego uzasadniają przekonanie, że prowadzenie pojazdu przez tę osobę nie zagraża bezpieczeństwu komunikacji. Wskazany przepis Prawa o ruchu drogowym stanowi, że blokada alkoholowa jest urządzeniem technicznym uniemożliwiającym uruchomienie silnika pojazdu silnikowego i pojazdu szynowego, w przypadku, gdy zawartość alkoholu w wydychanym przez kierującego powietrzu wynosi co najmniej 0,1 mg alkoholu w 1 dm<sup>3</sup>. Do rozważenia pozostaje kwestia, które urządzenia powinny być wyposażone w *alcolock* i jakie obowiązki nałożyć na kierownika platformy, aby codziennie musiał z tego *alcolocku* korzystać.

<sup>54</sup> Ustawa z 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny wykonawczy, t.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 665, ze zm.

## Zakończenie

Pracodawca ma możliwość podejmowania czynności w stosunku do swoich pracowników w przypadku podejrzenia, że stawili się oni do pracy w stanie pod wpływem alkoholu lub spożywali alkohol w trakcie pracy. Przyjęta hipoteza okazała się trafna. Pracodawca dysponuje możliwością potwierdzenia i udokumentowania stanu zawartości alkoholu w organizmie pracownika, a także pozostaje uprawniony do zastosowania restrykcyjnych środków w przypadku ujawnienia, że doszło do naruszenia zasad bezpieczeństwa i higieny pracy, do których niewątpliwie zalicza się obowiązek zachowania trzeźwości przez pracownika. Najdotkliwszym z tych środków jest rozwiązanie umowy o pracę bez wypowiedzenia z winy pracownika. Oprócz sankcji dyscyplinarnych pracownik może być pociągnięty do odpowiedzialności karnej za wykroczenie lub przestępstwo, jeżeli swoim zachowaniem wyczerpał znamiona przynajmniej jednego z wymienionych czynów zabronionych. Odpowiedzialność karna jest odpowiedzialnością całkowicie niezależną od odpowiedzialności pracowniczej. Pracodawca nie musi czekać na prawomocne rozstrzygnięcie sądu karnego w sprawie o przestępstwo lub wykroczenie, aby podjąć skuteczne kroki w stosunku do pracownika naruszającego przepisy z zakresu bezpieczeństwa pracy. Pracownik podejmujący obowiązki pracownicze pod wpływem alkoholu dopuszcza się ciężkiego naruszenia podstawowych obowiązków pracowniczych. W niektórych przypadkach pracownik świadczący pracę pod wpływem alkoholu popełnia przestępstwo, np. kierowca służbowego pojazdu mechanicznego. Takie zachowanie jako przestępstwo oczywiste lub stwierdzone prawomocnym wyrokiem najczęściej uniemożliwia dalsze zatrudnianie pracownika na zajmowanym stanowisku. Pracownicy pod wpływem alkoholu w wyniku wszczętej przeciwko nim sprawie karnej (o przestępstwo lub wykroczenie) muszą liczyć się z możliwością orzeczenia wobec nich różnego rodzaju zakazów, traktowanych jako zawiniona przez pracownika utrata uprawnień koniecznych do wykonywania pracy na zajmowanym stanowisku. Wszystkie te okoliczności wymienione są w art. 52 § 1 k.p. jako podstawy dyscyplinarnego rozwiązania umowy o pracę. Formułując wnioski *de lege ferenda*, zasadne byłoby wprowadzenie do katalogu podstawowych obowiązków pracowniczych wymienionych w art. 100 § 1 i 2 k.p. obowiązku zachowania trzeźwości.

W ustawie antyalkoholowej określono tryb postępowania pracodawcy w przypadku uzasadnionego podejrzenia, że pracownik stawiał się do pracy w stanie po użyciu alkoholu albo spożywała alkohol w czasie pracy. Analiza

przepisów wskazanej ustawy pozwoliła na zaliczenie agencji ochrony osób i mienia do organów powołanych do ochrony porządku publicznego. Dzięki takiemu przyporządkowaniu, pracowników ochrony, którzy realizują zadania w sferze bezpieczeństwa na terenach zakładów pracy, należy uznać za osoby uprawnione do przeprowadzania badań na zawartość alkoholu w wydychanym powietrzu u pracowników na wniosek pracodawców. Stan ten ułatwia funkcjonowanie pracodawcy, który nie jest zobligowany każdorazowo do wzywania funkcjonariuszy organów państwa i oczekiwania na ich przyjazd. Okoliczność ta wiąże się również z pewnym pozytywnym aspektem dla pracownika, który dzięki badaniom przeprowadzonym przez służbę ochrony ma szansę uniknąć odpowiedzialności z tytułu wykroczenia z art. 70 § 2 k.w., którą z pewnością wyegzekwowałby wezwany do zakładu pracy funkcjonariusz organów państwa.

W przepisach ustawy antyalkoholowej nie przewidziano *expressis verbis* możliwości prowadzenia przez pracodawcę badań przesiewowych na zawartość alkoholu w organizmie wśród pracowników. Wprawdzie judykatura nie kwestionuje tego typu działań ze strony pracodawców w zakładach pracy charakteryzujących się występowaniem określonych rodzajów ryzyka, ale każda ingerencja w prawa i wolności obywatelskie powinna mieć wyraźne ustawowe umocowanie. Z tych też przyczyn ustawa antyalkoholowa powinna zostać uzupełniona o przepis pozwalający na prowadzenie obowiązkowych badań na zawartość alkoholu w organizmie przed przystąpieniem lub w trakcie wykonywania pracy w warunkach szczególnie niebezpiecznych lub wymagającej zachowania optymalnej sprawności psychofizycznej, np. przy pracach na wysokościach lub wymagających obsługi pojazdów mechanicznych.

W przepisach ustawy antyalkoholowej nie przewidziano zasad postępowania w sprawach dotyczących pracowników zatrudnionych w specyficznych zakładach pracy, takich jak chociażby platforma wiertnicza. Badania zawartości alkoholu w organizmie pracownika w takim zakładzie pracy, z uwagi na trudności natury faktycznej, nie mogą być przeprowadzone w sposób, w jaki przewidział to ustawodawca. Bezpieczeństwo pracy jest wartością nadrzędną, która nie pozwala na odstępianie od jej stosowania tylko z tego powodu. Dbłość o zdrowie i życie pracowników uzasadnia odpowiednie stosowanie przepisów ustawy antyalkoholowej do badań zawartości alkoholu w organizmach zatrudnionych na platformie wiertniczej pracowników. Formułując wnioski *de lege ferenda*, należy postulować wprowadzenie do wskazanej ustawy przepisów regulujących zasady stosowania blokad alkoholowych w zakładach pracy, gdzie tradycyjne kontrole

stanu trzeźwości nie mogą mieć miejsca. Pewność, że przystępujący do pracy są w optymalnej kondycji psychofizycznej leży w interesie zarówno pracodawcy jak i pracownika.

## Bibliografia

### Literatura:

1. Baran W. [w:] *Kodeks pracy. Komentarz*, red. K. Baran, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2016.
2. Czop A., *System bezpieczeństwa publicznego Rzeczypospolitej Polskiej ze szczególnym uwzględnieniem prywatnego sektora ochrony*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bezpieczeństwa Publicznego i Indywidualnego „Apeiron” w Krakowie, Kraków 2016.
3. Jachimowicz M., *Wypadki przy pracy. Świadczenia ubezpieczeniowe i cywilne*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2013.
4. Jasionek S., *Prawa człowieka*, Wydawnictwo WAM, Kraków 2005.
5. M. Kuba, *Prawne formy kontroli pracownika w miejscu pracy*, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2014.
6. A. Sobczyk, *Rozwiązanie umowy o pracę bez wypowiedzenia*, Wydawnictwo ODDK Gdańsk, Gdańsk 2010.
7. Wąż P., [w:] *Kodeks pracy. Komentarz*, red. K. Walczak, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2018, Legalis.
8. Zwolak T., *Organ powołany do ochrony porządku publicznego*, <https://www.portalbhp.pl/prawa-i-obowiazki-pracodawcy/organ-uprawniony-do-badania-trzezwosci-2231.html>, [dostęp: 13.03.2018 r.].

### Wykaz aktów prawnych:

1. Ustawa z 2 kwietnia 1997 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483, ze zm.
2. Ustawa z 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń, t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 618.
3. Ustawa z 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy, t.j. z 2017 r. poz. 108, ze zm.
4. Ustawa z 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 487, ze zm.
5. Ustawa z 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny, t.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 2204, ze zm.

6. Ustawa z 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny wykonawczy, t.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 665, ze zm.
7. Ustawa z 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym, t.j. z 2017 r. poz. 1260, ze zm.
8. Ustawa z 22 sierpnia 1997 r. o ochronie osób i mienia, t.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 2213, ze zm.
9. Ustawa z 21 czerwca 2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia, t. j. Dz. U. z 2017 r. poz. 1987, ze zm.
10. Ustawa z 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego, t.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 1904, ze zm.
11. Ustawa z 18 września 2001 r. – Kodeks morski, t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 66, ze zm.

#### **Wykaz orzeczeń sądowych:**

1. Uchwała 7 sędziów SN z 14 grudnia 1978 r., sygn. akt V PZP 7/78, Legalis, [dostęp: 1.06.2018 r.].
2. Wyrok Sądu Najwyższego z 30 stycznia 1986 r., sygn. akt II PRN 20/85, <http://sn.pl/sites/orzecznictwo/Orzeczenia1/II%20UKN%20605-98.pdf>, [dostęp: 16.03.2017 r.].
3. Wyrok Sądu Najwyższego z 23 lipca 1987 r., sygn. akt I PRN 36/87, OSNC z 1989 r. nr 2, poz. 32.
4. Uchwała Sądu Najwyższego z 18 lipca 1989 r, sygn. akt III PZP 17/89, OSNC z 1990 r., nr 7–8, poz. 92.
5. Wyrok Sądu Najwyższego z 5 listopada 1999 r, sygn. akt I PKN 344/99, OSNAPiUS z 2001 r., nr 6, poz. 190.
6. Wyrok Sądu Najwyższego z 16 grudnia 1999 r, sygn. akt I PKN 462/99, OSNAPiUS z 2001 r., nr 10, poz. 343,
7. Wyrok Sądu Najwyższego z 24 maja 2001 r, sygn. akt I PKN 400/00, OSNP z 2003, nr 6, poz. 144.
8. Wyrok Sądu Apelacyjnego z 26 września 2015 r w Szczecinie, sygn. akt III APa 10/15, Legalis, [dostęp: 13.03.2018 r.].
9. Wyrok SO w Łodzi z 5 lutego 2015 r., sygn. akt. VII PA 398/14, [http://orzeczenia.ms.gov.pl/content/\\$N/152510000003521\\_VII\\_Pa\\_000398\\_2014\\_Uz\\_2015-02-05\\_001](http://orzeczenia.ms.gov.pl/content/$N/152510000003521_VII_Pa_000398_2014_Uz_2015-02-05_001), [dostęp: 16.01.2018 r.].

#### **Źródła internetowe:**

1. <https://sjp.pwn.pl/slowniki/pijany.html>, [dostęp: 6.04.2018 r.].

## AN EMPLOYEE UNDER THE INFLUENCE OF ALCOHOL AS ONE OF THE RISKS TO SAFETY AND HEALTH AT WORK

**Keywords:** *the employee, the employer, duty of sobriety, state under the influence of alcohol, state after using alcohol, state of alcohol intoxication.*

### SUMMARY

Health and safety at work is an area of duties and responsibilities of the employer and employee side. To the threaten which carry a high risk of accidents at work is taking job by people under the influence of alcohol or drugs. The publication presents the results of research on duty of sobriety by employees and check this status by the employer. The summary contains conclusions *de lege lata* and *de lege ferenda*, that they shall serve to improve the quality of the law in the field covered by the study.

**Marek Chrabkowski, dr** – wieloletni kierownik Zakładu Prawa Karnego i Postępowania Karnego w Wyższej Szkole Administracji i Biznesu im. Eugeniusza Kwiatkowskiego w Gdyni. Specjalizuje się w badaniach z zakresu prawa karnego, nauk o bezpieczeństwie i kryminalistyki. Jest autorem około osiemdziesięciu publikacji dotyczących tych dziedzin, w tym interdyscyplinarnego opracowania monograficznego pt. „Wykorzystanie materiałów kontroli operacyjnej w postępowaniu przygotowawczym”. Jako pracownik Grupy Kapitałowej LOTOS zajmuje się zagadnieniami dotyczącymi bezpieczeństwa przedsiębiorstw.

**Kazimierz DENDURA**

## OSOBLIWOŚCI PROCESÓW SPOŁECZNYCH JAKO ŹRÓDŁO NIEPEWNOŚCI

**Słowa kluczowe:** *proces, proces społeczny, osobliwości, postawa, niepewność.*

### STRESZCZENIE

Artykuł dotyczy niepewności, inherentnie związanej z ryzykiem w procesach społecznych. Tymczasem literatura dość skromnie traktuje „niepewność”, podobnie jak „proces społeczny”. Norma ISO 9001:2015 – wymagająca rozpatrzenia kontekstów wewnętrznego i zewnętrznego środowiska organizacji – nakłada tym samym obowiązek uwzględnienia również procesów społecznych oraz niepewności związanej z tymi procesami. Dlatego wewnętrzne i zewnętrzne konteksty organizacji oraz ich implikacje z procesami społecznymi (oraz niepewnością) też muszą być brane pod uwagę. Autor podjął próbę określenia „procesów społecznych” przez porównanie ich cech z powszechnie używanym określeniem „procesy”. Stwierdzone różnice pogrupowano według klasycznego podziału filozofii: ontologii, epistemologii, aksjologii i metodologii. Określone tą drogą osobliwości procesów społecznych mogą być przyczyną niepewności przy podejmowaniu decyzji

### Wprowadzenie

Niepewność była i jest podstawowym problemem w podejmowaniu decyzji nie tylko ekonomicznych, politycznych, bezpieczeństwa itp. – ale w ogóle w zarządzaniu. Wynikające stąd ryzyko ma niekorzystny wpływ na trafność decyzji oraz na skuteczność i efektywność działań, ogranicza-

jąc przydatność prakseologii i w ogóle nauk społecznych – a zarządzanie jest zaliczane do dziedziny nauk społecznych<sup>1</sup>. Dlatego podjęto tu próbę określenia niepewności, inherentnie związanej z procesami społecznymi i „poprzedzającej” ryzyko przy podejmowaniu decyzji. Jednakże w literaturze dotyczącej zarządzania (ryzykiem, procesami, bezpieczeństwem, jakością itp.) oraz w praktyce przywołuje się niepewność „poprzedzającą” ryzyko bez wyjaśnienia tego pojęcia. Tymczasem rozwój technologiczny i komunikacji sprzyja internacjonalizacji oraz globalizacji powiązań gospodarczych, politycznych czy bezpieczeństwa. Narasta złożoność, pogłębia się sieciowość procesów społecznych oraz szybkie przekazywanie danych i informacji, także dotyczących wydarzeń nadzwyczajnych (katastrofy, zagrożeniach itp.). To oprócz „zarządzania uwagą”<sup>2</sup> powoduje też zwiększanie poczucia niepewności wszystkich podmiotów: fizycznych (ich postaw) i podmiotów prawnych (instytucji społecznych, organizacji), a także niepewności w skali systemu społecznego czy nawet społecznego *equilibrium* (różnego typu). Stąd w podejmowaniu decyzji konieczne jest uwzględnianie coraz bardziej złożonych, zróżnicowanych i zmiennych kontekstów (zewnętrznych oraz wewnętrznych) danego podmiotu.

Na tę konieczność wskazują też wymagania normy ISO 9001: 2015 uwagi 1–3 do p.4.1 tej normy (dalej w tekście: norma ISO 9001): „Organizacja powinna monitorować i przeglądać informacje dotyczące tych zewnętrznych i wewnętrznych czynników.

**Uwaga 1.** Czynniki mogą obejmować pozytywne i negatywne czynniki lub warunki do rozważenia.

**Uwaga 2.** Rozważenie czynników z otoczenia prawnego, technologicznego, konkurencyjnego, rynkowego, kulturowego, społecznego, ekonomicznego, a także międzynarodowego, krajowego, regionalnego lub lokalnego może ułatwić zrozumienie kontekstu zewnętrznego.

**Uwaga 3.** Rozważenie zagadnień związanych z wartościami, kulturą, wiedzą i działaniem organizacji może ułatwić zrozumienie kontekstu wewnętrznego”<sup>3</sup>.

O ile procesy wyjaśniane przez nauki ścisłe są powtarzalne, przewidywalne i sterowalne, to nauki społeczne określają procesy społeczne nie

<sup>1</sup> Załącznik do Rozporządzenia MNiSzW w sprawie dziedzin nauki i dyscyplin naukowych oraz dyscyplin artystycznych z 20 września 2018 r. Dz. U. z 25.9.2018 r., poz. 1818.

<sup>2</sup> E. Skrzypek, *Ekonomia uwagi w nowej gospodarce*, „Problemy Jakości”, 2017, nr 10, s. 4–8.

<sup>3</sup> PN–EN ISO 9001:2015, p. 4.1: *Zrozumienie organizacji i jej kontekstu*.



tak jednoznacznie. Już przed laty zwrócił na to uwagę S. Ossowski, pisząc o „osobliwościach nauk społecznych” i różnych „koncepcjach ładu społecznego i typach przewidywań”<sup>4</sup>, a także związanych z tym różnych punktach widzenia, szkołach itp.<sup>5</sup> Dlatego też procesy społeczne – badane przez nauki społeczne – również mają swoje „osobliwości”, odróżniające je od powszechnie nazywanych procesów. Zaś przez „osobliwości” rozumie się tutaj nie tyle cechy odrębne (partykularne), ile cechy wyjątkowe, nadzwyczajne.<sup>6</sup>

Inspiracją do badania osobliwości procesów społecznych stał się również fakt, że literatura dotycząca zarządzania procesami<sup>7</sup> nie wyszczególnia procesów społecznych (ani niepewności generowanej przez te procesy), chociaż wyodrębnia procesy decyzyjne czy biznesowe.<sup>8</sup>

Również w zarządzaniu zasobami ludzkimi<sup>9</sup> czy kapitałem ludzkim<sup>10</sup> wyróżnia się procesy dotyczące pracowników (rekrutacji, motywacji, ocen itp.) bez określania ich jako procesy społeczne.

Także np. w socjologii nie określa się, czym jest proces społeczny<sup>11</sup>. Przykładowo – G.C. Homans pod wielce obiecującym i zobowiązującym tytułem „Podstawowe procesy społeczne” pisze, że „Naszym głównym problemem są tutaj podstawowe procesy zachowania społecznego – zachowania, które się

<sup>4</sup> S. Ossowski, *O osobliwościach nauk społecznych*, Dzieła, T. 4., PWN, Warszawa 1983, s. 80.

<sup>5</sup> *Ibidem*.

<sup>6</sup> A. Dąbrówka i inni, *Słownik synonimów*, MCR Spółka Cywilna, Warszawa 1993.

<sup>7</sup> A. Bitkowska, K. Kolterman, G. Wójcik, K. Wójcik, *Zarządzanie procesami w przedsiębiorstwie. Aspekty teoretyczno-praktyczne*, Difin, Warszawa 2011; P. Grajewski, *Organizacja procesowa*, PWE, Warszawa 2007; M. Kunasz: *Zarządzanie procesami*, Volumina.pl, Szczecin 2010.

<sup>8</sup> M. Piotrowski, *Procesy biznesowe w praktyce. Projektowanie, testowanie i optymalizacja*, Helion, Gliwice 2016.

<sup>9</sup> T. Oleksyn, *Filozofia a zarządzanie*, Oficyna Wolters Kluwer business, Warszawa 2013.

<sup>10</sup> P. Bochniarz, K. Gugąła, *Budowanie i pomiar kapitału ludzkiego w firmie*, Poltext, Warszawa 2015; J. Grodzicki, *Rola kapitału ludzkiego w rozwoju gospodarki globalnej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2003; M. Juchnowicz, *Zarządzanie kapitałem ludzkim*, PWE, Warszawa 2014; P. Sztompka, *Kapitał społeczny, Teoria przestrzeni międzyludzkiej*, Znak, Kraków 2016.

<sup>11</sup> S. Ehrlich, *Norma, grupa, organizacja*, PWN, Warszawa 1998; S. Nowak, *Metodologia badań społecznych*, PWN, Warszawa 1985; B. Szacka, *Wprowadzenie do socjologii*, Oficyna Naukowa, Warszawa 2003; P. Sztompka, *Socjologia zmian społecznych*, Znak, Kraków 2005; J. H. Turner, *Struktura teorii socjologicznej*, PWN, Warszawa 2010.

pojawia, gdy przynajmniej dwie osoby kontaktują się ze sobą<sup>12</sup>. W istocie więc ten autor (podobnie jak inni badacze) sprowadzając tutaj, niestety, procesy społeczne do zachowania podmiotów, przyjmuje behawiorystyczną koncepcję człowieka, reagującego na bodźce i określanego przez zachowania<sup>13</sup>. Również niepewność jest przez autorów piszących o ryzyku i zarządzaniu ryzykiem traktowana dość wstrzemięźliwie<sup>14</sup>. Autorzy skupiają się przeważnie na „unikaniu” niepewności lub „poszukiwaniu” pewności<sup>15</sup>.

## Założenia badawcze i preliminaria metodyczne

Dla celów analizy piśmiennictwa i dokumentów oraz obserwacji komunikacji (werbalnej i niewerbalnej) i zachowań aktorów społecznych, a następnie dla analizy ich sposobów rozumowania (zasobu i rozumienia pojęć oraz interpretacji ich znaczeń), jak również nastawień i emocjonalnych reakcji aktorów – przyjęto trójczynnиковą koncepcję postawy<sup>16</sup>: nastawienia, rozumienia i zachowania. W praktyce może występować niespójność komponentów postawy: co innego czuje się i chce, co innego rozumie i jeszcze co innego czyni się i mówi<sup>17</sup>. Warto dodać, że główne „koncepcje psychologiczne człowieka”<sup>18</sup> (behawiorystyczna, psychodynamiczna i poznawcza) są w dużym stopniu rozwinięciem wymienionej wyżej trójczynnиковej koncepcji postawy.

<sup>12</sup> G.H. Homans, *Podstawowe procesy społeczne* [w:] *Współczesne teorie socjologiczne*, Scholar, Warszawa 2006, s.72 i nast.

<sup>13</sup> J. Koziński, *Koncepcje psychologiczne człowieka*, PIW, Warszawa 1977.

<sup>14</sup> W. Klimczak, *Ryzyko w wymaganiach PN-EN ISO 9001:2015-10 i możliwości ich implementacji organizacji*, „Problemy Jakości”, 2017, nr 2, s. 27–34; A. Chiarini, *Myslenie oparte na ryzyku według normy ISO 9001:2015*, „Problemy Jakości”, 2017, nr 4, s. 34; K. Cholewicka-Goździk, *Struktura normy ISO 9001:2015*. „Problemy Jakości”, 2016, nr 1, s. 27.

<sup>15</sup> R. Wolniak, *Unikanie niepewności a implementacja Społecznej Odpowiedzialności Biznesu w Organizacjach*, „Problemy Jakości”, 2016, nr 5, s. 17–23; G. Hofstede i inni, *Kultury i organizacje. Zaprogramowanie umysłu*, PWE, Warszawa 2011, s. 196 i nast.; T.T. Kaczmarek, *Ryzyko i zarządzanie ryzykiem. Ujęcie interdyscyplinarne*, Difin, Warszawa 2010.

<sup>16</sup> T. Mądrycki, *Psychologiczne prawidłowości kształtowania postaw*, PWN, Warszawa 1971. Zob. także: J.M. Nuttin jr., *Kontrowersje wokół zmiany postaw*, PWN, Warszawa 1982.

<sup>17</sup> R. Kurzban, *Why everyone (else) is a hypocrite, Evolution and the Modular Mind*, Princeton University Press, Princeton 2012.

<sup>18</sup> J. Koziński, *Koncepcje psychologiczne człowieka*, PIW, Warszawa 1977.

Przyjęto też, że podmiot procesów społecznych – jednostka – jest istotą społeczną<sup>19</sup> Tutaj jako istota społeczna jednostka rozumiana jest w dwóch znaczeniach:

- jako wytwór procesów socjalizacji i wychowania (naśladownictwa, identyfikacji oraz internalizacji zasad i norm społecznych, ustalanych przez instytucje),
- jako uczestnik procesów społecznych, oddziaływujący zwrotnie na te lub inne procesy społeczne oraz na instytucje je normujące.

Ta dwoistość roli jednostki – istoty społecznej: jako aktora społecznego podporządkowanego zasadom i normom (ustalonym przez instytucje społeczne) oraz jako kreatora własnego „ja” – powoduje, że nauki społeczne nieustannie roztrząsają dylematy i ambiwalencje ludzi, budują modele równowagi wewnętrznej „Osoby”, sensu życia czy harmonii „ja”, „my” i „inni”<sup>20</sup>. Na tym tle powstały i funkcjonują intuicje pierwotne, np. archetypy dwoistości świata: dobra i zła, światła i ciemności, życia i śmierci (eros i tanatos) czy walki Ormuzda z Arymanem. Wiąże się to też z dwoistością poczucia istnienia i przemijania, czy – jak pisze S. Ossowski – „występujące u głęboko zaangażowanych naukowców rozszczenia intelektu a skłonność do irracjonalnej wiary”<sup>21</sup>. Zmieszanie w człowieku krańcowości, przeciwieństw (np. szlachetności i podłości) powoduje ambiwalencję, napięcie wewnętrzne; umożliwia też „grę na tych strunach” (umiejętnie napinanych) przez polityków czy „wychowawców” w różnych sektach<sup>22</sup>. Przyjęto również w tych badaniach, że o ile na elementy postawy wpływają procesy społeczne, to procesy społeczne są określane przez instytucje społeczne, tworzące wspólnie system społeczny<sup>23</sup>, zróżnicowany z kolei w różnych typach *equilibrium* społecznego (rys. 1).

Na szczególne znaczenie instytucji społecznych jako formy kapitału zwraca uwagę V. Nee, gdyż instytucje – ustalając (wprost lub pośrednio) zasady i normy oczekiwanych zachowań (elementów postaw) – redukują

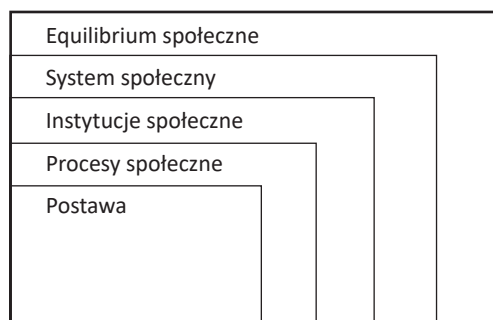
<sup>19</sup> E. Aronson, *Człowiek istota społeczna*, PWE, Warszawa 2004; E. Aronson, T.D. Wilson, R.M. Alert, *Psychologia społeczna*, Zysk i Ska, Poznań 2006.

<sup>20</sup> J.C. Kaufmann, *Ego. Socjologia jednostki*, Oficyna Naukowa, Warszawa 2004.

<sup>21</sup> S. Ossowski, *Pod znakami Ormuzda i Arymana* [w:] *Z zagadnień psychologii społecznej*, PWN, Warszawa 1967, s. 67.

<sup>22</sup> E. Fromm, *Wojna w człowieku*, Gdańska Inicjatywa Wydawnicza, Gdańsk 1991; A. Kępiński, *Psychopatie*, Państwowy Zakład Wydawnictw Lekarskich, Warszawa 1988; K. Horney, *Neurotyczna osobowość naszych czasów*, PWN, Warszawa 1992.

<sup>23</sup> D. Baecker, *Dlaczego systemy?* [w:] *Współczesne teorie socjologiczne*, Scholar, Warszawa 2006, 425–436.



**Rys. 1.** Zależności postawy, procesów społecznych, instytucji społecznych, systemu społecznego oraz *equilibrium* społecznego.

Źródło: opracowanie własne.

niepewność i ryzyko w relacjach międzyludzkich i procesach społecznych: „Poprzez ograniczanie doraźnych korzyści osobistych normy ułatwiają współpracę, a ta z kolei umożliwia aktorom osiągnięcie trwałych korzyści. W tym właśnie sensie zarówno normy, jak i inne przekonania kulturowe, stanowią pewne formy kapitału. Reasumując, procesy społeczne, które przyczyniają się do konformizmu, są mechanizmami przyczynowymi podtrzymującymi współpracę, a te z kolei przekształcają normę w kapitał tworzony działaniami grupy i funkcjonalnie wymienny w stosunku do innych odmian kapitału”<sup>24</sup>.

Przykładem wymiany kapitału społecznego na „inne odmiany kapitału” może być judaizm jako instytucja religijna. Ta religia preferuje zasady i normy wspólnoty społecznej, (choć liczni autorzy nie odróżniają wspólnoty od kolektywizmu politycznego czy ekonomicznego). Stwarza to naturalny kapitał społeczny i – jak pisze Nee – od tysięcy „wymienny w stosunku do innych odmian kapitału”<sup>25</sup>.

<sup>24</sup> V. Nee, *Instytucje jako forma kapitału*, [w:] Współczesne teorie socjologiczne, Scholar, Warszawa 2006, s. 564.

<sup>25</sup> L. Kushner, *Duchowość żydowska*, W drodze, Poznań 2002; K. Kłopotowski, *Geniusz Żydów na polski rozum*, Fronda, Warszawa 2015; F. Mussner, *Traktat o Żydach*, Wydawnictwo ATK, Warszawa 1993; A. Salas, *Mądrość Izraela*, Wydawnictwo Św. Paweł, Częstochowa 1999; J. Flawiusz, *Dawne dzieje Izraela*. Część 1 i 2, Rytm, Warszawa 2001; P. Johnson, *Historia Żydów*, Platan, Kraków 1996; D.H. Frank, *Historia filozofii żydowskiej*, Wydawnictwo WAM, Kraków 2009; A. Cohen, *Talmud*, Cyklady, Warszawa 1995; G. Scholem, *O podstawowych pojęciach judaizmu*, ALETHEIA, Warszawa 2015.

Określenie „instytucja” ma różne znaczenia w naukach społecznych (prawie, politologii itp.). Np. w socjologii B. Szacka wyodrębnia instytucje w sferach: reprodukcji (rodzina), polityki (władza, państwo, demokracja) i sfera ekspresyjno-integracyjna: edukacja, kultura i religia<sup>26</sup> Ogólnie – instytucje określają wzorce, zasady i normy społeczne, umożliwiające tworzenie, realizację i ocenę relacji społecznych (międzyludzkich) i w ogóle procesów społecznych.

Materiał empiryczny gromadzono poprzez analizę języka w piśmiennictwie, rozumienia znaczeń i związków pojęć pojawiających się w dyskursie podczas seminariów, egzaminów czy audytów systemów zarządzania w Polskim Centrum Badań i Certyfikacji, a także podczas wieloletniej praktyki zawodowej w transporcie morskim krajowym oraz zagranicznym. Pomocne też były metody heurystyczne oraz metody wywiedzione z psycholingwistyki i socjolingwistyki – zwłaszcza stosowane w analizie znaczeń pojęć niejednoznacznych<sup>27</sup>. Pojęć – wykorzystywanych zazwyczaj także do manipulacji ich sensem i rozumieniem.

Analizę procesów społecznych jako źródła niepewności rozpoczęto od określenia przyjmowanych (nieuświadomionych) archetypów: istnienia, rzeczywistości, poznania, wartości, prawdy i hipokryzji, dobra i zła itp.<sup>28</sup>; warto zauważyć, że archetypy w różnych cywilizacjach oraz kulturach są trwale zróżnicowane i blokują „mieszanie kultur”.

Z archetypami związane są różne koncepcje istnienia świata i rozumienia rzeczywistości<sup>29</sup> czy implikacje filozofii<sup>30</sup>.

<sup>26</sup> B. Szacka, *Wprowadzenie do socjologii*, Oficyna Naukowa, Warszawa 2003.

<sup>27</sup> J. Antoszkiewicz, *Metody heurystyczne*, PWE, Warszawa 1982; M. Garman, *Psycholinguistic*, Cambridge University Press, Cambridge 1996; R.A. Hudson, *Sociolinguistics*, Cambridge University Press, Cambridge 1999; K. Toeplitz, *He/u/rezje, czyli preantyczna terażniejszość*, Publisher–Innowacje, Goleszów 2007; J. Kiereś-Łach, *Filozofia i retoryka*, Wydawnictwo Academicon, Lublin 2015.

<sup>28</sup> C.G. Jung, *Archetypy i symbole, Pisma wybrane*, Czytelnik, Warszawa 1981; C.G. Jung, *Archetypy i nieświadomość zbiorowa*, Wydawnictwo KR, Warszawa 2011; C.G. Jung, *Człowiek i jego symbole*, Wydawnictwo Kos, Katowice 2018; C.G. Jung, *O zjawisku ducha w sztuce*, Wydawnictwo KR, Warszawa 2011; C.G. Jung, *Psychologia przeniesienia*, Sen, Warszawa 1993; M. Kostera, *Organizacje i archetypy*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Kraków 2010.

<sup>29</sup> R. Ingarden, *Spór o istnienie świata*, PWN, Warszawa 1961; R. Rożdżeński, *Filozofia a rzeczywistość. Spór o poznawalność świata*, WAM, Kraków 2012.

<sup>30</sup> J. Kiereś-Łach, *Filozofia i retoryka*, Academicon, Lublin 2015; R. Koselleck, *Dzieje pojęć, Studia z semantyki i pragmatyki języka społeczno-politycznego*, Oficyna Naukowa, Warszawa 2009; T. Oleksyn, *Różne teorie filozofii zarządzania [w:] Filozofia a zarządzanie*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2013.

Z archetypów wynikają z kolei paradygmaty, szkoły, kierunki, też niekiedy nieokreślone a nawet i nieuświadomiane<sup>31</sup>. Są to swoiste „punkty widzenia”, właściwe dyscyplinom naukowym, przy czym termin „dyscyplina” oznacza jednak nie tylko koncepcję i metodę, ale także precyzję – o którą jednak trudno w naukach społecznych. Stąd też i dyskusje w piśmiennictwie o „tożsamości” różnych dyscyplin nauk społecznych.

Nauki przyrodnicze poddają się bowiem weryfikacji empirycznej; w praktyce akumulują i aktualizują swój trwały dorobek. Natomiast nauki społeczne formułują – oprócz prawidłowości – także interpretacje, poglądy i „nowe odczytania” (idei, historii); stąd trudno niekiedy odróżnić tutaj prace naukowe od eseistyki czy wręcz poczytnej beletrystyki naukowej<sup>32</sup>. Na każde (prawie) pytanie można udzielić kilku odpowiedzi i dokonać kilku interpretacji danego faktu. Stąd niezbędne jest – jak już wspomniano – odniesienie w naukach społecznych do systemu ocen wyższego rzędu dla oceny danej odpowiedzi. Nie ma tutaj zastosowania (jako dowód prawdy obiektywnej) dowód logiczny lub pomiar – też zresztą wykorzystujący uniwersalny (nadrzędny) system miar. Niektóre wyniki empirycznych badań osobliwości procesów społecznych, jakie autor prowadził w latach 1964–2016, były publikowane jako miscellanea w różnych czasopismach; w artykule wymieniono kilka najistotniejszych<sup>33</sup>.

<sup>31</sup> A.K. Koźmiński, D. Latusek-Jurczak, *Rozwój teorii organizacji*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2011; A. Koźmiński, *Ujęcie systemowe [w:] Współczesne teorie organizacji*, Warszawa 1983; L.I. Krzyżanowski, *O podstawach kierowania organizacjami inaczej: paradygmaty, metafory, modele, filozofia, metodologia, dylematy, trendy*, PWN, Warszawa 1999; M. Lisiński, *Paradygmaty metodologiczne nauk o zarządzaniu [w:] Sieci międzyorganizacyjne, procesy i projekty w epoce paradoksów*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2016, s. 374–385.; M. Morawski, J. Niemczyk, K. Prechuda, E. Stańczyk-Hugiet, *Zarządzanie. Kanony i trendy*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2010; M. Zdziarski, *Nurt sieciowy – w kierunku nowego paradygmatu w zarządzaniu? [w:] Sieci międzyorganizacyjne, procesy i projekty w epoce paradoksów*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2016, s. 657–668.

<sup>32</sup> J. Parandowski, *Alchemia słowa*, Czytelnik, Warszawa 1986.

<sup>33</sup> K. Dendura, *Efekt organizacyjny grupy kulturowo zamkniętej [w:] Miscellanea Anthropologica et Sociologica*, Uniwersytet Gdański, Gdańsk 1993, nr 2, s. 47–68; K. Dendura, *Standardy jakości – narzędzie zniewolenia czy sukcesów?*, „ABC Jakości”, 2004, nr 1, s. 8–10; K. Dendura, *Sterowanie nadzieją na sukces [w:] Zarządzanie celami i wskaźnikami jakości*, Materiały seminaryjne Klubu Polskie Forum ISO 9000, Kazimierz Dolny 2005, s. 7–17; K. Dendura, *Wykorzystanie kapitału społecznego w sterowaniu procesami*, „Problemy Jakości”, 2008, nr 11, s. 21–30; K. Dendura, *Rozumienie tolerancji jako narzędzie kierowania zachowaniami*

Poniżej zamieszczono syntetycznie (w formie tabelarycznej) porównanie cech procesów i procesów społecznych<sup>34</sup>.

## Niepewność jako problem badawczy

Podobnie jak grawitacja, istniejąca od tysięcy – została „odkryta” kilkadziesiąt lat temu<sup>35</sup> – także niepewność była i jest traktowana jako coś oczywistego i dopiero wraz z rozwojem zarządzania ryzykiem zaczęła być zauważana w badaniach i publikacjach. Niepewność dotyczy bowiem podmiotu (elementów postawy<sup>36</sup>), a nie rzeczy, nie jest pojęciem przyrodniczym.

Warto przypomnieć, że norma ISO 9001 określa ryzyko także pozytywnie – jako szansę<sup>37</sup>. Dlatego i niepewność jest rozpatrywana w praktyce także w pozytywnym aspekcie, jako nadzieja na sukces<sup>38</sup>. Warto przypomnieć, że na prawdopodobieństwo stosowano także pojęcie „nadzieja matematyczna”.

W literaturze niepewność i ryzyko analizowane są w perspektywach różnych dyscyplin: psychologii, socjologii, politologii itp.<sup>39</sup>. Tymczasem nieokreślone bliżej takie pojęcia, takie jak „dobro wspólne” czy „bliźni” mogą być różnie interpretowane na poziomie jednostek i grup społecznych,

---

*organizacyjnymi* [w:] *Bezpieczeństwo w administracji i biznesie we współczesnym świecie*, Wyd. WSAiB, Gdynia 2011, Część II, s. 75–80; K. Dendura, *Ontologiczny status norm i zasad zarządzania jakością*, „Problemy Jakości”, 2014, nr 2, s. 13–15.

<sup>34</sup> K. Dendura, *Osobliwości procesów społecznych – próba werbalizacji*, Referat na posiedzeniu Komitetu Jakości i Normalizacji Krajowej Izby Gospodarczej 23.11.2016 w Warszawie, <http://www.pnj.pl/pl,akt-1,108,Wyklad-pt:-OSOBLIWOSCI-PROCESOW-SPOLECZNYCH.html> [dostęp: 05.01.2019]; K. Dendura, *Osobliwości procesów społecznych* [w:] *Orientacja procesowa w zastosowaniach. Seria: Zarządzanie procesami w teorii i praktyce*, Wydawnictwo Uniwersytetu Szczecińskiego, Wydział Nauk Ekonomicznych i Zarządzania. Szczecin 2018. Zeszyt 10, s. 21–38.

<sup>35</sup> K. Dendura, *Ontologiczny status zasad i norm zarządzania jakością*, „Problemy jakości”, 2014, Nr 2, s.13–15.

<sup>36</sup> E. Aronson, *Człowiek istota społeczna*, PWE, Warszawa 2004; E. Aronson, T.D. Wilson, R.M. Alert, *Psychologia społeczna*, Zysk i Ska, Poznań 2006.

<sup>37</sup> PN EN ISO 9001:2015 *Systemy zarządzania jakością. Wymagania*. Por: PN-EN ISO 31000:2012 *Zarządzanie ryzykiem – Zasady i wytyczne*.

<sup>38</sup> K. Dendura, *Sterowanie nadzieją na sukces* [w:] *Zarządzanie celami i wskaźnikami jakości*, Materiały seminaryjne Klubu Polskie Forum ISO 9000, Kazimierz Dolny 2005, s. 1–17.

<sup>39</sup> T. T. Kaczmarek, *Ryzyko i zarządzanie ryzykiem. Ujęcie interdyscyplinarne*, Difin, Warszawa 2010

procesów, instytucji, systemów – a nawet spójnych equilibriów społecznych tego samego typu. Wówczas sprzeczność preferowanych wartości lub interesów może powodować także zbiorową niepewność i zbiorowe ryzyko („wspólny” konkurent, „nasz wróg” itp.) – zwłaszcza przy wykorzystaniu komunikacji i mediów<sup>40</sup>.

Należy dodać tutaj, że reakcje na niepewność są uwarunkowane także kulturowo<sup>41</sup>.

Jednakże G. Hofstede zajmuje się „unikaniem niepewności” i „tolerancją niepewności” (w różnych kulturach: w społeczeństwie, rodzinie, szkole, miejscu pracy, zależnie od płci, wieku, zawodu, państwa itp.)<sup>42</sup> – ale pomija źródła niepewności w różnych kulturach.

Warto zauważyć, że zagrożenia realne (pojawiające się tu i teraz), potencjalne (możliwe) czy wręcz „kreowane” mogą być wykorzystane także jako narzędzia zarządzania przez sterowanie niepewnością. Dlatego securitologia określa „zagrożenia” jako możliwe, przewidywalne, a nie niepewne<sup>43</sup>. Analizy związków przyczynowo-skutkowych rozpoczynane są tutaj jednak od zagrożeń jako konkretnych bodźców (ujęcie behawiorystyczne) – wynikających ze „stanu” lub „sytuacji” a nie ich źródła<sup>44</sup>.

Próbuje się rozróżnić niepewność mierzalną (czyli ryzyko) i niemierzalną<sup>45</sup>. Zdawkowo też wspomina się o niepewności w publikacjach dotyczących wymagań normy ISO 9001<sup>46</sup>.

<sup>40</sup> E. Maigret, *Socjologia komunikacji i mediów*, Oficyna Naukowa, Warszawa 2012.

<sup>41</sup> D. Simpson, *Różnice kulturowe we współpracy międzynarodowej*. Elbląg 07.10.2015. Simpson, <https://docplayer.pl/24951829-Roznice-kulturowe-we-wspolpracy-miedzynarodowej-elblag-prof-ug-dr-habdorota-simpson.html> [dostęp: 5.01.2019]. Zob. także: G. Hofstede i inni, *Kultury i organizacje. Zaprogramowanie umysłu*, PWE, Warszawa 2011.

<sup>42</sup> *Ibidem*, s. 196.

<sup>43</sup> L. F. Korzeniowski, *Securitologia: nauka o bezpieczeństwie człowieka i organizacji społecznych*, EAS, Kraków 2008.

<sup>44</sup> *Ibidem*, s. 157.

<sup>45</sup> M. Krupa, *Ryzyko i niepewność w zarządzaniu firmą*, Antykwa, Kraków–Kluczbork 2002.

<sup>46</sup> W. Klimczak, *Ryzyko w wymaganiach PN-EN ISO 9001:2015-10 i możliwości ich implementacji organizacji*, „Problemy Jakości”, 2017, nr 2, s. 27–34; A. Chiarini, *Myslenie oparte na ryzyku według normy ISO 9001:2015*, „Problemy Jakości”, 2017, nr 4, s. 34; A. Stasiuk-Piekarska, *Działania doskonalące w procesie zarządzania ryzykiem organizacyjnym*, „Problemy Jakości”, 2018, nr 7, s. 32–37 (rozwija pojęcie „ryzyko operacyjne”); J. Orzeł: *Zarządzanie ryzykiem operacyjnym za pomocą instrumentów pochodnych*, Wyd. PWN Warszawa 2012; M. Marczak, *Przeliczenie*



Charakterystyczne, że synonimy niepewności ( jest ich kilkaset ! ) odnoszą się (wybrane przykłady):

- do cech podmiotu (elementów postawy): chwiejny, enigmatyczny, dyskusyjny, interesowny (korupcyjny), koniunkturalny, kontrowersyjny, mętny, nie budzi zaufania, niejasny, niekompetentny, niemiarodajny, nieodpowiedzialny, niepewny, niezdecydowany, ogólnikowy, sceptyczny, subiektywny, wahanie, walka wewnętrzna,
- lub także do procesu społecznego: losowy, nieregularny, niestały, niepowtarzalny, nieprzewidywalny, niesterowalny, niestabilny, niesystematyczny, wątpliwy, zagadkowy, zawodny, zmienny<sup>47</sup>.

Bogactwo synonimów pojęcia „niepewność” pokazuje, dlaczego tak trudno definiuje się jego znaczenie , związane z różnymi kontekstami i aspektami procesów społecznych<sup>48</sup>.

Występuje więc deficyt jednoznaczności, stąd ograniczona przewidywalność, zmienność i przypadkowość wymykają się nawet rachunkowi prawdopodobieństwa.

Z tych względów niektóre nauki społeczne nie dysponują definicjami, ale tylko opisami (według różnych z kolei szkół), zaś wiedzę opisową trudno uściślać i przekształcać w definicje, tabele, rysunki, wykresy, funkcje czy wzory. Ponadto różne języki dyscyplin nauk społecznych, różne perspektywy i metody badań nasuwają nawet pytanie o granice poznawalności rzeczywistości społecznej, która ze swej istoty jest sieciowa i wielokontekstowa.

Oprócz zagęszczania sieci globalnych powiązań, narastaniu niepewności sprzyjają też różne współczesne idee i ideologie, podkopujące spójność i stabilność zasad i norm społecznych jako instytucji, spajających postawy

---

*i modelowanie oparte na klasycznym prawdopodobieństwie* [w:] Iwona Staniec: *Metody ilościowe w zarządzaniu*, Beck 2013, s. 106–126.

<sup>47</sup> S. I. Hayakawa, *The Penguin Modern Guide to Synonyms and Related Words*, Penguin Books LTD, London 1987; R. Ferguson, *The Penguin Dictionary of English Synonyms and Antonyms*, Penguin Books LTD, London 1992; F. Warne and Co., *The Penguin Dictionary of English Synonyms and Antonyms*, Penguin Books LTD, London 1986; Dąbrowka i inni; *Słownik synonimów*, MCR. Spółka cywilna, Warszawa 1993; W. Cienkowski; *Praktyczny słownik wyrazów bliskoznacznych*, Polska Oficyna Wydawnicza BGW, Warszawa 1993.

<sup>48</sup> K. Dendura, *Osobliwości procesów społecznych – próba werbalizacji*. Referat na posiedzeniu Komitetu Jakości i Normalizacji Krajowej Izby Gospodarczej 23.11.2016 w Warszawie, <http://www.pnj.pl/pl,akt-1,108>, Wykład-pt:-OSOBLIWOSCI-PROCESOW-SPOLECZNYCH.html [dostęp: 05.01.2019];

i procesy społeczne z systemem społecznym. Dlatego M. Gizowski i K. Knyżewski wręcz alarmują o destrukcyjnym oddziaływaniu współczesnej pedagogiki i edukacji, „twórczo” wdrażających kolejne idee stworzenia „nowego człowieka”<sup>49</sup>. Tymczasem beztrąsko „dekonstruuje się” systemy wartości, przed czym przestrzegają ci badacze problemów bezpieczeństwa społecznego, wskazując na „doktrynalne zagrożenia bezpieczeństwa społecznego”<sup>50</sup>. Obnażają też iluzje wielokulturowości czy międzykulturowości<sup>51</sup>. Stąd nadmiernym optymizmem trącą rozważania o „zarządzaniu różnorodnością”<sup>52</sup>, w których dla bieżącej „poprawności naukowej” zapomina się o nieprzystawalności różnych archetypów w cywilizacjach i kulturach<sup>53</sup>.

Na znaczenia trwałych i spójnych wartości dla stabilnego systemu społecznego i equilibrium społecznego wskazuje ostatnio także M. Łuczewski<sup>54</sup>.

## Wyniki analizy źródeł niepewności

W naukach społecznych – jak już wspomniano – trudno treści opisowe przedstawiać w formach możliwych dla nauk ścisłych: nie tylko w postaci tekstu, rysunków czy tabel, ale także jako jednoznaczne twierdzenia, definicje, równania, wzory lub funkcje. Tutaj wykorzystano dla syntezy treści rysunki i tabele.

Ze względu zaś na fakt, że podmiot stanowi całość (w ujęciu filozofii) – pokazane w tabelach różnice procesów i procesów społecznych (jako źródeł niepewności) powtarzają się, jako że istnienie (ontologia) i sens (epistemologia) tylko werbalnie są wyrażane odrębnie. Ponadto całość obejmuje aksjologia, gdyż filozofia dotyczy podmiotu, ma nie tylko przedmiot.

<sup>49</sup> M. Gizowski, K. Knyżewski, *Wybrane zagrożenia stanu bezpieczeństwa współczesnej pedagogiki i edukacji*, Wyd. WSAiB, Gdynia 2017. Na destrukcyjne skutki „mesjanizmu naukowego” wskazują także M. Cichocki i D. Karłowicz: *Mesjanizm – jednostka chorobowa czy wielkie wyzwanie* [w:] „Teologia polityczna”, 2007, nr 4, s. 5–9.

<sup>50</sup> M. Gizowski, C. Tatarczuk; *Bezpieczeństwo społeczne w wymiarze aksjologicznym*, Wydawnictwo WSAiB, Gdynia 2017, s. 149.

<sup>51</sup> *Ibidem*, s. 244.

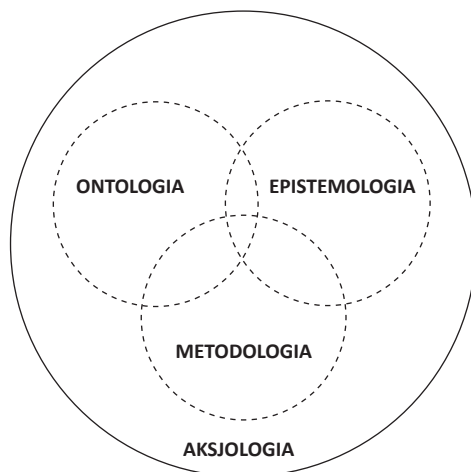
<sup>52</sup> E. Skrzypek, *Zarządzanie różnorodnością – stan i perspektywy rozwoju*, „Problemy Jakości”, 2018, nr 10, s. 4–11; A. Skrzypek, *Różnorodność i korzyści wyptywające z zarządzania różnorodnością*, „Problemy Jakości”, 2018, nr 10, s. 25–32.

<sup>53</sup> Zob. wcześniej przywołane publikacje C. G. Junga.

<sup>54</sup> M. Łuczewski, *Kapitał moralny. Polityki historyczne w późnej nowoczesności*, Ośrodek Myśli Politycznej, Kraków 2017.

Stąd też autor liczy też na miłosierdzie koryfeuszy poglądów (wszak wiedza jest właściwa naukom ścisłym) w tym zakresie.

Wyniki analizy różnic pokazano na rysunku 2 oraz w tabelach 1–4.



**Rys. 2.** Powiązanie różnych perspektyw w filozofii

Źródło: opracowanie własne.

**Tabela 1.**

Różnice procesów i procesów społecznych – perspektywa ontologii.

Procesy	Procesy społeczne: także...
Przedmioty Rzeczywistość obiektywna Korespondencyjna teoria prawdy – zgodność z faktami	... rzeczywistość subiektywna, społeczna (prawidłowości i zmienne kontekstowe, określane statystycznie poprzez oceny) ... interpretacje, oceny, artefakty w czasoprzestrzeni
Teleologiczne, celowe Istnienie genetyczne i biologiczne (świat rzeczy)	... same procesy są celem („autonomizacja celów) ... społeczne i osobowe (świat ludzi)
Związki wyabstrahowane, zdefiniowane Zależności ilościowe	... sieciowość: rzeczywistości, poznania i języka (znaczeń) ... zależności jakościowe, kontekstowe, zmienne
Jedność przeciwieństw	... dwoistość istoty społecznej (ja – my), ambiwalencja przeciwieństwa uzupełniają się ( <i>coincidencia complexio</i> )

<p>Funkcje dla equilibrium:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– trwanie,</li> <li>– wymuszona akomodacja, przystosowanie,</li> <li>– zmiana jako podtrzymanie trwania,</li> <li>– bezwzględność, kontrola, posłuszeństwo,</li> <li>– większa skuteczność trwania i wzrostu,</li> <li>ew. „zdobycze”</li> </ul>	<p>... rozwój w wyniku akumulacji wiedzy, doświadczenia i wyobraźni, brak ograniczeń na pytania („dlaczego”, „po co?”)</p> <p>... zmiana jako wynik samoorganizacji i rozwoju</p> <p>... demokracja, indywidualizm, inicjatywa, kreatywność</p> <p>... większa skuteczność i efektywność rozwoju</p>
---	--

Źródło: opracowanie własne

## Tabela 2

Różnice procesów i procesów społecznych – perspektywa epistemologii

Procesy	Procesy społeczne: także...
<p>Determinizm, przewidywalne</p> <p>Jednoznaczność pojęć</p> <p>Szukanie przyczyn i zależności przyczynowo-skutkowych</p> <p>Prawda obiektywna (korespondencyjna)</p>	<p>... indeterminizm, prawdopodobieństwo, koincydencje</p> <p>... wieloznaczny język<sup>55</sup> („znaczenia”), konteksty różne</p> <p>... metafory, parabole, elipsy, wolne skojarzenia, heurystyka</p> <p>... losowe lub organizowane znaczenia, konteksty zmienne</p> <p>... stawianie pytań, szukanie różnic</p> <p>... prawda subiektywna faktem obiektywnym (ilościowy rozkład prawdy)</p>
<p>Racjonalność, pragmatyzm</p> <p>Funkcje poznawcze idei</p> <p>Perspektywa refleksyjna (wiedzy), twierdzenia</p>	<p>... subiektywna, ograniczona, zmienna</p> <p>... funkcje instrumentalne idei i ideologii</p> <p>... perspektywa wartościowania (opinie, oceny)</p>
<p>Logika klasyczna; definicje (zasady i normy techniczne)</p> <p>Prawa przyrodnicze, nauki ścisłe, zależności ilościowe, równania</p>	<p>... paradoksalna, kontekstowa, decyzyjna; poglądy</p> <p>... interpretacje, punkty widzenia (dyscypliny nauk społecznych, „szkoły”), zależności jakościowe</p>

<sup>55</sup> M. Garman, *Psycholinguistic*, Cambridge University Press, Cambridge 1996; R.A. Hudson, *Sociolinguistics*, Cambridge University Press, Cambridge 1999.

Kazimierz Dendura: Osobliwości procesów społecznych jako źródło niepewności

Wiedza: jednoznaczna, obiektywna, weryfikowalna Akumulacja wiedzy	... poglądy subiektywne („ja (my) uważam (y), że...”, „chcę sam doświadczać”), interpretacje („wolna wola”) ... negacja akumulacji („kartezjanizm połowiczny”) <sup>56</sup>
Zależności przyczynowo-skutkowe Opozycyjne	... wiązki: przyczyn, przebiegu procesów i skutków, sieciowość procesów; skutki niezamierzone i odwrotne ... uzupełniające się, heterogonia celów
Zależności: PID, koniunkcje Alternatywy, symbioza	... stopniowe / lawinowe; sieciowe konwergencyjne, hierarchiczne, kumulacyjne ... wzajemnie podtrzymują się, dopełniają, kohabitacja
Twierdzenia	... skale ocen, rozkłady danych i cech, korelacje
Zdefiniowane cele, środki i metody	... nieprzewidywalne i sieciowe skutki; zmienne: konteksty, interpretacje, decyzje, manipulacje, odwrotne
Trwanie, wzrost, cykliczne przystosowanie Ewolucja przez akomodację lub cykliczne przystosowanie <i>Equilibrium</i> przyrodnicze	... rozwój celowy, spirala zmian jakościowych (pozytywnych lub negatywnych – rozwoju lub degradacji) ... equilibrium społeczne.
Funkcje języka: komunikacyjna, zadaniowa	... perswazyjna (manipulacja), ekspresyjna, ... wieloznaczność kontekstowa, metafory <sup>57</sup>
Pojęcia jednokontekstowe	... wielo-znaczne (wielo-kontekstowe), dialektyka, erystyka, retoryka manicheizm, wartościowanie
Sprzeczności antagonistyczne	Dopełniają się symbioza, koincydencja zorganizowana, „miotła potrzebuje śmieci”, „szafarze łask” (urzędniczych, socjalnych itp.)

Źródło: opracowanie własne

<sup>56</sup> W. Tatarkiewicz, *Historia filozofii*, t. 2, Wyd. Czytelnik, Warszawa 1949, s. 76.

<sup>57</sup> P. Ricoeur, *The Rule of Metaphor. Multi-disciplinary studies of the creation of meaning in language*, Routledge, London 1978.

**Tabela 3.**

Różnice procesów i procesów społecznych – perspektywa metodologii

Procesy	Procesy społeczne: także...
<p>Determinizm, pewność celu, Sterowalność, przewidywalność</p> <p>Wykorzystanie praw przyrodniczych</p> <p>Odkrycia i praktyczne wynalazki<sup>58</sup></p>	<p>... „ryzyko jako skutek niepewności celu” (PN–EN ISO 9001, p.3.12), sieciowość i hierarchia procesów</p> <p>... ograniczone, rywalizacja, gra, spryt, hipokryzja<sup>59</sup></p> <p>... społeczne „prawo łoma”: „siła razy ramię prawa”– konsens; „młot” na: nie-poślusznych, nie-poprawnych; znaczenie zaufania (koszty transakcji, efektywność synergii</p> <p>... zasady i normy społeczne, uwarunkowania kontekstowe</p>
<p>Pomiar, niepewność pomiaru Przyjęte normy techniczne i zewnętrzne stałe (naturalne) układy odniesienia</p>	<p>... oceny, skale ocen</p> <p>... odkryte zewnętrzne stałe zasady odniesienia i praktyczne normy społeczne</p>
<p>Drzewo celów („rośnie od góry”) wyznaczonych przez instytucje lub organizację</p>	<p>... cele moje i „nasze” (grupowe) złudzenie prostej „sumy” celów jednostek i grup jako celu organizacji</p>
<p>Efekt organizacyjny (więzi organizacyjne) Synergia negatywna (globalizacja skutków negatywnych dla przyrody)</p>	<p>... efekt synergii (więzi społeczne)</p> <p>... synergia negatywna (wspólnota negatywna, zмова społeczna, organizacje przestępcze)</p>

Źródło: opracowanie własne

<sup>58</sup> K. Dendura, *Ontologiczny status norm i zasad zarządzania jakością*, „Problemy Jakości”, 2014, nr 2, s. 13–15.

<sup>59</sup> R. Kurzban, *Why everyone (else) is a hypocrite, Evolution and the Modular Mind*, Princeton University Press, Princeton 2012.

**Tabela 4.**

Różnice procesów i procesów społecznych – perspektywa aksjologii

Procesy	Procesy społeczne: także...
Pragmatyzm, skuteczność i efektywność jednoznacznie rozumiane <sup>60</sup>	... inne wartości społeczne i etyczne; dobro (korzyść różnie rozumiana, interesy, manipulacje wartościami, harmonizacja sprzeczności przez regulacje normami; hipokryzja ... intencjonalność, manipulacja, „pełnosprytny”
Zgodność z naukami przyrodniczymi i normami Neutralność aksjologiczna	... z ogólnymi zasadami i normami społecznymi, ... konkurencyjne systemy wartości – „konflikty niewspółmiernych skal wartości” <sup>61</sup>
Zdefiniowane cele, procesy, wartości	... zajęcie ludzi: czasu i uwagi; chciejstwo
Tolerancja wyznaczona pragmatycznie	... interpretowana (umowa społeczna, „wszyscy wiedzą”, kontrakt psychologiczny, gra tolerancją)
Niezgodności, braki, wady, oceny wg nadrzędnych wzorców odniesienia.  Zdefiniowane cele, procesy, wartości, wymagania	... schizofrenia społ., ... autonomizacja, wybranie, powołanie, misja, „szafarze łask” (urzędniczych, zdrowotnych itp.) ... prywatyzacja: ról, funkcji, możliwości („szans”); samoorganizacja patologiczna, ... istnienie (podtrzymywanie i odtwarzanie, np. władzy)

Źródło: opracowanie własne

## Zakończenie

Oprócz wyników badania osobliwości procesów społecznych oraz ich wpływu na niepewność, warto wskazać na inne jeszcze implikacje niepewności, będące przedmiotem badań autora:

1. wpływ niepewności na innowacje w organizacjach,
2. autonomizacja celów jako przyczyna niepewności,

<sup>60</sup> E. Skrzypek, *Jakość i efektywność*, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2000.

<sup>61</sup> S. Ossowski, *Pod znakami Ormuzda i Arymana* [w:] *Z zagadnień psychologii społecznej*, PWN, Warszawa 1967, s. 71.

3. powiązania niepewności z organizacjami nieformalnymi i przestępczymi,
4. niepewność jako globalny problem polityczny, bezpieczeństwa i militarny.

Tutaj zostaną pokrótce zasygnalizowane te implikacje.

#### **Ad. 1.**

Szczególnie ważne (i aktualne !) są spostrzeżenia K. Krot i D. Lewickiej dotyczące zależności braku zaufania, niepewności oraz wdrażania innowacji w organizacjach<sup>1</sup>.

Autorki dokonują przeglądu różnych kategorii niepewności jako barier wdrażania innowacji: niepewność technologiczną, komercyjną, organizacyjną i społeczną. Zwracają uwagę na fakt, że niepewność społeczna jest stosunkowo skromnie podejmowana w badaniach i publikacjach, przy czym wskazują na dwie grupy interesariuszy organizacji:

- „podstawowych, identyfikowalnych, mających bezpośredni wpływ na działalność organizacji,
- drugorzędnych, których wpływ jest jedynie pośredni. Badanie wpływu tych drugich utrudnia fakt, że często są trudni do zidentyfikowania, a ich pośredni wpływ jest trudniej uchwytny. To właśnie ta druga grupa wpływa w największym stopniu na niepewność społeczną”<sup>2</sup>.

Warto tutaj dodać, że niepewność społeczna jest pojęciem poznawczym, a nie operacyjnym (czym między innymi różnią się pojęcia nauk przyrodniczych i społecznych)<sup>3</sup>.

#### **Ad. 2.**

Genezą wielu nieprawidłowości (i związanej z tym niepewności) w postawach jednostek, procesach społecznych, instytucjach czy systemach jest omijanie ograniczeń wynikających z ogólnych zasad i norm (autonomizacja celów). „Własny interes” (korzyść) jest dominujący, np. w instytucjach nadzoru nad bezpieczeństwem żywności w Polsce. Jak wykazały badania już przed laty kompetencje kilku instytucji (organizacji) nadzoru pokrywają się – stan ten jest utrzymywany od dziesięcioleci. Autonomizacja celów (interesów) wywołuje niepewność zarówno w otoczeniu (pokrywanie się zakresów kontroli),

<sup>1</sup> K. Krot, D. Lewicka, *Zaufanie w organizacji innowacyjnej*, C.H. Beck, Warszawa 2016.

<sup>2</sup> *Ibidem*, s. 171

<sup>3</sup> M. Woźniak-Malczewska, *Społeczna niepewność jako bariera wdrażania innowacji – przykład biopaliw w Polsce. Nauki o zarządzaniu „Management Sciences”*, 2016, nr 1(26), s. 166–171.



jak i u samych zainteresowanych – kto i kiedy może ujawnić ten trwający od dziesięcioleci „zorganizowany chaos”<sup>4</sup>.

### Ad. 3.

Narastanie niepewności związane jest też (na zasadzie sprzężenia zwrotnego) z tworzeniem się patologicznego kapitału społecznego w wyniku samoorganizacji negatywnej: organizacji nieformalnych, niejawnych, przestępczych. Powstają wówczas organizacje „równoległe” do jawnych, o strukturze hierarchicznej, autonomicznych procesach i instytucjach tworzących spójny system społeczny oparty na własnych zasadach i normach moralnych. Funkcjonuje wówczas „państwo w państwie” z własnym prawem, wymiarem sprawiedliwości, porządkiem ekonomicznym i socjalnym, wewnętrzną uczciwością. Otoczenie jest wykorzystywane jako zasób przez odpłatną „ochronę” (lub wręcz haracze), likwidację konkurencji czy wiązane przez szeroko rozumianą korupcję<sup>5</sup>. Dlatego „podwójna” rzeczywistość powoduje swoistą schizofrenię społeczną, gdzie „wszyscy wszystko wiedzą i jednocześnie nikt nic nie wie”<sup>6</sup>.

Podjęwane są od tysiącleci próby instytucjonalnego uzupełnienia braku uczciwości, powodującego niepewność i nieufność (brak zaufania). W tym celu współcześnie wdrażane są systemy antykorupcyjne<sup>7</sup>, oraz systemy zarządzania zgodnością<sup>8</sup>.

<sup>4</sup> D. Jendza, *Studium przygotowania jednostek inspekcyjnych do nadzoru nad bezpieczeństwem żywności w Polsce*. Praca doktorska, Uniwersytet Gdański, Wydział Zarządzania, 2010; zob. także: D. Jendza, *Definiowanie jako budowanie granic w procesie (na przykładzie nadzoru nad bezpieczeństwem żywności)* [w:] *Zarządzanie procesowe w studiach przypadków* (red. P. Zwiech), Volumina, Szczecin 2017, s. 99–110.

<sup>5</sup> G. Faldetta, C. Provenzano, *Model biznesowy organizacji powiązanych z mafią*, „Problemy Jakości”, 2017, nr 1, s. 28; A. Buszko, *Dualizm zarządzania jakością w szarej strefie*, „Problemy Jakości”, 2017, nr 3, s. 21–26; *Bрудne wspólnoty: Przestępczość zorganizowana w PRL w latach siedemdziesiątych i osiemdziesiątych XX wieku* red. K. Nawrockiego, D. Wincentego, Wydawnictwo IPN, Warszawa 2018.

<sup>6</sup> Z. Falicki, *Schizofrenia społeczna*, PZWL, Warszawa 1979.

<sup>7</sup> K. Dendura, *Wymagania systemu antykorupcyjnego (w ramach systemu ISO 9001) dla organizacji publicznych* [w:] *Dylematy i wyzwania współczesnego zarządzania organizacjami publicznymi*, Wydawnictwo WSAiB, Gdynia 2007, s. 187–191; K. Dendura, *Korupcja jako patologia kapitału społecznego* [w:] *Zarządzanie bezpieczeństwem w sektorze publicznym i biznesie*, Wydawnictwo WSAiB, Gdynia 2009, s. 31–38; ISO 37001: 2016 *Systemy zarządzania antykorupcyjnego. Wymagania i wytyczne stosowania*.

<sup>8</sup> A. Kleniewski, Norma ISO 19600:2014 *System zarządzania zgodnością. Wytyczne*,

Systemy te mają pomagać organizacjom w zapobieganiu ryzykom: nieuczciwej konkurencji i korupcji (zwłaszcza przy darowiznach, sponsoringu czy „fundowaniu” lub ukrytego lobbingu), utraty reputacji, niezgodnościom z wymaganiami interesariuszy czy prawnymi oraz konsekwencjom sądowym. Jest to szczególnie istotne dla korporacji międzynarodowych, gdzie „prezenty” i prowizje od kontraktów nie muszą oznaczać korupcji, gdyż „branie i dawanie” w różnych kulturach należy do dobrych obyczajów.

#### Ad. 4.

Postęp techniczny od zawsze wykorzystywany jest do zaspokajania potrzeb człowieka, w tym potrzeby bezpieczeństwa. Umożliwia osiąganie korzyści ekonomicznych, ale i wzmacnia rywalizację o zasoby<sup>9</sup>. Warto tutaj przypomnieć, że nawet każde „dobro wspólne” ma swoich konkretnych udziałowców oraz niezliczonych interesariuszy, co powoduje współcześnie globalizację gry interesów (a nawet grę grami interesów). W tej sytuacji i niepewność oraz „zarządzanie niepewnością” stają się czymś totalnym, bo wiążą bezpieczeństwo publiczne, społeczne, polityczne, militarne itp.

Stąd i nieprzypadkowo powstała w dziedzinie nauk społecznych nowa dyscyplina naukowa – nauki o bezpieczeństwie, wiążąca dorobek i zadania badawcze nauki dotyczące np. bezpieczeństwa społecznego<sup>10</sup> czy wzajemnych implikacji bezpieczeństwa społecznego, publicznego oraz narodowego (wewnętrznego)<sup>11</sup>.

---

„Problemy Jakości”, 2018, nr 4, s. 31–34; A. Barcik, *Standaryzacja systemów zarządzania zgodnością (compliance). Norma ISO 19600*, „Problemy Jakości”, 2018, nr 5, s. 10–16.

<sup>9</sup> K. Dendura, *Technologiczne uwarunkowania kompetencji kapitana w zarządzaniu przedsiębiorstwem statku* [w:] *Bezpieczeństwo państwa we współczesnej Europie. Zagrożenia i przeciwdziałanie*, Wydawnictwo WSAiB, Gdynia 2017, s. 204–224; K. Dendura, *Techniczne i organizacyjne implikacje zarządzania bezpieczeństwem statku* [w:] *Zeszyty Naukowe WSAiB w Gdyni* 2016. Zeszyt 22, Zarządzanie 1, s. 15–58.

<sup>10</sup> M. Gizowski, *Bezpieczeństwo społeczne w kontekście problematyki definicyjno-teoretycznej. Podejście filozoficzno-etyczne* [w:] *Policyjne meandry nauki. Studia interdyscyplinarne i szkice edukacyjne. Bezpieczeństwo – Kryminologia – Kryminalistyka*, WSAiB, Gdynia 2018, s.15–28.

<sup>11</sup> C. Tatarczuk, *Bezpieczeństwo społeczne a bezpieczeństwo publiczne w spektrum bezpieczeństwa narodowego (wewnętrznego). Korelacje i interakcje* [w:] *Policyjne meandry nauki. Studia interdyscyplinarne i szkice edukacyjne. Bezpieczeństwo – Kryminologia – Kryminalistyka*, Wydawnictwo WSAIB, Gdynia 2018, s. 29–49.

W zarządzaniu bezpieczeństwem kluczowe znaczenie ma jakość informacji oraz sprawna komunikacja. Dlatego M. Wrzostek trafnie podkreśla, że „W kontekście działań militarnych prowadzonych przez siły zbrojne zdolność systemów walki będzie zapewniała realizację zakładanych celów. Natomiast zdolność systemów walki jest uwarunkowana odpowiedniej jakości informacją”<sup>12</sup>. W istocie jest to walka za pomocą systemów, której skuteczność zależy także od jakości informacji i komunikacji.

Znaczenie jednoznaczności w komunikacji (eliminującej wieloznaczność i niepewność) jest ważna w procesach społecznych wystandaryzowanych (jak procesy techniczne) dla uzyskania ich skuteczności policja, wojsko itp.<sup>13</sup>

Sz szczególnie przy prowadzonej wspólnie „agresji podprogowej” oddziaływania na ludzi (i obrona!) są niekiedy poza świadomością ofiar<sup>14</sup>.

Ograniczeniu niepewności w zakresie militarnym służy stosowana od tysięcy lat analiza strategiczna<sup>15</sup> a także stale aktualizowane wymagania dla dostawców wyposażenia dla wojska<sup>16</sup>.

Czy analiza strategiczna i znormalizowane systemy zarządzania mogą całkowicie wyeliminować niepewność, wynikającą np. z niedbalstwa pracowników? Nie wszystkie elementy postawy (nastawienia i emocje, kompetencje i rozumienie oraz zachowania) są do końca przewidywalne, podobnie jak wydarzenia w historii. Stąd N. Machiavelli mógł napisać „Historie weneckie” po fakcie, ale analogie w historii z przeszłości dla przyszłości nie muszą być trafne – zwłaszcza przy globalnej współczesnej grze gram<sup>17</sup>.

W sumie w naukach społecznych nie można uniknąć wartościowania, gdyż dotyczy ono podmiotu a nie tylko przedmiotu. Wartościowanie zaś

<sup>12</sup> M. Wrzostek, *Jakość informacji w konfliktach militarnych*, „Problemy Jakości”, 2018, nr. 1, s.2–8.

<sup>13</sup> T. Cichorz i inni, *Komunikacja w policji*, Wydawnictwo WSPoL w Szczytnie, Szczytno 1998; *Komunikowanie i zarządzanie społeczeństwem informacyjnym* (red. L.H. Haber), Wyd. NOMOS, Kraków 2011.

<sup>14</sup> A. Kupiecki, *Organizacja traktatu północnoatlantyckiego*, Wydawnictwo MSZ, Warszawa 2016, s. 6.

<sup>15</sup> A. Dawidczyk i inni, *Zarządzanie strategiczne bezpieczeństwem. Teoria – praktyka – dydaktyka*, Wyd. WSH-E, Łódź 2006.

<sup>16</sup> W. Klimczak, *Nowe wymagania NATO dla dostawców – AQAP2110 wydanie D 2016*, „Problemy Jakości” 2017, nr 8, s. 18–23; Pokora W., Gręzicki M., *Rola i znaczenie kontekstu organizacji w systemie zarządzania jakością zgodnym z najnowszymi standardami ISO i NATO*, „Problemy Jakości”, 2018, nr 2, s. 29–36.

<sup>17</sup> G. Allison, *Skazani na wojnę? Czy Ameryka i Chiny unikną pułapki Tukidydesa?*, Wydawnictwo Pascal, Bielsko-Biała 2018; N. Machiavelli, *Historie florenckie*, PWN, Warszawa 1990.

różnicuje punkty widzenia na procesy społeczne i dlatego tak trudno je definiować.

Stąd w naukach społecznych niewiele jest pojęć analitycznych, gdyż badają rzeczywistość społeczną w perspektywie czynnościowej i atrybutowej (cech), a nie rzeczowej; dlatego stosowane są definicje opisowe wielokontekstowe i częstokroć perswazyjne.

Na rozwijanie zasługują szczególnie dalsze badania dotyczące źródeł zaufania jako stymulatora procesów społecznych poprzez redukcję niepewności<sup>18</sup>. Pozwolić to może także na identyfikację czynników hamujących i zwiększających skuteczność i efektywność procesów społecznych oraz przybliżyć do holistycznego rozumienia zróżnicowanego świata społecznego – w którym niepewność, różnice, sprzeczności i dopełnienia tworzą dynamiczną równowagę.

## Bibliografia

### Literatura:

1. Allison G., *Skazani na wojnę? Czy Ameryka i Chiny unikną pułapki Tukidydesa?*, Pascal, Bielsko-Biała 2018.
2. Antoszkiewicz J., *Metody heurystyczne*, PWE, Warszawa 1982 .
3. Aronson E., *Człowiek – istota społeczna*, PWE, Warszawa 2004.
4. Aronson E., Wilson T.D., Alert R.M., *Psychologia społeczna*, Zysk i Ska, Poznań 2006.
5. Barcik A., *Standaryzacja systemów zarządzania zgodnością (compliance). Norma ISO 19600*, „Problemy Jakości”, 2018, nr 5, s. 10–16.
6. Baecker D., *Dlaczego systemy?* [w:] *Współczesne teorie socjologiczne*, Scholar, Warszawa 2006.

---

<sup>18</sup> W.M. Grudzewski, I.K. Hejduk, A. Sankowska, M. Wańtuchowicz, *Zarządzanie zaufaniem w organizacjach wirtualnych*, Difin, Warszawa 2007; W.M. Grudzewski, I.K. Hejduk, A. Sankowska, M. Wańtuchowicz, *Zarządzanie zaufaniem w przedsiębiorstwie*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Kraków 2009; K. Krot, D. Lewicka, *Zaufanie w organizacji innowacyjnej*, C.H. Beck, Warszawa 2016; B. Mika, *Sieć zaufania*, Europejskie Centrum Edukacyjne, Toruń 2009; P. Sztompka, *Zaufanie, Fundament społeczeństwa*, Znak, Kraków 2007.

7. Bitkowska A., Kolterman K., Wójcik G., Wójcik K., *Zarządzanie procesami w przedsiębiorstwie. Aspekty teoretyczno-praktyczne*, Difin, Warszawa 2011.
8. Bochniarz P., Gugala K., *Budowanie i pomiar kapitału ludzkiego w firmie*, Poltext, Warszawa 2005.
9. Buszko A., *Dualizm zarządzania jakością w szarej strefie*, „Problemy Jakości”, 2017, nr 3, s. 21–26.
10. *Brudne wspólnoty: Przestępczość zorganizowana w PRL w latach siedemdziesiątych i osiemdziesiątych XX wieku* pod red. K. Nawrockiego, D. Wincentego, Wydawnictwo IPN, Warszawa 2018.
11. Chiarini A., *Myślenie oparte na ryzyku według normy ISO 9001:2015*, „Problemy Jakości”, 2017, nr 4.
12. Cichocki M., Karłowicz D., w *Mesjanizm – jednostka chorobowa czy wielkie wyzwanie* [w:] *Teologia polityczna*, 2007, nr. 4.
13. Cienkowski W., *Praktyczny słownik wyrazów bliskoznacznych*, Polska Oficyna Wydawnicza BGW, Warszawa 1993.
14. Cholewicka-Goździk K., *Struktura normy ISO 9001:2015*, „Problemy Jakości”, 2016, nr 1.
15. Cohen A., *Talmud*, Cyklady, Warszawa 1995.
16. Comrie B., *Aspect*, Cambridge University Press, Cambridge 1998.
17. Dąbrówka A. i inni, *Słownik synonimów*, MCR Spółka Cywilna, Warszawa 1993.
18. Dendura K., *Efekt organizacyjny grupy kulturowo zamkniętej*, w: *Miscellanea Anthropologica et Sociologica*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 1993, nr 2.
19. Dendura K., *Korupcja jako patologia kapitału społecznego* [w:] *Zarządzanie bezpieczeństwem w sektorze publicznym i biznesie*, Wydawnictwo WSAiB, Gdynia 2009, s. 31–38.
20. Dendura K., *Osobliwości procesów społecznych* [w:] *Orientacja procesowa w zastosowaniach*. Seria: „Zarządzanie procesami w teorii i praktyce”, Wydawnictwo Uniwersytetu Szczecińskiego, Wydział Nauk Ekonomicznych i Zarządzania, Szczecin 2018. Zeszyt 10.
21. Dendura K., *Osobliwości procesów społecznych – próba werbalizacji*. Referat na posiedzeniu Komitetu Jakości i Normalizacji Krajowej Izby Gospodarczej 23.11.2016 w Warszawie.
22. Dendura K., *Standardy jakości – narzędzie zniewolenia czy sukcesów?*, „ABC Jakości”, 2004, nr 1.
23. Dendura K., *Sterowanie nadzieją na sukces* [w:] *Zarządzanie celami i wskaźnikami jakości*, *Materiały seminaryjne Klubu Polskie Forum ISO 9000*, Kazimierz Dolny 2005.

24. Dendura K., *Technologiczne uwarunkowania kompetencji kapitana w zarządzaniu przedsiębiorstwem statku* [w:] *Bezpieczeństwo państwa we współczesnej Europie. Zagrożenia i przeciwdziałanie*, Wydawnictwo WSAiB, Gdynia 2017.
25. Dendura K., *Techniczne i organizacyjne implikacje zarządzania bezpieczeństwem statku* [w:] „Zeszyty naukowe WSAiB w Gdyni” 2016. Zeszyt 22, Zarządzanie 1.
26. Dendura K., *Wykorzystanie kapitału społecznego w sterowaniu procesami*, „Problemy Jakości”, 2008, nr 11.
27. Dendura K., *Rozumienie tolerancji jako narzędzie kierowania zachowaniami organizacyjnymi* [w:] *Bezpieczeństwo w administracji i biznesie we współczesnym świecie*, Wydawnictwo WSAiB, s. 75–80, Gdynia 2011, część II.
28. Dendura K., *Ontologiczny status norm i zasad zarządzania jakością*, „Problemy Jakości”, 2014, nr 2.
29. Dendura K., *Wymagania systemu antykorupcyjnego (w ramach systemu ISO 9001) dla organizacji publicznych* [w:] *Dylematy i wyzwania współczesnego zarządzania organizacjami publicznymi*, Wydawnictwo WSAiB, Gdynia 2007.
30. Faldetta G, C. Provenzano C., *Model biznesowy organizacji powiązanych z mafią*, „Problemy Jakości”, 2017, nr 1.
31. Falicki Z., *Schizofrenia społeczna*, PZWL, Warszawa 1975.
32. Ehrlich S., *Norma, grupa, organizacja*, PWN, Warszawa 1998.
33. Ferguson R., *The penguin dictionary of English synonyms and antonyms*, Penguin Books LTD, London 1992.
34. Flawiusz. J., *Dawne dzieje Izraela*. Część 1 i 2, Rytm, Warszawa 2001.
35. Frank D.H., *Historia filozofii żydowskiej*, WAM, Kraków 2009.
36. Fromm E., *Wojna w człowieku*, Gdańska Inicjatywa Wydawnicza, Gdańsk 1991.
37. Garman M., *Psycholinguistic*, Cambridge University Press, Cambridge 1996.
38. Gierszewska G., Romanowska M., *Analiza strategiczna przedsiębiorstwa*, PWE, Warszawa 2001.
39. Gizowski M., *Bezpieczeństwo społeczne w kontekście problematyki definicyjno-teoretycznej. Podejście filozoficzno-etyczne* [w:] *Policyjne meandry nauki. Studia interdyscyplinarne i szkice edukacyjne. Bezpieczeństwo – Kryminologia – Kryminalistyka*, Wydawnictwo WSAiB, Gdynia 2018.
40. Gizowski M., Knyżewski K., *Wybrane zagrożenia stanu bezpieczeństwa współczesnej pedagogiki i edukacji*, Wydawnictwo WSAiB, Gdynia 2017.

41. Gizowski M., Tatarczuk C., *Bezpieczeństwo społeczne w wymiarze aksjologicznym*, Wydawnictwo WSAiB, Gdynia 2017.
42. Grajewski P., *Organizacja procesowa*, PWE, Warszawa 2007.
43. Grodzicki J., *Rola kapitału ludzkiego w rozwoju gospodarki globalnej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2003.
44. Grudzewski W. M., Hejduk I. K., Sankowska A., Wańtuchowicz M., *Zarządzanie zaufaniem w organizacjach wirtualnych*, Difin, Warszawa 2007.
45. Grudzewski W. M., Hejduk I. K., Sankowska A., Wańtuchowicz M., *Zarządzanie zaufaniem w przedsiębiorstwie*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Kraków 2009.
46. S. I. Hayakawa, *The penguin modern guide to synonyms and related*, Penguin Books LTD, London 1987.
47. Hofstede G. i inni, *Kultury i organizacje. Zaprogramowanie umysłu*, PWE, Warszawa 2011.
48. Homans G. H., *Podstawowe procesy społeczne*, [w:] *Współczesne teorie socjologiczne*, Scholar, Warszawa 2006.
49. Hudson R.A., *Sociolinguistics*, Cambridge University Press, Cambridge 1999.
50. Horney K., *Neurotyczna osobowość naszych czasów*, PWN, Warszawa 1992.
51. Ingarden R., *Spór o istnienie świata*, PWN, Warszawa 1961.
52. Jendza D., *Definiowanie jako budowanie granic w procesie (na przykładzie nadzoru nad bezpieczeństwem żywności)* [w:] *Zarządzanie procesowe w studiach przypadków* (red. P. Zwiech), Volumina, Szczecin 2017, s. 99–110.
53. Jendza D., *Studium przygotowania jednostek inspekcyjnych do nadzoru nad bezpieczeństwem żywności w Polsce*, Praca doktorska, Uniwersytet Gdański, Wydział Zarządzania 2010.
54. Johnson P., *Historia Żydów*, Platan, Kraków 1996.
55. Juchnowicz M., *Zarządzanie kapitałem ludzkim*, PWE, Warszawa 2014.
56. Jung C.G., *Archetypy i symbole, Pisma wybrane*, Czytelnik, Warszawa 1981.
57. Jung C.G., *Archetypy i nieświadomość zbiorowa*, KR, Warszawa 2011.
58. Jung C.G., *Człowiek i jego symbole*, Kos, Katowice 2018.
59. Jung C.G., *O zjawisku ducha w sztuce*, KR, Warszawa 2011.
60. Jung C.G., *Psychologia przeniesienia*, Sen, Warszawa 1993.
61. Kaczmarek T.T., *Ryzyko i zarządzanie ryzykiem. Ujęcie interdyscyplinarne*, Difin, Warszawa 2010.
62. Kaufmann J.C., *Ego, Socjologia jednostki*, Oficyna Naukowa, Warszawa 2004.

63. Kępiński A., *Psychopatie*, Państwowy Zakład Wydawnictw Lekarskich, Warszawa 1988.
64. Kiereś-Łach J., *Filozofia i retoryka*, Academicon, Lublin 2015.
65. Kleniewski A., *Norma ISO 19600:2014 System zarządzania zgodnością. Wytyczne*, „Problemy Jakości”, 2018, nr 4.
66. Klimczak W., *Ryzyko w wymaganiach PN-EN ISO 9001:2015-10 i możliwości ich implementacji organizacji*, „Problemy Jakości”, 2017, nr 2.
67. Kłopotowski K., *Geniusz Żydów na polski rozum*, Fronda, Warszawa 2015.
68. Korzeniowski L.F., *Securitologia. Nauka o bezpieczeństwie człowieka i organizacji społecznych*, EAS, Kraków 2008.
69. Koselleck R., *Dzieje pojęć, Studia z semantyki i pragmatyki języka społeczno-politycznego*, Oficyna Naukowa, Warszawa 2009.
70. Kostera M., *Organizacje i archetypy*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Kraków 2010.
71. Kozielecki J., *Koncepcje psychologiczne człowieka*, PIW, Warszawa 1977.
72. Koźmiński A.K., Latusek-Jurczak D., *Rozwój teorii organizacji*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2011.
73. Koźmiński A., *Ujęcie systemowe [w:] Współczesne teorie organizacji*, PWN, Warszawa 1983.
74. Krot K., Lewicka D., *Zaufanie w organizacji innowacyjnej*, C.H. Beck, Warszawa 2016.
75. Krupa M., *Ryzyko i niepewność w zarządzaniu firmą*, Antykwa, Kraków-Kluczbork 2002.
76. Krzyżanowski L.I., *O podstawach kierowania organizacjami inaczej: paradygmaty, metafory, modele, filozofia, metodologia, dylematy, trendy*, PWN Warszawa 1999.
77. Kunasz M., *Zarządzanie procesami*, Volumina.pl, Szczecin 2010.
78. Kurzban R., *Why everyone (else) is a hypocrite, Evolution and the Modular Mind*, Princeton University Press, Princeton 2012.
79. Kushner L., *Duchowość żydowska*, W drodze, Poznań 2002.
80. Kupiecki A., *Organizacja traktatu północnoatlantyckiego*, Wydawnictwo MSZ, Warszawa 2016.
81. Lisiński M., *Paradygmaty metodologiczne nauk o zarządzaniu [w:] Sieci międzyorganizacyjne, procesy i projekty w epoce paradoksów*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2016, s. 374–385.
82. Łuczewski M., *Kapitał moralny. Polityki historyczne w późnej nowoczesności*, Ośrodek Myśli Politycznej, Kraków 2017.



83. Maignet E., *Socjologia komunikacji i mediów*, Oficyna Naukowa, Warszawa 2012.
84. Marczak M., *Przeliczanie i modelowanie oparte na klasycznym prawdopodobieństwie* [w:] I. Staniec (red.), *Metody ilościowe w zarządzaniu*, Beck 2013.
85. Mądrzycki T., *Psychologiczne prawidłowości kształtowania postaw*, PWN, Warszawa 1971.
86. Mika B., *Sieć zaufania*, Europejskie Centrum Edukacyjne, Toruń 2009.
87. Morawski M., Niemczyk J., Prechuda K., Stańczyk-Hugiet E., *Zarządzanie. Kanony i trendy*, C.H. Beck, Warszawa 2010.
88. Mussner F., *Traktat o Żydach*, Wydawnictwo ATK, Warszawa 1993.
89. Nee V., *Instytucje jako forma kapitału*, w: *Współczesne teorie socjologiczne*, Wyd. Scholar, Warszawa 2006.
90. Nowak S., *Metodologia badań społecznych*, PWN, Warszawa 1985.
91. Nuttin J.M. jr., *Kontrowersje wokół zmiany postaw*, PWN, Warszawa 1982.
92. Oleksyn T., *Filozofia a zarządzanie*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2013.
93. Oleksyn T., *Zarządzanie zasobami ludzkimi w organizacji*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2014.
94. Orzeł J., *Zarządzanie ryzykiem operacyjnym za pomocą instrumentów pochodnych*, PWN, Warszawa 2012.
95. Ossowski S., *Pod znakami Ormuzda i Arymana* [w:] *Z zagadnień psychologii społecznej*, PWN, Warszawa 1967.
96. Ossowski S., *O osobliwościach nauk społecznych. Dzieła*, t. 4, PWN, Warszawa 1983.
97. Parandowski J., *Alchemia słowa*, Czytelnik, Warszawa 1986.
98. Piotrowski M., *Procesy biznesowe w praktyce, Projektowanie, testowanie i optymalizacja*, Helion, Gliwice 2016.
99. Pokora W. Gręzicki M., *Rola i znaczenie kontekstu organizacji w systemie zarządzania jakością zgodnym z najnowszymi standardami ISO i NATO*, „Problemy Jakości”, 2018, nr 2.
100. Ricoeur P., *The Rule of Metaphor. Multi-disciplinary studies of the creation of meaning in language*, Routledge, London 1978.
101. Rożdżeński R., *Filozofia a rzeczywistość. Spór o poznawalność świata*, WAM, Kraków 2012.
102. Salas A., *Mądrość Izraela*, Wydawnictwo Św. Paweł, Częstochowa 1999.
103. Scholem G., *O podstawowych pojęciach judaizmu*, ALETHEIA, Warszawa 2015.

104. Skrzypek E., *Ekonomia uwagi w nowej gospodarce*, „Problemy Jakości”, 2017, nr 10.
105. Skrzypek E., *Jakość i efektywność*, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2000.
106. Skrzypek E., *Różnorodność i korzyści wypływające z zarządzania różnorodnością*, „Problemy Jakości”, 2018, nr 10.
107. Skrzypek E., *Zarządzanie różnorodnością – stan i perspektywy rozwoju*, „Problemy Jakości”, 2018, nr 10.
108. Stasiuk-Piekarska A., *Działania doskonalące w procesie zarządzania ryzykiem organizacyjnym*, „Problemy Jakości”, 2018, nr 7.
109. Szacka B., *Wprowadzenie do socjologii*, Oficyna Naukowa, Warszawa 2003.
110. Sztompka P., *Socjologia zmian społecznych*, Znak, Kraków 2005.
111. Sztompka P., *Zaufanie, Fundament społeczeństwa*, Znak, Kraków 2007.
112. Sztompka P., *Kapitał społeczny, Teoria przestrzeni międzyludzkiej*, Znak, Kraków 2016.
113. Tatarczuk C., *Bezpieczeństwo społeczne a bezpieczeństwo publiczne w spektrum bezpieczeństwa narodowego (wewnętrznego). Korelacje i interakcje* [w:] *Polityczne meandry nauki. Studia interdyscyplinarne i szkice edukacyjne. Bezpieczeństwo – Kryminologia – Kryminalistyka*, Wydawnictwo WSAIB, Gdynia 2018.
114. Tatarkiewicz W., *Historia filozofii*, t. 2, Czytelnik, Warszawa 1949.
115. Thompson A. A., Strickland A.J., *Strategic Management. Concepts and Cases*, Homewood, Boston 1990.
116. Toeplitz K., *He /u/ rezje, czyli preantyczna terażniejszość*, Publisher – Innowacje, Golezów 2007.
117. Turner J. H., *Struktura teorii socjologicznej*, PWN, Warszawa 2010.
118. Warne F. and Co., *The penguin dictionary of English synonyms and antonyms*, Penguin Books LTD, London 1986.
119. Wolniak R., *Unikanie niepewności a implementacja Społecznej Odpowiedzialności Biznesu w Organizacjach*, „Problemy Jakości”, 2016, nr 5.
120. Woźniak-Malczewska. M., *Społeczna niepewność jako bariera wdrażania innowacji – przykład biopaliw w Polsce*. *Nauki o zarządzaniu / Management Sciences* 1(26), 2016.
121. Wrzostek M., *Jakość informacji w konfliktach militarnych*, „Problemy Jakości”, 2018, nr. 1.
122. Zdziarski M., *Nurt sieciowy – w kierunku nowego paradygmatu w zarządzaniu?* [w:] *Sieci międzyorganizacyjne, procesy i projekty w epoce paradoksów*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2016, s. 657–668.

123. Żemigala M., *Spółeczna odpowiedzialność przedsiębiorstwa*, Wolters Kluwer, Kraków 2007.

**Normy i przepisy:**

1. PN-EN ISO 9001:2015 *Systemy zarządzania jakością. Wymagania*.
2. PN-EN ISO 14001:2015 *Systemy zarządzania środowiskowego. Wymagania i wytyczne stosowania*.
3. PN-ISO 26000:2012 *Wytyczne dotyczące społecznej odpowiedzialności*.
4. PN-EN ISO 31000:2012 *Zarządzanie ryzykiem – Zasady i wytyczne*.
5. ISO 37001: 2016 *Systemy zarządzania antykorupcyjnego. Wymagania i wytyczne stosowania*.
6. Załącznik do Rozporządzenia MNiSzW w sprawie dziedzin nauki i dyscyplin naukowych oraz dyscyplin artystycznych z 20 września 2018 r. Dz. U. z 25.9.2018 r., poz. 1818.

**Źródła internetowe:**

1. Dendura K., *Osobliwości procesów społecznych – próba werbalizacji*. Referat na posiedzeniu Komitetu Jakości i Normalizacji Krajowej Izby Gospodarczej 23.11.2016 w Warszawie; <http://www.pnj.pl/pl,akt-1,108,Wyklad-pt:-OSOBLIWOSCI-PROCESOW-SPOLECZNYCH.html> [dostęp: 5.01.2019]
2. Simpson D., *Różnice kulturowe we współpracy międzynarodowej*. Elbląg 07.10.2015 <https://docplayer.pl/24951829-Roznice-kulturowe-we-wspolpracy-miedzynarodowej-elblag-prof-ug-dr-hab-dorota-simpson.html> [dostęp: 5.01.2019]

## SOCIAL PROCESSES SINGULARITIES AS A SOURCE OF UNCERTAINTY

**Keywords:** *process, social process, singularities, attitude, uncertainty.*

### SUMMARY

The article concerns with uncertainty, inherently associated with the risk in social processes. Meanwhile, literature rather modestly treats „uncertainty”, as well as „social process.” The ISO 9001:2015 Standard – requiring consideration of the contexts of the internal and external environment of an organization – imposes also an obligation to take into account social processes and uncertainty

associated with these processes. Therefore the internal and external contexts of an organization and their implications in social processes (and uncertainty) must also be taken under consideration. The author has attempted to define „social process” by comparing their characteristics with the commonly used term “process”. The found differences were grouped according to the classical division of philosophy: ontology, epistemology, axiology and methodology. The singularities of social processes determined in this way may be the source of uncertainty when making decisions.

**Kazimierz Dendura** – doktor habilitowany nauk ekonomicznych w zakresie organizacji i zarządzania, profesor na Wydziale Zarządzania Wyższej Szkoły Administracji i Biznesu im. Eugeniusza Kwiatkowskiego w Gdyni. Specjalizuje się w zarządzaniu jakością i bezpieczeństwem. Audytor Polskiego Centrum Badań i Certyfikacji w zakresie znormalizowanych systemów zarządzania (jakością, środowiskiem, bezpieczeństwem pracy, WSK, ISM Code), „*competent person*” IMO. Autor publikacji z tego zakresu oraz organizacji i nadzoru bezpieczeństwa technicznej eksploatacji statków morskich.

**Krzysztof FICOŃ**

# BEZPIECZEŃSTWO EKONOMICZNE JAKO *SPIRITUS MOVENS* SKUTECZNYCH STRATEGII KSZTAŁTOWANIA BEZPIECZEŃSTWA SEKTOROWEGO

**Słowa kluczowe:** *bezpieczeństwo ekonomiczne, bezpieczeństwo sektorowe, ekonomizacja, polityka, strategia, zagrożenia.*

## STRESZCZENIE

Na gruncie teorii ekonomizacji bezpieczeństwa w pracy przedstawiono dominującą rolę bezpieczeństwa ekonomicznego państwa w kształtowaniu tzw. sektorowych kategorii bezpieczeństwa, obejmujących oprócz kluczowego bezpieczeństwa ekonomicznego, także: bezpieczeństwo militarne, polityczne, społeczne i ekologiczne. Wpływ bezpieczeństwa ekonomicznego na poziom bezpieczeństwa poszczególnych kategorii sektorowych zbadano za pomocą trzech rodzajów strategii – ofensywnej, defensywnej i operacyjnej. Czynnikiem decyzyjnym każdej strategii było relatywizowanie proporcji między potencjałem aktywacji zagrożeń, a potencjałem ich neutralizacji.

## Wprowadzenie

Czynnik ekonomiczny, odnoszony do materialnych aspektów wszelkiego dobrostanu, zawsze odgrywał znaczącą rolę w utrzymaniu pożądanego standardów bezpieczeństwa. Od wieków potęga państw, prestiż narodów i satysfakcja poszczególnych obywateli w dużej części była związana z poziomem rozwoju społeczno-gospodarczego określonej grupy społecznej. Poziom

i zaawansowanie stosunków gospodarczo-ekonomicznych danej grupy społecznej determinowały jej stan bezpieczeństwa w wymiarze przedmiotowym i podmiotowym, wewnętrznym i zewnętrznym. Kraje bogate i dobrze rozwinięte pod względem ekonomicznym mogły przeznaczyć relatywnie więcej środków finansowo-materialnych na kształtowanie swojego bezpieczeństwa. Banałem jest stwierdzenie, że „bezpieczeństwo kosztuje” i tezy tej nikt nie neguje. Każda kategoria bezpieczeństwa personalnego/ strukturalnego czy podmiotowego/ przedmiotowego wymaga ponoszenia określonych nakładów na jego uzyskanie, utrzymanie i rozwijanie. Bezpieczeństwo, będące jednocześnie chwilowym stanem i dynamicznym procesem, angażuje określone zasoby, środki i siły celem utrzymania go na pożądanym poziomie. Im wyższe standardy bezpieczeństwa zamierzamy kształtować, tym większe muszą być ponoszone nakłady, głównie materialno-finansowe, choć nie należy zapominać o względach niematerialnych, takich jak relacje z całym środowiskiem bezpieczeństwa, prezentowane poglądy i systemy wartości, a także różne kwestie społeczne, polityczne, kulturowe i inne.

Bezpieczeństwo ze swojej natury jest zjawiskiem bardzo złożonym i niezwykle zmiennym w czasie i przestrzeni. W kwestii definiowania samego pojęcia bezpieczeństwa istnieje ogromna wieloznaczność i różnorodność podejść metodologicznych. Literatura przedmiotu stosuje tutaj dychotomię, zatem definiuje to pojęcie w ujęciu negatywnym i pozytywnym. Ujęcie negatywne relatywizuje bezpieczeństwo w stosunku do pewnego spektrum zagrożeń potencjalnych i realnych, definiując go jako stan braku zagrożeń. Ujęcie pozytywne odnosi bezpieczeństwo do perspektywicznej projekcji swobodnego rozwoju i samostanowienia danego podmiotu/przedmiotu bezpieczeństwa.

Istotą dalszych rozważań będzie negatywne postrzeganie bezpieczeństwa relatywizowane względem aktualnego stanu zagrożeń potencjalnych i realnych na tle rzeczywistych zdolności obronnych danego pomiotu do ich neutralizowania i skutecznego zwalczania. Dla potrzeb pożądanego trendu kształtowania bezpieczeństwa podmiotu posłużymy się odpowiednią strategią działania bazującą na potencjale zagrożeń i potencjale obronnym przed tymi zagrożeniami.

Zgodnie z programem badawczym szkoły kopenhaskiej problematyka ekonomizacji bezpieczeństwa będzie rozpatrywana na ograniczonym zbiorze tzw. bezpieczeństwa sektorowego, obejmującego pięć kategorii: bezpieczeństwo militarne, polityczne, społeczne, ekonomiczne i ekologiczne. Centralną kategorią dalszych analiz będzie bezpieczeństwo ekonomiczne, które zasadniczo rzutuje na stan pozostałych kategorii bezpieczeństwa sektorowego. Konkluzja ta stanowić będzie główną tezę prezentowanych w pracy rozważań, której prawdziwość zostanie wykazana za pomocą modelowania

odpowiednich strategii kształtowania bezpieczeństwa pozostałych kategorii bezpieczeństwa sektorowego.

## Pojęcie i typologie bezpieczeństwa ekonomicznego

Tradycyjnie w teorii nauk o bezpieczeństwie tytułowe bezpieczeństwo ekonomiczne zaliczane jest do jednej z wielu kategorii bezpieczeństwa narodowego czy bezpieczeństwa państwa, choć oba te pojęcia nie są tożsame. W literaturze przedmiotu wielu autorów podejmuje próby zdefiniowania bardzo rozległego i wieloaspektowego pojęcia bezpieczeństwa ekonomicznego, którego podstawowym podmiotem jawi się państwo. Bezpieczeństwo ekonomiczne, utożsamiane niekiedy z bezpieczeństwem gospodarczym w literaturze definiowane jest różnorodnie i wielowątkowo.

Przykładowo *Słownik bezpieczeństwa narodowego* pod pojęciem bezpieczeństwa ekonomicznego określa: „taki stan rozwoju krajowego systemu gospodarczego, który zapewnia wysoką sprawność jego funkcjonowania poprzez należyte wykorzystanie wewnętrznych czynników rozwoju oraz zdolności do skutecznego przeciwstawienia się zewnętrznym naciskom, mogącym doprowadzić do zaburzeń rozwoju”<sup>1</sup>. Zdaniem R. Zięby bezpieczeństwo ekonomiczne odnosi się do takich kwestii jak: dobrobyt gospodarczy, wysoka stopa życiowa obywateli, swobodny dostęp do rynków towarowych i finansowych, realny rozwój gospodarczy państwa i gwarancja różnych wolności i swobód gospodarczych obywateli<sup>2</sup>. Z kolei E. Frajtag-Miki i inni bezpieczeństwo ekonomiczne definiują jako „zdolność systemu gospodarczego państwa (grupy państw) do takiego wykorzystania wewnętrznych czynników rozwoju i międzynarodowej współzależności ekonomicznej, które będą gwarantowały jego niezagrożony rozwój.”<sup>3</sup> Natomiast B. Balcerowicz twierdzi, że: „bezpieczeństwo ekonomiczne odnosi się do zagrożeń dla dobrobytu, swobodnego dostępu do rynków, środków finansowych i zasobów naturalnych, które zapewniają utrzymanie pozycji państwa oraz jego rozwój”<sup>4</sup>. Pewnego rodzaju paradoksem jest, że bezpośrednio dotyczy ono

<sup>1</sup> *Słownik bezpieczeństwa narodowego*, Wydawnictwo AON, Warszawa 2008, s. 14.

<sup>2</sup> R. Zięba, *Pozimnowojenny paradygmat bezpieczeństwa międzynarodowego*, [w:] *Bezpieczeństwo międzynarodowe po zimnej wojnie*, R. Zięba (red.), Wydawnictwo WAI P Warszawa 2008, s. 18.

<sup>3</sup> E. Frajtag-Miki, Z. Kołodziejak, W. Putkiewicz, *Bezpieczeństwo ekonomiczne we współczesnym świecie*, Wydawnictwo PRad, Radom 1996, s. 10.

<sup>4</sup> B. Balcerowicz, *Bezpieczeństwo polityczne Rzeczypospolitej Polskiej*, Wydawnictwo AON, Warszawa 2004, s. 11.

w znacznie większym stopniu jednostek niż grup społecznych. Jeszcze inną interpretacją bezpieczeństwa ekonomicznego posługuje się E. Haliżak<sup>5</sup> który odnosi je do pojęcia zagrożenia bezpieczeństwa gospodarki narodowej pochodzące od źródeł wewnętrznych i zewnętrznych. Zagrożenia wewnętrzne skutkują niemożnością rozwijania się, generowania zysków i oszczędności z przeznaczeniem na inwestycje. Zagrożenia zewnętrzne prowadzą do zakłóceń w funkcjonowaniu gospodarki godzących w interesy obywateli, przedsiębiorstw, a także w podstawy przetrwania państwa. Zespół E. Nowak i W. Nowak bezpieczeństwo ekonomiczne definiują jako: „taki stan rozwoju gospodarczego kraju, który poprzez optymalne wykorzystanie wewnętrznych czynników rozwoju zapewnia wysoką sprawność funkcjonowania oraz zdolność do skutecznego przeciwdziałania się zewnętrznym naciskom mogących doprowadzić do zaburzeń rozwojowych”<sup>6</sup> (rys. 1).



**Rys. 1.** Atrybuty i typologie bezpieczeństwa ekonomicznego

Źródło: opracowanie własne.

<sup>5</sup> E. Haliżak, *Ekonomiczny wymiar bezpieczeństwa narodowego i międzynarodowego*, [w:] *Bezpieczeństwo narodowe i międzynarodowe u schyłku XX wieku*, D.B. Bobrow, E. Haliżak, R. Zięba (red.), Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 1997, s. 77–92.

<sup>6</sup> E. Nowak, M. Nowak, *Zarys teorii bezpieczeństwa narodowego*, Difin, Warszawa 2011, s. 89–100.



Na szczególną uwagę zasługuje definicja sformułowana przez K. M. Księżopolskiego w brzmieniu: „Bezpieczeństwo ekonomiczne państwa to niezakłócone funkcjonowanie gospodarek, to znaczy utrzymanie podstawowych wskaźników rozwojowych oraz zapewnienie

komparatywnej równowagi z gospodarkami innych państw”<sup>7</sup>. Definicja ta łączy w sobie czynniki ekonomiczne i politologiczne<sup>8</sup>. Niezakłócone funkcjonowanie gospodarek jest bowiem możliwe w przypadku spełnienia zarówno warunków ekonomicznych (np. wymaganego importu zaopatrzeniowego i inwestycyjnego), jak i warunków politycznych (np. braku niepokoju społecznych, kontestacji władz centralnych, chęci obalenia rządu, tendencji separatystycznych). To niezakłócone funkcjonowanie mieści w sobie zapewnienie ładu politycznego, spokoju społecznego, odpowiedniego funkcjonowania gospodarek, jak również odpowiednich regulacji umożliwiających wzrost gospodarczy. Dodatkowo definicja ta zawiera element porównawczy, związany z zapewnieniem komparatywnej równowagi z gospodarkami innych państw. Z analiz przeprowadzonych przez K. Księżopolskiego<sup>9</sup> wynika, że ogół spotykanych definicji bezpieczeństwa ekonomicznego można podzielić na cztery grupy. Pierwsza grupa definicji to definicje, które opierają się na zagrożeniu. Druga grupa definicji to te, które łączą zagrożenia i możliwości. Trzecia odwołuje się do zdolności państwa do swobodnego funkcjonowania. Czwarta grupa to definicje jednostronne powołujące się na różne atrybuty.

Klasyczny podział bezpieczeństwa ekonomicznego państwa może być prowadzony z punktu widzenia zakresu podmiotowego i przedmiotowego tego pojęcia. Zakres podmiotowy dotyczy państw, grup państw oraz całego systemu międzynarodowego. Podział przedmiotowy odnosi się do dóbr materialnych i niematerialnych niezbędnych do zaspokojenia potrzeb w zakresie bezpieczeństwa ekonomicznego.

Bezpieczeństwo ekonomiczne w ujęciu podmiotowym dotyczy bezpieczeństwa jednostek (obywatela), grup społecznych (narodów, państw), grupy państw (regionalne), kontynentalne (ponadregionalne) i całej ludzkości (globalne). Zakres podmiotowy odnosi bezpieczeństwo ekonomiczne do instytucji państwa i sposobu jego funkcjonowania na arenie krajowej i międzynarodowej i uzyskanych efektów ekonomicznych. Charakteryzuje wewnętrzną i zewnętrzną aktywność państwa w procesie kształtowania bezpieczeństwa

<sup>7</sup> K. M. Księżopolski, *Bezpieczeństwo ekonomiczne*, Elipsa, Warszawa 2011, s. 32.

<sup>8</sup> *Ibidem*, s. 32–33.

<sup>9</sup> *Ibidem*, s. 27.

ekonomicznego. Aktywność wewnętrzna obejmuje programową (statutową) działalność instytucji i organów państwa, natomiast aktywność zewnętrzna przejawia się głównie w strukturach i pracach w różnych organizacjach międzynarodowych.

Zakres przedmiotowy odnosi się do dóbr i usług determinujących wymagany poziom bezpieczeństwa ekonomicznego i dotyczy atrybutów jakościowych (asortymentowych) i ilościowych. Dostępność do określonych dóbr i usług może być zagrożona przez czynniki losowe (przyrodnicze), albo przez działania celowe lub przypadkowe innych podmiotów, tak państwowych jak też niepaństwowych.

M. Perczyński<sup>10</sup> bezpieczeństwo ekonomiczne państwa postrzega w wymiarze krajowym i międzynarodowym. Zapewnianie bezpieczeństwa ekonomicznego danego kraju opiera na: działaniach, które gwarantują przetrwanie społeczeństwa i niezakłócone funkcjonowanie gospodarki w razie konfliktu zbrojnego, na utrzymywaniu więzi ekonomicznych z zagranicą oraz na odporności państwa na działania czynników zewnętrznych, mogących osłabić bezpieczeństwo ekonomiczne. Natomiast zapewnianie międzynarodowego bezpieczeństwa ekonomicznego polega na kształtowaniu lepszego międzynarodowego ładu ekonomicznego w ramach międzynarodowych stosunków gospodarczych. Do rodzajowych wymiarów bezpieczeństwa ekonomicznego M. Perczyński zalicza<sup>11</sup>:

- bezpieczeństwo surowcowe (dostęp do surowców energetycznych, wody, metali, minerałów – w ilości odpowiadającej strukturze gospodarki);
- bezpieczeństwo żywnościowe (zdolność systemu ekonomicznego państwa do zapewnienia fizycznej i ekonomicznej dostępności żywności);
- bezpieczeństwo finansowe zewnętrzne (zadłużenie zagraniczne a zdolność przeciwstawiania się kryzysom finansowym) oraz wewnętrzne (zdolność systemu finansów publicznych do zapewnienia finansowania gospodarki narodowej).

Podobnie K.M. Księżopolski spektrum zagrożeń godzących w bezpieczeństwo ekonomiczne dzieli na cztery kategorie obejmujące: zagrożenia finansowe, surowcowo-energetyczne, żywnościowe i brak dostępu do czystej wody<sup>12</sup>. Poszczególnym rodzajom zagrożeń zostały przypisane odpowiednie kategorie bezpieczeństwa tj. bezpieczeństwo finansowe, bezpieczeństwo

<sup>10</sup> M. Perczyński, *Globalne uwarunkowania bezpieczeństwa ekonomicznego*, Wydawnictwo PISM, Warszawa 1990, s. 96.

<sup>11</sup> *Ibidem*, s. 96.

<sup>12</sup> K.M. Księżopolski, *Bezpieczeństwo ekonomiczne...*, *op. cit.*, s. 10.

surowcowo-energetyczne, bezpieczeństwo żywnościowe oraz bezpieczeństwo zasobów wodnych.

Pomocniczym systemem klasyfikacyjnym bezpieczeństwa ekonomicznego jest kryterium podmiotowe, według którego E. Nowak, M. Nowak<sup>13</sup> wyróżnili pięć rodzajów bezpieczeństwa, specyfikując: bezpieczeństwo surowcowe, bezpieczeństwo energetyczne, bezpieczeństwo żywnościowe, bezpieczeństwo finansowe i bezpieczeństwo technologiczne. W opinii autorów pierwotne są trzy pierwsze kategorie, tj. bezpieczeństwo surowcowe, energetyczne i żywnościowe, natomiast pozostałe dwie – bezpieczeństwo finansowe i technologiczne mają charakter wtórny. W literaturze występują jeszcze dwie dodatkowe kategorie bezpieczeństwa ekonomicznego, którymi są: bezpieczeństwo środowiskowe i bezpieczeństwo informacyjne<sup>14</sup>. Dodatkowo wprowadzone kategorie bezpieczeństwa – środowiskowe i informacyjne spełniają wyzwania czasów współczesnych i stanowią odpowiedź na coraz bardziej eskalowane zagrożenia ekologiczne i zupełnie nieznane dotychczas cyberzagrożenia, wynikające z burzliwego rozwoju technologii komputerowych.

### Bezpieczeństwo sektorowe według badaczy szkoły kopenhaskiej

W teorii i praktyce badań nad bezpieczeństwem uznany autorytet i światową sławę zdobyli uczeni skupieni wokół tzw. szkoły kopenhaskiej, której formalna nazwa to Kopenhaska Grupa Badawcza (Copenhagen Research Group). Instytucja ta została założona w roku 1983 przez politologa Bary Bazana we współpracy z Ole Waeyerem i Jaapem de Wilde. Jej liderzy reprezentują konstruktywistyczny nurt teorii stosunków międzynarodowych<sup>15</sup>. Twórcy szkoły kopenhaskiej, wyszli z założenia, że w praktyce nie można być bezpiecznym dla samego siebie, dlatego należy wszechstronnie analizować zjawisko bezpieczeństwa i przewidywać rozwój wypadków na poziomie subsystemowym (holistycznym), a nie systemowym (jednostkowym). Teoretycy szkoły kopenhaskiej kładą główne akcenty na społeczne aspekty

<sup>13</sup> E. Nowak, M. Nowak, *Zarys teorii bezpieczeństwa...*, *op. cit.*, s. 92.

<sup>14</sup> P. Tyrała, *Zarządzanie bezpieczeństwem w warunkach gospodarki rynkowej*, [w:] *Zarządzanie bezpieczeństwem*, P. Tyrała (red.), Wydawnictwo PSB Kraków 2000, s. 78.

<sup>15</sup> Barry Buzan, Ole Waever, and Jaap de Wilde: *Security: A New Framework for Analysis*. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1998.

bezpieczeństwa i osadzają je w określonych uwarunkowaniach geopolitycznych i środowiskowych. Pojęcie szkoły należy w tym wypadku traktować raczej jako pewnego rodzaju metaforę, oznaczającą „szkołę myślenia”, niekoniecznie związaną wyłącznie z konkretnym ośrodkiem akademickim<sup>16</sup>. Obok szkoły kopenhaskiej w ramach studiów nad bezpieczeństwem dużą aktywnością i uznanym dorobkiem odznaczają się inne ośrodki, np. szkoła walijska, czy szkoła paryska. Dokonania szkoły kopenhaskiej sprowadzają się do trzech kluczowych teorii dotyczących: sekurytyzacji, regionalnych kompleksów bezpieczeństwa oraz sektorów bezpieczeństwa.

Kluczową kwestią dla szkoły kopenhaskiej jest teoria sekurytyzacji która obecnie stanowi jedno z ważniejszych wyzwań teoretycznych w studiach nad bezpieczeństwem międzynarodowym. Sama teoria sekurytyzacji może być analizowana z dwóch perspektyw: teoretycznej i praktycznej. W ujęciu teoretycznym sekurytyzacja to koncepcja badań nad bezpieczeństwem, w aspekcie praktycznym sekurytyzacja stanowi narzędzie do działań politycznych. Sekurytyzacja odegrała istotną rolę w poszerzeniu koncepcji bezpieczeństwa, w której istotny jest nie tyle aktualny stan, co ciągły proces tworzenia i utrzymania bezpieczeństwa. Uwaga sekurytyzacji koncentruje się na dynamice i zmienności w czasie zjawiska bezpieczeństwa, co eksponuje jego naturę jako żywego procesu społecznego<sup>17</sup>.

Kolejnym założeniem badawczym szkoły kopenhaskiej było przyjęcie tzw. kompleksu bezpieczeństwa obejmującego grupę państw zainteresowanych budowaniem bezpieczeństwa. Kompleks bezpieczeństwa jest swoistym zbiorem topologicznym obejmującym elementy (państwa, narody), relacje między tymi elementami, czyli związki polityczne, gospodarcze, społeczne, a także historyczne i kulturowe. Koncepcja regionalnych kompleksów bezpieczeństwa obejmuje problematykę bezpieczeństwa geograficznie ukształtowanych regionów świata. Bezpieczeństwo, podobnie jak zagrożenia, mają charakter regionalny i statyczny i stosunkowo wolno ulegają przestrzennym przemieszczeniom. Analizę bezpieczeństwa międzynarodowego można więc ograniczyć do relacji różnych podmiotów w określonym rejonie geograficznym, rzadziej interakcje mają charakter ponadregionalny. W teorii stosunków międzynarodowych regiony powinny być traktowane jako względnie odosobnione podsystemy geopolityczne. Tak zbudowany

<sup>16</sup> Ł. Fijałkowski, *Teoria sekurytyzacji i konstruowanie bezpieczeństwa*. „Przegląd Strategiczny” nr 1/2012 s. 149. <https://pressto.amu.edu.pl/index.php/ps/article/view-File/6012/60779> [dostęp: 28.01.2019].

<sup>17</sup> R. Zięba, *Pozimnowojenny paradygmat bezpieczeństwa międzynarodowego...*, op. cit., s. 16.

kompleks bezpieczeństwa może być wykorzystany jako aparat badawczy do politologicznej analizy odrębnych zbiorowości (podsystemów) państw, w ogólnej koncepcji stosunków międzynarodowych.

Utylitarny program badawczy szkoły kopenhaskiej inicjuje tzw. analiza sektorowa bezpieczeństwa rozpatrywanego w łonie stosunków międzynarodowych. W tym celu zostało wyodrębnionych pięć sektorów badawczych dotyczących bezpieczeństwa: militarne, polityczne, społeczne, ekonomiczne, i ekologiczne. Oznacza to nowatorskie spojrzenie na problematykę bezpieczeństwa i odejście od dominującej dotychczas interpretacji bezpieczeństwa jako funkcji zagrożeń i potraktowanie ich jako odrębnych obiektów badań. Teoria sektorów bezpieczeństwa powinna być traktowana jako rozszerzenie tradycyjnego zakresu badania materii bezpieczeństwa, poprzez skoncentrowanie uwagi na kluczowych obszarach współczesnego bezpieczeństwa. Biorąc pod uwagę cel prowadzonych rozważań centralną kategorią tak rozumianego bezpieczeństwa sektorowego pozostaje bezpieczeństwo ekonomiczne, które wyczerpująco zostało scharakteryzowane we wstępie.

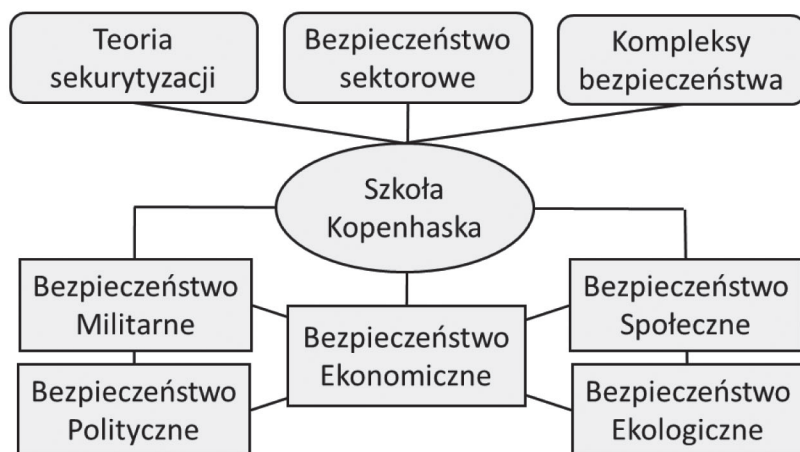
Katalog bezpieczeństwa sektorowego według B. Buzana otwiera bezpieczeństwo militarne, będące fundamentem klasycznego podejścia typu wojna–pokój do problematyki bezpieczeństwa w ujęciu wąskim i negatywnym. Leksykalna definicja określa bezpieczeństwo militarne jako: „stan uzyskany w rezultacie utrzymywania odpowiednio zorganizowanych i wyposażonych sił zbrojnych oraz zawartych sojuszków wojskowych, a także posiadania koncepcji strategicznej wykorzystania będących w dyspozycji sił, stosownie do zaistniałej sytuacji”.<sup>18</sup> W opinii B. Balcerowicza „bezpieczeństwo militarne dotyczy przede wszystkim obrony terytorium przed agresją zewnętrzną, głównie o charakterze militarnym i odnosi się zasadniczo do zagrożeń przetrwania”.<sup>19</sup> Jak podaje W. Kitler „bezpieczeństwo militarne to proces obejmujący różnorodne działania, różnorodne środki, których celem jest przeciwdziałanie zagrożeniom zewnętrznym i wewnętrznym, które mogą spowodować groźbę użycia siły militarnej w celu naruszenia terytorium i ograniczenia suwerenności państwa”.<sup>20</sup> W kontekście zaprezentowanych definicji widać, że podmiotem bezpieczeństwa militarne jest państwo lub określony układ sojuszniczy, natomiast podmiotem siły zbrojne, jako

<sup>18</sup> *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, Wydawnictwo AON, Warszawa 2002.

<sup>19</sup> B. Balcerowicz, *Bezpieczeństwo polityczne...*, op. cit., s. 11.

<sup>20</sup> W. Kitler, *Bezpieczeństwo narodowe RP. Podstawowe kategorie. Uwarunkowania. System*, Wydawnictwo AON, Warszawa 2011, s. 47.

aparatu wykonawczy nie spełnionych zabiegów polityczno-dyplomatycznych (rys. 2).



**Rys. 2.** Domeny bezpieczeństwa według Szkoły Kopenhaskiej

Źródło: opracowanie własne.

Bezpieczeństwo militarne będące jednym z obszarów bezpieczeństwa narodowego jest w istocie rodzajem bezpieczeństwa państwa i gwarantuje ochronę wartości i obronę potrzeb państwa. Priorytetowymi i żywotnymi potrzebami państwa jest zachowanie integralności terytorialnej, tożsamości państwowej, suwerenności władzy i przetrwania narodu. Bezpieczeństwo militarne dotyczy szerokiej klasy podmiotów utożsamianych najczęściej z pewną wspólnotą państwową, rzadziej narodową. Zapewnia ono poszanowanie tożsamości państwowej, niepodległości i suwerenności na arenie międzynarodowej w wymiarze lokalnym i regionalnym. Jego gwarantem są siły zbrojne, powołane do ochrony granic państwowych, dlatego ma charakter negatywny i bardzo spektakularny.

Na tle ogólnych poglądów bezpieczeństwo polityczne dotyczy trwania, przetrwania i rozwoju różnych systemów politycznych, rozpatrywanych z perspektywy państwowej i międzynarodowej. W opinii B. Buzana bezpieczeństwo polityczne służy stabilizacji władzy i porządku społecznego w danym państwie. B. Balcerowicz twierdzi, że „bezpieczeństwo polityczne dotyczy zagrożeń dla suwerenności, stabilności społecznej państw i rządów oraz ideologii, które je legitymizują”.<sup>21</sup> Głównymi podmiotami bezpieczeń-

<sup>21</sup> B. Balcerowicz, *Bezpieczeństwo polityczne...*, *op. cit.*, s. 11.

stwa politycznego są państwa, społeczeństwa, systemy międzynarodowe, a także jednostki ludzkie w kontekście praw człowieka.

Biorąc pod uwagę spektrum zagrożeń politycznych, bezpieczeństwo polityczne powinno być postrzegane w dwóch zasadniczych wymiarach – międzynarodowym i narodowym. Wymiar międzynarodowy dotyczy problematyki stosunków międzynarodowych, zwłaszcza stabilności i znaczenia organizacji międzynarodowych, funkcjonowania systemu międzynarodowego, sposobu rozstrzygania sporów międzynarodowych oraz zagrożenia ładu i porządku międzynarodowego. Wymiar narodowy bezpieczeństwa politycznego dotyczy przede wszystkim stabilności organów politycznych państwa, jakości sprawowanej władzy politycznej, przestrzegania standardów i umów międzynarodowych, a także autorytetu państwa na arenie międzynarodowej. W uproszczeniu można powiedzieć, że wymiar międzynarodowy dotyczy standardów polityki zagranicznej państwa, a wymiar narodowy polityki wewnętrznej realizowanej przez rząd krajowy.

Bezpieczeństwo społeczne jest kategorią złożoną i współzależną głównie od stanu bezpieczeństwa ekonomicznego państwa i standardów jego bezpieczeństwa politycznego. W opinii A. Skrabacz

„Bezpieczeństwo społeczne jest jedną z kategorii bezpieczeństwa narodowego, oznaczająca ochronę egzystencjalnych podstaw życia oraz umożliwiającą realizację aspiracji życiowych przez tworzenie warunków do pracy i nauki, ochronę zdrowia oraz gwarancje emerytalne”<sup>22</sup>.

Poziom bezpieczeństwa społecznego determinuje poziom rozwoju cywilizacyjnego państwa i standardy życia jego obywateli. Dotyczy bezpośrednio takich aspektów życia społecznego jak: poziom dochodów ludności, parytet siły roboczej, struktura demograficzna ludności, struktura wydatków publicznych, poziom stopy życiowej, poziom wykształcenia, zakres i skala świadczeń społecznych, budownictwo mieszkaniowe, infrastruktura transportowa i łączności i inne. Istotnym komponentem bezpieczeństwa społecznego są prawne gwarancje państwa, takie jak: świadczenia i ubezpieczenia społeczne, minimalne wynagrodzenia, powszechna ochrona zdrowia, powszechna dostępność do oświaty, edukacji i kultury, czy opieka socjalna. Szczególnej wrażliwości społecznej wymaga ochrona praw człowieka i wolności jednostki. W praktyce bezpieczeństwo społeczne jest kształtowane poprzez odpowiednią politykę społeczną państwa, za realizację której odpowiada rząd.

<sup>22</sup> A. Skrabacz, *Bezpieczeństwo społeczne. Podstawy teoretyczne i praktyczne*, Elipsa, Warszawa 2012, s. 32.

Bezpieczeństwo społeczne jest w najwyższym stopniu uzależnione od państwa, jego pozycji na arenie międzynarodowej, potencjału ekonomicznego, jakości organów administracji publicznej a przede wszystkim od stanu uregulowań normatywno-prawnych determinujących ustrój państwa, w tym zakres opieki nad obywatelami. Potwierdza to definicja J. Gierszewskiego według której:

„bezpieczeństwo społeczne to zbiór przepisów i regulacji normatywno-prawnych mających na celu zapewnienie bezpieczeństwa poprzez wykorzystanie wewnętrznych i zewnętrznych czynników rozwoju społeczno-gospodarczego oraz organizację instytucji, które gwarantują niezagrożony rozwój oraz ład społeczny w kontekście bezpieczeństwa państwa”<sup>23</sup>.

Obowiązujące uregulowania normatywno-prawne, rzeczywista organizacja i tryb funkcjonowania systemu polityczno-społecznego oraz działalność organów administracji publicznej zdaniem M. Leszczyńskiego<sup>24</sup> są podstawowym gwarantem bezpieczeństwa społecznego obywateli danego państwa.

Katalog sektorów bezpieczeństwa Szkoły Kopenhaskiej zamyka bezpieczeństwo ekologiczne, będące terminem stosunkowo młodym i niezwykle dynamicznym. Z uwagi na globalne przesłanki i głębokie współzależności determinujące bezpieczeństwo ekologiczne musi ono być rozpatrywane w skali ponadpaństwowej i transgranicznej. Jedną z pierwszych prób zastąpienia dotychczasowego terminu „ochrona środowiska naturalnego” terminem „bezpieczeństwo ekologiczne” zaproponował w roku 1988 W. Michajłow, który bezpieczeństwo ekologiczne świata definiuje jako:

„kształtowanie takich stosunków przyrodniczych i społecznych w obrębie biosfery naszej planety, które zapewniałyby jej wewnętrzną równowagę w sposób gwarantujący zarazem właściwe możliwości życiowe całej ludzkości i jej dalszy bezpieczny rozwój”<sup>25</sup>.

S. Śladkowski bezpieczeństwo ekologiczne definiuje jako: „stan przeciwdziałania społecznego skutkom przekształceń otaczającego środowiska”<sup>26</sup>. Definicja leksykalna bezpieczeństwa ekologicznego określa go jako:

„stan uzyskany w rezultacie uwzględnienia szeregu uwarunkowań chroniących człowieka i środowisko oraz takie kształtowanie stosunków natural-

<sup>23</sup> J. Gierszewski, *Bezpieczeństwo społeczne. Studium z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2013, s. 174.

<sup>24</sup> M. Leszczyński, *Bezpieczeństwo społeczne a bezpieczeństwo państwa*, Wydawnictwo UH-P, Kielce 2009, s. 37.

<sup>25</sup> W. Michajłow, W. Michajłow, *Problemy bezpieczeństwa ekologicznego i zdrowia na Kongresie Intelktualistów w Warszawie*, „Nauka Polska” 1986/1–2, s. 161–164.

<sup>26</sup> S. Śladkowski, *Bezpieczeństwo ekologiczne Rzeczypospolitej Polskiej*, Wydawnictwo AON, Warszawa 2004, s. 11.



nych i społecznych w biosferze Ziemi, który tworzy właściwe warunki dla życia dla całej ludzkości, nie podważając za razem podstaw życia na naszej planecie, głównie poprzez wdrożenie i realizację koncepcji zrównoważonego rozwoju”<sup>27</sup>.

B. Balcerowicz bezpieczeństwo ekologiczne odnosi do: „zachowania środowiska naturalnego człowieka na poziomie koniecznym dla przetrwania i rozwoju ludzkości”<sup>28</sup>.

Bezpieczeństwo ekologiczne dotyczy dziś żywotnych interesów całej ludzkości, jej zdrowia i życia i dlatego musi być rozpatrywane jako zintegrowany ogólnoswiatowy system prakseologiczny. Wyniki badań naukowych i różne modele teoretyczne jednoznacznie wskazują na wielką rangę spraw związanych z bezpieczeństwem ekologicznym, których rozwiązanie należy zacząć od źródła, czyli od elementarnych lokalnych, państwowych, regionalnych i subregionalnych działań retro- i prospektywnych. Na każdym poziomie kształtowania bezpieczeństwa ekologicznego – taktycznym (państwowym), operacyjnym (regionalnym) i strategicznym (światowym) chodzi o przywrócenie i zachowanie odwiecznej zdolności natury do samoregulacji i samostanowienia. Pełna symbioza człowieka, grup społecznych i całej ludzkości z ekosystemem jest warunkiem koniecznym racjonalnego kształtowania bezpieczeństwa ekologicznego.

## Strategie kształtowania bezpieczeństwa sektorowego

Warunkiem koniecznym zachowania poszczególnych kategorii bezpieczeństwa sektorowego, na co najmniej oczekiwanym (najlepiej maksymalnym) poziomie jest utrzymanie właściwych proporcji pomiędzy potencjałem występujących zagrożeń bezpieczeństwa, a zdolnościami gospodarki narodowej do ich neutralizacji i samoobrony. Cel ten można osiągnąć, stosując odpowiednią strategię działania realizowaną przez organa państwowe. Do zbudowania ogólnej definicji strategii bezpieczeństwa sektorowego wykorzystamy leksykalną definicję strategii zawartą w „Słowniku terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego”<sup>29</sup> nadającym jej postać:

<sup>27</sup> *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, Wydawnictwo AON, Warszawa 2008, s. 14.

<sup>28</sup> B. Balcerowicz, *Bezpieczeństwo polityczne...*, op. cit., s. 11.

<sup>29</sup> *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*. Studia i materiały nr 40. BPII MON, Warszawa 1996, s. 94.

„Strategia bezpieczeństwa sektorowego to teoria i praktyka działania państwa ukierunkowanego na osiągnięcie celów założonych w dziedzinie bezpieczeństwa, ujmowanych w skali ogólnej i mających charakter długofalowy”.

Strategia rozpatrywana w aspekcie praktycznym, jest sposobem (metodą) skutecznego działania. Istotną cechą strategii bezpieczeństwa jest wysoki stopień uogólnienia w myśleniu i działaniu. Aby zrealizować określoną strategię musi być jasno wytyczony cel i wydzielone do jej wykonania siły i środki, materialne i niematerialne. Według B. H. Lidella-Harta<sup>30</sup> różnica między polityką, a strategią polega na tym, że polityka determinuje priorytety działania, określających cele strategiczne, do realizacji których strategia dostarcza niezbędnych metod i narzędzi. Strategia bowiem jest sztuką zdobywania, podziału i użycia środków (np. wojennych) dla rzeczywistnienia celów polityki.

Według badań W. Pokruszyńskiego nie ma jednoznaczności odnośnie rozumienia pojęć „polityka bezpieczeństwa” i „strategia bezpieczeństwa”: „Jedni twierdzą, że polityka bezpieczeństwa jest ponad strategią, zaś inni – strategia bezpieczeństwa jest czymś więcej niż polityka”<sup>31</sup>. Semantycznie polityka bezpieczeństwa i strategia bezpieczeństwa mają te same znaczenia, gdyż zajmują się tymi samymi zjawiskami występującymi w sferze bezpieczeństwa narodowego, regionalnego i globalnego. Dlatego w literaturze występuje dualne podejście do kwestii hierarchii polityki i strategii, można tam spotkać pogląd, że strategia jest nadrzędna wobec polityki, a nie odwrotnie. W sferze *stricto* naukowych rozważań o bezpieczeństwie kwestia nadrzędności polityki i strategii są problemami otwartymi. Natomiast na gruncie nauk politologicznych dominującą pozycję zajmuje polityka bezpieczeństwa rozumiana jako kategoria nadrzędna wobec narzędziowej strategii bezpieczeństwa. Zupełnie odmiennie wyglądają te relacje w obszarze nauk ekonomicznych i nauk o zarządzaniu, gdzie podstawową kategorią aksjologiczną jest pojęcie strategii, reprezentującej prakseologiczne podejście do osiągnięcia celów, głównie biznesowych, rządziej politycznych.

Na gruncie systemowej teorii potencjałów<sup>32</sup> modelowe bezpieczeństwo sektorowe (*BS*) może być rozpatrywane jako relacja obrazująca, np. różnicę

<sup>30</sup> B. H. Lidell-Hart, *Strategia działań pośrednich*, Wydawnictwo MON, Warszawa 1959, s. 388.

<sup>31</sup> W. Pokruszyński, *Polityka a strategia bezpieczeństwa*, Wydawnictwo WSGE, Józefów 2011, s. 5.

<sup>32</sup> K. Ficoń, *Modelowanie bezpieczeństwa za pomocą potencjałowej formuły bezpieczeństwa*, „Kwartalnik Bellona” 2/2014 (677).

lub iloraz potencjału aktywności zagrożeń wobec potencjału (możliwości) neutralizacji tych zagrożeń:

$$BS = M_N - P_Z > 0 \text{ lub } BS = \frac{M_N}{P_Z} > 1 \quad (1)$$

gdzie:

$BS$  – bezpieczeństwo sektorowe państwa,

$M_N$  – potencjał (możliwości państwa) neutralizacji zagrożeń,

$P_Z$  – potencjał aktywności zagrożeń bezpieczeństwa sektorowego.

Jak wynika z wyrażenia (1) o modelowym bezpieczeństwie sektorowym możemy mówić tylko wtedy, gdy albo różnica  $M_N - P_Z > 0$  jest większa od zera, albo iloraz  $M_N/P_Z > 1$  jest większy od jedności. W przeciwnym przypadku formalnie mamy do czynienia ze stanem niebezpieczeństwa sektorowego, czyli przewagą zagrożeń nad możliwościami aktywnej obrony. Maksymalizację bezpieczeństwa sektorowego gwarantuje spełnienie następującego warunku:

$$BS \nearrow \max \Leftrightarrow M_N \nearrow \max \wedge P_Z \searrow \min \quad (2)$$

Z uwagi na fakt, że praktycznie wszystkie kategorie bezpieczeństwa sektorowego dotyczące *de facto* państwa są kształtowane jednocześnie w dwóch wymiarach – wewnętrznym i zewnętrznym poszczególne potencjały – neutralizacji i zagrożeń powinny być przedstawione w najprostszej postaci jako pewna funkcja obu składowych, czyli:

$$MN = M_N^Z + M_N^W \text{ oraz } M_N = P_Z^Z + P_Z^W \quad (3)$$

gdzie:

$M_N^Z$  – potencjał neutralizacji zagrożeń zewnętrznych,

$M_N^W$  – potencjał neutralizacji zagrożeń wewnętrznych,

$P_Z^Z$  – potencjał aktywności zagrożeń zewnętrznych,

$P_Z^W$  – potencjał aktywności zagrożeń wewnętrznych.

Uwzględniając wzór (2) ostatecznie formułę na wyznaczenie bezpieczeństwa ekonomicznego zapiszemy jako:

$$BS = (M_N^Z + M_N^W) - (P_Z^Z + P_Z^W) \text{ lub } BE = \frac{(M_N^Z + M_N^W)}{(P_Z^Z + P_Z^W)} \quad (4)$$

Ponieważ rozproszenie strumieni potencjałowych  $M_N$  i  $P_Z$  na dodatkowe dwie składowe – wewnętrzną i zewnętrzną znacznie skomplikowałoby analizę projektowanych strategii w dalszych rozważaniach będzie występować tylko jeden, uogólniony strumień potencjału neutralizacji i potencjału aktywności zagrożeń typu (1).

**Tabela 1.**

Charakterystyka podstawowych strategii kształtowania bezpieczeństwa

Strategia bezpieczeństwa	Potencjał obronny – $M_N$	Potencjał zagrożeń – $P_Z$
$Q_1$ – Ofensywna	max	const
$Q_2$ – Defensywna	const	min
$Q_3$ – Operacyjna	max	min

Źródło: opracowanie własne

Jak wynika z wyrażenia (2) i tabeli 1 zwiększanie (maksymalizację) bezpieczeństwa sektorowego  $BS_i$  można osiągnąć na trzy sposoby, stosując następujące strategie:

1. Strategia ofensywna  $Q_1$  – maksymalizując potencjał neutralizacji zagrożeń, przy stałej wartości potencjału aktywności zagrożeń:

$$Q_1 : BS \nearrow \max \Leftrightarrow M_N \nearrow \max // P_Z = \text{const} \quad (5.1)$$

2. Strategia defensywna  $Q_2$  – minimalizując potencjał aktywności zagrożeń, przy stałej wartości potencjału neutralizacji zagrożeń:

$$Q_2 : BS \nearrow \max \Leftrightarrow P_Z \searrow \min // M_N = \text{const} \quad (5.2)$$

3. Strategia operacyjna  $Q_3$  – jednocześnie maksymalizując potencjał neutralizacji i minimalizując potencjał aktywności zagrożeń:

$$Q_3 : BS \nearrow \max \Leftrightarrow M_N \nearrow \max \wedge P_Z \searrow \min \quad (5.3)$$

Strategia ofensywna (5.1) kształtowania dowolnej kategorii bezpieczeństwa sektorowego polegająca na zwiększaniu (maksymalizowaniu) potencjału (możliwości) neutralizacji zagrożeń jest strategią aktywną wychodzącą w przyszłość, gdyż przy stałym potencjale zagrożeń prewencyjnie i profilaktycznie zwiększamy poziom bezpieczeństwa sektorowego. Najczęściej

stosowanie strategii ofensywnej wymaga ponoszenia dodatkowych środków ekonomicznych, nakładów inwestycyjnych i działań zaradczych ze strony państwa. W każdej sytuacji wiele korzyści dla państwa mogą przynieść bezinwestycyjne zmiany w kwestiach regulacji normatywnoprawnych poprawiające standardy życia obywateli i warunki funkcjonowania organów państwowych, a także zasady działania podmiotów rynkowych.

Przykładowo w aspekcie wewnętrznym za pomocą proekologicznych inwestycji w sektorze energetycznym można radykalnie poprawić bilans energetyczny państwa, zwiększając jednocześnie bezpieczeństwo energetyczne i ekologiczne. Dochody budżetu państwa, będące podstawą jego bogactwa, można zwiększyć poprzez stanowienie prawa sprzyjającego przedsiębiorcom i pryncypialne egzekwowanie jego zasad. W wymiarze zewnętrznym korzystne długoterminowe kredyty zagraniczne mogą przyczynić się do rozwoju społeczno-gospodarczego państwa, a zakupy nowoczesnego uzbrojenia na rynkach zagranicznych mogą przyczynić się do wzrostu bezpieczeństwa militarnego państwa. Korzystne dla państwa relacje *terms of trade* w wymianie międzynarodowej mogą istotnie zasilić kasę państwową. Bardzo ważne jest też stymulowanie produkcji proeksportowej, będącej kołem zamachowej gospodarki narodowej.

Na stosowanie strategii ofensywnej mogą sobie pozwolić państwa rozwinięte pod względem ekonomicznym, dysponujące rezerwami ekonomicznymi, głównie finansowymi, które mogą być użyte prewencyjnie, aby perspektywicznie zwiększyć poziom bezpieczeństwa ekonomicznego państwa, a w dalszej konsekwencji – poziom bezpieczeństwa wszystkich wyodrębnionych sektorów. Strategia ofensywna może być stosowana aplikacyjnie bez jakiegokolwiek presji ze strony zagrożeń generowanych przez otoczenie wewnętrzne lub zewnętrzne danego państwa. Stanowi rodzaj ucieczki do przodu bez dodatkowych nacisków wewnętrznych czy zewnętrznych. Jest to strategia perspektywiczna gwarantująca państwu relatywnie duże bezpieczeństwo ekonomiczne w hipotetycznym horyzoncie czasowym. Samoistne zwiększanie bezpieczeństwa ekonomicznego jest, z jednej strony, podstawą dobrobytu wewnętrznego i wysokiej odporności państwa na rozmaite turbulencje w stosunkach międzynarodowych, natomiast z drugiej stwarza materialną bazę do budowania efektywnych strategii dla skutecznego kształtowania bezpieczeństwa w pozostałych sektorach.

Strategia defensywna (5.2) kształtowania bezpieczeństwa sektorowego polega na zmniejszaniu (minimalizowaniu) potencjału aktywności zagrożeń przy założeniu, że możliwości neutralizacji będące w gestii podmiotu – aparatu władzy państwowej pozostają na stałym (np. dotychczasowym) poziomie.

Za pomocą dostępnych sposobów i środków może być ograniczany potencjał zagrożeń najlepiej zarówno wewnętrznych, jak też zewnętrznych. W myśl tej strategii należy dążyć do możliwie szybkiego redukowania dotychczasowych konfliktów i sporów, a także pojawiających się nowych zagrożeń, już na etapie wyzwań. W zależności od potrzeb można się skupić na selektywnym redukowaniu wybranych rodzajów zagrożeń albo zewnętrznych, albo wewnętrznych.

Stosowanie strategii defensywnej w ogólności wymaga dysponowania pewnymi mechanizmami pozwalającymi na skuteczne oddziaływanie na spektrum zagrożeń wewnętrznych lub zewnętrznych. Przykładowo, w wymiarze wewnętrznym za pomocą różnych regulacji normatywnoprawnych, państwo może zlikwidować pewne patologie w zakresie pomocy socjalnej, uszczelnić system egzekwowania podatku VAT albo zmniejszyć straty w przesyłaniu energii elektrycznej, dokonać bardziej optymalnej redystrybucji budżetu państwa przerzucając środki, np. na opiekę zdrowotną, rozstrzygać kwestie sporne na drodze negocjacji społecznych albo wprowadzić bardziej korzystne rozwiązania dla przedsiębiorców i inne.

Zagrożenia zewnętrzne można zredukować np. poprzez wzrost aktywności placówek dyplomatycznych, odstąpienie od forsowania drażliwych dla partnerów zagranicznych inwestycji albo układów obronnych, bieżące śledzenie tendencji i prognozowania trendów na światowych rynkach finansowych, zawieranie bardziej korzystnych transakcji w handlu zagranicznym, prowadzenie koncyliacyjnej polityki zagranicznej, zawieranie korzystnych umów handlowych, wiarygodną ocenę konkurencyjności na rynkach międzynarodowych itp. Zawsze rola czynnika ekonomicznego jest znacząca i niezwykle pomocna w każdej sytuacji generującej jakiegokolwiek zagrożenia; przede wszystkim poszerza pole manewru, dając czas na stosowanie dodatkowych materialnych środków zaradczych.

We wstępnej fazie inkubacji zagrożeń ich redukowanie powinno odbywać się w miarę możliwości na drodze bezinwestycyjnej, za pomocą bardziej korzystnych uregulowań normatywno-prawnych lub innych rozwiązań organizacyjno-technicznych. Niekiedy, aby zażegnać pojawiający się konflikt społeczny czy dyplomatyczny, należy przyjąć bardziej elastyczną strategię negocjacji obliczoną na kompromis lub nawet na pewną uległość wobec partnera. Stosowanie strategii defensywnej w budowaniu bezpieczeństwa sektorowego jest rozwiązaniem najbardziej korzystnym dla każdego państwa. Chodzi o to, aby pojawiające się wyzwania – wewnętrzne i zewnętrzne – przekształcić w szansę i nie dopuścić do ich transformacji do postaci zagrożeń. Strategię defensywną mogą stosować wszystkie państwa, a w szczególności kraje średnie o ograniczonych możliwościach ofensywnych. Może

być ona stosowana w dowolnym momencie, w każdej sytuacji geopolitycznej i ekonomiczno-społecznej niemal przez wszystkie państwa społeczności międzynarodowej.

Zaprezentowane powyżej strategie: ofensywną i defensywną – możemy zaliczyć do tzw. strategii czystych, natomiast trzecia strategia operacyjna należy do klasy strategii mieszanych, której istotą jest łączenie walorów obu strategii czystych. Strategia operacyjna (5.3) kształtowania bezpieczeństwa sektorowego polega na jednoczesnym zwiększaniu (maksymalizowaniu) potencjału możliwości neutralizacji zagrożeń i zmniejszaniu (minimalizowaniu) potencjału aktywności zagrożeń. Jest to strategia stosowana najczęściej w praktyce kształtowania każdej kategorii bezpieczeństwa sektorowego. Państwo zainteresowane wzrostem poszczególnych kategorii bezpieczeństwa sektorowego będzie realizować ten postulat wszystkimi możliwymi sposobami, działając jednocześnie na obu argumentach tej funkcji – minimalizując zagrożenia i potęgując zdolności obronne, głównie ekonomiczne.

Udział poszczególnych składników – min./max. w realizowanej strategii jest oczywiście zróżnicowany i zależy od wielu czynników – wewnętrznych i zewnętrznych. W kontekście spraw wewnętrznych będą to przykładowo: jakość stanowionego prawa, adekwatność uregulowań legislacyjnych, poziom stopy życiowej ludności, stan finansów publicznych, produktywność gospodarki narodowej, zasady dystrybucji dochodu narodowego, poziom zaufania do władz państwowych, poziom nauki i dorobek cywilizacyjny, udział obywateli w życiu społeczno-politycznym, poziom emocji politycznych itp. W wymiarze zewnętrznym będą to przykładowo: konkurencyjność gospodarki na rynkach międzynarodowych, bilans i struktura handlu zagranicznego, pozycja państwa w stosunkach międzynarodowych, udział państwa w organizacjach międzynarodowych, relacje dobrosąsiedzkie z krajami ościennymi, wiarygodność sojuszy obronnych, respektowanie umów międzynarodowych, polityka zagraniczna państwa i inne.

Stosowanie strategii operacyjnej wymaga elastycznego używania wielu narzędzi ekonomicznych, społecznych i politycznych do równoważenia dysproporcji powodujących napięcia i konflikty wewnętrzne i zewnętrzne. Jednoczesne operowanie wieloma instrumentami politycznymi, społecznymi i gospodarczymi czyni tą strategię relatywnie elastyczną i skuteczną, dlatego jest ona wykorzystywana przez większość państw zarówno małych, średnich jak też dużych. Największe zalety ma w przypadku krajów małych i średnich, które mogą selektywnie specjalizować się zarówno w ekonomice wewnętrznej, kreowaniu wewnętrznych relacji społeczno-politycznych jak też w handlu zagranicznym, czy w obszarze stosunków międzynarodowych. Jak wykazują doświadczenia historyczne, kardynalne bezpieczeństwo

ekonomiczne, częściej jest domeną państw mniejszych i średnich, dobrze zorganizowanych, sprawnie zarządzanych, o wysokiej dyscyplinie społecznej i dużej kulturze politycznej.

## Zakończenie

Przeprowadzone powyżej rozważania pozwalają na sformułowanie następujących wniosków końcowych:

1. W dobie globalizacji bezpieczeństwo ekonomiczne zalicza się do głównych czynników determinujących uniwersalne bezpieczeństwo narodowe, identyfikowane niekiedy z bezpieczeństwem państwa.
2. Wyznacznikiem bezpieczeństwa ekonomicznego podmiotu (państwa) jest poziom zaawansowania gospodarczo-ekonomicznego danego państwa, jego potęga gospodarcza, stabilizacja społeczna i prestiż w stosunkach międzynarodowych.
3. Bezpieczeństwo ekonomiczne jest kluczowym atrybutem budowania i utrzymania bezpieczeństwa sektorowego, tj. bezpieczeństwa militarnego, politycznego, społecznego i ekologicznego.
4. Zaproponowane modelowe strategie kształtowania bezpieczeństwa za pomocą dwóch dychotomicznych czynników – potencjału zagrożeń i potencjału neutralizacji, okazały się wysoce przydatne do szczegółowych badań wpływu bezpieczeństwa ekonomicznego na inne kategorie bezpieczeństwa sektorowego.
5. Jak wykazały przeprowadzone analizy potencjałowe, każda kategoria bezpieczeństwa sektorowego jest silnie uzależniona od poziomu stosunków gospodarczo-ekonomicznych reprezentowanych przez dany podmiot (państwo) – w wymiarze wewnętrznym i zewnętrznym.
6. Szczegółowe analizy potencjałowe potwierdziły słuszność postawionej na wstępie tezy o nadrzędności bezpieczeństwa ekonomicznego w strategicznych koncepcjach kształtowania różnych kategorii bezpieczeństwa sektorowego.
7. Ekonomizacja bezpieczeństwa jest powszechnie akceptowanym trendem w teorii i praktyce bezpieczeństwa i w dobie postępującej globalizacji jest procesem trwałym, bardzo intensywnie wpływającym na stan bezpieczeństwa wszystkich uczestników życia międzynarodowego.



## Bibliografia

### Literatura:

1. Balcerowicz B., *Bezpieczeństwo polityczne Rzeczypospolitej Polskiej*, Wydawnictwo AON, Warszawa 2004.
2. Buzan B., Waever O., de Wilde J.: *Security: A New Framework for Analysis*, Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1998.
3. Ficoń K., *Modelowanie bezpieczeństwa za pomocą potencjałowej formuły bezpieczeństwa*, „Kwartalnik Bellona” 2/2014 (677).
4. Ficoń K.; *Inżynieria zarządzania kryzysowego. Podejście systemowe*, BEL Studio, Warszawa 2007.
5. Fijałkowski Ł., *Teoria sekurytyzacji i konstruowanie bezpieczeństwa*, „Przegląd Strategiczny” nr 1/2012.
6. Frajtag-Miki E., Kołodziejak Z., Putkiewicz W., *Bezpieczeństwo ekonomiczne we współczesnym świecie*, Wydawnictwo PRad, Radom 1996.
7. Gierszewski J., *Bezpieczeństwo społeczne. Studium z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, Difin, Warszawa 2013.
8. Haliżak E. *Ekonomiczny wymiar bezpieczeństwa narodowego i międzynarodowego*, [w:] *Bezpieczeństwo narodowe i międzynarodowe u schyłku XX wieku*, D.B. Bobrow, E. Haliżak, R. Zięba (red.), Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 1997.
9. Kitler W., *Bezpieczeństwo narodowe RP. Podstawowe kategorie. Uwarunkowania. System*, Wydawnictwo AON, Warszawa 2011.
10. Książkowski K.M., *Bezpieczeństwo ekonomiczne*, Elipsa, Warszawa 2011.
11. Leszczyński M., *Bezpieczeństwo społeczne a bezpieczeństwo państwa*, Wydawnictwo UH-P, Kielce 2009.
12. Lidell-Hart B.H., *Strategia działań pośrednich*, Wydawnictwo MON, Warszawa 1959.
13. Łepkowski W., *Podstawy strategii wojskowej*, Wydawnictwo AON, Warszawa 2006.
14. Michajłow W., *Problemy bezpieczeństwa ekologicznego i zdrowia na Kongresie Intelktualistów w Warszawie*, „Nauka Polska” 1986/1–2.
15. Nowak E, Nowak M., *Zarys teorii bezpieczeństwa narodowego*, Difin, Warszawa 2011.
16. Perczyński M., *Globalne uwarunkowania bezpieczeństwa ekonomicznego*, Wydawnictwo PISM, Warszawa 1990.

17. Pokruszyński W., *Polityka a strategia bezpieczeństwa*, Wydawnictwo WSGE, Józefów 2011.
18. Skrabacz A., *Bezpieczeństwo społeczne. Podstawy teoretyczne i praktyczne*, Elipsa, Warszawa 2012.
19. *Słownik bezpieczeństwa narodowego*, Wydawnictwo AON, Warszawa 2008.
20. *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, Studia i materiały nr 40. BPII MON, Warszawa 1996.
21. Śladkowski S., *Bezpieczeństwo ekologiczne Rzeczypospolitej Polskiej*, Wydawnictwo AON, Warszawa 2004.
22. Tyrała P., *Zarządzanie bezpieczeństwem w warunkach gospodarki rynkowej*, [w:] *Zarządzanie bezpieczeństwem*, P. Tyrała (red.), Wydawnictwo PSB, Kraków 2000.
23. Zięba R., *Pozimnowojenny paradygmat bezpieczeństwa międzynarodowego*, [w:] *Bezpieczeństwo międzynarodowe po zimnej wojnie*, R. Zięba (red.), Wydawnictwo WAiP, Warszawa 2008.

## ECONOMIC SAFETY *SPIRITUS MOVENS* EFFECTIVE SECTOR SECURITY STRATEGIES FOR SECTOR SECURITY

**Keywords:** *economic security, sectoral security, economics, policy, strategy, threats.*

### SUMMARY

On the basis of the theory of the economisation of safety at work, the dominant role of the economic security of the state in shaping the so-called sectoral security categories, which in addition to key economic security also include: military, political, social and environmental security. The impact of economic security on the level of safety of individual sector categories was examined using three types of strategy-offensive, defensive and operational. The decision-making factor of each strategy was to relativise the proportion between the potential of activating threats and the potential of their neutralization.

Krzysztof Ficoń: Bezpieczeństwo ekonomiczne jako *spiritus movens*...

**Krzysztof Ficoń** prof. dr hab. inż. – absolwent Wydziału Cybernetyki WAT, doktorat na Wydziale Elektroniki WAT, habilitacja w Akademii Obrony Narodowej, obecnie profesor nauk o bezpieczeństwie. Zanim związał się ze szkolnictwem wyższym pracował jako programista, projektant, analityk systemów informatycznych, w branżowych centrach przetwarzania informacji. Specjalizuje się w teorii badań operacyjnych, symulacji komputerowej, logistyce on-line, technologiach społeczeństwa informacyjnego. Autor 20 książek i ponad 200 publikacji, referatów i projektów. Dotychczas zajmował m.in. stanowiska dyrektora Instytutu Dowódczo-Sztabowego, dziekana Wydziału Zarządzania i Dowodzenia oraz dziekana Wydziału Dowodzenia i Operacji Morskich w Akademii Marynarki Wojennej. Aktualnie pełni funkcję kierownika Zakładu Logistyki w Wyższej Szkole Administracji i Biznesu.

Krzysztof FICOŃ, Grzegorz KRASNODEBSKI

## PRAKSEOLOGICZNY MODEL BEZPIECZEŃSTWA WEWNĘTRZNEGO W KATEGORIACH WYMIERNYCH

**Słowa kluczowe:** *administracja, bezpieczeństwo, obronna, potencjał, ryzyko, zagrożenie.*

### STRESZCZENIE

W pracy przedstawiono sformalizowaną koncepcję modelowania bezpieczeństwa (wewnętrznego) za pomocą addytywnej formuły potencjałowej, której zasadniczymi składnikami są: destrukcyjny potencjał zagrożeń mający negatywny wpływ na stan bezpieczeństwa oraz konstrukcyjny potencjał obronny niwelujący negatywne skutki zagrożeń. Dodatkowo został wprowadzony wskaźnik ryzyka, który formalnie aktywizuje zagrożenia potencjalne do stanu zagrożeń realnych oddziałujących bezpośrednio na stan bezpieczeństwa danego podmiotu, np. państwa. Zaprezentowany model prezentuje nowatorskie podejście do ilościowej oceny bezpieczeństwa, w tym przypadku – do bezpieczeństwa wewnętrznego i może być aplikowany także w obszarze oceny innych kategorii bezpieczeństwa np. publicznego, społecznego, zewnętrznego czy narodowego.

### Wprowadzenie

Modelowanie jest podstawowym narzędziem i jednocześnie najbardziej uniwersalną metodą badań naukowych, stosowaną powszechnie we wszystkich dyscyplinach naukowych i rozmaitych dziedzinach życia społecznego, gospodarczego, politycznego itp. Najogólniej modelowanie polega na zwię-

złym i precyzyjnym opisie celowo wyodrębnionych, najważniejszych właściwości i cech mierzalnych lub niemierzalnych badanej rzeczywistości. Do ich identyfikacji i analizy stosuje się stosunkowo proste narzędzia badawcze i w miarę przystępny aparat metodologiczny. W tym celu badaną rzeczywistość przedstawia się za pomocą możliwie uproszczonego, ale całościowego obrazu zarysowanego przez badacza, postrzegającego go jako pewien spójny system. Najbardziej naukowe uniwersalne podejście do modelowania bazuje na całościowym, holistycznym ujęciu badanej rzeczywistości pod kątem założonych celów badawczych i dostępnych metod narzędziowych<sup>1</sup>. W pierwszej kolejności badany system należy opisać w dowolnej konwencji – lingwistycznej, werbalnej, logicznej, matematycznej, jako spójny całościowy układ, wyodrębniony z otaczającej go rzeczywistości systemowej. Często posługujemy się w tym celu systemowym zbiorem elementów wewnętrznych i łączących je relacji oraz pewnym otoczeniem zewnętrznym oddziaływującym na ten system. Między poszczególnymi elementami systemowymi zachodzą określone interakcje, a ich sensowna identyfikacja jest podstawą adekwatności budowanego modelu w stosunku do badanej rzeczywistości.

W procesie modelowania badaną rzeczywistość traktuje się jako pewien całościowy system, który zgodnie z zasadą Arystotelesa jest dekomponowany na oddzielne podsystemy – problemy badawcze, poddające się stosunkowo łatwo całej procedurze badawczej. Dzięki takiej dekompozycji każdy z wyodrębnionych podsystemów jest rozpatrywany w miarę samodzielnie, choć nie należy zapominać o relacjach łączących go z pozostałymi podsystemami. Logiczny podział złożonej rzeczywistości na mniejsze części pozwala na ich dowolnie precyzyjne opisanie (identyfikację) i prowadzenie badań na poziomie tak wyodrębnionych modeli (podsystemów)<sup>2</sup>. Formalnie podejście systemowe jest realizowane za pomocą dwóch chronologicznie prowadzonych etapów badawczych – analizy (dekompozycji) systemowej i syntezy (integracji) systemowej.

Procedurę modelowania stosuje się we wszystkich naukach jako uniwersalną i skuteczną metodę badawczą, w szczególności w naukach ścisłych, technicznych, przyrodniczych, a także w naukach społecznych i humanistycznych. Jest absolutnie obowiązkowa w naukach ścisłych – dedukcyjnych, gdzie obiekty rzeczywiste należą do rzadkości, a proces ich modelowania ma charakter często abstrakcyjny. W naukach dedukcyjnych przeważają modele ilościowe (matematyczne), natomiast w naukach indukcyjnych modele

<sup>1</sup> A. Koźmiński, *Analiza systemowa organizacji*, PWE Warszawa 1976, s. 35 i nast.

<sup>2</sup> P. Sienkiewicz, *Analiza systemowa. Podstawy i zastosowania*, Wydawnictwo Bellona, Warszawa 1994, s. 29–35.

jakościowe (opisowe). Obie te kategorie modelowania integrują dziś metody i narzędzia symulacji komputerowej.

W naukach społecznych, w obrębie których sytuują się nauki o bezpieczeństwie, za pomocą modeli jakościowych, rzadziej ilościowych, opisuje się pewne fragmenty istniejącej rzeczywistości, aby odkryć obiektywne prawa rządzące badanymi systemami. Stąd różne modele bezpieczeństwa należą do zasadniczych narzędzi badawczych tej złożonej teoretycznie i bardzo ważnej utylitarnie problematyki badawczej. Proces modelowania bezpieczeństwa poprzedza z reguły tworzenie aparatu pojęciowego i pewnych uproszczonych systemów teoretycznych, pozwalających na tworzenie praktycznych aplikacji dotyczących wybranych obszarów życia społecznego, gospodarczego, politycznego itp.<sup>3</sup>

Przykład takiego modelu prakseologicznego stanowi proponowany poniżej systemowy model oceny ilościowej i wartościowania szczególnej kategorii bezpieczeństwa wewnętrznego, odgrywającej bardzo ważną rolę w życiu społecznym. Zgodnie z zasadami analizy systemowej, proces modelowania bezpieczeństwa wewnętrznego zapoczątkowuje etap modelowania konceptualnego, pozwalający na systemową identyfikację problemu badawczego i jego sformalizowany opis w konwencji, np. logiczno-matematycznej. W tym przypadku przedmiotem modelowania konceptualnego jest podmiotowy system bezpieczeństwa wewnętrznego, którego dziedziną modelowania pozostaje bezpieczeństwo wewnętrzne np. państwa, a głównym celem – efektywne zarządzanie tym aspektem bezpieczeństwa ze względu na przyjęte kryterium jakości (skuteczności) działania systemu.

Prezentowany model jest oryginalnym przykładem kompleksowego systemu metodologicznego oceniającego bezpieczeństwo wewnętrzne w kategoriach wymiernych, zgodnie z przyjętym programem badawczym. Model taki pozwala na wyrażenie bezpieczeństwa wewnętrznego w postaci syntetycznego wskaźnika za pomocą symbolicznej jednostki miary, np. procentowej, albo liczbowej. W dobie komputerów procesy modelowania zasadniczo wspomagają różne metody i narzędzia symulacyjne, które pozwalają na eksperymentalne, wielowariantowe badania najbardziej złożonych modeli kosztem stosunkowo niewielkich nakładów przy bardzo użytecznych i wartościowych efektach końcowych. Docelowa aplikacja komputerowa może być przeznaczona przede wszystkim dla różnych jednostek administracji publicznej odpowiedzialnych m.in. za bezpieczeństwo wewnętrzne i za zarządzanie kryzysowe we wszystkich jego etapach.

<sup>3</sup> K. Ficoń, *Badania operacyjne stosowane. Modele i aplikacje*, BEL Studio, Warszawa 2006, s. 64 i nast.

## Pojęcie i wybrane kategorie bezpieczeństwa wewnętrznego

Zgodnie z zarysowaną koncepcją badań modelowych dalsze rozważania zostaną poprzedzone specyfikacją podstawowych pojęć i propozycją ich zdefiniowania według powszechnie przyjętych zasad terminologicznych. Kluczowe pojęcie bezpieczeństwa ma charakter uniwersalny i wieloznaczny, a jako samoistna, ontologiczna kategoria, nie istnieje gdyż jest pojęciem kontekstowym, wymagającym dodatkowych określeń przedmiotowych lub podmiotowych. Według „Słownika języka polskiego” bezpieczeństwo to *stan niezagrożenia, spokoju*<sup>4</sup>. Praktycznie wszystkie słownikowe definicje bezpieczeństwa eksponują jego dwa uważane za najważniejsze aspekty: pierwszy to bezpieczeństwo negatywne oznaczające brak zagrożeń, drugi, to bezpieczeństwo pozytywne, czyli poczucie pewności i stabilności. W takiej formie pojęcie bezpieczeństwa jest zbyt ogólne i wieloznaczne, aby można je było wykorzystać do oceny konkretnych stanów i procesów stanowiących o dualnym charakterze bezpieczeństwa.

Dualny charakter bezpieczeństwa akcentuje L.F. Korzeniowski, twierdząc, że bezpieczeństwo to stan obiektywny polegający na braku zagrożeń, odczuwany subiektywnie przez jednostki lub grupy<sup>5</sup>. Ten sam autor formułuje bardziej rozwiniętą definicję bezpieczeństwa jako zdolność do kreatywnej aktywności podmiotu i oznacza holistyczną, dynamiczną sytuację obiektywną, polegającą na braku zagrożeń, odczuwaną subiektywnie przez jednostki lub grupy społeczne<sup>6</sup>.

Uniwersalne pojęcie bezpieczeństwa funkcjonuje we wszystkich dziedzinach życia począwszy od bezpieczeństwa osobistego, poprzez różne aspekty życia społecznego, gospodarczego, politycznego, a także rozmaite kategorie bezpieczeństwa przedmiotowego, takie jak np. bezpieczeństwo techniczne, ekologiczne, informacyjne, zdrowotne, prawne itp. Tytułowe bezpieczeństwo wewnętrzne jest szczególnym rodzajem bezpieczeństwa narodowego (społecznego, publicznego) rozpatrywanym w skali państwa czy narodu. Tak rozumiane bezpieczeństwo państwa można najogólniej podzielić według rozłącznego kryterium dychotomicznego na bezpieczeństwo zewnętrzne i wewnętrzne. W tym duchu Z. Nowakowski uważa, że bezpieczeństwo wewnętrzne oznacza stabilność i wewnętrzną harmonię funkcjonowania

<sup>4</sup> *Słownik języka polskiego*, WN PWN, Warszawa 2011, s. 48.

<sup>5</sup> L.F. Korzeniowski, *Podstawy nauk o bezpieczeństwie*, Difin, Warszawa 2012, s. 76.

<sup>6</sup> *Ibidem*, s. 77.

państwa, natomiast bezpieczeństwo zewnętrzne – brak realnych zagrożeń ze strony podmiotów i źródeł zagranicznych i międzynarodowych<sup>7</sup>.

Bezpieczeństwo zewnętrzne (narodowe) obejmuje ochronę państwa i obywateli przed zagrożeniami politycznymi, społecznymi czy gospodarczymi płynącymi ze środowiska międzynarodowego. Za stan bezpieczeństwa zewnętrznego odpowiada przede wszystkim resort spraw zagranicznych i obrony narodowej oraz wszystkie instytucje, ministerstwa i służby gwarantujące dobre relacje ze środowiskiem międzynarodowym<sup>8</sup>. Na gruncie stosunków międzynarodowych bezpieczeństwo definiuje się jako stan uzyskany w wyniku realizacji egzystencjalnych interesów narodu, państwa, organizacji sojuszniczych<sup>9</sup>. W podobnym duchu bezpieczeństwo międzynarodowe określa J. Szymonides – jako stan wolny od groźby napaści lub co najmniej zdolność do jej odparcia albo jako wolność od interwencji czy nacisków zewnętrznych<sup>10</sup>. Z kolei A.D. Rotfeld twierdzi, że na pojęcie bezpieczeństwa składają dziś obok aspektów wojskowych i politycznych – czynniki gospodarcze i technologiczne, zasoby surowcowe oraz polityka – w zakresie ekologii, demografii, spraw społecznych i humanitarnych<sup>11</sup>.

Bezpieczeństwo wewnętrzne (*internal security*) odnosi się do zagrożeń występujących wewnątrz państwa, a jego zapewnienie leży w interesie polityki wewnętrznej kraju. Istnieją dwa ujęcia odnoszące się do zapewnienia bezpieczeństwa wewnętrznego: w ujęciu wąskim chodzi o gwarancje porządku konstytucyjnego oraz publicznego i zapewnienie bezpieczeństwa powszechnego oraz w ujęciu szerokim, gdy chodzi o zapewnienie porządku konstytucyjnego, ochrony życia i zdrowia obywateli, dóbr narodowych przed bezprawnymi działaniami, a także skutkami katastrof oraz klęsk żywiołowych<sup>12</sup>. W sferze wewnętrznej bezpieczeństwo gwarantują uregulowania prawne i rozwiązania organizacyjno-funkcjonalne, czyli instytucjonalne zapewniające ład i porządek oraz bezpieczeństwo na określonym terytorium. Bezpieczeństwo wewnętrzne obejmuje wszystko, co wiąże się z poczuciem

<sup>7</sup> Z. Nowakowski, *Bezpieczeństwo narodowe – ewolucja pojęcia i zakresu*, [za:] <http://com.home.pl/dobrauczelnia.pl> [dostęp: 20.10.2012].

<sup>8</sup> K. Ficoń, *Badania operacyjne stosowane...*, op. cit., s. 101 i nast.

<sup>9</sup> *Leksykon współczesnych międzynarodowych stosunków politycznych*, Alta 2, Wrocław 2000, s. 43.

<sup>10</sup> W. Malendowski, Cz. Mojsiewicz, *Stosunki międzynarodowe*, Alta 2, Warszawa 2003 s. 385.

<sup>11</sup> Tamże, s. 386.

<sup>12</sup> B. Wiśniewski i inni, *Bezpieczeństwo wewnętrzne Rzeczypospolitej Polskiej*, AON, Warszawa 2004, s. 12.



ładu, porządku i stabilności życia na określonym obszarze i jest w kompetencjach organów administracji publicznej – rządowej, samorządowej, władzy zespolonej i niezespolonej. Za bezpieczeństwo wewnętrzne odpowiadają organa policji, jednostki straży pożarnej, pogotowia ratunkowego, różne służby porządkowe, komunalne, a przede wszystkim organa administracji publicznej<sup>13</sup> (rys. 1).

Autorska definicja zespołu W. Fehler i I.T. Dziubek mówi o tym, że: „bezpieczeństwo wewnętrzne państwa to zakotwiczony w porządku ustrojowym stan stosunków i procesów wewnątrz państwa, który zapewniając skuteczną i harmonijną realizację interesów państwa i jego obywateli jednocześnie tworzy potencjał zdolności do sprawnego diagnozowania i reagowania w przypadku pojawiających się zagrożeń godzących w te interesy”<sup>14</sup>.

W debacie publicznej i naukowej pojęcie bezpieczeństwa wewnętrznego jest często konfrontowane z pojęciem bezpieczeństwa publicznego, albo wprost traktowane są jako synonimy. Zdaniem J. Wolanina bezpieczeństwo publiczne można określić jako całość porządku i urządzeń społecznych chroniących państwo i obywateli przed zjawiskami groźnymi dla ładu społecznego<sup>15</sup>. Formalnie dziedzina bezpieczeństwa i porządku publicznego to wewnętrznie uporządkowany zbiór elementów kierowania i elementów wykonawczych przeznaczony do zwalczania przestępczości oraz zjawisk kryminogennych, zapewnienia ochrony przed bezprawnymi zamachami na zdrowie i życie ludzkie, dorobek materialny i kulturalny społeczeństwa, a także zachowanie porządku publicznego<sup>16</sup>. Bardziej ogólne ujęcie bezpieczeństwa publicznego orzeka, że jego strukturę podmiotową stanowią wszystkie instytucje, których działanie w szerszym lub węższym zakresie orientuje się na zapewnienie ochrony osób i dóbr<sup>17</sup>.

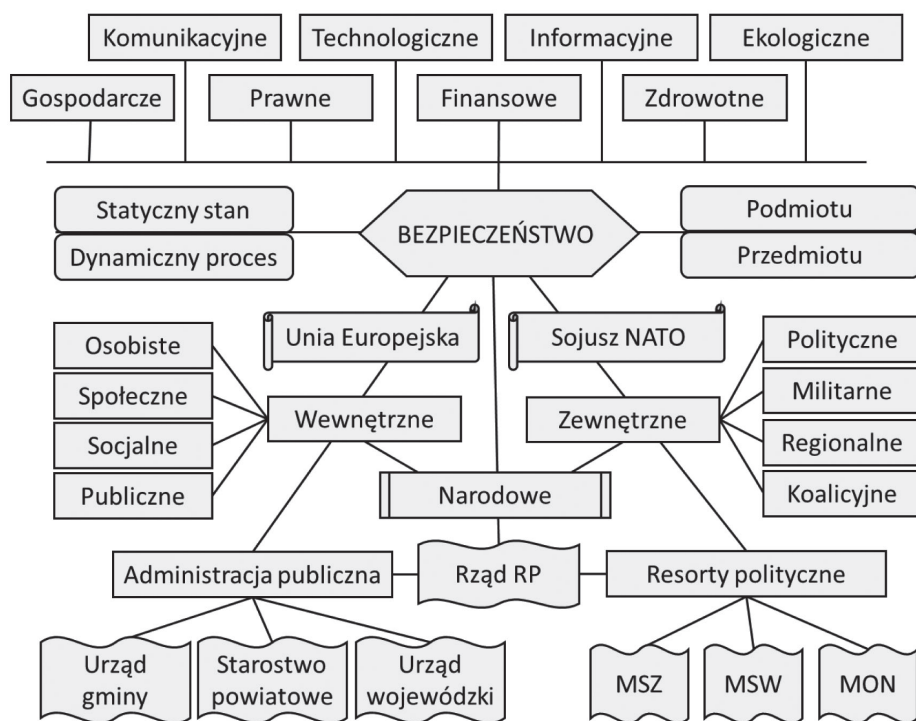
<sup>13</sup> S. Sulkowski, *W poszukiwaniu definicji bezpieczeństwa wewnętrznego*, Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Nr 1/2009.

<sup>14</sup> W. Fehler, I.T. Dziubek, *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa*. Ekspertyza przygotowana na zlecenie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2010, s.18.

<sup>15</sup> J. Wolanin, *Zarys teorii bezpieczeństwa obywateli. Ochrona ludności podczas pokoju*, DANMAR, Warszawa 2005, s. 14.

<sup>16</sup> R. Jakubczak, J. Flis, *Bezpieczeństwo narodowe Polski w XXI wieku. Wyzwania i strategie*, Wydawnictwo Bellona 2007, s. 350.

<sup>17</sup> *Tamże*, s. 350.



**Rys. 1.** Przykładowa typologia bezpieczeństwa wewnętrznego

Źródło: opracowanie własne.

W szerokim kontekście bezpieczeństwa wewnętrznego synonimem bezpieczeństwa publicznego jest bezpieczeństwo społeczne, obejmujące całokształt działań prawnych, organizacyjnych i wychowawczych realizowanych przez podmioty rządowe (narodowe i ponadnarodowe), samorządowe, pozarządowe i przez samych obywateli, które mają na celu zapewnienie określonego poziomu życia obywatelom i grupom społecznym<sup>18</sup>. Kategorią scalającą bezpieczeństwo publiczne, społeczne, ekonomiczne i wiele innych jest bezpieczeństwo wewnętrzne, które można zdefiniować jako stan osiągnięty w rezultacie działań organów państwa zmierzających do zapewnienia jego stabilności wewnętrznej i odporności na możliwe zagrożenia wywołane przez naturę lub człowieka<sup>19</sup>. Szeroko rozumiane bezpieczeństwo wewnętrzne

<sup>18</sup> Tamże, s. 413.

<sup>19</sup> E. Nowak, M. Nowak, *Zarys teorii bezpieczeństwa narodowego*, Difin, Warszawa 2011, s. 168.

wiąże się ściśle z działalnością różnych organów oraz jednostek administracji publicznej, tak na szczeblu centralnym (rządowym), jak samorządowym.

Współczesne poglądy na temat bezpieczeństwa integrują aspekty zewnętrzne i wewnętrzne w jeden system bezpieczeństwa narodowego. Przykładem takiej aplikacji jest Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej z roku 2007, która zakłada, że na bezpieczeństwo narodowe składają się następujące kategorie bezpieczeństwa: zewnętrzne, militarne, wewnętrzne, obywatelskie, społeczne, ekonomiczne, ekologiczne oraz informacyjne i telekomunikacyjne<sup>20</sup>. Nowe wyzwania globalizacyjne unaocznily, że sfery bezpieczeństwa zewnętrznego oraz wewnętrznego są bardzo ściśle ze sobą powiązane i wzajemnie się przenikają. Istotny wpływ ma na to bezpieczeństwo zewnętrzne, które w dobie globalizacji pozostaje nierozzerwalnie związane z sytuacją panującą w poszczególnych krajach świata. Zawsze jednak bezpieczeństwo jako takie jest dobrem publicznym, z którego korzystają wszyscy obywatele kraju i które przynosi konkretne korzyści.

## Ogólna formuła bezpieczeństwa

Zasygnalizowane powyżej trudności definicyjne i klasyfikacyjne pojęcia bezpieczeństwa, w szczególności bezpieczeństwa wewnętrznego, dodatkowo komplikują proces jego modelowania za pomocą uniwersalnej aparatury systemowej. Uogólniając pojęcie bezpieczeństwa (*security, safety*), będziemy odnosić do stanu podmiotu gwarantującego jego stabilność oraz szansę doskonalenia i rozwoju, uzyskaną w rezultacie odpowiednio podejmowanych działań. Bezpieczeństwo pozostaje jedną z elementarnych potrzeb człowieka i grup społecznych odznaczającą się brakiem ryzyka utraty podstawowych wartości takich jak: wolność, suwerenność, zdrowie oraz życie, praca, szacunek, a także brakiem ryzyka utraty dóbr materialnych i wszelkiej opieki. Zgodnie z powszechnie przyjętymi definicjami, oznacza ono pewien statyczny stan podmiotu lub dynamiczny proces determinowany szerokim spektrum i poziomem zagrożeń wpływających destruktywnie na bezpieczeństwo. Bezpieczeństwo jest zarazem stanem i procesem dającym się określić tylko tu i teraz (*hic et nunc*), a nie tutaj i wszędzie (*hic et ubique*)<sup>21</sup>.

<sup>20</sup> *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2007. [za:] [http://www.bbn.gov.pl/portal/pl/475/1144/Strategia\\_Bezpieczenstwa\\_Narodowego\\_RP.html](http://www.bbn.gov.pl/portal/pl/475/1144/Strategia_Bezpieczenstwa_Narodowego_RP.html) [dostęp: 15.11.2012].

<sup>21</sup> K. Ficoń, *Bezpieczeństwo jako ontologiczna kategoria systemowa*, „Kwartalnik Bellona”, nr 1/2013(672).

W literaturze istnieje dość zgodny podział bezpieczeństwa na dwie dychotomiczne kategorie, tj. na bezpieczeństwo negatywne i pozytywne. Klasyczne, dominujące postrzeganie bezpieczeństwa, jako stanu braku zagrożeń ma charakter negatywny i eksponuje destruktywne jak również niepożądane zagrożenia godzące w poczucie bezpieczeństwa. Bardziej rozwinięte definicje bezpieczeństwa pozytywnego zwracają uwagę na aktywność badanego podmiotu w procesie kształtowania bezpieczeństwa i przyjęcie odpowiedniej strategii obronnej w stosunku do pojawiających się wyzwań oraz zagrożeń. Pozytywne ujęcie bezpieczeństwa daje perspektywiczną szansę nie tylko na trwanie, ale także na rozwój i samodoskonalenie podmiotu bezpieczeństwa. Wobec tego uniwersalne bezpieczeństwo podmiotu możemy zapisać jako funkcję dwóch zmiennych:

$$BP = f(ZG, PO) \quad (1)$$

gdzie:

- $BP$  – stan bezpieczeństwa podmiotu,
- $ZG$  – potencjał zagrożeń bezpieczeństwa,
- $PO$  – potencjał obronny bezpieczeństwa.

W przypadku bezpieczeństwa wewnętrznego ( $BP$ ) zdolności obronne będziemy odnosić do aktywności statutowych jednostek administracji publicznej, które na mocy prawa są odpowiedzialne za kształtowanie odpowiednich standardów bezpieczeństwa:

$$PO = f(E(JAP)) \quad (2)$$

gdzie:

- $E(JAP)$  – działania jednostek administracji publicznej w sferze bezpieczeństwa.

Natomiast zagrożenia bezpieczeństwa w ogólności dzielą się na zagrożenia potencjalne i realne, przy czym tylko zagrożenia realne mogą oddziaływać destrukcyjnie na poziom bezpieczeństwa podmiotu:

$$ZG = \{ZG_p, ZG_r\} \quad (3)$$

gdzie:

- $ZG_p$  – zagrożenia potencjalne (hipotetyczne)
- $ZG_r$  – zagrożenia realne (rzeczywiste).

Czynnikiem aktywującym zagrożenia, czyli dokonującym ich transformacji ze stanu zagrożeń potencjalnych (hipotetycznych) do realnych (rzeczywistych) pozostaje ryzyko wystąpienia zagrożenia ( $R$ ), które jest pewnego rodzaju współczynnikiem destrukcji:

$$R : ZG_p \rightarrow ZG_R \equiv ZG(t) \quad (4)$$

gdzie:

$R$  – ryzyko wystąpienia zagrożeń,

Aktualny poziom bezpieczeństwa ( $BP$ ) jest w dużej mierze zależny od tzw. bezpieczeństwa początkowego, które określa stan bezpieczeństwa podmiotu w momencie materializowania się zagrożeń. Ostatecznie więc bezpieczeństwo ( $BP$ ) jest złożoną funkcją następujących argumentów:

$$BP = f(BP_0, ZG(R), PO(JAP)) \quad (5)$$

gdzie:

$BP_0$  – bezpieczeństwo początkowe podmiotu

$ZG(R)$  – potencjał zagrożeń realnych determinowanych ryzykiem,

$PO(JAP)$  – potencjał obronny podmiotu (jednostek administracji publicznej)

Formalnie wektor zagrożeń ( $ZG$ ) i funkcja ryzyka ( $R$ ) reprezentują potencjał realnej destrukcji  $X(t)$ , który negatywnie oddziałuje na poziom lub stan bezpieczeństwa systemowego ( $BP$ ). Każdy prakseologiczny system celowego działania, w tym przypadku zarządzania bezpieczeństwem podmiotu musi dysponować potencjałem konstrukcji  $Y(t)$ , aby skutecznie zwalczać zagrożenia i utrzymać bezpieczeństwo na żądanym poziomie<sup>22</sup>. Wobec tego bezpieczeństwo możemy zapisać jako funkcję (bilans) dwóch przeciwstawnych potencjałów:

$$BP = f(X(t), Y(t)) \quad (6)$$

gdzie:

$X(t) = ZG \times R(t)$  – aktualny potencjał zagrożeń (w chwili  $t$ ).

$Y(t) = PO(JAP)$  – aktualny potencjał obronny przed zagrożeniami (w chwili  $t$ ).

<sup>22</sup> K. Ficoń, *Modelowanie bezpieczeństwa za pomocą potencjałowej formuły bezpieczeństwa*, „Kwartalnik Bellona”, nr 2/214(677).

Rzeczywisty w danej chwili potencjał bezpieczeństwa podmiotu możemy ostatecznie zapisać w postaci bilansowego równania potencjałowego<sup>23</sup>, jako:

$$BP(t) = BP_0 - X(t) + Y(t) \quad (7)$$

gdzie:

$BP_0$  – bezpieczeństwo początkowe podmiotu,

$X(t)$  – aktualny potencjał zagrożeń bezpieczeństwa,

$Y(t)$  – aktualny potencjał obronny podmiotu bezpieczeństwa.

Jak wynika ze wzoru (7) poszczególne zmienne niezależne  $X(t)$ ,  $Y(t)$  mają rozmaity wpływ na stan bezpieczeństwa. Zagrożenia  $X(t)$  i związane z nim ryzyko są zmiennymi typu destymulanta, gdyż ich wpływ jest odwrotnie proporcjonalny na stan bezpieczeństwa, natomiast zdolności obronne  $Y(t)$ , jako stymulanta wpływają wprost proporcjonalnie na stan bezpieczeństwa podmiotu. Z formalnego punktu widzenia dysproporcje między zmiennymi  $X(t)$  oraz  $Y(t)$  decydują o aktualnym poziomie bezpieczeństwa podmiotu.

## Typologia i walidacja zagrożeń systemowych

Zagrożenia ( $ZG$ ) w ogólności przedstawiają sobą potencjalną siłę destrukcyjną, która negatywnie wpływa na stan bezpieczeństwa podmiotu (systemu). Aktywacja zagrożeń potencjalnych do kategorii zagrożeń realnych godzących bezpośrednio w bezpieczeństwo następuje formalnie za sprawą ryzyka ( $R$ ).

Dla potrzeb budowanego modelu ogół zagrożeń powodujących destabilizację bezpieczeństwa podzielimy na cztery modelowe kategorie, w ramach których zostało wyodrębnionych szereg szczegółowych podkategorii<sup>24</sup>.

$$ZG = \{ZG_i (ZG_j) ; i = \overline{1, I}, j = \overline{1, J}\} \quad (8)$$

gdzie:

$ZG_1$  – zagrożenia naturalne (przyrodnicze),

$ZG_2$  – zagrożenia cywilizacyjne (technologiczne),

<sup>23</sup> K. Ficoń, *Badania operacyjne stosowane...*, op. cit., s. 71.

<sup>24</sup> K. Ficoń, *Inżynieria zarządzania kryzysowego...*, op. cit., s. 76 i nast.

$ZG_3$  – zagrożenia społeczne (celowe),  
 $ZG_4$  – zagrożenia losowe (niespodziewane).

Przykładowo w zbiorze zagrożeń przyrodniczych ( $ZG_1$ ) można wyróżnić następujące podkategorie ( $ZG_{1j}$ ):

$$ZG_1 = \{ZG_{11}, ZG_{12}, ZG_{13}, ZG_{14}\} \quad (9)$$

gdzie:

$ZG_{11}$  – zagrożenia kosmiczne,  
 $ZG_{12}$  – zagrożenia tektoniczne,  
 $ZG_{13}$  – zagrożenia klimatyczne,  
 $ZG_{14}$  – biologiczno-epidemiczne.

Podobnie można podzielić pozostałe kategorie zagrożeń  $ZG_2, ZG_3, ZG_4$  na szereg szczegółowych podkategorii. Kategoria zagrożeń cywilizacyjnych ( $ZG_2$ ) dzieli się tradycyjnie na: zagrożenia pożarowe, chemiczne, budowlane, komunikacyjne i zagrożenia informacyjne.

Kategoria zagrożeń społecznych ( $ZG_3$ ) obejmuje przykładowo: zagrożenia demograficzne, polityczne, ekonomiczne, zagrożenia porządku publicznego, terrorystyczne oraz fundamentalizm religijny. Dopełniający zbiór zagrożeń innych ( $ZG_4$ ) może przykładowo zawierać: awarie i katastrofy, klęski głodu i choroby, patologie społeczne, kryzys państwa i prawa, konflikty zbrojne i wojny. Należy podkreślić, że zaproponowany dwupoziomowy podział zagrożeń na kategorie i podkategorie nie ogranicza ogólności rozważań, a pozwala na skupienie się na problemach metodologicznych. Stosownie do potrzeb badawczych taksonomia ta może być dowolnie rozbudowana, modyfikowana i odpowiednio interpretowana.

Realne w danej chwili czasowej ( $t$ ) zagrożenie bezpieczeństwa wewnętrznego  $ZG(t)$  rozpatrywane w określonym wymiarze – rodzajowym, przestrzennym, czasowym można więc zapisać jako:

$$ZG(t) = \{ZG_i(ZG_{ij}); i = \overline{1, I}, j = \overline{1, J}\} \quad (10)$$

Z powyższych założeń, wynika że elementarnym (operacyjnym) rodzajem zagrożeń jest podkategoria  $ZG_{ij} \in ZG_i$ , która oprócz szczegółowych egzemplifikacji powinna być scharakteryzowana za pomocą pewnych cech destrukcyjnych opisujących specyfikę rozpatrywanego środowiska, np. lokalnego, czy dotkniętej tym zagrożeniem społeczności. Każde zagrożenie

w ramach wyodrębnionej podkategorii powinno zostać scharakteryzowane określonym zbiorem cech i parametrów opisujących jego prognozowane właściwości energetyczno-destrukcyjne powodujące niepożądane skutki i następstwa. W ujęciu modelowym każde elementarne zagrożenie należy opisać za pomocą następującego zbioru cech destrukcyjnych:

$$C(ZG) = \{ \alpha^{ij}, \beta^{ij}, \gamma^{ij}, \delta^{ij}, \varepsilon^{ij}; i = \overline{1, I}, j = \overline{1, J} \} \quad (11)$$

gdzie:

- $C(ZG)$  – zbiór cech destrukcyjnych zagrożeń,  
 $\alpha^{ij}$  – skala intensywności ij-tego zagrożenia,  
 $\beta^{ij}$  – zasięg demograficzny ij-tego zagrożenia,  
 $\gamma^{ij}$  – zasięg przestrzenny ij-tego zagrożenia,  
 $\delta^{ij}$  – czas ekspozycji ij-tego zagrożenia,  
 $\varepsilon^{ij}$  – podatność ij-tego zagrożenia na przeciwdziałanie.

Poszczególnym cechom diagnostycznym zagrożeń zbioru  $C(ZG)$  można przypisać przykładowo następujące właściwości merytoryczne i odpowiadające im wartości liczbowe:

$$\alpha^{ij} = \{ \alpha_k^{ij}; i = \overline{1, I}, j = \overline{1, J}, k = \overline{1, 4} \} \quad (12)$$

gdzie:

- $\alpha_1^{ij} = 1$  – mała skala intensywności zagrożenia, np. incydent,  
 $\alpha_2^{ij} = 2$  – średnia skala intensywności zagrożenia, np. awaria,  
 $\alpha_3^{ij} = 3$  – duża skala intensywności zagrożenia, np. katastrofa,  
 $\alpha_4^{ij} = 4$  – wielka skala intensywności zagrożenia, np. kataklizm.

$$\beta^{ij} = \{ \beta_k^{ij}; i = \overline{1, I}, j = \overline{1, J}, k = \overline{1, 4} \} \quad (13)$$

gdzie:

- $\beta_1^{ij} = 1$  – mały zasięg demograficzny zagrożenia, np. kilka osób,  
 $\beta_2^{ij} = 2$  – średni zasięg demograficzny zagrożenia, np. kilkadziesiąt osób,  
 $\beta_3^{ij} = 3$  – duży zasięg demograficzny zagrożenia, np. kilkaset osób,  
 $\beta_4^{ij} = 4$  – wielki zasięg demograficzny zagrożenia, np. kilka tysięcy osób.



$$\gamma^{ij} = \{\gamma_k^{ij}; i = \overline{1, I}, j = \overline{1, J}, k = \overline{1, 4}\} \quad (14)$$

gdzie:

- $\gamma_1^{ij} = 1$  – mały zasięg przestrzenny zagrożenia, np., lokalny, obiektowy,
- $\gamma_2^{ij} = 2$  – średni zasięg przestrzenny zagrożenia, np. grupa obiektów,
- $\gamma_3^{ij} = 3$  – duży zasięg przestrzenny zagrożenia, np. duży kompleks obiektów,
- $\gamma_4^{ij} = 4$  – wielki zasięg przestrzenny zagrożenia, np. kraj lub państwo.

$$\delta^{ij} = \{\delta_k^{ij}; i = \overline{1, I}, j = \overline{1, J}, k = \overline{1, 4}\} \quad (15)$$

gdzie:

- $\delta_1^{ij} = 1$  – krótki czas ekspozycji zagrożenia, np. kilka minut,
- $\delta_2^{ij} = 2$  – średni czas ekspozycji zagrożenia, np. kilka godzin, dób,
- $\delta_3^{ij} = 3$  – długi czas ekspozycji zagrożenia, np. kilka dni, tygodni,
- $\delta_4^{ij} = 4$  – bardzo długi czas ekspozycji zagrożenia, np. kilka miesięcy, lat.

$$\varepsilon^{ij} = \{\varepsilon_k^{ij}; i = \overline{1, I}, j = \overline{1, J}, k = \overline{1, 4}\} \quad (16)$$

gdzie:

- $\varepsilon_1^{ij} = 1$  – duża podatność zagrożenia na zwalczanie,
- $\varepsilon_2^{ij} = 2$  – średnia podatność zagrożenia na zwalczanie,
- $\varepsilon_3^{ij} = 3$  – mała podatność zagrożenia na zwalczanie,
- $\varepsilon_4^{ij} = 4$  – brak podatności zagrożenia na przeciwdziałanie.

Problematyka klasyfikacji i cechowania zagrożeń jest niezmiernie ważna w całej teorii bezpieczeństwa, albowiem ich typologiczny porządek i proponowane rodzaje i skale wartości pozwalają na precyzyjne operowanie spektrum realnych zagrożeń bezpieczeństwa danego podmiotu w określonym horyzoncie czasowo-przestrzennym i pewnym wymiarze energetyczno-kinetycznym. Jak wiadomo, zarządzać można tylko takimi problemami, które uprzednio zostały w miarę ściśle zdefiniowane i chronologicznie oraz enumeratywnie wyspecyfikowane<sup>25</sup>.

<sup>25</sup> K. Ficoń, *Elementy potencjalowej teorii bezpieczeństwa wielkich systemów prakseologicznych*, „Zeszyty Naukowe AMW”, Nr 3 (185) /2011.

## Ryzyko transformacji zagrożeń bezpieczeństwa

W ogólności ryzyko, będące miarą niepewności posiada dualną naturę, gdyż jako *hazard* może być źródłem pewnych korzyści, natomiast jako *risk* może generować określone straty i skutki niepożądane<sup>26</sup>. Na gruncie teorii bezpieczeństwa ryzyko kojarzy się z miarą negatywną, za pomocą której następuje transformacja zagrożeń potencjalnych do zagrożeń realnych. Zgodnie z ogólną definicją tzw. ryzyka obliczeniowego jest ono iloczynem prawdopodobieństwa wystąpienia zdarzenia niepożądanego i jego negatywnych skutków:

$$R = p \times \$ \rightarrow \mathbb{R}^+ \quad (17)$$

gdzie:

- $R$  – ryzyko transformacji zagrożeń,
- $p$  – prawdopodobieństwo wystąpienia zagrożenia,
- $\$$  – wielkość niepożądanych skutków,
- $\mathbb{R}^+$  – zbiór liczb rzeczywistych.

Ryzyko  $R$  charakteryzuje stopień aktywności danego zagrożenia  $ZG$  i jego realną siłę destrukcyjną. Formalnie ryzyko determinuje sposób transformacji zagrożeń potencjalnych do postaci zagrożeń realnych, które bezpośrednio wpływają na stan bezpieczeństwa badanego podmiotu. Praktycznie „czyste” zagrożenia potencjalne nie naruszają aktualnego stanu bezpieczeństwa, a dopiero ich materializacja do stanu zagrożeń realnych rzutuje na bezpieczeństwo danego podmiotu.

Biorąc pod uwagę funkcję ryzyka zagrożenia możemy podzielić na dwa rodzaje – pierwotne zagrożenia potencjalne ( $ZG^P$ ) i wtórne zagrożenia realne ( $ZG^R$ ):

$$ZG(R) = \{ZG^P, ZG^R\} \quad (18)$$

gdzie:

- $ZG^P$  – zagrożenia potencjalne (hipotetyczne),
- $ZG^R$  – zagrożenia realne (rzeczywiste).

Przy czym najczęściej spełniona jest zależność:  $ZG^P \geq ZG^R$

<sup>26</sup> T.T. Kaczmarek, *Ryzyko i zarządzanie ryzykiem. Ujęcie interdyscyplinarne*, Difin, Warszawa 2005, s. 51 i nast.

Wszystkie zagrożenia realne  $ZG^R \subseteq ZG^P$  charakteryzuje niezerowe ryzyko  $R > 0$ , które wynika z faktu, że prawdopodobieństwo wystąpienia danego zdarzenia dopełniło się, czyli  $p > 0$ , co najczęściej pociąga określone negatywne skutki oznaczające w tym przypadku powstanie realnych zagrożeń  $ZG^R > 0$  skierowanych na bezpieczeństwo danego podmiotu.

## Parametry potencjału obronnego bezpieczeństwa

Racjonalne zarządzanie bezpieczeństwem wewnętrznym wymaga skutecznego systemu obrony przed pojawiającymi się zagrożeniami, który równoważyłby potencjał zagrożeń ( $ZG$ ), utrzymując bezpieczeństwo na żądanym poziomie. Na gruncie bezpieczeństwa wewnętrznego zadanie to pełni każda jednostka administracji publicznej ( $JAP$ ) odpowiedzialna za bezpieczeństwo ludności, w ogólności bezpieczeństwo wewnętrzne (społeczne) na terenie administracyjnej jurysdykcji. W praktyce są to przede wszystkim urzędy gminne, starostwa powiatowe i urzędy wojewódzkie sprawujące pieczę odpowiednio na terenie gminy, starostwa i województwa. Każda jednostka administracji publicznej dysponuje określonym na mocy prawa potencjałem operacyjnym ( $PO(JAP)$ ), na który w ujęciu modelowym składają się następujące elementy<sup>27</sup>:

$$PO(JAP) = \{A_{JAP}, B_{JAP}, C_{JAP}, D_{JAP}, E_{JAP}\} \quad (19)$$

gdzie:

$PO(JAP)$  – potencjał operacyjny jednostki administracji publicznej,

$A_{JAP}$  – potencjał kadrowy JAP,

$B_{JAP}$  – potencjał informacyjno-dokumentacyjny JAP,

$C_{JAP}$  – potencjał materiałowo-finansowy JAP,

$D_{JAP}$  – sprawność decyzyjna JAP,

$E_{JAP}$  – zdolność do skutecznych działań operacyjnych.

Powyższe elementy  $\{A_{JAP}, B_{JAP}, C_{JAP}, D_{JAP}, E_{JAP}\}$  wektora potencjału operacyjnego  $PO(JAP)$  mogą być wyrażone albo w naturalnych jednostkach bezwzględnych, albo za pomocą pewnych, unormowanych wskaźników ocenowych, takich jak np.:

<sup>27</sup> K. Ficoń, *Inżynieria zarządzania kryzysowego...*, op. cit., s. 289 i nast.

$$A_{JAP} = \{A_{JAP}^i ; i = \overline{1,4}\} \quad (20)$$

gdzie:

- $A_{JAP}^1 = 1$  – potencjał kadrowy zupełnie nieprzydatny do zwalczania zagrożeń,
- $A_{JAP}^2 = 2$  – potencjał kadrowy minimalnie przydatny do zwalczania zagrożeń,
- $A_{JAP}^3 = 3$  – potencjał kadrowy wymagający wzmocnienia,
- $A_{JAP}^4 = 4$  – potencjał kadrowy wystarczający do występujących zagrożeń.

$$B_{JAP} = \{B_{JAP}^i ; i = \overline{1,4}\} \quad (21)$$

gdzie:

- $B_{JAP}^1 = 1$  – brak jakiejkolwiek dokumentacji i uregulowań legislacyjnych,
- $B_{JAP}^2 = 2$  – ograniczona przydatność dokumentacji do działań operacyjnych,
- $B_{JAP}^3 = 3$  – dokumentacja wymagająca korekty i bieżącej aktualizacji,
- $B_{JAP}^4 = 4$  – dokumentacja w pełni przydatna do działań operacyjnych.

$$C_{JAP} = \{C_{JAP}^i ; i = \overline{1,4}\} \quad (22)$$

gdzie:

- $C_{JAP}^1 = 1$  – dostępne siły i środki absolutnie niewspółmierne do potrzeb,
- $C_{JAP}^2 = 2$  – dostępne siły i środki wymagają szerokiego wzmocnienia,
- $C_{JAP}^3 = 3$  – dostępne siły i środki wymagają odcinkowego uzupełnienia,
- $C_{JAP}^4 = 4$  – dostępne siły i środki całkowicie pokrywają potrzeby.

$$D_{JAP} = \{D_{JAP}^i ; i = \overline{1,4}\} \quad (23)$$

gdzie:

- $D_{JAP}^1 = 1$  – bardzo ograniczona decyzyjność i operatywność działania,
- $D_{JAP}^2 = 2$  – skromne doświadczenie w działaniach operacyjnych,
- $D_{JAP}^3 = 3$  – dobra decyzyjność i właściwe planowanie działań,
- $D_{JAP}^4 = 4$  – wysoki profesjonalizm i skuteczność decyzyjno-planistyczna.

$$E_{JAP} = \{E_{JAP}^i ; i = \overline{1,4}\} \quad (24)$$

gdzie:

- $E_{JAP}^1 = 1$  – zupełny brak zdolności do działań operacyjnych,
- $E_{JAP}^2 = 2$  – mała przydatność potencjału operacyjnego do działań,
- $E_{JAP}^3 = 3$  – zadawalająca przydatność potencjału operacyjnego do działań,
- $E_{JAP}^4 = 4$  – wysoki profesjonalizm i pełna zdolność operacyjna.

Zgodnie z obowiązującym porządkiem prawnym jednostki administracji publicznej, oprócz etatowych zasobów własnych ściśle współpracują z różnymi jednostkami administracji zespolonej i niezespolonej, potęgującymi w momentach krytycznych potencjał obronny każdej jednostki administracji publicznej. Hierarchiczna struktura administracji publicznej powoduje, że każdy element tej struktury w razie konieczności może zwrócić się o pomoc do jednostki szczebla nadrzędnego, której potencjał w zakresie działań antykryzysowych jest odpowiednio większy. Wszystkie instytucjonalne formy pomocy publicznej w sytuacji zagrożenia bezpieczeństwa będziemy w modelu odnosić do potencjału wsparcia ( $W_{JAP}$ ), automatycznie potęgującego zdolności obronne (operacyjne) każdej jednostki administracji publicznej. Potencjał wsparcia ( $W_{JAP}$ ) wyraża skalę potrzeb i rzeczywiste – w danym momencie czasowym możliwości ich zaspokojenia ze szczebla nadrzędnego:

$$W_{JAP} = \{W_{JAP}^i ; i = \overline{1,4}\} \quad (25)$$

gdzie:

- $W_{JAP}^1 = 1$  – brak możliwości wsparcia w wymaganym zakresie potrzeb,
- $W_{JAP}^2 = 2$  – ograniczone możliwości wsparcia ze szczebla nadrzędnego,
- $W_{JAP}^3 = 3$  – pełne wsparcie szczebla nadrzędnego podległej JAP,
- $W_{JAP}^4 = 4$  – wysokie możliwości w zakresie wsparcia ze szczebla nadrzędnego.

Ostatecznie potencjał operacyjny jednostki administracji publicznej w zakresie zwalczania zaistniałych zagrożeń i przywracania pożądanego stanu bezpieczeństwa wyraża następujący wektor:

$$PO(JAP) = \{A_{JAP}, B_{JAP}, C_{JAP}, D_{JAP}, E_{JAP}, W_{JAP}\} Y(t) \quad (26)$$

Zgodnie z przyjętym schematem metodologicznym dla każdej wyodrębnionej kategorii i podkategorii zagrożeń należy określić odpowiedni potencjał operacyjny podmiotu, jako rzeczywistą zdolność danej jednostki administracji publicznej do działań w zakresie zwalczania rzeczywistych zagrożeń<sup>28</sup>. Kolejno scalane potencjały cząstkowe dają w efekcie globalny potencjał operacyjny  $PO(JAP)$  konkretnej jednostki do prowadzenia działań operacyjnych w zakresie zwalczania realnych zagrożeń występujących na terenie działania danej jednostki administracji publicznej ( $JAP$ ).

### Macierz bezpieczeństwa wewnętrznego

Formalnie procedurę (system) wyznaczania bezpieczeństwa wewnętrznego na poziomie odpowiedzialności określonej jednostki administracji publicznej można sprowadzić do chronologicznego budowania trzech kolejnych macierzy:  $|MZ|$  – macierzy zagrożeń,  $|MR|$  – macierzy ryzyka i  $|MO|$  – macierzy obrony przed zagrożeniami. Odpowiednia kompilacja tych trzech macierzy pozwala na wyznaczenie cząstkowych wartości bezpieczeństwa wewnętrznego dla każdej wyodrębnionej kategorii/podkategorii zagrożeń realnych oraz w efekcie zbiorczej oceny bezpieczeństwa wewnętrznego.

Do wyznaczania cząstkowych wartości bezpieczeństwa wewnętrznego dla poszczególnych kategorii/podkategorii można wykorzystać następujące wyrażenie:

$$BP = BP_0 - \sum_{i=1}^I \sum_{j=1}^J (X_{ij} \times R_{ij}) + \sum_{i=1}^I \sum_{j=1}^J Y_{ij}$$

gdzie:

$BP$  – rzeczywisty stan bezpieczeństwa wewnętrznego,

$BP_0$  – bezpieczeństwo początkowe,

$X_{ij}$  – potencjał zagrożeń wywołany  $ij$ -tym rodzajem zagrożeń,

$R_{ij}$  – wielkość ryzyka ze względu na  $ij$ -tego zagrożenia,

$Y_{ij}$  – potencjał zdolności zwalczania  $ij$ -tego rodzaju zagrożeń.

Dla zobrazowania rzeczywistego stanu bezpieczeństwa będącego pochodną poszczególnych kategorii/podkategorii zagrożeń posłużymy się kompleksową macierzą bezpieczeństwa  $|MB|$  (tabela 1):

<sup>28</sup> K. Ficoń, *Modelowanie bezpieczeństwa za pomocą potencjałowej formuły...*, op. cit., s. 43.

**Tabela 1.**

Macierz bezpieczeństwa wewnętrznego |MB|

Kategoria	Podkategor	Stan bezpieczeństwa początkowego	Potencjał zagrożeń	Funkcja ryzyka	Potencjał obronny JAP	Częstkowy poziom bezpieczeństwa
<b>i</b>	<b>j</b>	$BP_0$	$X_{ij}$	$R_{ij}$	$Y_{ij}$	$BP_{ij}$
1	1	$BP_0$	$X_{11}$	$R_{11}$	$Y_{11}$	$BP_{11}$
	2	$BP_0$	$X_{12}$	$R_{12}$	$Y_{12}$	$BP_{12}$
	3	$BP_0$	$X_{13}$	$R_{13}$	$Y_{13}$	$BP_{13}$
	$\Sigma\Sigma$	$BP_0$	$X_{10}$	$R_{10}$	$Y_{10}$	$BP_{10}$
2	1	$BP_0$	$X_{21}$	$R_{21}$	$Y_{21}$	$BP_{21}$
	2	$BP_0$	$X_{22}$	$R_{22}$	$Y_{22}$	$BP_{22}$
	3	$BP_0$	$X_{23}$	$R_{23}$	$Y_{23}$	$BP_{23}$
	$\Sigma\Sigma$	$BP_0$	$X_{20}$	$R_{20}$	$Y_{20}$	$BP_{20}$
...	...	...	...	...	...	...
$\Sigma$	$\Sigma\Sigma$	$BP_0$	$X_{(.)}$	$R_{(.)}$	$Y_{(.)}$	$BP_{(.)}$

Źródło: opracowanie własne.

Aby sporządzić macierz bezpieczeństwa |MB| należy sukcesywnie wyznaczać jej poszczególne elementy, posługując się rekurencyjnie wektorami zagrożeń (10), ryzyka (18) i możliwości obronnych (26). Pracochłonność tej procedury zależy przede wszystkim od liczby wyodrębnionych kategorii i podkategorii zagrożeń. Ze względu na wielkość zbioru zagrożeń oraz wielkość zbioru cech diagnostycznych opisujących ich właściwości kinetyczno-energetyczne procedura wyznaczania bezpieczeństwa wewnętrznego w wartościach wymiernych (liczbowych) jest złożoną procedurą numeryczną, która wymaga wsparcia ze strony technologii komputerowej.

Formalnie jeden cykl pracy algorytmu wyznaczającego stan bezpieczeństwa wewnętrznego obejmuje dla każdej wyodrębnionej kategorii/podkategorii zagrożeń trzy zasadnicze etapy:

- 1) wyznaczenie potencjału ij-tego zagrożenia bezpieczeństwa,
- 2) ustalenie wielkości ij-tego ryzyka bezpieczeństwa,
- 3) wyznaczenie potencjału ij-tej zdolności obronnej jednostki administracji publicznej w zakresie zwalczania ij-tego rodzaju zagrożeń.

Powyższa trzyetapowa procedura powtarzana jest iteracyjnie dla wszystkich rodzajów zagrożeń tj. dla wszystkich wyodrębnionych podkategorii i kategorii realnych zagrożeń. Dla każdej skończonej pętli w obrębie podkategorii i kategorii wyznaczane są cząstkowe potencjały bezpieczeństwa – za podkategorie i kategorie, a po wyczerpaniu wszystkich rodzajów zagrożeń wyznaczany jest aktualny stan bezpieczeństwa wewnętrznego w postaci umownego wskaźnika bezpieczeństwa. Tak zarysowana sieć działań algorytmu wyznaczania bezpieczeństwa wewnętrznego może być oprogramowana w dowolnym języku programowania, a odpowiednia aplikacja komputerowa może funkcjonować na dowolnym szczeblu administracji publicznej.

## Uwagi końcowe

Zaproponowany powyżej model konceptualny systemu szacowania bezpieczeństwa wewnętrznego jest logicznie spójny i merytorycznie podejmuje wszystkie zasadnicze aspekty ilościowego szacowania stanu bezpieczeństwa. Potencjałowa formuła modelu stanowi oryginalne podejście pozwalające na ilościowe wyznaczanie stanu bezpieczeństwa wewnętrznego w określonej sytuacji zagrożeń występujących na pewnym obszarze jurysdykcji organów administracji publicznej. Przeprowadzone badania wykazały jego użyteczność w odniesieniu do rzeczywistych scenariuszy, z jakimi mają do czynienia różne organa administracji publicznej odpowiedzialne za problematykę bezpieczeństwa np. w gminie lub w powiecie.

Zasadniczym problemem podczas próby jego aplikacji są dwie podstawowe kwestie: przygotowania i wprowadzania danych wejściowych oraz standaryzacja procedur numerycznych. Problematyka danych wejściowych wymaga szczególnie wnikliwego podejścia, gdyż należy zachować pewien poziom ich wzajemnej kompatybilności zakresowej (relatywizacji). Oddzielnym problemem związanym z aplikacją modeli numerycznych i taksonomicznych jest tzw. balansowanie modelu, czyli symulacyjne badanie jego zachowań dla różnych wariantów obliczeniowych<sup>29</sup>. Efektem tych badań jest ustalenie pewnych wskaźników, a także współczynników wagowych determinujących rzeczywistą przydatność modelu w zastosowaniach praktycznych. Operowanie danymi liczbowymi wymaga właściwej ich interpretacji na różnych etapach prowadzonych analiz.

<sup>29</sup> K. Ficoń, G. Krasnodębski, *Badanie obiektów wielo cechowych za pomocą metod taksonomii numerycznej z wykorzystaniem obiektu wzorcowego*, „Zeszyty Naukowe WAT”, SLW, nr 45/2016.



Zwraca uwagę duża elastyczność i uniwersalność koncepcyjna modelu wynikająca z jego taksonomicznych procedur obliczeniowych. W zależności od potrzeb model może być szeroko modyfikowany i dowolnie rozbudowywany o żądane parametry i zmienne. Każdy z trzech wektorów – zagrożeń, ryzyka i obrony może zostać zmodyfikowany stosownie do aktualnych potrzeb badawczych i np. poszerzony o nowe cechy diagnostyczne. Im bardziej radykalne zmiany zamierzamy przeprowadzić, tym głębszych badań symulacyjnych wymaga etap balansowania modelu.

Ze względu na dużą złożoność obliczeniową modelu warunkiem koniecznym jego użyteczności jest implementacja w postaci odpowiedniej aplikacji komputerowej. Dysponowanie zrównoważoną aplikacją komputerową otwiera szerokie perspektywy badawcze przed każdym potencjalnym użytkownikiem. O praktycznej przydatności modelu do wyznaczania bezpieczeństwa wewnętrznego na różnych szczeblach np. administracji publicznej decyduje nowoczesna aplikacja komputerowa, która zagwarantuje efektywne i elastyczne badania oraz szerokie możliwości symulacji dowolnych sytuacji kryzysowych. Wyniki badań mogą stać się podstawą oceny dostępnych sił i środków, np. w gminie do działań antykryzysowych w określonej sytuacji kryzysowej. Te same wyniki mogą być podstawą np. do ubiegania się wójta o dodatkowe wsparcie i antycypowanie potencjalnego zagrożenia, jeszcze przed wystąpieniem sytuacji kryzysowej. Obszar rzeczywistych zastosowań prezentowanego systemu w kształtowaniu bezpieczeństwa wewnętrznego jest bardzo szeroki i może on być uniwersalnym, nowoczesnym, narzędziem zarządzania bezpieczeństwem na dowolnym szczeblu administracji publicznej.

## Bibliografia

### Literatura:

1. Fehler W., Dziubek I.T., *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa*. Ekspertyza przygotowana na zlecenie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2010.
2. Ficoń K., Krasnodębski G., *Badanie obiektów wielocechowych za pomocą metod taksonomii numerycznej z wykorzystaniem obiektu wzorcowego*, „Zeszyty Naukowe WAT”, SLW, nr 45/2016.
3. Ficoń K., *Badania operacyjne stosowane. Modele i aplikacje*, BEL Studio, Warszawa 2006.

4. Ficoń K., *Bezpieczeństwo jako ontologiczna kategoria systemowa*, „Kwartalnik „Bellona”, nr 1/2013(672).
5. Ficoń K., *Elementy potencjałowej teorii bezpieczeństwa wielkich systemów prakseologicznych*, „Zeszyty Naukowe AMW”, Nr 3 (185) /2011.
6. Ficoń K., *Inżynieria zarządzania kryzysowego. Podejście systemowe*, BEL Studio, Warszawa 2007.
7. Ficoń K., *Modelowanie bezpieczeństwa za pomocą potencjałowej formuły bezpieczeństwa*, „Kwartalnik Bellona”, nr 2/214(677).
8. Ficoń K., *Wykorzystanie funkcji potęgowo-wykładniczej w procesie zarządzania bezpieczeństwem*, „Zeszyty Naukowe AMW”, Nr 1(179)/2009.
9. Jakubczak R., Flis J., *Bezpieczeństwo narodowe Polski w XXI wieku. Wyzwania i strategie*, Bellona 2007.
10. Kaczmarek T.T., *Ryzyko i zarządzanie ryzykiem. Ujęcie interdyscyplinarne*, Difin, Warszawa 2005.
11. Korzeniowski L.F., *Podstawy nauk o bezpieczeństwie*, Difin, Warszawa 2012.
12. Koźmiński A., *Analiza systemowa organizacji*, PWE, Warszawa 1976.
13. *Leksykon współczesnych międzynarodowych stosunków politycznych*, Wyd. Alta 2, Wrocław 2000.
14. Malendowski W., Mojsiewicz Cz., *Stosunki międzynarodowe*, Wyd. Alta 2, Warszawa 2003.
15. Nowak E., Nowak M., *Zarys teorii bezpieczeństwa narodowego*, Difin, Warszawa 2011.
16. Nowakowski Z., *Bezpieczeństwo narodowe – ewolucja pojęcia i zakresu*, <http://com.home.pl/>[dostęp: 15.02.2019].
17. Sienkiewicz P., *Analiza systemowa. Podstawy i zastosowania*, Bellona, Warszawa 1994.
18. *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2007.
19. Sulkowski S., *W poszukiwaniu definicji bezpieczeństwa wewnętrznego*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego”, Nr 1/2009.
20. Wiśniewski B. i inni, *Bezpieczeństwo wewnętrzne Rzeczypospolitej Polskiej*, Wydawnictwo AON, Warszawa 2004.
21. Wolanin J., *Zarys teorii bezpieczeństwa obywateli. Ochrona ludności podczas pokoju*, DANMAR, Warszawa 2005.

## PRAXEOLOGICAL INTERNAL SAFETY MODEL FOR CHANGING CATEGORIES

**Keywords:** *administration, security, defense, potential, risk, threat.*

### SUMMARY

The paper presents a formalized concept of internal (security) modeling using an additive potential formula, the main components of which are: a destructive potential of threats that has a negative impact on the safety status and construction defense potential to mitigate the negative effects of threats. In addition, a risk indicator was introduced that formally activates potential threats to the state of real threats that directly affect the security situation of a given entity, eg the state. The presented model is an innovative approach to quantitative safety assessment, in this case internal security and can also be applied in the area of assessment of other security categories, for example: public, social, external or national

**Krzysztof Ficoń** – por. biogram na s. 251.

**Grzegorz Krasnodębski** dr hab. inż. – absolwent Wydziału Cybernetyki Wojskowej Akademii Technicznej, doktorat i habilitację uzyskał na Wydziale Dowodzenia i Operacji Morskich Akademii Marynarki Wojennej. Głównym obszarem naukowych zainteresowań są problemy dotyczące zaawansowanych technologii komputerowych, fenomenowi Internetu i społeczeństwa informacyjnego, w tym kwestie gospodarki elektronicznej e-economy, e-business, e-commerce, a także logistyki *on-line* oraz bezpieczeństwa informacyjnego rozpatrywane w szerokim kontekście CyberWar. Specjalizuje się w teleinformatycznym wsparciu zarządzania kryzysowego na różnych szczeblach administracji publicznej – rządowej i samorządowej. Innym obszarem jego naukowych zainteresowań są zagadnienia dotyczące problemów systemowej ochrony infrastruktury krytycznej kraju i regionu widziane przez pryzmat standardów i bezpieczeństwa wewnętrznego Unii Europejskiej. Aktualnie pełni funkcję prodziekana ds. naukowych na Wydziale Dowodzenia i Operacji Morskich AMW.

**Janusz GIERSZEWSKI**

## PRZESTĘPSTWA GOSPODARCZE I SOCJALNE. PRÓBA PORÓWNIANIA Z PERSPEKTYWY ZMIANY SPOŁECZNEJ

**Słowa kluczowe:** *Przestępstwa gospodarcze, przestępstwa socjalne, zmiana społeczna.*

### Streszczenie

Zagadnienie związków przestępstw gospodarczych i socjalnych interesuje nie tylko prawników. W naukach o bezpieczeństwie zainteresowanie może wywoływać istota tych związków opartych na procesach i zjawiskach społecznych, które kryją się za tymi dwoma pojęciami. Przez „przestępczość gospodarczą i socjalną” najczęściej rozumie się w tym kontekście zachowania, które są penalizowane w kodeksach karnych. Niektórzy uważają, że przestępczość socjalną należy uznać za szczególną odmianę przestępczości gospodarczej. Nie wszyscy jednak zwracają uwagę na zależności występujące pomiędzy tymi pojęciami. Główny wątek prowadzonych rozważań skoncentrowany jest na pytaniu: *Jakie są różnice i podobieństwa w postrzeganiu przestępczości socjalnej i gospodarczej w perspektywie zmiany społecznej?* Istnieje wiele koncepcji wyjaśniających sposoby klasyfikacji tych kategorii przestępstw, ale w niewielkim stopniu uwzględniają one zmianę społeczną.

### Wprowadzenie

Można założyć, że przestępstwa gospodarcze towarzyszą ludzkości niemal od początku. Ewoluuja i wykształcają coraz to nowe formy. Natomiast przestępstwa socjalne pojawiły się wraz z polityką społeczną

realizowaną przez państwo. Główne kategorie przestępczości socjalnej z jednej strony związane są z instrumentami (transferami) socjalnymi, a w szczególności z systemem zabezpieczeń społecznych, instytucjami rynku pracy oraz ze wsparciem finansowym rehabilitacji osób niepełnosprawnych<sup>1</sup>. Usystematyzowania obszaru zabezpieczenia społecznego dokonał Trybunał Konstytucyjny, zakładając, iż w skład zabezpieczenia społecznego wchodzą trzy instytucje, tj. ubezpieczenie społeczne, zaopatrzenie społeczne i pomoc społeczna<sup>2</sup>. Z drugiej zaś strony przestępstwa socjalne mogą być związane z sytuacją ekonomiczną (socjalną) człowieka<sup>3</sup>. W obszernej literaturze przedmiotu wśród czynników o charakterze społeczno-ekonomicznym wpływających na przestępczość wymienia się m.in. bezrobocie, zróżnicowanie dochodów, gęstość zaludnienia, warunki życia ludności oraz tempo wzrostu gospodarczego.

Można w tym momencie rozważyć założyć, że przestępstwo socjalne to każde karalne zachowanie skierowane przeciwko systemowi zabezpieczeń społecznych albo związane z sytuacją socjalną jednostki (brak środków utrzymania).

Istotny, być może nowatorski dla niniejszych rozważeń, pozostaje obszar zagadnień związanych ze zmianą społeczną, która nie zawsze znajduje odzwierciedlenie w różnych statystykach i być może nie wywołuje adekwatnej reakcji państwa i jego instytucji. Pojęcie „zmiany społecznej” znajduje zastosowanie w opisie bardzo różnych procesów społecznych. W niniejszym rozdziale założono, że nie tylko sytuacja socjalna powoduje wzrost przestępczości, ale również rozbudowany system zaopatrzeniowy. Powstał on w celu zapewnienia egzystencji, a więc powinien wyeliminować przestępczość mającą na celu zaspokojenie elementarnych potrzeb życiowych. Natomiast umożliwiał on niezgodne z prawem wykorzystanie środków publicznych przeznaczonych na cele socjalne.

Do rozważeń o przestępczości gospodarczej i socjalnej można odnieść przemiany zachodzące w sferze świadomości społecznej, takie jak stosunek do społecznych nierówności (a generalnie – do organizacji społeczeństwa), obecności ryzyka, skuteczności kontroli przestępczości i coraz większej różnorodności kulturowej.

<sup>1</sup> Zob. J. Gierszewski, *Bezpieczeństwo społeczne. Studium z zakresu teorii bezpieczeństwa narodowego*, Difin, Warszawa 2013, s. 290–311.

<sup>2</sup> Trybunał Konstytucyjny: orzeczenie z dnia 29 września 1993 r. – K.17/92.

<sup>3</sup> J. Gierszewski, *Bezpieczeństwo socjalne, społeczne a bezpieczeństwo społeczne państwa w ujęciu systemowym i sekurytyzacji*, [w:] *Bezpieczeństwo w administracji i biznesie jako czynnik europejskiej integracji i rozwoju*, Wydawnictwo WSAiB, Gdynia 2015, s. 462.

Obecnie w wielu społeczeństwach można obserwować tendencje zmierzające do zwiększenia bezpieczeństwa socjalnego, które generować będzie zagrożenia przynależne do określonej kategorii przepęstw.

Przepęstwo socjalna, w przeciwieństwie do przepęstwa gospodarczej, jest na gruncie polskim stosunkowo nowym pojęciem, które nie doczekało się dotąd szerszych opracowań o charakterze badawczym<sup>4</sup>.

Zmiana społeczna potraktowana została jako istotny składnik kształtujący nie tylko egzystencję, ale stanowiący determinantę określonej kategorii przepęstwa. Przepęstwo ta jest związana ze zmianami społecznymi, które dzięki transferom socjalnym z jednej strony poprawią sytuację ekonomiczną jednostki, a z drugiej strony dają możliwość nieuprawnionego jej wykorzystania. W ten sposób problematyka przepęstwa nie staje się jedynie domeną nauk prawnych, a zmiany społecznej przedmiotem refleksji wśród socjologów, ponieważ przedmiot badań staje się interesujący dla różnych dyscyplin naukowych, w tym nauk o bezpieczeństwie.

## Przepęstwo gospodarcza

Pierwsze próby ujmowania w syntetyczne definicje zjawiska polegającego na dokonywaniu przepęstw skierowanych przeciwko ponadindywidualnym interesom gospodarczym zostały podjęte jeszcze w XIX w. (1872 r.), kiedy to E.C. Hill wygłosił cykl wykładów zatytułowanych, *Kryminalni kapitaliści*. Samo zaś pojęcie „przepęstwo gospodarcza” jest terminem, który podobnie jak termin „prawo karne gospodarcze” funkcjonuje od lat 30. XX w.<sup>5</sup> W owym czasie wykształciły się dwie konkurencyjne wobec siebie koncepcje przepęstwa gospodarczej.

Pierwsza koncepcja kontynentalna (przedmiotowa), zapoczątkowana przez K. Lindemana w pracy, *Gibt es ein eingenes Wirtschaftsstrafrecht?* (1932), która została przejęta przez doktrynę prawa większości państw europejskich. Tytuł ten można przetłumaczyć jako pytanie problemowe: „Czy istnieje jakieś odrębne prawo gospodarcze?” Sformułował podwaliny panującego do dzisiaj poglądu, że przedmiotem przepęstw gospodarczych są naruszenia ponadindywidualnych lub społecznych dóbr prawnych życia gospodarczego.

<sup>4</sup> Wyjątek: Z. Kukula, *Przepęstwo socjalna z perspektywy prawa karnego i kryminologii*, Difin, Warszawa 2016.

<sup>5</sup> Zob. np. J. Błachut, A. Gaberle, K. Krajewski, *Kryminologia*, Arche, Gdańsk 2004, s. 294. Zob. S. Żółtek, *Prawo karne gospodarcze w aspekcie zasady subsydiarności*, Wolters Kluwer, Warszawa 2009, s. 51.

Druga koncepcja amerykańska (podmiotowa), wprowadzona została do nauki przez E.H. Sutherlanda w pracy *White Collar Crime* (1949), która jest rozwijana w państwach o anglosaskiej tradycji prawnej. Świadomie przeciwstawił w niej pojęcia *white-collar-worker* i *blue-collar-worker*, co sprzyja społecznemu interpretowaniu zjawiska przestępczości gospodarczej.

Przedmiotowe koncepcje przestępczości gospodarczej kładły akcent na charakter czynów, podmiotowe natomiast interesowały się raczej cechami sprawców.

Za cechy przestępczości gospodarczej dostrzegane w tych koncepcjach uznaje się zwłaszcza:

- brak w działaniach sprawców przemocy zastępowanej działaniami mającymi pozory legalności, a polegającymi najczęściej na nadużywaniu instytucji życia gospodarczego, funkcjonujących w znacznym stopniu na zasadach publicznego zaufania;
- poważne straty materialne i niematerialne jako następstwa takich działań, przy czym te ostatnie wykraczają niekiedy poza sferę życia gospodarczego (np. w przypadku korupcji);
- fakt, że ofiarami są głównie anonimowe osoby, gałęzie i instytucje systemu gospodarczego;
- stosunkowo znaczna liczba sprawców rekrutuje się z wyższych warstw społecznych<sup>6</sup>.

Na gruncie polskim przestępczość gospodarczą O. Górniok określiła jako:

„ogół bezprawnych zachowań naruszających lub zagrażających przyjętym w systemie gospodarczym zasadom podziału majątku i dochodu społecznego oraz zabezpieczeniu egzystencjalnych warunków bytu jednostki przed ekscesami w działalności przedsiębiorstw”<sup>7</sup>.

Jednak w państwach o różnych systemach ekonomicznych trudno wypracować powszechnie uznawaną definicję przestępczości gospodarczej. Szybciej można doszukiwać się wspólnych cech przestępstw czy klasyfikacji zachowań przestępczych. Podziały te są o tyle istotne, gdyż ich części składowe pozwalają na zaliczenie przedmiotu ochrony czy zachowania sprawcy do określonej kategorii przestępstw.

W literaturze można spotkać różne klasyfikacje sprawców przestępstw gospodarczych np.:

<sup>6</sup> Zob. np. O. Górniok, *Koncepcja przestępstw gospodarczych w doktrynie niemieckiej a polityka kryminalna*, PiP 1993, Nr 1, s. 62; *idem*, *Przesłępczość gospodarcza i jej zwalczanie*, PWN, Warszawa 1994, s. 55–56.

<sup>7</sup> O. Górniok, *Pojęcie przestępczości...*, *op. cit.*, s. 169.

- zawodowych, tj. takich, którzy utrzymują się wyłącznie z popełniania przestępstw w różnych dziedzinach gospodarki;
- sytuacyjnych, tj. takich, którzy tylko w obliczu tzw. konieczności gospodarczej lub dla pozyskania funduszy niezbędnych do utrzymania swego przedsiębiorstwa dopuszczają się przestępstw;
- okazjonalnych, którzy działają w zasadzie legalnie, utrzymując się w tzw. granicach etyki gospodarczej, a na popełnienie przestępstwa decydują się tylko wtedy, gdy nadarza się okazja łatwej jego realizacji i gdy spodziewają się z tego dużych zysków<sup>8</sup>.

Donald R. Cressey wskazywał na następujące przesłanki popełniania przestępstwa gospodarczego tj.:

- przymus finansowy (problemy finansowe);
- okazja – luki w systemie (brak kontroli),
- osobowość sprawcy i racjonalizacja zachowań (tłumaczenie, że czyn ten nie jest przestępstwem)<sup>9</sup>.

W literaturze przedmiotu występuje też rozróżnienie przestępstw gospodarczych na tzw. przestępstwa z biedy i dobrobytu<sup>10</sup>. Od kiedy tylko zaczęto zastanawiać się nad przyczynami przestępczości, od razu jako jedną z przyczyn wymieniano biedę. Tak na przykład św. Tomasz Morus w swej *Prawdziwie złotej książeccze o najlepszym ustroju Rzeczypospolitej i o nowej wyspie Utopii* (1516) twierdził, że główną przyczyną przestępstw jest „rażąca dysproporcja pomiędzy bogactwem nielicznych a biedą znacznie liczniejszych”<sup>11</sup>. „Przestępstwo z biedy” to sytuacja (położenie), w której sprawca musi zabiegać o zwiększenie swoich dochodów. Bywa, że do takiej sytuacji doprowadził sam sprawca, podejmując ryzykowną działalność gospodarczą lub znalazł się w krytycznej sytuacji np. wskutek nagłego załamania koniunktury. W takich sytuacjach pokusa nielegalnego ratowania siebie i swojej pozycji gospodarczej jest bardzo silna. Łatwo wówczas neutralizować tzw. dysonans moralny, czyli usprawiedliwić przestępstwo przed samym

<sup>8</sup> K. Tiedemann, *Welche strafrechtlichen Mitteln empfehlen sich für eine wirksamere Bekämpfung der Wirtschaftskriminalität? Gutachten für den 49 Deutschen Juristentag*, München 1972, za O. Górniok, *Przestępczość gospodarcza i jej zwalczanie...*, op. cit., s. 33.

<sup>9</sup> J. Kraciuk, *Przestępstwa gospodarcze w przedsiębiorstwach i sposoby ich przeciwdziałania*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego” 2012, nr 690, s. 803.

<sup>10</sup> O. Górniok, op. cit., s. 34–35.

<sup>11</sup> Za J. Widacki, *Czy bieda generuje przestępczość?* w: *Polska bieda w świetle Europejskiego Roku Walki z Ubóstwem i Wykluczeniem Społecznym*, red. H.E. Kubiak, K. Frysztacki, Oficyna Wydawnicza AFM, Kraków 2012, s. 165.



sobą. Pojęcie to jest bliskie przestępczości socjalnej motywowanej potrzebą zapewnienia egzystencji wynikającej z braku środków utrzymania.

Natomiast „przeszypstwa z dobrobytu” na ogół się nie popełnia. Tu nie działa żaden przymus, lecz egoizm wynikający z potrzeby bogacenia się. W takim przypadku występuje silna pokusa wykorzystania sytuacji dogodnej dla popełnienia przestępstwa. Może z niej skorzystać osoba, dla której posiadanie dóbr materialnych stanowi istotną potrzebę. Dla sprawców tego typu przestępstw najczęściej pieniądz stanowi środek do zdobywania władzy. Sprawcami są tu osoby o osobowości antysocjalnej, którzy znają wartości moralne, jednak wyżej stawiają własny interes, albo socjopaci, przestępcy z zasady asocjalni tj. tacy, którzy nie potrafią dostrzegać wartości moralnych.

Obszar przestępstw gospodarczych jest bardzo szeroki i ma swoje odzwierciedlenie w wielu definicjach i katalogu czynów zabronionych.

Podsumowując rozważania na temat przestępczości gospodarczej, warto też rozpatrywać je w kontekście bezpieczeństwa socjalnego. Przeszypczośc gospodarcza rozwija się najczęściej w przypadku bogacenia się państw i transferów socjalnych. Im więcej środków finansowych w obrocie, tym większa możliwość ich przestępczej absorpcji.

Kwestia kategoryzacji i podziału przestępstw gospodarczych i wprowadzenia kategorii przestępstw socjalnych wynika z potrzeby usystematyzowania wiedzy o bezpieczeństwie społecznym na gruncie nauk o bezpieczeństwie.

## Przeszypczośc socjalna

Katalog przestępstw gospodarczych można wskazać na podstawie norm prawnych zawartych rozdziale XXXVI Ustawy – Kodeks karny<sup>12</sup>. Przyjmuje się różne podziały przestępstw gospodarczych, ale nie ma w nich wyodrębnionych przestępstw socjalnych. Do powszechnego użycia weszły takie określenia jak przestępczośc gospodarcza, bankowa, komputerowa, internetowa czy przestępczośc przeciwko środowisku, związana z prowadzoną aktywnością gospodarczą. Można w tym miejscu postawić pytanie, jakie zmiany społeczne przemawiają za wyodrębnieniem ze struktury przestępczości gospodarczej zjawiska przestępczości socjalnej. Aby odpowiedzieć na to pytanie, należy przyjrzeć się procesom społecznym i systemowi zabezpieczenia społecznego.

<sup>12</sup> Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. 2016 poz. 1137 ze zm.)

Przepęstwo socjalna nie występuje w ustawodawstwie karnym, poniewaŹ nie ma specjalnej grupy przepisów karnych przeznaczonych do jej zwalczania. O istnieniu przepęstw w sferze świadczeń socjalnych pośrednio można wnioskować, analizując katalog przepęstw gospodarczych ujętych w załączniku do *Zaleceń Rady Europy nr R 81 / 12* dotyczącym przepęstw gospodarczych<sup>13</sup>. Wśród przepęstw gospodarczych wskazano m.in. uchylanie się przez przedsiębiorstwa od obowiązku ubezpieczeń socjalnych. Sprawcami mogą być przedsiębiorcy jak i osoby korzystające ze świadczeń socjalnych.

Na początek przeanalizujemy przepęstwo socjalną wynikającą z trudnej sytuacji ekonomicznej jednostki. Historycznie już w XIX wieku uważano, że wzrost ubóstwa skutkuje wzrostem przepęstwa. Badania wykazywały istnienie zależności pomiędzy przepęstwością a cenami zboŹa oraz cenami artykułów spoŹywczych pierwszej potrzeby. Wzrost cen zboŹa pociągał za sobą wzrost liczby przepęstw przeciwko mieniu, ale też spadek przepęstw przeciwko osobie. Wskazywano także, iż na poziom przepęstwa wpływ mają inne parametry ekonomiczne, mianowicie: pojemność rynku pracy, dynamika płacy, zdolności konsumpcyjne ludności oraz tendencje rozwojowe przemysłu<sup>14</sup>. Nie jest jednak celem niniejszej pracy znalezienie odpowiedzi na pytanie o relacje pomiędzy warunkami materialnymi a wskaźnikami przepęstwa (innymi słowy: w jaki sposób sytuacja socjalna wpływa na zachowania przepęstwe). Obecnie w badaniach wykorzystywane są różnorodne, skorelowane ze sobą zmienne demograficzne i społeczno-ekonomiczne. Najczęściej stosowane wskaźniki „skumulowanej deprivacji” to: stopa ubóstwa, poziom bezrobocia, odsetek osób, które pobierają świadczenia socjalne, wskaźnik osób z niskim wykształceniem i procent matek samotnie wychowujących dzieci na danym terenie<sup>15</sup>.

Wraz z powstaniem organizacji państwowych na rozmiar i kształt przepęstwa socjalnej wpływ miał stopień pomocy oraz instrumenty socjalne stosowane przez państwo. Przepęstwo socjalna zaznaczyła swoje istnienie już w momencie podejmowania pierwszych wysiłków państwa zmierzających do wsparcia ludzi ubogich, którzy zostali pozbawieni źródła utrzymania. Na początku w krajach Europy Zachodniej tworzone zręby wspomnianych przedsięwzięć, przede wszystkim w ówczesnej Anglii (*Prawo ubogich*),

<sup>13</sup> Council of Europe, *Economic Crime*, Strasbourg 1981.

<sup>14</sup> J. Błachut, A. Gaberle, K. Krajewski, *op. cit.*, s. 244.

<sup>15</sup> A. Kiersztyn, *Czy bieda czyni złodzieja? Związki między bezrobociem, ubóstwem a przepęstwością*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2008, s. 38–39.

Francji, a w póżniejszych latach w Niemczech, gdzie Otton von Bismarck wprowadził pierwsze ustawy ubezpieczeniowe<sup>16</sup>.

Uważa się, że rozwój przemysłu przyczynił się do tworzenia organizacji pracowniczych, te zaś wymusiły na sprawujących władzę uruchomienie nowych form pomocy finansowej państwa. Na początku były to zasiłki z tytułu pozostawania bez pracy i innych powiązanych z nimi świadczeń socjalnych. Katalog pomocy państwowej w naturalny sposób stworzył możliwość wystąpienia potencjalnych nadużyć korzystanie z tych świadczeń musiało z konieczności pociągać za sobą wzrost przestępstw z tym związanych<sup>17</sup>.

Zygmunt Kukuła wymienia cztery instytucje socjalne narażane na przestępczość socjalną: ZUS, urzędy pracy, pomoc społeczną i PFRON<sup>18</sup>. Przesłępstwa socjalne stwierdzano podczas ubiegania się o takie rodzaje pomocy państwowej jak: a) zasiłki dla bezrobotnych przyznawane przez urzędy pracy, b) zasiłki chorobowe, macierzyńskie i rodzinne przyznawane przez ZUS, c) świadczenia rentowe przyznawane przez ZUS, d) koszty refundacji dla przedsiębiorców tworzących nowe miejsca pracy dla osób niepełnosprawnych zwracane przez urzędy pracy ze środków PFRON, e) pomoc dla najuboższych przyznawana przez ośrodki pomocy społeczne

Nieprawidłowości dostrzegano nawet w czasach PRL-u przy okazji wypłat świadczeń chorobowych dla pracowników, a środki przeciwdziałania zamieszczono w uchwalonej 6 czerwca 1958 r. *Ustawie o zwalczaniu nadużyć w zakresie wykorzystywania zaświadczeń o czasowej niezdolności do pracy*<sup>19</sup>. Wskazywała jednak ona kierunek występowujących wówczas zagrożeń dla instytucji socjalnych PRL, tj. wykorzystywanie zwolnień lekarskich od pracy do celów niezwiązanych z leczeniem i pobieranie na tej podstawie zasiłku chorobowego.

Na marginesie tych rozważań można zauważyć, że pomimo obowiązku prowadzenia kontroli prawidłowości korzystania z tych zwolnień, nie udało się jednak ograniczyć skali występowujących nadużyć, których rzeczywistych rozmiarów nigdy nie zdołano poznać. Odnotowywano również przypadki wyłudzenia rent za pomocą korumpowania osób, od których zależało wydanie decyzji o ich przyznaniu.

<sup>16</sup> J. Gierszewski, *Organizacja sytemu bezpieczeństwa społecznego*, Difin, Warszawa 2013, s. 123.

<sup>17</sup> Z. Kukuła, *Prawo karne wobec przestępczości socjalnej*, „Studia Prawnoustrojowe”, 2010 r., nr 11, s. 311.

<sup>18</sup> *Tamże*, s. 313.

<sup>19</sup> Ustawa z dnia 6 czerwca 1958 r. *o zwalczaniu nadużyć w zakresie wykorzystywania zaświadczeń o czasowej niezdolności do pracy* (tekst jednolity: Dz.U. z 1968 r. nr 7, poz. 43).

Uwarunkowania szczególne, które pojawiły się w roku 1989 i w latach następnych, otworzyły nowy rozdział w historii przestępczości socjalnej. Wiodącą rolę odgrywały tu zmiany społeczne takie jak: pojawienie się bezrobocia wynikającego z likwidacji przedsiębiorstw państwowych, postępujący proces systematycznego ubożenia części społeczeństwa, nieprzystosowanego do nowych realiów społeczno-ustrojowych. Zmiany ustrojowe wpłynęły na zmiany przestępczości socjalnej.

Za przestęstwa socjalne uznaje się:

„działania osób fizycznych, których celem jest skłonienie instytucji socjalnej do określonego rozporządzenia mieniem oraz wyłudzenie nienależnych im świadczeń materialnych wyczerpujące znamiona przestęstwa, polegające na umyślnym wprowadzaniu w błąd lub wyzyskaniu błędu instytucji zajmujących się dystrybucją środków budżetowych, skierowanych wyłącznie na pomoc lub wsparcie materialne dla osób zarówno posiadających dochody, jak i pozbawionych czasowo lub na stałe źródła utrzymania. Swoim zasięgiem definicja obejmuje również m.in. przypadki korzystania z mieszkań komunalnych i miejsc w domach pomocy społecznej bez rzeczywistej podstawy prawnej, z czym dodatkowo łączy się korzystanie z nienależnych usług opiekuńczych”<sup>20</sup>.

Tak sformułowana definicja umożliwia zakwalifikowanie do przestępczości socjalnej także przypadków wyłudzenia kosztów refundacji miejsc pracy tworzonych dla osób niepełnosprawnych, których dopuszczają się przedsiębiorcy. Zaliczenie do przestępstw socjalnych tego rodzaju czynów znajduje swoje uzasadnienie, bowiem koszty stworzenia jednego tylko miejsca pracy dla osoby niepełnosprawnej są znacznie wyższe od średniej kwoty wyłudzonego zasiłku. Fikcyjne zatrudnianie osób niepełnosprawnych powoduje zwrot części wynagrodzenia pracownika, fałszowanie orzeczeń o niepełnosprawności i oświadczeń przez pracodawców. Jednocześnie prawo nie pozwala Państwowemu Funduszowi Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych na skuteczną kontrolę wydatkowania publicznych pieniędzy przeznaczonych na wspieranie zatrudnienia i przeciwdziałanie negatywnym tym zjawiskom. Przykładem może być sprawa znanego adwokata, który został oskarżony o wyłudzenie 14,5 mln zł z Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych<sup>21</sup>. Przyczynia się to do powstania kryzysu zaufania bądź utraty zaufania osób niepełnosprawnych w stosunku do instytucji pań-

<sup>20</sup> Z. Kukuła, *Przestępczość socjalna z perspektywy prawa karnego i kryminologii*, Difin, Warszawa 2016, s. 28.

<sup>21</sup> <https://www.tvp.info/40067212/milionowe-wyludzenia-na-niewidomych-i-niepelnosprawnych-ruszy-proces-dubienieckiego> [dostęp:27.04.2019]

stwowych i przedsięwiorców jako ogniów w procesie przywracania im pełnej przydatności społecznej. Zdefiniowanie przestępczości socjalnej pozwala na wdrożenie skuteczniejszej profilaktyki w ograniczaniu i eliminowaniu tego zjawiska<sup>22</sup>.

Ministerstwo rodziny, pracy i polityki społecznej wskazało na problem niesłusznie pobieranych świadczeń z programu 500+. W 2017 roku Polacy musieli zwrócić niemal 30 mln złotych. Obecnie kwota bezprawnie pobranych środków z tego programu wynosi niemal 50 milionów złotych<sup>23</sup>.

Na podstawie przypadków opisanych w internecie można wyróżnić różne metody działania sprawców.

**Sposób 1.** Oszustwa w kwestii ulg podatkowych. Aby spełnić kryteria świadczenia 500+, nieuczciwi rodzice zaniżają swój dochód i w ten sposób mieszczą się w kryterium dochodowym programu. Kalkulacja matematyczna jest prosta: zamiast otrzymać 1112 zł ulgi na dziecko, rodziny chcą otrzymać 6 tys. zł. Tego typu nieuczciwe praktyki realizują osoby, które są minimalnie pod progiem kryteriów dochodowych 500+.

**Sposób 2.** Ukrywanie przez przedsięwiorców faktycznego dochodu. Przedsięwiorcy rozliczający się za pomocą ryczałtu lub kartą podatkową, sami deklarują, jaki mają dochód. Są zatem sytuacje, kiedy przedsięwiorca ma np. 1 mln dochodu, ale przy wypełnianiu dokumentów potrzebnych do 500+ twierdzi, że ma dochód zerowy.

**Sposób 3.** Zaliczanie do starającej się o świadczenie rodziny dziecka z pierwszego małżeństwa. W takich sytuacjach dziecko z pierwszego związku wliczone będzie do kryteriów 500+ i rodzic nie będzie musiał dokumentować swoich dochodów, ponieważ na drugie dziecko świadczenie jest przyznawane automatycznie.

**Sposób 4.** Zatajanie ważnych informacji. W jednym z opisywanych przez „Dziennik Gazetę Prawną” przypadku, wniosek o 500+ złożyła matka dziecka, którą pozbawiono władzy rodzicielskiej, a sąd nie znalazł dokładnego miejsca jej pobytu. Przy składaniu wniosku informacje te zostały celowo zatajone.

**Sposób 5.** Podawanie nieprawdziwej liczby osób w rodzinie. W Poznaniu odnotowano przypadek, gdzie pewna matka otrzymała świadczenie na pierw-

<sup>22</sup> Z. Kukuła, *Przestępczość socjalna z perspektywy prawa karnego i kryminologii*, op. cit., s. 31.

<sup>23</sup> <https://bezprawnik.pl/500-plus-zwrot/> [dostęp:27.04.2019]

sze dziecko, uwzględniając w rozliczeniu dochodu córkę, która ukończyła 25 lat. Jej rodzina liczyła zatem cztery osoby. Dochód rodziny podzielony na cztery osoby, nie przekraczał 800 zł na osobę. Rodzina zatem niesłusznie kwalifikowała się do wypłaty 500+.

Do grona instytucji zagrożonych przestępczością zalicza się jednostki organizacyjne pomocy społecznej, Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych., a także Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Kasę Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego oraz urzędy pracy.

Dotąd nie wprowadzono odrębnych przepisów prawa karnego, przeznaczonych do zapewnienia prawnokarnej ochrony instytucjom socjalnym.

## Zmiana społeczna a przestępczość gospodarcza i socjalna

Niektóre procesy społeczne i ich związki z przestępczością gospodarczą oraz socjalną przybierały pierwotnie postać dość prostych analiz (o charakterze zarówno teoretycznym, jak i empirycznym). Dotyczyły przede wszystkim wpływu zmian koniunktury gospodarczej na rozmiary i charakter przestępczości<sup>24</sup> czy transferów socjalnych. W pewnym sensie odpowiadało to popularnemu stereotypowi mówiącemu, że bieda czyni złodzieja. Następnie zarysowała się swoista dwutorowość rozważań kryminologicznych na temat związku zmiany społecznej z przestępczością. Zmiana społeczna może tworzyć warunki sprzyjające popełnianiu przestępstw gospodarczych oraz socjalnych.

Zmiana społeczna to, wg Piotra Sztompki „różnica między stanem systemu społecznego (grupy, organizacji) w jednym momencie i stanem tego samego systemu w innym momencie”<sup>25</sup>. Zmiany społeczne mogą mieć charakter strukturalny (zmiany w strukturze społecznej – większe transfery socjalne mniejsze obszary biedy), kulturowy (zmiany wartości, stosunku norm do przestępstw popełnianych w obszarze gospodarczym i socjalnym), behawioralny (zmiany w sferze zachowań społecznych i ich wzorach (500+ bez względu na status materialny?)) Zmiany mogą zachodzić również w stratyfikacji społecznej i transferów socjalnych do określonych grup, co może stać się powodem nowych napięć społecznych.

<sup>24</sup> Zob.: J. Błachut, A. Gaberle, K. Krajewski, *op. cit.*, s. 240–248.

<sup>25</sup> Piotr Sztompka, *Socjologia*, Znak, Kraków, 2002, s. 453.

Pojęciem często przywoływanym w opisach związków zmiany społecznej z przestępczością (nie tylko gospodarczą), jest pojęcie anomii w znaczeniu, jakie nadawał mu Emil Durkheim<sup>26</sup>. Według niego konsekwencją gwałtownych zmian społecznych jest stan dezorientacji co do obowiązującego systemu normatywnego (w tym na przykład odnoszącego się do transferów socjalnych w zakresie ich wysokości i beneficjentów) – taką niepewność względem treści norm w nowej sytuacji społecznej nazywamy właśnie anomią. Stan anomii, będący konsekwencją głębokiej zmiany społecznej, powoduje zaburzenie funkcjonowania mechanizmów kontroli społecznej. W publikowanych analizach przyczyn zmiany obrazu przestępczości w Polsce często podkreślano znaczenie stanu chaosu normatywnego<sup>27</sup>.

Jeśli gospodarka wpływa na prawie wszystkie aspekty życia społecznego, prawdopodobnie ma to związek nie tylko z przestępczością gospodarczą, ale i socjalną. Warunki ekonomiczne prowadzą do stanu, który staje się przyczyną rozwoju przestępczości. Brak środków utrzymania czy możliwość uzyskania większych środków socjalnych może skutkować zachowaniem przestępczym.

Mertonowskie rozwinięcie pojęcia anomii prowadzi do stwierdzenia, że szczególną potrzebą jest sukces materialny. Natomiast mniejszy nacisk kładzie się na określenie legalnych środków prowadzących do tak rozumianego celu. Wiadomym jest, że stratyfikacja społeczna raczej uniemożliwia pewnym grupom społecznym osiągnięcie określonych celów. Sytuacja taka w wielu przypadkach może skłaniać do sięgania po pozaprawne środki służące do ich osiągnięcia. Potrzeby w zakresie konsumpcji mogą zostać pobudzone również za sprawą określonych wzorców kulturowych. Natomiast zmiana społeczna często przyczynia się do utrwalenia dotychczasowych podziałów socjalnych. W pewnych przypadkach zwiększa poziom nierówności, a w rezultacie pogłębia stan anomii. Jeżeli transfery socjalne rosną, w konsekwencji rośnie konsumpcja i potrzeby.

Teorie anomii, jak twierdził Emil Durkheim, dotyczą osłabienia norm społecznych czy też, jak podkreślał Robert Merton, stanu rozbieżności między kulturowo zdefiniowanymi celami a możliwościami ich osiągnięcia, w pewnym stopniu skorelowanymi ze zmianami społecznymi. Generalnie – im słabsza samokontrola i kontrola społeczna, tym wyższy poziom przestępczości gospodarczej i socjalnej.

<sup>26</sup> A. Siemaszko, *Granice tolerancji. O teoriach zachowań dewiacyjnych*, PWN, Warszawa 1993, s. 206–215

<sup>27</sup> A. Siemaszko, B. Gruszczyńska, M. Marczewski, *Atlas przestępczości w Polsce 2*, IWS, Warszawa 1999, s. 170–171.

Marcus Felson<sup>28</sup> uważał, że liczba potencjalnych sprawców w kaźdym społeczeństwie jest mniej więcej stała. Nie jest natomiast stała „podaż okazji przestępczych”, czyli: czym więcej możliwości korzystania z systemu zabezpieczeń społecznych, tym więcej okazji do działań przestępczych. Zmianie ulegają też mechanizmy kontroli. Oba te czynniki decydują o skali przestępczości gospodarczej i socjalnej. Można założyć, że współczesne społeczeństwo (nazywane konsumpcyjnym) z pewnością wykorzysta osłabienie mechanizmów kontrolnych i skorzysta z kaźdej możliwości (nawet nielegalnego) wzbogacenia się.

Można oczywiście przenieść akcent na bieżące czynniki sytuacyjne, które ułatwiają lub utrudniają popełnianie przestępcstw. Aby doszło do przestępcstwa gospodarczego i socjalnego musi nastąpić splot czynników, które zmotywują sprawcę do jego popełnienia. W tym przypadku można mówić o kryminogenezie przestępczości socjalnej.

Manuel Eisner w swych rozważaniach na temat wpływu długofalowych zmian społeczno-ekonomicznych na poziom przestępczości wskazał na przydatności dla analiz w tym obszarze trzech teorii. Są to teorie: modernizacji, sposobności oraz procesu cywilizacyjnego<sup>29</sup>. Zmiany w strukturze przestępczości następują w rezultacie długofalowych procesów społecznych, powodujących osłabienie więzi społecznych i dezintegrację społeczną. Większa liczba transferów socjalnych zwiększa liczbę sposobności przestępczych.

Wielu za Travisem Hirschie uważa, że najistotniejszym elementem kontroli społecznej jest więź łącząca jednostkę z otoczeniem. W przypadku przestępcstw gospodarczych i socjalnych nie mają znaczenia więzi społeczne. Tylko rozbudowana, represyjna kontrola formalna jest w stanie powstrzymać przed zaangażowaniem w zachowania przestępcze.

Przekształcenia w obrębie zmian społecznych wiążą się z zerwaniem lub drastycznym osłabieniem więzi społecznych, co w efekcie ułatwia podejmowanie decyzji przestępczych w obszarze przestępcstw gospodarczych i socjalnych.

W opisach przestępcstw stwierdza się na ogół pewne powszechnie występujące prawidłowości. Można przyjąć, że przestępczość jest obecnie inna niż w latach sześćdziesiątych czy dziewięćdziesiątych XX wieku. Zmiany wystąpiły zarówno na poziomie jakościowym, jak i ilościowym. Równolegle mamy też do czynienia ze zmianami w strukturze przestępczości gospo-

<sup>28</sup> M. Felson, *Those who discourage crime*, „Crime Prevention Studies” 4, s. 53.

<sup>29</sup> M. Eisner, *The Effects of Economic Structures and Phases of Development On Crime* [w:] *Crime and Economy. Reports Presented to the 11th Criminological Colloquium* (1994), Strasbourg 1995, s. 19.



darczej i socjalnej. Poszerzanie się obszaru bezpieczeństwa społecznego nie ogranicza dążeń hedonistycznych i zachowań ograniczających przepęctwo jednostki.

W perspektywie zmiany społecznej przepęstw gospodarczych i socjalnych należy uwzględnić problem ryzyka. Ulrich Beck wykazuje powszechność ryzyka na poziomie dotychczas nieznanym. Mimo swej powszechności ryzyko nie dotyka jednak wszystkich w jednakowym stopniu. „Wiele rodzajów ryzyka dystrybuowanych jest zależnie od przynależności klasowej i warstwowej. Na wielu obszarach struktura społeczeństwa klasowego pokrywa się ze strukturą społeczeństwa ryzyka”<sup>30</sup>. Uważa, że „kto dysponuje odpowiednimi zasobami pieniężnymi, może przez wybór miejsca zamieszkania podjąć próbę ominięcia ryzyka”. Naturalnie stwierdzenia te są prawdziwe nie tylko w odniesieniu do ryzyka wiktymizacji, ale w odniesieniu do ryzyka nieuprawnionego wykorzystania transferów socjalnych. Nierówności społeczne najczęściej rozpatrywane są w kontekście nierówności ekonomicznych i wywołują poczucie krzywdy. Efektem jest większe prawdopodobieństwo zaangażowania w zachowania przepęctwe, które ma na celu wyrównanie nierówności. System zabezpieczeń nie zawsze prowadzi do odstąpienia od takich zachowań, zwiększając przy tym poziom ryzyka.

Steven Box twierdzi, że „nierówność dochodów jest silnie skorelowana z aktywnością przepęctwą – z wyjątkiem zabójstw”<sup>31</sup>. W takim przypadku sytuacja socjalna i poczucie nierówności nie zniechęca od szukania dodatkowych środków pieniężnych. Stąd można założyć, że zmienność sytuacji gospodarczej, zwłaszcza nadejście recesji, wpływa w pewnym stopniu na zwiększenie liczby przepęstw socjalnych.

W polskiej kryminologii problem związków zmiany społecznej z przepęctwością gospodarczą i socjalną nie jest zbyt szczegółowo badany. Z historycznego punktu widzenia rozważania te warto byłoby zacząć od początków Drugiej Rzeczypospolitej, dokładniej: od procesów scalania w jeden organizm państwowy terenów trzech zaborów z ich różnym ustawodawstwem oraz ze zróżnicowaną strukturą narodowościową i kulturową. Niestety, brak kryminologicznych analiz tego procesu. Istnieje natomiast znakomita analiza autorstwa Leona Radzinowicza<sup>32</sup> dotycząca zmian przepęctwością

<sup>30</sup> U. Beck, *Spoczeństwo ryzyka. W drodze do innej nowoczesności*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2004, s. 46–47.

<sup>31</sup> S. Box, *Recession, Crime and Punishment*, Basingstoke 1987, s. 96. Cyt. za: Glover, *op. cit.*, s. 35.

<sup>32</sup> L. Radzinowicz, *Wpływ warunków ekonomicznych na przepęctwość w Polsce w latach 1928–1934*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 1969, t. XXI, z. 2. Tekst powstał

zachodzących na skutek Wielkiego Kryzysu z przełomu lat dwudziestych i trzydziestych lub w powiązaniu z nim. Warto więc przywołać konkluzję L. Radzinowicza odnoszącą się co prawda do wpływu kryzysu ekonomicznego na politykę karną, a nie gospodarczą czy socjalną:

„Państwo, któremu nie udaje się usunąć lub zneutralizować działania rzeczywistej przyczyny wzrostu przestępczości, starając się przekształcić swą politykę kryminalną i prawo karne w paliatywy mające zaradzić trudnościom, bardzo często chwyta się »autorytarnego« systemu karnego. [W efekcie] kryzys ekonomiczny – poprzez kryzys karny – rodzi reakcyjny wymiar sprawiedliwości”<sup>33</sup>.

Autorzy analiz zmiany społecznej, podkreślają m.in. znaczenie nierówności, dezorganizacji na poziomie wspólnotowym i indywidualnym, znaczenie zróżnicowanego tempa zmian zachodzących w sferze życia politycznego i gospodarczego w stosunku do zmian świadomości społecznej, osłabienia więzi społecznych i głębokiego zaburzenia funkcjonowania mechanizmów kontroli społecznej. Wydaje się, że mimo upływu czasu część wniosków z tych prac można by powtórzyć w opisach przestępczości gospodarczej i socjalnej.

Alenka Selih, analizując zjawisko przestępczości oraz jej kontrolowanie w krajach Europy Środkowo-Wschodniej przechodzących transformację, zwróciła uwagę na fakt, że wszystkie te państwa w momencie zmiany znajdowały się w stanie mniej lub bardziej nasilonego kryzysu ekonomicznego, co znacznie podniosło społeczne koszty transformacji. We wszystkich analizowanych krajach nasiliło się rozwarstwienie społeczne i dezintegracja. Badaczka podkreśla, że proces zmian instytucji i struktur społecznych okazał się bardziej skomplikowany, niż można było przypuszczać na jego początku<sup>34</sup>. Niektórzy uważają, że przestępczość socjalna swoje istnienie zawdzięcza państwu, które za pomocą ustawodawstwa już w początkach XIX w. regulowało kryteria przyznawania świadczeń pieniężnych najuboższym. W efekcie zwiększenie transferów socjalnych dla różnych grup społecznych zwiększyło poziom ryzyka złamania norm prawnych przez beneficjentów (rzeczywistych i potencjalnych). Chęć dodatkowego wzbogacenia się jest często silniejsza niż postawa konformistyczna, zakładająca akceptację zarówno celów polityki społecznej państwa jak i środków, którymi je realizuje. Zdaniem Andrzeja Siemaszki, przyczyn zmiany obrazu przestępczości w latach dziewięćdziesiątych XX wieku „należy poszukiwać w sferze

---

na podstawie artykułów w „Sociological Review” z lat 1939–1941 w tłumaczeniu i opracowaniu Jerzego Jasińskiego autoryzowany przez Leona Radzinowicza.

<sup>33</sup> L. Radzinowicz, *op. cit.*, s. 162.

<sup>34</sup> A. Selih, *op. cit.*, s. 3–36.

zarówno materialnej, jak i niematerialnej”. W kwestii tej pierwszej badacz podkreślał spadek efektywności pracy policji, wzrost migracji zewnętrznej, bezrobocie, łatwy dostęp do broni palnej oraz „wzrost ilości cennych dóbr będących w posiadaniu ludności”<sup>35</sup>. Do czynników natury niematerialnej Siemaszko zaliczył osłabienie kontroli społecznej (zarówno nieformalnej, jak i formalnej), poczucie marginalizacji dużych grup społecznych, chaos normatywny oraz postępujące rozwarstwienie społeczeństwa. Przesłępczość socjalna stanowi odmianę przesłępczości gospodarczej, a tę, jak wspomniano w tejże pracy, charakteryzuje brak przemocy doznawanej bezpośrednio i pobudzającej odruchy obronne ofiary. W powszechnym odczuciu oszustwa zmierzające do zdobycia jakichkolwiek środków z transferów społecznych tracą na wyrazistości, gdy porówna się je z brutalizacją typowej przesłępczości kryminalnej. Zdobywanie świadczeń socjalnych w nieuczciwy sposób często jest traktowane jako przejaw przedsiębiorczości, zapobiegliwości i życiowej zaradności w trudnych czasach.

Relacje pomiędzy przesłępczością gospodarczą a socjalną bywają złożone i różnorodne, odsłaniają zarówno cechy wspólne, jak i odrębne, właściwe tylko jednemu z dwóch rodzajów porównywanych przesłępstw.

## Zakończenie

Przesłępczość, niezależnie od tego, jakiego obszaru dotyczy, jest zjawiskiem społecznym i podlega zmianie. Przesłępczość gospodarcza powoduje zmniejszanie wpływu środków finansowych do budżetu, a to może spowodować zmianę polityki socjalnej, w tym zmniejszenie transferów socjalnych.

Zainteresowanie przesłępczością gospodarczą z perspektywy historycznej następowało dosyć późno, gdyż dopiero w drugiej połowie XIX w., chociaż inaczej ją wówczas nazywano. Przesłępczość gospodarcza podlega ciągłej ewolucji, a przy tym jest pod wieloma względami materia niezwykle skomplikowaną. Podstawą wyodrębnienia przesłępczości gospodarczej są postulaty opierające się na wynikach badań nad patologiami ujawnionymi w gospodarce. Tą samą drogą powinien przebiegać proces wyodrębniania przesłępczości socjalnej. Z tą różnicą, że przesłępstwa socjalne w dużo większej skali uzależnione są od aktualnie prowadzonej polityki społecznej, zwłaszcza gdy chodzi o kryteria ubiegania się o świadczenia socjalne

<sup>35</sup> B. Gruszczyńska, M. Marczewski, A. Siemaszko, *Atlas przesłępczości w Polsce 2*, IWS, Warszawa 1999, s. 170–171.

oraz o osoby do tego uprawnionych. Takim przykładem może być program „Rodzina 500 plus”, którego przykłady wskazują na skalę pomysłowości beneficjentów i problemy ujawnionych nieprawidłowości.

W różnych analizach uwarunkowań przestępczości gospodarczej i socjalnej można znaleźć odniesienia do skutków zaburzeń funkcjonowania kontroli społecznej, zwiększonej liczby okazji przestępczych oraz wpływu nierówności, wykluczenia i deprywacji. W analizach uwarunkowań przestępczości gospodarczej i socjalnej wynikających ze zmiany społecznej zasadne wydaje się zastosowanie swoistej kombinacji głównych założeń teorii kontroli społecznej, teorii sposobności (z uwzględnieniem perspektywy zachowań rutynowych) z elementami różnych wersji teorii strukturalnych. .

Badacz problematyki przestępczości socjalnej, Zygmunt Kukła, uważa, że przestępczość socjalna w swoich założeniach stanowi szczególną odmianę przestępczości gospodarczej jako zjawiska rozumianego bardzo szeroko. Dostrzega występowanie elementów wspólnych pomiędzy przestępczością gospodarczą i socjalną takich jak:

- brak w jej przejawach elementu przemocy, zastępuje go często budowanie przez sprawców pozorów legalności ich działań w odbiorze zewnętrznym,
- poważne straty materialne i niematerialne jako jej następstwo wykraczają niekiedy poza sferę życia gospodarczego, np. korupcja.

Przestępstwa gospodarcze i socjalne godzą w ponadindywidualne interesy sfery gospodarczej i systemu zabezpieczenia społecznego czym naruszają zaufanie do instytucji publicznych. Różnica polega na przedmiocie zamachu (wyłudzenie kredytu, zasiłku) i zachowaniu sprawcy nadużywającego zaufania różnych instytucji publicznych (finansowych, pomocy społecznej). Przestępczość gospodarcza jest związana ze stosunkami gospodarczymi, a socjalna z systemem zabezpieczenia społecznego. Różnica polega w przedmiocie ochrony.

Przedstawione powyżej poglądy na związki procesów zmiany społecznej z przestępczością gospodarczą i socjalną odnoszą się do założenia, że zmiana polityki społecznej w zakresie zwiększenia transferów finansowych lub wprowadzenia ulg podatkowych przyczynia się do wzrostu nasilenia przestępczości w tym obszarze.

Rzetelna diagnoza przestępczości gospodarczej i socjalnej w perspektywie zmiany społecznej wymaga jeszcze wielu dodatkowych analiz, aby wyeliminować niespełniające walorów naukowych obserwacje i oparte na nich wnioski.

## Bibliografia

### Literatura:

1. Beck U., *Spółczesność ryzyka. W drodze do innej nowoczesności*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2004.
2. Błachut. J., Gaberle A., Krajewski, K., *Kryminologia*, Arche, Gdańsk 2004.
3. Eisner M., *The Effects of Economic Structures and Phases of Development On Crime* [w:] Crime and Economy. Reports Presented to the 11th Criminological Colloquium (1994), Strasbourg 1995.
4. Felson M., *Those who discourage crime*, "Crime Prevention Studies" 4.
5. Gierszewski, J. *Bezpieczeństwo społeczne. Studium z zakresu teorii bezpieczeństwa narodowego*, Difin, Warszawa 2013.
6. Gierszewski, J. *Bezpieczeństwo socjalne, społeczne a bezpieczeństwo społeczne państwa w ujęciu systemowym i sekurytyzacji*, w: *Bezpieczeństwo w administracji i biznesie jako czynnik europejskiej integracji i rozwoju*, Wydawnictwo WSAiB, Gdynia 2015.
7. Górniok, O., *Koncepcja przestępcstw gospodarczych w doktrynie niemieckiej a polityka kryminalna*, PiP 1993, Nr 1.
8. Górniok, O., *Przestępczość gospodarcza i jej zwalczanie*, PWN, Warszawa 1994.
9. Gruszczyńska B., Marczewski M., Siemaszko A., *Atlas przestępczości w Polsce 2*, IWS, Warszawa 1999.
10. Kiersztyn A., *Czy bieda czyni złodzieja? Związki między bezrobociem, ubóstwem a przestępczością*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2008.
11. Kukuła, Z. *Prawo karne wobec przestępczości socjalnej*, „Studia Prawno-ustrojowe”, 2010 nr 11.
12. Kukuła, Z. *Przestępczość socjalna z perspektywy prawa karnego i kryminologii*, Difin, Warszawa 2016.
13. Siemaszko A., *Granice tolerancji. O teoriach zachowań dewiacyjnych*, PWN, Warszawa 1993.
14. Widacki J., *Czy bieda generuje przestępczość?* w: *Polska bieda w świetle Europejskiego Roku Walki z Ubóstwem i Wykluczeniem Społecznym*, red. H.E. Kubiak, K. Frysztacki, Oficyna Wydawnicza AFM, Kraków 2012.
15. Żółtek, S., *Prawo karne gospodarcze w aspekcie zasady subsydiarności*, Wolters Kluwer, Warszawa 2009.

## ECONOMIC AND SOCIAL CRIME. AN ATTEMPT TO COMPARE FROM THE SOCIAL CHANGE PERSPECTIVE

**Keywords:** *Economic crimes, social crimes, social change.*

### SUMMARY

The issue of unions of economic and social crimes is not only interested in lawyers. In the security sciences, interest in these relationships based on social processes and phenomena that are behind these two concepts may be of interest. By „economic and social crime” the most often understood in this context are behaviors that are penalized in criminal codes. Some believe that social crime should be considered a special variant of economic crime. Not everyone, however, pay attention to the dependencies between these concepts. The main topic of the deliberations is focused on the question: What are the differences and similarities in the perception of social and economic crime in the perspective of social change? There are many concepts explaining how to classify these categories of crime, but they do not take into account social change to a small extent.

**Janusz Tadeusz Gierszewski** – dr hab., profesor Akademii Pomorskiej w Słupsku i WSBPiI Apeiron w Krakowie, zastępca dyrektora Instytutu Bezpieczeństwa i Zarządzania w AP. Zajmuje się problematyką bezpieczeństwa narodowego w ujęciu podmiotowym oraz personalnym i społecznym. Uwzględniając interdyscyplinarny charakter badań nad bezpieczeństwem, podejmuje także zagadnienia organizacyjnej, prawnej oraz historycznej problematyki tego obszaru. Autor około stu prac naukowych z różnych aspektów bezpieczeństwa.

**Wiesław JASIŃSKI**

## **ZNACZENIE WHISTLEBLOWINGU W WYKRYWANIU PRZESTĘPSTW W SPÓŁKACH SKARBU PAŃSTWA**

**Słowa kluczowe:** *whistleblowing, sygnalizacja, sygnalista, nadużycie, obrót gospodarczy, spółki Skarbu Państwa.*

### **Streszczenie**

Struktury państwowe oraz przedsiębiorstwa prywatne i publiczne w Polsce od czterech lat aktywniej angażują się w przeciwdziałanie i zwalczanie przestępczości skarbowej i gospodarczej. Powoduje to także większą aktywność obywatelską. Jedną z jej postaci jest sygnalizacja o nadużyciach w obrocie gospodarczym. Według badań PricewaterhouseCoopers z 2018 r. aż 45% nadużyć w polskich przedsiębiorstwach wykryto dzięki informacjom sygnalistów. Przed 2016 r. wskaźnik ten sytuował się na poziomie zaledwie 9% a średnia na świecie wynosi 27%. Ten nowy trend należy szybko i sprawnie wykorzystać. Występuje on mimo braku kompleksowej ochrony sygnalistów na gruncie prawa. Obowiązek jego przygotowania wynika obecnie z przepisów Dyrektywy z dnia 23 kwietnia 2019 r. Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczącej ochrony osób zgłaszających przypadki naruszenia prawa. Niniejsze opracowanie przedstawia rozwiązania oparte o tę dyrektywę a także kierunki rozwoju systemu *whistleblowingu* w Polsce, a w szczególności – aspekty związane z ochroną interesów spółek Skarbu Państwa.

## Wprowadzenie

Jednym z głównych problemów zagrażających wartościom i standardom uznawanym przez społeczeństwo polskie oraz jego zrównoważonemu rozwojowi w długiej perspektywie czasu jest korupcja oraz związane z nią nadużycia w tym ważnym dla jego rozwoju – obrocie gospodarczym. Procesy korupcyjne oraz defraudacje motywowane są w Polsce, jak wszędzie na świecie, czynnikami natury kulturowej, ekonomicznej, politycznej czy prawnej. Jednocześnie na przestrzeni ostatnich trzydziestu lat doszło do zasadniczych zmian w tym zakresie. Oba te zjawiska powodują w pierwszej kolejności kształtowanie się w świadomości społecznej przekonania o bezsensowności przestrzegania norm moralnych, a to z kolei skutkuje regresem etycznych standardów społecznych oraz zanikiem wzajemnego zaufania osób zaangażowanych w życie społeczne. Prowadzą do demoralizacji społeczeństwa czy anomii<sup>1</sup>. Skorumpowani i korumpujący oraz oszukujący (przykładowo: na podatku od towarów i usług – VAT) czy przyzwalający na oszustwa, odczuwają dysonans moralny z powodu swoich zachowań i na wszelkie sposoby starają się usprawiedliwić. Wykorzystują też wsparcie rodziny, znajomych czy współpracowników, ale również anonimowych osób, np. na forach internetowych. Tak kreuje się pewien proces społecznego uzgadniania sposobu usprawiedliwienia dla korupcji i defraudacji oraz podtrzymywania postaw anomijnych. Taka swoista społeczna racjonalizacja zachowań korupcyjnych i oszustw potęguje postawy nieetyczne i powiększa obszary braku moralności w społeczeństwie. Ludzie uczciwi z obawy o uznanie za tzw. „frajerów” decydują się na zmianę postawy albo aprobują – oficjalnie bądź milcząco – postawy niemoralne u innych<sup>2</sup>.

Analiza zjawiska korupcji i defraudacji pozwala na stwierdzenie, że są one wynikiem interakcji w trójkącie: administracja – biznes – społeczeństwo. Stosunkowo najczęściej pojawiają się one w relacjach społeczeństwo – administracja oraz biznes – administracja, chociaż możliwe są też inne

<sup>1</sup> Anomia oznacza stan społeczny, w którym system normatywny traci spójność i zamienia się w chaos. Kierunki działania wyznaczone dla jednostek i grup społecznych stają się wtedy nieostre i niejednoznaczne. Ludzie w stanie anomii tracą poczucie co jest dobre, a co złe, co godne, co niegodne, do czego dążyć, a czego unikać, jakie metody są dozwolone, a jakie zakazane. Por. P. Sztompka, *Socjologia. Analiza społeczeństwa*, Znak, Kraków 2007, s. 275.

<sup>2</sup> Por. L. Sikorska, *Anomia – choroba „uczciwego społeczeństwa”*, [w:] *Spółecznoprawne aspekty przeciwdziałania korupcji*, red. J. Bil, A. Wawrzusiszyn, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Policji, Szczytno 2012, s. 33.



kierunki. W ciągu ostatnich trzydziestu lat najczęściej konstruowano strategie antykorupcyjne i antydefraudacyjne wobec administracji i wobec biznesu. Zdecydowanie rzadziej interesowano się w sposób systemowy pozycją społeczeństwa w przedstawionym wyżej trójkącie korupcyjnym i defraudacyjnym. Tymczasem społeczeństwo występuje w nim najczęściej jako ofiara korupcji i defraudacji, a proponowane strategie prewencyjne powinny to uwzględniać. Wychodzić wtedy jednak trzeba z założenia, że społeczeństwo należy traktować w kategoriach obywatelskich. Zastosowanie ma wtedy znany od dziesiątków lat termin: „społeczeństwo obywatelskie”. Obejmuje ono w Polsce dwa obszary: obywatelską aktywność grupową – przejawiającą się w działalności różnorodnych wspólnot, głównie w działalności organizacji pozarządowych, wspólnot lokalnych i samorządowych, a także nieformalnych grup i ruchów społecznych oraz indywidualną aktywność obywatelską obejmującą postawy i świadomość obywatelską Polaków.

Wydaje się, że najlepszym przykładem indywidualnej aktywności obywatelskiej w zakresie przeciwdziałania korupcji i defraudacji jest *whistleblowing*<sup>3</sup>. Oznacza on działania podejmowane samorzutnie przez obywatela (*whistleblowera*, sygnalistę) będącego świadkiem nieprawidłowości w miejscu pracy czy środowisku i polegające na informowaniu o nich przełożonych w organizacji albo organy państwowe. Ocena społeczna *whistleblowingu* i sygnalistów w Polsce zmieniała się. Otóż na początku obecnego stulecia, społeczny poziom akceptacji dla tej formy ujawniania w dobrej wierze był relatywnie wysoki, ale mocno też uzależniony od osobistej oceny przedmiotu informacji, a najwyższy poziom owej akceptacji dotyczył sytuacji, gdy w grę wchodzi zagrożenie życia i zdrowia<sup>4</sup>. W tamtym okresie, ale i później, sygnaliści spotykali się często z negatywnymi lub nawet wrogimi reakcjami otoczenia i doświadczali różnych form działań odwetowych ze strony pracodawców, w tym prób pozbycia się ich z organizacji, marginalizowania ich pozycji zawodowej przez odsuwanie od odpowiedzialnych zadań czy różnych form mobbingu. Jednocześnie większość sygnalistów czuła się osamotniona w swoich wysiłkach, część zmagająca się z brakiem wiedzy i rozeznania, jak powinni postąpić, do jakich instancji się zwrócić i kogo poprosić o wsparcie<sup>5</sup>.

<sup>3</sup> W Polsce coraz szerzej przyjmuje się termin: „sygnalizacja”; w artykule zamiennie stosować będzie się oba terminy.

<sup>4</sup> Por. *Bohaterowie czy donosiciele? Co Polacy myślą o osobach ujawniających nieprawidłowości w miejscu pracy? Raport z badań ilościowych*, Centrum Badania Opinii Społecznej, Warszawa 2012, s. 4.

<sup>5</sup> Por. A. Kobylińska, M. Folta, *Sygnaliści – ludzie, którzy nie potrafią milczeć. Doświadczenia osób ujawniających nieprawidłowości w instytucjach i firmach w Polsce*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2015, s. 7 i n.

Sytuacja w zakresie aktywności sygnalistów oraz oceny ich działań zaczęła się zmieniać w drugiej połowie obecnej dekady. Te nowe tendencje szczególnie dotyczą obrotu gospodarczego i związane są także z nasileniem się skali popełniania nadużyć w polskich przedsiębiorstwach. Badania PricewaterhouseCoopers<sup>6</sup> wskazują, że w połowie polskich przedsiębiorstw w ciągu ostatnich dwóch lat doszło do nadużyć. W 2016 r. tylko 36% polskich przedsiębiorców wskazywało na występowanie nadużyć w ich organizacjach. W 2018 r. najczęściej dochodziło w polskich firmach do kradzieży majątku (47%). Zdecydowanie częściej niż w 2016 r. nadużycia ujawniane były przez sygnalistów. Aż 45% nadużyć wykryto dzięki ich informacjom. W 2016 r. wskaźnik ten był na poziomie zaledwie 9%, natomiast średnia na świecie wynosi 27%. Ten zaskakujący, jak na polskie warunki, trend należy szybko i sprawnie wykorzystać. Konieczne będzie przede wszystkim tworzenie otoczenia prawnego dla instytucji *whistleblowingu*, tym bardziej, że obecne rozwiązania w Polsce dotyczą jedynie niektórych obszarów biznesu i administracji. Szczególne znaczenie dla kreowanych instrumentów mieć będzie przyjęte niedawno prawo unijne.

### Pierwsza dyrektywa unijna o *whistleblowingu*

Dnia 23 kwietnia 2019 r. Parlament Europejski przyjął dyrektywę w sprawie ochrony osób zgłaszających przypadki naruszenia prawa<sup>7</sup>. Celem dyrektywy ma być ujednoczenie zasad ochrony sygnalistów obowiązujących w krajach Unii. Wprowadza ona szereg rozwiązań wzmacniających pozycję sygnalistów i umożliwiających lepsze wykorzystanie potencjału sygnalizacji w interesie publicznym (art. 1 dyrektywy). Dyrektywa była wypracowywana przez ponad dwa lata. Jej ostateczne brzmienie jest wynikiem kompromisów między różnymi koncepcjami ochrony sygnalistów. Wydaje się, że istotne było w procedowaniu legislacyjnym, aby uzyskać efekt optymalnej funkcjonalności tej nowej instytucji prawnej i szerokiego jej wykorzystania dla potrzeb jawności życia publicznego w Unii Europejskiej. W związku z przyjęciem takiego podejścia przez parlamentarzystów unijnych, można zakładać, że na gruncie prawa krajowego<sup>8</sup> powstaną konstrukcje, które

<sup>6</sup> *Kto i jak okrada polskie firmy? Badanie przestępczości gospodarczej w Polsce 2018*, PricewaterhouseCoopers, Warszawa 2018, s. 3 i n.

<sup>7</sup> Dalej używać będzie się skrótu: dyrektywa z dnia 23 kwietnia 2019 r.

<sup>8</sup> Państwa członkowskie będą miały dwa lata na przystosowanie regulacji krajowych do dyrektywy (art. 26 dyrektywy).

pozwolą na nadanie koniecznego impetu wdrożeniowego dla *whistleblowingu* w jego warstwie praktycznej.

Kwestią zasadniczą pozostaje zakres podmiotowy nowej instytucji prawnej. Zgodnie z art. 4 dyrektywa ma zastosowanie do osób dokonujących zgłoszenia, pracujących w sektorze prywatnym lub publicznym, które uzyskały informacje na temat naruszeń w kontekście związanym z pracą, w tym co najmniej:

- 1) osób posiadających status pracownika, w tym urzędników służby cywilnej;
- 2) osób posiadających status osób prowadzących działalność na własny rachunek;
- 3) akcjonariuszy lub wspólników oraz osób będących członkami organu administracyjnego, zarządzającego lub nadzorczego przedsiębiorstwa, w tym członków niewykonawczych, a także wolontariuszy i stażystów otrzymujących wynagrodzenie lub nieotrzymujących wynagrodzenia;
- 4) wszelkich osób pracujących pod nadzorem i kierownictwem wykonawców, podwykonawców i dostawców.

Poza tym dyrektywa ma zastosowanie do osób dokonujących zgłoszenia również w przypadku, gdy przekazują lub ujawniają oni informacje uzyskane w ramach stosunku pracy, który od tego czasu ustał (art. 4 ust. 2 dyrektywy), do osób dokonujących zgłoszenia, których stosunek pracy zostanie dopiero nawiązany – wówczas, gdy informacje dotyczące naruszenia uzyskano w trakcie procesu rekrutacji lub innych negocjacji poprzedzających zawarcie umowy (art. 4 ust. 3 dyrektywy) a także do:

- 1) osób pomagających w dokonaniu zgłoszenia<sup>9</sup>,
- 2) osób trzecich powiązanych z osobami dokonującymi zgłoszenia, które mogą doświadczyć odwetu<sup>10</sup> w kontekście związanym z pracą, takich jak koledzy lub krewni osoby dokonującej zgłoszenia, oraz
- 3) podmiotów prawnych, które stanowią własność osoby dokonującej zgłoszenia, dla których taka osoba pracuje lub które są w inny sposób z nią powiązane w kontekście związanym z pracą (art. 4 ust. 4 dyrektywy).

<sup>9</sup> „Osoba pomagająca w dokonaniu zgłoszenia” oznacza osobę fizyczną, która pomaga osobie dokonującej zgłoszenia w tej czynności w kontekście związanym z pracą i której pomoc nie powinna być ujawniona (art. 6 pkt. 9 dyrektywy).

<sup>10</sup> „Odwet” oznacza bezpośrednie lub pośrednie działanie lub zaniechanie mające miejsce w kontekście związanym z pracą, które jest wywołane przez zgłoszenie wewnętrzne lub zewnętrzne lub ujawnienie publiczne i które powoduje lub może spowodować nieuzasadnioną szkodę dla osoby dokonującej zgłoszenia (art. 6 pkt 11 dyrektywy).

Katalog podmiotowy jest znacznie szerszy niż w projektach dyrektywy. Stanowi to jednocześnie najlepszy przejaw aktualnego podejścia do wzmocnienia znaczenia instytucji *whistleblowingu*. Szerokie ujęcie podmiotowe ma zachęcać osoby do ujawniania naruszania prawa. Jednocześnie dyrektywa z 23.04.2019 r. precyzuje warunki, które muszą spełniać osoby zgłaszające, aby mogły skorzystać z przywileju ochrony. Po pierwsze, osoby te muszą mieć uzasadnione podstawy, by sądzić, że przekazywane informacje są prawdziwe w momencie zgłoszenia. Po drugie, osoby te dokonują zgłoszenia wewnętrznego i zgłoszenia zewnętrznego zgodnie z dyrektywą lub od razu dokonują zgłoszenia zewnętrznego lub ujawniają informacje publicznie zgodnie z dyrektywą (art. 5 dyrektywy).

Zakres przedmiotowy dyrektywy wyznaczony został poprzez katalog dziedzin życia społecznego i gospodarczego, który obejmuje:

- 1) zamówienia publiczne;
- 2) usługi, produkty i rynki finansowe oraz zapobieganie praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu;
- 3) bezpieczeństwo produktów;
- 4) bezpieczeństwo transportu;
- 5) ochrona środowiska;
- 6) ochrona radiologiczna i bezpieczeństwo jądrowe;
- 7) bezpieczeństwo żywności i pasz, zdrowie i dobrostan zwierząt;
- 8) zdrowie publiczne;
- 9) ochrona konsumentów;
- 10) ochrona prywatności i danych osobowych oraz bezpieczeństwo sieci i systemów informacyjnych (art. 2 ust. 1 dyrektywy).

Dyrektywa z 23.04.2019 r. definiuje dwa kanały zgłaszania informacji o naruszeniu prawa – wewnętrzny i zewnętrzny. Co do zasady informacje na temat naruszeń mogą być przekazywane za pośrednictwem kanałów wewnętrznych i państwa członkowskie będą zachęcać do wykorzystywania tychże przed dokonaniem zgłoszenia zewnętrznego, w przypadkach, gdy naruszeniu można skutecznie zaradzić wewnątrz organizacji, a osoba dokonująca zgłoszenia uważa, że nie jest zagrożona odwetem (art. 7 dyrektywy). Państwa członkowskie obligują podmioty prawne w sektorze prywatnym<sup>11</sup> i publicznym<sup>12</sup> do ustanowienia wewnętrznych kanałów i procedur na potrzeby

<sup>11</sup> Do podmiotów prawnych w sektorze prywatnym zaliczają się podmioty zatrudniające co najmniej 50 pracowników (art. 8 ust. 3 dyrektywy).

<sup>12</sup> Do podmiotów prawnych w sektorze publicznym zaliczają się wszystkie publiczne podmioty prawne, w tym podmioty będące własnością lub znajdujące się pod kontrolą publicznego podmiotu prawnego. Państwa członkowskie mogą zwolnić z obowiązku

dokonywania zgłoszeń i podejmowania działań następczych w związku z tymi zgłoszeniami, po konsultacji i w porozumieniu z partnerami społecznymi, jeśli tak przewiduje prawo krajowe (art. 8 ust. 1 dyrektywy). Takie kanały i procedury powinny umożliwić pracownikom podmiotu dokonywanie zgłoszeń. Mogą one umożliwić dokonywanie zgłoszeń przez inne osoby utrzymujące kontakt z podmiotem w kontekście związanym z pracą (art. 8 ust. 2 dyrektywy). Kanały przesyłu zgłoszeń mogą być obsługiwane wewnętrznie przez wyznaczoną do tego celu osobę lub wyznaczony dział albo tworzone zewnętrznie przez stronę trzecią (art. 8 ust. 5 dyrektywy).

Procedury na potrzeby zgłoszeń wewnętrznych i działań następczych podejmowanych w związku ze zgłoszeniami wewnętrznymi obejmują następujące elementy:

- 1) kanały przyjmowania zgłoszeń zaprojektowane, ustanowione i obsługiwane w bezpieczny sposób zapewniający poufność tożsamości osoby dokonującej zgłoszenia i każdej strony trzeciej wymienionej w zgłoszeniu oraz uniemożliwiający uzyskanie dostępu nieupoważnionym członkom personelu;
- 2) potwierdzenie przyjęcia zgłoszenia wysyłane do osoby, która go dokonała, w terminie nieprzekraczającym siedmiu dni od jego otrzymania;
- 3) wyznaczenie bezstronnej osoby lub bezstronnego wydziału właściwych do podejmowania działań następczych<sup>13</sup> w związku ze zgłoszeniami, przy czym może być to ta sama osoba lub ten sam wydział, które przyjmują zgłoszenia; wyznaczona osoba lub wydział będą komunikować się z osobą dokonującą zgłoszenia i w stosownych przypadkach prosić o dalsze informacje oraz będą przekazywać tej osobie informacje zwrotne;
- 4) podejmowanie działań następczych przez wyznaczoną osobę lub wyznaczony wydział z zachowaniem należytej staranności;

---

ustanawiania wewnętrznych kanałów zgłoszeń gminy liczące mniej niż 10 000 mieszkańców lub zatrudniające mniej niż 50 pracowników lub inne podmioty zatrudniające mniej niż 50 pracowników. Państwa członkowskie mogą przewidzieć, że kanały na potrzeby zgłoszeń wewnętrznych są wspólne dla kilku gmin lub obsługiwane przez wspólne organy gminne zgodnie z prawem krajowym, pod warunkiem że wspólne kanały wewnętrzne są odrębne i niezależne od kanałów zewnętrznych (art. 8 ust. 9 dyrektywy).

<sup>13</sup> „Działania następcze” to wszelkie działania podjęte przez odbiorcę zgłoszenia lub właściwy organ w celu oceny prawdziwości zarzutów zawartych w zgłoszeniu oraz, w stosownych przypadkach, w celu zaradzenia zgłoszonemu naruszeniu, w tym poprzez takie działania, jak: wewnętrzne postępowanie wyjaśniające, dochodzenie, postępowanie karne, działania podejmowane w celu odzyskania środków i zakończenie postępowania (art. 6 pkt. 12 dyrektywy).

- 5) podejmowanie działań następczych z zachowaniem należytej staranności, gdy prawo krajowe przewiduje takie działania w odniesieniu do zgłoszeń anonimowych;
- 6) rozsądny termin na przekazanie osobie dokonującej zgłoszenia informacji zwrotnych<sup>14</sup> na temat działań następczych w związku ze zgłoszeniem – nieprzekraczający trzech miesięcy, liczony od potwierdzenia otrzymania zgłoszenia lub, w przypadku niewysłania potwierdzenia, od upłynięcia siedmiodniowego terminu po dokonaniu zgłoszenia;
- 7) jasne i łatwo dostępne informacje na temat warunków oraz procedur na potrzeby dokonywania zgłoszeń zewnętrznych do właściwych organów oraz, w stosownych przypadkach, do instytucji, organów lub jednostek organizacyjnych Unii (art. 9 ust. 1 dyrektywy).

Sygnaliści przekazywać mogą informacje kanałami zewnętrznymi bez uprzedniego wykorzystania kanału wewnętrznego (art. 10 dyrektywy). Państwa członkowskie wyznaczają organy właściwe do przyjmowania zgłoszeń, przekazywania informacji zwrotnych na ich temat i podejmowania działań następczych w związku z nimi i zapewniają tym organom odpowiednie zasoby oraz zapewniają, aby właściwe organy:

- 1) ustanowiły niezależne, autonomiczne kanały na potrzeby zgłoszeń zewnętrznych w celu przyjmowania i przetwarzania informacji przekazywanych przez osobę dokonującą zgłoszenia;
- 2) niezwłocznie potwierdzały przyjęcie zgłoszenia w ciągu siedmiu dni od tego otrzymania, chyba że osoba dokonująca zgłoszenia wyraźnie sprzeciwiła się takiemu działaniu lub właściwy organ ma uzasadnione powody, by sądzić, że potwierdzenie otrzymania zgłoszenia zagrazi ochronie tożsamości tej osoby;
- 3) podejmowały działania następcze z zachowaniem należytej staranności;
- 4) przekazały osobie dokonującej zgłoszenia informacje zwrotne na temat działań następczych podjętych w związku ze zgłoszeniem – w rozsądnym terminie, nieprzekraczającym trzech miesięcy lub, w należycie uzasadnionych przypadkach – sześciu miesięcy; właściwe organy informują osobę dokonującą zgłoszenia o ostatecznym wyniku dochodzenia, zgodnie z procedurami przewidzianymi w prawie krajowym;

---

<sup>14</sup> Termin „informacje zwrotne” oznacza przekazanie osobom dokonującym zgłoszenia informacji na temat planowanych lub podjętych działań następczych w związku z ich zgłoszeniem i na temat powodów tych działań (art. 6 pkt. 13 dyrektywy).

- 5) przekazały – w razie potrzeby i w stosownych terminie – właściwym instytucjom, organom lub jednostkom organizacyjnym Unii informacje zawarte w zgłoszeniu w celu przeprowadzenia dalszego dochodzenia, o ile jest to przewidziane w prawie krajowymi lub prawie Unii (art. 11 dyrektywy).

Oba kanały zgłaszania – wewnętrzne i zewnętrzne – muszą spełniać warunki określone w dyrektywie z 23.04.2019 r. Dwa podstawowe to: zachowanie poufności zgłaszania oraz rejestrowanie zgłoszeń. Po pierwsze, państwa członkowskie zapewniają, że tożsamość osoby dokonującej zgłoszenia nie zostanie ujawniona – bez wyraźnej zgody tej osoby – nikomu, kto nie jest upoważnionym członkiem personelu właściwym do przyjmowania zgłoszeń i podejmowania w związku z nimi działań następczych. Ma to również zastosowanie do wszelkich innych informacji, na podstawie których można by bezpośrednio lub pośrednio zidentyfikować tożsamość tej osoby<sup>15</sup> (art. 16 dyrektywy). Po drugie, państwa członkowskie zapewniają rejestrację każdego zgłoszenia przyjętego przez właściwe organy oraz prywatne i publiczne podmioty prawne; przechowuje się je nie dłużej niż jest to konieczne i proporcjonalne w świetle obowiązku nałożonego na właściwe organy oraz prywatne i publiczne podmioty prawne (art. 18 dyrektywy).

Zasadniczym elementem systemu *whistleblowingu* definiowanego przez dyrektywę jest ochrona sygnalistów przed odwetem. Sygnalistów zapewnia się, że nie ponoszą żadnej odpowiedzialności w związku ze zgłoszeniem, pod warunkiem że miały uzasadnione podstawy, by sądzić, że zgłoszenie lub ujawnienie tych informacji jest niezbędne do wykazania naruszenia (art. 21 ust. 2 dyrektywy). Przysługuje im dostęp do środków zaradczych w odpowiedzi na odwet, w tym do tymczasowych środków zaradczych obowiązujących do czasu zakończenia postępowania sądowego, zgodnie z przepisami krajowymi (art. 21 ust. 6 dyrektywy) oraz pełne odszkodowanie za szkody (art. 21 ust. 8 dyrektywy).

## Projektowanie systemu *whistleblowingu* w Polsce

W procesie przystosowywania prawa krajowego do dyrektywy z 23 kwietnia 2019 r. wykorzystane powinny być trzy rodzaje aktywności organów państwowych lub przejawów czynności prawodawczych tych organów. Po pierwsze, wykorzystać trzeba obowiązujące i stosowane już przepisy

<sup>15</sup> Dyrektywa przewiduje odstępstwa od tej zasady, ale objęte bardzo restrykcyjnymi zabezpieczeniami.

prawa określające instytucję sygnalisty i jego ochrony w obrocie finansowym oraz procedurach przeciwdziałania praniu pieniędzy. Po drugie, wykorzystać należy aktywność rządową z lat 2016–2019 związaną z przygotowaniem projektów ustaw dotyczących sygnalizacji. Po trzecie, sięgnąć należy do założeń prawnych przygotowywanych przez różne ośrodki eksperckie oraz organizacje pozarządowe. Wszystkie te aktywności powinny istotnie wspomóc przyszły proces legislacyjny, który pozwoli nie tylko na dobrą implementację prawa unijnego ale też na przygotowanie rozwiązania powszechnie akceptowalnego i łatwego do wdrożenia przez wiele podmiotów. Warto zatem przedstawić te trzy obszary.

Obszar finansów jest jednym z tych, które dyrektywa z 23.04.2019 r. kwalifikuje do obowiązku powołania instytucji sygnalizacji. W Polsce odpowiednie rozwiązania prawne już obowiązują. Ustawą z dnia 5.08.2015 r. o nadzorze makroostrożnościowym nad systemem finansowym i zarządzaniu kryzysowym w systemie finansowym<sup>16</sup> zmieniono prawo bankowe (art. 9 ust. 1 pkt 2a, 2b i art. 9f) i implementowano dyrektywę CRD IV. Od dnia 1.11.2015 r. sygnalizacja w bankach stała się obowiązkowa. Jednak konkretyzacja tego obowiązku nastąpiła dopiero z dniem 1.05.2017 r., kiedy w życie wszedł rozdział 5. Rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 6.03.2017 r. w sprawie systemu zarządzania ryzykiem i systemu kontroli wewnętrznej, polityki wynagrodzeń oraz szczegółowego sposobu szacowania kapitału wewnętrznego w banku<sup>17</sup>. Pojawiła się pierwsza kompleksowa regulacja ochrony sygnalistów w Polsce. Procedura anonimowego zgłaszania naruszeń przez pracowników w banku musi określać m.in.: sposób odbierania zgłoszeń w sprawie naruszeń; sposób ochrony pracownika dokonującego zgłoszenia, zapewniający co najmniej ochronę przed działaniami o charakterze represyjnym, dyskryminacją lub innymi rodzajami niesprawiedliwego traktowania; sposób ochrony danych osobowych pracownika dokonującego zgłoszenia oraz osoby, której zarzuca się dokonanie naruszenia; zasady zapewniające zachowanie poufności pracownikowi dokonującemu zgłoszenia, w przypadku gdy pracownik ten ujawnił swoją tożsamość lub jego tożsamość jest możliwa do ustalenia; wskazanie osób odpowiedzialnych za odbieranie zgłoszeń naruszeń; rodzaj i charakter działań następczych podejmowanych na skutek odebrania i weryfikacji zgłoszenia naruszenia oraz sposób koordynacji tych działań; termin usunięcia przez bank danych osobowych zawartych w zgłoszeniach naruszeń. Rozporządzenie zobowiązuje zarząd banku do ustalenia zatwierdzanego przez radę nadzorczą wewnętrznego

<sup>16</sup> Dz. U. z 2015 r., poz. 1513.

<sup>17</sup> Dz. U. poz. 637.



podziału kompetencji, wskazującego członka zarządu, do którego zgłaszane są nieprawidłowości, a także odpowiedzialnego za bieżące funkcjonowanie procedur anonimowego zgłaszania naruszeń. Określa także, iż to zarząd odpowiada za adekwatność i skuteczność procedur anonimowego zgłaszania naruszeń. Nakłada również na członka zarządu, do którego zgłaszane są nieprawidłowości, obowiązek sprawozdawczy wypełniany nie rzadziej niż raz na pół roku, dotyczący informacji o otrzymanych zgłoszeniach naruszeń. Z kolei rada nadzorcza banku, nie rzadziej niż raz w roku zobowiązana jest oceniać adekwatność i skuteczność procedury anonimowego zgłaszania naruszeń. Banki zostały także zobowiązane do przeprowadzania wstępnych i regularnych szkoleń pracowników w zakresie zgłaszania naruszeń, w szczególności w zakresie obowiązujących procedur.

Wprowadzenie tych regulacji ma kapitalne znaczenie dla organizacji systemu sygnalizacji w Polsce. Otóż obowiązek dotyczy instytucji, w których funkcjonuje najwyższa kultura zarządzania ryzykiem, w tym ryzykiem nadużyć. Pracownicy instytucji finansowych przygotowani byli przez wiele lat do realizacji tych obowiązków. Dodatkowo, sygnalizacja w bankach może być reakcją na nadużycia o dużym potencjalnym ryzyku skutków materialnych.

Podobne rozwiązanie prawne wprowadzono dla instytucji obowiązanych przeciwdziałających praniu pieniędzy. Zgodnie z art. 53 ustawy z 1.03.2018 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu<sup>18</sup> instytucje te opracowują i wdrażają wewnętrzną procedurę anonimowego zgłaszania przez pracowników lub inne osoby wykonujące czynności na rzecz instytucji obowiązanej rzeczywistych lub potencjalnych naruszeń przepisów z zakresu tej ustawy. Sygnalizacja w obszarze AML/CFT niewątpliwie nadaje odpowiednią dynamikę rozwojowi całego systemu sygnalizacji w RP. Po pierwsze, obowiązek dotyczy szerokiego kręgu instytucji obowiązanych a więc ma charakter powszechny. Po drugie, funkcjonuje w obszarze, który z natury swej kojarzony jest z powiadamianiem o przestępstwach. Po trzecie, przewiduje swoistą dwuinstancyjność powiadamiania: pracownicy przekazują informacje do zarządów ale też do Generalnego Inspektora Informacji Finansowej jako organu administracji rządowej.

Drugim obszarem aktywności, który może mieć wpływ na implementację dyrektywy z 23.04.2019 r., a głównie na stworzenie powszechnie akceptowalnej instytucji sygnalizacji jest kreowanie projektów rządowych oraz proces uzgodnieniowy tychże. W styczniu 2019 r. Rada Ministrów przyjęła projekt ustawy o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione

<sup>18</sup> Dz. U. z 2018 r., poz. 723.

pod groźbą kary<sup>19</sup>. W art. 12 projektu zobowiązuje się organy podmiotu zbiorowego do podjęcia czynności mających na celu wyjaśnienie zgłaszanych przez pracownika podmiotu zbiorowego, członka organu, osobę działającą w imieniu lub w interesie podmiotu zbiorowego na podstawie czynności prawnej lub umowy, informacji świadczących o:

- 1) podejrzeniu przygotowania, usiłowania lub popełnienia czynu zabronionego;
- 2) niedopełnieniu obowiązków lub nadużycia uprawnień przez organy podmiotu zbiorowego;
- 3) niezachowaniu należytej staranności, wymaganej w danych okolicznościach w działaniach organów podmiotu zbiorowego;
- 4) nieprawidłowościach w organizacji działalności podmiotu zbiorowego, które mogłyby prowadzić do popełnienia czynu zabronionego.

Projekt stanowi też, że jeżeli w związku z zgłoszonymi informacjami doszło do naruszenia uprawnień pracowniczych wobec osoby zgłaszającej informacje lub zakończenia stosunku pracy lub umowy wzajemnej z tą osobą, sąd na wniosek osoby, która zgłosiła te informacje, może orzec:

- 1) przywrócenie jej do pracy;
- 2) odszkodowanie;
- 3) świadczenie pieniężne.

Dużo wcześniej minister koordynator ds. służb specjalnych przygotował projekt ustawy określający szeroki katalog instrumentów zapewniających jawność życia publicznego. Wśród nich znalazła się także instytucja sygnalisty definiowanego jako osoba współpracująca z wymiarem sprawiedliwości poprzez zgłoszenie informacji o możliwości popełnienia przestępstwa korupcyjnego przez podmiot, z którym osoba jest związana umową o pracę, stosunkiem służbowym lub innym stosunkiem umownym, a który może niekorzystnie wpłynąć na jej sytuację życiową, zawodową, materialną i której prokurator przyznał status sygnalisty. Zgodnie z projektem, osoba, która ma status sygnalisty, może korzystać ze związanych z nim uprawnień do czasu umorzenia postępowania albo do zakończenia prawomocnym orzeczeniem postępowania karnego wszczętego przeciwko sprawcy przestępstwa. W projekcie określa się katalog przestępstw urzędniczo-gospodarczych, o których powiadamia sygnalista. Prokurator może uchylić postanowienie o nadaniu statusu sygnalisty w przypadku przedstawienia sygnaliście zarzutów popełnienia umyślnego przestępstwa ściganego z oskarżenia publicznego.

---

<sup>19</sup> Projekt jest w pierwszym czytaniu sejmowym.

Prokurator informuje pracodawcę lub podmiot, którego dotyczą informacje, o nadaniu zgłaszającemu statusu sygnalisty. W ramach respektowania praw i obowiązków wynikających z nadanego statusu sygnalisty pracodawca nie może:

- 1) rozwiązać z sygnalistą umowy o pracę lub stosunku służbowego,
- 2) zmienić warunków umowy o pracę lub warunków stosunku służbowego na mniej korzystne dla sygnalisty, w szczególności w zakresie zmiany miejsca lub czasu wykonywania pracy lub służby albo warunków wynagradzania.

Zawartej w projekcie ustawy o jawności życia publicznego koncepcji sygnalizacji zarzuca się m.in., że nie wyczerpuje on żadnego elementu instytucjonalnego sygnalisty. Owszem przyjęto w nim wąską formułę, w której sygnalista korzysta wyłącznie z jednej procedury zewnętrznej sygnalizacji – do prokuratora. Zarzut taki konstruuje się w oparciu o koncepcję dwuinstancyjności prewencyjnej funkcji sygnalizacji. Tworzone przez lata koncepcje<sup>20</sup> określają obowiązek posiadania przez organizacje procedur wewnętrznych sygnalizacji<sup>21</sup>. Z nich ma korzystać sygnalista. Z sygnalizacji zewnętrznej korzysta wyłącznie, gdy zachodzą przesłanki definiowane w tych koncepcjach, np. nie ma procedury wewnętrznej albo pracodawca nie stosuje odpowiednio tych procedur. Ta druga przesłanka wydaje się najsłabszym punktem proponowanych przez lata koncepcji sygnalizacji. Co ważniejsze, zrezygnowano z niej, przyjmując dyrektywę z 23.04.2019 r.

Trzeci obszar aktywności wspierającej projektowanie systemu *whistleblowingu* w Polsce stanowią działania ekspertów oraz organizacji pozarządowych. Środowiska te od kilku lat tworzą kompleksowe założenia zakresu regulacji dotyczącej sygnalizacji i sygnalistów. *De facto* wiele z nich jest tożsamyh z rozwiązaniami przyjętymi w dyrektywie z 23.04.2019 r.

## Znaczenie utrzymywania aktualnych tendencji w zakresie *whistleblowingu* dla obrotu gospodarczego

Wykazana w badaniu PricewaterhouseCooper duża aktywność sygnalistów w Polsce w latach 2016–2018 niewątpliwie sprzyja rozpowszechnianiu

<sup>20</sup> Najczęściej przez autorów, którzy teraz krytykują projekt ustawy o jawności życia publicznego choć przez lata nie udało im się, choćby częściowo, przekonać ustawodawcy do jakichkolwiek inicjatyw legislacyjnych.

<sup>21</sup> Taki obowiązek przewiduje też projekt ustawy o jawności życia publicznego. Jego niewdrożenie obwarowane jest sankcją finansową.

postaw negacji wobec naruszeń prawa i informowania o tym organizacji czy organów państwowych. Korzystają na tym owe organizacje gospodarcze i budżet państwa. Jednocześnie zauważyć trzeba, że utrzymanie tendencji wzrostowych z lat 2016–2018 może być trudne realizacyjnie. Wydaje się, że zadania organizacji i organów państwowych w okresie przygotowywania nowych rozwiązań prawnych (implementacji dyrektywy z 23.04.2019 r.) powinny być skoncentrowane na niedopuszczeniu do regresu w tym obszarze zaangażowania obywatelskiego.

Główna aktywność powinna być przypisana organizacjom biznesowym, w których funkcjonują realni i potencjalni sygnaliści. Każdy pracownik może się bowiem stać źródłem sygnału o nieprawidłowościach mających miejsce w przedsiębiorstwie. Może on wówczas dostarczyć informacji o trudnej do przecenienia wartości – jeżeli zostanie ona prawidłowo wykorzystana. Nic nie zastąpi spostrzegawczości i świadomości pracownika, który, obserwując nieprawidłowość u samego źródła, może ją powstrzymać, świadomie na nią reagując, m.in. poprzez informowanie i demaskowanie<sup>22</sup>.

Po implementacji dyrektywy z 23.04.2019 r. organizacje będą odpowiedzialne za wdrażanie wewnętrznych kanałów zgłaszania informacji o naruszaniu prawa. Wydaje się, że już teraz funkcjonują one dobrze w wielu podmiotach. Szczególne miejsce należy tu przypisać spółkom Skarbu Państwa. Kanały informacyjne mogą być one w nich tworzone w sposób wzorcowy. Wewnętrzne kanały komunikacji o zgłoszeniach powinny się stać składową strategii antykorupcyjnych i antydefraudacyjnych, już dziś funkcjonujących w wielu spółkach Skarbu Państwa. Stanowią one całość przedsięwzięć w zakresie przeciwdziałania nadużyciom w tej kategorii przedsiębiorstw. Zawierają one, oprócz określenia kanałów zgłaszania informacji o nadużyciach, także procedury i zasady postępowania przeciw nadużyciom, wskazują na obowiązki osób odpowiedzialnych za właściwy sposób realizacji różnych zadań a także wskazują na szereg elementów organizacyjno-technicznych dotyczących przeciwdziałania nadużyciom, takich jak kanały komunikowania o symptomach, rejestry spraw dochodzenia wewnętrznego itd. Efektywność tych strategii w spółkach Skarbu Państwa ma bezpośredni wpływ na wysokość transferów finansowych z tych podmiotów do budżetu państwa.

Ważną rolę w zakresie aktywnego podejścia do tworzenia rozwiązań prawnych w obszarze sygnalizacji a następnie dynamicznego ich wdrażania, powinny odgrywać organizacje pozarządowe. Niestety, w minionych latach,

<sup>22</sup> Por. W. Rogowski, *Whistleblowing: bohaterstwo, zdrada czy interes?* [w:] „Przegląd Corporate Governance” nr 1/2007, s. 19.

mimo wielu przejawów aktywności, ich działania, okazały się mało efektywne. Można wymienić kilka powodów takiego stanu rzeczy. Po pierwsze, organizacje pozarządowe słabiej angażują się w obszarze przeciwdziałania nadużyciom (także w propagowanie *whistleblowingu*) głównie z powodów finansowych. Otóż zdecydowanie rządziej środki na ten rodzaj działalności pozyskują od sektora prywatnego. Z kolei bez nich nie mogą realizować nowych programów. Po drugie, ograniczenie działalności organizacji pozarządowych w przedmiotowym obszarze stanowi pochodną niskiego poziomu indywidualnej aktywności obywatelskiej Polaków. Po trzecie, rozpowszechnianie postaw sygnalizacyjnych przez organizacje pozarządowe zbyt rzadko jest przedmiotem pozytywnego przekazu medialnego.

Najistotniejszą rolę w zakresie utrzymania aktualnego poziomu aktywności sygnalistów w obrocie gospodarczym spełniać muszą organy państwowe. Ważne jest, aby decydenci polityczni (z różnych partii) – świadomi cykliczności natężenia praktyk defraudacyjnych i korupcyjnych – byli w stanie przeprowadzić projekt ustawy o sygnalizacji w ciągu kilkunastu miesięcy. Istotne jest też, aby rozpocząć go na wysokim poziomie zaangażowania politycznego, administracyjnego oraz z udziałem maksymalnie szerokich środowisk społeczeństwa obywatelskiego. Przedstawiciele organów państwowych powinni również pamiętać, że proces wdrażania systemu *whistleblowingu* ma charakter wieloletni i dlatego może powodować w społeczeństwie zmęczenie i zniechęcenie brakiem szybkich efektów. Proces ten musi być wynikiem politycznego konsensusu oraz obywatelskiego zaangażowania społeczeństwa.

## Zakończenie

Zdecydowanie bardziej dynamiczne w ostatnich latach zaangażowanie się struktur państwowych w przeciwdziałanie i zwalczanie przestępczości skarbowej i gospodarczej oraz związane z tym skutki dla budżetu państwa i rozwojowej polityki społecznej powodują także większą aktywność obywatelską. Jedną z jej postaci jest sygnalizacja o nieprawidłowościach i nadużyciach, również w obrocie gospodarczym. Występuje ona mimo braku kompleksowej ochrony sygnalistów na gruncie polskiego prawa. Pierwsze regulacje w tym zakresie pojawiły się dopiero w połowie obecnej dekady. Tymczasem w dniu 23.04.2019 r. Parlament Europejski przyjął dyrektywę w sprawie ochrony osób zgłaszających przypadki naruszenia prawa. Rozwiązania z dyrektywy mają być implementowane na gruncie prawa

krajowego w ciągu dwóch lat. Proces ten niewątpliwie pomoże w budowie systemu *whistleblowingu* w Polsce. Obecnie potrzebne są działania organizacji pozarządowych. Oczekuje się propozycji wielu działań promocyjnych, intensywnych kampanii informacyjnych oraz badań diagnozujących m.in. kierunki orzecznictwa wobec zawiadomień sygnalistów, przyczyny wycofania się władzy publicznej z odpowiednich działań w tym obszarze oraz fenomen intensyfikacji sygnalizacji w ostatnich latach.

Konieczne jest także zaangażowanie samego biznesu w promowanie postaw sygnalizacyjnych. Zresztą pożądane są tu także inne inicjatywy. Dla przykładu, innowacyjne technologie ułatwiające transfer, przetwarzanie i gromadzenie informacji (jak również komunikację między obywatelami i organami państwowymi) powinny być coraz powszechniej stosowane do ograniczania nadużyć. Sprzyja temu bowiem m.in.: automatyzacja, która może redukować możliwości pojawiania się korupcji w powtarzalnych procedurach administracyjnych czy biznesowych, zwiększanie transparentności wspomagającej eliminowanie sytuacji dyskrecjonalnych sprzyjających nadużyciom, tworzenie kanałów raportowania o sytuacjach korupcjogennych albo o konkretnych nadużyciach czy promowanie portali społecznych do dyskusji na temat postaw etycznych. Przedmiotem działań rządowych oraz biznesowych powinna być zatem budowa i standaryzacja krajowego systemu sygnalizacji. Sprzyjać mają temu nowoczesne technologie w zakresie komunikacji.

## Bibliografia

### Literatura:

1. Centrum Badania Opinii Społecznej, *Bohaterowie czy donosiciele? Co Polacy myślą o osobach ujawniających nieprawidłowości w miejscu pracy?* Raport z badań ilościowych, Warszawa 2012.
2. Kobylińska A., Folta M., *Sygnaliści – ludzie, którzy nie potrafią milczeć. Doświadczenia osób ujawniających nieprawidłowości w instytucjach i firmach w Polsce*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2015.
3. PricewaterhouseCoopers, *Kto i jak okrada polskie firmy? Badanie przestępczości gospodarczej w Polsce 2018*, Warszawa 2018.
4. Rogowski W., *Whistleblowing: bohaterstwo, zdrada czy interes?* [w:] „Przeгляд Corporate Governance” nr 1/2007.

5. Sikorska L., Anomia – choroba „uczciwego społeczeństwa”, [w:] *Spółeczno-prawne aspekty przeciwdziałania korupcji*, red. J.Bil, A.Wawrzusiszyn, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Policji, Szczytno 2012.
6. Sztompka P., *Socjologia. Analiza społeczeństwa*, Znak, Kraków 2007.

#### **Akty prawne:**

1. Ustawa z dnia 5.08.2015 r. o nadzorze makroostrożnościowym nad systemem finansowym i zarządzaniu kryzysowym w systemie finansowym (Dz. U. z 2015 r., poz. 1513).
2. Ustawa z 1.03.2018 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu (Dz. U. z 2018 r., poz. 723).
3. Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 6.03.2017 r. w sprawie systemu zarządzania ryzykiem i systemu kontroli wewnętrznej, polityki wynagrodzeń oraz szczegółowego sposobu szacowania kapitału wewnętrznego w banku (Dz. U. poz. 637).

## THE IMPORTANCE OF WHISTLE BLOWING IN DETECTION OF OFFENSES IN STATE TREASURY COMPANIES

**Keywords:** *whistleblowing, whistleblower, offence, economy, state treasury companies.*

### SUMMARY

State structures as well as private and public enterprises in Poland have been actively involved in counteracting and combating fiscal and economic crime for four years. It also results in greater civic participation. One of its forms is signaling abuse in the course of trade. According to PricewaterhouseCoopers' research from 2018, up to 45% of abuses in Polish enterprises were detected thanks to information from whistleblowers. Before 2016, this ratio was only 9% and the world average is 27%. This new trend should be used quickly and efficiently. It occurs despite the lack of comprehensive protection of whistleblowers on the grounds of law. The obligation to prepare it now arises from the provisions of the Directive of 23 April 2019 of the European Parliament and of the Council on the protection of whistleblowers. The study presents the solutions

of this directive as well as the directions of development of the whistleblowing system in Poland, in particular in the context of the substantial involvement of State Treasury companies in this process.

**Wiesław Jasiński** – dr hab. prof. WSPol. podsekretarz stanu w Ministerstwie Finansów, generalny inspektor kontroli skarbowej, generalny inspektor informacji finansowej, pełnomocnik rządu ds. zwalczania nieprawidłowości finansowych na szkodę RP lub UE (4.12.2015–7.02.2017). Reorganizował kontrolę skarbową w 2016 r. skutkującą m.in. wzrostem wpłat z decyzji i korekt oraz zatrzymanych zwrotów nienależnych VAT o 78 % (w stosunku do 2015 r.). Nadzorował wdrażanie Jednolitego Pliku Kontrolnego od grudnia 2015 r. Odpowiadał w Ministerstwie Finansów za przygotowanie i wdrożenie tzw. pakietu paliwowego (projekt zmian prawnych uszczelniających pobór podatków w sektorze paliw). Kierował pracami projektowymi nad pakietem alkoholowym i pakietem tytoniowym. Nadzorował przygotowanie projektu ustawy o monitorowaniu transportu drogowego towarów i dedykowanego jej systemu informatycznego. Reorganizował kontrolę skarbową w zakresie cen transferowych i optymalizacji podatkowej skutkującą siedmiokrotnym wzrostem ustalonych zobowiązań podatkowych w 2016 r. (w stosunku do 2015 r.) i brał udział w procesie legislacyjnym zmian w ordynacji podatkowej w zakresie klauzuli przeciwko unikaniu opodatkowania. Wykładał na uczelniach krajowych i zagranicznych, m.in.: na Krajowym Uniwersytecie Służb Państwowych w Budapeszcie, Europejskiej Akademii Policji w Bramshill, Scuola de Perfezionamento per le Forze di Polizia w Rzymie, na Wydziale Dziennikarstwa i Nauk Politycznych oraz w Studium Podyplomowym Prawa Podatkowego Uniwersytetu Warszawskiego, w Collegium Civitas w Warszawie, w Studium Podyplomowym Bezpieczeństwa Wewnętrznego Państwa Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu, na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu w Białymstoku, na Wydziale Administracji i Prawa Uniwersytetu Gdańskiego, na Wydziale Administracji i Prawa Wyższej Szkoły Administracji i Biznesu w Gdyni, na Wydziale Administracji i Prawa Uniwersytetu Adama Mickiewicza w Poznaniu, w Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury. Jest autorem ponad 150 publikacji naukowych.



**Roman MARZEC**

## OCHRONA INFORMACJI, W TYM NIEJAWNYCH, W KONTEKŚCIE ZAPOBIEGANIA NARUSZENIOM PRAWA NA PRZYKŁADZIE SPÓŁEK SKARBU PAŃSTWA

**Słowa kluczowe:** *bezpieczeństwo, ochrona informacji niejawnych, ochrona informacji stanowiących tajemnicę przedsiębiorstwa.*

### STRESZCZENIE

Poniższy artykuł zawiera podstawowe informacje na temat ochrony informacji niejawnych i innych, a także naruszeń prawa w tym obszarze, na przykładzie spółek Skarbu Państwa, ze szczególnym uwzględnieniem Grupy LOTOS S.A. Zwrócono w nim także uwagę na podstawy prawne funkcjonowania ochrony tychże danych oraz zaproponowano rozwiązania służące zapobieganiu ujawnianiu wiadomości szczególnie wrażliwych osobom nieuprawnionym.

### Wprowadzenie

Rozwój technologiczny, ciągle narastające zagrożenia oraz pojawianie się nowych, dotychczas nieznanych zagrożeń, skutkują koniecznością rozwijania systemu zabezpieczeń, poszukiwaniem pomysłów i rozwiązań, służących polepszeniu obecnego systemu ochrony wielu aspektów funkcjonowania państwa. Niniejszy tekst stawia tezę, że jednym z najważniejszych aspektów jest ochrona informacji niejawnych, która w wielu przypadkach ma kluczowe znaczenie.

Współczesny świat charakteryzuje się nieustannym dążeniem do uzyskania odpowiednich wiadomości w odpowiednim czasie, ponieważ to właśnie czas w pewnym stopniu determinuje rangę informacji. Otrzymanie jej w dogodnym momencie może umożliwić, zależnie od rodzaju informacji, zdobycie pieniędzy, władzy lub nawet doprowadzić do kryzysu politycznego w państwie, a nawet spowodować rewolucję.

Z tych właśnie powodów na przestrzeni lat pojawiło się uznanie dla ważności pewnych wiadomości i to spowodowało zainteresowanie nimi, a także wprowadzenie przepisów umożliwiających ich prawną ochronę. W tym celu powoływano nawet specjalne służby i instytucje, które stawały się wyspecjalizowanymi jednostkami o dokładnie określonych zadaniach.

Takie rozwiązanie jest konsekwencją posiadania przez każde państwo czy organizację informacji, które ze względu na szczególnie istotny charakter utrzymywane są w tajemnicy przed nieuprawnionymi odbiorcami.

Dla ochrony bezpieczeństwa państwa i obywateli oraz interesów narodowych RP informacje niejawne podlegają prawnej ochronie, zgodnie z ustawą o ochronie informacji niejawnych z 5 sierpnia 2010 r.

## Podstawy prawne ochrony informacji niejawnych w Polsce

W tym miejscu należy zdefiniować pojęcie informacji niejawnych czy tajemnicy w ogóle. Bezsprzecznie uznać należy, iż jest to informacja, która jest przeznaczona jedynie do konkretnego odbiorcy, a nie do wiadomości publicznej. Poza tym dostęp do niej jest odpowiednio zabezpieczony przez normy prawne. Dla przykładu, definiując jakąś informację jako tajną, automatycznie kwalifikujemy ją jako szczególną wiedzę, do której dostęp mają tylko wtajemniczeni. Ustawa z dnia 5 sierpnia 2010 roku o ochronie informacji niejawnych stanowi, iż informacją niejawną jest taka, której nieuprawnione ujawnienie spowodowałoby lub mogłoby spowodować szkody dla Rzeczypospolitej Polskiej albo byłoby z punktu widzenia jej interesów niekorzystne, także w trakcie ich opracowywania niezależnie od formy i sposobu ich wyrażania<sup>1</sup>. Istotne jest także, że nie ma znaczenia stadium jej powstawania, co sprowadza się do stwierdzenia, że już od początku jej tworzenia posiada tego rodzaju właściwości.

<sup>1</sup> Art. 1 Ustawy o ochronie informacji niejawnych Dz.U.2010.182.1228 z dnia 2010.10.01.

Informacje niejawne mogą się znaleźć w dokumencie (dokumentem jest każdy przedmiot lub inny zapisany nośnik informacji, z którym jest związane określone prawo albo, który ze względu na zawartą w nim treść, stanowi dowód prawa, stosunku prawnego lub okoliczności mającej znaczenie prawne<sup>2</sup>), jak i w materiale. Za materiał w rozumieniu ustawy uchodzi dokument i przedmiot, a także dowolny element będący ich częścią, podlegający ochronie jako informacja niejawna. W przypadku dokumentów decydującym czynnikiem uznającym je za materiał jest treść ich przekazu. Jeśli chodzi o urządzenia, wyposażenie, przedmioty, broń i składniki użyte do ich wyprodukowania, to spełnienie kryteriów uznania za informacje niejawne jest czynnikiem decydującym o uznaniu ich za materiał. Definicja materiału jest bardzo szeroka i zawiera w sobie wiele odniesień, co czyni ją przydatną dla zabiegów ochrony informacji niejawnych<sup>3</sup>. Należy pamiętać, iż ochronie nie podlega jedynie przedmiot lub nośnik, ale przede wszystkim informacja w nim zawarta.

Główną zasadą zapewnienia bezpieczeństwa informacji niejawnych jest ochrona ich przed dostępem osób nieuprawnionych, zniszczeniem lub ujawnieniem. Dla gwarancji stałego poziomu bezpieczeństwa, praktyki ochrony powinny odbywać się zgodnie z zasadami poufności. Mają one na celu ograniczenie zarówno rozpowszechniania informacji niejawnych, jak i dostępności do nich jedynie przez osoby posiadające poświadczenie bezpieczeństwa właściwe do klauzuli tajności. Utrata poufności może nastąpić wskutek celowej lub przypadkowej działalności człowieka, a także poprzez czynniki niezależne od niego, jak np. siły natury.

Stosownie do sformułowania zawartego w publikacji Krzysztofa Lidermana „Bezpieczeństwo Informacyjne” można uznać, że znaczenie bezpieczeństwa informacyjnego drastycznie wzrasta<sup>4</sup>.

Obecnie, w dobie ogólnodostępnego internetu i stałego rozwoju techniki, największe zagrożenia pochodzą właśnie z sieci. Do pewnego momentu ludzie funkcjonowali w trzech płaszczyznach, a mianowicie w powietrzu, wodzie oraz na ziemi. Natomiast rozwój techniki doprowadził do pojawienia się czwartego obszaru, cyberprzestrzeni. W tym miejscu zasadne wydaje się próba zdefiniowania tej płaszczyzny, a mianowicie jest to przestrzeń przetwarzania i wymiany informacji tworzona przez systemy teleinformatyczne (zespoły współpracujących ze sobą urządzeń informatycznych i oprogramo-

<sup>2</sup> Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz. U. nr 88, poz. 533 ze zm.).

<sup>3</sup> S. Hoc, *Ustawa o ochronie informacji niejawnych. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 78.

<sup>4</sup> K. Liderman, *Bezpieczeństwo Informacyjne*, PWN, Warszawa 2012, s. 11.

wania zapewniające przetwarzanie, przechowywanie, a także przesyłanie i odbieranie danych przez sieci telekomunikacyjne za pomocą właściwego dla danego rodzaju sieci telekomunikacyjnej urządzenia końcowego przeznaczonego do podłączenia bezpośrednio lub pośrednio do zakończeń sieci) wraz z powiązaniem między nimi oraz relacjami między użytkownikami<sup>5</sup>.

Wspomniany postęp doprowadził do powstania także nowego rodzaju informacji – jej elektronicznej postaci, którą można niezwykle szybko i stosunkowo łatwo przetworzyć oraz przesyłać dalej, a także przechwytać. Sieć internetowa nie ma granic, a zasięg internetu obejmuje niemalże cały świat oraz zawiera niezliczoną ilość danych. Wyselekcjonowanie z tak ogromnej bazy informacji tych właściwych, w odpowiednim czasie, może dać niewyobrażalną przewagę w pogoni za pozycją społeczną, władzą i pieniędzmi. Z każdym dniem staje się to coraz łatwiejsze, ponieważ urządzenia, które umożliwiają dostęp do wymienionej bazy, są coraz bardziej powszechne i ogólnodostępne. Postęp technologiczny uczynił z informacji jedną z najbardziej pożądanych rzeczy na świecie. Posiadając ją, można mieć istotny wpływ na organizacje czy też nawet na funkcjonowanie całego państwa. W tym miejscu warto również wspomnieć o wojnie informacyjnej w sensie militarnym. Obecnie wywiad ma bardzo istotne znaczenie. Przechwytywanie informacji i infiltrowanie różnych organizacji może zainteresowanych wyposażyć w potężny oręż. Posiadając odpowiednie wiadomości dotyczące kluczowych aspektów funkcjonowania państwa czy też prowadzonych operacji, można je wykorzystać w celu umocnienia swojej pozycji na arenie międzynarodowej lub nawet do obalenia rządów. Świat jest świadomy takiego zagrożenia, dlatego państwa tworzą specjalne jednostki, które mają stać na straży najważniejszych informacji. Unia Europejska oraz poszczególne kraje starają się w jak największym stopniu zabezpieczyć i kontrolować obieg informacji. W Polsce taką rolę pełni Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Służba Kontrwywiadu Wojskowego. Ważność informacji doskonale wyjaśnia Krzysztof Liderman w swojej książce „Bezpieczeństwo Informacyjne”, mianowicie:

„od zarania dziejów ci, którzy dysponowali właściwą informacją we właściwym czasie, wygrywali wojny oraz osiągnęli sukcesy rynkowe. Dlatego współcześnie, podobnie jak rudy uranu czy nowe technologie, informacja jest towarem, który można kupić, dzięki któremu można osiągnąć określone korzyści i który trzeba chronić, mając na względzie własne interesy<sup>6</sup>”.

<sup>5</sup> Doktryna cyberbezpieczeństwa RP, 2015.

<sup>6</sup> K. Liderman, *Bezpieczeństwo*, op. cit., s. 17.

Poprawny obieg informacji jest niezbędny do utrzymania równowagi w państwie.

Podstawę prawną ochrony informacji niejawnych w Polsce stanowi ustawa z dnia 5 sierpnia 2010 r., gdzie zostały określone wszelkie zasady funkcjonowania systemu zabezpieczania danych. Regulacje te normują sposoby obrony informacji niejawnych, które mogą być tajemnicą państwową i stanowią strategiczny punkt funkcjonowania państwa demokratycznego<sup>7</sup>. Każdy człowiek, zajmujący stanowisko bądź wykonujący prace powiązane z dostępem do wiadomości niejawnych jest zobowiązany do całkowitego zachowania tajemnicy służbowej i państwowej. Ograniczenie liczby osób mających dostęp do pewnych danych skutkuje zmniejszeniem ryzyka wydostania się informacji poza grono odbiorców upoważnionych do jej posiadania.

Działanie całej tej struktury w Polsce zostało podporządkowane kilku zasadom. Pierwsza z nich to zasada ograniczonego dostępu, obowiązująca w całej strukturze NATO. Każdy, kto chce go uzyskać, jest poddawany postępowaniu weryfikacyjnemu, mającemu na celu zapewnienie zaświadczenia bezpieczeństwa, dzięki któremu istnieje możliwość wglądu do informacji niejawnych. Po przejściu całego procesu otrzymuje się jedynie dostęp do tej części wiadomości, które są niezbędne danej osobie do wykonywania czynności służbowych.

Następną regułą jest proporcjonalne stosowanie zasobów ochrony do stopnia tajności danej informacji. Ma ona na celu zapewnienie bezpieczeństwa konkretnych wiadomości. Tę zasadę doskonale opisują słowa: „Klauzula cechująca informację wyznacza zasięgi środki jej ochrony – konsekwencją sklasyfikowania informacji niejawnej w sposób zgodny z przepisami jest konieczność zapewnienia wymaganego poziomu ochrony, z użyciem środków i procedur odpowiednich dla danej klauzuli tajności<sup>8</sup>”.

Wprowadzone sposoby ochrony mają za zadanie wykryć wszelkie zagrożenia i niepożądane działania ze strony osób, które mają styczność z informacją lub tych, które chcą uzyskać do niej bezprawny dostęp. Kolejnym kanonem jest jawność wszystkich zasad, które normują sprawę chronienia tajemnicy. Wszyscy obywatele mogą zaznajomić się ze standardami obowiązujących procedur związanych z uzyskaniem dostępu do tajemnicy. Mogą oni również zapoznać się z tym, jakie informacje są uznawane za niejawne i które są prawnie chronione.

<sup>7</sup> Ustawa z dnia 05.08.2010 r. o ochronie informacji niejawnych, rozdz. I, par. 1.

<sup>8</sup> W. Drogoń, D. Mąka, M. Skawna, *Jak chronić tajemnice?*, Bellona, Warszawa 2015, s. 20.

Kolejną zasadą jest zasada praworządności, która stanowi, że podstawa wszelkich działań organów państwowych jest unormowana w odpowiednich przepisach prawnych.

Czwarty kanon dotyczy obiektywizmu i bezstronności. Wszystkie służby ochrony państwa są zobowiązane do uwzględnienia każdej przesłanki, zarówno przemawiającej na korzyść, jak i na niekorzyść sprawdzanej osoby.

Ostatnia zasada to sprawne działanie. Mówi ona o regulacji ilości czasu, sił i środków potrzebnych do postępowań sprawdzających. Określone powinny być terminy każdej wykonywanej czynności.

Samo pojęcie informacja ma charakter abstrakcyjny. Aby można było ją chronić, konieczne jest stworzenie jej fizycznego odpowiednika. Założenie to uważa się za zasadę tworzenia niemalże wszystkich struktur zabezpieczania wiadomości. W takiej sytuacji nie można zapominać o bezpieczeństwie twórcy danej tajemnicy, który poniekąd pozostaje fizyczną formą chronionych danych, ponieważ to on je stworzył. Konieczne jest również zapewnienie odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa jednostce organizacyjnej, która archiwizuje daną informację.

Prawidłowo stworzony i wdrożony system zabezpieczania wiadomości musi być gwarantem bezpieczeństwa dla danej jednostki zajmującej się przetwarzaniem informacji poufnych. Ponadto powinien on zagwarantować fakt, że przechowywane w nim tajemnice są prawdziwe, a przesyłanie ich jest poprawne i wolne od manipulacji.

Ważne jest również, aby dostęp do bazy danych miały tylko te osoby, które pełnią odpowiednie funkcje oraz są do tego upoważnione. Stworzenie dobrego systemu skutkuje lepszym wykonywaniem zadań instytucji oraz pozwala na odpowiednie zarządzanie pracą jednostki przy racjonalnym unormowaniu kosztów funkcjonowania. Każdy projekt dla danej instytucji powinien być oparty o regulamin organizacyjny, a także instrukcje kancelaryjną, która obejmuje dokumenty zarówno jawne, jak i niejawne w wersji elektronicznej oraz papierowej.

## Klauzule tajności

Objaśnianie zasady ustalania klauzul tajności trzeba zacząć od sposobu klasyfikowania dokumentów<sup>9</sup>. Każda osoba upoważniona do podpisywania dokumentu zobowiązana jest do oznaczenia go gryfem tajności. Cały proces staje się przejrzysty, kiedy mamy do czynienia z podmiotami, do których

---

<sup>9</sup> *Ibidem.*

odnosi się ustawa o ochronie informacji niejawnych. W pozostałych przypadkach brak formalnego określenia tych zasad, jak chociażby problematyki tajemnicy przedsiębiorstwa.

Według wspomnianej ustawy dotyczy ona organów władzy publicznej, w skład których wchodzi sejm i senat, prezydent, sądy i trybunały, organy administracji rządowej, organy jednostek samorządu terytorialnego oraz organy kontroli państwowej i ochrony prawa. Ochronie podlegają również siły zbrojne RP wraz z ich jednostkami organizacyjnymi, Narodowy Bank Polski i państwowe banki oraz wszyscy przedsiębiorcy i jednostki naukowe, ubiegające się bądź już wykonujące zadania powiązane z wglądem do tajemnic lub też działające na rzecz bezpieczeństwa państwa i obronności.

Zgodnie z zapisami ustawy wyróżnia się kilka rodzajów klauzul, chroniących dokumenty według kryterium ważności zawartych w nich danych.

Pierwszą z nich jest klauzula „ściśle tajne”. Informacjom niejawnym nadaje się tę klauzulę, jeżeli ich nieuprawnione ujawnienie spowoduje wyjątkowo poważną szkodę dla Rzeczypospolitej Polskiej przez to, że:

- 1) zagrazi niepodległości, suwerenności lub integralności terytorialnej Rzeczypospolitej Polskiej;
- 2) zagrazi bezpieczeństwu wewnętrznemu lub porządkowi konstytucyjnemu Rzeczypospolitej Polskiej;
- 3) zagrazi sojuszom lub pozycji międzynarodowej Rzeczypospolitej Polskiej;
- 4) osłabi gotowość obronną Rzeczypospolitej Polskiej;
- 5) doprowadzi lub może doprowadzić do identyfikacji funkcjonariuszy, żołnierzy lub pracowników służb odpowiedzialnych za realizację zadań wywiadu lub kontrwywiadu, którzy wykonują czynności operacyjno-rozpoznawcze, jeżeli zagrazi to bezpieczeństwu wykonywanych czynności lub może doprowadzić do identyfikacji osób udzielających im pomocy w tym zakresie;
- 6) zagrazi lub może zagrazić życiu lub zdrowiu funkcjonariuszy, żołnierzy lub pracowników, którzy wykonują czynności operacyjno-rozpoznawcze, lub osób udzielających im pomocy w tym zakresie;
- 7) zagrazi lub może zagrazić życiu lub zdrowiu świadków koronnych lub osób dla nich najbliższych, osobom, którym udzielono środków ochrony i pomocy przewidzianych w ustawie z dnia 28 listopada 2014 r. o ochronie i pomocy dla pokrzywdzonego i świadka (Dz. U. z 2015 r. poz. 21), albo świadków, o których mowa w art. 184 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego, lub osób dla nich najbliższych.

W załączniku pierwszym do ustawy wymienia się 30 rodzajów takich informacji.

Kolejna klauzula nosi nazwę „tajne”. Informacjom niejawnym nadaje się tę klauzulę, jeżeli ich nieuprawnione ujawnienie spowoduje poważną szkodę dla Rzeczypospolitej Polskiej przez to, że:

- 1) uniemożliwia realizację zadań związanych z ochroną suwerenności lub porządku konstytucyjnego Rzeczypospolitej Polskiej;
- 2) pogorszy stosunki Rzeczypospolitej Polskiej z innymi państwami lub organizacjami międzynarodowymi;
- 3) zakłóci przygotowania obronne państwa lub funkcjonowanie Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej;
- 4) utrudni wykonywanie czynności operacyjno-rozpoznawczych prowadzonych w celu zapewnienia bezpieczeństwa państwa lub ścigania sprawców zbrodni przez służby lub instytucje do tego uprawnione;
- 5) w istotny sposób zakłóci funkcjonowanie organów ścigania i wymiaru sprawiedliwości;
- 6) przyniesie stratę znacznych rozmiarów w interesach ekonomicznych Rzeczypospolitej Polskiej.

W pierwszym załączniku do ustawy wymienia się 66 takich rodzajów informacji.

Następna z nich nosi nazwę „poufne”. Informacjom niejawnym nadaje się taką klauzulę, jeżeli ich nieuprawnione ujawnienie spowoduje szkodę dla Rzeczypospolitej Polskiej przez to, że:

- 1) utrudni prowadzenie bieżącej polityki zagranicznej Rzeczypospolitej Polskiej;
- 2) utrudni realizację przedsięwzięć obronnych lub negatywnie wpłynie na zdolność bojową Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej;
- 3) zakłóci porządek publiczny lub zagrazi bezpieczeństwu obywateli;
- 4) utrudni wykonywanie zadań służbom lub instytucjom odpowiedzialnym za ochronę bezpieczeństwa lub podstawowych interesów Rzeczypospolitej Polskiej;
- 5) utrudni wykonywanie zadań służbom lub instytucjom odpowiedzialnym za ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa obywateli lub ściganie sprawców przestępstw i przestępstw skarbowych oraz organom wymiaru sprawiedliwości;
- 6) zagrazi stabilności systemu finansowego Rzeczypospolitej Polskiej;
- 7) wpłynie niekorzystnie na funkcjonowanie gospodarki narodowej.

Ostatnia z klauzul tajności jest oznaczana jako „zastrzeżone”. Informacjom niejawnym nadaje się tę klauzulę, jeżeli nie nadano im wyższej klauzuli tajności, a ich nieuprawnione ujawnienie może mieć szkodliwy wpływ na wykonywanie przez organy władzy publicznej lub inne jednostki



organizacyjne zadań w zakresie obrony narodowej, polityki zagranicznej, bezpieczeństwa publicznego, przestrzegania praw i wolności obywateli, wymiaru sprawiedliwości albo interesów ekonomicznych Rzeczypospolitej Polskiej<sup>10</sup>.

Wszystkie osoby wytwarzające informacje niejawne, a nie współpracujące z budżetem państwa, nie mogą otwarcie korzystać z przywilejów określonych w ustawie. W doktrynie przyjęło się twierdzenie, że nic nie stoi na przeszkodzie, aby z niej skorzystać w ograniczonym zakresie. Mianowicie, na potrzeby przedsiębiorstwa w sferze wewnętrznej i zewnętrznej, można przyjąć pewne zasady, na których opiera się ustawa. W tym celu można stworzyć dwie kategorie klauzul tajności<sup>11</sup>.

Pierwszą z nich może być, wspomniana już wyżej „tajemnica przedsiębiorstwa”, której ujawnienie może skutkować dużymi stratami dla firmy bądź też nawet doprowadzić do upadku przedsiębiorstwa.

Druga klauzula miałaby nosić nazwę „do użytku służbowego”. Wszelkie materiały i informacje objęte ochroną, których ujawnienie byłoby wielce niekorzystne i mogłoby znacząco wpłynąć na interesy firmy.

Ustawa o ochronie informacji niejawnych jasno określa, jakie wiadomości mogą być sklasyfikowane jako „ściśle tajne”, „tajne” oraz „poufne”, natomiast „zastrzeżone” jest wyłącznie ogólnie opisana<sup>12</sup>. Wprowadzona nowelizacja ustawy o ochronie informacji niejawnych zlikwidowała podział na tajemnicę państwową i służbową, co w pewnej mierze utrudnia właściwe zastosowanie odpowiedniej klauzuli, gdyż decyzja o ich oznaczeniu należy do osoby, która tą informację wytworzyła. Zaistniała sytuacja stwarza istotny problem z przyjęciem jednolitych kryteriów ochrony informacji zarówno dla różnych instytucji państwowych, jak i różnych biur w danej instytucji. W celu optymalizacji zabezpieczania tajemnic, powinno się ówczesznie przyjąć w ramach danej instytucji pewnych wytycznych, które dokładnie precyzują, jakiego rodzaju wiadomości powinny być klasyfikowane pod klauzulą „poufne” oraz „zastrzeżone”. Zabieg ten jest bardzo istotny z punktu widzenia interesów jednostki organizacyjnej, ponieważ ujawnienie ważnych informacji może skutkować kolosalnymi stratami dla przedsiębiorstwa lub też nawet doprowadzić do jego upadku. Należy również pamiętać, że informacja niezwykle istotna dla małego przedsiębiorstwa może być praktycznie nieważna dla większej firmy, dlatego osoby decyzyjne powinny podjąć decyzję, jakie wiadomości objąć ochroną.

<sup>10</sup> Art. 5 Ustawy z dnia 05 sierpnia 2010 roku o ochronie informacji niejawnych.

<sup>11</sup> W. Drogoń, D. Mąka, M. Skawna *op.cit.*, s. 46.

<sup>12</sup> Art. 5 Ustawy z dnia 05.07.2010 o ochronie informacji niejawnych.

Warto również wspomnieć o tym, że osoba przyznająca stopień tajności ponosi za to całkowitą odpowiedzialność i bez jej zgody bądź braku zgody przełożonego, klauzula nie może być zniesiona bądź obniżona. Przyznanie konkretnego stopnia tajności powinno być podyktowane wyłącznie zawartością dokumentu. Prawnie zakazane jest sztuczne zawyżanie i zaniżanie klauzuli, ponieważ może ona doprowadzić do dezorganizacji. Przyznanie zbyt niskiego stopnia tajności może spowodować, że ważna informacja trafia w niepoważane ręce. Z kolei oznaczenie dokumentu zbyt wysoką klauzulą spowoduje zwiększone koszty zabezpieczenia oraz niepotrzebne utrudnienia w obiegu informacji oraz zmniejszenie uwagi odbiorców skupionej na danej informacji, ponieważ będą oni porównywać wartość treści z oceną jej twórcy. Ważnym aspektem podczas klasyfikowania dokumentów są treści jawne, które w połączeniu z innymi danymi odnoszącymi się do niego, mogą stworzyć kontekst niejawny. W przypadku, gdy na dokument składa się zbiór elementów, należy przyznać stopień odpowiadający najwyższej z klauzul, który został wcześniej przyznany jednemu z elementów. Ważne jest również, aby przy tworzeniu takiego zbiorowego dokumentu dokonać analizy całej treści w celu weryfikacji i oceny, czy całość dokumentu zasługuje na wyższą ochronę niż poszczególne jego części. W momencie, kiedy odbiorca danego dokumentu uzna wyraźne zawyżenie lub zaniżenie przyznanej klauzuli, jest on zobligowany do niezwłocznego powiadomienia wykonawcy dokumentu.

Gdy nastąpi korekcja stopnia tajności, wówczas należy poinformować wszystkich innych odbiorców. W całym procesie przyznawania i zmieniania klauzul tajności istotnym czynnikiem pozostaje nieustannie zmieniająca się sytuacja gospodarcza, obronna i polityczna państwa, instytucji i przedsiębiorstw. W związku z tym część dokumentów z czasem zmienia swoją wartość<sup>13</sup>. Oznacza to, że należy cyklicznie dokonywać aktualizacji przyznanych już stopni tajności i w miarę możliwości obniżać je.

Takie działanie w ten sposób umożliwia skoncentrowanie systemu bezpieczeństwa dokumentów wyłącznie na treściach ważnych oraz pozwoli uniknąć wytwarzania nic nie wartej makulatury informacyjnej. Każdy z adresatów, który zezwolił na dalszy obieg wiadomości, zobligowany jest do powiadomienia posiadaczy kopii o zmianie klauzuli. Wszyscy posiadacze dokumentów i ich kopii zobowiązani są do natychmiastowego dokonania poprawy oznaczeń stopnia tajności, w przypadku jej zmiany. Dodatkowo autor dokumentu, który zawiera informacje niejawne stanowiące tajemnice służbową, może dokonać adnotacji, w której zawarty będzie termin, po którym

<sup>13</sup> W. Drogoń, D. Mąka, M. Skawna, *op. cit.*, s. 47.

klauzula tajności ulega automatycznemu obniżeniu bądź też dokument staje się całkowicie jawny<sup>14</sup>.

Informacje niejawne przekazywane przez organizacje międzynarodowe lub inne państwa na podstawie umów międzynarodowych oznacza się polskim odpowiednikiem posiadanej klauzuli tajności.

Standardy ochrony informacji niejawnych w NATO stanowią minimalne wymagania dla tworzenia krajowego prawa ochrony informacji niejawnych w państwach członkowskich, a także są podstawą dla umów międzynarodowych państw członkowskich regulujących zasady wymiany i ochrony informacji niejawnych. Każde państwo, przystępując do Sojuszu, zobowiązuje się chronić informacje niejawne zgodnie z obowiązującymi zasadami i standardami bezpieczeństwa. Podstawowym dokumentem regulującym te kwestie jest „Security within the North Atlantic Treaty Organisation”<sup>15</sup>. Stanowi on o charakterze wspólnego porozumienia państw członkowskich, które zobowiązują się przestrzegać kluczowych zasad bezpieczeństwa w NATO. Z przyjętych zobowiązań wynika, że strony zobowiązały się do utrzymania klauzul tajności informacji, odpowiedniego ich zabezpieczenia, wykorzystywania tylko w celach przyjętych w Traktacie Północnoatlantyckim oraz nie ujawniania informacji niejawnych stronom trzecim. Przystąpienie do Sojuszu wymagało utworzenie krajowej władzy bezpieczeństwa, którą w Rzeczypospolitej Polskiej sprawuje Szef ABW (w sferze wojskowej za pośrednictwem Szefa SKW). Krajowa władza bezpieczeństwa odpowiedzialna jest za przetwarzanie informacji niejawnych międzynarodowych oraz stworzenie i wprowadzenie w życie standardów bezpieczeństwa, które zapewnią jednakowy stopień ochrony informacji niejawnych dla stron Sojuszu. System ochrony informacji niejawnych w NATO jest bardzo podobny do systemu obowiązującego w Polsce, gdyż był fundamentem do jego ustanowienia<sup>16</sup>.

Dostęp do informacji niejawnych NATO i Unii Europejskiej oznaczonych klauzulą „RESTRICTED” w zakresie wiedzy koniecznej mogą uzyskać jedynie osoby, które posiadają odpowiednie poświadczenie bezpieczeństwa lub pisemne upoważnienie kierownika jednostki oraz udokumentowane odbycie szkolenia w zakresie ochrony informacji niejawnych. Warunkiem dostępu do informacji NATO i UE o klauzuli „CONFIDENTIAL” lub wyższej jest posiadanie poświadczenia bezpieczeństwa NATO/ UE wydanego przez

<sup>14</sup> *Ibidem*.

<sup>15</sup> G. Szpor (red.), *Jawność i jej ograniczenia. Struktura Tajemnic*. Tom VI, C.H. Beck, Warszawa 2014, s.81–82.

<sup>16</sup> *Ibidem*, s. 91–92.

właściwy organ (ABW lub SKW) oraz przeszkolenie w zakresie ochrony informacji niejawnych NATO/ UE<sup>17</sup>.

## Odpowiedzialność karna za ujawnienie informacji na przykładzie wybranych czynów

Odpowiedzialności karnej zgodnie z art. 1 Ustawy Kodeksu karnego podlega ten tylko, kto popełnia czyn zabroniony pod groźbą kary przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia<sup>18</sup>. Rozwijając to pojęcie na zakres ochrony informacji niejawnych, można stwierdzić, że taką odpowiedzialność poniesie osoba, która naruszyła przepisy dotyczące ochrony informacji niejawnych, w taki sposób, że jej czyn stanowi jednocześnie znamiona przestępstwa określonego w Ustawie Kodeksu karnego<sup>19</sup>.

Kodeks karny zawarł szereg przepisów dotyczących prezentowanego zagadnienia w rozdziale XXXIII, w przestępstwach stypizowanych w art. 265–269b, zatytułowanym „Przestępstwa przeciwko ochronie informacji”.

Pierwszym z czynów jest przestępstwo określone w art. 265 Kodeksu karnego, nazywane „Ujawnianiem lub wykorzystaniem tajemnicy państwowej”. Jest to pewnego rodzaju relikw obowiązywania poprzedniej ustawy o ochronie informacji niejawnych z 1999 roku.

Stanowi ono, że:

§ 1. Kto ujawnia lub wbrew przepisom ustawy wykorzystuje informacje niejawne o klauzuli „tajne” lub „ściśle tajne”, podlega karze pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5.

§ 2. Jeżeli informację określoną w § 1 ujawniono osobie działającej w imieniu lub na rzecz podmiotu zagranicznego, sprawca podlega karze pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 8.

§ 3. Kto nieumyślnie ujawnia informację określoną w § 1, z którą zapoznał się w związku z pełnieniem funkcji publicznej lub otrzymanym upoważnieniem, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do roku.

Z zapisów dyspozycji tego artykułu w § 1 i 2 wynika, iż podmiotem tego przestępstwa może być każdy – zaimek „kto” o tym stanowi – czyli podmiot

---

<sup>17</sup> *Ibidem*, s. 86.

<sup>18</sup> Art. 1 Ustawy z dnia 06 czerwca 1997 roku Kodeks karny Dz.U.2016.1137 z dnia 2016.07.29.

<sup>19</sup> *Ochrona Informacji Niejawnych* – materiały szkoleniowe ABW.

powszechny – każdy może być sprawcą tego czynu. Natomiast § 3 stanowi, iż podmiotem tego czynu może być osoba, która zapoznała się z informacją w związku z pełnieniem funkcji publicznej lub otrzymanym upoważnieniem (podmiot indywidualny). Z kolei strona podmiotowa to umyślność w zamiarze bezpośrednim co do § 1 i 2 oraz nieumyślność § 3. Natomiast strona przedmiotowa to ujawnienie informacji o wskazanych klauzulach bądź wykorzystanie ich wbrew przepisom ustawy oraz przekazanie tych informacji osobie działającej w imieniu lub na rzecz podmiotu zagranicznego. Przepięstwo to posiada typ kwalifikowany i uprzywilejowany. Pierwszy podwyzsza sankcję do lat 8, natomiast drugi obniża ją do pozbawienia wolności do roku.

Kolejne przestęstwo to czyn określony w art. 266 Kodeksu karnego nazywany Ujawnieniem tajemnicy służbowej. Podobnie jak wyżej – jest to pozostałość z okresu obowiązywania poprzedniej ustawy.

§ 1. Kto, wbrew przepisom ustawy lub przyjętemu na siebie zobowiązaniu, ujawnia lub wykorzystuje informację, z którą zapoznał się w związku z pełnioną funkcją, wykonywaną pracą, działalnością publiczną, społeczną, gospodarczą lub naukową, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2.

§ 2. Funkcjonariusz publiczny, który ujawnia osobie nieuprawnionej informację niejawną o klauzuli „zastrzeżone” lub „poufne” lub informację, którą uzyskał w związku z wykonywaniem czynności służbowych, a którego ujawnienie może narazić na szkodę prawnie chroniony interes, podlega karze pozbawienia wolności do lat 3.

§ 3. Ściganie przestęstwa określonego w § 1 następuje na wniosek pokrzywdzonego.

W tym przypadku z zapisów dyspozycji artykułu w § 1 i 2 wynika, iż podmiotem tego przestęstwa może być osoba, na której ciąży ustawowy obowiązek nieujawniania lub niewykorzystywania uzyskanych informacji, bądź osoba, która taki obowiązek na siebie przejęła – dotyczy to podmiotu określonego w § 1. Z kolei w § 2 mamy do czynienia z funkcjonariuszem publicznym, co jednoznacznie określa, że czyn ten dotyczy podmiotu indywidualnego. Z kolei strona podmiotowa to umyślność w zamiarze bezpośrednim. Natomiast strona przedmiotowa to w § 1 ujawnienie lub wykorzystanie wbrew przepisom ustawy lub przyjętemu na siebie zobowiązaniu informacji, z którą zapoznał się w związku z pełnioną funkcją, wykonywaną pracą, działalnością publiczną, społeczną, gospodarczą lub naukową, bądź w § 2 ujawnienie osobie nieuprawnionej informacji niejawnej o klauzuli „zastrzeżone” lub „poufne” lub informacji, uzyskanej

w związku z wykonywaniem czynności służbowych, a której ujawnienie może narazić na szkodę prawnie chroniony interes. Przepięstwo to jest przestępstwem publicznoskargowym w przypadku czynu opisanego w § 2 oraz wnioskowego w przypadku zachowania stypizowanego w § 1.

Następný czyn został określony w art. 267 Kodeksu karnego, nazywany „Bezprawnym uzyskaniem informacji”

§ 1. Kto bez uprawnienia uzyskuje dostęp do informacji dla niego nieprzeznaczonej, otwierając zamknięte pismo, podłączając się do sieci telekomunikacyjnej lub przełamując albo omijając elektroniczne, magnetyczne, informatyczne lub inne szczególne jej zabezpieczenie, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2.

§ 2. Tej samej karze podlega, kto bez uprawnienia uzyskuje dostęp do całości lub części systemu informatycznego.

§ 3. Tej samej karze podlega, kto w celu uzyskania informacji, do której nie jest uprawniony, zakłada lub posługuje się urządzeniem podsłuchowym, wizualnym albo innym urządzeniem lub oprogramowaniem.

§ 4. Tej samej karze podlega, kto informację uzyskaną w sposób określony w § 1–3 ujawnia innej osobie.

§ 5. Ściganie przestępstwa określonego w § 1–4 następuje na wniosek pokrzywdzonego.

W tym przypadku z zapisów dyspozycji tego artykułu wynika, iż podmiotem tego przestępstwa może być każdy, czyli mamy do czynienia z podmiotem powszechnym. Z kolei strona podmiotowa to umyślność w zamiarze bezpośrednim. Natomiast strona przedmiotowa to w § 1 bezprawne uzyskanie dostępu do informacji poprzez: otwarcie zamkniętego pisma, podłączenie się do sieci telekomunikacyjnej lub przełamanie albo ominięcie elektronicznego, magnetycznego, informatycznego lub innego szczególnego jej zabezpieczenia, bądź w § 3 bezprawne zapoznanie się z treścią informacji poprzez zakładanie lub posługiwanie się urządzeniem podsłuchowym, wizualnym albo innym urządzeniem specjalnym. Przepięstwo to jest przestępstwem wnioskowym.

## Zakończenie

Z uwagi na rozwój technologiczny można zauważyć coraz większe zainteresowanie ochroną tajemnic, ponieważ tenże postęp zmusza państwo do nieustannego ulepszania zabezpieczeń. Dlatego tak ważne jest cykliczne szkolenie pracowników oraz funkcjonariuszy i informowanie ich o kolejnych

zagrożeniach, związanych z możliwościami utraty informacji prawnie chronionych i tych będących wrażliwymi z punktu widzenia funkcjonowania przedsiębiorstwa. Czasami nawet chwilowa nieuwaga, lekkomyślność czy niedbalstwo może doprowadzić do katastrofalnych skutków, w przypadku gdy wiadomość zostanie w podstępny sposób wykradziona bądź bezprawnie ujawniona.

Istotnym zagadnieniem jest również odpowiednie klasyfikowanie dokumentów, w celu objęcia ich należyłą ochroną. System ochrony informacji niejawnych funkcjonuje na podstawie ustawy o ochronie informacji niejawnych z dnia 5 sierpnia 2010 roku, która zastąpiła starą ustawę z 22 stycznia 1999 roku. Rozwiązania wprowadzone przez nową ustawę miały zapewnić lepszą ochronę informacjom najbardziej strzeżonym, przez ograniczenie liczby informacji o najwyższych klauzulach tajności. Zachowano dotychczasowe klauzule, jednakże uległy zmianie kryteria nadawania danej informacji konkretnej klauzuli. Najbardziej widoczną zmianą jest zniesienie podziału na tajemnicę służbową i państwową. Wskutek zmian tajemnice służbowe utraciły ochronę przewidzianą dla informacji niejawnych i podlegają ochronie tylko na podstawie ustaw szczególnych. W konsekwencji zniesienie tego podziału budzi również wątpliwości w aspekcie odpowiedzialności karnej za ujawnienie informacji niejawnych.

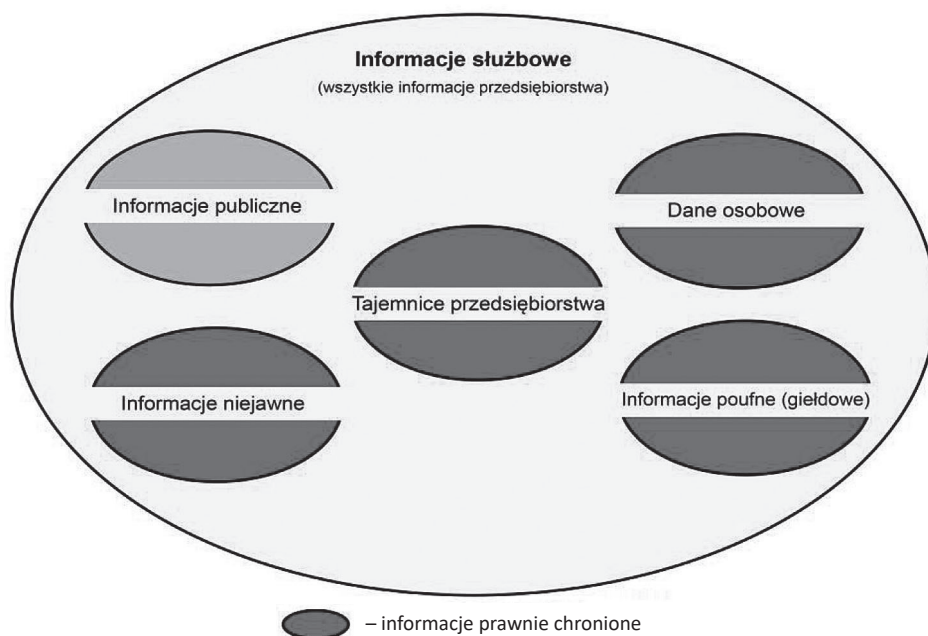
Celem funkcjonowania systemu jest ochrona informacji, które w przypadku nieupoważnionego dostępu mogłyby spowodować straty, szkody lub utrudnić realizację interesów narodowych Rzeczypospolitej Polskiej oraz jej obywateli, a także osłabić którykolwiek z sojuszy, którego Polska jest stroną. Za bezpieczną wymianę informacji na arenie międzynarodowej odpowiada krajowa władza bezpieczeństwa, która sprawuje Szef Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego w sferze cywilnej, zaś w sferze wojskowej sprawuje ją za pośrednictwem Szefa Służby Kontrwywiadu Wojskowego. Za prawidłowe przetwarzanie informacji niejawnych w każdej jednostce organizacyjnej odpowiada jej kierownik oraz pracownicy pionu ochrony, którym powierzył wykonywanie zadań ochrony. Nadzór i kontrolę nad przestrzeganiem przepisów ochrony w uprawnionych do przetwarzania informacji niejawnych jednostkach sprawuje ABW w sferze cywilnej oraz SKW dla podmiotów sfery wojskowej. Informacje przetwarzane są nie tylko w postaci dokumentów papierowych, lecz także materiałów w sieciach teleinformatycznych, dlatego bardzo ważne jest zastosowanie odpowiednich środków ochrony fizycznej i teleinformatycznej. Kolejnym elementem składowym ochrony jest człowiek. Jest to najsłabsze ogniwo całego systemu, dlatego

dostęp do informacji niejawnych mają wyłącznie osoby, które swoich zachowaniem dają rękojmię zachowania tajemnicy, a dostęp uzyskują jedynie w zakresie wiedzy koniecznej do wykonywania służbowych obowiązków.

Ochrona informacji niejawnych ma na celu zagwarantowanie stabilnego rozwoju państwa i obywateli oraz utrzymania stabilnej pozycji na arenie międzynarodowej, poprzez zachowanie w tajemnicy najbardziej newralgicznych informacji, z punktu widzenia państwa i ochrony jego obywateli. Uzyskanie dostępu do informacji niejawnych, przez służby wywiadowcze obcych państw, mogłoby mieć dalekosiężne, negatywne skutki oraz doprowadzić do szantażu i manipulacji osób kierujących polityką narodową.

Na zakończenie nasuwają się pewne spostrzeżenia. Przede wszystkim fakt dość skomplikowanego i złożonego systemu ochrony informacji niejawnych. Mimo tego przy zachowaniu standardowych zasad bezpieczeństwa, których należy się trzymać, można zapewnić ochronę nie tylko sobie czy przedsiębiorstwu, ale również tajemnicy, w posiadaniu której osoba się znajduje bądź z udziałem której jest ona przetwarzana.

W tym miejscu w sposób obrazowy, przedstawiony na poniższym rysunku, zaprezentowano wszelkie informacje służbowe przetwarzane w przedsiębiorstwach.



**Rys. 1.** Informacje służbowe przetwarzane w Grupie LOTOS S.A.

Źródło: Procedura „Zasady ochrony informacji w Grupie LOTOS S.A.”, s. 4.



Warto także wspomnieć, iż właściwie zabezpieczone informacje w poszczególnych spółkach Skarbu Państwa, w tym Grupie LOTOS S.A., wymagają stworzenia, wdrożenia i przestrzegania stosownych procedur w tym zakresie. Jednym z warunków funkcjonowania takiej procedury jest zaprezentowanie pracownikom podstawowych definicji, aby utwierdzić wszystkich w przekonaniu, że te dane są istotne z punktu widzenia przedsiębiorstwa, a ich ochrona jest zadaniem każdego pracownika.

Przede wszystkim należy dokonać rozróżnienia informacji, aby pracownicy mieli świadomość, z jakimi danymi mogą się spotykać. Pierwszą grupą będą informacje publiczne, które można sprowadzić do sformułowania, iż są to wszelkie informacje służbowe, względem których podjęto decyzję o powszechnym udostępnieniu, jak np. informacje dla prasy, firmowe biuletyny itp.

Kolejną grupę winny stanowić informacje prawnie chronione, czyli te które stanowią podzbiory informacji służbowych, których nieuprawnione ujawnienie ze względu na przedmiot treści (np. dane osobowe), wartość gospodarczą (np. tajemnica przedsiębiorstwa) lub przewidywany skutek ujawnienia (np. informacje niejawne, poufne informacje giełdowe), spowodować może naruszenie przepisów prawa. W ramach tych informacji wyjaśnienia także wymaga doprecyzowanie, czym są poufne informacje giełdowe, czyli takie, które w sposób precyzyjny dotyczą danej spółki Skarbu Państwa lub spółek jej grupy kapitałowej albo jednego lub kilku instrumentów finansowych, a także ich nabywania i zbywania oraz nie zostały przekazane do publicznej wiadomości. Ważne jest także to, że ewentualne przekazanie takiej informacji nie wpłynie w sposób istotny na cenę tychże instrumentów finansowych lub powiązanych z nimi instrumentów finansowych<sup>20</sup>.

Poza tym należy wskazać na pozostałe informacje służbowe (niezaklasyfikowane wcześniej jako informacje poufne lub informacje niejawne) stanowiące nieujawnione do wiadomości publicznej informacje techniczne, technologiczne, organizacyjne przedsiębiorstwa lub inne informacje posiadające wartość gospodarczą, co do których przedsiębiorca podjął niezbędne działania w celu zachowania ich poufności. Warunkiem koniecznym do traktowania informacji jako tajemnicy przedsiębiorstwa jest jej świadome zaklasyfikowanie i udokumentowanie tego poprzez umieszczenie klauzuli „Tajemnica przedsiębiorstwa”, w rozumieniu przepisów ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji<sup>21</sup>.

<sup>20</sup> Art. 154 Ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi (Dz. U. z 2016 r. poz. 1636, 1948).

<sup>21</sup> Art. 11 Ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz.U. 1993 Nr 47 poz. 211 z późn. zm.)

Wydaje się także zasadne wprowadzenie swoistej matrycy zasad ochrony informacji na różnych etapach przetwarzania dla informacji publicznych, służbowych (nie zaklasyfikowanych do innych podzbiorów) oraz tajemnic przedsiębiorstwa, dzięki czemu w sposób tabelaryczny będzie można zaprezentować kategorię informacji, konieczność oznakowania jej klauzulą, wytyczne klasyfikacyjne, treść tej klauzuli oraz opis postępowania w przypadku ochrony takiej informacji.

Reasumując, warto podkreślić, iż konieczne jest istnienie instytucji czy komórki stojącej na straży wewnętrznego bezpieczeństwa kraju i sprawującej pieczę nad prawidłowym obiegiem dokumentów w przedsiębiorstwach bądź też jednostkach organizacyjnych. Oprócz takiej komórki ważniejszym jest także, jak wspomniano, posiadanie stosownych rozwiązań proceduralnych dotyczących obiegu informacji stanowiących tajemnicę przedsiębiorstwa, opartych na przepisach ustawy o ochronie informacji niejawnych, ale najważniejszym aspektem jest mentalność i odpowiedzialność osób te informacje tworzących i przetwarzających. W każdym, nawet najlepszych procedurach, najsłabszym ogniwem jest człowiek. Stąd podstawową zasadą tworzenia procedur winna być ta określona w art. 4 Ustawy o ochronie informacji niejawnych, a mianowicie: **Zasada ograniczonego dostępu**, w myśl której informacje niejawne mogą być udostępnione wyłącznie osobie dającej rękojmię zachowania tajemnicy i tylko w zakresie niezbędnym do wykonywania przez nią pracy lub pełnienia służby na zajmowanym stanowisku albo wykonywania czynności zleconych.

## Bibliografia

### Literatura:

1. Drogoń W., Mąka D., Skawna M., *Jak chronić tajemnice?*, Bellona, Warszawa 2004.
2. Hoc S., *Ustawa o ochronie informacji niejawnych. Komentarz*, Warszawa 2010.
3. Liderman K., *Bezpieczeństwo informacyjne*, Wyd. PWN, Warszawa 2012.
4. Szpor G. (red.), *Jawność i jej ograniczenia. Struktura Tajemnic*. Tom VI, Warszawa 2014.
5. *Doktryna cyberbezpieczeństwa RP*, 2015 r.
6. *Ochrona Informacji Niejawnych* – materiały szkoleniowe ABW, 2016.
7. Procedura „Zasady ochrony informacji w Grupie LOTOS S.A.”.

**Akty prawne:**

1. Ustawa z dnia 05 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych, Dz.U. nr 182 poz. 1228.
2. Ustawa z dnia 06 czerwca 1997 roku Kodeks karny Dz.U.2016.1137.
3. Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi (Dz. U. z 2016 r. poz. 1636, 1948).
4. Ustawa z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 1993, Nr 47 poz. 211 z późn. zm.).

**Źródła internetowe:**

1. <https://www.abw.gov.pl/> [dostęp: 22.02.2017]

THE PROTECTION OF INFORMATION,  
INCLUDING CLASSIFIED INFORMATION  
IN THE CONTEXT OF INFRINGEMENTS  
PREVENTION ON THE EXAMPLE OF STATE  
TREASURY COMPANIES

**Keywords:** *security, protection of classified information, protection of business secrets.*

SUMMARY

The following article provides basic information on the protection of classified information and others, as well as violations of law in this area, on the example of State Treasury Companies, with special Lotos Group. It also drew attention to the legal basis for the protection of these data and proposed solutions to prevent the disclosure of sensitive information to unauthorized persons.

**Roman Marzec** – doktor nauk społecznych w zakresie bezpieczeństwa, od ponad 15 lat związany z organami ścigania, w szczególności w obszarze zwalczania przestępczości finansowej, od kilku lat dydaktyk. Od 2005 roku naczelnik Wydziału dw. z Korupcją KWP w Gdańsku, a następnie, w latach 2007–2010 – Naczelnik Wydziału Operacyjno-Śledczego delegatury CBA w Gdańsku; w latach 2013–2015 wykładowca Akademii Marynarki Wojennej oraz rektor i wykładowca Europejskiej Szkoły Wyższej w Sopocie, a od 2014 roku do chwili

Roman Marzec: Ochrona informacji, w tym niejawnych, w kontekście zapobiegania...

obecnej adiunkt w Wyższej Szkole Administracji i Biznesu w Gdyni. Uczestnik wielu konferencji międzynarodowych i krajowych poświęconych tematyce bezpieczeństwa, autor artykułów naukowych i popularnonaukowych. Od 2016 Pełnomocnik ds. Ochrony Infrastruktury Krytycznej, Pełnomocnik Ochrony Informacji Niejawnych i Dyrektor ds. Bezpieczeństwa Grupy LOTOS S.A.

**Dariusz NAWROT**

## POLSKA WOBEC GROŹBY ZAŁAMANIA POTENCJAŁU GOSPODARCZEGO WIELKIEJ BRYTANII W CZASIE II WOJNY ŚWIATOWEJ

**Słowa kluczowe:** *pieniądz siłą napędową wojny, bitwa o Atlantyk, Polska Marynarka Wojenna.*

### STRESZCZENIE

*Nervus belli pecunia* – pieniądz siłą napędową wojny. Tę znaną już w czasach antycznych prawdę w sposób niezwykle wyrazisty potwierdziła bitwa o Atlantyk. Najdłuższa kampania II wojny światowej (od 3 września 1939 roku do kapitulacji Niemiec w maju 1945 roku) była jednym z decydujących momentów alianckich zmagających się z hitlerowskimi Niemcami. Zwycięstwo niemieckie na Atlantyku mogło doprowadzić do załamania się brytyjskiej gospodarki, a tym samym do wyeliminowania z wojny jednego z głównych filarów antyhitlerowskiej koalicji. Z uwagi na tak wysoką stawkę brytyjską Royal Navy w zmaganiach wojennych z niemiecką Kriegsmarine już w pierwszym dniu bitwy o Atlantyk wsparła Polska Marynarka Wojenna.

Udział okrętów pod biało-czerwoną banderą w bitwie o Atlantyk to nie tylko akt o znaczeniu politycznym, ale także wymierny wkład w obronę gospodarczych interesów Wielkiej Brytanii. Tym intrygującym zagadnieniem, które nie znalazły dotąd godnego miejsca w piśmiennictwie naukowym, poświęcony jest niniejszy artykuł.

Bitwa o Atlantyk, najdłuższa operacja II wojny światowej, to największa w historii kampania, której celem była eliminacja przeciwnika poprzez uderzenie siłami morskimi w podstawy jego potencjału gospodarczego.

Głównymi uczestnikami zmagania, toczonych na akwenie o powierzchni ponad 121 mln km<sup>2</sup> (Ocean Atlantycki i tworzące go morza), były floty Wielkiej Brytanii i Niemiec, wspierane przez sojuszników<sup>1</sup>.

Główną stawką bitwy o Atlantycki był przetrwanie Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej, a co za tym idzie – przetrwanie demokracji. Opanowanie atlantyckich szlaków, zgodnie z planem niemieckiego sztabu generalnego, miało zmusić Brytyjczyków do kapitulacji, bez konieczności dokonywania bezpośredniego desantu.

Potencjał gospodarczy Wielkiej Brytanii opierał się na ogromnych zasobach jej dominiów i kolonii, które łącznie zamieszkiwało wówczas ok. 550 mln ludności (w metropolii mieszkało w tym czasie tylko 47,5 mln ludzi).

Na Wyspy Brytyjskie docierało, drogą morską, około 68 milionów ton ładunków rocznie. Były to przede wszystkim artykuły rolne i surowce o znaczeniu strategicznym<sup>2</sup>. Anglia importowała naftę, bawełnę, wełnę, drewno, rudy wszystkich metali (oprócz żelaza), pszenicę, cukier, nawozy i inne artykuły w skali 75–100% całego swego zużycia. Sprowadzała ok. 50% potrzebnego jej mięsa, surowców chemicznych i tekstylnych. Anglia nie posiadała ropy naftowej, a całe jej zapotrzebowanie na paliwo płynne i smary pokrywał przywóz z krajów Bliskiego i Środkowego Wschodu oraz ze Stanów Zjednoczonych<sup>3</sup>.

Pozbawienie Wielkiej Brytanii tych dostaw spowodowałoby, jak się wyraził William Weir, że „samoloty, nie mogłyby latać, okręty pływać, a jej mieszkańcy umarliby z głodu”<sup>4</sup>.

Pomimo iż blokada Wielkiej Brytanii formalnie zadekretowana została przez kanclerza III Rzeszy Adolfa Hitlera dopiero 15 kwietnia 1940 roku, okręty Kriegsmarine do działań na atlantyckich szlakach komunikacyjnych przystąpiły już w pierwszym dniu wojny.

Kilka godzin po wypowiedzeniu wojny przez Wielką Brytanię niemiecki okręt podwodny U-30 storpedował brytyjski statek pasażerski „Athenia”.

<sup>1</sup> W wojnie na Atlantyku uczestniczyły również mniejsze floty. Po stronie Wielkiej Brytanii floty: Kanady, Australii, Nowej Zelandii, Belgii, Holandii, Norwegii, Polski, Wolnej Francji, Flota Północna ZSRR, a także w końcowym okresie niektórych państw Ameryki Południowej, na czele z Brazylią. Po stronie Niemiec – włoska Regina Marina.

<sup>2</sup> Por. A. Czubiński, *Historia Powszechna XX wieku*, Wydawnictwo Poznańskie, Poznań 2006, s. 330.

<sup>3</sup> H. Zins, *Historia Anglii*, Wydawnictwo Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław 2001, s. 353.

<sup>4</sup> W. Weir, *50 bitew, które zmieniły świat*, Warszawa 2012, s. 194–195.

Linowiec płynął z Wielkiej Brytanii do Kanady, a na jego pokładzie znajdowało się 1418 osób. W wyniku zatopienia statku śmierć poniosło 117 osób<sup>5</sup>.

Tym atakiem Kriegsmarine, licząca pięć pancerników (w tym trzy tzw. kieszonkowe), jeden ciężki i sześć lekkich krążowników, 33 niszczycieli i 57 okrętów podwodnych, rzuciła wyzwanie najpotężniejszej flocie wojennej świata. W dniu wybuchu wojny brytyjska Royal Navy dysponowała 15 pancernikami, sześcioma krążownikami, sześcioma lotniskowcami, 183 niszczycielami i 57 okrętami podwodnymi<sup>6</sup>.

Pomimo zatem, iż niektóre z niemieckich okrętów nawodnych, takie jak ciężkie krążowniki „Admirał Graf Spee” i „Deutschland”, prezentowały najwyższy poziom w swojej klasie, nie były w stanie podjąć otwartej walki z okrętami Royal Navy. Dobitnie pokazały to losy „Admirała Grafa Spee”, który po zatopieniu dziewięciu brytyjskich statków handlowych u wybrzeży Ameryki Południowej znalazł się na celowniku Admiralicji. W pościg za korsarzem ruszyły dwadzieścia dwa alianckie okręty.

13 grudnia 1939 „Admirał Graf Spee” został wykryty u ujścia rzeki Rio de la Plata przez zespół (Eskadra G) składający się z: brytyjskiego krążownika ciężkiego „Exeter”, krążownika lekkiego „Ajax” i nowozelandzkiego krążownika lekkiego „Achilles”. Wielokrotnie trafiony musiał zakotwiczyć w neutralnym Montewideo, aby tam przeprowadzić naprawę uszkodzeń. Rano 17 grudnia kpt. Hans Langsdorff dowódca „Admirała Grafa Spee”, wyprowadził okręt z portu na wody międzynarodowe. Tam napotkał oczekujące go brytyjskie okręty. Nie widząc szans na przedarcie się przez kordon przeciwnika, kpt. Hans Langsdorff wydał rozkaz samozatopienia okrętu<sup>7</sup>. Zatopienie „Grafa von Spee” potwierdziło brytyjską przewagę na Atlantyku. Wszystkie duże okręty nawodne Kriegsmarine otrzymały rozkaz powrotu do Niemiec<sup>8</sup>.

Podobnie pomimo spektakularnego wyczynu, jakim było zatopienie 14 października przez U-47 pancernika „Royal Oak”, po wcześniejszym przedostaniu się do głównej bazy brytyjskiej Floty Atlantycznej w Scapa Flow, niemieckie okręty podwodne musiały uznać dominację brytyjską. Do końca roku Brytyjczykom udało się niemal całkowicie zamknąć kanał La

<sup>5</sup> T.M. Gelewski, *Zbrodnie wojenne na morzu w drugiej wojnie światowej*, Wydawnictwo Morskie, Gdańsk 1976.

<sup>6</sup> D. Jordan i A. Wiest, *Atlas II wojny światowej*, Wyd. Dragon, Bielsko Biała 2009, s. 51.

<sup>7</sup> M.M. Evans, *Bitwy II wojny światowej*, Alma – Press, Warwa 2006, s. 13.

<sup>8</sup> D. Jordan i A. Wiest, *Atlas II wojny światowej*, Wyd. Dragon, Bielsko Biała 2009, s. 52.

Manche. Każdy okręt podwodny, który chciał wypłynąć na Atlantyk, musiał teraz opłynąć Szkocję. To zadanie mogło podjąć zaledwie osiem U-Bootów, które zasługiwały na miano oceanicznych (zasięg 12 000 mil). Nadto wprowadzenie przez Brytyjczyków konwojów stworzyło wrażenie, że zagrożenie dla komunikacji morskiej zostało już opanowane.

Sytuacja uległa jednak zasadniczej zmianie w 1940 roku. Zajęcie przez Niemców Norwegii wpłynęło niekorzystnie na strategiczne plany Wielkiej Brytanii, pozbawiło angielską flotę dogodnych baz na północy i stworzyło bezpośrednie zagrożenie dla angielskich szlaków komunikacyjnych na Atlantyku.

U-Booty, zamiast narażać się na ryzyko spotkania z okrętami blokującymi wyjście na północny Atlantyk, mogły teraz bezkarnie wypływać na szerokie wody oceanu. Walkę z okrętami podwodnymi utrudniał Anglikom brak dostatecznej ilości lekkich jednostek eskortowych, które stanowiły najbardziej skuteczny środek walki z niemieckimi U-Bootami (Anglia zwracała głównie uwagę na budowę wielkich okrętów wojennych). Mimo zastosowania na statkach angielskich radarowych urządzeń hydrolokacyjnych i wykorzystania lotnictwa, straty angielskie na Atlantyku rosły, zwłaszcza od czasu zastosowania przez Niemców taktyki grupowych ataków okrętów podwodnych (tzw. „wilczych stad”).

Gdy konwój został zlokalizowany przez Niemców (samolot, okręt lub na podstawie danych uzyskanych z nasłuchu radiowego), dowódca broni podwodnej (niem. *Befehlshaber der U-Boote* – BdU) kierował „wilcze stado” na cel. Dzięki tej taktyce U-Booty mogły łatwiej wytropić konwój i przypuścić nań zmasowany atak. Zastosowanie tej taktyki znacznie zwiększyło straty brytyjskie. W tym okresie Niemcy zatopiali statki trzy razy szybciej niż Brytyjczycy budowali nowe. Ci ostatni natomiast zatopiali niemieckie U-Booty wolniej niż produkowały je stocznie niemieckie. W roku 1941 Niemcy zbudowali 200 nowych U-Bootów, tymczasem od początku wojny stracili ich tylko 50.

Porty norweskie i francuskie przyczyniły się również do wzrostu skuteczności działań niemieckich okrętów nawodnych. W październiku 1940 roku pancernik „Scheer” zatopił 15 statków, a w styczniu 1941 roku „Scharnhorst” i „Gneisenau” zatopiły na Atlantyku 22 statki. Łącznie, od kwietnia do grudnia 1941 roku Niemcy zatopili statki o nośności około 1,5 mln ton.

W 1942 roku, już po przystąpieniu do wojny Stanów Zjednoczonych, straty angielskie i amerykańskie na Atlantyku stały się wyjątkowo wielkie w związku ze zwiększeniem się liczby konwojów wojskowych z Ameryki



do Europy. W sumie od początku II wojny światowej do końca października 1942 roku alianci stracili w tonażu morskim 14 mln ton, z czego dwie trzecie zatopionych statków handlowych należało do brytyjskiej floty handlowej<sup>9</sup>. Budowa nowych statków nie równoważyła poniesionych strat, w wyniku czego zaopatrzenie Wielkiej Brytanii w niezbędne materiały strategiczne stało się utrudnione, a sytuacja żywnościowa ludności dość ciężka. Według angielskiego historyka Alana Johna Perciwale'a Taylora, „wtedy właśnie Wielka Brytania była chyba najbliższej klęski w wojnie<sup>10</sup>”.

Wówczas jednak doszło do zasadniczego zwrotu w bitwie o Atlantyk. Stało się to za sprawą udoskonalenia przez admirała Percy Noble'a, dowódcę Western Approches (Obszar Wód Zachodniego Wybrzeża) taktyki walki z U-Bootami. Zastosowanie nowych metod walki było możliwe dzięki modernizacji uzbrojenia okrętów eskortowych. Eskortowce wyposażone zostały w nowoczesne sonary i wyrzutnie, które z dziobu wystrzeliwały serię 24 bomb głębinowych bez utraty kontaktu z sygnałem sonaru. Ponadto nowy radar pracujący na fali 9 cm pozwalał okrętom eskortowym na wykrywanie wrogich jednostek również w ciemności.

Udoskonalony brytyjski system konwojowania został dodatkowo wzmocniony dzięki wsparciu ze strony Kanady. Kanadyjska Marynarka Królewska w znacznym zakresie wzięła na siebie misję konwojowania statków na zachodnim Atlantyku. Swoją aktywność w bitwie o Atlantyk zwiększyły również USA. Nadto w tym czasie Brytyjczycy weszli w posiadanie niemieckich kluczy szyfrowych. Złamanie (jeszcze przed wojną) szyfru Enigmy w polskim Biurze Szyfrów umożliwiło angielskim kryptologom z ośrodka w Bletchley Park odczytywanie niemieckich radiogramów. Znajomość zaszyfrowanych depeš radiowych przeciwnika była bardzo pomocna w lokalizowaniu „wilczych stad”. Inne czynniki, które zmniejszyły stopień zagrożenia alianckich konwojów, to skuteczna osłona powietrzna, zapewniana przez samoloty startujące nie tylko z lotniskowców, ale także ze stałych lotnisk naziemnych. Wprowadzenie do akcji, w sierpniu 1942 roku, samolotów dalekiego zasięgu *Liberator* znacznie zmniejszyło śródatlantycką lukę w osłonie powietrznej.

Mimo zatem, iż Niemcy dysponowali flotą podwodną złożoną z ok. 300 U-Bootów, pierwsza połowa 1943 roku okazała się dla Kriegsmarine katastrofalna w skutkach. Od stycznia do maja trwała aliancka ofensywa

<sup>9</sup> Por. H. Zins, *op. cit.*, s. 360–361.

<sup>10</sup> Cytat za: W. Weir, *50 bitew, które zmieniły świat*, Amber Sp. z o.o., Warszawa 2012, s. 197.

na niemieckie okręty mająca na celu rozbić tzw. wilczych stad (zespołów U-Bootów). Tylko w ostatnim miesiącu jej trwania Niemcy stracili 41 okrętów podwodnych z minimalnymi stratami po stronie alianckiej<sup>11</sup>.

W tej sytuacji Niemcy musieli zrezygnować z ataków „wilczych stad” i powrócić do działań pojedynczymi okrętami, co nie miało już dawnej skuteczności i nie mogło zagrozić regularnym dostawom ludzi, sprzętu i materiałów wojennych z Ameryki do Europy.

Od tego czasu inicjatywę w zmaganiach o Atlantyk przejęli alianci.

Dönitz później w swoich wspomnieniach napisał, że w maju 1943 roku zrozumiał, iż Niemcy przegrały bitwę o Atlantyk. Żadne innowacje technologiczne nie wpłynęły już na fakt przegranej bitwy o Atlantyk. Straty obu stron konfliktu były ogromne. Państwa „Osi” bitwa o Atlantyk kosztowała 1821 statków i okrętów (3 230 129 BRT), zaś aliantów 4076 statków i okrętów (17 408 581 BRT).

Na tej liście strat alianckich, co oczywiste, szczególne miejsce przypadło Wielkiej Brytanii. Brytyjska marynarka wojenna straciła w czasie działań wojennych 132 niszczyciele, 74 okręty podwodne, 32 trałowce eskadowe, 28 krążowników, 22 korwety, 15 krążowników pomocniczych, osiem lotniskowców i sporo okrętów innych typów. Wysokie były również straty angielskiej żeglugi. Flota handlowa utraciła około 30 tysięcy marynarzy oraz przeszło 4 tys. statków o ogólnej wyporności przeszło 12 mln ton<sup>12</sup>.

Koniec wojny stanowił dla Anglii, podobnie jak i dla jej aliantów, kres zmagania, ofiar i wyrzeczeń, możliwość powrotu do normalnego życia i rozwoju. Z drugiej strony oznaczał zakończenie długiego okresu, w którym Anglia stanowiła czołowe mocarstwo, wywierające decydujący wpływ na politykę i gospodarkę światową.

W czasie II wojny światowej dług państwowy Wielkiej Brytanii osiągnął olbrzymią sumę 23 mld 742 mln funtów szterlingów, Anglia była zmuszona wyprzedać swe aktywa zagraniczne w znacznym stopniu Stanom Zjednoczonym, przy czym ogólna suma jej inwestycji zagranicznych zmniejszyła się o 1 mld funtów szterlingów, czyli o 25%. W celu opłacenia amerykańskich dostaw wojskowych w czasie wojny Anglia musiała sprzedać przeszło jedną czwartą swych inwestycji zagranicznych i zużyć znaczną część rezerw walutowych: Eksport brytyjski w czasie II wojny światowej skurczył się o połowę<sup>13</sup>.

<sup>11</sup> M. M. Evans, *Bitwy II wojny światowej*, Alma Press, Warszawa 2006.

<sup>12</sup> H. Zins, *op. cit.*, s. 355.

<sup>13</sup> H. Zins, *op. cit.*, s. 362.

Konkludując, należy stwierdzić, że zwycięstwo w bitwie o Atlantyk to przede wszystkim wielki sukces brytyjskiej Royal Navy, ale nie byłby on możliwy bez wsparcia flot państw alianckich, a w tym Polskiej Marynarki Wojennej.

## Działalność Polskiej Marynarki Wojennej z baz i portów Wielkiej Brytanii

Kapitulacja obrońców Helu 2 października 1939 roku nie oznaczała końca walk polskich marynarzy z wrogiem. Walkę z Kriegsmarine kontynuowały niszczyciele „Burza”, „Błyskawica” i „Grom”, które wybuch wojny zastał na wodach Morza Północnego oraz okręty podwodne „Orzeł” i „Wilk”, które wsławiły się brawurowym przejściem przez pilnie strzeżone cieśniny duńskie.

Liczący początkowo około 700 osób oddział, który tworzyły na Zachodzie załogi tych okrętów, już w październiku powiększył się o marynarzy z okupowanego kraju, którzy po klęsce wrześniowej uniknęli niewoli i internowania. Jednym z nich był szef Kierownictwa Marynarki Wojennej, kontradmirał Jerzy Świrski, który wraz ze sztabem Naczelnego Wodza, przekroczył granicę polsko-rumuńską w nocy z 17 na 18 września. Kontradmirał, unikając internowania, drogą przez Bukareszt, Mediolan i Modenę dotarł do Paryża, gdzie 7 października oddał się do dyspozycji premiera rządu polskiego na wychodźstwie, generała Władysława Sikorskiego<sup>14</sup>. Długa znajomość tych dwóch oficerów (z inicjatywy gen. Władysława Sikorskiego w 1925 roku Jerzy Świrski został powołany na stanowisko szefa KMW), a przede wszystkim zaprezentowana przez Świrskiego koncepcja dalszego funkcjonowania marynarki wojennej z dala od okupowanego kraju zadecydowały o ponownym powierzeniu mu przez premiera obowiązków szefa Kierownictwa Marynarki Wojennej<sup>15</sup>.

Najważniejsze założenia tej koncepcji to:

1. Rozproszonemu personelowi marynarki dać jak największą możliwość brania czynnego udziału w wojnie na morzu.
2. Nie szczędzić wysiłków zdążających ku zachowaniu okrętów marynarki wojennej jako czynnika politycznego i prawnopanstwowego oraz (...) jako zaczątku nowej, większej marynarki wojennej, po wygranej wojnie<sup>16</sup>.

<sup>14</sup> AIPiMS, MAR.A.II.1/10, Ewakuacja z Warszawy, s. 16.

<sup>15</sup> MoD, Polish, No 201, Zeszyt ewidencyjny „Świrski Jerzy”.

<sup>16</sup> AIPiMS, MAR. A.IV. 1/1, Meldunek szefa KMW do ministra spraw wojskowych. Paryż, 7 października 1939 roku, s. 3.

Podstawowym warunkiem czynnego udziału Marynarki Wojennej w wojnie, w opinii Świrskiego, było systematyczne uzupełnianie załóg walczących już okrętów oraz obsadzanie nowych jednostek pozyskanych na zasadach dzierżawy od Wielkiej Brytanii i Francji. Natomiast do zachowania przez polskie okręty charakteru floty sojuszniczej, jego zdaniem, przede wszystkim koniecznym było „przynajmniej teoretycznie prowadzić rachunek kosztów ich utrzymania (...) przez marynarkę angielską”. Trzeba było również dopilnować, żeby „polska bandera wojenna nie zniknęła z morza, czyli żeby wszystkie okręty nie zostały zatopione”<sup>17</sup>.

Postulaty te świadczą najlepiej, iż admirał Świrski to nie tylko dobry oficer i wspaniały administrator marynarki wojennej, ale także przewidujący polityk. Szczególnym dowodem tej tezy jest jego troska o zachowanie przez polskie okręty charakteru floty sojuszniczej oraz by polska bandera wojenna nie zniknęła z morza. Stanowisko to wynikało z głębokiego przeświadczenia admirała, iż tylko okręty stanowiły gwarancję zachowania części niepodległego państwa polskiego. Zgodnie bowiem z prawem międzynarodowym okręty wojenne nie podlegały jurysdykcji żadnego innego państwa (handlowe statki tej jurysdykcji podlegają). Tym samym, jak się wyraził w piśmie do premiera: „Z chwilą gdy okręty te byłyby zatopione – Państwo Polskie przestałoby istnieć de facto mimo posiadania Rządu, gdyż zarówno nowo utworzone wojsko polskie, jak i Rząd Polski znajdują się na obcym terytorium”<sup>18</sup>.

Zachowanie okrętów było zatem jednym z najważniejszych zadań szefa reaktywowanego w Paryżu Kierownictwa Marynarki Wojennej. Równolegle zatem z podejmowaniem doraźnych rozwiązań związanych z funkcjonowaniem okrętów admirał koncentrował się na poszukiwaniu dróg jak najkorzystniejszego usytuowania Polskiej Marynarki Wojennej w relacjach z flotami państw sojuszniczych.

W oparciu o wnikliwą analizę sytuacji militarno-politycznej, jak i podjęte już przed wybuchem wojny decyzje, w pełnym przekonaniu, że przyszłe losy PMW należy powiązać z Royal Navy, rozpoczął on robocze rozmowy z Admiralicją Brytyjską na temat zacieśnienia dalszej współpracy. W wyniku tych rozmów, prowadzonych za pośrednictwem attaché morskiego w Londynie, kmdr. Tadeusza Stoklasy, w dniu 18 listopada 1939 roku zawarto „Układ między rządami Rzeczypospolitej Polskiej i Zjednoczonego Królestwa w sprawie utworzenia Oddziału Polskiej Marynarki Wojennej w Wielkiej Brytanii”<sup>19</sup>.

<sup>17</sup> *Ibidem*, s. 4.

<sup>18</sup> *Ibidem*, s. 3.

<sup>19</sup> Archiwum Akt Nowych (AAN), Ambasada RP w Londynie, sygn. 1365, s. 33–35.

Na mocy tego układu postanowiono, że:

„Oddział Polskiej Marynarki Wojennej, który będzie częścią floty brytyjskiej, będzie podlegać operacyjnym rozkazom admiralicji brytyjskiej i współdziałać z marynarką brytyjską w sposób uznany za najbardziej odpowiedni pod rozkazem brytyjskich dowódców zespołów, do których okręty mogą być przydzielone;

Wewnętrzna administracja Oddziału Polskiej Marynarki Wojennej oraz jego personelu będzie podlegać kompetencji polskich władz morskich;

Oficerowie i marynarze Polskiego Oddziału MW będą nosić polskie mundury i odznaki służbowe. Polski regulamin służby okrętowej ma być stosowany w służbie na okrętach Polskiego Oddziału MW<sup>20</sup>.

Tym samym układ nie tylko jednoznacznie potwierdził sojuszniczy charakter Polskiej Marynarki Wojennej wobec Royal Navy, ale przede wszystkim zapewnił jej rozbudowę.

Łącznie w toku całej wojny pod białą czerwoną banderą służyły 74 okręty, w tym: dwa krążowniki, jeden stawiacz min, jedenaście niszczycieli i osiem okrętów podwodnych. Tego rodzaju okręty sprawdziły się zarówno w roli instrumentu politycznego polskiego rządu na wychodźstwie, jak i w roli partnera Royal Navy w decydującej o losach II wojny światowej operacji – bitwie o Atlantyk.

## Polskie okręty w bitwie o Atlantyk

Wycofanie z Bałtyku, tuż przed wybuchem wojny, trzech polskich niszczycieli umożliwiło okrętom pod białą-czerwoną banderą podjęcie działań operacyjnych przeciwko niemieckiej Kriegsmarine w oparciu o bazy i porty Wielkiej Brytanii.

Dywizjon kontrtorpedowców wszedł do działań bojowych niemal z marszu. W dniu 6 września, po wcześniejszym uzupełnieniu paliwa i prowiantu, zespół polskich okrętów opuścił wody Firth of Forth i udał się w drogę do Plymouth, gdzie zgodnie z decyzją Admiralicji z 4 września miał być podporządkowany dowódcy zachodniego obszaru morskiego, kontradm. Martinowi Dunbar-Nasmithowi.

Dzień później, 7 września o godzinie 14.31, w odległości 10 mil od wyspy South Uist doszło do pierwszego spotkania polskiego zespołu z niemieckimi okrętami podwodnymi. Polskie okręty po gwałtownej zmianie kursu

---

<sup>20</sup> *Ibidem.*

ratującej je przed wystrzelonymi w ich kierunku torpedami, przeprowadziły sprawny atak bombami głębinowymi. Okręt hitlerowski został prawdopodobnie uszkodzony. Ocenić to należy jako niewątpliwy sukces nieobytych jeszcze z walką polskich marynarzy<sup>21</sup>.

Dziewiątego września niszczyciele polskie ponownie uczestniczyły w tropieniu niemieckiego okrętu podwodnego, po czym weszły do Plymouth. Po pięciodniowych intensywnych przygotowaniach do działań dywizjon polski rozdzielono: OORP „Grom” i „Błyskawica” weszły do służby eskortowej, a ORP „Burza” odstawiono do doku w celu dokonania bieżących napraw i przeglądu mechanizmów.

ORP „Błyskawica” (pod dowództwem kmdr. por. Włodzimierza Kodrębskiego) 13 września opuścił Plymouth i nazajutrz zawinął do Liverpoolu. Tu dowódca otrzymał rozkaz eskortowania brytyjskiego statku „Clan Meuzies”, wiozącego zakupione w Wielkiej Brytanii dla Polski uzbrojenie i wyposażenie. Statek miał przez Gibraltar, Morze Śródziemne, Dardanele i Morze Czarne dojść do rumuńskiego portu Konstanca, skąd jego ładunek zamierzano przewieźć koleją do Polski. Była to pomoc mocno spóźniona – a ze względu na sytuację Polski wkrótce całkiem z niej zrezygnowano. ORP „Błyskawica” eskortował statek tylko do Gibraltaru, dokąd przybył 22 września. Po tygodniowym postoju okręt polski przydzielono eskortie konwoju wracającego do Wielkiej Brytanii<sup>22</sup>.

W dniu 15 września ORP „Grom” (dowodzony przez kmdr. ppor. Aleksandra Hulewicza) wraz z dwoma niszczycielami brytyjskimi przeszedł do Dover, a następnie uczestniczył w wyprowadzeniu konwoju na Atlantyk. W dniach 21–25 września okrętu użyto w podobnej akcji, a 28. tego miesiąca wspólnie z niszczycielami brytyjskimi eskortował on cztery statki pasażerskie do Southampton. Rejs – podobnie jak poprzedni – odbywał się w warunkach sztormowych.

Okręty nie były przystosowane do oceanicznej fali i wkrótce, wobec nadmiernych przechyłów, ujawniła się ich mała stateczność. 1 października OORP „Błyskawica” i „Grom”, a wkrótce i „Burza”, zostały skierowane do stoczni w Devonport, gdzie poddano je dokładnym badaniom stateczności. Okazało się, że w celu jej poprawienia niezbędne jest zmniejszenie ciężaru w górnych partiach okrętów, zwłaszcza na pomostach i nadbudówkach. Z „Błyskawicy” i „Groma” usunięto kołpaki kominów oraz część wyposażenia

<sup>21</sup> *Polski Czyn Zbrojny w II wojnie światowej. Walki formacji polskich na Zachodzie 1939–1945*, Warszawa 1981, s. 70.

<sup>22</sup> *Ibidem*, s. 75; por.: J. Szulak, *Spóźniony konwój*, „Polska Walcząca – Żołnierz Polski na Obczyźnie”, 1941, nr 42, s. 2.

o masie po 56 ton. Podobne zabiegi, choć w mniejszej skali, przeprowadzono także na „Burzy”.

Pod koniec października trzy wyremontowane niszczyciele opuściły Devonport i przeszły do Harwich gdzie zostały pod względem operacyjnym podporządkowane dowódcy obszaru morskiego North z siedzibą w Chatham, organizacyjnie zaś włączone do sprowadzonej z Morza Śródziemnego 22. flotyli niszczycieli (dowódca — kmdr George E. Creasy) jako jej drugi dywizjon.

Rejonem operacyjnym flotyli było Morze Północne, zwłaszcza jego południowy akwen, zadaniami – ochrona żeglugi alianckiej i daleka blokada wybrzeży niemieckich. Okręty miały więc patrolować wody pod wybrzeżami niemieckimi, holenderskimi i belgijskimi, kontrolować obce statki w celu wykrycia kontrabandy, eskortować poszczególne statki i konwoje, uczestniczyć w operacjach minowych, ochraniać własne pola minowe i przebiegające przez nie tory wodne, niszczyć wykryte jednostki niemieckie lub powiadomić o nich siły główne, wreszcie walczyć z samolotami niemieckimi zarówno na morzu, jak i podczas postoju w bazie w ramach ogólnego systemu obrony przeciwlotniczej. Zadań było dużo, a służba ciężka i wyczerpująca, gdyż nawet podczas postoju w bazie okręty przebywały w półgodzinnej gotowości do wyjścia na morze. Tylko raz w tygodniu część załogi mogła zejść na ląd, nie dłużej jednak niż na dwie godziny.

Harwich nie było przed wojną stałą bazą brytyjską. Ten niewielki port pasażersko-towarowy nie dysponował odpowiednimi dla większej liczby okrętów wojennych nabrzeżami. Okręty stały pośrodku ujścia rzeki Stour przy zakotwiczonych beczkach. Załogi polskie, nieprzyzwyczajone do takiego postoju, miały początkowo duże trudności z manewrami opuszczania portu i wchodzenia do niego.

Na początku listopada zespół polski przeprowadził pierwszy patrol z Harwich. 7 listopada, podczas ponownego wyjścia na morze, tym razem w rejon ławicy Dogger (Dogger Bank), w celu odnalezienia i uratowania załóg strąconych samolotów, „Błyskawica” i „Grom” zostały zaatakowane torpedami przez dwa wodnosamoloty niemieckie. Był to pierwszy tego rodzaju atak podczas II wojny światowej. Wodnosamoloty rozpoznano dopiero wówczas, kiedy były w odległości 700–900 metrów. Artylerzyści otworzyli ogień, nie zdołano jednak zapobiec zrzuconiu torped. Dzięki przytomności umysłu kpt. mar. Tadeusza Gorazdowskiego, czasowo pełniącego obowiązki dowódcy ORP „Błyskawica”<sup>23</sup>, niszczyciel w porę uchylił się od torpedy, która przeszła 20 metrów za rufą. Samoloty, z których jeden prawdopodobnie

<sup>23</sup> Dotychczasowy dowódca okrętu, kmdr por. Kodrębski, wskutek choroby zszedł z okrętu w Plymouth.

został uszkodzony, odleciały. Wydarzenie to skłoniło Admiralicję i dowódców polskich okrętów do powzięcia kilku ważnych decyzji. Przede wszystkim Admiralicja udoskonaliła system rozpoznawania samolotów, wydając zarazem rozkaz otwierania ognia do każdej maszyny zbliżającej się do okrętów bez podawania właściwych znaków rozpoznawczych. Na polskich okrętach zintensyfikowano szkolenie załóg.

W ostatnich miesiącach 1939 roku Kriegsmarine wzmogła zapoczątkowaną we wrześniu ofensywę minową. Niemieckie okręty podwodne w ciągu czterech miesięcy wojny postawiły przy wybrzeżach brytyjskich 200 min magnetycznych w 20 zagrodach, a samoloty w listopadzie i grudniu rzuciły dalsze 68 min. Ta stosunkowo niewielka liczba nowych min okazała się niezwykle groźna dla żeglugi brytyjskiej, gdyż obrona przed nimi była bardzo trudna – Anglicy nie znali jeszcze zasady ich działania (23 listopada Brytyjczykom udało się podczas odpływu wyłowić na plaży dwie miny zrzucone przez samoloty, rozbroić je i zapoznać się z ich budową).

Miny okazały się groźne także dla okrętów wojennych. Większe doznały uszkodzeń – na przykład lekki krążownik HMS „Belfast” (w drugiej połowie listopada 1939 roku) czy też okręt liniowy „Nelson” (3 grudnia tego roku), mniejsze zazwyczaj tonęły. Takiego losu doświadczył m.in. niszczyciel „Gipsy”, należący, podobnie jak okręty polskie, do 22. flotylli niszczycieli. Zatonął on wieczorem 21 listopada z około 40 marynarzami i dowódcą na pokładzie. Do ratowania pozostałych przy życiu pierwszy przystąpił ORP „Burza”, idący w odległości około 200 metrów za rufą okrętu brytyjskiego<sup>24</sup>.

W trzeciej dekadzie listopada ORP „Burza” rozpoczął remont w Chat-ham; w składzie 22. flotylli niszczycieli z jednostek polskich pozostały „Błyskawica” i „Grom”. 27 listopada przeszły one wraz z niszczycielem „Keith” do Dover, gdzie osłaniały formujący się konwój przed niemieckimi samolotami i okrętami podwodnymi. „Błyskawica” zapewniała następnie obronę przeciwlotniczą konwojowi formującemu się u ujścia Tamizy. 30 listopada konwój 27 statków wyruszył do portów na wschodnim wybrzeżu Anglii. Na czele szedł ORP „Błyskawica”. W pewnym momencie idący za nim statek „Sheaf Crest” pomylił znaki nawigacyjne i zoczył z kursu, a wkrótce zatonął na minie. Marynarze polscy, sami zagrożeni, spuścili na wodę dwie łodzie i uratowali 25 ludzi, wśród których było wielu rannych.

W grudniu 1939 roku okręty polskie w dalszym ciągu pełniły służbę patrolową, eskortowały konwoje, głównie w rejonie wschodnich wybrzeży Anglii między ujściami rzek Tamizy i Humber, uczestniczyły w osłonie jednostek stawiających miny lub kontrolujących stan torów wodnych. W tym miesiącu,

<sup>24</sup> A. Aronson, *The „Burza” was a Destroyer*, „Nasze Sygnały”, Londyn 1958, nr 92–93.



po remoncie, weszły do działań dwa polskie okręty podwodne: OORP „Wilk” (kpt. mar. Bogusław Krawczyk) i „Orzeł” (kpt. mar. Jan Grudziński). Wcielono je do 2. flotyli okrętów podwodnych bazującej w Rosyth i mającej za główne zadanie patrolowanie Morza Północnego oraz Skagerraku i Kattegatu. Na obu jednostkach zaokrętowano brytyjskich oficerów łącznikowych i po jednym sygnaliście i radiotelegrafistą. Do końca roku ORP „Wilk” odbył na Morzu Północnym dwa patrole, po czym (w styczniu 1940 roku) skierowano go ponownie na dłuższy remont. ORP *Orzeł* rozpoczął działania na wodach brytyjskich od zadań nietypowych dla okrętów podwodnych: najpierw uczestniczył w eskorcie dwóch konwojów na przybrzeżnych wodach brytyjskich, 29 grudnia wraz z czterema niszczycielami brytyjskimi eskortował cztery statki do Bergen, a następnie konwój 35 statków z portów norweskich do Wielkiej Brytanii.

W 1940 roku do działań wojennych włączyły się także nowe polskie okręty, jakimi były: niszczyciel „Ouragan”, patrolowce „Medoc” i „Pomerol” oraz pięć ścigaczy przejętych z floty francuskiej. Wszystkie one podjęły działania w kanale La Manche<sup>25</sup>.

W październiku ORP „Burza” uratowała 254 rozbitków z zatopionego statku „Empress of Britain”<sup>26</sup>. W tym samym okresie OORP „Burza”, „Garland” i ścigacze ostrzeliwały niemieckie jednostki i obronne urządzenia w Cherbourgu<sup>27</sup>.

Jesień 1940 roku to jednak przede wszystkim czas zagrożenia niemiecką operacją desantową na Wyspy Brytyjskie. Głównym zadaniem, jakie stanęło przed flotą brytyjską, było odparcie ewentualnej inwazji wojsk hitlerowskich. W okresie zagrożenia inwazją duże okręty brytyjskie przebywały w bazach, a akweny na podejściach do Wysp Brytyjskich patrolowały siły lekkie. W pobliżu baz niemieckich służbę pełniły zaś okręty podwodne. Wśród dozoruujących jednostek nawodnych znajdowały się trzy polskie niszczyciele: „Burza”, „Błyskawica” i „Garland” oraz 12 (pływających czasowo pod polską banderą) uzbrojonych trawlerów rybackich i dwa okręty strażnicze. Niszczyciele wychodziły na patrole nocami, rano zaś wracały na redę Plymouth i pozostawały w dziesięciominutowym pogotowiu. Pozostałe jednostki pod biało-czerwoną banderą od lipca do października przeprowadziły łącznie 611 patroli<sup>28</sup>.

<sup>25</sup> Szerzej zob.: S. W. Roskill, *The war at Sea 1939–1945*, Londyn 1945–1960, t. 1, s. 118–178.

<sup>26</sup> *Ibidem*, s. 159.

<sup>27</sup> *Ibidem*, s. 157–159.

<sup>28</sup> E. Kosiarz, *Działania flot w drugiej wojnie światowej*, Gdańsk 1989, s. 182.

Na temat działalności bojowej polskich marynarzy w tym okresie ukażo się wiele pochlebnych opinii prasowych. Tak na przykład popularny tygodnik angielski *Picture Post* napisał:

„Jednym z najbardziej zachęcających i pobudzających widoków wojny morskiej jest młoda, stosunkowo mała, ale niezmiernie czynna marynarka polska. (...) Oficerowie i marynarze polscy są najbardziej czujni i gotowi do akcji, niezależnie od tego, jak wyczerpujący był patrol, z którego wrócili”<sup>29</sup>.

Była to naprawdę ciężka, niebezpieczna i żmudna służba, konieczna jednak wobec zagrożenia inwazją niemiecką na Wyspy Brytyjskie. Przyczyniła się w widoczny sposób do umocnienia w opinii publicznej Wielkiej Brytanii autorytetu Polski jako sojusznika, na którego można liczyć.

Rok 1941 stał się okresem ogólnej stabilizacji działań PMW we współpracy z Royal Navy. W roku tym nastąpił również dalszy wzrost autorytetu PMW w oczach Brytyjczyków. Przyczynił się do tego głośny wyczyn ORP „Piorun”. Okręt ten, wchodząc w skład zespołu okrętów brytyjskich, brał udział w pościgu za najnowszym niemieckim pancernikiem „Bismarck”. 26 maja pierwszy go dostrzegł i otworzył do niego ogień. W rezultacie duma floty niemieckiej – pancernik „Bismarck” został zatopiony przez połączone działania lotnictwa i tropiących go okrętów. W ten sposób marynarze polscy wnieśli istotny wkład w zniszczenie największego hitlerowskiego okrętu liniowego, dając przykład odwagi, męstwa i waleczności. Po zatopieniu „Bismarcka” dowódca „Pioruna”, kmdr por. Eugeniusz Pławski, otrzymał od dowódcy 4. Flotylli Niszczycieli sygnał następującej treści: „Gratuluję, że byliście pierwszym okrętem naszego zespołu, który spostrzegł nieprzyjaciela”<sup>30</sup>.

Zatopienie „Bismarcka” było sukcesem podnoszącym ducha walki we flocie brytyjskiej i sprzymierzonych z nią flotach innych państw, które od początku wojny znajdowały się w defensywie.

W 1941 roku Brytyjczycy zapoczątkowali prowadzenie kombinowanych operacji morskich, mających na celu koordynowanie akcji okrętów z działaniami wojsk lądowych. W jednej z pierwszych operacji tego typu (na Spitsbergenie) wziął udział ORP „Garland”<sup>31</sup>. Kilka miesięcy później OORP „Krakowiak” i „Kujawiak” uczestniczyły w nie mniej głośnej operacji na Wyspy Lofockie<sup>32</sup>.

<sup>29</sup> B. Pawłowicz, *op. cit.*, s. 4; por.: W. Troman, *O PMW w publikacjach brytyjskich*, „Nasze Sygnały”, Londyn 1998, nr 184.

<sup>30</sup> Cyt. za: *Polskie Siły Zbrojne*, t. II, cz. 1, s. 292.

<sup>31</sup> WAKL, *Morski czyn Polski*, „Polska na morzach 1945”, nr 25, s. 4.

<sup>32</sup> J. Pertek, *op. cit.*, s. 312–317.

Charakterystyczny dla tego etapu wojny był ogromny rozwój operacji eskortowych. Niezliczone konwoje setek i tysięcy statków, transportujące materiały i żywność, przewożące miliony żołnierzy z Ameryki do Europy, ochroniane były przez okręty różnych bander. Polscy marynarze również aktywnie uczestniczyli w tych operacjach<sup>33</sup>.

W październiku 1941 roku OORP „Piorun” i „Garland” w służbie eskortowej po raz pierwszy przebyły Atlantyk<sup>34</sup>.

Rok 1942 otwarło pasmo sukcesów niszczyciela ORP „Kujawiak”, który wspólnie z okrętem brytyjskim zniszczył konwój niemiecki, składający się z dwóch transportowców i okrętu eskortującego<sup>35</sup>.

Do najcięższych zadań tego okresu, realizowanych przez marynarzy różnych flot, zaliczano służbę w konwojach zdążających z materiałami wojennymi do północnych portów radzieckich. Niemcy bowiem, chcąc za wszelką cenę przerwać komunikację i odizolować Związek Radziecki od dostaw aliantów, skoncentrowali w bazach norweskich liczne okręty nawodne oraz stosunkowo dużo okrętów podwodnych i samolotów w celu zwalczania konwojów. Ponadto żeglugę utrudniały częste sztormy, śnieżyce, mgły i pływające góry lodowe. Rejsy okrętów polskich na tej trasie zapoczątkował ORP „Garland”, dowodzony w tym czasie przez kmdr. por. Henryka Eibla. Szczególnym echem w całym świecie odbił się jego udział w osłonie konwoju „PQ-16”, kiedy to w ciągu sześciu dni (od 24 do 29 maja) odpierał nieustanne ataki niemieckie. Łącznie odparł 22 ataki powietrzne i siedem podwodnych<sup>36</sup>.

Usługi oddane Rosji kosztowały drogo. ORP „Garland” doznał poważnych uszkodzeń i poniósł ciężkie straty w ludziach. Na miejscu zginęło 26 ludzi, a 36 odniosło rany<sup>37</sup>. Ten słynny rejs „Garlanda” został obszernie zrelacjonowany w prasie i komunikatach radiowych, rozsławiając imię Polskiej Marynarki Wojennej.

Duże sukcesy odniosły także polskie ścigacze dyżurujące w kanale La Manche. Ścigacz „S-2” stoczył zaciętą walką z sześcioma ścigaczami nie-

<sup>33</sup> W. Kon, *Bitwa o Atlantyk*, „Wojskowy Przegląd Historyczny” 1957, nr 4, s. 156–157.

<sup>34</sup> *Ibidem*.

<sup>35</sup> AIPiMS, MAR.A.V.21/2; *ORP Kujawiak*, s. 52–100.

<sup>36</sup> Szerzej zob.: J. Bartosik, *Wierny okręt*, Londyn 1947; M. Borowski, *Od Tobruku do Murmańska*, Warszawa 1966, s. 95–130; B. Pawłowicz, *ORP „Garland” in Convoy to Russia*, Mitcham 1943; J. Pertek; *Wielkie dni małej floty*, *op. cit.*, s. 323–334.

<sup>37</sup> Z. Waśko, *Regularne jednostki Wojska Polskiego*, Warszawa 1976, s. 67.

mieckimi. Za ten bezprecedensowy wyczyn dowódca, por. mar. Eugeniusz Wciślicki, odznaczony został orderem *Virtuti Militari*<sup>38</sup>.

Wiele sukcesów w 1942 roku odniósł ORP „Krakowiak”. W maju w kanale La Manche wespół z okrętami brytyjskimi zatopił transportowiec i dwa stawiacze min. W październiku sam jeden uszkodził w tym samym obszarze dwa patrolowce niemieckie. W listopadzie zaatakował konwój nieprzyjacielski przy brzegach Francji i zniszczył dwa statki. W grudniu na Atlantyku sześciokrotnie walczył z okrętami podwodnymi<sup>39</sup>.

W tym samym mniej więcej czasie ORP „Burza” w eskorcie konwoju na Atlantyku walczyła ośmiokrotnie z okrętami podwodnymi<sup>40</sup>.

Jesienią 1942 roku rozpoczęła się pierwsza wielka operacja inwazyjna w Afryce Północnej. Wzięła w niej udział „Błyskawica”. Polski niszczyciel walczył tam osiem razy z samolotami niemieckimi, odpierając masowe naloty na konwój. Sukcesy odnoszone w tak licznych bitwach i udział w tak znaczących operacjach morskich potęgowały rozgłos wokół nielicznej przeciw polskiej floty. Prasa, radio i wypowiedzi polityków niosły w świat nie tylko informacje, że Polska bierze czynny i skuteczny udział w walce z najgroźniejszą na morzu bronią hitlerowską, tj. flotą podwodną, ale także stwierdzały, że młoda, wyszkolona i przystosowana do działań na Morzu Bałtyckim flota daje sobie doskonale radę na rozległych rejonach operacyjnych wszystkich mórz, w obcych warunkach nawigacyjnych, atmosferycznych i klimatycznych<sup>41</sup>.

Umiejętności polskich marynarzy zostały w Wielkiej Brytanii odpowiednio docenione i uznane. Wymownym tego dowodem było m.in. przekazanie Polakom okrętów stanowiących najnowsze rozwiązania konstrukcyjne, jak wymieniane już: „Garland”, „Sokół”, „Piorun”, „Kujawiak” i „Krakowiak”.

Walka polskich marynarzy z „Bismarckiem”, wyprawa na Lofoty i Dieppe, walki na Atlantyku i w kanale La Manche, na Morzu Śródziemnym i przy konwojowaniu jednostek ze sprzętem wojennym do portów radzieckich, stałe patrolowanie szlaków prowadzących do Rosji, „mają” – jak podkreślił w przemówieniu radiowym 10 lutego 1943 roku gen. Sikorski – „nie tylko znaczenie wojskowe, ale wielką wymowę polityczną”<sup>42</sup>.

<sup>38</sup> E. Wciślicki, *Ścigacze*, „Polska walcząca – Żołnierz Polski na Obczyźnie” 1943, nr 39.

<sup>39</sup> WAKL, *Morski czyn Polski*, „Polska na morzach” 1945, nr 25, s. 5.

<sup>40</sup> *Ibidem*.

<sup>41</sup> AIPiMS, A.21.2/16; Pismo szefa KMW do Ministra Prac Kongresowych z 27.10.1943 r., s. 4.

<sup>42</sup> *Naczelny Wódz do Marynarzy*, „Polska na morzach” 1943, nr 8, s. 2.

Opinię Naczelnego Wodza potwierdził, jak informowała „Polska na morzach”, w rozmowie z generałem Władysławem Sikorskim premier brytyjski, Winston Churchill, mówiąc do niego: „Pragnę, ażeby w przyszłości bandera polska pływała dumnie na oceanach oraz morzach i ażeby Wasza flota uległa potężnej rozbudowie”<sup>43</sup>.

W 1943 roku Polska Marynarka Wojenna odnotowała kolejne sukcesy. ORP „Krakowiak” zatopił w kanale La Manche dwa niemieckie ścigacze, a ORP „Błyskawica” walczyła na Morzu Śródziemnym. W operacjach konwojowych na Atlantyku działały niszczyciele „Garland”, „Burza” i „Orkan”, zwalczając skutecznie niemieckie okręty podwodne, grożące sparaliżowaniem linii komunikacyjnych między Europą a Ameryką. W czasie jednej z operacji konwojowych ORP „Burza” odniosła wielki sukces wykrywając i zmuszając do wynurzenia niemiecki okręt podwodny „U-606”. Okręt ten został następnie zatopiony w wyniku połączonych działań „Burzy” i amerykańskiej kanonierki „Campbell”<sup>44</sup>.

Wyrazem szczególnego wyróżnienia PMW było w tym czasie powierzenie ORP „Orkan” zaszczytu pełnienia odpowiedzialnej roli przy eskortowaniu króla Jerzego VI podczas jego podróży do Scapa Flow i inspekcji floty. Kilka miesięcy później ORP „Orkan” znów był w osłonie podróży króla Jerzego VI do Afryki<sup>45</sup>.

W październiku 1943 roku OORP „Burza” i „Garland” weszły w skład alianckiego zespołu zakładającego bazę na portugalskich Azorach, co miało duży wpływ na dalsze losy bitwy o Atlantyk<sup>46</sup>.

Na początku 1944 roku ORP „Burza” uczestniczyła w operacjach konwojowych na Atlantyku. „Piorun” i „Błyskawica” wzięły natomiast udział w akcjach skierowanych przeciwko pancernikowi niemieckiemu „Tirpitz” u wybrzeży Norwegii<sup>47</sup>.

Kiedy rozpoczęła się jedna z największych operacji desantowo-morskich wojsk sprzymierzonych w Normandii (kryptonim „Neptun”), aktywny w niej udział wzięła także Polska Marynarka Wojenna<sup>48</sup>. Krażownik „Dragon”,

<sup>43</sup> *Ibidem*.

<sup>44</sup> J. Pertek, „Burza”, *weteran atlantyckich szlaków*, Gdańsk 1970, s. 92–95; M. F. Willoughby, *The U. S. Coast Guard in World War II*, Annapolis 1957, s. 200; W. Karawajczyk, *Czy „Burza” zatopiła „U-606”*, „Przegląd Morski” 1993, nr 6, s. 34.

<sup>45</sup> WAKL, *Morski czyn Polski*, „Polska na morzach” 1945, nr 25, s. 5.

<sup>46</sup> A. Aronson, *op. cit.*, s. 30.

<sup>47</sup> WAKL, *Morski czyn Polski*, „Polska na morzach” 1945, nr 25, s. 5.

<sup>48</sup> S. W. Roskill, *The War at Sea 1939–1945*, t. III, *The Offensive*, cz. II. 1 June 1944–14

niszczyciele „Błyskawica”, „Piorun”, „Ślązak” i „Krakowiak” toczyły liczne walki z niemieckimi bateriami lądowymi, lotnictwem i okrętami. Wielki sukces odniósł ORP „Ślązak”, wykrywając i biorąc do niewoli operatora niemieckiej „żywej torpedy”.

OORP „Piorun” i „Błyskawica” brały udział w licznych bitwach morskich, m.in. w zwycięskim boju z niemieckimi niszczycielami koło przylądka Ouesant, w którym zatopione zostały dwa niemieckie okręty, i w boju koło wyspy Jersey, gdzie zniszczono kilka niemieckich poławiaczy min<sup>49</sup>.

ORP „Piorun” pod La Rochelle zatopił liczący 8000 ton transportowiec. Dotkliwą stratą poniesioną w działaniach inwazyjnych było ciężkie uszkodzenie, jakie niemiecki „Neger” (jednoosobowa torpeda) zadał krążownikowi „Dragon”. Okrętu tego nie oplącało się już remontować i doprowadzono go na mieliznę, by mógł zostać użyty do budowy sztucznego portu<sup>50</sup>.

Po zwycięstwie aliantów w Normandii głównym akwenem zmaganiań morskich stało się Morze Północne. Polską Marynarkę Wojenną w działaniach na Morzu Północnym reprezentowały OORP „Ślązak” i „Krakowiak” oraz ścigacze torpedowe<sup>51</sup>. W 1945 roku do działań na wodach północnoeuropejskich weszły dalsze okręty PMW: „Conrad”, „Sokół” i „Krakowiak”<sup>52</sup>.

Admiralicja w dowód uznania dla Polskiej Marynarki Wojennej w czerwcu 1945 roku skierowała ORP „Conrad” z trzema niszczycielami brytyjskimi do pełnienia zadań okupacyjnych w byłej bazie floty niemieckiej w Wilhelmshaven<sup>53</sup>.

Rok 1945 to schyłek działalności polskiej floty wojennej. 8 maja 1945 roku, w dniu podpisania kapitulacji przez Niemcy, Polska Marynarka Wojenna mimo poniesionych strat wojennych znacznie przewyższała swój przedwojenny tonaż i była silniejsza niż kiedykolwiek.

Łącznie w toku działań wojennych w latach 1939–1945 pod białą-czerwoną banderą w składzie flot sojuszniczych walczyły: dwa krążowniki, dziesięć niszczycieli, pięć okrętów podwodnych oraz 30 ścigaczy i kutrów. Przebyły one ponad 1 200 000 Mm, uczestniczyły w 1162 akcjach bojowych,

---

*August 1945*, London 1961, s. 9–41; J. Lipiński, *Druga wojna światowa na morzu*, Gdańsk 1970, s. 408–410.

<sup>49</sup> J. Pertek, *Wielkie dni matej floty*, op. cit., s. 438; W. Lohmann, H. Hildebrand; *Die deutsche Kriegsmarine 1939–1945*, Bad Nauheim, s. 55.

<sup>50</sup> S. W. Roskill, op. cit., s. 121–125; J. Lipiński; op. cit., s. 418.

<sup>51</sup> S. W. Roskill, op. cit., s. 251–265.

<sup>52</sup> J. Pertek, *Wielkie dni matej floty*, op. cit., s. 475–484; S. W. Roskill, op. cit., s. 251–263.

<sup>53</sup> J. Pertek, *Wielkie dni matej floty*, op. cit., s. 484–486.

brały udział w 787 konwojach. Efekty działalności bojowej Polskiej Marynarki Wojennej (ponad 1100 patroli i operacji, 250 spotkań bojowych i walk z nieprzyjacielskimi okrętami nawodnymi, U-Bootami, żywymi torpedami i z bateriami nadbrzeżnymi – ponad 50, oraz około 400 z nieprzyjacielskimi samolotami) to:

- 6 zatopionych okrętów nawodnych plus 2 zatopione prawdopodobnie;
- 2 zatopione okręty podwodne plus 3 zatopione prawdopodobnie;
- 11 uszkodzonych okrętów nawodnych plus 10 uszkodzonych prawdopodobnie;
- 8 prawdopodobnie uszkodzonych okrętów podwodnych;
- 39 zatopionych statków handlowych plus 2 zatopione prawdopodobnie;
- 20 zestrzelonych samolotów plus 10 zestrzelonych prawdopodobnie.

Ponadto okręty polskie 22 razy uczestniczyły w ratowaniu alianckich okrętów wojennych i 25 razy w ratowaniu alianckich statków handlowych<sup>54</sup>.

Sukcesy te okupione zostały stratą jednego krążownika (ORP „Dragon”), po ciężkim uszkodzeniu torpedą 8 lipca 1944 roku u brzegów Normandii, osadzony został jako element portu przeładunkowego), trzech niszczycieli (ORP „Grom” zatopiony od bomb lotniczych 4 maja 1940 roku w Fiordzie Rombakken; ORP „Orkan” storpedowany 8 października 1943 roku na Atlantyku; ORP „Kujawiak” zatonął na minie 16 czerwca 1942 roku u brzegów Malty – patrz: Załącznik nr 28) i dwóch okrętów podwodnych (ORP „Orzeł” zaginiony 8 czerwca 1940 roku u brzegów Norwegii; ORP „Jastrząb” zatopiony omyłkowo przez alianckie okręty 2 maja 1942 roku na Morzu Arktycznym).

Największą tragedią polskiej floty wojennej, obok utraty okrętu podwodnego „Orzeł”, było zatopienie niszczyciela „Orkan”<sup>55</sup>. Ten nowoczesny okręt, skierowany do osłony konwojów przechodzących przez Atlantyk, należał bezsprzecznie do najaktywniejszych niszczycieli pełniących służbę na tym niebezpiecznym akwenie morskim. Sprawność bojowa jego załogi spowodowała, iż to właśnie „Orkan” wysłany został do Gibraltaru w najsmutniejszy rejs polskiego okrętu. Na pokładzie „Orkana” powróciła do Anglii w dniu 10 lipca 1943 roku trumna ze zwłokami naczelnego wodza, generała Władysława Sikorskiego, który z niewyjaśnionych przyczyn zginął w katastrofie lotniczej w drodze powrotnej z Bliskiego Wschodu. Zgodnie z marynarskim

<sup>54</sup> AIPiMS, MAR.A.V.1/9, *Sprawozdanie w odniesieniu do Marynarki Wojennej. Pismo szefa KMW do Ministra Obrony Narodowej ze stycznia 1945 roku*; Polski czyn zbrojny w II wojnie światowej, t. II, s. 755.

<sup>55</sup> AIPiMS, MAR. A.V.18/2, *Sprawozdanie do dziennika działań bojowych*.

przesądem transport zwłok na pokładzie okrętu zwiastuje nieszczęście. Dokładnie w trzy miesiące od tej misji, 8 października, ORP „Orkan” w osłonie konwoju na Atlantyku trafiony został torpedą akustyczną T-5, wystrzeloną przez niemiecki okręt podwodny „U-378”. Rezultat eksplozji był straszliwy w skutkach. Z załogi liczącej 11 oficerów i 232 podoficerów uratowano zaledwie jednego oficera, 39 podoficerów i marynarzy polskich oraz trzech brytyjskich marynarzy-sygnalistów<sup>56</sup>.

Łączne straty ludzkie poniesione w toku działań prowadzonych z portów brytyjskich wyniosły: zabitych – 23 oficerów, 8 podchorążych, 137 podoficerów, 236 marynarzy, rannych – 13 oficerów, 178 podoficerów i marynarzy.

Bezspornym jednak faktem jest, że PMW, mimo iż w porównaniu z potencjałem Royal Navy nie mogła odegrać decydującej roli w kategoriach operacyjnych, w przekroju całej wojny posiada niezaprzeczalny wkład w końcowy sukces. Wyrazem tego jest m.in. liczba nadanych polskim marynarzom odznaczeń bojowych: 51 krzyży *Virtuti Militari*, 1052 Krzyże Walecznych, 68 Krzyży Zasługi z Mieczami oraz 83 odznaczenia brytyjskie i 15 francuskich.

Wyrazem uznania dla dokonań wojennych polskich oficerów i marynarzy w latach 1939–1945 były również nadane im w tym czasie odznaczenia brytyjskie, w tym: 10 Distinguished Service Orders (DSO); 11 Distinguished Service Crosses (DSC); 15 Distinguished Service Medals (DSM); 5 Mentions in Dispatches<sup>57</sup>.

O znaczeniu takiej liczby odznaczeń najwymowniej świadczą słowa wiceadmirała Kinga, który informował prasę, że obok marynarki wojennej Stanów Zjednoczonych AP i Wielkiej Brytanii, walczyło w tym czasie osiem alianckich flot wojennych liczących ponad 220 okrętów i 27 000 ludzi<sup>58</sup>.

Z liczb tych wynika, że 28% ogólnej liczby odznaczeń nadanych personelowi flot sojuszniczych przypadło Polakom. W ten sposób, jakkolwiek PMW swym składem osobowym stanowiła wśród flot sprzymierzonych jedynie około 9%, to jednak w kategorii nadanych odznaczeń brytyjskich wysunęła się zdecydowanie na czoło.

Uwzględniając powyższe, należy stwierdzić, że udział Polski w bitwie o Atlantyk to nie tylko akt o znaczeniu politycznym, ale także wymierny wkład okrętów pod biało-czerwoną banderą w obronę gospodarczych interesów Wielkiej Brytanii.

<sup>56</sup> Szerzej: T. Kondracki, *Niszczyciel ORP „Orkan” 1942–1943*, Warszawa 1994.

<sup>57</sup> AIPiMS, Pismo szefa KMW do ministra Prac Kongresowych z 27.10.1943 r., s. 10.

<sup>58</sup> *Duma każdego Polaka – PMW*, „Polska na morzach” 1943, nr 4, s. 6.



## Bibliografia

### Literatura:

1. Aronson A., *The „Burza” was a Destroyer*, Nasze Sygnały, Londyn 1958, nr 92–93.
2. Balcerak W., *Polityka zagraniczna Polski w dobie Locarna*, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław–Warszawa–Kraków 1967.
3. Bartosik J., *Wierny okręt*, Londyn 1947.
4. Bazyłow L. (red.), *Historia dyplomacji polskiej, t. III, 1795–1918*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1982.
5. Bodniak S., *Przyczynki do dziejów marynarki w Polsce w XVI*, „Rocznik Gdański” 1937, nr IX i X.
6. Borowski M., *Od Tobruku do Murmańska*, Warszawa 1966.
7. Ciesielski C., *Polska flota wojenna na Bałtyku w latach 1920–1939 na tle bałtyckich flot wojennych*, „Zeszyty Naukowe. Rozprawy i Monografie” 1985.
8. Ciesielski C., *Twórcy Polskiej Marynarki Wojennej. Uznanie i represje (1918–1946, 1945–1951)*, Wydawnictwo Marpress, Gdańsk 1995.
9. Czubiński A., *Historia Powszechna XX wieku*, Wydawnictwo Poznańskie, Poznań 2006.
10. *Duma każdego Polaka – PMW*, „Polska na Morzach” 1943, nr 4.
11. Dyskant J.W., *Zatoka Świeża 1463*, Bellona, Warszawa 1992.
12. Evans M. M., *Bitwy II wojny światowej*, Alma Press, Warszawa 2006.
13. Gelewski T.M., *Zbrodnie wojenne na morzu w drugiej wojnie światowej*, Wydawnictwo Morskie, Gdańsk 1976.
14. Ginsbert J., *Po czterech latach wojny*, „Polska na Morzach” 1943, nr 13.
15. Ginsbert J., *Poland on the seas*, „Polska na Morzach” 1943, nr 13.
16. Jordan D. i Wiest A., *Atlas II wojny światowej*, Dragon, Bielsko Biała 2009.
17. Karawajczyk W., *Czy „Burza” zatopiła „U-606”*, Przegląd Morski 1993, nr 6.
18. Kon W., *Bitwa o Atlantyk*, „Wojskowy Przegląd Historyczny” 1957, nr 4.
19. Kondracki T., *Niszczyciel ORP „Orkan” 1942–1943*, Warszawa 1994.
20. Kosiarz E., *Działania flot w drugiej wojnie światowej*, Gdańsk 1989.
21. Krakowczyk S., *Geostrategiczne koncepcje admirała Alfreda T. Mahana a rozwój potęgi morskiej USA w latach 1890–1914*, Instytut Geopolityki, Częstochowa 2014.
22. Lepszy K., *Dzieje floty polskiej*, Instytut Bałtycki, Gdańsk 1947.

23. Lipiński J., *Druga wojna światowa na morzu*, Wydawnictwo Morskie, Gdańsk 1970.
24. Lohmann W., Hildebrand H., *Die deutsche Kriegsmarine 1939–1945*, Bad Nauheim 1956.
25. Machaliński Z., *Admirałowie polscy 1919–1950*, Bellona, Gdańsk 1993.
26. *Naczelny Wódz do Marynarzy*, „Polska na morzach”, 1943, nr 8.
27. Nawrot D., *Eugeniusz Kwiatkowski i Admirał Kazimierz Porębski współtwórcami oraz realizatorami celów obronnych w polskiej polityce morskiej okresu II Rzeczypospolitej* [w:] *Koncepcje gospodarcze Eugeniusza Kwiatkowskiego 1888–1974*, (red.) L. Bończa-Bystrzycki, B. Polak, materiały z konferencji naukowej zorganizowanej 12 grudnia 2000 r. przez Politechnikę Koszalińską, Wydawnictwo Politechniki Koszalińskiej, Koszalin 2000.
28. Nawrot D., *Korpus oficerski Marynarki Wojennej II Rzeczypospolitej*, Bellona, Warszawa 2005.
29. Nawrot D., *Miejsce i rola Polskiej Marynarki Wojennej w walce o dostęp do morza w latach 1918–1920*, „Studia i Materiały do Historii Wojskowości” 1995, t. XXXVII.
30. Nawrot D., *Wizyty i rewizyty okrętów marynarki wojennej elementem realizacji założeń polskiej polityki zagranicznej*, „Przegląd Morski” 1995, nr 4.
31. Pawłowicz B., *ORP „Garland” in Convoy to Russia*, Mitcham 1943.
32. Pertek J., *„Burza”, weteran atlantyckich szlaków*, Wydawnictwo Morskie, Gdańsk 1970.
33. *Polski Czyn Zbrojny w II wojnie światowej. Walki formacji polskich na Zachodzie 1939–1945*, Warszawa 1981.
34. Roskill S. W., *The war at Sea 1939–1945*, t. I, Londyn 1945–1960.
35. Roskill S. W., *The War at Sea 1939–1945*, t. III, *The Offensive*, cz. II. *1 June 1944–14 August 1945*, London 1961.
36. Rzepniewski A., *Obrona Wybrzeża w 1939 r.*, PWN, Warszawa 1970.
37. Szulak J., *Spóźniony konwój*, Polska Walcząca – Żołnierz Polski na Obczyźnie, 1941, nr 42.
38. Troman W., *O PMW w publikacjach brytyjskich*, „Nasze Sygnały”, Londyn 1998, nr 184.
39. WAKL, *Morski czyn Polski*, „Polska na morzach” 1945, nr 25.
40. Waśko Z., *Regularne jednostki Wojska Polskiego*, Warszawa 1976.
41. Wciślicki E., *Ścigacze*, „Polska walcząca – Żołnierz Polski na Obczyźnie” 1943, nr 39.
42. Weir W., *50 bitew, które zmieniły świat*, Amber, Warszawa 2012.

43. Wieczorkiewicz P., *Miejsce Polskiej Marynarki Wojennej w wysiłku wojennym aliantów 1939–1945*, [w:] *Polska Marynarka Wojenna i jej miejsce na bałtyckim teatrze działań wojennych*, red. J. Przybylski, B. Zalewski, materiały z konferencji naukowej zorganizowanej przez Akademię Marynarki Wojennej w Gdyni 24 i 26 listopada 1998 r., Wydawnictwo Akademii Marynarki Wojennej, Gdynia 1999.
44. Willoughby M. F., *The U. S. Coast Guard in World War II*, Annapolis 1957.
45. Wójcicki J., *Dzieje Polski nad Bałtykiem*, Książka i Wiedza, Warszawa 1980.
46. *Zbiór dokumentów urzędowych dotyczących stosunku Wolnego Miasta Gdańska do Rzeczypospolitej Polskiej, cz. IV, 1921–1923*, Drukarnia Gdańska, Tow. Akc. w Gdańsku, Gdańsk 1924.
47. Zins H., *Historia Anglii*, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław 2001.

#### **Źródła archiwalne:**

1. Archiwum Akt Nowych:
  - akta Archiwum Paderewskiego
  - zespół akt Ambasady RP w Londynie
2. Centralne Archiwum Wojskowe:
  - zespół akt Głównego Inspektoratu Sił Zbrojnych
3. Archiwum Państwowe w Gdańsku:
  - akta Komisariatu Generalnego Rzeczypospolitej Polskiej
4. Archiwum Instytutu Polski i Muzeum im. gen. W. Sikorskiego w Londynie:
  - Meldunek szefa KMW do ministra spraw wojskowych z października 1939 r.
  - ORP Kujawiak
  - Pismo szefa KMW do Naczelnego Wodza z 25.02.1942 r.
  - Notatka w sprawie udziału w wojnie z Japonią z 7.10.1944 r.

## POLAND AND THE THREAT OF THE CRASH OF THE BRITISH ECONOMY DURING THE II WORLD WAR

**Keywords:** *Nervus belli pecunia, the battle of the Atlantic, Polish Navy.*

### SUMMARY

*Nervus belli pecunia* – this old truth, well known since the antiquity had been well exposed during the battle of the Atlantic. The longest continuous military campaign in World War II, running from 1939 to the Germany's surrender in 1945, was one of the most crucial elements of struggle between the Allies and Germany. German's domination over the Atlantic would cause the crash for British economy, as the United Kingdom as an Island state, was dependent on imported goods. As a consequence of economical crash, United Kingdom's military role would be also diminished.

The British Royal Navy was supported by the Polish Navy since the first days of war in its struggle with Kriegsmarine. Polish contribution should be perceived not only as an political and military contribution, but also as an economical support for the British economy, ensuring the supplies of necessary goods by the sea. The article attempts to analyse also the Polish Navy's contribution in this economical aspect of the battle of Atlantic.

**Dariusz Nawrot** – doktor habilitowany, profesor Wyższej Szkoły Administracji i Biznesu im. E. Kwiatkowskiego w Gdyni. Autor i współautor ponad stu publikacji naukowych, w tym kilkunastu książek z zakresu historii wojen i wojskowości, historii administracji morskiej i historii bezpieczeństwa międzynarodowego.

Iwona OSMÓLSKA

## REKLAMA SPOŁECZNA JAKO NARZĘDZIE WSPIERAJĄCE BEZPIECZEŃSTWO PERSONALNE

**Słowa kluczowe:** *reklama społeczna, bezpieczeństwo personalne, przemoc domowa.*

### STRESZCZENIE

Przemoc w rodzinie to jednorazowe albo powtarzające się umyślne działanie lub zaniechanie naruszające prawa lub dobra osobiste członków rodziny, w szczególności narażające te osoby na niebezpieczeństwo utraty życia, zdrowia, naruszające ich godność, nietykalność cielesną, wolność, w tym seksualną, powodujące szkody na ich zdrowiu fizycznym lub psychicznym, a także wywołujące cierpienia i krzywdy moralne u osób dotkniętych przemocą<sup>1</sup>. Taka definicja przemocy w rodzinie została określona w ustawie. Przepisy te mają chronić ofiary przemocy, dając im prawo do bezpłatnej pomocy. W dzisiejszych czasach patologie rodzinne stają się coraz częstszym zjawiskiem. Nie ma dnia, abyśmy nie usłyszeli o gwałtach, katowaniu dzieci, zabójstwach czy pobiciach. W niektórych przypadkach nawet nie mamy pojęcia o skali tragedii, gdyż dzieje się to wszystko w czterech ścianach, w zaciszu domu. A jest to możliwe dzięki takim uwarunkowaniom jak ogólne przyzwolenie środowiskowe, zmowa milczenia w najbliższym otoczeniu, często poczucie wstydu ofiary.

W Polsce instytucjami mającymi chronić ofiary przemocy są: Policja, prokuratura, jednostki organizacyjne gminy, pomoc społeczna, służba

---

<sup>1</sup> Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie, Dz.U. 2005 nr 180 poz. 1493.

zdrowia oraz organizacje pozarządowe. Ale mimo dostępu do tak wielu źródeł pomocy przemoc domowa rośnie z roku na rok, dlatego niezbędne jest poszukiwanie narzędzi zmieniających postępowanie społeczeństwa i umożliwiających rezygnację z niepożądanych zachowań. Czy takim narzędziem okażą się reklamy społeczne skierowane do katów, ofiar przemocy, a także do wszystkich ludzi, którzy są świadkami przemocy? We współczesnym świecie, w którym w tak dużym stopniu związani jesteśmy ze środkami masowego przekazu i jesteśmy tak od nich uzależnieni, reklama społeczna może okazać się „złotym środkiem”.

Celem opracowania jest przedstawienie pojęcia i skali przemocy domowej, a także związanych z nią zagadnień. Równocześnie praca ta stanowi próbę odpowiedzi na pytanie, czym jest reklama społeczna na poziomie programów kreujących zachowania prospołeczne oraz czy posiadają one wpływ na szeroko pojmowane bezpieczeństwo personalne. W szczególności, czy ten środek społecznego przekazu wypełnia nakreśloną misję. Niewątpliwie kampanie społeczne są postrzegane jako element zwiększający skuteczność działań z zakresu bezpieczeństwa osobistego, gdyż dostarczają narzędzi, którymi można dotrzeć do określonej populacji.

## Wstęp

Przemoc domowa to każdorazowe działanie powodujące krzywdę i cierpienie członka rodziny. Formy przemocy mogą mieć różną postać, tj.:

- przemoc fizyczna, występująca wtedy, kiedy naruszamy czyjąś netykalność cielesną i powodujemy obrażenia na ciele (bicie, szarpanie, popychanie, kopanie, duszenie);
- przemoc psychiczna, występująca wtedy, kiedy za pomocą słów i czynów doprowadzamy osobę do zatracenia własnej godności i obniżenia poczucia własnej wartości (obrażanie, wyzywanie, poniżanie, krytykowanie), ale także do zachowań i czynności realizowanych wbrew naszym poglądom, zasadom i przekonaniom;
- przemoc seksualna, występująca wtedy, kiedy osoba zmuszana jest do czynności seksualnych wbrew własnej woli (molestowanie, gwałt, inne zachowania seksualne).

Ofiarą przemocy domowej może paść każdy członek rodziny – małżonek, partner, dziecko, osoba niepełnosprawna czy osoba starsza. Sprawcy prze-

mocy wykorzystują przewagę nad ofiarą i naruszają jej podstawowe prawa, takie jak godność, wolność i nietykalność cielesną.

Aby zapobiegać przemocy domowej, istotne jest, aby nie zostać obojętnym na zaistniałą sytuację oraz wiedzieć, gdzie szukać pomocy. Choć istnieje bardzo dużo instytucji wspierających ofiary przemocy domowej, wstyd i strach przed konsekwencjami nie pozwalają pokrzywdzonym zgłaszać tego faktu organom ścigania. Dlatego tak ważne jest, aby wspierać ofiary przemocy i nagłaśniać sprawę w mediach tak, aby poszkodowani nabrali odwagi i wiedzieli, że społeczeństwo nie jest obojętne na ich cierpienie. W dobie zaawansowanych technologii, nieograniczonego dostępu do Internetu i wolnych mediów, dodatkowym narzędziem wspierającym może okazać się reklama społeczna, która nie tylko nagłaśnia i pokazuje skalę problemu, ale także uwrażliwia społeczeństwo na to, aby nie pozostawało obojętne na krzywdę ludzką, która być może dzieje się za naszą ścianą. Reklama społeczna polega na wywieraniu wpływu na ludzi w celu zmiany negatywnych i niepożądanych zachowań na korzystne, a wykorzystywane w niej środki przekazu mogą okazać się szczególnie istotne w zapobieganiu lub zmniejszeniu skali przemocy domowej.

## Wprowadzenie

### **STATYSTYKI POLICYJNE ODNOŚNIE PRZEMOCY DOMOWEJ**

Zgodnie z art. 9d ustawy z dnia 29 lipca 2005 roku o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie<sup>2</sup> Policja, obok przedstawicieli jednostek organizacyjnych pomocy społecznej, gminnych komisji rozwiązywania problemów alkoholowych, oświaty i ochrony zdrowia, została zobowiązana do podejmowania działań na rzecz przeciwdziałania przemocy w rodzinie. Zjawisko przemocy w rodzinie jest niewątpliwie jedną z sytuacji kryzysowych, w jakiej należy podjąć skuteczne działania interwencyjne. Jest zjawiskiem złożonym i wieloaspektowym, wymagającym kompleksowych i skoordynowanych rozwiązań w obszarze jej zapobiegania<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie, Dz. U. z 2015 r. poz. 1390, z późn. zm.

<sup>3</sup> Źródło: BIURO PREWENCJI KGP Wydział Prewencji, Informacja dotycząca realizacji przez Policję procedury „Niebieskie Karty” w 2019 r., [online], <http://www.>

W związku z tym, że od 2012 roku zmienił się system rejestracji statystycznej w związku z przemocą domową w tabeli 1 przedstawiono jedynie działania podjęte przez Policję w procedurze „Niebieska Karta”.

**Tabela 1.**  
Ofiary przemocy domowej

	<b>Dane za rok 2019</b>	<b>Dane za rok 2018</b>	<b>Dane za rok 2017</b>
<b>Liczba wypełnionych formularzy „Niebieska Karta”</b>	74 313 (w tym 61 076 wszczynających procedurę i 13 237 dotyczących kolejnych przypadków w trakcie procedury)	73 153 (w tym 59 829 wszczynających procedurę i 13 324 dotyczących kolejnych przypadków w trakcie procedury)	75 662 (w tym 61 980 wszczynających procedurę i 13 682 dotyczących kolejnych przypadków w trakcie procedury)
<b>Ogólna liczba ofiar przemocy</b>	<b>88 032</b>	<b>88 133</b>	<b>92 529</b>
Liczba ofiar – kobiet	65 195	65 057	67 984
Liczba ofiar – mężczyzn	10 676	10 672	11 030
Liczba ofiar – małoletnich	12 161	12 404	13 515
<b>Ogólna liczba osób podejrzewanych o przemoc</b>	<b>74 910</b>	<b>73 654</b>	<b>76 206</b>
Liczba podejrzewanych sprawców – kobiet	6 448	6 045	5 878
Liczba podejrzewanych sprawców – mężczyzn	68 148	67 306	70 035
Liczba podejrzewanych sprawców – nieletnich	314	303	293

[statystyka.policja.pl/st/wybrane-statystyki/przemoc-w-rodzynie/137709,Sprawozdania-z-realizacji-procedury-quotNiebieskie-Kartyquot.html](http://statystyka.policja.pl/st/wybrane-statystyki/przemoc-w-rodzynie/137709,Sprawozdania-z-realizacji-procedury-quotNiebieskie-Kartyquot.html) [dostęp 15.04.2020].



<b>Ogólna liczba podejrzewanych sprawców będących pod wpływem alkoholu</b>	<b>42 583</b>	<b>43 182</b>	<b>46 092</b>
Podejrzewani sprawcy pod wpływem alkoholu – kobiety	2 126	1 903	2 028
Podejrzewani sprawcy pod wpływem alkoholu – mężczyźni	40 435	41 257	44 037
Podejrzewani sprawcy pod wpływem alkoholu – nieletni	22	22	27
<b>Liczba dzieci umieszczonych w niezagrażającym im miejscu (np. rodzina zastępcza, placówka opiekuńcza)</b>	<b>309</b>	<b>427</b>	<b>413</b>

Źródło: Przemoc w rodzinie [online], <http://www.statystyka.policja.pl/st/wybrane-statystyki/przemoc-w-rodzinie/50863,Przemoc-w-rodzinie.html>, [dostęp 15.04.2020]

Analizując powyższe dane statystyczne w zakresie działań Policji wobec zjawiska przemocy w rodzinie z 2019 roku, należy stwierdzić, iż w wymienionym okresie nastąpił wzrost liczby wypełnionych formularzy „Niebieska Karta” w odniesieniu do 2018 roku, zaś w odniesieniu do 2017 roku nastąpił spadek. W 2019 roku funkcjonariusze Policji wypełnili 74 313 formularzy „Niebieska Karta”, co w stosunku do 2018 roku stanowi wzrost o 1,59% (ówcześnie wypełniono 73 153 formularze) natomiast w stosunku do 2017 roku spadek o 1,78% (wypełniono 75 662 formularze)<sup>4</sup>.

### **REKLAMA SPOŁECZNA – ISTOTA, FUNKCJE I RODZAJE**

Reklama społeczna to proces komunikacji perswazyjnej, którego głównym celem jest wywołanie społecznie pożądaných postaw lub zachowań i osiągnięcie tego celu na dwa sposoby: poprzez namówienie odbiorców do rekla-

<sup>4</sup> BIURO PREWENCJI KGP Wydział Prewencji, Informacja dotycząca realizacji przez Policję procedury „Niebieskie Karty” w 2019 r., [online], Dostępny w Internecie: <http://www.statystyka.policja.pl/st/wybrane-statystyki/przemoc-w-rodzinie/137709,Sprawozdania-z-realizacji-procedury-quotNiebieskie-Kartyquot.html>, [dostęp 15.04.2020],

mowanych prospołecznych zachowań bądź poprzez taki wpływ perswazyjny, który skłania odbiorców do porzucenia zachowań niepożądanych<sup>5</sup>. Inna definicja mówi, że reklama społeczna to jedna z form komunikatu polegająca na uświadamianiu problemu społecznego i wezwania do określonego działania prospołecznego<sup>6</sup>. Kampania społeczna stanowi rodzaj społecznego komunikowania poprzez promowanie właściwych i wartościowych wzorców zachowań, postaw oraz zwrócenia uwagi na ważne do rozwiązania problemy. Niewątpliwie nadrzędnym celem jest zachęcanie społeczeństwa do prospołecznych zachowań i rezygnacji z zachowań niepożądanych<sup>7</sup>. W literaturze reklamę opisuje się jako formę komunikacji społecznej, wykorzystującą narzędzia komunikacji marketingowej, której celem jest uświadomienie i uwrażliwienie określonych grup społecznych na wybrane problemy społeczne oraz promowanie wartościowych i pożądaných społecznie norm, zachowań i przekonań. Z punktu widzenia psychologii społecznej reklamę społeczną definiuje się jako komunikat perswazyjny, służący wywołaniu społecznie właściwych postaw i zachowań<sup>8</sup>. P. Prochenko wskazuje, iż reklama społeczna stanowi jedną z form komunikatu polegającego na uświadamianiu zagadnienia społecznego i wezwania do określonego działania prospołecznego<sup>9</sup>.

Reklama społeczna w zakresie bezpieczeństwa personalnego przede wszystkim przestrzega przed konsekwencjami niewłaściwego postępowania. Mimo tego coraz więcej kampanii społecznych nie wypełnia zamierzonej roli. Podmioty zajmujące się kampaniami społecznymi nie zawsze dysponują odpowiednim doświadczeniem, a także budżetem. Reklama społeczna powinna skłaniać do zmiany postawy i zachowania, do przemyśleń nad prezentowanym problemem oraz zwracać na niego uwagę.

Do fundamentalnych funkcji kampanii społecznych należy zaliczyć:

- funkcję informacyjną – polegającą na przekazie informacji o zagrożeniach bądź akcjach społecznych, zmierzającą do uświadomienia istniejącego problemu,

<sup>5</sup> D. Maison, N. Maliszewski, *Co to jest reklama społeczna*, [w:] *Propaganda dobrych serc, czyli rzecz o reklamie społecznej*, red. D. Maison, P. Wasilewski, Agencja Wasilewski, Kraków 2002, s. 9.

<sup>6</sup> Statut Fundacji Komunikacji Społecznej, § 9, [www.fks.org.pl/a-statut.php](http://www.fks.org.pl/a-statut.php), [dostęp: 16.03.2020].

<sup>7</sup> D. Maison, P. Wasilewski, *Propaganda Dobrych Serc, czyli pierwszy tom o Reklamie Społecznej*. Wyd 2., Kraków 2002, s. 9.

<sup>8</sup> P. Wasilewski, *Szlachetna propaganda dobroci, czyli drugi tom o Reklamie Społecznej*, Agencja Wasilewski, Kraków 2007, s. 20.

<sup>9</sup> M. Izdebski, „Reklama społeczna”: [http://www.kampaniespoleczne.pl/wiedza\\_definicje,2342,reklama\\_spoleczna](http://www.kampaniespoleczne.pl/wiedza_definicje,2342,reklama_spoleczna), [dostęp 27.08.2010].

- funkcję przypominającą,
- perswazyjno-przekonującą.

Nadto kampanie społeczne, jako działania komunikacyjne, korzystają ze strategii właściwych reklamie, promocji, marketingowi zaangażowanemu społecznie oraz *public relations*<sup>10</sup>.

Natomiast Dudziak wyróżnia trzy grupy funkcji reklamy społecznej<sup>11</sup>:

- postulatywne funkcje nadawcze – związane z efektami, które zamierza osiągnąć nadawca,
- kreacyjno-retoryczne funkcje komunikatu – związane z jego zawartością,
- doznaniowo-interpretacyjne funkcje odbiorcze – związane z oddziaływaniem reklamy na odbiorców.

Rodzaje reklam społecznych możemy podzielić według przyjętego kryterium, tj. problemu, charakteru, zasięgu oraz efektów, jakie chcemy uzyskać. W reklamie społecznej najczęściej poruszonymi problemami są kwestie chorób XXI wieku, przemocy domowej, cyberprzestępczości, osób niepełnosprawnych, kataklizmów oraz szeroko rozumianego bezpieczeństwa<sup>12</sup>. W przypadku charakteru reklamy społecznej można odnieść się do kontrowersji, szoku, lęku, litości bądź współczucia. Zasięg to kryterium, które możemy podzielić na akcje lokalne, krajowe i globalne. Niezależnie od tego, jakie przyjmujemy kryterium, najważniejsze jest, aby osiągnąć zamierzony cel i wpłynąć na zmianę zachowań, które uznawane są za nieetyczne, niemoralne, niebezpieczne i niepożądane.

Według Roberta Małeckiego reklamy społeczne dzielimy na bierne i interaktywne. Te pierwsze koncentrują się na sygnalizacji problemu bez dostarczania narzędzi do ich rozwiązania. Reklamy interaktywne to kolejny krok w rozwoju kampanii społecznych. W ich ramach odbiorca otrzymuje bogatsze źródła informacji w postaci dedykowanych stron internetowych albo infolinii, do których odsyła reklama<sup>13</sup>.

<sup>10</sup> Maison D, Wasilewski P., *Propaganda Dobrych Serc, czyli pierwszy tom o Reklamie Społecznej*. Wyd 2. Agencja Wasilewski, Kraków 2002, s. 11.

<sup>11</sup> A. Dudziak, *Informacyjne i perswazyjne funkcje reklamy społecznej w świetle antropologii i aksjologii*, Wydawnictwo UWM, Olsztyn 2012, s. 87–90.

<sup>12</sup> M. Karwacka, *Marketing społeczny w służbie biznesu i społeczeństwa*, „Kultura i edukacja”, 2007 nr 2, s. 25–26.

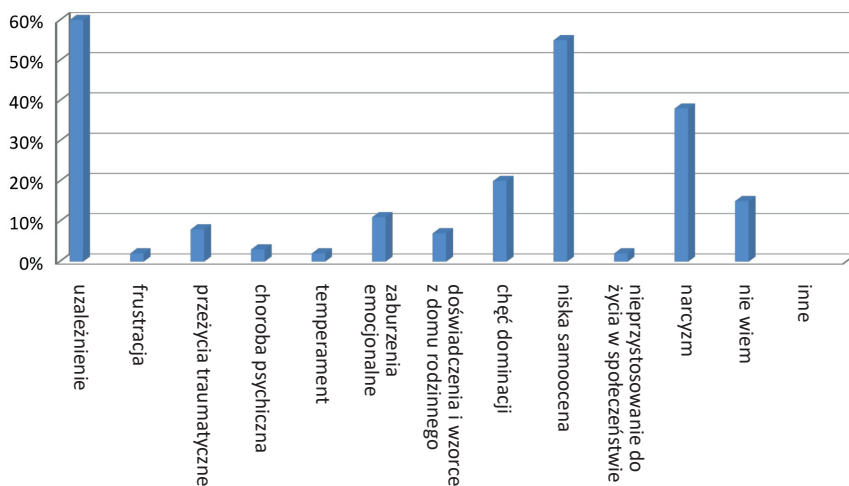
<sup>13</sup> R. Małecki, *Zarys filozoficznej perspektywy w teorii reklamy społecznej*, „Kultura i edukacja”, 2003, nr 2, s. 14–15.

## BADANIA WŁASNE

Celem badania było poznanie wiedzy i postawy dotyczącej reklam społecznych o tematyce przemocy domowej oraz ich wpływu na zmiany zachowań mieszkańców powiatu łęborskiego; stanowiło również próbę opisanie kampanii społecznej jako kategorii teoretycznej i praktycznej. Badanie przeprowadzono na przełomie stycznia/lutego 2019 i wykorzystano w nim trzy etapy procedury badawczej, w tym redukcję oraz analizę danych i sformułowanie wniosków.

Badanie ilościowe zostało przeprowadzone metodą ankietową poprzez ankietę rozdawaną z wykorzystaniem wystandaryzowanego kwestionariusza w formie papierowej. Podstawowym narzędziem w badaniu pozostawał kwestionariusz ankiety, który składał się z metryczki i pytań. Metryczka obejmowała pytania o płeć, wiek, wykształcenie, miejsce zamieszkania i status zawodowy. Podstawowa część ankiety zawierała 14 pytań o charakterze zamkniętym. Pytania w kwestionariuszu uzupełniono o kafeterię dysjunktywną, poprzez wskazanie jednej odpowiedzi i kafeterię koniunktywną poprzez wybór więcej niż jednej odpowiedzi. Pytania zamknięte odnosiły się do postrzegania wpływu kampanii społecznych na bezpieczeństwo personalne, w tym zmian w rzeczywistym zachowaniu oraz ich skuteczności i osiągania zamierzonych celów. Wobec wymogów edytorskich dotyczących objętości tekstu oraz postawionego w pracy problemu badawczego, mogą być przedstawione jedynie niektóre wyniki badań, będące zestawieniem ocen respondentów.

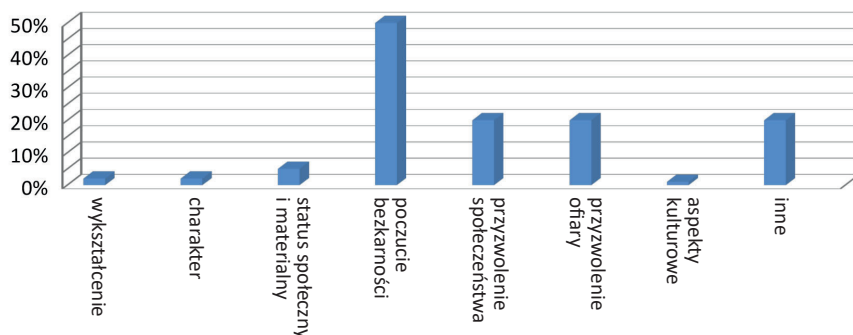
Badanie rozpoczęto od poznania zdania respondentów na temat przyczyn stosowania przemocy w rodzinie. W tym pytaniu należało wskazać trzy główne przyczyny i tak dla respondentów najczęstszymi przyczynami są: uzależnienie (55%), niska samoocena (55%) oraz narcyzm (38%). Na kolejnych miejscach uplasowały się: chęć dominacji (20%), zaburzenia emocjonalne (11%), przeżycia traumatyczne (8%), doświadczenie i wzorce z domu rodzinnego (7%), choroba psychiczna (3%), frustracja, nieprzystosowanie się do życia w społeczeństwie i temperament (2%). Natomiast 15% respondentów nie znało przyczyn stosowania przemocy domowej (wykres 1).



**Wykres. 1.** Przyczyny stosowania przemocy w rodzinie

Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań.

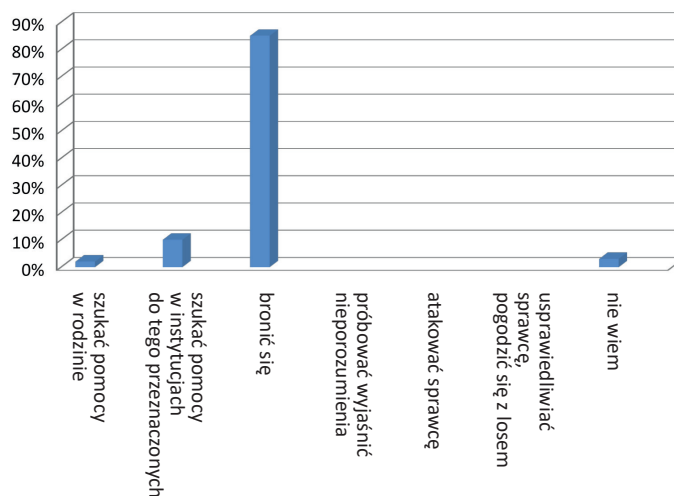
Według badanych największym czynnikiem wpływającym na postępowanie sprawcy jest poczucie bezkarności – taką odpowiedź wskazało aż 50% respondentów. Na kolejnych miejscach znalazło się przyzwolenie społeczeństwa (20%) oraz przyzwolenie ofiary (20%). Pozostałe czynniki występowały tylko w niewielkim procencie (wykres 2). Czy faktycznie bezkarność jest tym czynnikiem, który posuwa sprawców przemocy domowej do czynów zabronionych? Może coś w tym być, gdyż w mediach co jakiś czas pokazywane są przypadki, w których kat wychodzi na wolność, a organy ścigania nie mogą nic z tym zrobić. Tym bardziej, że w wielu przypadkach ofiary przemocy same wycofują swoje zgłoszenia do organów ścigania, czy to w obawie przed sprawcą czy to z obawy przed presją otoczenia, a często i rodziny.



**Wykres. 2.** Czynniki wpływające na postępowanie sprawców przemocy domowej

Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań.

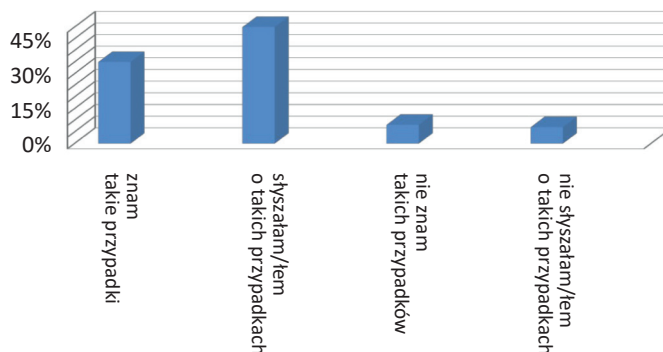
Natomiast gdy zapytano, w jaki sposób powinna zachować się ofiara wobec przemocy domowej, najczęściej respondentów wskazało na obronę (85%). Szukanie pomocy w rodzinie lub innych instytucjach było wyjściem dla 12% badanych. 3% badanych nie miało pojęcia, jak powinna zareagować ofiara. Pozostałe warianty wyboru nie były dopuszczalne dla ankietowanych (wykres 3). Czy w tym przypadku najlepszą obroną jest atak? Nie sędzę, gdyż przedstawione przez media przypadki nie zakończyły się dobrze dla ofiary. Zgodnie z sugestią respondentów „bronić się” nie oznacza atakować. Ale jednocześnie nie potrafili oni podać skutecznej formy tej obrony. Jedynie 12% uznało, że szukanie pomocy w rodzinie i wyspecjalizowanych instytucjach jest formą obrony. I właśnie w tym przypadku widać potrzebę szerokiej reklamy społecznej.



**Wykres 3.** Reakcje ofiary przemocy domowej.

Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań

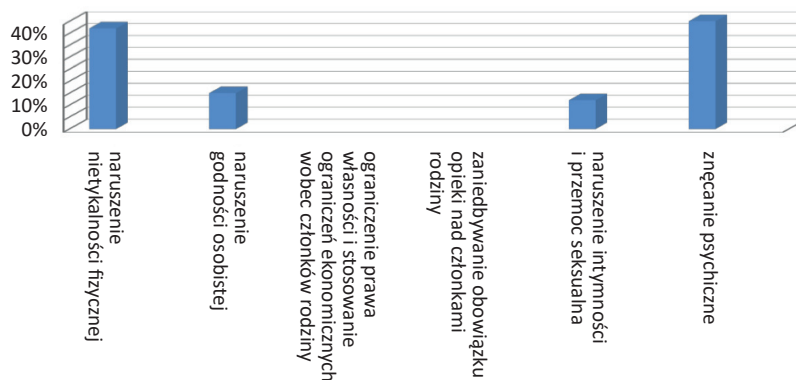
Skala przemocy domowej musi być bardzo duża, gdyż spośród badanych aż 50% słyszało o takich przypadkach, a 35% zna takie przypadki. Tylko 15% nie słyszało i nie знаło przypadków przemocy domowej (wykres 4). Uzyskane dane są zastraszające, gdyż pokazują, z jak wielkim problemem mamy do czynienia. Jednocześnie świadczy to także o tym, że przeciwdziałanie takim zachowaniom nie jest w społeczeństwie reakcją powszechną. Przypadki braku zdecydowanej reakcji wynikają bardzo często z naleciałości kulturowych. Ofierze współczujemy, żałujemy jej, ale tłumaczymy sobie, że zawsze tak było, bo tak mówiła religia, zwyczaje, środowisko.



**Wykres. 4.** Świadkowie przemocy domowej

Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań

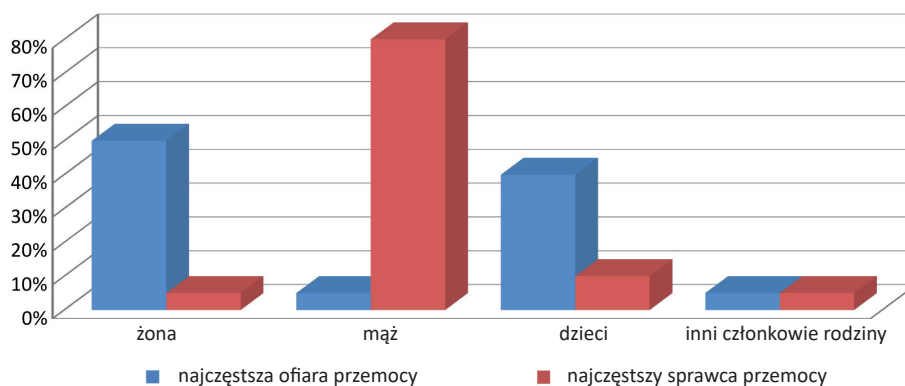
Z posiadanej wiedzy na temat form przemocy domowej w miejscach zamieszkania respondentów najczęstsze to naruszanie nietykalności fizycznej (42%) oraz znęcanie psychiczne (31%). Kolejne to naruszanie godności osobistej (15%) oraz naruszenie intymności i przemoc seksualna (12%) (wykres 5).



**Wykres. 5.** Poziom wiedzy na temat form przemocy domowej

Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań.

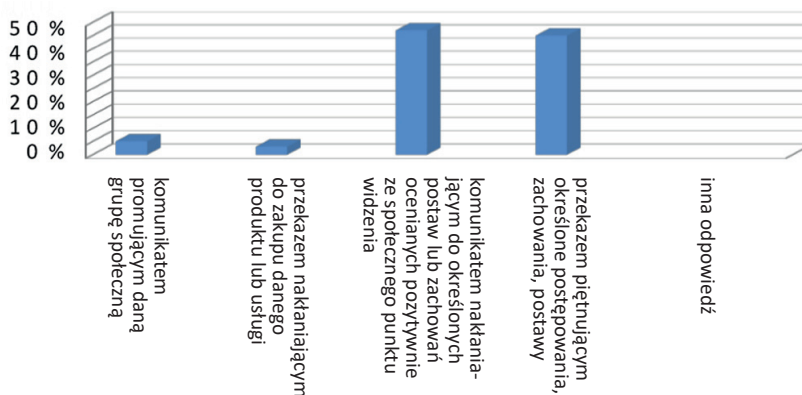
Gdy respondenci mieli wskazać, kto najczęściej jest sprawcą, a kto ofiarą, to w pierwszym przypadku katem okazuje się mąż (80%) a ofiarą przemocy najczęściej pada żona (50%), a następnie dzieci (40%) (wykres 6). Wynika to z przyjętego w naszej kulturze modelu rodziny, w którym dominującą rolę przypisano mężczyźnie jako temu, który odpowiada za jej utrzymanie i funkcjonowanie.



**Wykres 6.** Sprawcy i ofiary przemocy domowej

Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań.

Druga część badania dotyczyła reklamy społecznej poruszającej problem przemocy domowej. W pierwszej kolejności dokonano oceny poziomu wiedzy respondentów na temat reklamy społecznej. Na podstawie uzyskanych danych możemy zobaczyć, że prawie cała grupa respondentów orientowała się w temacie (92%), natomiast tylko 8% badanych zdefiniowało reklamę społeczną jako reklamę komercyjną i jako narzędzie do promowania określonej grupy (wykres 7). Jest to bardzo dobra wiadomość, gdyż orientacja w temacie ma ogromny wpływ na zmianę zachowań i uwrażliwienie społeczeństwa na zaistniały problem, co możemy wywoływać dzięki reklamom społecznym.

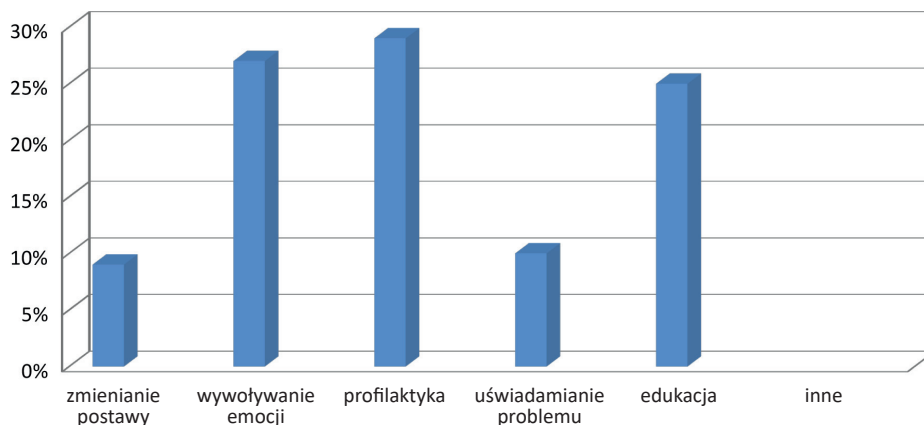


**Wykres 7.** Znajomość pojęcia reklamy społecznej

Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań, odpowiedź na pytanie: *Czym jest reklama społeczna?*



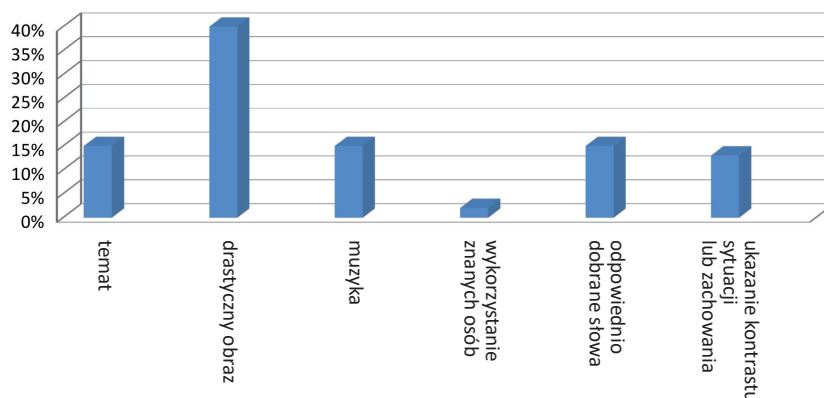
Następnie respondenci mieli wskazać, czym cechuje się reklama społeczna, przy czym mogli wskazać więcej niż jedną odpowiedź. Dla większości z nich uświadamia problem (48%), wywołuje emocje (45%) oraz zmienia postawy (42%), a następnie edukuje (35%) i zapobiega działaniom niepożądanym (30%) (wykres 8). Tak samo jak w przypadku definicji reklamy społecznej wybrane cechy wskazują, że reklama społeczna odnosi zamierzone cele.



**Wykres 8.** Cechy reklamy społecznej

Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań.

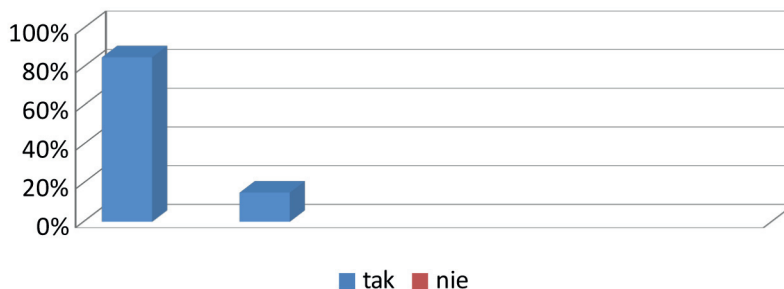
Największą uwagę w kampaniach społecznych przykuwa drastyczny obraz (40%), muzyka, temat i odpowiednio dobrane słowa (15%) oraz ukazanie kontrastu sytuacji lub zachowania (13%). Wykorzystanie znanych osób w reklamie społecznej nie wywarło na badanych dużego wrażenia, bo tylko 2% z nich wskazało na taką odpowiedź (wykres 9). Możemy zauważyć, że większość z nas jest wzrokowcami i to, co widzimy, wzbudza w nas największe emocje. Wykorzystanie w reklamie społecznej znanych i lubianych artystów często osłabia jej przekaz, gdyż kojarzymy ich z wieloma innymi rolami, które zmieniają zamierzony wydźwięk emocjonalny.



**Wykres 9.** Najistotniejsze bodźce wykorzystywane w reklamie społecznej

Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań.

100% respondentów w ostatnim czasie spotkało się z reklamą społeczną związaną z przemocą domową, a hasłem, które najbardziej utkwiło badanym w umyśle, było hasło „Bo zupa była za słona” (86%) oraz „Kocham. Nie biję” (14%) (wykres 10). Świadczy to o tym, że respondenci zdają sobie sprawę, jak drobny element może być powodem nakręcającym spiralę przemocy i hasło „Bo zupa była za słona” kojarzy im się jednoznacznie bez potrzeby głębszego tłumaczenia.

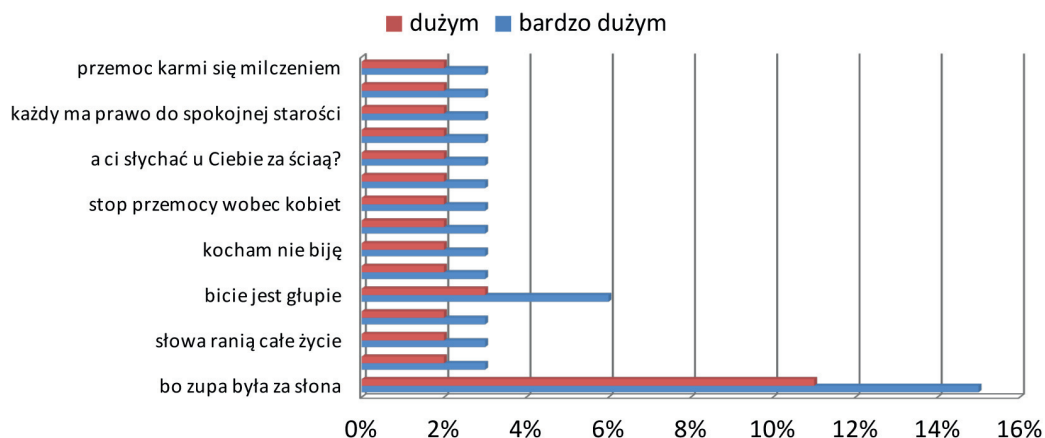


**Wykres 10.** Kontakt z reklamą społeczną w ostatnim czasie

Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań.

W pytaniu wielokrotnego wyboru dotyczącym reklamy społecznej związanej z przemocą domową prawie wszystkie hasła zawarte w spotach wpłynęły na zachowanie respondentów albo w stopniu bardzo dużym albo dużym. Ankietowani wskazali na poziomie 60%, iż kampanie „Bo zupa była za słona”, „Kocham. Nie biję”, „Kocham. Nie biję. – Kocham. Reaguję”, „Słowa

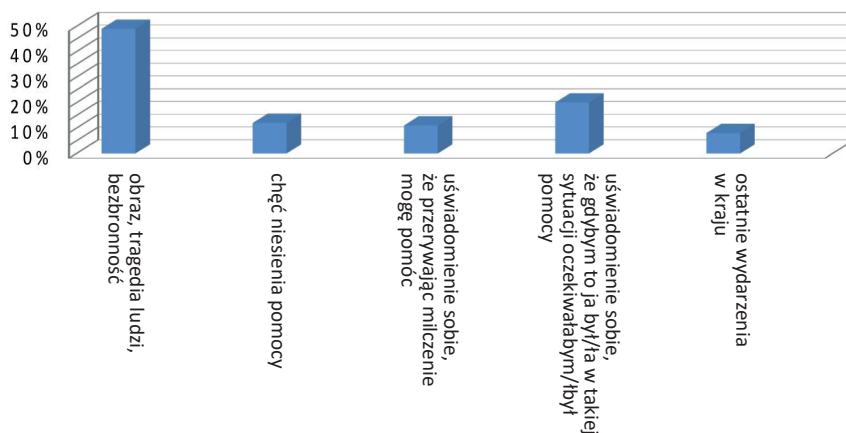
ranią na całe życie”, „Bezpieczny senior – wiem i pomagam” oraz „Na oko normalna rodzina” wpłynęły w bardzo dużym stopniu na ich zachowanie. Natomiast 40% respondentów wskazało, iż w dużym stopniu na ich zachowanie wpłynęły kampanie „Bicie jest głupie”, „Scena za Ścianą – przerwij spektakl przemocy” oraz „A co słyhać u Ciebie za ścianą?”, „Każdy ma prawo do spokojnej starości”, „Nie potrząsaj dzieckiem”, „Poniżanie to nie wychowanie – przemoc zaraża”, „Kartkówka”, „Stop przemocy wobec kobiet”, „Przemoc karmi się milczeniem (wykres 11). Nie powinien dziwić taki efekt reakcji na spoty reklamowe, w których przede wszystkim pokazywana jest krzywda i tragedia ludzka, a zwłaszcza cierpienie dzieci.



**Wykres 11.** Stopień wpływu określonej reklamy społecznej na zmianę zachowania

Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań.

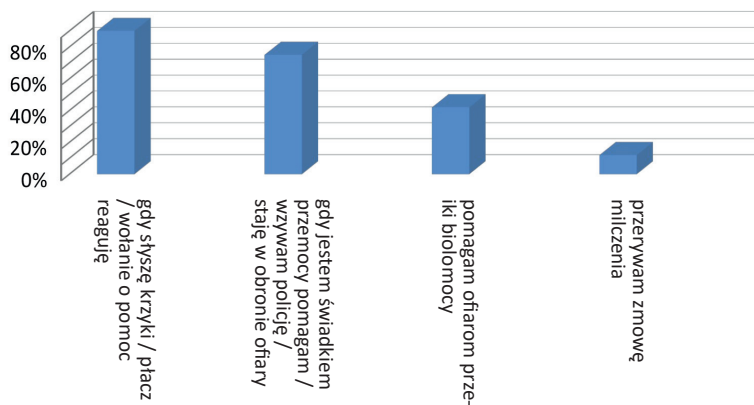
Elementy wykorzystywane w reklamie społecznej w sposób dosadny przedstawiają przemoc domową. Dla 49% respondentów szokujący obraz, tragedia ludzi i bezbronność miały największe znaczenie, aby zmienić swoje zachowanie, kolejno uświadomienie sobie, że gdyby znaleźli się w sytuacji przedstawianej w spocie reklamowym, oczekivaliby pomocy (20%). Następnie była to chęć niesienia pomocy (12%), uświadomienie sobie, że przerywając milczenie, mogą pomóc (11%), ostatnie wydarzenia w kraju (8%) oraz szokujące zdjęcia (13%) (wykres 12).



**Wykres 12.** Czynniki decydujący o zmianie zachowania po kontakcie z reklamą społeczną

Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań.

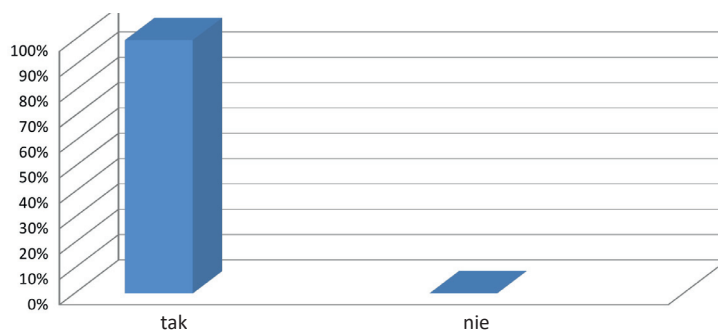
W przypadku, gdy respondenci mieli wskazać, jak zmieniło się ich zachowanie pod wpływem reklamy społecznej, najczęściej z nich zaczęło reagować na krzyki, płacz i wołanie o pomoc (90%), interweniować (75%) oraz nieść pomoc ofiarom (42%). Z kolei 12% z nich przerwało zмовę milczenia (wykres 13). Dzięki tym danym możemy zauważyć, że reklamy społeczne ukazujące dramat przemocy odnoszą zamierzony skutek i uważliwiają społeczeństwo na krzywdę ludzką.



**Wykres 13.** Zmiana postępowanie pod wpływem reklamy społecznej

Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań.

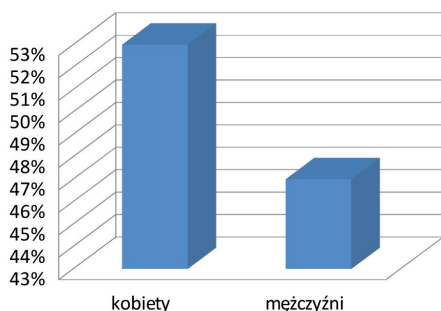
W związku z powyższymi danymi nie powinien dziwić wynik ostatniego pytania dotyczącego zasadności projektowania, emitowania i rozpowszechniania reklamy społecznej dotyczącej przemocy domowej. Otóż 100% badanych jednoznacznie przyznało, że reklamy społeczne odnoszą zamierzony skutek (wykres 14).



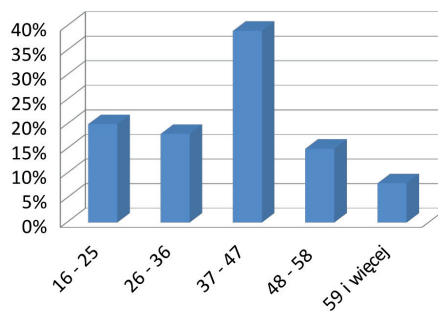
**Wykres 14.** Zasadność reklam społecznych poruszających temat przemocy domowej  
Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań.

## Metryczka

Badanie obejmowało 157 osób będących mieszkańcami powiatu łębońskiego. W tym przedsięwzięciu uczestniczyło 53% kobiet i 47% mężczyzn (wykres 1). Najwięcej badanych było w przedziale wiekowym 37–47 lat (39%), 20% to osoby w wieku 16–25 lat. Osoby w przedziale wiekowym 26–36 lat stanowiły 18%, a 15% wszystkich respondentów to osoby w wieku 48–58 lat. Najmniejszą grupę stanowiły osoby w wieku powyżej 59. roku życia (8%) (wykres 2).



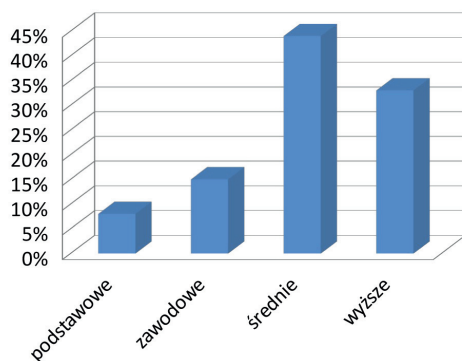
**Wykres 1.** Płeć respondentów



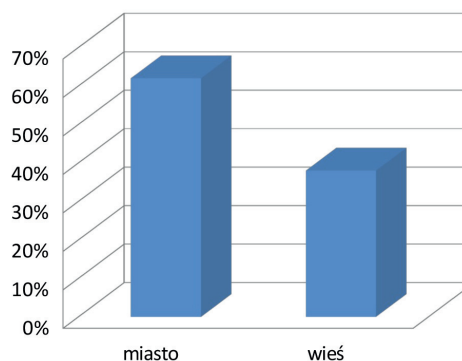
**Wykres 2.** Wiek respondentów

Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań ankietowych

44% osób w czasie przedmiotowego badania posiadało wykształcenie średnie, 33% wykształcenie wyższe, 15% wykształcenie zawodowe i 8% wykształcenie podstawowe (wykres 3). Ponad połowa badanych pochodziła z miasta (62%) (wykres 4).



**Wykres 4.** Wykształcenie



**Wykres 3.** Miejsce zamieszkania

Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań ankietowych

## Podsumowanie wyników badań i wnioski

Niewątpliwie przemoc domowa jest zjawiskiem zasługującym na potępienie i należy robić wszystko, aby wyeliminować ją z życia społecznego, a przynajmniej zminimalizować skalę problemu. Przedstawione statystyki policyjne nie zawierają wszystkich danych odnośnie przemocy domowej, a zawierają tylko te, które rejestrowane są na podstawie „Niebieskiej Karty”. Wstyd, potępienie i strach są tymi czynnikami, które powodują, że ofiary przemocy często nie zgłaszają swojej tragedii. Dlatego tak istotne jest poszukiwanie alternatywnych narzędzi wspomagających osoby, które znalazły się w dramatycznej sytuacji, aby wiedziały, że mają na kogo liczyć, i że są osoby, które przyjdą im z pomocą. Pozostawienie tych osób bez pomocy w wielu przypadkach prowadzi do tragedii, gdyż albo staną się ofiarą zabójstwa albo u kresu wytrzymałości psychicznej, w akcie obrony, same staną się zabójcą swego oprawcy.

Oceny skuteczności kampanii społecznych oraz ich wpływu na odbiorców dokonuje się na podstawie właściwych narzędzi kontroli. W tym celu pomocne są zarówno obserwacje organizatorów, jak i badania ankietowe

czy też wywiady z uczestnikami<sup>14</sup>. O skuteczności kampanii społecznej można wnioskować, analizując zmianę wiedzy, postaw oraz zachowań<sup>15</sup>. Na podstawie przeprowadzonego badania możemy zauważyć, że reklama społeczna o tematyce przemocy domowej wywiera istotny wpływ na społeczeństwo, jest narzędziem wspierającym bezpieczeństwo personalne, a co za tym idzie – jest skuteczna w swoim działaniu. Z uzyskanych wyników dowiadujemy się, że pod wpływem elementów wykorzystywanych w reklamie społecznej prawie wszyscy respondenci zmienili swoje zachowanie na wielu płaszczyznach omawianego problemu. Najważniejsze z nich to reagowanie na krzywdę, wspieranie ofiar przemocy oraz wzywianie odpowiednich organów ścigania. Przedstawione dane pokazują, że reklamy społeczne zawierające dramat przemocy odnoszą zamierzony skutek i uwrażliwiają społeczeństwo na krzywdę ludzką.

## Bibliografia

1. BIURO PREWENCJI KGP Wydział Prewencji, Informacja dotycząca realizacji przez Policję procedury „Niebieskie Karty” w 2019 r, <http://www.statystyka.policja.pl/st/wybrane-statystyki/przemoc-w-rodzynie/137709,Sprawozdania-z-realizacji-procedury-quotNiebieskie-Kartyquot.html>, [dostęp: 15.04.2020].
2. Dudziak A., *Informacyjne i perswazyjne funkcje reklamy społecznej w świetle antropologii i aksjologii*, Wydawnictwo UWM, Olsztyn 2012.
3. Izdebski M., „Reklama społeczna”, [dostęp: 27.08.2010].
4. [http://www.kampaniespoleczne.pl/wiedza\\_definicje,2342,reklama\\_spoleczna](http://www.kampaniespoleczne.pl/wiedza_definicje,2342,reklama_spoleczna).
5. Karwacka M., *Marketing społeczny w służbie biznesu i społeczeństwa*, „Kultura i edukacja”, 2007, nr 2.
6. Maison D, Wasilewski P., *Propaganda Dobrych Serc, czyli pierwszy tom o Reklamie Społecznej*, Wyd 2. Agencja Wasilewski, Kraków 2002.
7. Małecki R., *Zarys filozoficznej perspektywy w teorii reklamy społecznej*, „Kultura i edukacja”, 2003, nr 2.

---

<sup>14</sup> A. Piasecka, *Skuteczność prozdrowotnych kampanii społecznych. Perspektywa Public Relations*, [w:] *Komunikowanie społeczne w promocji i ochronie zdrowia*, Jacennik B. VizjaPress&IT, Warszawa 2010, s. 63–73.

<sup>15</sup> P. Wasilewski *Szlachetna propaganda dobroci, czyli drugi tom o reklamie społecznej*, Agencja Wasilewski, Kraków 2007, s. 265–269.

8. Piasecka A. *Skuteczność prozdrowotnych kampanii społecznych. Perspektywa Public Relations*, [w:] *Komunikowanie społeczne w promocji i ochronie zdrowia*, Jacennik B. VizjaPress&IT, Warszawa 2010.
9. *Przemoc w rodzinie*, [dostęp: 15.04.2020]
10. <http://www.statystyka.policja.pl/st/wybrane-statystyki/przemoc-w-rodzynie/50863,Przemoc-w-rodzynie.html>, [dostęp: 16.03.2020]
11. Statut Fundacji Komunikacji Społecznej, § 9, [www.fks.org.pl/a-statut.php](http://www.fks.org.pl/a-statut.php), [dostęp: 16.03.2020].
12. Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie, Dz.U. 2005 nr 180 poz. 1493.
13. Wasilewski P., *Szlachetna propaganda dobroci, czyli drugi tom o Reklamie Społecznej*, Agencja Wasilewski, Kraków 2007.

## SOCIAL ADVERTISING AS A SUPPORTING TOOL FOR PERSONAL SAFETY

**Keywords:** *social advertising, personal safety, domestic violence.*

### SUMMARY

Domestic violence is a single or repeated intentional act or forbearance violating the rights or goods and chattels of family members, in particular exposing them to the risk of loss of life, health, violating their dignity, bodily inviolability, freedom, including sexual, causing damage to their physical or mental health, as well as causing suffering and moral harm to people affected by violence<sup>16</sup>. Such definition of domestic violence has been set out in the Act on Prevention of Domestic Violence. These regulations are designed to protect victims of violence by giving them the right to uncharged support. Nowadays, family pathologies are becoming an increasingly frequent phenomenon. There is no day that we do not hear about rapes, torturing children, killings or batteries. In some cases, we do not even have a clue about the scale of the tragedy because it all happens within four walls, in the comfort of home. This is possible due to such conditions as general environmental consent, a conspiracy of silence in the immediate environment, often the victims' sense of shame.

The institutions to protect victims of violence in Poland are: the Police, the Prosecutor's Office, municipal units, Social service, Health service and NGOs.

---

<sup>16</sup> Act of 29 July 2005 on the prevention of domestic violence, Journal of Laws 2005 No. 180 item 1493.



Despite the access to so many sources of help, domestic violence is growing from year to year, so it is necessary to look for tools that change society's demeanour and forsaking unwanted behaviours. Will social advertising directed at executioners, victims of violence and all people who witness violence render to be such a tool? In the modern world, in which we are connected with mass media to a large extent and we are so dependent on them, social advertising may turn out to be the „golden mean”. The aim of the article is to present the concept and scale of domestic violence as well as related issues. At the same time, the article is an attempt to answer the question of what is social advertising at the level of programs creating pro-social behaviour and whether they have an impact on broadly understood personal security. In particular, does this social media fulfil the outlined mission? Undoubtedly, social campaigns are perceived as an element increasing the effectiveness of personal security activities, as they provide tools that can be used to reach a specific population.

**Iwona OSMÓLSKA** – absolwentka Politechniki Koszalińskiej, Uniwersytetu Gdańskiego, Uniwersytetu Adama Mickiewicza w Poznaniu oraz Wyższej Szkoły Gospodarki w Bydgoszczy. Doktor nauk technicznych w zakresie budowy i eksploatacji maszyn w specjalności inżynieria mechaniczna. W latach 2010–2019 związana z Wyższą Szkołą Administracji i Biznesu w Gdyni, gdzie pracowała jako adiunkt Wydziału Zarządzania, a w latach 2017–2019 pełniła funkcję dziekana Wydziału Zamiejscowego w Lęborku. Od 2014 roku audytor wiodący Systemu Zarządzania Bezpieczeństwem i Higieną Pracy wg OHSAS 18001:2007. Obecnie adiunkt w Instytucie Bezpieczeństwa i Zarządzania Akademii Pomorskiej w Słupsku, gdzie pełni funkcję kierownika Zakładu Logistyki. Autorka i współautorka kilkudziesięciu publikacji naukowych. Specjalizuje się w marketingu i alternatywnych formach komunikacji marketingowej.

**Beata PALIŚ, Michał WOJTASZEK**

## ZNACZENIE ETYKI DLA BEZPIECZEŃSTWA BIZNESU BRANŻY PRZEMYSŁU SPOTKAŃ

**Słowa kluczowe:** *bezpieczeństwo, biznes turystyczny, przemysł spotkań, etyka, etyka w biznesie turystycznym.*

### STRESZCZENIE

Wdrażanie norm etycznych ma szczególne znaczenie dla powodzenia biznesu turystycznego również w segmencie takim jak przemysł spotkań. Kluczową kategorią etyki jest bezpieczeństwo. Branża przemysłu spotkań dostrzega wagę norm etycznych. Celem artykułu jest analiza znaczenia wartości etycznych w prowadzeniu działalności branży przemysłu spotkań. Na wstępie scharakteryzowano podstawowe pojęcia dotyczące bezpieczeństwa, w tym bezpieczeństwa jako kategorii etyki, branży przemysłu spotkań, etyki w biznesie, a w szczególności w biznesie turystycznym. Autorzy omawiają aspekty związane z pojmowaniem oraz stosowaniem wartości etycznych w branży turystyki biznesowej. Artykuł weryfikuje tezę, że normy etyczne są wdrażane w branży przemysłu spotkań i mają znaczenie dla bezpieczeństwa tego biznesu. Działania w tym zakresie nie są jeszcze wystarczające. Zastosowano takie metody badawcze jak: studia literatury przedmiotu, wywiad bezpośredni oraz analiza dokumentów.

### Wprowadzenie

Etyka niezmiennie pozostaje kwestią niezwykle ważną w prowadzeniu działalności biznesowej, a jej szczególną kategorią jest bezpieczeństwo. Nie jest ona również obca w gospodarce turystycznej. Branża przemysłu

spotkań także dostrzega znaczenie wartości etycznych i stosuje je w praktyce. Tworzy w tym celu kodeksy etyczne, podejmuje ważne dyskusje na ten temat. Jednak działania w tym zakresie nie są jeszcze wystarczające. Artykuł niniejszy analizuje znaczenie wartości etycznych w prowadzeniu działalności turystycznej branży przemysłu spotkań. Artykuł weryfikuje tezę, że normy etyczne w branży przemysłu spotkań są wdrażane i mają znaczenie dla bezpieczeństwa tego biznesu. Normy etyczne powinny być przestrzegane również w działalności turystycznej, gdyż jest to bardzo istotne dla prowadzenia biznesu turystycznego, w tym jego bezpieczeństwa oraz kształtowania pozytywnych relacji w zakresie współpracy z innymi podmiotami. W ramach artykułu zastosowano takie metody badawcze jak: studia literatury przedmiotu, wywiad bezpośredni oraz analiza dokumentów. Etyka ma również szczególne znaczenie w prowadzeniu turystycznej działalności gospodarczej w segmencie, jakim jest przemysł spotkań, i może przekładać się na wymierne efekty tego biznesu.

## Bezpieczeństwo jako kategoria etyki

Bezpieczeństwo to zagadnienie z zakresu etyki<sup>1</sup>. Wiedza gromadzona w obszarze etyki powinna pomagać organizować aktywność człowieka w taki sposób, aby skutkowała ona dobrą przestrzenią, w której człowiek może w pełni „wzrastać” czy stawać się sobą. W związku z tym ważne staje się pojęcie bezpieczeństwa. W języku łacińskim pojęcie *sine cura* (*securitas*) oznaczało stan bez trosk, niepokoju czy zmian, a inaczej stan braku zagrożeń i przeciwieństwo chaosu<sup>2</sup>. T. Hobbes natomiast pisał, że bezpieczeństwo zostało osiągnięte w związku z wyjściem człowieka ze stanu natury i wkroczeniem do stanu państwowego. Państwo stało się bowiem gwarantem bezpieczeństwa<sup>3</sup>. Zaspokojenie bezpieczeństwa wymagało ograniczenia wolności. Bezpieczeństwo rozumie się także jako możliwość przeciwstawienia się zagrożeniom. W znaczeniu negatywnym oznacza przedmiotowe

<sup>1</sup> K. Najder-Stefaniak, *Problem bezpieczeństwa współczesnego człowieka jako wyzwanie dla etyki*, [w:] *Studies in Global Ethics and Global Education* nr 4, Wydawnictwo Akademii Pedagogiki Specjalnej im. Marii Grzegorzewskiej 2015, s. 58.

<sup>2</sup> J. S. Nye (Jr), *Neorealism and neoliberalism*, „*World Politics*” 1988, vol. 40, s. 235–251; R. Zięba, *Pojęcie i istota bezpieczeństwa państwa w stosunkach międzynarodowych*, „*Sprawy Międzynarodowe*” 1989, nr 10, s. 49, za: *Ibidem*, s. 61.

<sup>3</sup> T. Hobbes, *Lewiatan*, PWN, Warszawa 1954, s. 147, za: K. Najder-Stefaniak, *Problem...*, op. cit., s. 61.

traktowanie człowieka. Jest ono wówczas zapewniane przez otoczenie, sytuację czy przebieg wydarzeń<sup>4</sup>. Bezpieczeństwo w turystyce to zagadnienie wielowątkowe i może być rozpatrywane zarówno z punktu widzenia klienta indywidualnego, jak i obrotu gospodarczego.

Według Słownika języka polskiego bezpieczeństwo to: „stan niezagrażenia<sup>5</sup>” lub, „stan braku zagrożeń<sup>6</sup>”.

Pojęcie bezpieczeństwa można rozumieć także w sensie obiektywnym i subiektywnym – w sensie obiektywnym odnosi się je do stanu lub procesu rzeczywiście istniejącego; w sensie subiektywnym oznacza ono poczucie uczestniczenia w bezpiecznej sytuacji. Ponadto możemy zdefiniować je jako stan lub proces. W sytuacji kiedy rozumiemy je jako trwały proces skutecznego realizowania mądrej troski o człowieka, staje się ono bardzo ważną kategorią etyki. Z perspektywy etyki zagrożeniami człowieka są te dotyczące istoty jego bycia<sup>7</sup>. Z punktu widzenia turystyki znaczenie ma realizowanie mądrej troski o człowieka w czasie organizowania podróży turystycznej, w tym z punktu widzenia turystyki biznesowej – spotkania biznesowego.

Potrzebę bezpieczeństwa możemy rozpatrywać także z punktu widzenia kategorii potrzeb człowieka. Piramida Masłowa doczekała się wielu interpretacji. Jedną z nich jest próba hierarchicznego uporządkowania potrzeb turystycznych dokonana przez H.R. Scherriebe<sup>8</sup>. W piramidzie tej można odnaleźć potrzebę bezpieczeństwa. Każdy człowiek wyruszający w podróż pragnie mieć gwarancję bezpiecznej podróży, zabezpieczenia wyżywienia oraz niezbędnych walorów turystycznych<sup>9</sup>. Do niebezpieczeństw, z którymi turyści mają do czynienia, zaliczamy: konflikty zbrojne, religijne, zamachy terrorystyczne, klęski żywiołowe, katastrofy komunikacyjne, przestępczość, kryzysy ekonomiczne czy zagrożenia zdrowotne<sup>10</sup>.

Żyjemy w świecie coraz bardziej niestabilnym i pełnym różnego rodzaju konfliktów i napięć. Media wciąż donoszą o kolejnych kryzysach politycznych

<sup>4</sup> K. Najder-Stefaniak, *Problem...*, op. cit., s. 61–62.

<sup>5</sup> Słownik języka polskiego PWN – <http://sjp.pwn.pl/> [dostęp: 03.05.2019].

<sup>6</sup> *Słownik języka polskiego* – <https://sjp.pl/> [dostęp: 03.05.2019].

<sup>7</sup> K. Najder-Stefaniak, *Problem...*, op. cit., s. 61–62.

<sup>8</sup> H.R. Scherrieb 1992, *Qualitäts- und Imagemagement, Revenue de Tourisme*, 47 (3), s. 11–5, za: R. Kazarek, *Ekonomia Turystyki. Wybrane zagadnienia*, wyd. 2, Warszawa 2001.

<sup>9</sup> A. Stasiak, *Bezpieczeństwo – niebezpieczeństwo w turystyce (kilka refleksji wprowadzających w zagadnienie)*, [w:] A. Stasiak, J. Śledzińska (red.), *Między swobodą a zakazem, czyli o bezpiecznym korzystaniu z przestrzeni turystycznej*, Wydawnictwo PTTK „Kraj”, Warszawa 2017, s. 12.

<sup>10</sup> *Ibidem*, s. 14.

i gospodarczych, nowych wojnach, zamieszkach, zamachach terrorystycznych, katastrofach komunikacyjnych, klęskach żywiołowych, napadach, gwałtach i morderstwach. Powoduje to poczucie zagrożenia, które zniechęca do wychodzenia z domu. W obliczu tych zagrożeń na całym świecie, do rangi problemu urasta zapewnienie bezpieczeństwa milionom podróżujących ludzi. Dla firm turystycznych stanowi to wyzwanie, gdyż organizowanie turystyki w sposób bezpieczny ma kluczowy wpływ na rozwój całej branży turystycznej, w tym branży turystyki biznesowej<sup>11</sup>. Powstaje więc pytanie: czy etyka ma znaczenie dla bezpieczeństwa biznesu branży przemysłu spotkań?

### Branża spotkań – wybrane aspekty

Światowa Organizacja Turystyki (UNWTO) dzieli motywy przyjazdu na trzy grupy: turystykę wypoczynkową, biznesową i odwiedzin u krewnych i znajomych<sup>12</sup>. Turystyka miejska natomiast obejmuje: turystykę kulturową, rozrywkową, biznesową grupową (dawniej MICE) i związaną z wydarzeniami. Turystyka biznesowa jest stosunkowo młodą formą turystyki, gdyż liczy około 50 lat. W Polsce zaczęła rozwijać się od 1990 r.<sup>13</sup>, a jej dynamiczny rozwój nastąpił po wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej. Wtedy również coraz bardziej intensywnie zaczęły powstawać podmioty zajmujące się profesjonalnie organizacją i promocją spotkań biznesowych oraz destynacji turystycznych w tym zakresie. Turystyka biznesowa obecnie określana jako przemysł spotkań to jeden z najbardziej popularnych i dochodowych sektorów turystyki. Pojęcie to definiowane było na wiele sposobów. Jeden z nurtów definicyjnych – behawioralny – charakteryzuje turystykę biznesową w oparciu o charakter aktywności podmiotów interakcji. R. Davidson utożsamia ten rodzaj turystyki z osobami podróżującymi

<sup>11</sup> *Ibidem*, s. 9.

<sup>12</sup> M. Voultzaki, *Innovative partnership for sustainable Urban tourism, Case study of Thessaloniki*, materiały konferencyjne, "Tourism on Island and Specific Destination", Chois 2000.

<sup>13</sup> B. Donke, A. Górską, *Struktura organizacji i zarządzania turystyką biznesową w Polsce ze szczególnym uwzględnieniem działalności Gdańsk Convention Bureau*, [w:] *Turystyka biznesowa. Zbiór materiałów pokonferencyjnych*, Gdańsk 06.–09.2007, Wyższa Szkoła Turystyki i Hotelarstwa w Gdańsku, Gdańsk 2008, s. 12, za: K. Celuch *Przemysł spotkań w Polsce – geneza i historia powstania*. [w:] K. Celuch (red.), *Kształcenie następnego pokolenia profesjonalistów dla turystyki biznesowej: problemy i rozwiązania*, red. J. Siemiński, Warszawa: Wyższa Szkoła Ekonomiczno-Informatyczna 2009, s. 114.

w celach ściśle związanych z interesami i ich pracą zawodową<sup>14</sup>. Natomiast S. Medlik rozumie ją jako podróże odbywane przez pracowników i inne osoby w ramach ich pracy<sup>15</sup>. Drugi z nurtów, opisowo-wyliczający, wskazuje na to, iż turystyka biznesowa obejmuje wszelkie podróże odbywane przez pracowników i inne osoby w ramach ich pracy, tj. udział w spotkaniach, takich jak: konferencje, zjazdy, kongresy, szkolenia, seminaria, targi, wystawy oraz imprezy motywacyjne<sup>16</sup>. K. Celuch wskazuje natomiast na określenie tego zjawiska jako „branża spotkań, podróży motywacyjnych, konwencji i wystaw (*Meetings, Incentives, Conferences and Exhibitions – MICE*)<sup>17</sup>”. Podobne spojrzenie na to zagadnienie prezentuje Światowa Organizacja Turystyki (UNWTO), która użyła zamiennie sformułowań: „przemysł spotkań” lub „międzynarodowy przemysł spotkań”. Według tej organizacji przemysł ten obejmuje: organizację, promocję, a także zarządzanie wydarzeniami tj. targami, konwencjami, kongresami i konferencjami. Ponadto definicja ta określa dokładnie klientów takich jak: stowarzyszenia, korporacje czy administracja rządowa oraz dotyczy podróży motywacyjnych inaczej *incentive travel*<sup>18</sup>. Przemysłem spotkań zajmuje się wiele podmiotów określanych jako branża spotkań. Kluczowymi podmiotami na tym rynku są np. *conven-*

<sup>14</sup> R. Davidson, B. Cope, *Turystyka biznesowa. Konferencje, podróże motywacyjne, wystawy, turystyka korporacyjna*, Polska Organizacja Turystyczna, Warszawa 2003, s. 3.

<sup>15</sup> S. Medlik, *Leksykon podróży, turystyki i hotelarstwa*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1995, s. 4, za: B. Paliś, *Przemysł spotkań a ewolucja wizerunku miasta na przykładzie Krakowa*, [w:] A. Smalec (red.) *Marketing Przyszłości. Trendy. Strategie. Instrumenty*, Szczecin: Uniwersytet Szczeciński 2015, s. 60.

<sup>16</sup> *Metodologia badań i badania pilotażowe turystyki biznesowej*, Instytut Turystyki, Warszawa 2003, s.12, za: J. Berbeka, K. Borodako, A. Niemczyk, R. Seweryn, *Przemysł spotkań w Krakowie oraz Małopolsce w 2012 roku*. Kraków: Fundacja Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie 2013.

<sup>17</sup> K. Celuch, *Międzynarodowy przemysł spotkań jako przykład działań na rzecz intensyfikacji wykorzystania przestrzeni turystycznej*, [w:] *Zeszyty Naukowe Uczelni Vistula nr 40/2015, Turystyka. Marketing miejsc – teraźniejszość czy przyszłość*, Warszawa 2015, s. 18–8.

<sup>18</sup> Według Stowarzyszenia Organizatorów *Incentives Travel Incentive travel* – to zbiór działań i narzędzi komunikacji marketingowej o charakterze motywacyjnym, zwieńczony nagrodą dla pracowników lub klientów firm w postaci podróży *incentive travel* UNWTO, *Measuring the Economic Importance of the Meetings Industry. Developing a Tourism Satellite Account*, Madryd 2006, za: K. Celuch, *Międzynarodowy przemysł spotkań jako przykład działań na rzecz intensyfikacji wykorzystania przestrzeni turystycznej*, [w:] *Zeszyty Naukowe Uczelni Vistula nr 40/2015, Turystyka. Marketing miejsc – teraźniejszość czy przyszłość*, Warszawa 2015, s. 18–8.

*tion bureaus* (biura kongresów, działające na całym świecie w strukturach jednostek miejskich zajmujące się promocją destynacji jako atrakcyjnego miejsca dla przemysłu spotkań), profesjonalni organizatorzy kongresów (PCO-*Professional Congress Organizers*), DMC-*Destination Management Company*), organizatorzy podróży motywacyjnych (*Incentives companies*) czy agencje eventowe.

Część produktów turystycznych ma charakter materialny, a ich istotą jest usługa o charakterze niematerialnym. Możemy wyróżnić następujące kategorie usług turystycznych również w obszarze turystyki biznesowej: noclegowe, przewodnickie, gastronomiczne, zwiedzania, informacyjne, transportowe, organizacyjne, promocyjne itd.<sup>19</sup>. Usługi te realizowane są w określonym środowisku tj. społecznym, politycznym, naukowym czy przyrodniczym<sup>20</sup>. W kwestii realizacji tych wszystkich usług szczególne miejsce zajmuje etyka. Biznes przemysłu spotkań to wszelkiego rodzaju działania usługowe podejmowane przez branżę w obszarze turystyki biznesowej mające charakter zarobkowy. Prowadzenie tego biznesu z sukcesem i w sposób bezpieczny nie byłoby możliwe bez przestrzegania i wdrażania zasad etycznych.

## Etyka w biznesie przemysłu spotkań – wybrane aspekty

Podjmując zagadnienia znaczenia etyki dla biznesu branży przemysłu spotkań, należy zacząć od podstawowych pojęć związanych z etyką w biznesie. W literaturze przedmiotu możemy znaleźć wiele definicji etyki biznesu, które wskazują na duże zróżnicowanie zarówno przedmiotu badań, jak i stosowanych metod. Niektóre z nich sformułowane są w sposób następujący:

- „Etyka biznesu interesuje się w szerokim zakresie tym, jak ludzie i organizacje działają lub powinny działać w relacji z innymi<sup>21</sup>”.

<sup>19</sup> J. Kaczmarek (red.), *Produkt turystyczny. Pomysł. Organizacja. Zarządzanie*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2005, s. 72 i następn.

<sup>20</sup> A. Anszperger, *Etyka zawodowa w turystyce*, *Ekonomia i Prawo*. Tom VI. Rocznik 2010, s. 463.

<sup>21</sup> W.H. Hall, *Making the Right Decision: Ethics for Managers*, New York 1993, s. 3, za: J. Filek, *O olności i odpowiedzialności podmiotu gospodarującego*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków 2002, s. 194.

- „Etyka biznesu jest zastosowaniem etyki. Jest to zastosowanie naszego rozumienia tego, co jest dobre i właściwe, do oceny instytucji, technologii, transakcji, zakresu działalności i pracy, który my nazywamy biznesem<sup>22</sup>”
- „Etyka biznesu zajmuje się badaniem istniejącej polityki przedsiębiorstw mających wpływ na dobro ludzi oraz otoczenie<sup>23</sup>”.

Wyżej wymienione definicje można również odnieść do etyki w biznesie przemysłu spotkań, który – jak wskazuje jedno z ww. określeń – dotyczy tego, jak podmioty w branży turystyki biznesowej działają lub powinny działać przede wszystkim w relacji z turystami biznesowymi, jak również wraz ze współpracującymi partnerami m.in. w taki sposób, aby organizowanie tych wydarzeń było bezpieczne zarówno dla klientów, jak i prowadzenia tego biznesu.

Normy moralne wypracowane przez pokolenia, a w Polsce ukształtowane na wielowiekowej tradycji chrześcijańskiej, mają również odniesienie do turystyki<sup>24</sup>. Rozpatrując etykę w odniesieniu do turystyki, możemy przede wszystkim wskazać na filozofię ekologiczną tzw. ekofilozofię<sup>25</sup>. Turystyka, w tym przemysł spotkań, w sposób oczywisty wykorzystuje środowisko naturalne poprzez np. budowę infrastruktury turystycznej, np. hotele, wyciągi narciarskie czy centra kongresowe. Zatem aspekty etyki w turystyce odnoszą się zarówno do strony podażowej, jak i popytowej. Etykę zawodową – czyli inaczej etykę w biznesie przemysłu spotkań – możemy zdefiniować jako te zagadnienia, które dotyczą przede wszystkim zachowań podmiotów po stronie podażowej<sup>26</sup>.

Należy podkreślić, że w ciągu ostatnich kilku dziesięcioleci odpowiedzialna turystyka stała się znaczącą tendencją w świecie zachodnim, ponieważ szersze trendy na rynku konsumpcyjnym m.in. w kierunku konsumpcji etycznej rozprzestrzeniły się również na turystykę<sup>27</sup>. Organizacje turystyczne zaczęły bowiem zdawać sobie sprawę, że promowanie ich postaw etycznych może być dobrym biznesem, ponieważ potencjalnie zwiększa zyski firmy,

<sup>22</sup> M.G. Velazquez, *Business Ethics, Concepts and Cases*, Englewood Cliffs 1998, s. 1.

<sup>23</sup> P. Pratley, *Etyka w biznesie*, tłum. M. Albinowski, Warszawa 1998, za: *Ibidem*, s. 195.

<sup>24</sup> P. Różycki, *Obsługa ruchu turystycznego*, praca zbiorowa, Z. Kruczek (red.), Krakowska Szkoła Hotelarska, Kraków 2006, s. 11.

<sup>25</sup> A. Anszperger, *Etyka...op. cit.*, s. 464.

<sup>26</sup> *Ibidem*.

<sup>27</sup> H. Goodwin Harold i J. Francis, *Ethical and Responsible Tourism: Consumer Trends in the UK*, *Journal of Vacation Marketing* 9[3], B003, s. 271–282.



efektywność zarządzania, wizerunek publiczny, a przede wszystkim relacje z pracownikami<sup>28</sup>. Jednak, choć coraz więcej uwagi poświęca się etyce w turystyce<sup>29</sup>, istnieje bardzo słaba podstawa badań nad zagadnieniami etyki w turystyce czy bezpieczeństwa w turystyce<sup>30</sup>.

W odniesieniu do turystyki biznesowej etykę należy rozpatrywać w zakresie trzech kategorii osób:

- w odniesieniu do turystów biznesowych (np. odpowiedzialność za przygotowaną ofertę programową, uwzględnianie potrzeb osób niepełnosprawnych<sup>31</sup>, właściwa realizacja programu, dotrzymanie terminów, zapisów umownych, zapewnienie turystom biznesowym bezpiecznego i wygodnego transportu, wygodnych i zdrowych warunków pobytu, opieki i bezpieczeństwa osobistego, zapewnienie bezpieczeństwa oraz odpowiedniej jakości usług przez hotele<sup>32</sup>),
- w odniesieniu do mieszkańców terenów odwiedzanych przez turystów biznesowych, którzy mają styczność pośrednio i bezpośrednio z turystami (np. promowanie turystyki, która przynosi pozytywne skutki społeczne i nie szkodzi środowisku<sup>33</sup>, przestrzeganie praw należnych miejscowej ludności, zachowywanie szacunku dla jej systemów wartości, norm etycznych, religijnych czy obyczajowych<sup>34</sup>); ważnym czynnikiem wpływającym na sukces turystyki w regionie jest próba zachęcenia mieszkańców do wniesienia wkładu w działalność turystyczną, co przyczyni się do zrównoważonego rozwoju przemysłu turystycznego również w branży spotkań. Zdecydowanie zaleca się zatrudnianie mieszkańców w podmiotach, które zajmują się m.in. informacją o atrakcjach i ofercie

<sup>28</sup> M.P. Fleckenstein, P. Huebsch, *Ethics in Tourism – Reality or Hallucination* Journal of Business Ethics, 1999, S. Hudson and G. Miller, *Ethical Orientation and Awareness of Tourism Students*, Journal of Business Ethics, Volume 62, Issue 4, B2005, S.p383–396, za: A. Donyadide, *Ethics in Tourism*, European Journal of Social Sciences – Volume 17, Number 3, 2010, s. 426–34.

<sup>29</sup> A. Holden, *In Need of a New Environmental Ethic for Tourism*, Annals of Tourism Research 30[1], 2003, 94–108; A. Kalisch, *Corporate Futures: Social Responsibility in the Tourism Industry* [Consultation on Good Practice. Tourism Concern], London 2002.

<sup>30</sup> Fennell, D., *Ecotourism: An Introduction*, Routledge, London 1999, za: A. Donyadide, *Ethics... op. cit.*, s. 29.

<sup>31</sup> K. Przeclawski, *Etyczne...op. cit.*, s. 60–3.

<sup>32</sup> *Tourism Bill of Rights and Tourist Code Adopted in Sofia* in: David L. Edgell, SR, International Tourism Policy, NY, 1990 i 1985; XIII b,c, za: *Ibidem*, s. 63.

<sup>33</sup> E. Boo, *Ecotourism: The Potentials and Pitfalls*, vol 1, Washington, 1990.

<sup>34</sup> K. Przeclawski, *Etyczne podstawy turystyki*, Albis, Kraków, 005, s. 37.

regionu w zakresie turystyki biznesowej oraz szkoleniem ich do współpracy w takich działaniach<sup>35</sup>.

- w odniesieniu do organizatorów turystyki biznesowej (np. zaangażowanie do pracy w branży przemysłu spotkań niedoświadczonego personelu będzie negatywnym czynnikiem hamującym rozwój tej branży, ma także wpływ na bezpieczeństwo tego biznesu<sup>36</sup>).

Organizatorzy odgrywają istotną rolę w rozwijaniu turystyki biznesowej<sup>37</sup>.

Problematykę etyczną w stosunku do organizatorów turystyki biznesowej można rozpatrywać w odniesieniu do następujących podmiotów zajmujących się turystyką:

1. administracji turystycznej i samorządów.
2. biur podróży, organizacji społecznych, stowarzyszeń naukowych i branżowych i przewodników.
3. hoteli i innych obiektów zakwaterowania oraz centrów konferencyjnych i kongresowych oraz innego typu obiektów, w których mogą być organizowane spotkania biznesowe.
4. informacji i reklamy.
5. podmiotów współpracujących tj. np. firm audiowizualnych, tłumaczeniowych, agencji eventowych i innych podmiotów.

Obszary zachowań nieetycznych można dostrzec m.in. w: informacji o destynacjach turystycznych i o jakości usług, wykonaniu usługi niezgodnie z umową, nierówności stron umowy, braku zapewnienia wszystkich świadczeń czy braku zapewnienia bezpieczeństwa<sup>38</sup>.

## Normy etyczne w biznesie branży przemysłu spotkań i ich znaczenie dla bezpieczeństwa tego biznesu – studia przypadków

W latach 2016–2018 autorzy przeprowadzili badania pilotażowe mające na celu potwierdzenie tezy, iż normy etyczne w branży przemysłu spotkań są wdrażane i mają znaczenie dla bezpieczeństwa tego biznesu. Zastosowano takie narzędzia badawcze jak: studia literatury przedmiotu, stron internet-

<sup>35</sup> A. Donyadide, *Ethics... op. cit.*, s. 426–34.

<sup>36</sup> *Ibidem*, s. 426–434.

<sup>37</sup> K. Przeclawski, *Etyczne podstawy turystyki*, Albis, Kraków, 2005, s. 37.

<sup>38</sup> A. Anszperger, *Etyka... op. cit.*, s. 464.

towych, dokumentów oraz wywiad bezpośredni. Przenalizowano 20 dokumentów oraz przeprowadzono dwa wywiady. Analizie poddano dokumenty z punktu widzenia tego, czy zawierają one zapisy istotne dla bezpieczeństwa turystów i prowadzenia biznesu w branży przemysłu spotkań.

Podstawowym dokumentem określającym wartości etyczne w turystyce jest Kodeks Etyki. W dniu 30 września 1999 r. został on przyjęty przez Zgromadzenie Ogólne Światowej Organizacji Turystyki (UNWTO) jako Globalny Kodeks Etyki w Turystyce. Kodeks jest zbiorem podstawowych zasad mających na celu wskazanie wszystkim podmiotom biorącym udział w rozwoju turystyki tj. administracji, społeczności lokalnej, podmiotom branży turystycznej oraz turystom, stabilnego i odpowiedzialnego sposobu realizowania turystyki. Kodeks zawiera również odniesienie się do zjawisk związanych z handlem, bezpieczeństwem i problemami humanitarnymi mającymi wpływ na turystykę, dlatego w kwestii bezpieczeństwa w turystyce wdrażanie tych zasad ma znaczenie.

Kodeksy etyczne są również wdrażane w branży przemysłu spotkań. W dniu 15 marca 2016 r. odbyła się premiera Kodeksu Dobrych Praktyk Branży Eventowej<sup>39</sup>. Kodeks został wdrożony przez Stowarzyszenie Branży Eventowej<sup>40</sup>. Kodeks jest dokumentem zawierającym opis doświadczeń sytuacji, w których etyka budzi wątpliwości. Jest on poradnikiem dotyczącym: spraw balansujących na granicy prawa; sytuacji, na które nie ma paragrafu, a jednak nie można ich uznać za właściwe zachowania. Powstała także Rada Etyki<sup>41</sup>.

Dobrym przykładem wdrożenia norm etycznych jest opracowanie i zastosowanie Kodeksu Etycznego przez branżę przemysłu spotkań w ramach systemu rekomendacji profesjonalnych organizatorów kongresów PCO w Krakowie. System ten został po raz pierwszy wprowadzony przez *Krakow Convention Bureau* w roku 2008. Jednym z obowiązków w ramach systemu jest zapoznanie się i zastosowanie zasad wynikających z Kodeksu Etycznego Profesjonalnych Organizatorów Kongresów PCO w Krakowie rekomendowanych przez Urząd Miasta Krakowa. Kodeks określa: cele organizatorów oraz zasady etyki zawodowej<sup>42</sup>.

<sup>39</sup> <https://www.umww.pl/attachments/article/25028/biura-podrozy-globalny-kodeks-etyki.pdf> [dostęp: 19.05.2019].

<sup>40</sup> Stowarzyszenie Branży Eventowej (SBE) zrzesza organizatorów, przedstawicieli miejsc eventowych i podwykonawców eventów. Działa na rzecz popularyzacji i profesjonalizacji polskiego rynku wydarzeń <http://sbe.org.pl/> [dostęp: 19.05.2019].

<sup>41</sup> <http://sbe.org.pl/> [dostęp: 19.05.2019].

<sup>42</sup> <https://www.konferencje.pl/art/branza-eventowa-ma-swoj-kodeks-dobrych-praktyk,874.html> [dostęp: 19.05.2019].

Kluczowymi podmiotami w branży spotkań są hotele. Mówiąc zatem o etyce w tej branży, należy także wspomnieć o Kodeksie Etyki Hotelarza, który opiera się na wygłoszonej na Uniwersytecie Wiedeńskim przez prof. Władysława Bartoszewskiego tezie: opłaca się być uczciwym. Główna zasada kodeksu mówi, iż gość hotelowy jest święty<sup>43</sup>.

Warto także sięgnąć do przykładów zagranicznych. Kodeks etyki zawodowej wdrożyło Międzynarodowe Stowarzyszenie EFAPCO, które zrzesza europejskich profesjonalnych organizatorów kongresów<sup>44 45</sup>. To organizacja działająca na zasadzie *non-profit* z siedzibą w Brukseli<sup>46</sup>. Głównym celem tego Stowarzyszenia jest promocja Europy jako rynku przemysłu spotkań oraz ciągłe podnoszenie kwalifikacji. Kodeks etyki i postępowania zawodowego został stworzony m.in. po to, aby zobowiązać członków stowarzyszonych do działania zgodnie z określonymi zasadami i procedurami, co ma istotne przełożenie na bezpieczeństwo tego biznesu<sup>47</sup>.

Kodeks etyczny wdrożyło również *Stowarzyszenie spotkania i wydarzenia w Australii (Meetings & Events Australia (MEA))*. W kodeksie zwrócono uwagę na następujące kwestie: że każdy członek Stowarzyszenia prowadzi swoją działalność w sposób uczciwy i zgodny z prawem oraz że w sposób etyczny zdobywa i utrzymuje zaufanie klientów, współpracowników, pracodawców, pracowników i opinii publicznej oraz utrzymuje reputację wydarzeń biznesowych. Członkowie stowarzyszenia powinni dążyć do utrzymania wysokich standardów osobistych i zawodowych. Będą oni przestrzegać prawa Australii lub kraju, w którym praca jest wykonywana, i działać zgodnie z duchem tych przepisów. Wszystkie umowy lub warunki handlowe powinny być jasne, zwięzłe i honorowane w całości, chyba że zostaną rozwiązane lub zmienione za obopólną zgodą. Ponadto w kodeksie zwrócono jeszcze uwagę na uczciwe postępowanie we wszystkich transakcjach biznesowych, podtrzymywanie wysokich standardów ładu korporacyjnego i utrzymywanie warunków handlu, które

<sup>43</sup> [http://bip.krakow.pl/zarzadzenie/2011/782/Zarzadzenie\\_w\\_sprawie\\_wprowadzenia\\_systemu\\_rekomendacji\\_profesjonalnych\\_organizatorow\\_kongresow\\_%28PCO%29\\_w\\_Krakowie.html](http://bip.krakow.pl/zarzadzenie/2011/782/Zarzadzenie_w_sprawie_wprowadzenia_systemu_rekomendacji_profesjonalnych_organizatorow_kongresow_%28PCO%29_w_Krakowie.html) [dostęp: 25.03.2018].

<sup>44</sup> [http://old.fob.org.pl/radisson-blu-hotel-krakow-jako-pierwszy-259\\_4126.htm](http://old.fob.org.pl/radisson-blu-hotel-krakow-jako-pierwszy-259_4126.htm) [dostęp: 23.03.2018].

<sup>45</sup> EFAPCO (*European Federation of the Association of Professional Congress Organizers*) – Europejska federacja krajowych stowarzyszeń firm PCO, reprezentująca ponad 1500 profesjonalistów z branży spotkań, firm i instytucji z branży spotkań [http://www.efapco.eu/about\\_efapco\\_who\\_we\\_are.asp](http://www.efapco.eu/about_efapco_who_we_are.asp) [dostęp: 25.03.2018].

<sup>46</sup> B. Opawska, *Stowarzyszenia i organizacje w przemyśle spotkań*, [w:] *Kompendium*, red. K. Celuch, Uczelnia Vistula, Warszawa 2011.

<sup>47</sup> [http://www.efapco.eu/about\\_code\\_of\\_conduct\\_efapco.asp](http://www.efapco.eu/about_code_of_conduct_efapco.asp) [dostęp: 25.03.2018].

poprawiałyby reputację branży jako solidnej, dobrze zarządzanej finansowo. Zwrócono także uwagę na konieczność opracowania strategii zarządzania ryzykiem i wiele innych ważnych kwestii, które mają znaczenie dla bezpieczeństwa tego biznesu<sup>48</sup>.

W celu analizy działań podejmowanych przez branżę przemysłu spotkań w zakresie wdrażania i stosowania norm etycznych przeprowadzono również wywiad bezpośredni z przedstawicielami branży: przedstawicielką<sup>49</sup> Krakowskiej Izby Turystyki, Stowarzyszenia Profesjonalnych Organizatorów Kongresów oraz firmy Symposium Cracoviense (Profesjonalnego Organizatora Kongresów) oraz przedstawicielem<sup>50</sup> Stowarzyszenia Organizatorów Incentives Travel<sup>51</sup> oraz firmy Nautica Incentive & Adventures. Wyniki rozmów zestawiono w tabelach nr 1 i 2.

**Tabela 1.**

Wnioski z wywiadu bezpośredniego nr 1.

<b>Przedstawicielka Krakowskiej Izby Turystyki, Stowarzyszenia Profesjonalnych Organizatorów Kongresów oraz firmy Symposium Cracoviense</b>
Nie wszystkie organizacje branżowe w Polsce posiadają kodeksy etyczne, opracowane i zatwierdzone przez członków tych organizacji, raczej jest ich mniejszość. Fakt ten nie oznacza, że ta większość nie kieruje się zasadami odpowiedzialnego biznesu i postępuje wobec konkurencji nieuczciwie.
Organizacje przemysłu spotkań obecnie są na etapie opracowywania swoich kodeksów etycznych i prowadzą konsultacje.
Stowarzyszenie Konferencje i Kongresy w Polsce zorganizowało dwie edycje konferencji branżowej pt. „Normy Spotkań – Specyfikacje, Wytyczne, Praktyka”. Wynikiem tych konferencji jest przekonanie, że opracowanie systemu wytycznych do standaryzacji i normalizacji w przemyśle spotkań w Polsce wydaje się naturalnym etapem w rozwoju jakości i sposobu postrzegania na tle innych dziedzin gospodarki.

<sup>48</sup> <http://www.meetingsevents.com.au/downloads/Code%20of%20Ethics.pdf> [dostęp: 25.03.2018].

<sup>49</sup> W badaniach udział wzięła Anna Jędrocha.

<sup>50</sup> W badaniach udział wzięł Tomasz Dudkiewicz.

<sup>51</sup> SOIT zrzesza liderów na rynku incentive travel. Funkcjonuje od 2009 r. i prowadzi działania na rzecz profesjonalizacji i edukacji branży, po to aby wyznaczać najwyższe standardy organizacji podróży incentive travel <http://www.soit.net.pl/kim-jesteśmy/o-nas/> [dostęp: 19.05.2019].

Opracowanie kodeksu etycznego przyniesie: efekt przejrzystości wizerunku branży, organizacji i ich członków, będzie prowadzić do stałego podnoszenia jakości świadczonych usług i eliminowania z rynku nieuczciwej konkurencji.

Źródło: opracowane własne na podstawie komunikacji osobistej, 2016.

## Tabela 2.

Wnioski z wywiadu bezpośredniego nr 2.

<b>Przedstawiciel Stowarzyszenia Organizatorów Incentives Travel oraz firmy Nautica Incentive &amp; Adventures</b>
Prowadzenie biznesu turystycznego powinno opierać się na stosowaniu norm etycznych bez względu na rodzaj prowadzonego biznesu.
W biznesie turystycznym, z uwagi na rodzaj świadczonych usług, szczególne znaczenie ma czynnik ludzki oraz kwestie humanizacji.
Stowarzyszenie stara się ze względu na rodzaj produktu zachować standardy etyczne (organizacja imprez typu incentives przekłada się na relacje międzyludzkie).
Działania etyczne mają znaczenie w kwestii dobrej współpracy pomiędzy partnerami z Polski i z zagranicy. Stowarzyszenie zachowuje standardy etyki w kooperacji na całym świecie, gdyż kwestie etyki mają szczególne znaczenie w zakresie współpracy z ludźmi z różnych kultur.
W Stowarzyszeniu podjęto decyzje o wdrożeniu norm etycznych. Przygotowano: 1. Kodeks Pilotów – zasady współpracy z pilotami <i>incentives travel</i> w branży organizatorów imprez motywacyjnych, 2. Powołano Komisję Etyki – nowy organ doradczo-arbitrażowy, który zajmuje się obserwowaniem kwestii etycznie wątpliwych <sup>52</sup> .
Zasady etyczne we wszystkich kulturach na świecie są podobne oraz zglobalizowane. „Normy etyczne przede wszystkim łączą podobne podejście do biznesu. Z obserwacji wynika, iż na świecie stosowany jest i przestrzegany przez branżę turystyczną kodeks etyki ponad kulturowymi podziałami. Stanowi on w pewnym sensie etykietę relacji biznesowych, której należy bezwzględnie przestrzegać”.

Źródło: opracowane własne na podstawie komunikacji osobistej, 2016.

Na stosowaniu norm etycznych w branży spotkań korzystają zarówno turyści biznesowi, czyli w tym przypadku uczestnicy imprez motywacyjnych, ale także mieszkańcy czy branża, o czym wcześniej wspomniano. Z uwagi na rodzaj tego typu imprez i cel, jaki im przyświeca, wszystkie działania muszą być jak najbardziej etyczne.

<sup>52</sup> <http://www.soit.net.pl/news/show/121/walne-zgromadzenie-czlonkow-wprowadzilo-zmiany-w-statucie-i-wybralo-nowe-wladze-soit> [dostęp: 19.05.2019].

Natomiast złe praktyki, o których wspomniał przedstawiciel SOIT, to nie zawsze dobre relacje biznesowe w czasie współpracy branży z korporacjami międzynarodowymi. Korporacje z innych części świata często stosują trudne do zaakceptowania np. warunki płatności czy terminy, które mają wymiar nieetyczny i są nie do zaakceptowania przez firmy z rynku *incentives*. Z przeprowadzonej rozmowy wynika, że jest jeszcze wiele do zrobienia, jeśli chodzi o edukację na temat norm etycznych.

W kodeksie opracowanym przez Stowarzyszenie Organizatorów Incentive Travel czytamy, iż Stowarzyszenie „stoi na stanowisku, że w każdym działaniu Organizatora *incentive travel* niezbędne jest zachowanie podstawowych wartości etycznych. Reputacja firmy i zaufanie do niej jest jedną z podstawowych wartości<sup>53</sup>”. Kodeks określa: ogólne zasady postępowania w codziennej pracy Organizatora Incentive Travel, tj. np. uczciwość, odpowiedzialność, kompetencje; zasady postępowania w relacjach z innymi Organizatorami Incentive Travel, zasady postępowania w relacjach z klientami, tj. np. poufność czy uwzględnianie zasad równości podmiotów gospodarczych, zasady postępowania w relacjach z kontrahentami, np. kwestie odpowiedzialności czy wywiązywanie się z umów. Porusza także kwestie uczciwej i nieuczciwej konkurencji, tj. np. stosowanie dumpingu cenowego czy szpiegostwo gospodarcze. Z punktu widzenia bezpieczeństwa istotny jest fakt, iż zapewniane są odpowiednie procedury oraz członkowie SOIT spełniają wysokie kryteria członkowskie i posiadają gwarancje ubezpieczeniowe na min. 500 tys. zł. W kodeksie poruszone zostały również kwestie bezpieczeństwa ochrony danych osobowych<sup>54</sup>.

Stowarzyszenie opracowało również rekomendowane zasady współpracy z pilotami *incentive travel*. Zasady te odnoszą się m.in. do stosunku pilotów do klientów, zachowania pilotów w czasie pracy, rzetelności, odpowiedzialności czy współpracy pomiędzy pilotem a konkretnym organizatorem, co ma kluczowe znaczenie dla bezpieczeństwa tego biznesu. Stanowią cenny wzorzec etycznego zachowania pilota<sup>55</sup>.

Odnosząc się do wyżej wymienionych przykładów, stwierdzić należy, iż w branży przemysłu spotkań działania na rzecz opracowywania i wdrażania zasad etycznych są podejmowane, ale jednak wciąż niewystarczające.

<sup>53</sup> [http://www.soit.net.pl/dir\\_upload/photo/78a5f48b16748e6af59400b66849.pdf](http://www.soit.net.pl/dir_upload/photo/78a5f48b16748e6af59400b66849.pdf) [dostęp: 19.05.2019].

<sup>54</sup> [http://www.soit.net.pl/dir\\_upload/photo/78a5f48b16748e6af59400b66849.pdf](http://www.soit.net.pl/dir_upload/photo/78a5f48b16748e6af59400b66849.pdf) [dostęp: 19.05.2019].

<sup>55</sup> [http://www.soit.net.pl/dir\\_upload/photo/28462862c707ea53115abd1daf8a.pdf](http://www.soit.net.pl/dir_upload/photo/28462862c707ea53115abd1daf8a.pdf) [dostęp: 19.05.2019].

Należy ciągle poszukiwać i prezentować dobre praktyki w tym zakresie. Bardzo istotna jest kwestia edukacji, w szczególności w branży, jak i partnerów współpracujących. Kluczowa może okazać się kwestia tworzenia kodeksów etyki w turystyce na szczeblu samorządów, a w zakresie przemysłu spotkań lokalnych Convention Bureaus czy też ujmowanie tego typu działań w dokumentach planistycznych dotyczących rozwoju turystyki.

Najważniejszą kwestią jednak w zakresie norm moralnych i etyki pracowników biznesu turystycznego – jak pisze P. Różycki – powinna być kwestia dostrzegania w każdym kliencie człowieka i uszanowania jego godności<sup>56</sup>.

## Zakończenie

Podsumowując powyższe rozważania, należy podkreślić, że etyka w biznesie turystycznym, w tym turystyki biznesowej odgrywa szczególną rolę z uwagi na rodzaj świadczonych usług. W przypadku prowadzenia jakichkolwiek działań w zakresie biznesu turystycznego kwestie dotyczące etyki – a przede wszystkim godności człowieka – powinny być kluczowe i stanowić trzon tego typu działalności. Wskazuje na to głównie Globalny Kodeks Etyki w turystyce, który określa przede wszystkim kwestie bezpieczeństwa. Podkreślić należy, iż tworzenie kodeksów etyki w zakresie przemysłu spotkań powinno stanowić podstawę tego typu działań z uwagi na konieczność organizacji spotkań na jak najwyższym poziomie również pod względem etycznym i w sposób bezpieczny. W branży przemysłu spotkań wdrażanie norm etycznych ma znaczenie w zakresie bezpieczeństwa turysty oraz bezpieczeństwa prowadzenia biznesu turystycznego. W kodeksach etycznych poruszane są bowiem kwestie bezpieczeństwa czy odpowiednich procedur w tym zakresie.

Analizując aspekty praktyczne, dostrzega się, że branża przemysłu spotkań wdraża działania związane z normami etycznymi, tworzy kodeksy, prowadzi działania edukacyjne w tym zakresie. Jednak, jak podkreślają przedstawiciele branży, świadomość kwestii etycznych i ich znaczenia dla działalności turystycznej jest jeszcze wciąż za mała. Należy mieć na uwadze, iż wdrażanie norm etycznych, które przyczynią się do organizowania turystyki w sposób bezpieczny, przekłada się na rentowność przedsiębiorstw, o czym dowodzą zagraniczne badania w tym zakresie. Ponadto należy zwrócić uwagę na fakt, że w kodeksach etycznych są zapisy dotyczące bezpieczeństwa

---

<sup>56</sup> P. Różycki, *Zarys wiedzy o turystyce*, Proksenia, Kraków 2006, s. 55.



klientów i biznesu, ale jednak kwestiom tym należałoby poświęcić więcej uwagi. Nie we wszystkich dokumentach zapisy takie mają miejsce.

Natomiast odwołując się do refleksji filozoficznych nad turystyką, które wskazują na kluczowe znaczenie zasad etycznych w branży turystycznej, można dopatrzeć się przede wszystkim analogii pomiędzy życiem człowieka a jego turystyczną wędrówką. Życie człowieka jest bowiem wędrówką przez czas i przestrzeń, nie tylko fizyczną, ale również psychiczną społeczną i kulturową<sup>57</sup>. To rozważanie utwierdza w przekonaniu o konieczności stosowania i przestrzegania wartości etycznych w praktycznej działalności turystycznej. Kwestie bezpieczeństwa natomiast w połączeniu z wdrażaniem norm etycznych w branży przemysłu spotkań powinny z uwagi na zagrożenia współczesnego świata stanowić wyzwanie XXI wieku.

Przeprowadzone badania miały charakter pilotażowy i mogą stanowić wstęp do bardziej pogłębionych badań na ten temat. Autorzy zdecydowali się na publikację wyników badań z uwagi na lukę w nauce – zwłaszcza w Polsce – w badaniach naukowych w tym zakresie. Kolejne badania w tym temacie powinny być prowadzone już na większą skalę, by móc jak najpełniej zobrazować badane zjawisko.

## Bibliografia

### Literatura:

1. Anszperger A., *Etyka zawodowa w turystyce*, *Ekonomia i Prawo*. Tom VI. Rocznik, 2010, s. 459–467.
2. Berbeka J., Borodako K., Niemczyk A., Seweryn R., *Przemysł spotkań w Krakowie oraz Małopolsce w 2012 roku*, Fundacja Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków 2013.
3. Boo E., *Ecotourism* [w:] *The Potentials and Pitfalls*, vol 1, Washington 1990.
4. Celuch K., *Przemysł spotkań w Polsce – geneza i historia powstania*, [w:] red. J. Siemiński, K. Celuch, *Kształcenie następnego pokolenia profesjonalistów dla turystyki biznesowej: problemy i rozwiązania*, Wyższa Szkoła Ekonomiczno-Informatyczna, Warszawa 2009.
5. Celuch K., *Międzynarodowy przemysł spotkań jako przykład działań na rzecz intensyfikacji wykorzystania przestrzeni turystycznej*, [w:] *Turystyka. Marketing miejsc – teraźniejszość czy przyszłość*, „Zeszyty Naukowe Uczelni Vistula”, nr 40/2015, Warszawa 2015.

<sup>57</sup> P. Różycki, *Zarys wiedzy...*, *op. cit.*, s. 55.

6. Davidson R., Cope B., *Turystyka biznesowa. Konferencje, podróże motywacyjne, wystawy, turystyka korporacyjna*, Polska Organizacja Turystyczna, Warszawa 2003.
7. Donyadide A., *Ethics in Tourism*, European Journal of Social Sciences – Volume 17, Number 3, 2010, s. 426–434.
8. Filek J., *O wolności i odpowiedzialności podmiotu gospodarującego*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków 2002.
9. Filek J., *Między wolnością gospodarczą a odpowiedzialnością społeczną biznesu*, [w:] red. B. Klimczak, A. Lewicka-Strzałecka, *Etyka i Ekonomia*, Wydawnictwo Polskiego Towarzystwa Ekonomicznego, Warszawa 2007.
10. Filek J., *Spółeczna odpowiedzialność biznesu. Tylko moda czy nowy model prowadzenia działalności gospodarczej?*, Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Warszawa 2006.
11. Goodwin H. i Francis J., *Ethical and Responsible Tourism: Consumer Trends in the UK*. Journal of Vacation Marketing 9[3], 2003, s. 271–282.
12. Holden A., *In Need of a New Environmental Ethic for Tourism*, Annals of Tourism Research 30[1], 2003, s. 94–108,
13. Kaczmarek J., *Produkt turystyczny. Pomysł. Organizacja. Zarządzanie*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2005.
14. Kalisch A., *Corporate Futures: Social Responsibility in the Tourism Industry* [Consultation on Good Practice. Tourism Concern], London 2002.
15. Najder-Stefaniak K., *Problem bezpieczeństwa współczesnego człowieka jako wyzwanie dla etyki*, [w:] *Studies in Global Ethics and Global Education* nr 4, Wydawnictwo Akademii Pedagogiki Specjalnej im. Marii Grzegorzewskiej, 2015, s. 57–67.
16. Opawska B., *Stowarzyszenia i organizacje w przemyśle spotkań*, [w:] red. K. Celuch, *Kompendium*, Uczelnia Vistula, Warszawa 2011.
17. Paliś B., *Przemysł spotkań a ewolucja wizerunku miasta na przykładzie Krakowa*, [w:] red. A. Smalec, *Marketing Przyszłości. Trendy. Strategie. Instrumenty*, Uniwersytet Szczeciński, Szczecin 2015, s. 59–69.
18. Przeclawski K., *Etyczne podstawy turystyki*, Albis, Kraków 2005.
19. Przybylska A., *Spółeczna Odpowiedzialność Biznesu jako nowa forma turystyki motywacyjnej*, [w:] red. B. Meyer, *Ekonomiczne problemy Turystyki* nr 4 (20), Zeszyty naukowe nr 738, Uniwersytet Szczeciński, Szczecin 2012.
20. Różycki P., *Zarys wiedzy o turystyce*, Proksenia, Kraków 2006.
21. Słownik języka polskiego PWN – <http://sjp.pwn.pl/> [dostęp: 3.05.2019].
22. Słownik języka polskiego – <https://sjp.pl/> [dostęp: 3.05.2019].

23. Stasiak A., *Bezpieczeństwo – niebezpieczeństwo w turystyce (kilka refleksji wprowadzających w zagadnienie)*, [w:] red. A. Stasiak, J. Śledzińska, *Między swobodą a zakazem, czyli o bezpiecznym korzystaniu z przestrzeni turystycznej*, Wyd. PTTK „Kraj”, Warszawa 2017, s. 9–30.
24. Opawska B., *Stowarzyszenia i organizacje w przemyśle spotkań*, [w:] red. K. Celuch, *Kompendium*, Uczelnia Vistula, Warszawa 2011.
25. *Tourism Bill of Rights and Tourist Code Adopted in Sofia*. 1990 I 1985. *W International Tourism Policy* David L. Edgell, SR, NY, 1990 i 1985; XIII b,c.
26. Voultzaki M., *Innovative partnership for sustainable Urban tourism, Case study of Thessaloniki*, materiały konferencyjne, *Tourism on Island and Specific Destination*, Chois 2000.

#### **Źródła internetowe:**

1. <https://www.umww.pl/attachments/article/25028/biura-podrozy-globalny-kodeks-etyki.pdf> [dostęp: 19.05.2019].
2. <http://sbe.org.pl/> [dostęp: 19.05.2019].
3. <https://www.konferencje.pl/art/branza-eventowa-ma-swoj-kodeks-dobrych-praktyk,874.html> [dostęp: 19.05.2019].
4. [http://bip.krakow.pl/zarzadzenie/2011/782/Zarzadzenie\\_w\\_sprawie\\_wprowadzenia\\_systemu\\_rekomendacji\\_profesjonalnych\\_organizatorow\\_kongresow\\_%28PCO%29\\_w\\_Krakowie.html](http://bip.krakow.pl/zarzadzenie/2011/782/Zarzadzenie_w_sprawie_wprowadzenia_systemu_rekomendacji_profesjonalnych_organizatorow_kongresow_%28PCO%29_w_Krakowie.html) [dostęp: 23.03.2018].
5. [http://old.fob.org.pl/radisson-blu-hotel-krakow-jako-pierwszy--259\\_4126.htm](http://old.fob.org.pl/radisson-blu-hotel-krakow-jako-pierwszy--259_4126.htm) [dostęp: 23.03.2018].
6. [http://www.efapco.eu/about\\_efapco\\_who\\_we\\_are.asp](http://www.efapco.eu/about_efapco_who_we_are.asp) [dostęp: 23.03.2018].
7. [http://www.efapco.eu/about\\_code\\_of\\_conduct\\_efapco.asp](http://www.efapco.eu/about_code_of_conduct_efapco.asp) [dostęp: 23.03.2018].
8. <http://www.meetingevents.com.au/downloads/Code%20of%20Ethics.pdf> [dostęp: 19.05.2019].
9. <http://www.soit.net.pl/kim-jestesmy/o-nas/> [dostęp: 19.05.2019].
10. <http://www.soit.net.pl/news/show/121/walne-zgromadzenie-czlonkow-wprowadzilo-zmiany-w-statucie-i-wybralo-nowe-wladze-soit> [dostęp: 19.05.2019].
11. <http://www.soit.net.pl/news/show/119/soit-swietuje-columbus-day-i-wspiera-dzieci-z-fundacji-sw-jana-jerozolimskiego> [dostęp: 19.05.2019].
12. [http://www.soit.net.pl/dir\\_upload/photo/78a5f48b16748e6af59400b66849.pdf](http://www.soit.net.pl/dir_upload/photo/78a5f48b16748e6af59400b66849.pdf) [dostęp: 19.05.2019].

13. [http://www.soit.net.pl/dir\\_upload/photo/28462862c707ea53115abd1daf8a.pdf](http://www.soit.net.pl/dir_upload/photo/28462862c707ea53115abd1daf8a.pdf) [dostęp: 19.05.2019].
14. <http://www.soit.net.pl/12/standardy-soit> [dostęp: 19.05.2019].
15. <http://www.soit.net.pl/standardy/kodeks-dobrych-praktyk-soit/> [dostęp: 19.05.2019].
16. <http://www.soit.net.pl/news/show/121/walne-zgromadzenie-czlonkow-wprowadzilo-zmiany-w-statucie-i-wybralo-nowe-wladze-soit> [dostęp: 19.05.2019]

## THE IMPORTANCE OF ETHICS FOR BUSINESS SAFETY IN THE MEETINGS INDUSTRY

**Key words:** *security, tourist business, meetings industry, ethics, ethics in the tourist business.*

### Summary

The implementation of ethical standards is particular importance for the success of the tourist business also in the segment such as the meetings industry. Safety is a key category of ethics. The meeting industry sector recognizes the importance of ethical standards. The aim of the article is to analyze the significance of ethical values in the business of the meetings industry. The article verifies the thesis that ethical standards in the meetings industry are implemented and important for the security of this business. At the beginning, the basic concepts of security were characterized, including security as a category of ethics, the meetings industry, ethics in business, and in particular in the tourist business. The authors discuss aspects related to the understanding and application of ethical values in the business tourism industry. The article verifies the thesis that ethical standards are implemented in the industry of the meetings and are important for the security of this business. However, activities in this area are not yet sufficient. Research methods such as literature studies, face-to-face interviews and document analysis were applied.

**Beata Paliś** – doktorantka IV roku Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie (UEK). Absolwentka Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie kierunku zarządzanie i marketing i studiów podyplomowych Krakowskiej Szkoły Biznesu UEK kierunków: Zarządzanie turystyką międzynarodową oraz Europejskie Studia Menedżerskie typu MBA. Jej zainteresowania badawcze to: turystyka, a w szczególności przemysł spotkań, turystyka zakupowa i kulturowa, społeczna odpowiedzialność biznesu, zarządzanie projektami oraz fundusze unijne. Autorka licznych artykułów naukowych. Przez wiele lat była związana z pracą w turystyce i promocji miasta. We wcześniejszych latach m.in.: kierowała referatem promocji miasta oraz Krakow Convention Bureau. Koordynator wielu ważnych przedsięwzięć promocyjnych, imprez i wydarzeń rocznicowych odbywających się w Krakowie, kampanii reklamowych. Obecnie zajmuje się funduszami unijnymi.

**Michał Wojtaszek** – doktor, wykładowca Warszawskiej Wyższej Szkoły Biznesu. Jego zainteresowania naukowe koncentrują się wokół międzynarodowych stosunków gospodarczych, w szczególności tematyki związanej z ekonomią integracji europejskiej oraz inwestycjami zagranicznymi. Autor licznych artykułów naukowych. W ramach realizacji stażu zagranicznego przebywał w USA, gdzie czynnie uczestniczył w wielu konferencjach, prezentując wyniki swoich badań. Ponadto na zaproszenie wielu zagranicznych ośrodków naukowych wygłosił prezentacje dotyczące możliwości współpracy naukowej.

**Monika PORWISZ**

## ROLA I ZADANIA POLICJI W ZWALCZANIU PRZESTĘPSTW GOSPODARCZYCH

**Słowa kluczowe:** *policja, przestępstwa gospodarcze, etiologia, metody zapobiegania.*

### STRESZCZENIE

Celem publikacji jest nakreślenie roli i zadań Policji w obszarze zwalczania przestępstw gospodarczych. Obok zadań związanych z realizacją czynności dochodzeniowo-śledczych i operacyjnych w policji prowadzone są badania dotyczące przyczyn, skali przestępczości gospodarczej, dynamiki przestępczości, metod i mechanizmów popełniania przestępstw, sposobów przeciwdziałania im. W efekcie badań nad zjawiskiem przestępczości gospodarczej możliwe jest wypracowanie propozycji konkretnych rozwiązań prawnych, wytycznych, wzorów dobrych praktyk mogących stanowić swoiste kompendium wiedzy z zakresu poruszonej problematyki. Artykuł obejmuje szerokie spektrum zagadnień, które korespondują z aktualnymi wyzwaniami w zakresie zwalczania tego rodzaju przestępczości.

### Wprowadzenie

Ustawą kompetencyjną statuującą prawa i obowiązki funkcjonariuszy Policji jest ustawa z 6 kwietnia 1990 r. o Policji<sup>1</sup>. Policja składa się z następujących rodzajów służb: kryminalnej, śledczej, spraw wewnętrznych, prewencyjnej, kontrterrorystycznej oraz wspomagającej działalność Policji

---

<sup>1</sup> Dz. U. z 2019 r. , poz. 125.

w zakresie organizacyjnym, logistycznym i technicznym. Zadania Policji w wymienionej ustawie zostały skategoryzowane na czynności: operacyjno-rozpoznawcze, dochodzeniowo-śledcze i administracyjno-porządkowe. Głównym celem działań Policji jest rozpoznawanie, zapobieganie i wykrywanie przestępstw kryminalnych, przestępstw skarbowych i wykroczeń. Do kompetencji Policji należą również poszukiwania osób ukrywających się przed organami ścigania lub wymiaru sprawiedliwości oraz poszukiwania osób, które na skutek wystąpienia zdarzenia uniemożliwiającego ustalenie miejsca ich pobytu należy odnaleźć w celu zapewnienia ochrony ich życia, zdrowia lub wolności. Policja wykonuje również czynności na polecenie sądu, prokuratora, organów administracji państwowej i samorządu terytorialnego w zakresie, w jakim obowiązek ten został określony w odrębnych ustawach. W kontekście podjętej tematyki główny nurt rozważań będzie koncentrował się na prawno-procesowej problematyce zwalczania przestępczości gospodarczej. Kontekst przedmiotowy zadań Policji, nakreślony w publikacji, odnosi się do przestępstw gospodarczych. Zasadne jest zatem syntetyczne zdefiniowanie tego pojęcia. W oparciu o literaturę przedmiotu, w tym piśmiennictwa z zakresu kryminologii, można wskazać różne definicje i typologie przestępstw gospodarczych. Jak wskazuje R. Zawłocki „za przestępstwo gospodarcze należy uznać czyn zabroniony o określonych cechach ustawowych, określony w przepisie karnym, którego głównym rodzajowym przedmiotem ochrony są określone podstawy prawidłowego obrotu gospodarczego”<sup>2</sup>. Natomiast w definicjach O. Górniok pojawiają się charakterystyczne elementy, takie jak „naruszenie zaufania, będącego jednym z podstawowych warunków niezakłóconego funkcjonowania tej sfery” oraz „godzenie w ponadindywidualne interesy w sferze życia gospodarczego”<sup>3</sup>. Wśród różnorodnych stanowisk doktryny interesujące stanowisko w kwestii podejścia do przestępstw gospodarczych prezentuje W. Jaroch, który wskazuje, że współczesne rozumienie zjawiska przestępczości gospodarczej wymaga szerszego ujęcia i weryfikacji dotychczasowych poglądów wobec pojawiających się kategorii przestępstw popełnianych przy użyciu nowych metod i form przestępczego działania w szczególności nowoczesnych technologii<sup>4</sup>. Jak słusznie zauważa się w doktrynie: „analiza pojęcia i struktury przestępstwa gospodarczego powinna

<sup>2</sup> R. Zawłocki, *Podstawy odpowiedzialności karnej za przestępstwa gospodarcze*, C.H Beck, Warszawa 2004, s. 55.

<sup>3</sup> O. Górniok, *Koncepcja przestępstw gospodarczych w doktrynie niemieckiej a polityka kryminalna*, Państwo i Prawo 1993, z. 11 s. 65.

<sup>4</sup> W. Jaroch, *Przestępczość gospodarcza. Aspekty prawnokarne, kryminologiczne i kryminalistyczne*, UWM w Olsztynie, Olsztyn 2004, s. 10.

być przeprowadzona próba określenia jego istoty. Bez przyjęcia pewnych założeń konstrukcyjnych niemożliwe bowiem staje się prowadzenie wyводу dogmatyczno-prawnego w obszarze prawa karnego gospodarczego<sup>5</sup>.

## Etologia przestępczości gospodarczej

Istnieje korelacja pomiędzy determinantami rozwoju przestępczości gospodarczej a ogólnymi przyczynami rozwoju przestępczości. Do najistotniejszych czynników kryminogennych można zaliczyć „przemiany społeczne, gospodarcze, transformacje ustrojowe, rozwarstwienie społeczeństwa powodujące znaczne dysproporcje w statusie majątkowym, brak autorytetu władzy i poszanowania dla prawa lub też słaby aparat kontroli<sup>6</sup>”. Jako przyczyny omawianej tu kategorii przestępczości wskazuje się także nierówności ekonomiczne. Czynniki, które wpływają na rozwój przestępczości gospodarczej w Polsce, to również brak skutecznych regulacji prawnych oraz niedostateczna efektywność organów ścigania, których metody działania nie zawsze odpowiadają często wyrafinowanym metodom dokonywania przestępstw. Literatura przedmiotu wskazuje, że z przestępczością gospodarczą związane jest przede wszystkim występowanie różnych czynników, które nakładają się na siebie wzajemnie. Wpisuje się to w teorię ekonomicznego podejścia do przestępczości<sup>7</sup>. Przestępczość wynika z rozwarstwienia klasowego, konkurencji i prywatnej własności środków produkcji, które łącznie przyczyniają się do indywidualizacji ludzkich dążeń oraz wzrostu tendencji egoistycznych<sup>8</sup>. Identyfikując przyczyny przestępczości np. bankowej, ubezpieczeniowej, kredytowej wskazać należy ułomności organizacyjne podmiotów, w tym zarządzanie personelem oraz sprawowanie nadzoru na czynnościach pracowników. Dokonując analizy czynników determinujących bezprawne zachowania członków organizacji, można stworzyć układ wzajemnie wpływających na siebie elementów, które bezpośrednio bądź

<sup>5</sup> A. Mucha, *Struktura przestępstwa gospodarczego oraz okoliczności wyłączające bezprawność czynu w prawie karnym gospodarczym. Analiza teoretyczna i dogmatyczna*, Wolter Kluwer business, Warszawa 2013, s. 66.

<sup>6</sup> O. Łachacz, R. Łachacz, *Przestępczość samochodowa*, [w:] *Nielegalne rynki. Geneza i rozmiar zjawiska oraz możliwości przeciwdziałania*, red. W. Pływaczewski, UWM w Olsztynie, Olsztyn 2012, s. 4.

<sup>7</sup> S.G. Becker, *Crime and Punishment: An Economic Approach*, *Journal of Political Economy*, Vol. 76, No. 2, s. 169–217.

<sup>8</sup> B. Hołyst, *Kryminologia*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2016, s. 752.



pośrednio przyczyniają się do występowania takich zjawisk. Obserwowane są tendencje rozwoju przestępczości gospodarczej, zwłaszcza w kontekście uzyskiwanych przez sprawców wymiernych korzyści czerpanych z nielegalnej działalności powiązanej z innymi kategoriami przestępstw. Trudności wykrywcze powodowane są także istnieniem powiązań przestępczości gospodarczej z przestępczością zorganizowaną, narkotykową, korupcyjną, cyberprzestępczością, przestępczością transgraniczną, terroryzmem czy ekstremizmem politycznym.

### Wyzwania w zakresie zwalczania przestępstw gospodarczych

Wobec charakteru i skali przestępczości gospodarczej truizmem staje się stwierdzenie, iż przestępczość gospodarcza, której niejednokrotnie towarzyszą inne rodzaje nielegalnej działalności kryminalnej czy korupcyjnej, stanowi rodzaj przestępczości powodującej straty dla budżetu państwa, jak i sektora prywatnego. Na podstawie dostępnych policyjnych statystyk<sup>9</sup> można wskazać typologię przestępstw z kodeksu karnego i przepisów pozakodeksowych przeciwko obrotowi gospodarczemu. Jak podkreśla się w literaturze i kodeksie karnym odpowiedzialność karna za przestępstwa gospodarcze wskazana jest włącznie w 50 ustawach i obejmuje 233 przestępstwa typu podstawowego<sup>10</sup>. Powyżej zaprezentowane stanowisko doktryny zostało poddane weryfikacji. Uzyskano wykaz przestępstw zaliczonych w policyjnej statystyce do kategorii „gospodarcze”<sup>11</sup>, który obejmuje 1422 rekordy. Źródłem prawa są tu nie tylko regulacje kodeksu karnego czy prawa karnego

<sup>9</sup> Zarządzeniem nr 5 Komendanta Głównego Policji z 31 stycznia 2013 roku uchylone zostało zarządzenie nr 350 Komendanta Głównego Policji z dnia 1 lipca 2003 roku w sprawie zbierania, gromadzenia, przetwarzania i opracowywania danych statystycznych o przestępczości oraz zamachach samobójczych i wypadkach tonięcia (Dz. Urz. KGP z 2003 r. Nr 14, poz. 74 z późn. zm.). Tym samym wyłączono z dalszego użytkowania Policyjny System Statystyki Przestępczości „Temida”. Od 1 stycznia 2013 roku wszelkie zadania, związane z problematyką regulowaną w uchylonym zarządzeniu, realizowane są przy wykorzystaniu Systemu Analitycznego w oparciu o informacje przetwarzane w Krajowym Systemie Informacyjnym Policji (KSIP).

<sup>10</sup> R. Zawłocki, *op. cit.*, s. 76.

<sup>11</sup> Analiza prowadzona w oparciu o uzyskane przez Autorkę zestawienie statystyczne za lata 2013–2018 w ramach realizowanego zadania badawczego w WSPol nr INP-2/2018/P/MP finansowanego ze środków MNiSW. Dane uzyskano w formacie Excel.

skarbowego w rozbiciu na poszczególne typy przestępstw, ale też przepisy szeregu ustaw, takich jak prawo wodne, prawo energetyczne czy prawo farmaceutyczne. Przykładowo, w pragmatyce policyjnej do przestępstw gospodarczych zalicza się przestępstwa polegające na fałszowaniu dokumentów i używanie ich jako autentycznych oraz poświadczenia nieprawdy w dokumentach, przeciwko mieniu, czyli wszelkiego rodzaju przywłaszczenia wyłudzenia pieniędzy i towarów. W kodeksie karnym w rozdziale XXXVI wymienione są przestępstwa przeciwko obrotowi gospodarczemu, tj. wyłudzenia kredytów, pożyczek bankowych, wyłudzenia odszkodowań z tytułu umowy ubezpieczenia, pranie brudnych pieniędzy, udaremnienie egzekucji komorniczej, nierzetelne prowadzenie dokumentacji działalności gospodarczej i udaremnienie przetargów publicznych. Do kategorii przestępstw gospodarczych zalicza się przestępstwa przeciwko obrotowi pieniędzmi i papierami wartościowymi oraz fałszowanie znaków urzędowych. Z przestępczością gospodarczą identyfikowane są także: przestępstwa dotyczące uzyskania cudzego programu komputerowego w celu osiągnięcia korzyści majątkowej, oszustwa internetowe, intelektualne, w tym wprowadzenie do obrotu towarów oznaczonych podrobionym znakiem towarowym, dotyczące sprzedaży napojów alkoholowych bez wymaganego zezwolenia, rozlewu wyrobów spirytusowych oraz wytwarzania wyrobów tytoniowych bez wymaganego zezwolenia, przestępczość paliwowa czy wreszcie przeciwko środowisku (negatywne następstwa działalności gospodarczej), naruszenie praw zwierząt oraz przestępstwa przeciwko prawom pracowniczym (naruszenie praw pracownika). Zatem uzasadnione jest wnioskowanie po dokonaniu analizy rzeczonych statystyk, że ochrona obrotu gospodarczego traktowana jest szeroko.

Niemniej jednak wobec tak znacznej ilości przepisów penalizujących przestępstwa o charakterze gospodarczym w praktyce działania organów ścigania istnieje problem dokonania właściwej subsumpcji. Stosowanie przepisów jest problematyczne, z uwagi na ich zasób, charakter czy modyfikacje ustawowe. Na podstawie analizy danych statystycznych możliwe jest wyszczególnienie najbardziej dotkliwych gospodarczo i społecznie przestępstw, co pozwala na kanalizację problemu i wykreowanie adekwatnych do istniejących problemów środków zaradczych.

Pożądane byłoby zaproponowanie rozwiązań legislacyjnych mających na celu poprawę skuteczności działań uwzględniających również ekonomikę procesową, zarówno w kwestii finansowej, jak i czasowej. Zasadne byłoby również skatalogowanie przestępstw według typologii odpowiadającej znamionom ustawowym poszczególnych typów przestępstw.

W ujęciu, jakie proponuje kryminologia, właściwe opisanie omawianego problemu powinno obejmować elementy, do których zalicza się dokładne zlokalizowanie zjawiska w określonym systemie politycznym i społeczno-ekonomicznym, jego zakresu (opartego na analizie danych statystycznych), wreszcie intensywności, struktury, dynamiki zjawiska<sup>12</sup>.

## Przeciwdziałanie

Policja prowadzi postępowania przygotowawcze na podstawie ustawy z 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego<sup>13</sup>. W praktyce ścigania przestępstw ekonomicznych istnieją problemy proceduralne i dowodowe, w tym szczególnie w zakresie: identyfikowania źródeł mogących dostarczać informacji o przestępstwie, taktyki przeprowadzania wykrywczych czynności dowodowych, szerokiego spektrum postępowania dowodowego, szczególnie w przedmiocie zabezpieczenia dowodów cyfrowych, udziału biegłego w tych czynnościach. Problemem jest także dostęp do informacji niejawnych, rejestrów, rachunków bankowych. Postępowanie przygotowawcze, przebiegające według określonego toku, schematu, obarczone jest też znacznym formalizmem. Niejednokrotnie biurokratyzacja czynności procesowych wpływa na efektywność postępowań karnych w sprawach o przestępstwa gospodarcze, gdyż utrudnia funkcjonariuszom podejmowanie szybkich i skutecznych działań w tym zakresie. Trudności wykrywcze powodowane są także zaawansowanymi metodami popełniania przestępstw oraz ich ciągłą ewolucją. Wielowątkowe, skomplikowane dowodowo śledztwa wymagają specjalistycznej wiedzy i doświadczenia zawodowego.

Kodeks postępowania karnego uprawnia Policję do dokonywania szeregu czynności dowodowych, jak tymczasowe zajęcie mienia ruchomego, przeszukanie także systemów informatycznych, zatrzymanie rzeczy, oględziny, zatrzymanie osoby czy czynności z działem osobowych źródeł dowodowych, jak przesłuchanie pokrzywdzonego, świadka, podejrzanego, dokonywanie okazania, konfrontacji czy eksperymentów procesowych. Identyfikacja problemów wykrywczych czy trudności w taktyce realizacji czynności dowodowych pozwala na wykreowanie jak najbardziej efektywnego modelu postępowania Policji. Niewątpliwie opracowanie przejrzystych, niesformalizowanych procedur postępowania w sprawach związanych ze zwalczaniem tego rodzaju przestępczości przyczyniłoby się do usprawnienia pracy Policji.

<sup>12</sup> B. Hołyst, *op. cit.*, s. 88–123.

<sup>13</sup> Dz.U. z 2018 r., poz. 1897.

Aktualnie nie istnieją algorytmy postępowania w sprawach odnoszących się do poszczególnych kategorii przestępstw gospodarczych. Na marginesie warto podkreślić, że pewien niedosyt w tym zakresie rekompensują wytyczne Prokuratora Generalnego. W 2017 r. Prokurator Generalny wydał wytyczne nr 5/17 z 10.08.2017 r. (PK I BP 024.13.2017) *w sprawie zasad prowadzenia postępowań przygotowawczych w sprawach o przestępstwa związane z procederem wyłudzenia nienależnego zwrotu podatku od towarów i usług (VAT) oraz innych oszukańczych uszczupień w tym podatku*. Podkreśla się tu konieczność podejmowania przez Policję czynności operacyjno-rozpoznawczych, takich jak kontrola operacyjna, kontrola korespondencji równoległe z postępowaniem przygotowawczym. Spośród środków procesowych wskazuje się dokonywanie zabezpieczeń majątkowych, zebranie dowodów uzasadniających wystąpienie o zastosowanie środków zapobiegawczych, w tym nakazu powstrzymania się od prowadzenia działalności gospodarczej. Skuteczność ścigania zapewniania jest poprzez przekazanie tych kategorii spraw do prowadzenia wyspecjalizowanym komórkom organizacyjnym prokuratury szczebla regionalnego i okręgowego. Również zasadą powinno być zlecenie postępowań w tych sprawach Centralnemu Biurze Śledczemu Policji, delegaturom Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, delegaturom Centralnego Biura Antykorupcyjnego lub naczelnikom urzędów celno-skarbowych. W wypadkach skomplikowanych spraw o wielowątkowym, wielopodmiotowym lub transgranicznym charakterze, należy rozważyć zasadność powołania zespołu prokuratorów<sup>14</sup>. W omawianym obszarze zasadne jest również omówienie wytycznych prokuratora Generalnego z 12.08.2018 r. (PK I BP 021.29.2016) *w sprawie zasad prowadzenia postępowań przygotowawczych o przestępstwa finansowe na szkodę wielu pokrzywdzonych przy wykorzystaniu instrumentów finansowych oraz działalności bankowej*. Podkreślono w szczególności konieczność rzetelnego przyjęcia zawiadomienia o przestępstwie, ustalenia pokrzywdzonych i rozmiarów szkody, a także zweryfikowania uzyskanych informacji, np. poprzez ustalenie, czy dany podmiot gospodarczy znajduje się w obszarze zainteresowania urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów lub Komisji Nadzoru Finansowego. Podkreśla się tu także konieczność uzyskania za pośrednictwem wydziałów do spraw odzyskiwania mienia ustaleń w zakresie składników majątkowych, którymi dysponują osoby podejrzane. Z perspektywy efektywności ścigania konieczne jest ponadto rzetelne przeprowadzanie dowodów. O ile zaistnieją ku temu przesłanki, należy powołać biegłego z zakresu rachunkowości w celu ustale-

<sup>14</sup> <https://pk.gov.pl/wp-content/uploads/2018/01/c04ff96e25d267beeb4d5341305fcc16.pdf>, [dostęp: 27.05.2019].

nia wartości, czasu dokonywania i tytułów przepływu środków finansowych. Należy również dokonać zabezpieczenia danych w postaci zapisów poczty elektronicznej, bilingów czy komunikatorów internetowych<sup>15</sup>.

W celu usprawnienia systemu przeciwdziałania przestępstwom gospodarczym nieodzownym zabiegiem jest także analiza programów rządowych, oraz strategicznych dokumentów europejskich pod kątem funkcjonowania aktualnych koncepcji i wzorców postępowania, by na ich podstawie skonstruować skuteczne, odpowiadające aktualnym wyzwaniom optymalne rozwiązania. Wspomnieć tu należy przede wszystkim o Programie przeciwdziałania i zwalczania przestępczości gospodarczej na lata 2015–2020. Jak wskazano we wstępie Programu:

„Dokument ten stanowi także realizację koncepcji zintegrowanego podejścia do zjawiska przestępczości, którego potrzeba podkreślana jest na forum Unii Europejskiej. W zakresie podmiotowym, zintegrowane podejście oznacza pogłębienie współpracy między służbami, organami i instytucjami zaangażowanymi w przeciwdziałanie i zwalczanie przestępczości. Jednocześnie zakłada ono współdziałanie organów ścigania z innymi organami administracji centralnej i samorządowej, a także przedstawicielami sektora prywatnego czy środowisk naukowych, które nie realizują bezpośrednich zadań związanych z przeciwdziałaniem przestępczości gospodarczej”<sup>16</sup>.

W wyżej wskazanych dokumentach dostrzeżono ważny aspekt w zakresie przeciwdziałania przestępczości gospodarczej, jakim jest usprawnienie współpracy Policji z prokuraturą, sądami i innymi instytucjami powołanymi do zwalczania przestępczości ekonomicznej. Wymiana informacji, ale też wsparcie merytoryczne wyspecjalizowanych podmiotów to niewątpliwie istotny aspekt przeciwdziałania przestępczości gospodarczej. Zasadne jest wypracowanie skutecznej taktyki zwalczania przestępczości. Konieczne są zaawansowane, specjalistyczne szkolenia celem przygotowania specjalistów zajmujących się zwalczaniem przestępstw gospodarczych w związku z pojawiającymi się nowymi formami popełniania przestępstw (np. cyberprzestępczość), ich charakterem (wyłudzenia podatku VAT, przestępczość paliwowa) czy ze zróżnicowaniem form prawnych działalności gospodarczej (np. spółka z o.o., sprzedaż internetowa). Zdarzają się przypadki skomplikowanych dowodowo, wieloaspektowych spraw, w których metody działania

<sup>15</sup> <https://pk.gov.pl/wp-content/uploads/2016/08/acebffc913bec2b2846456a147551c.pdf>, [dostęp: 27.05.2019].

<sup>16</sup> [file:///C:/Users/user/Downloads/Projekt\\_Programu\\_przeciwdzialania\\_i\\_zwalczania\\_przestepczosci\\_gospodarczej\\_na\\_lata\\_2015-2020\\_z\\_dnia\\_22\\_czerwca\\_2015\\_r\\_%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/user/Downloads/Projekt_Programu_przeciwdzialania_i_zwalczania_przestepczosci_gospodarczej_na_lata_2015-2020_z_dnia_22_czerwca_2015_r_%20(1).pdf) s. 3, [dostęp: 30.05.2019].

sprawców stanowią wyzwanie dla organów ścigania w aspekcie prawnym czy taktycznym.

Analizując ustawy kompetencyjne, regulujące zakres i zadania instytucji oraz służb zajmujących się zwalczaniem przestępstw gospodarczych, można zauważyć szerokie spektrum ich działania. Podmioty te, obok organów ścigania, realizują funkcje w odniesieniu do przeciwdziałania różnym aspektom przestępczości gospodarczej (np. Komisja Nadzoru Finansowego, Generalny Inspektor Informacji Finansowej, Główny Inspektor Farmaceutyczny, Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Urząd Zamówień Publicznych czy Inspekcja Handlowa). Istnieje potrzeba wypracowania modelu międzyinstytucjonalnej współpracy w zakresie zwalczania przestępczości gospodarczej przy jednoczesnym wyeliminowaniu podejmowania identycznych przedsięwzięć przez różne podmioty.

Nieodzowne jest ponadto w celu efektywnego zwalczania przedmiotowej przestępczości podwyższanie poziomu wiedzy organów powołanych do ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego w zakresie realizacji zadań ustawowych, wsparcie jakości świadczonych „usług” przez organy odpowiedzialne za bezpieczeństwo, co umożliwi także realizacją zadań na rzecz obywateli w sposób bardziej efektywny.

Istotne jest ponadto wykreowanie narzędzi polityki informacyjnej w badanym zakresie. Profilaktyka społeczna jawi się bowiem jako istotny element w modelu przeciwdziałania przestępczości, w tym gospodarczej. Konieczne jest zatem wypracowanie skutecznych narzędzi profilaktyki medialnej oraz wypracowanie swoistego katalogu zasad postępowania – etosu w biznesie.

Przy współpracy instytucji dedykowanych zwalczaniu przestępczości możliwe jest wypracowanie rozwiązań wspomagających funkcjonariuszy organów ścigania działających na rzecz bezpieczeństwa państwa w zakresie realizacji prowadzonych postępowań, wsparcie procesu ich szkolenia, a także umożliwienie dostępu do scentralizowanej wiedzy i algorytmów postępowania w przypadku zaistnienia czynów zabronionych i wystąpienia czynników wiktymogennych.

Reasumując, można wskazać kilka metod przeciwdziałania przestępczości gospodarczej:

- inicjowanie czynności operacyjno-rozpoznawczych, podejmowanych w celu wykrywania sprawców przestępstw trudnych do ustalenia z powodu znacznego stopnia skomplikowania działań wykrywczych i dowodowych, bądź mających charakter transgraniczny,
- stosowania obserwacji lub specjalistycznych środków technicznych umożliwiających wykrycie sprawców,

- stosowanie form ochrony udzielanej przez Policję osobom zagrożonym (instytucja świadka koronnego<sup>17</sup>, świadka anonimowego<sup>18</sup>),
- wypracowywanie strategicznych kierunków oraz jednolitej praktyki procesu wykrywczego i dowodowego,
- współpraca w zakresie zapobiegania i zwalczania przestępczości gospodarczej z komórkami organizacyjnymi takimi jak Centralne Biuro Śledcze Policji,
- współpraca z zagranicznymi formacjami policyjnymi lub międzynarodowymi organizacjami, a także organami i instytucjami uprawnionymi do zapobiegania i zwalczania przestępczości kryminalnej o zasięgu międzynarodowym oraz koordynowanie działań jednostek organizacyjnych Policji w tym zakresie,
- udział w opracowaniu programów doskonalenia lokalnego dla jednostek organizacyjnych Policji, prowadzenie zajęć oraz instruktaży w zakresie upowszechniania i wdrażania nowych rozwiązań legislacyjnych, metod pracy operacyjnej, rozwiązań technicznych,
- nadzór, inicjowanie, koordynowanie i ocena wykonania przez jednostki organizacyjne policji zadań wypracowanych w ramach centralnych taktyk i strategii postępowania,
- inicjowanie i realizowanie akcji profilaktycznych, kampanii medialnych kierowane do obywateli.

## Zakończenie

W obliczu nowych przejawów i mechanizmów popełniania przestępstw o charakterze gospodarczym konieczne jest podejmowanie inicjatyw mających na celu przeciwdziałanie tego rodzaju przestępczości. Zasadne jest podjęcie działań mających na celu zdefiniowanie, zaprojektowanie, a następnie implementację praktycznych narzędzi służących zwiększeniu efektywności ścigania przestępstw. Sformułowane konkretne wnioski i rekomendacje, usprawnią proces wykrywczy. Analiza obecnie funkcjonujących regulacji prawnych oraz pragmatyki postępowania organów ścigania skłania do głębszej refleksji oraz podjęcia zdecydowanych działań legislacyjnych, organizacyjnych, szkoleniowych, co przełożyłoby się także na efektywność całego procesu karnego i realizację wysuwanych oczekiwań i postulatów praktyków, takich jak:

<sup>17</sup> Ustawa z 25 czerwca 1997 r. o świadku koronnym, Dz. U. z 2016 r., poz. 1197 t.j.

<sup>18</sup> Art. 184 ustawy z 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego.

- efektywniejszej i adekwatnej do okoliczności reakcji na zdarzenie,
- standaryzacji czynności organów ścigania,
- wypracowanie właściwych kompetencji decyzyjnych.
- zwiększenie poczucia bezpieczeństwa obywateli,
- poprawienie wizerunku Policji i innych organów bezpieczeństwa wewnętrznego,
- zwiększenie poziomu dostępności do informacji z zakresu przestępstw gospodarczych dla podmiotów profesjonalnych i obywateli,
- podniesienie komfortu i efektywności szkolenia funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa wewnętrznego,
- ograniczenie kosztów prowadzonych postępowań.

## Bibliografia

### Literatura:

1. Becker S.G., *Crime and Punishment: An Economic Approach*, Journal of Political Economy, Vol. 76, No. 2.
2. Górniok O., *Koncepcja przestępstw gospodarczych w doktrynie niemieckiej a polityka kryminalna*, Państwo i Prawo 1993, z.11.
3. Hołyst B., *Kryminologia*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2016.
4. Jaroch W., *Przestępczość gospodarcza. Aspekty prawnokarne, kryminologiczne i kryminalistyczne*, Wydawnictwo UWM w Olsztynie, Olsztyn 2004.
5. Łachacz O., Łachacz R., *Przestępczość samochodowa, [w:] Nielegalne rynki. Geneza i rozmiar zjawiska oraz możliwości przeciwdziałania*, red. W. Pływaczewski, Wydawnictwo UWM w Olsztynie, Olsztyn 2012.
6. Mucha A., *Struktura przestępstwa gospodarczego oraz okoliczności wyłączające bezprawność czynu w prawie karnym gospodarczym. Analiza teoretyczna i dogmatyczna*, Wolter Kluwer business, Warszawa 2013.
7. Zawłocki R., *Podstawy odpowiedzialności karnej za przestępstwa gospodarcze*, C.H Beck, Warszawa 2004.

### Akty prawne:

1. Ustawa z 6 kwietnia 1990 r. o Policji, Dz. U. z 2019 r. , poz. 125.
2. Ustawa z 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny, Dz.U. z 2018 r., poz. 1600.
3. Ustawa z 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego, Dz.U. z 2018 r., poz. 1897.
4. Ustawa z 25 czerwca 1997 r. o świadku koronnym, Dz. U. z 2016 r., poz. 1197 t.j.



**Źródła internetowe:**

1. <https://pk.gov.pl/wpcontent/uploads/2018/01/c04ff96e25d267beeb4d5341305fcc16.pdf>, [dostęp: 27.05.2019].
2. <https://pk.gov.pl/wp-content/uploads/2016/08/acebffc913bec2b2846456a147551c.pdf>, [dostęp: 27.05.2019].
3. file:///C:/Users/user/Downloads/Projekt\_\_\_Programu\_przeciwdzialania\_i\_zwalczania\_przesteczosci\_gospodarczej\_na\_lata\_2015-2020\_\_\_z\_dnia\_22\_czerwca\_2015\_r\_%20(1).pdf s. 3, [dostęp: 30.05.2019].

## THE ROLE AND TASKS OF THE POLICE IN COMBATING ECONOMIC CRIMES

**Keywords:** *police, economic crimes, etiology, prevention measures.*

### Summary

The aim of the publication is the role and tasks of the Police in the area of combating economic crime. The police are conducted research on the causes, scale of economic crime, crime dynamics, methods and mechanisms of committing crimes, ways to counteract. As a result of research on the phenomenon of economic crime, it is possible to work out proposals for specific legal solutions, guidelines, good practice examples that may constitute a kind of compendium of knowledge in the field of the issues raised. The article covers a wide spectrum of issues that correspond with current challenges in combating this type of crime.

**Monika Porwisz** – podinspektor Policji, doktor nauk prawnych, adiunkt w Instytucie Nauk Prawnych, Wydziału Bezpieczeństwa i Nauk Prawnych Wyższej Szkoły Policji w Szczytnie. Jest absolwentką Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu. Jest autorką i współautorką publikacji książkowych i artykułów z zakresu prawa karnego procesowego, taktyki działań dochodzeniowo-śledczych, postępowania w sprawach nieletnich. Jej zainteresowania naukowo-badawcze koncentrują się wokół problematyki gwarancji procesowych stron postępowania karnego, dowodów w postępowaniu karnym, taktyki zwalczania przestępczości, jak również koncepcji ochrony środowiska naturalnego.

**Wojciech ZAWADZKI , Cezary TATARCZUK**

## WPŁYW AUTONOMIZACJI ŚRODKÓW TRANSPORTU DROGOWEGO NA BEZPIECZEŃSTWO W RUCHU DROGOWYM

**Słowa kluczowe:** *pojazdy autonomiczne, transport drogowy, transport publiczny, bezpieczeństwo w ruchu drogowym.*

### STRESZCZENIE

Koncepcja autonomizacji środków transportu drogowego jest coraz bardziej aktualna. Analogicznie jak procesy mechanizacji, a następnie cyfryzacji, również proces robotyzacji w pierwszym etapie dotyka sektora transportu drogowego. Dzieląc los silników spalinowych oraz komputerów i systemów komunikacji, osiągnięcia robotyki implementowane zostają w ramy technologii motoryzacyjnej. Drogi publiczne stanowią więc znów pole doświadczalne dla tych technologii. Poziom rozwoju technicznego pojazdów autonomicznych oraz wdrożenie stosownych regulacji prawnych pozwalają na prowadzenie badań nie tylko nad oceną i skalą ich udziału w ruchu drogowym, ale nade wszystko nad ich wpływem na bezpieczeństwo w ruchu drogowym.

Jednym z pierwszych podmiotów realizujących projekt badawczy w zakresie testowania pojazdów autonomicznych w ruchu drogowym jest miasto Gdańsk, które partycypuje w transeuropejskiej inicjatywie SoHjoa Baltic.

W ramach tego projektu prowadzone są badania, promocja oraz testy zautomatyzowanych elektrycznych minibusów jako części łańcucha transportu publicznego. Omówienie tego projektu pozwoliło autorom na odniesienie tytułowego zagadnienia do skali lokalnej i wraz z wynikami sondażowego badania ulicznego przybliżyło opinię mieszkańców Gdańska.

Wykaz skrótów użytych w pracy

**Deklaracja Amsterdamska** – deklaracja amsterdamska z 14 kwietnia 2016 r. w sprawie kooperacji w dziedzinie jazdy pojazdami połączonymi i zautomatyzowanymi.

**Konwencja Genewska** – konwencja o ruchu drogowym, podpisana w Genewie dnia 19 września 1949 r. (Dz.U. z 1959 r., nr 54, poz. 321).

**Konwencja Wiedeńska** – konwencja o ruchu drogowym, sporządzona w Wiedniu dnia 8 listopada 1968 r. (Dz.U. z 1988 r., nr 5, poz. 40).

**Konwencje** – Konwencja Genewska i Konwencja Wiedeńska.

**SAE** – Society of Automotive Engineers.

**Systemy ADAS** – zaawansowane systemy wspomagania kierowcy (ang. Advanced Driver Assistance Systems).

**Sieć V2I** – sieć vehicle-to-infrastructure.

**Sieć V2V** – sieć vehicle-to-vehicle.

**Ustawa o elektromobilności i paliwach alternatywnych** – ustawa z dnia 11 stycznia 2018 r. o elektromobilności i paliwach alternatywnych (Dz.U. z 2018 r., poz. 317 ze zm.).

**Ustawa – Prawo o ruchu drogowym** - ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (Dz.U. z 2017 r. poz. 1260 ze zm.).

## Wprowadzenie

Celem niniejszego opracowania jest przedstawienie koncepcji autonomizacji środków transportu drogowego i dokonanie oceny wpływu dopuszczenia pojazdów autonomicznych do ruchu drogowego na bezpieczeństwo na drogach. Analogicznie jak procesy mechanizacji, a następnie cyfryzacji, również proces robotyzacji w pierwszym etapie dotyka sektora transportu drogowego. Dzielać los silników spalinowych oraz komputerów i systemów komunikacji, osiągnięcia robotyki implementowane zostają w ramy technologii motoryzacyjnej. Podobnie jak w przeszłości, drogi publiczne stanowią zatem obszar doświadczalny dla rzeczonych technologii. Stan rozwoju technologicznego pojazdów autonomicznych oraz wdrożenie stosownych

ram prawnych pozwala na prowadzenie prac badawczych pojazdów autonomicznych na polskich drogach publicznych. Jednym z pierwszych podmiotów realizujących projekt badawczy w zakresie testowania pojazdów autonomicznych w ruchu drogowym jest miasto Gdańsk, które partycypuje w transeuropejskiej inicjatywie SOHJOA BALTIC. Omówienie rzeczonoego projektu ma na celu odniesienie tytułowego zagadnienia do skali lokalnej i wraz z przeprowadzoną ankietą zobrazować ma nastroje społeczności lokalnej, odnoszące się do pojazdów autonomicznych.

Pierwsza część opracowania przedstawia koncepcję pojazdów autonomicznych, w tym elementy aksjologii tejże autonomizacji, która pomaga zrozumieć główne założenia tegoż przedsięwzięcia. Dalej traktuje o wyewoluowaniu pojazdów autonomicznych w ujęciu historycznym, prezentuje stopień zaawansowania procesu dopuszczenia tego rodzaju środków komunikacji do ruchu drogowego i prognozę jego dalszego rozwoju. W dalszej części odnosi się także do zakresu znaczeniowego pojęcia „pojazd autonomiczny”. W tym miejscu wyszczególnione są stopnie automatyzacji pojazdów autonomicznych i analiza ich definicji.

Kolejna część pracy poświęcona jest ocenie wpływu pojazdów autonomicznych na bezpieczeństwo w ruchu drogowym. W tym celu omówiona zostanie kwestia czynnika ludzkiego w procesie powstawania wypadku, co pozwoli podjąć rozważania na temat zastąpienia człowieka systemami pojazdu autonomicznego. Następnie przedstawia aspekty technologiczne funkcjonowania pojazdów autonomicznych w kontekście bezpieczeństwa na drogach oraz możliwości człowieka i maszyny oraz dokonana zostanie ocena wpływu dopuszczenia pojazdów autonomicznych do ruchu drogowego na bezpieczeństwo na drogach.

W ostatniej części opracowania poświęconej założeniom projektu SOHJOA Baltic odnoszącym się do bezpieczeństwa w ruchu drogowym zostały przedstawione wyniki badań ankietowych w formie sondażu ulicznego nt. „Pojazdy autonomiczne w łańcuchu komunikacji zbiorowej w Gdańsku”.

Do najważniejszych źródeł wykorzystanych w pracy należy zaliczyć raporty wyspecjalizowanych organizacji i instytucji międzynarodowych oraz krajowych, takich jak: WHO, OECD, UNECE Working Party on Road Traffic Safety, Komisja Europejska, European Parliamentary Research Service, U.S. Department of Transportation, Komenda Główna Policji oraz Krajowa Rada Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego. Raporty te w głównej mierze traktują o kwestiach bezpieczeństwa w ruchu drogowym oraz o wpływie nowych technologii na to bezpieczeństwo.

Konieczna była też analiza stanu badań w literaturze przedmiotu, w tym szczególnie anglojęzyczna, albowiem temat pojazdów autonomicznych, w tym zwłaszcza aspekt ich wpływu na bezpieczeństwo w ruchu drogowym nie znajduje się wciąż w wystarczającym zainteresowaniu rodzimych autorów.

Niniejszą pracę w głównej mierze oparto na metodzie analizy i konstrukcji logicznej, określanej czasami metodą „myślowego eksperymentu”. Jak wyjaśnia J. Apanowicz, wskazana metoda badawcza opiera się na rozłożeniu problemu badawczego na części składowe i badaniu każdej z nich oddzielnie, by następnie dokonać syntezy wysnutych z badań wniosków. Rezultat pozwala na sformułowanie twierdzeń ogólnych bazując na uznanych twierdzeniach cząstkowych.

Korzystając ze wskazanej metody badawczej oraz opierając się na danych wyjściowych i znając warunki ograniczające analizuje się zależności zachodzące między tymi danymi w granicach określonych warunkami brzegowymi celem skonstruowania ciągu logicznego nakierowanego na rozwiązanie danego problemu<sup>1</sup>.

Zastosowanie tej metody wynikało również z tego, iż testy pojazdów autonomicznych w ruchu drogowym są dopiero we wstępnej fazie rozwoju. Brak jest zatem danych empirycznych odnoszących się do ich wpływu na bezpieczeństwo w ruchu drogowym. Dzięki jej wykorzystaniu, opierając się na znanej nam specyfice funkcjonowania pojazdów autonomicznych, zestawieniu ich możliwości z potencjałem człowieka oraz odniesieniu się do najczęstszych przyczyn wypadków, możliwe jest wysnucie prognozy w przedmiocie wpływu dopuszczenia pojazdów autonomicznych do ruchu drogowego na bezpieczeństwo na drogach.

Rozważania niniejszej pracy nakierowane są na uzyskanie odpowiedzi na następujące pytania badawcze:

1. Dlaczego koncepcja pojazdów autonomicznych jest istotna dla materii bezpieczeństwa w ruchu drogowym?
2. Jakie czynniki ludzkie wpływają na powstawanie wypadków i w jakim stopniu?
3. Czym charakteryzują się pojazdy autonomiczne w aspekcie bezpieczeństwa w ruchu drogowym?
4. W jaki sposób i w jakim stopniu dopuszczenie pojazdów autonomicznych do ruchu drogowego wpłynie na poziom bezpieczeństwa w ruchu drogowym?

---

<sup>1</sup> J. Apanowicz, *Metodologia ogólna*, Wydawnictwo WSAiB, Gdynia 2002, s. 73–74.

## Autonomizacja środków transportu drogowego. Aksjologia

Kwestia bezpieczeństwa w zmechanizowanym ruchu drogowym podnoszona jest w dyskursie publicznym w zasadzie od jego załóżków. Koronnym argumentem niegdysiejszych przeciwników dopuszczeniu tego typu pojazdów do użytkowania na drogach publicznych było rzekomo generowane przez nie niebezpieczeństwo wobec niezmotoryzowanych uczestników ruchu. Jaskrawym przykładem strachu przed samochodami jest tzw. ustawa o czerwonej fladze (ang. *Red Flag Act*), mocą której na terytorium Wielkiej Brytanii został ustanowiony zakaz ruchu pojazdów parowych z prędkościami przekraczającymi 4 mile poza miastem oraz 2 mile w jego granicach.

Dodatkowym wymogiem wprowadzonym przez ustawę było nakazanie, by przed każdym pojazdem parowym podążała osoba z czerwoną flagą, która ostrzegać miała innych uczestników ruchu drogowego o nadjeżdżającym pojeździe, stąd zawdzięcza swą potoczną nazwę<sup>2</sup>. To właśnie zamiar chęci zapewnienia bezpieczeństwa innym uczestnikom ruchu drogowego był oficjalnym motywem legislacyjnym regulacji przywołanej ustawy<sup>3</sup>.

W toku rozwoju technologii motoryzacyjnej szczególnie nacisk kładziono na wzrost bezpieczeństwa podróżujących i innych uczestników ruchu. Wynalazki, takie jak pasy bezpieczeństwa, szkło klejone, poduszki powietrzne czy system ABS od wielu lat wykorzystywane są w przemyśle motoryzacyjnym.

Choć obecnie produkowane samochody są technologicznie znacznie bezpieczniejsze od swoich prekursorów, to wedle statystyk Światowej Organizacji Zdrowia wypadki drogowe nadal stanowią jedną z najczęstszych przyczyn śmierci ludzi, szczególnie w przedziale pomiędzy 15 a 29 rokiem życia. Rokrocznie na światowych drogach wskutek zdarzenia drogowego umiera ponad 1,2 miliona ludzi, a jeszcze więcej doznaje poważnych urazów<sup>4</sup>. W świetle badań statystycznych 60 % wypadków, do których dochodzi na światowych drogach powstaje z winy kierujących, a w 95 % przyczyniają się oni do powstawania wypadków<sup>5</sup>.

<sup>2</sup> Hasło: Automobile, [w:] *Encyclopedia Britannica*, red. G. Cromer, C. Foster i in., 18 January 2018 r., [w:] <https://www.britannica.com/technology/automobile/History-of-the-automobile> [dostęp: 13 sierpnia 2018].

<sup>3</sup> J. Groeger, *Understanding Driving*, wyd. 1, London 2000, przedmowa, s. XIII.

<sup>4</sup> T. Toroyan, *Global status report on road safety 2015*, World Health Organization, Genewa 2015, s. 12.

<sup>5</sup> Por.: E. Petridou, M. Moustaki, *Human factors in the causation of road traffic*

Na obszarze Unii Europejskiej błąd ludzki jest istotną przyczyną 95 % wypadków, w których co roku ginie ponad 27 tysięcy osób, a ponad milion zostaje rannych<sup>6</sup>. Polska zalicza się do grona państw członkowskich o najwyższym wskaźniku zagrożenia życia i zdrowia w ruchu drogowym<sup>7</sup>.

Wedle statystyk Komendy Głównej Policji w 2017 r., na polskich drogach zanotowano 32 760 wypadków drogowych w wyniku, których śmierć poniosło 2 831 osób, a 39 466 osób zostało rannych. Jak wskazuje policyjny raport, przyczyną 86 % tych wypadków była wina kierujących. Głównymi przyczynami wypadków powstałych z winy kierowców były: nieustąpienie pierwszeństwa przejazdu (7 416 wypadków), niedostosowanie prędkości do warunków ruchu (6 837 wypadków), nieustąpienie pierwszeństwa pieszemu na przejściu dla pieszych (3 408 wypadków) oraz niezachowanie bezpiecznej odległości między pojazdami (2555 wypadków). Policyjny raport podkreśla przy tym problem brawury młodych kierowców (w wieku od 18 do 24 lat), którzy w 2017 r. byli sprawcami 19,6 % wypadków powstałych z winy kierujących, a przyczyną 36,8% wypadków, które spowodowali, było niedostosowanie prędkości do warunków panujących na drodze<sup>8</sup>. Wypadki drogowe to również problem natury ekonomicznej; zgodnie z wyliczeniami OECD koszt problemu bezpieczeństwa na drogach wynosi około 2 % PKB<sup>9</sup>.

Przywołane dane uzmysławiają wagę kwestii bezpieczeństwa na drogach publicznych dla systemu bezpieczeństwa wewnętrznego, uwydatniając jednocześnie istotny wkład kierujących pojazdami w powstawanie tych wypadków. Za racjonalne uznać zatem należy dążenia do przekazania określonych funkcji sterowania systemom pojazdu. Obecnie produkowane pojazdy powszechnie wyposażane są w systemy wspomagania kierowcy,

---

*crashes*, [w:] *European Journal of Epidemiology*, nr 16 z 2000 r., s. 819; M. Schubert, *Autonomous cars – initial thoughts about reforming the liability regime*, Gen Re, Cologne 2015, s. 3; Department for Transport, *The Pathway to Driverless Cars Summary report and action plan*, London, January 2015, s. 24; U. S. Department of Transportation, *Traffic Safety Facts*, Washington 2015, s. 1.

<sup>6</sup> European Commission, *Digital technologies make transport and mobility smarter, safer and greener*, Digital Single Market, [w:] <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/mobility> [dostęp: 14 sierpnia 2018 r.]; European Commission, *Annual Accident Report 2017*, Brussels 2017, s. 3.

<sup>7</sup> Krajowa Rada Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego, *Stan bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz działania realizowane w tym zakresie w 2017 r.*, Warszawa 2018., s. 9.

<sup>8</sup> Komenda Główna Policji, Biuro Ruchu Drogowego, *Wypadki drogowe w Polsce w 2017 r.*, Warszawa 2018, s. 23.

<sup>9</sup> OECD, *Road Safety. Impact of new technologies*, Paris 2003, s. 7.

takie jak: system automatycznego hamowania, aktywny tempomat, asystent parkowania czy asystent pasa ruchu. Układy te przejmują kontrolę nad określonymi funkcjami sterowania pojazdem i – zgodnie z swą nazwą – wspomagają kierującego w prowadzeniu pojazdu. W świetle badań technologii wspomagające kierowców pozytywnie przekładają się na poziom bezpieczeństwa na drogach.

Zgodnie z raportem OECD Inteligentne Systemy Transportowe<sup>10</sup> w perspektywie długofalowej posiadają potencjał zredukowania liczby rannych i zabitych o 40 %, co przekłada się na obniżenie liczby ofiar śmiertelnych o 47 tysięcy w skali roku<sup>11</sup>.

Rozwój i zespolenie systemów wspomagających kierującego pozwoliło na stworzenie nowego rodzaju pojazdu – pojazdu autonomicznego. Idea autonomizacji środków transportu drogowego dalekosiężnie zakłada całkowite zastąpienie człowieka inteligentnymi systemami automatycznego sterowania pojazdem. W pojazdach całkowicie autonomicznych człowiek zatem traci miano kierującego. Prace nad pojazdami autonomicznymi prowadzą czołowi producenci motoryzacyjni i przedsiębiorstwa branży IT<sup>12</sup>. Współ z dążeniami przemysłu motoryzacyjnego koncepcja pojazdów autonomicznych wspierana jest przez państwa rozwinięte.

We wrześniu 2016 r. ministrowie transportu państw grupy G7 wraz z Europejskim Komisarzem ds. Transportu zadeklarowali współpracę w zakresie promowania pojazdów autonomicznych, wskazując m.in. na tkwiący w nich potencjał zmniejszenia ilości i skali wypadków drogowych. Wskazano, że deklaracja jest wyrazem dążenia do zapewnienia jak najbezpieczniejszego, niezawodnego i zintegrowanego ruchu drogowego na świecie. Jednocześnie zobowiązali się do kooperatywnego sprawowania przywództwa w celu wsparcia krótkoterminowej komercjalizacji pojazdów autonomicznych<sup>13</sup>.

<sup>10</sup> Inteligentne Systemy Transportowe to systemy stanowiące szeroki zbiór różnorodnych technologii (telekomunikacyjnych, informatycznych, automatycznych i pomiarowych) oraz technik zarządzania stosowanych w transporcie w celu ochrony życia uczestników ruchu, zwiększenia efektywności systemu transportowego oraz ochrony zasobów środowiska naturalnego; K. Modelewski, *Inteligentne Systemy Transportowe*, ITS Polska, [w:] <https://www.itspolska.pl/?page=11> [dostęp: 12 sierpnia 2018 r.].

<sup>11</sup> OECD, *op. cit.*, s. 7–8.

<sup>12</sup> Do podmiotów prowadzących prace nad pojazdami autonomicznego należą m.in.: Tesla, Google, General Motors, Ford, Honda, Toyota, Uber, Baidu, BMW, Volvo, Nissan, Mercedes oraz Audi; V. Bonneau, H. Yi, *Autonomouscars: a big opportunity for European industry*, Digital Transformation Monitor, January 2017, s. 3.

<sup>13</sup> Deklaracja ministrów transportu państw grupy G7 oraz europejskiego komisarza ds. transportu: *Development and Widespread Utilization of Advanced Technology*



Drugą, równie istotną umową międzynarodową odnoszącą się do kwestii pojazdów autonomicznych jest Deklaracja Amsterdamska z kwietnia 2016 r. w sprawie kooperacji w dziedzinie jazdy pojazdami połączonymi i zautomatyzowanymi w ramach, której kraje członkowskie Unii Europejskiej zobowiązały się dążyć do krótkoterminowego wdrożenia pojazdów autonomicznych na obszarze Unii Europejskiej, analogicznie podkreślając ich pozytywny wpływ na poziom bezpieczeństwa na drogach<sup>14</sup>.

## Od asystenta do decydenta, czyli stopnie automatyzacji pojazdów autonomicznych

Nowelizacja ustawy Prawo o ruchu drogowym wprowadzająca rozdział traktujący o wykorzystywaniu dróg na potrzeby prac badawczych nad pojazdami autonomicznymi wprowadziła definicję legalną pojazdu autonomicznego. Zgodnie z nią to pojazd samochodowy wyposażony w systemy sprawujące kontrolę nad ruchem tego pojazdu i umożliwiające jego ruch bez ingerencji kierującego, który w każdej chwili może przejąć kontrolę nad tym pojazdem<sup>15</sup>. Co istotne, Prawo o ruchu drogowym mianem pojazdu samochodowego określa każdy pojazd wyposażony w silnik, który przez swą konstrukcję zdolny jest poruszać się z prędkością przekraczającą 25 km/h, z wyłączeniem motoroweru oraz pojazdu szynowego<sup>16</sup>. W związku z powyższym testom na drogach publicznych podlegać mogą zarówno autonomiczne pojazdy osobowe, jak również i autonomiczne samochody ciężarowe, autobusy, czterokołowce, a nawet motocykle<sup>17</sup>. Przywołana definicja legalna nie uwzględnia jednakże faktu, iż w pojęciu pojazdu autonomicznego zawiera się całe spektrum pojazdów o większym bądź mniejszym stopniu automatyzacji. Zajmująca się globalną standaryzacją technologii motoryzacyjnej organizacja Society of Automotive Engineers (SAE) opracowała, przedstawiony poniżej, standard sześciu poziomów automatyzacji skorelowany ze stopniem automatyzacji pojazdu autonomicznego. Polska w ramach Deklaracji Amsterdamskiej zadeklarowała wykorzystanie skali SAE w toku legislacji.

---

*for Vehicles and Road*, sporządzona 24 września 2016 r. w Karuizawie, Nagano w Japonii, [w:] <http://www.mlit.go.jp/common/001146631.pdf> [dostęp: 14 sierpnia 2018 r.].

<sup>14</sup> M. Schultz van Haegen, *On our way towards connected and automated driving in Europe*, [w:] Ministry of Infrastructure and the Environment, *op. cit.*, s. 3.

<sup>15</sup> Art. 65k Ustawy – Prawo o ruchu drogowym.

<sup>16</sup> Art. 2 pkt 32 w zw. z pkt 33 ustawy Prawo o ruchu drogowym.

<sup>17</sup> Art. 2 pkt 40, pkt 41, pkt 42, pkt 42b, pkt 43 i pkt 45 Ustawy Prawo o ruchu drogowym, pod warunkiem spełniania przez nie pozostałych wymogów z art. 65k. tejże ustawy.

Wdrożenie do polskiego ustawodawstwa definicji nie odwołującej się do poziomów SAE należy zatem uznać, w aspekcie merytorycznym i formalnym, za rozwiązanie niewłaściwe.

**Tabela 1.**

Poziomy automatyzacji pojazdów autonomicznych według skali SAE

Skala SAE	Nazwa	Definicja	Sterowanie, przyspieszanie/hamowanie	Kontrola nad ruchem pojazdu	Awaryjne wykonywanie dynamicznych zadań jazdy	Możliwości systemu (tryby jazdy)
<b>Kierujący sprawuje kontrolę nad ruchem pojazdu.</b>						
0	<b>Brak automatyzacji</b>	Wszystkie dynamiczne zadania jazdy <sup>18</sup> wykonywane są przez kierującego.	Kierujący	Kierujący	Kierujący	n/d
1	<b>Wspomaganie kierowcy</b>	Tryb jazdy, w ramach którego określone zadanie przeprowadzane jest przez system wsparcia kierowcy, zadanie te obejmuje albo sterowanie, albo kontrolę prędkości, poprzez korzystanie z informacji o otoczeniu, z zastrzeżeniem, że kierujący wykonuje wszelkie pozostałe dynamiczne zadania jazdy.	Kierujący i system pojazdu	Kierujący	Kierujący	Niektóre tryby jazdy
2	<b>Częściowa automatyzacja</b>	Tryb jazdy, w ramach którego zarówno sterowanie, jak i kontrola prędkości wykonywane są przez jeden lub więcej systemów wsparcia kierowcy, poprzez korzystanie z informacji o otoczeniu, z zastrzeżeniem, że kierujący wykonuje wszelkie pozostałe dynamiczne zadania jazdy.	System pojazdu	Kierujący	Kierujący	Niektóre tryby jazdy

<sup>18</sup> Dynamiczne zadania jazdy obejmują operacyjne (np. sterowanie, hamowanie, monitorowanie pojazdu i drogi) oraz taktyczne (np. reagowanie na zdarzenia, podejmowanie decyzji o zmianie pasa jazdy, używanie sygnałów świetlnych) zadania jazdy, lecz nie obejmują strategicznych zadań jazdy (np. ustalania celu podróży).

System pojazdu sprawuje kontrolę nad ruchem pojazdu.						
3	<b>Warunkowa automatyzacja</b>	Tryb jazdy, w ramach którego wszystkie dynamiczne zadania jazdy wykonywane są przez autonomiczny system jazdy, z zastrzeżeniem, że kierujący reaguje odpowiednio na żądanie interwencji.	System pojazdu	System pojazdu	Kierujący	Niektóre tryby jazdy
4	<b>Wysoka automatyzacja</b>	Tryb jazdy, w ramach którego wszystkie dynamiczne zadania jazdy wykonywane są przez autonomiczny system jazdy, nawet gdy kierujący nie reaguje odpowiednio na żądanie interwencji.	System pojazdu	System pojazdu	System pojazdu	Niektóre tryby jazdy
5	<b>Pełna automatyzacja</b>	Na wszelkiego rodzaju drogach i we wszystkich warunkach środowiskowych wszystkie dynamiczne zadania jazdy wykonywane są przez autonomiczny system jazdy, przy czym mogą być one zarządzane przez kierującego.	System pojazdu	System pojazdu	System pojazdu	Wszystkie tryby jazdy

Źródło: W. Zawadzki, *Odpowiedzialność cywilna za szkody wyrządzone przez ruch pojazdu autonomicznego*, Gdynia 2018 (praca magisterska, maszynopis niepublikowany), s. 16.

## Pojazdy autonomiczne na światowych i polskich drogach

Ludzkie fantazje o pojazdach poruszających się bez fizycznego udziału człowieka narodziły się stosunkowo prędko po popularyzacji pojazdów mechanicznych. W roku 1925 amerykański wynalazca Francis Houdina zademonstrował światu zdalnie sterowany samochód, którym przejechał przez ulice nowojorskiego Manhatanu bez udziału kierującego. Jak obwieścił „New York Times”, pojazd ten był zdolny do między innego samodzielnego uruchomienia silnika, zmiany biegów i używania klaksonu<sup>19</sup>. Choć

<sup>19</sup> L. Dormehl, S. Edelstein, *Sit back, relax, and enjoy a ride through the history of self-driving cars*, Digital Trends, 18 January 2018, [w:] <https://www.digitaltrends.com/cars/history-of-self-driving-cars-milestones/> [dostęp: 13 sierpnia 2018 r.].

pojazdowi temu daleko było do współczesnych pojazdów autonomicznych to przytoczona historia pokazuje, że ludzkie dążenia do automatyzacji systemu sterowniczego pojazdu sięgają niemal stu lat. Rozwój technologii motoryzacyjnej, który miał miejsce w tym okresie, umożliwił opracowanie pojazdów w pełni autonomicznych, zdolnych do poruszania się bez bezpośredniego, czy też zdalnego udziału kierowcy. Na przełomie lat 70. i 80. ubiegłego wieku Ernst Dickmanns, profesor na Uniwersytecie Bundeswehry, wraz z zespołem specjalistów, przekształcił samochód marki Mercedes-Benz w pojazd wyposażony w zautomatyzowany system zdolny do zarządzania układami sterowniczymi oraz napędowym na podstawie przetwarzania obrazów zebranych przez zamontowane w pojeździe kamery<sup>20</sup>. Następnie dopracowany przez Ernsta Dickmannsa pojazd, w ramach programu Eureka Prometheus (ang. Program for European Traffic with Highest Efficiency and Unprecedented Safety), w 1995 r. przemierzył pomiędzy Monachium a Kopenhagą trasę 1678 kilometrów. Systemy samochodu automatycznie określały pozycje innych uczestników ruchu, odczytywały znaki drogowe, a pojazd osiągnął największą prędkość 185 km/h. Wiele technologii opracowanych w ramach rzeczonoego projektu zostało następnie wdrożonych do pojazdów komercyjnych w ramach systemów wspomagania kierowcy<sup>21</sup>.

Potencjał tkwiący w systemach autonomicznego sterowania pojazdami został dostrzeżony przez przemysł militarny. Agencja DARPA (ang. Defense Advanced Research Projects Agency) od 2004 r. organizuje zawody pojazdów autonomicznych, w których udział biorą zespoły reprezentujące przedsiębiorstwa motoryzacyjne czołowych producentów z branży IT oraz uniwersytety. Zawody te stały się platformą wymiany wiedzy i doświadczeń pomiędzy inżynierami, a najlepsze rozwiązania zastosowane w rywalizujących pojazdach sukcesywnie implementowane są do komercyjnych pojazdów autonomicznych. Pierwotnie zawody składały się wyłącznie z etapu terenowego (ang. Darpa Grand Challenge), gdyż rywalizujące pojazdy docelowo przysłużyć się miały celom militarnym. Jednakże od 2007 r. na zawody składa się także drugi etap, który rozgrywany jest w środowisku miejskim (ang. Darpa Urban Challenge), w toku którego samochody muszą poradzić sobie z wyzwaniem

<sup>20</sup> U. Jenn, *The Road to Driveless Cars: 1925–2025*, *engineering.com*, 15 July 2016 [w:] <https://www.engineering.com/DesignerEdge/DesignerEdgeArticles/ArticleID/12665/The-Road-to-Driverless-Cars-1925-2025.aspx> [dostęp: 13 sierpnia 2018 r.].

<sup>21</sup> A. Oagana, *A short history of Mercedes-Benz autonomous driving technology*, *Autoevolution.com*, 25 January 2016, [w:] <https://www.autoevolution.com/news/a-short-history-of-mercedes-benz-autonomous-driving-technology-68148.html> [dostęp: 13 sierpnia 2018 r.].

spotykany na drogach publicznych, m.in. mają przestrzegać stanowych przepisów ruchu drogowego<sup>22</sup>.

Urzeczywistnienie koncepcji komercyjnych pojazdów autonomicznych to nie tylko wyzwanie technologiczne, lecz również przedsięwzięcie prawne. Materia transportu drogowego ze względu na swój transgraniczny charakter regulowana jest ponadnarodowo, poczynając od konwencji międzynarodowych, poprzez prawo organizacji międzynarodowych (w tym Unii Europejskiej), a kończąc na przepisach krajowych. Hierarchia aktów prawnych wymusza natomiast kaskadową nowelizację przepisów poczynając od relewantnych aktów prawa międzynarodowego. Globalnym rdzeniem prawa ruchu drogowego są dwie konwencje: Konwencja Wiedeńska oraz Konwencja Genewska. Jeszcze przed 2014 r. brzmienie obydwu konwencji uniemożliwiało dopuszczenie pojazdów autonomicznych do ruchu drogowego na terytoriach państw-stron. Jednakże w wyniku dokonanych zmian dopuszczono możliwość dopuszczenia do ruchu drogowego pojazdów o maksymalnie czwartym stopniu w skali SAE<sup>23</sup>. Oznacza to, że kierujący winien posiadać możliwość każdorazowego przejęcia kontroli nad pojazdem, przy czym powinien zachować ostrożność i dążyć do zminimalizowania wszelkich czynności, innych niż kontrolowanie ruchu pojazdu. Konwencje dopuszczają jednocześnie możliwość testowania na drogach publicznych pojazdów w pełni autonomicznych<sup>24</sup>.

Dostosowanie konwencji do realiów nowoczesnych pojazdów umożliwiło państwom-stronom wdrożenie regulacji dotyczących zasad użytkowania pojazdów autonomicznych na drogach publicznych. Z dniem 22 lutego 2018 r. weszła w życie ustawa o elektromobilności i paliwach alternatywnych, mocą której w ramy Ustawy – Prawo o ruchu drogowym dodany został rozdział traktujący o wykorzystaniu dróg na potrzeby prac badawczych nad pojazdami autonomicznymi. Tym samym Polska dołączyła do grona krajów

<sup>22</sup> M. Williams, *The Drive for Autonomous Vehicles: The DARPA Grand Challenge*, Herox.com, [w:] <https://www.herox.com/crowdsourcing-news/159-the-drive-for-autonomous-vehicles-the-darpa-grand> [dostęp: 13 sierpnia 2018 r.]; R. Behringer, *The Darpa Grand Challenge- autonomous ground vehicles In the desert*, Rockwell Scientific, Thousand Oaks 2004, s. 1–3.

<sup>23</sup> Por.: Tabela nr 1.

<sup>24</sup> Working Party on Road Traffic Safety, *Report of the Seventy-second session of the Working Party on Road Traffic Safety*, 19 kwietnia 2016 r., ECE/TRANS/WP.1/153, s. 5; W. Zawadzki, *Odpowiedzialność cywilna za szkody wyrządzone przez ruch pojazdu autonomicznego*, Gdynia 2018 (praca magisterska – maszynopis niepublikowany), s. 17–24.

dopuszczających możliwość testowania tego typu pojazdów w realiach ruchu drogowego. Jak zasygnalizowano w poprzednim podrozdziale, ustanowione przepisy wymagają, aby w pojeździe podlegającym testom na miejscu kierującego znajdowała się osoba, która w każdej chwili może przejąć kontrolę nad tym pojazdem<sup>25</sup>. Oznacza to, że testom na polskich drogach publicznych podlegać mogą pojazdy autonomiczne o maksymalnie trzecim poziomie automatyzacji w skali SAE<sup>26</sup>. Wdrożone przepisy umożliwią realizację dwóch projektów prowadzonych przez władze miast Gdańska i Jaworzna, które planują przeprowadzenie testów pojazdów autonomicznych. W tym celu władze Jaworzna zeskanowały ulice i stworzyły trójwymiarowy model miasta, który umożliwi testowanym pojazdom lepszą orientację w terenie<sup>27</sup>. Bacząc na trajektorię rozwoju technologicznego, procedowane zmiany legislacyjne oraz stosunek władzy publicznej wysnuć należy wniosek, że urzeczywistnienie koncepcji autonomicznego transportu drogowego staje się nieodległe w czasie. Dowodzą temu m.in. słowa kanclerz Niemiec Angeli Merkel stwierdzającej, że w przeciągu dwudziestu lat będziemy potrzebowali specjalnego pozwolenia, aby samemu kierować pojazdem<sup>28</sup>.

## Wpływ pojazdów autonomicznych na bezpieczeństwo w ruchu drogowym. Czynnik ludzki w procesie powstania wypadku

Zgodnie z dotychczas funkcjonującą w dziedzinie inżynierii ruchu definicją ruchu drogowego składają się na niego trzy elementy: pojazd, droga oraz człowiek<sup>29</sup>. Niniejszy podrozdział traktuje o wpływie ludzkiego komponentu systemu ruchu drogowego na zjawisko powstawania wypadków drogowych. Jak już wskazano wcześniej, szacuje się, że na obszarze Unii

<sup>25</sup> Art. 65n ust. 1 pkt 2 Ustawy Prawo o ruchu drogowym.

<sup>26</sup> Por. Tabela nr 1.

<sup>27</sup> Mag/lec, „Chciałbym spróbować, jak to jest jechać bez kierowcy”. W Polsce takie autobusy już w tym roku, TVN24, 9 marca 2018 r., [w:] <https://www.tvn24.pl/katowice,51/autonomiczne-samochody-beda-testowane-w-jaworznie,820919.html>

<sup>28</sup> R. Lenninger, *The end of human driving? Why angela merkel got it right.*, 2025AD The Automated Driving Community, 21 June 2017, [w:] <https://www.2025ad.com/latest/angela-merkel-driverless-cars/> [dostęp: 27 sierpnia 2018 r.].

<sup>29</sup> E. Brożyna, *Czynnik ludzki a bezpieczeństwo w ruchu drogowym*, [w:] „Autobusy: technika, eksploatacja, systemy transportowe”, nr 7 z 2017, s. 49.

Europejskiej błąd ludzki jest istotną przyczyną 95 % wypadków<sup>30</sup>. Statystyki policyjne wykazują, że z winy kierujących doszło do 86,6 % ogółu wypadków drogowych w Polsce. Nadto 8,8 % ogólnej liczby wypadków powstało ze sprawstwa innych osób: pieszych lub pasażerów. Pozostałe przyczyny wykraczające poza czynnik ludzki zaistniały jedynie 4,7 % ogółu wypadków<sup>31</sup>. Przywołane statystyki unaoczniają wagę wpływu ludzkiego zachowania na powstanie zdarzenia drogowego. W niniejszej części opracowania pod rozwagę zostanie wzięta kwestia błędu kierującego jako przyczyny wypadku, co stanowić będzie wstęp do rozważań w materii następstw zastąpienia kierującego zautomatyzowanym systemem pojazdu autonomicznego.

Na wstępie tych rozważań warto przybliżyć koncepcję postrzegania wypadku jako procesu. W procesowej koncepcji powstania wypadku na jego zaistnienie składają się cztery fazy: faza jazdy, faza zaskoczenia, faza przeciwdziałania oraz faza kolizji. Fazę jazdy charakteryzuje sytuacja w ruchu drogowym poprzedzająca zaistnienie zdarzenia, w której to kierujący posiada należytą kontrolę nad pojazdem i sytuacją na drodze. Mówiąc ogólnie, w fazie tej istnieje pełna harmonia pomiędzy wymogami sytuacji na drodze a zdolnością adaptacyjną komponentów systemu ruchu drogowego. Faza zaskoczenia jest etapem w procesie wypadku, kiedy następuje nieprzewidziana sytuacja drogowa. Efektem tego zdarzenia jest zaburzenie równowagi pomiędzy wymogami sytuacji na drodze a możliwościami adaptacyjnymi komponentów systemu ruchu drogowego. Faza przeciwdziałania oznacza fazę, kiedy kierujący stara się powrócić do sytuacji jazdy, przeprowadzając stosowny manewr. Dochodzi w niej do weryfikacji, czy wymogi zaistniałej sytuacji drogowej wykraczają poza zdolności adaptacyjne komponentów systemu ruchu drogowego. Jeżeli odpowiedź jest negatywna, proces zostaje przerwany i do wypadku nie dochodzi. Przy weryfikacji pozytywnej następuje ostatnia faza w procesie powstania wypadku – faza kolizji. Zawiera ona w sobie moment uderzenia i jego konsekwencje; ostatecznie determinuje dotkliwość wypadku w zakresie szkód materialnych i niematerialnych. Niemniej jednak cechy kolizji są pochodną okoliczności poprzednich faz procesu<sup>32</sup>.

Przy wyjaśnianiu wypadku drogowego bierze się pod rozwagę szereg czynników zaistniałych w trakcie zdarzenia. Czynniki te odnoszą się do głównych

<sup>30</sup> European Commission, *op. cit.*, s. 3.

<sup>31</sup> Komenda Główna Policji, Biuro Ruchu Drogowego, *op. cit.*, s. 23.

<sup>32</sup> P. Van Elslande, C. Naing, R. Engel, Analyzing human factors in road accidents: TRACE WP5 Summary Report, Loughborough 2008, s. 11.

parametrów prowadzenia pojazdu dotyczących pojazdu, drogi lub człowieka, które zdeterminowały niemożność adaptacji kierującego do warunków zaistniałych w czasoprzestrzeni wypadku. Z czynników ludzkich wypadku (takich jak np. doświadczenie, roztropność, skupienie) wynikają ludzkie błędy, będące bezpośrednią przyczyną wypadku. Naukowa analiza wypadków wymaga dokładnej charakterystyki tych błędów ludzkich i wyszczególnienia czynników, które je determinują<sup>33</sup>. W procesowym ujęciu wypadku, jest ono bowiem zdarzeniem sekwencyjnym, w którym zachowanie kierującego bezpośrednio poprzedzające wypadek, zdeterminowane jest szeregiem pośrednich czynników związanych z ludzką naturą. Jako komponent systemu ruchu drogowego każdy kierujący charakteryzuje się bowiem szeregiem zmiennych, takich jak: doświadczenie, motywacja, agresja czy skupienie. Zmienne te determinują niewłaściwe zachowanie kierującego poprzedzające wypadek, które określane jest mianem Human Functional Failure (HFF).

Literatura przedmiotu dzieli błędy popełniane przez kierujących na trzy kategorie. Pierwszą z nich stanowią błędy strategiczne wynikające z podjęcia przez kierujących błędnych decyzji, np. w przedmiocie jazdy w niebezpiecznych warunkach atmosferycznych. Drugą kategorię stanowią błędy taktyczne wynikające z niewłaściwych manewrów w trakcie jazdy. Ostatnią, trzecią grupę stanowią błędy operacyjne wynikające z braku odpowiednich umiejętności prowadzenia pojazdu<sup>34</sup>. Wyszczególniając konkretne błędy ludzkie będące przyczyną wypadków, warto odnieść do policyjnych statystyk, zestawionych w poniższej tabeli.

**Tabela 2.**

Przyczyny wypadków drogowych spowodowanych przez kierujących

Przyczyny	Wypadki		Zabici		Ranni	
	Ogółem	%	Ogółem	%	Ogółem	%
Nieustąpienie pierwszeństwa przejazdu	7416	26,2	315	15,1	9 550	27,2
Niedostosowanie prędkości do warunków ruchu	6 837	24,1	786	37,6	8 963	25,5
Nieprawidłowe wyprzedzanie	1 323	4,7	158	7,6	1 648	4,7

<sup>33</sup> *Ibidem*, s. 9.

<sup>34</sup> E. Brożyna, *op. cit.*, s. 49.

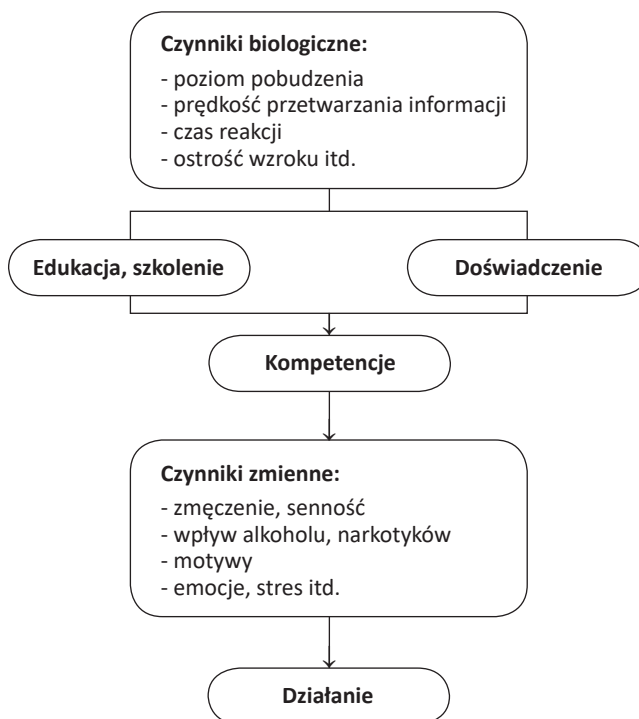


Cezary Tatarczuk, Wojciech Zawadzki: Wpływ autonomizacji środków transportu...

Nieprawidłowe	omijanie	426	1,5	39	1,9	463	1,3
	wymijanie	558	2,0	66	3,2	769	2,2
	skręcanie	746	2,6	50	2,4	866	2,5
	cofanie	468	1,7	20	1,0	464	1,3
	zmiana pasa ruchu	732	2,6	58	2,8	930	2,6
	zawracanie	124	0,4	7	0,3	160	0,5
	przejeżdżanie przejazdu dla rowerów	205	0,7	5	0,2	202	0,6
	zatrzymanie, postój	18	0,1	1	0,0	23	0,1
Nieustąpienie pierwszeństwa pieszemu na przejściu dla pieszych		3 408	12,0	205	9,8	3419	9,7
Nieustąpienie pierwszeństwa pieszemu przy skręcaniu w drogę poprzeczną		191	0,7	–	–	193	0,5
Nieustąpienie pierwszeństwa pieszemu w innych okolicznościach		495	1,7	39	1,9	474	1,3
Omijanie pojazdu przed przejściem dla pieszych		64	0,2	3	0,1	68	0,2
Wyprzedzanie pojazdu przed przejściem dla pieszych		14	0,0	–	–	15	0,0
Jazda bez wymaganego oświetlenia		36	0,1	7	0,3	39	0,1
Niestosowanie się do sygnalizacji świetlnej		458	1,6	12	0,6	619	1,8
Niezachowanie bezpiecznej odległości między pojazdami		2 555	9,0	48	2,3	3 445	9,8
Gwałtowne hamowanie		212	0,7	6	0,3	256	0,7
Zmęczenie, zaśnięcie		569	2,0	67	3,2	888	2,5
Nieprzestrzeganie innych znaków i sygnałów		135	0,5	3	0,1	181	0,5
Inne przyczyny		1 369	4,8	196	9,4	1 531	4,4
<b>Ogółem</b>		<b>28 359</b>	<b>100,0</b>	<b>2 091</b>	<b>100,0</b>	<b>35 166</b>	<b>100,0</b>

Źródło: Komenda Główna Policji, Biuro Ruchu Drogowego, *Wypadki drogowe w Polsce w 2017 r.*, Warszawa 2018, s. 24.

Wyszczególnione w powyższej tabeli przyczyny wypadków stanowią pochodną cech ludzkich, determinujących zachowanie człowieka na drodze. Zaburzenia prawidłowych ludzkich zachowań na drodze wynikają z czynników biologicznych, wykszolenia, doświadczenia oraz czynników zmiennych, co prezentuje poniższy wykres.



**Wykres 1.** Czynniki wpływające na działania kierowcy w ruchu drogowym

Źródło: E. Brożyna, *Czynnik ludzki a bezpieczeństwo w ruchu drogowym*, [w:] *Autobusy: technika, eksploatacja, systemy transportowe*, nr 7 z 2017, s. 50.

Odnosząc się do czynników biologicznych, przede wszystkim należy wskazać na naturalne ograniczenia ludzkiej percepcji i na związany z nimi czas reakcji. Zmierzony czas reakcji psychomotorycznej 95% kierujących zawiera się w czasie od 1 do 6 sekund<sup>35</sup>. Na czas reakcji kierującego składają się trzy etapy. Pierwszym z nich jest czas spostrzeżenia, mierzony od momentu powstania bodźca do chwili jego odebrania przez kierującego. Drugi etap

<sup>35</sup> M. Sivak, *Human factors and road safety*, Michigan 1987, s. 3.

zawiera się w czasie identyfikacji przeszkody i podjęcia decyzji. Trzeci etap to czas fizycznej reakcji, mierzony od chwili podjęcia decyzji przez kierującego do czasu rozpoczęcia manewru<sup>36</sup>. Jednocześnie naturalny czas reakcji kierującego może być ograniczony wystąpieniem czynników zmiennych, takich jak: zmęczenie, stres, wpływ alkoholu czy atak chorobowy<sup>37</sup>.

Wyodrębniając kolejną grupę ludzkich czynników wpływających na bezpieczeństwo na drodze należy wskazać na czynniki subiektywne, w szczególności na wiedzę i doświadczenie kierującego. Policyjne statystyki wskazują, że młodzi kierowcy, w wieku od 18 do 24 lat wyróżniają się najwyższym wskaźnikiem liczby wypadków na 10 tysięcy populacji. Przyczyną 36,8% powstałych z winy tej grupy kierowców było niedostosowanie prędkości do warunków ruchu. Wskazuje się, że tak wysoki wskaźnik wypadkowości spowodowany jest brakami w doświadczeniu i umiejętnościach w kierowaniu pojazdem powiązanymi z dużą skłonnością do brawury i ryzyka<sup>38</sup>.

Z drugiej zaś strony warto wskazać, że badania wykazały, iż zarejestrowani w USA zawodowi kierowcy rajdowi wykazują znacznie wyższy wskaźnik wypadków niż przeciętni kierowcy<sup>39</sup>. Powyższe unaocznia, że wespół z dużym doświadczeniem i umiejętnościami również wzrasta podatność kierującego na podejmowanie ryzyka.

Ostatnią grupę ludzkich czynników powstawania wypadków stanowią czynniki zmienne. W szczególności należy podkreślić wagę ludzkiej podatności na zmęczenie lub rozkojarzenie. Policyjne statystyki wskazują, że z powodu zmęczenia lub zaśnięcia w 2017 r. na polskich drogach doszło do 569 wypadków<sup>40</sup>. Co jest zatrważające, statystyki wskazują, że aż 31 % kierujących przyznało, że zdarzyło im się zasnąć za kierownicą<sup>41</sup>. Ponadto przeprowadzone przez Instytut Transportu Drogowego oraz Stowarzyszenie Psychologów Transportu badania wykazują, że obniżony poziom skupienia występuje w około połowie zdarzeń drogowych<sup>42</sup>. Warto również zwrócić uwagę na zjawisko tzw. hipnozy drogowej, która polega na całkowitym wyłączeniu świadomości kierującego na monotonna odcinkach dróg

<sup>36</sup> E. Brożyna, *op. cit.*, s. 51.

<sup>37</sup> K. Surmiński, T. Szydłowski, *Wpływ efektu znużenia na czas reakcji kierującego*, [w:] *Autobusy: technika, eksploatacja, systemy transportowe*, nr 6 z 2017, s. 429.

<sup>38</sup> Por. s. 8.

<sup>39</sup> E. Petridou, M. Moustaki, *op. cit.*, s. 819.

<sup>40</sup> Por.: Tabela nr 2.

<sup>41</sup> E. Petridou, M. Moustaki, *op. cit.*, s. 821.

<sup>42</sup> E. Odachowska, *Temperament a skłonność do zachowań ryzykownych w ruchu drogowym*, [w:] *Transport Samochodowy* nr 1 z 2012 r., s. 2.

wskutek skupienia wzroku na jednym punkcie<sup>43</sup>. Niezbędnym jest również podkreślenie niebezpieczeństwa związanego z prowadzeniem pod wpływem alkoholu lub środków odurzających.

W świetle policyjnych statystyk w 2017 r. doszło do 1 603 wypadków z winy nietrzeźwych kierowców. W odniesieniu do ogólnej liczby wypadków spowodowanych przez kierujących kierowcy pod działaniem alkoholu stanowili 5,6%. Najwięcej wypadków kierujący będący pod wpływem alkoholu spowodowali wskutek niedostosowania prędkości do warunków ruchu, nieprawidłowego wyprzedzania, nieudzielenia pierwszeństwa przejazdu oraz niezachowania bezpiecznej odległości między pojazdami<sup>44</sup>. Powszechnie wiadomo, że spożycie alkoholu wpływa na wydłużenie czasu reakcji. Naukowo stwierdzono, że już stężenie alkoholu we krwi w wysokości 0,03% ma niekorzystny wpływ na zdolności motoryczne<sup>45</sup>. Odnosząc się do wpływu narkotyków na kierującego, należy wskazać, że również wpływają one negatywnie na zachowanie kierującego poprzez zakłócenie umiejętności przetwarzania informacji bądź wydłużenie czasu reakcji<sup>46</sup>.

### Charakterystyka technologiczna pojazdów autonomicznych w kontekście bezpieczeństwa w ruchu drogowym

Na wstępie warto podkreślić, że koncepcja pojazdów autonomicznych nie była zdarzeniem rewolucyjnym, a procesem ze swej istoty ewolucyjnym. Technologia wykorzystywana w pojazdach autonomicznych wyewoluowała z systemów ADAS (ang. Advanced Driver Assistance Systems), które powszechnie już wykorzystywane są w pojazdach drogowych. Systemy ADAS wykorzystywane są w szczególności w celu poprawy bezpieczeństwa na drogach. Przeprowadzone badania wykazują, że takie technologie jak system adaptacji prędkości (ISC), system elektronicznej kontroli stabilności (ESC), system autonomicznego hamowania awaryjnego (AEB) czy system utrzymywania pojazdu na pasie ruchu mają pozytywny wpływ na poziom

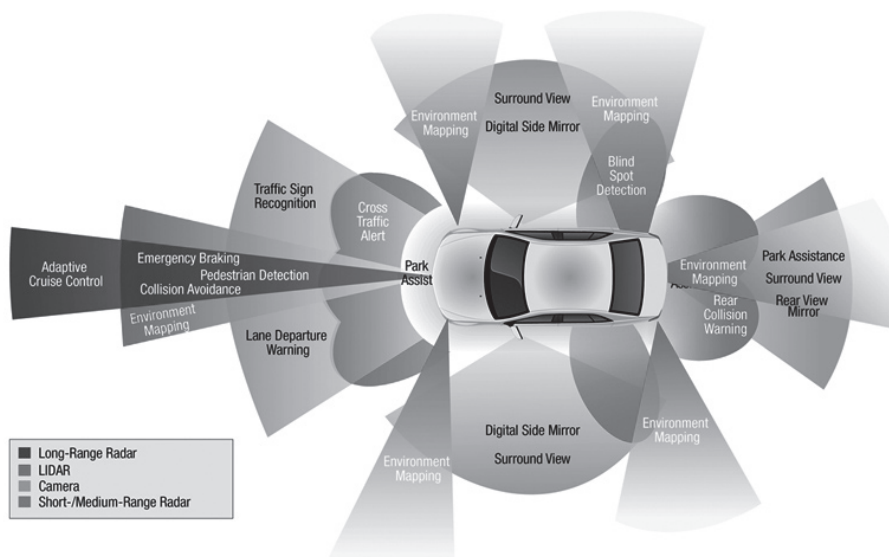
<sup>43</sup> E. Brożyna, *op. cit.*, s. 51.

<sup>44</sup> Komenda Główna Policji, Biuro Ruchu Drogowego, *op. cit.*, s. 68.

<sup>45</sup> E. Petridou, M. Moustaki, *op. cit.*, s. 821.

<sup>46</sup> *Ibidem*.

bezpieczeństwa na drogach<sup>47</sup>. Niemniej jednak, ze swej istoty, systemy ADAS nie są wystarczające dla pojazdów autonomicznych o wysokim stopniu automatyzacji, gdyż z definicji stanowią jedynie wspomóżenie kierującego. Pojazdy w pełni autonomiczne wykorzystują nowatorskie rozwiązania, których celem jest pełne zastąpienie wszystkich ludzkich aspektów prowadzenia pojazdu. Pojazdy autonomiczne wyposażane są w zestawy czujników (układy sensoryczne), które, będąc odpowiednikiem ludzkich zmysłów, umożliwiają im orientację w przestrzeni. Przykładowy układ sensoryczny pojazdu autonomicznego prezentuje poniższy wykres.



Wykres 2. Przykładowy układ sensoryczny pojazdu autonomicznego

Źródło: William T. Buller, *Benchmarking Sensors for Vehicle Computer Vision Systems*, Michigan Tech Research Institute, [w:] <http://mtri.org/automotivebenchmark.html> [dostęp: 31 sierpnia 2018 r.].

W celu wyjaśnienia sposobu funkcjonowania pojazdów autonomicznych należy przybliżyć sposób zbierania przez nie informacji z otaczającego je świata oraz proces ich przetwarzania. Istotne jest podkreślenie, że pojazdy autonomiczne mają funkcjonować na drogach, po których poruszać się będą również pojazdy innego rodzaju oraz niezmotoryzowani uczestnicy ruchu.

<sup>47</sup> European Road Safety Observatory, *Advanced driver assistance systems*, European Commission, Brussels 2016, s. 7.

Dostosowanie infrastruktury drogowej i zachowań innych uczestników ruchu do koegzystencji pojazdów autonomicznych i pojazdów konwencjonalnych będzie procesem długotrwałym. Od pojazdów autonomicznych dopuszczonych do ruchu drogowego wymagać zatem należy co najmniej równie dobrej orientacji w środowisku drogowym jak od człowieka. Badania wskazują, że aż 90 % wszystkich informacji docierających do kierującego z otaczającego go środowiska percypowanych jest przez niego poprzez narząd wzroku. W związku z powyższym, prowadzenie pojazdu konwencjonalnego w znacznej mierze opiera się na obserwacji otoczenia i selekcyonowaniu zdarzeń komunikacyjnie ważnych<sup>48</sup>. Powyższe znajduje swe odzwierciedlenie w charakterystyce infrastruktury drogowej opartej na znakach i sygnalizacji wizualnej. Jedną z najważniejszych funkcji pojazdów autonomicznych jest zatem wizualne rozpoznanie otoczenia za pomocą stosownych systemów.

Jednym z najistotniejszych rozwiązań technologicznych i rodzajem urządzeń, za pomocą których pojazd autonomiczny orientuje się w przestrzeni, są kamery. Obrazy nimi zbierane są następnie przetwarzane przez algorytmy rozpoznawania obrazów w celu rozróżniania istotnych elementów otoczenia, takich jak: linie drogowe, znaki drogowe, sygnalizacja świetlna czy inni użytkownicy dróg. Celem uzyskania trójwymiarowego obrazu, stosuje się podwójne układy kamer pozwalających na dokładne rozpoznanie i rozróżnienie obiektów znajdujących się w otoczeniu pojazdu. Powszechnie wykorzystuje się pionowe przesunięcia kamer, gdyż pozwalają one uzyskać dane o odległościach we wszystkich kierunkach obserwacji, z wyjątkiem zenitu i nadiru, w których zawierają się najmniej użyteczne informacje o przeszkodach. Kluczową ideą wykrywania przeszkód jest klasyfikacja obiektów w trójwymiarowej przestrzeni na podstawie ich wysokości, szerokości i długości. Wykryte punkty przeszkód można odwzorować na stosownych płaszczyznach w celu zaplanowania ruchu pojazdu<sup>49</sup>.

Jednym z najnowocześniejszych sensorów wykorzystywanych przez pojazdy autonomiczne do orientacji w przestrzeni są sensory lidarowe, które wyewoluowały z dalmierzy laserowych<sup>50</sup>. Urządzenia te, obracając się wokół własnej osi, emitują miliony wiązek laserowych na minutę, mierząc jednocześnie czas ich odbicia. Dzięki temu system pojazdu autonomicznego może stworzyć trójwymiarową mapę otoczenia pojazdu<sup>51</sup>. Pierwsze wykorzystanie

<sup>48</sup> E. Brożyna, *op. cit.*, s. 51.

<sup>49</sup> N. Appiah, N. Bandaru, *Obstacle detection Using Visio for self-driving cars*, Stanford 2015, s. 1.

<sup>50</sup> S. Jamthe, *2030 The driver less World*, Stanford 2017, s. 28.

<sup>51</sup> J. Hecht, *Lidar for Self-Driving Cars*, Optics & Photonics, 1 January 2018, [w:]

tych urządzeń w pojazdach autonomicznych miało miejsce w trakcie konkursu DARPA w 2005 r. mimo że pojazd, który je wykorzystywał, nie ukończył konkursu, to inni uczestnicy, oczarowani jego możliwościami, zaimportowali te rozwiązania do swoich pojazdów. W 2007 r. pięć z sześciu pojazdów wyposażonych w sensory lidar ukończyło wyścig, a twórca pierwszego lidar zamontowanego w pojeździe autonomicznym, David Hall twórca Velodyne Acoustics, rozpoczął komercjalizację tego typu urządzeń<sup>52</sup>.

Kolejnym rodzajem czujników, z których korzystają pojazdy autonomiczne, są układy radarowe, które, umieszczone wokół pojazdu, gromadzą dane na temat dystansu do innych obiektów znajdujących się wokół pojazdu oraz pozwalają pozyskać informacje co do ich prędkości<sup>53</sup>. Pierwotnym zastosowaniem systemów radarowych było wykrywanie statków i samolotów. Obecnie w swej zminiaturyzowanej formie znajdują zastosowanie w przemyśle motoryzacyjnym w obrębie takich w systemów ADAS jak: aktywny tempomat, system awaryjnego hamowania, system unikania kolizji czy wykrywanie pieszych<sup>54</sup>. W obrębie pojazdów autonomicznych stanowią one również układ wspomagający działanie lidarów lub kamer. Technologia pojazdów autonomicznych nie może bowiem ograniczać się do radarów, gdyż w pełni wykrywają one jedynie obiekty metalowe. Fale radarowe częściowo przenikają przez ciało ludzkie, a obiekty stworzone z plastiku bądź drewna są dla radarów w zasadzie niewykrywalne. Pomijając te ograniczenia, systemy radarowe umożliwiają dalekosiężne wykrywanie obiektów, a ich właściwe działanie nie jest podatne na trudne warunki atmosferyczne<sup>55</sup>.

Obok układu sensorycznego kolejnym nader istotnym aspektem funkcjonowania pojazdów autonomicznych jest ich oprogramowanie, które determinuje sposób przetwarzania zebranych danych. Przemysł motoryzacyjny, uniwersytety i branża technologiczna pracują nad wdrożeniem funkcji umożliwiających systemom pojazdu przejęcie funkcji człowieka. Zadaniem rzeczonych systemów jest gromadzenie i przetwarzanie danych dostarczanych przez układ sensoryczny, planowanie manewrów oraz ich wykony-

---

[https://www.osa-opn.org/home/articles/volume\\_29/january\\_2018/features/lidar\\_for\\_self-driving\\_cars/](https://www.osa-opn.org/home/articles/volume_29/january_2018/features/lidar_for_self-driving_cars/) [dostęp: 19 sierpnia 2018 r].

<sup>52</sup> *Ibidem*.

<sup>53</sup> S. Jamthe, *op. cit.*, s.28.

<sup>54</sup> Por. Wykres nr 1.

<sup>55</sup> Z. Wendt, J. S. Cook, *Saved by the Sensor: Vehicle Awareness in the Self-Driving Age*, Machine Design, 17 January 2018, [w:] <https://www.machinedesign.com/motion-c-ontrol/saved-sensor-vehicle-awareness-self-driving-age> [dostęp: 19 sierpnia 2018 r.].

wanie. Celem adaptacji do zmiennego środowiska drogowego, oprogramowania pojazdów autonomicznych wykorzystują technologię uczenia maszynowego (ang. *machine learning*)<sup>56</sup>. Zgodnie z definicją słownikową uczenie się polega na wdrażaniu się do czegoś, biorąc przykład z kogoś lub czegoś, wyciągając wnioski z doświadczeń<sup>57</sup>. Dziedzina uczenia maszynowego oznacza obszar badań zajmujący się metodami projektowania algorytmów, których cechą jest automatyczne samodoskonalenie w oparciu o doświadczenie, przy czym ta automatyczna poprawa przebiega zgodnie z regułami zdefiniowanymi wcześniej przez programistę<sup>58</sup>. Dzięki uczeniu maszynowemu pojazdy autonomiczne zdolne są do zdobywania doświadczenia na drodze wskutek czego są one w stanie wykonywać manewry coraz skuteczniej. Ponadto, w odróżnieniu od człowieka, mogą one zdobytą wiedzę dzielić się w czasie rzeczywistym z innymi pojazdami, dzięki przedstawionym poniżej rozwiązaniom infrastrukturalnym i komunikacyjnym.

Inteligentne Systemy Transportowe zawierają w sobie zastosowanie odpowiedniej technologii elektronicznej, komputerowej i komunikacyjnej zarówno w zakresie pojazdów, jak i infrastruktury drogowej. Omawiając technologiczne aspekty autonomizacji pojazdów, należy zatem rozróżnić zarówno systemy związane bezpośrednio z pojazdami, jak również i te związane z komunikacją pomiędzy nimi i infrastrukturą<sup>59</sup>. Systemy te należy podzielić na systemy V2V (ang. *vehicle-to-vehicle*), zapewniające komunikację pomiędzy pojazdami oraz na systemy V2I (ang. *vehicle-to-infrastructure*), odpowiadające za komunikację pomiędzy pojazdami i infrastrukturą. Systemy V2V mają na celu umożliwienie komunikacji pomiędzy pojazdami, umożliwiającą im koordynację manewrów. W ramach technologii V2V, wówczas gdy dwa lub więcej pojazdów jest w zasięgu działania systemu, łączą się one ze sobą automatycznie i przekazują wzajemnie dane o swojej pozycji, kierunku jazdy oraz prędkości. Dla przykładu systemy te docelowo mają umożliwić pojazdom autonomicznym tworzenie kordonów (ang. *platooning*), co prowadzić ma do znacznego obniżenia zużycia paliwa. Dzięki komunikacji V2V pojazdy poruszające się jeden za drugim mogą jechać w bardzo bliskiej

<sup>56</sup> S. Jamthe, *op. cit.*, s. 28.

<sup>57</sup> Hasło: „uczenie się”, [w:] Słownik Języka Polskiego PWN, <https://sjp.pwn.pl/szukaj/uczenie-sie.html> [dostęp: 19 sierpnia 2018 r.].

<sup>58</sup> W. Wachenfeld, H. Winner, *Do Autonomous Vehicles Learn?*, [w:] M. Maurer, J. Christian Gerdes, B. Lenz, H. Winner, *Autonomous Driving Technical, Legal and Social Aspects*, Berlin 2016, s. 451.

<sup>59</sup> OECD, *op. cit.*, s. 21.



odległości od siebie, przyspieszając bądź hamując grupowo<sup>60</sup>. Systemy V2I mają z kolei umożliwić pojazdom autonomicznym łączność z dedykowaną dla nich infrastrukturą drogową. Wobec powyższego, docelowo pojazdy autonomiczne będą w stanie uzyskać informacje na temat kierunku jazdy, pierwszeństwa przejazdu czy innych zasad ruchu drogowego z transmisji emitowanych przez stosowne urządzenia w obrębie drogi, analogicznie, jak człowiek odczytuje te informacje ze znaków drogowych<sup>61</sup>.

### Porównanie możliwości systemu pojazdu autonomicznego i człowieka, wraz z oceną wpływu autonomizacji pojazdów na bezpieczeństwo w ruchu drogowym

Jak uprzednio wykazano, znaczna część wypadków wynika z błędów kierujących. Błędy te są pochodną naturalnych ograniczeń ludzkiego organizmu, braku kompetencji lub wynikają z czynników o charakterze zmiennym. Odnosząc się do naturalnych ograniczeń organizmu, podkreślić należy wagę granicy ludzkiej percepcji. Czas reakcji psychomotorycznej człowieka jest znacznie ograniczony w porównaniu do szybkości odbierania i przetwarzania danych przez systemy pojazdów autonomicznych. W wielu przypadkach szybkie spostrzeżenie okoliczności na drodze i rozpoczęcie stosownego manewru wystarcza, by uniknąć wypadku. Należy również podkreślić wagę ograniczeń w zakresie ludzkich zmysłów. Jak już wskazano, aż 90 % wszystkich informacji docierających do kierowcy z otaczającego go środowiska odbieranych jest poprzez narząd wzroku, przy czym zakres pola widzenia człowieka zawiera się w 160°. Jednocześnie obiekty znajdujące się poza 20° kąta pola widzenia są słabo rozpoznawalne, a ich niewyraźność wzrasta wraz ze wzrostem tego kąta. Pole widzenia człowieka zwięża się również wraz ze wzrostem prędkości<sup>62</sup>.

Zgodnie ze wskazaniami French Road Safety Association przy prędkości 40 km/h kąt widzenia wynosi 100°, przy prędkości 70 km/h zawiera się w 75°, by przy prędkości 130 km/h ograniczyć się do 30°<sup>63</sup>. Porównując zdolności

<sup>60</sup> L. Gielmo, *Vehicle-to-Vehicle/Vehicle-to-Infrastructure Control*, Grand Chalanges For Control, [w:] <http://ieeecss.org/sites/ieeecss.org/files/documents/IOCT-Part4-13-VehicleToVehicle-HR.pdf> [dostęp: 19 sierpnia 2018 r.].

<sup>61</sup> K. Przybysz, *Infrastruktura drogowa przystosowana do pojazdów autonomicznych*, Gdańsk 2016, s. 1.

<sup>62</sup> E. Brożyna, *op. cit.*, s. 51

<sup>63</sup> Prawo drogowe, *Ograniczone pole widzenia*, 10 grudnia 2017 r., [w:] <https://www.>

percepcyjne człowieka z technologią zbierania danych z otoczenia, którą dysponują pojazdy autonomiczne, należy stwierdzić, że ich zdolności są nad wyraz większe. „Pole widzenia” pojazdu większości pojazdów autonomicznych zawiera się w 360°, a owo „widzenie” opiera się na kilku zespolonych ze sobą technologiach<sup>64</sup>. Ponadto pojazdy funkcjonujące w sieci V2V i V2I pozyskują informację o pozycjach innych pojazdów i infrastruktury z tej sieci, co stanowi dodatkowe rozszerzenie ich umiejętności poznawania otoczenia.

W zakresie drugiego z przywołanych czynników, z których wynikają błędy kierowców, czyli braku kompetencji, w których zawierają się wyszkolenie i zdobyte doświadczenie, wskazać należy, że dzięki zastosowaniu technologii uczenia maszynowego, pojazdy autonomiczne są zdolne, podobnie jak człowiek, nabywać doświadczenia na drodze. Jednocześnie w odróżnieniu od człowieka, są one zdolne dzielić się zdobytą wiedzą w czasie rzeczywistym z innymi pojazdami. Dzięki rzeczonyj technologii efektywność pojazdów autonomicznych powinna ciągle wzrastać. Jednocześnie nowe pojazdy autonomiczne cechują się doświadczeniem i umiejętnościami pojazdów autonomicznych, które przebyły już wiele tysięcy kilometrów. Zestawiając powyższe z wysokim wskaźnikiem wypadkowości wśród młodych kierowców należy stwierdzić, że te wspólnie doświadczenie i umiejętności winno pozytywnie przełożyć się na poziom bezpieczeństwa na drogach.

Trzecią grupę czynników związanych z człowiekiem, przyczyniających się do powstawania wypadków, stanowią czynniki o charakterze zmiennym. Należą do nich takie zmienne jak zmęczenie, stres, wpływ alkoholu lub środków odurzających, względnie choroby. Systemy pojazdów autonomicznych, co do zasady, nie są narażone na czynniki zmienne, które dotyczą człowieka. Urządzenia pojazdów autonomicznych zdolne są do pracy przez długi czas znacznie wykraczający poza możliwości ludzkiego organizmu. Jednocześnie systemy pojazdów autonomicznych nie są podatne na emocje oraz stres. W sytuacjach kryzysowych mogą zatem podjąć wyrachowane i pozbawione emocji decyzje. Ma to swoje implikacje natury etycznej, o ile od człowieka trudno wymagać, aby w sytuacji kryzysowej uderzył pojazdem w określony sposób i dla przykładu wyeksponował swoją stronę pojazdu na uderzenie, to od pojazdów autonomicznych można oczekiwać takich zaplanowanych manewrów.

---

[prawodrogowe.pl/informacje/kronika-legislacyjna/ograniczone-pole-widzenia](http://prawodrogowe.pl/informacje/kronika-legislacyjna/ograniczone-pole-widzenia) [dostęp: 22 sierpnia 2018 r.].

<sup>64</sup> Por.: Wykres nr 1.

W związku z powyższym rodzi się pytanie, czyje zdrowie i życie w pierwszej kolejności ma chronić pojazd w sytuacji, gdy zderzenie jest nieuniknione. Istnieje niebezpieczeństwo, że producenci pojazdów autonomicznych będą programowali je w sposób preferujący bezpieczeństwo osób przebywających wewnątrz pojazdu. Z moralnego punktu widzenia zdaje się być natomiast zasadny pogląd, że w pierwszej kolejności pojazd system pojazdu autonomicznego powinien dbać o innych uczestników ruchu, w myśl zasady *eius damnum, cuius commodum*<sup>65</sup>.

Jak wskazuje powyższa analiza, pojazdy autonomiczne zasadniczo stanowią remedium na ludzkie niedoskonałości będące przyczyną wypadków, naturalne ograniczenia, braki kompetencyjne oraz czynniki o charakterze zmiennym. Niemniej jednak spostrzec należy, że wraz z dopuszczeniem pojazdów autonomicznych do ruchu drogowego uwydatni się, wcześniej marginalne, ryzyko powstania wypadku przyczyny błędu oprogramowania (ang. *software failure*). Jak wskazuje raport Parlamentu Europejskiego, główne przyczyny powstawania wypadków dotychczas dzielono na błąd człowieka bądź awarię elementów konstrukcyjnych (ang. *hardware failure*). W raporcie wskazuje się, że komercjalizacja pojazdów autonomicznych przyniesie ze sobą nowe typy zagrożeń, takie jak: awaria oprogramowania, awaria sieci, atak hakerski czy błąd oprogramowania<sup>66</sup>. Zaznaczyć należy, że na kartach historii zapisał się już przypadek śmiertelnego wypadku pojazdu autonomicznego z powodu błędu oprogramowania. W dniu 19 marca 2018 r. w Temple, w stanie Arizona (USA), z tej przyczyny, poruszający się z prędkością 65 km/h, testowany na drogach publicznych pojazd autonomiczny potrafił kobietę przeprowadzającą rower w miejscu niedozwolonym. Pomimo, że system sensoryczny pojazdu wykrył przeszkodę na drodze, oprogramowanie pojazdu nie zainicjowało stosownego manewru<sup>67</sup>.

Obok ryzyka związanego z oprogramowaniem wskazuje się, że pojazdy autonomiczne mogą przyczynić się do wzrostu liczby podróży odbywanych pojazdami drogowymi w związku z czym, pomimo ich potencjału umożli-

<sup>65</sup> S. Nyholm, J. Smids, *The Ethics of Accident-Algorithms for Self-Driving Cars: an Applied Trolley Problem?*, *Ethical Theory and Moral Practice*, tome 19, no. 5, 2016, s. 1278.

<sup>66</sup> T. Evas, *A common EU approach to liability rules and insurance for connected and autonomous vehicles*, *European Parliamentary Research Service*, February 2018, s. 20–21.

<sup>67</sup> S. Levin, J. C. Wong, *Self-driving Uber kills Arizona woman in first fatal crash involving pedestrian*, *The Guardian*, 19 March 2018, [w:] <https://www.theguardian.com/technology/2018/mar/19/uber-self-driving-car-kills-woman-arizona-tempe> [dostęp: 4 sierpnia 2018 r.].

liwiającego relatywne obniżenie liczby wypadków, efekt skali spowoduje jej wzrost. Jednocześnie wskazuje się na ryzyko wynikające ze stosunku ludzi do pojazdów autonomicznych. Podnosi się, że poczucie bezpieczeństwa w obrębie pojazdów autonomicznych może skłaniać do podejmowania ryzykownych działań, takich jak np. niezapięcie pasów. Z kolei inni uczestnicy ruchu drogowego widząc pojazd autonomiczny, mogą wymuszać na nim pierwszeństwo przy poczuciu pewności co do tego, że się on zatrzyma, bądź włączać się do kordonu pojazdów autonomicznych<sup>68</sup>. Kolejny rodzaj ryzyka odnosi się do pojazdów autonomicznych o niższym niż czwarty stopień automatyzacji<sup>69</sup>, w których użytkownicy muszą reagować na żądanie przejęcia kontroli nad pojazdem. Istnieje ryzyko niewiedzy o niepełnej automatyzacji takiego pojazdu bądź bagatelizowaniu tego faktu. Może to prowadzić do podejmowania ryzykownych zachowań przez użytkowników takich jak np. spanie za kierownicą takiego pojazdu. Wymaga się, by użytkownicy pojazdów autonomicznych o niepełnej automatyzacji byli informowani o możliwościach tych pojazdów i o obowiązkach ich użytkowników<sup>70</sup>.

Przedstawione powyżej zalety pojazdów autonomicznych wskazują, że pojazdy te w znacznym stopniu przyczynią się do wzrostu bezpieczeństwa w ruchu drogowym. Niezależnie od tego, nie należy jednak zakładać, że spadek liczby wypadków drogowych będzie równy liczbie wypadków powstających z winy kierujących, gdyż pojazdy autonomiczne niosą ze sobą również nowe rodzaje ryzyka dla ruchu drogowego. Stwierdzić należy, że okresem największego ryzyka będzie faza wdrażania pojazdów autonomicznych do ruchu drogowego. Związane jest to z koniecznością przystosowania się innych uczestników ruchu do współdzielenia drogi z tymi pojazdami oraz okresem „zdobywania doświadczenia” przez pojazdy autonomiczne. Należy się spodziewać, że wraz z biegiem czasu i w miarę przebytych przez pojazdy autonomiczne kilometrów będą się one stawać coraz bezpieczniejsze. Warto również zwrócić uwagę, że zdarzenia drogowe z udziałem pojazdów autonomicznych są bardzo medialne. Istnieje zatem obawa, że przyczyni się do irracjonalnego negatywnego ustosunkowania się społeczeństwa względem tych pojazdów, analogicznie jak ma to miejsce w stosunku do transportu lotniczego.

<sup>68</sup> T. Litman, *Autonomous Vehicle Implementation Predictions Implications for Transport Planning*, Victoria Transport Policy institute, 24 July 2018, s. 10–11.

<sup>69</sup> Por.: Tabela nr 1.

<sup>70</sup> S. Solon, *Who's driving? Autonomous cars may be entering the most dangerous chase*, The Guardian, 24 January 2018, [w:] <https://www.theguardian.com/technology/2018/jan/24/self-driving-cars-dangerous-period-false-security> [dostęp: 22 sierpnia 2018 r.].

## Pojazdy autonomiczne w skali lokalnej. Projekt SOHJOA Baltic

W świetle wdrożonych do Ustawy Prawo o ruchu drogowym przepisów dotyczących prowadzenia prac badawczych związanych z testowaniem pojazdów autonomicznych w ruchu drogowym na drogach publicznych mają one być realizowane w szczególności na potrzeby zastosowania pojazdów autonomicznych w transporcie zbiorowym<sup>71</sup>. Przewiduje się bowiem, że sektor transportu zbiorowego będzie jednym z pierwszych, w których zastosowanie znajdą pojazdy autonomiczne. Eksperci przewidują kilka możliwych scenariuszy wpływu popularyzacji pojazdów autonomicznych na sferę transportu publicznego. Wskazuje się nawet, że znane nam autobusy, tramwaje i inne im podobne środki publicznego transportu drogowego mogą zostać zastąpione nadal publicznymi, acz osobowymi pojazdami autonomicznymi. Inny scenariusz przewiduje z kolei, że autonomiczne środki transportu drogowego, z punktu widzenia ich pasażera, będą różniły się od obecnych pojazdów transportu zbiorowego wyłącznie brakiem kierowcy<sup>72</sup>. Wydaje się zatem, że prace badawcze z wykorzystaniem dwunastoosobowego autobusu mogą być doskonałym sprawdzeniem obu przywołanych scenariuszy. Z kolei miejscem, w którym mają się one odbywać, będą ulice Gdańska, pierwszego miasta w Polsce, które prowadzić będzie prace badawcze związane z testowaniem pojazdów autonomicznych w transporcie publicznym.

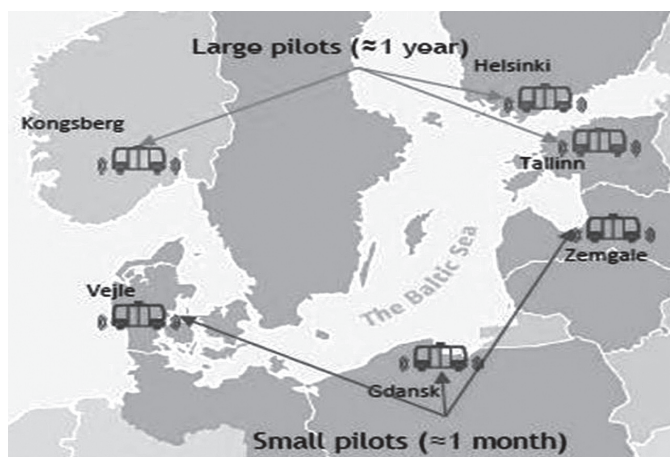
Miasto Gdańsk jest jednym z uczestników projektu Sohjoa Baltic, którego przedmiotem są badania, promocja oraz pilotaż wdrożeniowy pojazdów autonomicznych do łańcucha transportu publicznego, w szczególności na tzw. pierwszej/ostatniej mili podróży (ang. *first/last mile connectivity*). Celem projektu jest dostarczenie wiedzy i doświadczenia w organizacji automatycznego transportu publicznego przyjaznego środowisku. Ma to przyczynić się do redukcji kosztów operacyjnych i poprawy elastyczności transportu publicznego na potrzeby użytkowników<sup>73</sup>. Projekt zapewnia jednocześnie wsparcie w kwestiach organizacyjnych i prawnych niezbędnych do wdrożenia pojazdów autonomicznych do ruchu drogowego w efektywny sposób. Ma także stanowić platformę wymiany wiedzy i doświadczeń pomiędzy

<sup>71</sup> Art. 65l Ustawy Prawo o ruchu drogowym.

<sup>72</sup> K. Harper, *How Will Autonomous Vehicles Change Public Transportation?* Automotive IQ, 26 October 2016, [w:] <https://www.automotive-iq.com/autonomous-drive/articles/how-will-autonomous-vehicles-change-public-transportation> [dostęp: 26 sierpnia 2018 r.].

<sup>73</sup> S. Makinen, T. Haapamaki, *SOHJOA Baltic Task 2.2*, FLOU, 20 June 2018, s. 5.

uczestnikami, jak również eksportować te wartości na zewnątrz, promując ideę autonomizacji środków transportu drogowego. Założeniem projektu jest m.in. wykazanie, że zautomatyzowanie transportu publicznego pozwoli zwiększyć wydajność komunikacji zbiorowej, obniżyć emisję dwutlenku węgla oraz obniżyć koszty operacyjne, w tym koszty biletów<sup>74</sup>. Środki budżetowe projektu wynoszą 3,8 mln euro, z czego 2,8 mln stanowi dofinansowanie z unijnego programu Interreg Regionu Morza Bałtyckiego. Na gdański etap projektu rozdysponowano natomiast 304 tys. euro<sup>75</sup>. Projekt realizują podmioty z ośmiu państw nadbałtyckich: Finlandii, Estonii, Szwecji, Polski, Łotwy, Niemiec, Norwegii oraz Danii. Testy pojazdów odbywać będą się w miastach: Vejle, Gdańsk, Zemgale, Tallin, Helsinki oraz Kongsberg – co prezentuje poniższa mapa:



**Wykres nr 3.** Mapa testów pojazdów autonomicznych w ramach SOHJOA Baltic

Źródło: Sohjoa Baltic, *Kongsberg-Creating tomorrow's industrial solutions and contribution to New sustainable city development*,

[w:] [https://www.metropolia.fi/fileadmin/user\\_upload/TK/Hankkeet/SohjoaBaltic\\_Kongsberg\\_Spice\\_Procurement.pdf](https://www.metropolia.fi/fileadmin/user_upload/TK/Hankkeet/SohjoaBaltic_Kongsberg_Spice_Procurement.pdf) [dostęp: 31 sierpnia 2018 r.].

<sup>74</sup> Sohjoa Baltic, *Sohjoa Baltic Project*, [w:] <http://www.sohjoabaltic.eu/en/> [dostęp: 27 sierpnia 2018 r.].

<sup>75</sup> Portal Miasta Gdańska, *Przekształcenie transportu publicznego w ekologiczny i autonomiczny transport ostatniej mili w regionie Morza Bałtyckiego*, Gdansk.pl, 22 marca 2018 r., [w:] <https://www.gdansk.pl/inwestycje-miejskie/SOHJOA-Baltic-transitioning-into-eco-friendly-autonomous-last-mile-public-transportation-Przekształcenie-transportu-publicznego-w-ekologiczny-i-autonomiczny-transport-ostaniej-mili-w-regionie-Morza-Baltyckiego, a,104675> [dostęp: 27 sierpnia 2018 r.].

Realizacja projektu składa się z dwóch etapów. Rolą pierwszego etapu jest określenie strategii poszczególnych miast partnerskich i celów transportowych oraz utworzenie zespołów badawczych. Działania podejmowane w toku pierwszego etapu nakierowane są na zrozumienie specyfiki ruchu drogowego w poszczególnych miastach partnerskich i określenie mocnych i słabych stron ich systemów transportu publicznego. Następnie wyznaczone zostaną podobieństwa i różnice istniejące pomiędzy systemami transportu publicznego uczestników konkursu. Wskazane przedsięwzięcie pozwoli na utworzenie zespołów badawczych spośród uczestników, których systemy komunikacyjne dotknięte są podobnymi problemami. Różnice w realizacji projektu pozwolą następnie wytypować najlepsze sposoby wykorzystania pojazdów autonomicznych w transporcie publicznym, będące najlepszymi rozwiązaniami wytypowanych problemów. Drugi etap projektu to faza wypuszczenia pojazdów autonomicznych na drogi. Pozwoli to na zebranie niezbędnych danych i wytypowanie najlepszych rozwiązań komunikacyjnych. W realizacji drugiego etapu wykorzystane zostaną badania i ustalenia dokonane w trakcie pierwszego etapu. W toku i w następstwie testowania autonomicznych środków transportu publicznego w ruchu drogowym dokonywana będzie analiza zebranych danych. Przeprowadzona analiza pozwoli na stworzenie mapy drogowej obrazującej najbardziej efektywne sposoby wykorzystania autonomicznych środków transportu drogowego. Przedmiotowa mapa ma opierać się na wiedzy i doświadczeniu nabytych w toku prowadzenia prac badawczych<sup>76</sup>.

Na gdańskich ulicach testowany będzie autonomiczny mikrobus Easy-Mile EZ10. Pojazd ten jest w stanie przetransportować do 12 pasażerów. Mikrobus wyposażony jest w napęd elektryczny, który pozwala mu na jazdę do 14 godzin. Pojazd ten odbył już testy w dwudziestu krajach Azji, Pacyfiku, Bliskiego Wschodu, Ameryki Północnej i Europy<sup>77</sup>. Wybór tego środka transportu jest podyktowany celem testów na gdańskim etapie, usprawnieniem komunikacji publicznej na pierwszej/ostatniej mili podróży. Stwierdzić należy, że realizacja projektu Sohjoa Baltic jest w pełni zbieżna z wizją transportu publicznego w Gdańsku określoną w Planie zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego dla miasta Gdańska na lata 2014–2030, która zakłada<sup>78</sup>:

<sup>76</sup> S. Makinen, T. Haapamaki, *op. cit.*, s. 2.

<sup>77</sup> Easy Mile, *Our Products, EZ10 Driverless Shuttle*, [w:] <http://www.easymile.com> [dostęp: 28 sierpnia 2018 r.].

<sup>78</sup> *Plan zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego dla Miasta Gdańska na lata 2014–2030*, Miasto Gdańsk, Gdańsk 2014, s. 5.

„funkcjonowanie oraz rozwój nowoczesnego i proekologicznego transportu zbiorowego, spełniającego oczekiwania pasażerów w sposób tworzący z tego transportu realną alternatywę dla podróży realizowanych własnym samochodem osobowym”.

## Wyniki badań ankietowych „Pojazdy autonomiczne w łańcuchu komunikacji zbiorowej w Gdańsku”

W dniu 22 sierpnia 2018 r. na przystankach autobusowych przy Dworcu Głównym w Gdańsku przeprowadzone zostały badania ankietowe przy wykorzystaniu sondażu ulicznego: „Pojazdy autonomiczne w łańcuchu komunikacji zbiorowej w Gdańsku”. Ich celem było zbadanie świadomości społecznej co do wdrażania autonomicznych środków transportu w łańcuch komunikacji zbiorowej i określenie nastrojów społecznych w odniesieniu do tego typu pojazdów. Grupa badawcza składała się z 50 osób i sklasyfikowana została ze względu na wiek oraz płeć. Ankieta zawierała następującą treść:

### ANKIETA nr 1.

#### Pojazdy autonomiczne w łańcuchu komunikacji zbiorowej w Gdańsku

Płeć: [K]/[M]      Wiek: [<18] [18–25] [26–35] [36–45] [46–55] [>55]

#### 1. Czy wie Pan/ Pani, czym są pojazdy autonomiczne?

[Tak]      [Nie]

Przy odpowiedzi negatywnej: Pojazd autonomiczny to pojazd, który dzięki zaawansowanej technologii zdolny jest do samodzielnego poruszania się po drodze, bez ingerencji człowieka.

#### 2. Czy jest Pan/Pani zwolennikiem dopuszczenia pojazdów autonomicznych do ruchu drogowego?

[Zdecydowanie tak]    [Raczej tak]    [Raczej nie]    [Zdecydowanie nie]

#### 3. Czy uważa Pan/Pani, że dopuszczenie pojazdów autonomicznych do ruchu drogowego wpłynie pozytywnie na poziom bezpieczeństwa na drogach?

[Zdecydowanie tak]    [Raczej tak]    [Raczej nie]    [Zdecydowanie nie]

#### 4. Czy wie Pan/ Pani, że w 2019 r. na gdańskich ulicach ma być testowany mikrobus autonomiczny?

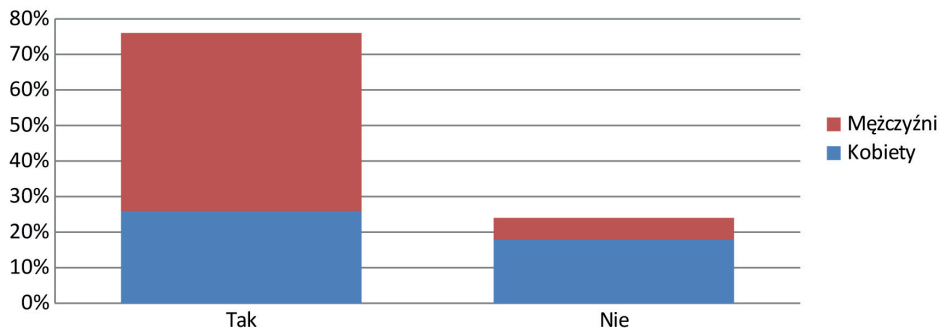
[Tak]      [Nie]

#### 5. Czy odbyłby Pan/ odbyłaby Pani podróż rzeczonym mikrobusem autonomicznym?

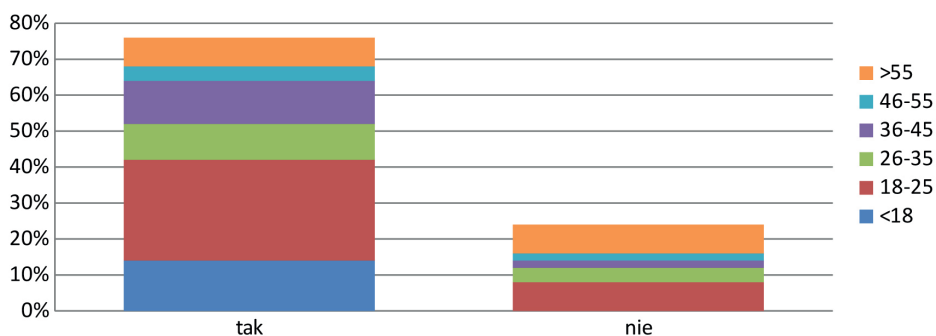
[Zdecydowanie tak]    [Raczej tak]    [Raczej nie]    [Zdecydowanie nie]



## 1. Czy wie Pan/ Pani, czym są pojazdy autonomiczne?



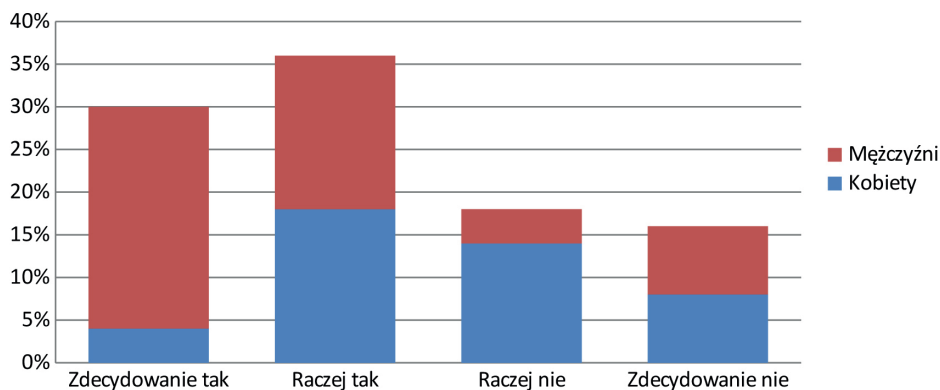
Wykres nr 1. Odpowiedzi na pytanie nr 1 wg kryterium płci



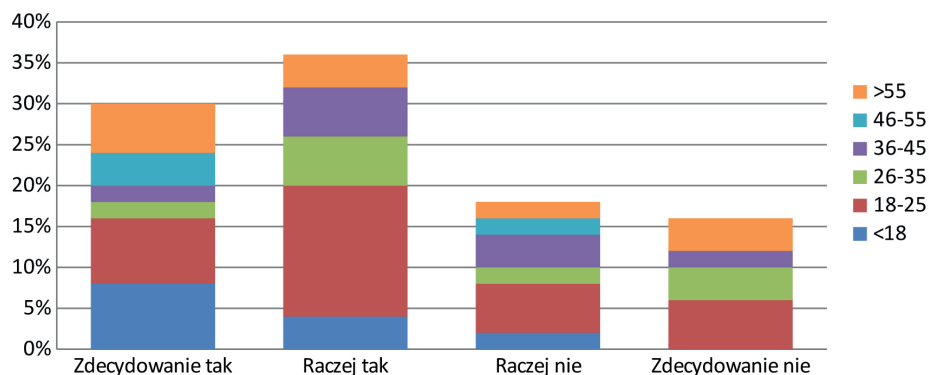
Wykres nr 2. Odpowiedzi na pytanie nr 1 wg kryterium wieku

Odsetek liczby odpowiedzi pozytywnych na postawione pytanie wskazuje, że ogólna świadomość społeczna koncepcji pojazdów autonomicznych jest wysoka. Ponad 75 % respondentów wskazało, że znane są im pojazdy autonomiczne, niemniej wielu z nich nie mogło w pierwszej chwili skojarzyć nazwy „pojazd autonomiczny” z tym rodzajem środka transportu. W ujęciu procentowym pojazdy autonomiczne najmniej były znane kobietom – 30% ankietowanych kobiet odpowiedziało, że nie wie, czym są pojazdy autonomiczne – oraz osobom powyżej 55 roku życia, z których aż połowa odpowiedziała, że pojazdy autonomiczne nie są im znane. Najwięcej odpowiedzi pozytywnych udzielały osoby młode oraz mężczyźni. Stwierdzić zatem należy, że popularyzacja pojazdów autonomicznych winna zatem być zaadresowana w szczególności do kobiet i osób starszych.

## 2. Czy jest Pan/Pani zwolennikiem dopuszczenia pojazdów autonomicznych do ruchu drogowego?



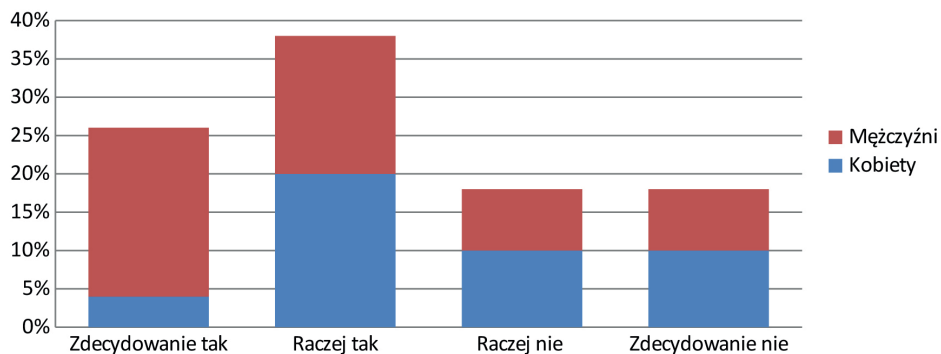
Wykres nr 3. Odpowiedzi na pytanie nr 2 wg kryterium płci



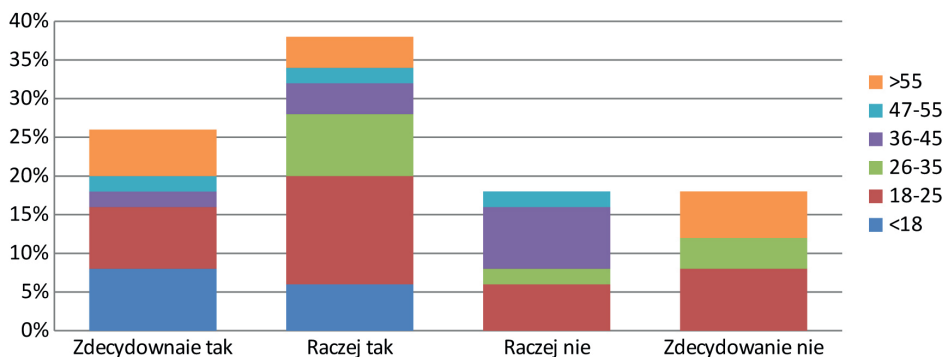
Wykres nr 4. Odpowiedzi na pytanie nr 2 wg kryterium wieku

Zdecydowana większość odpowiedzi (76%) była pozytywna. Respondenci wskazywali, że „zdecydowanie” lub „raczej” popierają dopuszczenie pojazdów autonomicznych do ruchu drogowego. Zauważyć należy, że o ile większość mężczyzn wyrażała stanowiska zdecydowane, kobiety najczęściej udzielały odpowiedzi „Raczej tak” lub „Raczej nie”, co może wynikać z ich słabszej orientacji w odniesieniu do pojazdów autonomicznych, co obrazuje wykres nr 1.

### 3. Czy uważa Pan/Pani, że dopuszczenie pojazdów autonomicznych do ruchu drogowego wpłynie pozytywnie na poziom bezpieczeństwa na drogach?



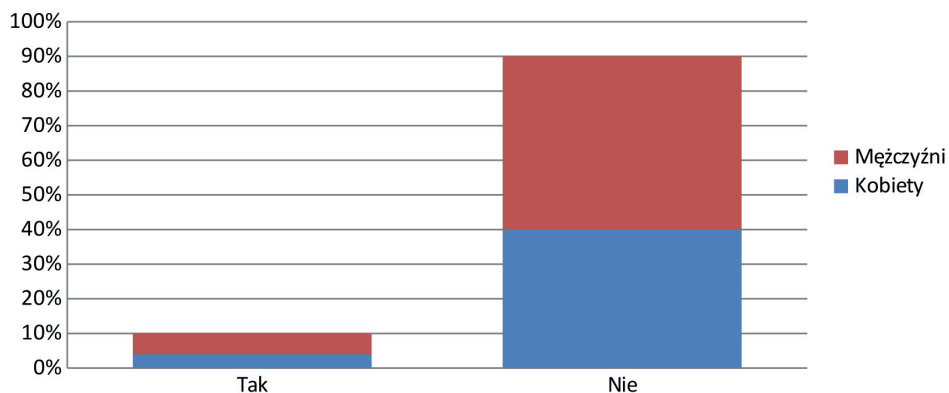
Wykres nr 5. Odpowiedzi na pytanie nr 3 wg kryterium płci



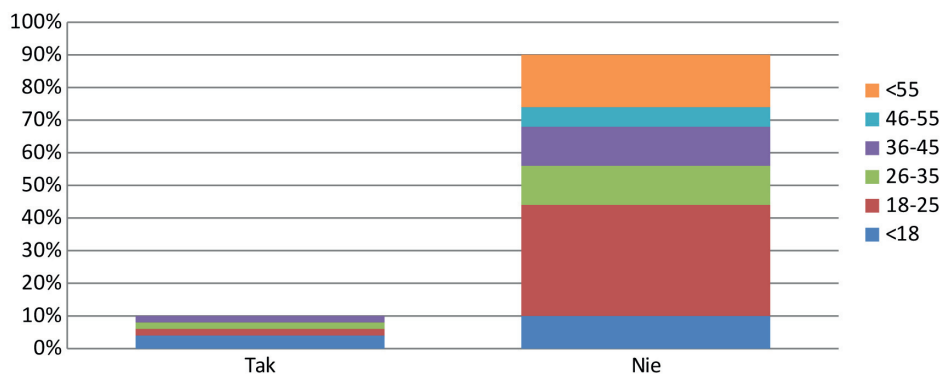
Wykres nr 6. Odpowiedzi na pytanie nr 3 wg kryterium wieku

Odpowiedzi pozytywnych udzieliło ponad 64% ankietowanych osób. Stwierdzić zatem należy, że bezpieczeństwo nie jest jedynym argumentem, dzięki któremu społeczeństwo popiera dopuszczenie pojazdów autonomicznych do ruchu, gdyż czyni to 76% ankietowanych osób, na co wskazują wykresy nr 3 i 4. Można zatem wydedukować, że za społecznym wsparciem autonomizacji środków transportu drogowego w dużej mierze przemawiają również względy komfortu. Grupą wiekową procentowo w największym stopniu negującą pozytywny wpływ pojazdów autonomicznych na bezpieczeństwo w ruchu drogowym są osoby pomiędzy 36 a 45 rokiem życia, które w większości udzieliły odpowiedzi „Raczej nie”.

#### 4. Czy wie Pan/ Pani, że w 2019 r. na gdańskich ulicach ma być testowany mikrobus autonomiczny?



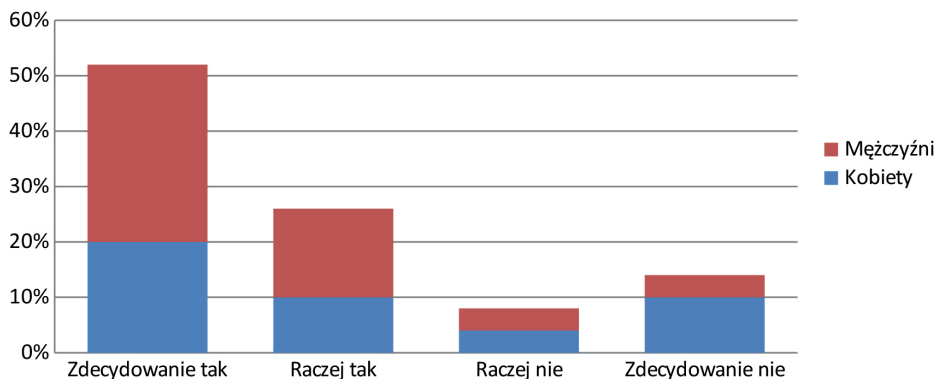
Wykres nr 7. Odpowiedzi na pytanie nr 4 wg kryterium płci



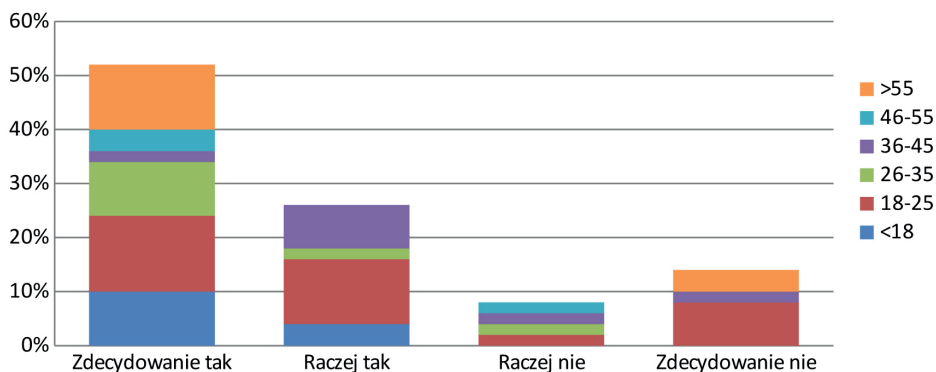
Wykres nr 8. Odpowiedzi na pytanie nr 4 wg kryterium wieku

Wyniki jednoznacznie wskazują, że wiedza o projekcie SOHJOA Baltic jest znikoma wśród użytkowników komunikacji miejskiej. Jedynie 10% respondentów odpowiedziało, że wiedzą, iż w Gdańsku ma być testowany mikrobus autonomiczny. Ponadto owe 10% osób, które udzieliły pozytywnej odpowiedzi składało się wyłącznie z osób w wieku do 45 lat. Stwierdzić zatem należy, że projekt ten wymaga rozreklamowania, a w szczególności akcja marketingowa winna wykorzystywać media, z których czerpią informacje osoby powyżej 45 roku życia.

### 5. Czy odbyłby Pan/ odbyłaby Pani podróż rzeczonym mikrobusem autonomicznym?



Wykres nr 9. Odpowiedzi na pytanie nr 5 wg kryterium płci



Wykres nr 10. Odpowiedzi na pytanie nr 5 wg kryterium wieku

Stwierdzić należy, że znakomita większość respondentów udzieliła odpowiedzi twierdzącej na pytanie, czy odbyliby podróż testowanym mikrobusem autonomicznym. Liczba odpowiedzi pozytywnych znacznie wykracza poza liczbę osób nie popierających dopuszczenia pojazdów autonomicznych do ruchu drogowego i negujących ich pozytywny wpływ na bezpieczeństwo w ruchu drogowym. Stwierdzić zatem należy, że nawet osoby nastawione sceptycznie gotowe są odbyć podróż testowany mikrobusem autonomicznym. W świetle powyższego można sformułować wniosek, że projekt SOHJOA Baltic jest znakomitą okazją do popularyzacji autonomicznych środków transportu drogowego oraz uświadomienia i przekonania do nich tych osób, które są nastawione negatywnie.

## Zakończenie

Prezentacja technologii pojazdów autonomicznych oraz zobrazowanie wpływu czynnika ludzkiego na proces powstania wypadku dokonane w ramach metody badawczej analizy i konstrukcji logicznej umożliwiły opracowanie prognozy wpływu dopuszczenia pojazdów autonomicznych do ruchu drogowego na bezpieczeństwo w ruchu drogowym. Porównanie rzezonej prognozy z założeniami projektu SOHJOA Balic i przeprowadzoną ankietą „Pojazdy autonomiczne w łańcuchu komunikacji zbiorowej w Gdańsku”, pozwoliły odnieść tytułowe zagadnienie do skali lokalnej i zobrazować nastroje społeczności lokalnej, odnoszące się do pojazdów autonomicznych. Stwierdzić zatem należy, że cele niniejszego opracowania zostały w pełni osiągnięte dzięki czemu można udzielić odpowiedzi na postawione na jego wstępie pytania badawcze.

Dotychczas za zasadnicze komponenty systemu ruchu drogowego uznawano: pojazd, drogę oraz człowieka. Ustanowienie człowieka jednym z podstawowych elementów rzezonego systemu znajduje swe odzwierciedlenie w kształcie infrastruktury drogowej, przepisach ruchu drogowego oraz zachowaniu uczestników ruchu mających świadomość, że za ruch każdego pojazdu w głównej mierze odpowiada człowiek. Koncepcja pojazdów autonomicznych stanowi przesunięcie w doniosłości przywołanych komponentów na płaszczyźnie pomiędzy pojazdem a człowiekiem również w aspekcie bezpieczeństwa w ruchu drogowym. Statystyki wykazują, że znaczna część wypadków drogowych powstaje z winy kierujących. W skali naszego kraju wina kierujących stanowiła przyczynę 86 % wszystkich zarejestrowanych na w 2017 r. wypadków. Dokonanie tak istotnej zmiany w materii systemu ruchu drogowego, jaką jest zastąpienie osoby kierującej zautomatyzowanym systemem pojazdu, nie może zatem nie mieć wpływu na poziom bezpieczeństwa na drogach.

W procesowej koncepcji powstawania wypadków błędy ludzkie, będące bezpośrednimi przyczynami wypadków wynikają z czynników ludzkich stanowiących pośrednią, acz pierwotną przyczynę powstawania zdarzeń drogowych z winy człowieka. Błędy popełniane przez kierujących należy podzielić na trzy kategorie. Pierwszą z nich stanowią błędy strategiczne wynikające z podjęcia przez kierujących błędnych decyzji, np. w przedmiocie jazdy w niebezpiecznych warunkach atmosferycznych. Drugą kategorię stanowią błędy taktyczne wynikające z niewłaściwych manewrów w trakcie jazdy. Ostatnią, trzecią grupę stanowią błędy operacyjne wynikające z braku

odpowiednich umiejętności prowadzenia pojazdu. Sklasyfikowane powyżej błędy stanowią pochodną cech ludzkich determinujących zachowanie człowieka na drodze. Zaburzenia prawidłowych ludzkich zachowań na drodze wynikają z czynników biologicznych, braku kompetencji oraz czynników zmiennych. Za najistotniejsze ograniczenia organizmu ludzkiego w zestawieniu z technologią pojazdów autonomicznych uznać należy stosunkowo ograniczoną zdolność percepcji otoczenia, relatywnie długi czas reakcji psychomotorycznej, podatność na zmęczenie, stres i inne czynniki zmienne oraz długotrwały okres nabywania kompetencji.

Pojazdy autonomiczne zasadniczo stanowią remedium na ludzkie niedoskonałości będące przyczyną wypadków, naturalne ograniczenia, braki kompetencyjne oraz czynniki o charakterze zmiennym. Porównując zdolności percepcyjne człowieka z technologią zbierania danych z otoczenia, którą dysponują pojazdy autonomiczne, należy stwierdzić, że ich zdolności są nad wyraz większe. „Pole widzenia” większości pojazdów autonomicznych zawiera się w 360°, a owo zbieranie informacji z otoczenia opiera się na kilku zespolonych ze sobą technologiach. Ponadto pojazdy funkcjonujące w sieci V2V i V2I pozyskują informację o pozycjach innych pojazdów i infrastruktury z tej sieci, co stanowi dodatkowe rozszerzenie ich umiejętności poznawania otoczenia.

Pojazdy autonomiczne są zdolne, podobnie jak człowiek, zdobywać doświadczenie na drodze. Jednocześnie, w odróżnieniu od człowieka, mogą one dzielić się zdobytą wiedzą w czasie rzeczywistym z innymi pojazdami. Dzięki takiej technologii efektywność pojazdów autonomicznych powinna rosnąć wraz ze wzrostem liczby przebytych przez te pojazdy kilometrów w ruchu drogowym. Odnosząc się do czynników zmiennych należy wskazać, że urządzenia pojazdów autonomicznych zdolne są do pracy przez długi czas, znacznie wykraczający poza możliwości ludzkiego organizmu. Jednocześnie systemy pojazdów autonomicznych nie są podatne na emocje oraz stres. W sytuacjach kryzysowych są one zdolne do podejmowania wyrachowanych i pozbawionych emocji decyzji.

Przedstawione powyżej zalety płynące z pojazdów autonomicznych wskazują, że pojazdy te w znacznym stopniu przyczynią się do wzrostu bezpieczeństwa w ruchu drogowym. Niemniej jednak nie należy zakładać, że spadek liczby wypadków drogowych będzie równy liczbie wypadków powstających z winy kierujących, gdyż pojazdy autonomiczne niosą ze sobą również nowe rodzaje ryzyka dla ruchu drogowego. Stwierdzić należy, że okresem największego ryzyka będzie faza wdrażania pojazdów autonomicznych do ruchu drogowego. Jest to związane z koniecznością

przystosowania się innych uczestników ruchu do współdzielenia drogi z tymi pojazdami oraz okresem „zdobywania doświadczenia” przez pojazdy autonomiczne. Należy się spodziewać, że wraz z biegiem czasu i w miarę przebytych przez pojazdy autonomiczne kilometrów, będą się one stawać coraz bezpieczniejsze. Warto również zwrócić uwagę, że zdarzenia drogowe z udziałem pojazdów autonomicznych są bardzo medialne. Istnieje zatem obawa, że przyczyni się to do irracjonalnego negatywnego ustosunkowania się społeczeństwa względem tych pojazdów, analogicznie jak ma to miejsce w przypadku transportu lotniczego.

## Bibliografia

### Literatura

1. Apanowicz J., *Metodologia ogólna*, Gdynia 2002.
2. Appiah N., Bandaru N., *Obstacle detection Rusing Visio for self-driving cars*, Stanford 2015.
3. Behringer R., *The Darpa Grand Chalange- autonomous ground vehicles In the desert*, Rockwell Scientific, Thousand Oaks 2004.
4. Bonneau V., H. Yi, *Autonomous cars: a big opportunity for European industry*, Digital Transformation Monitor, January 2017.
5. Brożyna E., *Czynnik ludzki a bezpieczeństwo w ruchu drogowym*, [w:] „Autobusy: technika, eksploatacja, systemy transportowe”, nr 7/2017.
6. Groeger J., *Understanding Driving*, ed. 1, London 2000.
7. Jamthe S., *2030 The driver less Word*, Stanford 2017.
8. Nyholm S., Smids J., *The Ethics of Accident-Algorithms for Self-Driving Cars: an Applied Trolley Problem?*, „Ethical Theory and Moral Practice”, tome 19, No. 5, 2016.
9. Odachowska E., *Temperament a skłonność do zachowań ryzykownych w ruchu drogowym*, [w:] „Transport Samochodowy”, nr 1/2012.
10. Petridou E., Moustaki M., *Human factors in the causation of road traffic crashes*, [w:] „European Journal of Epidemiology”, No. 16, 2000.
11. Przybysz K., *Infrastruktura drogowa przystosowana do pojazdów autonomicznych*, Gdańsk 2016.
12. Schubert M., *Autonomous cars – initial thoughts about reforming the liability regime*, Gen Re, Cologne 2015.



13. Schultz van Haegen M., *On our way towards connected and automated driving in Europe*, [w:] Ministry of Infrastructure and the Environment, *Outcome of the first High Level Meeting*, Haga 2017.
14. Sivak M., *Human factors and road safety*, Michigan 1987.
15. Surmiński K., Szydłowski T., *Wpływ efektu znużenia na czas reakcji kierującego*, [w:] „Autobusy: technika, eksploatacja, systemy transportowe”, nr 6/2017.
16. Van Elslande P., Naing C., Engel R., *Analyzing human factors in road accidents: TRACE WP5 Summary Report*, Loughborough 2008.
17. Zawadzki W., *Odpowiedzialność cywilna za szkody wyrządzone przez ruch pojazdu autonomicznego*, Gdynia 2018 (praca magisterska – maszynopis niepublikowany).

#### **Raporty:**

1. Department for Transport, *The Pathway to Driverless Cars Summary report and action plan*, London, January 2015;
2. European Commission, *Annual Accident Report 2017*, Brussels 2017.
3. European Commission, *Declaration of Amsterdam on cooperation in the field of connected and automated driving*, 14. April 2016, [w:] <https://www.regjeringen.no/contentassets/ba7ab6e2a0e14e39baa77f5b76f59d14/2016-04-08-declaration-of-amsterdam---final1400661.pdf> [dostęp: 26 sierpnia 2018].
4. European Road Safety Observatory, *Advanced driver assistance systems*, European Commission, Brussels 2016.
5. Evas T., *A common EU approach to liability rules and insurance for connected and autonomous vehicles*, European Parliamentary Research Service, February 2018.
6. Komenda Główna Policji, Biuro Ruchu Drogowego, *Wypadki drogowe w Polsce w 2017 r.*, Warszawa 2018.
7. Krajowa Rada Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego, *Stan bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz działania realizowane w tym zakresie w 2017 r.*, Warszawa 2018.
8. Litman T., *Autonomous Vehicle Implementation Predictions Implications for Transport Planning*, Victoria Transport Policy institute, 24. July 2018.
9. OECD, *Road Safety. Impact of new technologies*, Paris 2003.
10. Toroyan T., *Global status report on road safety 2015*, World Health Organization, Geneva 2015.
11. U. S. Department of Transportation, *Traffic Safety Facts*, Washington 2015.

12. Wachenfeld W., Winner H., *Do Autonomous Vehicles Learn?*, [w:] M. Maurer, J. Christian Gerdes, B. Lenz, H. Winner, *Autonomous Driving Technical, Legal and Social Aspects*, Berlin 2016.
13. Working Party on Road Traffic Safety, *Report of the Seventy-second session of the Working Party on Road Traffic Safety*, 19. April 2016, ECE/TRANS/WP.1/153.

#### Artykuły:

1. Dormehl L., Edelstein S., *Sit back, relax, and enjoy a ride through the history of self-driving cars*, Digital Trends, 18. January 2018, [w:] <https://www.digitaltrends.com/cars/history-of-self-driving-cars-milestones/> [dostęp: 13 sierpnia 2018].
2. Easy Mile, *Our Products, EZ10 Driverless Shuttle*, [w:] <http://www.easymile.com> [dostęp: 28 sierpnia 2018].
3. European Commission, *Digital technologies make transport and mobility smarter, safer and greener*, Digital Single Market, [w:] <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/mobility> [dostęp: 14 sierpnia 2018].
4. Gielmo L., *Vehicle-to-Vehicle / Vehicle-to-Infrastructure Control*, Grand Challenges For Control, [w:] <http://ieeecss.org/sites/ieeecss.org/files/documents/IoCT-Part4-13VehicleToVehicle-HR.pdf> [dostęp: 19 sierpnia 2018].
5. Harper K., *How Will Autonomous Vehicles Change Public Transportation?* Automotive iQ, 26. October 2016, [w:] <https://www.automotive-iq.com/autonomous-drive/articles/how-will-autonomous-vehicles-change-public-transportation> [dostęp: 26 sierpnia 2018].
6. Hecht J., *Lidar for Self-Driving Cars*, Optics & Photonics, 1. January 2018, [w:] [https://www.osa-opn.org/home/articles/volume\\_29/january\\_2018/features/lidar\\_for\\_self-driving\\_cars/](https://www.osa-opn.org/home/articles/volume_29/january_2018/features/lidar_for_self-driving_cars/) [dostęp: 19 sierpnia 2018].
7. Jenn U., *The Road to Driveless Cars: 1925–2025*, *engineering.com*, 15. July 2016 [w:] <https://www.engineering.com/DesignerEdge/DesignerEdgeArticles/ArticleID/12665/The-Road-to-Driverless-Cars-1925--2025.aspx> [dostęp: 13 sierpnia 2018].
8. Lenninger R., *The end of human driving? Why angelamerkel got it right.*, 2025AD The Automated Driving Community, 21. June 2017, [w:] <https://www.2025ad.com/latest/angela-merkel-driverless-cars/> [dostęp: 27 sierpnia 2018].
9. Levin S., Wong J.C., *Self-driving Uber kills Arizona woman in first fatal crash involving pedestrian*, The Guardian, 19. March 2018, [w:] <https://www.theguardian.com/technology/2018/mar/19/uber-self-driving-car-kills-woman-arizona-tempe> [dostęp: 24 sierpnia 2018].

10. Mag//ec, „Chciałbym spróbować, jak to jest jechać bez kierowcy”. W Polsce takie autobusy już w tym roku, TVN24, 9 marca 2018 r., [w:] <https://www.tvn24.pl/katowice,51/autonomiczne-samochody-beda-testowane-w-jaworznie,820919.html> [dostęp: 24 sierpnia 2018].
11. Modelewski K., *Inteligentne Systemy Transportowe*, ITS Polska, [w:] <https://www.itspolska.pl/?page=11> [dostęp: 12 sierpnia 2018].
12. Oagana A., *A short history of Mercedes-Benz autonomous driving technology*, Autoevolution.com, 25. January 2016, [w:] <https://www.autoevolution.com/news/a-short-history-of-mercedes-benz-autonomous-driving-technology-68148.html> [dostęp: 13 sierpnia 2018].
13. Portal Miasta Gdańska, *Przekształcenie transportu publicznego w ekologiczny i autonomiczny transport ostatniej mili w regionie Morza Bałtyckiego*, Gdańsk.pl, 22 marca 2018, [w:] <https://www.gdansk.pl/inwestycje-miejskie/SOHJOA-Baltic-transitioning-into-eco-friendly-autonomous-last-mile-public-transportation-Przekształcenie-transportu-publicznego-w-ekologiczny-i-autonomiczny-transport-ostatniej-mili-w-regionie-Morza-Baltyckiego,a,104675> [dostęp: 27 sierpnia 2018].
14. Prawo drogowie, *Ograniczone pole widzenia*, 10 grudnia 2017, [w:] <https://www.prawodrogowe.pl/informacje/kronika-legislacyjna/ograniczone-pole-widzenia> [dostęp: 22 sierpnia 2018].
15. Solon S., *Who's driving? Autonomous cars may be entering the most dangerous chase*, The Guardian, 24. January 2018, [w:] <https://www.theguardian.com/technology/2018/jan/24/self-driving-cars-dangerous-period-false-security> [dostęp: 22 sierpnia 2018].
16. Wendt Z., Cook J.S., *Saved by the Sensor: Vehicle Awareness in the Self-Driving Age*, Machine Design, 17. January 2018, [w:] <https://www.machine-design.com/motion-control/saved-sensor-vehicle-awareness-self-driving-age> [dostęp: 19 sierpnia 2018].
17. Williams M., *The Drive for Autonomous Vehicles: The DARPA Grand Challenge*, Herox.com, [w:] <https://www.herox.com/crowdsourcing-news/159-the-drive-for-autonomous-vehicles-the-darpa-grand> [dostęp: 13 sierpnia 2018].

#### **Akty prawne:**

1. Deklaracja amsterdamska z 14 kwietnia 2016 r. w sprawie kooperacji w dziedzinie jazdy pojazdami połączonymi i zautomatyzowanymi.
2. Konwencja o ruchu drogowym, podpisana w Genewie dnia 19 września 1949 r. (Dz. U. z 1959 r. Nr 54, poz. 321).
3. Konwencja o ruchu drogowym, sporządzona w Wiedniu dnia 8 listopada 1968 r. (Dz. U. z 1988 r. Nr 5, poz. 40 i 44 ze zm.).

4. *Plan zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego dla Miasta Gdańska na lata 2014–2030*, Miasto Gdańsk, Gdańsk 2014.
5. Ustawa z dnia 11 stycznia 2018 r. o elektromobilności i paliwach alternatywnych (Dz.U. z 2018 r. poz.317 ze zm.).
6. Ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (tekst jedn. Dz. U. z 2017 r. poz. 1260 ze zm.).

#### Inne:

1. Deklaracja ministrów transportu państw grupy G7 oraz europejskiego komisarza ds. transportu: Development and Widespread Utilization of Advanced Technology for Vehicles and Road, sporządzona 24 września 2016 r. w Karuizawie, Nagano w Japonii, [w:] <http://www.mlit.go.jp/common/001146631.pdf> [dostęp: 14 sierpnia 2018].
2. Hasło: Automobile, [w:] Encyclopedia Britannica, G. Cromer, C. Foster i inni, [w:] <https://www.britannica.com/technology/automobile/History-of-the-automobile> [dostęp: 13 sierpnia 2018].
3. Hasło: uczenie się, [w:] Słownik Języka Polskiego PWN, <https://sjp.pwn.pl/szukaj/uczenie-się.html> [dostęp: 19 sierpnia 2018].
4. Makinen S., Haapamaki T., *SOHJOA Baltic Task 2.2*, FLOU, 20 czerwca 2018.
5. Sohjoa Baltic, *Sohjoa Baltic Project*, [w:] <http://www.sohjoabaltic.eu/en/> [dostęp: 27 sierpnia 2018].

## THE IMPACT OF ROAD TRANSPORT AUTONOMY ON ROAD TRAFFIC SAFETY

**Keywords:** *autonomous vehicles, road transport, public transport, road safety.*

### SUMMARY

The concept of road transport automation is becoming more relevant. Similarly to the processes of mechanization and then digitization, the robotization process in the first stage affects the road transport sector. By sharing the fate of combustion engines as well as computers and communication systems, robotics achievements are implemented in the framework of automotive technology. Public roads are therefore again an experimental field for these technologies. The level of technical development of autonomous vehicles and

the implementation of relevant legal regulations allow to conduct research not only on the assessment and scale of their participation in road traffic, but above all on their impact on road safety.

One of the first entities conducting a research project in the field of testing autonomous vehicles in road traffic is the city of Gdańsk, which participates in the trans-European initiative Sohjoa Baltic.

This project conducts research, promotion and testing of automated electric minibuses as a part of the public transport chain. Discussion of this project allowed the authors to relate the title issue to the local scale and together with the results of a street survey brought closer the opinion of the inhabitants of Gdańsk.

**Cezary TATARCZUK**, absolwent Wyższej Szkoły Pedagogicznej w Słupsku, Akademii Spraw Wewnętrznych w Legionowie oraz Uniwersytetu Gdańskiego. Doktor nauk humanistycznych w zakresie historii, w specjalności historia prawa. W latach 1987–2007 pełnił służbę w instytucjach mundurowych, w wojsku, następnie w Policji zajmując stanowiska wykonawcze i kierownicze, w tym naczelnika Wydziału Prewencji Komendy Powiatowej Policji w Lęborku, I zastępcy komendanta miejskiego Policji w Słupsku oraz komendanta powiatowego Policji w Wejherowie oraz w straży gminnej. Pracował także w firmie ochrony osób i mienia. Obecnie adiunkt w Katedrze Bezpieczeństwa Wydziału Prawa i Administracji Wyższej Szkoły Administracji i Biznesu im. E. Kwiatkowskiego w Gdyni. Autor i współautor kilkudziesięciu opracowań oraz monografii naukowych w krajowych i zagranicznych wydawnictwach. Specjalizuje się w problematyce zarządzania bezpieczeństwem publicznym.

**Wojciech ZAWADZKI**, absolwent Wyższej Szkoły Administracji i Biznesu im. Eugeniusza Kwiatkowskiego w Gdyni. Magister prawa i licencjat bezpieczeństwa wewnętrznego. Laureat nagrody rektora Wyższej Szkoły Administracji i Biznesu w Gdyni na najlepszą pracę dyplomową przygotowaną na Wydziale Prawa i Administracji w roku akademickim 2017/2018. Specjalizuje się w robotyce i prawie nowych technologii. Pod kierunkiem prof. Zdzisława Brodeckiego przygotowuje pracę doktorską traktującą o polityce prawnej wdrażania statków autonomicznych w system międzynarodowej żeglugi morskiej.

**Igor ANTOON, Katarzyna BARTON-ELWART,  
Aleksandra CHWALCZUK, Maria KACIUBA,  
Adam LABUHN, Paweł MERING,  
Krystian ZAGROBELNY**

## **WYKORZYSTYWANIE I PRZETWARZANIE DANYCH SATELITARNYCH W CELU ZAPEWNIENIA BEZPIECZEŃSTWA ŚRODOWISKA MORSKIEGO**

**Słowa kluczowe:** *dane satelitarne, satelity, morze, ochrona środowiska morskiego, przestrzeń kosmiczna, prawo administracyjne, administracja publiczna, Organizacja Narodów Zjednoczonych, Unia Europejska.*

### **STRESZCZENIE**

Niniejsze opracowanie przedstawia instrumenty oraz zalecenia, które pozwolą zwiększyć wpływ administracji publicznej w sferze ochrony środowiska morskiego Bałtyku. Dzięki współpracy międzynarodowej na poziomie Narodów Zjednoczonych, Unii Europejskiej, a także współpracy państw regionalnych, powstają programy, pozwalające dostarczać zainteresowanym państwom niezbędną wiedzę. W ramach tej współpracy powstaje wspólne prawo oraz następuje szybszy rozwój technologiczny, który przyczynia się do efektywniejszego rozwiązywania problemów, związanych ze zmianami w środowisku naszej planety. Tymi narzędziami są, między innymi, satelity, które są wykorzystywane do monitorowania obszaru Bałtyku. Wynikają z tego cele oraz wyzwania, z którymi zmierzyć musi się polska administracja publiczna. Trudno jest przecenić wiedzę, którą dostarczają nam dane satelitarne. Monitorowanie obszaru Morza Bałtyckiego odbywa się w sposób ciągły. Dzięki istniejącym i tworzącym się systemom obserwacji Bałtyku, państwo polskie jest w stanie systematycznie określać stan i prognozy zmian środowiska morskiego.

## Wprowadzenie

Prawo kosmiczne jest zespołem norm prawnych międzynarodowych, określających status prawny kosmosu, tj. przestrzeni kosmicznej i ciał niebieskich oraz regulujących działalność państw i innych podmiotów korzystających z tej przestrzeni. Podstawowe zasady prawa kosmicznego zostały zapisane w rezolucji Zgromadzenia Ogólnego Narodów Zjednoczonych z dnia 27 stycznia 1963 roku, którą określa się jako „deklarację zasad prawnych rządzących działalnością państw w zakresie badania i wykorzystywania przestrzeni kosmicznej łącznie z księżycem i innymi ciałami niebieskimi<sup>1</sup>”. Zasady te zostały potwierdzone i rozwinięte w najważniejszych wielostronnych traktatach: ratowaniu kosmonautów, powrocie kosmonautów i zwrocie obiektów wypuszczanych w przestrzeń kosmiczną z 1968 roku<sup>2</sup>; międzynarodowej odpowiedzialności za szkody wyrządzone przez obiekty kosmiczne z 1972 roku<sup>3</sup>; rejestracji obiektów wypuszczanych w przestrzeń kosmiczną z 1975 roku<sup>4</sup>.

Do podstawowych zasad prawa kosmicznego należą: wolność i niezawłaszczanie przestrzeni kosmicznej i ciał niebieskich, pokojowe wykorzystywanie kosmosu, odpowiedzialność państw za działania kosmiczne, jawność działań kosmicznych oraz współpraca międzynarodowa i pomoc w tych działaniach. Przestrzeń kosmiczna i ciała niebieskie, inne niż Ziemia, są całkowicie zdemilitaryzowane. Wolność przestrzeni kosmicznej i ciał niebieskich daje prawo do swobodnego dostępu do nich. Daje również obowiązek niezawłaszczania z jakiegokolwiek tytułu przestrzeni kosmicznej oraz prawo do badań, a także do wykorzystywania przestrzeni kosmicznej w celach pokojowych. Ostatnie prawo zostało ograniczone przez układ regulujący działalność państw na Księżycu i innych ciałach niebieskich, na podstawie którego, w odniesieniu do zasobów naturalnych Księżyca i ciał niebieskich Układu Słonecznego, został przyjęty odrębny reżim prawny, oparty na zasadzie wspólnego dziedzictwa ludzkości. Podstawowym jego założeniem ma być zapewnienie w przyszłości sprawiedliwego podziału pomiędzy wszystkimi państwami-stronami układu korzyści, jakie będą przynosić te zasoby, ze szczególnym uwzględnieniem interesów i potrzeb krajów rozwijających się. Istotną rolę w rozwoju prawa kosmicznego odegrała działająca od 1959

<sup>1</sup> Dz.U.68.14.82.

<sup>2</sup> Dz.U.1969.15.110.

<sup>3</sup> Dz.U.1973 nr 27 poz. 154.

<sup>4</sup> Dz.U.79.5.22.

roku Komisja do Spraw Pokojowego Wykorzystania Przestrzeni Kosmicznej (organ pomocniczy Zgromadzenia Ogólnego Narodów Zjednoczonych), która przygotowała projekty wszystkich wymienionych umów oraz wielu deklaracji i rezolucji dotyczących prawa kosmicznego. Przyjmuje się, że przestrzeń kosmiczna rozpoczyna się od 90 do 100 km od powierzchni Ziemi, ponieważ najniższe punkty orbit sztucznych satelitów Ziemi położone są właśnie na wysokości około 90 km (linia Kármána).

Unia Europejska, uznając za istotne, w procesach szeroko rozumianej integracji w ramach Wspólnoty, również kwestie nauki i technologii, przestrzeni kosmicznej oraz środowiska, unormowała niniejsze zagadnienia m.in. w Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej<sup>5</sup>, czyniąc je jednymi z priorytetowych polityk Unii Europejskiej. Regulacje dotyczące badań i rozwoju technologicznego oraz przestrzeni kosmicznej zawarte zostały w art. 179-190 TFUE<sup>6</sup>, a odnoszące się do środowiska w art. 191–193 TFUE<sup>7</sup>. Zasadniczym w aspekcie przestrzeni kosmicznej – jej badania i eksploatacji – jest artykuł 189 TFUE<sup>8</sup>. Niniejszy przepis stanowi podstawę prawną zawiadywania przez Unię Europejską polityką kosmiczną<sup>9</sup>. Artykuł ten określa cele tej polityki, tj. wspieranie rozwoju naukowo-technicznego, konkurencyjności przemysłowej i wykonywania innych wspólnotowych polityk. Ponadto zawarto w nim środki mogące służyć ich realizacji poprzez promowanie wspólnych inicjatyw, popieranie badań i rozwoju technologicznego oraz koordynowanie działań w zakresie badania i wykorzystania przestrzeni kosmicznej. Dalej reguluje procedurę legislacyjną dla ustanawiania instrumentów prawnych, prowadzących do realizacji tych zadań. W tym zakresie przyjęto zwykłą procedurę ustawodawczą Parlamentu Europejskiego i Rady. Artykuł ten zastrzega także wyłączenie harmonizacji przepisów ustawowych i wykonawczych państw członkowskich Unii Europejskiej. Oznacza to, że państwa członkowskie mogą kreować własne i niezależne programy kosmiczne. Ponadto zobowiązuje Unię do unormowania stosunków z Europejską Agencją Kosmiczną oraz gwarantuje nienaruszalność postanowień tytułu XIX TFUE<sup>10</sup>. Przy interpretacji art. 189 TFUE należy skonstatować subsydiarny charakter polityki przestrzeni kosmicznej jako wysoce wyspecjalizowanej, w ramach całej dziedziny unijnej polityki badań i rozwoju,

<sup>5</sup> *Dz.U.U.E.C.2016.202.47*, zwany dalej TFUE.

<sup>6</sup> *Tamże.*

<sup>7</sup> *Tamże.*

<sup>8</sup> *Tamże.*

<sup>9</sup> *Tamże.*

<sup>10</sup> *Tamże.*



jednakże zawierający w sobie wszelkie niezbędne elementy, stanowiące prawne podstawy funkcjonowania europejskiej polityki kosmicznej<sup>11</sup>. Elementarnym w aspekcie środowiska jest artykuł 191 TFUE. Wskazuje on cele polityki unijnej w dziedzinie środowiska tj. zachowanie, ochronę i poprawę jakości środowiska, ochronę zdrowia ludzkiego, ostrożne i racjonalne wykorzystanie zasobów naturalnych, promowanie na płaszczyźnie międzynarodowej środków zmierzających do rozwiązywania regionalnych lub światowych problemów w dziedzinie środowiska, w szczególności zwalczania zmian klimatu. Określa zasady polityki ochrony środowiska tj. zasadę ostrożności, jak również kryteria kształtowania tejże polityki, np. uwzględnianie dostępnych danych naukowo-technicznych. W dalszej części ustanawia warunki współpracy w ramach wspólnoty pomiędzy państwami członkowskimi w zakresie ochrony środowiska. Należy podkreślić, iż obecnie w wyniku zachodzących zmian środowiskowych oraz społeczno-gospodarczych, polityka ochrony środowiska jest jedną z najistotniejszych polityk prowadzonych przez Unii Europejskiej<sup>12</sup>. W art. 191–193 TFUE sformułowano podstawy prawne w dziedzinie środowiska poprzez określenie celów, metod realizacji, procesu legislacyjnego i innych procedur. Scharakteryzowane unijne uwarunkowania prawne pozwalają realizować działania systemów satelitarnych i technologii kosmicznej o ogromnym znaczeniu, które są wykorzystywane w wielu dziedzinach, jak np. telekomunikacja, usługi bankowe, nawigacja, teledetekcja, meteorologia, czy też ochrona środowiska<sup>13</sup>. Niniejsze traktatowe przepisy w sposób najbardziej ogólny tworzą ramy prawne także dla wykorzystania i przetwarzania danych satelitarnych w celach poprawy bezpieczeństwa środowiska morskiego. Stanowią one podstawę dla aktów prawa pochodnego Unii Europejskiej. Wykazane przepisy TFUE stanowią źródło oraz podstawę dla ustawodawstwa Wspólnoty w zakresie inicjacji, realizacji i rozbudowywania działań mających na celu korzystanie z przestrzeni kosmicznej, wykorzystywanie technik satelitarnych i ochronę środowiska. W celu realizacji zdań polityki kosmicznej wykorzystuje się sztuczne satelity, w których skład wchodzi wszelkie obiekty wysyłane przez człowieka na orbitę. Zakres wykorzystywania satelitów jest niezwykle szeroki, a *de facto* ograniczony jest jedynie przez ludzką wyobraźnię, fundusze, sytuację geopolityczną i stopień rozwoju technologicznego. Zgodnie z powszechnie funkcjonującą typologią, sztuczne

<sup>11</sup> K. Kowalik-Bańczyk, M. Szwarz-Kuczer, A. Wróbel, *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, t. II, Wolters Kluwer, Warszawa 2012, s. 1251.

<sup>12</sup> *Tamże*, s. 1265.

<sup>13</sup> *Dz.U.UE.C.2016.202.47*.

satelity podzielić można na satelity badawcze, satelity nawigacyjne, satelity wywiadowczo-rozpoznawcze, satelity meteorologiczne i satelity telekomunikacyjne. Satelity są wykorzystywane do prowadzenia badań z pewnej odległości – ten rodzaj badania nazywa się teledetekcją. Badanie to można podzielić na dwa rodzaje: badanie aktywne, które polega na wysyłaniu sygnału z instrumentu, a następnie odbieraniu go i analizowaniu, oraz badanie bierne, którego metody są oparte na analizie sygnałów emitowanych przez obserwowany obiekt.

Teledetekcję, w odniesieniu do satelitów, wykorzystuje się na wielu płaszczyznach, a co szczególnie warto podkreślić, wykorzystuje się zarówno teledetekcję aktywną, jak i pasywną. Jednym z podstawowych narzędzi teledetekcyjnych, których używa się w satelitach, jest fotografia. Jest ona zarazem historycznie najwcześniej wykorzystywana – w różnych celach. Już w 1975 roku Prezydium Rządu PRL podjęło decyzję nr 145/75 w sprawie wykorzystania obrazów satelitarnych Ziemi i zdjęć lotniczych w zarządzaniu gospodarką narodową<sup>14</sup>. Kilka lat później powołano Ośrodek Przetwarzania Obrazów Lotniczych i Satelitarnych (OPOLiS), którego celem było badanie i zwalczanie problemów, związanych z szeroko pojętym środowiskiem. W kolejnych latach, aż po dziś dzień, teledetekcja (a najczęściej fotografia, wykonywana za pomocą satelitów) wspiera realizację działań, mających na celu zachowanie odpowiedniego stanu środowiska, a także przewidywanie ewentualnych zagrożeń.

### Programy prowadzone w ramach współpracy międzynarodowej oraz zalecenia, które wskazują, jak wykorzystywać dane satelitarne

Komisja Europejska przy udziale Europejskiej Agencji Kosmicznej, stworzyła program Copernicus, który służy monitorowaniu ziemi. Copernicus jest wynikiem wieloletniej i wielopłaszczyznowej europejskiej współpracy strategicznej w zakresie badań kosmicznych i przemysłowych. To przedsięwzięcie jako interdyscyplinarne z natury, zapewnia możliwie w jak najszerszym zakresie pozyskiwanie geoinformacji, pozwalając na świadczenie usług operacyjnych obejmujących zarówno monitorowanie mórz, lodowców i środowiska, jak i prowadzenie nadzoru morskiego czy badanie rozwoju miast.

<sup>14</sup> A. Ciołkosz, S. Białosz, *Zastosowanie teledetekcji satelitarnej w badaniach środowiska w Polsce*, „Nauka”, 2008, nr 3, s. 79.

Wydaje się, że nie można wskazać zamkniętego katalogu zastosowań, jakie niesie za sobą Copernicus. System opiera się na informacjach, uzyskiwanych przez sieć sztucznych satelitów, zwanych „Sentinels”, wspomaganych lokalnymi danymi pomiarowymi. Dzięki interdyscyplinarności, nie tylko w zakresie możliwych odbiorców technologii, ale także w procesie zbierania informacji, system Copernicus może realnie przyczynić się do rozwoju wielu nowych usług i możliwości, nawet w zakresie tych sprzecznych, na pierwszy rzut oka, dziedzin życia<sup>15</sup>. Funkcjonowanie programu Copernicus pozwala realizować m.in. poniższe cele: maksymalizuje korzyści społeczno-gospodarcze, a tym samym wspiera realizację strategii „Europa 2020” i jej celów związanych z inteligentnym, trwałym wzrostem gospodarczym sprzyjającym włączeniu społecznemu, przez propagowanie wykorzystywania obserwacji Ziemi w zastosowaniach i usługach;

- wspiera rozwój konkurencyjnego europejskiego sektora kosmicznego i usługowego oraz maksymalizuje możliwości europejskich przedsiębiorstw w zakresie rozwoju i realizacji innowacyjnych systemów obserwacji Ziemi oraz rozwoju i świadczenia innowacyjnych usług w tym zakresie;
- zapewnia autonomiczny dostęp do wiedzy środowiskowej i kluczowych technologii dla usług w zakresie obserwacji Ziemi i geoinformacji, a tym samym umożliwia Europie niezależnie podejmowanie decyzje i działania;
- wspiera europejskie polityki i wkład w te polityki oraz wspiera globalne inicjatywy, takie jak Globalna Sieć Systemów Obserwacji Ziemi<sup>16</sup>. Europejska Agencja Bezpieczeństwa Morskiego jest jedną ze zdecentralizowanych agencji Unii Europejskiej, która zapewnia pomoc techniczną, a także wsparcie Komisji Europejskiej państwom członkowskim w opracowywaniu oraz wdrażaniu prawodawstwa Unii Europejskiej dotyczącego bezpieczeństwa na morzu, zanieczyszczenia przez statki i bezpieczeństwa morskiego. Ma też zadania operacyjne w zakresie reakcji na zanieczyszczenie ropą naftową, monitorowania statków oraz identyfikacji i śledzenia statków na dalekie odległości. Politycznym impulsem do utworzenia EMSA w 2002 r. były wypadki tankowca „Erika” (1999) i „Prestige” (2002) oraz wynikające z nich wycieki ropy. Spowodowały one ogromne szkody środowiskowe jak i ekonomiczne na wybrzeżach

<sup>15</sup> European Commission, *Copernicus Europe's eyes on Earth*, [https://www.copernicus.eu/sites/default/files/-documents/Copernicus\\_brochure\\_EN\\_web\\_Oct2017\\_0.pdf](https://www.copernicus.eu/sites/default/files/-documents/Copernicus_brochure_EN_web_Oct2017_0.pdf) [dostęp: 04.04.2019].

<sup>16</sup> Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) NR 377/2014 z dnia 3 kwietnia 2014 r. ustanawiającego program Copernicus i uchylającego rozporządzenie (UE) NR 911/2010.

Hiszpanii oraz Francji. Stanowiły również przypomnienie dla decydentów, że Europa musi zainwestować w lepsze przygotowanie, w przypadku, gdy dojdzie do wycieku ropy na dużą skalę, to znaczy ponad i poza zasobami dostępnymi na poziomie poszczególnych państw członkowskich. Agencją zarządza dyrektor wykonawczy, którego obowiązki i uprawnienia są określone w art. 15 rozporządzenia (WE) nr 1406/2002<sup>17</sup>. EMSA podejmuje szereg działań głównie zapobiegawczych, ale także reaktywnych, w pewnych kluczowych obszarach, aby osiągnąć swoje cele. Powierzono jej zadanie pomocy Komisji w monitorowaniu **wdrażania prawodawstwa Unii Europejskiej** dotyczącego, między innymi, budowy i planowanej konserwacji statków, inspekcji statków i odbioru odpadów w portach Unii Europejskiej, certyfikacji wyposażenia morskiego, ochrony statków, szkolenie marynarzy w krajach spoza Unii Europejskiej i kontrolę państwa portu. Prowadzi, utrzymuje i rozwija **możliwości informacji morskiej** na poziomie Unii Europejskiej. Równolegle ustanowiono gotowość do zwalczania zanieczyszczenia morza, zdolność wykrywania i reagowania, w tym europejską sieć rezerwowych statków reagujących na wycieki ropy naftowej, a także europejską usługę satelitarnego monitorowania wycieków ropy i wykrywania statków (CleanSeaNet). Obie w celu skutecznego wdrożenia systemu ochrony wybrzeży Unii Europejskiej i wód przed zanieczyszczeniem przez statki morskie. Agencja zapewnia Komisji Europejskiej doradztwo techniczne i naukowe w dziedzinie bezpieczeństwa morskiego i zapobiegania zanieczyszczeniom przez statki w ciągłym procesie oceny skuteczności obowiązujących środków oraz aktualizacji i rozwoju nowych przepisów. Zapewnia również wsparcie dla państw członkowskich i ułatwia współpracę między nimi oraz rozpowszechnia najlepsze praktyki. Jako organ Unii Europejskiej, Agencja znajduje się w centrum unijnej sieci bezpieczeństwa morskiego i współpracuje z wieloma zainteresowanymi stronami i instytucjami publicznymi, w ścisłej współpracy z Komisją i państwami członkowskimi. System SatBałtyk powstawał w latach 2010–2015 przy współpracy naukowców i specjalistów z szeregu instytucji, reprezentujących różne obszary wiedzy, skupionych w Konsorcjum Naukowym SatBałtyk. Projekt ten był finansowany przez Unię Europejską oraz ze środków państw członkowskich Wspólnoty, co umożliwiło opracowanie odpowiedniej metodyki i procedur oraz zorganizowanie i uruchomienie złożonej infrastruktury tworzącej

<sup>17</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) NR 1406/2002 z dnia 27 czerwca 2002 r. ustanawiające Europejską Agencję ds. Bezpieczeństwa na Morzu, zwany dalej EMSA.

System SatBałtyk. Działanie Systemu SatBałtyk polega na nowoczesnej, rozproszonej i różnorodnej infrastrukturze badawczej, która gromadzi i przetwarza dane środowiskowe wykorzystujące skomplementowane w oparciu o doświadczenie i wiedzę, najnowsze osiągnięcia nauki i techniki (np. stacje meteo, boje pomiarowe czy satelity), odpowiednich urzędów pomiarowych i bazy technicznej<sup>18</sup>. Z Morzem Bałtyckim sąsiaduje dziewięć państw zamieszkałych przez ok. 147 mln ludzi (nie wliczając Federacji Rosyjskiej), które prowadzą rozmaite działania, związane z eksploatacją Morza Bałtyckiego. Skutkuje to zanieczyszczeniem tego półzamkniętego morza odpadami przemysłowymi, komunalnymi i rolniczymi, substancjami ropopochodnymi i lekami, w tym antybiotykami. W myśl zaleceń, programów i regulacji prawnych, rekomendowanych przez międzynarodowe organizacje i grupy ekspertów, większość krajów prowadzi na bieżąco badania stanów i przemian środowiska morskiego. Należą do nich: Organizacja Narodów Zjednoczonych z wyspecjalizowanymi agencjami, np. Międzynarodową Organizacją Morską, Międzyrządową Komisję Oceanograficzną UNESCO i Unię Europejską z programem Zintegrowanej Polityki Morskiej (An Integrated Maritime Policy for the European Union), zwanym Niebieską Księgą i raportem Grupy Ekspertów ds. Morskiej Infrastruktury Badawczej Komisji Europejskiej oraz z dwiema kluczowymi regulacjami: Dyrektywą Wodną (EU Water Framework Directive WFD) i Dyrektywą w Sprawie Strategii Morskiej (EU Marine Strategy Framework Directive MSFD)<sup>19</sup>. Operacyjność systemu opiera się na bieżącym dopływie informacji z rejestratorów sygnałów będących podzespołami satelitów, przyrządów zainstalowanych na statkach morskich, bojach pomiarowych, platformy wiertniczej Baltic Beta oraz ze stacji badawczych centrów obliczeniowych. Naukowe podstawy systemu SatBałtyk stanowią modele i algorytmy opisujące wzajemne związki i mechanizmy procesów, które zachodzą w ekosystemie Morza Bałtyckiego oraz jego strefie brzegowej i atmosferze:

- DESAMBEM – za pomocą tego zestawu algorytmów można wyznaczyć parametry środowiska Bałtyku na podstawie informacji z satelity;
- BALTFOS – zestaw modeli prognostycznych, które uwzględniają prawa fizyczne oraz biochemiczne kształtujące rozkłady przestrzenne wyznaczonych charakterystyk.

<sup>18</sup> M. Ostrowska, M. Darecki, M. Kowalewski, A. Krężel, J. Dera, *System SatBałtyk satelitarny monitoring środowiska Bałtyku struktura, funkcjonowanie, możliwości operacyjne*, Konsorcjum SatBałtyk i Instytut Oceanologii PAN, Sopot 2015, s. 15.

<sup>19</sup> *Ibidem*, s. 9.

Dwustronny przepływ danych pomiędzy pracującymi jednocześnie podsystemami: prognostycznym i diagnostycznym stwarza warunki do określania aktualnego stanu ekosystemu w oparciu o dane satelitarne, chyba że występuje brak danych, wynikający np. z zachmurzenia – w takim przypadku wykorzystuje się inne źródła danych.

System SatBałtyk opisuje stan i funkcjonowanie środowiska Morza Bałtyckiego, których monitorowanie jest lub będzie konieczne ze względu na obowiązujące regulacje prawne i rekomendacje. Wyróżnić należy przede wszystkim Dyrektywę Wodną Unii Europejskiej – EU Water Framework Directive (WFD), która w stosunku do państw członkowskich zawiera wymagania odnośnie do monitorowania parametrów jakości wody (wielu parametrów biologicznych i chemicznych, które mają silny wpływ na optyczne charakterystyki wody morskiej) między innymi dzięki stosowanym technikom satelitarnym. Dyrektywa wodna obejmuje zasięgiem jedynie wody przybrzeżne, zdefiniowane jako obszar morski w granicach jednej mili morskiej od brzegu. Dlatego wprowadzona po niej nowa Dyrektywa w Sprawie Strategii Morskiej – EU Marine Strategy Framework Directive (MSFD) powiększa analogiczne wymagania, które dotyczą monitorowania jakości wszystkich wód szelfowych wokół państw członkowskich Unii Europejskiej, co również obejmuje cały obszar Bałtyku. Informacje o środowisku morskim, dostarczane przez System SatBałtyk, również dobrze wpisują się w konwencję o ochronie środowiska morskiego obszaru północnoatlantyckiego (OSPAR), która wytyczyła kierunki monitorowania eutrofizacji wód morskich na obszarach Unii Europejskiej. Dostępne w Systemie SatBałtyk charakterystyki środowiska Morza Bałtyckiego zapewnić mogą stały dopływ informacji niezbędnych do zarządzania jego zasobami i wypełnienia zobowiązań związanych z jego monitorowaniem organom administracji publicznej, podległym im jednostkom, które zajmują się ochroną Morza Bałtyckiego, Wojsku Polskiemu (służbom i jednostkom Marynarki Wojennej), ale również naukowcom, nauczycielom lub osobom zainteresowanym wiadomościami z różnych dziedzin życia społecznego.

W kwietniu 2007 roku uruchomiona została usługa CleanSeaNet, opracowana przez Europejską Agencję Bezpieczeństwa Morskiego, w celu wspierania państw członkowskich w zwalczaniu umyślnego lub przypadkowego zanieczyszczenia środowiska morskiego. Jest to europejska usługa satelitarnego monitorowania wycieku ropy i wykrywania statków, która oferuje pomoc państwom uczestniczącym w następujących działaniach:

- identyfikacja i śledzenie zanieczyszczenia olejami na powierzchni morza;
- monitorowania przypadkowego zanieczyszczenia w sytuacjach awaryjnych;

- przyczynianie się do identyfikacji zanieczyszczających<sup>20</sup>.

Usługa CleanSeaNet opiera się na regularnym zamawianiu zdjęć satelitarnych z Synthetic Aperture of Radar (SAR), zapewniając całodzienne i całonocne obserwacje obszarów morskich niezależnie od warunków panujących na morzu (mgły, zachmurzenia, itp.). Dane te są przetwarzane na obrazy i analizowane pod kątem wycieku oleju, wykrywania statków i zmiennych meteorologicznych<sup>21</sup>. Wyodrębnione informacje obejmują m.in.: wyciek, lokalizację, powierzchnię, długość, poziom ufności wykrycia i informacje na temat potencjalnego źródła wycieku (tj. wykrycie statków, instalacji naftowych i gazowych). Kiedy dojdzie do możliwego wykrycia wycieku ropy na wodach krajowych, pojawia się komunikat ostrzegawczy dostarczany do odpowiedniego kraju. W przypadku, gdy poziom wycieku jest wysoki, EMSA Maritime Support Service (MSS) może wezwać państwo nadbrzeżne w celu upewnienia się, że alert został odebrany i zaoferować dodatkowe wsparcie. Analizowane obrazy są dostępne w czasie niemal rzeczywistym, bo krótszym niż 30 minut po uzyskaniu obrazu przez satelitę. CleanSeaNet obejmuje również identyfikację potencjalnych zanieczyszczeń, łącząc obraz z satelity z informacjami o ruchu statków. W przypadku wypadków związanych z wyciekiem ropy lub sytuacji awaryjnych dotknięte ich skutkami państwo nadbrzeżne może zażądać dodatkowych zdjęć satelitarnych w celu monitorowania obszaru wycieku przez dłuższy okres, rejestrując ewolucję wycieku i wspierając operacje reagowania i odzyskiwania<sup>22</sup>. Właściwy organ krajowy po otrzymaniu takiej informacji decyduje o odpowiedniej reakcji, np. o wysłaniu samolotu, aby sprawdził zagrożony obszar i zweryfikował wyciek lub o napisaniu wniosku dotyczącego inspekcji statku, który jest potencjalnym powodem zanieczyszczenia, w następnym porcie zawinięcia. Usługa CleanSeaNet jest dostępna dla wszystkich państw członkowskich Unii Europejskiej i ich terytoriów zamorskich, krajów kandydujących i państw członkowskich Europejskiego Stowarzyszenia Wolnego Handlu (EFTA). Dostęp do usługi ma również każde państwo nadbrzeżne za pośrednictwem przeznaczonego do tego interfejsu użytkownika, który daje możliwość przeglądania zamówionych obrazów.

<sup>20</sup> European Maritime Safety Agency, *CleanSeaNet Service*, <http://www.emsa.europa.eu/csn-menu.html> [dostęp: 14.11.2017].

<sup>21</sup> CleanSeaNet, *Celebrating the CleanSeaNet Service*, <http://imoide.org/operations/earthobservationservices/-items.html?cid=122&id=3150>, [dostęp: 14.11.2017].

<sup>22</sup> *Ibidem*.

Zadania związane z ochroną i kontrolą środowiska Morza Bałtyckiego pełni Komisja Ochrony Środowiska Morskiego Bałtyku, znana również jako Komisja Helsińska lub HELCOM. Jest ona organizacją międzynarodową, utworzoną na podstawie Konwencji o ochronie środowiska morskiego obszaru Morza Bałtyckiego z 1974 roku. Stronami przedmiotowej Konwencji pozostają wszystkie państwa nadbałtyckie. Podstawowym zadaniem komisji jest przewidywanie skutków społecznych, gospodarczych, finansowych, politycznych i prawnych wszelkich działań prowadzonych na terytorium Morza Bałtyckiego wraz z określeniem źródeł ich finansowania<sup>23</sup>.

Komisja, jako złożona organizacja, powołana w celu ochrony środowiska Bałtyku, zobligowana jest do informowania obywateli państw szczególnie zainteresowanych stanem wód morza na jego obszarze, jak i obszarze jego zlewni, podjętych lub które planuje się podjąć, w celu zapobiegania i eliminacji zanieczyszczenia oraz skuteczności tych środków<sup>24</sup>. Komisja proponuje rozwiązania polegające na tym, że to strony podejmą indywidualnie lub wspólnie wszelkie właściwe działania ustawodawcze, administracyjne i inne odpowiednie środki, zapobiegające i eliminujące problem zanieczyszczeń, w celu popierania odnowy ekologicznej obszaru Bałtyku i zachowania jego równowagi ekologicznej.

W przypadku zanieczyszczenia Morza Bałtyckiego, istotnymi źródłami jego powstania są poziomy związków azotu i fosforu, pochodzących z powietrza atmosferycznego lub bezpośrednio z brzegu morza, powstających z połączenia takich czynników jak duża gęstość zaludnienia, rolnictwo, energetyka i transport. Działalność komisji opiera się na zasadzie zapobiegania, która polega na podejmowaniu środków zaradczych w przypadku, kiedy zaistnieją podstawy do przypuszczenia, że substancje czy energia wprowadzane bezpośrednio lub pośrednio do środowiska morskiego, mogą stworzyć zagrożenie dla zdrowia ludzkiego, szkodzić żywym zasobom i morskim ekosystemom, niszczyć jego walory lub przeszkadzać dozwolonemu wykorzystaniu morza<sup>25</sup>.

Bałtyk mógłby być sprawniej monitorowany przez urządzenia satelitarne badające jego powierzchnię na szeroką skalę. Przykładowo, trzecia generacja satelity opracowaną przez Europejską Agencję Kosmiczną (ESA) została niedawno uruchomiona. Wyposażona w cztery instrumenty obserwujące

<sup>23</sup> Konwencja o ochronie środowiska morskiego obszaru Morza Bałtyckiego z dnia 9 kwietnia 1992 r.

<sup>24</sup> Z. Brodecki, E. Gończ, S. Majkowska, D. Pyć, *Ochrona środowiska*, Lexis Nexis, Warszawa 2005, s.157.

<sup>25</sup> M. Górski, *Prawo ochrony środowiska*, Wolters Kluwer, Warszawa 2009, s. 437.



powierzchnię Ziemi dostarczające „szerszy obraz” dla potrzeb europejskiego programu monitorowania środowiska – Copernicus. Przebywając nad oceanami, mierzy temperaturę, kolor i wysokość powierzchni morza, jak i grubości lodu morskiego. Pomiar te zostaną wykorzystane, na przykład, do monitorowania zmian klimatu Ziemi i bardziej praktycznych zastosowań, takich jak zanieczyszczenie środowiska morskiego i produktywności biologicznej. Bardzo ważną rzeczą jest sposób, w jaki prowadzone są badania oraz dokładne określenie, w jaki sposób i na jaką skalę eksploatuje się Morze Bałtyckie. Monitorowanie stanu wód Bałtyku tradycyjnymi metodami z pokładów statków prowadzone jest od wielu lat. Metody te polegają głównie na poborze prób wody z morza i na ich laboratoryjnych analizach fizycznych, chemicznych, biologicznych i innych. Część z nich zawsze będzie potrzebna, jednakże rutynowe monitorowanie w ten sposób stanu środowiska i zmian jego funkcjonowania jest niedoskonałe i kosztowne. Angażuje statki badawcze z załogami i ekipami naukowymi a w związku z tym dostarcza tylko wyniki testów z ograniczonej liczby punktów przestrzeni tego bardzo zmiennego środowiska wodnego w ograniczonym czasie. Patrząc na aspekt prowadzenia badań przy użyciu satelitów, stwierdza się, że są one znacznie wydajniejsze. Z oddali jesteśmy w stanie monitorować cały obszar akwenu i dostrzegać zmiany tafli wody zachodzące na jego powierzchni, spowodowane np. zakwitami bądź też wyciekami nieczystości. Radiometri satelitarne rejestrują natężenie i widma światła wychodzącego z morza i z pomocą ww. modelowych formuł matematycznych umożliwiają wyznaczanie koncentracji tych substancji w przypowierzchniowej warstwie morza. Formuły modelowe wiążą te koncentracje z oświetleniem (czyli dopływem energii), temperaturą powierzchni morza (które także rejestrują satelity) oraz z głębokością morza. W sumie dane satelitarne pozwalają wyznaczać różne charakterystyki środowiska wodnego (w tym wydajność kwantową fotosyntezy, szybkość produkcji materii organicznej w danym rejonie morza, a nawet obecność ryb).

Stosunkowo łatwo jest monitorować ocean, bo wszystkie procesy w wodach oceanicznych można traktować jako autonomiczne. Optyczne właściwości wód oceanicznych są mniej skomplikowane niż na szelfach i morzach półzamkniętych – morza takie jak Bałtyk są trudniejsze do monitorowania, bo wypełniają je tzw. wody morskie drugiego rodzaju, których właściwości zależą dodatkowo od czynników zewnętrznych (allogenicznych), w tym także podlegają silnym wpływom działalności ludzkiej. Dane satelitarne i odpowiednie algorytmy obliczeniowe pozwalają sprawnie wyznaczać różne ważne charakterystyki środowiska morskiego i tworzyć mapy rozkładów

jego charakterystyk. Nie chodzi tylko o specjalistyczne dane przydatne jedynie ekspertom. Z pozyskiwanych przez SatBałtyk informacji skorzystają też np. rybacy czy turyści. Administracja publiczna w przyszłości powinna lepiej wykorzystywać dostępne informacje, chociażby w celach takich jak usprawnianie systemów ostrzegawczych grup społecznych przed zakwitem trujących alg, występowaniem prądów unoszących czy pojawianiem się plam zanieczyszczeń, w tym z rozlewów ropy.

Narzędziami służącymi ochronie środowiska Morza Bałtyckiego, która jest następstwem założeń, określonych w Konwencji Helsińskiej, jest Ramowa Dyrektywa Wodna Parlamentu Europejskiego i Rady 2000/60/WE z dnia 23 października 2000 roku<sup>26</sup>, która ustanawia obowiązek kontroli i oceny stanu wód przejściowych w Polsce. Do takich wód należy m.in. Zatokę Gdańską. Kolejnym narzędziem jest Ramowa Dyrektywa w sprawie Strategii Morskiej 2008/56/WE z dnia 17 czerwca 2008 roku<sup>27</sup>, która ustanawia ramy działania w dziedzinie polityki ochrony środowiska morskiego w obszarach wód otwartego morza. Głównym celem Dyrektywy w sprawie strategii morskiej jest zapewnianie utrzymania lub podjęcia przez państwa członkowskie wspólnoty europejskiej takich działań, które doprowadzą do osiągnięcia porządnego stanu środowiska Morza Bałtyckiego. Zgodnie z zaleceniami, państwa członkowskie, należące do regionu położonego w obrębie Morza Bałtyckiego, są obowiązane do podjęcia współpracy, której efektem ma być docelowo stworzenie takich systemów, które będą w stanie monitorować to środowisko. Ważnym elementem przy tworzeniu takich programów jak SatBałtyk było spełnienie jednego z zaleceń, które polega na ocenie stanu środowiska morskiego. Państwa członkowskie, wchodzące w skład jednego regionu, tworzą ramy administracyjne, które powinny wykorzystywać dane dostarczane poprzez funkcjonowanie określonych programów służących monitorowaniu Morza Bałtyckiego. Kraje te w należyty sposób uwzględniają zasadę zrównoważonego rozwoju, a w szczególności społeczny i gospodarczy wpływ planowania środków. Biorąc pod uwagę zalecenia i zasady funkcjonowania wspólnoty, region stwarza własny system, służący wszystkim organom administracyjnym wspólnoty do dostarczania i wymiany informacji na temat monitorowania Morza Bałtyckiego. Przy tworzeniu takiego systemu, państwa współpracujące określają główne cele, ukierunkowane na działania w celu osiągnięcia dobrego stanu środowiska morskiego. Działania te zakładają spójność oraz koordynację prowadzącą do ułatwienia porównywania wyników monitorowania oraz uwzględniają

---

<sup>26</sup> Dz.U.L.327.

<sup>27</sup> Dz.U.L.164/19.

istotne oddziaływania i właściwości o charakterze transgranicznym. Przy ustalaniu celów środowiskowych kraje uczestniczące uwzględniają ogólny charakter środowiskowy Morza Bałtyckiego, specyfikę docelowego lub utrzymywanego stanu morza oraz określają narzędzia administracyjne potrzebne do ich realizacji. Przy tworzeniu określonego programu, państwa członkowskie są zobowiązane brać pod uwagę właściwe środki wymagane na mocy prawodawstwa wspólnotowego, a w szczególności dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2000/60/WE z dnia 23 października 2000 roku<sup>28</sup>, dyrektywy Rady 91/271/EWG z dnia 21 maja 1991 roku<sup>29</sup>, dotyczącej oczyszczania ścieków komunalnych i dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2006/7/WE z dnia 15 lutego 2006 roku dotyczącej zarządzania jakością wody w kąpieliskach<sup>30</sup>.

W polskim porządku prawnym funkcjonuje ustawa o ochronie środowiska, nadająca narzędzia i kompetencje organom administracyjnym, których celem jest monitorowanie środowiska oraz ewentualne zapobieganie dalszemu szkodliwemu oddziaływaniu na środowisko oraz nałożenie obowiązku przywrócenia stanu właściwego przez dany podmiot. Państwo polskie wdraża strategię morską, która na podstawie ustawy z dnia 20 lipca 2017 roku prawo wodne określa jako zespół działań, bazujących na opracowaniach polegających na monitorowaniu środowiska morskiego czy wdrażaniu programów ochrony<sup>31</sup>. Ustawa ta określa konieczną współpracę z krajami wspólnoty w ramach Konwencji Helsińskiej. Ważnym organem należącym do polskiej administracji morskiej jest Inspektorat Ochrony Środowiska. Został on powołany do kontrolowania podmiotów korzystających ze środowiska morskiego, do utrzymywania przez te podmioty czystości i porządku, do prowadzenia państwowego monitoringu środowiskowego, w tym szczególnie do opracowywania i realizacji wieloletnich strategicznych programów państwowego monitoringu środowiska i wykonawczych programów państwowego monitoringu środowiska, gromadzenia informacji o środowisku w zakresie ujętym w programach państwowego monitoringu środowiska, jak również gromadzenia informacji i opracowywania raportów dotyczących stanu środowiska<sup>32</sup>. Są to podmioty odpowiedzialne za to, aby nie doprowadzać do pogarszania stanu środowiska, jak również zobowiązane do eliminowania potencjalnych zagrożeń wynikających z działań

<sup>28</sup> Dz.U.WE.L.327.

<sup>29</sup> Dz.U.WE.L.135.

<sup>30</sup> Dz.U.UE.L.64.

<sup>31</sup> Dz. U. 2017, poz. 1566.

<sup>32</sup> Dz.U.2018, poz. 799.

człowieka i stwarzania takiego systemu, który będzie w stanie zaradzić potencjalnemu zagrożeniu katastrofy naturalnej. Jedną z ważniejszych instytucji, działających na terenie naszego kraju, zajmujących się technikami satelitarnymi, jest Polska Agencja Kosmiczna. Instytucja ta może pomagać organom państwa na szczeblu centralnym i samorządowym w korzystaniu z produktów technik satelitarnych. Wszystkie dane potrzebne do prowadzenia monitoringu w zakresie ochrony środowiska są ogólnodostępne dla administracji państwa. Bardzo często danych tych się nie wykorzystuje, choć dane satelitarne w znaczący sposób przyczyniają się do zapewnienia bezpieczeństwa środowiska morskiego.

## Zakończenie

Artykuł przedstawia złożony schemat aktów prawnych, dzięki którym państwa członkowskie, należące do grupy podmiotów wspólnot, mają nałożony obowiązek polegający na zaangażowaniu się w przeciwdziałanie zagrożeniom wynikającym z użytkowania Morza Bałtyckiego. Coraz większe znaczenie w omawianym przypadku zaczyna mieć rozwijająca się gałąź prawa, jaką jest prawo kosmiczne, szczególnie przy wykorzystywaniu technologii, służącej monitorowaniu Bałtyku. Dzięki wieloletnim badaniom, polegającym na opracowywaniu i wdrażaniu systemów satelitarnych, weszliśmy w posiadanie niezbędnej wiedzy, którą wykorzystujemy do monitorowania obszaru Morza Bałtyckiego. Dzięki wprowadzanemu prawu szczególnie w ramach Unii Europejskiej, państwo Polskie pozostaje zobligowane do tego, aby przeciwdziałać pogłębiającemu się kryzysowi środowiska morskiego. Jednym z kluczowych wniosków jest to, że administracja publiczna powinna zmotywować się do szerszego wykorzystywania danych satelitarnych, zwiększy to wydajność obserwacji oraz zmniejszy koszty, związane z pokryciem jej działalności.

---

\* Artykuł został opracowany pod naukowym kierownictwem dr Beaty Kolarz z Wyższej Szkoły Administracji i Biznesu im. Eugeniusza Kwiatkowskiego w Gdyni.

## Bibliografia

### Literatura:

1. K. Kowalik-Bańczyk, M. Szwarz-Kuczer, A. Wróbel, *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, t. II, Wolters Kluwer, Warszawa 2012.
2. M. Ostrowska, M. Darecki, M. Kowalewski, A. Krężel, J. Dera, *System SatBałtyk satelitarny monitoring środowiska Bałtyku struktura, funkcjonowanie, możliwości operacyjne*, Konsorcjum SatBałtyk i Instytut Oceanologii PAN, Sopot 2015.
3. Z. Brodecki, E. Gończ, S. Majkowska, D. Pyć, *Ochrona środowiska*, Lexis Nexis, Warszawa 2005.
4. A. Ciołkosz, S. Białousz, *Zastosowanie teledetekcji satelitarnej w badaniach środowiska w Polsce*, „Nauka” 2008, nr 3.
5. M. Górski, *Prawo ochrony środowiska*, Wolters Kluwer, Warszawa 2009.

### Akty prawne:

1. Układ zasad prawnych rządzących działalnością państw w zakresie badania i wykorzystywania przestrzeni kosmicznej łącznie z księżycem i innymi ciałami niebieskimi przyjęte przez Zgromadzenie Ogólne Organizacji Narodów Zjednoczonych z dnia 27 stycznia 1967 r.
2. Umowa o ratowaniu kosmonautów, powrocie kosmonautów i zwrocie obiektów wypuszczonych w przestrzeń kosmiczną przyjęte przez Zgromadzenie Ogólne Organizacji Narodów Zjednoczonych z dnia 22 kwietnia 1968 r.
3. Konwencja o międzynarodowej odpowiedzialności za szkody wyrządzone przez obiekty kosmiczne przyjęte przez Zgromadzenie Ogólne Organizacji Narodów Zjednoczonych z dnia 29 marca 1972 r.
4. Konwencja o rejestracji obiektów wypuszczonych w przestrzeń kosmiczną przyjętą przez Zgromadzenie Ogólne Organizacji Narodów Zjednoczonych z dnia 14 stycznia 1975 r.
5. Konwencja o ochronie środowiska morskiego obszaru Morza Bałtyckiego z dnia 9 kwietnia 1992 r.
6. Ramowa Dyrektywa Wodna Parlamentu Europejskiego i Rady 2000/60/WE z dnia 23 października 2000 r.
7. Ramowa Dyrektywa w sprawie Strategii Morskiej 2008/56/WE z dnia 17 czerwca 2008 r.
8. Dyrektywa Rady 91/271/EWG z dnia 21 maja 1991 r.
9. Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2006/7/WE z dnia 15 lutego 2006 r.

10. Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 377/2014 ustanawiającego program Copernicus i uchylającego rozporządzenie (UE) nr 911/2010 z dnia 3 kwietnia 2014 r.
11. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1406/2002 z dnia 27 czerwca 2002 r. ustanawiające Europejską Agencję ds. Bezpieczeństwa na Morzu.
12. Ustawa Prawo ochrony środowiska z dnia 27 kwietnia 2001 r.
13. Ustawa Prawo wodne z dnia 20 lipca 2017 r.

#### **Źródła internetowe:**

1. European Commission, *Copernicus Europe's eyes on Earth*, [https://www.copernicus.eu/sites/default/files/-documents/Copernicus\\_brochure\\_EN\\_web\\_Oct2017\\_0.pdf](https://www.copernicus.eu/sites/default/files/-documents/Copernicus_brochure_EN_web_Oct2017_0.pdf) [dostęp: 04.04.2019].
2. European Maritime Safety Agency, *CleanSeaNet Service*, <http://www.emsa.europa.eu/csn-menu.html> [dostęp: 2019].
3. CleanSeaNet, *Celebrating the CleanSeaNet Service*, <http://imoide.org/operations/earthobservationservices/items.html?cid=122&id=315> [dostęp: 14.11.2017].

## USAGE AND PROCESSING SATELLITE DATA TO ENSURE THE MARINE ENVIRONMENT SAFETY

**Keywords:** *satellite data, satellites, sea, protection of the marine environment, space, administrative law, public administration, United Nations, European Union.*

### SUMMARY

This elaboration presents instruments and recommendations that will help increase the influence of public administration in the protection of the Baltic marine environment sphere. Thanks to international cooperation at the level of the United Nations, the European Union as well as cooperation of regional states, programs are created, which provide necessary knowledge to the interested countries. As part of this symbiosis, legal regulations are created and a faster technological development takes place, which contributes to more effective solving of problems related to changes of the climate of our planet. These tools are, among others, satellites that are used to oversee the Baltic area. This results

in the goals and challenges that the Polish public administration must face. It is difficult to overestimate the knowledge that satellite data provides us with. Monitoring of the Baltic Sea area takes place on a continuous basis. Thanks to the existing and emerging Baltic observation systems, Poland can systematically determine the state and forecasts of changes in the marine setting.

**Nota biograficzna** – Igor Antoon, Katarzyna Barton-Elwart, Aleksandra Chwalczuk, Maria Kaciuba, Adam Labuhn, Paweł Mering, Krystian Zagrobelny; studenci Wydziału Prawa i Administracji Wyższej Szkoły Administracji i Biznesu w Gdyni. Członkowie Koła Naukowego Prawa Administracyjnego i Postępowania Administracyjnego.

Do dorobku naukowego autorów należy:

- uczestnictwo w III Konferencji Doktorantów i Kół Naukowych Wyzwania dla Bezpieczeństwa wraz z wygłoszeniem artykułu na temat: „Świadczenia publiczne na rzecz bezpieczeństwa państwa – zagadnienia prawne”;
- uczestnictwo w Konferencji Naukowej pt. „Czy powiaty i województwa są potrzebne? Refleksja nad ich funkcjonowaniem w 20 rocznicę uchwalenia ustaw o samorządzie powiatu i samorządzie województwa”, która odbyła się na Uniwersytecie Jagiellońskim w 2018 roku;
- uczestnictwo w Konferencji Naukowej BSSC Seaport + Space Infrastructure Synergic Network under common management organizowanej przez Wyższą Szkołę Administracji i Biznesu w 2018 roku;
- uczestnictwo w Konferencji Naukowej „Działalność kosmiczna – prawo i administracja”, która odbyła się w Senacie Rzeczypospolitej w 2018 roku;
- uczestnictwo w Konferencji Naukowej „Możliwość wykorzystania technik satelitarnych przez administrację publiczną w Polsce”, która odbyła się w Senacie Rzeczypospolitej w 2019 roku;
- uczestnictwo w Konferencji Naukowej BSSC Autonomous Ships – Inevitable reality at sea organizowanej przez Politechnikę Gdańską w 2019 roku;
- uczestnictwo w Seminarium Kół Naukowych – Oblicza Terroryzmu wraz z wygłoszeniem prezentacji „Aspekty prawne związane ze zwalczaniem terroryzmu przez administrację publiczną”.





**Bezpieczeństwo procesów  
gospodarczych  
i infrastruktury**



**EWA GWARDZIŃSKA**

## INSTYTUCJA AEO W OBSŁUDZE CELNEJ TOWARÓW

**Słowa kluczowe:** *instytucja AEO, uproszczenia celne, obsługa celna towarów.*

### STRESZCZENIE

Zaprezentowana w artykule analiza badawcza ma na celu ukazanie, że instytucja AEO przyczyniła się do wykrystalizowania się nowego paradygmatu w międzynarodowym obrocie towarowym – uproszczenia celne oraz bezpieczeństwo i ochrona, mimo, że głównym celem jej wprowadzenia było zapewnienie bezpieczeństwa w międzynarodowym obrocie towarowym. Instytucja ta bardzo silnie powiązana jest ułatwieniami w obsłudze celnej, wprowadzonymi regulacjami unijnego kodeksu celnego, z których mogą korzystać podmioty gospodarcze zaangażowane w międzynarodowy obrót towarowy, zapewniając tym samym jego bezpieczeństwo.

### Wprowadzenie

Wprowadzona w 2008 r. na rynku unijnym instytucja AEO (*Authorised Economic Operator*)<sup>1</sup> miała na celu zapewnienie bezpieczeństwa w między-

---

<sup>1</sup> 1. Rozporządzeniem (WE) nr 648/2005 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 kwietnia 2005 r. zmieniającym rozporządzenie Rady (EWG) nr 2913/92 ustanawiające Wspólnotowy Kodeks Celny, Dz. Urz. UE L117 z 4.05.2005, s. 13), z tym, że jej zastosowanie uzależnione było od opracowania i przyjęcia przepisów wykonawczych. Stało się to możliwe z dniem 1 stycznia 2008r., kiedy to weszły w życie przepisy.  
2. Rozporządzenia Komisji (WE) nr 1875/2006 z dnia 18 grudnia 2006 r. zmieniającego rozporządzenie (EWG) nr 2454/93 ustanawiające przepisy w celu wykonania Wspólnotowego Kodeksu Celnego, Dz. Urz. WE L 360 z 19.12.2006 str. 64).

narodowym obrocie towarowym po atakach terrorystycznych na World Trade Center w USA (2001 r.), zamachach na pociąg w Madrycie (2004 r.), czy londyńskie metro i autobus (2005 r.) etc.

Instytucja ta nie stanowi *novum* na arenie międzynarodowej. Podobne programy wdrożone zostały m.in. przez USA (Customs-Trade Partnership Against Terrorism – C-TPAT), Kanadę (Canada’s Partners in Protection – PIP), Jordanię (Jordan’s Golden List), Singapur (Singapore’s Secure Trade Partnership – STP), Malezję (Customs Golden Client – CGC), Nową Zelandię (Secure Exports Scheme – SES), Tajlandię (Golden Card System – GCS) oraz Amerykę łacińską (Business Alliance for Secure Commerce – BASC).

Unijny ustawodawca, tworząc tą instytucję, zakładał, że priorytetem przedsiębiorców staną się świadectwa bezpieczeństwa i ochrona (AEOs *Authorised Economic Operator Security and Safety*). To one miały stać się gwarantem bezpieczeństwa międzynarodowego obrotu towarowego. Jednak praktyka gospodarcza pokazała, że przedsiębiorcy – eksporterzy<sup>2</sup> i importerzy – zainteresowani są zarówno bezpieczeństwem i ochroną, jak i uproszczeniami celnymi (Customs Simplifications) oraz coraz chętniej występują o możliwość korzystania ze świadectw AEOF (Authorised Economic Operator Customs Simplifications/Security and Safety).

---

3. Dokument TAXUD/2006/1450 z dnia 7 maja 2007r. – Wytyczne dotyczące norm i kryteriów, <https://slidex.tips/download/upowanieni-przedsiębiorcy-wytyczne>, [dostęp: 4.03.2019].

4. Dokument TAXUD/2006/1452 – Model AEO Compact, [https://ec.europa.eu/taxation\\_customs/sites/taxation/files/resources/documents/customs/policy\\_issues/customs\\_security/aeo\\_compact\\_model\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/resources/documents/customs/policy_issues/customs_security/aeo_compact_model_en.pdf) [dostęp: 08.05.2019]

Od 1.05.2016 r. znowelizowane regulacje prawne znajdują się w:

1. Rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 952/2013 z dnia 9 października 2013 r. ustanawiające unijny kodeks celny (wersja przekształcona), Dz.Urz. UE L 269/1 z 09 października 2013 r. (dalej: „UKC”).

2. Rozporządzeniu Delegowanym Komisji (UE) 2015/2446 z dnia 28 lipca 2015 r. uzupełniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 952/2013 w odniesieniu do szczegółowych zasad dotyczących niektórych przepisów unijnego kodeksu celnego, Dz. Urz. UE L 343 z 29 grudnia 2015 r. (dalej: „AD”),

3. Rozporządzeniu Wykonawczym Komisji (UE) 2015/2447 z dnia 24 listopada 2015 r. ustanawiające szczegółowe zasady wykonania niektórych przepisów rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 952/2013 ustanawiającego unijny kodeks celny, Dz. Urz. UE L 343 z 29 grudnia 2015 r. (dalej: „RW”).

<sup>2</sup> E.Gwardzińska, I. Tymińska, *Eksterytorialne rozumienie pojęcia „eksporter” w unijnym prawie celnym*, MPCiP nr 12/2018, s. 427–432.

## Uproszczenia celne oraz bezpieczeństwo i ochrona jako nowy paradygmat w obsłudze celnej towarów

Instytucja upoważnionego przedsiębiorcy AEO wprowadziła na rynku unijnym nowy paradygmat w obsłudze celnej towarów – uproszczenia celne oraz bezpieczeństwo i ochrona. Połączenie tych dwóch czynników w obsłudze celnej towarów opiera się na poszukiwaniu punktu optimum między wprowadzonymi ułatwieniami a kontrolami celnymi stosowanymi dla zapewnienia bezpieczeństwa w międzynarodowym obrocie towarowym.

Zarówno kontrole celne, jak i uproszczenia celne zostały ograniczone przepisami prawa<sup>3</sup>, przy czym kontrole celne ze swej natury są swoistym utrudnieniem dla podmiotu, zaś uproszczenia celne powinny mieć na celu ułatwienie procesu celnego. W literaturze przedmiotu ułatwienia utożsamia się z uproszczeniami, harmonizacją, standaryzacją i modernizacją procedur handlowych<sup>4</sup>.

Ustawodawca unijny definiuje kontrole celne<sup>5</sup> jako określone czynności wykonywane przez organy celne w celu zapewnienia zgodności z przepisami prawa celnego oraz innymi przepisami regulującymi wprowadzanie, wyprawianie, tranzyt, przemieszczanie, składowanie i końcowe przeznaczenie towarów przemieszczanych między obszarem celnym Unii a krajami lub terytoriami spoza tego obszaru oraz obecność i przemieszczanie w ramach unijnego obszaru celnego towarów nieunijnych i towarów objętych procedurą końcowego przeznaczenia.

Uproszczenia celne możemy określić jako wszelkie działania podejmowane przez organy celne lub inne właściwe organy w celu zmniejszenia obciążeń administracyjnych dla stron stosunku prawnocelnego. Uproszczenia te w unijnym środowisku celnym z jednej strony podporządkowane zostały pod segmentację przedsiębiorców<sup>6</sup>, z drugiej zaś strony pod instytucję upoważnionego przedsiębiorcy AEO – w oparciu o kryteria dostępu do niej (przedsiębiorcy ci są oni wyłączeni z procedury segmentacji).

Powiązanie uproszczeń celnych z instytucją AEO opiera się na ciągłym udoskonalaniu kryteriów dostępu do tej instytucji, gdzie przedsiębiorcy

<sup>3</sup> E. Gwardzińska, *Przedstawicielstwo celne w międzynarodowym obrocie towarowym*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2018, s. 224–225.

<sup>4</sup> *Ibidem*, s. 223.

<sup>5</sup> Art. 5 pkt 3 UKC.

<sup>6</sup> Szerzej: E. Gwardzińska, *Przedstawicielstwo celne...*, op., cit., s. 224–244.

muszą spełniać coraz to bardziej rygorystyczne warunki, ale dają im one możliwość skorzystania z wielu ułatwień, nie tylko w zakresie fizycznej kontroli celnej, ale również dokumentacyjnej oraz stwarzają możliwość skorzystania z zabezpieczenia celnego w obniżonej kwocie, procedur uproszczonych, scentralizowanej odprawy celnej czy samoobsługi celnej.

Kryteria dostępu do instytucji upoważnionego przedsiębiorcy w oparciu o przepisy Wspólnotowego Kodeksu Celnego (WKC) obowiązującego do 30.04.2016 r. znacznie różniły się od obecnie obowiązujących regulacji prawnych zawartych w Unijnym Kodeksie Celnym (UKC) i stosowanych od 1.05.2016 r. (patrz rys. 1), Stąd też podjęto decyzję o wprowadzeniu ponownej procedury weryfikacyjnej wszystkich wydanych certyfikatów AEO do 30.04. 2019 r. i po spełnieniu nowych kryteriów rozpoczęto wydawanie już pozwoleń AEO.

Jak pokazuje poniższy rysunek nr 1, w przypadku pierwszego kryterium początkowy wymóg przestrzegania prawa celnego rozszerzono o prawo podatkowe i brak skazania za poważne przestępstwo karne związane z działalnością gospodarczą. Badanie przestrzegania wymogów celnych i podatkowych dotyczy nie tylko wnioskodawcy, ale również osób kierujących jego przedsiębiorstwem lub nadzorujących takie kierownictwo; przedstawiciele prawnych reprezentujących wnioskodawcę w sprawach celnych; ponadto osób odpowiedzialnych w przedsiębiorstwie wnioskodawcy za sprawy celne<sup>7</sup>.


W drugim kryterium wnioskodawca powinien wykazać, że osiągnął wysoki poziom kontroli swoich operacji i przepływu towarów, zapewniany przez system zarządzania ewidencją handlową oraz – w stosownych przypadkach – transportową, co umożliwi przeprowadzanie właściwych kontroli celnych – a nie tylko wskazać odpowiedni system zarządzania ewidencjami handlowymi, jak to miało miejsce pod jurysdykcją WKC.

Spełnienie tego kryterium wymaga od wnioskodawcy<sup>8</sup> udowodnienia, iż korzysta on z systemu rachunkowości, zgodnego z ogólnie przyjętymi zasadami rachunkowości obowiązującymi w państwie członkowskim, gdzie prowadzona jest księgowość. Pozwala ona na przeprowadzanie kontroli celnych opartych na audycie przy utrzymaniu historycznego rejestru danych przedstawiających ścieżkę audytu od chwili wprowadzenia tych danych do akt. Ponadto księgi rachunkowe prowadzone przez wnioskodawcę na potrzeby celne zostały zintegrowane z jego systemem rachunkowości i zapewniają możliwość przeprowadzania kontroli krzyżowych poprzez zestawienie stosownych informacji z danymi przechowywanymi w systemie księgowym.

---

<sup>7</sup> Art. 24 RW.

<sup>8</sup> Art. 25 RW.

WKC		UKC
odpowiednie przestrzeganie wymogów celnych	<p style="text-align: center;"><b>KRYTERIA PRYZNAWANIA STATUSU UPOWAŻNIONEGO PRZEDSIĘBIORCY</b></p>	brak poważnego naruszenia lub powtarzających się naruszeń przepisów prawa celnego i przepisów podatkowych, w tym brak skazania za poważne przestępstwo karne związane z działalnością gospodarczą wnioskodawcy
odpowiedni system zarządzania ewidencjami handlowymi i, gdzie zachodzi taka potrzeba, ewidencjami transportowymi, który umożliwia właściwą kontrolę celną		wykazanie przez wnioskodawcę, iż posiada wysoki poziom kontroli swoich operacji i przepływu towarów zapewniony poprzez system zarządzania ewidencją handlową oraz – w stosownych przypadkach – transportową, co umożliwia przeprowadzanie właściwych kontroli celnych
w razie potrzeby, udokumentowaną wypłacalność		wypłacalność, którą uznaje się za udowodnioną, gdy wnioskodawca ma dobrą sytuację finansową pozwalającą mu na wypełnianie zobowiązań, stosownie do rodzaju prowadzonej przez niego działalności gospodarczej
spełnienie standardów kompetencyjnych i kwalifikacyjnych		spełnienie standardów kompetencyjnych i kwalifikacyjnych
spełnienie standardów bezpieczeństwa i ochrony		spełnienie standardów bezpieczeństwa i ochrony

**Rys. 1.** Kryteria przyznawania statusu upoważnionego przedsiębiorcy na podstawie WKC<sup>9</sup> i UKC

Źródło: opracowanie własne na podstawie art. 39 UKC.

<sup>9</sup> WKC – Rozporządzenie Rady (EWG) nr 2913/92 z dnia 12 października 1992 r. ustanawiające Wspólnotowy Kodeks Celny, Dz. Urz. WE L 302 z 19.10.1992, ze zm.

Wnioskodawca powinien również zapewnić organowi celnemu możliwość uzyskania zarówno fizycznego, jak elektronicznego dostępu do swoich systemów rachunkowości oraz, w stosownych przypadkach, do swojej ewidencji handlowej i transportowej. Ponadto w prowadzonej działalności gospodarczej wnioskodawca powinien korzystać z systemu logistycznego zapewniającego możliwość identyfikowania towarów unijnych i pozaunijnych, a w stosownych przypadkach powinien również wskazać ich lokalizację. Struktura administracyjna powinna być odpowiednia dla charakteru i rozmiaru prowadzonej działalności, by umożliwiać zarządzanie przepływem towarów, wpływając pozytywnie na przeprowadzane kontrole wewnętrzne, zapewniając możliwość zapobiegania, wykrywania i korygowania błędów oraz możliwość zapobiegania nielegalnym lub nieprawidłowym transakcjom i ich identyfikację. Wnioskodawca powinien stosować również odpowiednie procedury obsługi pozwoleń przyznanych zgodnie ze środkami polityki handlowej lub związanych z handlem produktami rolnymi oraz wdrożyć zadowalające procedury postępowania z pozwoleniami na przywóz/wywóz związanymi z zakazami i ograniczeniami, w tym środki zapewniające możliwość odróżnienia towarów objętych zakazami lub ograniczeniami od innych towarów, przestrzegając przy tym zakazów i ograniczeń. Wdraża ponadto i stosuje odpowiednie procedury archiwizacji ewidencji i informacji oraz procedury ochrony przed ich utratą, jak również stosuje odpowiednie środki bezpieczeństwa w celu zapewnienia ochrony swojego systemu komputerowego przed nieupoważnionym dostępem. Odpowiedni pracownicy powinni być poinstruowani o obowiązku powiadamiania organów celnych w każdym przypadku wykrycia trudności związanych z przestrzeganiem przepisów, wdrażając odpowiednie procedury powiadamiania organów celnych o wystąpieniu takich trudności.

Spełnienie trzeciego kryterium związane jest z udowodnieniem<sup>10</sup>, że wnioskodawca nie został postawiony w stan upadłości i w okresie trzech lat przed złożeniem wniosku wywiązywał się ze zobowiązań finansowych związanych z uiszczaniem należności celnych i wszelkich innych należności, podatków lub opłat pobieranych w związku z przywozem lub wywozem towarów oraz na podstawie ewidencji i informacji obejmujących okres trzech lat poprzedzających złożenie wniosku, wykaże, że jego sytuacja finansowa umożliwia mu wywiązanie się ze spoczywających na nim zobowiązań, biorąc pod uwagę rodzaj i skalę prowadzonej działalności gospodarczej, a także udowodni, że nie posiada żadnych ujemnych aktywów netto, chyba że istnieje możliwość pokrycia takich aktywów.

---

<sup>10</sup> Art. 26 RW.



Spełnienie czwartego kryterium – praktycznych standardów kompetencyjnych i kwalifikacyjnych<sup>11</sup> ma miejsce w przypadku wypełnienia jednego z następujących warunków przez wnioskodawcę lub osobę odpowiedzialną za jego sprawy celne. Należą do nich: posiadanie udokumentowanego, co najmniej trzyletniego, doświadczenia praktycznego w sprawach celnych lub zrealizowanie celnej normy jakości przyjętej przez europejski organ normalizacyjny bądź pomyślnego ukończenia przez wnioskodawcę lub osobę odpowiedzialną za sprawy celne wnioskodawcy, szkolenia z zakresu przepisów prawa celnego, istotnych w kontekście podejmowanych działań z obszaru problematyki celnej przeprowadzonego przez jeden z dowolnych z podmiotów: organ celny państwa członkowskiego; placówkę oświatową uznawaną przez organy celne lub organy odpowiedzialne za organizowanie szkoleń zawodowych w państwie członkowskim za właściwą do nadawania tego rodzaju kwalifikacji albo stowarzyszenie zawodowe lub branżowe uznawane przez organy celne państwa członkowskiego lub akredytowane w Unii Europejskiej jako uprawnione do nadawania takich kwalifikacji.

Spełnienie piątego kryterium – standardów bezpieczeństwa i ochrony – uzależnione jest od wypełnienia następujących warunków<sup>12</sup>: budynki, które mają być użytkowane w związku z działaniami objętymi pozwoleniem AEOS, zapewniają ochronę przed nieuprawnionym dostępem. Powinny być zbudowane z materiałów odpornych na próby nieuprawnionego dostępu oraz podjęto odpowiednie środki uniemożliwiające uzyskanie nieuprawnionego dostępu do biur, stref wysyłkowych, doków załadunkowych, przestrzeni ładunkowej lub innych tego rodzaju miejsc. Ponadto zastosowano odpowiednie rozwiązania w zakresie postępowania z towarami, które obejmują ochronę przed nieuprawnionym wprowadzaniem lub wymianą towarów, ochronę przed niewłaściwym postępowaniem z towarami oraz ochronę przed manipulowaniem jednostkami ładunku. Wnioskodawca podjął również działania umożliwiające precyzyjne zidentyfikowanie swoich partnerów handlowych. Gwarantując jednocześnie, poprzez realizację odpowiednich postanowień umownych lub wdrożenie innych stosownych środków zgodnie ze swoim modelem biznesowym, że jego partnerzy handlowi zapewniają bezpieczeństwo swojej części międzynarodowego łańcucha dostaw. Ponadto wnioskodawca wdraża odpowiednie procedury dla potencjalnych pracowników, którzy mają zostać zatrudnieni na stanowiskach o istotnym znaczeniu dla bezpieczeństwa i poddał ich kontrolom bezpieczeństwa w zakresie dopuszczalnym na mocy prawa krajowego oraz, w uzasadnionych przypadkach, okresowo kontroluje

<sup>11</sup> Art. 39 lit. d UKC.

<sup>12</sup> Art. 39 lit. e UKC w zw. z art. 28 RW.

pracowników zatrudnionych na takich stanowiskach. Wnioskodawca ustanowił również odpowiednie procedury bezpieczeństwa na potrzeby wszelkich zewnętrznych dostawców usług, z którymi zawarł umowy oraz zapewnił regularny udział zatrudnianych przez siebie pracowników odpowiedzialnych za kwestie bezpieczeństwa w programach na rzecz podnoszenia świadomości w zakresie bezpieczeństwa i wyznaczył kompetentną osobę do kontaktów z organami celnymi w kwestiach bezpieczeństwa i ochrony.

Spełnienie wszystkich pięciu kryteriów dostępu do instytucji AEO nie jest łatwe i proste dla przedsiębiorców, nie jest to również czynność jednokrotna, która podlega weryfikacji, tylko przy wstępowaniu do tej instytucji. Wszyscy przedsiębiorcy funkcjonujący w systemie AEO są monitorowani przez cały czas działania w tej instytucji.

Od początku fizycznego funkcjonowania instytucji upoważnionego przedsiębiorcy na rynku unijnym, t.j. od 2009 r. do chwili obecnej (23.04.2019 r.) dominowały i dominują świadectwa/pozwolenia mieszane AEOF (AEOC i AES), pomimo – jak już wspomniano wcześniej – zasadniczym celem wprowadzenia tej instytucji było zapewnienie bezpieczeństwa w międzynarodowym obrocie towarowym (AEOS). Praktyka gospodarcza pokazała, że przedsiębiorcy unijni są zainteresowani nie tylko bezpieczeństwem, ale również uproszczeniami w międzynarodowym obrocie towarowym (patrz. tab. nr 3).

### Tabela 3

Liczba wydanych świadectw AEO na rynku unijnym w latach 2009–2019

Data	AEOF		AEOC		AEOS		Ogółem
	Liczba	%	Liczba	%	Liczba	%	
25.08.2009	1027	80	233	18	31	2	1291
19.02.2011	2918	64	1470	32	161	4	4549
23.08.2012	5271	51	4819	46	300	3	10390
15.03.2014	6327	52	5430	45	425	3	12182
19.06.2014	6466	52	5516	44	436	4	12418
08.02.2015	6745	52	5675	44	456	4	12896
02.12.2015	6994	52	5871	44	535	4	13400
25.09.2016	7526	52	6274	44	581	4	14361
07.03.2017	7728	52	6274	44	595	4	14865
23.04.2019	16216	51	7233	45	663	4	16216

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych udostępnionych na stronie: [http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/](http://ec.europa.eu/taxation_customs/) [dostęp: 23.04.2019]. Dane do 25.09.2016 r. zostały opublikowane przez autorkę [w:] E. Gwardzińska, M. Laszuk, M. Masłowska, R. Michalski, *Prawo celne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2017, s. 530.

Z danych zawartych w powyższej tabeli wynika, że według stanu na dzień 23 kwietnia 2019 r. na rynku unijnym wydano 16216 świadectw/pozwoleń AEO, a więc droga do górnego progu prognozy z 2009 r. jest jeszcze daleka, gdyż zgodnie z założeniami Komisji Europejskiej<sup>13</sup> **ich poziom był określony, w wersji pesymistycznej wynosił 10 tys. wydanych świadectw, zaś w wersji optymistycznej – 20 tys. wydanych świadectw. Praktyka gospodarcza pokazała, że od 2012 r. w systemie AEO świadectwa/pozwolenia AEOF stanowią przeszło 50%, AEOC ponad 40% a AEOS tylko 4%.**

**Tabela 3**

Liczba wydanych świadectw AEO na rynku unijnym  
(stan na dzień 23.04.2019 r.)

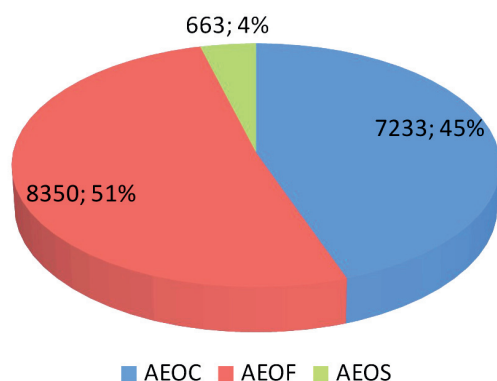
I.p.	Państwo	Ogółem	AEOC	AEOF	AEOS	Udział %
1.	Austria	363	136	221	6	2,24
2.	Belgia	482	59	391	32	2,97
3.	Bułgaria	71	19	52	0	0,44
4.	Chorwacja	33	25	8	0	0,20
5.	Cypr	20	6	14	0	0,12
6.	Czechy	256	148	91	17	1,58
7.	Dania	129	36	93	0	0,80
8.	Estonia	34	9	23	2	0,21
9.	Finlandia	89	10	72	7	0,55
10.	Francja	1680	473	986	221	10,36
11.	Grecja	151	91	58	2	0,93
12.	Hiszpania	762	251	476	35	4,70
13.	Holandia	1550	409	1012	129	9,57
14.	Irlandia	171	21	149	1	1,05
15.	Litwa	102	41	60	1	0,63
16.	Luksemburg	39	10	26	3	0,24
17.	Łotwa	34	15	18	1	0,21
18.	Malta	17	4	12	1	0,10

<sup>13</sup> E. Gwardzińska, M. Laszuk, M. Masłowska, R. Michalski, *Prawo celne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2017, s. 530.

19.	Niemcy	6055	3350	2646	59	37,34
20.	Polska	851	548	266	37	5,25
21.	Portugalia	116	73	33	10	0,72
22.	Rumunia	146	30	108	8	0,90
23.	Słowacja	112	65	41	6	0,69
24.	Słowenia	116	49	59	8	0,71
25.	Szwecja	286	130	152	4	1,76
26.	Węgry	404	257	129	18	2,49
27.	Wielka Brytania	782	380	415	17	4,82
28.	Włochy	1365	588	739	38	8,41
<b>Ogółem świadectw</b>		<b>16216</b>	<b>7233</b>	<b>8350</b>	<b>663</b>	<b>100</b>

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych opublikowanych na stronie: [http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/](http://ec.europa.eu/taxation_customs/) [dostęp: 23.04.2019].

Wśród państw przodujących w ogólnej liczbie wydanych pozwoleń AEO dominują: Niemcy (6055), Francja (1680), Holandia (1550), Włochy (1365), Polska (851). Na te państwa przypada w sumie 70,9% wszystkich wydanych pozwoleń AEO na rynku unijnym, na pozostałe państwa przypada 29,1%. Podobnie, jak przed laty, dominują pozwolenia mieszane, uproszczenia celne i bezpieczeństwo i ochrona (dawne świadectwo AEOF), które stanowią 51% wszystkich wydanych pozwoleń, pozwolenia uproszczenia celne stanowią 45 %, zaś bezpieczeństwo i ochrona 4% (patrz rys. nr 2).



**Rys. 2.** Liczba wydanych świadectw AEO na rynku unijnym (stan na dzień 23.04.2019 r.)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych zawartych na stronie [http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/](http://ec.europa.eu/taxation_customs/) [dostęp: 23.04.2019].

## Uproszczenia celne związane z instytucją AEO

Katalog uproszczeń celnych, które wynikają wprost z przepisów prawa w związku z funkcjonowaniem przedsiębiorcy w instytucji AEO, obejmuje:

- mniejszą liczbę kontroli dokumentów i kontroli fizycznych (art. 38 ust. 6 UKC i art. 24 ust. 1 RD);
- priorytetowe traktowanie przesyłki w przypadku wytypowania do kontroli – przeprowadzenie kontroli poza kolejnością (art. 24 ust. 4 akapit 1 RD);
- wybór miejsca przeprowadzenia kontroli – na wniosek upoważnionego przedsiębiorcy po uzgodnieniu z organem celnym (art. 24 ust. 4 akapit 2 RD);
- uprzednie powiadomienie o wybraniu przesyłki do kontroli (art. 24 ust. 2, 3 i 5 RD);
- szybszy i łatwiejszy dostęp do uproszczeń celnych (art. 38 ust. 5 UKC);
- ułatwienia w procesie ubiegania się o status zarejestrowanego agenta, znanego nadawcy w transporcie lotniczym<sup>14</sup>;
- możliwość korzystania z scentralizowanej odprawy celnej (art. 179 ust. 2 UKC);
- możliwość korzystania z samoobsługi celnej (art. 185 ust. 2 UKC i art. 151 RD);
- możliwość korzystania z zabezpieczenia generalnego w obniżonej kwocie (art. 95 ust. 3 UKC);
- możliwość korzystania z pozwolenia na uproszczone zgłoszenie celne (art. 145 ust.1 RD);
- możliwość korzystania z pozwolenia na wpis do rejestru zgłaszającego ze zwolnieniem z obowiązku przedstawienia towarów (art. 182 ust. 3 lit. a UKC).

<sup>14</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 300/2008 z dnia 11.03.2008 r. w sprawie wspólnych zasad w dziedzinie ochrony lotnictwa cywilnego Dz. Urz. L 97 z dnia 9.04.2008. Tamże, art. 3 pkt 26 definiuje zarejestrowanego agenta jako przewoźnika lotniczego, agenta, spedytora lub inny podmiot zapewniający kontrole w zakresie ochrony w odniesieniu do ładunku lub poczty, zaś art. 3 pkt 28 wprowadza definicję uznanego nadawcy określając go jako nadawcę, który wysyła ładunek lub pocztę na swój rachunek i którego procedury są zgodne ze wspólnymi zasadami i normami ochrony w stopniu wystarczającym, aby zezwolić na przewóz tego ładunku towarowym statkiem powietrznym lub aby zezwolić na przewóz tej poczty pocztowym statkiem powietrznym.

Wszystkie te uproszczenia możemy podzielić na dwie grupy. Pierwsza związana jest z kontrolą celną, zarówno fizyczną, jak i dokumentacyjną obrotu towarowego, druga dotyczy możliwości skorzystania z ułatwień celnych, t.j. możliwości korzystania z zabezpieczenia generalnego w obniżonej kwocie oraz procedur uproszczonych, które dają rozszerzoną gamę uproszczeń celny bądź korzystania z nowych instytucji prawa celnego – scentralizowanej odprawy celnej i samoobsługi celnej.

## Scentralizowana odprawa celna

Scentralizowana odprawa celna polega na złożeniu przez firmę w urzędzie celnym właściwym ze względu na miejsce jej siedziby zgłoszenia celnego towarów, które będą przedstawione w innym urzędzie celnym. Korzystanie z niej następuje na wniosek zainteresowanej osoby będącej przedsiębiorcą upoważnionym do korzystania z uproszczeń celnych i po uzyskaniu pozwolenia organu celnego. Zastrzeżona pozostaje tylko dla przedsiębiorców AEOC i wymaga od nich dwukrotnego pozwolenia. Pierwsze dotyczy pozwolenia AEOC, drugie – scentralizowanej odprawy celnej. Wymóg uzyskania pozwolenia na scentralizowaną odprawę celną może mieć również charakter fakultatywny gdy, zgłoszenie celne składa się, a towary przedstawia w urzędach celnych w ramach odpowiedzialności jednego organu celnego<sup>15</sup>.

Procedurą odprawy scentralizowanej mogą zostać objęte wszystkie procedury celne z wyłączeniem procedury tranzytu (tranzyt zewnętrzny i wewnętrzny) i procedury wolnych obszarów celnych, a więc dotyczy procedur: dopuszczenia do obrotu; składowania celnego; odprawy czasowej; końcowego przeznaczenia; uszlachetniania czynnego; uszlachetniania biernego; wywozu; powrotnego wywozu (nie jest procedurą celną)<sup>16</sup>.

Organy celne mogą zezwolić na odprawę scentralizowaną w przypadku korzystania przez daną osobę z uproszczonego zgłoszenia celnego w formie zgłoszenia uproszczonego lub wpisu do rejestru zgłaszającego bądź zgłoszenia standardowego i obejmującego procedury celne: dopuszczenia do obrotu; składowania celnego; odprawy czasowej; końcowego przeznaczenia; uszlachetniania czynnego; uszlachetniania biernego; wywozu i powrotnego wywozu, zgodnie z warunkami określonymi dla udzielania pozwoleń na zgłoszenie celne standardowe, uproszczone lub dokonanie wpisu do rejestru zgłaszającego.

<sup>15</sup> Art. 179 ust.1 i 2 UKC.

<sup>16</sup> Art. 149 RD.

## Samoobsługa celna

Samoobsługa celna<sup>17</sup> to kolejna instytucja przewidziana w ramach uproszczeń celnych dla upoważnionych przedsiębiorców AEOC, którzy są jednocześnie posiadaczami pozwoleń na dokonanie wpisu do rejestru zgłaszającego. Przyznaje się ją na wniosek upoważnionych przedsiębiorców i polega ona na tym, że pewne formalności celne mogą być załatwiane przez przedsiębiorcę w celu określenia przez niego należnej kwoty należności celnych przywozowych i wywozowych oraz przeprowadzenia kontroli pod nadzorem celnym.

Kwotę należności celnych<sup>18</sup> przedsiębiorca określa na koniec okresu ustalonego przez organy celne w pozwoleniu, a następnie w terminie 10 dni od upływu tego okresu, podaje on kontrolnemu urzędowi celnemu, dokładną wysokość kwoty należności celnych. Dług celny uznaje się za zgłoszony w chwili przedstawienia powyższych danych. Posiadacz pozwolenia zobowiązany jest do uiszczenia określonej opłaty, w terminie określonym w pozwoleniu, nie później jednak niż w terminie dziesięciu dni od daty powiadomienia jego o długu celnym.

Ta forma ułatwienia, podobnie jak i scentralizowana odprawa celna pozostaje możliwa dla wszystkich procedur celnych z wyłączeniem procedury tranzytu oraz procedury wolnego obszaru celnego.

## Zabezpieczenie generalne w obniżonej kwocie

Zabezpieczenie długu celnego jest kolejną instytucją prawa celnego wykorzystywaną przez organy celne, która ma w celu zminimalizowanie albo wręcz wyeliminowanie ryzyka pokrycia kwoty wynikającej z powstałego (rzeczywistego) lub mogącego powstać (potencjalnego) długu celnego w postępowaniu celnym.

Organy celne ustalają kwotę zabezpieczenia celnego w wysokości równej kwocie należności celnych przywozowych lub wywozowych odpowiadającej długowi celnemu oraz innych należności, jeżeli kwotę tę można dokładnie ustalić w chwili, gdy wymagane jest złożenie zabezpieczenia. Jeżeli ustalenie dokładnej kwoty nie jest możliwe, zabezpieczenie ustala się w maksymalnej – w ocenie organów celnych – już powstałej lub mogącej powstać kwocie

<sup>17</sup> Art. 185 UKC w zw. z art. 151 i 152 RD.

<sup>18</sup> Art. 237 RW.

należności celnych przywzozowych lub wywzozowych odpowiadającej długowi celnemu i innych należności<sup>19</sup>.

Zabezpieczenie celne może mieć charakter zabezpieczenia pojedynczego oraz zabezpieczenia generalnego (w odniesieniu do dwóch lub więcej operacji, zgłoszeń lub deklaracji, lub procedur celnych)<sup>20</sup>. Pozwolenia na zabezpieczenie generalne udziela się wyłącznie osobie spełniającej wszystkie następujące warunki:<sup>21</sup>

- posiadanie siedziby na obszarze celnym Unii;
- brak poważnego naruszenia lub powtarzających się naruszeń przepisów prawa celnego i przepisów podatkowych, w tym brak skazania za poważne przestępstwo karne związane z działalnością gospodarczą wnioskodawcy (spełniającej kryterium instytucji upoważnionego przedsiębiorcy, art. 39 lit a);
- regularne korzystanie z danych procedur celnych lub posiadanie pozwolenia na prowadzenie magazynu czasowego składowania lub spełniającej praktycznych standardów w zakresie kompetencji lub kwalifikacji zawodowych bezpośrednio związanych z prowadzoną działalnością (kryterium instytucji upoważnionego przedsiębiorcy, art.39 lit d).

Przepisy unijne przewidują cztery poziomy zabezpieczenia generalnego dla potencjalnych długów celnych:

- w wysokości 100% kwoty referencyjnej,
- w wysokości obniżonej do 50% kwoty referencyjnej,
- w wysokości obniżonej do 30% kwoty referencyjnej,
- w wysokości obniżonej do 0% kwoty referencyjnej (zwolnienie z obowiązku złożenia zabezpieczenia).

Natomiast dla powstałych długów celnych możliwe są dwa poziomy zabezpieczenia:

- w wysokości 100% kwoty referencyjnej,
- w wysokości obniżonej do 30% kwoty referencyjnej

Od 1 maja 2016 r. zabezpieczenie długu celnego<sup>22</sup> jest wymagalne od wszystkich procedur specjalnych (tranzyt, składowanie celne, wolne

---

<sup>19</sup> Art. 90 UKC.

<sup>20</sup> Art. 89 ust. 5 UKC.

<sup>21</sup> Art. 95 UKC.

<sup>22</sup> Zabezpieczenie długu celnego, „Służba Celna dla Biznesu 2016+”, Zmiany przepisów od 1 maja 2016 – UKC, 30 marca 2016, Departament Cel, <http://www.mf.gov.pl/documents/764034/5432836/Zabezpieczenie+d%C5%82ugu+celnego+30.03.2016.pdf>, [dostęp: 08.05.2016 ].



obszary celne, końcowe przeznaczenie, odprawa czasowa, uszlachetnianie czynne, uszlachetnianie bierne), na prowadzenie magazynu czasowego składowania i miejsca uznanego,<sup>23</sup> prowadzenie składu celnego,<sup>24</sup> odroczenie należności celnych maksymalnie na okres do 31 dni,<sup>25</sup> dopuszczenia do obrotu towarów – jako warunek zwolnienia do procedury zamiast zapłaty.<sup>26</sup>

## Zakończenie

Przeprowadzone przez autorkę badania pokazały, że unijni przedsiębiorcy są zainteresowani zarówno uproszczeniami celnymi, jak i bezpieczeństwem oraz ochroną w ramach instytucji AEO w procesie odprawy celnej towarów, wyznaczając tym samym nowy paradygmat w międzynarodowym obrocie towarowym uproszczenia celne oraz bezpieczeństwo i ochrona (świadectwa/pozwolenia AEOF). Sytuacja ta przyczyniła się do weryfikacji początkowych kryteriów dostępu do instytucji AEO z 2008 r. i wprowadzenie nowych bardziej rygorystycznych warunków dostępu do tej instytucji. Poszukiwanie nowego punktu optimum między stosowanymi ułatwieniami a prowadzonymi kontrolami celnymi zaowocowało wprowadzeniem nowych instytucji w prawie celnym t.j. samoobsługi celnej i scentralizowanej odprawy celnej oraz stworzeniem czterech poziomów zabezpieczeń celnych dla potencjalnego (mogącego powstać) długu celnego (100%, 50%, 30%, 0%) i dwa poziomy zabezpieczeń celnych dla powstałych długów celnych (rzeczywistych – 100%, 30%).

## Bibliografia

### Literatura:

1. Gwardzińska E., *Przedstawicielstwo celne w międzynarodowym obrocie towarowym*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2018.
2. Gwardzińska E., Laszuk M., Masłowska M., Michalski R., *Prawo celne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2017.

<sup>23</sup> Art. 148 ust. 2 lit. (c) i art. 115 RD.

<sup>24</sup> Art. 211 ust. 3 lit. (c) UKC.

<sup>25</sup> Art. 110 UKC.

<sup>26</sup> Art. 195 ust. 1 UKC i art. 244 RW.

3. Gwardzińska E, Tymińska I., *Eksterytorialne rozumienie pojęcia „eksporter” w unijnym prawie celnym*, MPCiP nr 12/2018.

#### **Akty prawne:**

1. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 952/2013 z dnia 9 października 2013 r. ustanawiające unijny kodeks celny (wersja przekształcona), Dz.Urz. UE L 269/1 z 09 października 2013 r.
2. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 952/2013 z dnia 9 października 2013 r. ustanawiające unijny kodeks celny (wersja przekształcona), Dz.Urz. UE L 269/1 z 09 października 2013 r.
3. Rozporządzenie Delegowane Komisji (UE) 2015/2446 z dnia 28 lipca 2015 r. uzupełniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 952/2013 w odniesieniu do szczegółowych zasad dotyczących niektórych przepisów unijnego kodeksu celnego, Dz. Urz. UE L 343 z 29 grudnia 2015 r.
4. Rozporządzenie Wykonawcze Komisji (UE) 2015/2447 z dnia 24 listopada 2015 r. ustanawiające szczegółowe zasady wykonania niektórych przepisów rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 952/2013 ustanawiającego unijny kodeks celny, Dz. Urz. UE L 343 z 29 grudnia 2015 r.
5. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 300/2008 z dnia 11.03.2008 r. w sprawie wspólnych zasad w dziedzinie ochrony lotnictwa cywilnego Dz. Urz. UE L 97 z dnia 9.04.2008.
6. Rozporządzeniem (WE) nr 648/2005 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 kwietnia 2005r. zmieniającym rozporządzenie Rady (EWG) nr 2913/92 ustanawiające Wspólnotowy Kodeks Celny, Dz. Urz. UE L117 z 4.05.2005, s. 13
7. Rozporządzenie Rady (EWG) nr 2913/92 z dnia 12 października 1992 r. ustanawiające Wspólnotowy Kodeks Celny, Dz. Urz. WE L 302 z 19.10.1992, ze zm.
8. Rozporządzenia Komisji (WE) nr 1875/2006 z dnia 18 grudnia 2006 r. zmieniającego rozporządzenie (EWG) nr 2454/93 ustanawiające przepisy w celu wykonania Wspólnotowego Kodeksu Celnego, Dz. Urz. WE L 360 z 19.12.2006.

#### **Źródła internetowe:**

1. Dokument TAXUD/2006/1450 z dnia 7 maja 2007r. – Wytyczne dotyczące norm i kryteriów, <https://slidex.tips/download/upowanieni-przedsibiorcy-wytyczne>, [dostęp: 4.03.2019].
2. Dokument TAXUD/2006/1452 – Model AEO Compact, [https://ec.europa.eu/taxation\\_customs/sites/taxation/files/resources/documents/customs/policy\\_issues/customs\\_security/aeo\\_compact\\_model\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/resources/documents/customs/policy_issues/customs_security/aeo_compact_model_en.pdf), [dostęp:08.05.2019]

3. Upoważnieni Przedsiębiorcy Wytyczne, <https://slidex.tips/download/upowaznieni-przedsibiorcy-wytyczne>, [dostęp: 4.03.2019].
4. Zabezpieczenie długu celnego, „Służba Celna dla Biznesu 2016+”, Zmiany przepisów od 1 maja 2016 – UKC, 30 marca 2016, Departament Ceł, <http://www.mf.gov.pl/documents/764034/5432836/Zabezpieczenie+d%C5%82ugu+celnego+30.03.2016.pdf>, [dostęp: 08.05.2019].

## THE INSTITUTION OF AEO IN THE GOODS CLEARANCE SERVICE

**Keywords:** *Authorised Economic Operator, Customs Simplifications, Customs Service of Goods.*

### SUMMARY

The research conducted by the author has shown that EU entrepreneurs are interested both in simplification of the customs, and in the security and safety of the customs clearance, provided by the institution of AEO, thus setting a new paradigm in the international goods turnover – Customs Simplifications/ Security and Safety. (AEOF certificates/permits). These circumstances have contributed to the verification of the original criteria of access to the AEO institution from the year 2008 and the introduction of new, more rigorous, access conditions. The search for the new optimum between the applied simplifications and executed customs clearance has given rise to the new institution in the customs law – i.e. the self-assessment and centralized customs clearance, as well as to the creation of the four levels of customs securities of potential debt which may arise (100%, 50%, 30%, 0%) and two levels of customs securities of the already arisen (real) customs debt (100% and 30%).

**Ewa Gwardzińska** – dr hab., profesor w Zakładzie Podatków i Ceł w Katedrze Prawa Administracyjnego i Finansowego Przedsiębiorstw Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie, agent celny. Autorka wielu prac z zakresu prawa celnego. ID: 0000-003-1656-2078

Eugeniusz GOSTOMSKI, Tomasz NOWOSIELSKI

## DIGITALIZACJA GOSPODARKI PORTOWEJ

**Słowa kluczowe:** *digitalizacja, technologie informacyjno-komunikacyjne, porty morskie, obrót portowo-morski, smart port, informatyzacja portów morskich.*

### Streszczenie

Digitalizacja jest zjawiskiem postępującym w gospodarce i obejmuje coraz szersze sfery działalności: produkcję, usługi i handel. Obszarem podatnym na zastosowanie technologii cyfrowych w procesach gospodarowania stał się także transport morski. Szczególnie widoczne jest to w portach morskich, gdzie część operacji portowych wspomagają systemy informatyczne. W pierwszej części publikacji scharakteryzowano digitalizację jako zjawisko społeczno-gospodarcze, obejmujące także funkcjonowanie portów morskich. Przedstawiono czynniki sprzyjające digitalizacji oraz strategie rozwoju, zakładające rozwój gospodarczy budowany dzięki zastosowaniu różnego rodzaju systemów informatycznych, zwiększających efektywność przedsiębiorstw. W dalszej części opisano wykorzystywanie cyfryzacji w portach morskich i dążenie do stworzenia systemów współpracy administracji portów z klientami oraz usprawnienia przebiegu operacji realizowanych w porcie. Druga część stanowi analizę przypadków konkretnych portów, które wprowadziły systemy informatyczne, obsługujące poszczególne obszary aktywności portów. Przywołano przykłady digitalizacji portów w Rotterdamie i Hamburgu. Opisano również polskie porty jako przykład prowadzenia działań związanych z wdrażaniem cyfryzacji. W zakończeniu wskazano możliwe kierunki rozwoju technologii informatycznych w portach morskich.

## Wprowadzenie

Do największych innowacji we współczesnym świecie należy digitalizacja, która opiera się na dynamicznym rozwoju technologii informacyjno-komunikacyjnych, czyli ITC (ang. *Information and Communication Technologies*) i ich szerokim zastosowaniu w gospodarce i wielu innych dziedzinach życia. Digitalizacja powoduje duże zmiany w sposobie prowadzenia biznesu, w kontaktach międzyludzkich, w administracji państwowej, w edukacji i na wielu innych płaszczyznach. Wywiera też silny wpływ na funkcjonowanie portów. Celem niniejszego opracowania stało się przedstawienie potrzeby i konsekwencji digitalizacji gospodarki portowej w oparciu o analizy przypadków, literaturę przedmiotu, o akty rządowe i raporty przygotowane przez instytucje portowe i organizacje społeczne.

### Istota, ogólne przyczyny i korzyści z digitalizacji

Digitalizacja, nazywana też cyfryzacją, stanowi klucz do stosowania nowoczesnych technologii w wielu dziedzinach życia, w tym także w portach, umożliwiając zaoszczędzenie czasu i pieniędzy. Najogólniej mówiąc, polega ona na przekształceniu za pomocą urządzeń elektronicznych informacji analogowej na cyfrową, co ułatwia dostęp do informacji i księgowanie operacji gospodarczych, pozwala szybko przetwarzać dane, kontrolować je, przechowywać i błyskawicznie przesyłać do wskazanych odbiorców za pośrednictwem obwodów cyfrowych, sprzętu i sieci. Dzięki digitalizacji można też wykonywać szereg zadań zawodowych zdalnie<sup>1</sup>.

Digitalizacja wiąże się z połączeniem i wykorzystywaniem siedmiu istotnych czynników:

- analizy dużych zbiorów danych;
- automatyki i robotyki;
- bezpieczeństwa cybernetycznego;
- internetu rzeczy (IoT) i sieci dedykowanych czujników;
- przetwarzania danych i świadczenia usług w chmurze<sup>2</sup>;

<sup>1</sup> Digitalizacja, <http://adnext.pl/onas/baza-wiedzy/digitalizacja/>, [dostęp: 10.04.2020].

<sup>2</sup> Chmura jest to możliwość przechowywania danych na dyskach wirtualnych, stworzonych przez komputer, pełniący rolę serwera danych. Chmurę można stworzyć dla potrzeb poszczególnych użytkowników, ale może być to zasób danych dostępny

- usług mobilnych (oferowanych na urządzenia przenośne);
- mediów społecznościowych<sup>3</sup>.

Wszystkie możliwości stworzone przez digitalizację są bardzo ważne dla współczesnego biznesu i dlatego zmienia ona istotnie organizację i funkcjonowanie przedsiębiorstw oraz wpływa na postępowanie nabywców, którzy obecnie mogą zdalnie dokonywać zakupów i tą drogą korzystać też z części usług. Bez digitalizacji nie byłaby możliwa zaawansowana automatyzacja procesów produkcyjnych i logistycznych w przedsiębiorstwach, a liczba różnorodnych awarii byłaby większa. Za digitalizacją procesów gospodarczych przemawiają też takie argumenty jak:

- zapewnienie wysokiego poziomu bezpieczeństwa w zakresie przechowywania danych, np. dane umieszczone w chmurze nie są narażone na zniszczenie w przypadku pożaru lub zalania w firmie;
- możliwość szybkiego przekazywania i otrzymywania przez Internet danych biznesowych (marketingowych, finansowych, technicznych), co pozwala podmiotom gospodarczym zmniejszyć koszty transakcyjne;
- brak większych barier technicznych w odczycie potrzebnych informacji z nośników elektronicznych dzięki niemal powszechnej dostępności laptopów czy smartfonów.

Wysoki poziom digitalizacji przedsiębiorstwa zwiększa jego siłę konkurencyjną na rynku, ponieważ prowadzi do wzrostu wydajności pracy, racjonalizacji kosztów prowadzenia działalności gospodarczej, lepszego wykorzystania posiadanych zasobów i w efekcie do wzrostu PKB oraz zwiększenia komfortu życia ludności. Od kilku lat trwa walka konkurencyjna o przywództwo światowe na rynku technologii ITC między największymi potęgami cyfrowymi: USA i Chinami, skąd wywodzą się znane na świecie firmy: Microsoft, Apple, Google, Amazon, Alibaba, ZTE czy Huawei. Rewolucja cyfrowa, stwarzając firmom szanse ulepszenia biznesu, niesie również ze sobą spore zagrożenia. Chodzi tutaj m.in. o niebezpieczeństwo kradzieży danych przez hakerów, wypchnięcie z rynku pracy przez automatyzację powtarzających się czynności osób o niskich kwalifikacjach oraz pogorszenie

---

dla każdego użytkownika. Często w ramach możliwości korzystania z usług deponowania danych oferowane są także inne użyteczności.

<sup>3</sup> T. Inkinen, R. Helminen, J. Saarikoski, *Port digitalization with open data: challenges, opportunities, and integrations*, „Journal of Open Innovation: Technology, Market, and Complexity”, 2019, No 30, s. 4. A. S. Kuhlmann, M. Klumpp, *Digitalization of logistics processes and the human perspective*, [w:] *Digitalization in Maritime and Sustainable Logisticss*, red. C. Jahn, W. Kersten and C. M. Ringle, epubli GmbH, Berlin 2017, s.121.

się sytuacji materialnej i statusu społecznego osób wykluczonych z rynku informatycznego. Nie dysponujemy jeszcze niezawodnym narzędziem do pomiaru wpływu digitalizacji na gospodarkę narodową, ale szacunki wskazują, że w USA może od niej zależeć nawet 45% PKB<sup>4</sup>.

Na znaczenie technologii cyfrowych, a w szczególności łączności za pośrednictwem szybkich sieci telekomunikacyjnych zwrócono uwagę w przyjętej w 2017 r. przez rząd RP „Strategii na rzecz odpowiedzialnego rozwoju do roku 2020”. W dokumencie tym podkreśla się, że bez wydajnej, niezawodnej i nowoczesnej sieci telekomunikacyjnej dostępnej w całym kraju nie są możliwe tak ważne działania dla rozwoju społeczno-gospodarczego kraju, jak:

- zbudowanie inteligentnego systemu transportowego z autonomicznymi pojazdami;
- stworzenie inteligentnej sieci energetycznej;
- zapewnienie bezpieczeństwa finansów publicznych, w tym efektywnej administracji skarbowej korzystającej z systemów informatycznych;
- zagwarantowanie niezawodnej komunikacji w przypadku zagrożenia bezpieczeństwa, klęsk żywiołowych czy zamachów terrorystycznych;
- realizacja polityki wyrównywania szans rozwojowych oraz rewitalizacja marginalizowanych dotychczas obszarów;
- poprawa konkurencyjności ofert polskich przedsiębiorstw na rynkach zagranicznych, w tym na tworzącym się w UE wspólnym rynku cyfrowym<sup>5</sup>.

## Konieczność digitalizacji gospodarki portowej

Digitalizacja traktowana jest jako zdolność łączenia różnych podmiotów w celu świadczenia lepszych jakościowo usług, uzyskania większej wydajności i redukcji negatywnego wpływu na środowisko naturalne<sup>6</sup>. Zarówno porty morskie jako całość, jak i funkcjonujące na ich obszarze przedsiębiorstwa eksploatacyjne stale muszą liczyć się z silną konkurencją innych podmiotów gospodarczych, a mianowicie ze strony:

- portów krajowych;
- portów zagranicznych;

<sup>4</sup> Cyfryzacja: szanse i wymagania, <https://www.rp.pl/Europejski-Kongres-Gospodarczy/305149945-Cyfryzacja-szanse-i-wymagania.html>, [dostęp: 10.04.2020].

<sup>5</sup> *Strategii na rzecz odpowiedzialnego rozwoju do roku 2020*, s. 289, [www.SOR.pdf](http://www.SOR.pdf) [dostęp: 10.04.2020].

<sup>6</sup> *Digitalizing the port call process*, „TRANSPORT AND TRADE FACILITATION”, Series No 13, UNCTAD, Geneva 2020, s. 19, 22.

- przedsiębiorstw działających w innych portach;
- przedsiębiorstw zajmujących się oferowaniem usług w obrębie tego samego portu;
- innych gałęzi transportu oferujących możliwość alternatywnych tras przewozowych, które omijają dany port morski<sup>7</sup>.

Aby sprostać zaostarzającej się konkurencji i zwiększyć atrakcyjność polskich portów morskich, muszą one podejmować wielorakie działania, wśród których ważne miejsce zajmuje digitalizacja procesów obsługi ładunków, pasażerów i środków transportu eksploatowanych w porcie. Na konieczność dążenia przedsiębiorstw do digitalizacji procesów zachodzących w portach zwrócono uwagę w opracowanym w 2018 r. przez MG MiŻŚ „Programie rozwoju polskich portów morskich do roku 2020 (z perspektywą do 2030 roku)”<sup>8</sup>. Zgodnie z trzecim priorytetem wyznaczonym w tym programie, porty powinny w większym stopniu korzystać z nowoczesnych technologii informacyjnych, a w szczególności służących inteligentnej wymianie informacji pomiędzy wieloma różnymi uczestnikami obrotu portowo-morskiego.

Kolejnym etapem digitalizacji gospodarki w ramach realizacji trzeciego priorytetu ma być stworzenie neutralnej, bezpiecznej i otwartej platformy elektronicznej dla szerokiego grona interesariuszy polskich portów morskich, czyli polskiego *Port Community System* (PCS). Należą do nich zarządcy terminali portowych, spedytorzy, operatorzy logistyczni, przewoźnicy samochodowi i kolejowi, służby kontroli weterynaryjnej, sanitarnej, fitosanitarnej i celnej oraz inne podmioty gospodarki portowej. W celu realizacji koncepcji PCS zarządy najważniejszych portów morskich w Polsce utworzyły Polski PCS Sp. z o.o. W efekcie ma powstać system umożliwiający inteligentną wymianę informacji w polskich portach morskich, którego głównym zadaniem będzie optymalizacja, automatyzacja i sterowanie procesami transportowymi poprzez gromadzenie i łączenie w jednym miejscu informacji dotyczących transportu oraz całych łańcuchów logistycznych. Oczekuje się, że tą drogą zmniejszone zostaną koszty i skróceniu ulegnie czas obsługi ładunków w porcie oraz zostanie usprawniona koordynacja wszystkich wymaganych odpraw<sup>9</sup>. Dzisiaj digitalizacja najbardziej zaawansowana jest

<sup>7</sup> H. Klimek, *Konkurencyjność polskich portów morskich na bałtyckim rynku usług portowych*, [http://www.gwsh.gda.pl/uploads/oryginal/5/3/53f1b\\_studia3s112-138.pdf](http://www.gwsh.gda.pl/uploads/oryginal/5/3/53f1b_studia3s112-138.pdf), [dostęp: 10.04.2020].

<sup>8</sup> *Program rozwoju polskich portów morskich do roku 2020 (z perspektywą do 2030 roku)*.file:///C:/Users/Admin/Downloads/PROGRAM\_PRPM\_26112018.pdf, [dostęp: 10.04.2020].

<sup>9</sup> *Ibidem*.



w terminalach kontenerowych, ale coraz powszechniej wykorzystuje się ją także w obsłudze tradycyjnej drobnicy, przeładunkach w technologii ro-ro (tocznej), załadunku, rozładunku i składowaniu różnego rodzaju ładunków masowych oraz przy odprawie pasażerów korzystających z morskich terminali pasażerskich.

Istotę funkcjonowania portu stanowi sprawna obsługa statków, czyli bezpieczne wejście i wyjście statku, wykonanie czynności przeładunkowych, przeprowadzenie operacji zaopatrzenia w słodką wodę, żywność oraz za-bunkrowanie paliwa. Wychodząc naprzeciw tym oczekiwaniom, polska firma NavSim stworzyła innowacyjny system precyzyjnego wprowadzenia statku do portu, który pozwala doprowadzić do nabrzeża i zacumować co do centymetra statek o długości ponad 300 m i szerokości 50 m.

Digitalizacja gospodarki portowej przyczynia się nie tylko do wzmocnienia pozycji konkurencyjnej danego portu na rynku usług transportowych i logistycznych, ale pozostaje również bardzo ważna w kontekście ochrony środowiska naturalnego w porcie. Dzięki technologii ICT można skrócić czas oczekiwania statku na miejsce postoju w porcie. Gdy brakuje miejsca na zacumowanie statku, kapitan otrzymuje z określonym wyprzedzeniem wyliczenie informujące, do jakiej prędkości powinien zmniejszyć szybkość poruszania się statku na morzu, by przybyć do portu w optymalnym czasie. Tą drogą można zmniejszyć zarówno zużycie paliwa, jak i emisję spalin do atmosfery<sup>10</sup>.

## Przykłady inteligentnych portów w Europie

W gospodarce portowej funkcjonuje już pojęcie „inteligentnego portu” lub „smart portu”, które jest ściśle związane z zaawansowaną digitalizacją gospodarki portowej. Jak pisze Marek Grzybowski, inteligentny port dobrze wpisuje się w globalny łańcuch dostaw, wykorzystując rozwiązania dostarczane przez informatyzację procesów logistycznych. Rozwiązanie to obejmuje zarządzania dostępnymi zasobami: pracownikami portu, urządzeniami technicznymi oraz basenami i gruntami portowymi<sup>11</sup>.

<sup>10</sup> Digitalisierung macht die Seefahrt umweltfreundlicher, <https://www.portofrotterdam.com/de/nachrichten-und-pressemittelungen>, [dostęp: 10.04.2020].

<sup>11</sup> M. Grzybowski, *Innowacje w portach i na statkach*, <http://www.pgt.pl/innowacje-w-portach-i-na-statkach>, [dostęp: 10.04.2020].

Inteligentne porty to przedsiębiorstwa w dużym stopniu zautomatyzowane, które w celu poprawy swoich wyników ekonomicznych wykorzystują zaawansowane technologie informatyczne, w tym AI (sztuczna inteligencja), IoT, Big Data i blockchain.

Koncepcja inteligentnego portu jest bardziej zaawansowaną formą digitalizacji gospodarki portowej niż Port Community System. Charakteryzuje się ona silniejszym wsparciem informatycznym w procesie koordynacji działań różnych podmiotów uczestniczących w obrocie portowym i lepszym przepływem informacji. Pierwsza faza budowy smart portu polega na integracji istniejących już w danym porcie systemów informacji i komunikacji poprzez stworzenie jednolitej platformy cyfrowej. Następnie jedną siecią informatyczną trzeba objąć inne porty, do których docierają statki, armatorów załadowców ładunków, odbiorców towarów i firmy świadczące inne usługi portowe w porcie. Na wspólną platformę przekazywane są za pomocą sensorów zainstalowanych w wielu miejscach w porcie (wykorzystanie internetu rzeczy) dane o różnych zdarzeniach, podlegających przetworzeniu i zamianie na informacje potrzebne przy podejmowaniu decyzji przez podmioty uczestniczące w systemie inteligentnego portu. W efekcie wprowadzenia koncepcji smart portu możliwe jest zdalne śledzenie oraz analizowanie bieżącej sytuacji i sterowanie poszczególnymi urządzeniami portowymi. Monitoring obszaru portu możliwy jest dzięki wykrywaczom zanieczyszczeń wody i powietrza, kamerom bezpieczeństwa, a informacje przekazywane są do odpowiednich komórek organizacyjnych administracji portu. Ruch w porcie nadzorowany jest zazwyczaj przez kapitanat portu (*harbormaster's office*) i wymaga wykorzystywania systemów kontroli ruchu statków (*vesseltraffic service – VTS*) oraz łączności radiowej na falach ultrakrótkich UKF/VHF (*very high frequency*). Z kolei administracja portu morskiego zbiera informacje otrzymywane od kapitanów statków, pilotów, przedsiębiorstw transportowych i operatorów urzędzeń portowych. Wszystkie te działania przyczyniają się do zwiększenia koordynacji i uzyskania większej efektywności podejmowanych działań.

Najbardziej zaawansowane w procesie przekształcania się w inteligentny port są takie porty jak: Rotterdam, Hamburg, Barcelona, Singapur, Szanghaj, Shenzhen, Los Angeles i San Diego.

## Port w Rotterdamie jako wiodący w Europie smart port

Na początku 2018 roku port rotterdamski, który jest największym portem w Europie, zainicjował współpracę z IBM, która miała doprowadzić do radykalnej transformacji modelu funkcjonowania portu za pomocą opartej na chmurze technologii internetu rzeczy (IoT) dostarczonej przez IBM. Obecnie projekt ten w znacznym stopniu wszedł już w fazę realizacji. Usprawnił on m.in. system komunikowania się z kapitanami statków, pilotami, armatorami, firmami przeładunkowymi i transportowymi w porcie, zastępując porozumiewanie się drogą radiową bądź za pomocą radarów. Centralne miejsce w tworzonej koncepcji „Smart Portu” zajmuje stworzona przez IBM platforma cyfrowa, która gromadzi, analizuje dane i zamienia je na informacje. W ramach transformacji cyfrowej zainstalowane zostały wzdłuż 42 km nabrzeży portowych, w miejscach cumowania statków, wzdłuż portowych dróg samochodowych i kolejowych, a także na urządzeniach portowych sensory, dostarczające na centralną platformę wielorakie dane. Dotyczą one stanu pogody i wód portowych, widoczności w porcie informacje i wielu innych spraw istotnych dla sprawnego funkcjonowania całego portu. Dane, po odpowiednim przetworzeniu i zamianie ich na informacje, stanowią podstawę podejmowania decyzji umożliwiających skrócenie czasu oczekiwania statku na miejsce do zacumowania przy nadbrzeżu, określenie optymalnego okresu jego rozładunku i załadunku, co w efekcie pozwala bardziej efektywnie wykorzystać sam statek, urządzenia przeładunkowe w porcie i poprawić funkcjonowanie wszystkich firm pracujących w porcie<sup>12</sup>.

W kwietniu 2019 roku port w Rotterdamie niemal we wszystkich swoich terminalach wprowadził system „OnTrack”, który umożliwia monitorowanie pociągów towarowych wjeżdżających do portu i wyjeżdżających z niego. Aplikacja została opracowana i przetestowana w ramach projektu „HaRold”, we współpracy z różnymi podmiotami rynkowymi. System „On Track” integruje i przetwarza dane różnych podmiotów uczestniczących w łańcuchach dostaw, związanych z transportem kolejowym towarów. Następnie z tych danych w czasie rzeczywistym korzystają zarówno terminale portowe, jak i operatorzy kolejowi działający w porcie. Tą drogą podmioty te uzyskują informacje dotyczące planowanych i rzeczywistych godzin odjazdu pociągów, które docierają do portu w Rotterdamie, a także

<sup>12</sup> J. Mossner, *Die intelligentesten Hafен Europa*, <https://www.industry-of-things.de/der-intelligenteste-hafen-europas-a-683534/>, [dostęp: 10.04.2020].

informacje o liczbie przeładowanych kontenerów (lub wagonów) oraz o czasie zakończenia operacji załadunku i rozładunku statku. Dzięki temu, można monitorować odchylenia od zaplanowanego czasu przebywania na terenie terminalu poszczególnych składów pociągów, optymalizować pracę personelu oraz lepiej wykorzystać zdolności przeładunkowe terminali. Według zapowiedzi portu, aplikacja „OnTrack” ma być dostępna także dla spółek kolejowych i terminali wewnątrz kraju<sup>13</sup>.

## Digitalizacja pracy portu w Hamburgu

W Hamburgu, trzecim pod względem wielkości przeładunków porcie morskim w Europie, stworzono już część inteligentnej infrastruktury transportowej, wyposażając tory wodne w samym porcie i na dostępie do portu w czujniki (sensory), które sprawdzają różne parametry, np. natężenie ruchu, ewentualnie wykrywają sytuacje konfliktowe. Tworzy się też mapy funkcjonowania portu, czyli swego rodzaju monitor portowy, który pokazuje w czasie rzeczywistym funkcjonowanie portu. Działania te uzupełnia budowa sieci 5G, umożliwiająca szybką transmisję danych przy podwyższonej dostępności i większym bezpieczeństwie danych.

Za duże osiągnięcie w obszarze digitalizacji gospodarki portowej uznaje się stworzenie elektronicznego Hamburgskiego Centrum Koordynacji Statków (Hamburg Vessel Coordination Center – HVCC), które koordynuje ruch dużych statków, statków dowożących i barek żeglugi śródlądowej w porcie w Hamburgu. Ponadto HVCC funkcjonuje jako centralny interfejs (łącznik) telekomunikacyjny z Hamburgskim Centrum Nautycznym i bractwami pilotażowymi.

Nowa technologia zastosowana w porcie pozwala poszerzyć paletę oferowanych usług i zintegrować elementy sieci IoT, a w szczególności poprawia koordynację świateł drogowych w porcie oraz proces zbierania i przetwarzania danych środowiskowych. Są to istotne elementy realizowanego w hamburskim porcie projektu „Smart Port”, opierającego się na dwóch filarach: smart port logistics oraz filarze związanym ze zmniejszeniem emisji generowanych zanieczyszczeń, hałasu i światła. Dzięki tym działaniom zmniejsza się uciążliwość portu dla miasta i rośnie wydajność pracy w przedsiębiorstwach portowych<sup>14</sup>.

<sup>13</sup> *Inteligentny port*, <https://www.logistyka.net.pl/aktualnosci/logistyka/item/89974-inteligentny-port>, [dostęp: 10.04.2020].

<sup>14</sup> <https://www.gospodarkamorska.pl/Porty,Transport/sea-port-space-infrastructure->



Gdynia Container Terminal wykorzystuje terminalowy system operacyjny nGen, który został stworzony w 2003 roku przez Hutchison Ports<sup>18</sup>. System oferuje obsługę bram wjazdowych przy wykorzystaniu ewidencji elektronicznej pojazdów i kart RFID<sup>19</sup>. TOS stosowany GCT umożliwia także monitoring kontenerów na różnych etapach operacji terminalowych.

Rozwiązania informatyczne monitorujące ruch ładunków stosuje również OTPort Gdynia – terminal drobnicowy. Specyfika obsługiwanych ładunków wymaga kontroli pojazdów wjeżdżających na terminal, a realizowane jest to za pomocą skanera bramowego. Umożliwia on automatyczną identyfikację samochodu i kierowcy na podstawie kilku zdjęć przechowywanych w bazie danych. Podobnie jak w opisywanych terminalach, możliwe jest śledzenie stanu prac wykonywanych na ładunku przez system 2IHS.

Pozostałe terminale portowe implementują systemy ułatwiające sterowanie urządzeniami przeładunkowymi i bezpieczeństwem terminalu np. automatyczne zraszacze na terminalu węglowym w porcie gdańskim, czy systemy zabezpieczeń przy przeładunkach ropy naftowej i ładunków pochodnych. Liczne bazy portowe posiadają także systemy monitoringu archiwizujące dane dotyczące ruchu pojazdów i ludzi.

Digitalizacja dotyczy także nadzoru statków przyplływających do każdego portu, co znajduje się w gestii kapitanatów portów. Kapitanaty wykorzystują systemy kontroli ruchu statków VTS, które umożliwiają śledzenie poszczególnych jednostek znajdujących się w obszarze podejścia do portu. System VTS stanowi standard bezpieczeństwa statków wymagany na całym świecie przez Międzynarodową Organizację Morską (IMO). Poza danymi statku znajdują się także informacje dotyczące portów wyjścia i docelowego oraz oczekiwany czas przybycia statku w miejsce docelowe. Na podstawie danych pochodzących z systemu VTS administracja morska buduje Krajowy System Bezpieczeństwa Morskiego, który będzie jeszcze wzbogacony o informacje dotyczące sytuacji pogodowej<sup>20</sup>.

W przypadku portów morskich istotnym zagadnieniem jest zarządzanie kontaktami z otoczeniem gospodarczym, czyli kooperantami i klientami portu. W Polsce nie ma dotychczas postępów we wdrażaniu do krajowych portów systemów typu PCS (Port Community System). Pierwsze prace zwią-

<sup>18</sup> Terminal operating system, <https://hutchisonports.com/en/innovation/technology/>, [dostęp: 10.04.2020].

<sup>19</sup> RFID – *Radio-frequency identification*, system identyfikacji radiowej. Są to specjalne etykiety-identyfikatory zgłaszające się na zasadzie połączenia radiowego z czytnikiem kodów. Wykorzystywane w handlu, logistyce i gospodarce magazynowej.

<sup>20</sup> Urząd Morski w Gdyni, <https://www.umgd.gov.pl/?p=8741>, [dostęp: 10.04.2020].

zane z tworzeniem tego rodzaju systemu dla portów w Gdańsku oraz Gdyni rozpoczęto już w 2013 roku, a w 2017 roku Ministerstwo Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej powołano Polski PSC Sp. z o.o.<sup>21</sup>. W skład spółki weszły: Zarząd Morskiego Portu Gdańsk S.A., Zarząd Morskich Portów Szczecin – Świnoujście S.A. i PGZ System Sp. z o.o., Radom. Prace nad systemem zatrzymały się i do tej pory nie jest on gotowy. Przypomnieć należy, że porty wykazywały inicjatywę budowy takiego systemu oddolnie, przewidując konieczność jego szybkiego wdrożenia. Brak tego systemu w przyszłości spowoduje niską konkurencyjność polskich portów morskich. Ponadto będzie poważny problem z implementacją nowoczesnych technologii informatycznych, które wymagają zaawansowanych baz danych klientów i kooperantów.

## Zakończenie

Digitalizacja gospodarki portowej jest faktem, a wykorzystywane systemy informacyjne i sterowania procesami operacyjnymi stały się niezbędne w codziennym funkcjonowaniu terminali portowych. Cyfryzacja jest zjawiskiem postępującym, czego przykładem jest wymóg klientów portu związany z możliwością monitoringu swoich ładunków. Istotną rolę odgrywa także dostęp do portowych systemów informacyjnych podmiotów współpracujących oraz korzystających z usług. Przykładem pełnej informatyzacji są terminale kontenerowe, które całkowicie polegają na swoich systemach operacyjnych i bez nich nie mogą pracować.

Przewiduje się dalszy rozwój różnego rodzaju rozwiązań systemów cyfrowych w przyszłości. Należy liczyć się z zwiększaniem się udziału technologii cyfrowej w obróbce informacji i automatyzacji prac przeładunkowych w portach morskich. Obecnie na świecie funkcjonują już terminale w pełni zautomatyzowane, realizujące procesy operacyjne.

W przypadku polskich portów morskich można zauważyć, że każdy terminal we własnym zakresie pozyskuje odpowiednie dla jego profilu działalności systemy informatyczne, automatyzacji procesów przeładunkowych

---

<sup>21</sup> W. Jaszowski, *Polski Port Community System oddolnie i odgórnie budowany*, „GospodarkaMorska.pl”, <https://www.gospodarkamorska.pl/Porty,Transport/polskiport-community-system-oddolnie-i-odgornie-budowany.html>, [dostęp: 10.04.2020]. Ministerstwo Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej, Podpisanie umowy o powołaniu spółki Polski PCS Sp. z o.o., <https://mgm.gov.pl/ministerstwo/aktualnosci/podpisanie-umowy-o-powolaniu-spolki-polski-pcs-sp-z-o-o>, [dostęp: 10.04.2020].

i monitoringu środków transportu. Problemem są systemy, które powinny funkcjonować na poziomie zarządów portów, do nich zalicza się przede wszystkim Port Community System. W przyszłości brak takich systemów może wiązać się ze spadkiem konkurencyjności portów i atrakcyjności dla klientów.

Obecna sytuacja kryzysowa, związana z pandemią, pokazała, że przedsiębiorstwa, administracja lokalna i centralna oraz obywatele mogą korzystać z różnych systemów komunikacyjnych, które bazują na technologii cyfrowej. Zmiana dotychczasowych procedur administracyjnych, sposobów pracy i e-handlu może przyczynić się do szybszego wprowadzania rozwiązań informatycznych. Brak działań związanych z rozwojem nowych technologii cyfrowych w portach morskich może zaważyć na ich zdolnościach do utrzymania się na rynku.

## Bibliografia

### Literatura:

1. *Digitalizing the port call process*, „TRANSPORT AND TRADE FACILITATION”, Series No 13, UNCTAD, Geneva 2020.
2. Inkinen T., Helminen R., Saarikoski J., *Port digitalization with open data: challenges, opportunities, and integrations*, „Journal of Open Innovation: Technology, Market, and Complexity”, 2019, No 30.
3. Kuhlmann A. S., Klumpp M., *Digitalization of logistics processes and the human perspective*, [w:] *Digitalization in Maritime and Sustainable Logisticss*, red. C. Jahn, W. Kersten and C. M. Ringle, epubli GmbH, Berlin 2017.

### Źródła internetowe:

1. *Cyfryzacja: szanse i wymagania*, <https://www.rp.pl/Europejski-Kongres-Gospodarczy/305149945-Cyfryzacja-szanse-i-wymagania.html>, [dostęp: 10.04.2020].
2. *DCT Gdańsk wprowadza nowy terminalowy system operacyjny*, <https://dctgdansk.pl/dct-gdansk-wprowadza-nowy-terminalowy-system-operacyjny/>, [dostęp: 10.04.2020].
3. *Digitalisierung macht die Seefahrt umweltfreundlicher*, <https://www.portofrotterdam.com/de/nachrichten-und-pressemitteilungen>, [dostęp: 10.04.2020].



4. *Digitalizacja*, <http://adnext.pl/onas/baza-wiedzy/digitalizacja/>, [dostęp: 10.04.2020].
5. Grzybowski M., *Innowacje w portach i na statkach*, <http://www.pgt.pl/innowacje-w-portach-i-na-statkach>, [dostęp: 10.04.2020].
6. <https://www.gospodarkamorska.pl/Porty,Transport/sea-port-space-infrastructure-wokol-portow-powstaje-siec-informatyczna-bazujaca-na-technologiach-kosmicznych.html>, [dostęp: 10.04.2020].
7. *Inteligentny port*, <https://www.logistyka.net.pl/aktualnosci/logistyka/item/89974-inteligentny-port>, [dostęp: 10.04.2020].
8. Jaszowski W., *Polski Port Community System oddolnie i odgórnie budowany*, „GospodarkaMorska.pl”, <https://www.gospodarkamorska.pl/Porty,Transport/polski-port-community-system--oddolnie-i-odgornie-budowany.html>, [dostęp: 10.04.2020].
9. Klimek H., *Konkurencyjność polskich portów morskich na bałtyckim rynku usług portowych*, [http://www.gwsh.gda.pl/uploads/oryginal/5/3/53f1b\\_studia3s112-138.pdf](http://www.gwsh.gda.pl/uploads/oryginal/5/3/53f1b_studia3s112-138.pdf), [dostęp: 10.04.2020].
10. Mainsail, <https://pl.tideworks.com/mainsail/?wchannelid=au2hz2y2py>, [dostęp: 10.04.2020].
11. Ministerstwo Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej, Podpisanie umowy o powołaniu spółki Polski PCS Sp. z o.o., <https://mgm.gov.pl/ministerstwo/aktualnosci/podpisanie-umowy-o-powolaniu-spolki-polski-pcs-sp-z-o-o>, [dostęp: 10.04.2020].
12. Mossner J., *Die intelligentesten Hafen Europa*, <https://www.industry-of-things.de/der-intelligenteste-hafen-europas-a-683534/>, [dostęp: 10.04.2020].
13. Program rozwoju polskich portów morskich do roku 2020 (z perspektywą do 2030 roku). [file:///C:/Users/Admin/Downloads/PROGRAM\\_PRP-M\\_26112018.pdf](file:///C:/Users/Admin/Downloads/PROGRAM_PRP-M_26112018.pdf), [dostęp: 10.04.2020].
14. *Strategie na rzecz odpowiedzialnego rozwoju do roku 2020*, [www.SOR.pdf](http://www.SOR.pdf)
15. *System e.BRAMA*, <https://dctgdansk.pl/strefa-klienta/system-e-brama/>, [dostęp: 10.04.2020].
16. Terminal operating system, <https://hutchisonports.com/en/innovation/technology/>, [dostęp: 10.04.2020].
17. Urząd Morski w Gdyni, <https://www.umgdy.gov.pl/?p=8741>, [dostęp: 10.04.2020].

## DIGITALISATION OF THE PORT ECONOMY

**Keywords:** *digitisation, information and communication technologies, seaports, port and sea turnover, smart port, computerisation of seaports.*

### Summary

Digitisation is a growing phenomenon in the economy and covers an increasing range of activities: production, services and trade. Sea transport is also an area susceptible to the use of digital technologies in economic processes. This is particularly evident in seaports, where some port operations are supported by IT systems. In the first part of the publication, digitisation was characterized as a socio-economic phenomenon, including the functioning of sea ports. The factors conducive to digitalization are presented, as well as development strategies that assume economic development built through the use of various types of IT systems, increasing the efficiency of enterprises. The following section describes the use of digitization in seaports and striving to create systems of cooperation between port administration and customers and to improve the course of operations carried out in the port.

The second part is a case study of specific ports that have introduced IT systems to support specific areas of port activity. Examples of digitisation in Rotterdam and Hamburg are cited. *Polish ports are also described as an example of carrying out activities related to the implementation of digitisation. The conclusion indicates possible directions of IT development in seaports.*

**Eugeniusz Gostomski** – dr hab., prof. UG w Zakładzie Handlu Zagranicznego Katedry Biznesu Międzynarodowego na Wydziale Ekonomicznym Uniwersytetu Gdańskiego.

**Tomasz Nowosielski** – dr, adiunkt w Zakładzie Gospodarki Morskiej Katedry Transportu i Handlu Morskiego na Wydziale Ekonomicznym Uniwersytetu Gdańskiego.

**Bohdan JELIŃSKI**

## PROSPEKTYWNE UWARUNKOWANIA MIĘDZYNARODOWEGO BEZPIECZEŃSTWA SPOŁECZNO-GOSPODARCZEGO

*... następuje zmiana pojmowania bezpieczeństwa polegająca na tym, że dobrobyt staje się ważniejszy niż suwerenność i potencjał militarny...*

**Słowa kluczowe:** *globalizacja, geoekonomia, bezpieczeństwo, rozwój zrównoważony, pomoc rozwojowa, wyzwania.*

### Streszczenie

Bezpieczeństwo międzynarodowe to brak obiektywnie występujących zagrożeń i subiektywnych obaw o przyszłość rozwoju gospodarczo-społecznego oraz tworzenie podstaw stabilności i współpracy zmierzającej do zapobiegania im w przyszłości. Jest to problem o kluczowym znaczeniu dla społeczności światowej, która staje wobec wyzwań wykształcającej się od początku XXI wieku nowej konfiguracji ładu światowego. Ład ten powinien być zrównoważony gospodarczo, społecznie i ekologicznie w ramach doskonalenia postępującego procesu globalizacji. Proces ten początkowo dawał nadzieję na wyrównywanie nierówności dochodowych w skali światowej. Nadzieje te się nie ziściły. Dlatego istotnym stymulantem zbiorowego bezpieczeństwa staje się międzynarodowa pomoc rozwojowa. Optyka postrzegania przyszłości tegoż bezpieczeństwa przenosi się z poglądu, iż o bezpieczeństwie państwa decyduje zdolność do kontroli nad danym obszarem geograficzno-fizycznym, ku pogładowi, że decyduje o tym potencjał gospodarczy państwa.

## Wprowadzenie

Wykształcająca się od początku XXI wieku nowa konfiguracja ładu międzynarodowego stanowi istotne wyzwanie rozwojowe, w tym – wyzwanie dla polityki bezpieczeństwa. Obecne postrzeganie bezpieczeństwa międzynarodowego znacznie różni się od tradycyjnych jego ujęć podkreślających przede wszystkim aspekty polityczne i militarne. Geopolityka stanowiąca tradycyjną podstawę teoretyczną rozważań nad bezpieczeństwem międzynarodowym, zastępowana jest przez geoekonomię, a zakres determinant bezpieczeństwa ulega systematycznemu poszerzaniu czynników politycznych o zyskujące na znaczeniu czynniki gospodarcze, technologiczne i społeczne oraz nowe czynniki kulturowe i ekologiczne. Mechanizm rozwoju gospodarki światowej staje się coraz bardziej rozbudowany i współzależny w ramach systematycznie postępującej globalizacji. Uświadamia ona równocześnie, że rozwój ten powinien być zrównoważony<sup>1</sup>. Stąd też koncepcja bezpieczeństwa państwa w coraz większym stopniu musi uwzględniać elementy międzynarodowe, podobnie jak siła państwa tradycyjnie sprowadzana do jego indywidualnej siły militarnej. Należy ponadto uwzględnić pogląd, że współcześnie sama siła militarna państwa jest w istocie jego siłą pozorną, maskującą brak siły rzeczywistej, którą w długim okresie jest jego siła ekonomiczna.

## Ku geoekonomii

**Bezpieczeństwo międzynarodowe** to brak obiektywnie występujących zagrożeń oraz subiektywnych obaw oraz dążenie i działanie społeczności międzynarodowej zmierzające do ochrony określonych wartości za pomocą norm, instytucji i instrumentów wykorzystywanych w celu pokojowego regulowania sporów oraz tworzenia podstaw stabilności, współpracy i eliminowania zagrożeń<sup>2</sup>.

Od początku XXI wieku we współcześnie pojmowanym systemie bezpieczeństwa międzynarodowego zachodzą szybkie i głębokie zmiany tworzące jakościowo nowe wyzwania dla polityki bezpieczeństwa wewnętrznego i międzynarodowego, którą należy postrzegać perspektywnie. Istotą między-

<sup>1</sup> Zob. E. Skawińska, P. Kułyk, A. Niewiadomska, *Międzynarodowe stosunki gospodarcze w XXI wieku. Poszukiwanie równowagi*, CeDeWu, Warszawa 2018.

<sup>2</sup> B. Balcerowicz, *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, Biuro Prasy i Informacji Ministerstwa Obrony Narodowej, Warszawa 1996, s. 9.

narodowego bezpieczeństwa ekonomicznego jest postrzeganie go jako bezpieczeństwa zbiorowego, którego celem jest formułowanie zadań dla społeczności międzynarodowej oraz regulowanie procesu ich osiągnięcia.

Międzynarodowe bezpieczeństwo ekonomiczne powinno spełniać cztery uniwersalne funkcje:

- **funkcja oceniająca**, wiążąca się z przewidywaniem sytuacji niedoboru, niekorzyści, niesprawiedliwości bądź nierównowagi wpływające ze współpracy gospodarczej na arenie międzynarodowej;
- **funkcja awaryjna**, która polega na stworzeniu procedur pozwalających na szybkie i skuteczne działanie społeczności międzynarodowej w sytuacji kryzysu;
- **funkcja wiarygodności** zapewniająca sprawiedliwe i równorzędne osiągnięcie celów współpracy międzynarodowej;
- **funkcja regulacyjna** pozwalająca na wypracowanie regulacji wzajemnej zależności państw w postępującym procesie globalizacji<sup>3</sup>.

Dominującą cechą bieżącego rozwoju świata jest jego postępująca globalizacja. Stanowi ona jeden z najważniejszych, choć ciągle nie w pełni rozpoznanych megatrendów współczesności. Powstałe w rezultacie nowe struktury i mechanizmy funkcjonowania gospodarki światowej przebudowały poprzedni układ polityczny **państwo – terytorium – bogactwo – siła – bezpieczeństwo**, zmieniając tradycyjne postrzeganie bezpieczeństwa przez pryzmat geopolityki, na postrzeganie przez pryzmat potencjału gospodarczego państwa, czyli **geoekonomii**<sup>4</sup>.

Globalny charakter stosunków handlowych, produkcyjnych i finansowych niezależnych od granic państwowych, w jakościowo nowym świetle stawia też stosunki polityczne i bezpieczeństwo międzynarodowe, a szczególnie bezpieczeństwo ekonomiczne, stanowiące jego istotę. Mierzalnym odzwierciedleniem tych procesów jest rosnący handel światowy, a szczególnie systematyczne rozszerzanie jego zakresu rzeczowego i struktury geograficznej powodujące, że przekształca się on konsekwentnie w międzynarodową współpracę gospodarczą<sup>5</sup>. Syntetycznie procesy te ujmuje poniższa tablica, prezentująca główne tendencje rozwoju gospodarki światowej w latach 1990–2018. Zwracają w niej uwagę przede wszystkim dynamicznie rosnące

<sup>3</sup> M. Perczyński, *Globalne uwarunkowania bezpieczeństwa ekonomicznego*, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 1985, s. 98–101.

<sup>4</sup> Zob. E. Haliżak (red.), *Geoekonomia*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2012.

<sup>5</sup> Zob. B. Jeliński, *Polityka współpracy gospodarczej z zagranicą*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2009, s. 479–549.

w skali globalnej bezpośrednio inwestycje zagraniczne i eksport towarów i usług, znacznie przewyższające tempo wzrostu produktu światowego brutto. W rezultacie współczynnik otwarcia gospodarki światowej na międzynarodową wymianę handlową wzrósł z 18% w 1990 roku, do 33% w 2008 roku, aby w latach dalszych ustabilizować się na poziomie 28%. Zmiany te uwiadcniają znaczenie bieżących zmian stanu aktywności gospodarczej dla tendencji koniunkturalnych w gospodarce światowej i dla poczucia pewności i bezpieczeństwa tak państw, jak i ich społeczeństw (por. tablica 1).

**Tabela 1.**

Rozwój gospodarki i handlu światowego 1990–2018\*

Wyszczególnienie	1990	2000	2008	2009	2015	2017	2018	2018 1990
PKB	24. 433	31. 895	60. 780	55.003	75.709	80.818	84.713	3,46
Inwestycje	5. 811	6. 466	13. 824	12. 404	18. 651	20.039	21.378	3,68
BIZ	205	1. 271	1. 697	1. 114	1. 921	1. 497	1.297	6,32
eksport towarów i usług	<b>4. 414</b>	<b>7. 036</b>	<b>19. 990</b>	<b>15. 716</b>	<b>20.953</b>	<b>22. 558</b>	<b>25.275</b>	<b>5,72</b>
współczynnik otwarcia gospodarki	18%	22%	33%	27%	28%	28%	30%	–

\* wartość w cenach bieżących w bln USD

Źródło: *World Trade Statistical Review 2019*, World Trade Organization, Geneva 2019.

Międzynarodowa współpraca gospodarcza staje się głównym stymulatorem rozwoju społeczno-gospodarczego świata, który podlega równoległemu procesowi rosnących współzależności procesów międzynarodowej kooperacji produkcyjnej i handlu zwanych internacjonalizacją. **Internacjonalizacja** to jednoczesny wzrost międzynarodowej wymiany handlowej i wewnętrznej konsolidacji gospodarek narodowych. W jego efekcie gospodarki narodowe stają się coraz bardziej współzależne. Poszerzanie tego procesu o międzynarodowe przepływy kapitałowe i usługowe oraz towarzysząca temu słabnąca autonomia gospodarek narodowych tworzy jakościowo nowy proces zwany **globalizacją**. Postępuje ona dynamicznie i nierównomiernie oraz uwikłana jest w wewnętrzne sprzeczności. Nie tylko trudno ją kontrolować, ale także przewidzieć jej przyszłe skutki. Równolegle następuje transformacja

gospodarek narodowych, struktur organizacyjnych, społeczeństwa i kultur w jeden współzależny system. Poszerzają się i zacieśniają różnorakie związki między krajami i regionami świata, rośnie znaczenie organizacji międzynarodowych i korporacji transnarodowych. Te rosnące zależności najwcześniej i najwyraźniej dostrzegalne są na płaszczyźnie gospodarczej, aczkolwiek polityczne, społeczne, kulturowe i ekologiczne aspekty omawianego zjawiska oraz wpływ postępu techniczno-technologicznego stają się równie istotne.

Duża dynamika i zmiany strukturalne zachodzące w gospodarce światowej oznaczają istotną rozbudowę relacji poszczególnych krajów z innymi podmiotami na arenie międzynarodowej, a także wzrost zakresu przedmiotowego tych relacji. Oznacza to szersze wchodzenie w kontakty handlowe zarówno z państwami, jak i z nowymi podmiotami relacji międzynarodowych. Powoduje to rosnącą złożoność tych relacji, gdyż rozbudowa powiązań gospodarczych z podmiotami zagranicznymi oraz organizacjami międzynarodowymi poszerza i stwarza nowe możliwości wzrostu gospodarczego poprzez rozszerzony dostęp do rynków czy też do kapitału w różnej postaci oraz do nowoczesnych technologii. Równocześnie powoduje to niebezpieczeństwo szerszego oddziaływania czynników zewnętrznych, które mogą mieć negatywny wpływ na bezpieczeństwo gospodarczo-polityczne. Rosnąca sieć powiązań gospodarczych z zagranicą powoduje jednakże rosnące ryzyko utraty całkowitej kontroli nad nimi; przede wszystkim chodzi tu o ryzyko utraty kontroli nad przepływem zasobów, towarów i czynników produkcji czy też nad absorbowaniem informacji o potencjalnych zagrożeniach lub agresji na dane społeczeństwo lub system gospodarczy. Pojawia się tutaj również problem nadmiernego uzależnienia od jednego partnera handlowego lub dostawcy surowców i energii. Problem właściwego i efektywnego reagowania na oddziaływania z zewnątrz na sferę społeczno-gospodarczą kraju staje się jednym z najważniejszych i najpilniejszych dla poszczególnych krajów i międzynarodowego bezpieczeństwa ekonomicznego. Bezpieczeństwo to jest wypadkową indywidualnych działań państw na rzecz bezpieczeństwa i relacji między nimi.

W świetle kompleksowego postrzegania międzynarodowego bezpieczeństwa ekonomicznego ważne znaczenie ma proces globalizacji rozumiany jako wzrost powiązań i zależności przede wszystkim w sferze gospodarczej, między partnerami stosunków międzynarodowych. Można tu wyróżnić znaczny wzrost wartości i ilości relacji międzynarodowych i kooperacji międzynarodowej czy też zwrócić uwagę na wspólną politykę gospodarczą organizacji międzynarodowych, zarówno międzyrządowych i pozarządowych. Oznacza to również internacjonalizację gospodarek narodowych, a szczególnie ekspansję eksportową na poziomie przedsiębiorstw. Efektem

docelowym tego procesu jest powstanie globalnej gospodarki, która powinna sprzyjać wyrównywaniu poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego w skali światowej, a w konsekwencji sprzyjać poprawie międzynarodowego bezpieczeństwa wyrażającego układ stosunków i zależności w sferze politycznej, militarnej oraz ekonomicznej<sup>6</sup>.

Stopień gotowości poszczególnych krajów do współtworzenia gospodarki globalnej ujmuje indeks globalizacji. Jego konstrukcja opiera się na trzech podstawowych zestawach wskaźników: ekonomicznym, społecznym i politycznym. Indeks próbuje ocenić bieżące przepływy gospodarcze, ograniczenia ekonomiczne, dane dotyczące swobody przepływu informacji, kontaktów osobistych i otwartości kulturowej w badanych krajach. Poziom indeksu globalizacji i ranking krajów w 2018 roku prezentuje tabela 2.

**Tabela 2.**  
Indeks globalizacji 2018

Lp.	Kraj	Indeks
	Świat	64,20
1.	Szwajcaria	91,19
2.	Holandia	90,71
3.	Belgia	91,59
4.	Szwecja	89,93
5.	Wielka Brytania	89,84
6.	Austria	88,85
7.	Niemcy	88,60
8.	Dania	88,26
9.	Finlandia	87,70
10.	Francja	87,25
23.	<b>USA</b>	<b>82,41</b>
29.	<b>Polska</b>	<b>81,33</b>
49.	<b>Rosja</b>	<b>72,29</b>
79.	<b>Chiny</b>	<b>64,48</b>
96.	<b>Indie</b>	<b>61,18</b>

**Źródło:** KOF globalization index 2019, KOF Swiss Economic Institute, Zurich 2019.

<sup>6</sup> M. Perczyński, *Globalne uwarunkowania...*, op. cit., s. 95.



Zarówno ranking zaangażowania w proces globalizacji według stanu na rok 2018, jak i analiza porównawcza rankingów za lata poprzednie wskazują, że przodują w tym zakresie kraje o relatywnie niewielkim potencjale gospodarczym, a więc także o niewielkim wpływie na poziom międzynarodowego bezpieczeństwa ekonomicznego. Podobne wyniki oceny poziomu globalizacji zawierają opracowania innych renomowanych instytucji badawczych<sup>7</sup>. **Współczesne stosunki międzynarodowe** to relacje między krajami o różnych ustrojach politycznych i poziomach rozwoju gospodarczego oraz o różnych perspektywach rozwojowych. Ich rozwój staje się w coraz większym stopniu zależnością ekonomiczną o charakterze międzynarodowym, gdyż:

- wzrasta współzależność gospodarcza między krajami,
- zwiększa się populacja świata,
- przyspiesza postęp techniczny,
- zmniejsza się koszt i czas przewozu dóbr i ludzi,
- zwiększają się możliwości przekazywania informacji i decyzji,
- przyspiesza rozwój nauki i techniki oraz technologii.

W rezultacie świat niejako relatywnie się kurczy, a jego rozwój staje się coraz bardziej współzależny. Wzrasta stopień podatności kraju na działania gospodarcze wynikające z charakteru polityki prowadzonej przez podmioty zagraniczne. Ich celem jest uzależnienie, a często wręcz trwałe osłabienie bezpieczeństwa ekonomicznego tegoż kraju oraz destabilizacja jego bezpieczeństwa narodowego. Generalnie maleje znaczenie autonomicznej zdolności kraju do kontroli nad danym obszarem geograficzno-fizycznym i dla jego bezpieczeństwa na rzecz rosnącego znaczenia jego potencjału gospodarczego i konkurencyjności międzynarodowej kraju. Gotowość sfery gospodarczej do rywalizacji i współpracy staje się głównym punktem odniesienia dla określenia pozycji kraju we współczesnym porządku międzynarodowym. Tendencja ta oznacza przejście od geopolityki do geoekonomii, która staje się bardziej adekwatną kategorią umożliwiającą określenie pozycji oraz mocy sprawczej kraju w kształtowaniu przestrzeni międzynarodowej<sup>8</sup>. Geoekonomia stanowi o istocie globalizacji i wielkiej transformacji gospodarki światowej zgodnie z zasadami globalnego kapitalizmu<sup>9</sup>. Globalizacja zdominowała przede wszystkim zmiany w międzynarodowej współpracy

<sup>7</sup> Zob. *2018 globalization report. Who benefits most from globalization*, Bertelsman Stiftung, Gütersloh 2019.

<sup>8</sup> Zob. E. Haliżak, *Geoekonomia*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2012.

<sup>9</sup> Zob. P. Dicken, *Global shift. Transforming the world economy*, New York–London 1998.

gospodarczej, przynosząc wiele korzyści i ujawniając szeroki potencjał możliwości dalszego rozwoju. Jednakże korzyści i możliwości stąd płynące nie są jednakowo dostępne. Rezultatem tego jest postępująca i przyszłościowo groźna polaryzacja krajów i podział ludzi na tych, którzy czerpią z tego korzyści i tych, którzy zaledwie odczuwają lub wręcz nie odczuwają pozytywnych skutków globalizacji i nie uczestniczą aktywnie w tym procesie<sup>10</sup>. Ujawniają się w tym zakresie trzy podstawowe grupy zróżnicowane w swoich poglądach na globalizację:

- bezkrytyczni zwolennicy globalizacji zwani hiperglobalistami,
- przeciwnicy globalizacji zwani sceptykami,
- osoby uważające globalizację za proces obiektywny, który należy umiejętnie doskonalić (alterglobaliści).

Stosunek tych trzech grup poglądów do kluczowych elementów procesu globalizacji przedstawia poniższa tabela.

**Tabela 3.**

Koncepcje ewolucji procesu globalizacji

zakres konceptualizacji	hiperglobaliści	sceptycy	alterglobaliści
nowe elementy rozwoju	epoka globalna	bloki handlowe, słabsza niż w minionych okresach władza terytorialna	bezprecedensowa w skali dziejów sieć wzajemnych powiązań
dominujące właściwości	globalny kapitalizm, globalne zarządzanie, globalne społeczeństwo obywatelskie	świat mniej współzależny niż w latach 80.	„gęsta” (intensywna i ekstensywna) globalizacja
siła rządów narodowych	słabnie i zanika	umacnia się lub rozszerza	odtwarza się i rekonstruuje
główny czynnik globalizacji	kapitalizm i postęp techniczny	rzędy i rynki	połączone siły nowoczesności
Wzory stratyfikacji	erozja dawnych hierarchii	dalsza marginalizacja Południa	nowy kształt porządku światowego

<sup>10</sup> Zob. T. Piketty, *Kapitał w XXI wieku*, Wydawnictwo Krytyki Politycznej, Warszawa 2015, s. 293–581.

główny motyw działania	uniwersalizacja	interes narodowy	transformacja społeczności politycznej
dostrzegalne rezultaty globalizacji	przebudowa ram ludzkiego działania	internacjonalizacja i regionalizacja	przebudowa relacji między regionami i działanie na odległość
ewolucja historyczna	cywilizacja globalna	bloki regionalne/ zderzenie cywilizacji	nieokreślony kierunek, globalna integracja i fragmentacja
argument podsumowujący	kres państwa narodowego	internacjonalizacja uzależniona od zgody i poparcia rządów	globalizacja zmienia sposób sprawowania rządów i politykę światową

**Źródło:** D. Korten, *Świat po kapitalizmie. Alternatywy dla globalizacji*, Stowarzyszenie „Obywatel”, Łódź 2002.

W świecie systematycznej transformacji tradycyjnych struktur społeczno-gospodarczych i politycznych oraz instytucji państwa, z punktu widzenia bezpieczeństwa międzynarodowego najbardziej pragmatyczne i **prospektywne są poglądy alterglobalistów**. Skorelowanie ich poglądów z akceptacją społeczności międzynarodowej tworzy realną możliwość budowy nowego porządku światowego opartego na trwałej i zrównoważonej gospodarce oraz społeczności światowej mającej poczucie bezpieczeństwa. Ten nowy porządek nie musi mieć wymiaru ani pozytywnego ani negatywnego, ale musi być stabilny<sup>11</sup>. Dotychczas społeczność międzynarodowa zdołała rozwinąć proces globalizacji. Problemem jest, czy będzie w stanie pokierować jego dalszym rozwojem.

## Globalny układ mocy sprawczej państw

Współczesne bezpieczeństwo jest procesem zmiennym i dynamicznym postrzeganym w sposób całościowy i horyzontalny. Ujawniają się wówczas współzależności między czynnikami go kształtującymi. Pozwala to na identyfikację najbardziej istotnych z nich oraz na oszacowanie siły wpływu każdego państwa na poziom własnego bezpieczeństwa, a w konsekwencji, na porównania międzynarodowe w tym zakresie. Bezpieczeństwo pozosta-

<sup>11</sup> Zob. A. Tofler, H. Tofler, *Wojna i antywojna*, „Wydawnictwo Kurpisz”, Poznań 2006.

je kategorią z natury jakościową, trudno poddającą się ilościowej ocenie. Niemniej jednak próby podejmowane w tym zakresie są niezbędne i mają istotną wartość poznawczą. Przyjmują one zazwyczaj formę porównań międzynarodowych obejmujących oceny mocy sprawczej poszczególnych krajów aktywnego kształtowania poziomu własnego bezpieczeństwa i w odniesieniu do innych krajów.

Jednym z najnowszych i obiektywnie uwzględniającym główne uwarunkowania siły sprawczej państw i dynamikę zmian w tym zakresie jest publikowany od 1991 roku przez „In Europa” „Indeks mocy państwa”<sup>12</sup>. Indeks ten uwzględnia osiemnacie głównych zmiennych kształtujących współcześnie moc polityczną państwa w relacjach międzynarodowych, pogrupowanych w siedmiu następujących zakresach.

<b>Kapitał ekonomiczny,</b> w tym	<ul style="list-style-type: none"><li>• wielkość PKB wg PSN z osiemdziesięcioprocentowym (80%) zakresem wpływu,</li><li>• rating kraju z dziesięcioprocentowym (10%) zakresem wpływu,</li><li>• liczba ludzi bogatych z dziesięcioprocentowym (10%) zakresem wpływu.</li></ul>
<b>Potencjał militarny,</b> w tym	<ul style="list-style-type: none"><li>• wydatki na wojsko z pięćdziesięcioprocentowym (50%) zakresem wpływu,</li><li>• produkcja i sprzedaż broni z trzydziestoprocentowym (30%) zakresem wpływu,</li><li>• wielkość służb mundurowych z dziesięcioprocentowym (10%) zakresem wpływu,</li><li>• wydatki na wojsko w relacji do PKB z pięcioprocentowym (5%) zakresem wpływu,</li><li>• posiadanie broni atomowej z 5% zakresem wpływu.</li></ul>
<b>Ziemia</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• mierzona powierzchnią kraju ze stuprocentowym (100%) zakresem wpływu.</li></ul>
<b>Zasoby ludzkie,</b> w tym	<ul style="list-style-type: none"><li>• wielkość populacji z dziewięćdziesięcioprocentowym (90%) zakresem wpływu,</li><li>• wskaźnik obciążenia demograficznego osobami w wieku ponad 65 lat z dziesięcioprocentowym (10%) zakresem wpływu.</li></ul>

<sup>12</sup> *Index mocy państw 2018*, In Europa, Warszawa 2018 (publikacja powstała we współpracy z Fundacją Konrada Adenauera w Polsce i Przedstawicielstwa Komisji Europejskiej w Polsce).

<b>Kultura,</b> w tym	<ul style="list-style-type: none"> <li>• liczba uczelni wyższych na liście szanghajskiej z pięćdziesięcioprocentowym (50%) zakresem wpływu,</li> <li>• liczba znaków towarowych zarejestrowanych w World Intellectual Property Organization z pięćdziesięcioprocentowym (50%) zakresem wpływu.</li> </ul>
<b>Zasoby naturalne</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• import/eksport energii z pięćdziesięcioprocentowym (50%) zakresem wpływu,</li> <li>• dochód z wydobycia surowców w relacji do PKB z pięćdziesięcioprocentowym (50%) zakresem wpływu.</li> </ul>
<b>Dyplomacja,</b> w tym	<ul style="list-style-type: none"> <li>• członkostwo w najważniejszych organizacjach międzynarodowych z sześćdziesięcioprocentowym (60%) zakresem wpływu,</li> <li>• przewodnictwo w organizacjach międzynarodowych z dwudziestoprocentowym (20%) zakresem wpływu,</li> <li>• członkostwo w najważniejszych organizacjach międzynarodowych z dwudziestoprocentowym (20%) zakresem wpływu.</li> </ul>

Obiektywna identyfikacja siedmiu głównych obszarów wpływu i właściwy dobór czynników sprawczych w ramach każdego z obszarów wraz z wyceną zakresu wpływu każdego z czynników na potencjał wpływu każdego zakresu na poziom indeksu mocy państwa tworzą interesujący obraz syntetyczny bardzo złożonego problemu. Potencjalnie kontrowersyjny wynik tej oceny bezdyskusyjnie zawiera cenne wartości poznawcze o dużej użyteczności praktycznej.

Syntetyczny indeks politycznej mocy państwa jest ważoną średnią arytmetyczną wskaźników potencjału wpływu każdego z siedmiu zakresów, obliczoną zgodnie z poniższym wzorem:

$$IMP = 0,4 \times IK + 0,2 \times IM + 0,1 \times I\dot{Z} + 0,1 \times IP + 0,1 \times IK + 0,05 \times IZN + 0,05 \times ID$$

gdzie:

IK – indeks kapitału,

IKL – indeks kultury,

IM – indeks militaryzacji,

IZN – indeks zasobów naturalnych,

IZ – indeks ziemi,

ID – indeks dyplomacji,

IP – indeks populacji.

Wskaźnik wpływu mocy państwa na sytuację międzynarodową przyjmuje formę indeksu o wartościach 0 do 100, a im wyższa wartość tego indeksu, tym perspektywicznie silniejszy wpływ będzie miało dane państwo na politykę międzynarodową i silniejsze i trwalsze będzie też poczucie bezpieczeństwa tegoż państwa jak i bezpieczeństwo międzynarodowe. Zestawienie indeksów poszczególnych krajów pozwala na sporządzenie międzynarodowej

listy rankingowej dla danego roku. Chronologiczne zestawienie takich list pozwala na określenie światowych tendencji zmian w tym zakresie. Poniższa tablica prezentuje wyniki oceny mocy wpływu głównych państw świata na sytuację międzynarodową sporządzonej zgodnie z zasadami z powyższą metodologią w formie rankingu mocy politycznej państw w 2018.

Ranking ten, obejmujący 168 krajów, zwraca uwagę na dominację dwóch krajów: USA i Chin oraz Unii Europejskiej jako grupy państw członkowskich. Następnie mamy kolejne dwa kraje, Indie i Chiny, o istotnie niższych, ale relatywnie dużych indeksach. Grupę krajów o indeksach od 3,05 do 2,45 tworzy tylko pięć wymienionych w tabeli państw, a w kolejnej grupie o indeksach od 1,90 do 1,08 jest tylko dziewięć państw. Polska w tym rankingu zajmuje dwudziestą szóstą pozycję z indeksem na poziomie 0,66.

Moc sprawcza polityki międzynarodowej jest skoncentrowana i relatywnie trwała w czasie. Analiza porównawcza tabel rankingowych za lata 1991–2018 ujawnia bardzo niewielkie i powolne zmiany w tym zakresie. Dominują ciągle Stany Zjednoczone Ameryki, ale poziom indeksu mocy tego państwa wolno, acz systematycznie maleje z poziomu 21,63 w 1991 roku do 16,55 w 2018 roku. Relatywnie szybko rośnie indeks Chin z poziomu 5,93 w 1991 roku do 14,00 w roku 2018. Odnotować należy wzrost indeksu Indii, odpowiednio z 3,62 do 5,33. Dzięki postępowi integracji europejskiej, od końca lat dziewięćdziesiątych XX wieku łączny potencjał UE przewyższa potencjał USA, ale od kryzysu finansowego lat 2007/2008 przewaga ta jest niewielka.

**Tabela 4.**  
Ranking mocy sprawczej państw 2018 roku

Kraj	Indeks mocy	w tym						
		IK	IM	IZ	IP	IKL	IZN	ID
USA	1 / 16,35	15,87	31,80	7,12	4,00	21,49	7,39	6,16
Chiny	2 / 14,00	16,78	10,17	7,31	16,91	20,74	9,05	6,09
Indie	3 / 5,33	6,71	2,62	2,32	16,25	1,55	2,15	0,09
Rosja	4 / 5,29	2,96	9,99	12,75	1,82	0,82	5,25	6,12
Niemcy	5 / 3,05	3,56	4,42	0,27	1,06	5,74	0,54	0,16
Francja	6 / 2,80	2,26	4,95	0,43	0,87	3,44	0,66	7,97
W. Brytania	7 / 2,73	2,38	3,78	0,19	0,85	5,79	0,62	6,14
Japonia	8 / 2,57	3,96	1,59	0,28	1,59	3,22	0,13	3,09
Brazylia	9 / 2,45	2,50	0,98	6,51	2,60	1,85	1,27	1,94
Polska	26 / 0,66	0,87	0,41	0,24	0,52	0,39	0,45	1,97

Źródło: opracowano na podstawie: Tabela rankingowa indeksu mocy państw 2018, Ineuropa 2018.  
IK – indeks kapitału, IM – indeks militaryzacji, IZ – indeks ziemi,  
IP – indeks populacji, IKL – indeks kultury, IZN – indeks zasobów naturalnych,  
ID – indeks dyplomacji

W świetle powyższego zestawienia, coraz wyraźniej rysuje się problem hegemonu rozwoju polityczno-gospodarczego świata, czyli państwa mającego potencjał intelektualny zdolny wypracować koncepcję nowego porządku międzynarodowego i potencjał materialny umożliwiający jego realizację oraz narzucenie go innym państwom, wraz z regułami zachowani w płaszczyznach:

- ekonomicznej,
- politycznej,
- militarnej,
- społeczno-kulturowej,

a także możliwość kontroli realizacji koncepcji nowego porządku międzynarodowego<sup>13</sup>.

Pojęcie hegemonu łączy się z władzą, dominacją i przywództwem. Hegemon to przywódca w systemie, któremu przewodzi, za którego stabilność czuje się odpowiedzialny, i który jest zdolny powstrzymać inne państwa zainteresowane destabilizacją systemu. Hegemon, jako przywódca, prowadzi politykę opartą na potędze, zaś pozycję dominującą realizuje poprzez politykę opartą na sile.

To właśnie **potęga** – szczególnie gospodarcza oraz międzynarodowa świadomość jest posiadana przez dane państwo, budzi chęć dominacji nad innymi oraz narzucania własnego modelu organizacji i funkcjonowania innym wraz z normami prawnomiędzynarodowymi. Potęga gospodarcza przejawia się w:

- zdolności do sprawowania kontroli nad dostępnością do kluczowych surowców,
- możliwości nadzoru nad rynkami,
- dysponowaniu największymi zasobami kapitałowymi świata,
- zdolności do utrzymania przewagi techniczno-technologicznej.

Hegemon zdobywa swoją pozycję przywódczą głównie za pomocą siły militarnej, a utrzymuje za pomocą potęgi gospodarczej, przy czym utrzymanie tej pierwszej zależy w rosnącym stopniu od tej drugiej. Pozycja hegemonu to nie tylko prestiż i międzynarodowe uznanie, ale przede wszystkim poczucie odpowiedzialności za spełnienie oczekiwań społeczności międzynarodowej. Sprowadzają się one do identyfikacji wyzwań rozwojowych i do wskazania sposobów przeciwdziałania im – samemu będąc przykładem realizacji rekomendowanych działań. Należy pamiętać, że wyzwania jawią się w społecznym odbiorze jako sytuacje trudne, postrzegane jako niebezpieczne.

<sup>13</sup> H. Kissinger, *Porządek światowy*, Wydawnictwo Czarne, Wołowiec 2016 oraz I. Wallerstein, *Koniec świata jaki znamy*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2004.

## Zaangażowanie gospodarki światowej w pomoc rozwojową

Zgodna ocena głównych przyczyn kryzysu globalizacji wskazuje na kluczowe znaczenie pogłębiających się nierówności poziomu rozwoju gospodarczego między krajami bogatymi i biednymi, czemu z założenia globalizacja miała przeciwdziałać. Paradoksalnie, realia rozwoju gospodarki światowej temu przeczą. Równocześnie deklaracje polityczne zgodnie stwierdzają, że krajom słabo rozwiniętym należy pomagać w formie międzynarodowej pomocy rozwojowej polegającej na przeznaczaniu części dochodu narodowego krajów bogatych na rzecz pomocy rozwojowej tym pierwszym.

Zagraniczna pomoc rozwojowa zdaje się podstawową formą międzynarodowej pomocy krajom słabo rozwiniętym, ale równie ważną rolę odgrywają:

- handel,
- finanse,
- migracje,
- środowisko naturalne,
- bezpieczeństwo,
- technologia.

**Zagraniczna pomoc rozwojowa** to nie tylko zakres tej pomocy mierzony jako procent przeznaczanego na ten cel produktu krajowego brutto danego kraju, ale i jakość tej pomocy. Obniża ją wiązana forma pomocy oraz podatność na korupcję w kraju biorcy, a także zbytne jej rozdrobnienie na małe projekty pomocowe.

**Handel międzynarodowy** od wieków stanowi siłę napędową rozwoju gospodarczego. Jednakże większość szans w tym z natury upolitycznionym procesie wykorzystują kraje bogate. W tym przypadku kraje bogate powinny otwierać swoje rynki na te produkty, które kraje biedne produkują na konkurencyjnym poziomie. Oznacza to znoszenie barier w imporcie produktów rolnych, surowców, odzieży i innych towarów nisko przetworzonych z krajów biednych.

**Pomoc finansowa** to zachęcanie inwestorów z krajów rozwiniętych gospodarczo do inwestowania w krajach rozwijających się, najlepiej w formie bezpośrednich inwestycji zagranicznych typu „green field”. Ponadto rządy krajów bogatych mogłyby oferować swoim inwestorom ubezpieczenia od ryzyka politycznego i zawierać umowy dwustronne o wzajemnej ochronie inwestycji.



**Otwartość na migrację** z krajów słabo rozwiniętych jest istotną formą pomocy rozwojowej; szczególnie dotyczy ona osób przybywających w celach zarobkowych oraz uchodźców i osób ubiegających się o azyl.

Kraje bogate zużywają nieproporcjonalnie dużo zasobów rzadkich pochodzących głównie z krajów rozwijających się, a kraje biedne są najbardziej narażone na globalne ocieplenie i pogorszenie stanu **środowiska naturalnego**. Są w istocie wobec tych zagrożeń bezbronne. Pomoc międzynarodowa powinna polegać na odwróceniu dotychczasowych tendencji w tym zakresie.

**Element bezpieczeństwa** to wpływ szeroko rozumianych działań wojskowych krajów bogatych na sytuacje polityczno-gospodarczą w krajach rozwijających się. Chodzi tu o wkład finansowy i osobowy w operacje pokojowe i interwencje humanitarne w krajach rozwijających się z jednej strony, jak również o zabezpieczenie szlaków morskich oraz uczestnictwo w porozumieniach promujących nierozprzestrzenianie broni, rozbrojenie i międzynarodową praworządność z drugiej strony.

**Czynnik technologiczny** pomocy rozwojowej sprowadza się do wspierania procesów powstawania i rozpowszechniania nowych technologii, które mogą pozytywnie przekształcać życie w krajach rozwijających się. Dotyczy to ochrony praw własności intelektualnej, praw patentowych i innych, które mogą hamować międzynarodowy przepływ innowacji.

Powyższe siedem obszarów prorozwojowej polityki pomocy międzynarodowej Center for Global Development, *non-profit think-tank* z siedzibą w Waszyngtonie, od 2003 roku przekształca w indeks zaangażowania rozwojowego obejmujący 27 najbogatszych krajów świata, mierzący ich realną „przyjazność” wobec rozwoju krajów słabo rozwiniętych<sup>14</sup>. Jego konstrukcja uwzględnia fakt, że pomoc rozwojowa ma nie tylko charakter materialny, ale również jakościowy. Indeks syntetyczny dla każdego kraju to średnia oceny każdego z siedmiu czynników. Koryguje się go o dane odnoszące się do wielkości i potencjału danego kraju, aby obiektywnie ocenić, jak poszczególne kraje radzą sobie z ich potencjałem pomocy. Ranking i wartość indeksu zaangażowania rozwojowego dla pierwszych dziesięciu krajów w rankingu w 2018 roku przedstawia poniższa tabela.

<sup>14</sup> Metodologię opracowywania tego indeksu prezentuje opracowanie D. Roodman, *The Commitment to Development Index: 2012 Edition*, Center for Global Development, Washington D.C., Washington 2012, s. 86.

**Tabela 5.**  
**Indeks zaangażowania w międzynarodową pomoc rozwojową w 2018 roku**

Pozycja	Kraj	Indeks
1.	Szwecja	5,49
2.	Dania	5,48
3.	Finlandia	5,32
4.	Niemcy	5,32
5.	Luksemburg	5,30
6.	Holandia	5,30
7.	Francja	5,28
8.	Wielka Brytania	5,27
21.	Szwajcaria	4,73
23.	USA	4,62
24.	Japonia	4,51
25.	POLSKA	4,50

**Źródło:** Commitment to development index 2018, Center for Global Development, Washington 2019.

W rankingu za 2018 rok przodują kraje wysoko rozwinięte gospodarczo i o wysokim standardzie życia społeczeństwa, ale o relatywnie małym potencjale możliwości niesienia takiej pomocy. Skład pierwszej dziesiątki krajów jest praktycznie stały, a na pozycji lidera rankingu zmieniają się tylko kraje skandynawskie takie jak Dania, Szwecja czy Finlandia. Wpływ udziału poszczególnych siedmiu grup elementów polityki kształtowania oddziaływania na zakres międzynarodowej pomocy rozwojowej danego kraju we wszystkich przypadkach jest proporcjonalny i oscyluje wokół poziomu indeksu ogólnego.

Tylko Niemcy (trzecie miejsce), Francja (siódme miejsce) i Wielka Brytania (ósmo miejsce) w rankingu zaangażowania rozwojowego występują w rankingu mocy państw – odpowiednio na pozycjach Niemcy (piąte miejsce), Francja (szóste miejsce) i Wielka Brytania (siódme miejsce). Spośród czterech krajów dominujących w rankingu mocy państw: USA, Chiny, Indie i Rosja, tylko USA objęte są rankingiem zaangażowania rozwojowego i to na pozycji 21.

Uzasadnia to twierdzenie, że w świecie nadal dominuje troska poszczególnych krajów o ich międzynarodową pozycję gospodarczo-polityczną, a nie troska o stały, bezkonfliktowy i zrównoważony rozwój gospodarki światowej i postęp procesu globalizacji. Stąd też perspektywy międzynarodowego bezpieczeństwa polityczno-gospodarczego nie są optymistyczne. Pogłębiające się nierówności majątkowe zawsze oznaczają nierówności potencjału militarnego i prestiżu politycznego w świecie, a w konsekwencji – spadek poczucia bezpieczeństwa.

### Zagrożenia i wyzwania przyszłości

Współczesny świat stał się nieporównywalnie bardziej złożony niż w przeszłości, mniej zintegrowany, ale przede wszystkim mniej przewidywalny. Silne okresowe spowolnienie rozwoju gospodarczego, a nawet regresu, są trwałą cechą jej rozwoju, a model gospodarki liberalnej nie okazał się ponadczasowym rozwiązaniem. Dominujący motyw zysku uzyskiwanego kosztem bezpieczeństwa i społecznej współodpowiedzialności, własności prywatnej kosztem państwowej i rynku kosztem interesu społecznego stworzyły system niestabilny i społecznie dezintegrujący oraz nieprzewidywalny w głęboko zglobalizowanym świecie.

Jednakże globalizacja zawsze spotykała się ze społecznym oporem, niekiedy gwałtownym, prowadząc do różnorodnych konfliktów tworzących stany zagrożenia. Za zagrożenia uznajemy rzeczywiste działania innych uczestników stosunków międzynarodowych, niekorzystne i niebezpieczne dla żywotnych interesów i podstawowych wartości dla danego państwa. Jest to konsekwencją dwóch klasycznych wad rozwoju systemu społeczno-gospodarczego, którymi są: niezdolność do realizowania pełnego zatrudnienia oraz dowolny i niesprawiedliwy podział bogactwa i dochodów<sup>15</sup>. Te dwie praprzyczyny powtarzającego się braku poczucia pewności, troski o przetrwanie i rozwój oraz realizację założonych celów, nie powinny oznaczać rezygnacji z wykorzystywania sprzyjających szans i okazji podejmowania wyzwań, minimalizacji ryzyka czy też przeciwstawiania się zagrożeniom dla bezpieczeństwa<sup>16</sup> – czyli tworzenia wizji sprawiedliwej globalizacji<sup>17</sup>.

<sup>15</sup> J. M. Keynes, *Ogólna teoria zatrudnienia, procentu i pieniądza*, PWN, Warszawa 1956, s. 483.

<sup>16</sup> Zob. S. Koziej, *Bezpieczeństwo: istota, podstawowe kategorie i historyczna ewolucja*, „Bezpieczeństwo Narodowe”, Nr II-18/2011, s. 20.

<sup>17</sup> Zob. J. Stiglitz, *Wizja sprawiedliwej globalizacji*, PWN, Warszawa 2007.

Odpowiednio wcześniej zidentyfikowane zagrożenia bezpieczeństwa ekonomicznego kojarzonego głównie z globalizacją należy traktować jako wyzwanie. Wyzwanie to nowe zdarzenia, sytuacje i okoliczności, które tworzą konieczność sformułowania ich obiektywnej oceny i podjęcia właściwych działań, aby te potencjalnie negatywne zjawiska nie wpłynęły na trwałość rozwoju gospodarczego i destabilizację sytuacji społecznej<sup>18</sup>. Bezpieczeństwo ekonomiczne to kluczowe wyzwanie przyszłego, stabilnego i **zrównoważonego rozwoju gospodarczego**, społecznego i politycznego świata w ramach jakościowo nowej fali globalizacji, którą przenikać będzie konieczność prowadzenia polityki zapobiegającej konfliktom o klimat i zasoby oraz wdrażanie produktów odpowiadających zasadom zrównoważonego rozwoju<sup>19</sup>.

Współcześnie proces globalizacji jest zdecydowanie szybszy, głębszy i bardziej efektywny oraz nabrał wszechstronnego wymiaru, czym różni się zasadniczo od jego przebiegu w XIX i XX wieku. Wówczas to imperializm kształtował koncepcje i struktury polityczne, a ciągle wysokie koszty transportu i relatywnie wolny system komunikacji, powodowały stosunkowo powolną ewolucję społecznie zrozumiałego i akceptowalnego systemu gospodarki światowej. Obecnie przestrzeń gospodarcza i społeczno-kulturowa zbliżyła się do rozmiarów, których pokonanie stało się fizycznie możliwe. Rewolucja przemysłowa i postęp technologiczny oraz dwie wojny światowe unaocznily pogłębiającą się sieć powiązań i zależności obszarów, które dotąd nie były w stanie nawiązać efektywnych kontaktów. W konsekwencji na gospodarce światowej zaczęły nadawać nowe podmioty o międzynarodowej skali działania, niemające fizycznych barier rozwoju – organizacje międzynarodowe i transnarodowe korporacje. Udało się zintegrować świat ich interesów w jedną ekonomiczną całość pod względem produkcji i handlu oraz siły roboczej i kapitałów.

Od przełomu XX i XXI wieku mamy do czynienia z epoką technologii cyfrowych i internetu, a siłą napędową rozwoju gospodarczego i postępu społeczno-kulturowego jest potencjał jednostek zdolnych do podejmowania współzawodnictwa i współpracy w skali globalnej. Świat współczesnej gospodarki kształtują zdolności intelektualne ludzi, a nie siła mięśni i instytucji regulacyjnych. Przyszłość to gospodarka oparta na wiedzy kreatywnej, której umiejętne wykorzystywanie staje się podstawą rozwoju. Wraz

<sup>18</sup> R. Zięba, *Bezpieczeństwo międzynarodowe w XXI wieku*, POLTEXT, Warszawa 2018, s. 17–35.

<sup>19</sup> Zob. H. Rogall, *Ekonomia zrównoważonego rozwoju. Teoria i praktyka*, Zysk i S-ka, Poznań 2010.

z postępowaniem techniczno-technologicznym pociągającym za sobą rewolucję społeczną, powstanie społeczeństwo zerowych kosztów krańcowych. Jego funkcjonowanie oparte będzie na internecie rzeczy i ekonomii współdzielenia, a społeczeństwo przekształci się we wspólnotę współpracy<sup>20</sup>. Ten ekonomiczno-społeczny megatrend przyszłego rozwoju gospodarki światowej, to jej podstawowe wyzwanie.

W płaszczyźnie techniczno-technologicznej mamy do czynienia z czwartą rewolucją przemysłową. Zmierza ona do integracji zasobów materialnych i technologii cyfrowych, czyli wykorzystania potencjalnych możliwości, które współcześnie we wszystkich dziedzinach życia tworzą dostępność do informacji, narzędzia analityczne i technologie mobilne. Cechuje się ona zanikaniem granic między światem materialnym, cyfrowym i biologicznym, a proces ten odbywa się w tempie wykładniczym<sup>21</sup>. Poprzednie przełomy technologiczne dawały czas na dostosowanie do przynoszonych przez nie zmian na poziomie pracy i życia, relacji społecznych i wyznawanych systemów wartości. Przełomowe innowacje pojawiają się co kilka lat, równocześnie w wielu różnych obszarach, a ich skutki są trudne do oszacowania. Pozostawia to mało czasu na procesy dostosowawcze, tworząc poczucie społecznego niepokoju i zagrożenia. Ten techniczno-technologiczny megatrend rozwoju to drugie, podstawowe wyzwanie przyszłości. Oba tworzą jednak w społeczeństwach odruch retropii, czyli wzrost wzajemnej nieufności i niewiary w przyszłości oraz idealizowanie przeszłości<sup>22</sup>.

## Zakończenie

Globalizacja to w istocie wielość gospodarczych, politycznych i społeczno-kulturowych oraz ekologicznych, wzajemnych i wielostronnych powiązań i oddziaływań tworzących pewne przejawy istnienia jednego światowego systemu. Współczesna globalizacja nie stworzyła jednak dotychczas jednego systemu światowego. Tym samym nie stworzyła jednorodnego świata, a w konsekwencji, jednej i bezkonfliktowej społeczności światowej – niezależnie od racjonalnych szans jej zaistnienia. Stworzyła jednak pewną nową jakość w postaci sieci zależności, która w jakimś stopniu oddziałuje

<sup>20</sup> Zob. J. Rifkin, *Społeczeństwo zerowych kosztów krańcowych*, Studio Emka, Warszawa 2016.

<sup>21</sup> Zob. K. Schwab, *Czwarta rewolucja przemysłowa*, Studio Emka, Warszawa 2018.

<sup>22</sup> Zob. Z. Bauman, *Retropia*, Polity Press, Warszawa 2017.

na cały świat<sup>23</sup>. Ciągle jednak istotną rolę odgrywają klasyczne czynniki gospodarcze i polityczne. Nie ma cywilizacji bez „silnego kośćca politycznego, bo wymaga ona siły, zdrowia i potęgi<sup>24</sup>”. Tak więc kompleksowe podejście do aktywnego kształtowania przyszłości szeroko rozumianej globalizacji może zapewnić międzynarodowe bezpieczeństwo polityczne i gospodarczo-społeczne<sup>25</sup>.

Żyjemy wspólnie w zróżnicowanym i zindywidualizowanym świecie, a perspektywicznie potrzebujemy zbieżnych i bezpiecznych rozwiązań w skali międzynarodowej. Ciągle świat ma istotnie rozbieżne interesy gospodarcze, światopoglądy, religie, strategie polityczne i społeczeństwa, ale są one połączone systemowo. Utrzymywanie się tych różnic stanowi zagrożenie dla bezpieczeństwa międzynarodowego.

## Bibliografia

1. *2018 globalization report. Who benefits most from globalization*, Bertelsman Stiftung, Gutersloh 2019.
2. Balcerowicz B., *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, Biuro Prasy i Informacji Ministerstwa Obrony Narodowej, Warszawa 1996
3. Bauman Z., *Retropia*, Polity Press, Warszawa 2017.
4. Braudel F., *Historia i trwanie*, Czytelnik, Warszawa 1971.
5. *Commitment to development index 2018*, Center for Global Development, Washington 2019.
6. Dicken P., *Global shift. Transforming the world economy*, New York-London 1998.
7. Golka M., *Cywilizacja współczesna i globalne problemy*, Oficyna Naukowa, Warszawa 2012.
8. Halizak E. (red), *Geoekonomia*, Scholar, Warszawa 2012.
9. Halizak E., *Geoekonomia*, Scholar, Warszawa 2012.
10. *Index mocy państw 2018*, In Europa, Warszawa 2018.

---

<sup>23</sup> M. Golka, *Cywilizacja współczesna i globalne problemy*, Oficyna Naukowa, Warszawa 2012, s. 126.

<sup>24</sup> F. Braudel, *Historia i trwanie*, Czytelnik, Warszawa 1971, s. 297.

<sup>25</sup> Zob. J. Płaczek (red.), *Współczesna wojna handlowo-gospodarcza*, Difin, Warszawa 2015.

11. Jeliński B., *Polityka współpracy gospodarczej z zagranicą*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2009.
12. Keynes J. M., *Ogólna teoria zatrudnienia, procentu i pieniądza*, PWN, Warszawa 1956.
13. Kissinger H., *Porządek światowy*, Wydawnictwo Czarne, Wołowiec 2016.
14. Kortén D., *Świat po kapitalizmie. Alternatywy dla globalizacji*, Wydawnictwo-Stowarzyszenie „Obywatel”, Łódź 2002.
15. Koziej S., *Bezpieczeństwo: istota, podstawowe kategorie i historyczna ewolucja*, „Bezpieczeństwo Narodowe”, Nr II-18/2011.
16. Perczyński M., *Globalne uwarunkowania bezpieczeństwa ekonomicznego*, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 1985.
17. Piketty T., *Kapitał w XXI wieku*, Wydawnictwo Krytyki Politycznej, Warszawa 2015.
18. Płaczek J. (red.), *Współczesna wojna handlowo-gospodarcza*, Difin, Warszawa 2015.
19. Rogall H., *Ekonomia zrównoważonego rozwoju. Teoria i praktyka*, Zysk i S-ka, Poznań 2010.
20. Roodman D., *The Commitment to Development Index: 2012 Edition*, Center for Global Development, Washington D.C., Washington 2012
21. Rifkin J., *Spółeczeństwo zerowych kosztów krańcowych*, Studio Emka, Warszawa 2016.
22. Schwab K., *Czwarta rewolucja przemysłowa*, Studio Emka, Warszawa 2018
23. Skawińska E., Kułyk P., Niewiadomska A., *Międzynarodowe stosunki gospodarcze w XXI wieku. Poszukiwanie równowagi*, CeDeWu, Warszawa 2018.
24. Stiglitz J., *Wizja sprawiedliwej globalizacji*, PWN, Warszawa 2007.
25. Tofler A., Tofler H., *Wojna i antywojna*, „Kurpisz”, Poznań 2006.
26. Wallerstein I., *Koniec świata jaki znamy*, Scholar, Warszawa 2004.
27. *World Trade Statistical Review 2019*, World Trade Organization, Geneva 2019.
28. Zięba R., *Bezpieczeństwo międzynarodowe w XXI wieku*, POLTEXT, Warszawa 2018.

## PERSPECTIVE CONDITIONS FOR INTERNATIONAL SOCIO-ECONOMIC SECURITY

**Keywords:** *globalization, geoeconomy, security, sustainable growth, international aid, challenges.*

### Summary

International security is the absence of objective threats and subjective concerns about the future of economic and social development and the creation of foundations for future stability and cooperation in preventing threats. This is a key task for the global community, which faces the challenge of the re-configuration of the global order which has been emerging since the beginning of the 21<sup>st</sup> century. The emerging order should be economically, socially and ecologically sustainable and be part of the continuously improving process of globalization. Initially, this process created hope for decreasing income inequalities on a global scale. However, these hopes have not been fulfilled and therefore international development assistance is becoming an important stimulus of collective security. The optics of perceiving future security is evolving from the view that security of the state is determined by its ability to control a given geographical and physical area, towards a view determined by the economic potential of the state.

**Bohdan Jeliński** – profesor dr hab. nauk ekonomicznych. Profesor Wyższej Szkoły Administracji i Biznesu w Gdyni. Jego zainteresowania naukowo-badawcze koncentrują się na zagadnieniach międzynarodowych stosunków gospodarczych i biznesu międzynarodowego. W szczególności zainteresowania te dotyczą problematyki międzynarodowej polityki handlowej i konkurencyjności międzynarodowej, a w konsekwencji także czynników determinujących rozwój handlu światowego.



**Tomasz KNEPKA**

# PREVENTION AND MANAGEMENT OF FINANCIAL CRISIS WITHIN THE FRAMEWORK OF THE EUROPEAN BANKING UNION'S ARCHITECTURE – LEGAL TERMS

**Keywords:** *European Banking Union, financial architecture, financial stability.*

## ABSTRACT

The EBA is constructed of three elements and its involvement in ensuring the financial security of the EU internal market is also carried out in three stages. The first stage includes the financial crises prevention within the SSM together with the single rulebook CRD IV and CRR, which are called the „European banking constitution” or Basel III. The second one is the early intervention initiated in the situation of symptoms occurrence on stability loss and implemented under the BRR Directive (Bank Recovery and Resolution Directive) and the EU SRM Regulation (Single Resolution Mechanism), which all acts as a resolution mechanism. The third stage is crisis management, which takes place within the SRM together with SDGS.

## Introduction

The European banking union (EBU) is the answer of EU institutions to the financial crisis of recent years<sup>1</sup>. The goal of this project is to support

---

<sup>1</sup> See. A. Reich, S. Kawalec, *The Banking Union: State of Art*, mBank–CASE Seminar Proceedings, No. 137.

and manage the financial stability of the European Union's internal market and to break in the future the „vicious circle”, i.e. the rescuing of declining banks at the expense of taxpayers. Financial security is inseparably connected with financial stability which is a public good requiring special - protective - legal regulations. In terms of achieving the goal of this project, it is necessary to implement the key elements of this financial architecture forming the banking union:

- strengthening of capital and liquidity in banks,
- a single rulebook, including rules on remuneration,
- effective resolution mechanism protecting depositors against loss of deposits,
- more effective supervision and control over banks,
- abandoning the concept of banks too big to fail (TBTF),
- safer and more transparent financial markets,
- reducing the risk associated with shadow banking,
- preventing and punishing fraud on the financial market.

The European Banking Union consists of three components: the Single Supervisory Mechanism (SSM)<sup>2</sup>, the Single Resolution Mechanism (SRM)<sup>3</sup> and ultimately the Single Deposit Guarantee Scheme (SDGS). The Deposit Guarantee Scheme is a pillar of the banking union, which is currently taking a real shape in the European Union and its final completion is to be reached by 2024.

The EBA is constructed of three elements and its involvement in ensuring the financial security of the EU internal market is also carried out in

---

<sup>2</sup> Council Regulation (EU) No 1024/2013 of 15 October 2013 conferring specific tasks on the European Central Bank concerning policies relating to the prudential supervision of credit institutions, Official Journal of the European Union, 29.10.2013, L 287.

<sup>3</sup> Single Resolution Mechanism regulate two normative acts: Directive 2014/59/EU of the European Parliament and of the Council of 15 May 2014 establishing a framework for the recovery and resolution of credit institutions and investment firms and amending Council Directive 82/891/EEC, and Directives 2001/24/EC, 2002/47/EC, 2004/25/EC, 2005/56/EC, 2007/36/EC, 2011/35/EU, 2012/30/EU and 2013/36/EU, and Regulations (EU) No 1093/2010 and (EU) No 648/2012, of the European Parliament and of the Council, Official Journal of the European Union, 12.6.2014, L 173 and Regulation (EU) No 806/2014 of the European Parliament and of the Council of 15 July 2014 establishing uniform rules and a uniform procedure for the resolution of credit institutions and certain investment firms in the framework of a Single Resolution Mechanism and a Single Resolution Fund and amending Regulation (EU) No 1093/2010, Official Journal of the European Union, 30.7.2014, L 225.

three stages. The first stage includes the financial crises prevention within the SSM together with the single rulebook CRD IV and CRR, which are called the “European banking constitution” or Basel III. The second one is the early intervention initiated in the situation of symptoms occurrence on stability loss and implemented under the BRR Directive (Bank Recovery and Resolution Directive) and the EU SRM Regulation (Single Resolution Mechanism), which all acts as a resolution mechanism. The third stage is crisis management, which takes place within the SRM together with SDGS<sup>4</sup>.

The aim of the publication is to present the stages of prevention and management of the financial crisis within the framework of the European banking union’s architecture in legal terms.

Using the legal dogmatic methodology and the source literature analysis, the following research hypothesis has been formulated: the maximum harmonization of the law regulating the EU financial market and the adoption of the euro currency by all EU Member States may be a *sine qua non* condition to achieve the EBU goals.

### Prevention of the loss of financial stability within the framework of the European banking union’s architecture (crisis prevention)

In the wake of the financial crisis, the European Commission has proposed new powers for the European Central Bank in the field of banking supervision, which have been implemented two years after the presentation of solutions in this area<sup>5</sup>. The normative basis, which has allowed assigning the ECB supervisory tasks, is Article 127, section 6 of the Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU)<sup>6</sup>, which in its content allows the ECB to entrust specific tasks regarding policies in the field of prudential

<sup>4</sup> See. T. Kneпка: *Jednolity nadzór oraz restrukturyzacja i likwidacja banków jako mechanizmy pogłębiające integrację Unii Gospodarczej i Walutowej* [w:] *Perspektywy i wyzwania integracji europejskiej*, pod red. K. Opolskiego, J. Górskiego, Wydział Nauk Ekonomicznych Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2014.

<sup>5</sup> Press release European Commission: Commission proposes new ECB powers for banking supervision as part of a banking union, Brussels/Strasbourg, 12 September 2012.

<sup>6</sup> Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union, Official Journal of the European Union, 26.10.2012, C 326.

supervision over credit institutions and other financial institutions, with the exception of insurance institutions.

In November 2014, the ECB has supervised 123 banking groups (around 1200 credit institutions) in the EU, whose assets reach 85% of the banking sector. In the current situation, in order to eliminate the protection of national interests and to ensure the financial stability of the EU internal market, the ECB provides a genuinely European supervisory mechanism, thus fulfilling the role of the European supervisor. In the area of supervision and the role of the ECB in this project, the provisions of the Directive governing the conditions of taking and conducting banking activity in the EU (Capital Requirements Directive IV)<sup>7</sup> and the provisions included in the Regulation on stronger prudential requirements for banks (Capital Requirements Regulation)<sup>8</sup> are extremely important. Both the Directive and the Regulation are closely related and their use in the interpretation process should be joint. The CRDIV/CRR package is a milestone towards the unification of banking regulations and the accomplishment - or creation - of a single financial market within the framework of the EU internal market<sup>9</sup> established in Article 3 of the Treaty on European Union<sup>10</sup>.

The Single Supervisory Mechanism is a scheme of supervision over banks in Europe, forming the ECB cooperating with national supervisors by Regulation 468/2014<sup>11</sup>, which establishes provisions defining, among others, cooperation and exchange of information between the ECB and com-

---

<sup>7</sup> Directive 2013/36/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on access to the activity of credit institutions and the prudential supervision of credit institutions and investment firms, amending Directive 2002/87/EC and repealing Directives 2006/48/EC and 2006/49/EC, Official Journal of the European Union, 27.6.2013, L176.

<sup>8</sup> Regulation (EU) No 575/2013 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on prudential requirements for credit institutions and investment firms and amending Regulation (EU) No 648/2012, Official Journal of the European Union, 27.6.2013, L 176.

<sup>9</sup> According to article 26 paragraph 2 TFEU The internal market shall comprise an area without internal frontiers in which the free movement of goods, persons, services and capital is ensured in accordance with the provisions of the Treaties.

<sup>10</sup> Consolidated version of the Treaty on European Union, Official Journal of the European Union, 26.10.2012, C 326.

<sup>11</sup> Regulation (EU) No 468/2014 of the European Central Bank of 16 April 2014 establishing the framework for cooperation within the Single Supervisory Mechanism between the European Central Bank and national competent authorities and with national designated authorities (SSM Framework Regulation) (ECB/2014/17), Official Journal of the European Union, 14.5.2014, L 141.

petent national authorities, procedures for the close cooperation, language regime in relations between the ECB and the competent national authorities<sup>12</sup>. In light of the legal definition set out in Article 2 of the Regulation entrusting the ECB with specific tasks concerning the policy related to the prudential supervision of credit institutions<sup>13</sup>, the Single Supervisory Mechanism means a financial supervisory scheme composed of the ECB and the competent national authorities of the participating EU Member States<sup>14</sup>. The EU countries, that have not yet introduced the euro, can also participate in it. To this aim, their supervisory authorities under Article 7 of the SSM Regulation must establish the so-called “close cooperation” with the ECB<sup>15</sup>.

The main objectives of the established mechanism are: security and good condition of the European banking system, greater integration and financial stability as well as consistency of banking supervision. The ECB, in cooperation with national supervisory authorities, is responsible for the effective and consistent operation of the Single Supervisory Mechanism. The powers of the ECB within the SSM include, among others: conducting supervisory reviews, on-site inspections and investigations, granting and withdrawing banking licenses (single passport), assessing the purchase and sale of significant amount of bank shares, ensuring compliance with EU prudential requirements, tightening capital requirements (buffers) to counteract financial threats<sup>16</sup>. The single supervision applies to the following institutions: credit institutions, financial holding companies, mixed financial holding companies, branches of credit institutions established in the non-participating Member States<sup>17</sup>.

<sup>12</sup> A. Jurkowska-Zeidler: *Prawo Unii Bankowej* [w:] *Prawo Rynku Finansowego, doktryna, instytucje, praktyka*, pod red. A. Jurkowskiej-Zeidler, M. Olszaka, Wolters Kluwer, Warszawa 2016, p. 86.

<sup>13</sup> Article 2 Council Regulation (EU) No 1024/2013.

<sup>14</sup> Participating Member State means a Member State whose currency is the euro or a Member State whose currency is not the euro which has established a close cooperation.

<sup>15</sup> Decision of the European Central Bank of 31 January 2014 on the close cooperation with the national competent authorities of participating Member States whose currency is not the euro (ECB/2014/5).

<sup>16</sup> Tasks conferred on the ECB based on the article 4 Council Regulation (EU) No 1024/2013.

<sup>17</sup> The significance institutions shall be assessed based on the following criteria: size, importance for the economy of the Union or any participating Member State, significance of cross-border activities, the total value of its assets exceeds EUR

Banking supervision at the ECB pursues its objectives in the area of supporting and managing financial stability in accordance with the following basic organizational principles<sup>18</sup>:

- cooperation (SSM participants perform their tasks in the spirit of cooperation and teamwork),
- transparency and responsibility (SSM participants act in a transparent manner and bear full responsibility for the effective implementation of their tasks),
- distinctions between actions at European and national level (the activities of national central banks and competent national authorities at European level are clearly defined and separated from tasks falling within their national competence),
- cohesion and unity (the SSM is a coherent and single whole, without prejudice to the legal status of its members and participants. They act as one team and „speak with one voice”, striving to maintain close contact with the citizens of Europe),
- sharing resources (SSM participants support a mutual exchange of human resources, knowledge and experience),
- efficiency and effectiveness of decision making (all decision processes and exchange of views within the SSM are carried out efficiently. Making decisions is based on analysis, argumentation and presenting different points of view),
- costs, efficiency, measurement and methods (SSM participants, in all their activities, prudently manage resources and promote efficient and cost-effective solutions. The SSM develops control systems and performance indicators to measure the degree of task performance and compliance with the objectives),
- exploiting synergies and avoiding duplication of work and resources (in the SSM, the synergy effect and the economies of scale are recognized and – to the greatest possible extent – used. Unnecessary duplication

---

30 billion, the ratio of its total assets over the GDP of the participating Member State of establishment exceeds 20 %, unless the total value of its assets is below EUR 5 billion, following a notification by its national competent authority that it considers such an institution of significant relevance with regard to the domestic economy, the ECB takes a decision confirming such significance following a comprehensive assessment by the ECB, including a balance-sheet assessment, of that credit institution.

<sup>18</sup> These principles are created on the basis of subsidiarity as a key principle of European law.

of work and resources, as well as excessive and ineffective coordination, are avoided).

It is also worth noting that the European legislator when establishing the SSM has separated the ECB's supervisory functions from its tasks resulting from the implementation of monetary policy<sup>19</sup>. The tasks entrusted to the ECB may not interfere with its monetary policy tasks and may not be dependent on them<sup>20</sup>. In order to eliminate the collision in the area of performing supervisory tasks and the implementation of monetary tasks, the Oversight Committee has been established, which deals with the planning and execution of supervisory tasks<sup>21</sup>.

Undertaking new supervisory tasks means a significantly increased accountability of the ECB – which is connected with the obligation to settle accounts for these tasks. This is crucial for the transparency, legality and independence of supervisory decisions. The SSM Regulation contains comprehensive and coherent provisions on accountability of the ECB<sup>22</sup>. Practical rules for the implementation of these provisions are set out in an interinstitutional agreement between the European Parliament and the ECB<sup>23</sup> as well as in a memorandum of understanding between the Council of the European Union and the ECB<sup>24</sup>. The following forms of accountability of the EU monetary ruler in the area of performing supervisory tasks are distinguished<sup>25</sup>:

- hearings and exchange of views (chairman of the Oversight Committee takes part in regular hearings combined with an exchange of views be-

---

<sup>19</sup> Article 127 paragraph 1 and 2 TFEU.

<sup>20</sup> Article 25 Council Regulation (EU) No 1024/2013.

<sup>21</sup> Article 26 Council Regulation (EU) No 1024/2013.

<sup>22</sup> Article 30 Council Regulation (EU) No 1024/2013.

<sup>23</sup> Interinstitutional Agreement between the European Parliament and the European Central Bank on the practical modalities of the exercise of democratic accountability and oversight over the exercise of the tasks conferred on the ECB within the framework of the Single Supervisory Mechanism (2013/694/EU), Official Journal of the European Union, 30.11.2013, L 320.

<sup>24</sup> Memorandum of Understanding between the Council of the European Union and the European Central Bank on the cooperation on procedures related to the Single Supervisory Mechanism (SSM), [https://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/mou\\_between\\_eucouncil\\_ecb.pdf](https://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/mou_between_eucouncil_ecb.pdf) [access date: 17.05.2019].

<sup>25</sup> Article 20 Council Regulation (EU) No 1024/2013.

fore the European Parliament as well as before the Eurogroup<sup>26</sup>, in the presence of representatives of all states participating in the SSM),

- written questions (members of the European Parliament and members of the Eurogroup may write written questions to the chairman of the Oversight Committee),
- annual reports (the ECB submits annual reports on the implementation of supervisory tasks to the European Parliament, the EU Council, the Eurogroup, the European Commission and the parliaments of the participating Member States).

The architecture of European financial supervision has fundamentally changed with the creation of the Single Supervisory Mechanism that forms the basis of the banking union. For the first time in the history of European integration, full supervision over the most systemically important banks has been transferred to a common European institution. This creates a completely new quality in the supervision of banks in the EU single financial market<sup>27</sup>. The need to launch further components of the European banking union in the process of potential management of the potential financial crisis will depend in particular on the efficiency of the SSM.

### Early intervention preventing the loss of financial stability as part of the European banking union architecture

Unlike the SSM<sup>28</sup>, which is accountable for the financial system's stability at the stage of financial crises prevention, the SRM together with the SDGS is responsible for mitigating the symptoms of potential crises, i.e. when the deposits withdrawals may be at risk. The treaty basis of the BRR Directive and the SRM Regulation is Article 114 of the TFEU. It should be noted that the BRR Directive and the SRM Regulation are closely inter-linked, establishing a common framework for crisis management and - for

---

<sup>26</sup> See. A. Nowak-Far: *Eurogrupa jako forum podejmowania decyzji w Unii Gospodarczej i Walutowej*, „Bank i Kredyt”, luty 2007.

<sup>27</sup> A. Jurkowska-Zeidler: *Prawo Unii...*, p. 85.

<sup>28</sup> See. R. Z. Wiggins, M. Wedow, A. Metrick: *European Banking Union A: Single Supervisory Mechanism*, November 1, 2014, Yale Program on Financial Stability Case Study 2014-5A-V1.



effective application - they should be interpreted together, in a similar way as the CRDIV/CRR package.

The recent financial crisis has highlighted the limited possibilities of predicting its effects. Hence the creation of the second pillar of the banking union, i.e. the resolution mechanism. The purpose of this banking union component is to prevent insolvency or - once it has already occurred - to minimize the negative effects by maintaining important system functions of the institution. During the crisis, these challenges were one of the main factors that forced the Member States to rescue credit institutions using taxpayers' money. The objective of a credible recovery and resolution framework is to reduce the need for such action as much as possible.

In the scope of the resolution mechanism, the standards of legislative solutions, enabling these processes to be carried, have been set out in the document entitled *The Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions* published in October 2011<sup>29</sup>. This document was developed by the Financial Stability Board (FSB), which brings together the representatives of the most developed countries, including countries belonging to the G20 group<sup>30</sup>.

A new recovery and resolution framework for banks that are failing or at risk of bankruptcy was established under the Bank Recovery and Resolution Directive. Under the BRR Directive, each Member State designates one or – exceptionally – a greater number of resolution authorities entitled to use the resolution tools and to exercise resolution powers. The resolution authority is a public administration body or bodies entrusted with the exercise of administrative powers<sup>31</sup>. With respect to the resolution mechanism in Poland, the Bank Guarantee Fund (BGF) has been appointed to act as the resolution authority<sup>32</sup>.

EU regulations indicate that the objectives of the resolution of banks are<sup>33</sup>:

---

<sup>29</sup> Financial Stability Board, [http://www.financialstabilityboard.org/publication-s/r\\_111104cc.pdf](http://www.financialstabilityboard.org/publication-s/r_111104cc.pdf). [access date: 16.05.2019].

<sup>30</sup> J. Pruski: *Perspektywy resolution w Polsce* [w:] *Procedura restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków – doświadczenia światowe, rozwiązania dla UE i dla Polski*, „Zeszyty BRE Bank – Case”, nr 124/2013.

<sup>31</sup> Article 3 paragraph 1 and 2 Directive 2014/59/EU.

<sup>32</sup> Artykuł 65 pkt 2 Ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r. o nadzorze makroostrożnościowym nad systemem finansowym i zarządzaniu kryzysowym w systemie finansowym, Dz. U. z dnia 1 października 2015 r. poz. 1513.

<sup>33</sup> Article 31 Directive 2014/59/EU.

- ensuring the critical functions continuity;
- avoidance of significant negative impact on financial stability, in particular by preventing domino effects (including in market infrastructures) and by maintaining market discipline;
- protecting public finances by minimizing reliance on extraordinary public financial support;
- protection of depositors falling within the scope of Directive 2014/49/EC as well as investors falling within the scope of Directive 97/9/EC<sup>34</sup>;
- protection of customers' financial resources and assets.

The following instruments are used in the implementation of the resolution objectives: the sale of business tool, the bridge institution tool, the asset separation tool, the bail-in tool<sup>35</sup>. The scheme of resolution is used at the early intervention stage, the aim of which is to prevent the spread of financial crises and to minimize the withdrawal of accumulated deposits from the guarantee fund. Therefore, in order to achieve the objectives of the European banking union, a well-functioning European Deposit Guarantee Scheme is indispensable.

### Financial stability management as part of the European banking union architecture (crisis management)

The third level of functioning of the EBU is the management of the financial crisis under the SRM and ultimately SDGS. To this aim, the BRR Directive is supplemented by the Regulation establishing uniform rules and a uniform procedure for the resolution of credit institutions and certain investment firms in the framework of a Single Resolution Mechanism and a Single Resolution Fund. The Regulation applies in all Member States „directly” upon publication in the Official Journal of the European Union (no EU regulation is required to be published in the national official publication). The lack of the requirement for transposition and publication

---

<sup>34</sup> Directive 2014/49/EU of the European Parliament and of the Council of 16 April 2014 on deposit guarantee schemes, Official Journal of the European Union, 12.6.2014, L 173 and Directive 97/9/EC of the European Parliament and of the Council of 3 March 1997 on investor-compensation schemes, Official Journal, 26.03.1997, L 084.

<sup>35</sup> Article 37 Directive 2014/59/EU.

according to the rules of national publishers emphasizes the Union legislative power<sup>36</sup>.

The single rules and the procedure are applied by the Single Resolution Board established together with the Council and the Commission and the national resolution authorities in the framework of the Single Resolution Mechanism<sup>37</sup>. The Single Resolution Mechanism is supported by the Single Resolution Fund (SRF)<sup>38</sup>. The payment of bank contributions to the SRF began in 2016. However, until 2024, the SRF may not reach a steady-state size of approximately EUR 55 billion. Contributions will be mutualised on a progressive basis over an eight-year period.

The use of the Fund is contingent upon the entry into force of the agreement between the participating Member States on transferring to the Fund financial resources collected at national level and the gradual combination of individual financial resources collected at national level and allocated to the national compartments of the Fund<sup>39</sup>.

The resolution is first of all to enable smooth restructuring and liquidation process in failing banks, with the lowest possible costs for taxpayers and the real economy. Appropriate decisions shall be made by the Single Resolution Board in a fast manner so that the whole process can be carried out within one weekend. As a supervisor, the ECB is to play an important role in determining whether or not a bank is on the verge of bankruptcy<sup>40</sup>.

In the process of managing the financial crisis, deposit guarantees play an extremely important role. The main purpose of deposit guarantee schemes is to protect the deposits of bank customers against their loss as a result

<sup>36</sup> See. Z. Brodecki: *Europa Urzędników*, LexisNexis, Warszawa 2009 and J. Galster: *Podstawy Prawa Unii Europejskiej – zarys wykładu*, Dom Organizatora, Toruń 2006.

<sup>37</sup> Articles 42–56 Regulation (EU) No 806/2014.

<sup>38</sup> Articles 67–79 Regulation (EU) No 806/2014.

<sup>39</sup> See: Ch. V. Gortsos: *The Single Resolution Mechanism (SRM) and Single Resolution Fund (SRF)*, *A Comprehensive Review of the second main pillar of the European Banking Union*, European Center of Economic and Financial Law 2015, Ch. Hadjiemmanuil: *Bank Resolution Financing in the Banking Union*, LSE Law, Society and Economy Working Papers 6/2015 oraz J. N. Gordon, W.G. Ringe: *Bank Resolution in the European Banking Union: A Transatlantic Perspective on What It Would Take*, University of Oxford Legal Research Paper Series, Paper No 18/2014, August 2014.

<sup>40</sup> T. Kneпка: *Jednolity nadzór oraz restrukturyzacja i likwidacja banków jako...*, op. cit., s. 120. See: T. F. Huertas: *European Bank Resolution: Making it Work!*, Interim Report of The Ceps Task Force on Implementing Financial Sector Resolution, Centre for European Policy Studies, Brussels, January 2016.

of the bank's insolvency. This objective is to support financial stability, i.e. to prevent turmoil in the financial system and to eliminate the bank run<sup>41</sup>. The financial crisis has highlighted the significant regulatory differences in the deposit guarantee schemes of individual Member States. Discrepancies between national deposit guarantee schemes can also contribute to the fragmentation of the market, affecting the banks' ability and willingness to expand their activities on a cross-border basis. In particular, they may influence the selection of the cross-border group structure in the case of banks (selection between branches and subsidiaries), i.e. when the banks would choose a deposit guarantee scheme of the country of origin (branch) or of the host country scheme (subsidiary), depending on which of these two schemes would be relatively more stable<sup>42</sup>.

As a result of the financial crisis, a new directive was adopted, the provisions of which increase the protection of depositors (Deposit Guarantee Schemes Directive, DGSD)<sup>43</sup>. The Directive is an essential instrument for the accomplishment of the internal market in the credit institutions sector from the point of view of both the freedom of establishment and the freedom to provide financial services, while enhancing the stability of the banking system and the protection of depositors. As part of the post-crisis deposit guarantee regulations, the protection of the banking services customer has been increased. Currently, Member States ensure that the level of guarantees in respect of the sum of deposits of each depositor is EUR 100,000 in the case of unavailability of deposits<sup>44</sup>. In addition, deposit guarantee schemes ensure that the amount to be disbursed within seven days is available. However, Member States may, for a transitional period lasting until 31 December 2023, have the following payment periods: up to 20 business days until 31 December 2018, up to 15 business days from 1 January 2019 to 31 December 2020, up to 10 business days – from 1 January 2021 to 31 December 2023<sup>45</sup>.

---

<sup>41</sup> Bank run-occurs when a large number of people withdraw their money from a bank, because they believe the bank may cease to function in the near future.

<sup>42</sup> Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Central Bank, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions „Towards the completion of the Banking Union”, Strasbourg, 24.11.2015 r. COM(2015) 587, p. 6.

<sup>43</sup> Directive 2014/49/EU.

<sup>44</sup> Article 6 Directive 2014/49/EU.

<sup>45</sup> Article 8 Directive 2014/49/EU.

The Single Deposit Guarantee Mechanism as a component of the European banking union at the crisis management stage is currently in the conceptual phase<sup>46</sup>. The process of creating the SDGS shall ultimately consist of three stages: reinsurance, co-insurance and full insurance<sup>47</sup>.

The reinsurance strategy is to be implemented by 2020. During the reinsurance phase, the national SGD would have access to the SDGS only after exhausting own funds. The financial resources accumulated in the SDGS would be a source of additional funds for the national scheme, but only up to a certain level. Safeguards shall be established guaranteeing that national schemes will have access to the SDGS only in justified cases, which will help to counter moral hazards. This means, first of all, that the SDGS resources would be available provided that the Member State concerned meets the relevant requirements of the Deposit Guarantee Schemes Directive. The SDGS resources, unduly collected by the national scheme, will have to be returned in full. This first phase of reinsurance aims to weaken the links between banks and national governments.

In 2020, the reinsurance scheme would become a progressively mutualised system (“co-insurance”), still subject to appropriate limits and safeguards against moral hazards. The most important feature that distinguishes this stage from the previous one is that the national scheme would not be obliged to exhaust its own resources before accessing the SDGS resources. These resources would be available as soon as a need arises to partially cover payments to depositors.

After a gradual increase in the share in the risk taken over by the SDGS up to 100%, the scheme shall provide the full coverage of national SGDs in 2024. In the same year, the process of establishing the Single Resolution Fund and the requirements of the current Directive on Deposit Guarantee Schemes will be completed<sup>48</sup>.

In addition, the European Deposit Guarantee Fund (EDGF) will be created. The Fund will be supplemented directly with contributions from

---

<sup>46</sup> Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EU) 806/2014 in order to establish a European Deposit Insurance Scheme, Strasbourg, 24.11.2015 r. COM(2015) 586 final 2015/0270.

<sup>47</sup> Press release European Commission: A stronger Banking Union: New measures to reinforce deposit protection and further reduce banking risks, Strasbourg, 24 November 2015.

<sup>48</sup> Press release European Commission: A stronger Banking Union: New measures to reinforce deposit protection and further reduce banking risks, Strasbourg, 24 November 2015.

banks. The European Deposit Guarantee Fund is a fund separated from the SRF and will be established to complement existing national deposit guarantee schemes. The contributions will be collected from the banks to finance the Deposit Guarantee Fund. The management of the European Deposit Guarantee Fund's resources will be entrusted to the existing Single Resolution Board<sup>49</sup>.

Under these circumstances, the SDGS can help increase depositors' trust throughout the banking union, thereby reducing the risk of bank run and increasing financial stability. The SDGS will also enable closer cooperation between national DGSs in response to the cross-border bankruptcy of banks. This scheme shall increase the confidence of depositors regardless of the location of a given bank, and thus will promote a level playing field and further financial integration.

## Conclusion

The European banking union is a milestone in the completion of the European Union internal market in banking services. The new legal framework governing the functioning of banks can put an end to the era of covering losses related to their bankruptcy by taxpayers. The functioning of this project on three levels and having a European character can strengthen the functioning of the EU financial market in the future.

As shown by the banking union project, the EU financial market law is not only extensive but also dynamic. In addition, it is complicated by the parallel functioning of separate currency regimes, i.e. when the euro area and the zones of countries with a derogation. This does not facilitate the implementation of EU financial market law to national legal orders<sup>50</sup>.

---

<sup>49</sup> See. D. Gros: *Completing the Banking Union: Deposit Insurance*, Centre for European Policy Studies, No. 335, December 2015, J. Carmassi, S. Dobkowitz, J. Evrard, L. Parisi, A. Silva, M. Wedow: *Completing the Banking Union with a European Deposit Insurance Scheme: who is afraid of cross-subsidisation?*, European Central Bank, Occasional Paper Series, No 208, April 2018 and A. Jurkowska-Zeidler: *Europejski System Gwarantowania Depozytów: trzeci brakujący filar do dokończenia Unii Bankowej*, *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska*, Lublin – Polonia, Vol. L. 4/2016.

<sup>50</sup> C. Kosikowski: *Nowe prawo rynku finansowego Unii Europejskiej* [w:] *Prawo Rynku Finansowego, doktryna, instytucje, praktyka*, pod red. A. Jurkowskiej-Zeidler, M. Olszaka, Wolters Kluwer, Warszawa 2016, p. 38.

However, in order to achieve the EBU's objective, it may be necessary to unify monetary policy across the EU and abolish the division into the Eurosystem and the European System of Central Banks, because the common euro currency is the crowning achievement of the single market for financial services within the Economic and Monetary Union. The EMU needs a fully functioning banking union to ensure effective continuation of the single monetary policy in the future.

At present, in the field of financial market regulation, the principle of maximum harmonization of EU law as a basic principle of the financial market law is also extremely important. Therefore, preventing crises, early intervention and managing a possible crisis from the European level is very important for the implementation of the European banking union's architecture objective. In addition, in order to achieve the objective of the EBU, it seems appropriate to create a European deposit guarantee scheme that would uniformly protect bank customers from losing their savings. The supervision of compliance with prudential standards in the functioning of banks is extremely important for the efficient implementation of the tasks set before the EBU. The banking union is to make the banking sector more transparent, uniform and safer<sup>51</sup>.

The EBU's three-pillar concept is the most common one in the literature, but in the area of its functioning also the European Systemic Risk Board (ESRB) and the ECB's involvement in its role should not be overlooked<sup>52</sup>. Macro-prudential analysis carried out by the ECB under the ESRB is extremely important - indeed crucial - meaning for the success of the EBU tasks.

In the area of the functioning of the European banking union, the tasks of the European Banking Authority (EBA)<sup>53</sup>, the mutual relations between the EBA and the SSM and the mutual benefits for the EBU cannot be

---

<sup>51</sup> See. A. Jurkowska-Zeidler: *Bezpieczeństwo rynku finansowego w świetle prawa Unii Europejskiej*, Wolters Kluwer business, Warszawa 2008.

<sup>52</sup> Regulation (EU) No 1092/2010 of the European Parliament and of the Council of 24 November 2010 on European Union macro-prudential oversight of the financial system and establishing a European Systemic Risk Board and Council Regulation (EU) No 1096/2010 of 17 November 2010 conferring specific tasks upon the European Central Bank concerning the functioning of the European Systemic Risk Board, Official Journal of the European Union, 15.12.2010, L 331.

<sup>53</sup> Regulation (EU) No 1093/2010 of the European Parliament and of the Council of 24 November 2010 establishing a European Supervisory Authority (European Banking Authority), amending Decision No 716/2009/EC and repealing Commission Decision 2009/78/EC, Official Journal of the European Union 15.12.2010, L 331.

omitted<sup>54</sup>. A deeper SSM analysis cannot be carried out in isolation from issues regulated by the EBA Regulation<sup>55</sup>. The author in the study has focused on three basic pillars of the EBU, omitting slightly the ESRB and the EBA. However, it should be borne in mind that an in-depth research analysis of the banking union should include a reference to the relationship between the SSM and the EBA as well as the ESRB and the EBU and other European Financial Supervisory Authority bodies.

## Bibliography

### Literature:

1. Brodecki Z., *Europa urzędników*, LexisNexis, Warszawa 2009.
2. Capiello S., *The interplay between the EBA and the Banking Union*, European University Institute, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, Working Paper 77/2015.
3. Carmassi J., Dobkowitz S., Evrard J., Parisi L., Silva A., Wedow M., *Completing the Banking Union with a European Deposit Insurance Scheme, who is afraid of cross-subsidisation?*, European Central Bank, Occasional Paper Series, No 208, April 2018.
4. Colaert V., *Deposit Guarantee Schemes in Europe: Is the Banking Union in need of a third pillar?*, „European Company and Financial Law Review”, Vol. 2015, No. 3, February 1, 2015.
5. Galster J., *Podstawy Prawa Unii Europejskiej – zarys wykładu*, Wydawnictwo Dom Organizatora, Toruń 2006.
6. Gordon J.N., Ringe W. G., *Bank Resolution in the European Banking Union: A Transatlantic Perspective on What It Would Take*, University of Oxford Legal Research Paper Series, Paper No 18/2014, August 2014.
7. Gortsos Ch. V., *The Single Resolution Mechanism (SRM) and Single Resolution Fund (SRF), A Comprehensive Review of the second main pillar of the European Banking Union*, European Center of Economic and Financial Law 2015.

---

<sup>54</sup> See. S. Capiello: *The interplay between the EBA and the Banking Union*, European University Institute, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, Working Paper 2015/77.

<sup>55</sup> T. Nieborak: *Unia Bankowa – w stronę bezpieczeństwa i stabilności rynku finansowego Unii Europejskiej* [w:] *Prawo Rynku Finansowego, doktryna, instytucje, praktyka*, pod red. A. Jurkowskiej-Zeidler, M. Olszaka, Wolters Kluwer, Warszawa 2016, s. 101, 102 i nast.



8. Gros G., *Completing the Banking Union: Deposit Insurance*, Centre for European Policy Studies, No. 335, December 2015.
9. Hadjiemmanuil Ch., *Bank Resolution Financing in the Banking Union*, LSE Law, Society and Economy Working Papers 6/2015.
10. Huertas T. F., *European Bank Resolution: Making it Work!*, Interim Report of The Ceps Task Force on Implementing Financial Sector Resolution, Centre for European Policy Studies, Brussels, January 2016.
11. Jurkowska-Zeidler A., *Bezpieczeństwo rynku finansowego w świetle prawa Unii Europejskiej*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2008.
12. Jurkowska-Zeidler A., *Prawo Unii Bankowej [w:] Prawo Rynku Finansowego, doktryna, instytucje, praktyka*, pod red. A. Jurkowskiej-Zeidler, M. Olszaka, Wolters Kluwer, Warszawa 2016.
13. Jurkowska-Zeidler A., *Europejski System Gwarantowania Depozytów: trzeci brakujący filar do dokończenia Unii Bankowej*, Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, Lublin – Polonia, Vol. L. 4/2016.
14. Kneпка T., *Jednolity nadzór oraz restrukturyzacja i likwidacja banków jako mechanizmy pogłębiające integrację Unii Gospodarczej i Walutowej [w:] Perspektywy i wyzwania integracji europejskiej*, pod red. K. Opolskiego, J. Górskiego, Wydział Nauk Ekonomicznych Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2014.
15. Kosikowski C., *Nowe prawo rynku finansowego Unii Europejskiej [w:] Prawo Rynku Finansowego, doktryna, instytucje, praktyka*, pod red. A. Jurkowskiej-Zeidler, M. Olszaka, Wolters Kluwer, Warszawa 2016.
16. Nieborak T., *Unia Bankowa – w stronę bezpieczeństwa i stabilności rynku finansowego Unii Europejskiej [w:] Prawo Rynku Finansowego, doktryna, instytucje, praktyka*, pod red. A. Jurkowskiej-Zeidler, M. Olszaka, Wolters Kluwer, Warszawa 2016.
17. Pruski J., *Perspektywy resolution w Polsce [w:] Procedura restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków – doświadczenia światowe, rozwiązania dla UE i dla Polski*, „Zeszyty BRE Bank – Case”, nr 124/2013.
18. Reich A., Kawalec S., *The Banking Union: State of Art*, mBank–CASE Seminar Proceedings No. 137.
19. Wiggins R. Z., Wedow M., Metrick A., *European Banking Union A: Single Supervisory Mechanism*, November 1, 2014, Yale Program on Financial Stability Case Study 2014-5A-V1.

#### **Legal acts:**

1. Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union, Official Journal of the European Union.

2. Consolidated version of the Treaty on European Union, Official Journal of the European Union.
3. Directive 2014/59/EU of the European Parliament and of the Council of 15 May 2014 establishing a framework for the recovery and resolution of credit institutions and investment firms.
4. Regulation (EU) No 1092/2010 of the European Parliament and of the Council of 24 November 2010 on European Union macro-prudential oversight of the financial system and establishing a European Systemic Risk Board.
5. Council Regulation (EU) No 1096/2010 of 17 November 2010 conferring specific tasks upon the European Central Bank concerning the functioning of the European Systemic Risk Board.
6. Regulation (EU) No 1093/2010 of the European Parliament and of the Council of 24 November 2010 establishing a European Supervisory Authority (European Banking Authority).
7. Council Regulation (EU) No 1024/2013 of 15 October 2013 conferring specific tasks on the European Central Bank concerning policies relating to the prudential supervision of credit institutions.
8. Regulation (EU) No 806/2014 of the European Parliament and of the Council of 15 July 2014 establishing uniform rules and a uniform procedure for the resolution of credit institutions and certain investment firms in the framework of a Single Resolution Mechanism and a Single Resolution Fund.
9. Regulation (EU) No 468/2014 of the European Central Bank of 16 April 2014 establishing the framework for cooperation within the Single Supervisory Mechanism between the European Central Bank and national competent authorities and with national designated authorities (SSM Framework Regulation).
10. Ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 r. o nadzorze makroostrożnościowym nad systemem finansowym i zarządzaniu kryzysowym w systemie finansowym.
11. Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EU) 806/2014 in order to establish a European Deposit Insurance Scheme.
12. Decision of the European Central Bank of 31 January 2014 on the close cooperation with the national competent authorities of participating Member States whose currency is not the euro (ECB/2014/5).
13. Press release European Commission: Commission proposes new ECB powers for banking supervision as part of a banking union, Brussels/Strasbourg, 12 September 2012.
14. Press release European Commission: A stronger Banking Union: New measures to reinforce deposit protection and further reduce banking risks, Strasbourg, 24 November 2015.

15. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Central Bank, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions “Towards the completion of the Banking Union”, Strasbourg, 24.11.2015.
16. Interinstitutional Agreement between the European Parliament and the European Central Bank on the practical modalities of the exercise of democratic accountability and oversight over the exercise of the tasks conferred on the ECB within the framework of the Single Supervisory Mechanism.
17. Memorandum of Understanding between the Council of the European Union and the European Central Bank on the cooperation on procedures related to the Single Supervisory Mechanism (SSM).

**Internet sources:**

1. Financial Stability Board, [http://www.financialstabilityboard.org/publications/r\\_111104cc.pdf](http://www.financialstabilityboard.org/publications/r_111104cc.pdf) [access date: 16.05.2019].
2. Memorandum of Understanding between the Council of the European Union and the European Central Bank on the cooperation on procedures related to the Single Supervisory Mechanism (SSM), [https://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/mou\\_between\\_eucouncil\\_ecb.pdf](https://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/mou_between_eucouncil_ecb.pdf) [access date: 17.05.2019].

## ZAPOBIEGANIE ORAZ ZARZĄDZANIE KRYZYSEM FINANSOWYM W RAMACH FUNKCJONOWANIA EUROPEJSKIEJ UNII BANKOWEJ – UJĘCIE PRAWNE

**Słowa kluczowe:** *Europejska Unia Bankowa, architektura finansowa, stabilność finansowa.*

### STRESZCZENIE

Europejska Unia Bankowa składa się z trzech komponentów: Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego, Jednolitego Mechanizmu Restrukturyzacji i Uporzędkowanej Likwidacji Banków oraz docelowo Jednolity Mechanizm Gwarantowania Depozytów. System gwarantowania depozytów jest filarem unii bankowej, który obecnie nabiera w Unii Europejskiej realnego kształtu a jego ostateczne ukończenie nastąpić ma do 2024 r.. EUB konstruowana jest z trzech elementów i jej zaangażowanie w zapewnianie bezpieczeństwa finansowego rynkowi wewnętrznemu UE odbywać się ma również w trzech etapach. Pierwszy

etap obejmuje zapobieganie kryzysom finansowym w ramach SSM wraz z jednolitym zbiorem przepisów CRD IV i CRR, które nazywane są „konstytucją bankowości europejskiej” lub Bazyleą III. Drugi to wczesna interwencja uruchamiana w sytuacji wystąpienia symptomów utraty stabilności i realizowany w ramach dyrektywy BRR oraz unijnego rozporządzenia SRM, które to akty tworzą mechanizm *resolution*. Trzeci etap to zarządzanie kryzysem finansowym, który odbywa się w ramach SRM wraz z SDGS.

**Tomasz Knepka** – PhD in law, assistant professor at the Kazimierz Wielki University in Bydgoszcz, graduate of the Faculty of Law and Administration at the Nicolaus Copernicus University in Toruń and the University of Gdansk, graduate of the post-graduate studies in European Union Tax Law, author of several dozen scientific studies on financial law.

Translation: *Oskar Reschke*

**Anna KUCHARSKA**

# UBEZPIECZENIA JAKO INSTRUMENTY MINIMALIZACJI RYZYKA INWESTYCJI INFRASTRUKTURALNYCH TRANSPORTU DROGOWEGO

**Słowa kluczowe:** *ryzyko, ubezpieczenia, inwestycje infrastrukturalne.*

## Streszczenie

Ochrona ubezpieczeniowa jest istotnym instrumentem ograniczania ryzyka w działalności gospodarczej i w życiu społecznym. Inwestycje infrastrukturalne różnych gałęzi transportu ze względu na ich kapitałochłonność oraz użyteczność powinny nieustannie spełniać swoje funkcje publiczne, a jednocześnie generować zyski oczekiwane przez inwestorów. Jednocześnie problemy ubezpieczeń są istotnym elementem negocjacyjnym z inwestorami i instytucjami finansowymi na konkretne, niekiedy wielkie co do skali rozwiązania transportowe. Celem opracowania jest wskazanie na ryzyko inwestycji infrastrukturalnych w transporcie drogowym i produkty ubezpieczeniowe dedykowane tej działalności. Rozważania teoretyczne poparto analizą wymagań inwestorskich zawartych w specyfikacjach warunków zamówień kontraktowych na realizację obiektów infrastrukturalnych transportu drogowego.

## Wprowadzenie

Transport jako działalność gospodarcza i proces produkcyjny polega na przemieszczaniu w przestrzeni osób, rzeczy oraz energii w celu zaspoko-

jenia potrzeb, przy ograniczonych zasobach<sup>1</sup>. Proces transportowy interpretowany jako działania o charakterze organizacyjnym i administracyjnym jest realizowany poprzez wykorzystanie:

- środków transportu,
- infrastruktury transportowej,
- zasobów ludzkich,
- przepisów prawa i procedur regulujących wykonanie usługi transportowej.

Produktem tego procesu są usługi transportowe, które cechuje m.in. niematerialny charakter, jedność czasu i miejsca, świadczenie poza siedzibą przedsiębiorstwa, wielkość podaży i popytu jako całość bez możliwości ich rozdzielenia i w konsekwencji brak możliwości magazynowania i inne<sup>2</sup>.

Transport klasyfikuje się według różnych kryteriów m.in. ze względu na przedmiotów przewozu, formy własności, statusu organizacyjno-prawnego, geograficznego, gałęzi transportu i na środowisko, w jakim odbywa się przewóz, tj. powietrzny, wodny, lądowy i inny. Podstawą funkcjonowania każdej gałęzi transportu jest infrastruktura transportu:

- liniowa – drogi specyficzne dla poszczególnych gałęzi transportowych (szynowe, kołowe, wodne, korytarze powietrzne itd.),
- punkty transportowe, np. przystanki, dworce, porty morskie, zintegrowane węzły różnych gałęzi,
- urzędzenia pomocnicze, służące obsłudze infrastruktury liniowej i punktowej<sup>3</sup>.

Infrastruktura transportu jest elementem rozwoju społeczno-gospodarczego, wspomagającym rozwój innych sfer gospodarowania<sup>4</sup>. Jest stymulatorem wzrostu gospodarczego, czynnikiem kształtowania konkurencyjności terytorialnej, otwartości i innowacyjności oraz gospodarczej aktywności. Dostępność transportowa pozostaje podstawowym wyznacznikiem atrakcyjności inwestycyjnej, kształtowania rynków pracy, lecz jest determinantą zmienną i może być również barierą rozwojową<sup>5</sup>. Infrastruktura

<sup>1</sup> Szczepaniak T, *Transport i spedycja w handlu zagranicznym*, PWE, Warszawa 2002, s. 16.

<sup>2</sup> K. Wojewódzka-Król, R. Rolbiecki, *Infrastruktura transportu*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2008, s. 12.

<sup>3</sup> C. Krysiuk, J. Brdulak, B. Zakrzewski, *Bezpieczna infrastruktura w transporcie drogowym*, „Logistyka” 2014, nr 4, s. 620.

<sup>4</sup> I. Wiśniewska, D. Puchacz, J. Krom, *Polski rynek transportu*, Logistyka i transport, [http://www.przegląd.wsb.net.pl/uploads/1/0/3/7/10371016/5.\\_logistyka\\_i\\_transport.pdf](http://www.przegląd.wsb.net.pl/uploads/1/0/3/7/10371016/5._logistyka_i_transport.pdf), [dostęp: 01.10.2019 r.].

<sup>5</sup> Na podstawie badań Instytutu Badań nad Gospodarką Rynkową.

transportu jako element zagospodarowania funkcjonalnej przestrzeni i życia społeczno-gospodarczego posiada cechy, które umożliwiają realizację funkcji przemieszczania. Nie ulega wątpliwości, iż istotnym warunkiem pożądanego dostępnosci transportowej jest jakość jej poszczególnych elementów, w tym infrastruktury drogowej. Istotny wpływ na rozwój infrastruktury drogowej w Polsce w XXI w. miało przystąpienie do struktur europejskich (2004 r.), wynikające z niego finansowanie inwestycji, a także współorganizowane z Ukrainą Mistrzostwa Europy w Piłce Nożnej w 2012 r.

## Ryzyko inwestycji infrastrukturalnych w transporcie

Pojęcie ryzyka łączymy z zagrożeniami w postaci zdarzeń losowych w życiu osobistym, rodzinnym, społecznym, pracy zawodowej, działalności gospodarczej, do której kwalifikują się transportowe inwestycje infrastrukturalne<sup>6</sup>.

W polskim prawodawstwie występuje wiele definicji ryzyka i jest ono opisywane jako:

- prawdopodobieństwo straty,
- szansa poniesienia straty,
- stan, w którym występuje prawdopodobieństwo poniesienia straty,
- rozproszenie wyników rzeczywistych i oczekiwanych,
- możliwość uzyskania wyniku odmiennego od oczekiwanego,
- niepewność,
- niebezpieczeństwo,
- przedmiot ubezpieczenia<sup>7</sup>.

Wyodrębnia się też dwa rodzaje ryzyka:

- czyste, niezależne od woli człowieka, którego cechą charakterystyczną jest możliwość wystąpienia szkody lub jej braku,
- spekulatywne, typowe dla gier hazardowych i generowane przez człowieka<sup>8</sup>.

<sup>6</sup> T. Szumlicz, *Polityka społeczna jako zarządzanie ryzykiem społecznym*, [w:] *Społeczne aspekty rozwoju rynku ubezpieczeniowego*, Warszawa 2010, s. 24–34.

<sup>7</sup> B. Kucharski, *Umowa o zarządzanie ryzykiem*, [w:] *Ryzyko ubezpieczeniowe. Wybrane zagadnienia teorii i praktyki*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2013, s. 199.

<sup>8</sup> E. Kowalewski *Wprowadzenie do teorii ryzyka ubezpieczeniowego*, [w:] *Ubezpieczenia w gospodarce rynkowej*, Bydgoszcz 1994, s. 15.

W odniesieniu do inwestycji infrastrukturalnych, klasyfikację ryzyka w tym inwestycji realizowanych w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce zaproponował Urząd Zamówień Publicznych w publikacji uzupełniającej ustawę regulującą współpracę partnerów publicznych i prywatnych (PPP) oraz ustawę regulującą koncesję na roboty budowlane i usługi. Klasyfikację przedstawiono w tabeli 1.

**Tabela 1**

Czynniki ryzyka w inwestycjach infrastrukturalnych

Czynnik ryzyka	Charakterystyka
Związany z budową	Opóźnienia w robotach budowlanych, wzrost kosztów budowy i utrzymania, niezgodności warunków z przyjętymi standardami, błędy projektowe, wpływ czynników zewnętrznych, ryzyko wynikające zastosowania w projekcie nowych technologii.
Dostępność funkcjonalna	Brak możliwości dostarczenia wystarczającej, zakontraktowanej ilości usług i wzrost ich kosztów, sposoby i jakość świadczonych usług, brak wykwalifikowanej kadry, zmiany technologiczne, niezgodności w wyniku np. nowych norm bezpieczeństwa.
Popyt	Pojawienie się konkurencji, zmiany cen, wykorzystywanie przestarzałych technologii, nowe trendy rynkowe.
Przygotowanie inwestycji	Brak dostępności informacji o prowadzonym projekcie, sposoby doboru partnerów, możliwość rezygnacji z realizacji inwestycji.
Dostępność nakładów inwestycyjnych	Brak możliwości pozyskania wystarczających środków finansowych, brak uzyskania oczekiwanej jakości w odpowiednim czasie, zmiany cen, pojawienie się konkurencji, problemy logistyczne przedsięwzięcia, sytuacja na rynku pracy.
Polityczny	Zmiany w polityce planowanej inwestycji.
Makroekonomiczne	Zmiany czynników makroekonomicznych (inflacja, stopy procentowe, kursy walutowe, współczynniki demograficzne), zmiany tempa wzrostu gospodarczego.
Regulacyjne/taryfowe	Potencjalne zmiany w regulacjach prawnych, np. opłat w danej dziedzinie i ich wpływ na całościowe koszty danej inwestycji; w przypadku PPP mogą też wpływać na zakres praw i obowiązków poszczególnych stron kontraktu.



Przychody z przedsięwzięcia	Głównie w kontekście PPP, w tym wynagrodzenie partnera prywatnego w ramach prowadzonej inwestycji, zmiany w obowiązujących mechanizmach cenowych i poborze opłat związanych z projektem.
Siła wyższa	Np. konieczność zaprzestania prac lub poniesienia nakładów na naprawę powstałych szkód; istotne są tutaj zapisy kodeksu cywilnego o zwolnieniu przedsiębiorcy z odpowiedzialności za szkodę u osoby trzeciej wskutek siły wyższej.
Rozstrzygnięcie sporów	Element warunkujący sposób rozstrzygnięcia sporów i ich efektywność; uwzględnia się rozstrzygnięcie sporów na drodze sądowej, arbitrażu, mediacji.
Środowisko naturalne	Związany z lokalizacją inwestycji pozytywnie lub negatywnie oddziałującą na stan środowiska naturalnego.
Lokalizacja przedsięwzięcia	Problemy dotyczące stanu prawnego nieruchomości lub gruntu, natrafienia na odkrycia archeologiczne lub inne, związane z dziedzictwem kulturowym. Rolę odgrywa także dostępność siły roboczej w danej lokalizacji.
Przekazanie składników majątkowych	Istotny jest stan pozyskanych składników majątkowych przed ich przekazaniem, stan informacji na ich temat, wykonanie obowiązków i egzekucja praw wynikających z przekazania powiązanych wierzytelności i konieczności przetransferowania siły roboczej.

Źródło: *Partnerstwo Publiczno-Prywatne. Poradnik*, red. B. Korbus, Urząd Zamówień Publicznych, Warszawa 2010, s. 83–85.

W celu uzupełnienia klasyfikacji ryzyka, która umożliwi jego dalszą analizę i dostosowanie do zakresu inwestycji infrastrukturalnych w transporcie drogowym przygotowano zestawienie problemów najczęściej występujących podczas realizacji projektów. Dotyczą one inwestorów i wykonawców. Złożone procesy budowlano-inwestycyjne są obciążone wieloaspektowym ryzykiem. W tabeli 2 przedstawiono przykłady zagrożeń procesów inwestycyjnych obiektów infrastrukturalnych transportu drogowego.

**Tabela 2**

Ryzyko w projektach infrastrukturalnych w transporcie drogowym

Obszar ryzyka	Zagrożenia
Środowisko przyrodnicze	Ingerowanie w bioróżnorodność Konieczność budowania przejść dla zwierząt Protesty środowisk proekologicznych Prace i występujące obiekty archeologiczne Wykorzystywanie w budowach materiałów niebezpiecznych Zanieczyszczenie wody, gleby i powietrza na skutek prowadzonych prac Wpływ konstrukcji na istniejące instalacje Emisja hałasu
Uwarunkowania geologiczne i gruntowe	Wyższe koszty projektowania lub przeprojektowania lokalizacji inwestycji Dostosowanie standardów wykonania projektu Dodatkowe prace ziemne, budowlane, palowania, zabezpieczające
Projekt	Konieczność zmian w projekcie budowlanym Zmiany w lokalizacji projektowanych/budowanych obiektów np. przebudowa pobocza, przeniesienie skrzyżowania Koordynacja projektów z innymi pracami prowadzonymi na danym terenie Umiejscowienie urządzeń organizacji ruchu, telematiki transportu Zmiany w uwarunkowaniach operacyjnych (np. zmiany w harmonogramie prac)
Teren	Zmiany w planie zagospodarowania przestrzennego Konieczność dostosowania do potencjalnych planów zagospodarowania przestrzennego Wykup terenu
Strony trzecie	Żądania stron trzecich w sprawach wizualnych lub użytkowych projektów np. dodatkowe zjazdy z autostrad Żądania instytucji (samorządowych, rządowych, innych) Potencjalne szkody, możliwe do wyrządzenia na mieniu właścicieli w okolicach prowadzonych prac (np. uszkodzenia budynków na skutek wibracji emitowanych podczas prowadzenia prac)
Finansowanie	Opóźnienia w finansowaniu Utrata płynności finansowej kontrahentów Trudności w uzyskaniu gwarancji ubezpieczeniowych, bankowych itp. Trudności w uzyskaniu kredytów na realizację kolejnych etapów inwestycji Blokady kredytów kupieckich w hurtowniach.

Uwarunkowania polityczne	Wprowadzane lub istniejące regulacje Zmienność przepisów Zmiany w opodatkowaniach Wpływ władz na czynniki makro- i mikroekonomiczne
Zarządzanie projektem	Zmiany na szczeblach kierowniczych Opóźnienia lub błędy decyzyjne Problemy w przepływie informacji
Kontrakt	Nieprecyzyjne zapisy w umowach (np. rozbieżne interpretacje) Opóźnienia w ogłaszaniu rozstrzygnięć przetargowych Odwołania od wyników postępowań Przetargi o niekonkurencyjnych warunkach (np. kryteria faworyzujące lub dyskryminujące wykonawców) Brak wykonawców do realizacji oferowanych kontraktów
Rynek	Wahania cen Niedobór materiałów na rynku
Kadra	Brak odpowiednio wykwalifikowanych kadr Błędy pracowników lub umyślne ich działania, które mogą doprowadzić do szkody (np. wmontowanie w konstrukcję elementu, o którym pracownik wiedział, że jest wadliwy, lecz zrobił to w celu terminowego zamknięcia projektu)
Prowadzenie prac budowlanych	Rozwiązania logistyczne i organizacyjne Brak przestrzegania zapisów prawa budowlanego Pogorszenie dostępności transportowej w trakcie prac
Warunki atmosferyczne	Uzależnienie powodzenia prac od warunków atmosferycznych (niekorzystne warunki mogą wpływać na zmiany w harmonogramie)
Zdarzenia losowe	Wypadki pracownicze Kradzieże, itp.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie P. Borkowski, *Metody obiektywizacji oceny ryzyka w inwestycjach infrastrukturalnych w transporcie*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2013, s. 152.

Wykonawcy i zamawiający muszą uwzględniać potencjalne ryzyko i poprawnie wykorzystywać środki wspomagające jego minimalizację. Powszechnie wykorzystywanym instrumentem zewnętrznym zarządzania ryzykiem są procedury ubezpieczeń.

## Infrastruktura drogowa transportu i jej specyfika

Infrastrukturę drogową stanowią elementy liniowe i punktowe. Elementy liniowe to sieć drogowa, czyli każdy wydzielony pas terenu wykorzystany do ruchu lub postoju pojazdów i pieszych wraz towarzyszącymi obiektami (drogi zbiorcze rowerowe, urządzenia techniczne zabezpieczające prowadzenie ruchu). Infrastrukturę punktową stanowią trwale zlokalizowane i przestrzennie wyodrębnione obiekty służące obsłudze pasażerów, ładunków i gałęziowych środków przewozowych. Specyficzne cechy infrastruktury drogowej to m. in. niepodzielność techniczna oznaczająca istnienie inwestycji warunkujących jej użyteczność, wynikającą z parametrów technicznych poszczególnych obiektów i skalę łańcucha inwestycji uzupełniających, do których kwalifikuje się:

- długi okres realizacji inwestycji infrastrukturalnych nakazujący konieczność perspektywicznego planowania i uwzględniania zmian w otoczeniu prawnym, finansowym i inwestycyjnym, generującym niedogodności dla użytkowników, co stanowi o konieczności ich minimalizowania poprzez szczegółowe zaplanowanie i priorytetową realizację;
- długi okres użytkowania (żywołności) obiektów infrastrukturalnych, wskazujący na potrzebę przewidywania zmian popytu na usługi gałęzi w przyszłości już na wczesnym etapie projektowania; racjonalne jest stosowanie nowoczesnych rozwiązań, gwarantujących rezerwy przepustowości w celu ograniczenia kosztów potencjalnych modernizacji;
- brak możliwości importu generujący ekonomiczne skutki cech technicznych, w tym brak zależności pomiędzy nakładami i efektami w krótkim czasie, wynikających z długiego czasu tworzenia i eksploatacji inwestycji np. oszczędności na inwestycjach infrastrukturalnych mogą prowadzić do sytuacji, w której obiekt świeżo oddany do użytku będzie przestarzały technicznie, a jego parametry niewystarczające;
- niepodzielność techniczną, która wynika z:
  - minimalnej wielkości projektu, stanowiącej o jego użyteczności, np. przy budowie drogi należy uwzględnić jej odpowiednią długość tak, by była przydatna w procesie realizacji aktualnych i potencjalnych zadań przewozowych,
  - cech technicznych obiektu warunkujących praktyczną użyteczność, np. dostosowanie szerokości drogi lub ilości pasów do natężenia ruchu na danym odcinku,

- takiej kombinacji urządzeń infrastrukturalnych, które zapewnią prawidłowe wykorzystanie planowanej inwestycji, np. drogi dojazdowe
- wysokiej kapitałochłonności inwestycji i następstwa niepodzielności technicznej,
- immobilności aktywów,
- funkcji użyteczności społecznej<sup>9</sup>.

Zaprezentowane cechy mogą oddziaływać na ryzyko inwestycji infrastrukturalnych w transporcie i ich eksploatacji ze względu na długą żywotność inwestycji infrastrukturalnych, często dłuższą od obowiązywania rozwiązań prawnych lub organizacyjnych. Zmieniają się także w czasie parametry makroekonomiczne (stopy procentowe, inflacja, kursy walut), ewoluują standardy, metody zarządzania i kultura biznesowa<sup>10</sup>.

## Ubezpieczenia inwestycji infrastrukturalnych w transporcie drogowym

W procesie realizacji inwestycji infrastrukturalnych transportu drogowego są dostępne różne rodzaje ubezpieczeń, postrzegane przez strony kontraktu jako sposób ograniczania ryzyka z wykorzystaniem jego transferu na ubezpieczyciela. Istnieje jednak kilka rodzajów ubezpieczeń, które pojawiają się w większości kontraktów, w tym:

- finansowe w formie:
  - gwarancji wadialnej (wymaganej na etapie przetargu),
  - gwarancji należytego wykonania umowy oraz gwarancji usunięcia wad i usterek,
  - gwarancji zwrotu zaliczki,
- ryzyka budowlano-montażowego, dedykowanego danemu kontraktowi,
- odpowiedzialności cywilnej wykonawcy.

Ponadto powszechnie wykorzystywanym w branży budowlanej instrumentem ubezpieczenia jest kredyt kupiecki, nieuwzględniany w zapisach kontraktowych. Kredyt kupiecki określa warunki odroczonej płatności i limitów finansowych przyznawanych danemu kontrahentowi. W praktyce ubezpieczeniowej taki kredyt można przyznać jedynie, gdy:

---

<sup>9</sup> K. Wojewódzka-Król, *Rozwój infrastruktury transportu w Polsce po wstąpieniu do UE*, „Logistyka” 2015, nr 1, s. 13.

<sup>10</sup> P. Borkowski, *Metody obiektywizacji oceny ryzyka w inwestycjach infrastrukturalnych w transporcie*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, 2013, s. 68.

- wykonawca ma nadany limit w hurtowniach budowlanych; wówczas nie oferuje się mu jednorazowego zakupu, lecz można go uzyskać w przypadku stałej współpracy wykonawcy z dostawcą materiałów budowlanych,
- inwestor ma nadany limit przyznany wykonawcy z zastrzeżeniem, że ubezpieczeniu nie podlega obrót z podmiotem publicznym, gdyż taki podmiot z zasady uznaje się jako niezawodny.

Korzystanie z kredytu kupieckiego i jego ubezpieczenia dostarczają szereg korzyści wykonawcom w postaci uproszczonych procedur ubezpieczeniowych względem procedur bankowych, zapewnienie płynności finansowej; ubezpieczyciel przed dokonaniem ubezpieczenia weryfikuje wiarygodność kontrahenta, prowadzone są także procedury windykacyjne.

Zabezpieczeniem dotrzymania warunków przedstawianej oferty na wykonanie inwestycji infrastrukturalnej w transporcie drogowym jest wadium w wysokości określonej kwoty pieniężnej. Wysokość wadium wskazuje zamawiający w warunkach przystąpienia do przetargu. Jeżeli postępowanie oparte jest o przepisy prawa zamówień publicznych (PZP), wówczas jego maksymalna wysokość nie może przekroczyć 3% wartości zamówienia. Artykuł 45 ustawy PZP wskazuje także na formę wniesienia wadium i zgodnie z tą regulacją dopuszcza się gwarancje ubezpieczeniowe jako jego zabezpieczenie.

Formę zabezpieczenia interesów inwestora stanowi gwarancja należytego wykonania umowy (alternatywnie m.in. kaucji gotówkowej) i roszczeń, jakie mogą ujawnić się na skutek niewykonania lub nienależytego wykonania kontraktu. Analogicznie, formą zabezpieczenia potencjalnych roszczeń inwestora (także alternatywnie, m. in. do kaucji gotówkowej czy gwarancji bankowej), wynikających z braku usunięcia lub niewłaściwego usunięcia wad i usterek powstałych w zrealizowanym przedmiocie kontraktu. W okresie gwarancji udzielonej przez wykonawcę przysługuje gwarancja należytego usunięcia wad i usterek.

Inną natomiast rolę niż poprzednio wspomnianej formy gwarancji spełnia zabezpieczenie zwrotu zaliczki. W tym przypadku wykonawca przedstawia inwestorowi obiektu gwarancję zabezpieczającą jego interesy w sytuacji niedopełnienia przez wykonawcę warunków kontraktu. Wobec takiego zabezpieczenia inwestor wypłaca wykonawcy zaliczkę na poczet realizacji potencjalnych prac.

Korzyści z wykorzystywania gwarancji ubezpieczeniowych z punktu widzenia wykonawcy są zbliżone do przypadku kredytu kupieckiego. Dotyczą one poprawy płynności finansowej (kaucja gotówkowa może wiązać się z długoletnim zamrożeniem środków płatniczych inwestora). Ponadto

taka forma zabezpiecza środki wykonawcy w sytuacji ogłoszenia upadłości inwestora, co dotyczy głównie podmiotów prywatnych. Gwarancja ubezpieczeniowa w dwojaki sposób zabezpiecza także środki wykonawcy przed nieuprawnionymi roszczeniami mianowicie: poprzez weryfikację przez ubezpieczyciela poprawności roszczenia lub umożliwienie wystąpienia do sądu o zabezpieczenie roszczenia w formie zakazu wypłaty z gwarancji do czasu rozstrzygnięcia sporu.

Kolejnym, istotnym elementem programu ubezpieczeniowego inwestycji infrastrukturalnych w transporcie drogowym są ubezpieczenia ryzyk budowlano-montażowych. Obejmuje ono ochroną prace kontraktowe, mienie istniejące w otoczeniu terenu budowy, sprzęt, maszyny i wyposażenie budowlane oraz koszty uprzątnięcia pozostałości po szkodzie.

Na czas od rozpoczęcia prac aż do dokonania odbioru danej inwestycji zawiera się w inwestorem polisę ubezpieczeniową. Jest ona standardem rynkowym, stanowiąc rodzaj ubezpieczenia uwzględniającego warunki odnoszące się do mienia i wszystkich rodzajów ryzyka (*All Risks*) z możliwością rozszerzenia jego zakresu o szereg klauzul dodatkowych (według standardu monachijskiego)<sup>11</sup>.

Nieodłączny element kontraktów budowlanych inwestycji infrastrukturalnych transportu drogowego stanowi ubezpieczenie odpowiedzialności cywilnej działalności przedsiębiorcy za szkody na osobie lub w mieniu, wyrządzone osobom trzecim w związku z prowadzeniem działalności gospodarczej, użytkowaniem mienia oraz wprowadzeniem produktu do obrotu. Definicję szkody można rozszerzyć także o szkody polegające na czystej stracie majątkowej. Zakresem ubezpieczenia objęta została odpowiedzialność kodeksowa przedsiębiorcy z zachowaniem wyłączeń zawartych w ogólnych warunkach ubezpieczenia. Tak jak w przypadku ubezpieczenia ryzyk budowlano-montażowych, można rozszerzyć zakres odpowiedzialności poprzez zastosowanie odpowiednich klauzul dodatkowych, które obejmują, m.in. odpowiedzialność pracodawcy za wypadki pracowników przy pracy, szkody związane z zanieczyszczeniem środowiska.

<sup>11</sup> Standardy monachijskie ubezpieczenia – ustanowiony przez niemieckiego reasekuratora Munich Re. Składają się one z trzech części (sekcji). Sekcja I (rdzeń) – obejmuje ubezpieczenie mienia i otwiera możliwość jego uszczegółowienia w Sekcjach II (ubezpieczenie OC) i III: tj. ubezpieczenia od utraty zysku inwestora; na podstawie *Contactors All Risks Policy Wording* (e88). ALLIED WORLD, AWSEPD UK CAR CP 07.17. ALLIED WORLD ASSURANCE COMPANY (EUROPE) DAC.

## Dyskusja na temat roli ubezpieczeń w ograniczaniu ryzyka w inwestycjach infrastrukturalnych transportu – przykłady, analiza

Analizując specyfikacje istotnych warunków zamówienia publikowane przy przetargach publicznych na realizację obiektów infrastruktury transportu drogowego, należy zauważyć, że ubezpieczenia stanowią istotny element postępowań przetargowych i dalszych kontraktów.

Ustawa z dnia 24 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych<sup>12</sup> w Polsce narzuca zamawiającym konieczność egzekwowania zabezpieczenia wadium na etapie postępowania przetargowego, a następnie po podpisaniu umowy o realizację inwestycji – zabezpieczenia należytej realizacji kontraktu i należytego usunięcia wad i usterek. Wysokość pozostałych zabezpieczeń na poczet należytego wykonania umowy zazwyczaj stanowi od 5% do 10% wartości kontraktu. 70% zabezpieczenia ulega zwolnieniu po podpisaniu bezusterkowego protokołu odbioru końcowego inwestycji, a 30% tej kwoty pozostaje na zabezpieczenie dalszych roszczeń z tytułu usunięcia wad i usterek. Podane wartości wynikają z analizy zapisów SIWZ na wykonanie różnych inwestycji<sup>13</sup>. Incydentalnie zdarza się, że te zabezpieczenia mogą mieć inną wysokość, zazwyczaj w przetargach organizowanych przez podmioty prywatne (raczej nie dotyczą one inwestycji infrastrukturalnych, gdzie zwykle zamawiający jest podmiotem publicznym). W trakcie prowadzonych badań zdarzyło się przy inwestycji realizowanej w ramach PPP jednak takie postępowanie, że żądane zabezpieczenie opiewało na 100% wartości kontraktu.

Inwestycje infrastrukturalne w transporcie (także kontrakty dotyczące bieżącego utrzymania istniejących obiektów infrastruktury) opiewają zwykle na wielomilionowe kwoty, a co za tym idzie, wysokość obowiązkowego zabezpieczenia wniesionego przez wykonawcę jest wysoka. Banki wymagają zwiększonych zabezpieczeń udzielanych gwarancji często kwalifikują je w ciężar limitów kredytowych zmniejszając zdolność kredytową przedsiębiorcy. Wpłacenie kaucji gotówkowej może zachwiać płynnością finansową wykonawcy.

<sup>12</sup> Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych, Dz. U. 2004, Nr 19, poz. 177.

<sup>13</sup> SIWZ (skrót) – Specyfikacja Istotnych Warunków Zamówienia, podstawowy dokument, niezbędny do przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia.



Rozwiązania ubezpieczeniowe umożliwiają wniesienie gwarancji zamiast wpłaty kaucji na rachunek inwestora przy stosunkowo niskim koszcie i zabezpieczeniach. Można przyjąć, że standardową stawką jest 3% w skali roku od kwoty udzielonej gwarancji, a minimalnym zabezpieczeniem weksel własny *in blanco* (koszt może być niższy w warunkach dobrej kondycji finansowej przedsiębiorstwa i wzmocnieniu zabezpieczeń).

Przy dużych kontraktach, obarczonych dużym ryzykiem, inwestorzy wymagają także ubezpieczeń, niewynikających z ustawy Prawo Zamówień Publicznych. Takim jest polisa ryzyk budowlano-montażowych. W zapisach SIWZ zamawiający określają wymagany minimalny zakres, dostosowywany do potencjalnych zagrożeń. Jego celem jest zabezpieczenie finansowe uczestników procesu inwestycyjnego na wypadek zdarzeń losowych, skutkujących szkodami rzeczowymi (także błędów projektowych i produkcyjnych).

Przykładem szkody, której skutki zostały sfinansowane przez ubezpieczyciela, było zdarzenie przy budowie drogi. Na skutek deszczu nawalnego uległ rozmyciu i osunął się nasyp drogowy, generując konieczność pokrycia kosztów jego odbudowy. Ubezpieczyciel uznał swoją odpowiedzialność z tytułu polisy ryzyk budowy i wypłacił odszkodowanie w wysokości ok. 400 000 PLN. Przykład ten jest jednym z wielu, stanowiąc o znaczeniu tego rozwiązania w procesie inwestycyjnym, bowiem w przypadku braku ubezpieczenia powstałe koszty dodatkowe musieliby pokryć uczestnicy procesu inwestycyjnego ze środków własnych.

Kolejną formą zabezpieczenia interesów stron kontraktu (ze względu na solidarną odpowiedzialność wykonawcy i inwestora wobec osób trzecich) jest ubezpieczenie od odpowiedzialności cywilnej (OC). Ma ono na celu zapewnienie bezpieczeństwa finansowego stronom kontraktu w związku z wyrządzeniem szkody osobie trzeciej. W analizowanych SIWZ często spotykaną formą jest polisa dedykowana danemu kontraktowi. Takie rozwiązanie stosuje się dla uzyskania pewności, że wskazana na polisie suma gwarancyjna nie zostanie skonsumowana na wypłaty odszkodowań z tytułu szkód z innych kontraktów.

Przykładem zdarzenia pokrytego przez ubezpieczyciela z polisy odpowiedzialności cywilnej było uszkodzenie instalacji światłowodowej dla wojska. Wykonawca przebudowy drogi, mimo nakazu robót ręcznych, w celu przyspieszenia prac wykorzystał koparkę. W wyniku nieprecyzyjnych manewrów maszyną nastąpiło uszkodzenie instalacji, powodując konieczność jej wymiany na długim odcinku. Koszt tego zdarzenia, przeniesiony na ubezpieczyciela, przekroczył kwotę 60 000 PLN.

Należy zaznaczyć, że ubezpieczenie odpowiedzialności cywilnej pokrywa nie tylko odszkodowania za wyrządzone szkody, ale także koszty obrony przed sądem w sytuacjach spornych.

Podsumowując przedstawione treści, należy stwierdzić, iż ubezpieczenia finansowe stanowią niezbędny warunek zabezpieczenia roszczeń inwestora wobec wykonawcy związanych z kompleksową jakością realizacji kontraktu. Z uwagi na ich dostępność są optymalnym rozwiązaniem dla inwestorów i wykonawców inwestycji drogowych

Budowa obiektów infrastrukturalnych transportu drogowego jest narażona na wieloaspektowe ryzyko związane z występowaniem szkód żywiołowych i innych zagrożeń losowych. Powodują one koszty obciążające strony kontraktu. W takich sytuacjach transfer ryzyka na ubezpieczyciela jest pożądanym rozwiązaniem, co potwierdzają wnioski z przeprowadzonej analizy dostępnej dokumentacji.

## Zakończenie

Powszechne wykorzystanie transportu drogowego w obsłudze potrzeb transportowych gospodarki i społeczeństwa wymaga wysokiej jakości obiektów infrastrukturalnych gałęzi. Są to często inwestycje kapitałochłonne, obciążające budżety inwestorskie. Ponadto procesy tworzenia, utrzymania i modernizacji obiektów infrastruktury transportu drogowego generują wieloaspektowe zagrożenia. Inwestorzy, świadomi wysokiego ryzyka, stawiają wykonawcom wymagania dotyczące zabezpieczeń kontraktowych interesariuszy. Minimalizacji ryzyka sprzyja szeroka rynkowa oferta produktów ubezpieczeniowych, chroniących strony w kontraktach na obiekty infrastrukturalne.

Z przeprowadzonej analizy wynika, że produkty ubezpieczeniowe są ważnymi instrumentami zarządzania ryzykiem w procesach inwestycyjnych. Inwestorzy i wykonawcy oraz osoby trzecie mają możliwość wyboru najkorzystniejszego wariantu ochrony przed ryzykiem, którego rodzaje wyeksponowano w treści opracowania.

Zaprezentowane wybrane rodzaje ubezpieczeń są kluczowymi elementami procesu inwestycyjnego, choć nie wyczerpują w pełni podjętego problemu.

## Bibliografia

### Literatura:

1. Allied World, Awsepd Uk Car Cp 07.17. Allied World Assurance Company (Europe) Dac.
2. Borkowski P., *Metody obiektywizacji oceny ryzyka w inwestycjach infrastrukturalnych w transporcie*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2013.
3. Kowalewski E., *Wprowadzenie do teorii ryzyka ubezpieczeniowego*, [w:] *Ubezpieczenia w gospodarce rynkowej*, Bydgoszcz 1994.
4. Krysiuk C., Brdulak J., Zakrzewski B., *Bezpieczna infrastruktura w transporcie drogowym*, „Logistyka” 2014, nr 4.
5. Kucharski B., *Umowa o zarządzanie ryzykiem*, [w:] *Ryzyko ubezpieczeniowe. Wybrane zagadnienia teorii i praktyki*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2013.
6. *Partnerstwo Publiczno-prywatne. Poradnik*, red. B. Korbus, Urząd Zamówień Publicznych, Warszawa 2010.
7. Przybylska E., *Analiza usługi transportowej w wybranym przedsiębiorstwie sektora TSL*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej, seria: „Organizacja i Zarządzanie”, 2011, z. 56.
8. Stajniak M., *Transport i spedycja. Podręcznik do kształcenia w zawodzie technik logistyk*, Instytut Logistyki i Magazynowania, Poznań 2007.
9. Szczepaniak T., *Transport i spedycja w handlu zagranicznym*, PWE, Warszawa 2002.
10. Szumlicz T., *Polityka społeczna jako zarządzanie ryzykiem społecznym*, [w:] *Spoleczne aspekty rozwoju rynku ubezpieczeniowego*, Warszawa 2010.
11. Wojewódzka-Król K., *Rozwój infrastruktury transportu w Polsce po wstąpieniu do UE*, „Logistyka” 2015, nr 1.

### Akty prawne:

1. *Prawo zamówień publicznych* z dnia 29 stycznia 2004r., Dz. U. 2004 Nr 19 poz. 177, Dz. U. 2019 poz. 1843.

### Źródła internetowe:

1. Wiśniewska I., Puchacz D., Krom J., *Polski rynek transportu, Logistyka i transport*, [http://www.przeglad.wsb.net.pl/uploads/1/0/3/7/10371016/5.\\_logistyka\\_i\\_transport.pdf](http://www.przeglad.wsb.net.pl/uploads/1/0/3/7/10371016/5._logistyka_i_transport.pdf), [dostęp: 01.10.2019 r.].

## INSURANCE AS A RISK MINIMIZATION INSTRUMENT INFRASTRUCTURE INVESTMENTS ON ROAD TRANSPORT

**Keywords:** *risks, insurance, infrastructure investments.*

### Summary

This article indicates the risks occurring in the process of infrastructure investments in transport. The widespread use of road transport to serve the transport needs of the economy and society requires high-quality infrastructure facilities in the branch. These are often capital-intensive investments that burden investor budgets. In addition, the processes of creating, maintaining and modernizing road transport infrastructure facilities generate multi-faceted threats. Investors, aware of high risk, place requirements for contractors regarding contractual collateral of stakeholders. The wide market offer of insurance products that protect the parties in contracts for infrastructure facilities is conducive to risk minimization. The analysis shows that insurance products are important risk management instruments in investment processes. Investors and contractors, as well as third parties, have the option of choosing the most favorable variant of risk protection, which gives rise to the content of the study. The selected types of insurance presented are key elements of the investment process, although they do not fully cover the problem taken.

**Anna Kucharska** – magister ekonomii, doktorantka w Katedrze Rynku Transportowego Uniwersytetu Gdańskiego. Od sześciu lat zatrudniona w branży ubezpieczeniowej, od dwóch lat jako licencjonowany broker ubezpieczeniowy w kancelarii brokerskiej.

**Waldemar KUNZ**

## SUSTAINABLE DEVELOPMENT OF MUNICIPALITIES IN THE CONTEXT OF EU SUPPORT

**Keywords:** *development, entrepreneurship, commune, community.*

### ABSTRACT

One of the significant asymmetries in the socio-economic world is the mismatch between the dynamics and size of the supply of goods and services and the dynamics and size of demand. In this asymmetry, the shortage of demand is confronted with rapidly growing opportunities for the supply side of the economy which result from technological changes. This state of affairs leads to overproduction and the negative environmental consequences associated with it. This is how the economy of surplus and waste of various types of resources grows, which in no way increases the comfort of the purchasers of goods, but has a destructive impact on the environment. The glorification of economic growth and its measure, which is GDP, has become the domain of economists who believe in continuous economic growth and adopted this indicator as an elementary measure of the basis of socio-economic activity. In such a system, the necessity of growth is a strong drive, because in order not to die, one has to grow. In addition, GDP treats equally both, desirable and undesirable activity which is often linked to social pathologies. It is therefore astonishing that, despite so many alternative measures of economic growth, the economy is still stuck in such an imperfect and narrow corset of GDP. Counteracting this practice requires a new philosophy of action and a closer look at growth and economic development. It requires a pro-inclusive model of thinking and shaping of the economic future. It requires a long-term and harmonious view of economic

development opposing to economic surplus and harmoniously and sustainably covering quantitative, qualitative and environmental aspects.

## 1. The essence of sustainable development

In many cases, dynamic economic development is increasingly happening at the expense of society, which means that its individual benefits are in fact worth less and less. The fast pace of production processes makes it increasingly realistic for future generations to deprive them of efficient and convenient opportunities to use renewable resources, raw materials, energy, water and other natural factors. Harmonisation of the pace, directions and correlation of this development becomes a necessity at various levels of management of the modern economy. Positive changes can be achieved by making economic development sustainable.

Sustainable development is defined as the effect of long-term processes in quantitative and qualitative transformations in the economic, social and natural sphere. It can also be defined more pragmatically as a result of positive changes in the level of economic and social development that do not affect the deterioration of the quality of the environment<sup>1</sup>. The most popular and generally cited definition of sustainable development is the one formalised by the World Commission on Environment and Development. According to this organization, it's this: *development that satisfies contemporary needs without depriving future generations of the possibility to satisfy their needs*<sup>2</sup>. In fact, this definition can be reduced to the political establishment of metamorphosis in the economic and social system, aimed at the use of renewable resources in the life of the next human generation<sup>3</sup>. A more elaborate definition is the one given by Z. Strzelecki, who understands sustainable development as *civilizational development, in which forms and dynamics of economic activity, lifestyles, institutions and population sizes are such that individual people of the present and future generations will be guaranteed an appropriate level of quality of life, and particular aspects of this development are secured by the availability of natural resources and life-supporting ecosystems*<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> B. Dobrzańska, O. Dobrzański, D. Kielczewski, *Ochrona środowiska przyrodniczego*, PWN, Warsaw 2008, p. 255.

<sup>2</sup> *Ibidem*.

<sup>3</sup> *Gospodarka regionalna i lokalna, ... op. cit.*, p. 14.

<sup>4</sup> B. Dobrzańska, O. Dobrzański, D. Kielczewski, ... *op. cit.*, p. 256.

In general, sustainable development is characterised by the transition from peripheral and poor treatment of the protection of natural values to the integration of environmental concerns into the planning and management of development and socio-economic activities. It focuses on the compromise that takes place between the prospects for social and economic development and the condition of the environment. It should also be noted that in reality, the *novelty* of sustainable development is not only the integration of environmental issues, but also an approach model – shifting from „curing” symptoms to removing causes and focusing on the socio-economic root causes of environmental problems<sup>5</sup>.

Sustainable development is part of modern regional policy and at the same time part of the concept of integrated governance, since its main objective is sustainability of development and balance between economic, social and natural values<sup>6</sup>.

The issue of sustainable development has its source in the global premises of probable threats to the environment resulting from economic activity. Among the most frequently mentioned threats, the following are indicated<sup>7</sup>:

- geographical, constituting the difference between the capacity of the geographical environment and the development of the various factors of production;
- demographics, where the level of environmental pollution is much higher than the population growth;
- economic, in which emphasis is placed on the scarcity of producers with the economic side of environmental damage;
- technical, consisting of the development of modern technologies that are not controlled from the perspective of ecological requirements.

The primary objective of sustainable development is to guarantee an adequate standard of living for people. This is a traditional objective, indicated in the currently dominant development concepts, where two features are highlighted:

- the need for a relatively equal distribution of quality of life within the current generation;

---

<sup>5</sup> *Ibidem*, p. 257.

<sup>6</sup> R. Janikowski, *Zarządzanie antropresją. W kierunku zrównoważonego rozwoju społeczeństwa i gospodarki*. Difin, Warsaw 2004, p. 28.

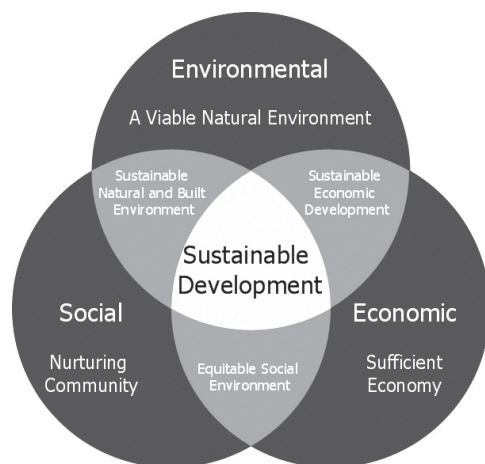
<sup>7</sup> J. Adamczyk, T. Nitkiewicz, *Programowanie zrównoważonego rozwoju przedsiębiorstw*. PWE, Warsaw 2008, p. 20.

- the need to achieve and maintain a satisfactory standard of quality of life in the long term by ensuring the sustainability of the basis for achieving a quality of life that does not deteriorate in subsequent generations.

Subsequent objectives of sustainable development concern factors, conditions and components that enable to achieve and maintain a sufficient, relatively evenly distributed and long-term quality of life. In other words, they should define the socio-economic systems and their environment that guarantee sustainable prosperity. In general, behind other authors, it is assumed that there are three basic objectives: economic, social and ecological. These objectives should include<sup>8</sup>:

- ecological objectives – maintaining biodiversity, resilience and integration of natural systems,
- economic objectives – satisfying basic needs (poverty reduction), increasing access to useful goods and services (sustainable economic growth),
- social objectives – ensuring access to socially desirable goods, preserving cultural diversity, guaranteeing institutional stability, security, social justice, participation in social and political life.

The presented concept shows that sustainable development is in fact an overlap of social, economic and ecological activities (Fig.1) which common part is a positive impact on the natural environment and society, as well as economic benefits and building competitive advantage in the long term<sup>9</sup>.



**Figure 1.** Three key drivers of sustainable development  
Source: K. Rutkowski, *Najlepsze praktyki zarządzania łańcuchem dostaw w świetle koncepcji zrównoważonego rozwoju*, [w:] *Gospodarka Materiałowa i Logistyka* 2007, No 12.

<sup>8</sup> B. Dobrzańska, O. Dobrzański, D. Kielczewski, *op. cit.*, p. 258.

<sup>9</sup> K. Rutkowski, *Najlepsze praktyki zarządzania łańcuchem dostaw w świetle koncepcji zrównoważonego rozwoju*, „*Gospodarka Materiałowa i Logistyka*” 2007, No12.



## 2. Assumptions of the sustainable development policy

In order to define the effects of sustainable development policy, it is important to interpret this concept in society. In general, guidelines that drive the efforts of all humanity are established by international organisations, such as the United Nations, which on the basis of their reports, draft long-term declarations and policies, on the basis of which national strategies for sustainable development and other documents and legislation that provide a framework for actors in the country, are developed. The role and tasks of local and regional authorities and communities in creating and implementing the principles of sustainable development are specified in Agenda 21 in Chapter 28<sup>10</sup>.

One of the basic requirements is an integrated economic, social, environmental and spatial policy at regional level, which should be understood as the balancing of three capitals. Enterprises make a significant contribution to the implementation of the sustainable development strategy. The UN stresses the need to strengthen the efforts of industry and the wider cause of sustainable development. The balancing of the three capitals is reflected in the level of development of households. This is one of the most important areas, because the activities of economic entities and their attitude towards the idea of sustainable development depend on consumers' decisions (Fig. 2). The impulses for building social awareness in this area and creating appropriate behaviours are programmes and awareness-raising promotional campaigns.

**Figure 2.** Levels of implementation of the sustainable development strategy

Source: D. Wawrzyniak, *Zrównoważony rozwój a systemy zarządzania*, „Problemy jakości”, 2005, No 4.



<sup>10</sup> *Ibidem.*

In 1991, Poland was one of the first countries in the world to create a strategic action plan in the field of environmental management (the so-called First National Environmental Policy, Warsaw 1991). That plan set out actions aimed at environmental protection, taking into account all its most important elements and environmental pressures, and at the same time indicated the sources of their creation in particular areas of economy and life. In 2001, the Parliament adopted the Second National Environmental Policy<sup>11</sup>, which formulated a number of main and detailed objectives. The main objectives have been set as follows<sup>12</sup>:

- to guarantee the ecological security of the state,
- to set the foundations for building and implementing a sustainable development strategy for the country,
- accessibility of natural resources and safety of real social infrastructure,
- introduction of a development typology which enables effective management of nature's assets in such a way that the scale of their exploitation does not pose a threat to their sustainability and quality.

The set out specific objectives referred to three time horizons and were divided into targets:

- short-term (2002–2003) – focused on preparing Poland for accession,
- mid-term (completion in the years 2010–2012) – related to the tasks of comprehensive implementation of the European Union environmental protection law,
- long-term (until around 2025) – these objectives are the prerequisites for the future sustainable development strategy<sup>13</sup>.

The second programme document, after the 2nd Environmental Policy of the country, connected with sustainable development, i.e. „Poland 2025 – Long-term Strategy for Permanent and Sustainable Development” is helpful in the implementation of long-term detailed plans. The requirement to prepare such a strategy resulted from the Resolution of the Polish Parliament from 2nd March 1999, which obliged the Polish government to present, by 30th June 1999 at the latest, an appropriate document defining the directions of the country's development by 2025.

The assumptions adopted in the above documents, as well as the general concept of sustainable development, result in the necessity of gradual elimi-

---

<sup>11</sup> *Ibidem.*

<sup>12</sup> *Ibidem.*

<sup>13</sup> S. Kozłowski, *Kompleksowa ocena ochrony środowiska do roku 2020–2025 i ocena minimalnych potrzeb inwestycyjnych oraz działań*, [w:] *Strategia rozwoju Polski do roku 2020*, t. II, Komitet Prognoz „Polska 2000 Plus”, Warsaw 2001.

nation of processes and economic activities that are harmful to the natural environment and human health, and also promotion of „environmentally friendly” management methods and acceleration of the processes of restoring the environment to its original state, wherever a disturbance of the natural balance takes place. At the same time, the implementation of these postulates may not affect the reduction of economic growth dynamics, broaden the poverty margin, deepen social tensions and economic threats. At the same time, it should be stressed that the above strategy cannot replace or repeat specialist strategies, policies and sectoral programmes, with their separate actors, instruments and time horizons. However, it defines the framework and directions for the development of these categories, which are related to sustainable and balanced development. Therefore, sectoral policies constitute a development and specification of the objectives, principles and directions which have been set out in the Strategy. The analysed Strategy assumes a 25-year horizon for the implementation of important objectives for sustainable development. This corresponds to a change in the course of three generations, where the first one is the current living generation<sup>14</sup>.

At present, the issue of sustainable development refers to various areas of economic development and social life, including regional development at each level of administration.

### 3. The importance of EU regional policy in supporting the development of municipalities

The objective of the common regional policy is to manage economic development in such a way that the area in which it is implemented is developed as evenly as possible. In this context, balancing economic and social contrasts between regions plays an important role. European Union’s action is aimed at minimising the backwardness of the least favoured regions, including rural regions, because any contrasts in this area are a constraint on integration<sup>15</sup>. In this respect, the Community shall aim to increase the level of economic, social and territorial cohesion.

---

<sup>14</sup> E. Mazur-Wierzbicka, *Miejsce zrównoważonego rozwoju w polskiej i unijnej polityce ekologicznej na początku XXI wieku*, <http://www.univ.rzeszow.pl> [access from 5<sup>th</sup> July 2014].

<sup>15</sup> J. Ładysz, *Polityka strukturalna Polski i Unii Europejskiej*, PWE, Warsaw 2008.

The objectives of regional policy were subject to transformation over the following years. These objectives were formulated precisely only in 1988, when European regional policy was first programmed. At the same time, it was assumed that the assumed objectives would be implemented in the six-year plans and they were divided into those addressed to a specific type of regions (the so-called regional ones) and to specific groups of the population of the Member States – regardless of the place of residence (the so-called horizontal ones). The first programming period was 1989–1993<sup>16</sup>.

Already in the 1994–1999 period, some adjustments were made to the targets that were in force in the previous period. The next step in the reform of regional policy was marked by the European Council meeting in Berlin on 23–24 March 1999.

The substantive determinants for the control of regional policy in the European Union, including Poland, are the result of the Lisbon Strategy adopted by the European Council in 2000. This document delineated the social and economic currents of the development of the Common Europe. The main role in this strategy was assigned to innovation and activation in the area of social and economic development<sup>17</sup>. This document adopts the transformation of the European Union, over the next ten years, into a zone that will meet the highest level of competitiveness in the global economy.

The overarching goal set out above was to achieve a number of additional actions, including inter alia<sup>18</sup>:

- transition to a knowledge-based economy, including the development of information society,
- integration and liberalisation of markets and sectors not covered by the single market,
- development of entrepreneurship,
- increasing professional activity and employment, making the labour market more flexible, improving education, limiting poverty and social exclusion, modernisation of systems in the area of social security,
- environmental protection, including the protection of natural resources and the reduction of climate change.

---

<sup>16</sup> *Ibidem*.

<sup>17</sup> I. Jaźwiński, *Ewolucja polityki ekonomicznej*, [w:] *Współczesne uwarunkowania i tendencje polityki ekonomicznej*, pod red. W. Grzywacz, I. Jaźwiński, Uniwersytet Szczeciński, Szczecin 2007, p. 94.

<sup>18</sup> M. Greta, *Polityka regionalna Wspólnot Europejskich w warunkach poszerzonego rynku z uwzględnieniem Strategii Lizbońskiej*, [w:] *Polski konsument i przedsiębiorstwo na jednolitym rynku europejskim*, pod red. J. Karwowskiego, Uniwersytet Szczeciński, Szczecin 2005, p. 29–30.

In the 2007–2013 programming period, as in previous periods, three objectives of the cohesion policy were adopted, but in relation to the previous period they were significantly redefined and adjusted to the needs of the enlarged European Union and the challenges defined in the Lisbon Strategy (Table 1).

**Table 1.**

Objectives of the EU cohesion policy in the years 2007–2013  
(conditions for implementation)

Aim Number	Nature of the objective and name	Priority of the intervention	Eligibility criteria for support	Statistical level of the support area	Sources of funding
1.	Regional: Convergence	Supporting growth and job creation in the poorest countries and regions and the so-called statistical effect regions	GDP per capita below 75% of the EU-25 average, measured in purchasing power parity for the period 2000-2002, for SFs below 90% of the EU-25 average GNI	NUTS 2 For SF country (NUTS 1)	Subsidies (European Regional Development Fund, European Social Fund, Cohesion Fund)
2.	Horizontal: Regional competitiveness and employment	Promoting structural changes in regions which do not qualify for Objective 1 assistance and to promote various changes in the labour market	Due to the fact that it exceeds 75% of GDP per capita. Not also covered by transitional support	For European Regional Development Fund NUTS 1 or 2, for European Social Fund the level is determined by the State	Subsidies (European Regional Development Fund, European Social Fund)
3.	European collaboration territorial	Supporting territorial competitiveness and publicising the Union's sustainable development	Separate for cooperation: - cross-border - transnational - interregional	NUTS 3 NUTS 2 NUTS 3	Subsidy (European Regional Development Fund)

Source: *Gospodarka regionalna i lokalna*, pod red. Z. Strzeleckiego, PWN, Warszawa 2008, p. 99.

Since 2014, the European Union has entered a new programming period. Cohesion policy objectives are set for the period 2014–2020. The new programming period maintains the previous three objectives, but redefines them in line with current regional needs. These are the goals<sup>19</sup>:

1. Convergence refers to supporting growth and job creation in the poorest regions (with GDP per capita below 75% of the EU on average and in the so-called statistical effect regions),
2. Regional competitiveness and employment to promote structural change in regions not eligible under the Convergence objective and changes in the labour market,
3. The European Territorial Cooperation, which is a follow-up to the Community Initiative (INTERREG) and relates to supporting territorial competitiveness and promoting harmonious and balanced development of the territory of the EU under three components: cross-border, transnational and interregional.

In addition, Member States had to take into account the 11 thematic objectives to which they belong<sup>20</sup> when preparing the rules for the distribution of the European Funds for the period 2014–2020:

1. investing in education, training and vocational training for the life-long acquisition of skills and competences,
2. promoting climate change adaptation, risk prevention and risk management,
3. promoting systematic and high-quality employment and supporting labour mobility,
4. promoting social inclusion, combating poverty and all forms of discrimination,
5. promoting sustainable transport and removing capacity bottlenecks in the operation of basic network infrastructure,
6. supporting the transition to a low-carbon economy in all possible sectors,
7. strengthening research, technological development, technology and innovation,
8. strengthening the competitiveness of SMEs, agriculture, fisheries and aquaculture,
9. strengthening institutional capacities of public institutions and stakeholders and effectiveness of public administration

---

<sup>19</sup> <http://europa.eu> [access from 6th April 2015].

<sup>20</sup> [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/informat/basic/basic\\_2014\\_pl.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/basic/basic_2014_pl.pdf) [access from 5th April 2015].

10. the conservation and protection of nature and the promotion of economic resource management,
11. increasing the accessibility, quality and uptake of information and communication technologies.

It is important that in the new programming period, simplified common rules and a stronger focus on results are introduced.

#### 4. Municipality in the concept of sustainable development

Local authorities can perform different functions depending on the degree and dynamics of their involvement in development processes. Traditional hierarchical authority is such a local government which takes responsibility for direct provision of a relatively wide range of services to the inhabitants. This role is currently performed by the local government in Poland. Minimalised authority is a local self-government dealing only with the implementation of those collective needs of the community, which cannot be satisfied through the market. The power that only cares about the basic needs of the residents seems to have a limited place in reality.

Nowadays, self-government authorities, including first of all those at the lowest level (i. e. communes), must direct their activities towards social and economic development, which should be dynamic and oriented towards building a competitive advantage. It is important to be aware of the fact, however, that dynamism is influenced by numerous external and internal factors, and therefore the concept of sustainable development is of great importance for the overall development of regions, including the work of municipalities. This is also due to the environmental protection rules imposed from above by the EU. Sustainable development in general and development with elements of sustainability are the foundation of most local government units, which take into account the consequences of implemented investments in the future and try to limit the risk. It follows from the above that the concept of sustainable development occupies an important place in regional development, including to a large extent, development based on innovations, which have a multi-faceted dimension but are necessary for building a competitive advantage of the region.

Not without significance is the role played by EU cohesion policy, which should be strongly geared towards all types of action that help to minimise disparities in the economic, social and territorial areas of the Member States

of the European Union and thus contribute to equalising the quality of life and opportunities for all EU citizens, regardless of their place of residence, by integrating environmental aspects into the planning and development process. These activities, focused on general regional and local development, confirm that this element plays one of the most important roles in municipal management.

## Bibliography

### Literature:

1. Birch D. L., *Job Creation in America*, Free Press, New York 1987.
2. Boć J., Malarski S., *Polskie regiony w procesie integracji europejskiej*, [w:] *Prawne problemy regionalizacji w Europie*, pod red. K. Nowacki, K. Kussano, Wrocław 2008.
3. Bywalec Cz., Rudnicki L., *Podstawy ekonomiki konsumpcji*, Wydawnictwo AE, Kraków 1999.
4. Chądzyński J., Nowakowska A., Przygodzki Z., *Region i jego rozwój w warunkach globalizacji*, CeDeWu, Warszawa 2007.
5. Gawlikowska-Hueckel K., *Procesy rozwoju regionalnego w Unii Europejskiej. Konwergencja czy polaryzacja?*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdansk 2003.
6. Gilowska Z., Gorzelak G., Jałowiecki B., Sobczak K., *Kierunki polityki regionalnej Polski*, Uniwersytet Warszawski, Warszawa 1998.
7. Glaeser E.L., *Agglomeration Economics*. University of Chicago Press, 2010.
8. Fujita M., *Gospodarka regionalna i lokalna*, pod red. Z. Strzeleckiego, PWN, Warszawa 2008.
9. Griffin R.W., *Podstawy zarządzania organizacjami*, PWN, Warszawa 2007.
10. *Innowacyjność jako czynnik wzrostu atrakcyjności inwestycyjnej polskich regionów w latach 2002–2007*, pod red. H. Godlewska-Majkowska, SGH, Warszawa 2010.
11. Janasz W., Koziół K., *Determinanty działalności innowacyjnej przedsiębiorstw*, PWE, Warszawa 2007.
12. Kokocińska K., *Polityka regionalna w Polsce i Unii Europejskiej*, UAM, Poznań 2010.
13. Kożuch A., *Rola samorządu terytorialnego we wspieraniu rozwoju lokalnego, Instrumenty zarządzania rozwojem w przedsiębiorczych gminach*, pod red. A. Kożuch, A. Noworól, Instytut Spraw Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie, Kraków 2011.



14. Leśniewski M.A., *Zrównoważony rozwój a konkurencyjność gmin*, Wydawnictwo Uniwersytetu Humanistyczno-Przyrodniczego, Kielce 2010.
15. Marciniak S., *Makro- i mikroekonomia*. PWN, Warszawa 2005.
16. Niedzielski P., Rychlik K., *Innowacje i Kreatywność*, Uniwersytet Szczeciński, Szczecin 2006.
17. E. Nojszewska, *Podstawy ekonomii*. WSiP, Warszawa 1997.
18. Parysek J., *Podstawy gospodarki lokalnej*. Uniwersytet Adama Mickiewicza, Poznań 1997.
19. Pawlas I., *Spółeczno-ekonomiczny rozwój krajów Unii Europejskiej w świetle badań taksonomicznych*, [w:] *Ekonomia*, pod red. G. Węgrzyn, J. Sokołowski, M. Rękas, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego, Wrocław 2012.
20. Pietrzyk I., *Paradygmat rozwoju terytorialnego* [w:] Kosiedowski W. (red.), *Gospodarka i polityka regionalna okresu transformacji*, Uniwersytet im. Mikołaja Kopernika, Toruń 2001.
21. Storper M., *The Regional World. Territorial Development in a Global Economy*, The Guilford Press, New York 1997.
22. Thisse J.F., *Economics of Agglomeration: Cities, Industrial Location, and Regional Growth*. Cambridge University Press, 2002.
23. Tomaszewski K., *Regiony w procesie integracji europejskiej*, Wolters Kluwer, Polska 2007.
24. Tucker R., *Driving growth through innovation*, Berrett-Koehler Publisher, San Francisco 2008.

## ZRÓWNOWAŻONY ROZWÓJ GMIN W KONTEKŚCIE WSPARCIA UE

**Słowa kluczowe:** rozwój, przedsiębiorczość, gmina, wspólnota.

### ABSTRAKT

Jedną z istotnych asymetrii świata społeczno-gospodarczego jest niedopasowanie zarówno dynamiki jak i rozmiarów wielkości podaży dóbr i usług do dynamiki i rozmiarów popytu. W asymetrii tej niedostatek popytu zderza się z gwałtownie rosnącymi w wyniku zmian technologicznych, możliwościami wzrostu podażowej strony gospodarki. Stan ten prowadzi do nadprodukcji i związanych z nią negatywnych środowiskowo następstw. Tak rozrasta się gospodarka nadmiaru i marnotrawstwa różnego rodzaju zasobów, która w żadnym

razie nie przekłada się na zwiększanie komfortu nabywców dóbr, lecz destrukcyjnie oddziałuje na środowisko. Gloryfikowanie wzrostu gospodarczego i jego miary, jaka jest PKB, stało się domeną ekonomistów, którzy, wierząc w nieustanny wzrost gospodarczy, przyjęli wskaźnik ten za elementarny miernik podstawy aktywności społeczno-gospodarczej. W tak ujętym systemie rodzi się przymus wzrostu, bowiem, aby nie umrzeć, trzeba wzrastać. Dodatkowo PKB na równi traktuje zarówno aktywność pożądaną jak i niepożądaną, powiązaną często z patologiami społecznymi. Dlatego też zdumiewające jest, że mimo tak licznych alternatywnych miar wzrostu gospodarczego, ekonomia nadal tkwi w tak niedoskonałym i wąskim gorsecie PKB. Przeciwdziałanie tej praktyce wymaga nowej filozofii działania i spojrzenia na wzrost i rozwój gospodarczy. Wymaga ono proinkluzywnego wzorca myślenia i kształtowania przyszłości ekonomicznej. Wymaga ponadto długofalowego i harmonijnego spojrzenia na rozwój gospodarczy. Widziany w takie optyce rozwój przeciwstawia się gospodarce nadmiaru, natomiast w sposób harmonijny i zrównoważony obejmuje aspekty ilościowe, jakościowe i środowiskowe.

**Waldemar Kunz** – PhD, an economic practitioner, an entrepreneur, a long-standing member of the local government, a doctor of economic sciences, a lecturer at the Pomeranian Academy in Slupsk. Author of numerous publications on economics, regional development and economic security. His scientific and research activity is contained in the area of economic sciences and concerns mainly issues of regional development including economic, political and social conditions of local governments' activity; functioning and development of the SME sector; impact of innovations both on the social and economic development of regions and their role in enterprise management; creation of managerial attitudes; macroeconomic and microeconomic dilemmas of modern economy.

**Katarzyna OSIECKA-BRZESKA**

## WPŁYW ZMIAN CEN ENERGII NA BEZPIECZEŃSTWO ROZWOJU MMSP

**Słowa kluczowe:** *ceny energii, rynek energii, energia odnawialna, czynniki rozwoju MSP, sektor MSP, inwestycje w MSP.*

### STRESZCZENIE

**Cel:** Artykuł identyfikuje aktualne trendy w zarządzaniu MMŚP w Polsce jako odpowiedź na ostre podwyżki cen energii w 2018 r. Referat analizuje wyniki badań przeprowadzonych wśród przedstawicieli MMŚP na temat ich postrzegania wpływu zmian cen energii na koszty, sytuację ekonomiczną oraz możliwości rozwoju MMŚP w Polsce.

**Metodologia:** Za najbardziej odpowiednią procedurę badawczą dla weryfikacji założonych pytań badawczych uznano badanie ankietowe.

**Wyniki badań:** Wyniki badania wskazują, że ceny energii nie są uważane za najważniejsze koszty MMŚP. W rezultacie nie są postrzegane jako czynnik determinujący możliwości rozwoju przedsiębiorstwa z sektora MMŚP. Badania dowodzą również, że przedsiębiorcy nie są skłonni inwestować w energię odnawialną, aby zmniejszyć koszty zużywanej energii.

**Zastosowanie w praktyce:** Wyniki badań mogą być dobrym punktem odniesienia dla decydentów w MMŚP w zakresie wpływu kosztów na wyniki finansowe i operacyjne przedsiębiorstwa oraz ich rozwój i możliwości inwestycyjne.

**Oryginalność/ wartość:** Niniejszy artykuł jest pierwszym badaniem reakcji sektora MMŚP w Polsce na zmiany cen energii z 2018 r. Artykuł uwidacznia podobieństwa i różnice między teoretycznym i praktycznym

zachowaniem przedsiębiorstw w odniesieniu do cen energii. Artykuł może być podstawą do dalszych badań teoretycznych i empirycznych.

**Kod JEL:** O4, D2, D4, D9

## Wprowadzenie

Energia jest jednym z podstawowych czynników, które w gospodarce globalnej wpływają na możliwość rozwoju gospodarczego. Ceny energii są istotne zarówno na poziomie makroekonomicznym, np. dla obliczenia efektywności energetycznej gospodarki, jak i na mikroekonomicznym – energia jako jeden z czynników kosztotwórczych.

W 2018 r. w Polsce odnotowano znaczący wzrost cen energii elektrycznej. Prognozy ekonomistów wskazały, że tak wysoka podwyżka cen energii negatywnie wpłynie na wzrost gospodarczy poprzez zahamowanie popytu, zmniejszenie wydatków w sferze publicznej oraz zwiększenie kosztów przedsiębiorstw. Niniejszy artykuł bada reakcje przedsiębiorstw z sektora MMŚP na wzrost cen energii z 2018 r. Artykuł sprawdza nie tylko wpływ cen energii na koszty przedsiębiorstw, ale sprawdza także poczucie bezpieczeństwa i stabilność rozwoju. Przy założeniu racjonalizacji postępowania przedsiębiorców artykuł weryfikuje chęć do dywersyfikacji źródeł energii wśród polskich przedsiębiorców.

## Energia jako czynnik bezpiecznego rozwoju gospodarczego

Energia odgrywa kluczową rolę we współczesnej gospodarce jako czynnik niezbędny dla stabilnego i równomiernego rozwoju. W zależności od charakteru gospodarki oraz stopnia jej rozwoju, sektor energetyczny może mieć mniejszy lub większy wpływ na rozwój ekonomiczny<sup>1</sup>. Ceny energii mogą wpływać na spowolnienie rozwoju gospodarczego, a co za tym idzie na wzrost inflacji, obniżenie popytu oraz wzrost bezrobocia<sup>2</sup>. Pewne jest,

<sup>1</sup> GEA, 2012: *Global Energy Assessment – Toward a Sustainable Future*, Cambridge University Press, Cambridge, UK and New York, NY, USA and the International Institute for Applied Systems Analysis, Luxemburg, Austria, s. 396–399.

<sup>2</sup> Szczepaniak I., *Czynniki i uwarunkowania rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw w warunkach gospodarki opartej na wiedzy*, Państwowy Instytut Badawczy, Warszawa 2006, s. 574.

że dla stabilnego rozwoju gospodarki krajowej potrzebne jest zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego, rozumianego jako dostępność energii, pochodzącej z różnych źródeł, w każdym czasie, w odpowiednich ilościach zabezpieczających zgłaszany popyt<sup>3</sup>. Jak wskazuje Katarzyna Żukrowska, strategiczną częścią bezpieczeństwa energetycznego jest poziom cen, które muszą kształtować się na poziomie umożliwiającym normalną konsumpcję energii.

Joanna Świątkowska wskazuje, że brak stabilności bezpieczeństwa energetycznego na poziomie krajowym może powodować znaczące problemy hamujące wzrost gospodarczy. Problemy te mogą mieć charakter<sup>4</sup>:

- fizyczny – problemy związane z przerwami w dostawach energii;
- ekologiczny – problemy potencjalnie ograniczające możliwość zdobywania surowców energetycznych oraz konieczność stosowania przepisów ochrony środowiska naturalnego;
- ekonomiczny – problemy związane z dostosowaniem wysokości cen do możliwości nabywczych konsumentów, w tym możliwości finansowania dostaw;

Energia ma także istotne znaczenie dla rozwoju przedsiębiorstw – Nogalski i Wójcik-Karpacz<sup>5</sup> wskazują, że energia wraz z jej kosztami jest jednym z najistotniejszych czynników ekonomicznych mających wpływ na konkurencyjność przedsiębiorstw w Polsce. W literaturze wskazuje się, że duże przedsiębiorstwa są bardziej energochłonne, a co za tym idzie, bardziej uzależnione od wahań cen energii niż małe przedsiębiorstwa. Wzrost cen energii powoduje wzrost cen produktów oferowanych przez duże przedsiębiorstwa, co może prowadzić do spadku popytu na oferowane przez nich produkty, a w konsekwencji do wzrostu znaczenia i rozwoju małych przedsiębiorstw<sup>6</sup>.

O wpływie cen energii na kondycję i możliwości rozwoju przedsiębiorstw może świadczyć wpływ cen energii na ich koszty i przychody. Należy zastosować tu dwa znaczące wskaźniki<sup>7</sup>:

<sup>3</sup> Żukrowska K., *Bezpieczeństwo międzynarodowe. Przegląd aktualnego stanu*, Warszawa 2011, s. 397.

<sup>4</sup> Świątkowska J., *Bezpieczeństwo energetyczne jako fundament współczesnego bezpieczeństwa narodowego Polski*, *Annales Universitatis Paedagogicae Cracoviensis. Studia Politologica* 8/2012, s. 157.

<sup>5</sup> Nogalski B., Wójcik-Karpacz A., Karpacz J., *Kooperatywne kreowanie konkurencyjności małych średnich przedsiębiorstw – case research*, [w:] pod red. Kubik K. i Michalczuk G., *Małe i średnie przedsiębiorstwa w gospodarce lokalnej*, Państwowa Wyższa Szkoła Informatyki i Przedsiębiorczości w Łomży, Łomża 2008, s.30.

<sup>6</sup> Szczepaniak I., *op. cit.*, s. 574.

<sup>7</sup> Credit Agricole, *Czy przedsiębiorstwa zostaną porażone prądem*, Tygodnik ekono-

- energochłonność kosztową, rozumianą jako udział kosztów energii ogółem (prądu, gazu, ogrzewania i innych) w całkowitych kosztach przedsiębiorstwa,
- energochłonność przychodową – udział kosztów energii ogółem w przychodach.

Badania rynkowe przeprowadzone przez analityków Banku Credit Agricole wskazują, że reakcja przedsiębiorstw na zmiany cen energii różni się w zależności od branży, w której funkcjonuje przedsiębiorstwo (por. Tabela 1.). Z przeprowadzonych badań wynika, że branże polskiej gospodarki można podzielić na trzy grupy, w zależności od ich możliwości przerzucania cen energii na odbiorcę końcowego. Przyjmując jako kryterium oceny energochłonność kosztową oraz przychodową, wyróżnia się następujące typy reakcji przedsiębiorstw na wzrost cen energii<sup>8</sup>:

- **TYP 1.:** Przedsiębiorstwa nie przenoszą wyższych cen energii na kontrahentów, co prowadzi do spadku ich marży lub wymaga obniżenia innych kosztów. Z sytuacją tą mamy do czynienia, gdy w przedsiębiorstwach wzrost cen energii prowadzi do zwiększenia udziału kosztów energii w kosztach ogółem oraz przychodach. Dla tych przedsiębiorstw wzrost cen energii jest neutralny w kontekście cen produkcji sprzedanej przemysłu (inflacja PPI).
- **TYP 2.:** Przedsiębiorstwa przenoszą w pełni wyższe koszty energii na odbiorców, poprzez podwyższenie ceny produktów, lub na swoich poddostawców, poprzez wymuszenie obniżki cen towarów. Dla przedsiębiorstw z tej grupy wzrost cen energii jest przyczyną wzrostu energochłonności kosztowej, lecz udział kosztów energii w przychodach nie zmienia się. W tych branżach wyższe ceny energii będą powodowały wzrostu inflacji PPI.
- **TYP 3.:** Przedsiębiorstwa nie przenoszą wzrostu cen energii na ceny produktów finalnych, gdyż nie mają one istotnego udziału w kosztach ogółem. Dotyczy to zazwyczaj przedsiębiorstw, w których zapotrzebowanie na energię elektryczną jest ograniczone (energochłonność kształtuje się poniżej 1,0%).

---

miczny, 8–14 października 2018, [https://static.credit-agricole.pl/asset/m/a/k/makromapa-20181008\\_15156.pdf](https://static.credit-agricole.pl/asset/m/a/k/makromapa-20181008_15156.pdf), [dostęp: 25.04.2019].

<sup>8</sup> *Ibidem.*

Jak wskazują analizy przeprowadzone przez Bank Credit Agricole, rynek energii dla przedsiębiorstw w Polsce nie podlega kontroli cenowej przez Urząd Regulacji Energii w takim samym stopniu jak rynek energii dla gospodarstw domowych. Oznacza to, że ceny energii na rynku dla przedsiębiorstw kształtowane są w wyniku działań popytu i podaży.

**Tabela 1.**

Typy reakcji przedsiębiorstw na podwyżkę cen energii

	energo- chłonność kosztowa	energo- chłonność przychodowa	zachowanie przedsiębiorstwa	przykładowe branże
1 TYP 1	dodatnia, statystycznie istotna	dodatnia, statystycznie istotna	Przedsiębiorstwa nie przerzucają wyższych cen prądu na kontrahentów, co w konsekwencji prowadzi do spadku ich marży lub wymaga obniżenia innych kosztów.	produkcja drewna, wyrobów chemicznych, wyrobów z gumy i tworzyw sztucznych oraz metali
2 TYP 2	dodatnia, statystycznie istotna	dodatnia, nie różni się statystycznie od 0	Przedsiębiorstwa przerzucają w pełni wyższe koszty prądu na odbiorców lub na swoich poddostawców.	górnictwo, produkcja żywności, papieru, substancji farmaceutycznych, maszyn i urządzeń
3 TYP 3	dodatnia, nie różni się statystycznie od 0	dodatnia, nie różni się statystycznie od 0	W tej grupie przedsiębiorstw wzrost cen energii będzie neutralny dla cen finalnych produktów.	rolnictwo, budownictwo, niektóre branże przetwórstwa oraz branże usługowe, działalność finansowa i ubezpieczeniowa, opieka zdrowotna

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Credit Agricole, *Czy przedsiębiorstwa zostaną porażone prądem*, Tygodnik ekonomiczny, 8–14 października 2018, [https://static.credit-agricole.pl/asset/m/a/k/makromapa-20181008\\_15156.pdf](https://static.credit-agricole.pl/asset/m/a/k/makromapa-20181008_15156.pdf), [dostęp: 25.04.2019].

## Gospodarcze tło badawcze

Od 2012 r. ceny energii elektrycznej w Polsce wahały się w granicach 150–210 zł/MWh. We wrześniu 2017 r. cena energii elektrycznej podniosła się do 164 zł/MWh i ponownie obniżyła na koniec roku. Od początku 2018 r. w Polsce można było zaobserwować silny wzrost hurtowych cen energii, który we wrześniu 2018 r. wyniósł 60% r/r. Średnia cena kontraktu na dostawę energii na następny dzień na Towarowej Giełdzie Energii wyniosła 276,24 zł/MWh we wrześniu 2018 r. Natomiast cena kontraktu z dostawą na następny rok uplasowała się na poziomie 285,53 zł/MWh, co było równe 71,5% wzrostowi rok do roku<sup>9</sup>.

Wpływ na wzrost cen hurtowych energii miały dwa podstawowe czynniki<sup>10</sup>:

1. wzrost cen praw do emisji CO<sub>2</sub>,
2. wzrost cen węgla energetycznego.

Ceny praw do emisji CO<sub>2</sub> wzrosły wskutek reformy europejskiego systemu handlu emisjami. Reforma ta zmniejszyła od stycznia 2019 r. ilość dostępnych na aukcjach uprawnień CO<sub>2</sub>. W wyniku reformy, cena praw do emisji CO<sub>2</sub> wzrosła o 215,3% względem 2017 r. i wyniosła 21,42 EUR/t we wrześniu 2018 r.<sup>11</sup>, na Europejskiej Giełdzie Energii. Drugim wspomnianym czynnikiem była cena węgla energetycznego, która we wrześniu 2018 r. wyniosła 100,69 USD/t, co oznacza 11,1% wzrostem r/r. Specjaliści wskazują, że cena węgla wzrasta od 2016 r., co może być powrotem do wysokości cen z lat 2011–2013<sup>12</sup>. Oba wspomniane czynniki mają silny wpływ na ceny energii w Polsce, gdyż ok. 80% energii elektrycznej w Polsce produkowane jest w elektrowniach węglowych.

Omówione zmiany cen energii elektrycznej dotyczą całego rynku – gospodarstw domowych, przedsiębiorstw oraz jednostek publicznych. W wyniku szumu medialnego odnośnie wzrostu cen energii niektóre grupy konsumentów energii zaczęły buntować się przeciwko wzrostom, a polski

<sup>9</sup> Credit Agricole, *op. cit.*, [dostęp: 25.04.2019].

<sup>10</sup> Związek Przedsiębiorców i Pracodawców, *Raport: Ceny energii zagrażają konkurencyjności polskiej gospodarki*, Warszawa 2018, s. 12–15.

<sup>11</sup> Infor.pl, *Jak wzrosły ceny energii elektrycznej zmniejszą zyski w firmach energochłonnych*, <https://ksiegowosc.infor.pl/obrot-gospodarczy/finanse-i-inwestycje/2758813,Jak-wzrost-ceny-energii-elektrycznej-zmniejsza-zyski-w-firmach-energo-chlonnych.html>, [dostęp: 25.04.2019].

<sup>12</sup> Związek Przedsiębiorców i Pracodawców, *op. cit.*, s. 15.



rząd postanowił zamrozić ceny energii dla gospodarstw domowych<sup>13</sup>. Rynek energii dla przedsiębiorstw w Polsce jest zderegulowany. Oznacza to, że w przeciwieństwie do rynku energii dla gospodarstw domowych ceny nie są ustalane przez Urząd Regulacji Energii, lecz są w znaczącym stopniu wynikiem działania prawa popytu i podaży. Wzrost cen na rynku energii oraz działania rządu na rzecz gospodarstw domowych stały się podstawą do przeprowadzenia badań nt. wpływu wzrostu cen na możliwość rozwoju przedsiębiorstw w Polsce.

## Cel i metodologia badania

Odnosząc się do teoretycznego znaczenia energii dla przedsiębiorstw i gospodarki, referat próbuje odpowiedzieć na pytanie: Czy podwyżki cen energii ograniczają rozwój małych i średnich przedsiębiorstw? Za pomocne w odpowiedzi na pytanie badawcze uznano sprawdzenie trzech pytań pomocniczych:

- P1: Czy energia jako ważny surowiec w przedsiębiorstwie stanowi znaczący koszt dla MMŚP?
- P2: Czy wzrost cen energii wpływa na możliwość rozwoju przedsiębiorstw?
- P3: Czy dążąc do niwelacji strat spowodowanych wzrostem cen energii ze źródeł tradycyjnych, przedsiębiorcy będą chętniej inwestować w odnawialne źródła energii?

Ze względu na szeroki zasięg terytorialny sektora MSP uznano, że najlepszym narzędziem do osiągnięcia założonego celu badawczego jest anonimowa ankieta internetowa. Ankietę udostępniono do wypełnienia na otwartym serwerze ogólnopolskim. Pytania ankietowe miały charakter jednotematyczny; odnosiły się do postrzegania i wykorzystywania różnych rodzajów energii w przedsiębiorstwie.

Przebadana zbiorowość miała charakter incydentalny – przypadkowi przedsiębiorcy stawali się respondentami ankiety. Badanie zostało przeprowadzone jednorazowo, jednak po analizie danych może służyć jako badanie wstępne dla badań reprezentacyjnych.

<sup>13</sup> Tomaszewski R., *Rząd zamraża ceny energii. I tworzy Fundusz Wyłaty Różnicy Cen*, Polityka 2018, <https://www.polityka.pl/tygodnikpolityka/rynek/1776810,1,rzad-zamraza-ceny-energii-i-tworzy-fundusz-wyplaty-roznicy-ceny.read>, [dostęp: 25.04.2019].

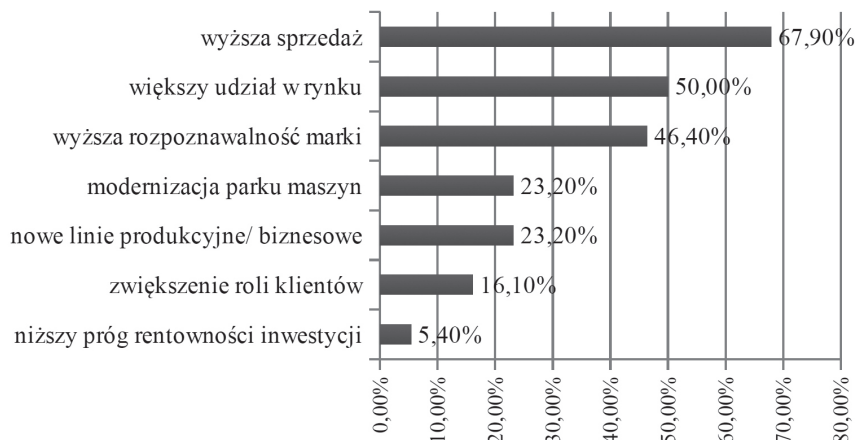
## Wyniki badań

Badanie ankietowe zostało przeprowadzone między styczniem a marcem 2019 r. W badaniu wzięło udział 56 właścicieli przedsiębiorstw z terenu całej Polski. W efekcie struktura przebadanych przedsiębiorstw przedstawia się następująco:

- mikroprzedsiębiorstwa – 58,9% badanej grupy,
- małe przedsiębiorstwa – 26,8% badanej grupy,
- średnie przedsiębiorstwa – 1,3% badanej grupy.

Badane przedsiębiorstwa reprezentowały trzy sfery działalności: handel, produkcję i usługi. Z czego znaczna większość, blisko 70% badanych przedsiębiorstw, działała w sferze usług, kolejne 17,9% w handlu zaś 12,5% zajmowało się produkcją.

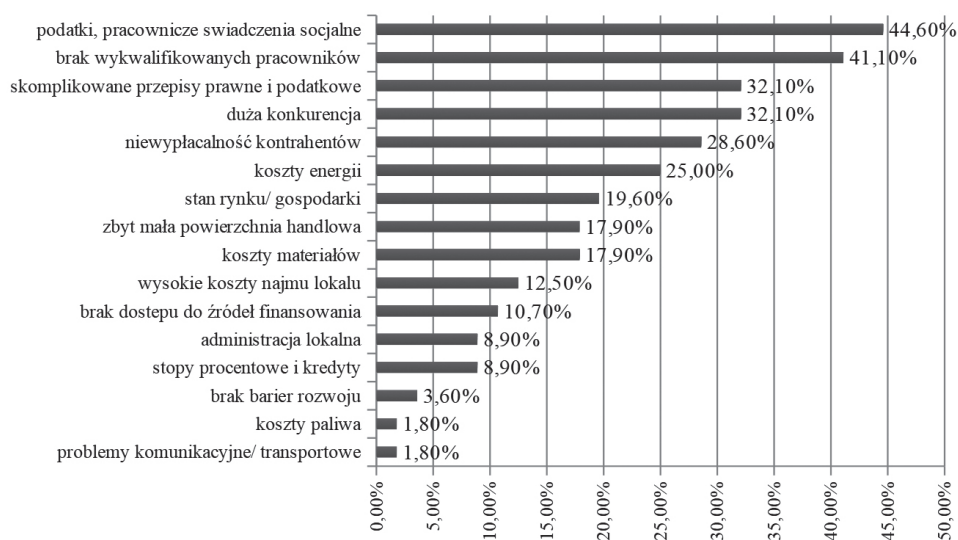
Wszystkie badane przedsiębiorstwa wykazały chęć rozwoju, choć rozwój ten był różnie rozumiany. Znaczna większość respondentów (67,9%) przez rozwój przedsiębiorstwa rozumiała wyższą sprzedaż, równo 50% przedsiębiorców za rozwój uznała również większy udział w rynku, a 46,6% respondentów utożsamiało rozwój z większą rozpoznawalnością marki. Mniej popularnymi odpowiedziami były – „rozwój to modernizacja parku maszyn” (23,2%) oraz „rozwój to stworzenie nowych linii produkcyjnych lub biznesowych” (23,2%). Można stwierdzić, że przedsiębiorcy nie utożsamiają rozwoju ze zwiększeniem roli klientów w przedsiębiorstwie ani z obniżeniem progu rentowności prowadzonych inwestycji. Wyniki badania przedstawiono na rysunku 1.



**Rys. 1.** Co oznacza dla Państwa rozwój przedsiębiorstwa?

Źródło: badania własne.

Jako że wszystkie badane przedsiębiorstwa deklarowały chęć rozwoju, zapytano przedsiębiorców o najważniejsze czynniki hamujące rozwój. Respondenci mogli zaznaczyć wiele odpowiedzi, które ich zdaniem mogły mieć negatywny wpływ na rozwój ich przedsiębiorstw. Za najważniejszy czynnik hamulcowy uznano podatki oraz pracownicze świadczenia socjalne – 44,6% respondentów (por. rys. 2). Kolejnym znaczącym czynnikiem, wskazanym przez ponad 41% respondentów, stał się brak wykwalifikowanych pracowników na rynku. Po 32,1% respondentów uznało, że czynnikiem spowalniającym rozwój ich przedsiębiorstw są skomplikowane przepisy prawne i podatkowe oraz duża konkurencja na rynku. Za piąty najważniejszy czynnik hamulcowy dla sektora MMŚP uznano niewypłacalność kontrahentów (28,6%). Znaczące dla tego badania jest umiejscowienie kosztów energii, które 25% respondentów uznało za czynnik spowalniający rozwój. Tym samym koszty energii stały się szóstym pod względem znaczenia czynnikiem hamulcowym dla MMŚP. Co ciekawe, koszty paliwa zostały uznane za ważne dla spowalniania rozwoju tylko przez 1,8% respondentów. 3,6% badanych przedsiębiorców uznało, że w danej chwili na rynku nie występują żadne czynniki hamujące rozwój ich przedsiębiorstw.

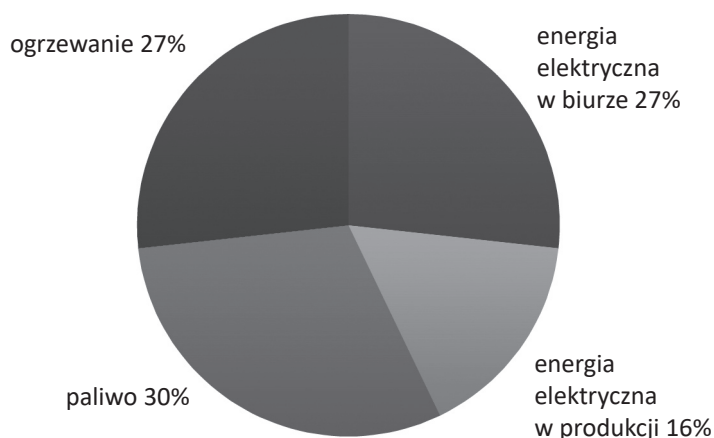


**Rys. 2.** Jakie są najważniejsze bariery rozwoju Państwa przedsiębiorstwa?

Źródło: badania własne.

Następnie przedsiębiorcy zostali poproszeni o zdecydowanie, który rodzaj energii jest najważniejszy dla ich przedsiębiorstwa (por. rys. 3). Rodzaje energii podzielono na cztery najczęściej wstępujące w przedsiębiorstwach kategorie: energię elektryczną, ogrzewanie, wentylację i klimatyzację, oraz paliwo. 43% respondentów stwierdziło, że największy wpływ na koszty ma zazwyczaj energia elektryczna, przy czym dla 16% respondentów ogółem najważniejsze były koszty energii elektrycznej dla produkcji, a dla 27% respondentów ogółem najważniejsze były koszty energii elektrycznej wykorzystywanej w biurach.

Kolejne 30% respondentów stwierdziło, że najważniejsze dla ich przedsiębiorstw są koszty paliwa zużywanego w transporcie. Dla pozostałych 27% badanych przedsiębiorców najważniejsze okazały się koszty ogrzewania. Co ciekawe, żaden z respondentów nie wskazał na szczególne znaczenie kosztów wentylacji i klimatyzacji. Może to oznaczać, że polscy przedsiębiorcy nie korzystają z tych technologii lub nie doceniają ich znaczenia dla sfery biznesowej. Wynik tego badania pozostawia wiele pytań i wątpliwości, które należałoby wyjaśnić w kontynuacji badań.



**Rys. 3.** Jaki rodzaj energii jest najważniejszy dla Państwa przedsiębiorstwa?

Źródło: badania własne

Przedsiębiorców poproszono również o przeanalizowanie kosztów poszczególnych rodzajów energii oraz określenie, czy w ostatnim roku, tj. od początku 2018 r. do początku 2019 r., koszty tych typów energii wzrosły

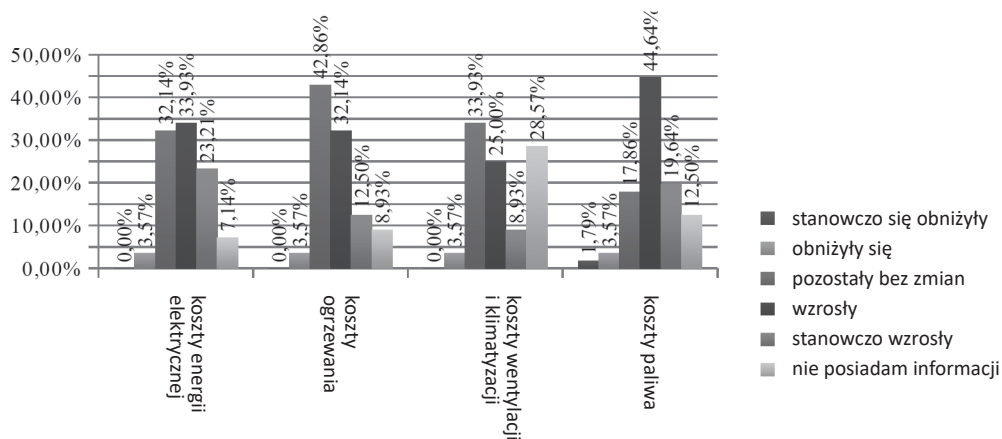
(por. rys. 4). W zakresie energii elektrycznej 7,14% nie posiadało informacji o kosztach, a 3,5% respondentów uznało, że koszty tej energii obniżyły się. Ponad 32% respondentów uznało, że koszty pozostały bez zmian, blisko 34% uznało, że koszty wzrosły, a kolejne 23% odczuło znaczny wzrost kosztów energii elektrycznej.

Niemal 43% respondentów stwierdziło, że koszty ogrzewania pozostały bez zmian w ostatnim roku. 32% odczuło wzrost, a 12,5% znaczny wzrost kosztów ogrzewania. Podobnie jak w przypadku kosztów energii elektrycznej, 3,5% respondentów odnotowało spadek kosztów, a 9% nie posiada informacji na temat kosztów ogrzewania w przedsiębiorstwie.

Ciekawie przedstawiają się wyniki kosztów wentylacji i klimatyzacji – tu aż 29% respondentów nie posiadało informacji na temat tych kosztów w przedsiębiorstwie. Jednocześnie 34% respondentów uznało, że koszty te pozostały bez zmian, 25% uznało, że koszty wzrosły, a jedynie 8,9% uznało, że koszty te wzrosły stanowczo.

Ostatnią grupą badanych kosztów były koszty paliw w transporcie. W tym wypadku ponownie 3,5% respondentów uznało, że koszty obniżyły się, a 1,8% uznało, że koszty były stanowczo niższe. 17,8% badanych przedsiębiorców uważało, że koszty paliw w ich firmach nie uległy zmianom. Aż 44,64% przedsiębiorców uznało, że koszty wzrosły, a kolejne 20%, że wzrost ten był znacząco wysoki. Po raz kolejny sporo, bo aż 12,5% respondentów, nie posiadało informacji na temat kosztów paliw w swoim przedsiębiorstwie.

Analiza wyników badań wskazuje, że zmiany kosztów energii są bardzo zróżnicowane w zależności od nośnika energii, ale także charakteru przedsiębiorstwa. Stosunkowo wysoki odsetek odbiorców (zazwyczaj ok. 30%) nie zauważa wpływu wzrostu cen energii na koszty energii w swoich przedsiębiorstwach. Zdziwiający jest także spory, bo ok. dziesięcioprocentowy odsetek respondentów, którzy nie potrafią określić zmian kosztów energii w swoim przedsiębiorstwie. Te dwa wysokie wyniki nasuwają pytanie, czy mali i średni przedsiębiorcy kontrolują koszty energii, czy przyjmują je jako element stały swoich kosztów ogólnych. Jeśli zaś przyjmują jako element stały, to czy są w stanie określić realny wpływ kosztów energii na ich przedsiębiorstwo, czy może koszty te są tak nieistotne, że nie mają realnego wpływu na funkcjonowanie i rozwój MMŚP?



**Rys. 4.** Czy koszty energii w Państwa przedsiębiorstwie zmieniły się w ciągu ostatniego roku?

Źródło: badania własne.

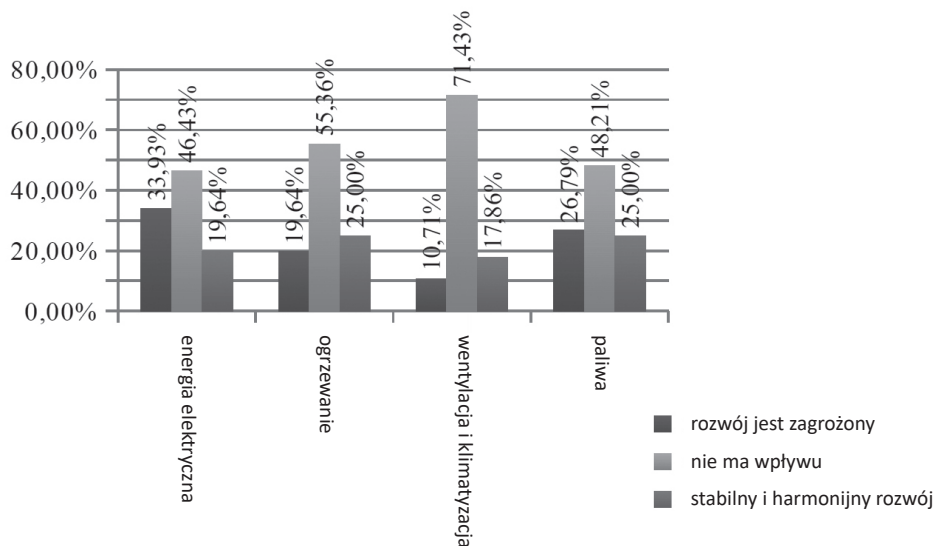
W nawiązaniu do celu głównego badania poproszono przedsiębiorców o określenie, czy obecne ceny poszczególnych nośników energii są zbyt wysokie i stanowią realne zagrożenie dla dalszego rozwoju przedsiębiorstwa, czy może są na odpowiednim poziomie i takiego wpływu nie mają lub mają wpływ pozytywny – sprzyjają dalszemu rozwojowi przedsiębiorstwa (por. rys. 5). W przypadku energii elektrycznej niemal 34% respondentów uważało, że ceny tej energii są za wysokie i zagrażają rozwojowi przedsiębiorstwa. Ponad 46% respondentów uznało, że ceny energii elektrycznej nie mają znaczącego wpływu na dalszy rozwój, zaś 19,6% uważa, że ceny te sprzyjają dalszemu rozwojowi.

Podobnie przedstawiają się wyniki badania cen paliwa – tu 26% respondentów uznało, że ceny zagrażają rozwojowi, 25% respondentów uznało, że ceny będą powodować stabilny rozwój, zaś 48% uznało, że ceny paliw nie mają wpływu na rozwój przedsiębiorstwa.

Jeśli chodzi o ceny ogrzewania, to dla 19,6% respondentów ceny są zbyt wysokie, dla 25% ceny są odpowiednie dla harmonijnego rozwoju, zaś dla nieco ponad 55% respondentów ceny ogrzewania nie mają znaczenia dla kondycji przedsiębiorstwa.

Interesujące są wyniki dotyczące cen wentylacji i klimatyzacji – są za wysokie dla 10,7% przedsiębiorców i odpowiednie dla dalszego rozwoju dla 18% przedsiębiorców. Jednak aż 71,4% respondentów uznało, że ceny te nie wywierają żadnego wpływu na możliwości rozwoju przedsiębiorstwa.

W dalszych badaniach należałoby sprawdzić, czy rzeczywiście omawiane koszty odgrywają znaczącą rolę w ogólnym rachunku kosztów MSP. Dodatkowo, należy zweryfikować, czy mali i średni przedsiębiorcy przedkładają dostępność energii i jej znaczenie dla prowadzonej działalności gospodarczej ponad cenę energii.



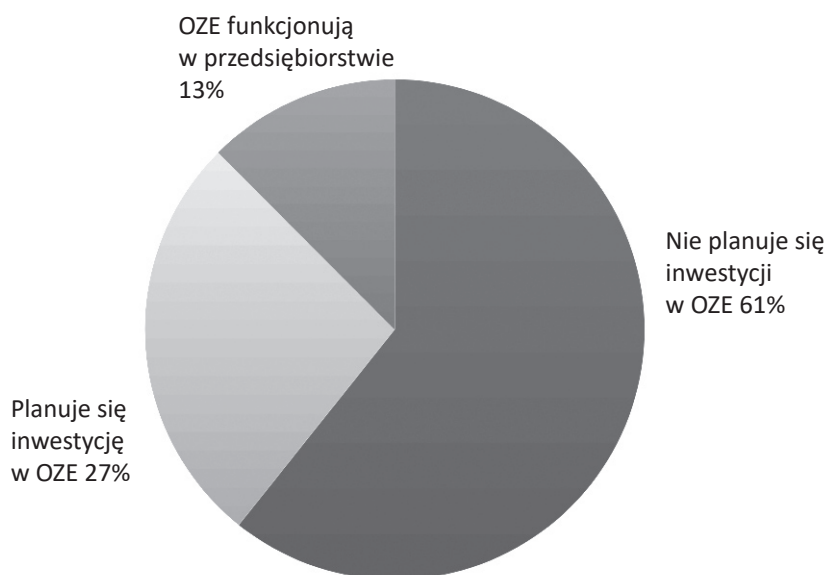
**Rys. 5.** Czy przy wzroście cen poszczególnych rodzajów energii Państwa firma może się rozwijać?

Źródło: badania własne.

Racjonalnie postępujący przedsiębiorca powinien dążyć do ograniczania ryzyka wzrostu kosztów, szczególnie tych, na które nie ma realnego wpływu. Bazując na tym stwierdzeniu, oczekuje się, że w zakresie energii przedsiębiorcy powinni być skłonni do prowadzenia inwestycji, które będą ograniczać zużycie energii w przedsiębiorstwach lub pozwalać na własną produkcję energii. Tymczasem przeprowadzone badanie pokazało, że jedynie 13% przedsiębiorstw korzysta z alternatywnych źródeł energii (por. rys.6).

27% respondentów zastanawia się nad zastosowaniem odnawialnych źródeł energii (OZE), ale nie mają sprecyzowanych planów inwestycyjnych, ani nie są w stanie określić które OZE byłyby korzystne dla ich przedsiębiorstw. Może to oznaczać niską wiedzę i zainteresowanie przedsiębiorców dywersyfikacją źródeł energii.

Az 61% respondentów stwierdziło, że nie planuje inwestycji w OZE. Głównym uzasadnieniem takiej decyzji jest przekonanie, że odnawialne źródła energii są zbyt drogie lub niekorzystne dla funkcjonowania małych i średnich przedsiębiorstw.



**Rys. 6.** Czy planują państwo inwestycje w odnawialne źródła energii?  
Źródło: badania własne.

## Zakończenie

Przeprowadzone badanie wskazuje jednoznacznie, że energia rozumiana szeroko (jako energia elektryczna, ogrzewanie i chłodzenie pomieszczeń, a także paliwo w transporcie) nie stanowi istotnego kosztu dla przedsiębiorstw z sektora MMŚP. Znaczenie różnych rodzajów energii rozkłada się równomiernie w badanych przedsiębiorstwach, co oznacza, że żaden z rozważanych rodzajów energii nie ma szczególnego wpływu na rozwój mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw.

Niejednokrotnie przedsiębiorcy nie potrafili wskazać, czy ceny i koszty badanych rodzajów energii zmieniły się w ich przedsiębiorstwach w ciągu ostatniego roku. Nie potrafili także określić skali wydatków ponoszonych na poszczególne rodzaje energii. Może to być kolejny dowód na to, że energia



nie odgrywa znaczącej roli w funkcjonowaniu MMŚP. Warto podkreślić, że większość badanych przedsiębiorców wskazuje wprost, że obecne ceny energii nie mają wpływu na rozwój ich przedsiębiorstwa. Co więcej, badani przedsiębiorcy wskazują, że nie widzą potrzeby inwestowania w odnawialne źródła energii, gdyż są one zbyt drogie i nieatrakcyjne dla ich przedsiębiorstw.

W wyniku przeprowadzonych badań należy negatywnie odpowiedzieć na pierwsze pomocnicze pytanie badawcze: czy energia jako ważny surowiec w przedsiębiorstwie stanowi znaczący koszt dla MMŚP? W odpowiedzi na drugie pytanie pomocnicze należy stwierdzić, że wzrost cen energii nie wpływa na możliwość rozwoju przedsiębiorstw z sektora MMŚP. Trzecie pytanie badawcze również zostało zweryfikowane negatywnie, ponieważ przedsiębiorcy nie widzą potrzeby niwelacji zwiększonych kosztów energii, a odnawialne źródła energii uważają za technologie niekorzystne dla mikro, małych i średnich przedsiębiorstw. W związku z powyższym należy stwierdzić, że podwyżki cen energii z 2018 r. nie miały negatywnego wpływu na kondycję przedsiębiorstw z sektora MMŚP oraz nie ograniczają ich możliwości rozwoju.

Do dyskusji pozostawia się dobór i wielkość próby badawczej. Należy pamiętać, że większość próby stanowiły mikro- i małe przedsiębiorstwa, których działalność z zasady nie powinna być energochłonna, a co za tym idzie, energia nie powinna być znaczącym czynnikiem kosztotwórczym. Należy także uwzględnić fakt, że większość badanych przedsiębiorstw reprezentuje sferę usługową, w której energochłonność także jest niska.

Niemniej wyniki badań stawiają wiele nowych pytań do dalszych badań. – Czy sektor MMŚP powiązany z produkcją i przemysłem zareagował inaczej na zmiany cen energii? Czy brak reakcji MMŚP na wzrost cen energii jest związany z ich charakterem, czy ze sztywnością popytu na energię? Czy duże przedsiębiorstwa odczuły zmiany cen energii w wynikach finansowych, czy jednak zachowały się zgodnie z omawianym modelem i przeniosły nowe ceny energii na konsumentów? Pytania te otwierają szerokie pole do dalszych badań nad zachowaniem przedsiębiorstw wobec zmian cen energii.

## Bibliografia

### Literatura:

1. *Global Energy Assessment – Toward a Sustainable Future*, Cambridge University Press, Cambridge, UK and New York, NY, USA and the International Institute for Applied Systems Analysis, Laxenburg, Austria 2012.
2. Nogalski B., Wójcik-Karpacz A., Karpacz J., *Kooperatywne kreowanie konkurencyjności małych średnich przedsiębiorstw – case research*, [w:] pod red. Kubik K i Michalczyk G., *Małe i średnie przedsiębiorstwa w gospodarce lokalnej*, Państwowa Wyższa Szkoła Informatyki i Przedsiębiorczości w Łomży, Łomża 2008.
3. Szczepaniak I., *Czynniki i uwarunkowania rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw w warunkach gospodarki opartej na wiedzy*, Państwowy Instytut Badawczy, Warszawa 2006.
4. Świątkowska J., *Bezpieczeństwo energetyczne jako fundament współczesnego bezpieczeństwa narodowego Polski*, *Annales Universitatis Paedagogicae Cracoviensis. Studia Politologica* nr 8/2012.
5. Związek Przedsiębiorców i Pracodawców, *Raport: Ceny energii zagrażają konkurencyjności polskiej gospodarki*, Warszawa 2018.
6. Żukrowska K., *Bezpieczeństwo międzynarodowe. Przegląd aktualnego stanu*, Warszawa 2011.

### Źródła internetowe:

1. Credit Agricole, *Czy przedsiębiorstwa zostaną porażone prądem*, Tygodnik ekonomiczny, 8–14 października 2018, [https://static.credit-agricole.pl/asset/m/a/k/makromapa-20181008\\_15156.pdf](https://static.credit-agricole.pl/asset/m/a/k/makromapa-20181008_15156.pdf), [dostęp: 25.04.2019].
2. Infor.pl, *Jak wzrost ceny energii elektrycznej zmniejsza zyski w firmach energochłonnych*, <https://ksiegowosc.infor.pl/obrot-gospodarczy/finanse-i-inwestycje/2758813,Jak-wzrost-ceny-energii-elektrycznej-zmniejsza-zyski-w-firmach-energochlonych.html>, [dostęp: 25.04.2019].
3. Tomaszewski R., *Rząd zamraża ceny energii. I tworzy Fundusz Wyплаты Różnicy Cen*, *Polityka* 2018, <https://www.polityka.pl/tygodnikpolityka/rynek/1776810,1,rzad-zamraza-ceny-energii-i-tworzy-fundusz-wyplaty-roznicy-ceny.read>, [dostęp: 25.04.2019].

## THE IMPACT OF ENERGY PRICE CHANGES ON THE SECURITY OF SMES' DEVELOPMENT

**Keywords:** *Energy prices, energy market, sustainable energy, renewable energy, SMEs' development factors, SME sector, investment in SMEs.*

### SUMMARY

**Purpose:** Research paper identifies the current trends in management of SMEs in Poland, as an answer to the sharpen raises of energy prices. The research analysis the results of a survey run among SMEs' representatives on their perception of influence of changes in energy prices' on costs, economical situation and development possibilities in SME sector in Poland.

**Methodology:** To achieve the research goal stated for this study, a survey was chosen and implemented as the most suitable research procedure.

**Findings:** This paper points out that the energy prices are not considered as the most important costs of SMEs. Therefore the raise of energy prices is not a restriction factor for SMEs. The research also proves that entrepreneurs are not willing to invest in renewable energy to reduce the costs of energy consumed.

**Implications for practice:** Research results can be a good reference point for decision-makers in SMEs regarding the influence of costs on the enterprise financial and operations results, development and investment possibilities.

**Originality/value:** This paper is the first to examine the reaction of SME sector in Poland to the changes of energy prices in 2018. It shows the similarities and differences between the theoretical and practical behavior of enterprises. It can be the basis for further theoretical and empirical research.

**JEL code:** O4, D2, D4, D9

**Katarzyna Osiecka-Brzeska** – doktor nauk ekonomicznych, ekonomista-socjolog, adiunkt WSAiB; przedsiębiorca, specjalista ds. projektów i procesów biznesowych z doświadczeń w sektorze high-tech; od wielu lat zajmuje się badaniem zrównoważonego rozwoju w skali międzynarodowej i regionalnej, gdzie zwraca szczególną uwagę na wykorzystanie i znaczenie energii; autorka wielu artykułów i raportów gospodarczo-branżowych.

ORCID: 0000-0003-2157-1374

Iwona OSMÓLSKA

## (NON) CONSCIOUS CUSTOMER MANIPULATION – SUBLIMINAL ADVERTISING

**Keywords:** *advertising, manipulation, persuasion, unfair competition.*

### Summary

Article 1 of the Act of 16 April 1993 on Fighting Unfair Competition regulates the prevention and combating of unfair competition in business, in particular industrial and agricultural production, construction, trade and services – in the public interest, entrepreneurs and customers. In art. 3. 1. we can also find that the act of unfair competition is an action contrary to the law or morality, if it threatens or violates the interest of another entrepreneur or client, in particular: misleading designation of an enterprise ... as well as dishonest or forbidden advertising. According to art. 16. 1. an action of unfair competition in the field of advertising is in particular: advertising contrary to the law, decency or human dignity as well as advertising misleading the customer and thus affecting his decision regarding the purchase of goods or services<sup>1</sup>. Does the use of subliminal messages by advertisers mislead the customer and is an illegal activity? Is this kind of procedure intervening in the subconscious of customers is one of the techniques of manipulating the client and whether it represents a potential threat to the consumer? The article is an attempt to answer the posed questions. Issues and problems related to subliminal advertising were discussed and selected advertising messages using the subliminal message were analysed. The culmination of the work is own research regarding the subliminal message.

---

<sup>1</sup> OJ 1993 No. 47 item 211, Act of 16 April 1993 on Fighting Unfair Competition.

## Introduction

The development of marketing and enormous competition pose a considerable challenge for companies. The essence of many companies has been to anticipate future market changes and to adapt to them in such a way as to be the best. What to do to get a competitive advantage, what marketing tools to use, what communication to use to gain and retain as many customers as possible? Eternal questions of entrepreneurs realizing that as a result of socio-cultural changes today's customer is more and more demanding. The fact that advertising largely determines the success of producers of goods and companies offering specific services has long been proven. It became the main tool of marketing struggle. Using a series of treatments, it trickles down on attitudes, thoughts, and finally – consumer behaviour. Living in the so-called era of information overload, ie several thousand advertising messages during the day is too much to notice them all, therefore more and more companies create advertising messages using innovative methods. Methods that stimulate the brain to encourage the purchase of the product through subtle effects that are not normally visible with the naked eye. Images, sounds and other techniques reaching the human subconscious, these stimuli are not noticed by the recipient, because they last too short and are too weak to be able to control their reception and yet decide about future purchasing decisions.

## Manipulation

The word manipulation comes from the Latin *manus pellere*, which means holding a hand in someone's hand, having someone in your hand. The origin of this word is also attributed to the Latin word *manipulo*, which means to perform some activities manually, especially requiring high precision, dexterity and skills<sup>2</sup>. Manipulation can also be defined as a deliberate and secretive action by which a false image of a certain reality is imposed on an individual or a group of people<sup>3</sup>. With manipulation, we actually deal at every stage of our lives as well as in any information communication process. It is defined as unfair influencing other people's views and actions in order

---

<sup>2</sup> Dictionary of Foreign Words. PWN Scientific Publisher. Warszawa 1980, p. 451.

<sup>3</sup> A. Lepa, Bp, *Świat manipulacji*, Biblioteka „Niedzieli” Publisher, Częstochowa, 1995, p.23.

to achieve own benefits<sup>4</sup>. It involves arranging the situation leading to the undertaking predetermined actions by an individual, adopting such and not other opinions and views, expressing certain attitudes and behaviours, the effects of which people manipulated are not conscious about<sup>5</sup>. The most well-known techniques of psycho-manipulation include: disinformation, propaganda, censorship, neurolinguistics programming, hypnosis, indoctrination, brainwashing, mind control and subliminal message.

Is the use of a subliminal message to some extent the customer's manipulation to achieve its own benefits? The pejorative complexion accompanying the manipulation results from the fact that in each case, we „scent” of the trick and in this case, we suspect that the advertiser has unethical intentions through his information message. The subliminal message, despite the ban on its use in mass media, has not been eliminated and is still a source of controversy. It is a form of manipulation<sup>6</sup>. Due to the fact that the subliminal message is registered only by the subconscious, and therefore the man who is under its influence, does not realize it, this situation may threaten the sense of security of the individual<sup>7</sup>, and also be perceived as unfair competition. Its subjectivity, reflexivity and legitimacy of the decisions made arouse negative feelings. Using media education, a deeper exposure to the problem as well as the carrying out of scientific research affect the public awareness of the threats resulting from the use of subliminal message by the mass media.

## Subliminal advertising

Subliminal advertising was mentioned for the first time at the end of the 19th century. Edward Scripture presented the phenomenon of placing separate frames in the film material. He noticed that with the strobe emission the viewers are not able to see these images, and yet they can recognize them later<sup>8</sup>.

---

<sup>4</sup> J. Gajda, *Sposoby i zakres manipulacji w mediach a profilaktyka edukacyjna*, Adam Marszałek Publisher, Toruń 2007, p. 208.

<sup>5</sup> K. Olechnicki, P. Załęcki, *Sociological Dictionary*, Graffiti BC, Toruń 1997, p. 121.

<sup>6</sup> *Ibidem*.

<sup>7</sup> E. Skrabacz, *Bezpieczeństwo – utracone czy wymarzone*, Arboretum Publisher, Wrocław 2010, p. 222.

<sup>8</sup> M. Więclaw, *Manipulacja w marketingu – technika podprogowa*, Nowy Marketing

Subliminal advertising is based on the so-called subliminal perception, consisting of broadcasting of advertising messages in the millisecond range, while watching other television or cinema programs<sup>9</sup>. It is a special type of advertising involving presenting words, sounds and images that are below the threshold of conscious perception and which have a bearing on future purchase decisions. In a word, the message is meant to influence judgements, attitudes and behaviours, and thus serves to manipulate the consumer. Manipulation accompanies us in every process of information transmission. It is defined as unfair influencing of other people's views and actions, in order to achieve one's own benefits<sup>10</sup>. It consists in arranging a situation leading to the undertaking of predetermined actions by an individual, adopting such and not other opinions and views, expressing certain attitudes and behaviours, the effects of which are manipulated by people who are not conscious<sup>11</sup>. The concept of manipulation is used today in various contexts. We distinguish genetic manipulation, man manipulation and his consciousness as well as linguistic manipulation. In the most general sense, manipulation means influencing a person, using him or her and controlling against his or her will. In advertising messages, neuro-invasive manipulation is the most important. Therefore, there is no doubt that manipulation is an intentional action, undertaken to achieve own benefits and carries the danger of using another person without his awareness. This is also the case with the subliminal message. It is registered only by the subconscious, and therefore a man who is influenced by it, does not realize it being convinced that all decisions made by him depend only on his knowledge and will. Such a situation may endanger the sense of security of the individual<sup>12</sup>, without his participation.

Due to the way the stimuli are sent to the brain, the impact method has been divided into four categories<sup>13</sup>:

---

<https://nowymarketing.pl/a/11981,manipulation-in-marketing-technology-subliminal>, online access 17/10/2018

<sup>9</sup> K. Grzybczyk, *Prawo reklam*, ZAKAMYCZE Kantor Wydawniczy, Kraków 2004, p. 68.

<sup>10</sup> J. Gajda, *Sposoby i zakres manipulacji w mediach a profilaktyka edukacyjna*, Adam Marszałek Publisher, Toruń 2007, p. 208.

<sup>11</sup> K. Olechnicki, P. Załęcki, *Sociological Dictionary*, Graffiti BC, Toruń 1997, p. 121.

<sup>12</sup> E. Skrabacz, *Bezpieczeństwo – utracone czy wymarzone*, Arboretum, Wrocław 2010, p. 222.

<sup>13</sup> M. Więclaw *Manipulacja w marketingu – technika podprogowa*, Nowy Marketing <https://nowymarketing.pl/a/11981,manipulacja-w-marketingu-technika-podprogowa>, online 17.10.2018.

1. A stimulus of a maximum of 10 milliseconds, woven into video or audio materials. Because this stimulus is unnaturally short, it fails to reflect it in consciousness.
2. Presenting images and sounds in such a way that they are less clear than standard material, as a result of which the brain does not receive them consciously.
3. Backmasking technique, consisting of mixing ordinary audio material with the content recorded from the back. The message can be understood only when played reverse
4. Technique of infra-sounds inaudible for people, causing fatigue, confusion, susceptibility to influence.

We distinguish three ways of influencing the subconscious: arousing using tachistic devices, printing technique and the use of subliminal acoustic stimuli.

In many countries, final decisions have been taken to completely ban the use of subliminal message in commercials because it has an impact on human behaviour and is effective. In the United States, the ban has been in force since the 1970s. In Poland, the use of subliminal messages on television was also considered illegal. In accordance with § 10 section 2 of the Regulation of the National Council of Radio Broadcasting and Television on the principles of advertising activity in radio and television programs of August 21, 1996<sup>14</sup> advertising that interacted in a subconscious manner was forbidden. However, as it turns out, despite many efforts to raise the sense of security of recipients and consumers, and despite the introduced prohibitions, sometimes we are subjected to various „experiments” of the subliminal message.

In relation to the publication, in 1996, of the news that a hidden name of a competitive broadcaster appeared in the television cosmetics commercial encouraging to change the channel<sup>15</sup> subliminal advertising raises more and more emotions and interest and therefore becomes a new way of reaching the customer.

Despite many doubts of researchers, as to the effectiveness of subliminal advertising, it is used and dynamically developing. An example of research on subliminal messages are experiments conducted by Elizabeth Loftus and

---

<sup>14</sup> OJ. of 1996, No. 121, item 572, the Regulation of the National Broadcasting Council of August 21, 1996 amending the regulation on the principles of advertising activity in radio and television programs.

<sup>15</sup> E. Nowińska, *Zwalczanie nieuczciwej reklamy, Zagadnienia cywilno-prawne*, Kraków 1998, p. 129.



Jacauie Pickrell from Washington University in Seattle. American scientists have researched how ads can „add” to our memories facts that never took place. They were surprised by the ease with which hidden content can be brought into the subconscious. Research has shown that advertising can change memories of up to 40% of the studied population<sup>16</sup>. Subliminal is not a bad thing as most people think. It aims to encourage purchase through subtle effects, invisible with the naked eye. It is not only pictures but also sounds and other techniques that unobtrusively penetrate our subconscious. In the subliminal messages, various contents were hidden beginning with sex finishing on religion, which is supported by the following examples.

The sexual motif in advertising has worked, works and will work, which is why advertising manufacturers often use it. Subliminal content has been noticed on the packaging of Skittles candy, on which just before the word „explosion” a tablet labelled with the letter „S” was placed (fig.1)



**Fig. 1.** Skittles – fruit flavoured candies from the Wrigley Company

Source: <http://11points.com/11-hidden-messages-food-ads-logos>

To re-enter Coca-cola to the Australian market, one of the advertising agencies as far back as 1995 used a subliminal message. On the poster presenting the drink, the author hid an sexual act in one ice cube (fig. 2). The translation of Coca-cola that it was the designer’s joke was not enough and the company had to withdraw posters worth 200,000\$. Despite such a loss, the message that when you drink Coca-Cola you experience the same experience as during a sexual act was received.

<sup>16</sup> B. Siemienicki, *Dylematy z przekazem podprogowym*, [in:] *Manipulacja – media – edukacja*, pod red. Siemienicki B., Publisher. Adam Marszałek, Toruń 2007, p. 540.



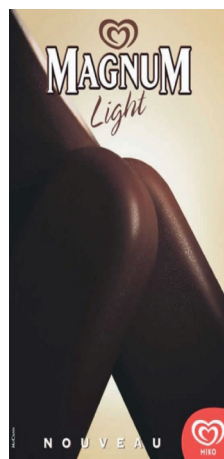
**Fig. 2.** Coca-Cola

Source: <http://11points.com/11-hidden-messages-food-ads-logos>

Is it concern PepsiCo (Fig. 3) and Unilever (Fig. 4) or smaller companies have found their potential in subliminal advertising using the element of sex. An element that evokes positive emotions is something pleasant and therefore well received by the greater part of society.



**Fig. 3.** Pepsi



**Fig. 4.** Magnum Ice cream

Source: <http://11points.com/11-hidden-messages-food-ads-logos>

## Own research

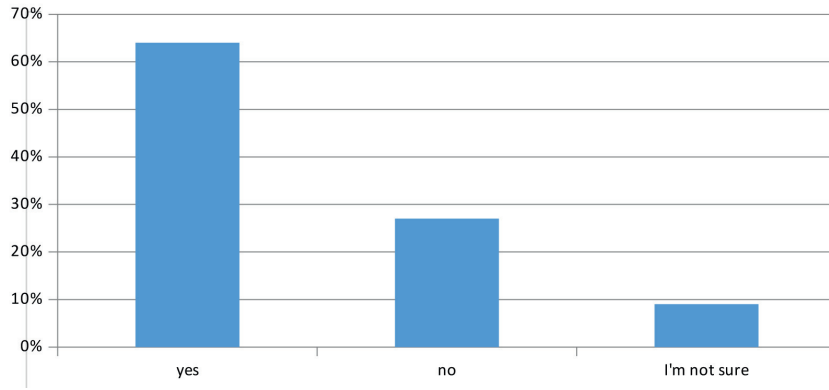
The study involved Management students of the branch of E. Kwiatkowski's University of Business and Administration. Considerations on subliminal advertising were divided into two parts. The first part is aimed at checking whether respondents are susceptible to subliminal transmission, while the second part of the study concerned aspects such as level of knowledge, ethics and unfair competition regarding subliminal messages.

Students' perceptiveness and the level of their susceptibility to the subliminal message was carried out using presentations. In the first case, a pictogram of a thinking man was placed, while in the second case a hidden name of the branded product was displayed while displaying the presentation. As far as the sense of observation is concerned, the task of the respondents was to indicate among the presented alternatives the one that caught their attention. 30% of respondents had a problem with the indication of the appropriate drawing, while as many as 70% gave the correct answer. However, when respondents were asked to mention the name of the brand, which is what they think about, 3% of respondents indicated the brand hidden by the researcher. Although, the results of the research clearly indicate, they do not have to proclaim a lack of susceptibility to sub-threshold transmission, but only a lack of focus on the presented material as well as a greater concentration on the teacher.

The second part of the study was conducted using a survey where the survey tool was a questionnaire. The questions contained were analyzed and the test results were presented in the form of diagrams. First, respondents were asked to answer the question whether they are susceptible to advertising. 64% of respondents are influenced by advertising, 27% are resistant to it and only 9% are not sure about it (Chart 1).

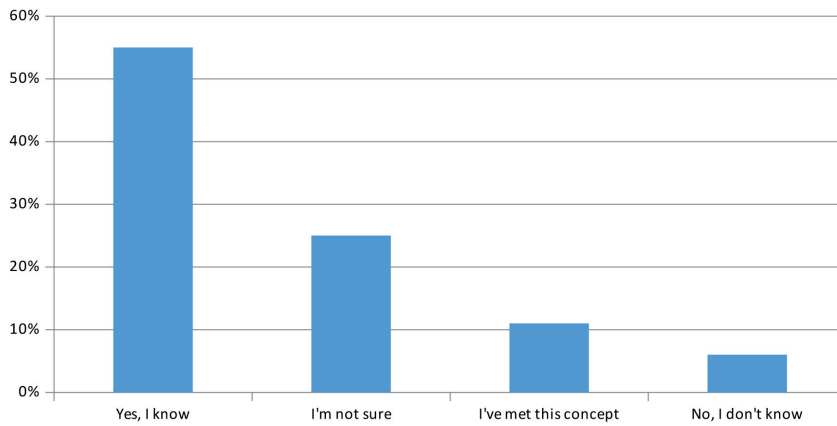
The next question concerned the concept of subliminal advertising (sub-threshold message). 55% of respondents knew the concept, 25% were not sure about the concept, 14% had once met with this concept, while 6% had no idea what subliminal is (Chart 2)

When it comes to using the subliminal message in today's advertisements, 67% of respondents believe that advertisers use it, 23% are not sure about it, and 10% of respondents think that advertisers do not use this form (Chart 3). If the affirmative answer was chosen, the most frequently pointed advertisement was coca cola ad.



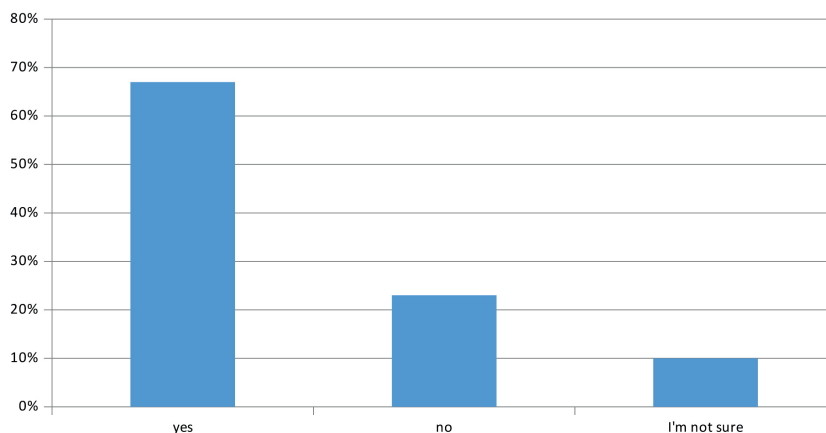
**Chart 1.** Susceptibility to advertising

Source: own study based on the conducted questionnaire surveys



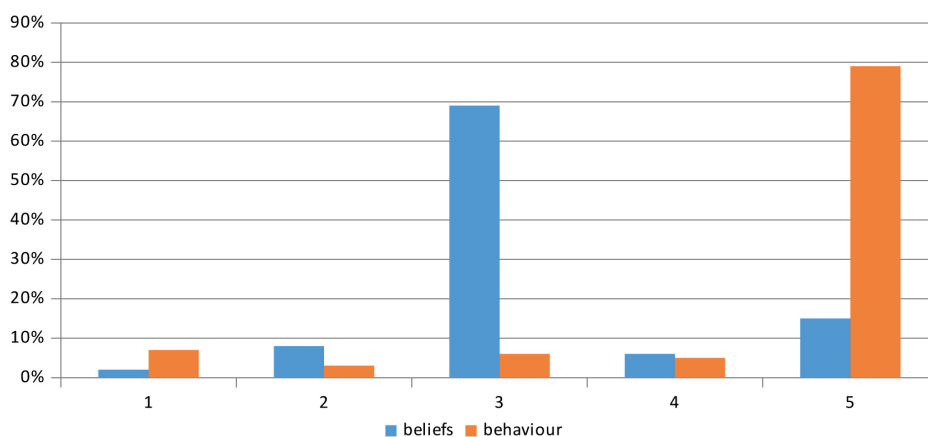
**Chart 2.** Knowing the concept of subliminal advertising

Source: own study based on the conducted questionnaire surveys



**Chart 3.** The presence of subliminal message in today's advertisements  
Source: own study based on the conducted questionnaire surveys

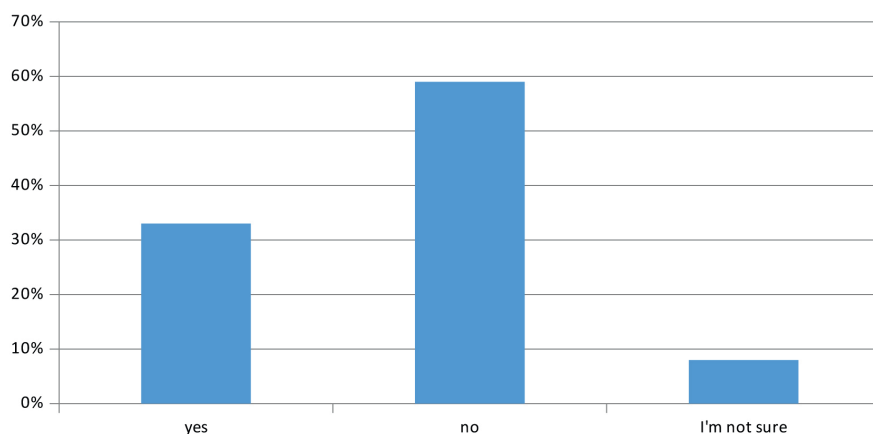
The next question, respondents had to indicate the extent to which subliminal messages influence the beliefs and behaviour of people. Regarding beliefs on a scale of 1 to 5 (where 1 means no impact and five means a very big influence), the most people indicated scale 3 (69%). In the case of impact on behaviour, here the answers were divided. 7% thought they did not affect behaviour at all, and 79% indicated that it had a very big impact (Chart 4).



**Chart 4.** The degree of influence of the subliminal message on people's beliefs and behaviour  
Source: own study based on the conducted questionnaire surveys

When the respondents were asked for opinions whether the subliminal message infringes the rules of fair competition, only 33% of respondents had such a view (Chart 5).

According to (59%) this has nothing to do with breaking the law, on the contrary, in the era of today's information overload, companies must reach for any form of presenting their own product or service (Chart 5).



**Chart 5.** Subliminal message and unfair competition

Source: own study based on the conducted questionnaire surveys

The respondents are careful observers and are able to remember most of the information presented, although they were not able to notice the usage of the subliminal message during the classes. Despite the fact that every day we are attacked with a lot of advertisements and from many statements come conclusions that they are unnecessary, still the greater part of the respondents is vulnerable to them and makes purchases under their influence. Knowledge of the concept of subliminal advertising is not foreign to students and they think that the subliminal message is very often used by today's advertisers. The subliminal Coca-cola advertising depicting a love act was the most memorable for the respondents. According to the respondents, subliminal messages affect people's behaviours and beliefs, and they see nothing wrong with it, because it is neither unethical nor breaking the law.

## Conclusion

Nowadays, the word manipulation associates many people with something unethical and unlawful. With the phenomenon of exerting influence, on general public and on the individual, in order to achieve their own benefits. Due to the information noise as well as lower and lower effectiveness of advertising messages, the creators of advertisements found their hopes in the manipulation. Manipulation in this context concerns the subliminal message. Subliminal perception is a process of recording information without being aware of its perception. It affects visual or auditory stimuli that are too short or too weak to be consciously registered<sup>17</sup> therefore it allows you to avoid the obstacles that we encounter during the broadcast of traditional advertising. Advertisements with subliminal messages are intended to encourage the purchase of a product through subtle effects that are not normally visible with the naked eye. It is not only images but also sounds that serve to reach the human subconscious. Own research has not proved the effectiveness of the subliminal message, which does not necessarily mean that transmission techniques below the threshold of conscious perception are completely ineffective. Perhaps the studied population was not exceptionally susceptible to manipulation or was not focused enough to notice the applied subliminal message. In any case, respondents believe that subliminal perception affects our choices and behaviours and they do not mind using this form of manipulation. Although the phenomenon of the subliminal message raises many doubts, it is the subject of many scientific studies.

## Bibliography

1. Gajda J., *Sposoby i zakres manipulacji w mediach a profilaktyka edukacyjna*, Adam Marszałek Publishing, Toruń 2007.
2. Grzybczyk K., *Prawo reklamy*, Kantor Wydawniczy Zakamycze, Kraków 2004.

---

<sup>17</sup> L. Hellew *Unconscious Processing: Subliminal Perception*, Neuropsychology, and the I-Function <http://serendip.brynmawr.edu/bb/neuro/neuro99/web2/Hellew.html> 2007.

3. Hellew L. (2007), *Unconscious Processing: Subliminal Perception, Neuropsychology, and the I-Function*, <http://serendip.brynmawr.edu/bb/neuro/neuro99/web2/Hellew.html> 2007.
4. Lepa A., Bp, *Świat manipulacji*, Biblioteka „Niedzieli” Publishing, Częstochowa 1995.
5. Nowińska E., *Zwalczanie nieuczciwej reklamy, Zagadnienia cywilno-prawne*, Kraków 1998.
6. Olechnicki K., P. Załęcki, *Słownik socjologiczny*, Graffiti BC, Toruń 1997.
7. Siemienicki B., *Dylematy z przekazem podprogowym*, [in:] *Manipulacja – media – edukacja*, red. Siemienicki B., Adam Marszałek Publishing, Toruń 2007.
8. Skrabacz E., *Bezpieczeństwo – utracone czy wymarzone*, Arboretum Publishing, Wrocław 2010.
9. *Dictionary of Foreign Words*, PWN Scientific Publishing, Warszawa 1980.
10. Więclaw M., *Manipulacja w marketingu – technika podprogowa*, Nowy Marketing <https://nowymarketing.pl/a/11981>, manipulacja-w-marketingu-technika-podprogowa, online 17.10.2018.

OJ 1993 No. 47 item 211, Act of 16 April 1993 on Fighting Unfair Competition.  
OJ. of 1996, No. 121, item 572, the Regulation of the National Broadcasting Council of August 21, 1996 amending the regulation on the principles of advertising activity in radio and television programs.

## (NIE) ŚWIADOMA MANIPULACJA KLIENTEM – REKLAMA PODPROGOWA

**Słowa kluczowe:** reklama, manipulacja, perswazja, nieuczciwa konkurencja.

### STRESZCZENIE

Art. 1. Ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji reguluje zapobieganie i zwalczanie nieuczciwej konkurencji w działalności gospodarczej, w szczególności produkcji przemysłowej i rolnej, budownictwie, handlu i usługach – w interesie publicznym, przedsiębiorców oraz klientów. W art. 3. 1. owej ustawy odnaleźć możemy również, że czynem nieuczciwej konkurencji jest działanie sprzeczne z prawem lub dobrymi obyczajami, jeżeli zagraża lub narusza interes innego przedsiębiorcy lub klienta a w szczegól-



ności: wprowadzające w błąd oznaczenie przedsiębiorstwa a także nieuczciwa lub zakazana reklama. Zgodnie z art. 16. 1. czynem nieuczciwej konkurencji w zakresie reklamy jest w szczególności: reklama sprzeczna z przepisami prawa, dobrymi obyczajami lub uchybiająca godności człowieka jak i reklama wprowadzająca klienta w błąd i mogąca przez to wpłynąć na jego decyzję co do nabycia towaru lub usługi<sup>18</sup>. Czy wykorzystywanie przez reklamodawców przekazów podprogowych wprowadza klienta w błąd i jest działaniem sprzecznym z prawem? Czy taki rodzaj zabiegu ingerującego w podświadomość klientów jest jedną z technik manipulacyjnych klientem i czy stanowi potencjalne zagrożenie dla konsumenta? Artykuł jest próbą odpowiedzi na postawione pytania. Poruszono w nim zagadnienia i problemy związane z reklamą subliminalną jak i dokonano analizy wybranych przekazów reklamowych wykorzystujących przekaz podprogowy. Zwieńczeniem pracy są badania własne odnośnie przekazu podprogowego.

**Iwona OSMÓLSKA** a graduate of the Koszalin University of Technology, the University of Gdańsk, the University of Poznań and the University of Economy in Bydgoszcz. Doctor of Engineering and Technical Sciences in the field of Machine Construction and Operation, specializing in Mechanical Engineering. From 2010, she has been associated with the University of Business and Administration in Gdynia, where she worked as an assistant professor and in the years 2017–2019 she held the managerial function, i.e. the Dean of the Branch of the University of Business and Administration E. Kwiatkowski in Lębork. In 2014, she acquired the rights and is currently performing the tasks of the auditor of the leading Occupational Health and Safety Management System according to OHSAS 18001: 2007. Currently, assistant professor in the Faculty of Management, in the Logistics Department of the Pomeranian University in Słupsk, where she is the manager. The Author and co-author of several dozen scientific publications. She specializes in marketing and alternative forms of marketing communication.

---

<sup>18</sup> Dz.U. 1993 Nr 47 poz. 211, Ustawa z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji.

**Aleksander REZMER**

## COGENERATION AS A MEANS TOWARDS ENERGY SELF-SUFFICIENCY OF A COMPANY

**Keywords:** *cogeneration, CHP, energy, self-sufficiency.*

### ABSTRACT

The aim of the article is to present cogeneration as a technology that can mitigate a few major risks for Polish companies in terms of energy. In order to achieve this goal, the concept of cogeneration was described and the main risks arising from energy shortages in the national energy system were identified. The use of combined heat and power (CHP) technology in different sectors of the Polish economy was presented. Three notable applications of cogeneration were described in detail. In the last part of the article the author analyzed to what extent cogeneration is able to ensure energy security and if there are prospects for further development of this technology in Poland.

### Introduction

Access to energy has always been a fundamental factor for development. New methods of energy production were a strong impulse for industrial revolutions that have led to today's modern world. However, energy production and distribution have to face totally new challenges nowadays. First of all, the role of traditional sources of energy, such as fossil fuels, seem to decline as they lose popularity due to their negative impact on the environ-

ment. Secondly, the nuclear energy is still controversial and the catastrophe in Fukushima contributed greatly to the public concern of safety issues. Furthermore, new technological advancements have led to a situation that wind turbines or solar cells are not expensive toys any more but full-fledged elements of power supply systems in modern economies. Finally, despite the efforts towards energy saving, the demand for energy will constantly grow, especially in terms of electricity. This is a natural consequence of economic growth and demographic changes. The shift towards electric vehicles that has already begun will greatly contribute to that demand. These trends are to have a direct impact on companies, especially those energy-intensive. In the most optimistic scenario, they will only face the increase in energy prices that will lead to higher costs. However, that additional expense is easy to transfer to end-customers. In the pessimistic scenarios there is a possibility of a blackout or temporary restrictions in electricity supply that will disrupt operations. Such situations have already occurred in Pakistan, where frequent power outages, caused mainly by poor infrastructure, have even led to a withdrawal of foreign investors<sup>1</sup>. Rapidly developing countries, such as Poland, are characterized by a constant growth of energy consumption. Slow increase in output of Polish power plants does not keep up with the growing demand for electricity<sup>2</sup>. In the summer 2015, due to high temperatures and low level of water in the rivers, restrictions in supply of electricity for the industry were introduced in Poland in order to prevent a blackout. Unfavourable climate changes make such situations more and more likely to occur in the future and that is a real threat not only to the Polish power system but also to other countries of the region.

In such circumstances companies have to face the problem of finding a source of energy that is stable and affordable. It is an additional advantage if it is ecologically friendly. The traditional approach was to buy energy but it is becoming more and more apparent that attaining partial or full energy self-sufficiency can be the best form of addressing energy challenges of today. That is why the prospect of becoming an individual power producer (IPP) has become very attractive. Recent technological advancements, especially in the field of electronics, have led to the development of a number of technologies of dispersed energy production, some of them very ecologically-friendly. However, the only technology that guarantees

---

<sup>1</sup> Z. Bushra, F. Zeeshan, S. Farrukh, S. Umer, I. Urooj, *The Impact of Electricity Crisis on FDI in Pakistan*, "European Researcher", 2014, Vol. 89, No 12 –2, p. 2141–2148.

<sup>2</sup> *Energia 2018*, GUS, Warszawa 2018, p. 27.

high efficiency, stable output at a desired level of electricity and heat, and can be applied almost everywhere is cogeneration.

## General characteristics of cogeneration as a modern technology of energy production

Cogeneration is the use of a heat engine or power station to generate useful heat and electricity at the same time. It is often named CHP, standing for *Combined Heat and Power*. The most common systems use natural gas as their primary fuel. The main advantages of cogeneration are of economic and ecological nature. Cogeneration allows for a more efficient use of fuel because otherwise-wasted heat from electricity generation is put to some productive use. CHP plants recover otherwise wasted thermal energy for heating. Another technology derived from CHP is trigeneration (CCHP – combined cooling, heat and power). In this method some of the heat produced is used to generate chilled water for air conditioning or refrigeration.

Thermal efficiency in a cogeneration system is defined as:

$$\eta_{th} \equiv \frac{W_{out}}{Q_{in}} \equiv \frac{\text{Electrical power output} + \text{Heat output}}{\text{Total heat input}}$$

Where:

$\eta_{th}$  = Thermal efficiency

$W_{out}$  = Total work output by all systems

$Q_{in}$  = Total heat input into the system

As in any system, typical cogeneration models feature some losses. The example energy distribution below is represented as a percent of total input energy in trigeneration model<sup>3</sup>:

- Electricity = 45%
- Heat + Cooling = 40%
- Heat losses = 13%
- Electrical line losses = 2%

The cost of energy production in CHP is low as the efficiency of such systems is approaching 90%. The consequence of a more efficient use of fuel

---

<sup>3</sup> J.I. San Martin, I. Zamora, J.J. San Martin, V. Aperribay, P. Eguia, *Trigeneration Systems with Fuel Cells*, 2008, “Renewable Policies and Power Quality Journal”, Vol. 1, No 6, p. 139.

is reduction of emissions of greenhouse gases. CHP is one of the most cost-efficient methods of reducing carbon emissions from heating systems, especially in cold climates. Cogeneration is widely used in large power plant systems that provide electricity and district heating for large populations and dozens of companies. However, this technology is also an interesting solution in decentralized energy production. An interesting idea is micro combined heat and power (micro-CHP). This is an extension of the idea of cogeneration and means a system with a maximum capacity below 50 kW<sup>4</sup>. Nevertheless, such little output is sufficient only for smaller, less energy-intensive businesses as the majority of factories have much higher energy requirements. They consume not only electricity, but also heat, often in a form of steam. Such companies tend to create their own heat generators as the losses in transmission are high and the only way to limit them is to locate the boiler close to the place where the heat is utilized. If the business is characterized by high and stable demand for heat, perfect conditions for CHP occur. It is worth mentioning that not only factories lie within the scope of cogeneration. Other businesses, such as hotels, hospitals or aquaparks are huge and stable consumers of heat as well and ought to be considered as potential users of this technology. Cogeneration has one more advantage over traditional heating systems in terms of such premises. As heat is easily transformed into cold, cogeneration can be an element of the air-conditioning system. Such technology that combines production of electricity, heat and chilled water for cooling purposes is called trigeneration.

From the technical point of view, gas or steam turbine-powered generators are the most effective solution in the cogeneration units as they provide high output. If the energy production is at a smaller scale, a gas engine or diesel engine may be used. However, micro turbines (up to 500 kilowatt) have been under development and with their higher efficiency and reliability, they may begin a new phase in the application of CHP technology. According to B. F. Kolanowski, the future of small-scale cogeneration lies in fuel cells because they develop electric power quietly, efficiently and emit little pollution<sup>5</sup>.

Cogeneration units can be connected to the general electric network and in the event of surplus in electric output, excess energy can be transferred

---

<sup>4</sup> Directive 2012/27/EU of the European Parliament and of the Council of 25 October 2012 on energy efficiency, amending Directives 2009/125/EC and 2010/30/EU and repealing Directives 2004/8/EC and 2006/32/EC Text with EEA relevance.

<sup>5</sup> B.F. Kolanowski, *Small-scale Cogeneration Handbook*, The Fairmont Press, 2008, p. 138.

to the network and as a result, not wasted. A contract with the electricity provider may also include the clause of purchasing such excess electricity or give the company the right to 'deposit' some energy in the system with the right to make use of it later. In this case the company with CHP unit 'on-grid' becomes a prosumer of electricity.

CHP solutions have many advantages over traditional sourcing electricity from the network<sup>6</sup>. However, the application of cogeneration for individual companies has also a few significant constraints. First of all, CHP technology is suitable for larger consumers of energy as smaller offices or workshops cannot fully benefit from it. However, as the development in micro-CHP technology is continuing, in the future even such little businesses, as well as households, will appear in the scope of this technology. Secondly, in the CHP process, the majority of energy obtained is heat. As a result, only business with stable and extensive demand for heat can fully benefit from the advantages of cogeneration. These are the companies where thermal treatment processes occur, for example in various companies in the food industry. What is more, the heat can be used for direct drying in paper mills and ceramic factories<sup>7</sup>. However, large hotels or aquaparks may also find this technology interesting.

CHP technology seems to be especially favourable for those companies that are located far from the heating network. Transmission of electricity at longer distances inflicts only minor losses whereas transportation of hot water or steam is far less effective and requires building large and expensive transmission network. Some companies in the waste treatment industry are able to generate or exploit gases that may be used to power CHP installations. Those can be landfill gasses or biogas produced in the process of fermentation.

### Cogeneration and renewable energy sources in a smart grid

As the main fuel in smaller CHP units is natural gas, this technology cannot be regarded as a renewable source of energy. The only exception is usage of biogas. However, cogeneration is the most efficient form of energy production and small-scale CHP generators in companies have additional

---

<sup>6</sup> *CHP Benefits*, [www.epa.gov/chp/chp-benefits](http://www.epa.gov/chp/chp-benefits), [access: 11 January 2020].

<sup>7</sup> I. Amos, *Gas turbines for cogeneration – efficiency is everything*, "Power Engineering International", 2007, Vol. 8, No. 2.

advantage of significant reduction of losses in transmission. Renewable energy sources, such as solar panels or windmills, do not provide stable output of energy and, most of all, are not suitable for production of large volumes of hot water and steam, necessary in many industrial processes. Renewable energy installations require a substantial area that is not always available, whereas CHP units are rather compact. That is why small-scale CHP units ought to be regarded as eco-friendly, even though they contribute to the global emissions of greenhouse gasses. It is worth mentioning that no environment-neutral means of energy production exists and dispersed CHP technology is one of the best eco-friendly solutions that have been developed. Finally, a network of small-scale cogeneration units is able to replace a large power station, the construction of which is always controversial and unwelcome by local communities. As a result, promotion of dispersed energy production leads to the reduction of social tensions. One more argument for small-scale cogeneration is that it weakens the bargaining power of large power stations. The biggest energy producers have monopolistic position and the attempts to liberalize this sector are not particularly successful. If the real alternative for buying energy from the network existed, large energy providers would be more incentivized to improve their performance and offer better conditions of energy supply. To sum up, the development of dispersed cogeneration may be beneficial for all energy consumers. This process can only take place if the legal regulations support it. In Poland, an independent power producer needs a special license to freely sell and distribute electric power. The lack of the license forces the producer to transfer the energy to the operator of the network.

There is one more advantage of dispersed CHP technology from the view of regional energy stability. A cogeneration unit connected to the network can be a valuable source of energy in the events of insufficient power in the network and, as a result, becomes an element that stabilizes the whole system. That is why construction of individual CHP units in companies ought to be supported by the government as their installation inflicts beneficial externalities of paramount importance in those countries like Poland, where the general production of electricity does not cover the demand. Nevertheless, connecting an individual, small-scale energy generator to the general network is not an easy task as the quality of energy supplied has to be very high. However, the concept of a smart grid, which enables a variety of operations and measures, is gaining popularity and a smaller CHP units will undoubtedly be important components of the intelligent electric network.

## Cogeneration for companies in Poland – advantages, constraints and threats

Cogeneration has proven an effective solution for those companies that require large volumes heat in their production process. For them, one of the arguments for the application of CHP technology is cost reduction. Own production of energy enables companies to avoid the costs of transmission and many other fees that are added to the bill for energy. Of course, it is almost impossible for any company to become self-sufficient in terms of energy and the connection to the general network is by all means well-desired, the volume of energy purchased and, as a result, the expenditure on energy, can be significantly reduced.

Another argument for CHP technology in companies is better control over costs. On the energy market the bargaining power of a buyer is close to zero as the main distributors of energy in Poland have almost monopolistic position in the regions where they operate. That is why the possibility to generate own energy is a way to reduce the expenditure on energy from an external source. The cost reduction comes mainly from the fact that the loss of energy in transmission is significant as a cogeneration unit is always located close to the place where the energy is utilized.

Business always searches for stability and the access to a stable source of energy is of paramount importance because it simplifies operations. However, power outages are a common problem in many parts of the world and blackouts have occurred numerous times even in well-developed countries. In Poland in recent years there was at least one situation that due to insufficient output of water power plants resulting from a draught, companies had to reduce their use of energy. The rapid economic development in Poland entails higher demand on energy but the increase in output is too slow. As a result, Poland has lost energy self-sufficiency in terms of electricity and has become a net importer of electricity. The possibility of a power outage or reductions in energy supply in Poland are more real than ever before. In December 2019 Polish Supreme Audit Office in the report on energy production in Poland in the years 2012–2018 mentioned the threat of inability to cover national demand on electricity and highlights a number of mistakes in the development of this sector in recent years<sup>8</sup>. In such circumstances

---

<sup>8</sup> *Kłopoty z prądem*, [www.nik.gov.pl/aktualnosci/klopoty-z-pradem.html](http://www.nik.gov.pl/aktualnosci/klopoty-z-pradem.html), [access: 30 December 2019].



having an independent source of energy constitutes a significant advantage and that can be another reason for adoption of this technology.

Cogeneration units are also available in the form of a container. Such solution offers great flexibility as the installation can be easily dismantled and transported to another place. As the overall time of installation is short, this technology can be a quick response in case of a rapid demand for heat and electricity. Cogeneration units exist in a variety of power outputs so the installation can be adjusted to the requirements of the procurer.

Finally, apart from all the economic advantages, CHP technology is eco-friendly and that is an issue of growing importance for the company's stakeholders. As eco-awareness is growing among customers, the fact that a company has its own cogeneration unit can serve as a proof of the company's commitment to the environment protection. The eco-message towards customers could be even stronger if the company simultaneously generates some energy from renewable sources by means of solar panels or wind turbines. The creation of a green image of a company is becoming more and more important from the public relations point of view so the fact that a company invests in CHP installations ought to be highlighted as a step towards not only efficiency improvement, but also ecology.

Any technology has some flaws and CHP is no different. One of the main disadvantages of cogeneration is that it requires substantial investment. The cost of a 2000 kW generator with installation is around one million euro<sup>9</sup>. The installation needs regular servicing and that is an additional expense. A CHP unit needs some space as well. In order to fully benefit from the advantages of the technology, it should be working continuously and for some companies that would be a constraint. Another question is the reliability of a cogeneration unit. As the technology uses engines or turbines with moving parts, the reliability issues arise over time and must be mitigated. If a cogeneration unit is an element of critical infrastructure, its condition is of paramount importance. However, in order to reduce the risk of a total power loss, two or more cogeneration units can be installed in parallel.

One more type of risks is the inability of a new CHP unit to achieve a desired output. The parameters of an installation are included in the contract between the supplier and the buyer but the nature and complexity of the installation may lead to deviation from the designed parameters. In such circumstances, as the investment is rather huge, and the installation is cumbersome to remove, no simple solution to such problem exists. Cogeneration

---

<sup>9</sup> *Announcement of a tender for a cogeneration unit by Piatnica*, [www.piatnica.com.pl/upload/aktualnosci/OGLOSZENIE1.pdf](http://www.piatnica.com.pl/upload/aktualnosci/OGLOSZENIE1.pdf), [access: 12 January 2020].

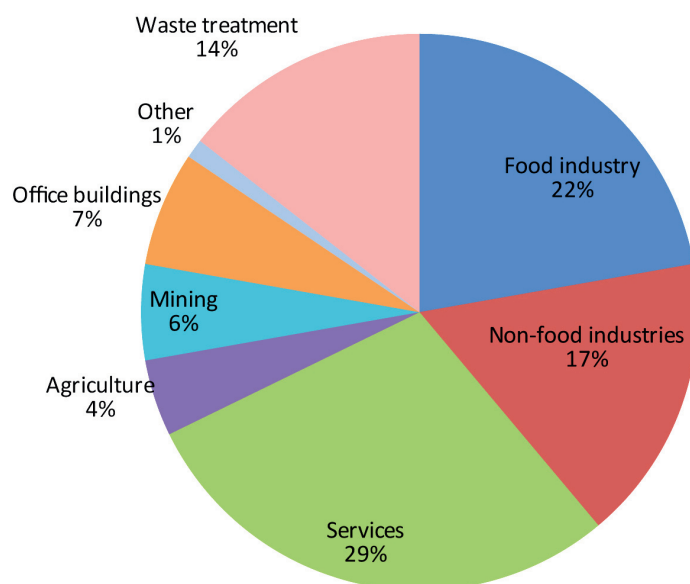
units emit a considerable amount of noise and in some circumstances, for example if located near residential areas, some means of noise reduction have to be applied.

Finally, cogeneration units combust fuels to operate, mainly natural gas. As a result, the economic effectiveness depends mainly on the market price of the fuel, which may vary in time. As the price of energy carriers, especially fossil fuels, are volatile, that poses a serious threat to the financial outcome of the investment in CHP technology. This kind of risk is hard to mitigate, especially in the long run.

### Application of cogeneration in the sectors of Polish economy – research results

The aim of the research was to assess the popularity of cogeneration in Polish companies as well as to identify the industries where it is mostly applied. The research focuses on these institutions that are not professional producers and distributors of energy, so large power stations were excluded. The data for the research was collected in the last quarter of 2019. In order to achieve the research results, the providers of CHP solutions were identified and their portfolios of implemented CHP projects were analyzed. Such method was applied as there are only few professional providers of CHP installations that operate in Poland. In addition to this, the reports from providers of natural gas pertaining cogeneration were also analyzed as they include information about CHP projects that have been implemented. This method led to the identification of 85 cogeneration projects in companies or other institutions for which production of energy is not a primary objective. This figure excludes biogas plants as their main role is professional generation of energy. However, CHP installations using biogas from waste treatment facilities, such as landfills (recycling centres) or sewage treatment plants, were included as cogeneration applied there is only an auxiliary installation providing energy for the facility. In order to have a better insight in the current situation in terms of cogeneration in Poland, an interview with a representative of the industry was conducted. Three most interesting CHP projects were described in a form of short case-studies.

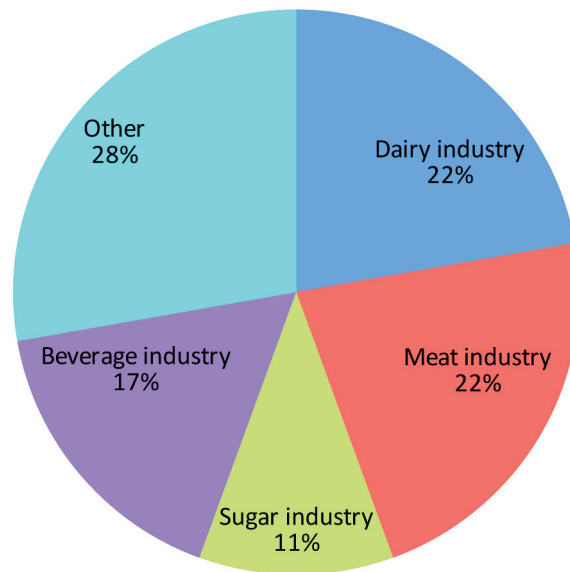
Cogeneration has found application in various sectors of Polish economy. Chart 1 shows where this technology is mostly used. Those companies, for which production of energy is a primary objective (such as power plants) have been excluded.



**Chart 1.** Application of cogeneration in Poland by non-professional producers of energy – research results

Source: own work based on research results.

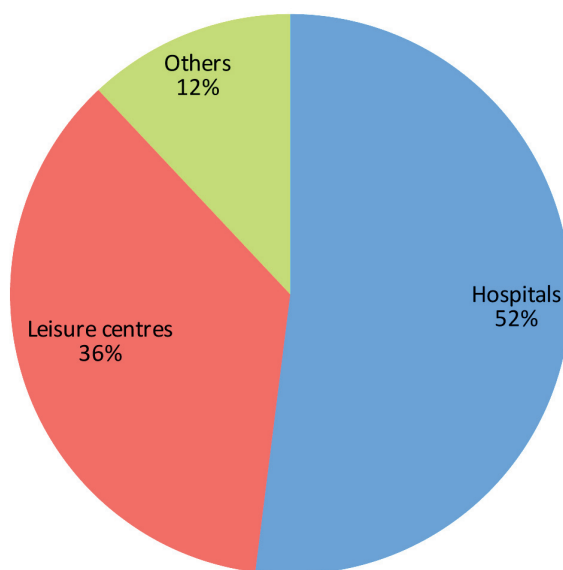
There are four main areas where cogeneration is applied in Poland. They are: services, food industry, non-food industries and waste treatment. In a few cases, CHP technology has been applied in office buildings and on farms. There are also cases of CHP generators propelled by mine gas (methane). In terms of the food industry, CHP installations have been identified mostly in the meat, dairy and beverage industries. It is worth mentioning that there are some companies that operate more than one generator. For example Piątnica, one of major dairy companies in Poland, is currently operating several CHP generators. The use of cogeneration in the sectors of the food industry is presented in chart 2.



**Chart 2.** Application of cogeneration in the food industry in Poland  
– research results

Source: own work based on research results.

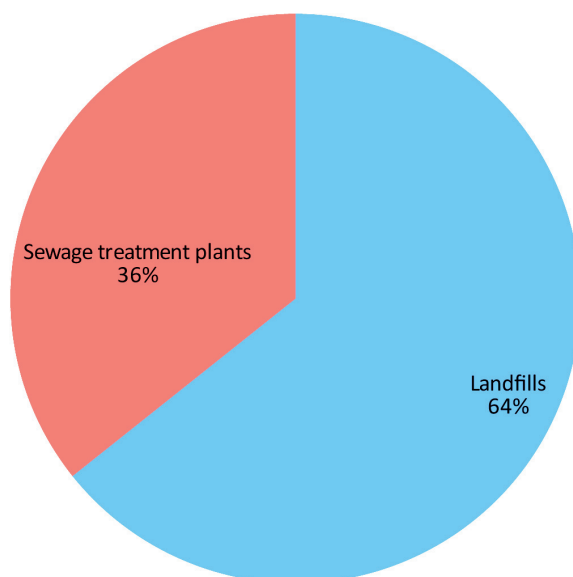
Services are another sector of the Polish economy where CHP technology is applied. As it is clearly seen on chart 3, it is a popular choice among Polish hospitals. In this case economic reasons may play a minor role as hospitals are obliged to have an independent source of power. Due to advancements in CHP technology, hospitals that need to upgrade their generators, opt for cogeneration units as they offer additional advantages over traditional power generators. Leisure centres constitute second largest group of cogeneration users in the services sector. They are mainly hotels and aquaparks. The choice of CHP technology in this case probably comes from the fact that they have high and stable heat consumption as they need to maintain high temperature of water in the pools and other facilities. For them, it is economic calculation that favours cogeneration over separate supplies of heat and electricity. It is worth mentioning that no shopping centre was identified as a user of CHP technology, which can be regarded as a surprise. The shopping malls in Poland are mainly modern buildings and taking into account their size and energy requirements, they are ideal areas for CHP application. The reason why this technology is totally unpopular in this type of facilities is a good research question.



**Chart 3.** Application of cogeneration in the services sector in Poland  
– research results

Source: own work based on research results.

Cogeneration is always an option if a company generates combustible gases. Such gases are often a by-product of a company's operations. This is a case of methane, which is extracted in the process of methane drainage in coal mines. This method of coalbed methane usage does not only provide fuel for a generator, but also prevents emission of this greenhouse gas to the atmosphere. Another place where combustible gases are created are waste treatment facilities. In the process of decomposition of organic substances, substantial volumes of biogas are generated and they constitute a decent fuel for CHP generators. What is more, waste treatment facilities, both sewage treatment plants and recycling centres, have high heat requirements as maintaining the proper temperature is of paramount importance in the fermentation process. In Poland, cogeneration is more frequently applied at landfills than sewage treatment plants (chart 4).



**Chart 4.** Application of cogeneration in the waste treatment sector in Poland

Source: own work based on research results.

It is necessary to mention that there are a few hundred biogas plants in Poland and their number is increasing. These plants also use CHP technology to produce energy. However, for the purpose of this research it has been assumed that such entities are professional producers of energy and, as such, have been excluded from the analysis.

### **Case study 1. OSM Piątnica<sup>10</sup>**

OSM Piątnica is one of the largest companies in the dairy industry in Poland. The company cooperates with two thousand milk producers and processes 400 million liters of milk annually. Initially, the company operated two Caterpillar CHP generators featuring total output of 2 MW. The development of production capacity led to a need for another energy supply. The company was seeking not only a cheap and efficient, but also ecologically-friendly

<sup>10</sup> *Kogeneracyjny as w rękawie. Piątnica pokazuje, jak łączyć możliwości generatorów potrzebami firmy, nowa-energia.com.pl, [access: 10 January 2020].*

and silent source of heat and power that would provide the company with a degree of energy self-sufficiency. Finally, in order to address all these requirements, another Caterpillar CHP generator was installed in 2019. It features 2MW output and operates on natural gas. The new installation does not only protect the facility against electricity shortages but also provides the factory with a high volume of steam necessary in the production process, covering up to 30% of its demand on it.

## **Case study 2.**

### **Błonie-Pass Strefa Przemysłowa Leszek Mirkowicz<sup>11</sup>**

Błonie-Pass Strefa Przemysłowa Leszek Mirkowicz (B-PSPLM) is a company located on 200ha in close proximity of Warsaw. Since 2007 the firm has been specializing in creating favourable conditions for investors to locate their industrial projects on its land. The company offers the investors with transport and telecommunication infrastructure. It also provides services, such as sewage collection, CCTV, security and general maintenance of the zone. The company has attracted several investment projects from top global corporations.

One of the features of the industrial zone is its own power plant. CHP generator of 4,5 MW provides the companies within the zone with both heat and electricity. It is planned to supplement the generator with a set of wind turbines of a total output of 9MW. B-PSPLM has all the necessary permits to produce and distribute energy. From the investor point of view that situation is highly beneficial. First of all, the energy is offered at affordable prices. Secondly, the process of connecting the investment to the energy supply is shortened. Finally, the zone is self-sufficient in terms of energy and the risk of a blackout in the general network has been largely mitigated. It is worth mentioning that the whole concept is rather ecologically-friendly as the generator operates on natural gas, which is one of the least harmful fossil fuels. What is more, the short distance between the CHP installation and the recipients of the energy allows for the reduction of losses in transmission. Planned addition of wind turbines will further reduce the total carbon footprint of the zone and it will have a positive impact on the companies within the zone in terms of their ecological image.

---

<sup>11</sup> *O firmie*, [www.pass-strefa-przemyslowa.pl](http://www.pass-strefa-przemyslowa.pl), [access: 08 January 2020].

### Case study 3.

#### Oddział Zakład Gazowniczy w Rzeszowie<sup>12 13</sup>

The office building of Oddział Zakład Gazowniczy w Rzeszowie (OZGR) is equipped with a CHP generator installed by Centrum Elektroniki Stosownej, one of the leading provider of cogeneration solutions in Poland. As OZGR is a distributor of natural gas, a gas generator was the best choice. However, the installation was upgraded in 2008 to a tri-generation standard. Now, the electric output of the generator is 116kW, thermal power is 191kW and cooling power is 120kW. The installation is rather small because it serves an office building whose energy requirements are moderate. It is an on-grid system, fully integrated with the general transmission network. However, it is a notable application of cogeneration technology as it proves that even an office building can be a place where this modern solution can be successfully implemented. The ability to upgrade the installation to a trigeneration mode offers further advantages. There are more applications of CHP technology in the office buildings in Poland but the fact that OZGR opted for this technology is mainly based on its access to cheap fuel which, in turn, leads to cost reduction for the company.

### Cogeneration as a means for energy risk mitigation for an organization

One of the main roles of managers in a modern organization is monitoring the environment, identifying risks and assessing their levels. If the identified risk is high, proper actions ought to be undertaken to mitigate it. One of the most apparent risks for the companies in Poland in the macro environment is the increasing likelihood of power shortages and outages due to:

- rising demand for electricity,
- climate changes limiting outputs of hydroelectric power plants,
- old and ineffective energy infrastructure,
- share of renewable energy in the general energy production below EU's goals,
- unfavorable regulations for the development of wind turbine sector.

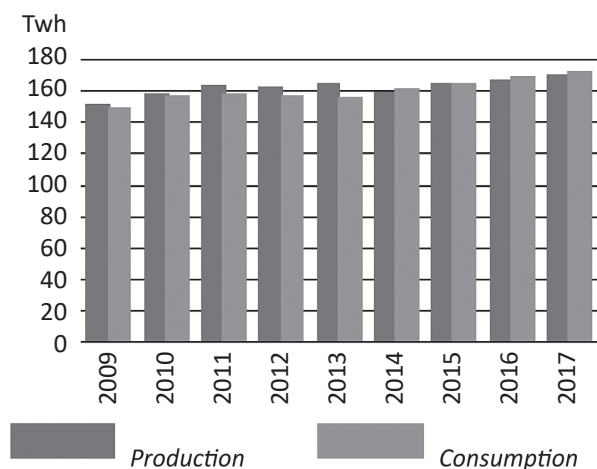
---

<sup>12</sup> List referencyjny, [www.kogeneracjaces.pl/download/file/publish/2013/11/trigeneracja-zg-rzeszow.pdf](http://www.kogeneracjaces.pl/download/file/publish/2013/11/trigeneracja-zg-rzeszow.pdf), [access: 22 December 2020].

<sup>13</sup> *Kogeneracja, Trigeneracja, Poligeneracja*, [www.ces.com.pl/sites/default/files/gaz\\_ziemny-biogaz\\_2013.pdf](http://www.ces.com.pl/sites/default/files/gaz_ziemny-biogaz_2013.pdf), [access: 18 December 2020].



For decades Poland has been self-sufficient in terms of electricity production. As the country is connected with its neighbours with power lines, the surplus of electricity was exported. However, rapid economic development of the country created higher demand for energy and since 2016 the output of Polish power plants is unable to cover it. It is necessary to import energy from neighbouring countries and the amount of energy acquired that way is increasing. If a power outage occurs or even if there will be a temporary reduction in the power supply, companies will have their technological processes disturbed. The shortage of power poses a serious technical risk to all the industries in Poland. Production and consumption of electricity in Poland is shown in chart 5.



**Chart 5.** Production and consumption of electricity in Poland 2010–2017

Source: *Energia 2018, op. cit.*

The need to finance the development of energy infrastructure, dealing with EU's renewable energy policies and inefficient energy sector entails the risk of a significant rise of energy prices. It is also difficult to predict the price of imported energy as it solely depends on the situation on the international energy market. High price of electricity will definitely be a huge blow for numerous energy-intensive industries located in Poland. In addition to this, it is unlikely that the burden of financing the development of the energy sector will be evenly shared by businesses and households as the latter have always been protected by the lawmakers, mainly due to political reasons. To sum up, Poland urgently needs to restructure its energy sector and the cost of it will be mainly covered by enterprises.

The last risk on the horizon in terms of energy for the businesses is ecological awareness in the society. In order to address this risk, companies pursue CSR policies and try to target environmentally-sensitive groups of customers. The fact that the majority of energy produced in Poland comes from a 'dirty' source, which is coal, may ruin eco-friendly image of a company.

## Conclusion

Cogeneration seems to be a solution worth considering for all those companies for which the risks arising from energy shortages in the national energy system is significant. Energy self-sufficiency mitigates the technical risk of power shortages or outages whereas high efficiency of CHP technology mitigates economic risk of high energy prices. Cogeneration is also considered to be rather ecologically-friendly due to low energy losses and possibility to operate on biogas, which is a renewable source of energy. The popularity of this technology among Polish companies is low, but recently an increase in interest in this technology has been observed, mainly due to economic reasons. Cogeneration has been successfully implemented in various organizations and it proves that it is of more universal use than was expected. With the further technological advancements in the technology, especially in terms of micro-turbines, the prospects for CHP are bright.

## References

### **Books, articles and reports:**

1. Amos I., *Gas turbines for cogeneration – efficiency is everything*, "Power Engineering International", 2007, Vol. 8, No. 2.
2. Bushra Z., Zeeshan F., Farrukh S., Umer S., Urooj I., *The Impact of Electricity Crisis on FDI in Pakistan*, "European Researcher", 2014, Vol. 89, No 12-2.
3. Kolanowski B.F., *Small-scale Cogeneration Handbook*, The Fairmont Press, 2008.
4. San Martin J.I., Zamora I., San Martin J.J., Aperribay V., Eguia P., *Tri-generation Systems with Fuel Cells*, 2008, "Renewable Policies and Power Quality Journal", Vol. 1, No 6.
5. *Energia 2018*, GUS, Warszawa 2018.

**Legal acts:**

1. Directive 2012/27/EU of the European Parliament and of the Council of 25 October 2012 on energy efficiency, amending Directives 2009/125/EC and 2010/30/EU and repealing Directives 2004/8/EC and 2006/32/EC Text with EEA relevance.

**Internet sources:**

1. *Announcement of a tender for a cogeneration unit by Piątnica*, [www.piatnica.com.pl/upload/aktualnosci/OGLOSZENIE1.pdf](http://www.piatnica.com.pl/upload/aktualnosci/OGLOSZENIE1.pdf), [access: 12 January 2020].
2. *CHP Benefits*, [www.epa.gov/chp/chp-benefits](http://www.epa.gov/chp/chp-benefits), [access: 11 January 2020].
3. *Kłopoty z prądem*, [www.nik.gov.pl/aktualnosci/klopoty-z-pradem.html](http://www.nik.gov.pl/aktualnosci/klopoty-z-pradem.html), [access: 30 December 2019].
4. *Kogeneracja, Trigeneracja, Poligeneracja*, [www.ces.com.pl/sites/default/files/gaz\\_ziemny-biogaz\\_2013.pdf](http://www.ces.com.pl/sites/default/files/gaz_ziemny-biogaz_2013.pdf), [access: 18 December 2020].
5. List referencyjny, [www.kogeneracjaces.pl/download/file/publish/2013/11/trigeneracja-zg-rzeszow.pdf](http://www.kogeneracjaces.pl/download/file/publish/2013/11/trigeneracja-zg-rzeszow.pdf), [access: 22 December 2020].
6. *Kogeneracyjny as w rękawie. Piątnica pokazuje, jak łączyć możliwości generatorów potrzebami firmy*, [nowa-energia.com.pl](http://nowa-energia.com.pl), [access: 10 January 2020].
7. *O firmie*, [www.pass-strefa-przemyslowa.pl](http://www.pass-strefa-przemyslowa.pl), [access: 08 January 2020].

## KOGENERACJA JAKO KROK W KIERUNKU ENERGETYCZNEJ SAMOWYSTARCZALNOŚCI FIRMY

**Słowa kluczowe:** *Kogeneracja, CHP, energia, samowystarczalność.*

### STRESZCZENIE

Celem artykułu jest przedstawienie kogeneracji (CHP) jako technologii mogącej złagodzić szereg ryzyk dla polskich przedsiębiorstw związanych z niekorzystnymi zmianami w sektorze energetycznym. Aby osiągnąć założony cel, omówiono pojęcie kogeneracji oraz zidentyfikowano najistotniejsze ryzyka dla przedsiębiorstw wynikające z niedoboru prądu elektrycznego w krajowym systemie energetycznym. Przedstawiono wykorzystanie technologii CHP w poszczególnych sektorach polskiej gospodarki. Trzy zastosowania kogeneracji w przedsiębiorstwach, które są wyjątkowo interesujące, zostały omówione

bardziej szczegółowo. W ostatniej części pracy dokonano analizy w jakim stopniu technologia CHP może wpłynąć na bezpieczeństwo energetyczne firmy i jakie są perspektywy rozwoju dla tej technologii w Polsce.

**Aleksander Rezmer** – absolwent Wydziału Ekonomicznego Uniwersytetu Gdańskiego. Ukończył studia doktoranckie na Wydziale Nauk Ekonomicznych i Zarządzania Uniwersytetu im. Mikołaja Kopernika w Toruniu. Od 2012 r. doktor nauk ekonomicznych w zakresie nauk o zarządzaniu. Tłumacz artykułów naukowych na język angielski, autor szkoleń oraz warsztatów. Od 2013 r. związany z Wyższą Szkołą Administracji i Biznesu w Gdyni jako wykładowca na kierunku „international business”. Promotor około stu prac licencjackich, inżynierskich oraz magisterskich. Dotychczasowa aktywność naukowo-badawcza oraz publikacyjna mieści się w obszarze nauk ekonomicznych i dotyczy głównie: współpracy przedsiębiorstw, uwarunkowań prowadzenia działalności gospodarczej, innowacyjności i ochrony środowiska.

**Danuta RUCIŃSKA, Jakub ŻOŁOPA**

## **RYZIKO A BEZPIECZEŃSTWO INFORMACJI W LOGISTYCZNYCH ŁAŃCUCHACH DOSTAW**

**Słowa kluczowe:** *logistyczne łańcuchy dostaw, ryzyko, ochrona danych, bezpieczeństwo informacji.*

### **STRESZCZENIE**

W artykule przedstawiono istotę bezpieczeństwa w łańcuchach dostaw wobec potencjalnych zagrożeń dla występujących w nim przepływów informacji. Zaprezentowano rolę logistyki w kształtowaniu bezpieczeństwa informacyjnego przedsiębiorstw i atrybuty prawidłowo funkcjonujących procesów logistycznych. W dalszej części przedstawiono systematyki zagrożeń wykorzystywane w analizach ryzyka i bezpieczeństwa systemów logistycznych oraz zaproponowano ujęcie jakościowe niektórych aspektów efektywnej wymiany informacji. Na koniec wskazano na podstawowe metody zarządzania bezpieczeństwem informacji w przedsiębiorstwach i sposoby kodowania informacji w branży TSL (transportowo-spedycyjno-logistycznej), minimalizujące lub eliminujące zagrożenia wynikające z popełnianych błędów od pozyskania informacji do jej dostarczenia.

### **Wprowadzenie**

Wyszukiwanie nowoczesnych rozwiązań logistycznych w podstawowym obszarze działalności operacyjnej przedsiębiorstw produkcyjnych, tj. logistyki na wejściu i wyjściu wytwarzania produktu oraz w procesach pomocniczych, takich jak zarządzanie zasobami i zaopatrzeniem staje

się koniecznością wobec oczekiwań wymagającego i elastycznego rynku. Silna konkurencja i wzrost wymagań klientów wskazuje na konieczność optymalizacji procesów produkcyjnych, w wyniku których możliwe staje się zaspokojenie potrzeb na oczekiwanym poziomie i kreowanie innowacyjnych rozwiązań wyznaczających nowe kierunki ich zaspokajania. Jednym z podstawowych uwarunkowań skutecznej implementacji i efektywności nowoczesnych rozwiązań jest zapewnienie ich niezawodności na każdym etapie produkcji. Element bezpieczeństwa operacji logistycznych w przedsiębiorstwach bezpośrednio związany z czynnikiem niezawodności jest koherentnym składnikiem nowoczesnych rozwiązań logistycznych i powinien odpowiadać oczekiwaniom rynku, zabezpieczając wszystkich uczestników procesu przed negatywnymi skutkami zakłóceń.

## Znaczenie bezpieczeństwa łańcucha dostaw w przedsiębiorstwie

Analizę roli bezpieczeństwa łańcucha dostaw w przedsiębiorstwie produkcyjnym należy rozpocząć od przedstawienia relatywnie ujednoczonej, interdyscyplinarnej koncepcji bezpieczeństwa, a następnie wskazania na płaszczyzny lub miejsca styku z oczekiwaniami przedsiębiorstw i występujących w nich procesów logistycznych. Pojęcie bezpieczeństwa, z łacińskiego *sine cura (securitas)*, na ogół tłumaczy się jako stan wolny od trosk, zmartwień, niepokoju, zmian stanu rzeczy. Jednak ogólne zrozumienie bezpieczeństwa oparte jest o założenia braku zagrożeń.

Przedsiębiorstwa produkcyjne jako aktywne podmioty rynku działalność wiązały ze środowiskiem, w którym ryzyko jest elementem naturalnym. Bezpieczeństwo natomiast jest celem, którego osiągnięcie nie gwarantuje stałej stabilizacji, a jedynie chwilowy poziom umożliwiający podejmowanie dalszych działań. Podstawowa działalność przedsiębiorstw jest związana z ciągłym dążeniem do osiągania poziomów bezpieczeństwa, pozwalających na egzystencję rynkową i rozwój. Koordynacja rozwiązań chroniących działalność przedsiębiorstw przed potencjalnymi zagrożeniami dawno już przestała być domeną jednostkowych działań zapobiegawczych i zaradczych. W efekcie, zależności rynkowe przybrały formy złożonych, zintegrowanych systemów bezpieczeństwa, stanowiących zespoły sił, środków i narzędzi, zapewniających podmiotom akceptowalny przez nie poziom bezpieczeństwa. Integralnym elementem systemów bezpieczeństwa jest logistyka<sup>1</sup>. Udział

<sup>1</sup> Z. Grzywna, *Bezpieczeństwo w logistyce. Zarys problematyki*, [w:] ANTE PORTAS –

logistyki w procesach kształtowania bezpieczeństwa przejawia się głównie w funkcjonowaniu sektora transportu, zarządzania i projektowania infrastruktury oraz suprastruktury magazynowej i aspektów środowiskowych. Dobrze zorganizowany system logistyczny powinna cechować wysoka efektywność, sprawnie zorganizowane przepływy dóbr i informacji, funkcjonalność, spójność, kompletność układów i zależności, dzięki którym osiągnana jest maksymalna użyteczność.

Celem systemów bezpieczeństwa logistycznego w łańcuchach dostaw jest maksymalizacja zdolności do pełnienia przez nie wcześniej określonych funkcji, np. przemieszczanie, składowanie, zaopatrzenie produkcji, prognozowanie i szacowanie popytu, kontrola stanów magazynowych, pakowanie, specjalistyczna obsługa towarów, zapewnienie przepływu informacji<sup>2</sup>. Dzięki nowoczesnym technologiom procesy logistyczne stają się transparentne nawet wobec realizacji zagregowanych zadań. Szybki dostęp do informacji oraz możliwość zestawienia i wstępnej obróbki danych zapobiega zakłóceniom działalności gospodarczej w tym procesie produkcyjnego. Niemniej jednak, systemom bezpieczeństwa logistycznego towarzyszą sytuacje problemowe, nazywane są one dylematami decyzyjnymi i wspólnie ze środowiskiem, w którym wystąpiły, stanowią wyzwania bezpieczeństwa.

## Zagrożenia przepływów informacyjnych w łańcuchach dostaw

Zagrożeń przepływów informacyjnych w łańcuchach dostaw upatruje się w złym zabezpieczeniu procesów informacyjnych. Aspekty ich bezpieczeństwa na ogół umieszcza się w sferze niepewności, naturalnej dla każdego łańcucha dostaw. Ryzyko jest wynikiem niepewności, choć powinno być ono kontrolowane, właściwie zidentyfikowane i przeanalizowane. Efektem niewłaściwego zarządzania ryzykiem są najczęściej zaburzenia, kontrolowane dzięki utrzymywanym rezerwom, stanom bezpiecznym, marginesom kalkulacyjnym czy też dopuszczalnym tolerancjom. Zaburzenia i tzw. dewiacje funkcjonowania łańcuchów dostaw są przyczyną niekiedy poważnych, najczęściej kapitałochłonnych zakłóceń lub ich przerwania. Najczęściej wykorzystywaną klasyfikacją zagrożeń w procesach logistycznych jest sys-

---

*Studia nad Bezpieczeństwem*, Wyższa Szkoła Zarządzania Marketingowego i Języków Obcych w Katowicach, 2012, s. 10.

<sup>2</sup> A. Szymonik, *Inżynieria bezpieczeństwa systemów logistycznych*, Difin, Warszawa 2016, s. 10.

tematyka obszarów zagrożeń GEMIO<sup>3</sup>, w której wyróżnia się następujące obszary:

- geopolitykę – konflikty zbrojne, piractwo, umowy międzynarodowe (*geopolitics*);
- środowisko naturalne, siły przyrody (*environment*);
- zależności rynkowe (*market*);
- infrastrukturę, zasoby materialne i niematerialne (*infrastructure*);
- organizację i przygotowanie procesów, aspekty strukturalne i decyzyjne (*organization*).

Dostępne są również inne, uproszczone systematyki zagrożeń, np. W. Machnowski wskazał na czynniki zewnętrzne (tkwiące w otoczeniu przedsiębiorstwa) i wewnętrzne (związane z jego działalnością)<sup>4</sup>.

Analizując funkcje informacji w łańcuchach logistycznych, można zaproponować inną systematykę zagrożeń. Z jakościowego punktu widzenia proponuje się uwzględnianie kryteriów związanych z ich pozyskiwaniem i przetwarzaniem. W tym celu należy ustalić wymagania, jakie powinna spełniać informacja w procesach logistycznych. Pierwszym kryterium jest jej **aktualność**, a co za tym idzie, zagrożenia powodowane przez jej dezaktualizację do momentu wykorzystania lub jej nieaktualność w momencie pozyskania lub nadania. Kolejnym kryterium jest **kompleksowość informacji**, tj. zapewnienie pełnego zakresu i spójności informacyjnej. To kryterium powiązane jest z ryzykiem przekazania niewystarczającej liczby informacji osobie decyzyjnej, na ich podstawie podejmującej działania. Z tym kryterium wiąże się aspekt **dokładności** i ryzyko pobieżności informacyjnej, czyli przekazania wiadomości uogólnionej lub nieprecyzyjnej. Kolejnym wymogiem jest **zgodność** i **bezwzględność**, z którymi powiązane jest ryzyko dostarczenia informacji niezrozumiałej lub niezgodnej z innymi, przekazanymi adresatowi wcześniej i niezdezaktualizowanymi. Następnym ważnym kryterium jest **rzetelność** źródła, czyli przekonanie adresata o pewności danych otrzymywanych od nadawcy. Ostatnim wymaganiem względem informacji jest ich **dostępność**, gwarantująca odbiorcy łatwość ich pozyskiwania, bez względu na jego lokalizację. W tabeli 1 zaprezentowano zestawienie jakościowych kryteriów ocen bezpieczeństwa informacji.

<sup>3</sup> D. Książkiewicz, D. Mierkiewicz, *Bezpieczeństwo we współczesnych łańcuchach logistycznych*, [w:] *Zeszyty Naukowe Wydziału Ekonomicznego Uniwersytetu Gdańskiego* *Ekonomika Transportu i Logistyka*, 2012, nr 43, s. 51–60.

<sup>4</sup> W. Machnowski, *Czynniki ryzyka w transporcie zewnętrznym w wybranym przedsiębiorstwie*, [w:] *Gospodarka Materiałowa i Logistyka*, 2016, Nr 11, s. 136–138.



**Tabela 1**

Jakościowe kryteria oceny bezpieczeństwa informacji

KRYTERIUM	ZAGROŻENIE	RYZYKO
<b>Aktualność</b>	Dezaktualizacja	Utrata znaczenia w czasie, brak przydatności
<b>Kompleksowość</b>	Niespójność, niekompletność	Niepełna, uniemożliwiająca jej interpretację
<b>Dokładność</b>	Pobieżność, uproszczenie	Uogólniona, pozbawiona kluczowych aspektów, niezdolna do przekazania pełnego opisu sytuacji
<b>Zgodność (formy)</b>	Nieczytelność	Brak możliwości odbioru, odczytania, przetworzenia
<b>Bezwzględność</b>	Relatywność	Brak znaczenia dla odbiorcy, chaos informacyjny
<b>Rzetelność (źródła)</b>	Niewiarygodność	Powodująca szum informacyjny, niemożliwa do wykorzystania z uwagi na brak zaufania do nadawcy
<b>Dostępność</b>	Brak dostępności	Brak możliwości pozyskania lub jej uzupełnienia w przypadku pojawienia się potrzeby

Źródło: Jakub Żołopa – opracowanie własne.

Zaprezentowany w tabeli 1 zbiór kryteriów odpowiadający procesowi informacji wewnątrz łańcucha dostaw stanowi o podstawowym ryzyku i zagrożeniach ich jakości. Należy pamiętać, że ryzyko należy rozpatrywać ze szczególnym uwzględnieniem prawdopodobieństwa jego materializacji i potencjalnych jej konsekwencji. W proponowanej jakościowej systematyce zagrożeń zwrócono szczególną uwagę na zagrożenia istotnie zaburzające lub zakłócające funkcjonowanie logistycznego łańcucha dostaw.

## Zarządzanie bezpieczeństwem informacji w procesach logistycznych

Zarządzanie bezpieczeństwem informacji w procesach logistycznych stanowi przedmiot szczególnego zainteresowania, a jego zabezpieczenie jest celem nadrzędnym<sup>5</sup>. W tym kontekście należy wskazać na wprowadzoną

<sup>5</sup> M. Jażdżewska-Gutta, *Zagadnienie bezpieczeństwa jako bariera funkcjonowania*

w 2009 r. w USA zasadę „10+2”, w myśl której importer towaru powinien udostępnić dziesięć kluczowych informacji istotnych dla łańcucha dostaw, tj.: danych producenta obsługiwanego towaru, sprzedającego, kupującego, armatora, miejsca załadunku, załadowcy, kontenera, odbiorcy, kraju pochodzenia, kodu ISZTAR<sup>6</sup>, natomiast przewoźnik dwie pozostałe, czyli lokalizację kontenera i jego status<sup>7</sup>

Przepływ informacji w logistyce jest kluczowym elementem potrzebnym dla zapewnienia niezbędnej gwarancji niezawodności procesów produkcyjnych i ich efektywności. Kanały komunikowania się z rynkiem i przekazywane informacje muszą być transparentne, łatwe do analizy, a nade wszystko bezpieczne. Warto podkreślić, iż pojęcie informacji w łańcuchach dostaw interpretuje się dwojako, a każdy z wariantów generuje inne wyzwania dla ich bezpieczeństwa. Po pierwsze, informacje można traktować przedmiotowo jako wyrób/towar. Takim wyrobem/towarem i wartością są informacje zapisane na materialnych nośnikach, bez względu na zawarte w nich treści. Drugim są usługi informacyjne, tj. przekazywanie/wymiana określonych treści pomiędzy zainteresowanymi podmiotami.

W procesach logistycznych występują często dane wrażliwe, dotyczące prowadzonej przez przedsiębiorstwo działalności i dane osobowe powiązanych z przedsiębiorstwem osób. Wszystkie informacje podlegają ochronie prawnej, co obliguje ich dysponentów do skutecznego ich zabezpieczenia<sup>8</sup>. Zapewnienie bezpieczeństwa informacji w łańcuchu dostaw wymaga uwzględniania ich wysokiej podatności na zmiany oraz umiejscowienia w określonym miejscu i czasie. Są one przetwarzane przez systemy informacji logistycznej tworzące struktury wzajemnie i współzależnie powiązanych ludzi, narzędzi i procedur, w wyniku czego możliwa jest kompleksowa analiza danych niezbędnych do sterowania procesami w przedsiębiorstwie, w tym planowania, realizacji zleconych zadań i ułatwiania podejmowania trafnych decyzji. W związku z wysokim ryzykiem i dużą wrażliwością przetwarzanych danych, informacje są zabezpieczane wielopoziomowo, a do najczęściej stosowanych metod zabezpieczenia należą:

---

*międzynarodowych łańcuchów dostaw*, [w:] *Zeszyty Naukowe. Kolegium Gospodarki Światowej*, Wydawnictwo UG, Gdańsk 2011, s. 201.

<sup>6</sup> ISZTAR – Informacyjny System Zintegrowanej Taryfy Celnej ISZTAR – umożliwia dostarczenie administracji celno-skarbowej i wszystkich zainteresowanych szczegółowych informacji na temat obrotu towarowego z zagranicą.

<sup>7</sup> M. Chaberek, *Logistyczne aspekty bezpieczeństwa*, [w:] *Zeszyty Naukowe Wydziału Ekonomicznego Uniwersytetu Gdańskiego*, 2015, nr 15, s. 29–30.

<sup>8</sup> M. Pałęga, *Bezpieczeństwo informacji w logistycznym systemie informatycznym klasy CRM*, „Logistyka”, 2014, s. 4934–4935.

- szyfrowanie danych Secure Socket Layer i Transport Layer Security;
- ograniczanie uprawnień i dostępu użytkowników;
- mechanizmy uwierzytelniania użytkowników (karty osobiste, kody dostępu, czytniki linii papilarnych);
- analiza tzw. logów, tj. ścieżek pozyskiwania danych przed użytkowników systemu;
- kopie bezpieczeństwa danych.

Przedstawione metody ochrony i zabezpieczania danych pozwalają chronić je przed ryzykiem zagrożeń w postaci np. podsłuchów, włamań do systemów, instalacji złośliwego oprogramowania, kradzieży, wyłudzeń informacji, pomyłek pracowników, awarii sprzętu czy działania czynników naturalnych powodujących uszkodzenia lub utratę danych<sup>9</sup>. Właściwy dobór środków ochrony informacji winien uwzględniać szeroki wachlarz narzędzi, pozwalający na wykrywanie, ograniczanie i monitorowanie zagrożeń, a także działania prewencyjne obejmujące uświadamianie pracowników, zapobieganie sytuacjom kryzysowym itd.

Digitalizacja danych i cyfryzacja dokumentów wniosła kolejne ryzyko w zarządzaniu bezpieczeństwem informacji. W roku 2013 tylko 43% informacji funkcjonowało w formie tradycyjnej, a 57% przechowywano wyłącznie w wersji elektronicznej<sup>10</sup>. Biorąc pod uwagę wrażliwość przetwarzanych danych, obawy może budzić fakt, że tylko trzy na cztery badane przedsiębiorstwa traktowały zapewnienie bezpieczeństwa informacji jako priorytet, a dziewięć na dziesięć przyznało, że wyciek danych może spowodować realne straty w ich przedsiębiorstwie. Wśród informacji i danych przetwarzanych przez logistyczne systemy informacyjne (LIS) wyróżnia się systemy pozostające w obiegu wewnętrznym i zewnętrznym. Istotą LIS jest sprawne gromadzenie i przetwarzanie danych, wykorzystywanych do podejmowania decyzji logistycznych. O ile omówione zagrożenia dla bezpieczeństwa obiegu zewnętrznego usankcjonowanego prawnie są oczywiste, o tyle ochrona informacji i danych wewnętrznych w przedsiębiorstwach nie może być pomijana ze względu na ich miejsce w systemie.

Pozyskanie kluczowych informacji w sprawie optymalnego przebiegu procesów logistycznych i ich ochrona na każdym etapie przetwarzania oraz analizowania są konieczne dla realizacji podstawowych zadań łańcucha

<sup>9</sup> J. Łuczak, M. Tyburski, *Systemowe zarządzanie bezpieczeństwem informacji ISO / IEC 27001*, <https://jacekluczak.pl/images/download/Systemowe.pdf>, [dostęp: 21.03.2019].

<sup>10</sup> J. Góra, *Efektywne zarządzanie bezpieczeństwem informacji*, [www.us.edu.pl/... / RAPORT2013.pdf](http://www.us.edu.pl/.../RAPORT2013.pdf), [dostęp: 27.03.2019].

dostaw. Wśród informacji wewnętrznych wyróżnia się np. dane dotyczące dostępnych przestrzeni magazynowych, ilości towaru do przyjęcia lub wydania, gabaryty towarów, dane identyfikacyjne, prognozy zużycia, terminy przydatności składowanych dóbr, plany załadunków czy harmonogramy wysyłek. Zagregowane informacje zapewniają realizację dostaw materiałów i dystrybucję wyrobów gotowych, tworząc sieci powiązań między podmiotami, przetwarzającymi surowce w wyroby finalne, a następnie pomiędzy partnerami w sieci dystrybucji do ostatecznego klienta. Nieprawdziwość lub sfalszowanie danych wewnętrznych może zaburzyć lub skutecznie utrudnić realizację zadań w łańcuchu, np. błędna informacja o wysokości zapasów, dacie przydatności towarów lub miejscu dostawy może wywołać zakłócenia w funkcjonowaniu następnych ogniw łańcucha.

Przedsiębiorstwa produkcyjne muszą równie skutecznie zapewnić bezpieczeństwo danym gromadzonym i przetwarzanym w wewnętrznych procesach logistycznych. Dynamika rynku wymusza na przedsiębiorstwach zbieranie, analizowanie bieżących informacji i ich ochronę. Skuteczna realizacja zamówień wymaga przeanalizowania wejściowych danych zewnętrznych i wewnętrznych oraz ich przetworzenie. W ocenach przepływów materiałowych w zarządzaniu łańcuchem dostaw informacje traktuje się jako jeden z głównych składników systemu logistycznego przedsiębiorstwa<sup>11</sup>. Dlatego ważnym aspektem dla przedsiębiorstw jest sprawne zarządzanie informacjami, które nie mogłoby funkcjonować bez bieżących, aktualnych danych, będących podstawą procesów decyzyjnych, zarazem warunkujących ich bezpieczeństwo.

Zabezpieczenie danych wewnętrznych opiera się w dużej mierze na wyeliminowaniu możliwości pomyłek lub celowych ingerencji człowieka w zgromadzone dane. Systemy CRM, ERP często umożliwiają wykorzystanie nowoczesnych metod w tym zakresie. Systemy logistyczne i magazynowe poprzez cyfryzację danych i komputerowe metody zliczania oraz planowania są lepiej chronione oraz pozwalają na właściwe zarządzanie procesem, począwszy od etapu planowania po realizację zlecenia. Nie ulega wątpliwości, że każda informacja przetwarzana wewnątrz łańcuchów dostaw powinna podlegać ochronie. Jednak stwierdzić można z pewnością, że poziom ich zabezpieczenia może być zróżnicowany, lecz powinien odpowiadać ryzyku, jakie niesie jej potencjalne zafałszowanie lub utrata.

Cyfryzacja sposobów pozyskiwania i przetwarzania danych podniosła poziom ich bezpieczeństwa umożliwiając wypracowanie standardów

---

<sup>11</sup> C. Szydłowski, *Bezpieczeństwo informacji w logistyce*, Wyższa Szkoła Ekonomiczno-Humanistyczna, Łódź 2015, s. 24.

w zarządzaniu łańcuchami dostaw. Wskazać można np. na system automatycznego zbierania danych ADC, jeden z pierwszych systemów pozwalających na automatyczne identyfikowanie dóbr z wykorzystaniem technologii komputerowych. System ADC działa na zasadzie przypisania odczytanej informacji (ciągu znaków) do zapisanego w bazie danych opisu danego produktu, zdarzenia lub osoby. Dzięki tej technice, wprowadzonej do użytku w latach siedemdziesiątych minionego stulecia, następuje automatyczna identyfikacja dóbr oznaczonych kodami kreskowymi. Tak szyfrowane mogą być również identyfikatory pracownicze, dokumenty przewozowe i inne dane, wymagające szybkiego i bezbłędnego odczytywania<sup>12</sup>.

Choć pierwsze próby wdrożenia rozwiązań radiowych odnotowano w latach czterdziestych XX w., to dopiero w 2005 r. pojawił się na rynku system identyfikacji towarów wykorzystujący miniaturowe kody radiowe – RFID (*Radio Frequency Identification*). Dzięki jego wszechstronności i uniwersalizacji znalazł on również zastosowanie w wielu sektorach poza logistyką, dla której był pierwotnie przeznaczony. Pomimo silnej aplikacyjności, najszersze jego zastosowanie występuje w branży transportowo-spedycyjno-logistycznej<sup>13</sup>. Technologia RFID, dzięki sygnałom radiowym, zapewnia wymianę danych pomiędzy etykietą a czytnikiem, bez konieczności bezpośredniego kontaktu, jak w przypadkach konieczności odczytywania kodów kreskowych. Miniaturowe układy scalone instaluje się w postaci etykiet w miejscu docelowym, np. na metkach produktów, urządzeniach, opakowaniach, zyskując możliwość monitorowania ścieżek przemieszczania dóbr w całym łańcuchu dostaw<sup>14</sup>. Kolejną zaletą systemu RFID jest możliwość nadania indywidualnego oznaczenia każdemu z tych mikrokodów, bez żadnych limitów ilościowych. Jest to cecha, która wyróżnia RFID, choćby na tle standardowych oznakowani EAN.

Największą popularnością na rynku cieszą się tzw. kody liniowe. Są to kody kreskowe zbudowane z na przemian występujących jasnych i ciemnych kresek o różnej szerokości i grubości. Każda z tych kombinacji koduje alfanumerycznie określony ciąg znaków, możliwy do odczytania przy pomocy czytników lub skanerów wyposażonych w moduły dekodujące.

<sup>12</sup> E. Gołębska, *Logistyka jako zarządzanie łańcuchem dostaw*, Wyd. Akademii Ekonomicznej, Poznań 2004, s. 17–18.

<sup>13</sup> R. Gołaszewski, *Wybrane systemy automatycznej identyfikacji w logistyce*, [w:] *Zeszyty Naukowe Ruchu Studenckiego*, Wyższa Szkoła Oficerska Wojsk Lądowych im. gen. T. Kościuszki, 2011, Nr 2, s. 22–28.

<sup>14</sup> J. Korczak, K. Kijewska, *Automatyczna identyfikacja w logistyce – szanse i zagrożenia*, [http://www.ptzp.org.pl/.../066\\_Korczak\\_Kijewska.pdf](http://www.ptzp.org.pl/.../066_Korczak_Kijewska.pdf), [dostęp: 20.03.2019].

Pod koniec lat siedemdziesiątych ubiegłego wieku stały się popularne systemy EDI (*Electronic Data Interchange*). Wyeliminowały one konieczność papierowej wymiany danych pomiędzy podmiotami, przyspieszając czas ich przesyłania. Dzięki tej innowacji coraz większego znaczenia nabierał międzynarodowy system GS1, tworzący globalne standardy w komunikowaniu się i identyfikacji przepływów w łańcuchach dostaw, znacząco poprawiając efektywność ich funkcjonowania. W Polsce rzecznikiem systemu GS1 jest Instytut Logistyki i Magazynowania, który dba o optymalizację procesów w przedsiębiorstwach produkcyjnych i w sektorze TSL. W chwili obecnej wymiana komunikatów EDI odbywa się w sposób skoordynowany i międzybranżowy, choć na etapie projektowania systemu wiele sektorów gospodarki wypracowywało własne, zindywidualizowane rozwiązania. W ramach funkcjonowania GS1 wypracowano globalne standardy komunikacji GS1 eCom.

## Zakończenie

Nowoczesne technologie i innowacje w dziedzinie zabezpieczeń informatycznych logistycznych łańcuchów dostaw obejmujące bezpieczeństwo informacji wspierają dążenia przedsiębiorców do należytej ich ochrony. Istotę wsparcia funkcji logistycznych można sprowadzić do niezbędnego zapewnienia narzędzi osobom decyzyjnym, udostępniania im odpowiedniej ilości i jakości informacji. Okazuje się jednak, że cyfryzacja procesów logistycznych, mimo niekwestionowanych zalet, niesie ze sobą liczne zagrożenia i poważne wyzwania w sferze funkcjonowania łańcuchów dostaw. Wysokie koszty wdrożenia, utrzymania i ryzyko ataków w cyberprzestrzeni to tylko niektóre z coraz częściej występujących zagrożeń. Wskazać w tym miejscu należy również na obwarowania prawne dotyczące standardów właściwego przetwarzania i przechowywania danych w formie zdigitalizowanej, które w połączeniu z coraz wyższymi ich kosztami, mogą skutecznie zniechęcać potencjalnych inwestorów lub przyczyniać się do spadku konkurencyjności proponowanych rozwiązań. Nie można jednak traktować logistycznych systemów informacyjnych ani systemów zarządzania łańcuchami dostaw jak antidotum na uzdrowienie lub wyeliminowanie problemów współczesnych menedżerów logistyki, przedsiębiorców itp. w tym zakresie. Wobec dynamicznych przeobrażeń gospodarek szum informacyjny i silna presja otoczenia stwarzają decydom możliwości popełniania pomyłek. W celu minimalizacji tego ryzyka, obniżenia poziomu niepewności i skutecznego

reagowania na niesprzyjające problemy, należy z odpowiednim wyprzedzeniem identyfikować zagrożenia. I w tym aspekcie ochrona informacji odgrywa kluczową rolę, sprzyjając efektywnemu funkcjonowaniu logistycznych łańcuchów dostaw.

## Bibliografia

### Literatura:

1. Chaberek M., *Logistyczne aspekty bezpieczeństwa*, [w:] *Zeszyty Naukowe Wydziału Ekonomicznego Uniwersytetu Gdańskiego*, Transport i Logistyka 2015, nr 15.
2. Gołaszewski R., *Wybrane systemy automatycznej identyfikacji w logistyce*, [w:] *Zeszyty Naukowe Ruchu Studenckiego*, Wyższa Szkoła Oficerska Wojsk Lądowych im. gen. T. Kościuszki, 2011, nr 2.
3. Gołębska E., *Logistyka jako zarządzanie łańcuchem dostaw*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Poznań 2004.
4. Grzywna Z., *Bezpieczeństwo w logistyce. Zarys Problematyki* [w:] *ATNE PORTAS – Studia nad Bezpieczeństwem*, Wyższa Szkoła Zarządzania Marketingowego i Języków Obcych w Katowicach, Katowice 2012.
5. Jażdżewska-Gutta M., *Zagadnienie bezpieczeństwa jako bariera funkcjonowania międzynarodowych łańcuchów dostaw*, [w:] *Zeszyty Naukowe. Kolegium Gospodarki Światowej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2011.
6. Książkiewicz D., Mierkiewicz D., *Bezpieczeństwo we współczesnych łańcuchach logistycznych*, [w:] *Zeszyty Naukowe Wydziału Ekonomicznego Uniwersytetu Gdańskiego*, *Ekonomika Transportu i Logistyka* 2012, nr 43.
7. Machnowski W., *Czynniki ryzyka w transporcie zewnętrznym w wybranym przedsiębiorstwie*, „Gospodarka Materiałowa i Logistyka” 2016, nr 11.
8. Pałęga M., *Bezpieczeństwo informacji w logistycznym systemie informacyjnym klasy CRM*, „Logistyka” 2014, nr 3.
9. Szydłowski C., *Bezpieczeństwo informacji w logistyce*, Wyższa Szkoła Ekonomiczno-Humanistyczna, Łódź 2015.
10. Szymonik A., *Inżynieria bezpieczeństwa systemów logistycznych*, Difin, Warszawa 2016.

### **Akty prawne:**

1. Ustawa z dnia 10 maja 2018 r. o ochronie danych osobowych, Dz. U. 2018, poz. 1000.
2. Artykuł 16 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), Dz. U. 2004.90.864/2, tekst skonsolidowany uwzględniający zmiany wprowadzone Traktatem z Lizbony.

### **Źródła internetowe:**

1. Góra J., *Efektywne zarządzanie bezpieczeństwem informacji*, [www.us.edu.pl/RAPORT2013.pdf](http://www.us.edu.pl/RAPORT2013.pdf), [dostęp: 27.03.2019].
2. Korczak J., Kijewska K., *Automatyczna identyfikacja w logistyce – szanse i zagrożenia*, [http://www.ptzp.org.pl/.../066\\_Korczak\\_Kijewska.pdf](http://www.ptzp.org.pl/.../066_Korczak_Kijewska.pdf), [dostęp: 20.03.2019].
3. Łuczak J., Tyburski M., *Systemowe zarządzanie bezpieczeństwem informacji ISO/IEC 27001*, [https://jacekluczak.pl/im\\_ges/download/Systemowe.pdf](https://jacekluczak.pl/im_ges/download/Systemowe.pdf), [dostęp: 21.03.2019].

## **RISK AND INFORMATION SECURITY IN LOGISTICS SUPPLY CHAINS**

**Keywords:** *information security, data protection, systematics of threats, supply chain, risk, system.*

### **Summary**

The article presents definitions of supply chain security in terms of potential threats into its internal information proceeding. The role of logistics in the information security of enterprises and the attributes of well-functioning logistics processes were characterized. The article presents the most popular systematics of threats belong to the issues of risk and security of logistics systems, and also has been proposed the qualitative approach to the aspects of effective information exchange. Finally, were discussed the basic methods of information security management in enterprises and popular ways of information coding in the TSL industries, which eliminate or minimize the risk of human mistakes at the stage from obtaining information until it is provided.



**Danuta Rucińska** – profesor doktor habilitowana w dziedzinie nauk ekonomicznych; kierownik Katedry Logistyki na Wydziale Zarządzania Wyższej Szkoły Administracji i Biznesu im. E. Kwiatkowskiego w Gdyni; zainteresowania naukowe: rynek transportu, spedycji i logistyki oraz marketing. Badania przedstawione w niniejszym artykule przeprowadzono pod jej kierownictwem w ramach seminarium magisterskiego na Wydziale Ekonomicznym Uniwersytetu Gdańskiego.

**Jakub Żołopa** – magister ekonomii, doktorant w Katedrze Rynku Transportowego Uniwersytetu Gdańskiego. Od ponad ośmiu lat pełni funkcje menedżerskie w międzynarodowych przedsiębiorstwach produkcyjnych. Karierę zawodową związał z globalnymi łańcuchami dostaw i logistyką zaopatrzenia. Przez sześć lat odpowiedzialny za sprawne przepływy materiałowe w łańcuchach dostaw dla wielkich koncernów motoryzacyjnych, takich jak: Ford, Volkswagen, Daimler, BMW. Prowadzi szkolenia dotyczące nowoczesnych technik zarządzania logistyką, bazujące na Lean Management i narzędziach opartych o filozofię Kaizen. Specjalista ds. oceny i analizy ryzyka oraz negocjacji w biznesie. Obecnie pełni funkcję purchasing managera w jednym z czołowych przedsiębiorstw branży meblarskiej.

**Dorota SIMPSON**

## THE CONCEPT OF GREEN, BLUE AND CIRCULAR ECONOMY

**Key words:** *economic growth, green, blue and circular economy*

### SUMMARY

The term “green economy” still does not have one, universal definition accepted by scientists, practitioners, institutions, politicians, etc. Although the concept is widely discussed by members of international organizations, like the UN or the EU, G20, governments, NGOs, local authorities, there are still a lot of misunderstandings around it, all the more so that new terms are created to name innovative ideas that have already been implemented or are in the phase of projecting such as blue economy, sharing economy or circular economy. Economists are generally opposed to adding adjectives to the term “economy”, stating that there is only economy, however the adjectives inform about what is the idea behind these terms. As the problem seems worth investigating, this was the reason for undertaking research in this field. One of the purposes of the article is to find the similarities and/or differences between these terms. The other purpose is tightly connected with the title of the paper and has to demonstrate that “greening” economic activities can foster innovativeness and stimulate economic development measured not only by using Gross Domestic Product as an indicator but also other measures like Human Development Index or well-being measures. The methods were based on study of literature and reports of international organizations and institutions. The findings showed that there are a lot of similarities between various terms naming environment-friendly sustainable development. Green economy should not be perceived as a cost or burden but more like a trigger factor for initiative and innovativeness.

The purpose of the article is to present the concepts of green, blue and circular economy as a new paradigm of economy, aiming to utilize limited natural resources in the most “economic” way. The overarching goal of this type of economic activity is to ensure socio-economic development, and not only economic growth, which was the basic measure of the achieved economic level of a given country for many years.

The method utilized in the article was based on comparative analysis of various sources dedicated to this topic, such as relevant literature, reports and elaborations of international organizations and institutions. The presentation of the results of conducting research was based on the descriptive method.

Conclusions resulting from the undertaken research lead to the statement that if we assume that the essence of economics is managing limited resources and allocating them to meet competitive goals, the green and blue economies are simply economics with particular regard to natural resources. On the other hand, the circular economy can be treated as an instrument for their protection and reuse of products. The implementation of the concepts of green, blue and circular economy, apart from a better utilization of scarce resources, can stimulate and foster innovativeness and create better conditions of life for human beings.

## Introduction

If you have put the windmill in your yard or some solar panels on your roof, bless your heart. But we will only green the world when we change the very nature of the electricity grid – moving it away from dirty coal or oil to clean coal and renewables. And that is a huge industrial project – much bigger than anyone has told you. Finally, like the New Deal, if we undertake the green version, it has the potential to create a whole new clean power industry to spur our economy into the 21st century<sup>1</sup>.

In 1972 The Club of Rome published its very famous report titled “The Limits to Growth”<sup>2</sup>. The conclusion of this report was that if nothing is done then the humanity will experience catastrophe in 100 years. The rapidly growing World’s population resulting in scarcities of many natural resources

---

<sup>1</sup> T. L. Friedman, *Opinion – A Warning From the garden*, “The New York Times”, 2007, January 19.

<sup>2</sup> Meadows D. H., Meadows D. L., Randers J., Behrens III W. W., *Granice Wzrostu*, PWE, Warszawa 1973.

causes that the problem of their depletion becomes very dangerous for humanity. This situation creates a strong impetus for developing new concepts, ideas, solutions and also influences the ways of thinking about economy and economic processes and the methods of measuring the results of human economic activity. Traditionally used measure for economic situation was Gross Domestic Product but it appeared that in the era of extensive utilization of resources, pollutions and environment degradation this indicator is not sufficient. Green economy, blue economy and circular economy are the answers for emerging threats and challenges the humanity faces. The transition to the new model or models of economy – from linear to circular becomes must. However, it is still the problem of the rational use of resources, in particular the scarce and limited ones. Economy, whether it is named green, blue or circular, deals with resources and efficient use of them. The purpose of the article is to present various approaches to the essence of economy, economic growth and development as well as the concepts of green, blue and circular economy.

## Definitions of economy

Economy is the science about economic processes and economists try to detect and describe these processes. There are various resources which are subject to economic processes:

- human – people, their knowledge, practical skills, experience,
- natural resources – soil, land with its natural resources, water and air<sup>3</sup>,
- resources resulting from human activity – tools, machines, buildings, semi-finished products, means of transport, financial resources, etc<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> Natural resources are often named natural capital that is defined “as the world’s stocks of natural assets which include geology, soil, air, water and all living things. It is from this natural capital that humans derive a wide range of services, often called ecosystem services, which make human life possible. The most obvious ecosystem services include the food we eat, the water we drink and the plant materials we use for fuel, building materials and medicines. There are also many less visible ecosystem services such as the climate regulation and natural flood defenses provided by forests, the billions of tonnes of carbon stored by peatlands, or the pollination of crops by insects. Even less visible are cultural ecosystem services such as the inspiration we take from wildlife and the natural environment”, *What is natural capital*, <https://naturalcapitalforum.com/about/> [access 31.07.2019]

<sup>4</sup> R. Milewski, E. Kwiatkowski, *Podstawy ekonomii*, eds. R. Milewski, i E. Kwiatkowski, PWN, Warszawa 2018, p. 23

There are not enough resources to meet all human needs, except the air. Managing limited resources is becoming a challenge for the all mankind in the situation when global population is rapidly growing<sup>5</sup>.

Another definition describes economy as a large set of inter-related production and consumption activities that play an important role in determining how scarce resources are allocated. The production and consumption of goods and services are used to meet the needs of people living and working within the economy, which is also referred to as an economic system.

Economics deals in particular with those means of satisfying human needs that are obtained through the extraction, processing and relocation of natural resources. The result of such activities are products. In addition to products, there are the so-called free goods that are not the result of production and occur in nature in a form suitable for the direct meeting human needs, e.g. water. In practice, the resources of this type of goods are running out. Therefore, there is a need for their rational use and wider interest in economic science<sup>6</sup>.

G. S. Becker defines economy as “the study of the allocation of scarce means to satisfy competing ends. Air is not usually scarce, and ordinarily there is no economic problem in the use of air since nothing else must be forfeited<sup>7</sup>”.

The corresponding definition says that economy is a field of science that explores how society uses its limited resources to best meet its needs. Resources scarcity is the most significant barrier to meeting human needs and during the whole history of mankind it was the main reason of countless destructive wars, conflicts and migrations<sup>8</sup>.

## Economic growth and development

In many non-economic publications these two terms are treated as the same and used interchangeably, however there are basic differences

---

<sup>5</sup> According to the medium variant of prognosis of UN there will be 9,7 billion people living in our planet, *World Population Prospects 2019*, United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2019). Online Edition. Rev. 1.

<sup>6</sup> *Podstawy ekonomii, op. cit.*, p. 27.

<sup>7</sup> G. S. Becker, *Economic Theory*, Transactions Publishers, London 2011, p. 1.

<sup>8</sup> The number of international migrants reaches 272 million in 2019, it has increased of 51 million since 2010. Currently international migrants comprises 3,5 per cent of the global population, *The number of international migrants teaches 272 million in 2019, continuing an upward trend in all world regions*, September 17, 2019, <https://www.un.org/development/desa> [access 17.09.2019].

between them and it is important to explain and to understand them, because the term “economic development” has a lot of similarities with the concept of green economy.

Economic growth can be described as an increase in the production of products (goods and services) compared from one period of time to another. It can be measured in nominal or real terms. Measure of real growth takes into account inflation. The higher level of inflation rates the lower level of real economic growth is. Traditionally, aggregate economic growth is measured in terms of gross domestic product – GDP. It is the most popular and extensively used indicator of the economic situation a certain country, continent or the whole world. However, there are some imperfections inherent in it – the GDP does not take into account the costs of environmental pollution resulting in premature deaths, diseases and deteriorating living conditions.

Economic development is concentrated on both sides of the economy of a certain country – qualitative and quantitative. It takes into account such factors as healthcare system and access to it, including medical facilities, purchasing power per capita, quality of housing, increase of employment opportunities, conservation of the environment, access to drinking water, sanitation systems, education and spread of it, literacy rate, eradication of poverty, sustainable and balanced transport network<sup>9</sup>, etc. Having broader point of view on the economy of a certain country, it is easier to assess its economic situation and in particular the level of well-being citizens, however there are also other, non-material factors affecting satisfaction with life.

Being aware of imperfections of GDP as a measure of the economic situation in a particular country, Mahbub ul Haq, a Pakistani economist living and working in Great Britain, proposed a new aggregate indicator in 1990. It measures not only GDP but also comprises human aspects such as life expectancy, education and gross national product *per capita*. Later it was adopted by United Nations Development Programme to measure countries' level of development. The indicator is named Human Development Index but, although it better illustrates the level of development of a certain country, it does not measure pollution or environment degradation.

---

<sup>9</sup> The problem of sustainable transport development is presented in the publication written by B. Pawłowska, *Zrównoważony rozwój transportu na tle współczesnych procesów społeczno-gospodarczych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2013.

Many economists are aware of the imperfections and shortcomings of the GDP as a measure of economic growth and suggest developing a new indicator, better illustrating the real level of achieved development, in particular focused on environmental aspects of human life. In 2018 OECD published the report prepared by the High-Level Group on Measurement of Economic Performance and Social Progress led by J. E. Stiglitz, J. P. Fitoussi and M. Durand, presenting the results of the project focused on developing and improving GDP as an indicator of economic growth. It is worth quoting one of the paragraphs from this report: “We need to move “Beyond GDP” when assessing a country’s health, and complement GDP with a broader dashboard of indicators that would reflect the distribution of well-being in a society and its sustainability across its social, economic and environmental dimensions. The challenge is to make the dashboard small enough to be easily comprehensible, but large enough to summarize what we care about the most<sup>10</sup>”.

### Definitions of green economy

There are several definitions of green economy and some of them are worth presenting. The most widely used and popular is the definition proposed by the United Nations Environment Programme (UNEP)<sup>11</sup> where the concept of green economy is described as follows: “a green economy can be perceived as one that results in improved human well-being and social equity, while significantly reducing environmental risks and ecological scarcities. In its simplest expression a green economy can be thought of as one which is low carbon, resource efficient and socially inclusive<sup>12</sup>”. There are many similarities to the concept of economic development presented above, except that the green economy definition strongly emphasizes ecological aspects. The essence of a green economy lies in growth in income and level of employment driven by both public and private investments,

---

<sup>10</sup> J. E. Stiglitz, J. P. Fitoussi, M. Durand, *Beyond GDP. Measuring What Counts for Economic and Social Performance*, OECD Publishing, Paris 2018, p. 13.

<sup>11</sup> The United Nations Programme for Environment was established by United Nations Conference on the Human Environment in Stockholm in 1972.

<sup>12</sup> *Green Economy – Introduction. Setting the stage for a green economy transition*, <https://whygreeneconomy.org/information/unep-green-economy-report> [access 30.04.2019] see also: L. R. Kahle, E. Gurel-Atay, Eds, *Communicating Sustainability for the Green Economy*, M.E. Sharpe, New York 2014.

focused on reduction of carbon emissions and pollution of environment. They should enhance efficient usage of energy and other resources, protect biodiversity and ecosystems. It is necessary to accelerate such investments by special policy reforms, supported by instruments like changes in law, public expenditure, tax breaks, etc. Natural capital is not boundless and must be perceived as a critical economic asset which should be protected, rebuild if necessary and possible and left for the next generations. In the Green Economy Report, published by the UNEP in 2011, it is a statement that “to be green, an economy must not only be efficient, but also fair. Fairness implies recognizing global and country level equity dimensions, particularly in assuring a just transition to an economy that is low-carbon, resource efficient, and socially inclusive<sup>13</sup>”. Economic growth, environmental responsibility and social development are fundamental elements included in International Chamber of Commerce definition saying that green economy is “an economy in which economic growth and environmental responsibility work together in a mutually reinforcing fashion while supporting progress on social development<sup>14</sup>”.

Green Economy Coalition’s definition describes green economy as “a resilient economy that provides a better quality of life for all within the ecological limits of the planet<sup>15</sup>”. Finally, it is worth presenting the definition of the Danish 92 Group<sup>16</sup>, because it highlights various aspects of green economy, that “it is not state but a process of transformation and a constant dynamic progression. The green economy does away with the systematic distortions and dysfunctionalities of the current mainstream economy and results in human well-being and equitable access to opportunity of all people, while safeguarding environmental and economic integrity in order to remain within the planet’s finite carrying capacity. The economy cannot be

---

<sup>13</sup> UNEP Report, *Towards a Green Economy: Pathways to Sustainable Development and Poverty Eradication*, 2011, [www.unep.org/greeneconomy](http://www.unep.org/greeneconomy) [access 30.04.2019].

<sup>14</sup> C. Allen, S. Clouth, *A Guidebook to the Green Economy, Issue 1: Green Economy, Green Growth, and Low-Carbon Development – history, definitions and a guide to recent publications*, UN Division for Sustainable Development, UN Department of Economic and Social Affairs, New York 2012, p. 63, [http://uncsd2012.org/content/documents/528GreenEconomyGuidebook\\_100912\\_FINAL.pdf](http://uncsd2012.org/content/documents/528GreenEconomyGuidebook_100912_FINAL.pdf) [access 1.05.2019].

<sup>15</sup> *Ibidem*.

<sup>16</sup> The Danish 92 Group is a coalition of 23 Danish NGO’s working on issues related to the environment and development. The group was established in 1991 with the mandate of coordinating the Danish NGOs’ preparations for the United Nation’s Conference on Environment and Development (UNCED) in Rio de Janeiro, in 1992.



green without being equitable<sup>17</sup>”. First of all, it must be emphasized that the term has a dynamic character and it has to be stressed that it is consistent with the Nordic countries value system in which human coexistence with the natural environment plays the major role.

Green economy refers to sectors (e.g. energy), topics (e.g. pollution), principles (e.g. polluter pays) or policies (e.g. economic instruments). It can also describe an underpinning strategy, such as the mainstreaming of environmental policies or a supportive economic structure.

Resource efficiency is a closely related concept, since the transition to a green economy depends on meeting the twin challenges of maintaining the structure and functions of ecosystems and finding ways to cut resource use in production and consumption activities and their environmental impacts. It is important to integrate economic and environmental policies and create opportunities for new sources of economic growth and avoid unsustainable pressure on the quality and quantity of the natural capital. It is necessary to employ a set of economic and legal tools such as a relevant tax system and regulations, subsidy and trading systems.

A noteworthy case of appreciating the importance of the green economy may be the first world’s magazine devoted to these issues, which began to be published in South Africa, entitled “Green Economy Journal”.

## Blue economy

The definitions of blue economy are similar to green economy but they are more specific and relate to oceans, seas and coastal areas. Although the term is newer than the term “green economy”, it is sufficiently defined, which is reflected in a relatively large number of attempts at explaining the term. A brief review of selected definitions proves that the essence of them is very similar to the definitions of “green economy”.

The definition proposed by the World Bank says that “sustainable use of ocean resources for economic growth, improved livelihoods, and jobs while preserving the health of ocean ecosystem<sup>18</sup>”.

In the 2018 Annual Economic Report on EU Blue Economy it is described as “all economic activities related to oceans, seas and coasts. It covers a wide

---

<sup>17</sup> C. Allen, S. Clouth, *op. cit.*, p. 63.

<sup>18</sup> *What is the Blue economy?*, The World Bank, 6 June, 2017.

range of interlinked established and emerging sectors<sup>19</sup>. It is emphasized that Blue Economy should be treated as “a vital component of Europe’s coastal economies<sup>20</sup>” because oceans contribute to overall prosperity and wellbeing of the European societies. Blue Economy can enhance innovativeness, create investment, and new work places, and in consequences contribute to economic and social development.

The Centre for the Blue Economy defines blue economy as follows: “it is now the widely used term around the world with three related but distinct meanings – the overall contribution to the ocean economics, the need to address the environmental and ecological sustainability of the oceans, and the ocean economy as a growth opportunity for both developed and developing countries<sup>21</sup>”.

In the other definition it is stated that “blue economy also includes economic benefits that may be not marked, such as carbon storage, coastal protection, cultural values and biodiversity<sup>22</sup>”.

The World Wild Fund begins its report headed “Principles for a Sustainable Blue Economy” with two senses given to this term: “For some blue economy means the use of the sea and its resources for sustainable economic development. For others, it simply refers to any economic activity in the maritime sector whether sustainable or not<sup>23</sup>”. A sustainable blue economy “must respect ecosystem integrity, and that the only secure pathway to long-term prosperity is through the development of a circular economy<sup>24</sup>”.

## Circular economy

Circular economy is a new economic model supporting implementation of the green and blue economy concepts. The model is based on the assumption that the value of products, materials and resources should be

---

<sup>19</sup> *The 2018 Annual Economic report on EU Blue Economy*, EU, 2018, p. i.

<sup>20</sup> *Ibidem*.

<sup>21</sup> *Our History and Methodology*, Middlebury Institute of International Studies at Monterey <https://www.middlebury.edu/institute/academics/centers-initiatives/center-blue-economy/about/history> [access 2.05.2019].

<sup>22</sup> S. Bertazzo, *What on Earth is the „Blue economy”?* Human Nature Conservation International, <https://www.conservation.org> [access 2.05.2019].

<sup>23</sup> *Principles for a Sustainable Blue Economy*, [http://wwf.panda.org/our\\_work/oceans/publications/sustainable\\_blue\\_economy\\_reports.cfm](http://wwf.panda.org/our_work/oceans/publications/sustainable_blue_economy_reports.cfm) [access 2.05.2019].

<sup>24</sup> *Ibidem*.

maintain in the economy as long as possible. The purpose is to reduce waste to a minimum. In particular raw materials need to be repeatedly recycled in more than one industry. The concept of product life cycle is not relevant any more to circular economy – products should be used many times as the result of various economic processes.

The concept of the linear economy is based on the following cycle: raw materials acquisition – production – use – waste utilization and due to EU recommendations should be gradually replaced by the circular economy: production – use – use of waste as raw materials in the next production cycle, and so on.

It is worth saying that the European Union's priority is to implement the new principles of the ecological policy protecting limited resources as the answers to green and blue economy demands. The plan takes into account a very wide range of legislative proposals that aim to reduce food waste, develop quality standards for secondary raw materials. It also includes a strategy on plastics that addresses issues related to their recycling. The circular economy package contains proposals for setting new waste management goals, which should be achieved by 2030. The target is to significantly increase the level of waste and recycling. According to the European Commission, some sectors face serious challenges in the context of the circular economy that results from the characteristics of their products and value chains, their environmental footprint, and often dependence on non-European materials. As a result, in the circular economy package there are five areas requiring a special approach: plastics, food waste, critical raw materials, construction and demolition waste, biomass and bioproducts.

## Conclusions

Limited natural resources and inappropriate system of their utilization together with the rapid population growth make a significant threat for the future of the mankind. Awareness in this respect was an incentive to begin discussions about the need to change the economic paradigm. It is necessary to take care of the environment and to efficiently use all resources, in particular the scarce ones. The concepts of green and blue economy, circular and sharing economy have to show that in the centre, are the solutions to the most serious problem that humanity is dealing with. It is necessary to rethink the existing paradigms of the economy and introduce new ones as an answer to the contemporary and future challenges our planet faces.

## References

1. Becker G. S., *Economic Theory*, Transactions Publishers, London 2011.
2. Friedman T. L., *Opinion – A Warning from the Garden*, “The New York Times”, January 19, 2007.
3. Kahle L. R., Gurel-Atay E., *Communicating Sustainability for the Green Economy*, M.E. Sharpe, New York 2014.
4. Meadows D. H., Meadows D. L., Randers J., Behrens III W. W., *Granice Wzrostu*, PWE, Warszawa 1973.
5. Milewski R., Kwiatkowski E., *Podstawy ekonomii*, PWN, Warszawa 2018.
6. Pawłowska B., *Zrównowazony rozwój transportu na tle współczesnych procesów społeczno-gospodarczych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2013.
7. Stiglitz, J. E., Fitoussi J. P., Durand M., *Beyond GDP. Measuring What Counts for Economic and Social Performance*, OECD Publishing, Paris 2018.
8. *The 2018 Annual Economic report on EU Blue Economy*, EU, 2018.
9. *What is the Blue economy?*, The World Bank, 6 June, 2017.
10. *World Population Prospects 2019*, United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division, Online Edition, Rev. 1. 2019.

### Internet sources:

1. Allen C., and S. Clouth S., *A Guidebook to the Green Economy, Issue 1: Green Economy, Green Growth, and Low-Carbon Development – history, definitions and a guide to recent publications*, UN Division for Sustainable Development, UN Department of Economic and Social Affairs, New York 2012, [http://uncsd2012.org/content/documents/528Green Economy Guidebook\\_100912\\_FINAL.pdf](http://uncsd2012.org/content/documents/528Green_Economy_Guidebook_100912_FINAL.pdf) [access 2.05.2019].
2. Bertazzo S., *What on Earth is the „Blue economy”?* Human Nature Conservation International, <https://www.conservation.org> [access 2.05.2019].
3. *Green Economy – Introduction. Setting the stage for a green economy transition*, <https://whygreeneconomy.org/information/uneep-green-economy-report> [access 30.04.2019].
4. “Green Economy Journal”, <https://alive2green.com/publications/green-economy-journal/> [access 17.09.2019].
5. *Our History and Methodology*, Middlebury Institute of International Studies at Monterey <https://www.middlebury.edu/institute/academics/centers-initiatives/center-blue-economy/about/history> [access 2.05.2019] .

6. *Principles for a Sustainable Blue Economy*, [http://wwf.panda.org/our\\_work/oceans/publications/sustainable\\_blue\\_economy\\_reports.cfm](http://wwf.panda.org/our_work/oceans/publications/sustainable_blue_economy_reports.cfm) [access 2.05.2019].
7. *The number of international migrants reaches 272 million in 2019, continuing an upward trend in all world regions*, September 17, 2019. <https://www.un.org/development/desa> [access 17.09.2019].
8. *Towards a Green Economy: Pathways to Sustainable Development and Poverty Eradication*, 2011, UNEP Report [www.unep.org/greeneconomy](http://www.unep.org/greeneconomy) [access 30.04.2019].
9. *What is natural capital*, <https://naturalcapitalforum.com/about/> [access 30.04.2019].

## KONCEPCJA GOSPODARKI ZIELONEJ, BŁĘKITNEJ I OBIEGU ZAMKNIĘTEGO

**Słowa kluczowe:** *wzrost gospodarczy, zielona gospodarka, błękitna gospodarka, gospodarka zamkniętego obiegu*

### STRESZCZENIE

Termin „zielona gospodarka” nie ma jednej, uniwersalnej definicji akceptowanej przez naukowców, praktyków i polityków, mimo, że stanowi przedmiot dyskusji na forum organizacji międzynarodowych, jak ONZ lub UE, G20, pozarządowych, władz krajowych i lokalnych. Warto podkreślić, że stale tworzone są nowe terminy dla określenia innowacyjnych pomysłów, które już zostały wdrożone lub są w fazie projektowania. Można chociażby wymienić takie określenia jak: niebieska gospodarka, gospodarka dzielenia się lub gospodarka o obiegu zamkniętym. Ekonomiści generalnie sprzeciwiają się dodawaniu przymiotników do terminu „ekonomia”, stwierdzając, że istnieje tylko ekonomia, jednak przymiotniki informują o tym, jaka jest idea tych terminów. Z uwagi na wielość występujących terminów uznano, że warto podjąć porządkujące badania w tej dziedzinie. Stąd celem artykułu było z jednej strony znalezienie podobieństw lub różnic między tymi terminami, a z drugiej pokazanie, że zielona, czy błękitna gospodarka może sprzyjać procesowi innowacyjności i stymulować rozwój gospodarczy mierzony nie tylko za pomocą wskaźnika produktu krajowego brutto, ale także innych mierników, takich jak wskaźnik rozwoju społecznego lub dobrostan danego społeczeństwa. Wykorzystane metody były oparte na literaturze naukowej i raportach. Wyniki przeprowadzonych badań pokazały,

że istnieje wiele podobieństw między różnymi terminami, określającymi przyjazny dla środowiska i zrównoważony rozwój. Zielonej czy błękitnej gospodarki nie należy postrzegać jako kosztu lub obciążenia, ale bardziej jako czynnik uruchamiający inicjatywę i innowacyjność ludzi, zmierzające do ograniczenia lub wyeliminowania odpadów, co w konsekwencji może prowadzić do realizacji koncepcji gospodarki zamkniętego obiegu.

**Dorota Simpson** – doktor habilitowany nauk ekonomicznych w zakresie ekonomii uzyskany w 1999 roku za dorobek naukowy i rozprawę habilitacyjną zatytułowaną *Modele strategii marketingowych i możliwość ich zastosowania w przedsiębiorstwach spedycyjnych*. Do 2018 roku profesor Uniwersytetu Gdańskiego, od 2018 roku profesor WSAiB w Gdyni, kierownik Katedry Zarządzania. Jej dorobek naukowy sytuuje się w dziedzinie nauk społecznych, w dyscyplinie nauk o zarządzaniu i jakości, ze specjalizacją we wszystkich aspektach związanych z zarządzaniem biznesem międzynarodowym. Składają się na niego książki, artykuły, publikacje i opracowania naukowo-badawcze oraz redakcje naukowe książek. Jej zainteresowania naukowe koncentrują się przede wszystkim na różnicach kulturowych w biznesie międzynarodowym ze szczególnym uwzględnieniem zarządzania zasobami ludzkimi, negocjacji międzynarodowych i przywództwa. Udział w pracach międzynarodowych zespołów projektowych oraz wykłady w wielu europejskich uczelniach pozwalają na zdobycie wiedzy i doświadczenia międzykulturowego.



