



PRZEDSIĘBIORSTWO przyszłości

Kwartalnik Uczelni Techniczno-Handlowej im. Heleny Chodkowskiej

Numer 2(55) kwiecień 2023, Rok wyd. XV

ISSN: 2080-8461



Tytuł czasopisma w języku angielskim:

Enterprise of the Future

Wszystkie artykuły zamieszczane w kwartalniku są recenzowane

All articles published in the periodical are subject to reviews

© by Uczelnia Techniczno-Handlowa im. Heleny Chodkowskiej w Warszawie

ISSN 2080-8461

Projekt okładki

Krzysztof Waloszczyk

Adres wydawcy

Uczelnia Techniczno-Handlowa im. Heleny Chodkowskiej

ul. Jutrzenki 135, 02-231 Warszawa

tel.: 22 26 28 800

e-mail: wydawnictwo@uth.edu.pl

www.uth.edu.pl

Opracowanie redakcyjne

Joanna Paszkowska

Druk

Fabryka Druku Sp. z o.o.

ul. Zgrupowania AK „Kampinos“ 6, 01-943 Warszawa

www.fabrykadruku.pl

REDAKTOR NACZELNY

Jerzy Telep

Uczelnia Techniczno-Handlowa im. Heleny Chodkowskiej w Warszawie

ZASTĘPCA REDAKTORA NACZELNEGO

Andrzej Wilk

Uczelnia Techniczno-Handlowa im. Heleny Chodkowskiej w Warszawie

SEKRETARZ REDAKCJI

Joanna Paszkowska

KOMITET REDAKCYJNY

Tomasz Ambroziak (Politechnika Warszawska)

Zbigniew Czajkiewicz (University of Houston)

Wiesław Czyżowicz (Szkoła Główna Handlowa w Warszawie)

Bogdan Ćwik (Wojskowa Akademia Techniczna w Warszawie)

Andrzej Dana (Uniwersytet Przyrodniczo-Humanistyczny w Siedlcach)

Tadeusz Grzeszczyk (Politechnika Warszawska)

Volodymyr Hutsaylyuk (Wojskowa Akademia Techniczna w Warszawie)

Tadeusz Jemioło (Uczelnia Techniczno-Handlowa im. Heleny Chodkowskiej w Warszawie)

Tatiana Jurkiewiczza (Bałtycka Akademia Międzynarodowa w Rydze)

Joseph D. Lewandowski (University of Central Missouri)

Romuald Kalinowski (Uniwersytet Przyrodniczo-Humanistyczny w Siedlcach)

Stefan Korycki (Uczelnia Techniczno-Handlowa im. Heleny Chodkowskiej w Warszawie)

Lech Kościelecki (Wojskowa Akademia Techniczna)

Katarzyna Marak (Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu)

Maria Parlińska (Uczelnia Techniczno-Handlowa im. Heleny Chodkowskiej w Warszawie)

Monika Szczerbak (Wojskowa Akademia Techniczna)

Tomasz Wierzbicki (Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie)

Agnieszka Wikarczyk (Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie)

Andrzej Wilk (Uczelnia Techniczno-Handlowa im. Heleny Chodkowskiej w Warszawie)

Jacek Zieliński (Uniwersytet Przyrodniczo-Humanistyczny w Siedlcach)

Bogdan Żółtowski (Uczelnia Techniczno-Handlowa im. Heleny Chodkowskiej w Warszawie)

Jan Żukowskis (Uniwersytet Witolda Wielkiego w Kownie)

Justyna Żylińska (Uczelnia Techniczno-Handlowa im. Heleny Chodkowskiej w Warszawie)

SPIS TREŚCI

Bezpieczeństwo – dylematy, doświadczenia, propozycje

OCENA EFEKTÓW DZIAŁAŃ SPECJALNYCH

Jerzy Telep, Mariusz Ulatowski7

PRZESYŁKI NIEWIADOMEGO POCHODZENIA

Marcin Anszczak19

Ekonomia a zarządzanie

POLITYKA OSTROŻNOŚCIOWA W SYSTEMIE ZARZĄDZANIA GOSPODARCZEGO W UNII EUROPEJSKIEJ

Kazimierz Jóskowiak31

ZMIANY SYTUACJI EKONOMICZNEJ POLSKI PO PANDEMII COVID-19 I AGRESJI ROSJI NA UKRAINĘ

Krzysztof Konopka, Ewelina Królak54

Prawo w zarządzaniu i bezpieczeństwie

INFLUENCJA FILOZOFII IMMANUELA KANTA NA STWORZENIE PODSTAW WIKTYMOLOGII

Mirosław Bednarski, Józef E. Sowiński77

Studenckie forum

PRAWNE ASPEKTY STOSOWANIA PODSŁUCHÓW

Aleksandra Włodarczyk90

CONTENTS

Security – dilemmas, experiences, proposals

ASSESSMENT OF THE EFFECTS OF SPECIAL ACTIONS

Jerzy Telep, Mariusz Ulatowski7

SHIPMENTS OF UNKNOWN ORIGIN

Marcin Anszczak19

Economy and Management

PRUDENTIAL POLICY IN THE ECONOMIC MANAGEMENT SYSTEM IN THE EUROPEAN UNION

Kazimierz Jóskowiak31

CHANGES IN POLAND'S ECONOMIC SITUATION AFTER THE PANDEMIC COVID-19 AND RUSSIA'S AGGRESSION AGAINST UKRAINE

Krzysztof Konopka, Ewelina Królak54

Law in management and security

THE INFLUENCE OF IMMANUEL KANT'S PHILOSOPHY ON THE CREATION OF THE FOUNDATIONS OF VICTIMOLOGY

Mirosław Bednarski, Józef E. Sowiński77

Student forum

LEGAL ASPECTS OF THE USE OF WIRETAPPING

Aleksandra Włodarczyk90

Jerzy Telep
Mariusz Ulatowski

OCENA EFEKTÓW DZIAŁAŃ SPECJALNYCH

Wstęp

Zdecydowana większość spektakularnych działań jednostek specjalnych kończy się osiągnięciem zakładanego celu i bez znaczących strat. Są jednak przypadki niepowodzeń i dużych strat, w tym śmierci operatorów. Każdorazowo są one przedmiotem wszechstronnych analiz dokonywanych przez ekspertów, a także ocen i dyskusji prowadzonych w środkach masowego przekazu i przez różne środowiska, najczęściej przez osoby niemające żadnych kompetencji, stronicze i dysponujące już na samym wstępie rozwiązaniami wskazującymi winnych.

Z jednej strony takie podejście jest ogromnym błędem, źle oceniającym postawy najwyższej klasy specjalistów, negującym ich poświęcenie, włącznie z ryzykiem utraty zdrowia i życia. W żaden sposób nie można prowadzić amatorskich spekulacji i domysłów co do złej woli w przygotowaniu i przeprowadzeniu działań w stosunku do osób, które są w pełni świadome grożących im skutków. Jest to moralnie naganne, wyrządza ogromną szkodę poszkodowanym, ich rodzinom, całej społeczności wykonującej najtrudniejsze zadania ze świadomością utraty największych wartości, podważa zaufanie społeczne do tego rodzaju działań, wprowadza zakłócenia w realizacji różnych form funkcjonowania jednostek specjalnych, wyzwała szkodliwe elementy nadmiernej asekuracji i nadinterpretacji regulacji prawnych w procesach decyzyjnych.

Z drugiej – nie można tych przypadków pozostawić bez dogłębnego i rzetelnego wyjaśnienia, szczególnie pod kątem oceny przygotowania i przeprowadzenia akcji przez ich wykonawców. Dokonać tego mogą wyłącznie najwyższej klasy specjaliści z różnych dziedzin, po uwzględnieniu wszystkich elementów składających się na przeprowadzone działania, głównie zachowania operatorów, ich reakcje na nieprzewidywane wcześniej sytuacje, zmiany warunków i zachowania obiektów ataku.

W takiej analizie nie wyklucza się również błędów ludzkich, popełnionych w wyniku negatywnych cech osobowości, które ujawniły się dopiero podczas akcji. Powinny one posłużyć do wprowadzania systematycznych korekt do wszechstron-

nego badania osobowości operatorów w procesach selekcji i szkolenia w jednostkach specjalnych.

Jako propozycję sposobu podejścia do analizy przypadków i złożoności problemu rozpatrzmy przygotowanie i przeprowadzenie operacji ujęcia Osamy bin Ladena, operacji w Magdalence i Wiszni Małej.

Ujęcie Osamy bin Ladena¹

11 września 2001 roku cztery pasażerskie samoloty, z pasażerami na pokładach, zostały przejęte przez terrorystów: dwa z nich uderzyły w dwa budynki (World Trade Center) znajdujące się w Nowym Jorku, trzeci uderzył w budynek Pentagonu (Departament Obrony Stanów Zjednoczonych), czwarty rozbił się w Pensylwanii. W zamachach zginęło 2977 osób, a 6291 zostało rannych, śmierć poniosło 19 terrorystów. Za przeprowadzenie zamachów odpowiadała organizacja terrorystyczna Al-Kaida, z jej przywódcą Osamą bin Ladenem. Centralna Agencja Wywiadowcza (CIA) na długo wcześniej wiedziała o planowanych zamachach, ale niestety nie udało się zdobyć informacji kiedy i w jaki sposób ma to nastąpić.

12 września prezydent George Bush zlecił CIA odnalezienie osób odpowiedzialnych za zamachy. Od początku zakładano, że będą ginąć ludzie. Zarząd Operacyjny CIA zwerbował więc siedmiu doskonale wyszkolonych w różnych dziedzinach specjalistów, których uzbroił, przekazał im pieniądze w kwocie trzech milionów dolarów i wysłał do Afganistanu, by zdobyli informacje i sojuszników wśród ludności afgańskiej.

Pozyskano ludzi wywodzących się z opozycji do władz afgańskich (Sojusz Północny), oferując pieniądze i pomoc w przejęciu władzy. Uzyskano informacje o miejscu ukrywania się bin Ladena oraz innych członków Al-Kaidy. Do akcji weszła amerykańska jednostka Zielonych Beretów ze wsparciem lotnictwa i marynarki wojennej. Zaczęło się przejmowanie państwa przez Sojusz Północny wspomagany przez jednostki amerykańskie. Bez większego oporu zajmowano większe miasta Afganistanu. Prezydent Bush nie był zadowolony z postępu działań, według niego wszystko działo się za wolno.

Osama bin Laden ukrywał się w kompleksie górskim Tora Bora blisko granicy z Pakistanem. W pierwszych tygodniach grudnia lotnictwo zbombardowało jaskinie w tej okolicy. Niestety, Osama wraz z innymi terrorystami jakby zapadł się pod ziemię. Terrorystom udało się przedostać do Pakistanu, Iranu, Iraku, Jemenu, Malezji i Afryki Północnej. Poszukiwania rozpoczęły się od początku, Osama zamilkł i nie było punktu zaczepienia.

¹ CIA kontra Bin Laden”, „Fakty po Faktach”, TVN24, 11.09.2021 r.

W tym czasie Centrum Antyterrorystyczne dostało budżet w wysokości miliarda dolarów, do CIA dołączyło FBI, ponieważ spodziewano się nowych ataków.

W marcu 2002 roku udało się schwycić członka Al-Kaidy, od którego spodziewano się uzyskać znaczące informacje. Kongres USA wprowadził poprawkę w prawie, która stanowiła, że konwencje genewskie nie mają zastosowania do członków Al-Kaidy. Więźniów wywożono na przesłuchania do państw, gdzie nie obowiązują prawo amerykańskie, między innymi na Litwę, do Polski czy Rumunii. Stosowano specjalne techniki przesłuchania połączone z torturami fizycznymi i psychicznymi.

W 2003 roku zatrzymano terrorystę numer 3 z listy, którą opracowało CIA, co zaowocowało nowymi ustaleniami. W 2009 roku prezydentem USA został Barack Obama. W tym czasie jordański wywiad zatrzymał blogera, który nawoływał do otwartej wojny z USA, a jego wiedza miała być bardzo pomocna w ujęciu Osamy. Zwerbowano go do współpracy i wysłano do Pakistanu, gdzie miał zebrać informacje. Po jakimś czasie zwerbowany blogger stawiał się w bazie wojskowej, ponieważ miał bardzo ważne informacje, niestety nie zachowano zasad bezpieczeństwa i złamano procedury, czego skutkiem była samodetonacja zwerbowanego agenta. W wyniku eksplozji zginęli agenci CIA i żołnierze amerykańscy.

Cały czas analizowano połączenia telefoniczne i właśnie z tych analiz ustalono kuriera Osamy. Czysty przypadek sprawił, że na chwilę został włączony telefon kuriera i została przeprowadzona rozmowa, po której dokonano analizy głosu. Ustalono, że połączenie wykonane było w Peszawarze w Pakistanie. Kurierem okazał się Abu Ahmed al-Kuwaiti, bliski współpracownik bin Ladena. W następnych miesiącach prowadzono jego obserwację elektroniczną i satelitarną. W wyniku działań namierzono rezydencję, gdzie mieszkał al-Kuwaiti i gdzie prawdopodobnie przebywał również Osama bin Laden. Pod koniec 2010 roku prawdopodobieństwo, że Osama mieszka w obserwowanym domu, było na tyle duże, że podjęto decyzję o opracowaniu planu ataku.

W grę wchodziły dwa warianty: albo atak z powietrza, zbombardowanie posiadłości i wiele ofiar śmiertelnych, albo użycie jednostek specjalnych. Wybrano wariant drugi, ataku miał dokonać oddział amerykańskiej marynarki wojennej SEALs. Do tej akcji wybrano najbardziej doświadczonych operatorów tworząc z nich Team Six, czyli jednostkę do jednego konkretnego zadania. Grupa trenowała kilka miesięcy, ćwicząc różne warianty i procedury. Proces planowania samego szturmu trwał pięć miesięcy.

Rozkaz do ataku wydał prezydent Barack Obama, rozkaz zawierał również procedurę co do samego bin Ladena.

1 maja 2011 roku o godz. 0.00 dwa śmigłowce Black Hawk nadleciały nad dom, w którym przebywał Osama bin Laden. Niestety, początek akcji nie zapowiadał się dobrze, jeden ze śmigłowców uległ awarii i z niedużej wysokości spadł

na ziemię. Na szczęście operatorom nic się nie stało i przystąpili do wykonania zadania. Zespół wkroczył do domu, po drodze zabijając al-Kuwaitiego, a następnie drugiego kuriera wraz z żoną. Na schodach zginął syn bin Ladena, a po chwili sam bin Laden. Zespół analityków przygotowujących akcję wyznaczył 30 minut na wykonanie zadania. Cała operacja od chwili wylądowania i zabrania ciała bin Ladena trwała 38 minut.

Jeden z operatorów, który jako pierwszy wszedł do pomieszczenia, gdzie stał i czekał Osama, nie wykonał zadania do końca, zawahał się i nie strzelił do przeciwnika. Zrobił to dopiero drugi operator, który wszedł do pomieszczenia. Terrorysta został unieszkodliwiony strzałami w głowę. Ciało zabrano w celu analizy i potwierdzenia tożsamości. Po zakończonej akcji na miejsce przyleciały dwa zapasowe śmigłowce i zabrały zespół operatorów bez strat własnych. Uszkodzony śmigłowiec został zniszczony.

Likwidacja Osamy bin Ladena to operacja wręcz wzorcowa i praktycznie nieograniczona finansowo, to zaangażowanie wielu instytucji na całym świecie. Dojście do poszukiwanego wiązało się z ryzykiem wywołania konfliktu zbrojnego w Afganistanie, skierowano tam lotniskowiec z całą eskortą do pomocy przy zdobywaniu miast. Realizacja końcowa wymagała szkolenia i przygotowania operatorów na każdą ewentualność i zmiany wynikające z nieprzewidzianych sytuacji.

Niestety, nawet w tak perfekcyjnie przygotowanej akcji i przy takim doborze i selekcji operatorów nie udało się wszystkiego przewidzieć. Nikt nie przewidział, że lądowanie śmigłowca między wysokimi murami może spowodować utratę ciągu silników, a następnie spadek mocy i w konsekwencji przymusowe przyziemienie śmigłowca w innym miejscu niż wcześniej wyznaczone. Drugi przypadek to zachowanie się operatora, który pierwszy wszedł do pomieszczenia bin Ladena. Można powiedzieć, że nie wykonał rozkazu, który brzmiał: zabić Osamę bin Ladena. Nie ma informacji, dlaczego tego nie zrobił. Możemy jednak wyciągnąć wniosek, że selekcja ludzi dobranych do wykonania zadania nie została przeprowadzona idealnie.

Akcja w Magdalence²

Jeden z organizatorów i uczestników akcji w Magdalence przedstawił swoją ocenę w jednym z wywiadów, którą możemy podsumować następująco.

Akcja w Magdalence była absolutnie bezprecedensowa. Trudno ją porównać również do jakiegokolwiek innej akcji policyjnej w całej Europie. Wydaje się, że zarówno w tamtych warunkach, jak i obecnie nie można opracować w pełni bezpiecznego wariantu dla tego typu sytuacji.

² *Historia „BOA”*, www.policja.pl, 28.08.2010 r.

Po strzelaninie w Parolach opinia społeczna oczekiwała ukarania winnych śmierci policjanta Mirosława Żaka. Sytuacja, w której bandyci bezkarnie strzelają do policji, była nie tylko sprawą honorową, ale również naruszała poczucie bezpieczeństwa wśród obywateli. Po akcji w Parolach cała grupa „Mutantów” praktycznie zerwała ze sobą kontakt, niemniej zatrzymywano ich jednego po drugim. Rozpoznanie było bardzo trudne. Na posesji biegały psy, które szczekały, gdy ktokolwiek podchodził do ogrodzenia, a dodatkowo w nocy zapalały się lampy na fotokomórki. Dom był usytuowany na końcu osiedla pod lasem i rzucał się w oczy każdy ruch, zarówno pieszych, jak i samochodów. Topografia budynku została więc sporządzona w ruchu przez szybę samochodu operacyjnego, dlatego pomyłono drzwi wejściowe z drzwiami garażowymi. Dodatkowo podczas rozpoznania obserwacja budynku została zdekonspirowana przez jednego z miejscowych, którego pies przypadkowo odkrył ukrytych w lesie funkcjonariuszy. Całe rozpoznanie zamknęło się w ciągu 24 godzin i po ustaleniu obecności dwóch poszukiwanych podjęto decyzję o ich zatrzymaniu na posesji w późnych godzinach nocnych.

Jeden z bandytów – Robert Cieślak mógł mieć swojego zaufanego również w policji. Scenariusz jawnego przecieku o dacie szturmie ze struktur policyjnych był jednak mało prawdopodobny, ponieważ ograniczono komunikację o akcji do ścisłej grupy zaangażowanych osób, dodatkowo czas podejmowanych decyzji miał uniemożliwić łatwe przemieszczenie się poszukiwanych. Od początku zakładano, że każdy z członków gangu „Mutantów” może być uzbrojony i niebezpieczny. Znana była również historia przebiegu służby Igora Pikusa w rosyjskich jednostkach specjalnych. To było jednak za mało, aby zakładać scenariusz zabezpieczenia posesji improwizowanymi ładunkami wybuchowymi ukrytymi w donicach przy drzwiach wejściowych. Nikt nie mógł przewidzieć, że na posesji znajdują się bomby- pułapki, które zostały tam zainstalowane najprawdopodobniej dużo wcześniej, niż zostały podjęte jakiekolwiek działania.

W tamtych realiach, i zapewne również obecnie, użycie snajpera w akcji policyjnej było i jest czystą abstrakcją. Użycie strzelca wyborowego w akcji policyjnej wymaga wydania zezwolenia na zabicie człowieka i nie ma znaczenia, że może on być niebezpiecznym przestępcą. Dodatkowo nie było całkowitej pewności, że wraz z poszukiwanymi nie było innych osób, a warunki akcji w nocy uniemożliwiały dokładne rozpoznanie celów znajdujących się w budynku. Policja z założenia ma za zadanie zatrzymywać przestępców, a nie ich zabijać. Decyzja o użyciu snajpera byłaby niepolityczna. Zarówno wówczas, jak i obecnie niewiele się w tych realiach zmieniło. Policjanci nie mają dostatecznego zabezpieczenia prawnego do podejmowania zdecydowanych środków do walki z niebezpiecznymi przestępcami.

Opinie innych uczestników akcji w Magdalence można sprowadzić do następujących spostrzeżeń:

1. Opracowanie planu szturmu rozpoczęto 5 marca 2003 roku o godz. 22.00 w Komendzie Stołecznej Policji.

2. Celem miało być zatrzymanie dwóch bardzo niebezpiecznych i poszukiwanych przestępców – Igora Pikusa i Roberta Cieślaka podejrzewanych o zabójstwo funkcjonariusza policji w miejscowości Parole. Od funkcjonariuszy, którzy bezpośrednio brali udział w akcji w Magdalence, uzyskano informacje, czy dobór, selekcja i wyszkolenie miały wpływ na przeprowadzenie tej akcji: czy mógł zaistnieć jakiś błąd po stronie operatorów, którzy bezpośrednio stali w szyku bojowym pod drzwiami szturmowanego domu? Czy decyzje bezpośredniego przełożonego jednostki antyterrorystycznej były słuszne z punktu widzenia funkcjonariuszy przystępujących do szturmu? Czy nastąpił błąd ludzki jeszcze przed samą akcją, w czasie rozpoznania i przygotowania przez funkcjonariuszy innych jednostek?

3. Bardzo często pada zarzut, że operatorzy nie mieli odpowiedniego wyszkolenia ani sprzętu, który byłby przynajmniej na równym poziomie z uzbrojeniem przestępców. Jeśli chodzi o wyszkolenie, to twierdzenie to jest fałszywe, ponieważ funkcjonariusze jednostki antyterrorystycznej to osoby poddawane wysokiej selekcji psychofizycznej i fizycznej. Ich służba to ciągła gotowość do działań w stresie i wysokim zagrożeniu, raczej nie ma tam ludzi z przypadku, bo na każdym etapie – od przyjęcia, przez selekcję, a później służbę – mogą zostać odsunięci od działań w zespole bojowym, jeśli nie dają sobie rady psychicznie bądź fizycznie. Stała opieka psychologa wyłapuje osoby, które zaczynają mieć problemy z prawidłowym wykonywaniem zadań. Służba w jednostce kontrterrorystycznej to ćwiczenie i pozorowanie sytuacji kryzysowych, do których rozwiązywania jednostka została powołana. Treningi są przeprowadzane po to, by pewne elementy działań można było wykonywać prawie automatycznie. Operatorzy wiedzieli po kogo szli i spodziewali się konfrontacji, niestety nie znali momentu, w którym konfrontacja się zacznie.

4. W Magdalence przeciwnik zaskoczył zespół i zyskał przewagę, co pozwoliło przestępcom chwycić za broń i strzelać do zdezorientowanych funkcjonariuszy, powodując śmierć dwóch z nich i raniąc 18 innych.

5. Następnym zarzutem jest niewystarczająca ilość amunicji oraz broń w postaci pistoletów maszynowych i pistoletów osobistych kalibru 9 mm. Po drugiej stronie sprawcy posiadali karabiny maszynowe w różnych kalibrach oraz granaty, nie wspominając już o materiałach wybuchowych, którymi zaskoczyli zespół szturmu. Ten zarzut należy również obalić, ponieważ na każdego z funkcjonariuszy przypadał taki zapas amunicji jak na żołnierza, którego wyposaża się alarmowo na wypadek wojny. Amunicja była tylko kalibru 9 mm parabellum, ponieważ operatorzy byli wyposażeni tylko w broń o takim kalibrze.

6. Akcja w Magdalence była pierwszą taką konfrontacją z przestępcami uzbrojonymi i jednocześnie używającymi tej broni w Europie. Procedury obowiązujące

do czasu akcji w Magdalence sprawdzały się w działaniach, nie było więc potrzeby modernizacji systemu szkolenia i przebrożenia formacji kontrterrorystycznych. Wszystkie decyzje dowództwa jednostki antyterrorystycznej były zgodne z obowiązującymi procedurami. Po działaniach w Magdalence wprowadzono wiele nowych procedur i zmian w systemie szkolenia oraz uzbrojono jednostki w taką broń, która może dać przewagę w działaniach w przyszłości. Należy również pamiętać, że policja ma ująć sprawcę w pierwszej kolejności, a nie eliminować. Stanowi tak jednoznacznie ustawa o policji, do której musieli się stosować operatorzy biorący udział w akcji w Magdalence³.

7. Nie można było również użyć strzelca wyborowego, ponieważ oddanie tzw. strzału ratowniczego nie było uregulowane prawnie. Prace nad strzałem ratowniczym ruszyły dopiero po wydarzeniach w Magdalence i do tej pory nie zostały zakończone.

Odpowiedź na pytanie, kto i na którym etapie akcji popełnił błąd, jest niezwykle trudne. Na podstawie wiedzy z działań jednostek specjalnych dowództwo jednostki antyterrorystycznej biorącej udział w tej akcji ani sami operatorzy nie popełnili błędów w swoich działaniach i decyzjach. Znaleźli się w nowej sytuacji, z którą nie mieli wcześniej do czynienia. Za zebrane nowe doświadczenie zapłacili wysoką cenę, którą była śmierć ich kolegów, ale to jest wliczone w ryzyko zawodowe i każdy operator zdaje sobie z tego sprawę. Po to są szkoleni i obserwowani przez psychologów, żeby w momencie wykonywania akcji byli doskonałymi profesjonalistami.

Wydaje się, że tragedii w Magdalence można było uniknąć, gdyby nie było takiej presji związanej z zatrzymaniem przestępców. Niestety, było tak przed akcją w Magdalence, jak i po tej akcji. Sprzyja temu dziwna rywalizacja, która jednostka policji jest lepsza, która będzie szybsza w działaniu itd. Jeżeli już było wiadomo, gdzie sprawcy przebywają, należało podjąć długotrwałą i dokładniejszą obserwację, by idealnie rozpoznać posesję, przemieszczanie się po niej osób będących w zainteresowaniu, poczekać na idealny moment i wykorzystując zaskoczenie, przejąć inicjatywę i uzyskać przewagę.

Po analizie materiałów z przebiegu akcji okazało się, że bandyci w określone dni biegali po lesie, bardzo charakterystycznie poruszali się po posesji, omijając niektóre miejsca, wyjeżdżali taksówkami, a później wracali. Ktoś zaniedbał i nie przeanalizował tych informacji, a mogłoby to umożliwić zatrzymanie przestępców. Czy byłoby bezpieczniej i bez ofiar, tego już się nie dowiemy. Wiemy jedno, że funkcjonariusze poświęcili życie w tej akcji, całkowicie oddając się wykonaniu zadania. To jest niezbity dowód ich profesjonalizmu.

³ „Policja 997” 2005, nr 4, s. 47.

Oto wnioski z oceny akcji w Magdalence:

1. Trudne, wręcz niemożliwe jest potwierdzenie błędów popełnionych przez wykonawców zadania, będących następstwem ujawnienia niepożądanych cech osobowości bądź braków wykształcenia.

2. Pojawiły się zdarzenia nieprzewidziane podczas analizy obiektu w procesie planowania akcji, których nie stwierdzono w poprzednich tego typu akcjach.

3. Można na tej podstawie mieć zastrzeżenia co do wszechstronności prowadzonych analiz, co prawdopodobnie wynikało z krótkiego czasu na rozwiązanie problemu.

4. Wyjątkowo szkodliwym czynnikiem niepowodzenia była presja społeczna, ciągle potęgowana przez nieodpowiedzialne media, na wyjaśnienie incydentu z miejscowości Parole i strachu lokalnej społeczności przed zabójcami policjanta.

5. Presji tej nie wytrzymały osoby z wyższych poziomów kierowania jednostkami specjalnymi i popełniły błąd nierozpoznania wszystkich szczegółów. Ceną tego pośpiechu było życie i zdrowie perfekcyjnie przygotowanych i z najwyższym oddaniem wykonujących zadanie funkcjonariuszy.

6. Wybrano rutynowy sposób działania operatorów, nie uwzględniając wyników obserwacji między innymi o sposobie przemieszczania się bandytów. Nie uwzględniono ewentualności uzbrojenia terenu wokół posesji i zajęcia pozycji w budynku najdogodniejszych do prowadzenia działań. Nie zastosowano środków technicznych i pirotechnicznych służących do oczyszczenia terenu z materiałów wybuchowych odpalanych różnymi sposobami. Tych zabezpieczeń nie było na tyle dużo, by nie można było tego przewidzieć. Należało opracować sposób na ich unieszkodliwienie przed wprowadzeniem do akcji operatorów.

Uogólniając, były to błędy ludzkie popełnione w fazach: obserwacji bandytów, dokładnej analizy budynku i terenu pod kątem możliwości obrony, przygotowania operacyjnego i determinacji bandytów, wyboru różnych sposobów działania dla zabezpieczenia terenu i budynku, a także ujawnienia miejsc prowadzenia ognia.

Złożyły się na to głównie czynniki wynikające z ujemnych cech osobowych, również doskonalonych w procesie szkolenia, w postaci braku skrupulatności w ocenie sytuacji, braku wyobrażeń co do zachowania niekonwencjonalnego bandytów, nadmiernej wiary w możliwości operatorów, wariantowego rozpatrywania działań uwzględniającego niekonwencjonalne sposoby zachowania bandytów, nieumiejętność radzenia sobie z naciskami mediów i presją czasu. Nie były to jednak błędy wykonawców – operatorów.

Akcja w Wiszni Małej⁴

W 2017 roku w województwie dolnośląskim powtarzały się kradzieże gotówki z bankomatu. Powołana specjalna grupa operacyjno-dochodzeniowa dokonała ustaleń i wytypowała ewentualnych sprawców tych przestępstw. Udało się również ustalić dzień, w którym miała nastąpić następna kradzież z bankomatu. Niestety, nie udało się ustalić miejscowości, w której była planowana owa kradzież. Od kilku tygodni Samodzielny Pododdział Antyterrorystyczny Policji we Wrocławiu oczekiwał w pełnej gotowości na informację od prowadzących sprawę. Operatorzy wiedzieli, że ich przeciwnicy posiadają materiały wybuchowe i broń palną.

2 grudnia późnym wieczorem funkcjonariusze otrzymali polecenie udania się do miejscowości Wisznia Mała, gdzie właśnie dochodziło do kolejnej kradzieży z bankomatu. Zespół szturmowy liczył 12 osób. Na czele zespołu, który w szyku podchodził do bankomatu, szedł operator z tarczą balistyczną. W pewnym momencie otworzyły się drzwiczki wolnostojącego bankomatu i padły strzały z broni maszynowej w kierunku podchodzących policjantów. Pierwszy operator, tzw. tarczowy, wyłapał kilka pocisków na tarczę, po chwili jednak stracił równowagę i odsłonił resztę zespołu. Następne pociski trafiły w czterech funkcjonariuszy, raniąc trzech, a jednego zabijając. Reszta zespołu odpowiedziała ogniem w kierunku bankomatu, śmiertelnie raniąc sprawcę kradzieży i strzelaniny.

Chociaż wszystko odbyło się zgodnie z procedurami i taktyką, którą się stosuje w podobnych przypadkach, to jednak akcja zakończyła się tragedią. Trudno jednoznacznie określić, co poszło nie tak. Niestety, nie ma oficjalnych informacji, ponieważ sprawę prowadzi prokuratura, a informacje ze zdarzenia objęte są klauzulą tajności.

W tej konkretnej sytuacji do niepowodzenia akcji mogły się przyczynić zdarzenia niezależne od funkcjonariuszy. Sprawca siedzący w bankomacie usłyszał w oddali jadącą karetkę pogotowia na sygnale, wpadł w panikę, wyrzwał z bankomatu i zobaczył zbliżających się funkcjonariuszy. W tym momencie zyskał przewagę, jaką jest zaskoczenie, i pierwszy wyciągnął broń, tarczowy mógł być jeszcze nie w pełni przygotowany na przyjęcie tylu pocisków na tarczą balistyczną. Poza tym rozpoznanie i informacje na temat sprawcy zebrane przez grupę operacyjno-dochodzeniową mogły być nieprecyzyjne lub niekompletne.

Oto wnioski z oceny akcji w Wiszni Małej:

1. Przekonanie o powodzeniu akcji przeprowadzonej najprostszym sposobem – użyciem pododdziału jednostki antyterrorystycznej.

⁴ „Biuletyn Informacyjny Policji” Komenda Główna Policji, Warszawa 04.12.2017 r.

2. Niedopełnienie obowiązku dokładnej analizy sytuacji na podstawie wyników obserwacji i wynikający z tego brak wariantowego rozwiązania problemu.

3. Schematyczne myślenie, niedoceniające możliwości niespodziewanego zachowania bandytów.

4. Chęć rozwiązania problemu w jak najkrótszym czasie i pochwalenia się spektakularnym sukcesem.

Uogólniając, popełniono błędy polegające na umiejętności wartościowania skutków, chęci odniesienia sukcesu za wszelką cenę, braku pokory i wyobraźni, panowania nad presją czasu, rutynowym podejściu do rozwiązania problemu z elementami niepewności i niepowtarzalności. Wynika to z ujawnienia się negatywnych cech osobowości ukształtowanych genetycznie i w środowisku swoistym oraz niewykrytych i niesprawdzonych w procesie selekcji i szkolenia specjalistycznego. Dotyczy to wyłącznie osób odpowiedzialnych za rozpoznanie sytuacji i opracowanie sposobu działania.

Należało wybrać inny sposób, gwarantujący unieszkodliwienie bandytów, z zapewnieniem bezpieczeństwa operatorom. Na przykład można było prowadzić nieprzerwaną obserwację i użyć snajperów z miejsc dla nich bezpiecznych. Bandyta nie mógł pozostać w bankomacie w nieskończoność, a po jego opuszczeniu byłby dogodnym celem do unieszkodliwienia.

Zakończenie

Przypadki w Magdalence i Wiszni Małej, ale również wiele innych, wskazują na błędy ludzkie popełnione nie przez bezpośrednich wykonawców zadań, ale przez osoby odpowiedzialne za rozpoznanie obiektów i opracowujące ostateczny sposób wykonania zadania. Wskazuje to na konieczność weryfikacji zasad obsadzania stanowisk decyzyjnych na wszystkich poziomach dowodzenia, a przede wszystkim włączanie tych osób do procesu selekcji i szkolenia. Na stanowiska dowódcze na każdym szczeblu powinni być wyznaczani wyłącznie funkcjonariusze pełniący służbę w jednostce specjalnej, którzy przeszli pozytywnie proces selekcji, uczestniczyli w wykonywaniu różnych zadań i są objęci całym czasem szkoleniem specjalnym. Powinny być jednocześnie opracowane precyzyjne zasady postępowania odnośnie do rozpoznania obiektu i sposobów poszukiwania najlepszych rozwiązań, np. na wzór procedur dla pilotów statków powietrznych. Potwierdzają to doświadczenia z akcji prowadzonych na wielką skalę (likwidacja Osamy bin Ladena), w których najwięcej uwagi poświęca się perfekcyjnemu rozpoznaniu obiektu ataku.

Porównanie operacji w Magdalence i Pakistanie wskazuje na przepaść w zbieraniu informacji, rozpoznaniu, planowaniu, przygotowaniu i realizacji, a także w budżecie i zaangażowaniu całego społeczeństwa, stosownie do znaczenia dzia-

łań. Skutki obydwu działań były identyczne, w postaci zneutralizowania celów, ale ofiary różne.

Bibliografia

„Policja 997” 2005, nr 4, s. 47.

„Biuletyn Informacyjny Policji” Komenda Główna Policji, Warszawa 04.12.2017 r.

Historia „BOA”, www.policja.pl, 28.08.2010 r.

CIA kontra Bin Laden”, „Fakty po Faktach”, TVN24, 11.09.2021 r.

Streszczenie

Autorzy analizują przygotowanie i przebieg wybranych działań antyterrorystycznych w Polsce na tle tego typu działań, ale w innej skali, przeprowadzonych przez służby Stanów Zjednoczonych Ameryki. Szczególną uwagę zwrócono na postawę operatorów – wykonawców tych działań. Wnioski z analizy porównawczej wskazują na różnice w podejściu do czynności przygotowawczych. Operacja ujęcia Osamy bin Ladena była długotrwałym procesem, angażującym specjalistów z różnych dziedzin, którzy perfekcyjnie przygotowali warunki do skutecznego przeprowadzenia akcji. Przykłady działań antyterrorystycznych w Polsce wskazują na błędy popełnione przed atakiem, w postaci m.in. niedokładnego rozpoznania miejsca i sposobu zachowań bandytów oraz pośpiechu w terminie rozpoczęcia ataku. Jednocześnie ujawnia się profesjonalizm i zaangażowanie wykonawców.

Summary

The authors analyze the preparation and course of selected anti-terrorist activities in Poland against the background of this type of activities, but on a different scale, carried out by the services of the United States of America. Particular attention was paid to the attitude of operators – performers of these activities. The conclusions from the comparative analysis indicate differences in the approach to preparatory activities. The operation to capture Osama bin Laden was a long-term process, involving specialists from various fields who perfectly prepared the conditions for the successful execution of the operation. Examples of anti-terrorist activities in Poland indicate mistakes made before the attack, including: inaccurate identification of the place and manner of behavior of the bandits and haste in starting the attack. At the same time, the professionalism and commitment of the contractors is revealed.

Słowa kluczowe

Zagrożenia bezpieczeństwa, jednostki specjalne.

Keywords

Security threats, special units

Jerzy Telep, dr hab., prof. Uczelni Techniczno-Handlowej im. Heleny Chodkowskiej
w Warszawie, ORCID: 0000-0002-6252-944X.

Marcin Anszczak

PRZESYŁKI NIEWIADOMEGO POCHODZENIA

Wstęp

Po 2001 roku świat zmienił swoje oblicze. 11 września 2001 roku doszło do ataku terrorystycznego, który przełamał linię działania państw wobec walki z terroryzmem. Kilka dni po atakach na Pentagon, World Trade Center doszło do ataku biologicznego, w wyniku którego zginęło kilkanaście osób. Do zakażenia doszło w momencie otrzymania i otwarcia kopert z tzw. białym proszkiem. Senator Dashly i felietonista Brokaw otrzymali listy i niczego nie podejrzewając, otworzyli je. Zachorowali na wąglika postaci płucnej. Zdarzenia te wywołały fale wtórne na terenie Europy, w tym w Polsce. Na przełomie 2002–2004 nie było takiego miesiąca, w którym służby nie wyjeżdżałyby do zdarzeń wywołanych dziwnymi i niewiadomymi przesyłkami. Kolejne lata dały uspokojenie przedmiotowego obszaru. Jednak w 2006 roku nastąpiło otrucie byłego pułkownika GRU Aleksandra Litwinienki, któremu podano promieniotwórczy polon-210 – emitujący promieniowania (α), bez przekazywania szczegółów tego zdarzenia. Po 2012 roku nastąpiło nasilenie zjawiska oraz wykorzystywanie lokalnie zagrożeń CBRN. Spektakularny atak miał miejsce w brytyjskim Salisbury, w 2018 roku doszło do próby otrucia środkiem chemicznym, tzw. nowiczokiem, aktywisty Siergieja Skripała.

Polska przeciwstawiając się terroryzmowi, powołała do życia w roku 2006 Międzyresortowy Zespół do Spraw Zagrożeń Terrorystycznych¹, którego celem było wdrożenie w życie procedur i algorytmów postępowania w przypadku otrzymania przesyłki niewiadomego pochodzenia. Z analizy tego obszaru wynika jednoznacznie, że główny ciężar działań spoczywa na Państwowej Straży Pożarnej.

Przesyłka niewiadomego pochodzenia

Paczka, list czy inna przesyłka nie musi stanowić potencjalnego zagrożenia. Działanie oraz algorytmy postępowania są tworzone dla korespondencji lub innego

¹ Zarządzenie 162 Prezesa Rady Ministrów z 25 października 2006 r. w sprawie utworzenia Międzyresortowego Zespołu do Spraw Zagrożeń Terrorystycznych

dostarczonego, podłożonego obiektu z podejrzeniem zawartości niebezpiecznego materiału biologicznego, chemicznego, radiacyjnego lub też urządzenia wybuchowego, w tym „brudnej bomby”. Rodzi się zatem pytanie, czy są jakie cechy, według których możemy zakwalifikować „coś” do przesyłek niewiadomego pochodzenia? Odpowiedź brzmi tak. Są to m.in. sytuacje, w których:

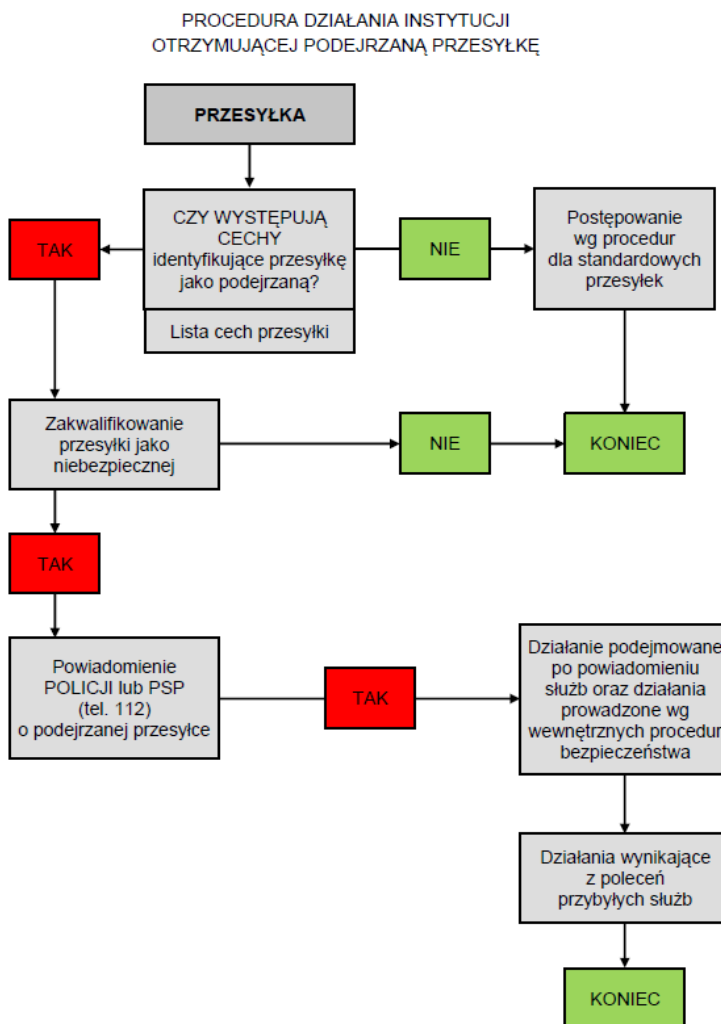
- stempel pocztowy lub nazwisko nadawcy wskazuje, że przesyłka pochodzi z innego miejsca lub od innego nadawcy, niż oczekiwano,
- brakuje nadawcy,
- jest uszkodzona,
- na kopercie lub paczce są nakłucia, nacięcia, plamy,
- z opakowania wysypuje się proszek lub inna substancja pylista bądź wycieka substancja,
- wydziela dziwny zapach (szczególnie należy zwracać uwagę na zapach migdałów lub marcepana),
- wydobywają się podejrzane dźwięki,
- na przesyłce znajdują się odręczne napisy w podejrzanym stylu,
- jest podejrzenie ciężka w stosunku do wymiarów („bomby listowe” ważą powyżej 50g),
- namacalnie wyczuwalne są kable, przewody, proszek, granulki lub substancja galaretowata².

Po zakwalifikowaniu otrzymanego obiektu do przesyłki niewiadomego pochodzenia należy niezwłocznie uruchomić procedurę, która jest adresowana do wszystkich urzędów oraz budynków użyteczności publicznej. Zakres i sposób postępowania obrazuje rys. 1.

Postępowanie w przypadku przedmiotowych sytuacji:

- nie dotykać bez potrzeby przesyłki,
- nie otwierać,
- wydzielić i zabezpieczyć dane pomieszczenie,
- zabezpieczyć przed dostępem osób postronnych,
- poinformować cały personel obiektu o zaistniałej sytuacji,
- sporządzenie listy osób, które miały kontakt z podejrzaną przesyłką niewiadomego pochodzenia,
- uruchomić zasady postępowania i procedury,
- poinformować i zaalarmować odpowiednie służby.

² Załącznik B.2.1. Zasady organizacji ratownictwa chemicznego i ekologicznego w KSRG”, KG PSP, Warszawa 2021r.



Rys. 1. Procedura działania instytucji otrzymującej podejrzaną przesyłkę

Źródło: Załącznik B.2.1. Zasady organizacji ratownictwa chemicznego i ekologicznego w KSRG”, KG PSP, Warszawa 2021.

Gdy otrzymana przesyłka jest uszkodzona, została otwarta lub naruszona, dodatkowo należy pozamykać okna oraz wyłączyć wszystkie możliwe urządzenia wentylacyjno-klimatyzacyjne, zasłonić kratki nawiewowe oraz zabezpieczyć uszkodzony towar przez przykrycie folią lub innym materiałem. Następnie należy opuścić pomieszczenie i poddać się wstępnej tzw. samodekontaminacji³.

³ Samodekontaminacja polega na samodzielnym umyciu, dezynfekcji odsłoniętych części ciała, zdjęcie skażonego ubrania i jeżeli jest to możliwe założenie zastępczego.

Przesyłki niewiadomego pochodzenia kwalifikuje się do trzech poziomów ryzyka: niskiego, średniego i wysokiego.

Poziom ryzyka I – niski:

Brak adresata na przesyłce lub brak możliwości jego weryfikacji oraz uzyskanie na miejscu akcji następujących informacji:

- określenie cech morfologicznych i właściwości fizycznych substancji przez wykonanie badania na spektrofotometrach (FTIR, Ramman) – tylko pozytywny wynik analizy stanowi przesłankę zagrożenia,
- określenie wartości pH – tylko wartości pH zbliżone do odczynu obojętnego stanowią przesłankę zagrożenia,
- brak informacji od służb dochodzeniowo-śledczych o prawdopodobieństwie zagrożenia biologicznego.

Poziom ryzyka II – średni

Przypadkowy adresat przesyłki (osoby prywatne, firmy lub bez wskazania dokładnego adresata, itp.) oraz uzyskanie na miejscu akcji następujących informacji:

- określenie cech morfologicznych i właściwości fizycznych substancji przez wykonanie badania na spektrofotometrach (FTIR, Ramman) – tylko pozytywny wynik analizy stanowi przesłankę zagrożenia,
- określenie wartości pH – tylko wartości pH zbliżone do odczynu obojętnego stanowią przesłankę zagrożenia,
- określenie jakości opakowania przesyłki – profesjonalne naczynia laboratoryjne, dodatkowo umieszczone w profesjonalnym opakowaniu termostabilnym,
- potwierdzona informacja służb dochodzeniowo-śledczych o zagrożeniu czynnikiem biologicznym.

Poziom ryzyka III – wysoki

Adresaci przesyłki to służby i instytucje państwowe szczebla centralnego oraz uzyskanie na miejscu akcji następujących informacji:

- określenie cech morfologicznych i właściwości fizycznych substancji przez wykonanie badania na spektrofotometrach (FTIR, Ramman) – wynik pozytywny analizy stanowi przesłankę zagrożenia,
- określenie wartości pH – tylko wartości pH zbliżone do odczynu obojętnego stanowią przesłankę zagrożenia (odczyn kwaśny bądź zasadowy wyklucza praktycznie obecność czynnika biologicznego),
- określenie jakości opakowania przesyłki – profesjonalne naczynia laboratoryjne, dodatkowo umieszczone w profesjonalnym opakowaniu termostabilnym,
- inne urządzenia dostępne na miejscu akcji pozwalające określić potencjalne zagrożenie biologiczne w substancjach nieznanego pochodzenia,

- potwierdzona informacja służb dochodzeniowo-śledczych o zagrożeniu czynnikiem biologicznym⁴.

Sposoby i procedury postępowania

Wraz z transformacją zagrożeń organy odpowiedzialne na bezpieczeństwo wewnętrzne państwa musiały stworzyć i dostosować model postępowania. W 2014 roku został powołany do życia Zespół zadaniowy do spraw opracowania algorytmu postępowania i współdziałania w przypadku otrzymania niezidentyfikowanej przesyłki, mogącej stanowić zagrożenie chemiczne, biologiczne lub radiacyjne. Organ ten został powołany decyzją nr 22 Przewodniczącego Międzyresortowego Zespołu do Spraw Zagrożeń Terrorystycznych z 2014 roku. W skład zespołu weszli przedstawiciele służb i podmiotów szczebla centralnego tj.:

- Komendy Głównej Policji,
- Komendy Głównej Państwowej Straży Pożarnej,
- Głównego Inspektora Sanitarnego,
- Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego,
- Państwowej Agencji Atomistyki,
- Zakładu Unieszkodliwiania Odpadów Promieniotwórczych,
- Sił Zbrojnych RP,
- Wojskowego Instytutu Higieny i Epidemiologii w Puławach.

Zespół opracował algorytm i kierunek postępowania wobec zagrożeń ze strony przesyłek niewiadomego pochodzenia w postaci przedstawionej na rys. 2.

Jak wynika z rys. 2, proces został podzielony na trzy obszary:

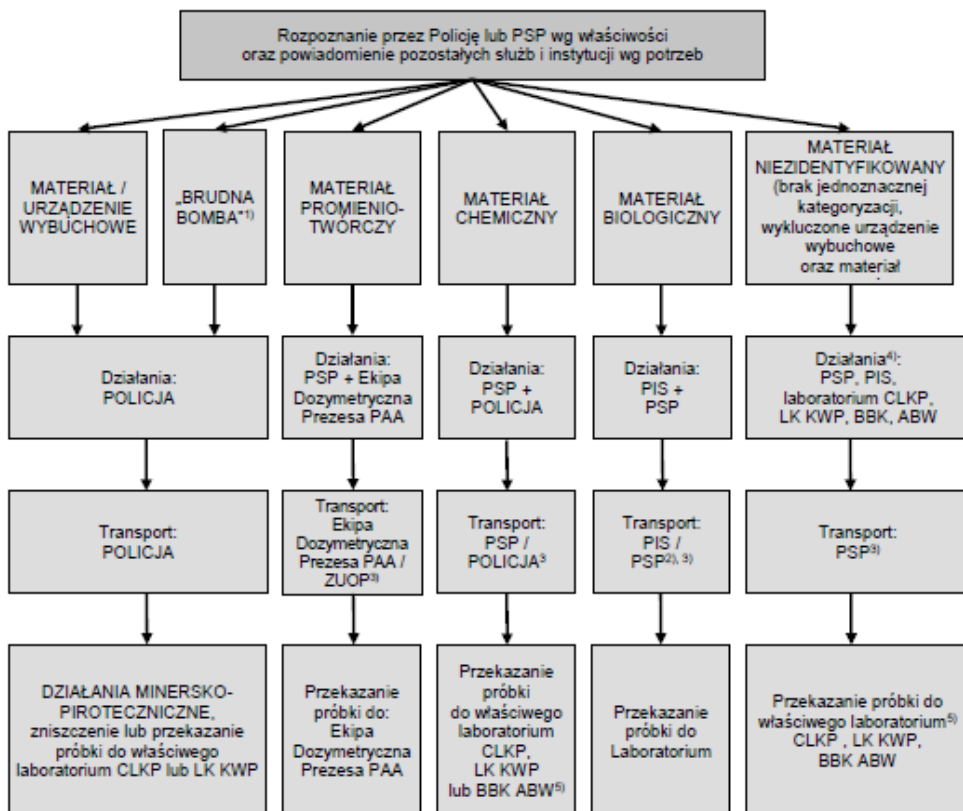
- działanie – rola wiodąca podmiotu wraz z instytucją współdziałającą,
- transport – rola wiodąca wraz z instytucją wsparcia,
- przekazanie próbki – rola wiodąca instytucji przekazującej i komu.

Więcej uwagi należy poświęcić organizacji transportu przesyłki niewiadomego pochodzenia.

⁴ Załącznik B.2.2. Zasady organizacji ratownictwa chemicznego i ekologicznego w KSRG”, KG PSP, Warszawa 2021r.

**ALGORYTM POSTĘPOWANIA I WSPÓLDZIAŁANIA
W PRZYPADKU OTRZYMANIA NIEZIDENTYFIKOWANEJ PRZESYŁKI,
MOGĄCEJ STANOWIĆ ZAGROŻENIE CHEMICZNE, BIOLOGICZNE LUB RADIACYJNE**

POSTĘPOWANIE W PRZYPADKU OTRZYMANIA PODEJRZANEJ PRZESYŁKI



Legenda:

- ¹⁾ – „Brudna bomba” – połączenie urządzenia wybuchowego (jako czynnika rozprzestrzeniającego) z materiałem chemicznym / biologicznym / promieniotwórczym.
- ²⁾ – Gdy transport przesyłki do badania nie jest możliwy przez PIS, jego realizacja następuje przez PSP.
- ³⁾ – Możliwe jest wykorzystanie Policji do pilotowania pojazdów przewożących przesyłkę. Decyzję podejmuje na miejscu kierownik (dowódca) działań z udziałem PSP, Policji, Ekipy Dozymetrycznej Prezesa PAA lub PIS według rodzaju zapotrzebowania.
- ⁴⁾ – Możliwe jest wykorzystanie zasobów CLKP, LK KWP, BBK ABW – w przypadku realizowanych działań na miejscu akcji.
- ⁵⁾ – BBK ABW – urzędy centralne w obrębie m. st. Warszawy oraz obiekty służb specjalnych, CLKP – pozostałe obiekty w obrębie m. st. Warszawy, LK KWP – poszczególne województwa, z wyłączeniem Warszawy.

Rys. 2. Algorytm postępowania i współdziałania w przypadku otrzymania niezidentyfikowanej przesyłki, mogącej stanowić zagrożenie chemiczne, biologiczne lub radiacyjne

Źródło: Załącznik B.2.2. Zasady organizacji ratownictwa chemicznego i ekologicznego w KSRG”, KG PSP, Warszawa 2021r.

W pierwszej fazie akcji kierujący działaniem ratowniczym, na wniosek państwowego inspektora sanitarnego ocenia przesyłkę niewiadomego pochodzenia na podstawie jej cech, przyporządkowanego III poziomowi ryzyka lub innego poziomu z określeniem płatków badań. W momencie kwalifikacji przesyłki do badania, następuje uruchomienie laboratorium PSP przez Komendę Główną Państwowej Straży Pożarnej, na wniosek właściwego stanowiska kierownika komendanta wojewódzkiego Państwowej Straży Pożarnej. Dalsze działania idą dwutorowo, tj.:

- organizacja pojazdu do transportu;
- przygotowanie przesyłki do transportu.

Na terenie kraju każde województwo wyznaczyło pojazdy typu pickup z zewnętrznią przestrzenią ładunkową, w której można umieścić i zabezpieczyć skrzynie transportowe. Wyznaczenie pojazdów nie było przypadkowe, ponieważ głównym determinantem był czas dojazdu do 60 min. po przesyłkę do badania. Na obiekcie (skrzyni) należy umieścić odpowiednie emblematy.

Transport może odbywać się w dwóch formach:

- bez asysty policji – do transport wykorzystuje się pojazdy Państwowej Straży Pożarnej zwolnione z przepisów ADR; pojazdy poruszają się jako pojazdy uprzywilejowane z zachowaniem warunków bezpieczeństwa,
- z asystą policji lub innych służb – przedmiotowy obszar musi być odpowiednio wcześniej uzgodniony (wyznaczenia tras, objazdów itp.); pojazdy poruszają się jako pojazdy uprzywilejowane z zachowaniem warunków bezpieczeństwa.

Monitoring transportu na szczeblu krajowym odbywa się ze stanowiska kierownika Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej, natomiast nadzór i koordynacja informacji w zakresie otrzymanego wyniku itp. z właściwego terytorialnie stanowiska kierownika komendanta wojewódzkiego Państwowej Straży Pożarnej.

Zadania i obowiązki Państwowej Straży Pożarnej w badanym obszarze

Po 1989 roku na bazie zawodowej straży pożarnej, ustawą z 24 sierpnia 1991 roku o Państwowej Straży Pożarnej została powołana do życia zawodowa, umundurowana i wyposażona w specjalistyczny sprzęt formacja, przeznaczoną do walki z pożarami, klęskami żywiołowymi i innymi miejscowymi zagrożeniami⁵. Do ustawowych zadań i obowiązków Państwowej Straży Pożarnej należy m.in.:

- rozpoznawanie zagrożeń pożarowych i innych miejscowych zagrożeń,

⁵ Art. 1 ust. 1 ustawy z 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej, Dz.U. z 2022 r. poz. 1969 ze zm.

- organizowanie i prowadzenie akcji ratowniczych w czasie pożarów, klęsk żywiołowych lub likwidacji miejscowych zagrożeń,
- wykonywanie pomocniczych specjalistycznych czynności ratowniczych w czasie klęsk żywiołowych lub likwidacji miejscowych zagrożeń przez inne służby ratownicze,
- współpraca z Szefem Krajowego Centrum Informacji Kryminalnych w zakresie niezbędnym do realizacji jego zadań ustawowych,
- współdziałanie ze strażami pożarnymi i służbami ratowniczymi innych państw oraz ich organizacjami międzynarodowymi na podstawie wiążących Rzeczpospolitą Polską umów międzynarodowych oraz odrębnych przepisów⁶.

Ponadto Państwowa Straż Pożarna na podstawie ustawy o ochronie przeciwpożarowej jest trzonem tzw. Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego, który wprowadził do życia poszczególne dziedziny ratownictwa. Do nich możemy zaliczyć:

- ratownictwo medyczne,
- ratownictwo chemiczne,
- walkę z pożarami i innymi klęskami żywiołowymi
- ratownictwo techniczne, w tym wodno-nurkowe, poszukiwawczo-ratownicze, wysokościowe,
- ratownictwo ekologiczne.

Z racji omawianego obszaru, jakim są przesyłki niewiadomego pochodzenia oraz towarzyszące im zagrożenia chemiczne, biologiczne czy radiologiczne, przedmiotowe zadania możemy zakwalifikować do ratownictwa chemicznego, w których wyróżniamy m.in.:⁷

- rozpoznanie i identyfikację zagrożenia,
- zabezpieczenie strefy działań ratowniczych, w tym wyznaczenie i oznakowanie strefy zagrożenia,
- ocenę rozmiarów skażenia i prognozowanie jego rozwoju,
- likwidację, ograniczenie lub zwiększenie strefy skażenia,
- dostosowanie sprzętu i technik ratowniczych do miejsca zdarzenia i rodzaju substancji niebezpiecznej w celu ograniczenia skutków wycieku, parowania lub emisji substancji niebezpiecznej,
- związkiwanie lub neutralizacja substancji niebezpiecznych,
- zabezpieczenie terenu objętego wyciekiem substancji niebezpiecznej,
- prowadzenie czynności z zakresu dekontaminacji wstępnej.

⁶ Art. 1 ust. 2 ustawy.

⁷ § 16 ust. 1 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 17 września 2021 r. w sprawie szczegółowej organizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego, Dz.U. poz. 1737.

Do zadań Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego przy zagrożeniach biologicznych możemy zaliczyć m.in.⁸:

- udzielenie pomocy przez podmioty KSRRG w zakresie prowadzonych działań w celu zachowania ich ciągłości i skuteczności,
- wymianę informacji z właściwymi organami i podmiotami o występujących zagrożeniach, wymaganych środkach ochrony osobistej oraz o sposobie zabezpieczenia terenu działań,
- wstępne sprawdzenie niezidentyfikowanych przesyłek pod kątem możliwości wystąpienia zagrożenia biologicznego oraz ich zabezpieczeniu, z wyłączeniem przesyłek o zagrożeniu wybuchowym,
- transport niezidentyfikowanych przesyłek potencjalnie stwarzających zagrożenie biologiczne, w celu przeprowadzenia ich ostatecznej weryfikacji,
- prowadzenie dekontaminacji wstępnej pod nadzorem przedstawiciela właściwego organu lub podmiotu na miejscu prowadzenia działań polegających na dezynfekcji ludzi i powierzchni, fumigacji budynków oraz przestrzeni, jak również układanie, przygotowanie i koordynowanie działań przy matach dezynfekcyjnych.

Ostatnim badanym obszarem są zagrożenia radiacyjne. Po wejściu w życie ustawy – Prawo atomowe⁹ zmieniła się m. in.: ustawa o ochronie przeciwpożarowej oraz ustawa o Państwowej Straży Pożarnej. Przepisy spowodowały, że jednostki ochrony przeciwpożarowej, w tym PSP i inne podmioty KSRRG stały się członkami służby, ekipy awaryjnej tj. zespołu realizującego zadania i obowiązki w strefie skażenia radiacyjnego. Na podstawie tego aktu prawnego do głównych zadań i działań w przedmiotowym obszarze należy¹⁰:

- weryfikacja zgłoszenia o zagrożeniu na miejscu zdarzenia;
- wykonanie pomiarów dozymetrycznych w celu określenia wielkości zagrożenia;
- wyznaczenie strefy zagrożenia;
- ewakuacja i ratowanie osób, a następnie zwierząt przed skutkami bezpośrednich zagrożeń stwarzanych przez źródła promieniowania jonizującego;
- likwidacja lub ograniczenie strefy zagrożenia;
- dostosowanie sprzętu i technik ratowniczych do miejsca zdarzenia i rodzaju źródła promieniowania jonizującego, w celu zmniejszenia możliwości negatywnego oddziaływania tego źródła na ludzi i środowisko;

⁸ § 31 ust. 1 oraz § 32 ust. 1 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 17 września 2021 r. w sprawie szczegółowej organizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego, Dz.U. poz. 1737.

⁹ Zob. ustawę z 29 listopada 2000 r. – Prawo atomowe, Dz.U. z 2021 r. poz. 1941 ze zm.

¹⁰ § 33 ust. 1 przywołanego rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 17 września 2021 r.

- prowadzenie czynności z zakresu dekontaminacji wstępnej,
- inne czynności ratownicze wynikające z możliwości sił i środków na miejscu zdarzenia.

Całą akcję w zakresie reagowania na przesyłkę niewiadomego pochodzenia, można podzielić na cztery fazy.

- I faza – rozpoznanie,
- II faza – identyfikacja zagrożenia,
- III faza – współdziałanie,
- IV faza – transport przesyłki,

Wobec tego do szczegółowych zadań PSP możemy zaliczyć:

W I fazie wykonuje się następujące czynności ratownicze:

- dojazd na miejsce zdarzenia,
- wyznaczenie terenu akcji w promieniu co najmniej 50 m od budynku,
- weryfikacja ewentualnie wcześniej podjętej ewakuacji osób z budynku,
- zarządzanie ewakuacji,
- analizę zagrożenia wynikającego z otrzymanej przesyłki niewiadomego pochodzenia (otwarta, zamknięta),
- dysponowanie innych służb, inspekcji i straży współdziałających;

W II fazie wykonuje się następujące czynności ratownicze:

- próba identyfikacji zagrożenia na szczeblu podstawowym – wykluczenie potencjalnego zagrożenia radiacyjnego,
- identyfikacja zagrożenia na szczeblu specjalistycznym – po przyjeździe specjalistycznej grupy ratownictwa chemicznego i ekologicznego – przy użyciu dostępnego sprzętu wykrywczopomiarowego (użycie spektrometrów: ramanowskich, podczerwieni, masowych, badań morfologicznych, pH, biosmart testów itp.), w przypadku otwarcia przesyłki dokonanie pobrania próbek;

III faza obejmuje współdziałanie z poszczególnymi służbami i inspekcjami. Należy podkreślić, że jest to jeden z najważniejszych etapów działania, ponieważ w tym miejscu określany jest tok postępowania w przypadku wykrycia określonego zagrożenia, tj.: chemicznego, biologicznego, radiacyjnego lub wybuchowego, oraz podmiot wiodący i podejmujący kluczowe decyzje w dalszym postępowaniu. Niekiedy ze względu na niejednoznaczne wyniki badania materiału wybuchowego i radiacyjnego służby współdziałające podejmują prewencyjne decyzje w zakresie dalszego badania. W przypadku zagrożeń chemicznych badanie będzie się odbywało w laboratorium kryminalistycznym komendy wojewódzkiej policji, a w przypadku zagrożeń chemicznych i niezidentyfikowanych w laboratorium PSP.

Faza IV dotyczy transportu przesyłki. W przypadku badania w laboratorium kryminalistycznego komendy wojewódzkiej policji transportem zajmować się będzie policja, w przypadku innych zagrożeń transport będzie organizowała PSP.

Podsumowanie i wnioski

W artykule przedstawiono tylko najważniejsze zadania i obowiązki Państwowej Straży Pożarnej podczas postępowania z przesyłkami niewiadomego pochodzenia. Każde zdarzenie z tego obszaru jest inne. Głównym zadaniem Państwowej Straży Pożarnej – kierującego działaniem ratowniczym jest odpowiednia i na wysokim poziomie analiza zdarzenia, a następnie dostosowanie zadań, technik oraz sprzętu do walki z powstałym zagrożeniem. Poziom „świadczonych usług” jest coraz wyższy, dlatego maleje ryzyko, że wywołane zdarzenia z przesyłkami niewiadomego pochodzenia wygenerują zagrożenia wtórne.

Bibliografia

Alty prawne

Ustawa z 29 listopada 2000 r. Prawo atomowe, Dz.U. z 2021 r. poz. 1941 ze zm.

Ustawa 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej, Dz.U. z 2022 r. poz. 1969 ze zm.

Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 17 września 2021 r. w sprawie szczegółowej organizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego, Dz.U. poz. 1737.

Zarządzenie 162 Prezesa Rady Ministrów z 25 października 2006 r. w sprawie utworzenia Międzyresortowego Zespołu do Spraw Zagrożeń Terrorystycznych

Zasady organizacji ratownictwa chemicznego i ekologicznego w KSRG”, KG PSP, Warszawa 2021 r.

Netografia

<https://www.gov.pl/web/kgpsp/>.

<https://www.gov.pl/web/premier/miedzyresortowy-zespol-do-spraw-zagrozen-terrorystycznych>.

Streszczenie

Transformacja ostatnich lat spowodowała uwypuklenie zagrożeń terrorystycznych z użyciem materiałów chemicznych, biologicznych czy radiacyjnych. Historia pokazała, że te narzędzia były używane nie tylko przez terrorystów, ale również przez służby specjalne. Wyzwaniem systemu bezpieczeństwa stało się stworzenie takiego podsystemu, aby zdolny był do reagowania na przedmiotowe zdarzenia, jak również sytuacje powstałe w wyniku dostarczenia przesyłki niewiadomego pochodzenia. W artykule przedstawiono cechy i zjawiska sytuacji kryzysowych wraz

z rekomendacjami i algorytmami postępowania, jak również zadania Państwowej Straży Pożarnej w przedmiotowym obszarze.

Summary

The transformation of recent years has resulted in the emergence of terrorist threats using chemical, biological or radiation materials. history has shown that the above tools were used not only by terrorists, but also by secret services. The challenge of the Polish state was to create such a subsystem that would be able to respond to the events in question as well as situations arising as a result of the delivery of a shipment of unknown origin. In his speech, the author will present the general features and research phenomena regarding the emerging crisis situations, together with recommendations and algorithms of conduct, as well as discuss the tasks of the State Fire Service in the area in question.

Słowa kluczowe

Państwowa Straż Pożarna, zagrożenia CBRN, przesyłka niewiadomego pochodzenia.

Keywords

State Fire Service, CBRN threats, shipment of unknown origin.

Kazimierz Jóskowiak

POLITYKA OSTROŻNOŚCIOWA W SYSTEMIE ZARZĄDZANIA GOSPODARCZEGO W UNII EUROPEJSKIEJ

Wstęp

Kryzys finansowy, fiskalny i gospodarczy, który rozpoczął się w 2008 roku i trwał w następnych latach, pokazał, że przypadki zakłócenia równowagi finansowej, fiskalnej i makroekonomicznej są ze sobą ściśle powiązane i występują zarówno na płaszczyźnie krajowej, jak i na poziomie Unii Europejskiej (UE). Kryzys ujawnił ponadto, że dotychczasowa polityka ostrożnościowa w UE nie była w stanie zapewnić jej stabilności finansowej, a w szczególności w państwach jednolitego obszaru walutowego¹.

Przyjmuje się, że stabilność finansowa stanowi warunek *sine qua non* wzrostu gospodarczego i stałości cen oraz wysokiej pozycji państwa na arenie międzynarodowej. Załamania na rynkach finansowych wskazują, że utrzymanie zdrowego sektora bankowego ma kluczowe znaczenie dla stabilności systemu finansowego, obejmującego rynki, instrumenty, instytucje oraz normy prawne². Słabości strukturalne systemu finansowego stanowią bowiem nie tylko przyczynę kryzysu, ale warunkują również jego przebieg i determinują wysokość kosztów obciążających w ostateczności całe społeczeństwo. Dlatego też skuteczna ochrona przed destabilizacją tego systemu wymusza konieczność wdrożenia właściwych rozwiązań instytucjonalnych.

W reakcji na zaburzenia gospodarcze w UE stworzono system zarządzania gospodarczego, który odnosi się do wielu obszarów polityki gospodarczej, w tym do polityki pieniężnej i fiskalnej, zarządzania kryzysowego i nadzoru ostrożnościowego. W artykule dokonano analizy procesu kształtowania polityki ostrożnościowej

¹ Na temat przyczyn kryzysu w strefie euro zob. więcej: R. Kupeczyk, *Przyczyny kryzysu w strefie euro – ujęcie teoretyczne*, w: *Zarządzanie gospodarcze w Unii Europejskiej w drugiej dekadzie XXI wieku*, red. I. Kraś, Difin, Warszawa 2016, s. 113 i n.

² U. Banaszczyk-Soroka, P. Zawadzka, *Struktura systemu finansowego*, w: *Rynki finansowe: organizacja, instytucje, uczestnicy*, red. U. Banaszczyk-Soroka, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2014, s. 14.

w ujęciu makro i mikro, jako jednego z filarów systemu zarządzania gospodarczego w Unii. Na treść artykułu składają się: teoretyczne aspekty polityki ostrożnościowej – jej wymiary i modele, instrumenty i rozwiązania instytucjonalne w UE oraz instytucjonalizacja polityki ostrożnościowej.

Charakterystyka systemu zarządzania gospodarczego w Unii Europejskiej

Według Artura Nowaka-Fara zarządzanie gospodarcze w węższym znaczeniu to „zasady i procedury stosowane w koordynacji polityk makroekonomicznych państw członkowskich”, a w znaczeniu szerszym to również zasady funkcjonowania państw członkowskich w Unii w zakresie rozdziału odpowiedzialności finansowej UE i państw członkowskich, finansowania deficytów oraz rozdziału władzy fiskalnej i monetarnej³.

Zarządzanie gospodarcze w UE obejmuje takie obszary, jak: polityka pieniężna, koordynacja polityk gospodarczych, koordynacja polityk budżetowych, przeciwdziałanie nadmiernym nierównowagom makroekonomicznym, stabilność finansowa i zarządzanie kryzysem.

Jednym z ważnych obszarów zarządzania gospodarczego w UE jest polityka pieniężna. Jest ona prowadzona na dwóch poziomach: unijnym i krajowym. Na poziomie unijnym stanowi konsekwencję integracji walutowej i ustanowienia unii walutowej między państwami członkowskimi UE, ze wspólną walutą euro. Dla sprawnego funkcjonowania unii walutowej niezbędne stało się wprowadzenie jednolitej polityki pieniężnej i kursowej, implikującej przekazanie suwerennych praw narodowych w tych dziedzinach na poziom ponadnarodowy⁴.

Państwa członkowskie UE, przystępując do strefy euro (obszaru jednowalutowego), zgadzają się przenieść na poziom unijny swoje dotychczasowe kompetencje w zakresie prowadzenia polityki pieniężnej. Znajduje to wyraz w jednej z zasad działania Unii – zasadzie podziału kompetencji między nią a państwa członkowskie. Artykuł 3 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej⁵ stanowi, że Unia ma wyłączne kompetencje w dziedzinie polityki pieniężnej w odniesieniu do państw członkowskich, których walutą jest euro⁶.

³ Por. A. Nowak-Far, *Unia gospodarcza i walutowa w Europie*, Instytut Wydawniczy EuroPrawo, Warszawa 2011, s. 96.

⁴ J. Barcz, E. Kawecka-Wyrzykowska, K. Michałowska-Gorywoda, *Integracja europejska w świetle Traktatu z Lizbony. Aspekty ekonomiczne*, PWE, Warszawa 2012, s. 323.

⁵ Dz.Urz. UE 2012/C 326/01, dalej: „TFUE”.

⁶ *Dokumenty europejskie*, red. A. Przyborowska-Klimczak, E. Skrzydło-Tefelska, t. VI, Oficyna Wydawnicza Verba, Lublin 2011, s. 107.

Banki centralne państw strefy euro nie prowadzą już niezależnej polityki pieniężnej, straciły także prawo do samodzielnej emisji pieniądza⁷. Wyłączną odpowiedzialność za wspólną politykę pieniężną strefy euro powierzono Europejskiemu Bankowi Centralnemu (EBC) jako wiodącej instytucji w ramach Europejskiego Systemu Banków Centralnych (ESBC)⁸. W praktyce zadania z zakresu wspólnej polityki pieniężnej wypełniają EBC oraz banki centralne krajów strefy euro, stanowiąc tzw. Eurosystem⁹.

Głównym celem jednolitej polityki pieniężnej jest dbanie o utrzymywanie trwałej stabilności cen. Chodzi przy tym o unikanie zarówno wysokiej inflacji, jak i deflacji (spadku nominalnego poziomu cen). Nie tylko wzrost, lecz także spadek nominalnego poziomu cen (deflacja) są niekorzystne dla gospodarki. Ten ostatni głównie dlatego, że powoduje obniżenie dochodów przedsiębiorstw, a w efekcie także presję na obniżkę płac i tym samym obniżenie poziomu życia.

Artykuł 127 ust. 1 TFUE stanowi, że głównym celem ESBC jest utrzymanie stabilności cen. Bez uszczerbku dla stabilności cen ESBC wspiera ogólną politykę gospodarczą w Unii, mając na względzie przyczynianie się do osiągnięcia celów Unii¹⁰. Artykuł ten określa także ogólne zasady polityki pieniężnej wspólnoty: „ESBC działa w poszanowaniu zasady otwartej gospodarki rynkowej z wolną konkurencją, sprzyjając efektywnej alokacji zasobów oraz zgodnie z zasadami określonymi w artykule 119” Traktatu). Zasadami tymi są: zasada stabilnych cen, zasada zdrowych finansów publicznych i warunków pieniężnych oraz zasada trwałej równowagi płatniczej¹¹.

Prowadzenie polityki pieniężnej na poziomie krajowym dotyczy tylko państw członkowskich UE, które nie są w strefie euro, mianowicie: Bułgarii, Czech, Danii, Polski, Rumunii, Szwecji i Węgier. Różnią się one statusem prawnym w odniesieniu do członkostwa w strefie euro. Dania (obok Wielkiej Brytanii, niebędącej już państwem członkowskim UE) zgodnie z protokołem (nr 26)¹² stanowiącym załącznik do Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (TWE) wyłączyła się z obowiązku uczestnictwa w strefie euro. Status ten ma charakter stały, ale przy zachowaniu możliwości wejścia Danii do strefy euro w późniejszym okresie, jeżeli będzie ona spełniać warunki konieczne do przyjęcia wspólnej waluty. Pozostałe państwa objęte zostały tzw. derogacją, co oznacza przejściowe wyłączenie obowiązywania prawa wspólnotowego dotyczącego jednolitej polityki pieniężnej

⁷ E. Kawecka-Wyrzykowska, E. Synowiec, *Unia Europejska*, t. I, Instytut Koniunktur i Cen Handlu Zagranicznego, Warszawa 2004, s. 320.

⁸ ESBC stanowią EBC i narodowe banki centralne wszystkich państw członkowskich UE.

⁹ Aktualnie do strefy euro należy 20 państw członkowskich UE.

¹⁰ *Dokumenty europejskie, op.cit.*, s. 215.

¹¹ *Ibidem*, s. 203.

¹² Protokół (nr 26) w sprawie stanowiska Danii (1997), Dz.Urz. UE 2006/C 321E.

i kursowej dla krajów UE, które nie są członkami strefy euro. Zobowiązane są one traktatowo do działań dostosowawczych i przyjęcia wspólnej waluty w przyszłości¹³. Wiążą je również wspomniane zasady prawidłowego funkcjonowania unii gospodarczej i walutowej, przewidziane w art. 119 TFUE, które muszą być uwzględniane w ich polityce pieniężnej.

Podejście do polityki pieniężnej w UE odpowiada współczesnym koncepcjom ekonomicznym o roli, zakresie i ograniczeniach polityki pieniężnej. Wskazują one, że polityka pieniężna ukierunkowana na utrzymywanie stabilności cen przyczynia się do osiągnięcia innych celów polityki gospodarczej, a w długim okresie polityka pieniężna powinna wpływać wyłącznie na poziom cen w gospodarce, bez możliwości wywierania stałego wpływu na aktywność ekonomiczną. Oznacza to neutralność pieniądza w długim okresie, co jest kanonem współczesnej myśli makroekonomicznej i podstawą teoretyczną polityki pieniężnej¹⁴.

W przeciwieństwie do polityki pieniężnej państwa członkowskie w TWE zdecydowały, że nie przenoszą na poziom unijny kompetencji w zakresie prowadzenia polityk gospodarczych, a jedynie je koordynują, oraz że przestrzegają zasad dyscypliny finansów publicznych¹⁵. Polityka gospodarcza podlega jedynie „ściślejszej koordynacji”. W art. 119 TFUE czytamy, że „dla osiągnięcia celów określonych w artykule 3 Traktatu o Unii Europejskiej, działania państw członkowskich i Unii obejmują (na warunkach przewidzianych w Traktatach), przyjęcie polityki gospodarczej opartej na ścisłej koordynacji polityk gospodarczych państw członkowskich, rynku wewnętrznym i ustaleniu wspólnych celów oraz prowadzonej w poszanowaniu zasady otwartej gospodarki rynkowej z wolną konkurencją”¹⁶. Ponadto art. 121 TFUE ust. 1 stwierdza, że „państwa członkowskie uznają swoje polityki gospodarcze za przedmiot wspólnego zainteresowania”¹⁷.

Polityka gospodarcza, z wyłączeniem pieniężnej i kursowej w odniesieniu do państw strefy euro, jest więc nadal w sferze kompetencji wszystkich państw członkowskich UE, a celem jej koordynacji jest ograniczenie negatywnych skutków odmiennych (często) polityk prowadzonych przez poszczególne państwa członkowskie. Postanowienia TFUE dotyczące koordynacji polityki gospodarczej wiążą zatem nie tylko państwa, których walutą jest euro, ale również te, które pozostają poza obszarem wspólnej waluty, czyli są objęte derogacją. Wszystkie państwa

¹³ J. Barcz, E. Kawecka-Wyrzykowska, K. Michałowska-Gorywoda, *Integracja europejska...*, *op.cit.*, s. 333.

¹⁴ J. Borowiec, *Polityka pieniężna w Polsce i w strefie euro – analiza porównawcza*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu. Ekonomia” 2011, nr 4, s. 239.

¹⁵ Art. 99 i 104 TWE.

¹⁶ *Dokumenty europejskie, op.cit.*, s. 203.

¹⁷ *Ibidem*, s. 205.

członkowskie mają traktatowy obowiązek dbać o stabilność pieniądza oraz zdrowy stan finansów publicznych.

Zgodnie z art. 121 TFUE podstawę koordynacji polityki gospodarczej państw UE i jej zasadniczy instrument stanowią ogólne wytyczne polityk gospodarczych państw członkowskich i UE. Powstają one w procesie decyzyjnym z udziałem Rady UE, Komisji Europejskiej oraz Rady Europejskiej. Stanowione są przez Radę ECOFIN¹⁸ na podstawie konkluzji Rady Europejskiej. Obowiązujące ogólne wytyczne zostały przyjęte przez Radę Europejską w 2015 roku na czas nieokreślony¹⁹. Wraz z wytycznymi do polityk zatrudnienia krajów UE, które są ogłaszane corocznie (art. 148 TFUE), wytyczne te stanowią zintegrowane wytyczne dotyczące wdrażania strategii Europa 2020.

Ogólne wytyczne polityki gospodarczej UE to dokument składający się z dwóch zasadniczych części, którymi są:

- 1) wytyczne o charakterze ogólnym dla Unii jako całości;
- 2) szczegółowe wytyczne skierowane do każdego państwa członkowskiego²⁰.

Wytyczne dotyczą polityk makroekonomicznych i strukturalnych i służą realizacji dwóch zasadniczych celów: określają kierunki polityk gospodarczych państw członkowskich UE oraz stanowią podstawę monitoringu tych polityk przez Komisję Europejską oraz nadzoru realizowanego przez Radę ECOFIN²¹.

Instrumentem kontroli wdrożenia Ogólnych wytycznych dotyczących polityk gospodarczych państw członkowskich i UE jest nadzór Rady nad rozwojem sytuacji gospodarczej w każdym z państw członkowskich i w całej Unii, jak również nad zgodnością polityki gospodarczej państw z przyjętymi wytycznymi. Na potrzeby wielostronnego nadzoru państwa przesyłają Komisji Europejskiej odpowiednie informacje dotyczące realizowanej polityki gospodarczej oraz wszelkie inne niezbędne dane. W przypadku prowadzenia polityki gospodarczej niezgodnej z ogólnymi wytycznymi lub zagrażającej prawidłowemu funkcjonowaniu unii gospodarczej i walutowej Komisja Europejska może skierować do danego państwa członkowskiego ostrzeżenie, natomiast Rada, na wniosek komisji, może przygotować niezbędne zalecenia.

¹⁸ Rada do Spraw Gospodarczych i Finansowych (ang. Economic and Financial Affairs Council, ECOFIN) jest jedną z 10 formacji Rady UE. Członkami Rady ECOFIN są przedstawiciele państw członkowskich UE w randze ministrów konstytucyjnych do spraw finansowych lub gospodarczych.

¹⁹ Zalecenie Rady (UE) 2015/1184 z 14 lipca 2015 r. w sprawie ogólnych wytycznych dotyczących polityk gospodarczych państw członkowskich i Unii Europejskiej, Dz.Urz. UE L 192/27.

²⁰ Por.: Zalecenie Rady z 20 lipca 2020 r. w sprawie krajowego programu reform Polski na 2020 r., zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Polskę programu konwergencji na 2020 r., Dz.Urz. UE C 282/21.

²¹ J. Barcz, E. Kawecka-Wyrzykowska, K. Michałowska-Gorywoda, *Integracja europejska...*, *op.cit.*, s. 339.

Spośród form koordynacji gospodarczej w UE – jednolita polityka pieniężna, ścisła koordynacja, luźna koordynacja – ta ostatnia ma zastosowanie w koordynacji polityk gospodarczych i jest najmniej sformalizowana, ale wiążąca²².

Elementem unijnego zarządzania gospodarczego jest również europejski semestr, procedura, podczas której koordynuje się politykę gospodarczą i budżetową w UE²³. Podczas europejskiego semestru państwa członkowskie dopasowują swoją politykę budżetową i gospodarczą do celów i zasad ustalonych na szczelbu UE, a jego główne cele są takie: sprzyjać konwergencji i stabilności w UE, zapewnić stabilne finanse publiczne, sprzyjać wzrostowi gospodarczemu, zapobiegać nadmiernym zakłóceniom równowagi makroekonomicznej w UE, realizować strategię Europa 2020.

Ważnym elementem zarządzania gospodarczego w UE jest kwestia dyscypliny budżetowej. Wagę problemu określa fakt, iż zgodnie z TWE prowadzenie polityki budżetowej pozostało w ramach suwerennych uprawnień państw, które jedynie zobowiązały się do przestrzegania zasad dyscypliny finansów publicznych²⁴. Aby jednak zapewnić stabilność unii gospodarczej i walutowej, potrzebne są solidne ramy, pozwalające uniknąć w jak największym stopniu braku równowagi finansów publicznych. Zdawano sobie z tego sprawę we Wspólnotach, ponieważ Traktat o Unii Europejskiej z 7 lutego 1992 roku wprowadził do TWE (dawny Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą) postanowienia dotyczące:

- wielostronnego nadzoru nad politykami gospodarczymi państw członkowskich (art. 99 TWE);
- zapobiegania nadmiernym deficytom budżetowym (art. 104 TWE)²⁵.

W trakcie budowy unii gospodarczej i walutowej zauważono, że postanowienia te są zbyt słabe, by zapewnić przestrzeganie dyscypliny budżetowej przez państwa członkowskie. Dlatego w 1997 roku, na mocy decyzji Rady Europejskiej i aktów prawnych wszedł w życie tzw. pakt stabilności i wzrostu (Stability and Growth Pact)²⁶. Wzmocnił on procedurę wielostronnego nadzoru nad finansami publiczny-

²² K. Szelaąg, *Koordinacja polityk gospodarczych w Unii Europejskiej*, „Bank i Kredyt” 2003, nr 3, s. 16.

²³ Rada Europejska zdecydowała w 2010 r. o ustanowieniu europejskiego semestru na podstawie art. 121 i 148 TFUE. Najważniejsza część procedury przypada na pierwszych sześć miesięcy w roku, stąd nazwa „semestr”.

²⁴ Art. 99 TWE.

²⁵ *Dokumenty europejskie*, red. A. Przyborowska-Klimczak, E. Skrzydło-Tefelska, t. III, Wydawnictwo Morspol, Lublin 1999, s. 171 i 104.

²⁶ Podstawy prawne paktu stabilności i wzrostu: uchwała Rady Europejskiej przyjęta na spotkaniu w Amsterdamie 16 czerwca 1997 r. (Dz.Urz. UE C 236), rozporządzenie Rady 1466/97 z 7 lipca 1997 r. w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych (Dz.Urz. UE L 209), zmienione rozporządzeniem Rady 1055/2005 (L 174) oraz rozporządzenie Rady 1467/97 z 7 lipca 1997 r. w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia stosowania procedury nadmiernego deficytu (Dz.Urz. UE L 209).

mi państw członkowskich oraz doprecyzował tzw. procedurę unikania nadmiernego deficytu. Wyposażył jednocześnie Komisję Europejską i Radę w instrumenty egzekutywy.

W ramach procedury wielostronnego nadzoru, która ma charakter prewencyjny, państwa tworzące strefę euro są zobowiązane do przedkładania Komisji tzw. programów stabilizacyjnych (*stability programmes*), a państwa objęte derogacją przedkładają corocznie tzw. programy konwergencji gospodarczej (*economic convergence programmes*). Programy te (przygotowywane z reguły w cyklu pięcioletnim) stanowią podstawę nadzoru instytucji unijnych nad polityką budżetową państw członkowskich UE²⁷.

Procedura unikania nadmiernego deficytu przewiduje, że na państwa, które dopuściły do nadmiernego (ponad przyjęte w traktacie granice, tj. 3 proc. PKB) deficytu budżetowego i które nie doprowadzają do jego redukcji w wymaganym czasie, może być nałożona kara finansowa. Na państwa strefy euro – od 0,2 do 0,5 proc. PKB danego państwa w formie depozytu do czasu obniżenia deficytu budżetowego do poziomu poniżej 3 proc. PKB, co powoduje jego zwrot albo przekształcenie w trwałą karę w przypadku, gdy nadmierny deficyt budżetowy nie zostanie zredukowany w ciągu dwóch lat²⁸. W stosunku do państw, które nie przystąpiły do strefy euro, sankcją jest zawieszenie wypłaty środków z Funduszu Spójności.

Trudności budżetowe części państw UE, związane ze światowym kryzysem finansowym i gospodarczym w latach 2008–2009, skłoniły Komisję Europejską do przygotowania w 2011 roku pakietu prawnego, tzw. sześciopaku, na który składa się pięć rozporządzeń i jedna dyrektywa²⁹, mającego wymusić na państwach członkowskich prowadzenie bardziej rozbawnej polityki budżetowej i skuteczniejsze zwalczanie istniejących deficytów. Celem sześciopaku jest wzmocnienie kontroli polityk budżetowych państw UE oraz zapobieganie występowania nadmiernych

²⁷ J. Barcz, E. Kawecka-Wyrzykowska, K. Michałowska-Gorywoda, *Integracja europejska...*, *op.cit.*, s. 341.

²⁸ Art. 12 rozporządzenia Rady 1467/97.

²⁹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1173/2011 z 16 listopada 2011 r. w sprawie skutecznego egzekwowania nadzoru budżetowego w strefie euro, Dz.Urz. UE L 306/1; rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1174/2011 z 16 listopada 2011 r. w sprawie środków egzekwowania korekty nadmiernych zakłóceń równowagi makroekonomicznej w strefie euro, Dz.Urz. UE L 306/8; rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1175/2011 z 16 listopada 2011 r. zmieniające rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97 w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych, Dz.Urz. UE L 306/12; rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1176/2011 z 16 listopada 2011 r. w sprawie zapobiegania zakłóceniom równowagi makroekonomicznej i ich korygowania, Dz.Urz. UE L 306/25; rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1177/2011 z 16 listopada 2011 r. w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu, Dz.Urz. UE L 306/33; dyrektywa Rady 2011/85/UE z 8 listopada 2011 r. w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich, Dz.Urz. UE, L 306/41.

deficytów budżetowych przez zaostrzenie sankcji za niewypełnianie przyjętych zobowiązań. Akty składające się na sześciopak obowiązują państwa członkowskie strefy euro. Kraje pozostające poza tą strefą zobligowane są tylko dwoma rozporządzeniami: w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych, oraz w sprawie zapobiegania zakłóceniom równowagi makroekonomicznej i ich korygowania, a także dyrektywą w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich.

Wzmocnieniu nadzoru gospodarczego i budżetowego w strefie euro służy także tzw. dwupak, czyli dwa rozporządzenia: w sprawie wzmocnienia nadzoru gospodarczego i budżetowego nad państwami członkowskimi należącymi do strefy euro dotkniętymi lub zagrożonymi poważnymi trudnościami w odniesieniu do ich stabilności finansowej³⁰ oraz w sprawie wspólnych przepisów dotyczących monitorowania i oceny projektów planów budżetowych oraz zapewnienia korekty nadmiernego deficytu³¹. Pierwsze z nich ma zastosowanie do wszystkich państw członkowskich strefy euro, przewidując szczególne uregulowania dotyczące państw objętych częścią naprawczą paktu stabilności i wzrostu, czyli procedurą nadmiernego deficytu. W drugim określono reguły wzmocnionego nadzoru w państwach strefy euro, mających znaczne trudności z utrzymaniem stabilności finansowej, otrzymujących pomoc finansową, a także w tych, które kończą udział w programie pomocy finansowej. Te rozwiązania prawne w zakresie nadzoru budżetowego potwierdzają istniejące zróżnicowanie statusu państw członkowskich w odniesieniu do niektórych aspektów integracji w ramach UE oraz potwierdzają tezę o „Unii dwóch prędkości”.

Teoretyczne ujęcie polityki ostrożnościowej

Nie ma jednoznacznej definicji polityki ostrożnościowej. Mowa jest jedynie o jej podstawowych elementach, takich jak: cel, zakres oddziaływania, instrumenty oraz regulacje tworzące jej strukturę instytucjonalną³².

Celem polityki makroostrożnościowej jest dbałość o utrzymanie stabilności systemu finansowego jako całości z jednoczesnym ograniczeniem ryzyka systemowe-

³⁰ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 472/2013 z 21 maja 2013 r. w sprawie wzmocnienia nadzoru gospodarczego i budżetowego nad państwami członkowskimi należącymi do strefy euro dotkniętymi lub zagrożonymi poważnymi trudnościami w odniesieniu do ich stabilności finansowej, Dz.Urz. UE L 140/1.

³¹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 473/2013 z 21 maja 2013 r. w sprawie wspólnych przepisów dotyczących monitorowania i oceny projektów planów budżetowych oraz zapewnienia korekty nadmiernego deficytu w państwach członkowskich należących do strefy euro, Dz.Urz. UE L 140/11.

³² M. Olszak, *Polityka ostrożnościowa w ujęciu makro: cel, instrumenty i architektura instytucjonalna*, „Problemy Zarządzania” 2012, nr 4, s. 7.

go. Należy podkreślić, że stabilność finansowa ma szczególne znaczenie dla życia gospodarczego. Koszty zaburzeń, a szczególnie koszty przywracania stabilności finansowej są udziałem wszystkich jego uczestników. Stąd też mówi się, że stabilność finansowa jest dobrem publicznym, co uzasadnia działania interwencyjne państw³³.

W odniesieniu do stabilności systemu finansowego ryzyko odnosi się do wszelkich zjawisk lub właściwości, które mogą prowadzić do zakłóceń w jego funkcjonowaniu, a ściślej mówiąc do zmian jego stanu, które wpływają na poziom jego stabilności³⁴. Chodzi o takie zmiany, które mogą prowadzić do powiększenia się nadmiernej nierównowagi makroekonomicznej zagrażającej stabilności wzrostu gospodarczego lub wywołać inne istotne negatywne skutki dla gospodarki narodowej³⁵. Z głównego celu polityki ostrożnościowej – stabilności finansowej – w literaturze wyodrębnia się dwa cele pośrednie: aktywne ograniczenie akumulacji ryzyka w systemie finansowym oraz wzmocnienie odporności systemu finansowego na negatywne zaburzenia o znacznej skali³⁶. Mają one ograniczyć takie niekorzystne zjawiska, jak: nadmierna akcja kredytowa (powodująca spektakularny wzrost kredytów, wywołujący w następstwie kryzysy finansowe) i zbyt wysoka „dźwignia finansowa”; niedobór płynności i problemy z finansowaniem się banków; nadmierna koncentracja ekspozycji powodująca, że problemy instytucji lub sektora przenoszą się na cały sektor bankowy, generując niestabilność o charakterze systemowym³⁷.

Polityka ostrożnościowa, aby była skuteczna, powinna koncentrować się na zapobieganiu pojawiania się zagrożeń, a więc mieć charakter prewencyjny. Przedmiotem jej zainteresowania nie powinno być zarządzanie czy rozwiązywanie sytuacji kryzysowych³⁸.

Istotnym zagadnieniem dla rozważań o polityce makroostrożnościowej jest pytanie o jej zakres – wąski czy rozszerzony. Wąski zakres polityki makroostrożnościowej oznacza jej koncentrację na samej stabilności finansowej i ryzyku systemowym, z pominięciem ryzyk związanych z narastaniem nierównowagi

³³ A. Jurkowska-Zeidler, *Bezpieczeństwo rynku finansowego w świetle prawa Unii Europejskiej*, Wolters Kluwer, Warszawa 2008, s. 168.

³⁴ K. Jajuga, M. Karaś, K. Kuziak, W. Szczepaniak, *Ryzyko systemu finansowego. Metody oceny i ich weryfikacja w wybranych krajach*, „Materiały i Studia NBP” 2019, nr 329, s. 16.

³⁵ Przykładowe zagrożenia, które mogą przerodzić się w ryzyko systemowe: nadmierny wzrost cen aktywów (tzw. bańka spekulacyjna), podejmowanie nadmiernego ryzyka przez banki, zbyt wysokie zadłużenie przedsiębiorstw lub gospodarstw domowych

³⁶ A. Dobrzańska, *Polityka makroostrożnościowa – zagadnienia instytucjonalne. Teoria i dotychczasowa praktyka w Unii Europejskiej*, „Materiały i Studia NBP” 2014, nr 307, s. 9.

³⁷ *Ibidem*.

³⁸ I. Kraś, *Rozwiązania instytucjonalne w polityce makroostrożnościowej Unii Europejskiej*, w: *Zarządzanie gospodarcze w Unii Europejskiej w drugiej dekadzie XXI wieku*, red. I. Kraś, Difin, Warszawa 2016, s. 74.

w sferze realnej gospodarki. W literaturze przedmiotu można spotkać obawy, że polityka ostrożnościowa zawężona wyłącznie do stabilności systemu finansowego nie wypełni wszystkich luk, które były przyczyną kryzysów finansowych. Skuteczniejszy miałby być zakres rozszerzony polityki ostrożnościowej o sferę makroekonomiczną³⁹. Zakres taki oznacza konieczność rozszerzenia pojęcia ryzyka systemowego, rozumianego jako ryzyko wystąpienia zakłóceń w funkcjonowaniu krajowego systemu finansowego lub jego istotnej części, mających swe źródło w samym systemie finansowym lub poza nim, którego powstanie może wywołać poważne negatywne skutki dla realnej sfery działania gospodarki narodowej⁴⁰. Zwraca się jednak uwagę, że rozszerzenie zakresu polityki ostrożnościowej o sferę makroekonomiczną może prowadzić do wchodzenia na obszary kompetencji innych polityk sektorowych (pieniężnej, mikroostrożnościowej, fiskalnej), powodując rozmycie odpowiedzialności, a w konsekwencji osłabić jej skuteczność⁴¹. Dla sfery makroekonomicznej należałoby tworzyć odrębne organy odpowiedzialne za nadzór makroostrożnościowy z jasno określonymi obowiązkami. Sumując, wąskie rozumienie zakresu polityki ostrożnościowej wydaje się najbardziej racjonalne.

W rozważaniach na temat instytucjonalizacji nadzoru makro- i mikroostrożnościowego pierwszoplanową sprawą jest kwestia jej modelu. Międzynarodowy Fundusz Walutowy wyróżnia trzy takie modele:

- 1) nadzór ostrożnościowy sprawuje bank centralny;
- 2) nadzór sprawuje organ kolegialny utworzony w strukturach banku centralnego;
- 3) nadzór należy do organu kolegialnego funkcjonującego poza strukturami banku centralnego⁴².

Powierzenie bankowi centralnemu nadzoru ostrożnościowego wynika z przekonania, że banki centralne są najbardziej predystynowane do tej roli ze względu na niezależność instytucjonalną, doświadczenie w zakresie monitorowania stabilności finansowej oraz skuteczne prowadzenie polityki pieniężnej⁴³. Modele drugi i trzeci przewidują, że nadzór ostrożnościowy sprawuje organ kolegialny, usytuowany bądź w banku centralnym, bądź poza nim. Z organem kolegialnym jako nadzorcą ostrożnościowym wiąże się przede wszystkim jego reprezentatywny skład. Powinien on uwzględniać wszystkie instytucje odpowiedzialne za stabilność fi-

³⁹ M. Szpunar, *Rola polityki makroostrożnościowej w zapobieganiu kryzysom finansowym*, „Materiały i Studia NBP” 2012, nr 278, s. 10.

⁴⁰ *Ibidem*.

⁴¹ I. Kraś, *Rozwiązania instytucjonalne...*, *op.cit.*, s. 75.

⁴² B. Dudkiewicz, M. Szyszko, *Stabilność finansowa i nadzór makroostrożnościowy w działaniach banku centralnego*, w: *Współczesna polityka pieniężna. Perspektywa XXI wieku*, red. W. Przybylska-Kapuścińska, M. Szyszko, Difin, Warszawa 2017, s. 49.

⁴³ *Polityka gospodarcza*, red. B. Winiarski, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2012, s. 359.

nansową. Powinni to być przedstawiciele banku centralnego, nadzoru finansowego oraz ministerstwa finansów, niezależni eksperci, a także przedstawiciele funduszu gwarantowania depozytów. Z kolektywnym organem odpowiedzialnym za nadzór ostrożnościowy wiąże się niebezpieczeństwo zaistnienia konfliktu na tle spojrzenia na politykę ostrożnościową przez pryzmat mikroostrożnościowy, makroostrożnościowy oraz przez cykl wyborczy. Postawa podmiotów wchodzących w skład organu nadzorczego może być odmienna wobec działań antycyklicznych w danej fazie cyklu finansowego⁴⁴.

W państwach członkowskich UE występują różne rozwiązania instytucjonalne w zakresie prowadzenia polityki ostrożnościowej. Niektóre z nich uczyniły organem odpowiedzialnym za prowadzenie nadzoru makroostrożnościowego bank centralny (Belgia, Cypr, Czechy, Estonia, Grecja, Irlandia, Litwa, Łotwa, Malta, Portugalia, Słowacja, Węgry) lub oddzielny organ nadzoru (Finlandia, Szwecja), inne powierzyły funkcję nadzoru organowi kolegialnemu (Austria, Bułgaria, Chorwacja, Dania, Francja, Holandia, Luksemburg, Niemcy, Polska, Rumunia, Słowenia)⁴⁵. W Polsce politykę makroostrożnościową kształtuje Komitet Stabilności Finansowej pod przewodnictwem prezesa NBP⁴⁶.

Rozwiązania instytucjonalne polityki ostrożnościowej na poziomie unijnym

Stabilność finansowa jest podstawowym warunkiem, który musi zostać spełniony, aby realna gospodarka mogła zapewnić miejsca pracy, kredyty i wzrost gospodarczy. Kryzys finansowy, który dotknął część krajów UE, pokazał, że nadzór finansowy nie był w stanie przewidzieć negatywnych zmian o charakterze makroostrożnościowym i zapobiec nagromadzeniu się nadmiernego ryzyka w obrębie systemu finansowego. Stało się tak między innymi dlatego, że analiza makroostrożnościowa była prowadzona przez wiele organów i na różnych poziomach. Brakowało struktury i mechanizmu zapewniającego identyfikowanie ryzyk makroostrożnościowych oraz wydawanie ostrzeżeń i zaleceń na poziomie unijnym.

Konstatacja ta wpłynęła na intensyfikację poszukiwań optymalnego modelu instytucjonalnego polityki ostrożnościowej. Z teoretycznego punktu widzenia warunkiem skuteczności i zarazem pierwszym krokiem do stworzenia ram polityki ostrożnościowej jest powołanie do życia i wdrożenie odpowiednich rozwiązań instytucjonalnych. Znaczący wkład w wypracowanie koncepcji rozwiązań instytucjo-

⁴⁴ I. Kraś, *Rozwiązania instytucjonalne...*, *op.cit.*, s. 80–81.

⁴⁵ A. Dobrzańska, *Polityka makroostrożnościowa...*, *op.cit.*, s. 61.

⁴⁶ Ustawa z 5 sierpnia 2015 r. o nadzorze makroostrożnościowym nad systemem finansowym i zarządzaniu kryzysowym w systemie finansowym, Dz.U. z 2022 r. poz. 2536.

nalnych polityki ostrożnościowej wniósł raport przygotowany na zlecenie Komisji Europejskiej przez grupę specjalistów pod przewodnictwem Jacquesa de Larosièrè'a (byłego szefa MFW). Stwierdzono w nim potrzebę wzmocnienia nadzoru nad systemem finansowym na poziomie UE, wprowadzenia nowych rozwiązań instytucjonalnych w zakresie polityki makro- i mikroostrożnościowej oraz zwiększenia spójności między nadzorem makro- i mikroostrożnościowym⁴⁷. Można tu mówić o zrównoważonej wizji unijnego systemu nadzoru finansowego, obejmującego propozycje stworzenia nowych unijnych organów nadzoru oraz wzmocnienia współpracy i koordynacji między krajowymi organami nadzoru⁴⁸. W świetle doktryny funkcjonowanie rynku finansowego powinno być zgodne z przyjętymi regułami, czyli normami ostrożnościowymi, co wymaga odrębnego systemu kontroli i nadzoru nad rynkiem finansowym jako całością (nadzór makroostrożnościowy) oraz nad państwami czynnymi rynku finansowego (nadzór mikroostrożnościowy)⁴⁹.

Zgodnie z zaleceniami grupy Komisja w swoim komunikacie z 27 maja 2009 roku zaproponowała kilka rozwiązań. Po pierwsze, utworzenie Europejskiego Systemu Organów Nadzoru Finansowego (ESFS) złożonego z sieci krajowych organów nadzoru finansowego współpracujących z nowymi europejskimi organami nadzoru (ESA), Europejskim Organem Nadzoru Bankowego (EBA), Europejskim Organem Nadzoru Ubezpieczeń i Pracowniczych Programów Emerytalnych (EIOPA) oraz Europejskim Organem Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych (ESMA), łącząc w ten sposób zalety nadrzędnych europejskich ram nadzoru finansowego i specjalistyczną wiedzę lokalnych podmiotów nadzoru mikroostrożnościowego. Po drugie, utworzenie Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego (ESRB) monitorującej i oceniającej potencjalne zagrożenia dla stabilności finansowej wynikające z rozwoju sytuacji makroekonomicznej oraz sytuacji w całym systemie finansowym⁵⁰. W ślad za tym, korzystając z traktatowego prawa inicjatywy legislacyjnej, Komisja przedstawiła Parlamentowi Europejskiemu i Radzie UE pakiet aktów prawa wtórnego UE.

24 listopada 2010 roku Parlament Europejski i Rada przyjęły następujące rozporządzenia w sprawie instytucjonalizacji nadzoru ostrożnościowego:

⁴⁷ J. de Larosièrè, *The High-level on Financial Supervision in EU*, Brussels 25.02.2009, s. 38–58, https://ec.europa.eu/economy_finance/publications/pages/publication14527_en.pdf, dostęp: 21.02.2023 r.

⁴⁸ A. Michór, *Administracyjnoprawne formy ingerencji europejskich organów nadzoru na rynku finansowym Unii Europejskiej*, „Ekonomia i Prawo” 2011, t. VII, s. 306–307.

⁴⁹ C. Kosikowski, *Nowe prawo rynku finansowego Unii Europejskiej*, w: *Prawo rynku finansowego. Doktryna, instytucje, praktyka*, red. M. Olszak, A. Jurkowska-Zeidler, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2016, s. 27–28.

⁵⁰ Komunikat Komisji Europejskiej, *Europejski Nadzór Finansowy*, Bruksela 27.05.2009 r., KOM(2009)252.

- 1) w zakresie nadzoru makroostrożnościowego – rozporządzenie nr 1092/2010 w sprawie unijnego nadzoru makroostrożnościowego nad systemem finansowym i ustanowienia Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego⁵¹;
- 2) w zakresie nadzoru mikroostrożnościowego:
 - rozporządzenie nr 1093/2010 w sprawie ustanowienia Europejskiego Urzędu Nadzoru (Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego), zmiany decyzji nr 716/2009/WE oraz uchylecia decyzji Komisji 2009/78/WE⁵²;
 - rozporządzenie nr 1094/2010 w sprawie ustanowienia Europejskiego Urzędu Nadzoru (Europejskiego Urzędu Nadzoru Ubezpieczeń i Pracowniczych Programów Emerytalnych), zmiany decyzji nr 716/2009/WE oraz uchylecia decyzji Komisji 2009/79/WE⁵³;
 - rozporządzenie nr 1095/2010 w sprawie ustanowienia Europejskiego Urzędu Nadzoru (Europejskiego Urzędu Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych), zmiany decyzji nr 716/2009/WE oraz uchylecia decyzji Komisji 2009/77/WE⁵⁴.

W konsekwencji nadzór makroostrożnościowy sprawuje Europejska Rada ds. Ryzyka Systemowego odpowiedzialna za monitorowanie i ocenę ryzyka systemowego w UE w ramach poszczególnych sektorów oraz rynku finansowego jako całości, łącząc nadzór makroostrożnościowy z mikroostrożnościowym⁵⁵.

W rozporządzeniu ustanawiającym Radę powierzono jej szereg zadań oraz wyposażono ją w instrumenty umożliwiające ich wykonanie. Zgodnie z art. 3 Europejska Rada ds. Ryzyka Systemowego wykonuje następujące zadania:

- identyfikuje lub gromadzi oraz analizuje wszystkie informacje, istotne i niezbędne dla realizacji jej celów;
- identyfikuje ryzyka systemowe i uszeregowuje je pod względem ważności;
- wydaje ostrzeżenia w sytuacjach, gdy takie ryzyko systemowe jest uznawane za znaczące, a w stosownych przypadkach podaje te ostrzeżenia do wiadomości publicznej;
- wydaje zalecenia w sprawie działań zaradczych w odniesieniu do zidentyfikowanego ryzyka i, w stosownych przypadkach, podaje te zalecenia do wiadomości publicznej;
- wydaje poufne ostrzeżenia skierowane do Rady, w przypadku gdy ERRS uzna, że wkrótce może wystąpić sytuacja nadzwyczajna.

⁵¹ Dz.Urz. UE L 331/1.

⁵² Dz.Urz. UE L 331/12.

⁵³ Dz.Urz. UE L 331/48.

⁵⁴ Dz.Urz. UE L 331/84.

⁵⁵ I. Kraś, *Rozwiązania instytucjonalne...*, *op.cit.*, s. 83.

W raporcie de Larosière'a zwrócono również uwagę na wzajemną współzależność nadzoru makro- i mikroostrożnościowego. Z jednej strony znaczenie nadzoru makroostrożnościowego zależy od jego wpływu na nadzór w skali mikro, z drugiej – nadzór mikroostrożnościowy nie może skutecznie chronić stabilności finansowej bez właściwego uwzględnienia sytuacji w skali makro. Postulat ten uwzględniono, ustanawiając wielowarstwowy system organów mikro- i makroostrożnościowych, podzielonych według kryterium sektorowego na bankowość oraz ubezpieczenia i rynki papierów wartościowych, a ze względu na szczebel nadzoru i regulacji – poziom unijny i poziom krajowy.

Europejskie Urzędy Nadzoru – Europejski Urząd Nadzoru Bankowego (EBA), Europejski Urząd Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych (ESMA), Europejski Urząd Nadzoru Ubezpieczeń i Pracowniczych Programów Emerytalnych (EIOPA) – sprawują nadzór nad bankowym, ubezpieczeniowym i inwestycyjnym segmentem rynku finansowego UE⁵⁶. Ich zadaniem jest opracowanie jednolitego zbioru przepisów obejmującego standardy ostrożnościowe dla poszczególnych instytucji finansowych, czyli ujednoczenie nadzoru finansowego w Unii. Ponadto czuwają one nad tym, by przepisy te były stosowane w sposób spójny i dla zapewnienia instytucjom finansowym równych warunków działania. Do ich kompetencji należy też ocena zagrożeń i słabości w sektorze finansowym.

Nadzór mikroostrożnościowy obejmuje także nadzór nad bankami centralnymi państw członkowskich UE sprawowany przez EBC oraz nadzór mikroostrożnościowy krajowych organów nadzoru nad rynkiem finansowym⁵⁷.

Wymogi ostrożnościowe dla instytucji kredytowych – unia bankowa

W procesie wzmocnienia polityki stabilności finansowej w UE zwrócono uwagę na konieczność zapobiegania zagrożeniom w instytucjach kredytowych w państwach członkowskich. Przyjęto regulacje prawne określające wymogi ostrożnościowe dla instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych⁵⁸ oraz warunki dopuszczenia instytucji kredytowych do działalności, a także nadzoru ostrożnościowego nad instytucjami kredytowymi i firmami inwestycyjnymi⁵⁹. Równolegle

⁵⁶ M. Szafraniec, *Działalność gospodarcza pośredników ubezpieczeniowych. Studium publicznoprawne*, Difin, Warszawa 2017, s. 261.

⁵⁷ *Ibidem*.

⁵⁸ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 575/2013 z 26 czerwca 2013 r. w sprawie wymogów ostrożnościowych dla instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych, zmieniające rozporządzenie (UE) nr 648/2012, Dz.Urz. UE L 176/1.

⁵⁹ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/36/UE z 26 czerwca 2013 r. w sprawie warunków dopuszczenia instytucji kredytowych do działalności oraz nadzoru ostrożnościowego nad instytucjami

rozpoczęła się budowa unii bankowej, której istotą jest przeniesienie kompetencji instytucji nadzorczych i pozostałych mechanizmów gwarantujących stabilność systemu finansowego ze szczebla krajowego na poziom UE w trzech zasadniczych dziedzinach: jednolitego mechanizmu nadzorczego, restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków oraz systemu gwarantowania depozytów.

Jednolity mechanizm nadzorczy sprawują EBC oraz krajowe organy nadzoru państw członkowskich UE. Powierzenie EBC (zgodnie z prawem unijnym) szczególnych zadań w odniesieniu do polityki związanej z nadzorem ostrożnościowym nad instytucjami kredytowymi oznacza, że nadzór finansowy w UE stał się ponadnarodowy⁶⁰. Wątpliwości, które pojawiają się w ocenach nowego mechanizmu nadzorczego, dotyczą ryzyka konfliktu interesów związanego z równoczesnym prowadzeniem przez EBC nie tylko polityki pieniężnej, ale również nadzorczej⁶¹. Przedmiotowy zakres uprawnień i zadań nadzorczych EBC obejmuje m.in.:

- wydawanie i odbieranie licencji instytucjom kredytowym;
- ocenę transakcji nabycia lub zbycia pakietów akcji instytucji kredytowych;
- nadzór w zakresie zgodności prowadzonej działalności z wymogami dotyczącymi funduszy własnych, adekwatności kapitałowej, dźwigni finansowej i płynności oraz prowadzenia nadzoru nad konglomeratami finansowymi;
- ustalanie wyższych wymogów ostrożnościowych⁶².

Kolejnym filarem unii bankowej jest jednolity mechanizm restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków. Konstrukcja ta została zbudowana na dwóch podstawach prawnych, przyjętych przez Parlament Europejski i Radę: dyrektywie regulującej prowadzenie działań naprawczych oraz restrukturyzację i uporządkowaną likwidację w odniesieniu do instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych⁶³ oraz na rozporządzeniu określającym jednolite zasady i jednolitą procedurę

kredytowymi i firmami inwestycyjnymi, zmieniająca dyrektywę 2002/87/WE i uchylająca dyrektywy 2006/48/WE oraz 2006/49/WE, Dz.Urz. UE L 176/338.

⁶⁰ Rozporządzenie Rady (UE) nr 1024/2013 z 15 października 2013 r. powierzające Europejskiemu Bankowi Centralnemu szczególne zadania w odniesieniu do polityki związanej z nadzorem ostrożnościowym nad instytucjami kredytowymi, Dz.Urz. UE L 287/63.

⁶¹ J. Barcz, *Główne kierunki reformy ustrojowej post-lizbońskiej Unii Europejskiej (2010–2017)*, Wszechnica IJM, Piaseczno 2015, s. 170.

⁶² Art. 4 rozporządzenia Rady (UE) nr 1024/2013.

⁶³ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/59/UE z 15 maja 2014 r. ustanawiająca ramy na potrzeby prowadzenia działań naprawczych oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w odniesieniu do instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych oraz zmieniająca dyrektywę Rady 82/891/EWG i dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2001/24/WE, 2002/47/WE, 2004/25/WE, 2005/56/WE, 2007/36/WE, 2011/35/UE, 2012/30/UE i 2013/36/EU oraz rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1093/2010 i (UE) nr 648/2012, Dz.Urz. UE L 173/190.

restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji instytucji kredytowych i niektórych firm inwestycyjnych⁶⁴.

Na jednolity mechanizm restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków składają się:

- część instytucjonalna – którą stanowią: organ ponadnarodowy, tj. Jednolita Rada ds. Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji oraz fundusz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji;
- część instrumentalna – obejmująca instrumenty.

Jednolita Rada ds. Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji (Single Resolution Board) to europejski organ unii bankowej, który odgrywa wiodącą rolę w procesie kontrolowanego upadku banku, z zastrzeżeniem respektowania określonego rozporządzeniem podziału kompetencji i zasad współpracy z krajowymi organami odpowiedzialnymi za przeprowadzenie restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków.

Instrumentarium restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, przewidzianej dyrektywą ustanawiającą ramy na potrzeby prowadzenia działań naprawczych oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w odniesieniu do instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych stanowią: instrument zbycia, instrument instytucji pomostowej, instrument wydzielenia aktywów oraz instrument umorzenia lub konwersji długu⁶⁵.

Zasadniczym elementem, bez którego nie można zapewnić prawidłowego funkcjonowania jednolitego mechanizmu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, jest jednolity fundusz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji. Fundusz ma zapewnić jednolite w całej UE praktyki administracyjne w zakresie finansowania restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, a także zapobiegać tworzeniu się przeszkód w korzystaniu z podstawowych wolności lub zakłóceniom konkurencji na rynku wewnętrznym w wyniku rozbieżnych praktyk krajowych. Jest on w całości finansowany przez europejski sektor bankowy.

Trzecim filarem unii bankowej jest wspólny system gwarantowania depozytów. Jego podstawę prawną stanowi dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/49/UE z 16 kwietnia 2014 roku w sprawie systemów gwarancji depozytów⁶⁶. Zobowiązuje ona państwa członkowskie UE do: wprowadzenia przepisów gwarantujących depozyty do 100 tys. euro; wprowadzenia finansowania krajowych funduszy gwarancyjnych na zasadzie *ex ante*; wprowadzenia regulacji krajowych,

⁶⁴ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 806/2014 z 15 lipca 2014 r. ustanawiające jednolite zasady i jednolitą procedurę restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji instytucji kredytowych i oraz jednolitego funduszu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji oraz zmieniające rozporządzenie (UE) nr 1093/2010, Dz.Urz. UE L 225/1.

⁶⁵ Art. 37 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/59/UE.

⁶⁶ Dz.Urz. UE L 173/149.

stosownie do których w przypadku wyczerpania się środków funduszu gwarancyjnego banki będą mogły zostać zobowiązane do wniesienia *ex post* dodatkowych składek. Ponadto dyrektywa ustala docelowy poziom funduszu gwarantowania depozytów oraz skraca czas wypłaty środków gwarantowanych.

Poszczególne filary unii bankowej różnią się co do zakresu wiązania przepisami państw członkowskich UE. W przeciwieństwie do jednolitego mechanizmu nadzorczego obowiązującego kraje strefy euro oraz państwa, które nawiążą współpracę z EBC, jednolity mechanizm restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji obowiązuje wszystkie kraje członkowskie UE. Swym zasięgiem (oprócz banków) obejmuje również tzw. jednostki dominujące, czyli finansowe spółki holdingowe oraz firmy inwestycyjne i instytucje finansowe z siedzibą w kraju objętym nadzorem EBC⁶⁷. Wszystkie kraje członkowskie obliguje również system gwarantowania depozytów.

Unia bankowa opiera się aktualnie na dwóch w pełni operacyjnych filarach, które mają zastosowanie do państw strefy euro oraz do państw spoza strefy euro, które dobrowolnie przyjmują te regulacje (obecnie są to Bułgaria i Chorwacja). Są to: jednolity mechanizm nadzorczy (SSM) oraz jednolity mechanizm restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji (SRM). Wokół wspólnego systemu gwarantowania depozytów nadal trwają prace i dyskusje nad stworzeniem jeszcze bardziej bezpiecznego, przejrzystego, ujednoliconego i zharmonizowanego europejskiego systemu gwarantowania depozytów oraz nad jego formą.

W listopadzie 2015 roku Komisja wystąpiła z wnioskiem legislacyjnym mającym na celu ujęcie w unii bankowej dodatkowego elementu, mianowicie europejskiego systemu gwarantowania depozytów (EDIS). Zalecono w nim stopniowe wprowadzenie EDIS. Komisja opracowała wniosek tak, by był on neutralny pod względem kosztów dla sektora bankowego. Zaproponowała też uzupełniające gwarancje i środki służące ograniczeniu ryzyka bankowego⁶⁸. Późniejsze dyskusje na ten temat w Parlamencie i Radzie ujawniły na końcowym etapie rozbieżne stanowiska w odniesieniu do koncepcji systemu⁶⁹. Aby ułatwić postępy, w październiku 2017 roku Komisja opublikowała dodatkowy komunikat, w którym zaproponowała kilka wariantów koncepcji EDIS⁷⁰. Na szczycie państw strefy euro w czerwcu

⁶⁷ J. Barcz, *Główne kierunki...*, *op.cit.*, s. 170.

⁶⁸ Wniosek Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniające rozporządzenie (UE) nr 806/2014 w celu ustanowienia europejskiego systemu gwarantowania depozytów, Strasburg, 24.11.2015 r., COM (2015) 586 final.

⁶⁹ Projekt sprawozdania Komisji Gospodarczej i Monetarnej Parlamentu Europejskiego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (UE) nr 806/2014 w celu ustanowienia europejskiego systemu gwarantowania depozytów (COM 2015/0270(COD)) z 24.11.2016 r.

⁷⁰ Komunikat do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Banku Centralnego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów w sprawie dokończenia budowy unii bankowej, Bruksela, 11.10.2017 r., COM (2017), 592 final.

2021 roku ich przywódcy potwierdzili, że zależy im na ukończeniu budowy unii bankowej i wezwali Eurogrupę, by niezwłocznie uzgodniła etapowy plan prac wraz z harmonogramem. W oświadczeniu w sprawie przyszłości unii bankowej z 16 czerwca 2022 roku Eurogrupa postanowiła jednak skupić się w pierwszej kolejności na wzmocnieniu wspólnych ram zarządzania kryzysowego w sektorze bankowym i krajowych systemów gwarantowania depozytów, przesuając pozostałe elementy dokończenia tworzenia unii bankowej na termin późniejszy⁷¹. W tzw. pakiecie bankowym Komisji Europejskiej z 27 listopada 2021 roku zostały przedstawione projekty aktów prawnych mających stanowić podstawę scentralizowanego europejskiego systemu gwarancji depozytów. Propozycje Komisji uzyskały poparcie Parlamentu Europejskiego w rezolucji z 5 lipca 2022 roku w sprawie unii bankowej i znajdują się na etapie prac legislacyjnych w Parlamencie i Radzie⁷².

EDIS, podobnie jak pozostałe dwa filary unii bankowej, będzie obowiązkowy dla wszystkich państw członkowskich strefy euro i otwarty dla państw członkowskich spoza strefy euro w formule tzw. bliskiej współpracy. W obliczu nierozłącznych powiązań między EDIS oraz jednolitym nadzorem, jednolitą restrukturyzacją i uporządkowaną likwidacją państwa członkowskie spoza strefy euro przystępujące do unii bankowej będą zobowiązane do uczestniczenia we wszystkich trzech filarach unii bankowej⁷³.

Podsumowanie

1. Stabilność finansowa jest podstawowym warunkiem, który musi zostać spełniony, aby gospodarka mogła zapewnić miejsca pracy, kredyty i wzrost gospodarczy. Kryzys finansowy, który dotknął część krajów UE pokazał, że nadzór finansowy nie był w stanie przewidzieć negatywnych zmian o charakterze makroostrożnościowym i zapobiec nagromadzeniu się nadmiernych ryzyk w obrębie systemu finansowego.

2. Warunkiem skuteczności i zarazem pierwszym krokiem do budowy ram skutecznej polityki ostrożnościowej jest stworzenie i wdrożenie odpowiednich rozwiązań instytucjonalnych. Aby to osiągnąć, wypracowano na poziomie unijnym koncepcję rozwiązań. Położono przy tym nacisk na potrzebę wzmocnienia nadzoru nad systemem finansowym na poziomie UE, wprowadzenia nowych rozwiązań

⁷¹ Eurogroup statement on the future of the Banking Union of 16 June 2022, Noty tematyczne o Unii Europejskiej. Parlament Europejski, www.europarl.europa.eu.

⁷² Rezolucja Parlamentu Europejskiego z 5 lipca 2022 r. w sprawie unii bankowej – sprawozdanie za rok 2021 (2021/2184 INI), Dz.Urz. UE C 47.

⁷³ M. Borsuk, K. Klupa, *Europejski system gwarantowania depozytów (EDIS) jako trzeci filar unii bankowej i jego wpływ na państwa spoza strefy euro – perspektywa Polski*, „Zarządzanie i Finanse. Journal of Management” 2017, t. 15, nr 1, s. 35.

instytucjonalnych w zakresie polityki makro- i mikroostrożnościowej oraz zwiększenia spójności między nadzorem makro- i mikroostrożnościowym.

3. Nadzór ostrożnościowy w UE obejmuje obecnie dwa obszary, wzajemnie na siebie oddziałujące: nadzór makroostrożnościowy oraz nadzór mikroostrożnościowy. Nadzór makroostrożnościowy sprawuje Europejska Rada ds. Ryzyka Systemowego, odpowiedzialna za monitorowanie i ocenę ryzyka systemowego w UE w poszczególnych sektorach oraz na rynku finansowym jako całości, łącząc nadzór makroostrożnościowy z mikroostrożnościowym.

4. Ze względu na wzajemną współzależność nadzoru makro- i mikroostrożnościowego ustanowiono w UE wielowarstwowy system organów mikro- i makroostrożnościowych podzielonych według kryterium sektorowego na obszary: bankowość, ubezpieczenia i rynki papierów wartościowych oraz ze względu na szczebel nadzoru i regulacji – unijny i krajowy.

5. W procesie wzmocnienia polityki stabilności finansowej w UE zwrócono uwagę na konieczność zapobiegania zagrożeniom w instytucjach kredytowych w państwach członkowskich. Przyjęto regulacje prawne określające: wymogi ostrożnościowe dla instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych, warunki dopuszczenia instytucji kredytowych do działalności oraz warunki nadzoru ostrożnościowego nad instytucjami kredytowymi i firmami inwestycyjnymi. Równolegle rozpoczęła się budowa unii bankowej, której istotą jest przeniesienie kompetencji instytucji nadzorczych i pozostałych mechanizmów gwarancyjnych systemu finansowego ze szczebla krajowego na poziom UE.

Bibliografia

Literatura

- Banaszczak-Soroka U., Zawadzka P., *Struktura systemu finansowego*, w: *Rynki finansowe: organizacja, instytucje, uczestnicy*, red. U. Banaszczak-Soroka, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2014.
- Barcz J., *Główne kierunki reformy ustrojowej post-lizbońskiej Unii Europejskiej (2010–2017)*, Wszelchnica IJM, Piaseczno 2015.
- Barcz J., Kawecka-Wyrzykowska E., Michałowska-Gorywoda K., *Integracja europejska w świetle Traktatu z Lizbony. Aspekty ekonomiczne*, PWE, Warszawa 2012.
- Borowiec J., *Polityka pieniędzy w Polsce i w strefie euro – analiza porównawcza*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu. Ekonomia” 2011, nr 4.
- Borsuk M., Klupa K., *Europejski system gwarantowania depozytów (EDIS) jako trzeci filar unii bankowej i jego wpływ na państwa spoza strefy euro – perspektywa Polski*, „Zarządzanie i Finance. Journal of Management” 2017, t. 15, nr 1.
- Dobrzańska A., *Polityka makroostrożnościowa – zagadnienia instytucjonalne. Teoria i dotychczasowa praktyka w Unii Europejskiej*, „Materiały i Studia NBP” 2014, nr 307.
- Dokumenty europejskie*, red. A. Przyborowska-Klimczak, E. Skrzydło-Tefelska, t. VI, Oficyna Wydawnicza Verba, Lublin 2011.

- Dokumenty europejskie*, red. A. Przyborowska-Klimczak, E. Skrzydło-Tefelska, t. III, Wydawnictwo Morpol, Lublin 1999.
- Dudkiewicz B., Szyszko M., *Stabilność finansowa i nadzór makroostrożnościowy w działaniach banku centralnego*, w: *Współczesna polityka pieniężna. Perspektywa XXI wieku*, red. W. Przybylska-Kapuścińska, M. Szyszko, Difin, Warszawa 2017.
- Jajuga K., Karaś M., Kuziak K., Szczepaniak W., *Ryzyko systemu finansowego. Metody oceny i ich weryfikacja w wybranych krajach*, „Materiały i Studia NBP” 2019, nr 329.
- Jurkowska-Zeidler A., *Bezpieczeństwo rynku finansowego w świetle prawa Unii Europejskiej*, Wolters Kluwer, Warszawa 2008.
- Kawecka-Wyrzykowska E., Synowiec E., *Unia Europejska*, t. I, Instytut Koniunktur i Cen Handlu Zagranicznego, Warszawa 2004.
- Kosikowski C., *Nowe prawo rynku finansowego Unii Europejskiej*, w: *Prawo rynku finansowego. Doktryna, instytucje, praktyka*, red. M. Olszak, A. Jurkowska-Zeidler, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2016.
- Kraś I., *Rozwiązania instytucjonalne w polityce makroostrożnościowej Unii Europejskiej*, w: *Zarządzanie gospodarcze w Unii Europejskiej w drugiej dekadzie XXI wieku*, red. I. Kraś, Difin, Warszawa 2016.
- Kupczyk R., *Przyczyny kryzysu w strefie euro – ujęcie teoretyczne*, w: *Zarządzanie gospodarcze w Unii Europejskiej w drugiej dekadzie XXI wieku*, red. I. Kraś, Difin, Warszawa 2016.
- Michór A., *Administracyjnoprawne formy ingerencji europejskich organów nadzoru na rynku finansowym Unii Europejskiej*, „Ekonomia i Prawo” 2011, t. VII.
- Nowak-Far A., *Unia gospodarcza i walutowa w Europie*, Instytut Wydawniczy EuroPrawo, Warszawa 2011.
- Olszak M., *Polityka ostrożnościowa w ujęciu makro: cel, instrumenty i architektura instytucjonalna*, „Problemy Zarządzania” 2012, nr 4.
- Polityka gospodarcza*, red. B. Winiarski, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2012.
- Szafranec M., *Działalność gospodarcza pośredników ubezpieczeniowych. Studium publicznoprawne*, Difin, Warszawa 2017.
- Szeląg K., *Koordinacja polityki gospodarczych w Unii Europejskiej*, „Bank i Kredyt” 2003, nr 3.
- Szpunar M., *Rola polityki makroostrożnościowej w zapobieganiu kryzysom finansowym*, „Materiały i Studia NBP” 2012, nr 278.

Akty prawne i dokumenty

- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz.Urz. UE 2012/C 326/01.
- Dyrektywa Rady 2011/85/UE z 8 listopada 2011 r. w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich, Dz.Urz. UE, L 306/41.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/36/UE z 26 czerwca 2013 r. w sprawie warunków dopuszczenia instytucji kredytowych do działalności oraz nadzoru ostrożnościowego nad instytucjami kredytowymi i firmami inwestycyjnymi, zmieniająca dyrektywę 2002/87/WE i uchylająca dyrektywy 2006/48/WE oraz 2006/49/WE, Dz.Urz. UE L 176/338.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/49/UE z 16 kwietnia 2014 r. w sprawie systemów gwarancji depozytów, Dz.Urz. UE L 173/149.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/59/UE z 15 maja 2014 r. ustanawiająca ramy na potrzeby prowadzenia działań naprawczych oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w odniesieniu do instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych oraz zmieniająca dyrektywę Rady 82/891/EWG i dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2001/24/WE, 2002/47/WE, 2004/25/

- WE, 2005/56/WE, 2007/36/WE, 2011/35/UE, 2012/30/UE i 2013/36/EU oraz rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1093/2010 i (UE) nr 648/2012, Dz.Urz. UE L 173/190.
- Rozporządzenie Rady 1466/97 z 7 lipca 1997 r. w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych, Dz.Urz. UE L 209.
- Rozporządzenie Rady 1467/97 z 7 lipca 1997 r. w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia stosowania procedury nadmiernego deficytu, Dz.Urz. UE L 209.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1092/2010 z 24 listopada 2010 r. w sprawie unijnego nadzoru makroostrożnościowego nad systemem finansowym i ustanowienia Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego, Dz.Urz. UE L 331/1.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1093/2010 z 24 listopada 2010 r. w sprawie ustanowienia Europejskiego Urzędu Nadzoru (Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego), zmiany decyzji nr 716/2009/WE oraz uchylecia decyzji Komisji 2009/78/WE, Dz.Urz. UE L 331/12.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1094/2010 z 24 listopada 2010 r. w sprawie ustanowienia Europejskiego Urzędu Nadzoru (Europejskiego Urzędu Nadzoru Ubezpieczeń i Pracowniczych Programów Emerytalnych), zmiany decyzji nr 716/2009/WE oraz uchylecia decyzji Komisji 2009/79/WE, Dz.Urz. UE L 331/48.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1095/2010 z 24 listopada 2010 r. w sprawie ustanowienia Europejskiego Urzędu Nadzoru (Europejskiego Urzędu Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych), zmiany decyzji nr 716/2009/WE oraz uchylecia decyzji Komisji 2009/77/WE, Dz.Urz. UE L 331/84.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1173/2011 z 16 listopada 2011 r. w sprawie skutecznego egzekwowania nadzoru budżetowego w strefie euro, Dz.Urz. UE L 306/1.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1174/2011 z 16 listopada 2011 r. w sprawie środków egzekwowania korekty nadmiernych zakłóceń równowagi makroekonomicznej w strefie euro, Dz.Urz. UE L 306/8.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1175/2011 z 16 listopada 2011 r. zmieniające rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97 w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych, Dz.Urz. UE L 306/12.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1176/2011 z 16 listopada 2011 r. w sprawie zapobiegania zakłóceniom równowagi makroekonomicznej i ich korygowania, Dz.Urz. UE L 306/25.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1177/2011 z 16 listopada 2011 r. w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu, Dz.Urz. UE L 306/33.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 472/2013 z 21 maja 2013 r. w sprawie wzmocnienia nadzoru gospodarczego i budżetowego nad państwami członkowskimi należącymi do strefy euro dotkniętymi lub zagrożonymi poważnymi trudnościami w odniesieniu do ich stabilności finansowej, Dz.Urz. UE L 140/1.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 473/2013 z 21 maja 2013 r. w sprawie wspólnych przepisów dotyczących monitorowania i oceny projektów planów budżetowych oraz zapewnienia korekty nadmiernego deficytu w państwach członkowskich należących do strefy euro, Dz.Urz. UE L 140/11.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 575/2013 z 26 czerwca 2013 r. w sprawie wymogów ostrożnościowych dla instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych, zmieniające rozporządzenie (UE) nr 648/2012, Dz.Urz. UE L 176/1.
- Rozporządzenie Rady (UE) nr 1024/2013 z 15 października 2013 r. powierzające Europejskiemu Bankowi Centralnemu szczególne zadania w odniesieniu do polityki związanej z nadzorem ostrożnościowym nad instytucjami kredytowymi, Dz.Urz. UE L 287/63.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 806/2014 z 15 lipca 2014 r. ustanawiające jednolite zasady i jednolitą procedurę restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji instytucji kredytowych i oraz jednolitego funduszu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji oraz zmieniające rozporządzenie (UE) nr 1093/2010, Dz.Urz. UE L 225/1.

Komunikat do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Banku Centralnego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów w sprawie dokończenia budowy unii bankowej, Bruksela, 11.10.2017 r., COM (2017), 592 final.

Komunikat Komisji Europejskiej, *Europejski Nadzór Finansowy*, Bruksela 27.05.2009, KOM(2009)252.

Projekt sprawozdania Komisji Gospodarczej i Monetarnej Parlamentu Europejskiego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (UE) nr 806/2014 w celu ustanowienia europejskiego systemu gwarantowania depozytów (COM 2015/0270(COD) z 24.11.2016 r.

Protokół (nr 26) w sprawie stanowiska Danii (1997), Dz.Urz. UE 2006/C 321E.

Rezolucja Parlamentu Europejskiego z 5 lipca 2022 r. w sprawie unii bankowej – sprawozdanie za rok 2021 (2021/2184 INI), Dz.Urz. UE C 47.

Wniosek Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniające rozporządzenie (UE) nr 806/2014 w celu ustanowienia europejskiego systemu gwarantowania depozytów, Strasburg, 24.11.2015 r. COM (2015) 586 final.

Zalecenie Rady (UE) 2015/1184 z 14 lipca 2015 r. w sprawie ogólnych wytycznych dotyczących polityk gospodarczych państw członkowskich i Unii Europejskiej, Dz.Urz. UE L 192/27.

Zalecenie Rady z 20 lipca 2020 r. w sprawie krajowego programu reform Polski na 2020 r., zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Polskę programu konwergencji na 2020 r., Dz.Urz. UE C 282/21.

Ustawa z 5 sierpnia 2015 r. o nadzorze makroostrożnościowym nad systemem finansowym i zarządzaniu kryzysowym w systemie finansowym, Dz.U. z 2022 r. poz. 2536.

Netografia

Larosière J. de, *The High-level on Financial Supervision in EU*, Brussels 25.02.2009, https://ec.europa.eu/economy_finance/publications/pages/publication14527_en.pdf.

Eurogroup statement on the future of the Banking Union of 16 June 2022, Noty tematyczne o Unii Europejskiej. Parlament Europejski, www.europarl.europa.eu.

Streszczenie

Kryzys finansowy, który dotknął część krajów Unii Europejskiej pokazał, że dotychczasowy nadzór finansowy nie był w stanie przewidzieć negatywnych zmian o charakterze makroostrożnościowym i zapobiec nagromadzeniu się nadmiernych ryzyk w obrębie systemu finansowego. Na poziomie unijnym wypracowano koncepcję rozwiązań w zakresie wzmocnienia nadzoru nad systemem finansowym na poziomie UE. Polega ona na zmianach instytucjonalnych odnośnie do polityki makro- i mikroostrożnościowej oraz zwiększeniu spójności między instytucjami. Nadzór ostrożnościowy w Unii Europejskiej obejmuje obecnie dwa obszary, wzajemnie na siebie oddziałujące: nadzór makroostrożnościowy oraz nadzór mikroostrożnościowy, uzupełnione o proces budowy unii bankowej.

Summary

The financial crisis that has affected some countries of the European Union has shown that financial supervision has not been able to anticipate negative developments of a macroprudential nature and prevent the accumulation of excessive risks within the financial system. The concept of solutions was developed at the EU level, emphasizing the need to strengthen the supervision of the financial system at the EU level, to introduce new institutional arrangements for macro- and microprudential policy and to increase consistency between them. Prudential supervision in the European Union currently comprises two areas, interacting with each other: macroprudential supervision and microprudential supervision, complemented by the process of building a banking union.

Słowa kluczowe

Zarządzanie gospodarcze, polityka ostrożnościowa, Unia Europejska.

Keywords

Economic management, prudential policy, European Union.

Krzysztof Konopka
Ewelina Królak

ZMIANY SYTUACJI EKONOMICZNEJ POLSKI PO PANDEMII COVID-19 I AGRESJI ROSJI NA UKRAINĘ

Wstęp

Wirus SARS-CoV-2 w szybkim tempie rozprzestrzenił się z Chin po całym świecie. Napaść Rosji na Ukrainę wciągnęła w ten konflikt z różnych powodów i w różnym zakresie wiele państw. Już bezpośrednio po rozpoczęciu wojny stało się jasne, że jej skutkiem będą kolejne zmiany w aktualnym porządku światowym, w tym w gospodarkach wielu państw.

Charakterystyka i przebieg COVID-19

Rok 2020 zostanie zapamiętany jako jeden z najcięższych w historii nowożytnej cywilizacji. Realne zagrożenie niebezpieczną chorobą o zasięgu ogólnoswiatowym pojawiło się w okresie nasilonej globalizacji i związanych z nią masowych migracji między krajami i kontynentami. Dlatego też w warunkach wzmożonego przemieszczania się bardzo szybko rosły zagrożenia niekontrolowanego przenoszenia niebezpiecznych chorób, w tym wirusowych. Rejestrowany od początku XXI wieku proces starzenia się cywilizacji ziemskiej (liczba mieszkańców Ziemi w latach 2000–2019 wzrosła o 25,6%, w tym ludzi w wieku 65+ aż do 66,5%) zwiększał ryzyko nagłego wzrostu zgonów wśród osób starszych, o niższej odporności oraz cierpiących na inne poważne choroby. Takie warunki skutkowały w wielu krajach o niskich nakładach finansowych na system zdrowotny ograniczeniami w zakresie opieki medycznej podczas pandemii.

Prognozy z lipca 2020 roku potwierdziły spekulacje wskazujące, że w wielu krajach, w tym w Polsce, nastąpił znaczny przyrost zgonów, głównie wśród osób starszych. W dużej mierze zgony te spowodowane były zachorowaniami na COVID-19. Rozwój pandemii koronawirusa i wprowadzane administracyjne ograniczenia życia społecznego w większości krajów zostawiły wyraźny ślad w zachowaniach ludzi. Utrata bliskich, ciężki przebieg choroby, rozłąka z rodziną,

redukcja kontaktów społecznych oraz obawy o zdrowie i troska o najbliższych naruszyły w znacznym stopniu równowagę w życiu większości ludzi.

Restrykcje gospodarcze negatywnie wpłynęły na kondycję finansową wielu firm, zwłaszcza małych i średnich. Głównymi poszkodowanymi okazały się przedsiębiorstwa usługowe z takich branż, jak: hotelarstwo, kultura, gastronomia i sport. Spadek dochodów i oszczędności społecznych zmusił wielu ludzi do rezygnacji z różnych dodatkowych wydatków oraz inwestycji¹.

W trosce o bezpieczeństwo dzieci i młodzieży w większości krajów zamknięto też przedszkola, szkoły i uczelnie wyższe. W Polsce pierwsze obostrzenia ogłoszono już 12 marca 2020 roku. Wszystkie placówki edukacyjne zostały zamknięte na dwa tygodnie. Później okres ten wydłużano, co spowodowało uruchomienie nauczania zdalnego. Większość dzieci podczas nauki zdalnej przebywała w domach, ograniczając kontakty z rówieśnikami do niezbędnego minimum. Wpłynęło to niekorzystnie na ich rozwój, a szczególnie ciężko dotknęło rodziny znajdujące się w skomplikowanej sytuacji życiowej, powodując przerwę w nauce, problemy w zorganizowaniu opieki nad dziećmi czy konieczność rezygnacji z pracy.

Wybuch pandemii COVID-19 spowodował, że praktycznie z dnia na dzień instytucje, które posiadały narzędzia do obsługi pracy zdalnej, umożliwiły i zarekomendowały swoim pracownikom biurowym pracę w domu jako bezpieczniejszą podczas pandemii, a jednocześnie zwiększającą gwarancje zachowania zdolności operacyjnej i ciągłości działania. Wiele firm stanęło przed wyzwaniem zapewnienia bezpiecznych warunków pracy kadrze pracowników z takich obszarów, jak: produkcja, logistyka i transport, bądź wymagających bezpośredniego kontaktu z klientem.

W Polsce proces ten na szeroką skalę rozpoczął się w marcu 2020 roku, po tym jak zaczęto odnotowywać pierwsze przypadki zakażenia nowym koronawirusem, a rząd wprowadził szereg obostrzeń dotyczących m.in. działalności handlowej i usługowej oraz zamknął placówki edukacyjne i kulturalne. W czerwcu 2020 roku nastąpiło znoszenie obostrzeń i przywracanie działalności branży handlowej, gastronomicznej czy hotelarskiej. Mogło się wydawać, że życie powoli wraca do względnej normalności, a pracownicy wkrótce wrócą do biur, przy zachowaniu pewnych zasad ostrożności. Jednak w październiku 2020 roku oficjalne statystyki zakażeń szybko poszybowały w górę. Podobna sytuacja wystąpiła także w innych krajach i wiadomym stało się, że sytuacja ta szybko się nie zmieni.

Konieczne stało się wdrożenie trwałych zmian w sposobie organizacji dotychczasowych zasad pracy. To, co wydawało się rozwiązaniem tymczasowym, służącym do realizacji tematów strategicznych, po udoskonaleniu stało się nowym

¹ *Gospodarka i społeczeństwo wobec zagrożeń pandemią COVID-19*, red. M. Geise, M. Skinder, A. Szczepkowska-Flis, Wydawnictwo UKW, Bydgoszcz 2021, s. 7.

systemem i metodą wykonywania pracy zawodowej. Pracodawcy wspólnie z pracownikami zaczęli wypracowywać metody i skuteczne rozwiązania, aby sprostać popandemicznym wyzwaniom na rynku pracy².

Pierwsze miesiące pandemii spowodowały znaczne przyspieszenie transformacji cyfrowej. Zarówno przedsiębiorstwa, jak i jednostki publiczne, chcąc przetrwać i realizować swoje zadania, musiały zmienić dotychczasowy sposób wykonywania pracy.

Z raportu opracowanego kilka miesięcy po wybuchu pandemii, w czerwcu 2020 roku, przez amerykańską platformę komunikacji Twilio na próbie 2596 respondentów z Australii, Francji, Niemiec, Włoch, Japonii, Singapuru, Hiszpanii, Wielkiej Brytanii i USA, wynika, że 97 firm zdecydowało się przyspieszyć adaptację nowych technologii w odpowiedzi na pandemię. Dodatkowo ankietowani wskazali, że z tego powodu transformacja cyfrowa przyspieszyła w ich miejscu pracy od roku do czterech lat (43 proc.) i 6 lat (27 proc.) oraz powyżej 7 lat (30 proc.)³.

Technologia cyfrowa była dostępna już wcześniej, natomiast wiele firm dopiero od marca 2020 roku zaczęło robić z niej użytek na szeroką skalę. Na skutek pandemii firmy masowo zaczęły wdrażać technologie umożliwiające komunikację wirtualną, np. platformy czatu na żywo lub interaktywnej odpowiedzi głosowej (IVR). Ponad połowa badanych firm przyznała, że COVID-19 przyczynił się do wykorzystania komunikacji wielokanałowej⁴.

Podczas pandemii koronawirusa wiele aktywności przeniosło się do internetu. Rozwój komunikatorów, media społecznościowe, bankowość internetowa, kursy online, rozwój sklepów internetowych zobowiązały społeczeństwo do poznawania rozwijających się technologii. Transformacja cyfrowa okazała się więc dla przedsiębiorstw w XXI wieku naturalnym procesem.

Pojawienie się nowych technologii w organizacji wiąże się z wieloma zmianami, takimi jak łączenie kompetencji, zastosowanie sztucznej inteligencji, cyberbezpieczeństwo, digitalizacja dokumentów i ochrona przed wyciekiem danych. Ewolują także procesy kadrowe, ponieważ pandemia znacząco przyspieszyła digitalizację i stanowisko paperless. Przykładem mogą być elektroniczne akta osobowe, które umożliwiają dostęp do dokumentów pracownika z każdego miejsca po zalogowanie się do systemu. Z punktu widzenia pracownika zmiana jest minimalna i ogranicza się do zmniejszenia okresu przechowywania z 50 lat do 10 lat, co z kolei dla firm jest znacznym uproszczeniem i zmniejsza koszty archiwizowania.

² *Nowa rzeczywistość. Jak zmieniają się organizacje i oczekiwania pracowników*, red. J. Liksza, Wolter Kluwer Polska, Warszawa 2021, s. 11–14.

³ *COVID-19 Digital Engagement Report*, Twilio blind survey, June 2020, <https://www.twilio.com/COVID-10-digital-engagement-report>, dostęp: 29.03.2022 r.

⁴ *Ibidem*.

Przyszłością nowoczesnych organizacji jest ograniczenie papierowego obiegu dokumentów, co związane jest z postępowaniem technologicznym, ekologią i ułatwia sięganie po archiwalne informacje, ponieważ digitalizacja obiegu dokumentów pozostawia każdorazowo ślad w systemie i łatwo pozwala prześledzić cały proces.

Transformacja cyfrowa dała działom kadrowym wiele nowych możliwości. Pojawiły się nowe narzędzia usprawniające pracę działów personalnych, np. chatboty, czyli sztuczna inteligencja prowadząca rozmowy na proste tematy. Chatboty w większości były używane do pomocy klientom w rozwiązywaniu problemów technicznych lub odpowiedzi na zazwyczaj zadawane pytania. Wraz z upływem czasu stały się one coraz bardziej popularne i obecnie mają zastosowanie także w procesie rekrutacji – od zbierania i weryfikowania CV, poprzez prowadzenie pierwszej rozmowy rekrutacyjnej, przedstawienie organizacji i odpowiedzi na pytania kandydatów dotyczących oferowanej pracy.

Warto zwrócić uwagę na jeszcze jedną istotną kwestię – gwałtowna cyfryzacja i zmiany modelu pracy czy komunikacji świadczą także o wzroście zaufania pracodawców do pracowników, którzy mają większą samodzielność i swobodę w wykonywaniu swoich obowiązków służbowych⁵.

W związku z pandemią COVID-19 w Polsce wprowadzono szereg ograniczeń, nakazów i zakazów w celu spowolnienia rozprzestrzeniania epidemii. Obostrzenia dotyczyły również działalności i organizacji pracy urzędów administracji publicznej i jednostek samorządowych.

Przeciwdziałanie pandemii koronawirusa zostało zdefiniowane w przepisach prawa jako „suma wszelkich czynności związanych ze zwalczaniem zakażenia, zapobieganiem rozprzestrzenianiu się, profilaktyką oraz zwalczaniem skutków, w tym społeczno-gospodarczych tej choroby”⁶. Mając to na względzie dotychczasowe praktyki związane z działalnością i funkcjonowaniem jednostek publicznych musiały zostać dostosowane do sytuacji kryzysowej. Wraz z wejściem w życie przepisów rozporządzenia Ministra Zdrowia z 13 marca 2020 roku w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego ograniczono działalność urzędów administracji publicznej. Zdecydowano o wykonywaniu wyłącznie zadań niezbędnych do zagwarantowania pomocy obywatelom, wyłączając jednocześnie bezpośrednią obsługę interesantów. Zgodnie z § 8 rozporządzenia decyzje dotyczące rodzaju i formy wprowadzonych ograniczeń podejmowali kierownicy jednostek⁷. Przepisy w tym zakresie były wielokrotnie zmieniane

⁵ *Nowa rzeczywistość...*, *op.cit.*, s. 18–19.

⁶ Ustawa z 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych, Dz.U. poz. 1842.

⁷ Rozporządzenie Ministra Zdrowia z 13 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego, Dz.U. poz. 433.

pod wpływem rozwoju sytuacji epidemicznej. Normatywne ograniczenie funkcjonowania i organizacji działalności urzędów nastąpiło z dniem ogłoszenia stanu zagrożenia epidemicznego na mocy rozporządzenia Rady Ministrów z 10 kwietnia 2020 roku w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii⁸.

W zdecydowanej większości jednostek ograniczenia i zmiany systemu pracy wprowadzono na podstawie przepisów wewnętrznych wydanych przez kierowników. Regulacje te mieściły się w granicach prawa powszechnie obowiązującego, rekomendacji organów administracji rządowej oraz zaleceń Głównego Inspektora Sanitarnego. Urzędy pracowały w systemie hybrydowym. Wprowadzono rotacyjny system pracy, dzieląc zatrudnionych na tryb zmianowy, a tam gdzie było to możliwe, organizowano pracę zdalną, czyli wykonywaną poza siedzibą urzędu. Przeniesienie wykonywania pracy poza siedzibę urzędu było obostrzone następującymi przesłankami: charakter pracy musiał pozwalać na zmianę miejsca jej wykonywania, a zatrudniony mieć umiejętności konieczne do pracy w zmienionym trybie i możliwości techniczne oraz odpowiednie warunki lokalowe. Co warto podkreślić, odpowiedzialność za zagwarantowanie sprzętu i materiałów leżała po stronie pracodawców. Pracownicy mogli korzystać z prywatnych urządzeń jedynie wtedy, gdy gwarantowały ochronę wszelkich informacji i danych osobowych.

Taka organizacja pracy miała wpływ na sposób obsługi interesantów i wykonywania obowiązków pracowniczych w organach administracji publicznej i jednostkach samorządu terytorialnego. Sposób ten, ze względu na utrzymującą się sytuację epidemiczną – musiał zostać poddany modyfikacjom umożliwiającym zachowanie reżimów sanitarnych, ograniczenie kontaktów bezpośrednich, pracę w trybie hybrydowym lub całkowicie zdalnym. Konieczne więc okazało się załatwianie spraw z wykorzystaniem narzędzi elektronicznych i komunikacji na odległość, a spontaniczna informatyzacja usług oferowanych przez urzędy stała się rzeczywistością.

Do narzędzi służących elektronicznemu załatwianiu spraw, które najczęściej wykorzystywano, należą: korespondencja elektroniczna, e-mail połączony z rozmową telefoniczną i kontakt telefoniczny oraz ePUAP.

Kwestia wyposażenia technicznego, bardzo ważna dla sprawnego funkcjonowania jakiegokolwiek jednostki organizacyjnej w normalnych warunkach, nabrała znacznie większego znaczenia w obliczu sytuacji kryzysowej. Zmieniona organizacja pracy, w tym także powszechne stosowanie trybu pracy zdalnej, świadczonej najczęściej w warunkach domowych, wymagała odpowiedniego wyposażenia technicznego, m.in. odpowiedniego sprzętu komputerowego, oprogramowania (np.

⁸ Rozporządzenie Rady Ministrów z 10 kwietnia 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii, Dz.U. poz. 658.

edytorów tekstu), stabilnego i bezpiecznego łącza internetowego, urządzeń umożliwiających uzyskanie dostępu do danych przechowywanych cyfrowo oraz software'u pozwalającego na korzystanie z tzw. pulpitu zdalnego⁹. Osobno należy wskazać urządzenia niezbędne do zachowania ciągłości w świadczeniu usług publicznych, a wykorzystywane na miejscu, tj. w stacjonarnych siedzibach urzędów. Były to m.in. skanery do wykonywania kopii cyfrowych pism wpływających w formie tradycyjnej. Konieczność zagwarantowania odpowiedniego wyposażenia umożliwiającego pracę zdalną tylko częściowo została zrealizowana przez zgodę na korzystanie z urządzeń prywatnych. Było to związane z wymaganiami dotyczącymi bezpieczeństwa danych. Od urzędów wymagało to, aby w ślad za zmianami organizacyjnymi podjęte zostały inwestycje. Zakupy obejmowały szeroką gamę urządzeń, w szczególności: komputery i zestawy komputerowe, urządzenia wielofunkcyjne, skanery, monitory, tablety, drukarki etykiet, czytniki kodów kreskowych oraz kamery internetowe. Zakupiono także oprogramowanie, w szczególności systemy operacyjne, aplikacje do pracy zdalnej oraz programy antywirusowe.

Ustawa o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych zaczęła obowiązywać w Polsce od 8 marca 2020 roku. 11 marca 2020 roku WHO podała do wiadomości, iż obowiązuje stan pandemii COVID-19, który został wywołany przez SARS-CoV-2¹⁰. Następstwem tego był wprowadzony stan zagrożenia epidemicznego w Polsce¹¹.

Zapobieganie rozprzestrzenianiu się wirusa następowało wraz z obostrzeniami stosowanymi przez państwo. Ludzie zaczęli nosić maski, rękawiczki, dezynfekować ręce oraz przedmioty. Na tym jednak się nie skończyło. Ograniczono z dnia na dzień życie społeczne. Szkoły, duże biurowce, urzędy i miejsca gdzie przebywały skupiska ludzi zostały zamknięte, co rozpoczęło naukę i pracę zdalną. Natomiast w miejscach, gdzie było to możliwe, praca pozostawała bez zmian. Sklepy, restauracje czy apteki ograniczały możliwość korzystania ze swoich punktów, stosując ograniczenia co do liczby osób. Osoby starsze miały własne wydzielone godziny do dokonywania zakupów. Życie kulturalne i rozrywkowe zostało drastycznie zminimalizowane, większość miejsc zostało tymczasowo zamkniętych¹².

⁹ Pulpit zdalny to rozwiązanie służące uzyskaniu dostępu do innego komputera. Pozwala na otrzymanie wglądu w zasoby innego systemu operacyjnego oraz umożliwia zdalne korzystanie z oprogramowania zainstalowanego na innym komputerze.

¹⁰ R. Staniszewski, *Gospodarka polska w czasie pandemii COVID-19 : spowolnienie czy regres?*, „Studia Politologiczna” 2022, t. 65, s. 59.

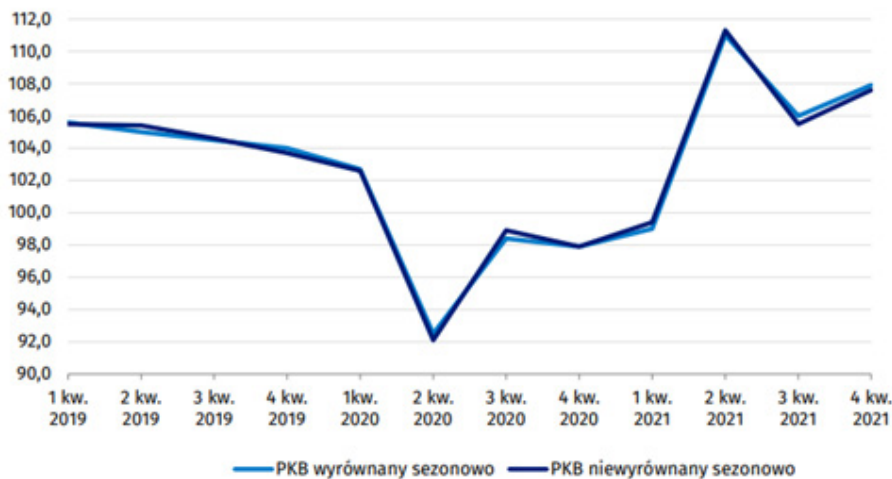
¹¹ Rozporządzenie Ministra Zdrowia z 13 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego, Dz.U. poz. 433.

¹² E. Królak, *Leasing jako źródło finansowania środków transportu w przedsiębiorstwie*, Warszawa 2022 s. 37 -38.

Wspomniane obostrzenia, zakazy czy nakazy, które sukcesywnie były wprowadzane od marca 2020 roku aktami wykonawczymi przez Ministra Zdrowia czy następnie przez Radę Ministrów ingerowały w prawa, jakie gwarantowała Konstytucja RP. Przepisy, które pojawiały się bardzo szybko i niespodziewanie z powodu strachu przed ciągłym rozwojem koronawirusa mogą wzbudzać pewne wątpliwości w kwestii możliwości przyznania Ministrowi Zdrowia czy Radzie Ministrów tak dużych uprawnień. Mowa tutaj o ograniczeniach w kwestii swobodnego poruszania się czy ilości zgromadzonych ludzi w jednym miejscu. Wprowadzenie tych ograniczeń omijało również konstytucyjne przepisy o stanie nadzwyczajnym oraz ustawy o stanie klęski żywiołowej. Miało to znaczenie w kwestii odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa¹³.

Produkcja

Obostrzenia wynikające z pandemii COVID-19 wpływały w znacznym stopniu na gospodarkę Polski. Obrazują to najważniejsze wskaźniki. Pierwszy z nich to PKB. Jest to jeden z podstawowych wskaźników pozwalających określić wielkość gospodarki danego kraju jak również aktualną jej efektywność w odniesieniu do okresów poprzedzających. Zob. wykres 1.



Wykres 1. Dynamika PKB w latach 2019–2021

Źródło: Główny Urząd Statystyczny.

¹³ W. Krajewski, *Oddziaływanie legislacji na stan bezpieczeństwa podczas obowiązywania stanu epidemii wywołanego zakażeniem wirusem Sars-CoV-2*, w: *Prawo a bezpieczeństwo*, t. 1, red. A. Baryłka, K. Konopka, CRB, Warszawa 2021, s. 242–243.

Przed pandemią prognoza PKB, którą przedstawił Narodowy Bank, zakładała, że w 2020 roku wzrost gospodarczy będzie wynosił 3,6% rok do roku, a w 2021 roku będzie to 3,3% wzrostu rok do roku. Do tych prognoz należało wprowadzić korektę uwzględniając pandemię (tabela 1). Powodem korekty były przewidywania, iż COVID-19 wpłynie niekorzystnie na globalny wzrost.

Tabela 1 Dynamika realna PKB

Wyszczególnienie	2020					2021				
	1 kw.	2 kw.	3 kw.	4 kw.	1-4 kw.	1 kw.	2 kw.	3 kw.	4 kw.	1-4 kw.
PKB, dane z 28.02.2022	102,2	91,8	98,5	97,5	97,5	99,2	111,2	105,3	107,3	105,7
PKB, dane z 22.04.2022	102,6	92,1	98,9	97,9	97,8	99,4	111,3	105,5	107,6	105,9
Różnica	+0,4	+0,3	+0,4	+0,4	+0,3	+0,2	+0,1	+0,2	+0,3	+0,2

Źródło: Główny Urząd Statystyczny.

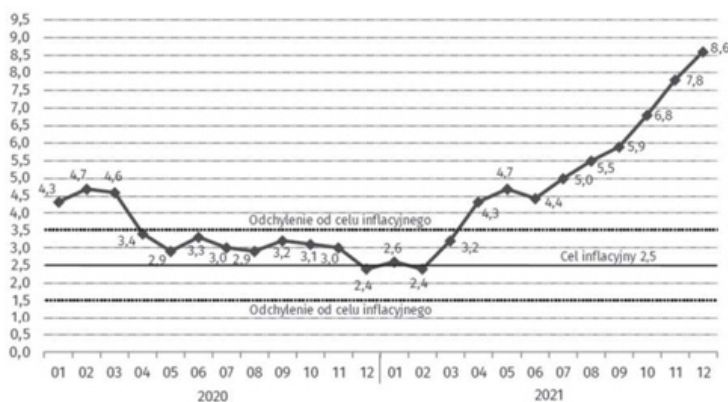
Finalnie spadek gospodarczy za 2020 rok był mniejszy niż się tego spodziewano. Z tabeli 1 wynika, iż w pierwszym kwartale 2020 roku w porównaniu z analogicznym okresem roku poprzedniego PKB wzrósł o 2,6% r/r. Wcześniejszy szacunek za pierwszy kwartał pokazywał wzrost o 2,2% r/r. W drugim kwartale 2020 roku odnotowano spadek o 7,9% r/r, natomiast wcześniej szacowano spadek w wysokości 8,2% r/r. Trzeci kwartał 2020 roku ukazał spadek o 1,1% r/r, a wcześniejsza szacunkowa wartość zakładała spadek o 1,5% r/r. Czwarty kwartał 2020 roku pokazał spadek o 2,1% r/r wobec szacunkowego spadku 2,5% w tym okresie. Wzrost gospodarczy zmalał w 2020 roku o -2,2% w stosunku do roku 2019. Szacowano, że spadek ten wyniesie -2,5%.

Natomiast w 2021 roku również spadek wzrostu gospodarczego był mniejszy niż wcześniej to zakładano. W pierwszym kwartale 2021 roku w porównaniu do pierwszego kwartału 2020 roku spadek wyniósł 0,6% (zakładano 0,8%). Drugi kwartał 2021 roku pokazał wzrost o 11,3% r/r wobec zakładanego wzrostu w wysokości 11,2% r/r. W trzecim kwartale 2021 roku również odnotowano wzrost o 5,5% r/r. Zakładano że wyniesie on 5,3% r/r. W czwartym kwartale 2021 roku wzrost wyniósł 7,6%, a zakładano wzrost w wysokości 7,3% r/r. Podsumowując w roku 2021 wzrost gospodarczy wyniósł 5,9% i jest większy od zakładanej wartości, czyli od 5,7%¹⁴.

¹⁴ Informacja Głównego Urzędu Statystycznego w sprawie zaktualizowanego szacunku PKB według kwartałów za lata 2020–2021, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rachunki-narodowe/>

Inflacja

Drugim wskaźnikiem obrazującym wpływ pandemii COVID-19 na sytuację ekonomiczną Polski jest inflacja mierzona za pomocą wskaźnika cen konsumpcyjnych – CPI. Przed wybuchem pandemii NBP zakładał, iż inflacja w 2020 roku wzrośnie do wielkości 3,7% r/r, a następnie w roku 2021 spadnie do wielkości 2,7% r/r.¹⁵



Wykres 2. Zmiany cen towarów i usług konsumpcyjnych w stosunku do analogicznego okresu roku poprzedniego (w %)

Źródło: Główny Urząd Statystyczny.

W porównaniu do PKB inflacja nie była tak odporna na oddziaływania pandemii COVID-19. W roku 2021 inflacja wzrosła o 5,1% r/r. Cel inflacyjny określony na poziomie 2,5% z odchyleniem ± 1 p.p. został ustalony przez Radę Polityki Pieniężnej na lata 2020–2021. Zaś w 2020 roku inflacja, z wyjątkiem pierwszego kwartału, mieściła się w celu inflacyjnym. W 2021 roku już od kwietnia inflacja przekroczyła górną granicę celu inflacyjnego, aby w grudniu 2021 roku osiągnąć najwyższą wartość 8,6% r/r. Inflacja w czasie pandemii COVID-19 wzrosła. Mogło to zostać spowodowane wyższymi cenami za energię, przywracaniem gospodarki do funkcjonowania sprzed czasu wprowadzonych restrykcji czy po wdrażaniu tarcz antykryzysowych. Poprzez wspomniane tarcze na rynek zostały wprowadzone ogromne pieniądze. Nie zostało prawidłowo ocenione, jak realnie mogą wpłynąć na

kwartalne-rachunki-narodowe/informacja-glownego-urzedu-statystycznego-w-sprawie-zaktualizowanego-szacunku-pkb-wedlug-kwartalow-za-lata-2020-2021,8,10.html (23.05.2023 r.).

¹⁵ Projekcja inflacji i wzrostu gospodarczego Narodowego Banku Polskiego na podstawie modelu NECMOD, Narodowy Bank Polski Departament Analiz Ekonomicznych, Warszawa, 9 marca 2020, s. 43.

wysokość inflacji w kraju. Z drugiej strony ochronione zostały miejsca pracy, nie wzrosło drastycznie bezrobocie¹⁶.

Bezrobocie

Kolejnym ważnym elementem, który wpływa na sytuację ekonomiczną Polski, to wielkość bezrobocia. Czarne wizje obrazujące zamykające się firmy wyniszczone przez pandemię, a wraz z nimi zalew rynku ludźmi bez pracy nie spełniły się (tabela 2).

Tabela 2. Stopa bezrobocia w latach 2013–2023 (w %)

rok/miesiąc	styczeń	luty	marzec	kwiecień	maj	czerwiec	lipiec	sierpień	wrzesień	październik	listopad	grudzień
2023	5,5	5,5										
2022	5,9	5,9	5,8	5,6	5,4	5,2	5,2	5,2	5,1	5,1	5,1	5,2
2021												
a)	6,5	6,6	6,4	6,3	6,1	6,0	5,9	5,8	5,6	5,5	5,4	5,4
b)	7,0	7,1	6,9	6,8	6,6	6,4	6,3	6,2	6,1	5,9	5,8	5,8
2020	5,5	5,5	5,4	5,8	6,0	6,1	6,1	6,1	6,1	6,1	6,1	a) 6,3 b) 6,8
2019	6,1	6,1	5,9	5,6	5,4	5,3	5,2	5,2	5,1	5,0	5,1	5,2
2018	6,8	6,8	6,6	6,3	6,1	5,8	5,8	5,8	5,7	5,7	5,7	5,8
2017	8,5	8,4	8,0	7,6	7,3	7,0	7,0	7,0	6,8	6,6	6,5	6,6
2016	10,2	10,2	9,9	9,4	9,1	8,7	8,5	8,4	8,3	8,2	8,2	8,2
2015	11,9	11,9	11,5	11,1	10,7	10,2	10,0	9,9	9,7	9,6	9,6	9,7
2014	13,9	13,9	13,5	13,0	12,5	12,0	11,8	11,7	11,5	11,3	11,4	11,4
2013	14,2	14,4	14,3	14,0	13,6	13,2	13,1	13,0	13,0	13,0	13,2	13,4

Źródło: Główny Urząd Statystyczny.

Jak wynika z tabeli 2 od kwietnia 2020 roku odnotowano wzrost bezrobocia. W grudniu 2020 roku stopa bezrobocia wyniosła 6,3%. Liczba bezrobotnych wyniosła wówczas ponad milion osób. Swoją obecność zaznaczył panujący COVID-19. Należy też zauważyć, iż wzrost bezrobocia w grudniu 2020 roku w porównaniu z listopadem 2020 roku jest zjawiskiem typowym dla końca roku. Widać to również

¹⁶ R. Staniszewski, *Gospodarka polska...*, op.cit., s. 70.

w poprzednich latach. Wiąże się to m.in. z pracami sezonowymi¹⁷. Najwyższą wartość bezrobocia od początku pandemii odnotowano w lutym 2021 roku z wartością 6,6%. [Dwa warianty wyliczeń a) i b) dotyczą uwzględnienia spisu powszechnego]. Na koniec 2021 roku urzędy wykazały, że liczba ludzi bezrobotnych sięga liczbie prawie 900 tys. osób. Stopa bezrobocia wyniosła 5,4%. Było to mniej niż w 2020 roku¹⁸. W roku 2022 wartości stopy bezrobocia wróciły do wielkości sprzed wybuchu pandemii. COVID-19 nie obezwładnił polskiego rynku pracy mimo początkowych wzrostów stóp bezrobocia. Międzynarodowa Organizacja Pracy zaznacza, iż na taki stan rynku pracy w Polsce w czasie pandemii miały wpływ środki finansowe z tarcz antykryzysowych, które chroniły miejsca pracy.

Pomoc dla przedsiębiorców/pracowników w ramach tarcz antykryzysowych w okresie pandemii dotyczyła m.in.:

- zwolnienia ze składek ZUS na 3 miesiące,
- świadczenia postojowego dla osób prowadzących działalność gospodarczą,
- dofinansowania części kosztów prowadzenia działalności gospodarczej,
- dofinansowania części kosztów wynagrodzeń pracowników,
- w przypadku samozatrudnionych, pracujących na podstawie umowy zlecenia lub o dzieło: jednorazowe świadczenie z ZUS w wysokości 80% minimalnego wynagrodzenia w Polsce,
- wypłaty zasiłków opiekuńczych dla rodziców dzieci w wieku 1–8 lat, którzy ze względu na zawieszenie działalności żłobków, przedszkoli i szkół stanęli przed koniecznością zapewnienia opieki dzieciom we własnym zakresie,
- zawieszenia spłaty kredytów dla klientów indywidualnych i przedsiębiorców, którzy uzasadnili konieczność odroczenia spłaty kredytu ich sytuacją finansową wynikającą z pandemii,
- możliwości korzystniejszego odliczenia straty w zeznaniach podatkowych.

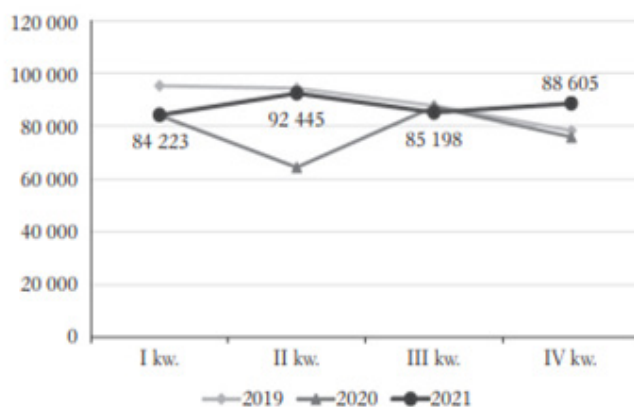
Pandemia a przedsiębiorstwa

Tarcze antykryzysowe również wpłynęły na sytuację przedsiębiorców w czasie pandemii. Pomoc finansowa spowodowała, iż w la-

¹⁷ Szacunek MRPiT: 6,2% wyniosła stopa bezrobocia rejestrowanego w grudniu 2020 r. <https://www.gov.pl/web/rozwój-technologia/szacunek-mrpit-62-wyniosla-stop-a-bezrobocia-rejestrowanego-w-grudniu-2020-r>, 23.05.2023 r.

¹⁸ *Poziom bezrobocia rejestrowanego na koniec 2021 roku. Pierwsza taka sytuacja od ponad trzech dekad*, Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej, <https://www.gov.pl/web/rodzina/poziom-bezrobocia-rejestrowanego-na-koniec-2021-roku-pierwsza-taka-sytuacjaod-ponad-trzech-dekad>, 26.05.2023 r.

tach 2020–2021 odnotowano mniej wniosków o zawieszenie działalności gospodarczej niż w latach poprzedzających pandemię. W grudniu 2021 jednak sytuacja diametralnie się zmieniła. Był to miesiąc, w którym złożono dużą liczbę wniosków zawieszających działalność gospodarczą. Mógł to spowodować wprowadzany od 1 stycznia 2022 roku Polski Ład. Wielu przedsiębiorców borykało się z problemami w czasach pandemii. Wielu z nich musiało zamknąć swoje firmy. Duże problemy miały branże gastronomiczne czy turystyczne. Mimo wszystko znalazły się osoby, które w tym najtrudniejszym czasie otwierały dopiero swoje przedsiębiorstwa. Dane te ilustruje wykres 3.



Wykres 3. Rejestrowane przedsiębiorstwa w latach 2019–2021

Źródło: Główny Urząd Statystyczny.

W ostatnim kwartale 2021 roku, według danych GUS, powstało 88 605 nowych firm. Więcej niż odpowiednio w roku 2019 i 2020 w tym samym okresie. Największą liczbę stanowiły działalności gastronomiczne i związane z zakwaterowaniem¹⁹.

Na podstawie przeprowadzonych w maju 2022 roku przez GUS badań dotyczących wpływu pandemii COVID-19 na koniunkturę gospodarczą można stwierdzić, iż poprawiły się nastroje w sektorach gospodarki. Większa liczba ankietowanych wskazała, że nie odczuwa lub w niewielkim stopniu odczuwa negatywne skutki związane z COVID-19. Wzrósł również odsetek podmiotów, które deklarowały możliwość przetrwania na rynku powyżej 6 miesięcy. Tym samym spadł odsetek przedsiębiorstw, które deklarowały możliwość przetrwania zaledwie do 3 miesięcy. Jednostki gastronomiczne i związane swoją działalnością z zakwaterowaniem wykazały się optymistycznym nastawieniem. Spadła liczba jednostek, które de-

¹⁹ R. Staniszewski, *Gospodarka polska...*, op.cit., s. 74–75.

klarowały możliwość przetrwania wyłącznie do 3 miesięcy. Ankietowani również nie przewidywali problemów, które byłyby związane z zatorami płatniczymi. Odnotowano kolejny spadek liczby osób korzystających z pracy zdalnej. Podobną tendencję zauważono w przypadku nieplanowanych nieobecności w pracy z powodu opieki nad dziećmi czy członkiem rodziny. Pracowników przestały ograniczać kwarantanny²⁰.

Funkcjonowanie przedsiębiorstw w Polsce w sytuacji wojny na Ukrainie

24 lutego 2022 roku rozpoczęła się inwazja Federacji Rosyjskiej na Ukrainę. Sama Rosja zbrodniczą napaść określała od początku jako operację specjalną. Atak mógł zaskoczyć świat mimo napiętych stosunków pomiędzy krajami i polityki, jaką prowadziła Rosja wobec Ukrainy. W przeszłości objęcie Ukrainy spowodowało iż Księstwo Moskiewskie znacznie zwiększyło swój zasięg do granic Europy Wschodniej. Podawano informacje o powstaniu imperium. Przejęta została wówczas historyczna nazwa Ukrainy (Ruś) i cała jej historia. Ze świadomością podziału, jaki istniał po odzyskaniu niepodległości przez Ukrainę, musieli się zmierzyć rosyjscy imperialiści. Sądzieli, iż bez powrotu tego kraju na obszar Rosji (biorąc pod uwagę ludność i terytorium) nie ma możliwości mówienia o odbudowie imperium. Uważali tak, ponieważ odzyskanie niepodległości przez Ukrainę, odradzanie się jej historii, a także świadomości narodowej uderza w rosyjskie wyobrażenie ponadtyśiącletniej państwowości i przynależność do cywilizacji europejskiej. Państwo rosyjskie przekonane jest o tym, że Rosja i Ukraina to jeden naród, który powinien mieć jeden język, kulturę i religię. Nie powinno istnieć odrębne państwo Ukraina, ponieważ jest tworem nienaturalnym, który może stanowić zagrożenie dla Federacji Rosyjskiej. Strona rosyjska uważa również, iż Ukraina jest winna upadku państwa sowieckiego. Wskutek takich postaw narodu rosyjskiego blokowana jest współpraca Ukrainy z Zachodem, która mogłaby prowadzić do wstąpienia tego państwa do Unii Europejskiej i NATO. Narodowość ukraińska w Rosji jest wykoźniana, wpaja się świadomość rosyjską. Na terytorium Ukrainy wprowadza się chaos, panuje destabilizacja²¹.

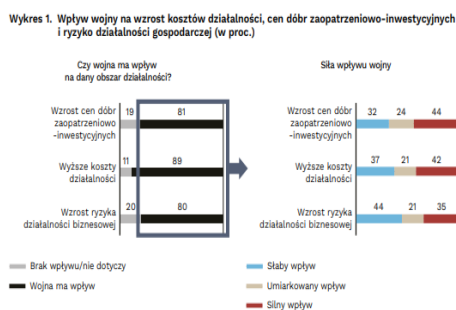
Atak Rosji w lutym 2022 roku nie zyskał przewagi w wyniku zaskoczenia przeciwnika. Informacje o rozpoczęciu operacji przekazali Amerykanie. Strona

²⁰ Wpływ pandemii COVID-19 i wojny w Ukrainie na koniunkturę – oceny i oczekiwania (dane szczegółowe oraz szeregi czasowe) Aneks do publikacji „Koniunktura w przetwórstwie przemysłowym, budownictwie, handlu i usługach 2000-2022”, s. 3.

²¹ W. Wasyleńko *Przyczyna, charakter i cel zbrojnej agresji Rosji przeciwko Ukrainie*, „Polonistyczno-Ukraińskie Studia Naukowe” 2017, t. 3, s. 21–26.

ukraińska mogła z kolei zaskoczyć Rosję skutecznym oporem i walką. Zachód udziela pomocy dla Ukrainie zgodnie z jej prośbami. Rosja nie spodziewała się, iż tak zwana operacja wojskowa nie zakończy się po krótkim czasie, jaki zakładała. Świat bacznie obserwuje wydarzenia za naszą wschodnią granicą. Wydarzenia te nie pozostają bez wpływu na gospodarkę, powodując, że polskie przedsiębiorstwa muszą funkcjonować w odmienionych warunkach.

Według przeprowadzonych badań przez Polski Instytut Ekonomiczny 44% badanych firm uważa, że konflikt silnie wpływa na wzrost cen materiałów i surowców, 42% badanych przedsiębiorstw potwierdza wzrost kosztów prowadzonych działalności. Jeśli chodzi o wzrost ryzyka prowadzonych działalności biznesowych można zauważyć inną tendencję. Aż 44% firm uważa, że wojna ma słaby wpływ na wzrost ryzyka działalności biznesowej, a 35% zauważa za silny wpływ²². Dane te ilustruje wykres 4.



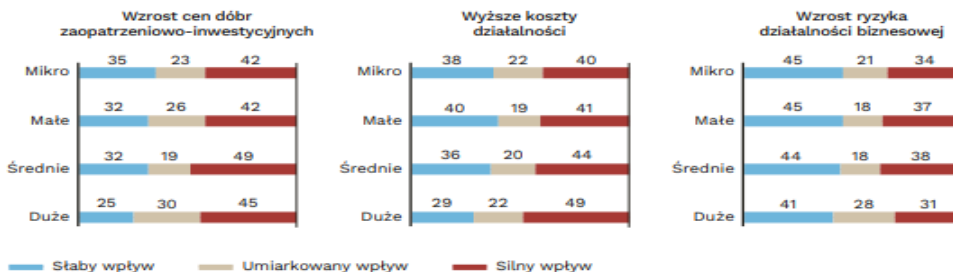
Wykres 4. Wpływ wojny na wzrost kosztów działalności, cen dóbr zaopatrzeniowo-inwestycyjnych, ryzyko DG

Źródło: K. Dębowska, U. Kłosiewicz-Górecka, A. Szymańska, A. Wejt-Knyżewska, K. Zybortowicz, *Wpływ wojny w Ukrainie na działalność polskich firm*, opracowanie PIE.

Wzrost cen dóbr zaopatrzeniowo-inwestycyjnych najbardziej odczuły przedsiębiorstwa średnie (49%), najmniejszy wpływ wojny na analizowany wzrost odczuły przedsiębiorstwa mikro (35%). Wyższe koszty działalności według badań ponoszą z powodu silnego wpływu wojny głównie firmy duże (49% głosów) i firmy średnie (44%). Słaby wpływ wojny na podwyższone koszty odczuwa z kolei 40% małych przedsiębiorstw. W przypadku wzrostu ryzyka na działalność biznesową silny wpływ wojny odczuwa 38% średnich przedsiębiorstw. Natomiast słaby wpływ wojny w tym aspekcie zauważa aż 45% mikro przedsiębiorstw. Dane te ilustruje wykres 5.

²² K. Dębowska, U. Kłosiewicz-Górecka, A. Szymańska, A. Wejt-Knyżewska, K. Zybortowicz, *Wpływ wojny w Ukrainie na działalność polskich firm*, Polski Instytut Ekonomiczny, Warszawa 2023, s. 8–9.

Wykres 2. Wpływ wojny na wzrost kosztów działalności, cen dóbr zaopatrzeniowo-inwestycyjnych i ryzyko działalności biznesowej w firmach różnej wielkości (w proc.)

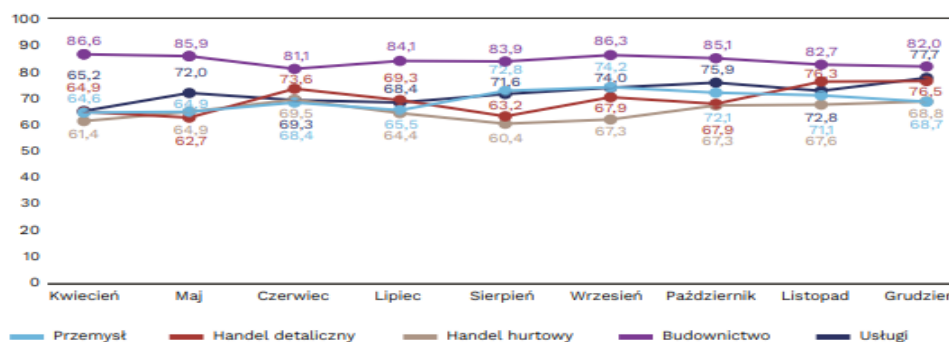


Wykres 5. Wpływ wojny na wzrost kosztów działalności, cen dóbr zaopatrzeniowo-inwestycyjnych i ryzyko działalności biznesowej w firmach różnej wielkości (%)

Źródło: K. Dębkowska,, U. Kłosiewicz-Górecka, A. Szymańska, A. Wejt-Knyżewska, K. Zybertowicz, *Wpływ wojny w Ukrainie na działalność polskich firm*, opracowanie PIE.

Według danych Polskiego Instytutu Ekonomicznego aż 67% badanych firm finansowo-ubezpieczeniowych zauważa silny wzrost cen dóbr zaopatrzeniowo-inwestycyjnych z powodu wojny. Działalności, które zauważyły podobnie to handel (52%), zakwaterowanie i gastronomia (51%), obsługa rynku nieruchomości (50%). Najbardziej silny wpływ na wzrost cen materiałów wskazywała działalność profesjonalna, naukowa i techniczna (23%). Dane te ilustruje wykres 6.

Wykres 4. Wpływ wojny na wzrost kosztów firm w różnych branżach w okresie kwiecień-grudzień 2022 r. (w proc.)



Źródło: opracowanie własne PIE na podstawie wyników badań GUS.

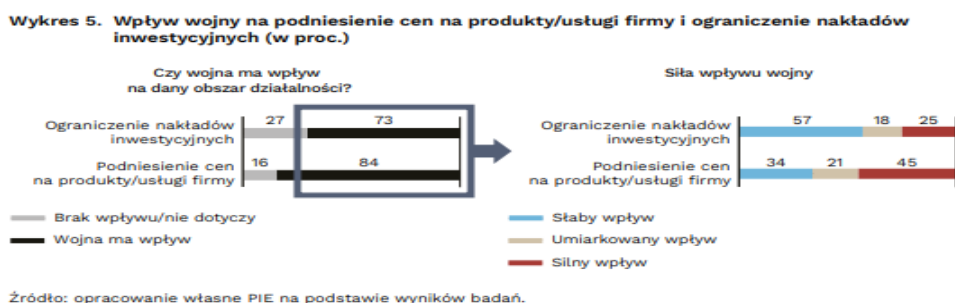
Wykres 6. Wpływ wojny na wzrost kosztów prowadzonej działalności w poszczególnych branżach IV-XII 2022 (%)

Źródło: Główny Urząd Statystyczny – opracowanie PIE

Silny wpływ na podwyższone koszty prowadzonych działalności zanotowały firmy związane z zakwaterowaniem oraz gastronomią (61%), obsługa rynku nieruchomości (53%), finanse i ubezpieczenia (50%) i transport (50%). Słaby wpływ wojny na podwyższone koszty działalności zaznaczyli przedstawiciele działalności profesjonalnej, naukowej i technicznej (69%).

Według badań GUS, który prowadził badania w okresie kwiecień–grudzień 2022 roku, najczęstszym negatywnym skutkiem wojny, który był wskazywany przez firmy, były podwyższone koszty prowadzonej działalności. Polski Instytut Ekonomiczny również w wyniku przeprowadzonych badań wskazał, iż największa liczba przedsiębiorstw wskazała wzrost kosztów funkcjonowania firmy jako obszar dotknięty wojną²³.

W kwestii strategii biznesowych należy zaznaczyć, że przedsiębiorstwa ograniczały nakłady inwestycyjne oraz podwyższały ceny oferowanych usług oraz produktów. Aż 45% firm zdecydowało się na podwyższenie cen z uwagi na wojnę. Jeśli chodzi o kwestie inwestycji zaledwie 25% działalności uważa, iż wojna silnie wpłynęła na ograniczenie inwestycji. Dane te ilustruje wykres 7.



Wykres 7. Wpływ wojny na podniesienie cen na produkty/usługi firmy i ograniczenie nakładów inwestycyjnych (%)

Źródło: K. Dębowska, U. Kłosiewicz-Górecka, A. Szymańska, A. Wejt-Knyżewska, K. Zybertowicz, *Wpływ wojny...*, *op.cit.*

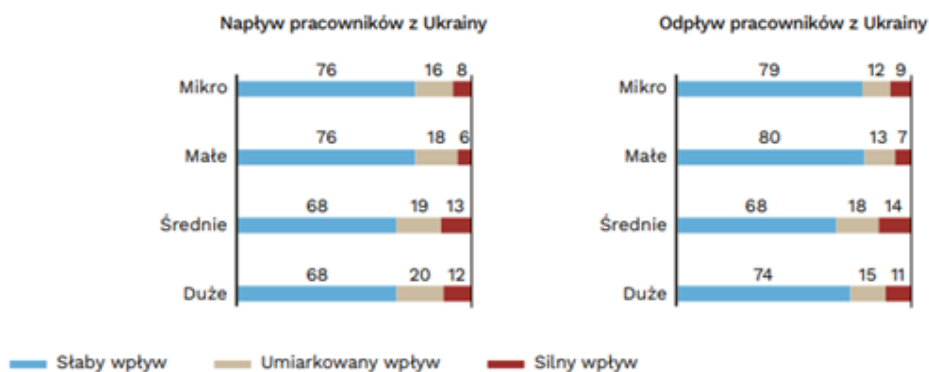
Wojna w bardzo różnym zakresie wpływa na prowadzoną działalność gospodarczą. Początek napaści Rosji na Ukrainę był szokiem, ale z biegiem czasu i wciąż trwającą wojną właściciele firm nauczyli się funkcjonować w otoczeniu, które jest niepewne, oraz dopasowali swoje działania do obecnie wyglądającego rynku. Nie trudno zauważyć, iż trwający konflikt za naszą wschodnią granicą wpłynął także na sprzedaż wśród polskich przedsiębiorstw. Rosja i Białoruś oraz nałożone na nie sankcje spowodowały, że przestały być rynkiem zbytu. Polski Instytut Ekonomicz-

²³ *Ibidem*, s. 10–11.

ny podał, iż około 75% firm wraz z początkiem wojny odczuło spadek popytu na swoje produkty, co wiąże się z mniejszą liczbą zamówień i finalnie z mniejszą wartością sprzedaży²⁴.

Dodatkowo wojna w Ukrainie spowodowała, że pracujący w Polsce Ukraińcy wracali do domu, aby bronić swojego kraju. Odpływ pracowników najbardziej zauważalny był w takich segmentach, jak: zakwaterowanie i gastronomia, gdzie problem zgłosiło (35,2%) badanych, przetwórstwo przemysłowe (32,3%), informacja i komunikacja (30,6%), budownictwo (28%), transport i gospodarka magazynowa (27,4%). Ponad połowa badanych jednostek wykazała, iż wyjazd pracowników z Ukrainy wpłynął nieznacznie²⁵.

Wojna spowodowała ucieczkę z Ukrainy ogromnej ilości ludności, zwłaszcza kobiet i dzieci szukających schronienia. To stwarzało możliwość zasilenia miejsc pracy. Kobiety wsparły sektor handlowy, usługowy i przetwórstwa przemysłowego. Dane te ilustruje wykres 8.



Wykres 8. Wpływ wojny na poprawę lub pogorszenie sytuacji w zakresie zatrudnienia w wyniku napływu lub odpływu Ukraińców w firmach różnej wielkości (%)

Źródło: K. Dębkowska., U. Kłosiewicz-Górecka, A. Szymańska, A. Wejt-Knyżewska, K. Zybortowicz, *Wpływ wojny*, *op.cit.*

Według badań PIE napływ pracowników z Ukrainy miało słaby wpływ na poprawę zatrudnienia zarówno w mikro, małych po (76%), jak i w średnich i dużych przedsiębiorstwach (po 68%). Silny wpływ na poprawę zatrudnienia w wyniku napływu pracowników z Ukrainy określiło 13% wśród średnich działalności i 12% wśród dużych przedsiębiorstw. W przypadku odpływu pracowników z Ukrainy

²⁴ *Ibidem*, s. 15–16.

²⁵ *Wpływ pandemii COVID-19 i wojny w Ukrainie na koniunkturę – oceny i oczekiwania* (dane szczegółowe oraz szeregi czasowe) Aneks do publikacji „Koniunktura w przetwórstwie przemysłowym, budownictwie, handlu i usługach 2000–2022 (kwiecień 2022), s. 3.

80% małych działalności oraz 79% mikro firm określiło, iż odczuło słaby wpływ tego zjawiska na zatrudnienie. Z kolei 14% średnich przedsiębiorstw zaznaczyła, iż odpływ pracowników w silnym stopniu wpłynął na ich działalność. Mimo napływu i odpływu pewnych grup pracowników, nie da się zlikwidować luki, jaka istnieje na rynku pracy²⁶.

Kolejna kwestia związana ze skutkami ataku Rosji na Ukrainę dotyczy zakłóconych lub przerwanych łańcuchów dostaw oraz wzrost zatorów płatniczych. Zdecydowana większość firm odczuła jedno i drugie. Wzrost zatorów płatniczych został uznany przez 18% firm za silny skutek wojny. Za to 65% przedsiębiorców uważa, iż wpływ wojny na wzrost zatorów płatniczych jest słaby. Z kolei aż 35% badanych jednostek uważa, że wojna wywołała silny wpływ na zakłócenie łańcuchów dostaw. Szczególnie twierdzą tak duże jednostki, których klientami i partnerami są firmy zagraniczne, więc korzystają z dostaw z zagranicy²⁷.

Wpływ wojny w Ukrainie na poziom inflacji w Polsce

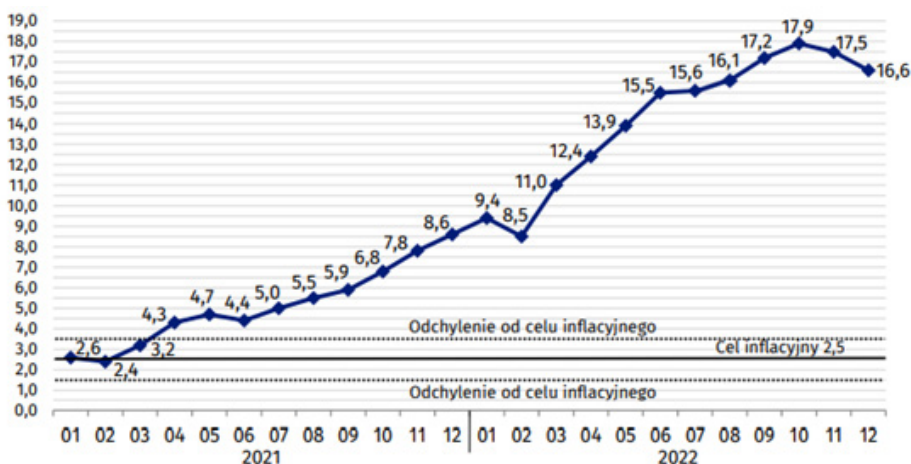
Wraz z początkiem wojny ceny surowców na świecie wzrosły. Notowania ropy Brent zwiększyły się dwukrotnie, co wpłynęło na wspomniane ceny paliw w Polsce. Jeśli rośnie cena paliw, które przekładają się na transport – rośnie cena we wszystkich sektorach, ponieważ transport dotyczy każdej działalności. Podobnie jest z energią. Początek wojny wywołał również duże osłabienie polskiej złotówki. Polska stała się krajem przyfrontowym. Polska waluta w niespełna dwa tygodnie straciła ponad 8% względem euro oraz 11,5% w stosunku do dolara amerykańskiego. Dane te ilustruje wykres 9.

W 2021 roku inflacja wzrastała z uwagi na pandemię COVID-19. W grudniu 2021 roku inflacja wynosiła 8,6% i od początku 2022 roku jej poziom rośnie. W styczniu 2022 roku inflacja wynosiła 9,4%, a w lutym odnotowano spadek o 8,5%. W tym momencie rozpoczyna się wojna za wschodnią granicą. Wskaźnik CPI od tej pory osiąga wyłącznie wartości dwucyfrowe, zdecydowanie nie mieszcząc się w celu inflacyjnym. Polska ma do czynienia z inflacją galopującą. Podobne wartości inflacji miały miejsce 20 lat temu. Tak wysokich cen nie było dawno²⁸. Dane te ilustruje wykres 10.

²⁶ K. Dębowska, U. Kłosiewicz-Górecka, A. Szymańska, A. Wejt-Knyżewska, K. Zybortowicz, *Wpływ wojny...*, *op.cit.*, s. 15-16.

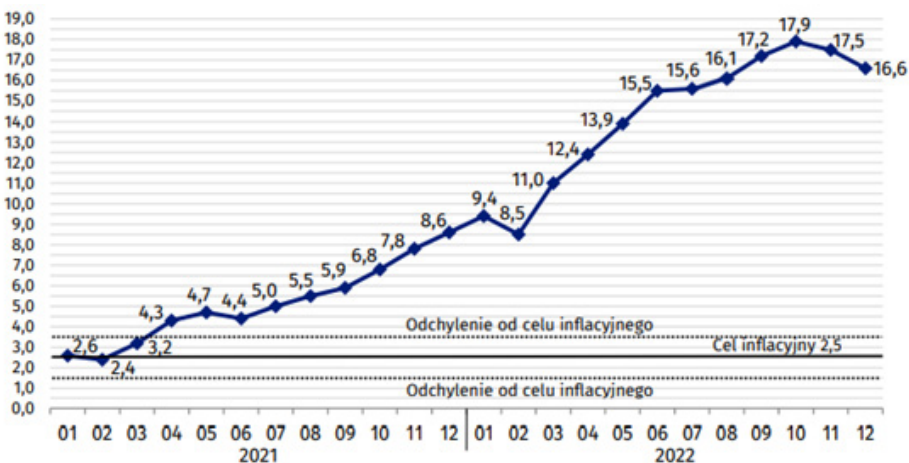
²⁷ *Ibidem*, s. 15-16.

²⁸ A. Kępka, N. Pająk, *Wpływ wojny w Ukrainie na wysokość inflacji w Polsce*, „Zeszyty Naukowe Wydziału Ekonomicznego Uniwersytetu Technologiczno-Humanistycznego im. Kazimierza Pułaskiego w Radomiu Studia Ekonomiczne, Prawne i Administracyjne” 2022, nr 4, s. 8.



Wykres 9. Zmiany cen towarów i usług konsumpcyjnych w stosunku do analogicznego okresu roku poprzedniego (%)

Źródło: Główny Urząd Statystyczny



Wykres 10. Wpływ zmian cen wybranych grup towarów i usług konsumpcyjnych w czerwcu 2022 roku (%)

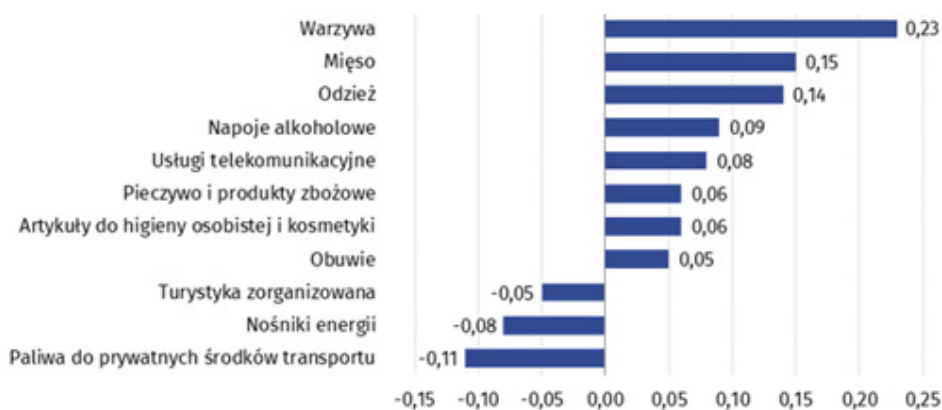
Źródło: Główny Urząd Statystyczny.

Według danych GUS w czerwcu 2022 największy wpływ na wskaźnik CPI, wynoszący 0,64 p.p., miał wzrost cen paliw. Na inflację w znaczącym stopniu wpłynęły również wysokie ceny nośników energii. Na sklepowych półkach szybko

rosła cena mleka, serów i jaj²⁹. Najmniejszy wpływ na wskaźnik CPI w tym okresie miały ceny warzyw, owoców i odzieży.

Rosja jako państwo, które dysponuje ogromnymi zasobami ropy naftowej, gazu i węgla, mogła grozić odcięciem od swoich surowców, zwłaszcza w momencie, gdy odczuwała skutki napaści na Ukrainę przez nakładane kolejne sankcje przez Zachód. Strach przed możliwością odcięcia od dostawcy gazu sprawiła, że ceny tego surowca wzrastały. Wzrosły również koszty, jakie ponoszono w związku z produkcją żywności. Główną przyczyną były ceny nawozów związane z ceną gazu ziemnego potrzebnego do produkcji nawozów.

W marcu 2023 roku na wzrost wskaźnika CPI największy wpływ miał wzrost cen warzyw oraz mięsa. Zaraz po żywności wzrost cen zauważono również w przypadku odzieży. Wskaźnik inflacji w marcu obniżały niższe ceny paliwa, nośniki energii oraz turystyka³⁰. Ukraina i Rosja to najwięksi dostawcy zbóż. W momencie rozpoczęcia walk z Rosją zaprzestano eksportować towary z Ukrainy. W wyniku sankcji nie kupowano towarów od Rosji. Łańcuchy dostaw zostały rozerwane. Do Polski nie docierały rzepak i olej, których używa się w produkcji żywności. Półprodukty, które uczestniczą w produkcji pasz dla zwierząt, również przestały być eksportowane, przez co uderzyło to w producentów mięs. Z tego wynika wzrost cen mięsa. Dane te ilustruje wykres 11.



Wykres 11. Wpływ zmian cen wybranych grup towarów i usług konsumpcyjnych w marcu 2023 (%)

Źródło: Główny Urząd Statystyczny.

²⁹ GUS, Wskaźniki cen towarów i usług konsumpcyjnych 15.07.2022 r. w czerwcu 2022 r – informacje sygnałne, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ceny-handel/wskazniki-cen/wskazniki-cen-towarow-i-uslug-konsumpcyjnych-w-czerwcu-2022-roku,2,128.html>, s. 2.

³⁰ GUS Wskaźniki cen towarów i usług konsumpcyjnych w marcu 2023 r. <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ceny-handel/wskazniki-cen/wskazniki-cen-towarow-i-uslug-konsumpcyjnych-w-marcu-2023-roku,2,137.html> (26.05.2023).

Podsumowanie

Pandemia COVID-19 oraz wojna w Ukrainie wpłynęły negatywnie na sytuację ekonomiczną Polski. Wskaźniki obrazujące sytuację gospodarczą odnotowały spadki, choć nie były one tak duże jak zakładano. Potwierdza to wskaźnik PKB, którego wartości w rzeczywistości okazały się wyższe w porównaniu z pesymistycznymi prognozami ekspertów. W przypadku inflacji problemy były zauważalne w 2021 roku, kiedy inflacja zdecydowanie zaczęła przekraczać górną granicę celu inflacyjnego. Wojna niestety pogłębiła problem. Z kolei finansowanie za pomocą tarcz antykryzysowych ochroniło miejsca pracy, przez co bezrobocie powróciło do wartości sprzed wybuchu pandemii, a nawet osiągnęło mniejsze wartości. Trudny czas pandemii i wojny w Ukrainie dotknął polskich przedsiębiorców. Początkowo z powodu pandemii COVID-19 spadła liczba otwieranych nowych działalności gospodarczych, zawieszano również prowadzone już firmy. Wojna za wschodnią granicą Polski spowodowała rozerwanie łańcuchów dostaw czy migracje pracowników z Ukrainy. Z biegiem czasu wstrząsające informacje niestety stawały się „normalnym” elementem każdego dnia. Niełatwe i nagłe wydarzenia powodują destabilizację obecnego porządku w kraju i na świecie, tym samym wymuszają reagowanie i działanie do przywrócenia dawnego ładu, o ile i na ile jest to możliwe.

Bibliografia

Akty prawne

Ustawa z 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych, Dz.U. poz. 1842.

Rozporządzenie Ministra Zdrowia z 13 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego, Dz.U. poz. 433.

Literatura

Dębkowska K., Kłosiewicz-Górecka U., Szymańska A., Wejt-Knyżewska A., Zybortowicz K., *Wpływ wojny w Ukrainie na działalność polskich firm*, Polski Instytut Ekonomiczny, Warszawa 2023.

Kępką A., Pająk N., *Wpływ wojny w Ukrainie na wysokość inflacji w Polsce*, „Zeszyty Naukowe Wydziału Ekonomicznego Uniwersytetu Technologiczno-Humanistycznego im. Kazimierza Pułaskiego w Radomiu Studia Ekonomiczne, Prawne i Administracyjne” 2022, nr 4.

Krajewski W., *Oddziaływanie legislacji na stan bezpieczeństwa podczas obowiązywania stanu epidemii wywołanego zakażeniem wirusem Sars-CoV-2*, w: *Prawo a bezpieczeństwo*, t. 1, red. A. Baryłka, K. Konopka, CRB, Warszawa 2021.

Projekcja inflacji i wzrostu gospodarczego Narodowego Banku Polskiego na podstawie modelu NEC-MOD, Narodowy Bank Polski Departament Analiz Ekonomicznych, Warszawa, 9 marca 2020 r.

Staniszewski R., *Gospodarka polska w czasie pandemii COVID-19: spowolnienie czy regres?*, „Studia Politologiczna” 2022, t. 65.

Wasylenko W., *Przyczyna, charakter i cel zbrojnej agresji Rosji przeciwko Ukrainie*, „Polonistyczno-Ukrainoznawcze Studia Naukowe” 2017, t. 3.

Wpływ pandemii COVID-19 i wojny w Ukrainie na koniunkturę – oceny i oczekiwania (dane szczegółowe oraz szeregi czasowe) Aneks do publikacji „Koniunktura w przetwórstwie przemysłowym, budownictwie, handlu i usługach 2000-2022”.

Netografia

GUS Wskaźniki cen towarów i usług konsumpcyjnych 15.07.2022 r. w czerwcu 2022 r – informacje sygnałne, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ceny-handel/wskazniki-cen/wskazniki-cen-towarow-i-uslug-konsumpcyjnych-w-czerwcu-2022-roku,2,128.html>, 23.05.2023 r.

GUS Wskaźniki cen towarów i usług konsumpcyjnych w marcu 2023 r. <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ceny-handel/wskazniki-cen/wskazniki-cen-towarow-i-uslug-konsumpcyjnych-w-marcu-2023-roku,2,137.html>, 23.05.2023 r.

Informacja Głównego Urzędu Statystycznego w sprawie zaktualizowanego szacunku PKB według kwartałów za lata 2020-2021, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rachunki-narodowe/kwartalne-rachunki-narodowe/informacja-glownego-urzedu-statystycznego-w-sprawie-zaktualizowanego-szacunku-pkb-wedlug-kwartalow-za-lata-2020-2021,8,10.html>, 23.05.2023 r.

Poziom bezrobocia rejestrowanego na koniec 2021 roku. Pierwsza taka sytuacja od ponad trzech dekad, Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej, <https://www.gov.pl/web/rodzina/poziom-bezrobocia-rejestrowanego-na-koniec-2021-roku-pierwsza-taka-sytuacjaod-ponad-trzech-dekad>, 23.05.2023 r.

Szacunek MRPI: 6,2% wyniosła stopa bezrobocia rejestrowanego w grudniu 2020 r., <https://www.gov.pl/web/rozwoj-technologie/szacunek-mrpit-62-wyniosla-stop-a-bezrobocia-rejestrowanego-w-grudniu-2020-r>, 23.05.2023 r.

Streszczenie

Artykuł przedstawia rozważanie dotyczące wpływu pandemii koronawirusa i wojny na Ukrainie na zmianę sytuacji ekonomicznej Polski. Skutki wymienionych wydarzeń objęły cały świat. Tak stało się z pandemią COVID-19, który w szybkim tempie z Chin rozprzestrzeniła się po całym świecie, zaś napaść Rosji na Ukrainę spowodowała zmiany w polityce gospodarczej i zagranicznej państw na całym świecie. Pandemia COVID-19 i wojna na Ukrainie wpłynęły negatywnie na sytuację ekonomiczną Polski. Wskaźniki obrazujące sytuację gospodarczą odnotowały spadki, choć nie były one tak duże jak zakładano. Potwierdza to wskaźnik PKB, którego wartości w rzeczywistości okazały się wyższe, w porównaniu z pesymistycznymi prognozami ekspertów.

Słowa kluczowe

PKB, CPI, gospodarka, koronawirus, wojna, bezpieczeństwo, pandemia.

Summary

The article presents a consideration of the impact of the coronavirus pandemic and the war in Ukraine on the change in the economic situation of Poland. The effects of these events reached beyond the borders of a given country and covered the entire world. This is what happened with COVID-19, which quickly spread from China around the world, and Russia's attack on Ukraine caused changes in the economic and foreign policies of countries around the world. The COVID-19 pandemic and the war in Ukraine had a negative impact on Poland's economic situation. Indicators reflecting the economic situation recorded declines, but they were not as large as expected. This is confirmed by the GDP indicator, the values of which in fact turned out to be higher compared to the pessimistic forecasts of experts. The analysis of the impact of the coronavirus and Russia's attack on Ukraine on the economic situation of Poland is the keynote of this article.

Keywords

GDP, CPI, economy, coronavirus, war, security, pandemic.

Krzysztof Konopka – mgr, Uczelnia Techniczno-Handlowa im. Heleny Chodkowskiej w Warszawie, biegły sądowy przy Sądzie Okręgowym w Częstochowie, Warszawie, Łomży i Ostrołęce z zakresu kryminalistycznego badania dokumentów i pisma ręcznego, prezes Polskiego Towarzystwa Ekspertów i Biegłych Sądowych, konsultant naukowy Komendy Stołecznej Policji.

Ewelina Królak – Uczelnia Techniczno-Handlowa im. Heleny Chodkowskiej

Mirosław J. Bednarski
Józef E. Sowiński

INFLUENCJA FILOZOFII IMMANUELA KANTA NA STWORZENIE PODSTAW WIKTYMOLOGII

Wiktymologia jako nauka interdyscyplinarna tworzy swoje zasady w oparciu między innymi o nauki społeczne, w tym także w oparciu o zmiany w rozwoju społeczeństwa. Autorzy przez przedstawienie myśli Immanuela Kanta jako prekursora w stworzeniu fundamentu analizy wiktymologicznej pragną zwrócić uwagę, iż stworzył on podstawę zasad odnoszących się do systemu prawa, wymierzania sprawiedliwości, ofiar w społeczeństwie, pogwałcenia praw człowieka, wypracowania mechanizmów powstrzymujących i eliminujących wszelkie zagrożenia. Zasady te były wzorem do tworzenia prawa i prognoz opartych na przewidywaniu i uruchamianiu mechanizmów przeciwdziałających zjawiskom patologicznym.

Zgodnie z filozofią Kanta państwo nie jest po to, aby uszczęśliwiać obywatela, ale w swoim zewnętrznym działaniu i poprzez nie powinno zabezpieczyć najlepiej funkcjonujące prawo. Z tej funkcji państwa często wynika rezultat ukazujący suwerena jako despotę, a lud szukający własnej formuły szczęśliwości staje się buntownikiem. Ustawy suwerena w swojej konstrukcji są uprawnione do zabezpieczania stanu prawnego, zarówno wewnątrz, jak i przed wrogami zewnętrznymi. Stojące przed prawem zadanie daje możliwość współżycia w wymiarze wolności zewnętrznej.

Sięgając do teorii powstania nauki wiktymologii, nie można zapominać, że usiłujemy w ten sposób uporządkować jedynie historyczną kolejność powstających stosunków społecznych.

Historia dziejów kultur i cywilizacji dowodzi, że relacje wiktymologiczne – sprawca–ofiara – istniały zawsze. Różniły się jedynie okolicznościami powstawania nowych zachowań międzyludzkich, wpływem praw zwyczajowych i kulturowych, prawa naturalnego, stanowionego i wynikającego z nowych realiów życia człowieka.

Immanuel Kant był pierwszym, który uporządkował i nadał formę rytuału zasad prawnych. Wyszedł od prawa natury do prawa stanowionego, przez prawo o zmiennej treści, które znajduje istotną rolę w budowie nowych zasad ochrony społeczeństwa. To właśnie państwo i system prawny w społeczeństwie obywatel-

skim dały szansę ofiarom działań lub zaniechania działania, da także szansę prawa do obrony.

Najpopularniejszą teorię wiktylizacji pierwotnej stworzył Tomasz Hobbes. Rozmiary cierpień, krzywd, ponoszonych przez ludzkość na początku drogi filozof ten dedukował z charakteru człowieka. Było to swoiste odwzorowanie natury ludzkiej w sferze życia społecznego. Podstawową właściwością człowieka pozostaje stałe pragnienie mocy. Ludzie, dążąc do tych samych celów, żądają podobnych rzeczy. Dobra te są ograniczone. Konieczna staje się walka. Zwycięstwo nie gwarantuje jednak niczego. Nie sposób wyzbyć się strachu przed gwałtem, grabieżą i rozbojem¹.

Prawo ma według Kanta umożliwiać współzycie osób ze sobą. W pojęciu tym mamy na myśli każdy poczytalny podmiot, który może być sprawcą swych czynów i w tym sensie jest wolny. Prawo zawsze odnosi się do wolności zewnętrznej, czyli czynienia lub nieczynienia dowolnych rzeczy w uniezależnieniu od popędów, potrzeb i namiętności oraz wywierającej przymus woli innych, nie zaś wolności wewnętrznej czy moralnej.

Prawo ma na uwadze wolność zewnętrzną postrzeganą w perspektywie społecznej, natomiast wszystkie składowe tego, co wewnętrzne – potrzeby i interesy są wtedy istotne, kiedy stają się władne wpływać na działanie i manifestują się w wolności zewnętrznej.

Wolność wewnętrzna w myśl twierdzeń Kanta jest niezbędna do tworzenia własnego „ja” i w celu urzeczywistnienia własnego życia moralnego, a celem jej jest zachowanie zgodne z zasadami prawa, prawo bowiem tę wolność umożliwia.

Wolność w sensie pozytywnym daje możliwość działania zgodnie z poczuciem wewnętrznej powinności. Sens negatywny wolności wyraża się poprzez to, że jest ona niezależna od tego, co zmysłowe.

Nauka prawa w ujęciu filozoficznym I. Kanta oparta jest na zasadzie wzajemnego współzycia i dzieli się na dwa obszary: prawo prywatne i prawo publiczne. Prawo prywatne jest przed prawem publicznym, a co za tym idzie, wzrasta jurydyczna moc prawa natury.

Te właśnie zasady znalazły swoją podstawę w przedstawianych przez I. Kanta okolicznościach i realiach życia. Opierają się one na kształtowaniu postaw wiktylogicznych zaprezentowanych w *Metafizyce obyczajności*.

Zagadnienia filozofii Kanta należy rozpatrywać na podstawie jego stwierdzenia, że najważniejszym elementem kształtowania się prawa są wartości ukryte w rozumie ludzkim, poszanowaniu wolności, poczuciu obowiązków i kształtowaniu się zagadnień prawa wewnętrznego i zewnętrznego.

¹ B. Hołyst, *Wiktymologia*, LexisNexis, Warszawa 2011, s. 53.

Hugo Grotius twierdził, że na początku natura dała każdemu własne prawo do oporu przed gwałtem, do chronienia się przed przyrodniczą i społeczną wiktylizacją. Z chwilą narodzin społeczności obywatelskiej prawo to zostało przejęte przez władzę. Problem rozmiarów, wiktylogicznej delegacji, kwestia, w jakiej mierze jednostka ma się bronić sama przed wiktylizacją, a w jakiej zapewnić bezpieczeństwo przejąc ma państwo – to jedno z najbardziej istotnych pytań współczesności².

Rozwinięciem tego pytania jest powrót do realiów rozwoju nauki i określenie, ile do dziś z niej skorzystano. Okoliczności nie są optymalne, prawo nie nadąża za systemem nowych, wymyślnych form krzywdy, która dotyka indywidualne i zbiorowe jednostki. W Polsce istnieje system, który odrzuca poczucie konieczności analizy społecznej. Każdy dostrzega ofiarę poprzez sprawcę. Nikt nie rozpatruje przyczyny przestępstw w brakach kulturowych, upadaniu obyczajności, zaniechaniach, działaniu, tworzeniu uporządkowanego i harmonijnego społeczeństwa.

Wiktylogia została zepchnięta do podsystemowych kierunków działania, opartych na pozasystemowych, pozaprawnych i nieusystematyzowanych poczynaniach instytucji pozarządowych. Koterie amatorów, nieprzygotowanych merytorycznie, walczą i ścigają bez planów i przemyśleń sprawców przestępstw przeciwko rodzinie, dzieciom, kobietom. Nie upatrują w ofiarach działań, jedynie efektów końcowych frustracji, których przyczyny są znacznie oddalone od ścieżek badawczych.

Rola ofiary w nauce wiktylogii jest czynna lub bierna. Większości ofiar należy upatrywać w działaniach lub zaniechaniach „czynnych” ofiar. Przyczyny, że stają się ofiarami są czasami efektem wtórnych następstw stworzenia okoliczności do zajścia przestępstw – sprawcy tych zdarzeń są bardziej identyfikowalni niż krąg ofiar, na które w końcu trafiają.

Przełomem w rozwoju nowoczesnej nauki wiktylogii była publikacja wydana w 1948 roku przez kryminologa Hansa von Hentiga *The criminal and his Victim*. Autor promował teorię, że ofiara przestępstwa przyczynia się do własnego uczestnictwa w zbrodni. Pojęcie, które powstało w tamtym czasie i jest w obiegu, to *victim precipitation*, a miało na względzie aktywną i ukierunkowującą rolę ofiary w kierowaniu zamierzeniami sprawcy.

Rok później amerykański psychiatra Frederic Wertham zastosował pojęcie *the forgotten non*, które określa rolę ofiary przestępstwa w procesie prawnym. Zauważył on znaczącą rolę ofiary na równi z działaniem sprawcy i towarzyszące temu zjawisko psychologiczne. Wertham sformułował potrzebę wyłonienia nauki wiktylogii jako odrębnego zjawiska zachodzącego w prawie. Mendelssohn i von

² *Ibidem*, s. 53.

Henting wyłonił kierunki w wiktymologii; pierwszy ograniczający naukowo rolę ofiary w przestępstwie, drugi angażujący innych uczestników przestępstwa jako ofiary.

W kolejnych latach wyłoniono zjawisko, które określało idealną ofiarę przestępstwa. Nad tym opracowaniem koncentrował się norweski kryminolog Nils Christie. *Det idealiske offret* to nikt inny jak ten w społeczeństwie, kto przez swój sposób bycia i pozycję ma dowiedzioną pozycję, ażeby stać się ofiarą. Taki sposób rozumowania określił również przez psychoanalityczne myślenie, że rola rozumu człowieka określa jego samego jako urodzonego, żeby stać się przestępcą lub wyłania jego rolę wyłącznie do roli ofiary³.

Moc sprawcza sprawcy kieruje ustawodawcą i wykonawcą władztwa państwowego. Postanowienie prewencyjne jest tym działaniem, które w wiktymologii ograniczy przestrzeń postępowania sprawcy wobec domniemanej ofiary, a przez to z góry skazuje na niepowodzenie próbę przestępstwa i sam zamiar działania wobec domniemanej ofiary. Prawo stanowione powinno ściśle określić sankcje w każdym wypadku, szczególnie w nowych politycznie społecznych okolicznościach, w rzeczywistości, która zaskakuje różnorodnością działań.

Umieszczając I. Kanta w systemie tworzenia zasad filozofii prawa, postępujemy podobnie jak przygotowując genezę wiktymologii w historii ludzkości. Wiktymologia jest i była wszechobecna od czasów powstania społeczności pierwotnej, pierwszych kultur, państw mocarstwowych i wojen, które ze sobą toczyli.

Rola człowieka była jedynie fragmentem składowej w tworzeniu się nowych okoliczności do kreowania sfery poznawczej, wobec występków przestępstwa, krzywdy, zbrodni i sprawcy, który od zarania dziejów pozostawał niekiedy anonimowy. W istocie człowiek niewiele miał wpływu na kształtowanie swoich postaw, czasami wymuszonych, aż do chwili powstania umowy określającej znaczenia hegemonia i państwa w tworzeniu prawa.

Granica między byciem ofiarą i sprawcą była bardzo niejasna. Okoliczności nakazywały zmienność losów bytu każdego człowieka. Czasami o jego losie decydowały nie tyle okoliczności, ile pozycja w grupie, status posiadania majątku, siła fizyczna, bycie podległym lub możliwości kierowania grupą.

Pierwszą próbę w tworzeniu systemu analizy wiktymologicznej podjął I. Kant, przedstawiając zagadnienia samej filozofii prawa w *Metafizyce obyczajności*. Poprzez zbiorczą analizę faktów porządkuje on sfery tematyczne zachodzące w prawie. A tematy te, już w XVIII wieku precyzowały, gdzie należy upatrywać zagadnień wiktymologicznych. W sytuacji kreowanej przez samego Kanta nie na-

³ A. Wergens, *Ett viktimologiskt forskningsprogram. Bakgrund och nuläge*, Brottsoffermyndigheten 2002, s. 35.

leży upatrywać zaniedbań. Jest on bowiem prekursorem stałego kursu rozumienia zagadnień prawa, przez co umożliwia właściwą identyfikację ofiary i jej oprawcy.

Wiele zjawisk społecznych i teorii prawnych stwarza, z samego założenia, precedens czynu uwidocznionego do analizy wiktymologicznej. Wpływ na taki porządek rzeczy miała jedynie ówczesna konstrukcja prawa i jego wykonywanie w społeczeństwie podczas rewolucji francuskiej, ze wszelkimi jej następstwami.

Wychowanie u podstaw, rola rozumu i imperatyw kategoryczny w rozumieniu filozofii prawa I. Kanta są podstawowymi czynnikami koniecznymi do analizy wiktymologicznej przestępstwa.

Przystępując do analizy procesu poznania zjawisk zachodzących w filozofii I. Kanta w relacji do nauki wiktymologii, zauważamy, że zjawiskiem nie do pominięcia jest aktualność tej tematyki zarówno w XVIII wieku, jak i obecnie.

Jest to wynikiem określenia takich składowych, jak: potwierdzenie faktu, że istnieje, że jest tożsama z wieloma zjawiskami oraz że nie możemy przyrównywać jej do innych dziedzin. Szczególnie forma unaukowania powoduje, że celowo izolujemy naukę wiktymologii, oddzielając ją, nie chcąc zatracić obrazu zjawisk i przekłamań, które wprowadzają takie nauki, jak kryminologia, system penitencjarny czy system rehabilitacji ofiar.

Stworzenie właściwych okoliczności dla zaistnienia wiktymologii jako nauki to złożony proces, który wyłania się każdorazowo w innym kształcie. Powoduje go przede wszystkim zmieniająca się wykładnia wartości i systemu prawnego w odniesieniu do czynu zabronionego prawem.

Wszystkie ruchy społeczne wypracowują własną doktrynę wiktymologiczną. Często zawarta jest ona w rewolucyjnych hymnach, ofiarą jest zawsze jakoś powstający „wyklęty lud ziemi”. Cała historia myśli społecznej to nic innego zatem jak wiktymologia społeczna⁴.

W dowiedzionych przewodach historycznych udowodniono, że wiktymologia tworzyła się i tworzy swoje zasady w oparciu o rozwijające się społeczeństwo. Wiktymologia jest po prostu pierwszym *genus proximum* wszelkiej nauki o człowieku⁵.

Należy podkreślić, że wiktymologia jest na początku rozwoju zasad apriorycznych, mając w dorobku głębokie analizy społeczne prowadzone przez wybitnych filozofów, do których możemy zaliczyć I. Kanta. Taki sam wkład włożył on w rozwój analizy myśli filozoficznej w przemyśleniach dotyczących religii. Religioznawstwo osiągnęło swój znaczący sukces naukowy. Właśnie w religioznawstwie pojęcie ofiary ma znaczenie kluczowe.

Według Brunona Hołysta każda działalność człowieka może lub na pewno ma swoje implikacje wiktymizacyjne. Wiktymologia według niego dzieli się między

⁴ B. Hołyst, Wiktymologia, *op.cit.*, s. 21.

⁵ *Ibidem*.

innymi na: wiktymologię teologiczną, naturalną, ekologiczną, społeczną i kryminalną. To właśnie wiktymologia teologiczna dowodzi, że nie jest to nauka młoda. Stawianie tezy, że jest to nauka najstarsza na świecie, powoduje, że uświadamiamy sobie, jak niewiele zrobiono w jej usystematyzowaniu, w jej zastosowaniu, w przedstawianiu jej największej wartości etycznej wywodzącej się z nauki i prawa naturalnego.

Ofiara była w Biblii źródłem opisującym rytuały w formach, które znane były jedynie wyznawcom. Można powiedzieć, że Mojżesz wystąpił jako pierwszy w historii wiktymolog. To właśnie byt transcendentny stał się, w ujęciu metafizycznym, wynalazcą ofiary kierowanej do Boga. Tę wartość szczególnie w swoich analizach prawa naturalnego podkreśla I. Kant. Wiktymologia w swoim okresie wczesno-metafizycznym to ignorancja czasu, świadome niszczenie i wyniszczanie, ofiara zwierzęcia jako substytut grzesznika, gdzie krew i jej przelanie to symbol miłości, bólu i życia.

Wiktymologia naturalna i dzieło Karola Darwina zmieniło wiele umysłów i poglądy na pochodzenie świata żywego. Pojęcie ofiary należy do podstawowych, niemal naczelných pojęć religii. Ofiarą było najczęściej zwierzę, które zabijano, zadając mu cierpienie. Wkrótce słowem tym oznaczać zaczęto każdy organizm, który skazany był (niejako bez własnej winy) na zagładę, zniszczenie, śmierć. I oto pojawia się teoria niemająca nic wspólnego z religią, która z zabijania, niszczenia i walki czyniła „sprawczą zasadę świata”⁶.

Teoria na pochodzenie świata w formie ożywionej dowodzi wzajemnego oddziaływania istot i ich wyniszczenia związanego z egzystencją i przetrwaniem. Podważone zostało twierdzenie, iż słabsi zawsze muszą padać ofiarą silniejszych. Dowiedziono, że walkę o byt można prowadzić nie tylko przez wyniszczanie, ale również przez kooperację. Relacja drapieżca–ofiara stała się tylko jednym z wielu możliwych układów między organizmami. Ten wiktymologiczny stosunek zdominował jednak wszystkie inne i stał się głównym przedmiotem badań ekologii⁷.

Wiktymologia ekologiczna z kolei to zjawisko trafnie określone, gdzie dwa gatunki zwierząt pozerają się wzajemnie. Proces ten trwał od pierwszych istot żywych, które miały zęby, dzioby, które walczyły o dominację i przetrwanie.

Wiktymologia indywidualna jest właśnie tą dziedziną, na której skupił cały swój potencjał I. Kant. W oparciu o dorobek innych filozofów, wydarzeń epoki XVII i XVIII wieku stworzył on system prawno-etyczny skierowany do konkretnej osoby. W jego filozofii obyczajności istnieje miejsce, które wiktymizuje każdy aspekt życia. Opiera się on nie jedynie na zjawiskach apriorycznych, ale poddaje analizie problemy aposterioryczne, myślowe, estetyczne i duchowe.

⁶ *Ibidem*, s. 25.

⁷ *Ibidem*, s. 26.

Człowiek w systemie prawa I. Kanta to ofiara i sprawca. Przynależy on do grupy władającej i podległej. Rozstrzyga swoje problemy, stając się ofiarą lub sprawcą. Istotnym elementem sprawczym w działaniu według I. Kanta jest rozum ludzki oraz znaczenie prawa stanowionego w systemie społeczeństwa obywatelskiego. Zawsze upatruje on źródło myśli w stanowieniu prawa, w prawie naturalnym.

Potencjał wiktymologii indywidualnej to:

- cechy kondycji biologicznej osób, np. obniżona sprawność fizyczna. Do tej kategorii będzie należeć także wiek osoby, w znacznym stopniu determinujący możliwości obrony, a w przypadku osób młodych determinujący również świadomość zagrożenia;

- cechy kondycji psychicznej, które mogą powodować, że osoba staje się ofiarą na skutek braku mechanizmów obronnych, agresywności itp.;

- cechy kondycji społecznej, mogące powodować, że ofiarą staje się osoba, która budzi agresję ze względu na osiągnięty status społeczny, pochodzenie i krąg towarzyski, bądź też na odwrót – jej niski status społeczny w przekonaniu sprawcy gwarantuje bezkarność czynu;

- cechy kondycji ekonomicznej osób. W grupie tej mieści się posiadanie różnego rodzaju dóbr, dysponowanie przestrzenią i możliwościami osiągania wyższego statusu ekonomicznego⁸.

Oddzielnym problemem jest wiktymologia grup społecznych. Rozpoznanie obszaru zagrożenia wiktymizacyjnego wiąże się z poznaniem cech całej społeczności. To właśnie określone grupy społeczne stają się ofiarami prześladowań, dyktatu, wykorzystania władztwa. Temu zagadnieniu I. Kant poświęcił wiele rozważań, umiejscawiając je w filozofii określającej schematy działań w grupach społecznych, klasach i ich wzajemnym oddziaływaniu.

Wiktymologia społeczna opracowuje cechy społeczne w całości, z punktu widzenia wszystkich priorytetów. Przykładem klasycznym zagrożenia wiktymizacyjnego jest w tym przypadku immanentna potrzeba życia i jakości życia, której zaprzeczeniem jest niszczenie życia na skalę masową lub obniżenie jakości życia w makroskali⁹.

W pojęciu bardzo ogólnym wiktymizacja życia opiera się na równomiernej rozbudowie sił przeciwnych – działań pozytywnych i destrukcji tych działań. A zatem wiktymizacja odnosi się do podstawowego konfliktu dwóch światów wartości: świata wartości wzrostowych i świata wartości niszczycielskich. Przy dzisiejszych możliwościach technicznych problemem wiktymologicznym staje się sam fakt, że życie wielkich grup, a nawet narodów, może być zagrożone działalnością osób czy grup wykorzystujących potrzebę życia innych i potrzebę obrony wartości życia

⁸ *Ibidem*, s. 31.

⁹ *Ibidem*, s. 32.

każdego. Wiktymologia staje się również nauką odnosząca się do działalności grup, zbiorowisk, zbiorowości, instytucji, a także polityki społecznej¹⁰.

I wreszcie wiktymologia kryminalna, działanie naukowe, które zostało najmniej zauważone w bezpośrednich analizach filozofii prawa I. Kanta. Ważny aspekt tego działania, to na pewno jego teoria kary.

Można zaryzykować stwierdzenie, że w chwili zakończenia rewolucji francuskiej społeczeństwo zdążyło wykształcić w sobie elementy obrony przed bezprawiem. Schyłek XVIII i początek XIX wieku pozwalają już sędziwemu Kantowi stworzyć podbudowę do nowoczesnego i efektywnego systemu administracyjnego Prus, z nowatorskimi ideami sądowniczo-śledczymi na etapie rozwoju kryminologii.

Lata 80. XX wieku stają się przełomowe w usystematyzowaniu standardów, które dotyczą problematyki osób poszkodowanych i praw człowieka w systemie prawnospołecznym. Standardy te są bardzo odmienne w zależności od miejsca ich usytuowania. Nie znajdziemy podobnej wykładni do działania w realiach kultury zachodniej, jak też implementowanych cech tej kultury w przejawach życia w nowym społeczeństwie Europy Środkowo-Wschodniej. Inne założenia przyjmie opracowanie naukowe w kulturze amerykańskiej, a inne w kulturze kastowej społeczności indyjskiej. Swojego rodzaju specjalną charakterystykę rozwoju odnajdujemy w takich państwach jak Japonia i w nowo powstającym obrazie współczesnych Chin.

Nowoczesne zadania wiktymologii pokrywają się z założeniami rozumu praktycznego, które formułował 200 lat temu I. Kant. Przedmiotem analiz wiktymologicznych nie powinno stać się opracowanie następstw działań przestępczych, ale przyczyny powstawania sytuacji społecznych, z których wynikają przestępstwa.

Pierwszy raz do zadań wiktymologii można zaliczyć diagnozę sytuacji i jej interpretację, zapobieganie sytuacjom niepożądanym, propozycje tworzenia sytuacji pozytywnych.

Edukacja w dziedzinie diagnozy sytuacji prowadzi do cyklu informacyjnego skierowanego do sprawcy i ofiary, który jednakowo oddziałuje na następstwa konfrontacji. Forma instruktażu to danie racji wyboru w sferze bytowej, ofiara dowie się, jak nie stać się przedmiotem nadużycia, sprawca natomiast dostanie korzystną informację, jak nie popełnić czynu ściganego przez prawo lub krzywdzącego innych.

Główną przyczyną powstania podziału interesów w grupach społecznych jest stan posiadania materialnego rozróżniający te grupy. Świadomość posiadania lub nieposiadania dóbr materialnych prowadzi do walki o dominację. Świadomość różnicy w posiadanych dobrach oraz wiedza o bezsilności w możliwościach ich zdo-

¹⁰ *Ibidem.*

bycia wywołuje dodatkową frustrację grup i jednostek w społeczeństwie. Cechy osobowe i kulturowe potęgują to zjawisko. Stan emocjonalny i zdrowie człowieka eskalują jego działanie, a metody, jakie wybiera, są bardziej przemyślane lub mniej wyedukowane społecznie. Szczególnie tutaj można zauważyć wagę kantowskiego imperatywu kategorycznego. To właśnie wola jednostki do życia w harmonii z innymi, powoduje dokonanie wyboru i kreowanie przez to postaw innych.

Na początku historii występku i kary pojęcia te kreowano bardzo ogólnie. Przemiany kulturowe, szczególnie w Europie, rozwój myśli filozoficznej w Anglii, Francji i państwach niemieckich powodował uszczegółowienie pojęć o postawach społecznych. Dla Monteskiusza był to czyn społecznie szkodliwy, a tylko to mogło być podstawową racją do ustawowych zakazów. J.J. Rousseau wskazywał, że czyn przestępczy to akt zerwania umowy społecznej, natomiast Bentham twierdził, że sens prawa zawiera się w redukowaniu tej szkodliwości w społeczeństwie. Dopiero Cessare Beccaria przyjął szkodliwość czynu za miarę jego ciężaru gatunkowego. Właśnie pierwsza połowa XIX wieku, czas, w którym ukazały się wszystkie dzieła etyczno-prawne, I. Kanta przynosi pojawienie się klasycznej szkoły prawa karnego.

Za podstawę przyjmuje się, tak ważną w filozofii I. Kanta, ideę odpłaty. Problem, który wówczas próbowano rozwiązać, to przyjęcie właściwego środka represyjnego. Jest to jakby praca na zamówienie wypisane hasłami rewolucji francuskiej – *nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege* – nie ma przestępstwa bez ustawy, nie ma kary bez prawa. Prawo ma być więc opisem czynu opatrzonym groźącą za dokonanie tego czynu karą¹¹.

Po rewolucji francuskiej można było doczekać się wielu polemik, których autorem był sam I. Kant. Jego pozytywny stosunek do idei rewolucyjnych był pokromiony następstwami, które ta rewolucja spowodowała. Kant przewidywał, że można dać odpór władzy hegemonu, ale na drodze wypomnienia jego błędów i rzeczowej dyskusji. Nie rozważał on na pewno wszystkich wiktymologicznych następstw wywołanych rewolucją. Przez swoje odizolowanie w Królewcu nie dostrzegwał, jak duża krzywda działa się tym, którzy wcześniej głosili: wolność, równość, braterstwo.

Z perspektywy czasu dokonane wczesne analizy prawno-społeczne usystematyzowały potrzebę określenia analizy wiktymologicznej w realiach społeczeństwa nowego oraz na drodze do analiz nie tylko historycznych, ale również socjologicznych. Powstanie nauki o przestępstwie zostało wymuszone rewolucją francuską. Ona oto wprowadziła do życia zasadę *nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege*. Trzeba było opracować metodę budowania modeli przestępstwa w ustawie, ustalić poprawne sposoby klasyfikacji znamion czynów zabronionych.

¹¹ *Ibidem*, s. 56.

Powstanie nauki o przestępcy nie wynikało z samego tylko zainteresowania uczonych osobą przestępcy. Nauka o przestępcy musiała niejako mechanicznie wykiełkować z nasion francuskiego pozytywizmu, niemieckiego materializmu i angielskiego empiryzmu¹².

Przełomem w powstaniu nowej nauki są działania naukowe i publikacje pionierów powstania wiktymologii. Prawdziwą reklamą rodzącej się dyscypliny staje się opublikowany w 1956 roku przez B. Mendelsohna artykuł pod tytułem *Nowa gałąź bio-psycho-społecznej nauki: wiktymologia*. Reklama ta nazywana jest przez niektórych badaczy propagowaniem idei wiktymologii. Mendelsohn formułuje merytoryczne *ratio legis* nauki o ofierze przestępstwa. Centralnym pojęciem tej dyscypliny czyni wiktymność, oznaczającą podatność na stanie się ofiarą przestępstwa, identyfikującą podstawowe związki łączące ofiarę ze sprawcą i klasyfikującą ofiarę pod względem udziału w zawinieniu przestępstwa. Wiktymologia ma być odrębną dyscypliną naukową, wolno jej jednak sąsiadować z kryminologią.

Wpływ Kanta na XIX-, XX- i XXI-wieczne systemy filozoficznoprawne Europy da się zauważyć niemal we wszystkich szkołach. Odnaleźć go można w szkole darwinizmu prawnego, egzystencjalizmie, historycyzmie, liberalizmie, neokantyzmie, normatywizmie, personalizmie, pozytywizmie prawnym.

Nie tylko kantowska filozofia prawa i nie tylko kantowska filozofia człowieka, szczególnie kantowska teoria poznania, zadecydowały o zwrocie w filozofii prawa. Ruch kantowski rozpoczął się około 1860 roku, skupiając szukających naprawy filozofii i rzeczywiście dokonał w niej przemiany. Był reakcją przeciwko idealistycznej metafizyce Hegla. Około połowy XIX wieku, kiedy w Niemczech nastąpił upadek filozofii, środek naprawy dojrzano w nauce Kanta. Rozpoczęło się odnawianie jego filozofii pod hasłem „powrotu do Kanta”¹³.

Przyjęcie przez Kanta samoistności rozumu praktycznego w stosunku do rozumu teoretycznego doprowadziło pokantystów do rozdzielenia sfery bytu (*Sein*) i sfery powinności (*Sollen*); rozum teoretyczny poznaje bowiem to, co jest, natomiast rozum praktyczny nie poznaje, lecz nakazuje to, co być powinno. Odpowiednio do tego domena rozumu teoretycznego, czyli byt, została przeciwstawiona domenie rozumu praktycznego, czyli powinności. Pod wpływem filozofii Kanta nastąpił rozdział bytu i świata wartości, w przeciwieństwie na przykład do stanowiska tomistycznego, w myśl którego rozum teoretyczny ujmuje ogólną treść ludzkiego bytu, orzekając o jego prawdziwości, natomiast rozum praktyczny ujmuje te same transcendentale właściwości bytu jako dobro¹⁴.

¹² *Ibidem*, s. 58.

¹³ W. Tatarkiewicz, *Historia filozofii*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2022, s. 184.

¹⁴ M. Zirk-Sadowski, *Wprowadzenie do filozofii prawa*, Zakamycze, Kraków 2000, s. 56.

Znaczącym przedstawicielem neokantyzmu XX wieku był John Rawls. Amerykański filozof, zainteresowany od najmłodszych lat matematyką i biologią, trafił do grona wybitnych kantystów w wieku 18 lat. W czasie studiów na Uniwersytecie w Princeton zafascynowany Kantem ukształtował swoje poglądy na prawo, społeczeństwo i rolę jednostki w społeczeństwie. Należał do najbardziej znanych amerykańskich moralistów. Sam określił, że przeznaczeniem jego filozofii jest próba koegzystencji dwóch kategorii moralnych związanych z wielowiekową tradycją demokratycznego myślenia, wolności i równości w jednym, wewnętrznie niesprzecznym schemacie społecznym.

W *A Theory of Justice* Rawls nie ukrywa swojej fascynacji metodą rozumową, która przyjął Kant dla swojej filozofii praktycznej. Próbuje przekonać, że takie kategorie moralne jak: autonomia, imperatyw kategoryczny czy kantowskie rozumienie racjonalności, z powodzeniem znajdują zastosowanie w jego koncepcji sprawiedliwości¹⁵. Temat ten nie byłby w pełni rozwinięty, gdybyśmy pominęli podstawę w teorii kantowskiej państwa prawnego czy prawa prywatnego, państwowego i idei prawa międzynarodowego. Inspiracją w teorii myśli królewieckiego filozofa jest poczucie sprawiedliwości, gdzie prawo stanowione oparte na prawie zwyczajowym i naturalnym jest wprowadzającym w życie elementem, który daje nam poczucie sprawiedliwości w realiach nie tylko XVIII-wiecznej egzystencji życia Kanta.

Obyczajność Kanta odcisnęła trwale piętno na tworzeniu prawa, na bazie najlepiej pojętej idei sprawiedliwości. Inspiratorem myśli kształtowania sprawiedliwości w oparciu o kantowski model sprawiedliwości społecznej był J. Rawls. Model ten znalazł swoje odbicie w *A Theory of Justice* i odrębnej publikacji *Kantian Constructivism in Moral Theory*¹⁶. Podstawą właściwego tworzenia i egzekwowania prawa w państwie prawnym są zasady, które w systemie państwowym pozwalają sprawiedliwie wszystkim uczestnikom odnosić i odczuwać właściwe oraz równe rezultaty działania tego prawa. Rawls zapożycza prawie z Kanta idee, które według jego teorii tworzą sprawiedliwość, w oparciu o zasady:

zasada pierwsza brzmi: „Każda osoba ma równe prawo do najszerzej wolności, dającej się pogodzić z taką samą wolnością dla wszystkich”;

zasada druga: „Nierówności są arbitralne, chyba że można się spodziewać, że będą one działały na korzyść wszystkich”;

Zasady te brzmią jak zapożyczone z filozofii Kanta. Tworząc zasady państwa prawnego, Rawls przyjął za filozofem, że ludzie są istotami moralnymi, a nie ekonomicznymi czy prawniczymi. Kant w swoich teoriach był tylko obserwatorem

¹⁵ M.M. Jelenkowski, *Doktryna sprawiedliwości społecznej Johna Rawlsa*, UMCS, Lublin 1989, s. 168.

¹⁶ *Ibidem*, s. 16.

wiedzącym, że istnieje potrzeba budowania obyczajowości wskutek mechanizmów nią rządzących¹⁷.

Rawls za punkt wyjścia swoich rozważań nad sprawiedliwością, przyjął „sytuację pierwotną”, która jest w klasycznej teorii umowy społecznej takich myślicieli jak J.Lock i J.J. Rousseau, która to odpowiadała „stanowi pierwotnemu” ludzkości.

Myśl demokratyczna i dwie kategorie moralne: wolność i równość odbiegły od idei zasad obyczajowości zawartych w filozofii Kanta. Wskazały jedynie, jak aktualne i inspirujące mogą być teorie Kanta wśród wysłużonych i czasami opisowo nieskładnych myśli, które inspirują twórców prawa do dziś.

Niniejsze opracowanie jest próbą zasygnalizowania omawianej problematyki, ale także podstawą do głębszej być może analizy, która pozwoli poddać rozważaniu rolę rozumu ludzkiego i wolę tworzenia dobra i zła.

Wiktymologia, a szerzej nauka prawa, w tym mechanizmy prawne, ułomne w dzisiejszej rzeczywistości, powinny poddać inferencji słowa I. Kanta zaczerpnięte z jego – *Krytyki praktycznego rozumu*, a głoszące, że „niebo gwiazdziste nade mną i prawo moralne we mnie” oraz główną myśl w filozofii Kanta, że to nie cel, lecz powinność jest wyznacznikiem postępowania moralnego, a każdy powinien postępować tak, jakby chciał, aby jego postępowanie stało się powszechnie obowiązującym prawem.

Bibliografia

- Hołyst B., Wiktymologia, LexisNexis, Warszawa 2011.
- Jelenkowski M.M., *Doktryna sprawiedliwości społecznej Johna Rawlsa*, UMCS, Lublin 1989.
- Kant I., *Metafizyczne podstawy nauki prawa*, Wydawnictwo Marek Derewiecki, Warszawa 2006.
- Kant I., *Metafizyka moralności*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2023.
- Tatarkiewicz W., *Historia filozofii*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2022.
- Wergens A., *Ett viktimologiskt forskningsprogram. Bakgrund och nuläge*, Brottsoffermyndigheten 2002.
- Zirk-Sadowski M., *Wprowadzenie do filozofii prawa*, Zakamycze, Kraków 2000.

Streszczenie

Podstawą zwalczania przestępczości są działania prewencyjne. Fundamentem skuteczności tych działań jest między innymi wiktymologia jako nauka interdyscyplinarna badająca ofiarę przestępstwa będącą czynnikiem przyczyniającym się do powstania czynu zabronionego oraz badająca związek przyczynowo-skutkowy

¹⁷ Interpretacje kantowskiej doktryny sprawiedliwości w opracowaniu Rawlsa M. Jelenkowski zawarł w rozdziale trzecim *Weryfikacja burżuazyjna* swej pracy *Doktryna sprawiedliwości...*, *op.cit.*

między sprawcą a ofiarą. Artykuł przedstawia korelację zachodzącą między filozofią Immanuela Kanta a zadaniami, jakie stawia sobie wiktymologia, której założenia przedstawił Kant. Ze względu na swój uniwersalny charakter nauka Kanta może służyć za podstawę współczesnej europejskiej moralności obywatelskiej oraz państwa prawa, a tym samym przyczynić się do osiągnięcia utopijnego ideału, jakim jest wyeliminowanie zjawiska przestępstwa z życia społecznego. Publikacja jest próbą zasygnalizowania omawianej problematyki, ale także podstawą do głębszej analizy, która pozwoli poddać rozważaniu rolę rozumu ludzkiego i woli tworzenia dobra i zła.

Summary

Preventive actions are the basis for combating crime. The foundation of the effectiveness of these activities is, among others, victimology as an interdisciplinary science examining the victim of crime as a factor contributing to the creation of a prohibited act and examining the cause and effect relationship between the perpetrator and the victim. According to the authors, the article presents the correlation between Kant's philosophy and the tasks posed by victimology, the assumptions of which were presented by Kant. Kant's teaching, due to its universal nature, can serve as the basis for contemporary European civic morality and the rule of law, and thus contribute to achieving the utopian ideal of eliminating the phenomenon of crime from social life. The publication is an attempt to signal the discussed issues, but also the basis for a deeper analysis that will allow to consider the role of human reason and the will to create good and evil.

Słowa kluczowe

Wiktymologia, filozofia, prawo, państwo, społeczeństwo.

Keywords

Victimology, philosophy, law, state, society.

Aleksandra Włodarczyk

PRAWNE ASPEKTY STOSOWANIA PODSŁUCHÓW

Wstęp

Współcześnie w każdym demokratycznym państwie możemy mówić o wolności komunikowania się. Każdy obywatel ma prawo do swobodnego, niejawnego porozumiewania się z innymi osobami. Wyjątkowo prawo to doznaje ograniczeń, gdy jest to niezbędne dla realizacji innych celów państwa, a przede wszystkim zapewnienia obywatelom bezpieczeństwa. Z art. 49 Konstytucji RP¹ wynika, że tajemnicą objęte są zarówno treści przekazów, jak i sam fakt i okoliczności komunikowania się. Niniejszy artykuł odnosi się jednak tylko do komunikowania się za pomocą środka przekazu. Komunikacja bezpośrednia jest zagwarantowana przez prawo do ochrony prywatności (art. 47 Konstytucji RP).

Do zagadnienia tego odnosi się art. 8 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności² o następującej treści: „1. Każdy ma prawo do poszanowania swojego życia prywatnego i rodzinnego, swojego mieszkania i swojej korespondencji. 2. Niedopuszczalna jest ingerencja władzy publicznej w korzystanie z tego prawa, z wyjątkiem przypadków przewidzianych przez ustawę i koniecznych w demokratycznym społeczeństwie z uwagi na bezpieczeństwo państwowe, bezpieczeństwo publiczne lub dobrobyt gospodarczy kraju, ochronę porządku i zapobieganie przestępstwom, ochronę zdrowia i moralności lub ochronę praw i wolności innych osób”.

Fundament istoty prawa i wolności człowieka obrazuje również art. 17 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych³ stanowiący, że nikt nie może być narażony na bezprawną ingerencję osoby trzeciej w swoje życie prywatne w tym korespondencję. Każdy obywatel ma prawo do ochrony prawnej przed tego typu ingerencją, zamachami na jego cześć i dobre imię.

¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.

² Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284.

³ Dz.U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167.

W polskim systemie prawnym mamy do czynienia z dwoma rodzajami podsłuchów – procesowym i pozaprocesowym, nazywanym operacyjnym⁴.

Co nazywamy podsłuchem?

Ogólnie podsłuchem można nazwać niejawnie pozyskanie informacji wynikających z treści rozmów za pomocą różnego rodzaju urządzeń technicznych. Zaznaczyć należy, że działanie, jakim jest podsłuchiwanie, obejmuje rozmowy poza systemem teleinformatycznym. Informacje uzyskane w ten sposób są wykorzystywane na rynku przemysłowym czy w polityce.

Słuszne jest stwierdzenie Izabeli Nowak: „Podsłuch to nic innego, jak tajne uzyskanie i utrwalenie rozmów, przeprowadzone bez wiedzy osoby zainteresowanej, dokonywane przy użyciu rozmaitych urządzeń technicznych w celu pozyskania dowodów wyłącznie istotnych i kluczowych dla sprawy”⁵.

Z technicznego punktu widzenia możemy mówić o podsłuchach kwarcowych, radiowych i GMS. Pierwszy z nich to niewielka „pluskwa” korzystająca z sygnału radiowego. Jest to wyższej klasy podsłuch radiowy. Nazwę swoją zawdzięcza występowaniu stabilizacji kwarcowej. Jego zaletą jest to, że nie rozstraja się podczas kontaktu ze stalową powierzchnią. Podsłuch radiowy to mały nadajnik przekazujący dźwięk drogą radiową do odbiornika. Po włączeniu urządzenia np. w telefonie komórkowym i ustawieniu odpowiedniej częstotliwości uzyskać można nasłuch. GMS jest obecnie najbardziej znany. Dzięki połączeniu z wybraną kartą SIM po wcześniejszym umieszczeniu jej w docelowym urządzeniu występuje możliwość podsłuchiwania rozmowy dzięki sieci komórkowej. Sygnał radiowy GPS, GMS, radarów policyjnych, zdalnego sterowania itp. można zagłuszyć za pomocą jammera.

Podsłuchy można podzielić na aktywne i bierne. Podsłuch bierny polega na przechwytywaniu informacji bez wiedzy podsłuchiwanego. Podsłuch aktywny, niedopuszczalny w działaniach procesowych i pozaprocesowych, polega na modyfikacji strumienia wiadomości, co powoduje naruszenie autentyczności treści.

⁴ Zob. szerzej: B. Opaliński, *Tajemnica komunikowania się w Konstytucji RP*, w: P. Brzeziński, B. Opaliński, M. Rogalski, *Gromadzenie i udostępnianie danych telekomunikacyjnych*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2016, s. 1–8.

⁵ I. Nowak, *Czy nasze rozmowy mogą być legalnie podsłuchiwane*, <https://kancelaria-szip.pl/strefa-wiedzy/artykul/czy-nasze-rozmowy-moga-byc-legalnie-podsłuchiwane/>.

Podśluch procesowy

Możliwość założenia podśluchu procesowego regulowana jest przepisami zawartymi w Kodeksie postępowania karnego⁶. W rozdziale 26 k.p.k. znajdują się artykuły odnoszące się do kontroli i utrwalania rozmów. Celem stosowania podśluchu procesowego jest zwalczanie i przeciwdziałanie przestępczości przez uzyskanie informacji stanowiących materiał dowodowy w postępowaniu karnym. Podśluch procesowy najczęściej jest stosowany w sprawach o zabójstwo, wymuszenie, rozbój, łapownictwo, płatną protekcję, handel ludźmi czy szpiegostwo⁷.

Zgodnie z art. 237 § 1 k.p.k.: „Po wszczęciu postępowania sąd na wniosek prokuratora może zarządzić kontrolę i utrwalenie treści rozmów telefonicznych w celu wykrycia i uzyskania dowodów dla toczącego się postępowania lub zapobieżenia popełnieniu nowego przestępstwa”. W § 2 tego artykułu mowa jest o sytuacji niecierpiącej zwłoki, kiedy decyzję o kontroli i utrwalaniu treści rozmów telefonicznych podejmuje prokurator, który jednak musi obligatoryjnie zwrócić się do sądu z wnioskiem o zatwierdzenie swojego postanowienia w ciągu 3 dni. Jeżeli sąd nie podzieli decyzji prokuratora (ma na to 5 dni), zarządza zniszczenie pozyskanych podśluchów rozmów, bez możliwości wykorzystania ich w jakimkolwiek celu. Podśluch tego rodzaju stosowany jest wobec oskarżonego, podejrzanego oraz każdej osoby mogącej kontaktować się czy mieć związek ze sprawą bądź sprawcami.

Po wszczęciu postępowania przygotowawczego kontrola i utrwalanie rozmów są dopuszczalne, a więc po zakończeniu postępowania bądź przed jego wszczęciem kontrola jest niedopuszczalna. Prokurator selekcjonuje materiał dostarczony z podśluchu, a sąd decyduje o zniszczeniu informacji niezwiązanych ze sprawą.

Podśluch pozaprocesowy

Podśluch pozaprocesowy jest podejmowany w ramach czynności operacyjno-rozpoznawczej (podśluch operacyjny). Uregulowany jest w ustawach szczególnych i stosowany za zgodą prokuratora i sądu przez takie służby, jak: Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Centralne Biuro Antykorupcyjne, policja, Biuro Nadzoru Wewnętrznego, Straż Graniczna, Służba Ochrony Państwa, Służba Kontrwywiadu Wojskowego, Żandarmeria Wojskowa, Krajowa Administracja Skarbowa. Zasady stosowania tego podśluchu unormowane są w odpowiednich ustawach regulujących działalność uprawnionych podmiotów. Głównym celem tego rodzaju podśluchu jest

⁶ Ustawa z 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego, Dz.U. z 2022 r. poz. 1375 ze zm., dalej: „k.p.k.”.

⁷ M. Jaszewski, *Podśluch w przepisach polskiego prawa*, <https://www.infor.pl/prawo/prawo-karne/dowody/686756,Podsluch-w-przepisach-polskiego-prawa.html>.

uzyskanie w sposób niejawną informacji uzyskanych np. z rozmów telefonicznych. Służby selekcionują zebrany materiał z podsłuchu i usuwają ten niewnoszący nic do sprawy (niezwiązany z przestępstwem). Poszczególne służby (Żandarmeria Wojskowa, policja) przechowują jednak takie materiały przez dwa miesiące, później dopiero są one niszczone⁸.

Kontrola operacyjna

Kontrolą operacyjną nazywamy tajne i pozaprocesowe, ale zgodne z prawem działania organów ścigania. Wykorzystywana jest ona podczas czynności operacyjno-rozpoznawczych mających na celu wykrycie, zebranie dowodów i ustalenie sprawców. Działania tego typu trwają nie dłużej niż trzy miesiące (z możliwością przedłużenia o kolejne trzy), ale zdarza się, że w razie wystąpienia nowych okoliczności sąd okręgowy na wniosek Komendanta Głównego Policji lub Centralnego Biura Śledczego Policji (CBŚP) może wydać postanowienie o kontroli po upływie tego czasu. Kontrola łącznie nie może przekraczać 12 miesięcy. Kontrola taka ma charakter subsydiarny, czyli może zostać zarządzona w ostateczności, gdy inne środki nie przyniosły odpowiednich rezultatów.

Zgodnie z art. 19 ust. 6 ustawy z 6 kwietnia 1990 roku o Policji⁹ kontrola operacyjna prowadzona jest niejawnie i polega na:

- 1) uzyskiwaniu i utrwalaniu treści rozmów prowadzonych przy użyciu środków technicznych, w tym za pomocą sieci telekomunikacyjnych;
- 2) uzyskiwaniu i utrwalaniu obrazu lub dźwięku osób z pomieszczeń, środków transportu lub miejsc innych niż miejsca publiczne;
- 3) uzyskiwaniu i utrwalaniu treści korespondencji, w tym korespondencji prowadzonej za pomocą środków komunikacji elektronicznej;
- 4) uzyskiwaniu i utrwalaniu danych zawartych w informatycznych nośnikach danych, telekomunikacyjnych urządzeniach końcowych, systemach informatycznych i teleinformatycznych;
- 5) uzyskiwaniu dostępu i kontroli zawartości przesyłek.

Sąd okręgowy może, w drodze postanowienia, zarządzić kontrolę operacyjną na pisemny wniosek Komendanta Głównego Policji, Komendanta CBŚP, Komendanta Biura Spraw Wewnętrznych Policji (BSWP) albo Komendanta Centralnego Biura Zwalczenia Cyberprzestępczości (CBZC), złożony za wcześniejszą pisemną zgodą prokuratora generalnego albo na pisemny wniosek komendanta wojewódz-

⁸ RPO: przepisy dot. podsłuchów nie gwarantują praw obywateli, Dziennik Gazeta Prawna 2009, <https://prawo.gazetaprawna.pl/artykuly/364679,rpo-przepisy-dot-podsluchow-nie-gwarantuja-praw-obywateli.html>.

⁹ Ustawa z 6 kwietnia 1990 r. o Policji, Dz.U. z 2023 r. poz. 171 ze zm.

kiego Policji, złożony po uzyskaniu zgody prokuratora okręgowego właściwego ze względu na siedzibę składającego wniosek organu Policji.

Owoce zatrutego drzewa w procesie karnym

Doktryna owoców zatrutego drzewa dotyczy zdobycia materiałów dowodowych przez służby ścigania wbrew przepisom prawa, np. przez podsłuch. Do niedawna, zgodnie z art. 19 ust. 15a ustawy o Policji, dowody uzyskane podczas kontroli operacyjnej mogły stanowić środek dowodowy wyłącznie w postępowaniu karnym w sprawie o przestępstwo lub przestępstwo skarbowe, w stosunku do którego jest dopuszczalne stosowanie takiej kontroli przez jakikolwiek uprawniony podmiot. Obecnie, po uchyleniu tego przepisu, cały materiał uzyskany podczas kontroli operacyjnej może zostać wykorzystany za zgodą prokuratora w postępowaniu karnym jako dowód¹⁰.

Prywatne gromadzenie dowodów

Zgromadzenie materiałów prywatnie jest często spotykane np. podczas spraw rozwodowych, gdy jedna ze stron przedstawia nagrania rozmów niekorzystnych dla drugiej strony. Takiego rodzaju zapisy – rozmowy, filmy mogą zostać wykorzystane i stanowić dowód w sprawie. Wartość i wiarygodność materiałów podlegają indywidualnej ocenie sądu bądź organu procesowego. Wykorzystanie takich materiałów poza procesem jest nielegalne i wiąże się z poniesieniem odpowiedzialności karnej przez osobę, która materiał ten rozpowszechniła.

Legalne są nagrania rozmów, których jesteście aktywnym uczestnikiem. Warto zaznaczyć, że zgodnie z art. 267 § 3 ustawy z 6 czerwca 1997 roku – Kodeks karny¹¹ karze grzywny, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2 podlega osoba, która w celu uzyskania informacji, do której nie jest uprawniona, zakłada lub posługuje się urządzeniem podsłuchowym, wizualnym albo innym urządzeniem lub oprogramowaniem. Nielegalne jest więc nagrywanie i rozpowszechnianie rozmów, w których nie jest się czynnym uczestnikiem. Zaskakujący jest jednak fakt, że zdobyty w ten sposób materiał dowodowy, np. podczas sprawy rozwodowej, uznawany jest przez sąd za pełnowartościowy dowód. Osoba, która dostarczyła nagranie, poniesie odpowiedzialność karną, sprawy takie jednak kończą się zazwyczaj umorzeniem, warunkowym umorzeniem bądź wyrokiem skazującym np. na grzywnę. Warto również wspomnieć o sytuacji zamontowa-

¹⁰ M. Suchorabski, *Czym jest doktryna owoców zatrutego drzewa?*, Dziennik Gazeta Prawna, 2014, <https://prawo.gazetaprawna.pl/artykuly/800445,czym-jest-doktryna-owocow-zatrutego-drzewa.html>.

¹¹ Ustawa z 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny, Dz.U. z 2022 r. poz. 1138 ze zm.

nia podsłuchu przez jednego z małżonków we wspólnym mieszkaniu, w sytuacji znęcania się, molestowania, nękania itp. Osoba posiadająca takie nagranie, biorąc czynny udział w tego typu zdarzeniach, może bezkarnie wykorzystać materiał z podsłuchów w celu wykorzystania ich do obrony jako materiał dowodowy.

Przepisy dotyczące stosowania podsłuchu procesowego stanowią, że osoba podsłuchiwana zostanie poinformowana o fakcie bycia podsłuchiwanym najpóźniej po zakończeniu postępowania (prawomocnie). W wypadku podsłuchu pozaprocesowego służby nie mają obowiązku informować o tym, że taki podsłuch był przez nie stosowany.

W świadomości społecznej prywatny detektyw jest osobą mającą wiele uprawnień operacyjnych, w tym mającą uprawnienia do stosowania podsłuchu. Takie przekonanie w Polsce jednak jest niesłuszne, ponieważ zgodnie z prawem ma on spore ograniczenia w tym zakresie, a dowody pozyskane wbrew ustawie uznawane są za bezwartościowe w toku postępowania sądowego. Prywatny detektyw nie ma uprawnień do stosowania podsłuchu, chociaż może mieć ku temu odpowiednie kwalifikacje. Ma natomiast uprawnienia do jego wykrywania i demontowania, kiedy występuje podejrzenie zamontowania podsłuchu przez inną osobę. Detektyw może również pomóc w wyborze odpowiedniego urządzenia do podsłuchu, podpowiedzieć, w jaki sposób go zamontować, aby uzyskany dźwięk był wyraźny, ale nie może go samodzielnie instalować¹².

System Pegasus

Pegasus to izraelskie oprogramowanie szpiegujące stworzone przez firmę NSO Group, umożliwiające podsłuchiwanie, przede wszystkim telefonów mobilnych. W ostatnich latach słyszy się o nielegalnym stosowaniu tego oprogramowania przez organy państwowe.

O istnieniu tego systemu społeczeństwo dowiedziało się w 2016 roku za sprawą aktywisty działającego na rzecz ochrony praw człowieka w Zjednoczonych Emiratach Arabskich Ahmeda Mansura. Mężczyzna ten otrzymał dziwną wiadomość SMS z linkiem na swój telefon, poprosił więc organizację CitizenLab o sprawdzenie linku. Organizacja ta we współpracy z prywatną firmą specjalizującą się w cyberbezpieczeństwie (Lookout) ustaliła, że jest to oprogramowanie szpiegujące, a po naciśnięciu linku telefon zostaje zainfekowany¹³.

W 2016 roku jedno kliknięcie w otrzymany link powodowało ujawnienie wszystkich danych o odbiorcy. Obecnie Pegasus stał się bardziej zaawansowany.

¹² P. Pozaroszczuk, *Co może prywatny detektyw a co jest zabronione?*, <https://www.pozaroszczuk.pl/co-moze-prywatny-detektyw-a-co-jest-zabronione/>.

¹³ R. Jeziorski, *System Pegasus. Zawód: szpieg*, <https://inetum.pl/system-pegasus/>, 13.07.2022 r.

Użytkownik nie musi klikać w żaden link. Ataki są przeprowadzane podczas aktualizacji systemu. Program może zostać zainstalowany bez udziału właściciela komórki przez wysłanie na urządzenie tzw. wiadomości push, instalującej skrycie program.

Program Pegasus jest przeznaczony do automatycznego instalowania na systemach iOS i Android. Umożliwia pełen dostęp do wiadomości, mikrofonu, multimediów, kamer, kontaktów i połączeń urządzenia. W momencie zagrożenia wykryciem oprogramowanie Pegasus ulega samozniszczeniu. Autodestrukcja dokonywana jest także, kiedy klient programu nie komunikował się z serwerem urządzenia ofiary przez dłuższy czas¹⁴. Głównym celem powstania tego oprogramowania było wspomaganie wykrywania przestępców i niwelowanie zjawiska przestępczości na świecie.

Tymczasem w Polsce głośno jest w ostatnim czasie o wykorzystaniu Pegasusu między innymi wobec polityków i pracowników wymiaru sprawiedliwości. CitizenLab poinformowało o inwigilacji za pomocą oprogramowania senatora Koalicji Obywatelskiej Krzysztofa Brejzy, adwokata Romana Gietrycha i prokurator Ewy Wrzosek. Do szpiegowania miało dochodzić od 26 kwietnia do 23 października 2019 roku. W kwietniu 2022 roku Citizen Lab podało, że ofiarą programu padł także były prezes organizacji Pracodawcy RP Andrzej Malinowski.

Echelon

Amerykański superszpieg Echelon powstał w USA w wyniku porozumienia zawartego w 1946 roku z Wielką Brytanią, a w późniejszym czasie także z Australią, Nową Zelandią i Kanadą, tworząc sojusz wywiadowczy „Five Eyes”. Jest to system podsłuchowy, który jest w stanie monitorować cały świat przez wychwytywanie „słów-kluczy” podczas prowadzonych rozmów telefonicznych. „Analizuje on również SMS-y, billingi, maile, wypłaty z bankomatów oraz połączenia internetowe. Echelon analizuje około trzech miliardów tego typu komunikatów na dobę”¹⁵.

Głównym założeniem budowy tego systemu było wykrywanie potencjalnego niebezpieczeństwa w postaci ataków terrorystycznych, korupcji, morderstw itp., ale może on służyć również jako doskonałe narzędzie wywiadu gospodarczego. Echelon prawdopodobnie składa się z około dziesięciu stacji nasłuchowych, w tym jedna z większych znajduje się na terytorium północnej Anglii niedaleko miejsco-

¹⁴ T. Mileszko, *Jak Pegasus wygląda od środka? Instrukcja i screenshoty trafiły swego czasu do sieci*, <https://www.komputerswiat.pl/aktualnosci/nauka-i-technika/jak-pegasus-wyglada-od-srodka-instrukcja-i-screenshoty-trafily-swego-czasu-do-sieci/cl6t8kh>, 19.07.2021 r.

¹⁵ K. Pyzia, *Ile oni wiedzą o tobie? Szpiegdy i podsłuchy w Polsce*, Prószyński i S-ka, Warszawa 2019.

wości Harrongate, oraz sześciu satelitów telekomunikacyjnych i kilku satelitów szpiegowskich.

Podsumowanie

W artykule omówiono możliwość stosowania podsłuchu na tle prawa do swobodnego, wolnego komunikowania się przez każdego obywatela, gwarantowanego w art. 49 Konstytucji RP. Stosowanie podsłuchów jest zgodne z prawem, kiedy stosują go służby mające do tego uprawnienia za zgodą sądu i prokuratury.

Wyróżnić można kilka kryteriów, według których można dokonać podziału podsłuchów. Najistotniejsze jest rozróżnianie podsłuchu procesowego, zgodnego z przepisami zawartymi w Kodeksie postępowania karnego, oraz pozaprosesowego, odnoszącego się do ustaw szczególnych, a także podział na podsłuch bierny i aktywny, z których ten ostatni, ze względu na możliwość modyfikacji nagranych materiału, traktowany jest jako nielegalny.

Głównym celem korzystania z podsłuchów jest pozyskanie materiału dowodowego wykorzystywanego do zwalczania przestępczości. Na tym tle interesujące wydaje się wykorzystanie przez służby państwowe systemu szpiegowskiego Pegasus. Liczne skandale związane z tym programem pokazują, jak bardzo niebezpieczny może być podsłuch i że nie zawsze podsłuch stosowany przez uprawnione do tego służby, wykorzystywany jest zgodnie z prawem i w słusznych celach.

Bibliografia

Akty prawne

- Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych, Dz.U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167.
Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284.
Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.
Ustawa z 6 kwietnia 1990 r. o Policji, Dz.U. z 2023 r. poz. 171 ze zm.
Ustawa z 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny, Dz.U. z 2022 r. poz. 1138 ze zm.
Ustawa z 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego, Dz.U. z 2022 r. poz. 1375 ze zm.

Literatura

- Opaliński B., *Tajemnica komunikowania się w Konstytucji RP*, w: P. Brzeziński, B. Opaliński, M. Rogalski, *Gromadzenie i udostępnianie danych telekomunikacyjnych*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2016.
Pyzia K., *Ile oni wiedzą o tobie? Szpiegdy i podsłuchy w Polsce*, Prószyński i S-ka, Warszawa 2019.

Netografia

- Jaszewski M., *Podśluch w przepisach polskiego prawa*, <https://www.infor.pl/prawo/prawo-karne/dowody/686756,Podsluch-w-przepisach-polskiego-prawa.html>.
- Jeziorski R., *System Pegasus. Zawód: szpieg*, <https://inetum.pl/system-pegasus/>, 13.07.2022 r.
- Mileszko T., *Jak Pegasus wygląda od środka? Instrukcja i screenshoty trafiły swego czasu do sieci*, <https://www.komputerswiat.pl/aktualnosci/nauka-i-technika/jak-pegasus-wyglada-od-srodka-instrukcja-i-screenshoty-trafily-swego-czasu-do-sieci/cl6t8kh>, 19.07.2021 r.
- Nowak I., *Czy nasze rozmowy mogą być legalnie podsłuchiwane*, <https://kancelaria-szip.pl/strefa-wiedzy/artikul/czy-nasze-rozmowy-moga-byc-legalnie-podsluchiwane/>.
- Pozarozszyk P., *Co może prywatny detektyw a co jest zabronione?*, <https://www.pozarozszyk.pl/co-moze-prywatny-detektyw-a-co-jest-zabronione/>.
- RPO: *przepisy dot. podsłuchów nie gwarantują praw obywateli*, *Dziennik Gazeta Prawna* 2009, <https://prawo.gazetaprawna.pl/artykuly/364679,rpo-przepisy-dot-podsluchow-nie-gwarantuja-praw-obywateli.html>.
- Suchorabski M., *Czym jest doktryna owoców zatrutego drzewa?*, *Dziennik Gazeta Prawna*, 2014, <https://prawo.gazetaprawna.pl/artykuly/800445,czym-jest-doktryna-owocow-zatrutego-drzewa.html>.

Streszczenie

Artykuł odnosi się do istoty podsłuchów i rozwiązań prawnych związanych z ich wykorzystaniem. Przedstawione zostały dwa rodzaje podsłuchów z uwzględnieniem podziału na aktywny i bierny. W pracy udzielono odpowiedzi na pytanie, czy materiał pozyskany za pomocą podsłuchu przez zwykłego obywatela jest legalny i czy może być uwzględniony w sprawie sądowej. Ponadto poruszono kwestię wykorzystania znanego na skalę światową oprogramowania szpiegowskiego Pegasus oraz systemu podsłuchowego Echelon.

Summary

The following work refers to the essence of eavesdropping and legal solutions related to their use. Two types of eavesdropping will be presented and the division into active and passive eavesdrop will be taken into account. The answer to the question will also be presented: is the material obtained by eavesdropping by an ordinary citizen legal and can it be taken into account during a court hearing? The issue of the world-famous spyware, which is PEGASUS and the most powerful eavesdropping system, “Echelon”, will be discussed.

Słowa kluczowe

Podśluch, kontrola operacyjna, detektyw, Pegasus, Echelon.

Keywords

Eavesdropping, operational control, detective, Pegasus, Echelon.

Aleksandra Włodarczyk – studentka, Uczelnia Techniczno-Handlowa im. Heleny Chodkowskiej w Warszawie.