

Redakcja naukowa
dr Krzysztof Madej

Państwo i administracja wobec zagrożeń bezpieczeństwa. Ryzyka, instytucje, uwarunkowania, aktorzy, drogi wyjścia

K S A P

Krajowa Szkoła Administracji Publicznej
im. Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej
Lecha Kaczyńskiego

**Państwo i administracja wobec
zagrożeń bezpieczeństwa.
Ryzyka, instytucje,
uwarunkowania, aktorzy,
drogi wyjścia**

**RAPORTY SŁUCHACZY KSAP
XXXIII PROMOCJI HALINA KRAHELSKA**

Krajowa Szkoła Administracji Publicznej
im. Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej Lecha Kaczyńskiego

**Państwo i administracja wobec
zagrożeń bezpieczeństwa.
Ryzyka, instytucje,
uwarunkowania, aktorzy,
drogi wyjścia**

**RAPORTY SŁUCHACZY KSAP
XXXIII PROMOCJI HALINA KRAHELSKA**

Redaktor naukowy
Krzysztof Madej

Warszawa 2023

Redakcja naukowa: dr Krzysztof Madej (Najwyższa Izba Kontroli)
Recenzja naukowa: Paweł Banaś (Najwyższa Izba Kontroli),
Kamil Sobczyk (Biuro Bezpieczeństwa Narodowego),
dr Izabela Wereśniak-Masri (Narodowy Fundusz Zdrowia)

Redakcja językowa: Daniel Działa

Opracowanie graficzne i skład: Studio *grafpa*, www.grafpa.pl

© 2023 by KSAP

ISBN 978-83-61713-35-7

Wydawca: KSAP

Unikatowy Identyfikator: Wydawnictwo KSAP – 68900

Pozycja na liście punktowanych wydawnictw Ministerstwa

Nauki i Szkolnictwa Wyższego: 58

Spis treści

WSTĘP	9
PRZECIWDZIAŁANIE I ZWALCZANIE PANDEMII COVID-19 PRZEZ INSTYTUCJE PUBLICZNE	15
1. Wprowadzanie rozwiązań przeciwdziałających i zwalczających COVID-19	17
1.1. Ustawa o zapobieganiu i zwalczaniu chorób zakaźnych u ludzi	21
1.2. Specustawa koronawirusowa	24
1.3. Regulacje prawne dotyczące COVID-19, które nie weszły w życie	27
2. Kluczowe instytucje publiczne realizujące zadania w zakresie bezpieczeństwa epidemicznego	28
2.1. Ministerstwo Zdrowia	29
2.2. „Strategia walki z pandemią COVID-19”	32
2.3. Narodowy Fundusz Zdrowia	33
2.4. Główny Inspektorat Sanitarny i Państwowa Inspekcja Sanitarna	37
2.5. System Ewidencji Państwowej Inspekcji Sanitarnej (SEPIS)	38
3. Podejmowanie decyzji na poziomie administracji centralnej	39
4. Funkcjonowanie wybranych samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej podczas pandemii COVID-19	42
4.1. Zmiany organizacyjne wprowadzone przez jednostki podczas pandemii COVID-19	43
4.2. Braki zaopatrzeniowe i ich wpływ na realizację zadań	44
4.3. Zasoby kadrowe	45
4.4. Sytuacja finansowa	47
4.5. Świadczenie usług podczas pandemii COVID-19	48
4.6. Pozostałe bariery dla świadczenia usług oraz rekomendacje zakładów	51
4.7. Szczepienia przeciwko COVID-19	51
5. Polska na tle innych krajów	52
6. Podsumowanie, wnioski i rekomendacje	56
Bibliografia	60
DECYZYJNOŚĆ I SKUTECZNOŚĆ POLITYKI IMIGRACYJNEJ NA PODSTAWIE DOŚWIADCZEŃ ZE WSPÓŁPRACY MIĘDZYRESORTOWEJ	67
Streszczenie	69
Wstęp	69

1. Uwarunkowania prawne	71
1.1. Uwarunkowania prawnomiędzynarodowe – UE	71
1.2. Krajowe regulacje prawne	78
2. Struktura organów administracji i ich współdziałanie	82
2.1. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji	82
2.2. Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej	87
3. Zespół do Spraw Migracji	89
3.1. Ocena współdziałania w ramach międzyresortowego Zespołu do Spraw Migracji	91
Wnioski	94
Zakończenie	94
Bibliografia	96

ZARZĄDZANIE POLITYKĄ BEZPIECZEŃSTWA NARODOWEGO RZECZPOSPOLITEJ POLSKIEJ. AKTORZY, PROBLEMY

I REKOMENDACJE DOTYCZĄCE FUNKCJONOWANIA PROCESU DECYZYJNEGO	101
Wykaz ważniejszych skrótów	103
Streszczenie raportu	104
Konkluzje	104
Rekomendacje	105
Wstęp	106
1. Studium przypadku 24 lutego i 15 listopada 2022 roku	110
1.1. 24 lutego	112
1.2. 15 listopada	115
1.3. Podsumowanie	116
2. Podmioty polityki zagranicznej i bezpieczeństwa RP	116
2.1. Prezydent	116
2.1.1. Biuro Bezpieczeństwa Narodowego	118
2.1.2. Ciała doradcze Prezydenta i zaplecze Prezydenta w KPRP	119
2.1.3. Rada Bezpieczeństwa Narodowego	120
2.1.4. Rada Gabinetowa	121
2.1.5. Nieformalne Narady organizowane przez Prezydenta RP	122
2.2. Rada Ministrów	122
2.2.1. Komitet Rady Ministrów ds. Bezpieczeństwa Narodowego i spraw Obronnych	124
2.2.2. Kancelaria Prezesa Rady Ministrów i ministerstwa	125

2.2.3. Rządowe Centrum Bezpieczeństwa i Rządowy Zespół Zarządzania Kryzysowego	129
2.3. Narzędzia polityki bezpieczeństwa.....	130
3. Przykłady rozwiązań w wybranych państwach demokratycznych	133
3.1. Republika Federalna Niemiec – przykład inercji mimo postulatów reformy.....	133
3.2. Republika Czeska	135
3.3. Szwecja – przykład rozpoczęcia reformy w 2022 roku	137
3.4. Izrael	138
3.5. Wielka Brytania.....	141
3.6. Podsumowanie i inne systemy polityczne – Stany Zjednoczone, Francja i Ukraina.....	144
4. Rekomendacje reform w obszarze zarządzania bezpieczeństwem narodowym RP	145
4.1. Rekomendacja nr 1. Wprowadzenie ustawy o zarządzaniu bezpieczeństwem narodowym.....	147
4.2. Rekomendacja nr 2. Wzmocnienie roli Komitetu RM ds. Bezpieczeństwa Narodowego i spraw Obronnych	147
4.3. Rekomendacja nr 3. Należy rozszerzyć zadania szefa zaplecza Komitetu, który będzie pełnił jednocześnie funkcję: sekretarza Komitetu, szefa RBB, ministra koordynatora służb specjalnych	150
4.4. Rekomendacja nr 4. Stworzenie zaplecza Komitetu w postaci Rządowego Biura Bezpieczeństwa.....	152
5. Podsumowanie.....	159
Bibliografia	160
Spis grafik	167

ADMINISTRACJA A BEZPIECZEŃSTWO ENERGETYCZNE I POLITYKA KLIMATYCZNA. EUROPEJSKI ZIELONY ŁĄD A BEZPIECZEŃSTWO ENERGETYCZNE I POLITYKA KLIMATYCZNA W POLSKIM SYSTEMIE

ELEKTROENERGETYCZNYM.....	169
Streszczenie pracy.....	171
Wstęp	171
1. Organy i instrumenty administracji publicznej kształtujące politykę energetyczną i klimatyczną w Polsce.....	175
2. Produkcja i zużycie energii elektrycznej w latach 2015–2021.....	180

3. Perspektywy i ryzyka rozwoju poszczególnych źródeł energii elektrycznej w Polsce	185
3.1. Energetyka wiatrowa	185
3.2. Energetyka oparta na innych odnawialnych źródłach energii	190
3.3. Energetyka jądrowa	193
3.4. Energetyka oparta na spalaniu paliw kopalnych	199
3.5. Gospodarka wodorowa	202
Wnioski	207
Bibliografia	208

Wstęp

Mysł przewodnia obecnej edycji warsztatów realizowanych przez XXXIII Promocję Halina Krahelska brzmiała: *Administracja wobec zagrożeń i sytuacji nadzwyczajnych*. Przeciwnościem tych zagadnień¹ zarówno w ramach indywidualnego dobrostanu, nastrojów społecznych, jak i praktyki działania administracji jest pojęcie *bezpieczeństwa*. Ma ono oczywiście bogatą literaturę przedmiotu. Natomiast autorzy opracowań są zgodni co do podstawowych założeń pojęcia (stanu) bezpieczeństwa. Oznacza ono przede wszystkim brak zagrożeń. Jak zwracają uwagę autorzy kompleksowego opracowania na temat bezpieczeństwa państwa: „Bezpieczeństwo jest jedną z najbardziej podstawowych potrzeb człowieka, grup społecznych, a w rezultacie – całego narodu i państwa. O bezpieczeństwie podmiotu można mówić w kategoriach subiektywnych (jako psychiczny stan spokoju i pewności) lub obiektywnych (jako stan braku realnych zagrożeń). Bezpieczeństwo jest wartością uniwersalną, dotyczy nieskończonej liczby podmiotów, choć z pewnością największe znaczenie ma bezpieczeństwo jednostki, grupy społecznej i państwa”. Jednocześnie podkreślają związek bezpieczeństwa jednostek i zbiorowości z procesami państwowotwórczymi². Z kolei podstawowym stanem związanym z bezpieczeństwem jest pokój. Na potrzeby niniejszego tomu można przyjąć za Bolesławem Balcerowiczem, że przeciwieństwem pokoju wcale nie musi być wojna, lecz stan „nie-pokoju”. W nim zaś stanami zaburzającymi pokój są kryzysy, zagrożenie wojną lub konflikty zbrojne poniżej progu wojny³.

Tak jak definicja bezpieczeństwa i jego przeciwieństw zostały określone w niniejszym tomie blisko ich interpretacji intuicyjnej, tak również pojęcie administracji rozumiane jest szeroko, aczkolwiek zgodnie z podstawową literaturą przedmiotu. W podręczniku Huberta Izdebskiego i Michała Kuleszy tytułowa *administracja publiczna* została zdefiniowana jako „zespół działań, czynności i przedsięwzięć organizatorskich i wykonawczych, prowadzonych na rzecz realizacji interesu publicznego przez różne podmioty, organy i instytucje, na podstawie ustawy i w określonych prawem formach”⁴.

Ostatnie 3–4 lata uświadomiły nam, że bezpieczeństwo państwa czy nasze indywidualne nie jest stanem stałym, danym raz na zawsze. Może nawet dla zrozumienia tych zjawisk lepiej przyjąć, że są to procesy dotyczące m.in. zapewnienia bezpieczeństwa zdrowotnego i sanitarnego, energetycznego, a także minimalizujące ryzyka

¹ Pojęcie sytuacji nadzwyczajnych można rozumieć również jako rodzaj ryzyka dla realizacji podstawowych zadań i celów danej jednostki.

² M. Czuryk, K. Dunaj, M. Karpiuk, K. Prokop, *Bezpieczeństwo państwa. Zagadnienia prawne i administracyjne*, Olsztyn 2016, s. 17.

³ B. Balcerowicz, *Pokój i „nie-pokój”*. Na progu XXI wieku, Warszawa 2002, s. 10–12.

⁴ H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1998, s. 91.

związane z zagrożeniami zewnętrznymi oraz zjawiskami migracyjnymi. Procesy, których bardzo ważnym aktorem i interesariuszem jest administracja publiczna.

Dlatego jako myśl przewodnią warsztatów przyjęto analizę podejścia administracji do różnych obszarów problemowych istotnych dla państwa i społeczeństwa oraz związanych z nimi ryzyk i zagrożeń. Analiza poszczególnych zagadnień pełniła przy najmniej podwójną funkcję. Po pierwsze, pozwalała uczestnikom lepiej poznać dany obszar oraz zdefiniować podstawowy dla niego problem badawczy, którym uczestnicy warsztatu, wspierani przez opiekuna, zdecydowali się zajmować. Po drugie, w badaniu np. bezpieczeństwa energetycznego państwa lub w analizie działań państwa wobec zjawisk/problemów migracyjnych chodziło również o mapowanie ryzyk.

Fakt, że ostatnie lata przyniosły materializację części ryzyk, wiąże się z jednej strony z obniżeniem poczucie bezpieczeństwa społecznego, co doprowadziło także do pogorszenia warunków życia znacznej części społeczeństwa. Z drugiej każde z tych zagrożeń idzie też w parze z dylematami władzy, społeczeństwa, a może przede wszystkim administracji, która jest odpowiedzialna zarówno za merytoryczne programowanie takich działań, jak i ich realizację.

Przykładowo zagrożenia energetyczne prowadzą do podwyżek cen surowców, te z kolei – do wzrostu cen większości towarów i usług. To zaś zwiększa presję inflacyjną i w konsekwencji prowadzi m.in. do pauperyzacji polskiego społeczeństwa. Jednocześnie ograniczanie zależności od rosyjskich surowców jest dziś nie tylko kwestią bezpieczeństwa państwa, lecz także rodzajem wyboru wartości demokratycznych i wolnościowych. Zagrożenie epidemiczne wymagało natomiast od państwa stanowczych działań – także tych ograniczających prawa i wolności obywatelskie (np. ograniczenia przemieszczania się, obowiązek stosowania środków ochronnych). Pozostaje jednak sprawą otwartą to, na ile cel uświęca środki, czyli w jakim stopniu można ograniczać zasadę działania organów państwa na podstawie i w granicach prawa. Jest to pytanie systemowe w sytuacjach nadzwyczajnych.

Działanie w sytuacjach nadzwyczajnych zawsze miało i ma swoje koszty alternatywne. Przystawienie służby zdrowia na walkę z pandemią spowodowało powstanie długu zdrowotnego, którego efektem (zwłaszcza w przypadku już relatywnie mało wydolnej służby zdrowia) jest nadumieralność – zwłaszcza na choroby inne niż COVID-19. Wyższe wydatki na obronność są w sytuacji Polski koniecznością, ale nie jest możliwe ich realizowanie kosztem innych dziedzin życia.

Jednocześnie taka sytuacja materializacji ryzyk – lub używając bardziej filozoficznego pojęcia: sytuacja graniczna – otwiera też przed badaczami i analitykami bardzo duże możliwości poznawcze. Jest to w dużej mierze sytuacja „odkrycia”. Jak zauważył jeden z recenzentów, takie okoliczności jak wojna w Ukrainie czy tragedia w Przewodowie pokazują to, jak zapadają w Polsce najważniejsze decyzje

w sprawach bezpieczeństwa zewnętrznego. Czynią je w pewnym stopniu, przy zachowaniu proporcji, przedmiotem debaty i zainteresowania publicznego.

Przed takim zadaniem opisania i przeanalizowania zjawisk nadzwyczajnych, acz bardzo determinujących codzienność (administracyjną i społeczną), stały cztery grupy warsztatowe. Nie było to przedsięwzięcie łatwe, gdyż często wymagało pionierskich ustaleń – tak na poziomie faktów, jak i często języka opisu oraz kwalifikacji zjawisk. Dodatkowo przedmiotem analizy były sytuacje i uwarunkowania, które nie są zamknięte, nadal się dzieją. Oprócz tego każdy z badaczy w pewnym stopniu osobiście ich doświadczał, a musiał przejść z poziomu subiektywnego wydarzenia do obiektywnej analizy. Jak często się dzieje w pracy urzędnika-analityka, audytora, kontrolera czy po prostu zarządzającego, wymagało to wyjścia poza paradygmat, iż „sowa Minerwy wylatuje o zmierzchu”⁵.

Wydaje się, że ten „chrzest analityczny” słuchacze XXXIII Promocji przeszli co najmniej dobrze. Przy doborze konkretnych problemów będących przedmiotem analizy zyskali wsparcie swoich opiekunów, a w późniejszej fazie – także recenzentów. Każda z grup działała w nieco inny sposób, przyjęła zróżnicowane instrumenty badawcze i metodologię opisu, zaakcentowała też różne kwestie w działaniach administracji (od analiz typu *case study* czy – mówiąc językiem historyka – podejścia mikrograficznego przez wnikliwe studium audytorskie po rzetelnie udokumentowane teksty monograficzne). Za każdym razem było to podejście adekwatne do badanego problemu. Łącznie przeprowadzone analizy tworzą zróżnicowany, wielowątkowy, a zarazem spójny obraz zmagania się polskiej administracji z zagrożeniami i sytuacjami kryzysowymi.

W tym miejscu chciałbym szczególnie podziękować opiekunom warsztatów: Mirosławowi Miłoniowi, Przemysławowi Pacule, Jerzemu Siekierze oraz Andrzejowi Sowińskiemu. Jednocześnie też bardzo dziękuję całemu środowisku absolwentów KSAP, które na wiele sposobów wspomagało uczestników, Szkołę, opiekunów oraz koordynatora w przeprowadzeniu tych warsztatów. Był to pierwszy, istotny krok na rzecz wejścia kolejnego rocznika w szeregi środowiska KSAP-owskiego. Moim zdaniem – udany, a następnym będzie już konkretna praca dla Państwa, być może w ramach zagadnień ujętych w tym tomie. Jak każde pisane na „gorąco” opracowanie, nie zamyka ono dyskusji i refleksji. Natomiast zawsze pozostaje cennym punktem wyjścia do dalszego badania i działania.

Dr Krzysztof Madej, koordynator warsztatów, marzec 2023 r.

⁵ W dużej mierze dyskusja nad uwarunkowaniami i słabościami systemu ochrony zdrowia, które pogłębił, acz i unaoczniał kryzys związany z COVID-19 dopiero się rozpoczyna. Zob. J. Szymborski, *Kryzys zdrowotny w Polsce w okresie pandemii – wnioski (głos w dyskusji zainicjowanej przez NIK)*, „Kontrola Państwowa” 2023, nr 1, s. 78–106.

1. Przeciwdziałanie i zwalczanie pandemii COVID-19 przez instytucje publiczne

Kaja Jędrusik, Magdalena Józwiak, Ewa Pilkiewicz, Szymon Rusa,
Maciej Sędrowski, Przemysław Śledź

Opiekun grupy:
Miroslaw Miłoń

Od marca 2020 r. polska administracja ma do czynienia z sytuacją bezprecedensową w najnowszej historii Polski. Pandemia COVID-19 wymusiła na organach władz państwowych podjęcie szeregu złożonych i wieloaspektowych działań o charakterze prawnym, ekonomicznym i społecznym, związanych z wprowadzaniem i stosowaniem rozwiązań przeciwdziałających pandemii i ją zwalczających. Tym, co je łączyło, była nowatorskość, ale także w niektórych przypadkach ich kontrowersyjny charakter. Niniejsze opracowanie ma na celu przybliżenie i ocenę działań podjętych przez instytucje publiczne w obliczu pandemii COVID-19. W tym celu dokonana została krytyczna analiza najważniejszych aktów prawnych stanowiących podstawy działania administracji publicznej w obszarze zwalczania pandemii COVID-19, a także omówiono zadania kluczowych instytucji publicznych odpowiedzialnych za ten obszar, tj. ministra właściwego do spraw zdrowia, Narodowego Funduszu Zdrowia oraz Głównego Inspektora Sanitarnego wraz z całym aparatem inspekcji sanitarnej. Zwrócono również uwagę na wybrane aspekty działalności samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej podczas pandemii COVID-19.

1. Wprowadzanie rozwiązań przeciwdziałających i zwalczających COVID-19

Pandemia COVID-19 wymusiła na instytucjach publicznych podjęcie szeroko zakrojonych działań w różnorodnych dziedzinach życia – zarówno w życiu prywatnym, jak i publicznym. Działania te wpłynęły m.in. na konieczność wprowadzenia do systemu prawnego licznych regulacji poprzez nowelizację obowiązujących aktów prawnych oraz stworzenie tzw. specustaw. Rozwiązania prawne przyjęte przez ustawodawcę w obliczu COVID-19 nie miały jednak podstawowej cechy dobrego prawa, jaką jest jego stabilność. Częste zmiany ustawowe, chaos informacyjny, nakładanie się przepisów w kilku ustawach jednocześnie czy brak konkretności przepisów przyczyniły się do pogorszenia jakości stanowionego prawa w czasie pandemii. W konsekwencji stosowanie przepisów ustaw było bardzo trudne i niejednokrotnie budziło wątpliwości zarówno obywateli, jak i organów stosujących prawo.

Procedura legislacyjna stanowi podstawę tworzenia prawa w Polsce. Obejmuje ona takie elementy, jak: inicjatywę ustawodawczą, prace w Sejmie i Senacie, ewentualne poprawki, a także aprobatę Prezydenta RP w postaci podpisania ustawy i następnie promulgację aktu normatywnego. Procedura legislacyjna winna obejmować m.in. konsultacje społeczne oraz międzyresortowe, mające na celu wyeliminowanie ewentualnych błędów. Prawidłowe przeprowadzenie procesu legislacyjnego

zapewnia niesprzeczność i klarowność aktów normatywnych. Niestety podmioty zainteresowane podniesieniem poziomu polskiej legislacji już od jakiegoś czasu wskazują na różnorodne problemy w tej dziedzinie, takie jak np. inflacja prawa, ekspresowe tempo tworzenia prawa oraz brak dialogu pomiędzy podmiotami prawotwórczymi¹, a proces legislacyjny w okresie pandemii COVID-19 tylko uwypuklił powyższe wspomniane problemy. Wśród nich możemy wymienić rozproszenie regulacji dotyczących COVID-19 w wielu aktach normatywnych rangi ustawowej i pozaustawowej, a co za tym idzie, brak klarowności w ustalaniu ich tytułów i treści. Dotyczy to również ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych², a także ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu i zwalczaniu chorób zakaźnych u ludzi³. Regulacje dotyczące COVID-19 zostały ponadto rozproszone w 63 rozporządzeniach i obwieszczeniach m.in. Prezesa Rady Ministrów, Rady Ministrów, Ministra Spraw Wewnętrznych, Ministra Finansów, Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Ministra Zdrowia, Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego, Ministra Rodziny i Polityki Społecznej i innych, w obrębie ich właściwości⁴. Oczywiście jest to uzasadnione różnorodnym kontekstem i obszarem działań, jednakże niektóre przepisy, nakładające się na dwie lub nawet większą liczbę dziedzin, zawierające liczne odwołania i nawiązania, istotnie utrudniały zapoznanie się z nimi przez obywateli.

Warto zwrócić również uwagę na bardzo szybkie tempo prac legislacyjnych (w szczególności w Sejmie) czy też niewystarczający poziom konsultacji społecznych i częste zmiany prawne. Poniższe zestawienie ustaw przygotowane przez Radosława Iłowieckiego w artykule *Legislademia, czyli epidemia w legislacji*⁵ pokazuje dużą dynamikę procesu legislacyjnego, a zwłaszcza ekspresowe tempo przeprowadzania w Sejmie trzech czytań projektów ustaw.

¹ P. Frączak, K. Izdebski, G. Kopińska, W. Michalek, A. Vetulani-Cęgiel, Raport Obywatelskiego Forum Legislacji z pierwszych dwóch lat IX kadencji Sejmu pt. „Polski BezŁad Legislacyjny” – Fundacja im. S. Batorego, Warszawa 2022.

² Dz.U. z 2020 r. poz. 374, ze zm., dalej: specustawa koronawirusowa.

³ Dz.U. z 2008 r. nr 234 poz. 1570, ze zm., dalej: ustawa o zapobieganiu i zwalczaniu chorób zakaźnych.

⁴ <https://rcl.gov.pl/prawo/zestawienie-aktow-prawnych-i-ujednoliconych-tekstow/> (dostęp: 13.10.2022).

⁵ R. Iłowiecki, *Legislademia, czyli epidemia w legislacji*, <https://legislacja.org.pl/wp-content/uploads/2021/07/Epidemia-w-legislacji.pdf> (dostęp: 15.01.2023).

Tabela 1. Przebieg procesu legislacyjnego⁶

Etapy prac legislacyjnych	Ustawa I	Ustawa II	Ustawa III	Ustawa IV	Ustawa V	Ustawa VI
Projekt wpłynął do Sejmu	01.03.2020	10.07.2020	14.08.2020	08.09.2020	19.10.2020	09.12.2020
Skierowanie projektu do konsultacji	02.03.2020	14.07.2020	14.08.2020	16.09.2020	19.10.2020	15.12.2020
I czytanie	02.03.2020	21.07.2020	14.08.2020	16.09.2020	21.10.2020	15.12.2020
II czytanie	02.03.2020	22.07.2020	14.08.2020	17.09.2020	22.10.2020	16.12.2020
III czytanie	02.03.2020	24.07.2020	14.08.2020	17.09.2020	22.10.2020	17.12.2020
Stanowisko Senatu	06.03.2020	13.08.2020	11.09.2020	30.09.2020	27.10.2020	13.01.2021
	Nie wniósł poprawek	Wniósł poprawki	Wniósł poprawki	Wniósł poprawki	Wniósł poprawki	Wniósł poprawki
Rozpatrywanie na forum Sejmu stanowiska Senatu		14.08.2020	17.09.2020	07.10.2020	27.11.2020	21.01.2021
Prezydent podpisał ustawę	07.03.2020	25.08.2020	22.09.2020	08.10.2020	03.11.2020	25.01.2021
Ogłoszenie ustawy	07.03.2020	31.08.2020	23.09.2020	08.10.2020	28.11.2020	25.01.2021

⁶ Legenda:

Ustawa I – ustawa z dnia 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); wnioskodawca: Rada Ministrów (numer w wykazie prac legislacyjnych Rady Ministrów UD71, nr druku sejmowego 265).

Ustawa II – ustawa z dnia 14 sierpnia 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zapewnienia funkcjonowania ochrony zdrowia w związku z epidemią COVID-19 oraz po jej ustaniu (Dz.U. poz. 1493); wnioskodawca: Rada Ministrów (numer w wykazie prac legislacyjnych Rady Ministrów UD100, nr druku sejmowego 483).

Ustawa III – ustawa z dnia 17 września 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1639); wnioskodawca: posłowie (nr druku sejmowego 559).

Ustawa IV – ustawa z dnia 7 października 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w celu przeciwdziałania społeczno-gospodarczym skutkom COVID-19 (Dz.U. poz. 1747); wnioskodawca: Rada Ministrów (numer w wykazie prac legislacyjnych Rady Ministrów UD119, nr druku sejmowego 590).

Ustawa V – ustawa z dnia 28 października 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z przeciwdziałaniem sytuacjom kryzysowym związanym z wystąpieniem COVID-19 (Dz.U. poz. 2112); wnioskodawca: posłowie (nr druku 683).

Ustawa VI – ustawa z dnia 21 stycznia 2021 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 159); wnioskodawca: Rada Ministrów (numer w wykazie prac legislacyjnych Rady Ministrów UD161, nr druku sejmowego 828).

Jak wskazuje R. Iłowiecki, w początkowej fazie epidemii nadzwyczajny pośpiech legislacyjny mógł znaleźć uzasadnienie, ponieważ działania ustawodawcze wiązały się z dużą dawką niepewności, a charakter oraz skala zjawiska mogły zaskakiwać. Jednak te argumenty tracą siłę wraz z upływem czasu od ogłoszenia na obszarze Polski stanu epidemii oraz zaznajamianiem się prawodawcy z tematyką epidemii⁷. Podobne stanowisko wyraził Trybunał Konstytucyjny, który w wyroku z 14 lipca 2020 r.⁸ wskazywał, że „rozpatrywanie projektu ustawy przez Sejm wymaga stworzenia odpowiednich ram czasowych, dostosowanych do wagi i stopnia skomplikowania normowanej materii. Z tego powodu w regulaminie Sejmu przystąpienie do kolejnych czytań jest zależne od pozostawienia posłom czasu na zapoznanie się z wynikami prac przeprowadzonych na wcześniejszych etapach postępowania ustawodawczego oraz przygotowanie się do prac planowanych na dalszych etapach”.

Jeżeli chodzi o kolejne ważne etapy procedury legislacyjnej – konsultacje – to w przypadku specustawy koronawirusowej Marszałek Sejmu skierował projekt ustawy do konsultacji 2 marca 2020 r.⁹ Mając na uwadze to, że 2 marca 2020 r. ustawa została uchwalona, podmioty, do których skierowano projekt ustawy w celu konsultacji, nie miały możliwości zająć stanowiska przed uchwaleniem ustawy¹⁰. Warto podkreślić, że zgodnie z § 129 regulaminu pracy Rady Ministrów¹¹: „Wyznaczenie terminu do zajęcia stanowiska w ramach uzgodnień, konsultacji publicznych lub opiniowania krótszego niż 21 dni od udostępnienia projektu wymaga szczegółowego uzasadnienia”. Tymczasem czas, w którym posłowie, a także partnerzy społeczni mieli możliwość zapoznania się z projektami aktów prawnych, był niewystarczający nawet na pobieżną analizę. Tym samym nie został spełniony jeden z podstawowych wymogów procedury legislacyjnej. Oczywiście możemy stwierdzić, że jest to skutek szczególnych okoliczności zewnętrznych, które uniemożliwiły zapoznanie się z projektem w odpowiednim terminie. Towarzysząca pandemii niepewność mogła być usprawiedliwieniem podczas pierwszych etapów pandemii. Jednak otwarte pozostaje pytanie, czy w dłuższej perspektywie sytuacja ta znajduje usprawiedliwienie. W tym zakresie pozostają uzasadnione wątpliwości.

⁷ Ibidem, s. 5.

⁸ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 lipca 2020 r., sygn. akt Kp 1/19, s. 16.

⁹ Projekt ustawy został skierowany m.in. do Sądu Najwyższego, Naczelnej Rady Adwokackiej, Krajowej Rady Radców Prawnych, Rady Dialogu Społecznego, Naczelnej Rady Lekarskiej, Naczelnej Rady Pielęgniarek i Położnych, Krajowej Rady Diagnostów Laboratoryjnych, Naczelnej Izby Aptekarskiej, Państwowej Inspekcji Pracy.

¹⁰ R. Iłowiecki, op. cit., s. 8.

¹¹ Uchwała nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. Regulamin pracy Rady Ministrów.

1.1. Ustawa o zapobieganiu i zwalczaniu chorób zakaźnych u ludzi

Pierwszym aktem prawnym, regulującym obszar chorób zakaźnych, a zarazem będącym podstawą prawną działań, była ustawa o zapobieganiu i zwalczaniu chorób zakaźnych. Zgodnie z art. 1 ustawa określa zasady i tryb zapobiegania oraz zwalczania zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi, w tym zasady i tryb rozpoznawania i monitorowania sytuacji epidemiologicznej oraz podejmowania działań przeciwepidemicznych i zapobiegawczych w celu unieszkodliwienia źródeł zakażenia, przecięcia dróg szerzenia się zakażeń i chorób zakaźnych oraz uodpornienia osób podatnych na zakażenie, zadania organów administracji publicznej w zakresie zapobiegania oraz zwalczania zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi, uprawnienia i obowiązki świadczeniodawców oraz osób przebywających na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie zapobiegania oraz zwalczania zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi. Ze względu na specyfikę pandemii COVID-19 ustawa o zapobieganiu i zwalczaniu chorób zakaźnych nie mogła stanowić podstawy regulacji wszystkich sytuacji, z którymi mierzyły się instytucje publiczne w Polsce. Została ona więc uzupełniona o liczne przepisy i znowelizowana ustawą z 17 grudnia 2021 r.¹² Wprowadzono do niej nowe pojęcia, m.in.:

- izolacja w domu, uznając, że jest to izolacja chorego o przebiegu choroby zakaźnej niewymagającej bezwzględnej hospitalizacji z przyczyn medycznych w miejscu zamieszkania lub pobytu, w celu zapobiegania rozprzestrzenianiu się szczególnie niebezpiecznych i wysoce zakaźnych chorób;
- strefa zero, czyli obszar, na którym wystąpiła epidemia, bezpośrednio wokół ogniska wirusa, podlegający ograniczeniom – w szczególności zakazom, nakazom i środkom kontroli;
- strefa buforowa, tj. obszar wokół strefy zerowej, który podlega ograniczeniom, w szczególności zakazom lub nakazom związanym z przemieszczaniem się osób;
- strefa zagrożona, za którą uważa się obszar, na którym istnieje ewentualne ryzyko wystąpienia epidemii;
- obszar zagrożony, rozumiany jako obszar jednej lub więcej jednostek podziału terytorialnego kraju lub obszar określony w inny sposób niż przez odniesienie do jednostek podziału terytorialnego kraju.

¹² Ustawa z dnia 17 grudnia 2021 r. o zmianie ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2022 r. poz. 64).

Należy stwierdzić, że wprowadzenie nowych pojęć było uzasadnione specyfiką choroby COVID-19 i wypełniło pewną lukę legislacyjną w omawianej ustawie.

Organy administracji publicznej miały prawo wprowadzać w strefach zero odpowiednie nakazy i zakazy dotyczące osób tam przebywających, a także w strefach zerowych i buforowych z drobnymi różnicami pomiędzy nimi. Uruchomiły ponadto instrumenty ich przestrzegania. W celu zwiększenia efektywności działania organów administracji publicznej dużą swobodę decyzyjną w tym zakresie otrzymały jednostki samorządu terytorialnego, tj. gminy, powiaty, województwa. Jest to niewątpliwie sposób na uelastycznienie działania administracji, umożliwiając szybsze i efektywniejsze dotarcie do osób zakażonych.

W celu skutecznego zapobiegania chorobom zakaźnym człowieka i ich zwalczania ustawodawca określił szereg obowiązków dotyczącego tej materii. Można je podzielić na te, które związane są z:

- poddaniem się określonym czynnościom i procesom, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy;
- powstrzymaniem się od wykonywania prac, w których istnieje możliwość przeniesienia zakażenia lub choroby zakaźnej na inne osoby, jeżeli są zakażone, chore na chorobę zakaźną lub są jej nosicielami;
- stosowaniem się do nakazów i zakazów wydawanych przez organy Państwowej Inspekcji Sanitarnej zapobiegające zakażeniom i chorobom zakaźnym oraz je zwalczające;
- przekazywaniem danych i informacji organom administracji publicznej wskazanym w art. 5 ust. 1 pkt 4 przedmiotowej ustawy¹³.

Ustawa o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych ma charakter uniwersalny i w znacznym stopniu wyczerpujący zakres, który wskazywany jest w tytule. Jednakże wybuch pandemii COVID-19 wykazał szereg słabości legislacyjnych, które nie pozwoliły na podjęcie odpowiednich działań. Z tego powodu dokonano licznych nowelizacji i wprowadzono odpowiednie zmiany, o których była mowa powyżej. Nowe rozwiązania pozwoliły organom administracji publicznej usprawnić działania w zakresie zapobiegania chorobom zakaźnym i ich zwalczania. Niestety o efektywności stanowionych przepisów decyduje również stopień ich przestrzegania przez obywateli. Siła oddziaływania „pandemicznych” aktów prawnych z czasem była jednak coraz słabsza. Wypowiedzi pytanych wskazują na kilka przyczyn. Najważniejszą było z pewnością oswojenie się z nową sytuacją, jej

¹³ K. Chochowski, *Act of prevention and control of infections and infectious diseases in people and covid disease-19*, „Roczniki Nauk Społecznych”, t. 12 (48), nr 3, Warszawa 2020.

spowszednienie, co znacznie obniżało poziom lęku przed zapadnięciem na nieznaną zupełnie chorobę. Wobec przedłużającego się stanu zagrożenia „praktycy” czy „użytkownicy” ekstraordynaryjnych, odgórnie ustanowionych zasad zaczęli dostrzegać sprzeczność między teorią a praktyką, odczuwać skutki pozorności realizacji nowych norm, ich nieegzekwowanie, a także brak sankcji (w tym tych nieformalnych) za nieprzestrzeganie kluczowych zasad, co prowadziło do frustracji i osłabiło gotowość wielu osób do dostosowania się do przepisów nawet wtedy, gdy uznano je za zasadne¹⁴.

Współpracę pomiędzy organami administracji rządowej i samorządowej należy ocenić pozytywnie. Z pewnością niektóre działania na poziomie samorządowym (szczególnie gminnym) były bardziej adekwatne niż te podejmowane na poziomie centralnym. Wszelkie dodatkowe regulacje obejmujące obowiązek wyeliminowania choroby, dodatniego wyniku badania laboratoryjnego oraz obowiązek badań sanitarno-epidemiologicznych należy ocenić jako niezbędne w obliczu specyfiki COVID-19.

Dosyć istotne zmiany w powyższej ustawie dotyczyły rozszerzenia istniejących obowiązków, nakazów, zakazów i ograniczeń oraz nakładania sankcji w postaci grzywny lub kary pieniężnej za brak przestrzegania przepisów. Wprowadzenie sankcji wpłynęło istotnie na skuteczność zapobiegania chorobom zakaźnym i ich zwalczania. Wątpliwość budzą jednak ograniczenia konstytucyjnych praw i wolności wprowadzone na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 sierpnia 2020 r. w sprawie ustanowienia niektórych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem epidemii¹⁵, co do którego delegacja ustawowa została sformułowana w ustawie o zwalczaniu i zapobieganiu chorobom zakaźnym. W tym miejscu warto jedynie wspomnieć ten aspekt, kwestia rozporządzenia poruszona zostanie w dalszej części opracowania. Mając na uwadze powyższe, należy stwierdzić, że liczne zmiany wprowadzone do ustawy o zapobieganiu i zwalczaniu chorób zakaźnych pomimo celowości mogły wprowadzić niekiedy chaos informacyjny. Do listopada 2022 r. powyższą ustawę znowelizowano aż 20 razy¹⁶.

¹⁴ M. Karkowska, *Między literą prawa a praktyką. Reakcje na odgórne regulacje związane z rozprzestrzenianiem się COVID-19 w latach 2020 i 2021*, „Studia BAS” 1 (69), 2022, s. 19 i 24.

¹⁵ Dz.U. z 2020 r. poz. 1356.

¹⁶ <https://sip.lex.pl/#/act/17507739/3162976/zapobieganie-oraz-zwalczanie-zakazen-i-chorob-zakaznych-u-ludzi?keyword=o%20zapobieganiu%20oraz%20zwalczaniu%20zaka-C5%B4%20i%20chor%C3%B3b%20zaka%C5%BAnych%20u%20ludzi&cm=SFIRST> (dostęp: 22.11.2022).

1.2. Specustawa koronawirusowa

Specustawa koronawirusowa była natomiast aktem prawnym, który w sposób całościowy miał regulować działania związane z COVID-19. Głównym celem wydania ustawy było określenie zasad i trybu zapobiegania oraz zwalczania zakażenia i rozprzestrzeniania się choroby zakaźnej u ludzi wywołanej wirusem SARS-CoV-2. Wśród głównych założeń ustawy możemy wyróżnić:

- umożliwienie pracy zdalnej w zakładach pracy w czasie kwarantanny lub nadzoru epidemiologicznego w związku z podejrzeniem koronawirusa;
- prawo otrzymania dodatkowego zasiłku opiekuńczego przez rodziców zwolnionych od wykonywania pracy w celu sprawowania opieki nad dzieckiem za okres nie dłuższy niż 14 dni (w przypadku zamknięcia żłobka, przedszkola lub szkoły i podobnych zakładów, do których uczęszcza dziecko);
- prawo dokonywania zamówień na towary lub usługi konieczne do przeciwdziałania koronawirusowi bez stosowania ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych¹⁷;
- prawo określenia przez ministra zdrowia cen maksymalnych na określone produkty lecznicze, wyroby medyczne i środki spożywcze specjalnego przeznaczenia żywieniowego niezbędne na potrzeby przeciwdziałania COVID-19;
- prawo wystawienia recepty farmaceutycznej przez farmaceutę w przypadku zagrożenia zdrowia pacjenta związanego z COVID-19;
- prawo nałożenia na jednostkę samorządu terytorialnego przez premiera na wniosek ministra zdrowia określonego zadania w związku z przeciwdziałaniem COVID-19.

Powyższa ustawa była nowelizowana 49 razy, a ostatnie zmiany weszły w życie 7 lipca 2022 r.¹⁸ Z pewnością tak częste nowelizacje obniżyły poczucie pewności prawa wśród jego adresatów, powodując chaos informacyjny, a także mogły wpłynąć na błędną interpretację przepisów przez organy stosujące prawo. Ponadto funkcjonowanie w obiegu prawnym dwóch ustaw równocześnie, tj. specustawy koronawirusowej i ustawy o zwalczaniu i zapobieganiu chorobom zakaźnymi, wydaje się niezasadne, utrudnia ich lekturę i zrozumienie. Warto tutaj wskazać, że m.in. wprowadzenie stanu zagrożenia epidemicznego na podstawie specustawy koronawirusowej pozostawiło możliwość zastosowania ustawy o zapobieganiu oraz

¹⁷ Dz.U. z 2022 r. poz. 1710, ze zm.

¹⁸ Strona internetowa Rządowego Centrum Legislacji, https://ppiop.rcl.gov.pl/index.php?r=skorowidz/aktprawnydetail&id_akt_prawny=285425 (dostęp: 10.09.2022).

zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych – minister właściwy do spraw zdrowia w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw administracji publicznej, na wniosek Głównego Inspektora Sanitarnego, mógł ustanowić konkretne ograniczenia, zakazy i nakazy wynikające z wprowadzenia stanu epidemii lub stanu zagrożenia epidemicznego. Powyższe odesłanie do ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych wprowadziło niepotrzebny zamęt i zwiększyło liczbę przepisów, z którymi musi zapoznać się zainteresowany regulacją podmiot. Podobne odesłanie występuje w art. 15zpp ust. 1 pkt 2 w odniesieniu do ograniczeń, zakazów i nakazów. Co ważne, wyżej wspomniana ustawa (specustawa koronawirusowa) w art. 11h, w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii ogłoszonego z powodu COVID-19 oraz w okresie 3 miesięcy po ich odwoływaniu (czyli de facto nadal), nadała specjalne uprawnienie wojewodzie, który może wydawać polecenia obowiązujące wszystkie organy administracji rządowej działające w województwie, państwowe osoby prawne, organy samorządu terytorialnego, samorządowe osoby prawne oraz samorządowe jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej. O wydanych poleceniach wojewoda ma obowiązek poinformowania właściwego ministra. Możliwość wydania polecenia posiada także minister właściwy ds. zdrowia wobec m.in. państwowych jednostek organizacyjnych posiadających osobowość prawną, a także Prezes Rady Ministrów do wyżej wspomnianych podmiotów. Co ważne, polecenia są wydawane w drodze decyzji administracyjnej, podlegają natychmiastowemu wykonaniu z chwilą ich doręczenia lub ogłoszenia oraz nie wymagają uzasadnienia. Warto wskazać, że Minister Zdrowia wydał bardzo dużą liczbę poleceń m.in. w stosunku do NFZ, podmiotów leczniczych oraz prywatnych. Warto tu przybliżyć platformę DOM prowadzoną przez spółkę PZU ZDROWIE wyłącznie na podstawie polecenia Ministra Zdrowia do spółki. Na podstawie poleceń MZ wypłacane były do NFZ m.in. dodatki do wynagrodzenia dla pracowników medycznych i niemedycznych uczestniczących w udzielaniu świadczeń zdrowotnych osobom podejrzanym o zakażenie lub zakażonym wirusem COVID-19. Polecenia były również podstawą organizowania tzw. szpitali tymczasowych. Powyższa sytuacja wprowadziła niejako do porządku prawnego nowy rodzaj form działania administracji, który nie jest wskazany w konstytucyjnym systemie źródeł prawa. Z drugiej strony jednak możliwość wydawania poleceń przyspieszyła działania podejmowane przez administrację publiczną i odpowiednie instytucje.

Oprócz wyżej omawianych ustaw w czasie pandemii COVID-19 wydano na ich podstawie liczne rozporządzenia mające na celu uszczegółowienie przepisów ustawy. Ich treść oraz częstotliwość zmian wywołała wiele dyskusji. W szczególności zwrócić należy uwagę na rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie

ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu zagrożenia epidemicznego. Podstawą wprowadzenia tych ograniczeń były przepisy ustawowe odnoszące się do stanu zagrożenia epidemicznego i stanu epidemii¹⁹. Poprzez powyższe regulacje nadano kompetencję wojewodzie, Ministrowi Zdrowia, a od 8 marca 2020 r. także Radzie Ministrów do ustanowienia szeregu rodzaju ograniczeń w czasie zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii²⁰. Ograniczenia te szczególnie mocno dotknęły jedną z podstawowych wolności, o znaczeniu fundamentalnym dla państwa, tj. swobodę prowadzenia działalności gospodarczej. Polegały m.in. na zmniejszeniu liczby klientów czy gości hotelowych, a także ograniczeniu prowadzenia działalności (np. poprzez działalność branży gastronomicznej jedynie w formie na wynos). Uregulowania w rozporządzeniach dotyczące ograniczenia w handlu, turystyce i gastronomii naruszyły również zasady konstytucyjne, zgodnie z którymi ograniczenie działalności gospodarczej jest możliwe wyłącznie na podstawie wprowadzenia stanu nadzwyczajnego. W doktrynie szeroko komentowana jest dopuszczalność ww. przepisów. Wskazuje się na ich tożsamą treść z ograniczeniami właściwymi dla stanów nadzwyczajnych. Jak wskazywał J. Paśnik, stany epidemiczne stanowią de facto pozakonstytucyjne stany nadzwyczajne²¹. Z kolei Trybunał Konstytucyjny w swoich orzeczeniach wprost wykluczał możliwość ustawowego wprowadzenia stanów „pośrednich” pomiędzy zwykłym funkcjonowaniem państwa a przewidzianymi w Konstytucji RP stanami nadzwyczajnymi²².

Przestrzeżenie ograniczeń wolności i praw jednostki wprowadzonych rozporządzeniami Rady Ministrów obwarowano administracyjnymi karami pieniężnymi²³. Stały się one podstawą wielu sporów politycznych czy sądowych. Należy wskazać, że w przeważającej części zakwestionowano konstytucyjność kar, a tym samym ograniczeń wprowadzonych przez Ministra Zdrowia, a następnie Radę Ministrów. Odmówiono również dopuszczalności nałożenia sankcji administracyjnej za niestosowanie się do nich. Co warte podkreślenia, poglądy takie dotyczyły szeregu obowiązków, ograniczeń i zakazów ustanowionych rozporządzeniami.

¹⁹ Pierwotnie art. 33 i nast. nieobowiązującej już ustawy z dnia 6 września 2001 r. o chorobach zakaźnych i zakażeniach (Dz.U. nr 126 poz. 1384, ze zm.); aktualnie art. 46 i nast. ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi.

²⁰ Art. 25 pkt 4 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19.

²¹ J. Paśnik, *Kilka refleksji o regulacjach stanu epidemii jako sui generis pozakonstytucyjnego stanu nadzwyczajnego*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2020, nr 11, s. 69–85.

²² Wyrok z 21 kwietnia 2009 r., sygn. akt K 50/07, opubl. OTK-A 2009/4/51.

²³ Art. 48a ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych.

Obecnie mamy już pierwsze orzeczenia Naczelnego Sądu Administracyjnego²⁴, a także Sądu Najwyższego²⁵ w przedmiocie konstytucyjności ograniczeń wprowadzanych przez Ministra Zdrowia i Radę Ministrów. Jak wskazuje Rzecznik Praw Obywatelskich w swoim raporcie²⁶, w przypadku powyższych rozporządzeń doszło do wprowadzenia ograniczeń konstytucyjnych wolności i praw jednostki z naruszeniem konstytucyjnych zasad tworzenia prawa. Ani Minister Zdrowia, ani Rada Ministrów nie zostali do tego należycie umocowani.

1.3. Regulacje prawne dotyczące COVID-19, które nie weszły w życie

27 stycznia 2022 r. grupa posłów Prawa i Sprawiedliwości złożyła projekt ustawy²⁷ zakładający m.in. testowanie pracowników pod kątem zakażenia SARS-CoV-2, jak również wprowadzający poradę telefoniczną udzielaną przez lekarza POZ tylko na wyraźne żądanie pacjenta oraz zastrzegający grzywny za złamanie przepisów dotyczących epidemii. Jednakże 1 lutego br. Sejm go odrzucił. Celem projektu ustawy o szczególnych rozwiązaniach dotyczących ochrony życia i zdrowia obywateli w okresie epidemii COVID-19 było wprowadzenie rozwiązań umożliwiających pracownikom nieodpłatne wykonywanie testów diagnostycznych w kierunku SARS-CoV-2, a także pozwalających pracodawcom żądać od pracowników oraz osób wykonujących na rzecz pracodawcy pracę na podstawie umów cywilnoprawnych podawania informacji o posiadaniu negatywnego wyniku testu diagnostycznego. Projektodawcy podkreślali, że konieczność wprowadzenia takich rozwiązań była podyktowana potrzebą upowszechniania testów diagnostycznych jako skutecznego narzędzia służącego ograniczeniu rozprzestrzeniania się wirusa SARS-CoV-2. Ponadto wskazywali na istotną rolę szczepień ochronnych.

Istotnym elementem projektu ustawy był przepis, który stwarzał podstawę do żądania przez pracodawcę od pracownika podania informacji o posiadaniu

²⁴ Wyroki z 8 września 2021 r., sygn. akt II GSK 1010/21, II GSK 781/21, II GSK 602/21, II GSK 427/21; wyroki z 23 września 2021 r., sygn. akt II GSK 1011/21, II GSK 949/21, II GSK 802/21, II GSK 1011/21, II GSK 949/21, II GSK 919/21, II GSK 802/21, II GSK 884/21, II GSK 825/21, II GSK 939/21, II GSK 844/21, II GSK 876/21.

²⁵ M.in. wyroki z 16 marca 2021 r., sygn. akt II KK 64/21 i II KK 97/21; wyrok z 15 kwietnia 2021 r., sygn. akt V KK 111/21; wyrok z 26 kwietnia 2021 r., sygn. akt II KK 67/21; wyrok z 29 czerwca 2021 r., sygn. akt II KK 255/21.

²⁶ Rzecznik Praw Obywatelskich, *Raport na temat pandemii. Doświadczenia i wnioski*, Warszawa 2021.

²⁷ Druk nr 1981 o szczególnych rozwiązaniach dotyczących ochrony życia i zdrowia obywateli w okresie epidemii COVID-19 (sejm.gov.pl) (dostęp: 22.11.2022).

negatywnego wyniku testu diagnostycznego w kierunku SARS-CoV-2. Pracodawca mógłby tego wymagać w wyznaczonym terminie, nie częściej jednak niż raz w tygodniu. Zaznaczyć przy tym należy, że częstotliwość wykonywania testów mogła się zmienić z uwagi na sytuację epidemiologiczną na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i ich dostępność. Tym samym zwiększenie bądź zmniejszenie przez ministra właściwego do spraw zdrowia częstotliwości wykonywania nieodpłatnych testów wpłynęłoby również na uprawnienia pracodawcy.

Projekt ustawy zakładał, że pracownik, który nie poddałby się testowi diagnostycznemu, nadal świadczyłby pracę na dotychczasowych zasadach (nie byłby z tego względu delegowany do wykonywania jej poza stałym miejscem pracy bądź do wykonywania pracy innego rodzaju), jednak w przewidzianych w projekcie ustawy sytuacjach mógłby zostać zobowiązany do zapłaty świadczenia odszkodowawczego z tytułu zakażenia wirusem SARS-CoV-2. Taka regulacja istotnie wpływałaby na sytuację pracownika.

Kontrowersyjnym pomysłem był przepis dotyczący wniosku o wszczęcie postępowania w przedmiocie świadczenia odszkodowawczego z tytułu zakażenia wirusem SARS-CoV-2 przysługującego od pracownika, który nie poddał się testowi diagnostycznemu. Taki wniosek mógłby złożyć pracownik, u którego zostało potwierdzone zakażenie SARS-CoV-2, a miałby uzasadnione podejrzenie, że doszło do tego w zakładzie pracy lub innym miejscu wyznaczonym do jej wykonywania.

Powyższe rozwiązania prawne z pewnością stanowiłyby pewne *novum* wśród polskich regulacji prawnych dotyczących przeciwdziałania pandemii COVID-19. Niewątpliwie wprowadzenie wymogu okazywania negatywnego testu wpłynęłoby na sprawniejsze wykrycie i ewentualne odizolowanie zakażonego pracownika od innych. Jednakże regulacje dotyczące możliwości posądzenia innego pracownika o zakażenie koronawirusem wywołują wątpliwości zarówno natury prawnej, jak i moralnej.

2. Kluczowe instytucje publiczne realizujące zadania w zakresie bezpieczeństwa epidemicznego

Epidemia COVID-19 wpłynęła na funkcjonowanie administracji publicznej. Stała się ona przed koniecznością działania w zmienionych warunkach i wdrożenia nowych rozwiązań. Początki pandemii oddziaływały nie tylko na pracę wewnątrz urzędów, ale również na klientów. Utrudniony był dostęp do budynków, co zmuszało do korzystania z tradycyjnej poczty, telefonu, maila czy skrzynek

podawczych, a to nie przyspieszało procesu załatwienia sprawy²⁸. Chcąc stosować wszelkie środki bezpieczeństwa, pracodawca w administracji publicznej mógł zaproponować pracownikowi zdalne wykonywanie pracy²⁹. Najczęściej wybierana forma kontaktu z urzędem to platforma ePUAP. Czas epidemii COVID-19 pokazał to, jak istotna jest cyfryzacja w obszarze administracji publicznej.

2.1. Ministerstwo Zdrowia

Jednym z celów działalności Ministerstwa Zdrowia było zachowanie wydolności służby zdrowia w sytuacji rosnącej liczby zakażeń koronawirusem³⁰. Zgodnie z art. 4 ustawy z dnia 11 września 2015 r. o zdrowiu publicznym³¹ minister właściwy do spraw zdrowia monitoruje realizację zadań z zakresu zdrowia oraz zapewnia spójność zadań realizowanych przez państwowe jednostki organizacyjne, w tym agencje wykonawcze, a także jednostki samorządu terytorialnego. Minister właściwy do spraw zdrowia powinien sygnalizować właściwym podmiotom i organom potrzebę podjęcia określonych zadań z zakresu zdrowia publicznego. W zakresie przeciwdziałania i zwalczania COVID-19 działania Ministerstwa Zdrowia obejmowały m.in.:

- budowanie potencjału laboratoriów (badanie genomu, mutacji, wydolność laboratoriów itp.);
- ratownictwo medyczne;
- zwiększanie liczby łóżek dla pacjentów z COVID-19 oraz dostępnych respiratorów;
- finansowanie świadczeń opieki zdrowotnej związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19;
- tworzenie lub utrzymywanie zasobów i rezerw (sprzęt medyczny);
- szkolenia dla personelu medycznego, pozyskiwanie personelu medycznego (w tym z zagranicy);
- szczepienia przeciw COVID-19;
- zabezpieczenie w leki lub tlen;
- transport sanitarny;
- zabezpieczenie dostępności izolatoriów.

²⁸ Informacja o wynikach kontroli. Funkcjonowanie urzędów administracji publicznej w okresie epidemii COVID-19, Najwyższa Izba Kontroli, Delegatura w Szczecinie, nr ewid. 173/2021/P/21/094/LSZ, s. 7–8.

²⁹ Art. 3 specustawy koronawirusowej.

³⁰ <https://www.gov.pl/web/koronawirus/walka-z-pandemia-covid-19-jak-to-robimy>.

³¹ Dz.U. poz. 1916.

Minister Zdrowia współpracuje m.in. z Rządową Agencją Rezerw Strategicznych, która tworzy rezerwy strategiczne na wypadek zagrożenia bezpieczeństwa i obronności państwa, porządku i zdrowia publicznego oraz wystąpienia klęski żywiołowej lub sytuacji kryzysowej. Ma to na celu zaspokojenie podstawowych potrzeb obywateli oraz złagodzenie zakłóceń w ciągłości dostaw. W szczycie pandemii był to przede wszystkim niezbędny sprzęt medyczny. Głośnym echem w tym zakresie odbił się zakup respiratorów podczas pierwszej fali pandemii COVID-19 od firmy E&K, która nie wywiązała się z dostarczenia wszystkich zakontraktowanych sprzętów. Jak dotychczas nie odzyskano 51 mln zł. Część respiratorów dalej zalega w magazynach Rządowej Agencji Rezerw Strategicznych, a ich cena oszacowana jest 7-krotnie niższa niż ta, za którą resort zdrowia 2 lata temu je kupował³².

Ministerstwo zapewnia aktualne informacje na swojej stronie internetowej. Są to m.in. informacje i zalecenia dotyczące testów na COVID-19 (np. jakie są najnowsze zasady testowania). Można również znaleźć tzw. ważne informacje, czyli aktualne zasady i ograniczenia oraz wskazania dla podróżujących. Dodać należy, że przy ministrze działa specjalnie powołany Zespół Ministra ds. Monitorowania i Prognoz. W jego składzie znajdują się przedstawiciele Ministerstwa Zdrowia, Głównego Inspektoratu Sanitarnego, Agencji Oceny Technologii Medycznych i Taryfikacji, Narodowego Instytutu Zdrowia Publicznego – Państwowego Zakładu Higieny oraz Centrum e-Zdrowia. Główne zadania zespołu to przygotowywanie cotygodniowych prognoz rozwoju epidemii, prognoz wariantowych, zbieranie zapotrzebowania i udostępnianie danych zespołom badawczym. W raportach znajdują się informacje m.in. o liczbie zachorowań, zgonów oraz wykonanych testów. Są to więc najważniejsze wskaźniki dotyczące pandemii, na podstawie których przygotowywane są nowe rozwiązania i planowane kolejne kroki³³.

Realizacja zadań przez Ministra Zdrowia była oceniana negatywnie w wielu opracowaniach. W przywołanym raporcie Rzecznika Praw Obywatelskich na temat pandemii zwrócono uwagę m.in. na brak koordynacji działań, niedostatek respiratorów oraz niewystarczające szkolenia w zakresie korzystania z tych urządzeń, braki kadrowe, niezapewnienie opieki zdrowotnej osobom w stanie nagłym lub utrudniony dostęp do niej, a także chaos organizacyjny i informacyjny. Z kolei w raporcie Najwyższej Izby Kontroli³⁴ wskazano, że w szpitalach, które zostały

³² <https://politykazdrowotna.com/artukul/respiratory-od-handlarza/910306>.

³³ <https://www.gov.pl/web/koronawirus/zespol-ministra-zdrowia-do-spraw-monitorowania-i-prognoz>.

³⁴ *Informacja o wynikach kontroli. Funkcjonowanie szpitali w warunkach pandemii COVID-19*, Najwyższa Izba Kontroli, 18.01.2022 r., nr ewid. 154/2021/P/21/055/KZD.

skontrolowane, stwierdzono znaczne niedogodności dla pacjentów innych niż zakażonych koronawirusem. Wielu z nich zostało z tego powodu zaniedbanych, a ich badania zostały mocno przesunięte w czasie. Ponadto stwierdzono istotne ograniczenia w dostępie do leczenia pacjentów niechorujących na COVID-19. Kontrolowane podmioty przyjęły o 21,1% mniej pacjentów w 2020 r. w porównaniu do 2019 r. Nie powiodła się również pełna eliminacja rozprzestrzeniania się wirusa zarówno wśród pacjentów, jak i personelu medycznego. Ten ostatni – mimo wytycznych – nie był wystarczająco często testowany.

Krytycznie również należy ocenić działania Ministerstwa Zdrowia w świetle danych statystycznych dotyczących śmiertelności na 100 tys. mieszkańców w kolejnych etapach pandemii. W tym zakresie wystąpiły duże różnice w śmiertelności na COVID-19 w Polsce i w innych krajach. O ile w początkowym okresie pandemii śmiertelność w Polsce należała do najniższych w Europie, o tyle w ostatniej fali COVID-19 było już odwrotnie. Z publikowanego cyklicznie raportu „Health at a Glance”, który zestawia stan systemów ochrony zdrowia w najbardziej rozwiniętych krajach świata, wynika, że Polska znalazła się na pierwszym miejscu w UE i drugim miejscu wśród krajów OECD pod względem liczby nadmiarowych zgonów³⁵, co może oznaczać, że wprowadzone rozwiązania w innych krajach, których zaniechano w Polsce, mogły okazać się o wiele bardziej skuteczne, przy czym niebagatelną rolę odgrywa również poziom służby zdrowia i nakładów na nią.

Nieskuteczne okazały się także działania Ministerstwa Zdrowia w zakresie popularyzacji i promocji szczepień przeciw COVID-19, pomimo realizowanych kampanii³⁶. W Polsce współczynnik osób w pełni zaszczepionych wyniósł jedynie 51,7% i był to jeden z najgorszych wyników w Europie. Miało to decydujący wpływ na wysoką śmiertelność. Z publikowanych danych statystycznych wynikają bowiem znaczne różnice w śmiertelności w krajach o największym i najmniejszym stopniu zaszczepień³⁷. Z przeprowadzonych badań w Polsce wynika, że oszacowane ryzyko zgonu w populacji osób niezaszczepionych w stosunku do zaszczepionych było prawie 3 razy większe. Natomiast oszacowane w ten sposób ryzyko zgonu z powodu COVID-19 w populacji osób niezaszczepionych w stosunku do zaszczepionych było prawie 10 razy większe. Według raportu Instytutu Badań Strukturalnych *Skuteczność szczepień przeciw COVID-19 w Polsce* śmiertelność na

³⁵ *Health at a Glance 2021*, OECD, dane z końca 2021 r.

³⁶ <https://szczepienia.pzh.gov.pl/kampania-ja-juz-po-a-ty-ruszyla/>

³⁷ Narodowy Instytut Zdrowia Publicznego PZH – Państwowy Instytut Badawczy, *Analiza ryzyka zgonu z powodu ogółu przyczyn oraz z powodu COVID-19 osób zaszczepionych i niezaszczepionych przeciw COVID-19*, dr n. przyr. B. Wojtyński, prof. NIZP PZH – PIB dr n. med. D. Rabczenko, dr hab. n. o zdr. G. Juszczyk, Warszawa 2022.

COVID-19 w Polsce jest wysoka, choć szczepionki zapewniają wysoką skuteczność ochrony przed poważnym przebiegiem choroby i śmiercią. Jest to pochodną niższego niż w innych krajach UE stopnia wyszczerpienia populacji, zwłaszcza w grupie osób najwyższego ryzyka, czyli po 70. roku życia. Ponad milion osób w wieku 70 lub więcej lat pozostaje niezaszczepionych i takie osoby stanowią większość umierających na COVID-19³⁸.

2.2. „Strategia walki z pandemią COVID-19”

„Strategia walki z pandemią COVID-19” Ministerstwa Zdrowia jest cyklicznie aktualizowana wraz z kolejnymi falami pandemii³⁹.

Wizja rozwoju pandemii została ujęta w podrozdziale *Prognozy epidemiologiczne*. W ramach wspomnianych prognoz wspomniane zostało aktualizowanie modeli epidemiologicznych. Oprócz tego przewidywania dostosowywane są do nowych wariantów wirusa SARS-CoV-2, a zastosowane modele przewidują konkretne wyliczenia co do liczby zachorowań. Wizja rozwoju i bieżących działań jest jasno sprecyzowana, co potwierdzają przytoczone w strategii dane.

Brak jest natomiast informacji na temat tego, kto zlecił wykonanie strategii, z kim była konsultowana czy też kto ją opracował. Brakuje w niej celu głównego (strategicznego) i przyporządkowanych mu celów szczegółowych. Nie określono również wskaźników (mierników) realizacji zadań ani ram finansowych. Tym samym ministerstwo nie zapewniło sobie narzędzi umożliwiających ocenę stopnia osiągnięcia założonych celów.

Nie został jednoznacznie wskazany koordynator realizacji strategii, więc nie ma konkretnej informacji, kto będzie ponosił za to odpowiedzialność. Przygotowanie budżetu jest opisane w mało szczegółowy sposób, nie ma odniesienia do poszczególnych etapów i działań w konkretnych terminach. Brak określonych wartościowo wskaźników i mierników ma również wpływ na możliwość monitorowania przez ministerstwo zadań realizowanych w ramach strategii. W myśl punktu B.6 standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych monitorowanie celów i zadań wykonywane jest za pomocą wyznaczonych mierników⁴⁰.

³⁸ P. Lewandowski, K. Madoń, *Skuteczność szczepień przeciw COVID-19 w Polsce*, Instytut Badań Strukturalnych, „IBS Policy Paper” 1/2022.

³⁹ „Strategia walki z pandemią COVID-19”, Ministerstwo Zdrowia, portal Gov.pl (www.gov.pl).

⁴⁰ Załącznik do komunikatu nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. (Dz.Urz. Min. Fin. poz. 84).

Ministerstwo nie dysponowało więc fundamentalnym instrumentem umożliwiającym monitorowanie realizacji zadań w ramach strategii.

Kwestia monitorowania nie została ujęta jako osobne zagadnienie odnośnie do całej strategii. Dotyczy jedynie konkretnych zadań związanych z pandemią, np. monitorowania i prognozowania epidemii COVID-19 w Polsce, monitorowania ilości sprzętu medycznego przez wojewodów oraz funkcjonalności poszczególnych systemów (np. Program DOM).

Podobnie została potraktowana kwestia aktualizacji dokumentu. Strategia zawiera pomysły na sposób aktualizacji np. modeli epidemiologicznych, prognoz czy zaleceń dla pielęgniarek. Brakuje natomiast informacji o sposobie i częstotliwości aktualizacji samej strategii.

Jak podano w raporcie *Jak przygotować polską ochronę zdrowia na kolejne epidemie?*⁴¹, obecnie głównym problemem jest brak kompleksowej strategii zarządzania sytuacją kryzysu epidemiologicznego obejmującej cały rząd i całe społeczeństwo w celu zapobiegania zachorowaniom, ratowania życia i minimalizowania skutków pandemii.

2.3. Narodowy Fundusz Zdrowia

Narodowy Fundusz Zdrowia (NFZ) to państwowa jednostka organizacyjna posiadająca osobowość prawną, w skład której wchodzi centrala i szesnaście oddziałów wojewódzkich⁴². Kierowany jest przez Prezesa Funduszu. Jest jednostką sektora finansów publicznych – płatnikiem realizującym normatywnie określone zadania. W szczególności zarządza środkami finansowymi, działając w imieniu własnym na rzecz uprawnionych do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych⁴³. Do zadań NFZ należy także określanie jakości i dostępności oraz analiza kosztów świadczeń opieki zdrowotnej w zakresie koniecznym dla prawidłowego zawierania umów o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej, a także opracowywanie, ustalanie, wdrażanie, finansowanie, monitorowanie, ewaluacja

⁴¹ Raport *Jak przygotować polską ochronę zdrowia na kolejne epidemie? 100 WYTYCZNYCH dla administracji rządowej i samorządowej w zakresie gotowości państwa na czas kryzysu*, prof. dr hab. G. Gielerak, dr K. Obląkowska, dr A. Bartoszewicz, Instytut Jagielloński, Warszawa, wrzesień 2021, https://jagiellonski.pl/files/other/Epidemia_E-BOOK.pdf.

⁴² Ustawa z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz.U. z 2022 r. poz. 2561, ze zm.).

⁴³ „Strategia rozwoju NFZ na lata 2019–2023”, https://www.nfz.gov.pl/download/gfx/nfz/pl/defaultaktualnosc/370/7327/1/strategia_rozwoju_nfz_2019-2023.pdf

oraz nadzór i kontrola programów pilotażowych⁴⁴. Ponadto do kompetencji NFZ zaliczyć należy zawieranie umów ze świadczeniodawcami o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej, finansowanie leków, środków spożywczych specjalnego przeznaczenia, wyrobów medycznych, kontrola realizacji umów, monitorowanie ordynacji lekarskich, promocja zdrowia i profilaktyka chorób⁴⁵.

Pierwszymi działaniami NFZ związanymi z późniejszą pandemią COVID-19 było prowadzenie akcji informacyjnych. 22 lutego 2020 r. NFZ opublikował *Zasady postępowania z osobami podejrzanymi o zakażenie nowym koronawirusem 2019-nCoV*⁴⁶. Wskazano m.in. charakterystyczne objawy infekcji dróg oddechowych, a także zdefiniowano pojęcia takie jak bliski kontakt z osobą zakażoną⁴⁷.

27 lutego 2020 r. NFZ ogłosił kampanię *ABC postępowania przy podejrzeniu zakażenia koronawirusem. Akcja informacyjna w szpitalach*, zgodnie z którą do końca lutego do szpitali trafić miały specjalne plakaty ze stosowną instrukcją. Pacjenci mogli się z nich dowiedzieć tego, co powinni zrobić, gdy mieli gorączkę, kaszel, duszności i problemy z oddychaniem oraz przebywali w miejscach, gdzie stwierdzono występowanie koronawirusa. Plakaty były dystrybuowane przez oddziały wojewódzkie NFZ⁴⁸. Akcja została później rozszerzona także o apteki⁴⁹.

Kolejnym działaniem NFZ związanym z kampanią informacyjną było prowadzenie Telefonicznej Informacji Pacjenta, która całodobowo udzielała informacji o postępowaniu w sytuacji podejrzenia zakażenia koronawirusem⁵⁰.

Zarządzeniem Prezesa NFZ nr 32/2020/DSOZ z 8 marca 2020 r.⁵¹ ustanowiono zasady sprawozdania oraz warunków rozliczania świadczeń opieki zdrowotnej związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19. Wskazano

⁴⁴ Ibidem.

⁴⁵ Ibidem.

⁴⁶ *Zasady postępowania z osobami podejrzanymi o zakażenie nowym koronawirusem 2019-nCoV*, <https://www.nfz.gov.pl/aktualnosci/aktualnosci-centrali/zasady-postepowania-z-osobami-podejrzanymi-o-zakazenie-nowym-koronawirusem-2019-ncov,7566.html>

⁴⁷ Ibidem.

⁴⁸ *ABC postępowania przy podejrzeniu zakażenia koronawirusem. Akcja informacyjna w szpitalach*, <https://www.nfz.gov.pl/aktualnosci/aktualnosci-centrali/abc-postepowania-przy-podejrzeniu-zakazenia-koronawirusem-akcja-informacyjna-w-szpitalach,7599.html>

⁴⁹ Ibidem.

⁵⁰ *Telefoniczna Informacja Pacjenta – tu uzyskasz informacje o postępowaniu w sytuacji podejrzenia zakażenia koronawirusem*, <https://www.nfz.gov.pl/aktualnosci/aktualnosci-centrali/telefoniczna-informacja-pacjenta-tu-uzyskasz-informacje-o-postepowaniu-w-sytuacji-podejrzenia-zakazenia-koronawirusem,7597.html>

⁵¹ Zarządzenie nr 32/2020/DSOZ Prezesa Narodowego Funduszu Zdrowia w sprawie zasad sprawozdawania oraz warunków rozliczania świadczeń opieki zdrowotnej związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19.

w nim produkty rozliczeniowe i przypisane do nich stawki finansowe, m.in. opłatę ryczałtową za gotowość, opłatę za transport, cenę za pobyt pacjenta poddanego kwarantannie oraz ceny za hospitalizację pacjenta chorego na COVID-19. Wskazywanym celem zarządzenia była kompensacja utraconych przychodów w związku z wykonywaniem zadań powierzonych w celu zapobiegania, przeciwdziałania i zwalczania COVID-19⁵².

W pierwszych dniach pandemii NFZ w swoich komunikatach zachęcał do korzystania z teleporad w ramach Ambulatoryjnej Opieki Specjalistycznej. Jak wskazał prezes Funduszu Adam Niedzielski: „Dzięki zdalnemu kontaktowi pacjenta ze swoim lekarzem znacznie ograniczamy możliwość rozprzestrzeniania się koronawirusa. Teleporada zwiększa bezpieczeństwo pacjentów i personelu medycznego i jednocześnie jest traktowana na równi z wizytą w gabinecie lekarskim”⁵³.

NFZ był odpowiedzialny za finansowanie testów na obecność koronawirusa w trakcie pobytu lub hospitalizacji pacjenta, wprowadzono także dodatkowe finansowanie łóżek i respiratorów w szpitalach jednoprotolowych zakaźnych⁵⁴. Na potrzeby związane z odbywaniem kwarantanny niektóre hotele, hostele, akademiki i sanatoria zamieniano w specjalne izolatoria. Za pobyt pacjenta w izolatorium również płacił NFZ⁵⁵.

11 maja 2020 r. uruchomiono 125 punktów pobrań wymazów na obecność koronawirusa. Jak założono, miały one zwiększyć dostępność do testów na obecność wirusa, a jednocześnie zagwarantować osobom poddanym kwarantannie otrzymanie wyniku badania, który potwierdzi, że są zdrowe. Wymaz pobierany był w punktach zwanych potocznie drive-thru, bez wysiadania z samochodu, co miało zapewniać dodatkowe bezpieczeństwo i szybkość działania. Stopniowo zwiększana była liczba działających punktów. Usługa poboru wymazu była finansowana przez NFZ⁵⁶.

⁵² *Zasady finansowania świadczeń medycznych związanych z zapobieganiem i zwalczaniem koronawirusa*, <https://www.nfz.gov.pl/aktualnosci/aktualnosci-centrali/zasady-finansowania-swiadczen-medycznych-zwiazanych-z-zapobieganiem-i-zwalczaniem-koronawirusa,7622.html>.

⁵³ *Teleporady w Ambulatoryjnej Opiece Specjalistycznej*, <https://www.nfz.gov.pl/aktualnosci/aktualnosci-centrali/teleporady-w-ambulatoryjnej-opiece-specjalistycznej,7627.html>.

⁵⁴ Zarządzenie nr 40/2020/DSOZ Prezesa Narodowego Funduszu Zdrowia z dnia 18 marca 2020 r. zmieniające zarządzenie w sprawie zasad sprawozdawania oraz warunków rozliczania świadczeń opieki zdrowotnej związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19.

⁵⁵ *Powstają izolatoria. Pobyt w nich sfinansuje NFZ*, <https://www.nfz.gov.pl/aktualnosci/aktualnosci-centrali/powstaja-izolatoria-pobyt-w-nich-sfinansuje-nfz,7675.html>.

⁵⁶ *Ruszyło ponad 100 punktów wymazowych dla osób z kwarantanny*, <https://www.nfz.gov.pl/aktualnosci/aktualnosci-centrali/ruszylo-ponad-100-punktow-wymazowych-dla-osob-z-kwarantanny,7719.html>.

Na podstawie polecenia Ministra Zdrowia z 29 kwietnia 2020 r.⁵⁷ NFZ odpowiadała za przekazanie środków finansowych na dodatkowe wynagrodzenia w formie rekompensat dla medyków bezpośrednio zaangażowanych w leczenie pacjentów z COVID-19, którym ograniczono możliwość świadczenia pracy do jednego miejsca. Na NFZ spoczął także obowiązek wypłaty jednorazowego świadczenia przeznaczonego dla personelu niemedycznego, w tym pomocniczego, w wysokości 5 tys. zł brutto. Na dzień 14 marca 2022 r. w ramach Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 NFZ przekazał 9,4 mld zł dla personelu medycznego oraz 250 mln zł dla pozostałego personelu⁵⁸.

Na NFZ spoczęła odpowiedzialność za przeprowadzenie naboru do Narodowego Programu Szczepień przeciwko wirusowi SARS-CoV-2, adresowanego do placówek medycznych⁵⁹. Następnie utworzono bezpłatną i ogólnodostępną infolinię Narodowego Programu Szczepień, obsługiwana w języku polskim, angielskim i ukraińskim. Na infolinii można było uzyskać najbardziej rzetelne i aktualne informacje związane ze szczepieniem⁶⁰. Później służyła ona także do innych celów, m.in. do rejestracji na szczepienia⁶¹ oraz dokonywania zgłoszeń do Loterii Narodowego Programu Szczepień⁶².

Nagłośnione w mediach przypadki wykorzystywania szczepionek dla osób spoza tzw. grupy zero⁶³ spowodowały reakcję Ministra Zdrowia, który wydał polecenie wykonania przez NFZ kontroli realizacji szczepień przeciw COVID-19⁶⁴.

Podczas trwającego programu szczepień NFZ ogłosił nabory na dodatkowe mobilne zespoły szczepiące zajmujące się szczepieniami pacjentów, których stan zdrowia nie pozwalał na przyjęcie szczepionki w punkcie stacjonarym⁶⁵.

⁵⁷ Polecenie Ministra Zdrowia z 29 kwietnia 2020 r. 2035887.AM.

⁵⁸ 10 mld zł poszło na pensje covidowe dla medyka, <https://politykazdrowotna.com/arttykul/10-mld-zl-poszlo-na-pensje-covidowe-dla-medyka/823394>.

⁵⁹ *Nabór do Narodowego Programu Szczepień przeciwko wirusowi SARS-CoV-2*, <https://www.nfz.gov.pl/aktualnosci/aktualnosci-centrali/nabor-do-narodowego-programu-szczepien-przeciwko-wirusowi-sars-cov-2,7865.html>.

⁶⁰ *Infolinia Narodowego Programu Szczepień przeciw COVID-19*, <https://www.nfz.gov.pl/aktualnosci/aktualnosci-centrali/infolinia-narodowego-programu-szczepien-przeciw-covid-19,7878.html>.

⁶¹ <https://www.gov.pl/web/szczepimysie/zarejestruj-na-szczepienie-przez-infolinie>.

⁶² <https://www.gov.pl/web/loteria>.

⁶³ <https://www.polsatnews.pl/wiadomosc/2021-01-04/szczepienia-celebrytow-aktor-zostal-osobiscie-przywitany-przez-rektora-wum-zdjecia/>.

⁶⁴ *Kontrola realizacji szczepień przeciw COVID-19*, <https://www.nfz.gov.pl/aktualnosci/aktualnosci-centrali/kontrola-realizacji-szczepien-przeciw-covid-19,7892.html>.

⁶⁵ *Szczepienia populacyjne: Będzie więcej mobilnych zespołów szczepiących*, <https://www.nfz.gov.pl/aktualnosci/aktualnosci-centrali/szczepienia-populacyjne-bedzie-wiecej-mobilnych-zespolow-szczepiaczych,7916.html>.

Następnym krokiem było poszerzenie Narodowego Programu Szczepień o punkty szczepień w aptekach⁶⁶. NFZ miał również zadanie organizacji i finansowania szczepień ochronnych przeciw grypie sezonowej w sezonie 2021/2022⁶⁷.

2.4. Główny Inspektorat Sanitarny i Państwowa Inspekcja Sanitarna

Główny Inspektorat Sanitarny (GIS) to centralny urząd administracji rządowej, który poprzez nadzorowanie i kreowanie działań na rzecz obywateli minimalizuje skutki zdarzeń mogących negatywnie wpłynąć na życie każdego z nas. W skład GIS wchodzi Rada Sanitarno-Epidemiologiczna, która jest organem doradczo-opiniotwórczym. Na podstawie jej wsparcia GIS przedstawia pisemne opinie i uchwały dotyczące bezpieczeństwa sanitarnego. Poza tym GIS co roku wydaje „Raport – Stan Sanitarny Kraju”, w którym omawiane są najważniejsze obszary związane z utrzymaniem zdrowia publicznego. Są one tworzone na podstawie materiałów i informacji nadesłanych przez państwowych, wojewódzkich, powiatowych i granicznych inspektorów sanitarnych. Raporty są obszernym streszczeniem całości prac wykonywanych na rzecz bezpieczeństwa sanitarnego w Polsce. Od 2020 r. raport jest poszerzony o część poświęconą koronawirusowi⁶⁸.

GIS kieruje pracami Państwowej Inspekcji Sanitarnej (PIS). W jej skład wchodzi organy terenowe, które kierują stacjami sanitarno-epidemiologicznymi. W województwach działają wojewódzkie stacje sanitarno-epidemiologiczne, a na terenie powiatu – powiatowe stacje sanitarno-epidemiologiczne. PIS sprawowała nadzór nad ogniskami epidemicznymi COVID-19 poprzez monitorowanie tych występujących w szkołach, zakładach pracy itp. Dodatkowo prowadziła wzmożone dochodzenia epidemiologiczne, których celem było wyszukanie osób kontaktujących się z chorymi i nakładanie kwarantann. Inspekcja utrzymuje również 7 laboratoriów funkcjonujących w Gdańsku, Katowicach, Rzeszowie, Gorzowie Wielkopolskim, Łodzi, Warszawie i Olsztynie. Istotnym punktem jest również kontrola przestrzegania obostrzeń przez przedsiębiorców, którzy mają w obowiązku zapewnienie bezpiecznych warunków pracy dla pracowników. Kontrola

⁶⁶ *Szczepienia przeciwko COVID-19 w aptekach. Ruszyły nabory*, <https://www.nfz.gov.pl/aktualnosci/aktualnosci-centrali/szczepienia-przeciwko-covid-19-w-aptkach-ruszyly-nabory,8003.html>.

⁶⁷ *Nabór do udziału w realizacji szczepień ochronnych przeciw grypie sezonowej w sezonie 2021/2022*, <https://www.nfz.gov.pl/aktualnosci/aktualnosci-centrali/nabor-do-udzialu-w-realizacji-szczepien-ochronnych-przeciw-grypie-sezonowej-w-sezonie-20212022,8061.html>.

⁶⁸ *Stan Sanitarny Kraju w 2020 roku*, Główny Inspektorat Sanitarny, s. 98.

przeprowadzana była przez pracowników terenowych samodzielnie lub z funkcjonariuszami policji. Kolejne kontrole dotyczyły ochrony sanitarnej granic. Każda osoba przybywająca do Polski miała obowiązek wypełnić Kartę Lokalizacji Pasażera, na podstawie której PIS mogła objąć kwarantanną lub nadzorem epidemiologicznym osoby narażone na zarażenie wirusem.

Służby sanitarno-epidemiologiczne zostały poddane ciężkiej próbie i również wykazały słabość systemu. Występowały niedobory kadrowe, sprzętowe, a przede wszystkim finansowe. W trakcie pandemii epidemiolodzy skupieni byli na szpitalach i oddziałach zakaźnych. Pozostali pacjenci musieli czekać, co sprzyjało rozprzestrzenianiu się wirusa. Tych z niepełnymi objawami kierowano do izolacji w domu. Tam musieli czekać nawet kilka dni na telefon z sanepidu, a co za tym idzie – do tego czasu osoby potencjalnie chore nie były w żaden sposób nadzorowane. Problemy w stacjach sanitarno-epidemiologicznych odczuwalne były już przed pandemią. Występowały np. braki w zatrudnieniu, szkoleniach, sprzęcie, a finansowanie było na niskim poziomie. Istotną dysfunkcją była organizacja służb, ponieważ szefowie powiatowych stacji podlegali starostom, a nie stacjom wojewódzkim czy Głównemu Inspektorowi Sanitarnemu⁶⁹.

2.5. System Ewidencji Państwowej Inspekcji Sanitarnej (SEPIS)

Pandemia spowodowała rozwój cyfryzacji pracy w zakresie prowadzonych działań epidemiologicznych. Pozytywnie w tym aspekcie należy ocenić wdrożenie SEPIS w 2020 r. Jest to innowacyjne narzędzie analityczne, które optymalizuje pracę służb sanitarnych. SEPIS zintegrował działania wszystkich jednostek PIS: Główny Inspektorat Sanitarny, 16 wojewódzkich stacji sanitarno-epidemiologicznych, 318 powiatowych stacji sanitarno-epidemiologicznych oraz 10 granicznych stacji sanitarno-epidemiologicznych.

Wprowadzenie nowego systemu było korzyścią nie tylko dla instytucji, ale również dla obywateli. 82% spraw mogło być obsłużonych w czasie krótszym niż 3 godziny. Każdy obywatel mógł skorzystać z pomocy online zamiast przedłużającego się kontaktu telefonicznego. Obecnie system uwzględnia również inne niż COVID-19 choroby zakaźne, a możliwość dokonywania zgłoszeń w dodatkowych 7 językach pozwala na obsługę obcokrajowców. Służy również do bieżącego przepływu informacji z Centrum e-Zdrowia, które zbiera oraz analizuje dane na

⁶⁹ Ibidem.

użytek polityki zdrowotnej ministra właściwego do spraw zdrowia, oraz z Narodowym Instytutem Zdrowia Publicznego PZH – PIB zajmującym się m.in. zabezpieczaniem ludności przed chorobami zakaźnymi⁷⁰. W przyszłości SEPIS ma zostać wykorzystany do większej liczby zadań oraz będzie kompatybilny z innymi systemami – Powszechnym Elektronicznym Systemem Ewidencji Ludności PESEL, systemem informatycznym EWP (Ewidencja Wjazdu do Polski) i Rejestrem Danych Kontaktowych (dostęp do aktualnych danych kontaktowych obywatela).

Jako projekt Głównego Inspektora Sanitarnego SEPIS zdobył Nagrodę Sektora Publicznego ONZ (*United Nations Public Service Awards*) za najlepszą cyfrową odpowiedź na pandemię⁷¹. Konkurs ten promuje innowacje i wysokie standardy w usługach publicznych. Udział w nim biorą wszystkie państwa członkowskie ONZ. Nagroda podkreśla wartości służby dla społeczeństwa i wkład sektora publicznego w proces rozwoju⁷².

Różnice w funkcjonowaniu GIS można było zauważyć tuż po wprowadzeniu nowego systemu. Urząd został też doceniony finansowo jako podmiot działający na pierwszej linii frontu w trakcie pandemii. Średnio pracownicy GIS i sanepidów otrzymali odgórne podwyżki od państwa w wysokości 500 zł brutto⁷³.

3. Podejmowanie decyzji na poziomie administracji centralnej

W trakcie pandemii COVID-19 decyzje podejmowano równoległe na wielu szczeblach. W tym rozdziale zbadano ten proces na poziomie administracji centralnej m.in. z uwzględnieniem ciała decyzyjnego, jakim była Rada Medyczna przy Premierze. Przeanalizowano jej funkcjonowanie oraz skuteczność wybranych działań.

Zapobieganie sytuacjom kryzysowym jest procesem wieloetapowym i wymaga konsultacji z wieloma zespołami. Barięą jest utrudniony przepływ informacji, co wynika m.in. z braku uregulowań prawnych w tym zakresie. Często działania poszczególnych instytucji są od siebie uzależnione i tworzą łańcuch decyzyjny, przy czym jeżeli decyzję podejmuje wiele organów, odpowiedzialność również jest równomiernie rozłożona. Nie zawsze przynosi to pozytywne

⁷⁰ <https://www.gov.pl/web/gis/co-to-jest-sepis>.

⁷¹ <https://www.pap.pl/aktualnosci/news%2C1262652%2Cnajlepsza-cyfrowa-odpowiedz-na-pandemie-projekt-sepis-wyrozniony-przez-onz>.

⁷² <https://www.gov.pl/web/psse-zyrardow/system-ewidencji-panstwowej-inspekcji-sanitarnej-sepis-doceniony-przez-onz>.

⁷³ <https://workhere.pl/zarobki-w-sanepidzie-nie-jest-tak-zle/>.

efekty, ponieważ nikt nie czuje się w pełni odpowiedzialny za ostateczną decyzję, która jest wypadkową wielu konfliktów interesów. Przykładowo Minister Zdrowia przed podjęciem decyzji konsultował je m.in. z Radą ds. COVID-19, Rządowym Zespołem Zarządzania Kryzysowego, a także Radą Medyczną⁷⁴. Trudno jednak określić, jakie przełożenie na ostateczne decyzje miały poszczególne podmioty uczestniczące w tym procesie.

Z pewnością kluczową rolę odgrywał Rządowy Zespół Zarządzania Kryzysowego, będący organem opiniotwórczo-doradczym. W jego skład wchodzi Prezes Rady Ministrów – przewodniczący zespołu, Minister Obrony Narodowej i minister właściwy do spraw wewnętrznych, minister właściwy do spraw administracji publicznej, Minister Spraw Zagranicznych, Minister Koordynator Służb Specjalnych oraz inne organy administracji rządowej w zależności od potrzeb. Zespół ten może pracować w trybie jawnym bądź niejawnym⁷⁵. W trakcie pandemii na bieżąco obserwował zmiany i na nie reagował. To właśnie podczas posiedzeń Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego zapadały pierwsze wiążące decyzje. System podejmowania decyzji był jednak skomplikowany i znacznie rozproszony – brało w nim udział wiele podmiotów o różnych kompetencjach. Na przykład każde z ministerstw stworzyło w swoich jednostkach zespoły doradcze ds. COVID-19. W poszczególnych resortach powstały m.in.: Zespół do spraw wdrażania kształcenia na odległość w związku z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, Zespół do spraw koordynacji działań w systemie szkolnictwa wyższego i nauki w związku z zagrożeniem wystąpienia COVID-19, Rada Konsultacyjna do spraw Bezpieczeństwa w Edukacji, Zespół ds. monitorowania cyberbezpieczeństwa sektora energii w związku z COVID-19 w Ministerstwie Klimatu, Zespół Zarządzania Kryzysowego w Ministerstwie Finansów, Zespół Zarządzania Kryzysowego Ministra Klimatu i Środowiska ds. zagrożenia epidemicznego COVID-19⁷⁶.

Rola i znaczenie licznie powołanych zespołów zostanie omówiona na przykładzie Rady Medycznej przy Premierze powołanej w listopadzie 2020 r. Do jej kompetencji należało dokonywanie oceny i analizy bieżącej sytuacji epidemicznej w kraju, opracowywanie strategii działania oraz opiniodawstwo aktów prawnych związanych m.in. z reżimem sanitarnym. Od marca 2020 r. do grudnia 2021 r. Rada Medyczna przy Premierze wydała 34 stanowiska, w tym 3 w zakresie diagnostyki

⁷⁴ Rada medyczna, <https://www.gov.pl/web/koronawirus/rada-medyczna> (dostęp: 5.09.2022).

⁷⁵ Art. 8 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. z 2022 r. poz. 261).

⁷⁶ *Lepszy nauczyciel niezaszczepiony... niż wakacjant*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 25 stycznia 2022, nr 16 (5678), A5.

COVID-19, 24 dotyczące szczepienia przeciwko COVID-19 oraz 7 reżimu sanitarnego. Obejmowały one m.in. rekomendacje dotyczące ferii zimowych, stosowania maseczek o standardach przynajmniej chirurgicznych w przestrzeniach zamkniętych w sytuacji braku możliwości dystansu społecznego, utrzymanie rekomendacji dotyczących hierarchizacji dostępu do szczepień (w pierwszej kolejności osoby powyżej 60. r.ż. oraz z poszczególnych grup ryzyka), dopuszczenie szczepionki AstraZeneca dla osób w wieku 18–69 lat, szczepienia przeciw SARS-CoV-2 przypominające i dodatkowe u osób z zaburzeniami odporności, obowiązkowe szczepienia dla pracowników ochrony zdrowia – szczególnie tych mających bezpośredni kontakt z chorymi. Ponadto Rada Medyczna wydała pięć komunikatów na temat szczepień osób, które przechorowały COVID-19, oraz szczepień preparatami Comirnaty, AstraZeneca, Moderna i Johnson & Johnson. Opublikowano również niedatowany dokument z listą konsultantów krajowych popierających stanowisko Rady Medycznej dotyczące szczepień – zwłaszcza wśród osób powyżej 60. r.ż.

Przełożenie na porządek prawny i sytuację epidemiczną rekomendacji Rady Medycznej było zróżnicowane. Ta z 23 listopada 2020 r. dotycząca ferii zimowych (rozłożenie jednorodnych ferii w czasie, zmniejszenie liczby partycypujących regionów) nie miała przełożenia na ich kalendarz – odbyły się w terminie od 4 do 17 stycznia 2021 r. w całym kraju. Pomimo zalecenia z 21 lipca 2021 r. dotyczącego obowiązkowych szczepień dla nauczycieli jak dotychczas ich nie wdrożono. Niemniej jednak zgodnie z dwoma rekomendacjami wprowadzono obowiązek szczepień wśród pracowników medycznych, farmaceutów, studentów medycyny i pracowników podmiotów medycznych (z wyłączeniem osób, które deklarują przeciwwskazania do szczepień ze względu na stan zdrowia). Ponadto obowiązek szczepień dotyczył również ozdowieńców z ww. grup zawodowych. Także dwa zalecenia z 30 i 31 maja 2021 r. odnośnie do uruchomienia szczepień przeciwko COVID-19 w grupie wiekowej 12–15 lat zostały skutecznie wdrożone w czerwcu 2021 r.

Z powyższego wynika, że zalecenia Rady Medycznej przy Premierze nie miały pełnej transpozycji na porządek sanitarno-prawny. Około 71% z nich dotyczyło kwestii szczepień przeciwko COVID-19. Można zatem przyjąć, że w ocenie Rady były one priorytetowe w ramach szerszej polityki związanej z kwestiami bezpieczeństwa epidemicznego – obok reżimu sanitarnego (ok. 21%) oraz diagnostyki (ok. 9%). Pomimo formułowania zaleceń odnośnie do szczepień nie były one w pełni wdrażane, a sytuacja w tym zakresie była niekorzystna. W szczególności przekaz ten wybrzmiewał w stanowiskach Rady Medycznej dotyczących potrzeby szczepień lub przyspieszenia podawania kolejnych dawek osobom powyżej 50. r.ż.

Ze względu na szerokie spektrum problematyk podejmowanych przez Radę Medyczną analizie poddano społeczny odbiór jedynie dwóch zaleceń. Przywołana rekomendacja dotycząca ferii zimowych nie była transponowana na reżim sanitarny, na co wpływ mogły mieć liczne artykuły w mediach, które prezentowały stanowisko sektora sportów zimowych i turystyki, postulującego normalizację reżimu sanitarnego w kontekście wznowienia przedpandemicznego trybu funkcjonowania zaangażowanych instytucji i podmiotów⁷⁷. Z kolei zalecenie dotyczące wprowadzenia obowiązkowych szczepień dla nauczycieli spotkało się z krytyką ich środowisk zawodowych. Według doniesień prasowych opartych na źródłach z kręgów dyrektorów placówek edukacyjnych siła negocjacyjna nauczycieli przeciwnych obowiązkowym szczepieniom zwiększyła się wraz z rosnącą liczbą wakatów w szkołach⁷⁸. Powyższe zalecenia – z pewnością słuszne w zakresie przeciwdziałania rozprzestrzenianiu się pandemii – nie zostały jednak wdrożone.

W styczniu 2022 r. trzynastu z siedemnastu przedstawicieli Rady Medycznej przy Premierze stwierdziło, że nie chce już współpracować z rządzącymi w sprawie epidemii – to protest przeciwko pomijaniu ich rekomendacji w walce z koronawirusem⁷⁹. Konsekwencją tego było powołanie przez Prezesa Rady Ministrów w lutym 2022 r. Rady do spraw COVID-19 oraz rozwiązanie wcześniej działającej Rady Medycznej⁸⁰. Jak podano, powodem była próba szerszego spojrzenia na proces wychodzenia z pandemii. Trudno ocenić, na ile to działanie jest zasadne i jakie będzie miało przełożenie na przeciwdziałanie i zwalczanie COVID-19.

4. Funkcjonowanie wybranych samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej podczas pandemii COVID-19

W tym rozdziale zbadano funkcjonowanie wybranych samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej (SPZOZ) podczas pandemii COVID-19, raportowane strategie zarządzania oraz ich skuteczność. Drogą formalnego zapytania

⁷⁷ „Jesteśmy pewni, że nikomu nie zależy, aby powtórzył się scenariusz z zimy 2020/2021 i całkowicie niekontrolowane obleganie stoków przez rzeszę Polaków spragnionych rekreacji na świeżym powietrzu”, Zarząd Polskich Stacji Narciarskich i Turystycznych, PSNiT, <https://psnit.pl/oswiadczenie-polskich-stacji-narciarskich-i-turystycznych-w-sprawie-zimy-2021-22/> (dostęp: 9.09.2022).

⁷⁸ *Lepszy nauczyciel niezaszczepiony... niż wakat*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 25 stycznia 2022, nr 16 (5678), A5.

⁷⁹ <https://www.termedia.pl/mz/Rezygnacje-w-Radzie-Medycznej-kto-i-dlaczego,45189.html>.

⁸⁰ <https://www.prawo.pl/zdrowie/nowa-rada-do-spraw-covid-19,513367.html>.

o informację publiczną rozesłany został zestaw siedmiu pytań dotyczący strategii zarządzania w latach 2020–2021 podczas pandemii COVID-19 do dwudziestu wybranych SPZOZ, spośród których osiem jednostek⁸¹ udzieliło pełnej odpowiedzi w okresie od 18 października 2022 r. do 16 listopada 2022 r. Prezentowane zestawienie przedstawia podsumowanie informacji otrzymanych od respondentów. Zebrano odpowiedzi z placówek zlokalizowanych zarówno w dużych ośrodkach miejskich, jak i na terenach o mniejszej gęstości zaludnienia. Celem autorów i autorek pracy było zaprezentowanie zrównoważonego obrazu sytuacji w Polsce w badanym okresie. Niemniej jednak, mając na względzie tempo prowadzonych prac oraz ograniczenia formalne, nie uwzględniono w raporcie odpowiedzi od respondentów, które wpłynęły po 16 listopada 2022 r.

4.1. Zmiany organizacyjne wprowadzone przez jednostki podczas pandemii COVID-19

Wśród badanych podmiotów nie zaobserwowano jednorodnej skali zmian w organizacji pracy. W SPZOZ w Rudzie Śląskiej dotyczyło to jedynie wprowadzenia teleporad oraz metody rejestracji pacjentów. W innych przypadkach zmiany miały znacznie szerszy zasięg:

- SPZOZ w Siedlcach dokonał przekształcenia oddziałów szpitalnych w celu hospitalizacji pacjentów COVID-19, co odbyło się „kosztem realizacji świadczeń medycznych z podstawowego zakresu w ramach umowy z MOW NFZ, a w szczególności w zakresie chirurgii, psychiatrii, chorób wewnętrznych, kardiologii, anestezjologii i intensywnej terapii”.
- W SPZOZ w Międzyrzeczu Podlaskim wszystkie zmiany organizacyjne wynikały z decyzji Wojewody Lubelskiego i dotyczyły zapewnienia łóżek dla pacjentów COVID-19 oraz utworzenia punktu poboru wymazu. W wyniku ww. decyzji szpital podejmował następujące działania: postawiono kontenery dla pacjentów oczekujących na przyjęcie w celu zachowania triażu⁸², dokonano modyfikacji ciągów komunikacyjnych, wydzielono oddział

⁸¹ SPZOZ w Hrubieszowie, SPZOZ w Międzyrzeczu Podlaskim, SPZOZ w Siedlcach, SZPZLO Warszawa-Mokotów, SPZOZ nr 1 w Rzeszowie, Specjalistyczna Przychodnia Lekarska dla Pracowników Wojska SPZOZ w Warszawie, SPZOZ w Bychawie, Przychodnia Rejonowa SPZOZ Ruda Śląska.

⁸² Triaż (fr. *triage*) jest procedurą stosowaną w ratownictwie, która polega na podziale pacjentów na grupy w zależności od rodzaju odniesionych obrażeń, stanu zdrowia i poziomu zagrożenia życia w celu nadania właściwego priorytetu świadczonym usługom medycznym.

COVID-19, w okresie największego zapotrzebowania na przestrzeń oraz personel zamknięto oddział pediatryczny.

- SPZOZ w Hrubieszowie raportował wprowadzenie „wielu” zmian wynikających z epidemii COVID-19 oraz właściwych decyzji Wojewody Lubelskiego, wytycznych Ministerstwa Zdrowia oraz zarządzeń Dyrekcji SPZOZ w Hrubieszowie, tj.: wprowadzenie triażu pacjentów, pomiaru temperatury ciała, algorytmów postępowania, zakazu odwiedzin pacjentów i wizyt osób postronnych, ograniczenie ruchu personelu, wprowadzenie teleporad, e-zwolnień, e-recept. Ponadto tymczasowo wstrzymano czasowe zabiegi operacyjne i przyjęcia do szpitala, otwarto oddziały dla pacjentów COVID-19, rozpoczęto codzienne sprawozdawstwo dotyczące dostępnych zasobów, zorganizowano stacjonarne i mobilne punkty pobrań w kierunku SARS-CoV-2, dokonano zmian w organizacji dostaw materiałów w obliczu większego zapotrzebowania (pozyskiwano również środki od darczyńców: firm, osób prywatnych, organizacji rządowych i pozarządowych), dokonywano niezbędnych zamówień z RARM, otrzymano pomoc organizacyjną i regulacyjną od Starostwa Powiatowego w Hrubieszowie.
- SZPZLO Warszawa-Mokotów wprowadził obowiązek pomiaru temperatury ciała, zakrywania nosa i ust, dezynfekcji rąk przed wejściem do przychodni. Uregulowano też kwestię dystansu pomiędzy osobami przebywającymi w przychodni, drogi komunikacji oraz system teleporad.

4.2. Braki zaopatrzeniowe i ich wpływ na realizację zadań

Braki zaopatrzeniowe zasygnalizowało sześć z ośmiu SPZOZ, do których skierowano zapytanie. W większości przypadków występowały one wyłącznie przejściowo, w początkowym okresie pandemii. Zakładami, które nie odnotowały braków zaopatrzeniowych w badanej grupie, były SPZOZ nr 1 w Rzeszowie oraz SPZOZ w Bychawie.

- Jedynymi brakami zaopatrzeniowymi raportowanymi przez SPZOZ w Siedlcach były tymczasowe „trudności” w zaopatrzeniu w tlen medyczny w początkowym okresie pandemii.
- SPZOZ w Międzyrzeczu Podlaskim odnotował braki w zaopatrzeniu „w szczególności na początku pandemii” ze względu na „niewystarczającą dostępność” środków ochrony osobistej, środków do dezynfekcji, aparatów do przetaczania tlenu i butli z tlenem, aparatów do dezynfekcji. Sytuacja częściowo się poprawiła w związku z dostawami z Agencji Rezerw Materiałowych. Z perspektywy

finansowej jednostka odnotowała, że dysponowała sprzętem przy jednoczesnym nieponoszeniu z tego tytułu kosztów. Wyżej wymienione braki nie zakłócały realizacji zadań, niemniej jednak miały wpływ na komfort i bezpieczeństwo pracy – jednostka deklaruje, że w omawianym okresie pracowała „praktycznie na zerowych stanach magazynowych”.

- SPZOZ w Hrubieszowie również odnotował braki zaopatrzeniowe na początku pandemii COVID-19 w szczególności w zakresie materiałów ochrony osobistej. Ogłaszane przez jednostkę przetargi na dostawy nie kończyły się wyłonieniem wykonawcy ze względu „na dużą niestabilność cen” na rynku. Otwarcie decyzją wojewody oddziałów dla pacjentów COVID-19 przełożyło się na tymczasowe braki leków, w tym tlenu, co miało znaczny wpływ na proces realizacji zadań przez jednostkę. Sytuacja się poprawiała wraz z nadejściem każdej kolejnej fali epidemii – również dzięki sprawniejszym dostawom z RARM.
- SZPZLO Warszawa-Mokotów również odnotował braki materiałowe zwłaszcza na początku pandemii. Dotyczyły one „głównie środków do dezynfekcji, rękawic medycznych, masek ochronnych oraz jednorazowej odzieży ochronnej”, co w ocenie jednostki wynikało z „niedoboru towaru na rynku” oraz „nagłego i dużego” wzrostu cen. Sytuacja się poprawiła dzięki darowiznom od m.st. Warszawy, Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego i ARM oraz stopniowo zwiększającej się dostępności materiałów na rynku (pomimo utrzymujących się wysokich cen).

4.3. Zasoby kadrowe

Braki kadrowe zostały odnotowane przez trzy spośród ośmiu badanych SPZOZ⁸³. Do środków zaradczych przedsięwziętych przez zakłady należały: dodatkowe rekrutacje personelu medycznego, wnioski do wojewody o wsparcie osobowe (np. oddelegowanie żołnierzy Wojska Obrony Terytorialnej do pomocy w zakładzie), pozyskiwanie wolontariuszy. W przypadku braku możliwości uzupełnienia braków kadrowych wyżej wymienionymi drogami niektóre zakłady decydowały się na modyfikację grafiku personelu (np. zmiana organizacji dyżurów 24-godzinnych). Zakłady sygnalizowały m.in. braki kadrowe związane z brakiem lekarzy specjalistów, jak również absencje wynikające z czynników epidemicznych

⁸³ SPZOZ w Siedlcach, SPZOZ w Międzyrzeczu Podlaskim, SZPZLO Warszawa-Mokotów.

(np. kwarantanny i izolacje). Jeden z respondentów odnotował również obciążenia kadr związane z koniecznością nauki obsługi specjalistycznego sprzętu.

- Pomimo zatrudnienia nowych pracowników medycznych oraz dokonywanych przesunięć SPZOZ w Siedlcach nie dysponował wystarczającymi zasobami kadrowymi „do właściwego świadczenia usług medycznych i procedur ratujących życie”. W wyniku decyzji Wojewody Mazowieckiego dokonano przekształcenia i dostosowania istniejących oddziałów w celu hospitalizacji zwiększającej się liczby pacjentów z COVID-19. Ponadto jednostka przekierowywała personel z oddziałów „nie-COVID-owych” do świadczenia usług pacjentom z COVID-19. Jednostka odnotowała konieczność uzupełniania kadry pielęgniarskiej w przypadkach odbywania kwarantanny wśród pracowników. Według informacji przesłanych przez SPZOZ w Siedlcach w jednostce zatrudniono na podstawie umowy-zlecenia dodatkowo pięć pielęgniarek oraz czterech lekarzy związanych umową zatrudnienia z innym szpitalem. Na prośbę SPZOZ w Siedlcach Wojewoda Mazowiecki oddelegował do jednostki 9–12 żołnierzy WOT do pomocy „w oddziałach COVID-owych, w wyodrębnionej Izbie Przyjęć Oddziału Chorób Zakaźnych oraz w Punkcie Pobrań Wymazów COVID”. Jednostka umieściła również ogłoszenia dotyczące zapotrzebowania na wolontariuszy z wykształceniem medycznym, niemniej nie otrzymała żadnych odpowiedzi pozytywnych (co jednostka odczytuje jako wynik „obaw o zdrowie własne” potencjalnych chętnych oraz efekt dostępnych w tym okresie ofert pracy w szpitalu polowym na Stadionie Narodowym „za wysokim wynagrodzeniem”).
- Pomimo braków kadrowych w każdej grupie zawodowej pacjenci SPZOZ w Międzyrzeczu Podlaskim otrzymali „odpowiednią” opiekę medyczną, nie odnotowano również zagrożenia dla działalności ratującej życie. Jednostka nie miała możliwości pozyskania dodatkowego personelu w związku z zaleceniem dotyczącym „pracy w jednym miejscu”. W związku z tym tymczasowo „zmieniono organizację dyżurów na 24 h”, bez ograniczeń dopuszczano personel do pracy w godzinach nadliczbowych. Liczba nadgodzin w 2020 r. oraz 2021 r. w porównaniu do 2019 r. uległa prawie 4-krotnemu wzrostowi.
- SPZOZ w Hrubieszowie dysponował wystarczającymi zasobami kadrowymi do wykonywania procedur ratujących życie podczas epidemii w latach 2020–2021. Niemniej dokonano przesunięć w stosunku do zabiegów planowanych ze względu na absencje lekarzy spowodowane pandemią (izolacje i kwarantanny). W celu usprawnienia prac dokonano reorganizacji grafiku personelu. Dodatkowa rekrutacja lekarzy w czasie pandemii nie była

możliwa, co ma związek z trendem obserwowanym jeszcze przed jej wybuchem, tzn. brakiem lekarzy na rynku pracy. Liczba nadgodzin w 2020 r. oraz 2021 r. nie zwiększyła się w porównaniu do 2019 r., choć nałożono na personel szereg dodatkowych zadań w związku ze stanem epidemii.

- SZPZLO Warszawa-Mokotów sygnalizował ogólny problem z dostępnością lekarzy ze wszystkich dziedzin podstawowej opieki zdrowotnej, jak również brak specjalistów, np. pediatrów, kardiologów, diabetologów, laryngologów. Jednostka prowadzi rekrutacje na wielu platformach: na stronach internetowych, portalach, w mediach społecznościowych oraz poprzez Izbę Lekarską. W związku z tym, że SZPZLO Warszawa-Mokotów świadczy usługi w godzinach 8.00–19.00, nie odnotowano zwiększenia liczby nadgodzin wśród personelu medycznego.

4.4. Sytuacja finansowa

Sprawozdania finansowe przesłane przez ankietowane jednostki wskazują, że jedynie trzech z siedmiu respondentów dysponowało wystarczającymi środkami w 2021 r. Połowa respondentów poniosła w tym okresie stratę. Zakłady korzystały z dodatkowego wsparcia w postaci grantu COVID udzielanego przez regionalne oddziały Narodowego Funduszu Zdrowia, pomocy rzeczowej od Agencji Rezerw Materiałowych, darów pieniężnych i rzeczowych od osób fizycznych, firm, miast, gmin, instytucji rządowych, samorządowych, fundacji oraz ośrodków założycielskich.

- W latach 2019–2021 SPZOZ w Siedlcach utrzymywał pozytywny stosunek przychodów wobec kosztów (przy proporcjonalnym wzroście obydwu wskaźników): w 2021 r. całkowite przychody wyniosły 142 743 tys. zł w stosunku do całkowitych kosztów 142 377 tys. zł. W latach 2020–2021 dodatkowym wsparciem dla budżetu był grant COVID z Mazowieckiego Oddziału NFZ.
- Według deklaracji SPZOZ w Międzyrzeczu Podlaskim jednostka oraz „wszystkie szpitale powiatowe od dłuższego czasu nie są finansowane zgodnie z faktycznymi potrzebami, i zgodnie z niezależnymi od jednostki wzrostami kosztów funkcjonowania”. W omawianym okresie zakład otrzymywał finansowanie z NFZ na zasadzie zaliczek, z których zobowiązany jest się rozliczyć. Jednostka odnotowała również wsparcie z ARM, dary od osób fizycznych, firm, środki od organu założycielskiego, gmin ościennych, miasta, jak również z funduszy COVID-19, którymi dysponował Wojewoda Lubelski. Dodatkowym wsparciem był również grant COVID-19 dla

pracowników zakładów opiekuńczo-leczniczych. W latach 2019–2020 stosunek przychodów do kosztów w jednostce był negatywny. Zmiana nastąpiła w 2021 r., kiedy wygenerowano łączne przychody 38 837 tys. zł przy kosztach 38 357 tys. zł.

- W SPZOZ w Hrubieszowie poprawa stosunku przychodów i kosztów – po negatywnym 2019 oraz 2020 r. – nastąpiła w 2021 r., kiedy przychody osiągnęły wysokość 85 836 tys. zł w stosunku do kosztów 84 901 tys. zł. Dodatkowo środki finansowe otrzymane przez jednostkę w 2021 r. wyniosły 3125 tys. zł (od kontrahentów: Lasy Państwowe, Lubelski Urząd Wojewódzki, Powiat Hrubieszowski), co znacznie przekraczało sumę otrzymaną w roku 2020, tj. 621 tys. zł. Pomimo poprawy sytuacji finansowej jednostka nie dysponowała środkami wystarczającymi do realizacji wszystkich zadań. Odnotowano problemy z terminową obsługą płatności.
- SZPZLO Warszawa-Mokotów w latach 2020–2021 dysponował środkami otrzymanymi od NFZ w formie zaliczek na poczet świadczeń, „których termin realizacji został przesunięty na okres późniejszy (do 2 lat)”, co umożliwiło jednostce bieżące funkcjonowanie, wypłatę wynagrodzeń oraz realizację zakupów niezbędnych materiałów „w bardzo ograniczonym zakresie”.

4.5. Świadczenie usług podczas pandemii COVID-19

Cztery SPZOZ z ośmiu zaobserwowały spadek liczby świadczonych usług w związku z epidemią COVID-19. Według informacji przedstawionych przez dwóch z ośmiu respondentów raportowane spadki wahały się w skali roku średnio o 30–40% w porównaniu z danymi sprzed pandemii COVID-19. Miało to związek z koniecznymi zmianami organizacyjnymi wynikającymi z pandemii, do których należały m.in.: przekształcanie oddziałów specjalistycznych w oddziały dla pacjentów COVID-19, zalecenie NFZ odnośnie do „ograniczenia do niezbędnego minimum lub czasowego zawieszenia świadczeń wykonywanych planowo”⁸⁴, wytyczne Ministerstwa Zdrowia dotyczące testowania w kierunku COVID-19 jako warunku kwalifikującego do przyjęcia pacjenta na oddział szpitalny. W tych przypadkach zabiegi zostały odroczone lub odwołane. Według informacji przedstawionych przez jeden z ankietowanych zakładów do pełnej wydajności w dziedzinie wykonywania operacji powrócono dopiero w lutym 2022 r. W ocenie jednego

⁸⁴ SPZOZ nr 1 w Rzeszowie.

z respondentów opóźnienia w wykonywaniu zabiegów medycznych mogły w niektórych przypadkach przełożyć się na pogorszenie stanu zdrowia pacjentów.

- Podczas pandemii COVID-19 Oddział Chirurgii SPZOZ w Siedlcach był „kilkakrotnie”, łącznie na okres „kilku miesięcy”, przekształcany w oddział dla pacjentów COVID-19. W ww. okresie wszystkie planowane zabiegi operacyjne zostały odwołane. Ze względu na brak dostępu do OIT oraz anestezyjologów nie powrócono do pełnej wydajności operacyjnej podczas „przerw pomiędzy kolejnymi falami”. Znaczne ograniczenia w świadczeniu usług zaobserwowano również w Oddziale Ginekologiczno-Położniczym. Dopiero od lutego 2022 r. powrócono do wykonywania operacji „zgodnie z przedpandemiczną normą”. Według deklaracji SPZOZ w Siedlcach w okresie pandemii pacjenci zgłaszający się w trybie pilnym otrzymali niezwłocznie pomoc. W związku z COVID-19 łącznie nie wykonano ok. 500 planowanych operacji (najczęściej dotyczących usunięcia pęcherzyka żółciowego, przepuklin pachwinowych i przepuklin brzusznych) – wszystkim pacjentom wyznaczono kolejny termin po przywróceniu pełnej operacyjności. Jednostka nie potrafiła określić potencjalnego wpływu tych przesunięć na stan chorobowy pacjentów, niemniej jednak przypuszcza, że w niektórych przypadkach mogło przełożyć się to na zwiększenie zaawansowania choroby i wystąpienie powikłań.
- SPZOZ w Międzyrzeczu Podlaskim w początkowym okresie pandemii wstrzymał realizację określonych świadczeń zdrowotnych (w szczególności w zakresie rehabilitacji leczniczej oraz planowanych zabiegów). Łącznie liczba zabiegów wykonywanych rocznie spadła o 40%. Jednostka nie prowadzi statystyk przedstawiających wpływ przekładalności zabiegów na zdrowie i umieralność pacjentów. W miarę możliwości realizowano procedury ratujące życie albo przekierowywano pacjentów do „ośrodków o wyższym poziomie referencyjności”.
- W SPZOZ w Hrubieszowie pandemia przyczyniła się do zauważalnego zmniejszenia liczby wykonywanych zabiegów. W 2020 r. w stosunku do 2019 r. spadek wynosił 69,5%, a w 2021 r. był jeszcze większy – 72,1%. Szczegółowe dane przedstawiono w tabeli 2.

Tabela 2. Liczba zabiegów dla poszczególnych schorzeń w SPZOZ w Hrubieszowie

	2019	2020	2021
Choroby układu nerwowego	9	0	8
Choroby twarzy, jamy ustnej, gardła, krtani, nosa i ucha	0	0	1
Choroby układu oddechowego	10	16	15
Choroby układu pokarmowego	293	197	281
Choroby wątroby, trzustki	117	78	13
Choroby układu mięśniowo-szkieletowego	627	364	300
Choroby piersi, skóry i oparzenia	21	7	22
Choroby układu dokrewnego	0	1	0
Choroby układu moczowo-płciowego	21	7	20
Choroby żeńskiego układu rozrodczego	471	349	402
Położnictwo i opieka nad noworodkiem	353	312	314
Choroby naczyń	5	9	15
	1927	1340	1391
Rok 2020 do 2019	69,54%		
Rok 2021 do 2019	72,18%		

Źródło: SPZOZ Hrubieszów.

Pomimo spadku liczby wykonywanych zabiegów jednostka udzielała pomocy w sytuacji zagrożenia życia lub transportowała pacjentów do innych jednostek, gdy nie było takiej możliwości.

- SZPZLO Warszawa-Mokotów zapewnił ciągłość świadczenia usług w okresie 2020–2021. Jednostka udziela pomocy w zakresie ambulatoryjnej opieki specjalistycznej, niemniej jednak nie prowadzi listy zabiegów planowych. Według podanych informacji „mniejsza ilość zabiegów i badań” wynikała przede wszystkim z „braku zapisanych pacjentów”.

4.6. Pozostałe bariery dla świadczenia usług oraz rekomendacje zakładów

Poza barierami wynikającymi ze zmian w organizacji pracy w związku z pandemią COVID-19 do istotnych czynników utrudniających pracę zaliczono również: zbyt niską wycenę zabiegów przez NFZ (75% respondentów), braki kadrowe personelu medycznego i niemedycznego (50%), rosnącą presję płacową wśród pracowników (38%), wysokie koszty utrzymania placówki (25%), niewystarczające finansowanie szpitali powiatowych / niewystarczające nakłady na sektor zdrowia w Polsce (25%), niedostosowanie budynków do wymaganych prawnie standardów (13%).

Biorąc powyższe pod uwagę, publiczne zakłady opieki zdrowotnej wnioskowały o przeprowadzenie „właściwej wyceny świadczeń zdrowotnych w odniesieniu do podstawowej opieki zdrowotnej oraz ambulatoryjnej opieki specjalistycznej”⁸⁵, wprowadzenie zmian w finansowaniu⁸⁶, w tym dostosowanie poziomu finansowania podmiotów leczniczych do rosnących kosztów działalności⁸⁷, a także zwiększenie „zasobów finansowych i ludzkich” służby zdrowia w Polsce⁸⁸.

4.7. Szczepienia przeciwko COVID-19

Większość respondentów (ok. 88%) nie sygnalizowała istotnych problemów z realizacją programu szczepień przeciwko COVID-19 – poza incydentalnymi opóźnieniami. Wyjątkiem był SPZOZ w Bychawie, w którym odnotowano trudności z dostępnością szczepionek w 2021 r. Podmiot podjął interwencję w tej sprawie w Rządowej Agencji Rezerw Strategicznych oraz w NFZ. W 2022 r. dostawy szczepionek przeciwko COVID-19 przebiegały już „bez zakłóceń”. Utylizację niewykorzystanych szczepionek raportowało sześć SPZOZ z ośmiu respondentów. Do podawanych tego powodów należały m.in.: upływ daty ważności, niewykorzystanie wszystkich dawek z otwartej ampułki w związku z nieobecnością pacjenta w wyznaczonym terminie, mała liczba chętnych. W celu usprawnienia obsługi programu szczepień niektóre SPZOZ dokonywały dodatkowej rekrutacji personelu w okresie największego zapotrzebowania, otrzymywano również wsparcie

⁸⁵ SZPZLO Warszawa-Mokotów.

⁸⁶ SPZOZ w Bychawie.

⁸⁷ SPZOZ nr 1 w Rzeszowie.

⁸⁸ SPL dla Pracowników Wojska SPZOZ w Warszawie.

ze strony żołnierzy WOT. Jednostki korzystały z możliwości składania zamówień przez internetowy System Dystrybucji Szczepionek.

5. Polska na tle innych krajów

W celu ewaluacji podejmowanych działań związanych z przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19 nie wystarczy jedynie przedstawienie sytuacji w Polsce. Do uzyskania pełnego obrazu należy ją porównać z działaniami i osiągniętymi rezultatami w innych krajach (głównie europejskich).

Liczba zakażeń, a także zgonów spowodowanych koronawirusem wyraźnie się różni w zależności od kraju. Wynika to przede wszystkim ze specyfiki działań podjętych przez poszczególne państwa, w tym z uwarunkowań prawnych. Te same czynniki miały wpływ na takie wartości jak odsetek osób w pełni zaszczepionych czy też liczba zgonów nadmiarowych. Ważnym elementem badań porównawczych jest określenie podstaw legislacyjnych wszelkich ograniczeń nakładanych w czasie pandemii przez poszczególne państwa. W większości z nich konieczne okazało się wprowadzenie nadzwyczajnych środków prawnych, co dobrze podsumowuje raport Kancelarii Senatu *Pandemia COVID-19. Sytuacja w wybranych krajach europejskich*⁸⁹. Wynikało to z zaistnienia konfliktu między koniecznymi ograniczeniami, chociażby w możliwości swobodnego poruszania się, a konstytucyjnie gwarantowanymi wolnościami obywatelskimi, takimi jak np. wolność zgromadzeń. Wywoływało to ostre spory także w doktrynie prawniczej. Podejścia poszczególnych państw w omawianym aspekcie były różne, co wydaje się zrozumiałe choćby z uwagi na różne systemy konstytucyjne. Jak wiadomo, w Polsce ogłoszono stan epidemii. Stan wyjątkowy wprowadzono zaś m.in. na Litwie, w Czechach, Portugalii czy Rumunii. Na Węgrzech był to stan zagrożenia, w Estonii i na Słowacji – stan nadzwyczajny, w Hiszpanii – stan alarmowy, natomiast we Francji władze zdecydowały się na stan zagrożenia zdrowia. Warto jednak dodać, że nie we wszystkich państwach ogłoszono stan nadzwyczajny. Do wprowadzania konkretnych działań mających na celu walkę z pandemią nie było to konieczne m.in. w Słowenii czy w Turcji. Także chociażby we Włoszech rząd ma możliwość przyjmowania specjalnych przepisów w szczególnie uzasadnionych przypadkach bez stanu nadzwyczajnego.

W początkowej fazie pandemii (do maja 2020 r.) większość parlamentów krajowych ograniczyła swoją działalność do niezbędnego minimum. Całkowite

⁸⁹ Kancelaria Senatu, *Pandemia COVID-19. Sytuacja w wybranych krajach europejskich*, Warszawa 2020.

zawieszenie działalności tych organów mogłoby jednak przynieść niekorzystne skutki z powodu braku tworzenia regulacji mających na celu zwalczanie pandemii oraz łagodzenie jej skutków. Gdy poznano skalę niebezpieczeństwa, która wiązała się z zakażeniami koronawirusem, postanowiono w poszczególnych krajach zastosować środki mające na celu ochronę parlamentarzystów przed zakażeniem. Prym tutaj wiodły – tak jak w różnych innych instytucjach i miejscach – zachowywanie dystansu społecznego, dezynfekcja, a także noszenie maseczek. W zdecydowanej większości państw dokonano też zamknięcia parlamentów dla gości, wycieczek oraz innych osób niebędących parlamentarzystami. W wielu krajach zdecydowano się na ograniczenie liczby przedstawicieli. Przykładowo w Irlandii zmniejszono liczbę posłów obecnych podczas posiedzenia do 1/3, natomiast w Zgromadzeniu Narodowym we Francji – do jedynie trzech osób z każdej grupy politycznej. Zbliżone rozwiązanie zastosowano w Austrii, gdzie liczbę reprezentantów ograniczono proporcjonalnie. Tak jak w Polsce w innych krajach parlamenty również zaczęły pracę zdalną. Dobry przykład dawał Parlament Europejski – zarówno praca w sesjach plenarnych, jak i w komisjach, a także głosowania przeprowadzano w tej instytucji w formie zdalnej.

Różne strategie przyjęte przez poszczególne państwa miały później wpływ na statystyki oraz na sytuację służby zdrowia. W Wielkiej Brytanii oraz Szwecji uznano początkowo, że należy osiągnąć odporność populacyjną, jednak strategia ta została brutalnie zweryfikowana przez lawinowy wzrost zachorowań. Również niestosowanie się do restrykcji wpływało na znaczną liczbę przypadków chociażby we Włoszech czy Francji. To właśnie we Włoszech sytuacja w pierwszej połowie 2020 r. była najbardziej katastrofalna spośród wszystkich państw europejskich. Kraj ten jako pierwszy na kontynencie przyjął na siebie ciężką falę koronawirusa i stał się epicentrum pandemii, co doprowadziło do ogromnej liczby ofiar. Dane z grudnia 2022 r. wskazywały, że Włochy były na czwartym miejscu na świecie, jeśli chodzi o liczbę zgonów spowodowanych koronawirusem na milion mieszkańców. Współczynnik ten wyniósł 1076, podczas gdy przykładowo w Wielkiej Brytanii było to 943, a we Francji – 886 ofiar śmiertelnych na milion mieszkańców⁹⁰. Powszechne w tym kraju stały się zachorowania, a także zgony wśród pracowników służby zdrowia. Wynikało to m.in. z nieprzygotowania i braku środków ochronnych jak maski czy odzież, a skutkowało coraz większą zapaścią systemu ochrony zdrowia.

⁹⁰ A. Amante, C. Balmer, *Why has Italy suffered so badly during the pandemic?*, <https://www.weforum.org/agenda/2020/12/italy-death-toll-pandemic-covid-coronavirus-health-population-europe/> (dostęp: 5.12.2022).

W pierwszej fazie pandemii przytłaczająca większość państw postanowiła zamknąć swoje granice. Wprowadzono również szereg zakazów dotyczących gromadzenia się. Ponownie odmienne podejście miała jednak Szwecja, gdzie zamiast na zakazach oparto się na poradach i zaleceniach Agencji ds. Zdrowia Publicznego (*Folkhälsomyndigheten*)⁹¹. Strategia ta wprowadzana była w życie przez praktycznie cały rok 2020. Nie zamknięto w tym kraju m.in. restauracji czy barów. Mimo że w statystykach Szwecja wypadła zdecydowanie lepiej od Włoch czy Hiszpanii, nie jest to miarodajne ze względu na różne normy kulturowe, a także standardy służby zdrowia. Należy ją porównywać z innymi krajami nordyckimi, a tu już sytuacja jest niekorzystna dla szwedzkiego rządu. W kraju tym wystąpiła zdecydowanie najwyższa nadwyżka zgonów na milion mieszkańców spośród krajów nordyckich – prawie trzy razy wyższa niż w Danii i Finlandii oraz aż 14 razy wyższa niż w Norwegii⁹². W związku z tym należy wyciągnąć wnioski, że szwedzkie eksperymentalne podejście do zwalczania pandemii nie sprawdziło się.

W większości państw europejskich (wspomnianym wyjątkiem jest tutaj Szwecja) w początkowej fazie pandemii zamknięto restauracje, bary, salony fryzjerskie, siłownie czy baseny. W niektórych państwach skrócono godziny otwarcia restauracji. Podobne działania podjęto względem placówek edukacyjnych. Dotyczyły to wszystkich poziomów edukacyjnych – od żłobków i przedszkoli po szkoły wyższe. Także w tym obszarze wystąpiły jednak wyjątki, a jako przykład można podać Belgię, w której przedszkola pozostały otwarte w początkowej fazie pandemii (później i one zostały zamknięte).

Ciekawym źródłem podsumowującym działania państw w okresie pandemicznym jest artykuł opublikowany w „Nature”: *A multinational Delphi consensus to end the COVID-19 public health threat*⁹³. Zawarte są w nim m.in. informacje dotyczące błędów, które zostały popełnione w trakcie walki z koronawirusem. Po przeprowadzeniu licznych badań autorzy zwrócili uwagę na to, że opieka zdrowotna dla milionów ludzi była opóźniona (często w wyniku przeciążenia służby zdrowia), nadzór nad budzącymi obawy nowymi wariantami koronawirusa pozostaje w dużej mierze nieadekwatny, a niskie wskaźniki wyszczepienia mogą potęgować ryzyko związane ze spadkiem odporności. Na wahania odnośnie do przyjmowania szczepionek wpływ miały rozpowszechniane fake newsy. Wydaje się, że wszystkie

⁹¹ J. Gotkowska, *Szwedzkie lekcje z pandemii*, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/komentarze-osw/2021-02-16/szwedzkie-lekcje-z-pandemii> (dostęp: 10.09.2022).

⁹² Ibidem.

⁹³ J.V. Lazarus, D. Romero, C.J. Kopka et al., *A multinational Delphi consensus to end the COVID-19 public health threat*, „Nature” 611 (2022), s. 332–345, <https://doi.org/10.1038/s41586-022-05398-2> (dostęp: 15.12.2022).

wyżej wymienione problemy, choć globalne, to wystąpiły również w Polsce, i to w większym natężeniu niż w pozostałych państwach europejskich.

Niezwykle pomocny w przedstawianiu danych porównawczych dotyczących sytuacji pandemicznej w poszczególnych państwach jest cyklicznie publikowany raport *Health at a Glance*⁹⁴. Kompleksowo zostały w nim ujęte wskaźniki dotyczące zdrowia obywateli oraz funkcjonowania systemów opieki zdrowotnej w państwach członkowskich OECD, a także w innych, szybko rozwijających się. Raport ten zawiera chociażby informacje dotyczące wpływu konsumpcji alkoholu, palenia papierosów czy zanieczyszczenia powietrza na zdrowie oraz systemy opieki zdrowotnej. W naszej pracy kluczowy jest jednak oczywiście wpływ pandemii COVID-19. Zgodnie z raportem do połowy października 2021 r. koronawirusem zaraziło się 240 milionów ludzi, z czego 4,9 miliona zmarło. Co więcej, pandemia zakłóciła leczenie osób, których dotknęły inne choroby – przykładowo badania przesiewowe w kierunku chorób nowotworowych bądź też operacje często były przekładane na późniejszy termin⁹⁵. Pojawienie się szczepionek wyraźnie poprawiło jednak sytuację, oddalając od milionów ludzi ryzyko śmierci lub ciężkiej choroby po zakażeniu się koronawirusem. Kiedy wiele osób w danej społeczności jest zaszczepionych, patogenowi trudno jest krążyć, ponieważ większość osób, z którymi się styka, jest odporna⁹⁶.

Jeśli chodzi o łączną liczbę odnotowanych przypadków zakażeń koronawirusem na 100 tys. mieszkańców od stycznia 2020 r. do początku października 2021 r., to na pierwszym miejscu znajdują się Czechy z wynikiem ponad 16 tys. (na kolejnych miejscach figurują Izrael i Słowacja). Polska znajduje się natomiast na odległym, 27. miejscu z wynikiem 7670. Dużo mniej optymistycznie wygląda to jednak, gdy bierze się pod uwagę łączną liczbę zgonów, które wynikają (bądź podejrzewa się, że mogły wyniknąć) z zakażenia koronawirusem, na milion mieszkańców. W tej klasyfikacji na czele znajdują się Węgry (z wynikiem 3070) przed Czechami i Brazylią, natomiast Polska znajduje się na 12. miejscu z wynikiem 1978. Średni wynik wśród badanych państw wyniósł natomiast 1285, dlatego też liczba zgonów w Polsce, których przyczyną był koronawirus, jest znacznie wyższa niż przeciętna w krajach OECD.

Jednym z kluczowych czynników wpływających na liczbę zgonów będących efektem COVID-19 jest z pewnością poziom zaszczepienia w danym kraju.

⁹⁴ *Health at a Glance 2021*, <https://www.oecd.org/health/health-at-a-glance/> (dostęp: 10.09.2022).

⁹⁵ Ibidem.

⁹⁶ *How do vaccines work?*, https://www.who.int/news-room/feature-stories/detail/how-do-vaccines-work?adgroupsurvey={adgroupsurvey}&gclid=Cj0KCQiAyracBhDoARIsACGFcS7LSOXnG5luqzW3bugMrb0YVZmdT3FK3QgItgvqOnLJIK8_4ii-MV4aAtBhEALw_wcB (dostęp: 5.12.2022).

W omawianym okresie liderem w tej dziedzinie okazała się Portugalia, w której ponad 85% mieszkańców zostało w pełni zaszczepionych. Średnia z państw OECD to 60%, natomiast w Polsce współczynnik osób w pełni zaszczepionych wyniósł jedynie 51,7%. Zasadne wydaje się więc założenie, że tak niski odsetek osób zaszczepionych miał wpływ na wysoką śmiertelność wynikającą z zakażeń koronawirusem.

Najbardziej druzgocącą statystyką jest jednak liczba nadmiarowych zgonów (a więc różnica między liczbą zgonów w pewnym okresie a średnią liczbą zgonów w analogicznych okresach z poprzednich lat) na milion mieszkańców. Zgodnie z raportem⁹⁷, który uwzględniał dane od stycznia 2020 r. do czerwca 2021 r., na pierwszym miejscu w tej kategorii znajduje się Meksyk z wynikiem 4456, natomiast na drugim miejscu jest Polska (3662). Oznacza to więc, że Polska znalazła się na drugim miejscu w OECD, a na pierwszym w UE, jeśli chodzi o liczbę nadmiarowych zgonów. Na taki wynik wpływ miały późniejsze fale pandemii, jako iż podczas pierwszej Polska charakteryzowała się niską liczbą nadmiarowych zgonów. Zaprezentowane statystyki, a zwłaszcza ta ostatnia, sprawiają, że konieczne są zastanowienie się nad przyczynami takiego stanu rzeczy, a także ewaluacja działań rządu i wyciągnięcie wniosków na przyszłość.

6. Podsumowanie, wnioski i rekomendacje

Zarówno administracja publiczna, jak i służba zdrowia nie były przygotowane na sytuację kryzysową w postaci pandemii COVID-19. W związku z jej wybuchem w Polsce, tak jak w większości państw, konieczne było wprowadzenie nadzwyczajnych środków, w tym tych prawnych. Stosowane przez poszczególne państwa strategie, środki zaradcze i restrykcje, a także uwarunkowania kulturowe i standard służby zdrowia miały istotny wpływ na statystyki zachorowalności, umieralności na chorobę wywołaną zakażeniem koronawirusem i liczbę nadmiarowych zgonów spowodowanych zakłóceniem leczenia osób dotkniętych przez inne choroby. Jednym z kluczowych czynników wpływających na wyżej wymienione zjawiska jest poziom zaszczepienia w danym kraju – w Polsce był on niski. Szczególnie istotny jest problem niższego niż w innych krajach Unii Europejskiej stopnia zaszczepienia populacji w grupie najwyższego ryzyka. Ponad milion osób w wieku 70 lub więcej lat pozostaje niezaszczepionych, co przekłada się na ich znaczny, bo większościowy, udział wśród umierających na COVID-19.

⁹⁷ Ibidem.

Mimo iż większość ujętych w badaniu jednostek leczniczych nie sygnalizowała znacznych problemów z realizacją programu szczepień, aż sześć z ośmiu placówek raportowało utylizację niewykorzystanych szczepionek. Za powód podawano m.in. małą liczbę chętnych pacjentów, wpływ daty ważności oraz niewykorzystanie wszystkich dawek z otwartej ampułki w związku z nieobecnością pacjenta w danym dniu. Pomimo obowiązku szczepień wśród pracowników medycznych, farmaceutów, studentów medycyny i pracowników podmiotów medycznych szczepienia w wielu innych grupach zawodowych były wyłącznie fakultatywne, mimo iż np. Rada Medyczna przy Prezesie Rady Ministrów postulowała wprowadzenie obowiązkowych szczepień dla nauczycieli. Jednak w wyniku krytyki i nacisków ze strony środowisk nauczycielskich nie zdecydowano się na taki krok.

Innym istotnym problemem jest implementacja restrykcji. Jednym z przykładów jest rekomendacja Rady Medycznej, w której proponowano rozłożenie ferii zimowych w czasie. Nie miało to przełożenia na kalendarz ferii. W opozycji do tego postulatu stawał sektor turystyki i sportów zimowych. Środowiska te postulowały poluzowanie reżimu sanitarnego. Zamknięcie lub ograniczenie działalności miejsc publicznych było praktyką powszechną wśród państw europejskich na początku pandemii, a jej brak przekładał się na zwiększoną zachorowalność i umieralność na COVID-19. Szwecja, która ograniczyła swoje działania w tym zakresie jedynie do wydawania porad i zaleceń, odnotowała trzykrotnie większą liczbę zgonów niż Dania i Finlandia, a w porównaniu do Norwegii liczba ta była aż 14 razy wyższa.

Przestrzeżenie ograniczeń wolności i praw jednostki, mających na celu mniejsze rozprzestrzenianie się koronawirusa, obwarowane było administracyjnymi karami pieniężnymi, które stały się podstawą sporów politycznych i sądowych. W przeważającej części zakwestionowano konstytucyjność wprowadzonych rozwiązań i odmówiono dopuszczalności nałożenia sankcji administracyjnej za niestosowanie się do nich. Rzecznik Praw Obywatelskich wskazał, że doszło w tym przypadku do ograniczeń konstytucyjnych wolności i praw jednostki z naruszeniem konstytucyjnych zasad tworzenia prawa, a Minister Zdrowia i Rada Ministrów nie zostali należycie umocowni do ich ustanawiania. Regulacje dotyczące pandemii były rozproszone w wielu aktach rangi ustawowej i pozaustawowej. Problemem było również tempo tworzenia prawa wynikające z dynamicznie zmieniającej się sytuacji, brak klarowności w ustalaniu tytułu i treści regulacji oraz niski poziom konsultacji pomiędzy podmiotami prawotwórczymi i czynnikiem społecznym. O ile możliwe było to do wytłumaczenia w początkowym etapie epidemii, w której prace ustawodawcze wiązały się z dużą niepewnością i brakiem rozpoznania w charakterze i skali zagrożenia, o tyle argumenty te utraciły na sile wraz z upływem czasu. Częste zmiany ustawowe, chaos informacyjny, nakładanie się

przepisów w kilku ustawach jednocześnie i brak konkretności przepisów przełożyły się na pogorszenie jakości stanowionego prawa. W konsekwencji stosowanie przepisów było trudne i budziło wątpliwości zarówno po stronie obywateli, jak i organów wcielających je w życie.

Kolejną barierą jest wieloetapowy proces zapobiegania sytuacjom kryzysowym, wymagający konsultacji z licznymi zespołami. Działania poszczególnych komórek są od siebie uzależnione i tworzą łańcuch decyzyjny. Ten zaś jest często zakłócony przez utrudniony przepływ informacji, a kolegialność podejmowania decyzji rozmywa odpowiedzialność za jej ostateczną treść.

Na poziomie zakładów opieki zdrowotnej sygnalizowanym problemem były występujące przejściowo w początkowym okresie pandemii braki zaopatrzeniowe, kadrowe i finansowe, co przekładało się na spadek liczby świadczonych usług w połowie ankietowanych podmiotów. Pomimo obniżenia się liczby wykonywanych zabiegów zawsze jednak udzielały one pomocy koniecznej lub transportowały pacjenta do innych jednostek w przypadku braku możliwości udzielenia pomocy na miejscu. Innymi sygnalizowanymi czynnikami utrudniającymi pracę były zbyt niskie wyceny zabiegów przez NFZ, rosnąca presja płacowa wśród pracowników, wysokie koszty utrzymania placówki, niewystarczające nakłady na sektor zdrowia w Polsce i niedostosowanie budynków do wymaganych prawnie standardów. Przełożyło się to na sytuację pacjentów, co potwierdza m.in. kontrola NIK dotycząca funkcjonowania szpitali w warunkach pandemii COVID-19. W skontrolowanych szpitalach wystąpiły znaczne niedogodności dla pacjentów innych niż zakażonych koronawirusem. Wielu zostało z tego powodu zaniedbanych, a ich badania czy też planowane zabiegi mocno przesunęły się w czasie. Ponadto kontrolowane podmioty przyjęły o 21,1% mniej pacjentów w roku 2020 w porównaniu do 2019 r. Wpływ na to może mieć nieopracowanie przez Ministerstwo Zdrowia przemysłanej, długookresowej „Strategii walki z pandemią COVID-19”. Analiza przygotowanego przez ministerstwo dokumentu wskazuje bowiem, że zaproponowane w nim działania miały charakter deklaracyjny. Nie określono celu głównego i przyporządkowanych mu celów szczegółowych, wskaźników (mierników) realizacji zadań ani ram finansowych. Tak więc nie da się ocenić stopnia osiągnięcia założonych celów, a tym samym rozliczyć z uzyskanych efektów.

Wnioski

- Regulacje dotyczące przeciwdziałania epidemii COVID-19 były rozproszone w wielu aktach prawnych rangi ustawowej i pozaustawowej, które ulegały

częstym zmianom. Tempo prac legislacyjnych było bardzo szybkie, a konsultacje były pomijane lub prowadzone w niewystarczającym zakresie. Legislacja w tym zakresie cechowała się brakiem klarowności oraz stabilności.

- Mnogość podmiotów odpowiedzialnych za walkę z epidemią COVID-19, niewystarczająca komunikacja pomiędzy nimi i brak kompleksowej strategii zarządzania sytuacją kryzysu epidemiologicznego wpłynęły na niższą skuteczność prowadzonych działań.
- Na poziomie SPZOZ sygnalizowano problemy takie jak przejściowe braki zaopatrzeniowe w początkowym okresie pandemii, braki kadrowe i finansowe. Ich skutkiem był m.in. znaczny spadek liczby wykonywanych zabiegów.
- Na tle innych państw w Polsce wystąpił zauważalny problem związany z liczbą nadmiarowych zgonów oraz niskim poziomem zaszczepienia populacji.

Rekomendacje

- Mimo wynikającego z ustawy obowiązku nadzorowania przez ministra właściwego do spraw zdrowia działań podmiotów są one niezależne i podejmują zdywersyfikowane działania w obrębie swoich placówek. Mnogość istniejących i nowo powstałych podmiotów ds. walki z COVID sprawiła, że odpowiedzialność coraz bardziej się rozmywa. Rekomendowane byłoby stworzenie strategii walki z pandemią, która warunkowałaby działania wszystkich podmiotów na szczeblu rządowym i samorządowym oraz wskazywałaby odpowiedzialnych za rozdział zadań i nadzór.
- W aspekcie legislacyjnym rekomendowanym rozwiązaniem byłoby ujednolicenie aktów prawnych obejmujących tematykę zdrowia publicznego i przeciwdziałania chorobom zakaźnym. Istotne byłoby również szersze zastosowanie konsultacji publicznych w procedurze legislacyjnej, a także przestrzeganie innych jej zasad – przede wszystkim obowiązujących terminów.
- Uregulowania wymaga kwestia koordynacji przepływu informacji pomiędzy podmiotami w administracji centralnej oraz kompetencji w zakresie podejmowania decyzji. W sytuacjach kryzysowych jak pandemia COVID-19 wskazane jest posiadanie instrukcji oraz platform, które umożliwiają koordynację i hierarchizację działań decydentów oraz ich wzajemną komunikację.
- W odpowiedzi na problemy sygnalizowane przez SPZOZ zaleca się dokonanie zmian w wycenie i finansowaniu świadczeń przez NFZ, podjęcie działań na rzecz zwiększenia zasobów finansowych i kadrowych placówek.

- Biorąc pod uwagę dramatyczne wyniki Polski, jeśli chodzi o statystykę nadmiarowych zgonów, należy poddać dokładnej analizie działania mające na celu zwalczanie pandemii COVID-19 w państwach, które wypadły zdecydowanie lepiej w omawianym aspekcie. Na przykład Niemcy, Japonia czy Dania odznaczyły się nieporównywalnie mniejszą od Polski liczbą nadmiarowych zgonów. Niewątpliwie wpływ na to mogła mieć jakość służby zdrowia, ale nie można nią tłumaczyć wszystkiego. Poddanie dogłębnej analizie działań państw, które lepiej poradziły sobie z pandemią, może jedynie pozytywnie wpłynąć na przygotowanie Polski na podobne zagrożenia w przyszłości.

Bibliografia

Akty normatywne

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. nr 78 poz. 483).
- Ustawa z dnia 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. z 2020 r. poz. 374, ze zm.).
- Ustawa z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu i zwalczaniu chorób zakaźnych u ludzi (Dz.U. z 2008 r. nr 234 poz. 1570, ze zm.).
- Ustawa z dnia 14 sierpnia 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zapewnienia funkcjonowania ochrony zdrowia w związku z epidemią COVID-19 oraz po jej ustaniu (Dz.U. poz. 1493).
- Ustawa z dnia 17 września 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1639).
- Ustawa z dnia 28 października 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z przeciwdziałaniem sytuacjom kryzysowym związanym z wystąpieniem COVID-19 (Dz.U. poz. 2112).
- Ustawa z dnia 21 stycznia 2021 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem

COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 159).

- Ustawa z dnia 17 grudnia 2021 r. o zmianie ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2022 r. poz. 64).
- Ustawa z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2022 r. poz. 1710, ze zm.).
- Ustawa z dnia 11 września 2015 r. o zdrowiu publicznym (Dz.U. poz. 1916).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 sierpnia 2020 r. w sprawie ustanowienia niektórych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem epidemii (Dz.U. z 2020 r. poz. 1356).
- Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. z 2022 r. poz. 261).
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz.U. z 2022 r. poz. 2561, ze zm.)
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 lipca 2020 r., sygn. akt Kp 1/19, s. 16.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 21 kwietnia 2009 r., sygn. akt K 50/07, opubl. OTK-A 2009/4/51.
- Uchwała nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. Regulamin pracy Rady Ministrów.
- Załącznik do komunikatu nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. (Dz.Urz. Min. Fin. poz. 84).
- Zarządzenie nr 32/2020/DSOZ Prezesa Narodowego Funduszu Zdrowia w sprawie zasad sprawozdawania oraz warunków rozliczania świadczeń opieki zdrowotnej związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19.
- Zarządzenie nr 40/2020/DSOZ Prezesa Narodowego Funduszu Zdrowia z dnia 18 marca 2020 r. zmieniające zarządzenie w sprawie zasad sprawozdawania oraz warunków rozliczania świadczeń opieki zdrowotnej związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19.

Monografie i opracowania

- Frączak P., Izdebski K., Kopińska G., Michalek W., Vetulani-Cęgiel A., Raport Obywatelskiego Forum Legislacji z pierwszych dwóch lat IX kadencji Sejmu pt. „Polski BezŁad Legislacyjny” – Fundacja im. S. Batorego, Warszawa 2022.

- Chochowski K., *Act of prevention and control of infections and infectious diseases in people and covid disease-19*, „Roczniki Nauk Społecznych”, tom 12 (48), nr 3, Warszawa 2020.
- Paśnik J., *Kilka refleksji o regulacjach stanu epidemii jako sui generis pozakonstytucyjnego stanu nadzwyczajnego*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2020, nr 11, s. 69–85.
- Rzecznik Praw Obywatelskich, *Raport na temat pandemii. Doświadczenia i wnioski*, Warszawa 2021.
- *Jak przygotować polską ochronę zdrowia na kolejne epidemie? 100 WYTYCZNYCH dla administracji rządowej i samorządowej w zakresie gotowości państwa na czas kryzysu*, prof. dr hab. G. Gielerak, dr K. Obłąkowska, dr A. Bartoszewicz, Instytut Jagielloński, Warszawa, wrzesień 2021.
- *Informacja o wynikach kontroli. Funkcjonowanie urzędów administracji publicznej w okresie epidemii COVID-19*, Najwyższa Izba Kontroli, Delegatura w Szczecinie, nr ewid. 173/2021/P/21/094/LSZ, s. 7–8.
- *Informacja o wynikach kontroli. Funkcjonowanie szpitali w warunkach pandemii COVID-19*, Najwyższa Izba Kontroli, 18.01.2022, nr ewid. 154/2021/P/21/055/KZD.
- Narodowy Instytut Zdrowia Publicznego PZH – Państwowy Instytut Badawczy, *Analiza ryzyka zgonu z powodu ogółu przyczyn oraz z powodu COVID-19 osób zaszczepionych i niezaszczepionych przeciw COVID-19*, dr n. przyr. B. Wojtyniak, prof. NIZP PZH – PIB dr n. med. D. Rabczenko, dr hab. n. o zdr. G. Juszczak, Warszawa 2022.
- Lewandowski P., Madoń K., *Skuteczność szczepień przeciw COVID-19 w Polsce*, Instytut Badań Strukturalnych, „IBS Policy Paper” 1/2022.
- *Strategia walki z pandemią COVID-19*, Ministerstwo Zdrowia, portal Gov.pl.
- *Stan Sanitarny Kraju w 2020 roku*, Główny Inspektorat Sanitarny, s. 98.
- *Lepszy nauczyciel niezaszczepiony... niż wakacj*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 25 stycznia 2022, nr 16 (5678), A5.
- Kancelaria Senatu, *Pandemia COVID-19. Sytuacja w wybranych krajach europejskich*, Warszawa 2020.
- Karkowska M., *Między literą prawa a praktyką. Reakcje na odgórne regulacje związane z rozprzestrzenianiem się COVID-19 w latach 2020 i 2021*, „Studia BAS” 1 (69) 2022, s. 19 i 24.

Strony internetowe

- Gotkowska J., *Szwedzkie lekcje z pandemii*, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/komentarze-osw/2021-02-16/szwedzkie-lekcje-z-pandemii> (dostęp: 10.09.2022).
- Lazarus J.V., Romero D., Kopka C.J. et al., *A multinational Delphi consensus to end the COVID-19 public health threat*, „Nature” 611 (2022), s. 332–345, <https://doi.org/10.1038/s41586-022-05398-2> (dostęp: 15.12.2022).
- *Health at a Glance 2021*, <https://www.oecd.org/health/health-at-a-glance/> (dostęp: 10.09.2022).
- *How do vaccines work?*, https://www.who.int/news-room/feature-stories/detail/how-do-vaccines-work?adgroupsurvey={adgroupsurvey}&gclid=Cj0KCQiAyracBhDoARIsACGFcS7LSOXnG5IuqzW3bugMrb0YVZmdT3FK3QgItgvqOnLJIK8_4ii-MV4aAtBhEALw_wcB (dostęp: 5.12.2022).
- <https://sip.lex.pl/#/act/17507739/3162976/zapobieganie-oraz-zwalczanie-zakazen-i-chorob-zakaznych-u-ludzi?keyword=o%20zapobieganiu%20oraz%20zwalczaniu%20zaka%C5%BCe%C5%84%20i%20chor%C3%B3b%20zaka%C5%BAnych%20u%20ludzi&cm=SFIRST> (dostęp: 22.11.2022).
- <https://www.gov.pl/web/koronawirus/walka-z-pandemia-covid-19-jak-to-robimy>.
- <https://politykaszrowotna.com/arttykul/respiratory-od-handlarza/910306>.
- <https://www.gov.pl/web/koronawirus/zespol-ministra-zdrowia-do-spraw-monitorowania-i-prognoz>.
- <https://szczepienia.pzh.gov.pl/kampania-ja-juz-po-a-ty-ruszyla/>
- <https://www.gov.pl/web/gis/co-to-jest-sepis>.
- <https://www.pap.pl/aktualnosci/news%2C1262652%2Cnajlepsza-cyfrowa-odpowiedz-na-pandemie-projekt-sepis-wyrozniony-przez-onz>.
- Rada medyczna, <https://www.gov.pl/web/koronawirus/rada-medyczna> (dostęp: 5.09.2022).
- <https://psnit.pl/oswiadczenie-polskich-stacji-narciarskich-i-turystycznych-w-sprawie-zimy-2021-22/> (dostęp: 9.09.2022).
- Amante A., Balmer C., *Why has Italy suffered so badly during the pandemic?*, <https://www.weforum.org/agenda/2020/12/italy-death-toll-pandemic-covid-coronavirus-health-population-europe/> (dostęp: 5.12.2022).
- https://jagiellonski.pl/files/other/Epidemia_E-BOOK.pdf (dostęp: 20.01.2023).
- <https://workhere.pl/zarobki-w-sanepidzie-nie-jest-tak-zle/> (dostęp: 20.02.2023).
- *Strategia rozwoju NFZ na lata 2019–2023*, https://www.nfz.gov.pl/download/gfx/nfz/pl/defaultaktualnosci/370/7327/1/strategia_rozwoju_nfz_2019-2023.pdf.

- *Zasady postępowania z osobami podejrzanymi o zakażenie nowym koronawirusem 2019-nCoV*, <https://www.nfz.gov.pl/aktualnosci/aktualnosci-centrali/zasady-postepowania-z-osobami-podejrzanyimi-o-zakazenie-nowym-koronawirusem-2019-ncov,7566.html>.
- *ABC postępowania przy podejrzeniu zakażenia koronawirusem. Akcja informacyjna w szpitalach*, <https://www.nfz.gov.pl/aktualnosci/aktualnosci-centrali/abc-postepowania-przy-podejrzeniu-zakazenia-koronawirusem-akcja-informacyjna-w-szpitalach,7599.html>.
- *ABC postępowania przy podejrzeniu zakażenia koronawirusem. Akcja informacyjna w aptekach*, <https://www.nfz.gov.pl/aktualnosci/aktualnosci-centrali/abc-postepowania-przy-podejrzeniu-zakazenia-koronawirusem-akcja-informacyjna-w-aptekach,7605.html>.
- *Telefoniczna Informacja Pacjenta – tu uzyskasz informacje o postępowaniu w sytuacji podejrzenia zakażenia koronawirusem*, <https://www.nfz.gov.pl/aktualnosci/aktualnosci-centrali/telefoniczna-informacja-pacjenta-tu-uzyskasz-informacje-o-postepowaniu-w-sytuacji-podejrzenia-zakazenia-koronawirusem,7597.html>.
- *Zasady finansowania świadczeń medycznych związanych z zapobieganiem i zwalczaniem koronawirusa*, <https://www.nfz.gov.pl/aktualnosci/aktualnosci-centrali/zasady-finansowania-swadczen-medycznych-zwiazanych-z-zapobieganiem-i-zwalczaniem-koronawirusa,7622.html>.
- *Teleporady w Ambulatoryjnej Opiece Specjalistycznej*, <https://www.nfz.gov.pl/aktualnosci/aktualnosci-centrali/teleporady-w-ambulatoryjnej-opiece-specjalistycznej,7627.html>.
- *Powstają izolatoria. Pobyt w nich sfinansuje NFZ*, <https://www.nfz.gov.pl/aktualnosci/aktualnosci-centrali/powstaja-izolatoria-pobyt-w-nich-sfinansuje-nfz,7675.html>.
- *Ruszyło ponad 100 punktów wymazowych dla osób z kwarantanny*, <https://www.nfz.gov.pl/aktualnosci/aktualnosci-centrali/ruszylo-ponad-100-punktow-wymazowych-dla-osob-z-kwarantanny,7719.html>.
- *Polecenie Ministra Zdrowia z 29 kwietnia 2020 r. 2035887.AM.*
- *10 mld zł poszło na pensje covidowe dla medyka*, <https://politykazdrowotna.com/artukul/10-mld-zl-poszlo-na-pensje-covidowe-dla-medyka/823394>.
- *Nabór do Narodowego Programu Szczepień przeciwko wirusowi SARS-CoV-2*, <https://www.nfz.gov.pl/aktualnosci/aktualnosci-centrali/nabor-do-narodowego-programu-szczepien-przeciwko-wirusowi-sars-cov-2,7865.html>.

- *Infolinia Narodowego Programu Szczepień przeciw COVID-19*, <https://www.nfz.gov.pl/aktualnosci/aktualnosci-centrali/infolinia-narodowego-programu-szczepien-przeciw-covid-19,7878.html>.
- <https://www.gov.pl/web/szczepimysie/zarejestruj-na-szczepienie-przez-infolinie>.
- <https://www.gov.pl/web/loteria>.
- <https://www.polsatnews.pl/wiadomosc/2021-01-04/szczepienia-celebrytow-aktor-zostal-osobiscie-przywitany-przez-rektora-wum-zdjecia/>.
- *Kontrola realizacji szczepień przeciw COVID-19*, <https://www.nfz.gov.pl/aktualnosci/aktualnosci-centrali/kontrola-realizacji-szczepien-przeciw-covid-19,7892.html>.
- *Szczepienia populacyjne: Będzie więcej mobilnych zespołów szczepiących*, <https://www.nfz.gov.pl/aktualnosci/aktualnosci-centrali/szczepienia-populacyjne-bedzie-wiecej-mobilnych-zespolow-szczepiacych,7916.html>.
- *Szczepienia przeciwko COVID-19 w aptekach. Ruszyły nabory*, <https://www.nfz.gov.pl/aktualnosci/aktualnosci-centrali/szczepienia-przeciwko-covid-19-w-aptekach-ruszyly-nabory,8003.html>.
- *Nabór do udziału w realizacji szczepień ochronnych przeciw grypie sezonowej w sezonie 2021/2022*, <https://www.nfz.gov.pl/aktualnosci/aktualnosci-centrali/nabor-do-udzialu-w-realizacji-szczepien-ochronnych-przeciw-grypie-sezonowej-w-sezonie-20212022,8061.html>.

2.

Decyzyjność i skuteczność polityki imigracyjnej na podstawie doświadczeń ze współpracy międzyresortowej

Marek Baranowski, Piotr Markowicz, Łukasz Nowak, Patrycja Sadowska,
Michał Sobol, Karolina Stykowska, Olga Zych

Opiekun grupy:
Jerzy Siekiera

Streszczenie

Celem raportu jest analiza narzędzi używanych do kształtowania polityki migracyjnej, w tym zwłaszcza strategicznego dokumentu dotyczącego polityki migracyjnej i resortowego Zespołu do Spraw Migracji. Omówione zostały uwarunkowania prawne – międzynarodowe i krajowe, które określają standardy związane z przepływem cudzoziemców i ich pobytem na terytorium Polski. W kontekście wykonywania zadań państwa związanych z migrantami przedstawiono strukturę i aparat Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Ministra Rodziny i Polityki Społecznej. Następnie zaprezentowano Zespół do Spraw Migracji, który poddano ewaluacji ze strony urzędników organów wchodzących w jego skład. W wnioskach przedstawiono, jakie organy odgrywają najistotniejszą rolę w dziedzinie migracji i jakie są ich uwagi do funkcjonującego modelu.

Wstęp

Problem migracji w Polsce od wielu lat jest ważny i obecny zarówno w dyskursie politycznym i publicystycznym, jak i naukowym. W ostatnim czasie jednak nastąpiła bardzo istotna zmiana – Polska przestała być krajem emigracyjnym, a stała się miejscem docelowym imigracji.

Szczególnego charakteru zjawisko to nabrało na początku lat dwudziestych XXI wieku – próba zamierzonego destabilizowania sytuacji na wschodniej granicy Polski i napływ imigrantów z Bliskiego Wschodu oraz wojna w Ukrainie sprawiły, że potrzeba stworzenia spójnego modelu polityki migracyjnej stała się szczególnie nagląca. Te wyjątkowe okoliczności trzeba uwzględnić w – już i tak niełatwej – dyskusji o tym, jaka powinna być polska polityka migracyjna. Obraz okoliczności, które powinna ona uwzględnić, jest bardzo złożony i kształtują go przede wszystkim: niekorzystne trendy demograficzne (w tym przede wszystkim spadek liczby osób w wieku produkcyjnym), długa historia emigracyjna Polski i pozostawanie poza granicami kraju wielu Polaków (w tym bardzo dużej grupy osób, które zdecydowały się na emigrację zarobkową po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej (UE) w 2004 r.), a w końcu nasilające się zjawisko imigracji do Polski.

Z uwagi na charakter niniejszej pracy już na wstępie należy zaakcentować, że zjawisko imigracji będzie wiązało się z większym obciążeniem instytucji państwa. Choć opracowanie poświęcone jest zagadnieniu bezpieczeństwa migracyjnego, nie sposób pominąć faktu, że rosnąca liczba imigrantów będzie wpływała nie tylko na instytucje zajmujące się bezpieczeństwem publicznym, ale również na

inne organy działające np. w sferze edukacji, zabezpieczenia społecznego, zdrowia i rynku pracy.

W takich warunkach zasadne wydaje się efektywne działanie międzyresortowego Zespołu do Spraw Migracji oraz stworzenie i regularne nowelizowanie dokumentu całościowo regulującego działania państwa związane z migracjami. Jest to bowiem kwestia, która ma rosnący wpływ na działalność władz publicznych i powinna być przedmiotem zaplanowanych, skoordynowanych działań.

Głównym celem niniejszej pracy jest analiza narzędzi używanych do kształtowania polityki migracyjnej.

O układzie opracowania zdecydowały hipotezy postawione w celu udzielenia odpowiedzi na pytanie, czy polska polityka migracyjna odpowiada na wyzwania aktualnej i prognozowanej sytuacji społecznej i gospodarczej kraju.

Pierwsza część poświęcona zostanie omówieniu uwarunkowań prawnych: wiążącego Polskę prawa międzynarodowego, przede wszystkim regulacji Unii Europejskiej, oraz prawa polskiego. W myśl zasady legalizmu każde działanie administracji powinno mieć odzwierciedlenie w prawie – bądź to w aktach jego stosowania, bądź stanowienia – stąd analiza prawodawstwa i doktryny wydaje się adekwatną metodą badawczą w tym zakresie. W części stanowiącej analizę regulacji krajowych akcent położony zostanie na akty kształtujące procedury powoływania i sposób działania organów władzy publicznej zaangażowanych w tworzenie polityki migracyjnej. Ponadto znajdą się tutaj uwagi dotyczące strategicznego dokumentu, jakim była „Polityka migracyjna Polski”. Z uwagi na silną internacjonalizację kwestii migracji część rozważań będzie dotyczyła regulacji międzynarodowych, ze szczególnym uwzględnieniem prawa unijnego. Jednym ze wstępnych założeń jest znaczny wpływ prawa stanowionego przez organy Unii Europejskiej na krajowe regulacje w zakresie migracji. Druga część pracy omawiająca strukturę krajowych organów administracji publicznej i ich współdziałanie, w tym rolę, jaką odgrywa międzyresortowy Zespół do Spraw Migracji, wynika ze wstępnego założenia, że zręby polskiej polityki migracyjnej są – w zakresie pozostającym w gestii władz krajowych – w dużej mierze rezultatem współpracy Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji (MSWiA) oraz Ministerstwa Rodziny i Polityki Społecznej (MRiPS). W konsekwencji to postulaty wysuwane przez te dwa resorty i podejścia przez nie forsowane przekładają się na legislację i praktykę zarządzania działaniem państwa w kwestii migracji. Podstawą wniosków sformułowanych w tej części pracy będą wyniki badania jakościowego przeprowadzonego przez autorów – wywiadów z pracownikami ministerstw najbardziej zaangażowanych w tworzenie systemowych rozwiązań dotyczących migracji. Zgodnie bowiem z ustawą o działach administracji rządowej i zarządzeniem Prezesa Rady

Ministrów w sprawie utworzenia Zespołu do Spraw Migracji szczególną funkcję w tym zakresie pełni minister właściwy do spraw wewnętrznych i minister właściwy do spraw pracy.

Tekst będzie również rozwijał hipotezę, że polska polityka migracyjna jest projektowana w odpowiedzi na pojawiające się kryzysy i nie wynika z długofalowej, przemyślanej strategii. Przedmiotem rozważań będzie również to, czy zmiana charakteru kraju z emigracyjnego na imigracyjny spowodowała konieczność podjęcia bardziej efektywnych i zdecydowanych działań, w szczególności stworzenia spójnego dokumentu całościowo regulującego politykę migracyjną. Od 2016 r. nie obowiązuje żaden plan określający kierunki działań państwa związane z zarządzaniem imigracją w sposób odpowiadający potrzebom gospodarczym i społecznym kraju. Przedmiotem rozważań jest również to, czy polityka migracyjna kształtuje się na podstawie podejmowanych *ad hoc* decyzji bądź wykuwa się w praktyce stosowania przepisów, które nie są przedmiotem strategicznego namysłu władz i nie są dostosowane do sytuacji kryzysowej, z jaką mamy obecnie do czynienia. Warto namysłu jest również to, czy instytucje publiczne powinny podjąć zdecydowane działania w zakresie polityki migracyjnej w celu podniesienia jej efektywności.

Wnioski sformułowane na podstawie analizy literatury, aktów prawnych oraz wywiadów z pracownikami trzech ministerstw i jednego urzędu centralnego stanowią podsumowanie rozważań zawartych w poprzednich częściach pracy. Zawierają próbę odpowiedzi na pytanie, na ile działania organów władzy publicznej wpływają na kształt polityki migracyjnej Polski w warunkach braku jednego dokumentu całościowo regulującego tę kwestię.

1. Uwarunkowania prawne

1.1. Uwarunkowania prawnomiędzynarodowe – UE

W 2019 r. 22,9 mln osób, czyli 4,7% populacji Unii Europejskiej, nie było obywatelami państw Europy. W 2021 r. państwa członkowskie udzieliły obywatelom państw trzecich blisko 3 mln pierwszych zezwoleń na pobyt w UE¹, a Polska

¹ Zezwolenie na pobyt to każde zezwolenie ważne co najmniej 3 miesiące, wydane przez organy państwa członkowskiego UE, zezwalające obywatelowi państwa trzeciego na legalny pobyt na jego terytorium.

wydała aż 1/3 z nich (967 300). Zeszłoroczny rezultat dla całej Unii jest tożsamy z tym sprzed pandemii COVID-19 (2 955 300 zezwoleń), co z uwagi na postępujące zmiany klimatu, kwestie bezpieczeństwa oraz atrakcyjność ekonomiczną Europy wciąż pozwala kwalifikować Unię Europejską jako obszar najchętniej wybierany do osiedlenia².

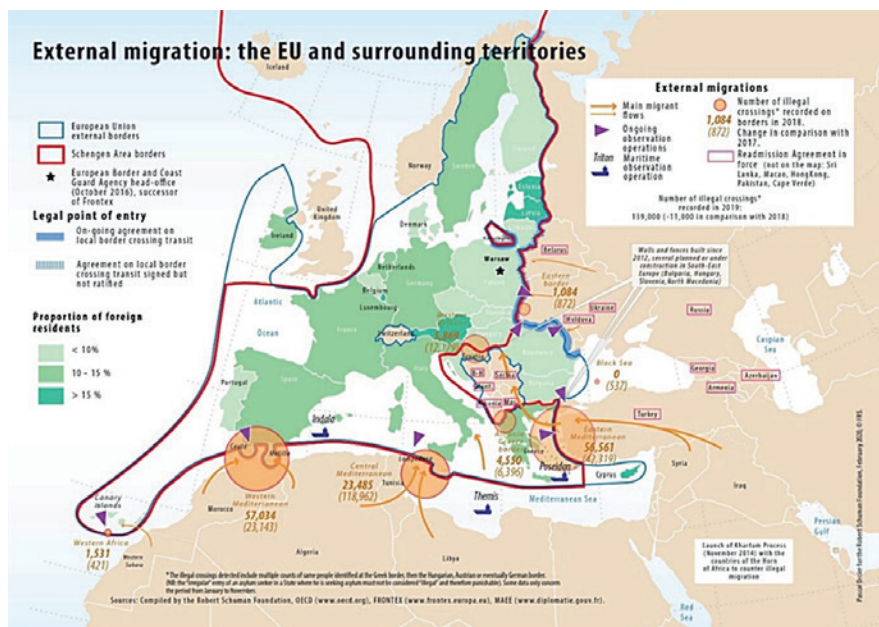
Określone w art. 79 ust. 1 traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej cele w dziedzinie migracji ukierunkowane są na zapewnienie, na każdym etapie, skutecznego zarządzania przepływami migracyjnymi, sprawiedliwe traktowanie obywateli państw trzecich przebywających legalnie w państwach członkowskich, a także zapobieganie nielegalnej imigracji i handlowi ludźmi oraz wzmocnienie ich zwalczanie. Wydaje się jednak, że nie są one do końca wykorzystane, skoordynowane i dostosowane do realiów politycznych i geografii Unii. Świadczą o tym m.in. kierunki wybierane przez migrantów, których populacje w państwach członkowskich są zróżnicowane – przykładowo w Niemczech w 2019 r. było ich aż 13,4 mln, co odpowiada 15,7% ogółu populacji, we Francji 8,3 mln (12,3% ogółu), a w Hiszpanii 13,7% ogółu. W Europie Środkowej i Wschodniej Polska stała się wiodącym celem migrantów – ich liczba wynosiła 2,1 mln (5,5% ogółu). Wówczas to motywacje zarobkowe przyciągały cudzoziemców do Polski, jednak wraz ze zmianą sytuacji geopolitycznej na wschodzie kontynentu imigranci coraz częściej ubiegają się o ochronę międzynarodową³.

² Oficjalna strona internetowa Eurostat, *First residence permits reached pre-pandemic levels*, 9.08.2022, <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/ddn-20220809-2> (dostęp: 11.11.2022).

³ Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, sporządzony w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r., w wersji skonsolidowanej z 2016 r. (Dz.U. C 202 z 7.06.2016); P. Joannin, *Understanding the new pact on migration and asylum*, The Robert Schuman Foundation, 16.11.2020, <https://www.robert-schuman.eu/en/european-issues/0577-understanding-the-new-pact-on-migration-and-asylum> (dostęp: 11.11.2022).

2. Decyzyjność i skuteczność polityki imigracyjnej na podstawie...

Infografika nr 1. External migration: the EU and surrounding territories (pol. Migracja zewnętrzna: UE i terytoria sąsiednie)



Źródło: P. Joannin, *Understanding the new pact on migration and asylum* (pol. *Zrozumieć nowy pakt o migracji i azylu*), The Robert Schuman Foundation, 16.11.2020, <https://www.robert-schuman.eu/en/european-issues/0577-understanding-the-new-pact-on-migration-and-asylum>.

Na szczeblu europejskim istnieje szereg mechanizmów zapewniających współpracę w zakresie polityki migracyjnej. Unia posiada w tym obszarze kompetencje dzielone – jej działania oparte są na zasadach pomocniczości i proporcjonalności, a decyzje są podejmowane „metodą wspólnotową” (legislacja ma miejsce w zwykłej procedurze ustawodawczej przy pełnej jurysdykcji Trybunału Sprawiedliwości UE). Pomimo to państwa członkowskie wciąż artykułują obawy dotyczące ich suwerenności w tym wrażliwym obszarze, a kolejne lata doświadczeń uwidaczniają nierozwiązany dotąd dylemat: kontrola migracji czy ochrona praw człowieka. W odniesieniu do tego obszaru na forum unijnym Polska jest reprezentowana przez MSWiA⁴.

⁴ S. Peers, *EU Immigration and Asylum Law*, (w:) D. Patterson, A. Södersten (ed.), *A Companion to European Union Law and International Law*, 2016, s. 519; oficjalna strona internetowa Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, *Polityka azylowa i migracyjna*, <https://www.gov.pl/web/mswia/polityka-azylowa-i-migracyjna> (dostęp: 15.11.2022).

W dziedzinie prawa wizowego i kontroli granic największym osiągnięciem UE jest układ z Schengen. Na mocy porozumienia z 1985 r. zniesiono kontrolę paszportową na granicach wewnętrznych państw sygnatariuszy oraz stosowane są ściśle określone zasady dotyczące kontroli na granicach zewnętrznych. Obecnie członkami strefy Schengen są wszystkie kraje UE poza czterema: Irlandią (na mocy klauzuli *opt-out*), Bułgarią, Cyprzem i Rumunią mającymi status kandydata. Do porozumienia przystąpiły również państwa Europejskiego Obszaru Gospodarczego. Zapewnienie swobody przemieszczania się wszystkim osobom, które legalnie przebywają w państwach członkowskich lub je odwiedzają, było możliwe dla rezydentów UE dzięki jednolitemu prawu do nauki czy pracy, ale jednocześnie wymusiło to stworzenie wspólnej polityki wizowej oraz współpracę policyjną i sądowniczą w sprawach karnych.

Istotą funkcjonowania strefy Schengen są przedmiotowe rozporządzenia unijne. Na wyszczególnienie zasługuje kodeks graniczny Schengen, który określa główne zasady kontroli i ochrony granic. Warto zaznaczyć, że swoboda przekraczania granic w dowolnym miejscu i o dowolnej porze może zostać ograniczona przez wyrwykowe kontrole, a w przypadku zagrożenia dla bezpieczeństwa każde państwo członkowskie może podjąć decyzję o tymczasowym przywróceniu kontroli na granicach z innymi państwami strefy Schengen (Polska wykorzystała taką możliwość m.in. w 2016 r. przy okazji Światowych Dni Młodzieży w Krakowie oraz w 2020 r. z powodu pandemii COVID-19). Na podstawie kodeksu opisano także to, jakie warunki muszą spełnić obywatele państw trzecich w przypadku planowanego pobytu na terytorium państw członkowskich nieprzekraczającego 90 dni (w każdym okresie 180-dniowym). Są oni zobowiązani m.in.: posiadać ważny dokument podróży uprawniający do przekroczenia granicy; posiadać ważną wizę lub ważny dokument pobytowy, jeśli są wymagane; uzasadnić cel i warunki planowanego pobytu i posiadać wystarczające środki utrzymania na czas jego trwania i powrót do państwa pochodzenia lub tranzyt; nie figurować w bazach Systemu Informacji Schengen (SIS); nie stwarzać zagrożeń dla porządku publicznego, bezpieczeństwa wewnętrznego, zdrowia publicznego lub stosunków międzynarodowych państw członkowskich⁵.

System Informacji Schengen jest wspólną, elektroniczną bazą danych o osobach i przedmiotach poszukiwanych przez służby państw członkowskich. System ten zapewnia krajowym organom kontroli granicznej, policyjnej, konsularnej

⁵ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/399 z dnia 9 marca 2016 r. w sprawie unijnego kodeksu zasad regulujących przepływ osób przez granice (kodeks graniczny Schengen) (Dz.U. L 77 z 23.3.2016).

i organom sądowym wymianę informacji na temat poszukiwanych osób lub tych, które nie mają prawa wjazdu do strefy Schengen. Państwa członkowskie wprowadzają informacje do systemu przez sieci krajowe (N-SIS) zintegrowane z systemem centralnym (C-SIS). Reforma systemu z 2018 r. rozszerza zakres jego funkcji i reguluje dostęp agencji UE do bazy.

Europejska Agencja Straży Granicznej i Przybrzeżnej (Frontex) odgrywa pewną rolę w uzupełnieniu działań organów kontroli granicznej państw członkowskich. Od 2004 r. koordynuje ona współpracę operacyjną, opracowuje modele ryzyka i monitoruje sytuację na granicach zewnętrznych oraz wspomaga państwa członkowskie w sytuacjach wymagających pilnej interwencji. W ostatnich latach obserwuje się wzrost znaczenia i rozszerzenie zadań tej agencji spowodowane silną presją migracyjną i wzrostem liczby imigrantów chcących dostać się do UE.

Dopiero po włączeniu dorobku Schengen do porządku prawnego UE w 1999 r. i na mocy rozporządzenia Rady z 2001 r. doszło do faktycznej harmonizacji polityki wizowej i ujednoczenia listy państw, od obywateli których wymaga się przedstawienia tego dokumentu. Ta była wielokrotnie zmieniana, jednak kryteria zniesienia lub nałożenia obowiązku wizowego są niezmiennie głównie polityczne i uwzględniają priorytety Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa UE, zagrożenia dla obronności czy perspektywę nielegalnej migracji⁶. Obecna lista zezwala na bezwizowy wjazd obywateli państw Bałkanów Zachodnich, Ukrainy (od 2017 r.) czy Gruzji, ale już nie Turcji⁷. Ruch bezwizowy dotyczy również obywateli państw Ameryki Północnej i Południowej (z nielicznymi wyjątkami, jak np. Boliwia czy Ekwador) oraz sojusznicznych państw z rejonu Azji i Pacyfiku (np. Japonii czy Australii). Obywatele pozostałych państw świata, chcąc uzyskać wizę, są zobligowani do spełnienia warunków określonych w kodeksie wizowym UE. System przyznawania wiz jest dodatkowo wspomagany przez Wizowy System Informacyjny (VIS), który służy wymianie danych wizowych między państwami członkowskimi i ich konsultacji, co ma na celu zwiększenie bezpieczeństwa wewnętrznego i zwalczanie terroryzmu przez biometryczną identyfikację osób. System VIS został uruchomiony w 2011 r.

Migracja legalna jest częścią wspólnej polityki migracyjnej UE, której adresatami są migranci, ich państwa pochodzenia oraz państwa docelowe. Tym, którzy planują imigrację do Unii, umożliwia ona poprawę ich sytuacji ekonomicznej,

⁶ S. Peers, *EU Immigration...*, op. cit., s. 520.

⁷ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1806 z dnia 14 listopada 2018 r. wymieniające państwa trzecie, których obywatele muszą posiadać wizy podczas przekraczania granic zewnętrznych, oraz te, których obywatele są zwolnieni z tego wymogu (Dz.U. L 303 z 28.11.2018).

a przez to i sytuacji życiowej. Natomiast z perspektywy wspólnoty, której społeczeństwo się starzeje, a luki w podaży pracy się powiększają, instrumenty legalnej migracji stały się jeszcze bardziej istotne, gdyż ma ona wpływ na gospodarkę i ekonomiczną konkurencyjność Unii. Rozwiązania przyjęte na forum UE w zakresie legalnej migracji były również podyktowane wpływem rozwiązań przyjętych w poszczególnych państwach członkowskich na sytuację w całej Unii (ze względu na brak granic wewnętrznych), a ich potencjalny brak zwiększałby ryzyko wzrostu nielegalnej migracji. Przepisy imigracyjne obowiązujące w całej UE mają zasadniczo zastosowanie w 25 z 27 państw UE – Dania (ze względu na klauzulę *opt-out*) nie stosuje ogólnounijnych przepisów, które dotyczą polityki imigracyjnej, wizowej i azylowej. Z kolei Irlandia każdorazowo podejmuje decyzję, czy przyjmąc przedmiotowe przepisy UE⁸.

W 2021 r. (zastępując dokument z 2009 r.) Rada przyjęła dyrektywę o niebieskiej karcie (EU Blue Card), która harmonizuje warunki wjazdu i pobytu pracowników wysoko wykwalifikowanych spoza UE. Przewiduje ona m.in. bardziej inkluzywne kryteria przyjęć, zwiększa mobilność wewnątrz UE i upraszcza procedury dla zatwierdzonych przez państwo pracodawców. W celu otrzymania niebieskiej karty kandydat musi przedstawić umowę o pracę lub wiążącą ofertę zatrudnienia na co najmniej 6 miesięcy, przewidującą roczną płacę brutto według prognozy ustalonej przez państwo członkowskie. Państwa UE decydują również o długości ważności pozwolenia z minimalnym okresem 24 miesięcy i mogą zachować przepisy krajowe dla wysoko wykwalifikowanych pracowników, z zastrzeżeniem, że posiadacze niebieskiej karty i ich rodziny nie mogą znaleźć się w mniej korzystnej sytuacji niż posiadacze zezwoleń krajowych⁹.

Dodatkowo dyrektywa 2011/98/EU w sprawie zezwoleń na pracę w UE daje prawo obywatelom spoza wspólnoty do traktowania na równi z obywatelami UE m.in. pod względem warunków pracy, ubezpieczeń, uznania kwalifikacji czy korzyści podatkowych. Podobne przepisy harmonizują politykę w obszarze legalnej migracji w UE i dotyczą studentów i naukowców (dyrektywa 2016/801/UE), pracowników sezonowych (dyrektywa 2014/36/UE), przeniesień wewnątrz przedsiębiorstw (dyrektywa 2014/66/UE) oraz łączenia rodzin (dyrektywa 2003/86/WE). Państwa członkowskie UE wciąż decydują samodzielnie o całkowitej liczbie

⁸ J. Godlewska-Szyrkowa, *EU Legal Migration Policy: Are There Prospects for Progress or Is It at a Standstill?*, „Studies in European Affairs” 25/2021, no. 4, s. 103.

⁹ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1883 z dnia 20 października 2021 r. w sprawie warunków wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich w celu zatrudnienia w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji oraz uchylenia dyrektywy Rady 2009/50/WE (Dz.U. L 382 z 28.10.2021).

migrantów, którzy mogą być wpuszczeni do kraju w celu poszukiwania pracy, a także podejmują ostateczne decyzje dotyczące wniosków migrantów oraz uzyskania zezwoleń na pobyt i pracę w przypadkach, gdy nie przyjęto przepisów ogólnounijnych. Nie mogą one jednak „stosować przepisów krajowych, które mogą zagrozić osiągnięciu celów zamierzonych przez dyrektywę, a tym samym pozbawić ją jej skuteczności”. Warto również zaznaczyć, że Trybunał Sprawiedliwości UE wykazuje wyraźną tendencję do poszukiwania jednolitej wykładni prawa unijnego i do ograniczania działalności państw członkowskich poprzez zasadę bezpośredniej skuteczności prawa wspólnotowego, gdy prawo UE odsyła do przepisów krajowych lub dana kwestia nie jest ujęta na poziomie unijnym¹⁰.

Państwa członkowskie UE zdecydowały się również współpracować w obszarze nielegalnej imigracji, która w ostatnich latach jest zjawiskiem o niespotykanej dotychczas skali. W celu jej przeciwdziałania przyjęto szereg instrumentów i dokumentów. Obejmują one m.in. kwestie przemytu migrantów (w tym sankcjonowania prywatnych firm przewożących, zakazu ułatwiania nielegalnego wjazdu) oraz ich wykorzystania przez pracodawców czy handlarzy ludźmi (np. rozporządzenie COM/2021/753). Za najważniejszą w tym zakresie należy jednak uznać dyrektywę powrotową określającą wspólne normy dotyczące powrotu obywateli państw trzecich przebywających w UE nielegalnie. Opisano w niej procedury zakończenia nielegalnego pobytu, wydania decyzji nakazującej powrót obywatela państwa trzeciego przewidującej dobrowolny wyjazd od 7 do 30 dni wydawanej przez państwo członkowskie i ew. wydającej zakaz wjazdu oraz proces wydalenia w przypadku niezastosowania się do decyzji. Zastrzeżono również, że wydalenie obywateli państw trzecich należy odroczyć, jeżeli istnieje ryzyko zagrożenia ich życia zgodnie z zasadą *non-refoulement*. Implikuje ona przeciwstawne tendencje w obszarze praw człowieka nie tylko między państwami członkowskimi, ale również instytucjami UE, co jest podyktowane rolą granic wewnętrznych i zewnętrznych UE oraz wiz nielegalnych imigrantów (UE posiada umowy o readmisji z 18 państwami świata). Miało to swoje odzwierciedlenie podczas kryzysu migracyjnego na granicy z Białorusią, kiedy doszło do zorganizowanego przerzutu imigrantów z państw Bliskiego Wschodu przez granicę z Polską, Litwą i Łotwą¹¹.

Polityka azylowa UE rozwija się dynamicznie, jednak obecne ramy prawne w tym obszarze są często nieefektywne. Choć podejmowane kroki mają

¹⁰ S. Peers, *EU Immigration...*, op. cit., s. 523–525.

¹¹ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/115/WE z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie wspólnych norm i procedur stosowanych przez państwa członkowskie w odniesieniu do powrotów nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich (Dz.U. L 348 z 24.12.2008).

przyczyniać się do określania wspólnych minimalnych standardów postępowania z ubiegającymi się o azyl lub ochronę międzynarodową, to w rzeczywistości takie osoby nie są traktowane jednakowo, a wskaźniki uznawania wniosków różnią się zależnie od państwa członkowskiego. To wraz z różniącymi się między państwami członkowskimi możliwościami integracyjnymi przyczynia się do przemieszczania się po UE w poszukiwaniu państwa, w którym najłatwiej otrzymać status azylanta. Pokłosiem kryzysu migracyjnego z 2015 r. była przedstawiona rok później przez Komisję reforma Wspólnego Europejskiego Systemu Azylowego (CEAS), która została zablokowana przez państwa członkowskie w Radzie z powodu braku konsensusu. Nowy Pakt w sprawie Migracji i Azylu z 2020 r., zapewniający m.in. nowe formy solidarności między państwami (inne niż automatyczne mechanizmy relokacyjne) czy współpracę z państwami pochodzenia i tranzytu migrantów, wciąż ma charakter propozycji dla państw członkowskich. Decyzja Rady 2022/382 wprowadzająca tymczasową ochronę dla osób uciekających przed wojną w Ukrainie wykazała, że porozumienie w tej wrażliwej polityce jest możliwe do osiągnięcia¹².

1.2. Krajowe regulacje prawne

Podążając za postulatami wyrażanymi w doktrynie przedmiotu, termin *prawo o cudzoziemcach* czy wymiennie *prawo migracyjne* bądź *uchodźcze* jest rozumiany w niniejszej pracy stosunkowo szeroko i ma charakter wielodyscyplinarny. Autorzy uważają, że tym terminem należy objąć nie tylko administracyjnoprawny status cudzoziemca, ale i wiele przepisów z różnych gałęzi prawa, gdy tylko ich adresatem jest cudzoziemiec¹³. Tylko takie rozumienie sytuacji cudzoziemca w Polsce umożliwiałoby rozważania o jego statusie z perspektywy państwa i pozwala stwierdzić, czy władze stosują uporządkowaną strategię działania w tym zakresie, tworząc politykę migracyjną Polski.

Przed rozpoczęciem analizy uwarunkowań prawnych warto zarysować wymiar instytucjonalny, czyli wskazać ośrodki, które w najwyższym stopniu kształtują politykę migracyjną. W polskiej administracji na poziomie centralnym funkcjonuje wiele podmiotów, które realizują politykę migracyjną kraju.

¹² Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów z dnia 23 września 2020 r. dotyczący nowego paktu o migracji i azylu (COM/2020/609 final).

¹³ J. Jagielski, *Aktualne problemy statusu prawnego cudzoziemców w Polsce*, (w:) D. Pudzianowska (red.), *Status cudzoziemca w Polsce wobec współczesnych wyzwań międzynarodowych*, Warszawa 2016.

Do najważniejszych instytucji tworzących ramy instytucjonalne związane z kwestiami migracji i uchodźstwa należy przede wszystkim Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, które jest koordynatorem polityki migracyjnej oraz nadzoruje i kontroluje Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców (UdSC) oraz Straż Graniczną. Pozostałe podmioty, które mają w swoich kompetencjach kwestie związane z polityką migracyjną, to: Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej w zakresie dostępu do rynku pracy, Ministerstwo Spraw Zagranicznych w zakresie opieki konsularnej i polityki wizowej, wojewodowie w zakresie legalizacji pobytu cudzoziemców i sądy administracyjne. Istotnym narzędziem koordynacji i wypracowania kierunków polityki migracyjnej jest międzyresortowy Zespół do Spraw Migracji, który stanowi ciało doradcze Prezesa Rady Ministrów i którego rola zostanie szerzej omówiona w części analitycznej.

Analizowanie obowiązującego w Polsce prawa migracyjnego należy rozpocząć od wskazania składników porządku prawnego, które kształtują status cudzoziemca w Polsce. Nadrzędnym i najbardziej podstawowym aktem prawnym regulującym sytuację prawną cudzoziemców jest Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. Zgodnie z art. 37 każdy znajdujący się pod władzą Rzeczypospolitej korzysta z wolności i praw konstytucyjnych¹⁴. Zasada powszechności korzystania z praw konstytucyjnych została jednak ograniczona – wyjątkową kategorią osób niecieszących się pełnią praw obywatelskich są cudzoziemcy. Takie ograniczenie regulowania zasad wjazdu i pobytu cudzoziemców wynika bezpośrednio z zasady suwerenności państwa. Na mocy Konstytucji status cudzoziemców uregulowany jest w odrębnych ustawach. Jednocześnie w art. 56 Konstytucja gwarantuje cudzoziemcom prawo do azylu oraz nadania statusu uchodźcy.

Konstytucyjne wytyczne i regulacje dotyczące statusu cudzoziemca w RP są ogólne i odwołują się do ustawodawstwa zwykłego. Najważniejszymi aktami o randze ustawowej, które w najbardziej kompleksowy sposób zajmują się wyznaczeniem prawoadministracyjnego statusu cudzoziemca, są:

- ustawa z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 2354);
- ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 1264);
- ustawa z dnia 14 lipca 2006 r. o wjeździe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, pobytku oraz wyjeździe z tego terytorium obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej i członków ich rodzin (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 1697).

¹⁴ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. poz. 484).

Wskazanym aktom prawnym towarzyszą także liczne akty wykonawcze, które wchodzi w zakres prawa migracyjnego. Do ustaw towarzyszących obszarowi prawa migracyjnego można zaliczyć także (przynajmniej w części) regulacje ustawy z dnia 9 listopada 2000 r. o repatriacji (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 1105) oraz ustawy z dnia 7 września 2007 r. o Karcie Polaka (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1598). Reżim prawny wskazanych ustaw wskazuje jednak na cudzoziemców szczególnej kategorii, tj. osoby polskiego pochodzenia, i częściowo wychodzi poza problematykę cudzoziemców¹⁵.

Ustawa o cudzoziemcach w sferze przedmiotowej określa zasady i warunki wjazdu, przejazdu, pobytu oraz wyjazdu cudzoziemców z terytorium Polski, a także kwestie związane z kontrolą legalności tego pobytu i organy właściwe w postępowaniach w tych sprawach. Warstwę podmiotową ustawy stanowi przede wszystkim definicja legalna cudzoziemcy. Zgodnie z art. 3 pkt 2 cudzoziemcem jest każdy, kto nie posiada obywatelstwa polskiego. Ustawa dość obszernie omawia instrumentarium prawne środków administracyjnoprawnych związane m.in. z zezwoleniami, rejestrami, zakazami i nakazami. Należy zaznaczyć, że omawiana ustawa ma zastosowanie tylko do cudzoziemców niebędących obywatelami państw członkowskich Unii Europejskiej, Europejskiego Stowarzyszenia Wolnego Handlu (EFTA), państw będących stronami umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym lub Konfederacji Szwajcarskiej oraz członków ich rodzin.

Kolejnym ważnym elementem kształtującym prawo o cudzoziemcach w polskim systemie prawnym są przepisy regulujące problematykę ochrony cudzoziemca w Polsce. Ustawa o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium RP normuje zasady i warunki udzielenia cudzoziemcom ochrony na terytorium RP oraz wskazuje tryb i organy właściwe w tych sprawach. W tym zakresie ustawa przyjmuje, że na terytorium Polski cudzoziemcowi udziela się ochrony przez:

- nadanie statusu uchodźcy;
- udzielenie ochrony uzupełniającej;
- udzielenie azylu;
- udzielenie ochrony czasowej.

Regulacje ustawy szczegółowo normują powyższe formy ochrony i co za tym idzie, kształtują status prawny różnych grup cudzoziemców.

Polskie prawo migracyjne jest odpowiedzią na kierunki długoterminowej polityki migracyjnej państwa wyznaczane na wysokim szczeblu politycznym. Istotny

¹⁵ J. Jagielski, *Kilka uwag o polskim prawie o cudzoziemcach na obecnym etapie*, (w:) M. Zdanowicz (red.), *Status prawny cudzoziemca w Polsce*, Warszawa 2007, s. 110.

jest fakt, że opracowanie modelu polskiej polityki migracyjnej jest jednym z projektów strategicznych wymienionych w „Strategii na rzecz odpowiedzialnego rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)” przyjętej w 2017 r. Dokumentem, który w kompleksowy sposób analizuje sytuację migracyjną w państwie i rekomenduje rozwiązania w tym zakresie, miała być „Polityka migracyjna Polski – kierunki działań 2021–2022”. Dokument ten przygotowany został przez międzyresortowy Zespół do Spraw Migracji, lecz nie został przyjęty przez Radę Ministrów. Warto wspomnieć, że nie istnieje ustawowy wymóg stworzenia dokumentu określającego politykę migracyjną Polski, jednak kontrola NIK z 2019 r. wskazuje¹⁶, że taki dokument powinien stanowić sposób realizacji przypisanej Radzie Ministrów funkcji rządzenia, która objawia się w wytyczaniu kierunkowych zasad wewnętrznej i zewnętrznej polityki państwa i w podejmowaniu decyzji o znaczeniu strategicznym¹⁷.

„Polityka migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania” przyjęta przez Radę Ministrów w 2012 r. została uchylona w 2016 r. Na wniosek Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji Rada Ministrów unieważniła ten dokument, stwierdzając, że jest on nieaktualny i w tym kształcie zbyteczny, ponieważ był nieadekwatny do sytuacji migracyjnej w Polsce i w Europie¹⁸. Od tamtej pory próby formułowania polityki migracyjnej Polski kończyły się niepowodzeniem. W 2018 r. Rada Ministrów przyjęła „Priorytety społeczno-gospodarcze polityki migracyjnej” opracowane pod kierunkiem Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju. Jednak żaden przyjęty do tej pory dokument nie ujmował całościowo i spójnie problematyki koordynacji działań państwa wobec procesów migracyjnych¹⁹.

Zespół do Spraw Migracji w grudniu 2020 r. przyjął dokument „Polityka migracyjna Polski – diagnoza stanu wyjściowego”, który stał u podstaw prac nad projektem określającym strategię polskiej polityki migracyjnej. Następnie uchwałą Zespołu z dnia 25 maja 2021 r. została zatwierdzona i rekomendowana do przyjęcia przez Radę Ministrów ostateczna wersja dokumentu „Polityka migracyjna Polski – kierunki działań 2021–2022”. Prace nad nim zostały jednak wstrzymane

¹⁶ Informacja o wynikach kontroli Naczelnej Izby Kontroli, *Przygotowanie administracji publicznej do obsługi cudzoziemców*, nr ewid. 24/2019/P/18/105/LWR z dnia 7 sierpnia 2019 r., <https://www.nik.gov.pl/kontrola/P/18/105/> (dostęp: 15.12.2022).

¹⁷ Zob. W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, LEX 2013, uwagi do art. 146.

¹⁸ Informacja o wynikach kontroli Naczelnej Izby Kontroli, *Przygotowanie...*, op. cit.

¹⁹ Uzasadnienie projektu uchwały Rady Ministrów w sprawie przyjęcia dokumentu „Polityka migracyjna Polski – kierunki działań 2021–2022” (ID179), <https://www.gov.pl/web/mswia/projekt-uchwaly-rady-ministrow-w-sprawie-przyjecia-dokumentu-polityka-migracyjna-polski-kierunki-dzialan-2021-2022-id179> (dostęp: 16.12.2022).

na poziomie Komitetu Stałego Rady Ministrów i ostatecznie nie został przyjęty. W części analitycznej podano prawdopodobne przyczyny takiego rozwiązania.

„Polityka migracyjna Polski – kierunki działań 2021–2022” poruszała kwestie związane z legalną migracją (zwłaszcza z migracją zarobkową i otwartością rynku pracy na cudzoziemców), a także nielegalną migracją (w kategoriach wjazdu, pracy i pobytu cudzoziemca, które są niezgodne z obowiązującym prawem). Dokument dotyczył zagadnień związanych z ochroną cudzoziemców oraz ich integracją. W mniejszym stopniu omawiał zjawisko migracji Polaków (np. działania na rzecz Polaków, którzy wyjechali na długie pobyty za granicę, osób polskiego pochodzenia i repatriantów) oraz materię związaną z europejskim wymiarem polityki migracyjnej.

2. Struktura organów administracji i ich współdziałanie

2.1. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji

Jednym z głównych organów odpowiadającym za kwestie migracji jest Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji. Zgodnie z ustawą z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej dział nr 24 sprawy wewnętrzne obejmuje kwestie m.in. ochrony granicy państwa, kontroli ruchu granicznego i cudzoziemców oraz koordynacji działań związanych z polityką migracyjną państwa²⁰. Ministrem kierującym działem sprawy wewnętrzne zgodnie z rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 listopada 2019 r. jest Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji. Z tego powodu podległe mu ministerstwo odpowiada za kwestię polityki migracyjnej²¹.

Do zadań Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji należy prowadzenie współpracy międzynarodowej na wielu płaszczyznach. Ministerstwo odpowiada m.in. za współpracę w ramach Unii Europejskiej. Zadania te podzielono na trzy główne obszary. Pierwszy dotyczy polityki migracyjnej i azylowej, drugi zarządzania granicami zewnętrznymi UE, a ostatni odnosi się do bezpieczeństwa wewnętrznego UE. Ministerstwo skupia się zwłaszcza na bezpieczeństwie w ramach wskazanej współpracy. Główne cele to przede wszystkim zwalczanie

²⁰ Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz.U. z 2022 r. poz. 2512, z późn. zm.).

²¹ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 listopada 2019 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji (Dz.U. z 2019 r. poz. 2264).

i zapobieganie przestępczości w zakresie przestępczości poważnej i zorganizowanej, korupcji czy handlu ludźmi.

Kolejnym aspektem współpracy międzynarodowej realizowanej przez MSWiA jest współpraca transgraniczna, która ma na celu zniesienie granic i walkę ze stereotypami oraz uprzedzeniami wynikającymi z samego faktu istnienia granic. Polska jest stroną wielu porozumień międzyrządowych o współpracy transgranicznej. W przeszłości dotyczyły one m.in. małego ruchu granicznego z Ukrainą, Białorusią czy Rosją, jednak ze względu na wojnę w Ukrainie sytuacja związana z małym ruchem granicznym uległa znacznej zmianie²².

Komórką MSWiA bezpośrednio odpowiedzialną za politykę migracyjną jest Departament Spraw Międzynarodowych i Migracji. Tworzą ją: Wydział Koordynacji Europejskiej, Wydział Współpracy Międzynarodowej, Wydział Polityki Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Wydział Polityki Migracyjnej i Granicznej, Wydział do spraw Nadzoru, Zespół do spraw Protokołu, Zespół do spraw Koordynacji Przeciwdziałania Handlowi Ludźmi oraz Zespół do spraw Wdrażania Wielkoskalowych Systemów Informacyjnych Unii Europejskiej.

Ministerstwo odpowiada za międzynarodową współpracę bilateralną oraz wielostronną. Kontakty obejmują relacje dwustronne z partnerami europejskimi oraz pozaeuropejskimi. Tego typu współpraca ma na celu podniesienie poziomu bezpieczeństwa wewnętrznego. W tym miejscu należy podkreślić rolę, jaką na co dzień odgrywa Departament Spraw Międzynarodowych i Migracji. Do jego zadań należą m.in.: realizacja polityki europejskiej rządu w zakresie spraw wewnętrznych, współpraca z instytucjami UE, realizacja zadań ministra wynikających z ustawy o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem oraz zadań związanych z członkostwem Polski w UE i z działaniem Komitetu do Spraw Europejskich, jak również wykonywanie innych zadań mieszczących się w zakresie współpracy z UE. Ponadto departament zajmuje się sprawami z zakresu współpracy bilateralnej i wielostronnej oraz prowadzi sprawy związane z realizacją współpracy transgranicznej i regionalnej²³.

W kontekście migracji, a zwłaszcza zwiększonej aktualnie migracji z Ukrainy, kluczowy jest Departament Administracji Publicznej, który zyskał nowe kompetencje w tym zakresie. To w tym departamencie koordynowane są nowelizacje ustaw związanych z pomocą dla uchodźców z Ukrainy, którzy znaleźli się w Polsce

²² Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 lutego 2022 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie czasowego zawieszenia lub ograniczenia ruchu granicznego na określonych przejściach granicznych (Dz.U. z 2022 r. poz. 423).

²³ Zarządzenie nr 13 Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 13 marca 2018 r. w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji (Dz.Urz.MSWiA.2018.15).

na skutek wojny w ojczystym kraju. Ponadto jest to departament obsługujący Pełnomocnika Rządu ds. Uchodźców Wojennych z Ukrainy.

Ministerstwo, a w szczególności wspomniany wcześniej Departament Spraw Międzynarodowych i Migracji oraz Departament Administracji Publicznej, współpracuje także z innymi instytucjami, np. z Departamentem Konsularnym Ministerstwa Spraw Zagranicznych. Departamenty te działają wspólnie w sprawach związanych z polityką wizową, zezwoleniami na pracę, a także w ramach międzyresortowego Zespołu do Spraw Migracji. Ponadto ministerstwo współpracuje z Komisją Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego, nadzoruje wojewodów oraz jest odpowiedzialne za zmiany legislacyjne w zakresie pomocy uchodźcom wojennym z Ukrainy np. poprzez ustawę o pomocy obywatelom Ukrainy.

Departament Spraw Międzynarodowych i Migracji funkcjonuje w obecnym kształcie od 2021 r. Wcześniej istniały dwa niezależne departamenty: Departament Analiz i Polityki Migracyjnej oraz Departament Spraw Międzynarodowych. Konsolidacja była podyktowana potrzebą wzmocnienia współpracy oraz jednocześnie zapewnienia sprawnej i pełnej koordynacji w zakresie działań w kluczowych obszarach polityki międzynarodowej, a zwłaszcza w kontekście działań polityki granicznej i migracyjnej. Połączenie komórek organizacyjnych w założeniu pozwala na skuteczniejsze wykonywanie zadań z obszaru spraw związanych z migracją oraz na bardziej efektywną współpracę z partnerami z UE.

Pięcioma głównymi obszarami, które definiuje MSWiA w kontekście współpracy w ramach UE w zakresie migracji, są: polityka azylowa, migracja legalna, zwalczanie nielegalnej migracji, realizacja koncepcji Globalnego Podejścia do Migracji i Mobilności (GAMM) ustanawiającej ramy dla współpracy z państwami trzecimi oraz Europejska Sieć Migracyjna, która zajmuje się przepływem danych o migracji. Należy jednak pamiętać, że Europejska Sieć Migracyjna funkcjonuje obecnie jako komórka Urzędu do Spraw Cudzoziemców.

Każdego roku Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji publikuje plan działania²⁴. Określa on cel działań, ich wartość, najważniejsze zadania służące realizacji celu oraz to, jaki dokument pomaga w realizacji danego celu strategicznego. Istnieje możliwość aktualizowania planu w zależności od zmieniającej się sytuacji. Oczywiście w planach publikowanych przez MSWiA znajdują się cele dotyczące szerokiego zakresu spraw. W kontekście tego raportu należy podkreślić jednak dwa najważniejsze aspekty, czyli zapewnienie bezpieczeństwa obywateli oraz zwiększenie

²⁴ Plan działalności Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji na rok 2022 dla działów administracji rządowej – administracja publiczna, sprawy wewnętrzne, wyznania religijne oraz mniejszości narodowe i etniczne.

sprawności zapewnienia bezpieczeństwa granicy zewnętrznej UE i terytorium RP. Co roku publikowane jest również sprawozdanie z wykonania planu.

Pierwszy ze wspomnianych powyżej celów dotyczy zapewniania bezpieczeństwa obywateli. Skupia się on na kilku głównych zadaniach, które mają wspomóc jego realizację. Najważniejsze obejmują m.in.: system bezpieczeństwa publicznego, działania służby prewencyjnej czy też prowadzenie krajowej mapy zagrożeń bezpieczeństwa. Większość najważniejszych zadań dotyczy jednak policji – zwłaszcza na poziomie lokalnym (np. bezpieczeństwo w ruchu drogowym). Ponadto – jak już wcześniej zostało wspomniane – istnieją strategiczne dokumenty, które odnoszą się bezpośrednio do danego celu. W tym przypadku jednym z tego typu dokumentów jest „Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju na 2020 r. (z perspektywą na 2030)” oraz „Strategia Bezpieczeństwa Narodowego RP”. Ponadto ostatni cel pierwszej z powyższych strategii dotyczy udoskonalenia systemu zarządzania kryzysowego oraz zapewnienia skutecznej ochrony ludności. Dokumenty te skupiają się również pośrednio na bezpieczeństwie polskich granic.

W kontekście niniejszej pracy można stwierdzić, że to drugi cel strategiczny jest celem kluczowym. Skupia się on na zwiększeniu sprawności zapewnienia bezpieczeństwa granicy zewnętrznej UE i terytorium RP. Jest to również cel, który posiada tylko jeden miernik określający stopień jego realizacji, a mianowicie „wskaźnik sprawności funkcjonowania systemu zintegrowanego zarządzania granicą i migracjami”. Najważniejszymi zadaniami służącymi realizacji tego celu są: kontrola graniczna, realizacja polityki migracyjnej i azylowej oraz piecza nad sprawami cudzoziemców i funkcjonowaniem przejść granicznych. Dokumentami pomocniczymi w tej kwestii są: „Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju na 2020 r. (z perspektywą na 2030)”, „Strategia Zintegrowanego Zarządzania Granicą Państwową RP na lata 2019–2030”, a także „Koncepcja funkcjonowania SG w latach 2020–2022 z perspektywą do 2027 r.”²⁵.

Ostatni wspomniany cel dotyczy udoskonalenia systemu zarządzania kryzysowego oraz zapewnienia skutecznej ochrony ludności. W tym przypadku miernikiem jest wejście w życie ustawy dotyczącej ochrony ludności. Do realizacji tego celu bez wątpienia konieczne jest przeprowadzenie projektu ustawy przez proces legislacyjny. Cel ten wynika bezpośrednio ze „Strategii Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2020”²⁶.

²⁵ „Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)”, Warszawa 2017; „Strategia Zintegrowanego Zarządzania Granicą Państwową RP na lata 2019–2030”, Warszawa 2019; „Koncepcja funkcjonowania Straży Granicznej na lata 2016–22”, Warszawa 2015.

²⁶ *Prace nad strategią polityki migracyjnej Polski znów odłożone*, „Rzeczpospolita”, 26.10.2021, <https://www.rp.pl/polityka/art19051011-prace-nad-strategia-polityki-migracyjnej-polski-znow-odlozone> (dostęp: 15.11.2022).

Ponadto warto opisać kompetencje i zadania Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców. Do zadań tego centralnego organu administracji rządowej należy m.in. rozpatrywanie odwołań od decyzji wojewodów w sprawach takich jak legalizacja pobytu. Obejmuje to zezwolenia na pobyt, zaproszenia i wizy, rejestracje pobytu oraz prawo stałego pobytu obywateli UE oraz członków ich rodzin. Ponadto Szef UdSC kontroluje wojewodów we wskazanym zakresie oraz pełni funkcję doradczą i ekspercką w sprawach związanych z migracją. Podobnie jak wspomniane wcześniej instytucje bierze on udział w procedurze kształtowania polityki wizowej państwa przez prowadzenie konsultacji wizowych oraz dokonywanie wymiany danych między państwami członkowskimi w zakresie wizowym. Ponadto do jego kompetencji należy zapewnienie pomocy socjalnej i medycznej cudzoziemcom ubiegającym się o udzielenie ochrony międzynarodowej czy też rozpatrywanie odwołań od decyzji Straży Granicznej w sprawach zobowiązania do powrotu. Kolejnym z zadań jest prowadzenie spraw związanych z nadawaniem i pozbawianiem cudzoziemców ochrony międzynarodowej, azylu, ochrony czasowej i prowadzenie postępowań „dublińskich”²⁷ – „system dubliński” służy do określenia, które państwo jest właściwe do rozpatrzenia wniosku azylowego złożonego przez obywatela państwa trzeciego na terenie UE²⁸. Ostatnim zadaniem Szefa UdSC jest prowadzenie odpowiednich systemów informatycznych. Należy również pamiętać, że na bieżąco realizowane są zadania związane z rozwojem infrastruktury, rozbudową systemów informatycznych, współpracą z innymi instytucjami i organizacjami zajmującymi się kwestią migracji oraz udzielaniem eksperckiego wsparcia innym państwom będącym pod presją migracyjną²⁹.

Należy także bliżej przedstawić kompetencje organu podległego ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych, jakim jest Komendant Główny Straży Granicznej. Zgodnie z ustawą do jego zadań należą obowiązki takie jak kierowanie działaniami prowadzonymi przez Straż Graniczną w zakresie ochrony granic oraz kontroli ruchu granicznego, analizowania zagrożeń bezpieczeństwa granicy państwowej czy szereg działań organizacyjnych w zakresie regulaminu, zasad szkolenia czy sprawowania nadzoru nad terenowymi organami. Jedną z najważniejszych kompetencji jest także prowadzenie współpracy międzynarodowej z organami i instytucjami właściwymi w sprawach ochrony granic państwowych³⁰.

²⁷ Oficjalna strona internetowa Urzędu do Spraw Cudzoziemców, *Realizowane zadania*, <https://www.gov.pl/web/udsc/zadania-realizowane-przez-urzed-do-spraw-cudzoziemcow> (dostęp: 16.11.2022).

²⁸ Zestawienie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, *Sprawy dotyczące systemu dublińskiego*, czerwiec 2016, https://www.echr.coe.int/Documents/FS_Dublin_POL.pdf (dostęp: 16.11.2022).

²⁹ Oficjalna strona internetowa Urzędu do Spraw Cudzoziemców, *Realizowane zadania ...*, op. cit.

³⁰ Ustawa z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (Dz.U. z 1990 r. nr 78 poz. 462).

2.2. Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej

Drugim, nie mniej istotnym organem administracji publicznej w dziedzinie bezpieczeństwa imigracyjnego jest Minister Rodziny i Polityki Społecznej. W obecnym porządku prawnym zakres jego działania jest określony przepisami rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 6 października 2020 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Rodziny i Polityki Społecznej (dalej jako: rozporządzenie). Zgodnie z § 1 tego rozporządzenia minister kieruje następującymi działami administracji rządowej:

- rodzina;
- zabezpieczenie społeczne;
- praca.

Odnotować należy, że zgodnie z § 1 ust. 4 rozporządzenia obsługę ministra zapewnia Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej.

Rozporządzenie nie rozwija zakresu przedmiotowego wskazanych działów. Konieczne jest zatem odwołanie się do przepisów ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej. Na potrzeby niniejszej pracy zasadne wydaje się wskazanie wyłącznie art. 21 ust. 1 wymienionego w zdaniu poprzedzającym aktu, stanowiącego, że dział praca obejmuje sprawy:

- zatrudnienia i przeciwdziałania bezrobociu;
- stosunków pracy i warunków pracy;
- wynagrodzeń i świadczeń pracowniczych;
- zbiorowych stosunków pracy i sporów zbiorowych;
- związków zawodowych i organizacji pracodawców.

W ramach MRiPS kluczową rolę w zakresie cudzoziemców na rynku pracy i migracji zarobkowych odgrywa Departament Rynku Pracy (dalej jako: DRP). Wynika to z zarządzenia nr 37 MRiPS z dnia 1 września 2021 r. w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Rodziny i Polityki Społecznej, określającego, że DRP odpowiada za realizację rozwiązań w obszarze rynku pracy, promocji zatrudnienia, aktywizacji zawodowej, migracji zarobkowych i rozwoju instytucji rynku pracy oraz inicjowanie i wspieranie działalności publicznych służb zatrudnienia. Do jego zadań należy m.in. opracowywanie rozwiązań prawnych, przygotowanie, koordynowanie i monitorowanie strategii, programów i planów w obszarze rynku pracy, w tym migracji zarobkowych spójnych ze strategiami UE z obszaru zatrudnienia, prowadzenie postępowań administracyjnych w zakresie statusu osoby bezrobotnej, świadczeń z tytułu bezrobocia, dopuszczania cudzoziemców do rynku pracy oraz akredytacji

do prowadzenia pośrednictwa pracy w ramach Europejskiej Sieci Zatrudnienia (sieć EURES) czy też opracowywanie i publikowanie danych statystycznych dotyczących rynku pracy, informacji na temat dokumentów dopuszczających cudzoziemców do rynku pracy, informacji na temat wyjaśnień dotyczących przepisów.

W zakresie kwestii imigracyjnych będących w sferze kompetencji MRiPS DRP odpowiada za ustawę z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Na chwilę obecną we wskazanej ustawie znaleźć można m.in.:

- rozdział 12b o programie aktywizacyjnym dla cudzoziemców (art. 62d–62g);
- rozdział 16 o podejmowaniu pracy za granicą u pracodawców zagranicznych oraz wykonywaniu pracy przez cudzoziemców w Rzeczypospolitej Polskiej (art. 84–90e).

Dlatego też wszelkiego rodzaju inicjatywy prawodawcze, wnioski, petycje, interpelacje i sprawy dotyczące zatrudniania cudzoziemców rozpatrywane i opiniowane są przez DRP.

Wyżej wymienione przepisy rozdziału 16 ustawy regulują m.in.: warunki podjęcia pracy w RP przez cudzoziemców; katalog przesłanek, w przypadku spełnienia których podlega się wymogowi posiadania zezwolenia na pracę; zasady wydawania, przedłużania i odmowy udzielania zezwoleń na pracę; warunki wykonywania prac sezonowych.

Zgodnie z art. 62d ust. 1 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy minister właściwy do spraw pracy może opracować resortowy program aktywizacyjny dla cudzoziemców. Według informacji zawartych na portalu ministerstwa do końca 2023 r. realizowany jest program „Razem Możemy Więcej – Pierwsza Edycja Programu Aktywizacyjnego dla Cudzoziemców na lata 2022–2023”, dzięki któremu instytucje rynku pracy, samorzady i NGO mogą pozyskać finansowanie na działania związane z aktywizacją zawodową i społeczną³¹. Kwota przeznaczona na ten cel wynosi 40 000 000 zł³².

Na marginesie dodać można jeszcze, że na podstawie art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy minister właściwy do spraw pracy realizuje zadania na rzecz rynku pracy przez koordynację publicznych służb zatrudnienia, co otwiera mu pole do prowadzenia polityki w zakresie aktywizacji migrantów choćby poprzez odpowiednią promocję ofert na rynku pracy czy działania szkoleniowe.

³¹ Oficjalna strona internetowa Ministerstwa Rodziny i Polityki Społecznej, *40 mln zł na aktywizację cudzoziemców. Minister Rodziny ogłosiła konkurs*, <https://www.gov.pl/web/rodzina/40-mln-zl-na-aktywizacje-cudzoziemcow-minister-rodziny-oglosila-konkurs> (dostęp: 13.12.2022).

³² Ibidem.

3. Zespół do Spraw Migracji

Widoczne jest zatem to, że tematyka migracji pojawia się w zakresie polityk prowadzonych na różnych poziomach i przez różne organy. Sytuacja ta rodzi wyzwania w kontekście spójności całości działań prowadzonych przez państwo wobec imigrantów. Pytaniem pozostaje również to, czy polityka migracyjna powinna być prowadzona w ramach z góry ustalonej strategii, czy też pozostać efektem samodzielnych działań podejmowanych przez wyspecjalizowane organy władzy wykonawczej.

Z tego powodu w wywiadach przeprowadzonych z pracownikami MSWiA, MRiPS, MSZ i UdSC staraliśmy się pozyskać wiedzę na temat stosowanych do tej pory i projektowanych rozwiązań mających na celu nadanie wspólnych ram, w obrębie których podejmowane są działania w stosunku do imigrantów i ustrukturyzowanie procesu decyzyjnego w tym zakresie.

Ze względu na charakter materii rozmowy przeprowadzone zostały zgodnie z metodologią stosowaną dla badań jakościowych.

Zespół do Spraw Migracji powstał na mocy zarządzenia nr 12 Prezesa Rady Ministrów z dnia 14 lutego 2007 r. w sprawie utworzenia Zespołu do Spraw Migracji (niżej: zarządzenie) jako ciało doradcze Prezesa Rady Ministrów³³. Jak zatem podsumowano w literaturze poświęconej tego typu ciałom, Zespół do Spraw Migracji powoływany jest na czas i w celu wykonywania swoich zadań, wewnątrz struktury Rady Ministrów i zależny jest on od organów, które wchodzi w skład Rady Ministrów czy nawet samych organów³⁴.

W § 1 ust. 1 zarządzenia określono cel funkcjonowania zespołu, jakim jest zapewnienie koordynacji zadań i uzgodnień działań realizowanych przez organy administracji rządowej w zakresie problematyki migracji oraz wymiany informacji i monitorowania prac na poziomie UE. Przede wszystkim przepis ten – mimo iż kontrola ruchu granicznego i cudzoziemców oraz koordynacja działań związanych z polityką migracyjną państwa pozostaje ustawową właściwością ministra do spraw wewnętrznych³⁵ – otwiera dla innych organów możliwość wywierania wpływu na aktywności państwa związane z polityką migracyjną.

Także jednak w tym gremium minister właściwy do spraw wewnętrznych pełni szczególną funkcję „przewodniczącego”, która daje mu możliwości składania

³³ Zarządzenie nr 12 Prezesa Rady Ministrów z dnia 14 lutego 2007 r. w sprawie utworzenia Zespołu do Spraw Migracji.

³⁴ B. Banaszak, *Zarządzenia Prezesa Rady Ministrów wydane w celu utworzenia rad i zespołów opiniodawczych lub doradczych w sprawach należących do zadań i kompetencji Rady Ministrów lub premiera*, „Przegląd Sejmowy” 2017, nr 4, s. 9.

³⁵ Zob. art. 29 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej.

wniosków odnośnie do treści regulaminu zespołu i zapraszania do udziału w pracach innych osób, przedstawicieli administracji rządowej i samorządowej, instytucji i organizacji pozarządowych zajmujących się pomocą cudzoziemcom, a także ekspertów, jeżeli udział tych osób jest uzasadniony zakresem tematycznym prac zespołu³⁶.

O szczególnym umocowaniu MRiPS w ramach zespołu świadczy fakt, że obok sekretarza lub podsekretarza stanu w urzędzie obsługującym ministra właściwego do spraw wewnętrznych zastępcą przewodniczącego jest wyłącznie sekretarz lub podsekretarz stanu w urzędzie obsługującym ministra właściwego do spraw pracy³⁷.

Poza tym członkami zespołu są również sekretarze lub podsekretarze stanu wyznaczeni przez: Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, ministra właściwego do spraw administracji, ministra właściwego do spraw finansów publicznych, ministra właściwego do spraw gospodarki, ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, ministra właściwego do spraw nauki i szkolnictwa wyższego, ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania, ministra właściwego do spraw pracy, ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego, ministra właściwego do spraw wewnętrznych, ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego, ministra właściwego do spraw zagranicznych, ministra właściwego do spraw zdrowia; Prezes Głównego Urzędu Statystycznego lub jego zastępca; Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców; Komendant Główny Policji lub jego zastępca; Komendant Główny Straży Granicznej lub jego zastępca; Szef Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego lub jego zastępca i sekretarz zespołu – wyznaczony przez przewodniczącego zespołu pracownik urzędu obsługującego ministra właściwego do spraw wewnętrznych³⁸.

Zgodnie z § 3 zarządzenia do zadań zespołu należy:

- inicjowanie kierunków zmian legislacyjnych i instytucjonalnych w zakresie związanym z problematyką migracji i rekomendowanie ich Radzie Ministrów w celu przyjęcia stanowiska Rady Ministrów;
- przygotowanie propozycji dotyczących modyfikacji dotychczasowych kompetencji w zakresie problematyki migracji;
- proponowanie kierunków działań w zakresie integracji cudzoziemców w Polsce;
- wymiana informacji oraz monitorowanie prac prowadzonych w UE w zakresie problematyki migracji;

³⁶ Zob. § 2 pkt 1 i § 5 ust. 2 i 4 zarządzenia.

³⁷ Zob. § 2 pkt 2 zarządzenia.

³⁸ Zob. § 2 pkt 3 i 4 zarządzenia.

- współpraca z organami administracji rządowej, samorządowej oraz organizacjami pozarządowymi w zakresie problematyki migracji³⁹.

Jak zatem widać, zespół stanowi swego rodzaju forum dla przedstawicieli różnych organów, które stykają się z problematyką migracyjną. Gremium nie posiada żadnych kompetencji władczych, decyzyjnych, niemniej jednak opinie wyrażane w ramach jego działania służyć mają podejmowaniu bardziej kompleksowych decyzji przez uprawnione podmioty na szczeblu rządowym. Aby temu podolać, w § 5 zarządzenia zawarto również zapis, że posiedzenia zespołu odbywają się co najmniej dwa razy w roku.

3.1. Ocena współdziałania w ramach międzyresortowego Zespołu do Spraw Migracji

W ramach warsztatu przeprowadzono rozmowy z pracownikami trzech ministerstw i jednego urzędu centralnego, których zadania związane są m.in. z polityką migracyjną. Zostały im zadane pytania na temat:

- istoty i efektywności funkcjonowania międzyresortowego Zespołu do Spraw Migracji;
- efektów wynikających z nieopracowania dokumentu strategicznego dotyczącego polityki migracyjnej i potrzeb jego stworzenia;
- podmiotów (np. ministrowie, urzędnicy), które faktycznie odgrywają czołową rolę w projektowaniu i wdrażaniu polityki migracyjnej.

Pracownik MRiPS podkreślił, że w rozwiązaniach odnoszących się do migracji zaznacza się wyraźny dualizm. Projektowane rozwiązania muszą równoważyć z jednej strony bezpieczeństwo i rozmaite ryzyka związane z migracjami, z drugiej – elastyczność i otwartość (przede wszystkim z uwagi na potrzeby rynku pracy).

Zdaniem przedstawiciela MRiPS praktyka podejmowania decyzji co do kierunków polityki migracyjnej nie wynika jednak z „ucierania się” przeciwstawnych koncepcji. Do tej pory problemy wnoszone na forum zespołu przez poszczególne resorty odnosiły się raczej do pewnych bardziej szczegółowych zagadnień, często będących domeną danego działu administracji rządowej. Poza dyskusjami na temat polityki migracyjnej podczas posiedzeń raczej nie ma możliwości prowadzenia ogólnych, doktrynalnych czy tym bardziej ideologicznych debat dotyczących

³⁹ Zob. § 3 zarządzenia.

podstaw działań podejmowanych w związku z obecnością migrantów w naszym kraju. Reprezentanci poszczególnych ministerstw przedstawiają projekty zmian prawnych, do których ustosunkowują się pozostali uczestnicy.

Nasz rozmówca przyznał, że priorytetem przy tworzeniu procedur związanych z migracjami są kwestie bezpieczeństwa i szczelności granic, jednak MRiPS opowiada się za większą otwartością i dążeniem do większej efektywności procedur. Zauważył ponadto, że to kwestie dotyczące rynku pracy wymuszają tworzenie bardziej otwartych i elastycznych polityk społecznych w zakresie migracji.

W kontekście oceny działania Zespołu do Spraw Migracji wskazał, że organ ten powinien spotykać się co najmniej dwa razy w roku, lecz w praktyce takie spotkania odbywały się rzadziej. Zaznaczyć należy również, że większość prac odbywała się w trybie obiegowym. Od wybuchu pandemii COVID-19 częstotliwość spotkań zespołu znacznie się zmniejszyła, a w pewnym okresie nawet one ustały.

Polską politykę migracyjną ocenił pozytywnie, mimo że nie jest ona efektem planowych działań. Zauważył, że w odniesieniu do kwestii rynku pracy wykuwa się ona na bieżąco, co jest zaletą – umożliwia dostosowywanie narzędzi polityki do zmieniającej się sytuacji i pomaga wprowadzać coraz to nowe, bardziej elastyczne i otwarte na cudzoziemców rozwiązania. Z tej perspektywy stworzenie dokumentu całościowo regulującego kwestie migracji nie wydaje się konieczne.

Zdaniem urzędników pracujących w MSWiA mimo braku dokumentu strategicznego całościowo regulującego politykę migracyjną kraju kierunki polityki migracyjnej są jasne i czytelne dla większości instytucji biorących udział w tworzeniu i stosowaniu prawa w tej sferze.

W rozmowie urzędnicy wiele miejsca poświęcili dokumentowi strategicznemu, stwierdzając m.in., że nie byłby na tyle szczegółowy, by rozwiązać problemy praktyczne i wymiernie wpłynąć na sposób funkcjonowania urzędów, a jego rolą byłoby głównie wytyczanie ogólnych kierunków działania. Jednak nawet ten ogólny dokument mógłby okazać się przydatny dla urzędników szczebla centralnego. Urzędnicy zreferowali przyczynę niepowodzenia prac nad nowym dokumentem, który miał zastąpić nieobowiązujący już dokument „Polityka migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania”, uchylony w 2016 r. Prace zostały wstrzymane w Komitecie Stałym Rady Ministrów. Pracownicy przyznają, że stało się tak po części ze względu na czynnik polityczny, ale także dlatego, że dokument w momencie rozpatrywania przez RM był już nieaktualny. Wprawdzie MSWiA próbowało zaktualizować dokument przez dodanie rozdziału o instrumentalizacji migracji, lecz uznano to za niewystarczające, aby zmienić wolę polityczną.

Zapytani o ocenę działalności międzyresortowego zespołu pracownicy MSWiA wskazali, że bardzo istotną rolę odgrywają grupy robocze zespołu, które są „parasolem”

dla wszystkich resortów zajmujących się kwestiami migracyjnymi oraz obejmują zakresem swojego działania wszystkie aspekty pobytu cudzoziemca w Polsce. Wskazano m.in. grupę ds. oceny ryzyka migracyjnego, grupę ds. przygotowania krajowego planu migracyjnego/kryzysowego i grupę ds. opracowania polityki migracyjnej.

Dla uzyskania pełnego obrazu doświadczeń współpracy międzyresortowej w zakresie migracji konieczna była również rozmowa z urzędnikami pracującymi w Urzędzie do Spraw Cudzoziemców. W opinii pracownika urząd ten w zakresie legislacji jest źródłem „impulsów technokratycznych”, a nie politycznych – proponuje akty prawne, w sprawie których decyzję podejmuje MSWiA. Propozycje dotyczą raczej likwidowania potencjalnych luk prawnych i usprawnień procedur w duchu obowiązujących modeli. Nie są one jednak ukierunkowane na zwiększenie albo zmniejszenie przepływów migrantów. UdSC odpowiada również za to, aby wdrożyć w całości ustalone rozwiązania. Pracownicy podkreślili przy tym, że obecna sytuacja jest jednak wyjątkowa i to MSWiA przygotowuje projekty z wkładem innych ministerstw (co jest zasadniczo wyjątkiem). Wielokrotnie zaakcentowali wyjątkowość sytuacji spowodowanej wojną w Ukrainie.

W wyrażonym przez pracowników urzędu stanowisku akcentowana jest elastyczność. Z ich perspektywy dokument strategiczny nie powstał z uwagi na zmienność sytuacji, która wymusza reagowanie stosownie do nieprzewidywalnych okoliczności. Mimo to przedstawiciele UdSC uważają, że taki dokument jest potrzebny – nawet jeśli byłby bardzo ogólny i jedynie nakreślał kierunki. Podkreślili jednak, że mimo braku dokumentu strategicznego urząd sprawnie realizuje powierzone mu zadania.

Pracownicy UdSC uważają, że zespół jest potrzebny i powinien intensywnie pracować. Aktualna sytuacja wymaga podejmowania przemyślanych decyzji i jest obecnie dużo trudniejsza niż w chwili powstania zespołu. Z punktu widzenia pracowników UdSC problemem jest to, że w praktyce wiedza ekspercka oferowana przez Szefa UdSC nie przekłada się na treść decyzji podejmowanych przez zespół.

Na temat wyżej wspomnianych zagadnień podobne stanowisko jak przedstawiciele UdSC wyraził również pracownik MSZ. Perspektywa polityki migracyjnej tego resortu sprowadza się w dużej mierze do kwestii konsularnych i zasad związanych z przekraczaniem granic. Urzędnik MSZ prezentował również pogląd, zgodnie z którym zespół jest instytucjonalnym forum deliberacji, dzięki któremu wyspecjalizowane komórki administracji rządowej mogą porozumieć się w zakresie nachodzących na siebie kwestii i dzięki temu tworzyć kompleksowe rozwiązania. W tym kontekście wyciągnąć można było raczej wnioszek, iż z perspektywy projektowania rozwiązań prawnych (systemowych) dotychczasowy format działania pozwolił tworzyć lepszej jakości legislację.

Wnioski

Z przeprowadzonych w ramach warsztatów wywiadów jednoznacznie wynika, że urzędnicy w ministerstwach i urzędzie centralnym, których działalność związana jest z tematyką migracji, są świadomi wielopłaszczyznowości tego zagadnienia, konieczności interdyscyplinarnego podejścia do pojawiających się w związku z nim wyzwań, a w praktyce również potrzeby współpracy zainteresowanych instytucji w zakresie tworzenia konkretnych rozwiązań.

Należy ponadto stwierdzić, że pracownicy wszystkich instytucji są świadomi ogromnej presji migracyjnej na państwa strefy Schengen w ogóle, a na Polskę w szczególności. Jest również pewne, że w najbliższych latach będzie ona tylko rosła. W obliczu tego faktu niezbędne jest podejmowanie działań legislacyjnych i organizacyjnych nie tylko na poziomie krajowym, ale i unijnym.

Pracownicy instytucji uczestniczących w pracach zespołu zdają sobie sprawę z udziału i roli, jaką odgrywają pozostałe zaangażowane podmioty. Jednak w zależności od pozycji poszczególnych aktorów ich perspektywa na wkład innych organów się zmienia. Na podstawie wywiadów przeprowadzonych z pracownikami instytucji publicznych należy jednak przyznać, że faktycznie w zakresie kształtowania polskiej polityki migracyjnej najistotniejsze znaczenie mają dwa resorty – MSWiA oraz MRiPS.

Trzeba jednak zauważyć, że w zakresie tradycyjnie pojmowanego bezpieczeństwa migracyjnego na pierwszy plan wysuwa się działanie MSWiA oraz podległego mu Urzędu do Spraw Cudzoziemców.

Pracownicy instytucji nie negowali zasadności stworzenia dokumentu strategicznego w zakresie polityki migracyjnej. Mimo to wskazywali na zalety sytuacji, w której taki dokument nie istnieje, kładąc nacisk przede wszystkim na elastyczność i możliwość szybkiego dostosowywania się do zmiennej sytuacji (MSWiA, UdSC) oraz naturalne ewoluowanie rozwiązań w odpowiedzi na pojawiające się problemy (MRiPS).

W rozmowach wybrzmiała ponadto potrzeba bardziej aktywnego wykorzystywania forum opracowywania regulacji dotyczących migracji. Urzędnicy wskazywali jednak na wady istniejącego międzyresortowego Zespołu do Spraw Migracji: niewielką częstotliwość spotkań, stosowanie trybu obiegowego, aż wreszcie niebranie pod uwagę eksperckiego głosu Urzędu do Spraw Cudzoziemców.

Zakończenie

W ramach podsumowania ustaleń zawartych w niniejszym opracowaniu należy w pierwszej kolejności wskazać, że w Polsce istnieją zarówno liczne przepisy

szczegółowo regulujące sferę migracji, jak i organy państwa, którym przypisano zadania odnoszące się do poszczególnych aspektów przybywania cudzoziemców do Polski i ich pobytu na terytorium kraju.

Zarówno regulacje prawa krajowego, jak i zadania przydzielone organom administracji publicznej częściowo są uwarunkowane regulacjami kreowanymi na poziomie Unii Europejskiej. Znaczenie i zauważalny wpływ regulacji unijnych na polskie prawo wynikają przede wszystkim z faktu, że Polska należy do strefy Schengen. Konsekwencją umożliwienia swobodnego przemieszczania się osobom legalnie przebywającym w państwach członkowskich była potrzeba stworzenia spójnej polityki wizowej oraz mechanizmu współpracy sądów i organów wymiaru sprawiedliwości. Istotne z tego punktu widzenia są również regulacje dotyczące sytuacji pracowników.

Z uwagi na wielowymiarowość zagadnienia i konieczność współpracy różnych organów administracji prawo przewiduje również forum uzgadniania stanowisk w postaci międzyresortowego Zespołu do Spraw Migracji. To jego funkcjonowanie stało się głównym – obok dokumentu strategicznego dotyczącego polityki migracyjnej – przedmiotem dociekań dotyczących współpracy międzyresortowej w zakresie bezpieczeństwa migracyjnego.

W wyniku rozmów z pracownikami MRiPS, MSWiA, MSZ i UdSC udało się ustalić, że urzędnicy są świadomi konieczności angażowania różnych podmiotów w tworzenie i stosowanie prawa dotyczącego migracji. Wielokrotnie podkreślano, że forum ustalania stanowisk jest niezbędne i założenia leżące u podstaw funkcjonowania istniejącego zespołu odpowiadają na tę potrzebę. W praktyce jednak zespół nie spełnia całościowo swoich funkcji przede wszystkim z powodu niewielkiej częstotliwości spotkań i nadużywania trybu obiegowego.

Należy potwierdzić przedstawioną we wstępie pracy hipotezę, że najistotniejsze w zakresie kształtowania polskiej polityki migracyjnej znaczenie mają dwa resorty – MSWiA oraz MRiPS. Świadczą o tym zarówno pozycja instytucjonalna tych ministerstw, jak i podejmowane przez nie działania. Polityka migracyjna kreowana w znacznej mierze przez te dwa resorty wymaga ciągłego ważenia racji przy tworzeniu szczegółowych przepisów odnośnie do kwestii najważniejszych z ich punktu widzenia.

Zarówno zakresy działań organów określone w aktach prawnych i dokumentach regulujących ich funkcjonowanie, jak i rozmowy przeprowadzone podczas warsztatów z pracownikami instytucji wskazują, że kluczowe resorty w zakresie kreowania polityki migracyjnej w kraju kierują się innymi wartościami w podejmowanych przez siebie działaniach.

Nie ulega wątpliwości, że niezmiennie systemowym priorytetem państwa w zakresie polityki migracyjnej jest bezpieczeństwo państwa i szczelność zewnętrznych

granic Unii Europejskiej. Działalność Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji skupia się na przeciwdziałaniu potencjalnym niebezpieczeństwom, które mogą być następstwami imigracji. Kwestie bezpieczeństwa i kontroli granic wysuwają się na pierwszy plan zwłaszcza w kontekście zwiększonej imigracji, będącej konsekwencją np. wojny w Ukrainie. Podejście MSWiA jest równoważone stanowiskiem MRiPS, które postuluje w tym zakresie większą otwartość, aby państwo mogło czerpać korzyści gospodarcze wynikające z napływu pracowników na polski rynek.

Wszystko wskazuje na to, że obydwa wyzwania będą wymagały w nadchodzącym czasie zintensyfikowanych prac nad nowymi rozwiązaniami.

Przedmiotem pracy było ponadto ustalenie, czy to, że w aktualnym stanie prawnym nie istnieje strategiczny dokument całościowo omawiający kwestię polityki migracyjnej, utrudnia pracę MRiPS, MSWiA oraz UdSC.

Ustalenia w tym zakresie są zaskakujące. Z przeprowadzonych z urzędnikami ministerstw rozmów wynika, że z ich perspektywy dokument byłby przydatny, jednak wskazali, że jego brak nie wpływa negatywnie na pracę ich urzędów. Przeciwnie – podkreślili, że cenią sobie elastyczność i możliwość szybkiego dostosowywania przepisów i praktyk do zmiennej sytuacji oraz naturalne ewoluowanie rozwiązań w odpowiedzi na pojawiające się problemy. Jednocześnie zaznaczyli, że rolą dokumentu strategicznego byłoby wyznaczanie ogólnych kierunków, a nie szczegółowa regulacja prawna.

W świetle powyższych ustaleń należy zarekomendować przede wszystkim intensyfikację prac w ramach międzyresortowego Zespołu do Spraw Migracji, w tym również tych ukierunkowanych na stworzenie dokumentu strategicznego całościowo regulującego politykę państwa w zakresie migracji i wyznaczającego kierunki dla wszystkich organów państwa.

Bibliografia

Dokumenty

1. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów z dnia 23 września 2020 r. dotyczący nowego paktu o migracji i azylu (COM/2020/609 final).
2. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/115/WE z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie wspólnych norm i procedur stosowanych przez

- państwa członkowskie w odniesieniu do powrotów nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich (Dz.U. L 348 z 24.12.2008).
3. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1883 z dnia 20 października 2021 r. w sprawie warunków wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich w celu zatrudnienia w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji oraz uchylecia dyrektywy Rady 2009/50/WE (Dz.U. L 382 z 28.10.2021).
 4. Koncepcja funkcjonowania Straży Granicznej na lata 2016–22, Warszawa 2015.
 5. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. poz. 484).
 6. Plan działalności Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji na rok 2022 dla działów administracji rządowej – administracja publiczna, sprawy wewnętrzne, wyznania religijne oraz mniejszości narodowe i etniczne.
 7. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 lutego 2022 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie czasowego zawieszenia lub ograniczenia ruchu granicznego na określonych przejściach granicznych (Dz.U. z 2022 r. poz. 423).
 8. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/399 z dnia 9 marca 2016 r. w sprawie unijnego kodeksu zasad regulujących przepływ osób przez granice (kodeks graniczny Schengen) (Dz.U. L 77 z 23.3.2016).
 9. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1806 z dnia 14 listopada 2018 r. wymieniające państwa trzecie, których obywatele muszą posiadać wizy podczas przekraczania granic zewnętrznych, oraz te, których obywatele są zwolnieni z tego wymogu (Dz.U. L 303 z 28.11.2018).
 10. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 listopada 2019 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji (Dz.U. z 2019 r. poz. 2264).
 11. Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.), Warszawa 2017.
 12. Strategia Zintegrowanego Zarządzania Granicą Państwową RP na lata 2019–2030, Warszawa 2019.
 13. Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, sporządzony w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r., w wersji skonsolidowanej z 2016 r. (Dz.U. C 202 z 7.06.2016).
 14. Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 1188).
 15. Ustawa z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (Dz.U. z 1990 r. nr 78 poz. 462).
 16. Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz.U. z 2022 r. poz. 2512, z późn. zm.).

17. Zarządzenie nr 13 Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 13 marca 2018 r. w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji (Dz.Urz.MSWiA.2018.15).
18. Zarządzenie nr 12 Prezesa Rady Ministrów z dnia 14 lutego 2007 r. w sprawie utworzenia Zespołu do Spraw Migracji.

Druki zwarte i artykuły w czasopismach naukowych oraz rozdziały w pracach zbiorowych

1. Banaszak B., *Zarządzenia Prezesa Rady Ministrów wydane w celu utworzenia rad i zespołów opiniodawczych lub doradczych w sprawach należących do zadań i kompetencji Rady Ministrów lub premiera*, „Przegląd Sejmowy” 2017, nr 4.
2. Godlewska-Szyrkowa J., *EU Legal Migration Policy: Are There Prospects for Progress or Is It at a Standstill?*, „Studies in European Affairs” 25/2021, no. 4.
3. Jagielski J., *Aktualne problemy statusu prawnego cudzoziemców w Polsce*, (w:) D. Pudzianowska (red.), *Status cudzoziemca w Polsce wobec współczesnych wyzwań międzynarodowych*, Warszawa 2016.
4. Jagielski J., *Kilka uwag o polskim prawie o cudzoziemcach na obecnym etapie*, (w:) M. Zdanowicz (red.), *Status prawny cudzoziemca w Polsce*, Warszawa 2007.
5. Peers S., *EU Immigration and Asylum Law*, (w:) D. Patterson, A. Södersten (ed.), *A Companion to European Union Law and International Law*, 2016.

Źródła internetowe

1. Joannin P., *Understanding the new pact on migration and asylum*, The Robert Schuman Foundation, 16.11.2020, <https://www.robert-schuman.eu/en/european-issues/0577-understanding-the-new-pact-on-migration-and-asylum>.
2. Informacja o wynikach kontroli Naczelnej Izby Kontroli, *Przygotowanie administracji publicznej do obsługi cudzoziemców*, nr ewid. 24/2019/P/18/105/LWR z dnia 7 sierpnia 2019 r., <https://www.nik.gov.pl/kontrole/P/18/105/>.
3. Oficjalna strona internetowa Eurostat, *First residence permits reached pre-pandemic levels*, Eurostat, 9.08.2022, <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/ddn-20220809-2>.

4. Oficjalna strona internetowa Ministerstwa Rodziny i Polityki Społecznej, *40 mln zł na aktywizację cudzoziemców. Minister Rodziny ogłosiła konkurs*, <https://www.gov.pl/web/rodzina/40-mln-zl-na-aktywizacje-cudzoziemcow-minister-rodziny-oglosila-konkurs>.
5. Oficjalna strona internetowa Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, *Polityka azylowa i migracyjna*, <https://www.gov.pl/web/mswia/polityka-azylowa-i-migracyjna>.
6. Oficjalna strona internetowa Urzędu do Spraw Cudzoziemców, *Realizowane zadania*, <https://www.gov.pl/web/udsc/zadania-realizowane-przez-urzedo-spraw-cudzoziemcow>.
7. *Prace nad strategią polityki migracyjnej Polski znów odłożone*, „Rzeczpospolita”, 26.10.2021, <https://www.rp.pl/polityka/art19051011-prace-nad-strategia-polityki-migracyjnej-polski-znow-odlozone>.
8. Uzasadnienie projektu uchwały Rady Ministrów w sprawie przyjęcia dokumentu „Polityka migracyjna Polski – kierunki działań 2021–2022” (ID179), <https://www.gov.pl/web/mswia/projekt-uchwaly-rady-ministrow-w-sprawie-przyjecia-dokumentu-polityka-migracyjna-polski--kierunki-dzialan-2021-2022-id179>.
9. Zestawienie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, *Sprawy dotyczące systemu dublińskiego*, czerwiec 2016, https://www.echr.coe.int/Documents/FS_Dublin_POL.pdf.

3.

Zarządzanie polityką bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej

Aktorzy, problemy i rekomendacje dotyczące funkcjonowania procesu decyzyjnego

Marcin Hubicki, Marta Kowalczyk, Igor Osiński, Rafał Sejlis,
Jan Stefanowicz, Dorota Świerkot-Morawiec, Łukasz Wysocki

Opiekun grupy:
Przemysław Pacuła

Wykaz ważniejszych skrótów

BBN	Biuro Bezpieczeństwa Narodowego
BPM	Biuro Polityki Międzynarodowej
BRS	Rada Bezpieczeństwa Państwa (<i>Bepečnostní rada státu</i>)
CBN	Centrum Bezpieczeństwa Narodowego (<i>ימואל וןוהטיבל הטמה</i>)
FRB	Federalna Rada Bezpieczeństwa (<i>Bundessicherheitsrat</i>)
Gabinet Bezpieczeństwa	Ministerialny Komitet ds. Bezpieczeństwa Narodowego (<i>ינחטיב-ינידמה טניבקה</i>)
Komitet (pisane wielką literą)	Komitet Rady Ministrów do spraw Bezpieczeństwa Narodowego i spraw Obronnych
Komitet RM ds. BN i SO	
KPRM	Kancelaria Prezesa Rady Ministrów
KPRP	Kancelaria Prezydenta RP
MAP	Ministerstwo Aktywów Państwowych
MF	Ministerstwo Finansów
MKSS	minister koordynator służb specjalnych; minister-członek Rady Ministrów właściwy do spraw koordynowania działal- ności służb specjalnych
MON	Ministerstwo Obrony Narodowej
MRiT	Ministerstwo Rozwoju i Technologii
MS	Ministerstwo Sprawiedliwości
MSWiA	Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji
MSZ	Ministerstwo Spraw Zagranicznych
Narada (pisane wielką literą)	prezydenckie narady z członkami Rady Ministrów organizowane <i>ad hoc</i>
NATO	Organizacja Traktatu Północnoatlantyckiego (<i>North Atlantic Treaty Organization</i>)
NSA	doradca ds. bezpieczeństwa narodowego (<i>National Security Adviser UK</i>)
NSC	Rada Bezpieczeństwa Narodowego (<i>National Security Council UK</i>)
RBB	Rządowe Biuro Bezpieczeństwa
RBN	Rada Bezpieczeństwa Narodowego RP
RCB	Rządowe Centrum Bezpieczeństwa

RFN	Republika Federalna Niemiec
RG	Rada Gabinetowa
RM	Rada Ministrów
RP	Rzeczpospolita Polska
RZZK	Rządowy Zespół Zarządzania Kryzysowego
Sekretariat	Sekretariat ds. Bezpieczeństwa Narodowego (<i>National Security Secretariat UK</i>)

Streszczenie raportu

Konkluzje

W Polsce brakuje organu dysponującego prerogatywami i zapleczem pozwalającym pretendować do miana głównego ośrodka koordynacji polityki bezpieczeństwa i centrum decyzyjnego w sytuacji kryzysowej. Wielość organów, nakładających się kompetencji czy brak wykorzystania niektórych mechanizmów wymaga reform. Według stanu na 2023 r. można wyróżnić kilka organów ponadresortowych, które – szczególnie w okresie kryzysu na granicy polsko-białoruskiej i eskalacji wojny rosyjsko-ukraińskiej – odgrywały ważną rolę w strategicznym procesie decyzyjnym: (1) Komitet Rady Ministrów ds. Bezpieczeństwa Narodowego i spraw Obronnych, (2) Narady *ad hoc* Prezydenta RP z przedstawicielami Rady Ministrów, funkcjonariuszami służb i dowódcami wojskowymi, (3) Rządowy Zespół Zarządzania Kryzysowego, (4) posiedzenia Rady Ministrów. Należy wyróżnić też (5) Radę Bezpieczeństwa Narodowego, niebędącą jednak ciałem decyzyjnym, a jedynie forum konsultacji, i (6) Radę Gabinetową grupującą Prezydenta RP i Radę Ministrów, ale niewykorzystywaną w ostatnich kryzysach.

Występujący w Polsce dualizm w obrębie władzy wykonawczej obniża efektywność procesu decyzyjnego w sprawach bezpieczeństwa, szczególnie w przypadku sytuacji kryzysowej. Choć w trakcie eskalacji wojny rosyjsko-ukraińskiej w 2022 r. Rada Ministrów i urząd Prezydenta RP znajdowały się w obrębie jednej koalicji rządzącej, nie uchroniło to procesu decyzyjnego od pewnego rozproszenia. Nie można też wykluczyć, że przyszłe kryzysy będą miały miejsce w czasie kohabitacji i napiętych relacji pomiędzy Radą Ministrów a Pałacem (zob. kryzys w trakcie wojny rosyjsko-gruzińskiej w 2008 r.). Powyższy dualizm jest w pierwszym rządzie pokłosiem zapisów konstytucyjnych. Obowiązująca Konstytucja z 1997 r. była tworzona w czasie

relatywnie stabilnego otoczenia międzynarodowego Polski i odzwierciedlała ówczesny układ sił na polskiej scenie politycznej. Zmiana Konstytucji jest trudna do przeprowadzenia z powodu wymogu szerokiej koalicji politycznej, jednak w obecnym systemie politycznym możliwa jest regulacja kompetencji w obszarze bezpieczeństwa bez nowelizacji ustawy zasadniczej. Trwający kryzys międzynarodowy związany z wojną rosyjsko-ukraińską, druga kadencja prezydenta Andrzeja Dudy i zbliżające się wybory parlamentarne mogą być sprzyjającym okresem do podjęcia reform.

Prowadzenie efektywnej polityki bezpieczeństwa wymaga łamania bariery silosowości resortów, tworzenia i wdrażania spójnej strategii oraz koordynacji narzędzi dyplomatycznych, informacyjnych, militarnych i ekonomicznych. Niezbędność powyższego mechanizmu potwierdza fakt, że większość analizowanych w tym raporcie państw o zbliżonych do Polski systemach politycznych posiada uregulowane struktury koordynacji polityki bezpieczeństwa. Inne z opisanych państw wskutek wybuchu pełnoskalowej wojny rosyjsko-ukraińskiej rozpoczęły reformy w celu powołania przodującego organu koordynacji w sprawach polityki bezpieczeństwa (np. Szwecja) lub są w trakcie debaty na temat przywrócenia albo powołania nowego ciała (np. RFN). Polska wzorem partnerów i sojuszników powinna podjąć się oceny obecnej struktury oraz wdrożenia ewentualnych reform.

Rekomendacje

Wprowadzenie ustawy o zarządzaniu bezpieczeństwem narodowym RP. Zamysł podobnej ustawy regulującej relacje pomiędzy najważniejszymi decydentami i organami powraca w dyskursie. Proponowana w raporcie ustawa miałaby za zadanie: (1) wzmocnić kompetencje Rady Ministrów (m.in. poprzez regulowanie roli Komitetu na poziomie ustawy) i (2) ograniczyć rolę Prezydenta RP w sprawach bezpieczeństwa tylko do tych niezbędnych w świetle Konstytucji.

Wzmocnienie roli Komitetu Rady Ministrów ds. Bezpieczeństwa Narodowego i spraw Obronnych, który poprzez zgrupowanie kluczowych członków Rady Ministrów pełniłby funkcje: (1) ośrodka tworzenia kluczowych strategii, (2) forum dyskusji i koordynacji w czasie kryzysu, (3) centrum koordynacji polityki bezpieczeństwa czy (4) instytucji inicjującej zapotrzebowania i odbierającej najważniejsze analizy w cyklu wywiadowczym. Komitet w celu efektywniejszej koordynacji posiadałby także robocze formaty spotkań niższego szczebla, złożone z przedstawicieli resortów, Sił Zbrojnych RP i służb.

Utworzenie Rządowego Biura Bezpieczeństwa (RBB). Komitet powinien posiadać rozbudowane zaplecze merytoryczno-organizacyjne w postaci RBB. Jest to koncepcja tzw. rządowego BBN. Proponowana struktura powinna zostać zorganizowana poprzez utworzenie nowych departamentów i wydzielenie kilku komórek z Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, co w najdalej idącej propozycji reform tworzyłoby siostrzaną, wyspecjalizowaną instytucję w stosunku do KPRM. Na jej czele stałby szef RBB, pełniący jednocześnie funkcję ministra koordynatora służb specjalnych i sekretarza Komitetu.

Wstęp

Pomimo powołania w 2020 r. Komitetu Rady Ministrów do spraw Bezpieczeństwa Narodowego i spraw Obronnych w Polsce nadal brakuje dostatecznie silnego, systemowego organu koordynującego proces decyzyjny w obszarze bezpieczeństwa narodowego o możliwościach i zapleczu administracyjnym podobnych do instytucji innych państw (takich jak rady bezpieczeństwa lub ich odpowiedniki, np. komitety lub gabinety bezpieczeństwa). Jednocześnie realizowane na zasadzie *ad hoc* Narady z udziałem Prezydenta RP i przedstawicieli Rady Ministrów w Biurze Bezpieczeństwa Narodowego¹ są użyteczne, lecz nie mogą zastąpić rozwiązań systemowych.

W obliczu obecnych zagrożeń oraz potrzeb reform w obszarze zarządzania polityką bezpieczeństwa i często powiązaną z nią polityką zagraniczną grupa słuchaczy XXXIII Promocji Krajowej Szkoły Administracji Publicznej im. Prezydenta RP Lecha Kaczyńskiego (KSAP) podjęła się analizy tej tematyki i wypracowania rekomendacji w tym zakresie. Będą one osadzone w uwarunkowaniach obecnego porządku konstytucyjnego. Autorzy są świadomi wagi czynników politycznych, które są ostatecznym motorem podejmowanych zmian, zastrzegają sobie jednak prawo do analizy tego zagadnienia z pozycji apolitycznych urzędników. Dzisiejsza sytuacja międzynarodowa jest naszym zdaniem najlepszym momentem do przeprowadzenia reorganizacji zarządzania polityką bezpieczeństwa Polski.

Raport ma charakter analizy z rekomendacjami, a nie akademickiej publikacji². Przyjął on następującą strukturę: w **pierwszej części** przeprowadzono analizę studium przypadku procesu decyzyjnego z eskalacji wojny rosyjsko-ukraińskiej

¹ Celowo nie wskazano organu w postaci Rady Bezpieczeństwa Narodowego (RBN), która ma charakter doradczy i nie odgrywa istotnej roli w procesie decyzyjnym. Stanowi natomiast forum w sprawach bezpieczeństwa dla Prezydenta RP, przedstawicieli frakcji parlamentarnych i innych głównych aktorów polskiej sceny politycznej.

² Niniejszy tekst ukończono 20 stycznia 2023 r.

24 lutego 2022 r. i tzw. incydentu w Przewodowie z 15 listopada 2022 r. W **dru-giej części**, odpowiadając na pytanie „jak jest?”, zdefiniowano podstawowych aktorów oraz narzędzia polityki bezpieczeństwa narodowego i polityki zagranicznej RP. W **trzeciej części** nawiązano do wzorów innych państw w zarządzaniu polityką bezpieczeństwa ze szczególnym uwzględnieniem członków NATO lub państw posiadających zbliżone systemy polityczne. W **czwartej części** przedstawiono rekomendacje rozwiązań, które potencjalnie mogą zostać zaimplementowane w systemie RP przy obowiązującej Konstytucji. Ostatnia, **piąta część** zawiera podsumowanie i sugestie dalszych badań.

Analiza została przeprowadzona na podstawie źródeł otwartych. Podstawową metodę badawczą stanowiła analiza jakościowa danych zastanych. W celu lepszego poznania tematyki zespół przeprowadził również wywiady z ekspertami, akademickimi i wizyty studyjne w urzędach administracji. Ponadto autorzy raportu odbyli staże krajowe i zagraniczne w ośrodkach administracji zajmujących się polityką zagraniczną lub polityką bezpieczeństwa. Mimo niewielkiego doświadczenia w stosunku do wieloletnich pracowników administracji pewne spostrzeżenia autorów ze zrealizowanych staży również przekładały się na niektóre rekomendacje przedstawione w raporcie. Autorzy zastrzegają, że nie mają dostępu do informacji niejawnych, które są opatrzone stosowną klauzulą. W zakresie procesu decyzyjnego najwyższych organów RP to one mogłyby dostarczyć bardziej szczegółowych informacji o przebiegach obrad i działaniach. Uważamy jednak, że analiza źródeł ogólnodostępnych: aktów prawnych, otwartych raportów, niektórych akademickich publikacji, wystąpień prasowych przedstawicieli ośrodka rządowego lub prezydenckiego, pozwala na przedstawienie naszych obserwacji i wniosków.

Badania nad systemem bezpieczeństwa narodowego RP, w tym nad procesem decyzyjnym najważniejszych organów i jego zapleczem administracyjnym, nie są często podejmowaną tematyką. Wynika to z charakterystyki zagadnienia uniemożliwiającej ekspertom dostęp do niektórych źródeł. Mimo to naukowcy z głównych polskich ośrodków akademickich starają się poruszać tematykę lub wątki z nią powiązane³.

W obszarze badawczym warto wskazać projekt *System Bezpieczeństwa Narodowego RP* pod kierownictwem profesora Waldemara Kitlera. Projekt uzyskał środki na realizację z Narodowego Centrum Badań i Rozwoju w kwocie 3,46 mln złotych⁴. W jego wyniku w latach 2012–2014 wydano kilkanaście publikacji, zorga-

³ Zob. lista publikacji: W. Kitler, *System bezpieczeństwa narodowego RP – aspekty prawno-organizacyjne*, „Wiedza Obronna” 2019, nr 3 (268), s. 7–10.

⁴ Zob. skład konsorcjum naukowo-przemysłowego projektu „System Bezpieczeństwa Narodowego RP”, nr O ROB 0076 03 001, <https://pl.asseco.com/o-asseco/badania-i-rozwoj/projekty-zrealizowane/projekt-sbn-63/>.

nizowano konferencje naukowe i opracowano raport końcowy. Oprócz samego zagadnienia zarządzania bezpieczeństwem na najwyższych szczeblach decyzyjnych poruszał on tematykę m.in. komunikacji między ośrodkami decyzyjnymi, systemu kierowania i dowodzenia czy zarządzania kryzysowego. Autorzy niniejszego raportu pozostawiają środowisku akademickiemu oraz eksperckiemu ocenę sfery merytorycznej projektu. Pragną jednak wskazać, że w ich opinii obszerność publikacji nie była przystosowana dla decydenta czy urzędnika, a sam raport końcowy, bez uwzględnienia licznych załączników do projektu, liczył ponad 285 stron. Spośród aktualnych publikacji dotyczących polskich organów warto wyróżnić m.in. analizy doktora Mateusza Kolaszyńskiego z Katedry Bezpieczeństwa Narodowego UJ na temat Komitetu Rady Ministrów ds. Bezpieczeństwa Narodowego i spraw Obronnych⁵. Artykuły dotyczące samej tematyki zarządzania bezpieczeństwem w RP były także publikowane w periodykach specjalistycznych, m.in. Biura Bezpieczeństwa Narodowego⁶. W sferze medialnej i środowisku eksperckim publikowano m.in. w ramach portali grupy Defence24, Klubu Jagiellońskiego, Fundacji IBiS, Fundacji Stratpoints, Fundacji im. K. Pułaskiego, Instytutu Sobieskiego⁷, na blogu Bezpieczeństwo i Strategia oraz w mediach głównego nurtu. W dyskursie pojawiają się też inne artykuły dotyczące bardziej szczegółowych zagadnień, np. systemu zarządzania kryzysowego czy systemu kierowania i dowodzenia, w tym relacji politycznych decydentów z dowódcami Sił Zbrojnych RP lub innych organów bezpieczeństwa⁸.

Za granicą badania nad zarządzaniem bezpieczeństwem narodowym, organizacją procesu decyzyjnego i jego zapleczem są szczególnie rozwinięte w państwach anglosaskich. Warto w tym miejscu przywołać przykład publikacji pt. *The National Security Enterprise*⁹. Z punktu widzenia niniejszego raportu niezwykle pomocna okazała się praca zbiorowa zrealizowana w 2022 r. w ramach projektu brytyjskiego ośrodka myśli analitycznej *Royal United Services Institute* (RUSI) pt. *Securing the*

⁵ M. Kolaszyński, *Superministerstwo? Powołanie Komitetu Rady Ministrów do spraw Bezpieczeństwa Narodowego i spraw Obronnych*, Komentarz KBN UJ nr 15 (70), 2020.

⁶ Zob. M. Surmański, *Bezpieczeństwo i obronność państwa w świetle kompetencji prezydenta RP i Rady Ministrów*, „Bezpieczeństwo Narodowe” 2013, nr 1 (25).

⁷ Zob. T. Pawluszko, *Dekada polskich badań nad bezpieczeństwem*, 26.10.2021, <https://sobieski.org.pl/dekada-polskich-badan-nad-bezpieczenstwem/> (dostęp: 27.12.2022).

⁸ Zob. Portal Wojsko Polskie, *Gen. Andrzejczak: Musimy efektywnie zintegrować system bezpieczeństwa narodowego*, 16.04.2021, <https://www.wojsko-polskie.pl/sgwp/articles/publikacje-r/2021-04-16y-genera-andrzejczak-musimy-efektywnie-zintegrowac-system-bezpieczenstwa-narodowego-wywiad/> (dostęp: 29.11.2022).

⁹ R.Z. George, H. Rishikof (red.), *The National Security Enterprise*, Georgetown University Press, Waszyngton 2017.

*State and its Citizens: National Security Councils from Around the World*¹⁰. Wskazana publikacja bada przykłady organizacji i zaplecza organów skupiających najważniejszych decydentów w kilkunastu państwach. Warto odnotować, że poza światem anglosaskim badania nad procesem decyzyjnym są rozwinięte m.in. w Izraelu¹¹.

Istotnym źródłem wiedzy były także otwarte raporty rządowe i parlamentarne dotyczące funkcjonowania zagranicznych organów. Pewną inspiracją dla autorów niniejszego raportu były także publikacje takich instytucji, jak: RAND Corporation, Center for Strategic and International Studies (CSIS), Atlantic Council, Brookings, RUSI, International Institute for Strategic Studies (IISS), Harvard Belfer Center, Institute for National Security Studies (INSS) i innych¹², które rekomendowały i analizowały rozwiązania dla rodzimych rządów lub zagranicznych sponsorów.

Wszelkie analizy na rzecz niniejszego raportu zostały przeprowadzone w duchu niezależności, a oceny nie mają na celu promować któregośkolwiek ze środowisk politycznych Polski. Autorzy pragną jednak zaznaczyć, że raport nie jest jedynie opisem stanu prawnego i pojawiają się w nim analizy zjawisk politycznych. Chcemy podkreślić jeszcze raz świadomość elementu politycznego często prowadzącego do tworzenia struktur czy dopasowywania odpowiednich osób do stanowisk. Jest to nieodłączna część życia państwa, co musi mieć przełożenie także na ewentualne rekomendacje. Mimo to zasadniczym celem raportu jest przedstawienie rozwiązań, których wdrożenie doprowadzi do pewnego instytucjonalnego ugruntowania i uporządkowania systemu zarządzania bezpieczeństwem narodowym RP na szczeblu strategicznym, co w idealistycznym założeniu powinno przełożyć się na usprawnienie funkcjonowania państwa.

Wiele państw sojuszniczych przez lata tworzyło oraz modyfikowało własne systemy zarządzania polityką zagraniczną i bezpieczeństwa w zależności od sytuacji wewnętrznej lub międzynarodowej. Eskalacja wojny rosyjsko-ukraińskiej w lutym 2022 r. jest niezwykle niebezpiecznym stanem, jednocześnie może być ona najlepszym momentem na wdrożenie potrzebnych reform. Obowiązujący w Polsce system, oparty na Konstytucji z 1997 r., jest stosunkowo świeży. Wymaga on jednak klarownego podziału zadań i wzmocnienia jednego z ośrodków władzy wykonawczej. Być może przedstawiony raport choć w pewnym stopniu przyczyni

¹⁰ P. O'Neill (red.), *Securing the State and its Citizens: National Security Councils from Around the World*, Bloomsbury Academic, 2022.

¹¹ Zob. Ch.D. Freilich, *Zion's Dilemmas: How Israel Makes National Security Policy*, Cornell University Press 2012; Yehuda Ben Meir, *National Security Decisionmaking. The Israeli Case*, Routledge 2018.

¹² Zob. O. Oliker et al., *Security Sector Reform in Ukraine*, RAND Corporation 2016; Ch.P. Ries, *Improving Decision-making in a Turbulent World*, RAND Corporation 2016.

się do stymulacji myślenia, dyskusji, jak również dostarczy pomysłów odnośnie do rozwiązań dla pracowników administracji i polskich decydentów.

1. Studium przypadku 24 lutego i 15 listopada 2022 roku

Zobrazowaniem dualizmu w procesie decyzyjnym w sprawach bezpieczeństwa RP jest studium przypadku reakcji i relacji ośrodka prezydenckiego z Radą Ministrów podczas wydarzeń związanych z eskalacją wojny rosyjsko-ukraińskiej¹³. Studium skupia się na działaniach podczas rosyjskiej inwazji na Ukrainę 24 lutego 2022 r. i po incydencie w Przewodowie 15 listopada 2022 r. W polskim systemie politycznym rolę przewodnią w prowadzeniu polityki wewnętrznej i zagranicznej, w tym w zakresie polityki bezpieczeństwa, odgrywa Rada Ministrów. Prezydent RP posiada szczególne, lecz ograniczone prerogatywy, które nawet w momencie ogłoszenia czasu wojny¹⁴ nie czynią go samodzielnym organem w sprawach bezpieczeństwa. By umożliwić zrozumienie procesu decyzyjnego, należy w skrótej formie omówić dwa kluczowe fora decydentów aktywne podczas ostatnich wydarzeń:

- **Komitet Rady Ministrów ds. Bezpieczeństwa Narodowego i spraw Obronnych;**
- **Prezydenckie Narady** organizowane *ad hoc* w Biurze Bezpieczeństwa Narodowego (BBN).

Komitet *de iure* jest organem pomocniczym Rady Ministrów (RM) i Prezesa Rady Ministrów w sprawach bezpieczeństwa narodowego. Od ustanowienia grupował też najważniejszych polityków Zjednoczonej Prawicy. Formalnie Komitet jest elementem realizacji założeń Strategii Bezpieczeństwa Narodowego RP z 2020 r. o powołaniu ponadresortowego organu zrzeszającego decydentów i koordynującego sprawy polityki bezpieczeństwa¹⁵. Przed eskalacją wojny na Ukrainie głównym zadaniem Komitetu była procedura legislacyjna związana

¹³ Autorzy celowo używają sformułowania „eskalacja” do wydarzeń z lutego 2022 r. Należy pamiętać, że Ukraina od 2014 r. pozostawała w stanie niewypowiedzianej wojny z Rosją w związku z zajęciem Krymu i tzw. operacją antyterrorystyczną prowadzoną we wschodnich obwodach Ukrainy.

¹⁴ Przepisy rozróżniają stan wojny, czas wojny, a także jeden z trzech szczególnych stanów nadzwyczajnych: stan wojenny. Więcej o prerogatywach Prezydenta RP i Rady Ministrów w dalszej części raportu.

¹⁵ *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2020, s. 13.

z ustawą o obronie Ojczyzny. Następnie Komitet był aktywny w związku z kryzysem na granicy polsko-białoruskiej¹⁶.

Mimo niewielkich prerogatyw prawnych Komitet jest i był organem o silnym znaczeniu politycznym, któremu w okresie od października 2020 r. do czerwca 2022 r. przewodniczył prezes Prawa i Sprawiedliwości oraz były wicepremier Jarosław Kaczyński, a od czerwca 2022 r. – wicepremier i minister obrony narodowej Mariusz Błaszczak. W skład Komitetu wchodzi też pozostali czołowi decydenci z tzw. resortów siłowych, jak: minister spraw zagranicznych, minister sprawiedliwości, minister właściwy ds. wewnętrznych, minister koordynator służb specjalnych (MKSS). W momencie przebiegu wydarzeń opisanych w tym rozdziale byli to odpowiednio Zbigniew Rau (minister spraw zagranicznych), Zbigniew Ziobro (minister sprawiedliwości) i Mariusz Kamiński (minister spraw wewnętrznych i administracji oraz MKSS).

W posiedzeniach oprócz premiera¹⁷ mogą brać udział zaproszeni przez przewodniczącego Komitetu goście z głosem doradczym. Nominalnie przedstawiciel Prezydenta RP również uczestniczy w posiedzeniach Komitetu i Rady Ministrów, na których rozpatrywane są sprawy dotyczące bezpieczeństwa i obronności państwa¹⁸. Komitet posiada swojego sekretarza i zaplecze administracyjne, które zapewnia Departament Analiz Systemu Bezpieczeństwa Państwa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Z obrad Komitetu sporządzany jest protokół, któremu nadawana jest odpowiednia klauzula.

Narady *ad hoc* są spotkaniami organizowanymi w ciele doradczym Prezydenta RP w postaci BBN. Co kluczowe, tego typu spotkania nie odbywają się w formie Rady Gabinetowej lub Rady Bezpieczeństwa Narodowego. Faktycznie są to doraźne posiedzenia grupujące decydentów, jednak nie posiadają odpowiedniej podstawy prawnej, dającej konkretne prerogatywy lub obowiązki, np. tworzenie protokołu ze spotkania. Oprócz Prezydenta RP udział w Naradach biorą zaproszeni członkowie Rady Ministrów, ministrowie z Kancelarii Prezydenta RP (KPRP), przedstawiciele poszczególnych służb i Sił Zbrojnych RP. Skład Narad jest zdecydowanie łatwiejszy

¹⁶ Zob. MSWiA, *Powstanie zaporą wzdłuż granicy polsko-białoruskiej*, 7.10.2021, <https://www.gov.pl/web/mswia/powstanie-zapora-wzdłuż-granicy-polsko-białoruskiej> (dostęp: 28.12.2022).

¹⁷ Komitet jest organem pomocniczym premiera i Rady Ministrów. Według zarządzenia Prezesa Rady Ministrów nr 158, regulującego prace Komitetu, to jego przewodniczący, a nie premier zwołuje i kieruje obradami Komitetu. Z drugiej strony po incydencie w Przewodowie to premier M. Morawiecki zwoływał posiedzenie. Regulacje i działania Komitetu są płynne, co zostanie wykazane w dalszej części raportu.

¹⁸ Art. 715 ustawy o obronie Ojczyzny (Dz.U. z 2022 r. poz. 2305), art. 12 ust. 3. ustawy o Radzie Ministrów (Dz.U. z 2022 r. poz. 1188).

w ustaleniu poprzez wpisy medialne czy zdjęcia niż listy uczestników obrad Komitetu (stałych i zaproszonych z głosem doradczym). Warto odnotować, że Prezydent RP dowolnie zaprasza na spotkania poszczególnych uczestników. Przykładowo w styczniu 2022 r., czyli na miesiąc przed eskalacją wojny ukraińsko-rosyjskiej, według słów ówczesnego szefa BBN Pawła Solocho na spotkanie nie został zaproszony ówczesny przewodniczący Komitetu Jarosław Kaczyński. Nie wiemy, czym była podyktowana nieobecność, jednak faktem jest, że czołowy polityk Polski i jednocześnie wicepremier ds. bezpieczeństwa nie pojawił się na Naradzie o tej tematyce¹⁹.

1.1. 24 lutego

W dniu eskalacji wojny rosyjsko-ukraińskiej wydarzenia w obrębie ośrodków władzy przebiegały następująco:

- O godz. 5:05 rzecznik prasowy Rady Ministrów poinformował o rozpoczynającym się za chwilę posiedzeniu Komitetu Rady Ministrów ds. Bezpieczeństwa Narodowego i spraw Obronnych pod przewodnictwem wicepremiera J. Kaczyńskiego, z udziałem premiera M. Morawieckiego, ministra obrony narodowej M. Błaszczaka, MKSS i ministra spraw wewnętrznych i administracji M. Kamińskiego oraz „innych członków tego Komitetu”²⁰.
- Nie podano do wiadomości, czy i jeśli tak, to kto – oprócz stałych członków Komitetu – wziął udział w naradzie z głosem doradczym (np. czy zaproszono szefów służb specjalnych, dowódców wojskowych lub czy w spotkaniu zgodnie z przepisami ustawowymi uczestniczył przedstawiciel Prezydenta RP).
- Według komunikatu prasowego rzecznika Rady Ministrów ok. godz. 6:20 **Komitet podczas spotkania wydał „dyspozycję”**²¹ dla stałego przedstawiciela Polski przy NATO ambasadora Tomasza Szatkowskiego do złożenia wniosku o uruchomienie art. 4 traktatu waszyngtońskiego. Na koncie rzecznika rządu na Twitterze **doprecyzowano, że Komitet wydał polecenie**

¹⁹ TVN24, *Szef BBN Paweł Solocho o naradzie w sprawie Ukrainy: Jarosław Kaczyński nie był zaproszony*, 22.01.2022, <https://tvn24.pl/polska/rosja-ukraina-szef-bbn-pawel-soloch-na-naradzie-z-prezydentem-w-sprawie-ukrainy-jaroslaw-kaczynski-nie-byl-zaproszony-5569281> (dostęp: 29.11.2022).

²⁰ TVN24, *W Warszawie obradował Komitet do spraw Bezpieczeństwa Narodowego i spraw Obronnych*, 24.02.2022, <https://tvn24.pl/polska/rosja-zaatakowala-ukraine-obradowal-sie-komitet-do-spraw-bezpieczenstwa-narodowego-i-spraw-obronnych-5611161> (dostęp: 29.11.2022).

²¹ Obowiązujące akty prawne nie znają pojęcia „dyspozycji”. SJP PWN definiuje natomiast dyspozycję jako „polecenie wydane komuś”.

ambasadorowi²². Rzecznik przekazywał, że Komitet dalej obraduje, a służby RP są w stanie gotowości.

- W czasie posiedzenia Komitetu o godz. 5:48 prezydent RP rozmawiał z prezydentem Ukrainy. Z otwartych źródeł nie wiemy, jak przebiegały konsultacje ośrodka rządowego z prezydenckim w godzinach porannych²³.
- O godzinie 8:00²⁴ odbyła się Narada w BBN, na którą po zakończeniu spotkania w KPRM udali się członkowie Komitetu²⁵.
- W Naradzie w BBN wzięli też udział szefowie służb, przedstawiciele Sił Zbrojnych RP, Prezydent RP, przedstawiciele Rady Ministrów (w tym na pewno czterech członkowie Komitetu), przedstawiciele KPRP. Nie wiemy, czy na Naradzie podjęto jakiegokolwiek szersze działania niż te, które zostały już skonsultowane w ramach Komitetu.
- 24 lutego w godzinach wieczornych odbyła się druga Narada w BBN²⁶.
- 24 lutego nie obradowała Rada Ministrów; jej pierwsze obrady po eskalacji wojny miały miejsce 1 marca 2022 r.
- Po wydarzeniach z 24 lutego Rada Bezpieczeństwa Narodowego odbyła posiedzenie dopiero 2 marca 2022 r.

Z przebiegu zdarzeń 24 lutego można wysunąć następujące wnioski:

- W godzinach porannych 24 lutego 2022 r. **czołowi decydenci w sprawach polityki bezpieczeństwa wzięli udział w dwóch spotkaniach następujących po sobie:** posiedzeniu Komitetu oraz Naradzie w BBN. Pokazuje to dualizm, który w przypadku poważnego kryzysu w środowisku bezpieczeństwa Polski może drastycznie zmniejszać efektywność procesu decyzyjnego. Należy też brać pod uwagę, że w przyszłości kryzys może mieć miejsce w okresie kohabitacji, która mogłaby wpływać negatywnie na relacje prezydenta z rządem.

²² Wpis rzecznika prasowego rządu P. Müllera, 24.02.2022, <https://twitter.com/PiotrMuller/status/1496716748804001793?s=20&t> (dostęp: 29.11.2022).

²³ KPRP, *Rozmowa Prezydentów Polski i Ukrainy*, 24.02.2022, <https://www.prezydent.pl/aktualnosci/biuro-polityki-miedzynarodowej/aktualnosci/rozmowa-prezydentow-polski-i-ukrainy,49314> (dostęp: 29.11.2022).

²⁴ Wpis profilu BBN na portalu Twitter, 24.02.2022, https://twitter.com/BBN_PL/status/1496730314294628353 (dostęp: 29.11.2022).

²⁵ BBN, *Narada z rządem, dowódcami Sił Zbrojnych i szefami służb*, 24.02.2022, <https://www.bbn.gov.pl/pl/wydarzenia/9280,Narada-z-rzadem-dowodcami-Sil-Zbrojnych-i-szefami-sluzb.html> (dostęp: 29.11.2022).

²⁶ BBN, *W BBN kolejna odprawa z udziałem Prezydenta*, 24.02.2022, <https://www.bbn.gov.pl/pl/wydarzenia/9286,W-BBN-kolejna-odprawa-z-udzialem-Prezydenta.html> (dostęp: 29.11.2022).

- **Rzecznik prasowy rządu wyraźnie podkreślił, że Komitet wydał dyspozycję (we wpisie na Twitterze użyto słowa „polecil”) ambasadorowi T. Szatkowskiemu o uruchomienie art. 4 NATO.** Należy jednak zaznaczyć, że inwazji rosyjskiej spodziewano się już od pewnego czasu, dlatego nie wiemy, czy ewentualna reakcja nie była uzgadniania wcześniej, np. na Naradzie 22 lutego między decydentami Komitetu i Prezydentem RP²⁷, czy też było to działanie całkowicie z inicjatywy członków Komitetu.
- **Obrady i decyzje Komitetu z 24 lutego ukazują proces tworzenia wyspecjalizowanego „gabinetu kuchennego” w Polskich realiach.** Mamy do czynienia z decyzjami, które podjęto podczas obrad w wąskim gronie decydentów Komitetu, który nie jest Radą Ministrów. *De iure* na podstawie zarządzenia²⁸ (nie ustawy ani nawet rozporządzenia) Komitet jest ciałem koordynującym i nie wydaje decyzji czy poleceń. Faktycznie Komitet czerpie kompetencje z siły politycznej i prerogatyw poszczególnych ministrów, a w trakcie kryzysu stał się realnym forum decyzyjnym. Nie jest to zjawisko całkowicie negatywne, gdyż:
 - W niektórych przypadkach ten stan zapewnia przyspieszenie podejmowania decyzji, gdzie często to prostota organizacji może wpływać na sprawność działań.
 - Sytuacja w 2022 r. była największym kryzysem bezpieczeństwa narodowego w okresie III RP. Komitet powołany w 2020 r. zapewnił swego rodzaju sformalizowane forum oraz zaplecze dla czołowych ministrów z tzw. resortów siłowych.

Jednocześnie wadą działań Komitetu jest brak odpowiedniej rangi regulacji prawnej odpowiadającej rzeczywistej roli organu (np. ustawy umocowującej organ i definiującej jasno zadania czy kompetencje Komitetu) oraz brak transparentności. Nie chodzi w tym aspekcie o udostępnienie szczegółów obrad, ale podstawowych informacji, np. który minister oprócz stałych członków Komitetu brał udział w obradach.

Jak wskazano w przypadku 24 lutego, widoczne jest ograniczenie znaczenia organu konstytucyjnego w postaci Rady Ministrów, która obradowała

²⁷ BBN, *Prezydent RP: Najważniejsze jest, by teraz stać przy Ukrainie*, 22.02.2022, <https://www.bbn.gov.pl/pl/wydarzenia/9272,Prezydent-RP-Najwazniejsze-je-st-by-teraz-stac-przy-Ukrainie.html> (dostęp: 29.11.2022).

²⁸ Zarządzenie nr 162 Prezesa Rady Ministrów z dnia 9 października 2020 r. ws. Komitetu Rady Ministrów do spraw Bezpieczeństwa Narodowego i spraw Obronnych (poz. 918). Zarządzenie nie było nowelizowane od dnia wydania. Zob. *Odpowiedź na zapytanie nr 1679 w sprawie kompetencji wicepremiera, przewodniczącego Komitetu RM ds. Bezpieczeństwa Narodowego i spraw Obronnych*, 3.12.2020.

dopiero 1 marca 2022 r. Rada Ministrów pozostaje dość nieelastycznym forum o zróżnicowanych obowiązkach jej członków. Faktycznie to Komitet grupuje w wyspecjalizowanym ciele ministrów kluczowych w sprawach polityki bezpieczeństwa lub zaproszonych uczestników z głosem doradczym.

Prezydencka Narada miała miejsce o godzinie 8:00, już po porannych obradach Komitetu. Z racji tematyki nie wiemy, jakie punkty omówiono. Nie ma informacji również o tym, czy prezydent polecił sporządzić notatkę, stenogram lub protokół obrad. Miały jednak miejsce konsultacje obu organów, co w obecnym systemie wymagającym kooperacji jest pozytywne.

Obrady Rady Bezpieczeństwa Narodowego przeprowadzono 2 marca 2022 r. Pokazuje to małe znaczenie tego ciała w procesie decyzyjnym. Rada faktycznie odgrywa rolę szerokiego forum konsultacyjnego głównych grup politycznych RP.

1.2. 15 listopada

Po zdarzeniu w Przewodowie przeprowadzono wspólne posiedzenie z udziałem członków Komitetu, Prezesa Rady Ministrów, Prezydenta RP, zaproszonych przedstawicieli służb i Sił Zbrojnych RP. Jest to inny model działań niż podczas wydarzeń 24 lutego. Choć należy zaznaczyć, że w pierwszych informacjach na Twitterze rzecznik rządu przekazał, że premier zwołał posiedzenie Komitetu – nie wskazując, czy konsultowano sprawę z prezydentem i czy prezydent bierze w nim udział²⁹. Dopiero podczas wystąpienia prasowego rzecznik sprecyzował, że odbędzie się wspólne posiedzenie.

W przeciwieństwie do 24 lutego tego samego dnia po wspólnych obradach Komitetu z Prezydentem RP w BBN odbyło się o godzinie 21:00 posiedzenie Rady Ministrów. Zgodnie z komunikatem premiera M. Morawieckiego „najważniejsze decyzje, które podjęto podczas posiedzenia w BBN razem z Panem Prezydentem oraz podczas specjalnego posiedzenia Rady Ministrów”, to m.in. podniesienie gotowości bojowych wybranych sił zbrojnych ze szczególnym uwzględnieniem monitorowania przestrzeni powietrznej; przeprowadzenie analizy i konsultacji z sojusznikami; weryfikacja przesłanek, które mogą służyć temu, aby uruchomić artykuł 4 NATO. Ponadto zdecydowano o wezwaniu ambasadora Federacji Rosyjskiej do Ministerstwa Spraw Zagranicznych RP³⁰.

²⁹ Wpis rzecznika prasowego rządu P. Müllera, 15.11.2022, <https://twitter.com/PiotrMuller/status/1592562744729161730?s=20&t=o6ar4HPLvLeEWqdKVdhJOQ> (dostęp: 28.12.2022).

³⁰ Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, *Mateusz Morawiecki po zakończonym nadzwyczajnym posiedzeniu Rady Ministrów*, 15.11.2022, <https://www.youtube.com/watch?v=E4NFhP7WYncn> (dostęp: 29.11.2022).

W przeciwieństwie do wydarzeń z 24 lutego w tym przypadku od razu po posiedzeniu Komitetu z Prezydentem RP obradowała Rada Ministrów, sankcjonująca wcześniej podjęte decyzje. Niemniej jednak realizacja najpierw posiedzenia *de iure* o charakterze konsultacyjnym w węższym gronie jest symptomatyczna. Jednocześnie należy podkreślić, że 15 listopada, tak jak 24 lutego, nie wykorzystano konstytucyjnego organu w postaci Rady Gabinetowej zapewniającego oficjalne forum (choć pozbawione kompetencji decyzyjnych) dla Prezydenta RP i Rady Ministrów. 16 listopada miała natomiast miejsce Rada Bezpieczeństwa Narodowego, co jest także znaczną zmianą w stosunku do przypadku po 24 lutego.

1.3. Podsumowanie

Przedstawione zdarzenia obrazują brak jasnych procedur działań najwyższych organów decyzyjnych w obliczu kryzysu w obszarze bezpieczeństwa narodowego RP. W obu analizowanych przypadkach następowała co prawda pozytywna współpraca obu ośrodków władzy, jednak już w pierwszym studium widoczne jest skomplikowanie procesu. W towarzyszącej wydarzeniom sytuacji politycznej w Polsce oba ośrodki władzy wykonawczej były skupione w ramach jednej koalicji rządzącej, a system mimo rozbudowania działał dość sprawnie. Należy jednak przewidywać, że w przyszłości w okresie kohabitacji (jak np. w trakcie kryzysu w związku z wojną rosyjsko-gruzińską w 2008 r.) relacje obu ośrodków i sprawne współdziałanie mogą być problematyczne, co przełoży się negatywnie na sprawność procesu decyzyjnego i bezpieczeństwo RP.

2. Podmioty polityki zagranicznej i bezpieczeństwa RP

2.1. Prezydent

Obowiązująca Konstytucja RP z 1997 r. określa Prezydenta RP jako najwyższego przedstawiciela Rzeczypospolitej Polskiej oraz gwaranta ciągłości władzy państwowej, który m.in. stoi na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa, a także nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium³¹. Jest on wybierany

³¹ Art. 126 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. nr 78 poz. 483).

w wyborach powszechnych, równych, bezpośrednich i w głosowaniu tajnym³², co wizerunkowo wzmacnia jego pozycję w systemie władzy, mimo formalnie szerszych kompetencji po stronie Rady Ministrów i Prezesa Rady Ministrów.

Prezydent pełni funkcję najwyższego zwierzchnika Sił Zbrojnych RP, którą w czasie pokoju sprawuje za pośrednictwem Ministra Obrony Narodowej. Mianuje również szefa Sztabu Generalnego³³ i dowódców rodzajów Sił Zbrojnych RP, na wniosek Ministra Obrony Narodowej nadaje także stopnie wojskowe³⁴. Bardziej precyzyjnie kompetencje Prezydenta RP w tym zakresie zostały przedstawione w ustawie z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny z ogólnym przepisem o możliwości zwracania się o „informacje mające znaczenie dla bezpieczeństwa i obronności państwa” do „wszystkich organów władzy publicznej, administracji rządowej i samorządowej, przedsiębiorców, kierowników innych jednostek organizacyjnych oraz organizacji społecznych”, co z jednej strony nadaje ogólny zakres kompetencyjny, ale jednak z drugiej wyklucza faktyczną sprawczość. Dalej wskazano m.in. na uprawnienia związane ze strategią bezpieczeństwa narodowego (przekazywanie Radzie Ministrów rekomendacji, a także zatwierdzanie jej w drodze postanowienia i na wniosek Rady Ministrów), jak również rekomendacje do przygotowań obronnych RP oraz wydawanie postanowieniem na wniosek Prezesa Rady Ministrów Polityczno-Strategicznej Dyrektywy Obronnej RP³⁵.

Jako zwierzchnik Sił Zbrojnych RP Prezydent RP na wniosek Ministra Obrony Narodowej określa główne kierunki ich rozwoju, przygotowania do obrony państwa, zatwierdza postanowieniem narodowe plany ich użycia oraz organizację i zasady funkcjonowania wojennego systemu dowodzenia Siłami Zbrojnymi RP; natomiast na wniosek Prezesa Rady Ministrów wskazuje osobę przewidzianą do mianowania na stanowisko Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych; może także uczestniczyć w odprawach kierowniczej kadry Ministerstwa Obrony Narodowej i Sił Zbrojnych RP³⁶.

Inne komplikacje pojawiają się w przypadku wprowadzenia stanów nadzwyczajnych, zwłaszcza stanu wojennego³⁷. Na wniosek Rady Ministrów Prezydent

³² Art. 127 ust. 1 Konstytucji RP.

³³ Art. 7a ust. 1 i 2 ustawy z dnia 12 grudnia 1995 r. o urzędzie Ministra Obrony Narodowej (Dz.U. z 2022 r. poz. 1438). Zakres działania szefa Sztabu Generalnego został przedstawiony w art. 8 ustawy o urzędzie Ministra Obrony Narodowej.

³⁴ Art. 134 ust. 2, 3 i 5 Konstytucji RP.

³⁵ Art. 24 ust. 1 pkt 1–4 ustawy o obronie Ojczyzny.

³⁶ Art. 25 ust. 1 ustawy o obronie Ojczyzny.

³⁷ Art. 231 Konstytucji RP określa, że stan wojenny jest wprowadzany rozporządzeniem Prezydenta RP, który w ciągu 48 godzin od podpisania przedstawia go Sejmowi; ten po niezwłocznym rozpatrzeniu może je uchylić bezwzględną większością głosów przy zachowaniu *quorum*.

RP postanawia o wprowadzeniu albo zmianie stanu gotowości obronnej państwa, a w razie konieczności o dniu rozpoczęcia i zakończenia wojny (czas wojny)³⁸. W czasie wojny Prezydent RP na wniosek Prezesa Rady Ministrów powołuje i odwołuje Naczelnego Dowódcę Sił Zbrojnych RP, a z chwilą jego powołania współdziała z Radą Ministrów w kwestii kierowania obroną państwa. W sytuacji bezpośredniego, zewnętrznego zagrożenia państwa zarządza powszechną lub częściową mobilizację i użyciem Sił Zbrojnych RP do obrony Rzeczypospolitej³⁹. Przywołane przepisy potęgują wrażenie niesamodzielności Prezydenta RP i uzależnienia jego działania od Ministra Obrony Narodowej oraz Prezesa Rady Ministrów.

2.1.1. Biuro Bezpieczeństwa Narodowego

Biuro Bezpieczeństwa Narodowego (BBN) jest „urzędem, przy pomocy którego Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej wykonuje swoje zadania w zakresie bezpieczeństwa i obronności”⁴⁰. Prezydent RP wyznacza sekretarza stanu kierującego BBN oraz określa organizację i zakres działania⁴¹. Zakres zadań BBN stanowi katalog otwarty, którego główną oś mają stanowić „zadania w zakresie bezpieczeństwa i obronności” powierzone przez Prezydenta RP, a więc głównie szeroko rozumiane funkcje analityczne i doradcze z uwzględnieniem opracowywania i opiniowania aktów prawnych oraz obsługi Rady Bezpieczeństwa Narodowego⁴². Usytuowanie prawne BBN sprawia, że pełni ono funkcję doradczą dla Prezydenta RP. Dużym uproszczeniem byłoby stwierdzenie, że organ ten odgrywa rolę think tanku, niestety trudno wskazać jego siłę sprawczą. Na pewno sprzyja merytorycznemu przygotowaniu Prezydenta RP oraz stanowi dla niego zaplecze, w tym do

³⁸ Art. 24 ust. 1 pkt 6–8 ustawy o obronie Ojczyzny.

³⁹ Art. 136 Konstytucji RP.

⁴⁰ § 2 zarządzenia z dnia 21 czerwca 2022 r. Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w sprawie organizacji oraz zakresu działania Biura Bezpieczeństwa Narodowego (M.P. z 2022 r. poz. 629), zarządzenie ws. BBN.

⁴¹ Art. 26 ust. 3 i 4 ustawy o obronie Ojczyzny. Struktura organizacyjna BBN została określona w § 4 i 5 zarządzenia ws. BBN.

⁴² Wymienia się tutaj m.in. udział w przygotowaniu koncepcji, a także planów organizacji i funkcjonowania zintegrowanego systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym, z nadzorem nad ich realizacją sprawowanym w imieniu Prezydenta; monitorowanie i analizę przeprowadzane w kontekście wewnętrznych i zewnętrznych warunków bezpieczeństwa narodowego, opracowywanie i opiniowanie dokumentów o charakterze strategicznym, monitorowanie, ocena i opiniowanie bieżącej działalności Sił Zbrojnych RP; organizacyjna i merytoryczna obsługa Rady Bezpieczeństwa Narodowego – kompetencje opisane w § 2 ust. 2 pkt 1–9 zarządzenia ws. BBN.

organizacji i prowadzenia spotkań, np. wspomnianych w pracy Narad. Te jednak nie są uregulowane prawnie, często nie skutkują powstawaniem żadnych oficjalnych komunikatów oprócz informacji medialnych o przeprowadzeniu spotkania.

2.1.2. Ciała doradcze Prezydenta i zaplecze Prezydenta w KPRP

Biuro Polityki Międzynarodowej (BPM) jest komórką organizacyjną Kancelarii Prezydenta RP⁴³. Szef BPM (powoływany i odwoływany przez Prezydenta RP) jest zastępcą szefa KPRP⁴⁴. Analogicznie jak w przypadku BBN szef BPM jest w randze sekretarza stanu. Jest to stosunkowo nowy organ, powołany w 2021 r., który docelowo miał być „dyplomatycznym BBN”, a więc realizować zadania w związku z pełnieniem przez prezydenta funkcji najwyższego przedstawiciela RP na arenie międzynarodowej; miało to także podkreślić znaczenie spraw zagranicznych w KPRP⁴⁵. Jednym z twórców oraz pierwszym szefem BPM był Krzysztof Szczerski, późniejszy ambasador RP przy Narodach Zjednoczonych, wcześniej dyrektor prezydenckiego gabinetu. Zastąpił go Jacek Kumoch, były ambasador RP w Szwajcarii, a następnie w Turcji. W styczniu 2023 r. szefem BPM został były wiceminister spraw zagranicznych Marcin Przydacz. Cel powołania organu został określony jako „wzmocnienie pozycji i statusu Polski w relacjach międzynarodowych poprzez utrzymanie aktywności Prezydenta RP i państwa polskiego, jako znaczących oraz aktywnych aktorów polityki międzynarodowej”⁴⁶. Ostatecznie niewystarczające zaplecze kadrowe BPM pozwala na organizację i wsparcie merytoryczne wizyt czy sporządzanie doraźnych produktów analitycznych, jednak nie jest narzędziem do tworzenia szerszych strategii politycznych.

Inną powołaną w tym czasie strukturą jest Kolegium Prezydenta RP ds. Polityki Międzynarodowej jako forum ekspertów o roli doradczej. Wśród członków znalazły się osoby związane zarówno z międzynarodowymi ośrodkami

⁴³ § 4 pkt 3 zarządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 1 kwietnia 2021 r. w sprawie nadania statusu Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. z 2021 r. poz. 338), zarządzenie ws. Kancelarii Prezydenta RP.

⁴⁴ § 2 ust. 2 i 4 zarządzenia ws. Kancelarii Prezydenta RP.

⁴⁵ B. Bodalska, *Polska: Szczerski tworzy „dyplomatyczny BBN”*, 5.01.2021, <https://www.euractiv.pl/section/demokracja/news/kancelaria-prezydenta-biuro-polityki-miedzynarodowej-dyplomatyczny-bbn-duda-szczerski/> (dostęp: 29.11.2022).

⁴⁶ KPRP, *Biuro Polityki Międzynarodowej*, <https://www.prezydent.pl/aktualnosci/biuro-polityki-miedzynarodowej> (dostęp: 29.11.2022).

analitycznymi, bankami, akademicy, jak i pełniący funkcje polityczne⁴⁷. Kolejnym ciałem doradczym prezydenta jest Narodowa Rada Rozwoju, „forum debaty o charakterze konsultacyjno-doradczym”, podzielona tematycznie na pomniejsze rady, zrzeszające „ekspertów, teoretyków i praktyków, reprezentujących różne środowiska i specjalizacje oraz stanowiące zaplecze ekspercko-doradcze dla Prezydenta RP we wskazanych obszarach tematycznych”⁴⁸. Jej prace koordynuje Konwent Narodowej Rady Rozwoju (w jego skład wchodzi przewodniczący większości rad)⁴⁹, którego przewodniczącym jest sekretarz Narodowej Rady. W ramach tego organu działa Rada ds. Obronności i Bezpieczeństwa, która również rozpoczęła pracę w 2021 r.⁵⁰ Do jej zadań należy przygotowywanie opinii i ekspertyz, a także wskazywanie zagrożeń dla interesu RP oraz przegląd i analiza rozwiązań prawnych⁵¹. Powstało zatem kilka podobnych organów doradczych złożonych z ekspertów, których sposób działania nie jest ściśle określony, ale zależy od decyzji prezydenta. Nie ma również informacji na temat prac tych podmiotów, trudno określić, ile dokładnie razy dochodziło do spotkań i jakie przynosiły efekty.

2.1.3. Rada Bezpieczeństwa Narodowego

Rada Bezpieczeństwa Narodowego (RBN) jest konstytucyjnym organem pełniącym funkcje doradcze w zakresie bezpieczeństwa państwa zarówno na poziomie zewnętrznym, jak i wewnętrznym. Powoływanie i odwoływanie jej członków jest jedną z prerogatyw prezydenckich (akt niewymagający kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów)⁵². W 2010 r. organizacja i funkcjonowanie RBN zostały określone w zarządzeniu Prezydenta RP; na tej podstawie ustalany był skład organu

⁴⁷ Lista członków Kolegium Prezydenta RP ds. Polityki Międzynarodowej: <https://www.prezydent.pl/aktualnosci/biuro-polityki-miedzynarodowej/biuro/kolegium-pm> (dostęp: 29.11.2022).

⁴⁸ KPRP, *Narodowa Rada Rozwoju*, <https://www.prezydent.pl/aktualnosci/narodowa-rada-rozwoju> (dostęp: 29.11.2022).

⁴⁹ Lista członków Konwentu Narodowej Rady Rozwoju: <https://www.prezydent.pl/aktualnosci/narodowa-rada-rozwoju/konwent-narodowej-rady-rozwoju> (dostęp: 29.11.2022).

⁵⁰ Lista członków Rady ds. Bezpieczeństwa i Obronności: <https://www.prezydent.pl/aktualnosci/narodowa-rada-rozwoju/rada-do-spraw-bezpieczenstwa-i-obronnosci> (dostęp: 29.11.2022).

⁵¹ Zob. *Rada ds. Bezpieczeństwa i Obronności rozpoczęła prace*, <https://www.prezydent.pl/aktualnosci/narodowa-radarozwoju/aktualnosci/rade-ds-bezpieczenstwa-i-obronnosci,46832> (dostęp: 29.11.2022).

⁵² Art. 135, 144 ust. 3 pkt 26 Konstytucji RP.

oraz sposób przeprowadzania spotkań⁵³. Jednak faktycznie brak jest podstawy ustawowej do wydania takiego zarządzenia – przepisy Konstytucji RP nie mogą być uznane za wystarczającą do tego podstawę⁵⁴. Niemniej przedstawiony w zarządzeniu sposób powoływania członków jest kontynuowany⁵⁵. Obsługę spotkań RBN zapewnia BBN, również szef BBN pełni funkcję sekretarza RBN (znów – według interpretacji może to wynikać z zarządzenia albo być przyjęte zwyczajowo). Ostatecznie zatem konstytucyjność RBN świadczy o obowiązku jej istnienia, jednak faktyczna dowolność powoływanych członków powoduje trudności w ocenie jej znaczenia. Co więcej, umieszczenie organu doradczego w przepisach Konstytucji RP budzi wątpliwości co do zasadności takiego działania, zwłaszcza że Prezydent RP ma uprawnienia do powołania własnych – z czego zresztą korzysta. Ponadto konstytucyjne określenie RBN jako ciała odgrywającego rolę doradczą wyklucza ustawowe nadanie jej innych kompetencji czy innej tematyki⁵⁶. Tym samym jest to forum wymiany zdań również z osobami niepełniającymi już funkcji czy przedstawicielami opozycji, ale trudno określić jej faktyczną rolę w systemie zarządzania bezpieczeństwem. Ostatnie obrady RBN miały miejsce w związku z incydentem w Przewodowie, jednak ze względu na utajniony charakter nie jest możliwe przedstawienie pełnych wniosków z prowadzonych działań⁵⁷.

2.1.4. Rada Gabinetowa

Przepisy Konstytucji RP pozwalają Prezydentowi RP również na zwołanie Rady Gabinetowej (RG), a więc Rady Ministrów obradującej pod jego przewodnictwem⁵⁸. Jest to prerogatywa prezydenta stosowana w sprawach „szczególnej wagi”, jednak jednocześnie „Radzie Gabinetowej nie przysługują kompetencje

⁵³ Zarządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 24 maja 2010 r. w sprawie trybu działania Rady Bezpieczeństwa Narodowego.

⁵⁴ Zob. więcej: M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87–243*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2016.

⁵⁵ Skład RBN jest przedstawiony na stronie: <https://www.bbn.gov.pl/pl/prezydenta-rp/rada-bezpieczenstwa-nar/rola-rbn/6000,Rada-Bezpieczenstwa-Narodowego.html> (dostęp: 7.12.2022), jednak brak tam podstawy prawnej tego wyliczenia.

⁵⁶ M. Safjan, L. Bosek, op. cit.

⁵⁷ Lista uczestników ostatniego posiedzenia Rady Bezpieczeństwa Narodowego z dnia 16 listopada 2022 r.: <https://www.prezydent.pl/aktualnosci/wydarzenia/posiedzenie-rady-bezpieczenstwa-narodowego-,61137> (dostęp: 29.11.2022).

⁵⁸ Art. 141 ust. 1 Konstytucji RP.

Rady Ministrów”⁵⁹. To rozwiązanie zapewne miało zapobiegać zbyt dużej władzy w rękach Prezydenta RP, kiedy Konstytucja wymaga jego współpracy z Radą Ministrów. Podkreśla to ograniczony charakter realnych uprawnień Prezydenta RP, które mogłyby kształtować politykę państwa, a ponadto utrudnia to wskazanie uprawnień RG.

2.1.5. Nieformalne Narady organizowane przez Prezydenta RP

Nieformalne Narady organizowane na zaproszenie Prezydenta RP nie są uregulowanym prawnie formatem obrad. Są to obrady *ad hoc*, które zazwyczaj grupują decydentów, jednak nie posiadają oficjalnych prerogatyw czy wymogów do tworzenia protokołu obrad. Mimo to należy podkreślić, że w ostatnim czasie miały wpływ na proces decyzyjny. Posiedzenia organizowano m.in. w przypadku kryzysu na granicy polsko-białoruskiej, przed eskalacją wojny Rosji z Ukrainą w 2022 r. i po niej czy przed istotnymi wydarzeniami międzynarodowymi (np. szczyt NATO w Madrycie w czerwcu 2022 r.). Należy jednak podkreślić, że równocześnie obradowały inne ciała decyzyjne, np. Komitet Rady Ministrów ds. Bezpieczeństwa Narodowego i spraw Obronnych, lub łączono spotkania obu formatów (np. po wydarzeniu z 15 listopada 2022 r.).

2.2. Rada Ministrów

Przepisy Konstytucji RP nie zachowują pełnej spójności w odniesieniu do zagadnień związanych z bezpieczeństwem państwa, co można dostrzec przy braku precyzyjnego rozdziału kompetencji władzy wykonawczej. Jednak to Rada Ministrów oraz podległa jej administracja odgrywają główną rolę w zarządzaniu państwem⁶⁰ m.in. poprzez przypisanie jej prowadzenia polityki zewnętrznej i wewnętrznej państwa oraz domniemania kompetencyjnego⁶¹.

Zgodnie z Konstytucją prowadzenie polityki wewnętrznej i zagranicznej państwa oraz realizacja spraw niezastrzeżonych do właściwości innych organów szczebla centralnego lub samorządowego spoczywa na Radzie Ministrów. Jej kompetencje stanowią katalog otwarty i należą do nich: zapewnienie bezpieczeństwa

⁵⁹ Art. 141 ust. 2 Konstytucji RP.

⁶⁰ M. Zubik, *Prawo konstytucyjne współczesnej Polski*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2020, s. 266.

⁶¹ Art. 146 ust. 1 i 2 Konstytucji RP.

wewnętrznego i zewnętrznego państwa, sprawowanie ogólnego kierownictwa w dziedzinie obronności oraz coroczne wyznaczanie liczby obywateli powoływanych do czynnej służby wojskowej⁶². Wskazana kwestia została doprecyzowana w ustawie o obronie Ojczyzny, gdzie zawarto opracowywanie projektów strategii bezpieczeństwa narodowego, planowanie i realizację przygotowań obronnych państwa służących zapewnieniu jego prawidłowego funkcjonowania w razie zagrożenia z zewnątrz lub w czasie wojny (w tym planowanie działań gospodarczych, obronnych i wykonawczych na rzecz Sił Zbrojnych RP i wojsk sojusznicznych). Wiążą się one również z opracowaniem systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym, obroną państwa i utrzymywaniem funkcji kierowniczych organów władzy publicznej. Dotyczy to także utrzymania stałej gotowości obronnej państwa, określenia obiektów szczególnie istotnych dla bezpieczeństwa lub obronności kraju. Ponadto zapewnianie bezpieczeństwa przez Radę Ministrów polega na określaniu zasad wykorzystania zasobów systemu ochrony zdrowia i infrastruktury technicznej państwa, w tym sposobu zabezpieczenia przestrzeni powietrznej i wód terytorialnych⁶³. Rada Ministrów posiada również uprawnienia w związku z wprowadzaniem stanów nadzwyczajnych (gdzie zachodzi potrzeba współpracy z Prezydentem RP), w czasie pokoju zwierzchnictwo i faktyczny cywilny nadzór nad Siłami Zbrojnymi RP sprawowane są za pośrednictwem Ministra Obrony Narodowej, a choć na czas wojny Prezydent RP mianuje Naczelnego Dowódcę Sił Zbrojnych, to jednak robi to na wniosek Prezesa Rady Ministrów i współdziała w kierowaniu obroną państwa razem z Radą Ministrów⁶⁴.

Prezes Rady Ministrów jest szefem rządu, który stojąc na jego czele, reprezentuje, kieruje, koordynuje oraz kontroluje pracę członków Rady Ministrów, a także sprawuje zwierzchnictwo służbowe nad pracownikami administracji rządowej i zapewnia wykonywanie polityki rządu⁶⁵. Prezes Rady Ministrów m.in.:

- wyznacza ministrom zakres spraw realizowanych z jego upoważnienia;
- ma prawo żądać od ministrów, kierowników urzędów centralnych, wojewodów lub pracowników urzędów organów administracji rządowej informacji i dokumentów dotyczących poszczególnych spraw lub rodzajów spraw;
- zwołuje posiedzenia organów pomocniczych działających przy Radzie Ministrów lub Prezesie Rady Ministrów, niezależnie od ich składu i zakresu zadań, bierze w nich udział oraz im przewodniczy;

⁶² Art. 146 ust. 4 pkt 7–8, 11 Konstytucji RP.

⁶³ Art. 27 ust. 1 ustawy o obronie Ojczyzny.

⁶⁴ Art. 134 Konstytucji RP.

⁶⁵ Art. 148 Konstytucji RP.

- zwołuje posiedzenia z udziałem właściwych ministrów, kierowników urzędów centralnych lub wojewodów i przewodniczy im;
- przekazuje – z urzędu lub na wniosek właściwego organu albo na wniosek strony – sprawy pozostające we właściwości więcej niż jednego ministra lub kierownika urzędu centralnego do załatwienia wskazanemu przez siebie ministrowi, zawiadamiając o tym wszystkie inne właściwe organy oraz strony⁶⁶.

Należy podkreślić, że oprócz uprawnień o charakterze władczym Prezes Rady Ministrów może oddziaływać na członków rządu w drodze sugestii lub zaleceń niewymagających wyraźnej podstawy konstytucyjnej czy ustawowej⁶⁷. Biorąc pod uwagę problematykę bezpieczeństwa i obronności państwa, wśród kompetencji Prezesa Rady Ministrów należy podkreślić jego zwierzchnictwo nad poszczególnymi organami publicznymi. Dotyczy to także nadzoru nad działalnością części administracji rządowej niewchodzącej w zakres innych działów administracji rządowej. Prezesowi Rady Ministrów przysługują też szczególne uprawnienia nadzorcze nad służbami specjalnymi.

2.2.1. Komitet Rady Ministrów ds. Bezpieczeństwa Narodowego i spraw Obronnych

Komitet Rady Ministrów do spraw Bezpieczeństwa Narodowego i spraw Obronnych (Komitet) powstał na mocy zarządzenia Prezesa Rady Ministrów⁶⁸. Potrzebę stworzenia ponadresortowego organu sygnalizowała już Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2020⁶⁹. Na czele Komitetu stoi wyznaczana przez Prezesa Rady Ministrów osoba w randze wicepremiera, a w jego skład wchodzi: minister obrony narodowej, minister sprawiedliwości, minister właściwy do spraw wewnętrznych, minister spraw zagranicznych oraz minister koordynator służb specjalnych. Komitet posiada swojego sekretarza (obecnie w randze ministra-członka Rady Ministrów). Przewodniczący Komitetu może zapraszać na obrady inne osoby z głosem doradczym. Zadania Komitetu mają przede wszystkim charakter analityczno-koordynacyjny: przeprowadza analizy rządowej

⁶⁶ Art. 5 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (Dz.U. z 2022 r. poz. 1188).

⁶⁷ P. Sarnecki, *Kierownicze kompetencje Prezesa Rady Ministrów w strukturze administracji rządowej*, „Przegląd Sejmowy” 2011, nr 3 (104), s. 66.

⁶⁸ Zarządzenie nr 162 ws. Komitetu Rady Ministrów do spraw Bezpieczeństwa Narodowego i spraw Obronnych.

⁶⁹ Pkt 1.2 Strategii Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2020.

polityki bezpieczeństwa, rozpatruje projekty aktów prawnych oraz wypracowuje propozycje doskonalenia systemu zarządzania bezpieczeństwem i projektuje rozwiązania organizacyjno-funkcjonalne. W ramach tych kompetencji Komitet uczestniczył w przygotowaniu ustawy o obronie Ojczyzny.

De iure Komitet nie posiada żadnych kompetencji decyzyjnych, jednak podczas kryzysów okazał się aktywnym i zdolnym do szybkiej reakcji organem, o czym świadczą działania z 24 lutego i 15 listopada 2022 r.⁷⁰ Z drugiej strony należy zaznaczyć, że sposób jego powołania i funkcjonowania od strony prawnej budzi wątpliwości. Rada Ministrów może tworzyć komitety w drodze zarządzenia⁷¹, jednak są to „organy pomocnicze”, a ich celem jest „inicjowanie, przygotowanie i uzgadnianie rozstrzygnięć albo stanowisk”. Zatem być może ze względu na rolę Komitet ds. Bezpieczeństwa Narodowego i spraw Obronnych nie powinien być powołany zarządzeniem. Dla porównania Komitet do Spraw Europejskich z powodu swoich uprawnień i roli został powołany ustawą⁷², a Prezes Rady Ministrów przewodniczy jego obradom, ilekroć bierze w nich udział⁷³. W zarządzeniu w sprawie Komitetu rola premiera została zupełnie pominięta, co teoretycznie oznacza, że jego udział w pracach jest zależny od wystosowania zaproszenia przez przewodniczącego i w takim wypadku pozostaje mu jedynie głos doradczy⁷⁴. Jednocześnie według komunikatu rzecznika prasowego Piotra Müllera z 15 listopada to premier zwoływał obrady, co być może nie jest poważnym naruszeniem, ale faktycznie powinien to zrobić poprzez przewodniczącego. Innym problemem jest pozycja Komitetu w wypadku wprowadzenia stanu wyjątkowego lub w czasie wojny – obowiązujące przepisy nie rozpoznają istnienia takiego organu. Jednocześnie w świetle ostatnich wydarzeń jest to najbardziej aktywne oraz sprawcze ciało, należy zatem rozważyć pełniejsze uregulowanie go w systemie prawnym.

2.2.2. Kancelaria Prezesa Rady Ministrów i ministerstwa

Kancelaria Prezesa Rady Ministrów (KPRM) zapewnia obsługę premiera i Rady Ministrów (w tym wiceprezesów Rady Ministrów, ministrów-członków Rady

⁷⁰ Zob. rozdział I studium przypadku z 24 lutego i 15 listopada.

⁷¹ Art. 12 ust 1 pkt 1 ustawy o Radzie Ministrów.

⁷² Ustawa z 27 sierpnia 2009 r. o Komitecie do Spraw Europejskich (Dz.U. z 2020 r. poz. 2084).

⁷³ Art. 2 ust. 3 ustawy o Komitecie do Spraw Europejskich.

⁷⁴ § 4 ust. 1 zarządzenia nr 162 ws. Komitetu Rady Ministrów do spraw Bezpieczeństwa Narodowego i spraw Obronnych.

Ministrów, Kolegium ds. Służb Specjalnych oraz innych komitetów, komisji i rad, również Komitetu ds. Bezpieczeństwa Narodowego i spraw Obronnych). Szczególne znaczenie dla koordynacji działań zachowuje szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, który wykonuje powierzone mu zadania na podstawie upoważnienia udzielonego przez premiera⁷⁵. KPRM funkcjonuje w oparciu o regulamin organizacyjny, który określa jej strukturę i zakres zadań poszczególnych departamentów. Analizując merytoryczne komórki organizacyjne KPRM, wyróżnić można biorące udział w procesach związanych z polityką zagraniczną i bezpieczeństwem:

- Departament Bezpieczeństwa Narodowego (DBN) – stanowi zaplecze analityczne i organizacyjne dla MKSS, sekretarza i przewodniczącego Kolegium ds. Służb Specjalnych oraz pełnomocnika rządu ds. bezpieczeństwa przetrzeni informacyjnej RP.
- Departament Analiz Systemu Bezpieczeństwa Państwa (DASB) – opracowuje analizy i rekomendacje w zakresie bezpieczeństwa narodowego. Odpowiada również za opiniowanie projektów aktów normatywnych w zakresie tych obszarów. Stanowi zaplecze organizacyjne dla sekretarza i Komitetu RM ds. BN i spraw Obronnych.
- Departament Cyberbezpieczeństwa (DC) – koordynuje realizację Strategii Cyberbezpieczeństwa RP. Opracowuje i aktualizuje Narodowe Standardy Cyberbezpieczeństwa. DC realizuje również zadania w zakresie zarządzania kryzysowego będącego we właściwości ministra właściwego do spraw informatyzacji.
- Departament Studiów Strategicznych (DST) – prowadzi prace w zakresie badań i studiów strategicznych w sprawach wewnętrznych oraz międzynarodowych.
- Departament Analiz (DA) – realizuje m.in. zadania z zakresu monitorowania debaty publicznej, analizuje funkcjonalność struktur państwa i sprawność ich działania. Departament nie odgrywa kluczowej roli w sprawach bezpieczeństwa, ale prowadzi analizy szeroko rozumianych spraw wewnętrznych.
- Departament Spraw Zagranicznych (DSZ) – zapewnia Prezesowi Rady Ministrów i szefowi KPRM bieżące informacje z zakresu spraw międzynarodowych. We współpracy z komórkami organizacyjnymi Ministerstwa Spraw Zagranicznych oraz innych właściwych urzędów merytorycznie przygotowuje kontakty dotyczące problematyki bezpieczeństwa międzynarodowego, w tym kwestii wynikających z członkostwa Polski w NATO.

⁷⁵ Na dzień 19 grudnia 2022 r. działający w randze ministra-członka Rady Ministrów szef KPRM podejmuje czynności wynikające m.in. z nadzoru nad Ośrodkiem Studiów Wschodnich im. M. Karpią czy Instytutem Zachodnim im. Z. Wojciechowskiego.

- Departament Wsparcia Zewnętrznego (DWZ) – realizuje zadania na rzecz projektów zagranicznych w zakresie udzielania wsparcia państwom sąsiedzkim; zapewnia Prezesowi Rady Ministrów i członkom kierownictwa KPRM informacje i analizy w zakresie możliwości udzielania wsparcia państwom sąsiedzkim.
- Departament Koordynacji Projektów Międzynarodowych (DPKM) – wspiera premiera poprzez koordynację wizyt oraz spotkań krajowych i zagranicznych z przedstawicielami zagranicznych oraz międzynarodowych instytucji, organizacji, agencji, think tanków, stowarzyszeń, fundacji, organizacji pozarządowych.
- Biuro Ministra do spraw Unii Europejskiej (BMUE), Departament Ekonomiczny Unii Europejskiej (DEUE), Departament Prawa Unii Europejskiej (DPUE) i Departament Komitetu do Spraw Europejskich (DKSE) to podmioty odpowiedzialne za współpracę z instytucjami Unii Europejskiej oraz Stałym Przedstawicielstwem RP przy UE.

Liczba podmiotów wskazuje, że mamy do czynienia ze znacznym rozproszeniem zadań częściowo dublowanych pomiędzy departamentami. Wielość podmiotów i podporządkowanie ich różnym ministrom KPRM może utrudniać przepływ informacji. Wpływa też na istotne zwiększenie liczby urzędników zatrudnionych w KPRM w ciągu ostatnich lat. Według stanu na 31 grudnia 2016 r. w KPRM zatrudnionych było 561 pracowników, w tym 45 dyrektorów i zastępców dyrektorów. Na dzień 31 grudnia 2021 r. w KPRM było to już 1331 pracowników, w tym 116 dyrektorów i zastępców dyrektorów⁷⁶. Należy jednak wskazać, że wzrost liczby pracowników podyktowany był zwiększeniem obciążenia KPRM nowymi zadaniami oraz przejściem pracowników zniesionego Ministerstwa Cyfryzacji i pionu europejskiego MSZ. Niemniej rozrost struktury organizacyjnej wywołuje wątpliwości w zakresie skutecznego zarządzania i przekazywania informacji, zwłaszcza w kontekście bezpieczeństwa narodowego i przy braku właściwie umocowanego organu koordynującego w tym zakresie.

Szczególny udział na płaszczyźnie prowadzenia polityki zagranicznej i bezpieczeństwa mają wskazani ministrowie⁷⁷ oraz podległe im struktury:

- Minister Obrony Narodowej – jest organem, poprzez który Prezydent RP sprawuje w czasie pokoju zwierzchnictwo nad Siłami Zbrojnymi RP⁷⁸.

⁷⁶ Odpowiedź na interpelację nr 30392 w sprawie zmian strukturalnych Rady Ministrów, 7.03.2022.

⁷⁷ W spisie celowo użyto pisowni nazw wszystkich organów wielkimi literami w celu ich wyróżnienia w tekście.

⁷⁸ Ustawa z 14 grudnia 1995 r. o urzędzie Ministra Obrony Narodowej (Dz.U. z 2022 r. poz. 1438).

Przygotowuje założenia obronne państwa i opracowuje propozycje dotyczące rozwoju i struktury sił zbrojnych. Pełni nadzór nad realizacją zadań obronnych przez organy administracji państwowej. Minister kieruje działalnością swojego resortu bezpośrednio oraz przy pomocy szefa Sztabu Generalnego Wojska Polskiego, sekretarzy oraz podsekretarzy stanu. Ministrowi podlegają też – przy nadzorze ze strony premiera lub MKSS – szefowie Służby Kontrwywiadu Wojskowego i Służby Wywiadu Wojskowego.

- Minister Spraw Zagranicznych – realizuje interesy RP za granicą, w tym prowadzi sprawy dotyczące bezpieczeństwa m.in. w aspektach: NATO, Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa UE, zarządzania kryzysowego, cyberbezpieczeństwa, zagrożeń hybrydowych, OBWE, współpracy przemysłów obronnych. W niektórych obszarach polityki zagranicznej współpracuje z innymi ministerstwami, np. MON, MRiT.
- Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji – inicjuje i realizuje polityki oraz koordynację działań w zakresie ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego, ochrony granicy państwa oraz ochrony przeciwpożarowej. Realizuje zadania z dziedziny obronności i ochrony bezpieczeństwa państwa⁷⁹. Na dzień 8 stycznia 2023 r. ma miejsce nadal połączenie funkcji ministra spraw wewnętrznych i administracji oraz MKSS poprzez przypisanie tych funkcji jednej osobie. Nie jest to praktyka nowa – stosowana już była przez wcześniejsze rządy.
- Minister Sprawiedliwości – kierujący działem administracji rządowej – sprawiedliwość. Ministrowi właściwemu do spraw sprawiedliwości podlega Służba Więzienna. Minister Sprawiedliwości pełni jednocześnie funkcję Prokuratora Generalnego. Jest też członkiem Komitetu Rady Ministrów ds. Bezpieczeństwa Narodowego i spraw Obronnych.
- Minister Koordynator Służb Specjalnych (MKSS) – jest właściwy w zakresie nadzoru, kontroli i koordynacji służb specjalnych. Wykonuje zadania wyznaczone przez Prezesa Rady Ministrów⁸⁰. Tylko jeden departament odgrywa rolę zaplecza MKSS – DBN KPRM. Funkcję organu opiniodawczo-doradczego w zakresie służb specjalnych dla całej Rady Ministrów pełni natomiast Kolegium ds. Służb Specjalnych.

⁷⁹ Ustawa z 21 czerwca 1996 r. o szczególnych formach sprawowania nadzoru przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych (Dz.U. z 2022 r. poz. 2487).

⁸⁰ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 listopada 2019 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra – Członka Rady Ministrów Mariusza Kamińskiego – Koordynatora Służb Specjalnych (Dz.U. z 2019 r. poz. 2273).

Można wyszczególnić ministrów, którzy w sposób pośredni mają wpływ na politykę zagraniczną i bezpieczeństwa. Są to m.in.:

- Minister Aktywów Państwowych – nadzoruje strategiczne spółki z udziałem skarbu państwa, np. PKN Orlen czy Polskie Górnictwo Naftowe i Gazownictwo. Co do zasady MAP nie posiada kompetencji w obszarze polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Nadzoruje jednak spółki, które ze względu na swój rozmiar i strategiczne obszary działania (transport, energetyka, posiadany kapitał) mogą wspierać realizację polskich interesów poprzez wykorzystanie posiadanej infrastruktury oraz funduszy⁸¹.
- Minister Klimatu i Środowiska – kwestie bezpieczeństwa energetycznego, energetyka jądrowa.
- Minister Rozwoju i Technologii – import, eksport, nadzór m.in. nad Bankiem Gospodarstwa Krajowego.
- Minister Finansów – sprawy budżetowe, sankcje, działania Krajowej Administracji Skarbowej.
- Minister do spraw Unii Europejskiej – interesy Polski na forum UE.

Wielość organów na poziomie ministerialnym i KPRM wymaga sprawnej koordynacji w celu prowadzenia efektywnej polityki bezpieczeństwa. Obecnie istniejące organy w sposób doraźny dokonywały koordynacji.

2.2.3. Rządowe Centrum Bezpieczeństwa i Rządowy Zespół Zarządzania Kryzysowego

Rządowe Centrum Bezpieczeństwa (RCB) powstało na mocy ustawy w 2007 r.⁸² Podlega Prezesowi Rady Ministrów, który powołuje i odwołuje dyrektora RCB. Na dzień 20 stycznia 2023 r. jest nim płk Konrad Korpowski, weteran jednostki GROM. RCB koordynuje proces zapobiegania kryzysom, a w razie ich wystąpienia zajmuje się koordynacją minimalizowania ich skutków. Do zadań RCB należy m.in.: ocena zagrożenia dla bezpieczeństwa; tworzenie analiz; tworzenie Krajowego Planu Zarządzania Kryzysowego i raportu o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego oraz

⁸¹ Należy zaznaczyć, że jest to kwestia zależna od politycznego układu sił oraz relacji pomiędzy realizatorami polityki zagranicznej i bezpieczeństwa RP.

⁸² RCB powołano na podstawie ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. z 2022 r. poz. 261).

obsługa Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego (RZZK), któremu przewodniczy premier, a sekretarzem jest dyrektor RCB⁸³. RZZK jest formą grupowania najważniejszych decydentów w sprawach bezpieczeństwa w sytuacjach kryzysowych, w tym nawet przedstawiciela Prezydenta RP⁸⁴. Intensywność wykorzystywania RZZK wzrosła podczas pandemii COVID-19, kryzysu na granicy polsko-białoruskiej w 2021 r. czy podczas zatrucia rzeki Odry w 2022 r. Niemniej jednak nie zdecydowano się na użycie RZZK podczas kryzysu 24 lutego, jak i 15 listopada 2022 r., co jest symptomatyczne.

RCB nigdy nie osiągnęło roli kluczowego ośrodka wspomagającego decydentów w obszarze zarządzania bezpieczeństwem narodowym z powodu samej struktury, a pośrednio mogły na to wpłynąć m.in. kwestie polityczne, rotacje w kierownictwie czy też charakter doświadczeń zawodowych dyrektorów. W latach 2010–2020 dyrektorzy RCB wywodzili się z Państwowej Straży Pożarnej. Miało to pozytywny wpływ na niektóre aspekty zarządzania kryzysowego i ochrony ludności (alerty etc.), jednak nie dodawało to znaczenia RCB jako potencjalnego zaplecza dla zarządzania bezpieczeństwem narodowym w sposób całościowy, a raczej specjalizowało Centrum jako organ odpowiedzialny w przypadkach klęsk żywiołowych czy zdrowia. Obecnie decydenci planują likwidację RCB – zgodnie z projektem ustawy o ochronie ludności oraz o stanie klęski żywiołowej, zakładającym wzmocnienie roli ministra właściwego do spraw wewnętrznych (nadzór nad organizacją i funkcjonowaniem Krajowego Systemu Ostrzegania i Alarmowania⁸⁵). Zgodnie z projektem ustawy ma powstać również Służba Dyżurna Państwa (SDP) w MSWiA – wyodrębniona komórka wspomagająca ministra do spraw wewnętrznych, Prezesa Rady Ministrów i Radę Ministrów. SDP będzie odpowiadać m.in. za większość obecnych zadań pracowników RCB, tj. zapewnienie wymiany informacji związanych z ochroną ludności oraz monitorowanie wystąpienia potencjalnych zagrożeń⁸⁶.

2.3. Narzędzia polityki bezpieczeństwa

W skład narzędzi polityki bezpieczeństwa *sensu largo* wchodzi wszystkie elementy podległe wymienionym ministrom, na które składają się m.in. zaplecze

⁸³ Art. 4–5a ustawy o zarządzaniu kryzysowym.

⁸⁴ Art. 8 ustawy o zarządzaniu kryzysowym.

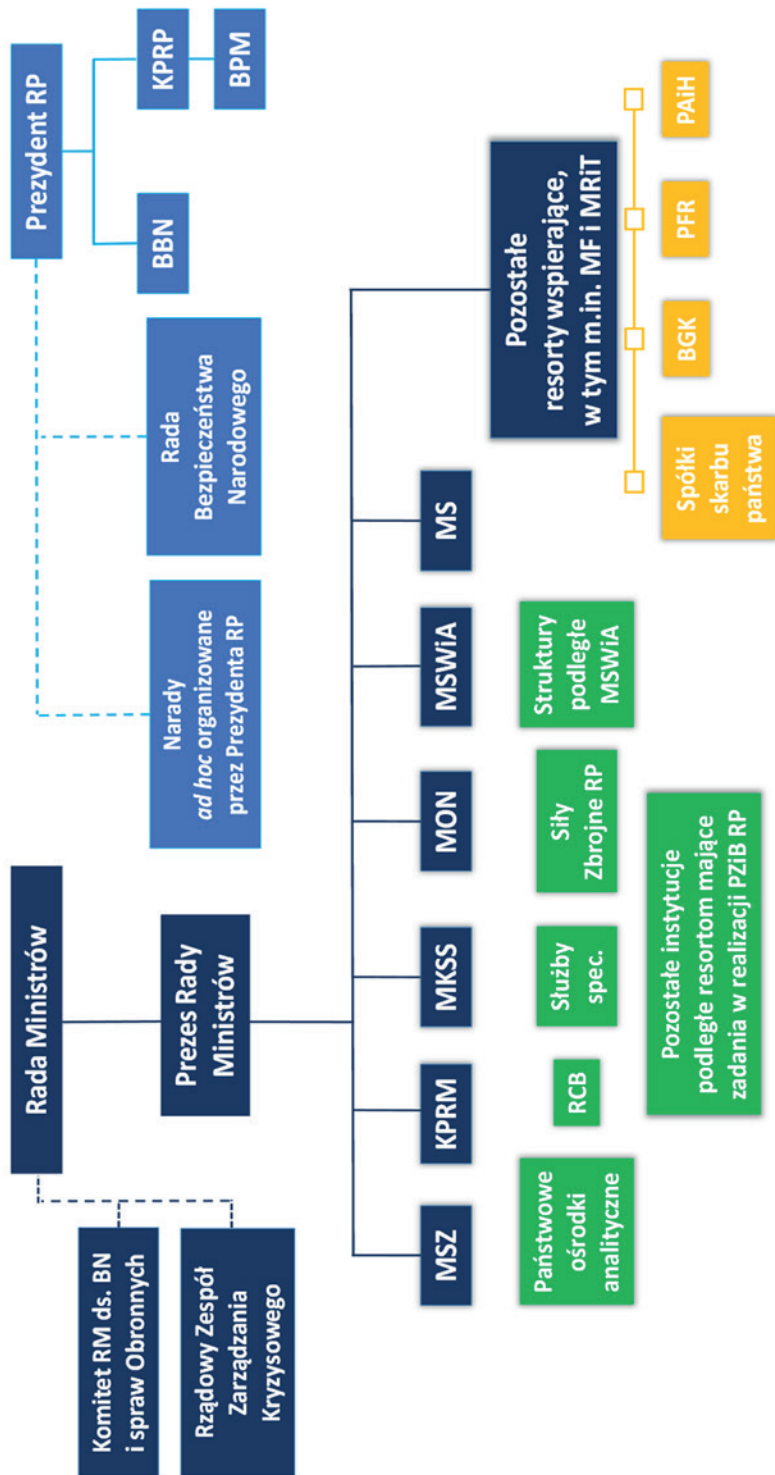
⁸⁵ Do 23 kwietnia 2022 r. pełnił tę funkcję szef Obrony Cywilnej Kraju.

⁸⁶ Zob. projekt ustawy o ochronie ludności oraz stanie klęski żywiołowej (numer wykazu UD432).

administracyjne podporządkowanych im resortów, urzędów i komórek, dyplomacja, służby specjalne, podmioty ekonomiczne (wymienione już spółki, Bank Gospodarstwa Krajowego, Polski Fundusz Rozwoju), Siły Zbrojne RP czy instytucje podległe MSWiA. Warto jednocześnie w skrócie omówić inne ważne podmioty dla tego obszaru w postaci państwowych ośrodków analitycznych. W polskiej polityce zagranicznej i bezpieczeństwa większą rolę niż pozarządowe think tanki odgrywają rządowe ośrodki analityczne, m.in. Ośrodek Studiów Wschodnich (podległy Prezesowi Rady Ministrów) czy Polski Instytut Spraw Międzynarodowych (podległy MSZ). W niektórych państwach widać większy wpływ think tanków działających w formie NGO, choć często są to instytucje faktycznie dotowane z funduszy państwowych lub są powiązane z sektorem budżetowym (np. sponsorują je przedsiębiorstwa powiązane z państwem). W Polsce rynek pozarządowych think tanków i rodzaju obrotowe drzwi między ich sektorem a rządem dopiero się rozwija. Tym samym „prywatne” think tanki nie odgrywają roli równoważnej ich odpowiednikom z Zachodu. Na marginesie warto odnotować problem braku odpowiedniego zaplecza eksperckiego partii politycznych w formie rozbudowanych think tanków partyjnych⁸⁷.

⁸⁷ Istnieją instytucje jak np. Instytut Obywatelski partii Platforma Obywatelstwa, jednak nie są one na poziomie fundacji politycznych z RFN.

Grafika nr 1. Aktorzy i podmioty wspierające politykę zagraniczną i bezpieczeństwa RP



Źródło: opracowanie własne.

3. Przykłady rozwiązań w wybranych państwach demokratycznych

3.1. Republika Federalna Niemiec – przykład inercji mimo postulatów reformy

Teoretycznie Republika Federalna Niemiec (RFN) posiada organ koordynacji polityki zagranicznej i bezpieczeństwa w postaci **Federalnej Rady Bezpieczeństwa** (niem. *Bundessicherheitsrat*, **FRB**)⁸⁸, która jest komitetem rządu federalnego. Jej obsługę zapewnia Departament II Urzędu Kanclerza Federalnego⁸⁹. W skład FRB, oprócz dodatkowo zapraszanych ministrów z głosem doradczym w zależności od sprawy, wchodzi:

- **stali członkowie:** kanclerz (jako przewodniczący), szef Federalnego Urzędu Kanclerskiego, minister spraw zagranicznych, minister obrony, minister spraw wewnętrznych, minister sprawiedliwości, minister gospodarki i ochrony klimatu, minister współpracy gospodarczej i rozwoju;
- **z głosem doradczym:** Generalny Inspektor Bundeswehry, szef Biura Prasowo-Informacyjnego Rządu, szef Kancelarii Prezydenta Federalnego, pełnomocnik Rządu Federalnego ds. rozbrojenia i kontroli zbrojeń.

Patrząc na nominalne prerogatywy i decydentów wchodzących w skład FRB, można wyciągnąć pochopny wniosek o dużej roli tego organu w koordynowaniu polityki bezpieczeństwa Niemiec⁹⁰. Faktycznie od kilku dekad głównym zadaniem FRB jest kwestia zatwierdzania lub odrzucania zezwolenia na eksport czy też import uzbrojenia⁹¹. W RFN tym samym w ostatnich latach powraca debata na temat potrzeby zmiany architektury zarządzania bezpieczeństwem Niemiec, co miało również miejsce przed eskalacją agresji Rosji na Ukrainę w lutym 2022 r. i po niej.

⁸⁸ O jego utworzeniu zdecydowano w październiku 1955 r. i do 1969 r. nosił nazwę *Federalna Rada Obrony*.

⁸⁹ Departament II ds. Polityki Zagranicznej, Bezpieczeństwa i Rozwoju jest też określany jako „dyrekcja generalna”.

⁹⁰ Regulamin FRB z 12 sierpnia 2015 r., zob. *Geschäftsordnung des Bundessicherheitsrates*, Drucksache 18/5773.

⁹¹ T. Bunde et al., *Zeitenwende. Wendezeiten: Sonderausgabe des MSR*, Münchner Sicherheitskonferenz, 2020, s. 152–154.

Zwolennicy reformy postulują wzmocnienie roli Federalnej Rady Bezpieczeństwa lub stworzenie organu, który roboczo można nazwać *niemiecką Radą Bezpieczeństwa Narodowego*. Przedstawiane propozycje wynikają z problemów polityki bezpieczeństwa RFN, takich jak: (1) brak koordynacji pomiędzy ministrami z różnych partii koalicyjnych, (2) opieranie się na naradach *ad hoc* w sytuacjach kryzysowych, (3) brak odpowiedniego zaplecza ze strony Departamentu II Urzędu Kanclerskiego oraz Centrum Sytuacyjnego dla Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa w MSZ. Eksperci postulujący reformę twierdzą, że zmiany mają nie tyle wzmocnić kanclerza, ile doprowadzić do synergii narzędzi polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Niemiec w trudnych czasach. Tym samym zmiany miałyby być odpowiedzią na sytuacje kryzysowe (jak problemy w zarządzaniu podczas kryzysu w Afganistanie w 2021 r. czy w lutym 2022 r.⁹²) oraz usprawnieniem koordynacji polityki resortów, gdzie mimo przewodniej roli kanclerza często poszczególni ministrowie nie synchronizowali działań z Rządem Federalnym (np. niekonsultowana z kanclerz Angelą Merkel propozycja ówczesnego wicekanclerza Olafa Scholtza dotycząca oddania miejsca w Radzie Bezpieczeństwa ONZ przez Francję⁹³).

Zdecydowanym orędownikiem zmiany w organizacji zarządzania bezpieczeństwem Niemiec jest Wolfgang Ischinger, były niemiecki dyplomata, przewodniczący Monachijskiej Konferencji Bezpieczeństwa w latach 2008–2022⁹⁴. Po Konferencji Bezpieczeństwa w 2020 r. wydano raport proponujący zmiany na wzór Wielkiej Brytanii, która wprowadziła organ w postaci Rady Bezpieczeństwa Narodowego wraz z całym zapleczem w 2010 r.⁹⁵ Głos do reformy FRB został także zawarty w Białej Księdze z 2016 r., w której postulowano wzmocnienie jej roli⁹⁶.

Mimo rekomendacji do dziś nie zaimplementowano zmian. Obóz przeciwników reform wskazywał, że zmiany centralizowałyby zbyt drastycznie zarządzanie polityką zagraniczną i bezpieczeństwa poprzez dalsze wzmocnienie roli kanclerza i podległego mu Federalnego Urzędu Kanclerskiego. Tym samym miałyby to zaburzać założenia art. 65 Ustawy Zasadniczej RFN mówiącego o pewnej

⁹² S. Besh, S. Brockmeier, *Waking a Sleeping Giant: What's Next for German Security Policy?*, <https://warontherocks.com/2022/03/waking-a-sleeping-giant-whats-next-for-german-security-policy/#:~:text=Create%20a%20National,in%20conflict%20countries> (dostęp: 25.12.2022).

⁹³ B. Ruge, *Reforming Germany's National Security Architecture*, 16.05.2022, <https://securityconference.org/en/news/full/reforming-germanys-national-security-architecture/> (dostęp: 25.12.2022).

⁹⁴ Bosch Stiftung, *Is it time for a German National Security Council?*, 19.03.2019, <https://youtu.be/SwdXmwTUk60> (dostęp: 24.12.2022).

⁹⁵ Federalne Ministerstwo Obrony, *Munich Security Conference legt neuen Sicherheitsreport vor*, 5.10.2020, <https://www.bmvg.de/de/aktuelles/msc-neuer-sicherheitsreport-munich-security-report-3095604> (dostęp: 26.12.2022).

⁹⁶ *The White Paper on German Security Policy and the Future of the Bundeswehr*, 2016, s. 138.

autonomii w realizacji polityki przez poszczególnych ministrów⁹⁷. W wyniku wprowadzenia potencjalnych reform ucierpieć miałby szczególnie minister spraw zagranicznych i jego resort, który to minister wywodzi się od 1966 r. z drugiej partii koalicyjnej, nie zaś partii kanclerza⁹⁸. Jeszcze w 1998 r. Socjaldemokratyczna Partia Niemiec (SPD) z Partią Sojusz90/Zieloni w umowie koalicyjnej zadeklarowała, że: „nowy rząd przywróci Federalnej Radzie Bezpieczeństwa jej pierwotnie zamierzoną rolę organu koordynującego niemiecką politykę bezpieczeństwa”. Jednak następnie Joschka Fischer (Sojusz 90/Zieloni), obejmując tę funkcję ministra spraw zagranicznych, wycofał się z planu. Po utracie pozycji kanclerza w 2005 r. SPD stało w opozycji do pomysłu rozbudowy Federalnej Rady Bezpieczeństwa. Unia Chrześcijańsko-Demokratyczna w czasie rządów A. Merkel (jednak bez konkretnych działań) i przed wyborami w 2021 r. popierała reformę⁹⁹.

SPD było sceptyczne wobec rozbudowy FRB mimo objęcia teki kanclerza w 2021 r.¹⁰⁰, ale po eskalacji wojny rosyjsko-ukraińskiej powróciło do debaty nad reformą FRB lub stworzeniem nowej rady przy okazji prac nad pierwszą Strategią Bezpieczeństwa Narodowego RFN¹⁰¹. Ma jednak ponownie miejsce spór pomiędzy kanclerzem a ministrem spraw zagranicznych o ostateczny kształt czy umiejscowienie aparatu wspierającego radę – co potencjalnie grozi impasem. Sam przykład RFN jest pomocny w zobrazowaniu sytuacji, w której brak politycznej woli i rywalizacja biurokratyczna determinuje stan inercji – pomimo głosu szeregu środowisk eksperckich i niektórych grup politycznych o potrzebie reform.

3.2. Republika Czeska

Model czeski uwzględnił ulokowanie ciała koordynującego politykę bezpieczeństwa wewnątrz Rządu Republiki Czeskiej, który ma realne kompetencje poprzez

⁹⁷ Art. 65 Ustawy Zasadniczej Republiki Federalnej Niemiec z dnia 23 maja 1949 r.

⁹⁸ Z kilkudniowymi przerwami w 1974 r. i 1982 r.; S. Brockmeier, *The Path to a German National Security Council*, 21.05.2021, <https://www.gppi.net/2021/05/21/the-path-to-a-german-national-security-council> (dostęp: 26.12.2022).

⁹⁹ A. Laschet, *We have to become more strategic*, 20.05.2021, <https://www.kas.de/en/web/guest/event-reports/detail/-/content/we-have-to-become-more-strategic> (dostęp: 26.12.2022).

¹⁰⁰ H.K. Anheier, *Germany Needs a National Security Council*, 15.04.2022, <https://www.project-syndicate.org/commentary/germany-needs-national-security-council-by-helmut-k-anheier-2022-04?barrier=accesspaylog> (dostęp: 26.12.2022).

¹⁰¹ Zob. *Federal Foreign Minister Baerbock outlines the basic principles of a comprehensive "National Security Strategy" for Germany*, 5.09.2022, <https://www.deutschland.de/en/topic/politics/germany-ukraine-war-security-strategy> (dostęp: 25.12.2022).

podległe mu struktury. Choć prezydent posiada pewne prerogatywy (miejscami zbliżone do polskiego odpowiednika), to w sprawach bezpieczeństwa jest on faktycznie ograniczony. Prezydent Czech jest nominalnie zwierzchnikiem sił zbrojnych, ale ma jedynie głos doradczy w organie koordynującym politykę bezpieczeństwa o nazwie **Rada Bezpieczeństwa Państwa** (cz. *Bezpečnostní rada státu*, **BRS**), którą utworzono na mocy ustawy konstytucyjnej w 1998 r. Odnośnie do podziału kompetencji uregulowano, że: „prezydent ma prawo być obecny na posiedzeniach BRS, żądać od jej członków sprawozdań oraz omawiać z BRS lub jej poszczególnymi członkami wszystkie sprawy należące do ich kompetencji” – nie ma jednak prawa głosu ani nie przewodniczy obradom¹⁰².

BRS ma na celu monitorowanie sytuacji bezpieczeństwa i koordynację polityki. Radę tworzą premier jako przewodniczący i najważniejsi ministrowie w sprawach polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. W czasie pierwszego rządu Petra Fialy jest to 10 z 18 rządowych ministrów. Dodatkowo BRS posiada trzon w postaci regularnie spotykającego się prezydium BRS, w grudniu 2022 r. grupowało ono: (1) premiera jako przewodniczącego BRS, (2) wicepremiera i ministra spraw wewnętrznych, (3) ministra spraw zagranicznych, (4) ministra obrony. W posiedzeniach prezydium uczestniczy też dyrektor zaplecza BRS w postaci Sekretariatu, który jest jednocześnie szefem Departamentu Bezpieczeństwa Narodowego¹⁰³ w Urzędzie Rządu (odpowiednik KPRM)¹⁰⁴. W skład tzw. systemu formatów roboczych i organów podległych wchodzi¹⁰⁵:

- Komitet ds. Koordynacji Polityki Bezpieczeństwa Zagranicznego – rola wiodąca MSZ.
- Komitet Planowania Obronnego – rola wiodąca Ministerstwa Obrony.
- Komitet ds. Bezpieczeństwa Wewnętrznego – rola wiodąca MSW.
- Komitet Planowania Cywilnego w Sytuacjach Kryzysowych – rola wiodąca MSW.
- Komitet ds. Działań Wywiadowczych, któremu przewodniczy premier. Przykładowo kiedy premierem był Andrej Babiš, w skład Komitetu wchodził też minister obrony, minister spraw wewnętrznych i szefowie służb specjalnych¹⁰⁶.

¹⁰² Artykuł 9 ustawy konstytucyjnej nr 110/1998 o bezpieczeństwie Republiki Czeskiej.

¹⁰³ Zob. *Organizační schéma Úřadu vlády České republiky platné od 01.07.2022*, <https://www.vlada.cz/assets/urad-vlady/organizacni-struktura/Organizacni-schema-UVCR-k-01-07-2022.pdf> (dostęp: 27.12.2022), s. 2.

¹⁰⁴ Usnesení vlády ČR ze dne 22. prosince 2021 č. 1187 ke složení Bezpečnostní rady státu.

¹⁰⁵ Vláda ČR, *Pracovní orgány a odborné pracovní skupiny*, <https://www.vlada.cz/cz/ppov/brs/pracovni-organy/uvodni-stranka---pracovni-organy-18342/> (dostęp: 27.12.2022).

¹⁰⁶ Usnesení vlády ČR ze dne 10. července 2018 č. 457 ke složení Bezpečnostní rady státu a Výboru pro zpravodajskou činnost.

- Komitet ds. Cyberbezpieczeństwa, któremu przewodniczy premier.
- Centralny Sztab Kryzysowy jako organ w stanach nadzwyczajnych lub powoływany na rzecz zniwelowania specjalnych zagrożeń. W zależności od charakteru sprawy na czele sztabu może stanąć minister obrony lub spraw wewnętrznych czy też inna osoba wyznaczona przez premiera¹⁰⁷.
- Grupa Robocza Ekspertów ds. Pandemii i Grupa Robocza Ekspertów ds. Zwalczania Operacji Hybrydowych.

Czechy są przykładem pewnego uporządkowania architektury zarządzania bezpieczeństwem narodowym. System głównego organu w postaci BRS i jego wyspecjalizowanych komórek roboczych zapewnia jasność podziału zadań. W dotychczasowej historii spełniał on swoją funkcję jako miejsce centralnej koordynacji decydentów względem istotnych spraw. Przykładami są tutaj zebrania Rady Bezpieczeństwa Państwa: (1) 24 lutego 2022 r. w sytuacji eskalacji rosyjskiej agresji wobec Ukrainy¹⁰⁸, (2) w związku z komunikatami Narodowego Urzędu Bezpieczeństwa Cybernetycznego i Informacyjnego (NÚKIB) o niebezpieczeństwie używania sprzętu produkcji chińskich spółek Huawei i ZTE¹⁰⁹ (3) czy też podczas kryzysu po przejściu władzy przez talibów w Afganistanie latem 2021 r.¹¹⁰

3.3. Szwecja – przykład rozpoczęcia reformy w 2022 roku

Po eskalacji wojny rosyjsko-ukraińskiej w 2022 r. szwedzki rząd oprócz procedury akcesyjnej do NATO rozpoczął proces refleksji nad usprawnieniem zarządzania bezpieczeństwem, w wyniku czego określono potrzebę stworzenia organu o charakterze rady (komitetu) bezpieczeństwa narodowego. W tym celu w listopadzie 2022 r. powołano pierwszego w historii Szwecji doradcę ds. bezpieczeństwa narodowego, którym został Henrik Landerholm. Doradca ma wypracować model przyszłej rady, jednak do czasu powstania tego raportu nie przedstawiono jeszcze

¹⁰⁷ Statut Ústředního krizového štábu. Příloha usnesení vlády ze dne 21. září 2020 č. 954.

¹⁰⁸ Vláda ČR, *Bezpečnostní rada státu se zabývala aktuální bezpečnostní situací po napadení nezávislé Ukrajiny*, 24.02.2022, <https://www.vlada.cz/cz/media-centrum/aktualne/bezpecnostni-rada-stat-u-se-zabyvala-aktualni-bezpecnostni-situaci-po-napadeni-nezavisle-ukrajiny-vojsky-ruske-federace-194513/> (dostęp: 27.12.2022).

¹⁰⁹ K. Dębiec et al., *Czesko-chiński spór o Huawei i ZTE*, 17.01.2019, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2019-01-17/czesko-chinski-spor-o-huawei-i-zte> (dostęp: 27.12.2022).

¹¹⁰ K. Dębiec, *Czechy: ewakuacja z Afganistanu, implikacje polityczne*, 18.08.2021, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2021-08-18/czechy-ewakuacja-z-afganistanu-implikacje-polityczne> (dostęp: 27.12.2022).

konkretnych rozwiązań. Nominacja, a także określenie jasnych celów w postaci utworzenia Rady Bezpieczeństwa Narodowego i jej przyszłej roli wyraźnie wskazuje na strategiczne podejście rządu do zagadnienia. W oficjalnym komunikacie informowano¹¹¹: „Szwecja stoi przed największymi współczesnymi wyzwaniem w zakresie polityki zagranicznej, bezpieczeństwa i obrony. Z tego powodu działania Szwecji w zakresie polityki bezpieczeństwa muszą być skoordynowane, a zarządzanie kryzysowe zorganizowane w sposób odzwierciedlający dzisiejszy złożony obraz zagrożeń i ryzyka. Dlatego też rząd zamierza powołać Radę Bezpieczeństwa Narodowego przy Kancelarii Premiera. Rząd powołał doradcę ds. bezpieczeństwa narodowego, który początkowo będzie miał za zadanie przedstawić propozycje dotyczące sposobu utworzenia w Kancelarii zaplecza koordynującego, skupiającego i analizującego sprawy bezpieczeństwa narodowego”.

3.4. Izrael

Od początku powstania Państwa Izrael postulowano stworzenie ciała koordynującego politykę w obszarze bezpieczeństwa narodowego. Faktycznie przez dekady tworzono nieformalne organy *ad hoc*, które miały realne przełożenie na proces decyzyjny w polityce bezpieczeństwa¹¹². Najsłynniejszym przykładem był „gabinet kuchenny” premier Goldy Meir (nazwa pochodzi od wąskiego grona decydentów rządu biorących udział w nieformalnych spotkaniach z reguły odbywających się w kuchni), który podczas wojny Jom Kippur faktycznie podejmował decyzje, a które następnie były *post factum* zatwierdzane przez Rząd Izraela. Brak formalnego umocowania struktur i wynikające z tego problemy (nawet techniczne, np. dotyczące klasyfikacji protokołu obrad¹¹³) doprowadziły do szeregu rekomendacji przez poszczególne komisje¹¹⁴. W latach 90. XX wieku i pierwszej dekadzie XXI wieku udało się ostatecznie stworzyć formalną strukturę, w skład której wchodzi:

¹¹¹ PM's Office, *The Government appoints Henrik Landerholm as National Security Adviser*, 22.11.2022, <https://www.government.se/press-releases/2022/11/the-government-appoints-henrik-landerholm-as-national-security-adviser/> (dostęp: 25.12.2022).

¹¹² Ch. Freilich, op. cit., s. 21.

¹¹³ Zob. Y. Melman, Haaretz, *Officials Had to Mull Releasing 'Kitchen Cabinet' Minutes*, 7.10.2010, <https://www.haaretz.com/2010-10-07/ty-article/officials-had-to-mull-releasing-kitchen-cabinet-minutes/0000017f-e298-d568-ad7f-f3fb51220000> (dostęp: 27.12.2022).

¹¹⁴ Sformowanie ciała koordynującego z odpowiednim zapleczem rekomendowały m.in. Komisja Agranata (po wojnie Jom Kippur), Komisja Kahana (po I wojnie libańskiej), Komisja Winograda (po II wojnie libańskiej).

- **Ministerialny Komitet ds. Bezpieczeństwa Narodowego**, zwany też **Gabinetem Bezpieczeństwa** – organ grupujący najważniejszych decydentów będący *de facto* „rządem w rządzie”.
- **Centrum Bezpieczeństwa Narodowego (CBN)** stanowiące zaplecze analityczne i organizacyjne dla premiera, Gabinetu Bezpieczeństwa i Gabinetu (całego rządu) w sprawach bezpieczeństwa narodowego.
- **Doradca ds. bezpieczeństwa narodowego** i jednocześnie szef Centrum Bezpieczeństwa Narodowego.

Gabinet Bezpieczeństwa działa na podstawie art. 6 ustawy o rządzie (wersja z 7 marca 2001 r.). W jego skład wchodzi członkowie stali z mocy ustawy (premier, ministrowie – obrony, sprawiedliwości, spraw zagranicznych, finansów, sądownictwa, bezpieczeństwa wewnętrznego¹¹⁵) i inni ministrowie nominowani przez Gabinet w aktualnej kadencji. Dodatkowo na obrady z głosem doradczym zapraszani są m.in.: doradca ds. bezpieczeństwa narodowego, sekretarz premiera ds. wojskowych czy prokurator generalny. Sam Gabinet Bezpieczeństwa zajmuje się wszelkimi aspektami związanymi z polityką zagraniczną i bezpieczeństwa. Rząd Izraela deleguje na niego nawet decyzję o wypowiedzeniu wojny lub o przeprowadzeniu operacji mogącej skutkować wojną¹¹⁶. Publikowane są mniej lub bardziej rozległe informacje prasowe z przebiegu spotkań Gabinetu Bezpieczeństwa¹¹⁷.

Centrum Bezpieczeństwa Narodowego (CBN), do 2008 r. znane pod mylącą nazwą „Rada Bezpieczeństwa Narodowego”¹¹⁸, powołano w 1999 r. Stanowi zaplecze merytoryczne i organizacyjne ws. bezpieczeństwa dla premiera, Gabinetu Bezpieczeństwa i Gabinetu. Jest częścią Kancelarii Premiera. Przez pierwszą dekadę swojego istnienia rozwój CBN był silnie blokowany. Dopiero fiasko II wojny libańskiej w 2006 r., a następnie umocowanie ustawowe CBN

¹¹⁵ Ministerstwo Bezpieczeństwa Wewnętrznego m.in. nadzoruje policję, policję graniczną, służbę więzienną czy straż pożarną. W 37. rządzie Izraela powołanym w grudniu 2022 r. przemianowano je na Ministerstwo ds. Bezpieczeństwa Narodowego. Istnieje też osobne Ministerstwo Spraw Wewnętrznych Izraela skupione głównie na sprawach administracji.

¹¹⁶ Prerogatywy Gabinetu Bezpieczeństwa zob. <https://www.gov.il/he/departments/publicbodies/cabinetleumi> (dostęp: 27.12.2022).

¹¹⁷ Prime Minister's Office (Israel), *Press Releases. Ministerial Committee on National Security*, 20.10.2009, <https://www.gov.il/en/departments/news/spokevaada201009> (dostęp: 27.12.2022); *Security Cabinet votes to support PM Lapid's summary on the maritime agreement with Lebanon*, 12.10.2022, <https://www.gov.il/en/departments/news/security-cabinet-supports-pm-lapid-s-summary-on-maritime-agreement-with-lebanon-12-oct-2022> (dostęp: 27.12.2022).

¹¹⁸ W zależności od tłumaczenia na język angielski Centrum nosi też nazwę *National Security Staff* lub *National Security Headquarters*. Na anglojęzycznych stronach Rządu Izraela pozostaje też w użyciu stara nazwa *National Security Council*.

w 2008 r. wzmocniło jej szefa i rozwinęło strukturę. W skład Centrum wchodzi ok. 75 pracowników merytorycznych plus personel techniczny. Komórki organizacyjne są podzielone ze względu na obszary tematyczne polityki bezpieczeństwa. Oryginalnie były to komórki do spraw obrony, spraw zagranicznych, spraw wewnętrznych i antyterroryzmu. Struktura rozrosła się o m.in. Wydział ds. Bliższego Wschodu, Wydział ds. Specjalnych (np. sprawy Iranu), Wydział ds. Wizyt (techniczna obsługa wizyt) czy Wydział ds. Wywiadu, Integracji Analiz i Obsługi Gabinetu Bezpieczeństwa – szczególnie istotny z powodu przygotowywania materiałów analitycznych dla premiera i Gabinetu Bezpieczeństwa, w tym propozycji decyzji, które są rozpatrywane na posiedzeniach¹¹⁹. Szef tego wydziału bierze udział bezpośrednio w obradach Gabinetu Bezpieczeństwa¹²⁰.

Doradca ds. bezpieczeństwa narodowego jest doradcą Gabinetu Bezpieczeństwa, Rządu Izraela i premiera ws. bezpieczeństwa oraz szefem organu stanowiącego zaplecze w postaci wspomnianego Centrum Bezpieczeństwa Narodowego. Funkcję doradcy w obecnym zakresie powołano zgodnie z rezolucją Rządu Izraela numer 4889 z dnia 7 marca 1999 r. Do czasu wprowadzenia ustawy o Centrum Bezpieczeństwa Narodowego z 2008 r. doradca ds. bezpieczeństwa narodowego znacznie ustępował w swojej roli (1) doradcy ds. polityki zagranicznej i (2) sekretarzowi premiera ds. wojskowych. Szczególna rywalizacja biurokratyczna doradcy ds. bezpieczeństwa narodowego występowała z sekretarzem ds. wojskowych, który będąc generałem Sił Obronnych Izraela i doradcą premiera ws. obronnych, posiadał olbrzymie wpływy. Dodatkowo do 2008 r. doradca ds. bezpieczeństwa nie zasiadał w Komitecie Służb Wywiadowczych Izraela (VARASH), natomiast sekretarz wojskowy – tak, co dawało mu dostęp do informacji i spore przełożenie na sprawy wywiadowcze. Ostatecznie ustawa z 2008 r. zwiększyła prerogatywy doradcy ds. bezpieczeństwa. Może on m.in.: żądać informacji od wszystkich organów państwa, zapraszać (obligatoryjnie) przedstawicieli poszczególnych organów na dyskusję, organizować spotkania robocze. Uzyskał on również miejsce we wspomnianym Komitecie VARASH¹²¹. Funkcja doradcy jest żywym przykładem próby implementacji amerykańskiego modelu z systemu prezydenckiego do systemu izraelskiego. Eksperci wskazują, że sam izraelski doradca ds. bezpieczeństwa jest czymś pomiędzy ekspertem a politycznym doradcą, co

¹¹⁹ Ch.D. Freilich, *Israel's, National Security Staff comes of age*, (w:) P. O'Neill (red.), op. cit., 105–107.

¹²⁰ Struktura Centrum zob. *Israel NSC*, <https://www.gov.il/he/departments/national-security-council/govil-landing-page> (dostęp: 27.12.2022).

¹²¹ Ustawa o Centrum Bezpieczeństwa Narodowego z 2008 r., www.gov.il/he/Departments/General/nsc_law (dostęp: 27.12.2022 r.)

rzutuje na jego funkcję. Jednocześnie do czasu ww. ustawy z 2008 r. rola doradcy ds. bezpieczeństwa ulegała znacznemu ograniczeniu z uwagi na wpływ Sił Obrony Izraela, a jego pozycja nie jest równa amerykańskiemu odpowiednikowi. Próbowano temu zaradzić poprzez pomysł podporządkowania sekretarza ds. wojskowych bezpośrednio doradcy ds. bezpieczeństwa. Ta idea została zdecydowanie zablokowana przez Ministerstwo Obrony i Siły Obronne Izraela.

Mimo organizacji izraelski system zarządzania bezpieczeństwem narodowym cierpi na pewne dysfunkcje. Choć Centrum Bezpieczeństwa Narodowego odgrywa swoją rolę, wspierając merytorycznie i organizacyjnie premiera, to grupujący najważniejszych decydentów Gabinet Bezpieczeństwa był w okresie dominacji politycznej premiera Benjamina Netanjahu często pomijany, a sam Netanjahu w procesie decyzyjnym konsultował się wyłącznie z najbliższymi współpracownikami, ignorując ministrów (w tym koalicjantów) z kluczowych resortów¹²². Również w sierpniu 2022 r. podczas operacji Wstający Świt w Strefie Gazy zarzucono ówczesnemu premierowi Jairowi Lapidowi oraz ministrowi obrony Benjaminowi Gancowi pominięcie Gabinetu Bezpieczeństwa i woluntarne podjęcie decyzji o użyciu wojska¹²³. Obrazuje to złożoność izraelskiej polityki bezpieczeństwa, na którą oddziałuje system polityczny (liczne koalicje, przedterminowe zmiany rządów) czy z drugiej strony wpływają Siły Obronne Izraela. Nowy rząd z końcem 2022 r. utworzył ponownie B. Netanjahu. W najbliższych miesiącach można spodziewać się odpowiedzi na pytanie, czy znów pod jego przewodnictwem Izrael utrzyma proces decyzyjny w formalnych ciałach, czy powróci on do praktyki użycia nieformalnych grup *ad hoc*.

3.5. Wielka Brytania

Brytyjska **Rada Bezpieczeństwa Narodowego** (*National Security Council, NSC*) została powołana w 2010 r. Jednak w Wielkiej Brytanii przez lata istniała praktyka systemu ciał koordynujących, które gromadziły decydentów wewnątrz komitetów¹²⁴, a w ostatnich latach poprzedzających rok 2010 – szczególnie w nieformalnych grupach tworzonych *ad hoc*. Obszary kompetencji tych komitetów dotyczyły

¹²² M. Matusiak, *Paradoksy izraelskiej polityki*, Ośrodek Studiów Wschodnich, Warszawa 2022, s. 31.

¹²³ A. Cohen, *Jerusalem Post, Israel needs a reform in national security decisions – opinion*, 15.08.2022, <https://www.jpost.com/opinion/article-714792> (dostęp: 27.12.2022).

¹²⁴ Przykładem jest utworzony w 1904 r. *Committee of Imperial Defence (CID)*, jego następcą Komitet Obrony (*Defence Committee*), jak i podkomitet CID, a następnie samodzielny organ w postaci Połączonego Komitetu Wywiadu (*Joint Intelligence Committee*).

konkretnych wycinków polityki zagranicznej i bezpieczeństwa: polityki obronnej, spraw zagranicznych, terroryzmu czy spraw bezpieczeństwa ekonomicznego. Po (1) skandalu związanym z udziałem Wielkiej Brytanii w II wojnie w Zatoce Perskiej, (2) udziale w wojnie w Afganistanie i (3) rozpoznaniu problemów wynikających z braku wiodącego sformalizowanego organu koordynującego całą politykę bezpieczeństwa zdecydowano o stworzeniu zintegrowanego ciała w postaci NSC. Od 2010 r. trzon systemu zarządzania bezpieczeństwem narodowym Wielkiej Brytanii stanowią:

- **Rada Bezpieczeństwa Narodowego** wraz z jej podkomitetami i grupami roboczymi.
- **Doradca ds. bezpieczeństwa narodowego** – doradca premiera i Gabinetu, sekretarz NSC, szef Sekretariatu¹²⁵.
- **Sekretariat ds. Bezpieczeństwa Narodowego**, na czele którego stoi doradca ds. bezpieczeństwa narodowego. Sekretariat jest ulokowany w strukturze Urzędu Gabinetu (*Cabinet Office*).

Rada Bezpieczeństwa Narodowego (NSC) jest głównym forum grupującym czołowych ministrów Gabinetu w sprawach polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Odgrywa rolę organu kryzysowego, miejsca dyskusji nad sprawami strategicznymi, wypracowywania koncepcji i koordynacji¹²⁶. NSC przewodniczy premier, pozostali członkowie stali na dzień 3 listopada 2022 r. to: minister sprawiedliwości, kanclerz skarbu, minister spraw zagranicznych, minister spraw wewnętrznych, minister obrony, prokurator generalny dla Anglii i Walii, wiceminister spraw wewnętrznych ds. bezpieczeństwa państwa, kanclerz księstwa Lancaster (minister bez teki). Do podkomitetów NSC i grup roboczych są powoływani ministrowie w zależności od formatu. Doradca ds. bezpieczeństwa jest sekretarzem NSC i bierze udział w posiedzeniach. Na obrady mogą być zapraszani inni eksperci, np. szef Sztabu Generalnego, sekretarz Gabinetu, przewodniczący Połączonego Komitetu Wywiadu (*Joint Intelligence Committee*) czy poszczególni szefowie brytyjskich służb wywiadowczych i bezpieczeństwa¹²⁷. NSC przewiduje też niższe formaty spotkań grup roboczych, którym przewodniczy doradca ds. bezpieczeństwa¹²⁸.

¹²⁵ Pełna nazwa funkcji to doradca ds. polityki zagranicznej i bezpieczeństwa narodowego (*National Security and Foreign Policy Adviser*).

¹²⁶ National Security Council, <https://www.gov.uk/government/groups/national-security-council> (dostęp: 27.12.2022).

¹²⁷ List of Cabinet Committees, 3.11.2022, <https://www.gov.uk/government/publications/the-cabinet-committees-system-and-list-of-cabinet-committees> (dostęp: 27.12.2022).

¹²⁸ C. Thomson, *The British NSC: It takes a village*, (w:) P. O'Neill (red.), op. cit., s. 179.

Doradca ds. Bezpieczeństwa Narodowego (NSA) jest doradcą premiera i Gabinetu oraz sekretarzem NSC, w tym jest szefem zaplecza NSC w postaci Sekretariatu. Faktycznie współczesny doradca ds. bezpieczeństwa narodowego łączy w sobie szereg funkcji, które kiedyś należały do poszczególnych sekretarzy ministerialnych komitetów Gabinetu odpowiadających m.in. za obronność czy sprawy zagraniczne¹²⁹. NSA ma także za zadanie współdziałać zarówno z ekspertami rządowymi, jak i ze środowiskiem pozarządowym w grupach doradczych. NSA jest urzędnikiem służby cywilnej w randze stałego podsekretarza stanu¹³⁰. Podczas kadencji Borisa Johnsona była próba nominacji na to stanowisko politycznego nominata, która została zablokowana. W obecnym systemie eksperci oceniają pozytywnie pozostawienie tej funkcji w rękach zawodowego urzędnika, co jest jednak jedną z cech rozwiniętego systemu służby cywilnej w Wielkiej Brytanii. NSA jest też mocno osadzony w systemie przepływu analiz wywiadowczych, tak by podległy mu Sekretariat mógł sprawnie formułować oceny i rekomendacje na poziomie decyzyjnym. NSA zasiada w Połączonym Komitecie Wywiadu – komitetu mającego koordynować działania i oceny wywiadowcze oraz nadzorować Wspólną Organizację Wywiadowczą (*Joint Intelligence Organisation, JIO*), czyli komórkę, która tworzy produkty analityczne ze wszystkich źródeł wywiadowczych dostarczanych przez brytyjskie służby. Komórki merytoryczne Sekretariatu ds. Bezpieczeństwa Narodowego i JIO są celowo odseparowane, by nie łączyć organów, odpowiadając za wspieranie tworzenia polityki i analizę informacji wywiadowczych. Sam NSA odgrywa ważną rolę łącznika w systemie strategicznego zarządzania aparatem wywiadowczym pomiędzy czołowymi decydentami a przedstawicielami poszczególnych organów i służb, którzy jednak – jeśli sytuacja tego wymaga – mogą również partycypować na zaproszenie w obradach NSC i jej podkomitetów¹³¹.

Sekretariat ds. Bezpieczeństwa Narodowego (Sekretariat) jest zapleczem analitycznym dla NSC, jej podkomitetów i grup roboczych. Liczy on obecnie około 180 pracowników. NSA powołuje zastępców mających nadzór nad określonymi sprawami. Zastępcom podlegają wyspecjalizowane komórki, na których czele stoją dyrektorzy. Przykładowo w 2014 r. powołano trzech zastępców odpowiedzialnych za (1) sprawy zagraniczne, (2) obronność i strategię nuklearną,

¹²⁹ J. Devanny, J. Harris, *The National Security Council. National security at the centre of government*, Institute for Government 2014, s. 11.

¹³⁰ *Permanent under-secretary of state* (nieformalnie *permanent secretary*) jest najwyższą rangą urzędnika służby cywilnej w Wielkiej Brytanii. W dużym uproszczeniu można stwierdzić, że jest to funkcja *à la* wiceminister będący jednak nie politykiem, a urzędnikiem.

¹³¹ Security Service, *Introduction to National Intelligence Machinery*, www.mi5.gov.uk/national-intelligence-machinery (dostęp: 27.12.2022).

(3) wywiad, bezpieczeństwo i odporność państwa (w tym także sprawy cyberbezpieczeństwa)¹³². Jeden z zastępców NSA jest też urzędnikiem odpowiedzialnym za Fundusz na rzecz Konfliktów, Stabilności i Bezpieczeństwa (*Conflict, Stability and Security Fund, CSSF*). CSSF jest specjalnym funduszem, który ma służyć realizacji polityki bezpieczeństwa Wielkiej Brytanii. Wykorzystano go m.in. po eskalacji rosyjskiej agresji wobec Ukrainy w lutym 2022 r. czy w działaniach o charakterze stabilizacyjnym i pomocowym (np. w Somalii, Kosowie)¹³³.

Stworzony w 2010 r. system jest generalnie oceniany pozytywnie przez brytyjskich ekspertów¹³⁴. Mimo to połączona komisja obu izb Parlamentu rekomenduje dalsze zmiany, jak m.in. dookreślenie roli podkomitetów i organów roboczych wspomagających pracę Rady Bezpieczeństwa Narodowego. Dodatkowo zawarto uwagi odnośnie do błędów w działaniu podczas kryzysu w Afganistanie 2021 r. czy pandemii COVID-19. Parlamentarna ocena pracy NSC zwróciła też uwagę, że Sekretariat NSC na agendę spotkań wpisuje problemy decyzyjne wysuwane przez poszczególne resorty, zamiast samodzielnie monitorować i tworzyć program spotkań. W zależności od perspektywy można uznać, że kwestia przedstawiania problemów wertykalnie, z dołu do góry systemu, jest pozytywnym aspektem, gdyż dzięki temu na większym forum możliwe jest rozwiązywanie kwestii wymagających współdziałania więcej niż jednego resortu. Z drugiej strony w raporcie Komisja stwierdziła, że przez brak własnej aktywności Sekretariat NSC może w pewnym momencie politycznym nie być powiadomiony o problemie ze strony ministerstwa lub innego organu (czy to celowo, czy w wyniku błędu ludzkiego), co miałoby się przekładać na potencjalne większe zagrożenie i brak strategicznego wykrycia spraw ważnych dla całego systemu bezpieczeństwa narodowego¹³⁵.

3.6. Podsumowanie i inne systemy polityczne – Stany Zjednoczone, Francja i Ukraina

Zdolność implementacji rozwiązań z państw o różnych wyzwaniach bezpieczeństwa, możliwościach czy systemach jest trudna, jednak przedstawione przykłady

¹³² J. Devanny, J. Harris, op. cit., s. 26.

¹³³ Zob. About us the CSSF, <https://www.gov.uk/government/organisations/conflict-stability-and-security-fund/about> (dostęp: 2.01.2023).

¹³⁴ Wyniki ankiety przeprowadzonej na 64 członkach Akademii Obrony Wielkiej Brytanii i 533 członkach RUSI: C. Thomson, op. cit., s. 181.

¹³⁵ Joint Committee on the National Security Strategy, *The UK's national security machinery. First Report*, 2021, s. 60–62.

mogą stanowić pewną bazę pomysłów do adaptacji czy wzorów do uniknięcia – co zostanie ujęte w rozdziale zawierającym rekomendacje. Analizie nie poddano natomiast rozwiązań funkcjonujących w diametralnie różnych systemach politycznych od Polski, jakim są te obowiązujące w USA (system prezydencki), Francji i Ukrainie (system półprezydencki). Mimo że można spotkać się z głosami w dyskursie o systemie mieszanym w Polsce, to Prezydent RP nie posiada prerogatyw analogicznych w sprawach polityki zagranicznej i bezpieczeństwa do prezydentów w trzech wyżej wskazanych państwach. Przykładowo prezydent Ukrainy samodzielnie wyznacza i odwołuje m.in.: ministra spraw zagranicznych, ministra obrony, dowódców wojskowych czy też szefów służb specjalnych.

W trzech ww. państwach istnieją: Rada Bezpieczeństwa Narodowego USA¹³⁶, Rada do spraw Obrony i Bezpieczeństwa Narodowego Francji oraz Rada Bezpieczeństwa Narodowego i Obrony Ukrainy. Te bardzo wpływowe organy nie stanowią tylko forum grupowania decydentów i koordynacji wypracowanych polityk. Są to przede wszystkim instytucje doradcze względem głowy państwa posiadającej dużą władzę w sprawach bezpieczeństwa, których ciała stanowiące zaplecze merytoryczne spełniają jednocześnie funkcję sekretariatów wykonawczych. Często te instytucje *de facto* mogą stawać się nawet czymś na kształt superministerstwa kreującego oraz nadzorującego w sposób wertykalny sprawy polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Różnica występuje też w samej skali tych instytucji, gdzie np. zaplecze francuskiej Rady stanowi Sekretariat Generalny ds. Obrony i Bezpieczeństwa Narodowego liczący ok. 1000 oddelegowanych urzędników i wojskowych¹³⁷. Warto jednak zaznaczyć, że stosowane w tych instytucjach rozwiązania organizacyjne (np. polityka kadrowa, układ departamentów) mogą stanowić pewną inspiracją także dla ewentualnego systemu tworzonego w Polsce.

4. Rekomendacje reform w obszarze zarządzania bezpieczeństwem narodowym RP

Opisane rekomendacje reform odnoszą się do możliwych zmian w ramach obowiązującej Konstytucji. Jak wskazano w studium przypadku i analizie konkretnych aktorów, w zarządzaniu bezpieczeństwem narodowym RP w obliczu kryzysu

¹³⁶ Zob. Congressional Research Service, *The National Security Council: Background and Issues for Congress*, 2022.

¹³⁷ Administracyjnie sekretariat podlega premierowi, ale służy Radzie, której przewodzi prezydent Francji. Zob. P. Chevallereau, *Centralized decision-making in France: The non-permanent Defence and National Security Council*, (w:) P. O'Neill (red.), op. cit., s. 56–57.

problemem jest przede wszystkim brak przewodniej roli jednego z ośrodków władzy wykonawczej, brak rozbudowanego zaplecza ośrodka koordynacyjnego i duża silosowość myślenia w niektórych obszarach, która w wyniku resortowego charakteru nie zaniknie, jednak może zmniejszyć swoją skalę przy odpowiedniej koordynacji. Należy przy tym pamiętać, że relacje ośrodka prezydenckiego i rządowego mogą nie zawsze być poprawne nawet w świetle kryzysu międzynarodowego, co może mieć olbrzymie konsekwencje dla sprawności działań procesu decyzyjnego i bezpieczeństwa Polski. Niezbędna jest zatem reforma zakładająca ustalenie jasnych procedur oraz wzmocnienie jednego z ośrodków władzy.

W Polsce prezydent wybierany jest w wyborach powszechnych, jego mandat społeczny jest zatem silny. Jednak w przypadku rozstrzygnięcia o wzmocnieniu konkretnego ośrodka należy kierować się faktyczną władzą nad narzędziami i prerogatywami, a to Rada Ministrów, nie zaś Prezydent RP, prowadzi politykę. Jak wspomniano w raporcie, trwająca eskalacja wojny rosyjsko-ukraińskiej daje większy mandat do reform w obszarach bezpieczeństwa. Jednocześnie kadencja prezydenta A. Dudy upływa w 2025 r., co być może skłoni stronę obecnej koalicji do podjęcia zdecydowanych prac legislacyjnych. Ponadto Polska ma również duże aspiracje do własnej roli w regionie, NATO i UE. Wzmocnienie Rady Ministrów i stworzenie kluczowego ośrodka decyzyjnego w zakresie polityki bezpieczeństwa jest niezbędne do osiągnięcia tych celów poprzez zmniejszenie silosowości oraz zapewnienie większej koordynacji przy wdrażaniu określonych strategii.

Przedstawione poniżej rekomendacje mają charakter autorskich propozycji do dalszych rozważań. Zasadniczym założeniem poniższych reform jest wzmocnienie kompetencji Rady Ministrów i jej organów, szczególnie w postaci Komitetu Rady Ministrów do spraw Bezpieczeństwa Narodowego i spraw Obronnych. Pomijając polityczny cel powstania Komitetu – czy to jako forum godzenia interesów najważniejszych podmiotów Zjednoczonej Prawicy, czy jako organu koordynującego proces legislacyjny w postaci ustawy o obronie Ojczyzny – w czasie kryzysu z 24 lutego 2022 r. to Komitet stał się *de facto* ciałem grupującym najważniejszych decydentów z Rady Ministrów w sprawach bezpieczeństwa. Warto wykorzystać m.in. tę praktykę i przełożyć ją na ewentualne zmiany ustawodawcze. Za opisanymi rekomendacjami stoi pewne idealistyczne założenie wdrożenia trwałych rozwiązań w zakresie zarządzania bezpieczeństwem RP, które dałyby lepsze narzędzia do koordynacji i prowadzenia strategicznej polityki. Autorzy tym samym podkreślają, że za rekomendacjami nie stoi ich sympatia ani antypatia do decydentów czy ich organów, lecz chęć wdrożenia zmian, które usprawnią obecny stan i przetrwają więcej niż jedną kadencję parlamentu.

4.1. Rekomendacja nr 1. Wprowadzenie ustawy o zarządzaniu bezpieczeństwem narodowym

Stworzenie i przeprowadzenie wskazanej ustawy powinno w przejrzysty sposób w jednym akcie prawnym regulować relacje ośrodka rządowego i prezydenckiego w zarządzaniu bezpieczeństwem narodowym na szczeblu strategicznym. Według rekomendacji autorów najważniejszymi założeniami powinny być: (1) wzmocnienie ośrodka Rady Ministrów kosztem Prezydenta RP i (2) określenie roli Komitetu RM do spraw Bezpieczeństwa Narodowego i spraw Obronnych w ustawie. Akt powinien zawierać m.in. przepisy o roli najważniejszych organów w prowadzeniu polityki bezpieczeństwa w czasie pokoju, kryzysu, wojny. Część z przepisów dotycząca tej tematyki powinna zostać przeniesiona z innych ustaw, m.in. o obronie Ojczyzny. Należy dodać, że rekomendacje dotyczące przeprowadzenia samej ustawy regulującej relacje pojawiły się w Strategii Bezpieczeństwa Narodowego 2020, a w BBN opracowywano wstępne założenia takiego aktu prawnego (nie znamy jednak treści założeń). W 2020 r. stworzono też specjalny międzyresortowy zespół do opracowania projektu ustawy o zarządzaniu bezpieczeństwem narodowym, którego przewodniczącym został Prezes Rady Ministrów. Prace nie wyszły jednak poza etap koncepcyjny¹³⁸.

4.2. Rekomendacja nr 2. Wzmocnienie roli Komitetu RM ds. Bezpieczeństwa Narodowego i spraw Obronnych

Ten organ grupujący najważniejszych decydentów Rady Ministrów w obszarze bezpieczeństwa powinien zostać uregulowany na poziomie ustawowym. Obecnie funkcjonuje on na poziomie zarządzenia z licznymi przypadkami braku określenia prawnego jego faktycznej roli. Zasadniczo Komitet powinien przyjąć dwie kluczowe funkcje:

1. **Głównego ośrodka decyzyjnego Rady Ministrów w czasie kryzysu bezpieczeństwa.**
2. **Organu koordynującego politykę bezpieczeństwa narodowego RP, stanowiącego forum decydentów w tym obszarze i dysponującego odpowiednim zapleczem w postaci Rządowego Biura Bezpieczeństwa (RBB)¹³⁹.**

¹³⁸ Zarządzenie Prezesa Rady Ministrów nr 78 z dnia 1 czerwca 2020 r. ws. Międzyresortowego Zespołu do spraw opracowania projektu ustawy o zarządzaniu bezpieczeństwem narodowym.

¹³⁹ RBB jest nazwą roboczą. Trudne jest wymyślenie oryginalnej nazwy, kiedy użycie słowa „centrum” nie jest możliwe z powodu istnienia RCB. Inna nazwa, np. Rządowy Ośrodek Bezpieczeństwa, jest zbyt podobna do RCB przy tłumaczeniu na język angielski.

Komitet nie może zastąpić roli organu konstytucyjnego w postaci Rady Ministrów, dlatego dalej powinien czerpać z prerogatyw ministrów przy wdrażaniu określonych działań, a jednocześnie zapewniałby forum koordynacji polityki bezpieczeństwa. Względem potencjalnej krytyki roli Komitetu należy uświadomić sobie brak elastyczności organu w postaci Rady Ministrów do zwołania i podejmowania decyzji w sprawach bezpieczeństwa, szczególnie w trakcie kryzysu. Rada Ministrów jest zbyt sztywnym i szerokim organem grupującym ministrów z różną odpowiedzialnością, którzy częstokroć nie mają kompetencji lub zaplecza w sprawach polityki bezpieczeństwa. By legitymizować ewentualne decyzje Komitetu w trakcie sytuacji kryzysu bezpieczeństwa, można rozważyć specjalny mechanizm oceny decyzji Komitetu, w którym Rada Ministrów sankcjonowałaby je *ex post*. W wypadku niezastosowania mechanizmu Komitet powinien skupić się na koordynacji i podejmować decyzje wdrażane poprzez prerogatywy konkretnych ministrów. W świetle znacznego zwiększenia kompetencji Komitetu wymagane jest również stworzenie zaplecza analitycznego i organizacyjnego w postaci Rządowego Biura Bezpieczeństwa (RBB).

Ustawa powinna regulować funkcję Prezesa Rady Ministrów w Komitecie, gdyż obecne przepisy nie są jasne. W przypadku wprowadzania reform powinno określić się, że to Prezes Rady Ministrów jest przewodniczącym mogącym powołać wiceprzewodniczącego w randze wicepremiera z odpowiednimi kompetencjami. Premier z racji swojej funkcji zajmuje się szeregiem obowiązków, dlatego wiceprzewodniczący w przypadku nieobecności szefa rządu powinien móc jednocześnie zarządzać pracami Komitetu. Alternatywą dla tego rozwiązania jest zastosowanie przepisu obowiązującego w ustawie o Komitecie do Spraw Europejskich, gdzie jasno się stwierdza, że Prezes Rady Ministrów w przypadku brania udziału w posiedzeniu przewodniczy obradom, a w razie jego nieobecności wybrany przez premiera przewodniczący Komitetu pełni swoją funkcję¹⁴⁰.

Należy rozważyć regulacje dotyczące charakteru obrad Komitetu. Dobrą praktyką będzie pozostanie przy obowiązku sporządzania protokołu z obrad. Oczywiście jest, że akt prawny z powodu charakteru organu musi regulować funkcję Komitetu jako „bezpiecznego środowiska” dla decydentów poprzez nadawanie obradom klauzuli tajności. Jednocześnie warto zastanowić się nad minimalnym zwiększeniem transparentności poprzez publikację pełnej listy uczestników biorących udział w zebraniach, tj. członków stałych, zaproszonych ministrów i ewentualnie innych doradców¹⁴¹.

¹⁴⁰ Art. 2, ust. 3 ustawy o Komitecie do Spraw Europejskich.

¹⁴¹ Zob. M. Kolaszyński, *Tajne funkcjonowanie Komitetu Rady Ministrów do spraw Bezpieczeństwa Narodowego oraz spraw Obronnych*, Komentarz KBN nr 6 (78), 2021.

Komitet powinien uregulować formaty swoich spotkań i uwzględnić w posiedzeniach członków Rady Ministrów oraz innych decydentów, którzy mogą mieć istotne znaczenie dla procesu decyzyjnego. Przykładowo sprawa bezpieczeństwa może wymagać udziału w spotkaniu ministra finansów czy ministra aktywów państwowych. Należy tym samym zachować obowiązujące przepisy o możliwości zapraszania niestałych członków na posiedzeniach Komitetu lub uregulować formaty obrad.

Warto rozważyć skrócenie nazwy do Komitet Rady Ministrów do spraw Bezpieczeństwa Narodowego. Sprawy obronności mieszczą się w zakresie bezpieczeństwa narodowego, choć w niektórych państwach istnieje również praktyka wyróżniania obszarów w nazwach organów, np. francuska Rada ds. Obrony i Bezpieczeństwa Narodowego.

Oprócz posiedzeń kierownictwa Komitetu i zaproszonych gości należy wprowadzić także regulacje dotyczące spotkań formatów grup na niższych, roboczych szczeblach. W tym przypadku chodzi o pewne odciążenie najwyższych decydentów i stworzenie forum spotkań dla ich zastępców lub delegowanych urzędników z danych organów w celu koordynacji decyzji o mniejszej randze i uzgadniania spraw niepilnych. Dzięki temu grupy robocze Komitetu stworzą swego rodzaju zaplecze do koordynacji spraw międzyresortowych i jednoczesne forum filtracji niektórych spraw, które powinny trafić na wyższe szczeble decyzyjne. Jest to kwestia niezbędna wówczas, gdy problemy wychodzą poza kompetencje jednego resortu i wymagają koordynacji działań większej liczby instytucji.

Rekomenduje się wprowadzenie elastycznych przepisów względem udziału przedstawiciela Prezydenta RP w posiedzeniach Komitetu. Powinno rozważyć się zmianę art. 715 ustawy o obronie Ojczyzny – mówiącego o obowiązku udziału przedstawiciela prezydenta w zebraniach – na przepis dający swobodę premierowi lub przewodniczącemu/zastępcy Komitetu zapraszania prezydenckiego delegata. Jest to o tyle istotne, że w przypadku złych relacji obu ośrodków obecność przedstawiciela prezydenta mogłaby ograniczać debatę, co nie służyłoby procesowi. Należy unikać tej sytuacji, jeśli Komitet ma odgrywać realną rolę organu decyzyjnego. Jednocześnie warto zadbać o doinformowanie Prezydenta RP poprzez obowiązek przekazywania protokołów z obrad Komitetu do szefa KPRP lub BBN.

Należy rozważyć wcielenie rządowego Kolegium ds. Służb Specjalnych jako jednego z formatów posiedzeń Komitetu. Eksperti i Najwyższa Izba Kontroli stwierdzali, że Kolegium ds. Służb Specjalnych nie wypełnia w sposób satysfakcjonujący roli organu wyznaczającego kierunki działań wywiadowczych

czy szerzej wspomagającego nadzór nad służbami specjalnymi¹⁴². Pewnym rozwiązaniem tego zagadnienia mogłoby być wcielenie zadań Kolegium do tych realizowanych przez Komitet. Dzięki temu uzyskano by relację zgrupowania najważniejszych decydentów i odbiorców produktów analitycznych, którzy podejmując decyzje i tworząc strategię, wskazywaliby szefom poszczególnych służb specjalnych (w szczególności wywiadu zagranicznego) zapotrzebowanie na określone informacje i operacje. W pewien sposób ugruntowałyby to cykl wywiadowczy. Jeśli jednak stwierdzi się chęć pozostawienia formatu Kolegium ds. Służb Specjalnych, można doprowadzić do pewnej unifikacji organów poprzez „unię personalną” określonych stanowisk (zob. niżej).

Funkcjonowanie Komitetu należy wzmocnić stworzeniem dużego zaplecza analitycznego, wspomagającego koordynację działań. W każdym państwie dysponującym rozwiniętym organem w postaci komitetu, rady czy gabinetu bezpieczeństwa oprócz samego organu grupującego decydentów niezbędne jest stworzenie organu stanowiącego zaplecze analityczne i eksperckie. W przypadku opisywanego modelu będzie to instytucja pod nazwą **Rządowe Biuro Bezpieczeństwa**, które roboczo można określić mianem „rządowego BBN”. Nie jest to koncepcja rewolucyjna, gdyż idea „rządowego BBN” pojawiała się już w dyskursie. Na czele wskazanego aparatu wspierającego powinien stać sekretarz Komitetu w randze ministra-członka Rady Ministrów. Obecnie sekretarzem Komitetu jest także minister-członek Rady Ministrów, jednak nasza rekomendacja będzie zawierać rozszerzenie jego kompetencji i funkcji (zob. niżej).

4.3. Rekomendacja nr 3. Należy rozszerzyć zadania szefa zaplecza Komitetu, który będzie pełnił jednocześnie funkcję: sekretarza Komitetu, szefa RBB, ministra koordynatora służb specjalnych

Połączenie wskazanych funkcji ma na celu skupienie w rękach organu całego systemu dostarczania najważniejszych informacji w zakresie bezpieczeństwa narodowego, w tym koordynowania aktywności służb specjalnych. Oprócz pełnienia funkcji (1) MKSS, (2) szefa RBB, (3) sekretarza Komitetu – szef RBB powinien też posiadać prerogatywy obecnego szefa KPRM do żądania informacji, dokumentów i sprawozdań okresowych lub dotyczących poszczególnej sprawy albo rodzaju

¹⁴² M. Kolaszyński, *Status ustrojowy polskich służb specjalnych po 1989 r.*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego 2016, s. 234–235.

spraw od organów administracji rządowej. Jednocześnie powinien też przejąć od szefa KPRM funkcje nadzorcze, jakie Prezes Rady Ministrów pełni nad ośrodkami analitycznymi, jak Ośrodek Studiów Wschodnich, czy współpracować z resortowymi odpowiednikami (np. z Polskim Instytutem Spraw Międzynarodowych).

Badacze zajmujący się organizacją komitetów, gabinetów, rad bezpieczeństwa w innych państwach często wskazują, że szefowie organów je wspierających powinni być tzw. uczciwymi pośrednikami. Niejednokrotnie pada również stwierdzenie, że powinni to być urzędnicy. W naszych rozważaniach zupełnie odeszliśmy od tych modeli, gdyż jest to po prostu niezwykle trudne do wykonania. Bardziej pragmatycznym rozwiązaniem w polskich realiach jest postawienie na czele zaplecza kogoś o politycznym mandacie lub wpływie, który posiada odpowiednie zaufanie ze strony czy to premiera, czy innych członków Rady Ministrów. Politycy na czele organu w postaci szefa RBB nie postawiliby na apolitycznego urzędnika. Mianowanie natomiast „doradcy” wiązałoby się z niższą rangą tego organu względem członków Komitetu. Do użycia tego mechanizmu doszło w Izraelu, który implementował amerykańskie rozwiązanie z funkcją doradcy ds. bezpieczeństwa narodowego. W następstwie ustępował on rangą ministrom, co przy jednoczesnym występowaniu innych silnych ośrodków wpływających na proces decyzyjny znacznie uszczuplało rolę tego organu. W Polsce również doszło do podobnego mechanizmu, kiedy tworząc RCB, zdecydowano o powołaniu szefa tej instytucji w postaci dyrektora. Następnie po rotacjach w pełnieniu funkcji organ ten nie miał politycznego umocowania, a tym samym większego wpływu na możliwość rozbudowy kompetencji czy relacji z ministrami. Z racji tego niezbędny jest silny polityczny mandat szefa organu przy jednocześnie wykwalifikowanym zapleczu eksperckim – co jest trudne, ale nie niemożliwe do wykonania.

Proponowany sekretarz, MKSS i szef RBB w jednym mógłby rzeczywiście mieć duży wpływ na politykę bezpieczeństwa rządu – szczególnie w przypadku wystąpienia silnej osobowości. Jednakże w dotychczasowej historii III RP funkcja MKSS była równie wpływowa, kiedy łączono ją np. ze stanowiskiem ministra spraw wewnętrznych i administracji (ministrowie Bartłomiej Sienkiewicz, Mariusz Kamiński). Należy też pamiętać, że szefowie służb specjalnych są *de iure* relatywnie niezależni w zarządzaniu operacyjnym swoimi strukturami. Tym samym proponowane rozwiązanie nie stworzy „superministra ds. bezpieczeństwa”, ale organ, który posiada duże zaplecze do organizacji wspierania prac Komitetu przy jednoczesnych możliwościach koordynacji działań służb. W samej praktyce działania nie powinno łączyć się funkcji MKSS, szefa RBB i sekretarza Komitetu z kolejną teką ministra, np. ministra spraw wewnętrznych i administracji. Doprowadziłoby to do zbyt dużego skupienia władzy i faktycznie osłabiałoby zasoby MKSS do pracy jako

sekretarza Komitetu i szefa RBB, tworząc jednocześnie decydenta, który mógłby wykorzystywać zasoby RBB do promowania roli swojego głównego resortu.

4.4. Rekomendacja nr 4. Stworzenie zaplecza Komitetu w postaci Rządowego Biura Bezpieczeństwa

W celu stworzenia zaplecza należy mieć na uwadze jego rolę jako miejsca wspierania procesu decyzyjnego w Komitecie poprzez gromadzenie i analizę informacji oraz zapewnianie forum dla koordynacji i miejsca współtworzenia strategii. Jednym z kluczowych zadań RBB powinno być także integrowanie urzędników i analityków na spotkaniach problemowych i seminariach. Na dzień 20 stycznia 2023 r. niektóre z tych funkcji pełnią komórki KPRM, które podlegają różnym ministrom. Sam Komitet jest obsługiwany przez Departament Analiz Systemu Bezpieczeństwa państwa KPRM. W razie podjęcia ewentualnych reform pierwszym i mniej inwazyjnym rozwiązaniem byłoby przypisanie kilku departamentów KPRM zajmujących się bezpieczeństwem sekretarzowi Komitetu i pozostanie w strukturach Kancelarii. Jednakże jeśli mamy mówić o samodzielnym zapleczu, byłoby to niewystarczające – stąd opisane niżej sugerowane drugie rozwiązanie.

Rekomenduje się wyłączenie szeregu komórek zajmujących się bezpieczeństwem narodowym z KPRM i wcielenie ich do siostrzanej struktury w postaci Rządowego Biura Bezpieczeństwa (RBB). Wymagałoby to oczywiście m.in. zmiany w ustawie o Radzie Ministrów. Jednocześnie porządkowałoby strukturę i obecny przerost KPRM. Doprowadziłoby to do powstania dwóch organów stanowiących zaplecze dla Prezesa Rady Ministrów i Rady Ministrów: w sprawach ogólnych i niektórych innych wydzielonych – KPRM, w sprawach bezpieczeństwa – RBB¹⁴³.

RBB z założenia nie byłoby czymś na kształt superresortu, jak zapewne krytycy koncepcji mogliby je określić. Byłoby to natomiast zaplecze Komitetu i Rady Ministrów, które w celu koordynacji musi posiadać pewne odbicie całości struktury wpływającej na bezpieczeństwo narodowe. Z tego powodu znajdowałyby się w nim komórki związane m.in. z obronnością czy bezpieczeństwem publicznym. Wskazane komórki i szef RBB nie miałyby jednak charakteru władczego nad ministrami i podległymi im urzędami; ich uprawnienia dotyczyłyby

¹⁴³ Zob. proponowaną strukturę organizacyjną Rządowego Biura Bezpieczeństwa – grafika nr 2.

jedynie możliwości żądania informacji. Zasadniczym zadaniem RBB byłoby wsparcie koordynacji i horyzontalna współpraca. RBB tym samym zapewniałoby:

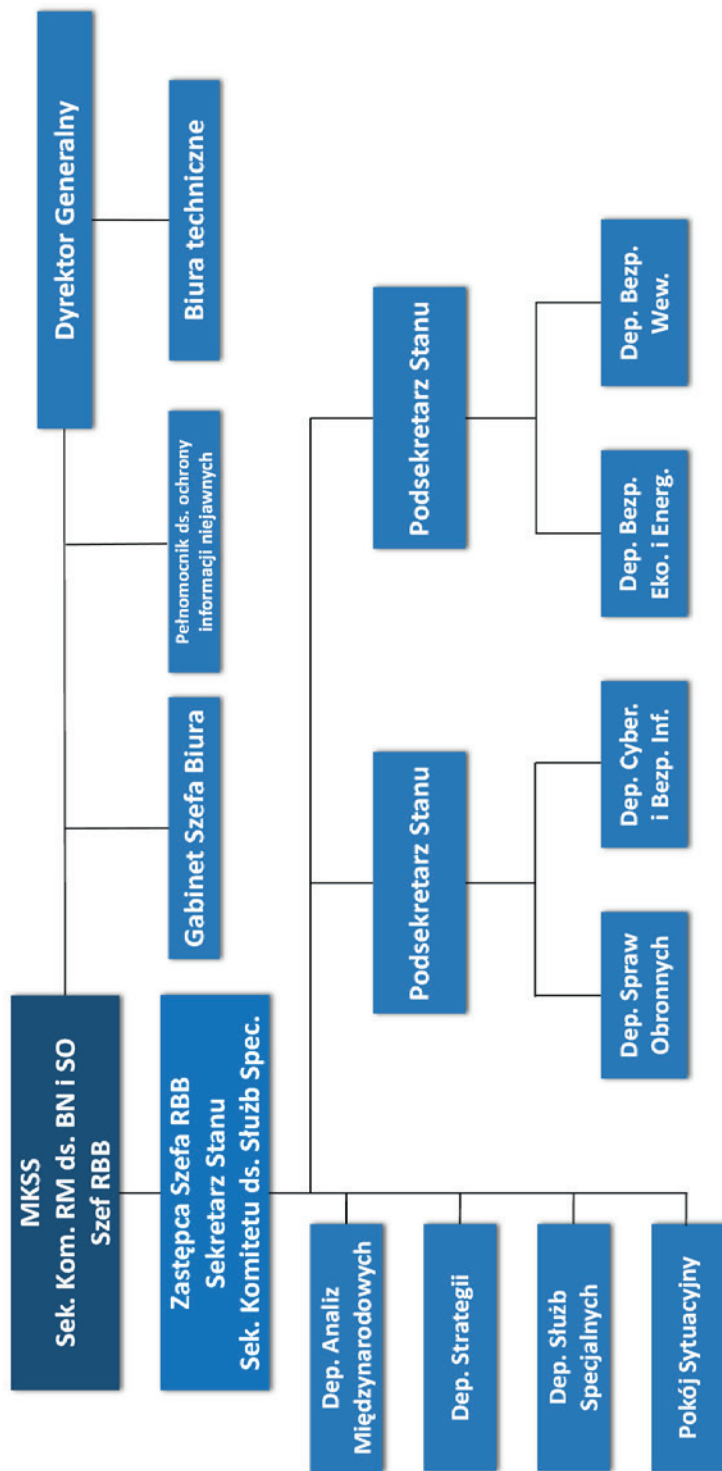
- Filtrację informacji z innych resortów i służb w celu przełożenia ich na jak najprostsze rekomendacje decyzyjne.
- Tworzenie produktów analitycznych i strategii na podstawie informacji wpływających z innych instytucji.
- Odgrywanie roli „czerwonego zespołu” (ang. *red team*) poprzez tworzenie alternatywnych analiz do projektów resortów mających wpływ na obszar spoza ich kompetencji. Szczególne znaczenie powinien tutaj mieć Departament Strategii RBB.
- Miejsce namysłu nad sprawami strategicznymi, w tym tworzenia scenariuszy kryzysowych i planów reakcji na nie.
- Monitorowanie procesu implementacji założeń działań i strategii, które wynikałyby z uzgodnień na Komitecie.

Rządowe Biuro Bezpieczeństwa powinno też być z zasady miejscem integracji kadr urzędników i funkcjonariuszy z różnych środowisk, a nawet zatrudnionych tymczasowo zewnętrznych ekspertów i analityków (przy zachowaniu odpowiednich standardów bezpieczeństwa).

RBB to nie Rządowe Centrum Bezpieczeństwa 2.0. Po pierwsze, z powodu znacznych różnic odnośnie do roli obu instytucji, gdzie choć RCB grupowało i zapewniało zaplecze decydentów w Rządowym Zespole Zarządzania Kryzysowego, to jednak nie urosło ono do rangi organu zarządzającego bezpieczeństwem narodowym (mimo spotkań np. podczas kryzysu na granicy polsko-białoruskiej czy pandemii COVID-19). RCB skupiło się natomiast na pewnych aspektach zarządzania kryzysowego i ochrony ludności, gdzie różny charakter obu instytucji obrazuje też sam podział ich komórek. W przeciwieństwie do proponowanego modelu RBB komórki RCB nie zajmowały się zadaniami z zakresu obronności, wsparcia nadzoru nad służbami specjalnymi czy strategicznego planowania. Co istotne, rola dyrektora RCB nie ma tej samej wagi politycznej, którą w założeniu miałby szef RBB.

W zależności od charakteru zagrożeń czy roli rad (komitetów) bezpieczeństwa w innych państwach ich organy wspomagające przyjmują różne struktury wewnętrzne. Jak wspomniano wcześniej, istotą jest jednak zawsze zachowanie pewnego odbicia struktur w obszarze bezpieczeństwa narodowego. Na kształt samych organów wspierających wpływa też często strategiczne zagrożenie. Z powodu skali naszego państwa i typów zagrożeń proponowane RBB zakłada istnienie komórek bezpieczeństwa zajmujących się zarówno poziomem wewnętrznym, jak i zewnętrznym.

Grafika nr 2. Proponowana struktura Rządowego Biura Bezpieczeństwa (RBB)



Źródło: opracowanie własne.

Kierownictwo i biura techniczne. Oprócz szefa RBB (będącego jednocześnie MKSS i sekretarzem Komitetu) kluczową rolę w proponowanym systemie odgrywałby jego zastępca w randze sekretarza stanu. Na to stanowisko preferowana byłaby osoba z dużym doświadczeniem w sprawach bezpieczeństwa (w sektorze administracji, siłach zbrojnych, służbach lub doświadczony polityk). Zastępca, wraz z dwoma podsekretarzami stanu, wspomagałby szefa RBB w codziennej pracy, mając nadzór nad wszystkimi pionami merytorycznymi. Jeśli zdecydowano by się na dalsze istnienie Kolegium ds. Służb Specjalnych, a nie jego wcielenie jako podkomitetu/formatu Komitetu ds. Bezpieczeństwa Narodowego i spraw Obronnych, zastępca szefa RBB powinien pełnić funkcję sekretarza Kolegium ds. Służb Specjalnych, tworząc pewien faktyczny układ powiązań między organami.

W obrębie RBB przewiduje się utworzenie Gabinetu Szefa zapewniającego obsługę szefa RBB i pion rzecznika prasowego. Szefowi bezpośrednio podlegałyby także dyrektor generalny urzędu i biura techniczne (kadry, finanse, biuro prawne). Należy położyć duży nacisk na działania rozwojowe względem warunków pracy w RBB, czyniąc z tego organu miejsce atrakcyjne do oddelegowania czy zatrudniania. Preferowane rozwiązanie w tym zakresie to zadanie poszukiwania i rozwoju zawodowego dla pracowników (stypendia zagraniczne, wyjazdy, czasowe oddelegowywanie na placówki lub staże) oraz integracja pracowników RBB. Sami pracownicy RBB powinni składać się z oddelegowanych urzędników, dyplomatów, funkcjonariuszy poszczególnych służb i żołnierzy. Dodatkowo w niektórych komórkach preferowane jest zatrudnianie lub kontraktowanie osób z doświadczeniem w ośrodkach analitycznych, ekspertów i akademików. Należy jednocześnie ustalić jasne procedury angażowania w pracę zewnętrznych analityków, gdyż z racji dużej liczby informacji niejawnych nie we wszystkie przedsięwzięcia będą mogli zostać wdrożeni.

Pion ochrony informacji niejawnych. Szefowi bezpośrednio podlegałyby pion pełnomocnika lub cały Departament Ochrony Informacji Niejawnych. Pod względem bezpieczeństwa cała struktura RBB powinna zachować dużą świadomość kontrywiadowniczą i odpowiedni obieg informacji zastrzeżonych. Niezbędne jest powołanie zarówno Kancelarii Tajnej Krajowej, jak i Kancelarii Tajnej Międzynarodowej.

Departament Analiz Międzynarodowych – zadaniem komórki byłoby przetwarzanie, analizowanie i dostarczanie produktów na tematy związane z bezpieczeństwem międzynarodowym i sprawami zagranicznymi. Analizy powinny opierać się na źródłach otwartych, zastrzeżonych i raportach przekazywanych przez inne instytucje zajmujące się aktywnością zagraniczną państwa. Departament powinien gromadzić analityków od spraw międzynarodowych (w tym regionalistów)

z doświadczeniem w urzędach administracji, dyplomatów, pracowników ośrodków analitycznych, byłych analityków wywiadu, akademików. Podział samej komórki powinien opierać się na określonych kierunkach geograficznych, organizacjach międzynarodowych lub zakresach tematycznych. Preferowana jest aktywność międzynarodowa analityków m.in. w spotkaniach z zagranicznymi odpowiednikami, wspólnie z Departamentem Strategii. Warto także zastanowić się nad tym, czy w Departamencie Analiz Międzynarodowych RBB powinno się utworzyć komórkę do obsługi technicznej wizyt zagranicznych premiera, czy też pozostawić kompetencje organizacyjne KPRM, ale wspomagać działania Kancelarii analizami¹⁴⁴.

Departament Strategii – jest to jedna z kluczowych komórek w zakładanym projekcie. Departament Strategii powinien stanowić swego rodzaju „wewnętrzny think tank” wzorem np. *Policy Planning Staff* Departamentu Stanu USA. Departament Strategii powinien być skupiony na tworzeniu pogłębionych analiz, strategii, szerszych opracowań, a nie na doraźnej analityce. Niestety w administracji często zdarza się, że podobne komórki zajmują się pisaniem dziennych notatek i prasówek, a nie skupiają się na strategicznej perspektywie.

Departament stanowiłby także podstawowe miejsce nawiązywania relacji (*networkingu*) wewnątrz RBB i co najważniejsze, z innymi podmiotami systemu bezpieczeństwa. Departament Strategii powinien prowadzić regularne cykle zamkniętych seminariów tematycznych, zapraszając na spotkania problemowe pracowników poszczególnych ministerstw, innych urzędów centralnych, analityków służb i jeśli to możliwe, pracowników ośrodków analitycznych czy przedstawicieli świata nauki. Tego rodzaju spotkania, poprzez wymianę doświadczeń, mogą poszerzać wiedzę i prowadzić do kreowania nowych rozwiązań. Semina miałyby też na celu przekraczanie bariery silosowości i tworzenie sieci kontaktów, które w sprawnej administracji są nie do przecenienia. Samemu RBB – jako instytucji koordynującej i mogącej żądać informacji (ale jednak niedecyzyjnej) – takie działania pomogłyby wypracować *modus operandi* współpracy z pracownikami innych ośrodków administracji.

Departament Strategii RBB odgrywałby też rolę adwokata diabła, czyli tzw. „czerwonego zespołu” (*red team*)¹⁴⁵ wobec innych dużych koncepcji strategicznych powstających w ramach administracji rządowej, i koordynowałby działania z departamentami strategii pozostałych resortów. W wypadku strategii bezpieczeństwa narodowego pełniłby kluczową funkcję w jej opracowaniu i ocenie jej wdrażania przez inne

¹⁴⁴ Na przykład w Izraelu zdecydowano się na zachowanie w ramach jednej struktury zarówno wsparcia analitycznego, jak i obsługi technicznej wizyt zagranicznych premiera.

¹⁴⁵ Można spotkać się także z określeniem *red cell*. Krótko o roli czerwonych zespołów: Ch.P. Ries, op. cit., s. 43.

podmioty. Departament powinien też być najbardziej umiędzynarodowioną komórką spotykającą się z odpowiednikami z innych państw (co nie wyklucza angażowania w spotkania pracowników innych departamentów RBB). Na czele tej komórki preferowany byłby doświadczony analityk, który nie boi się tworzyć analiz i osądów zmniejszających prawdopodobieństwo wystąpienia syndromu grupowego myślenia.

Departament Służb Specjalnych – jedną z podstawowych ról tego departamentu byłoby wspomaganie szefa RBB w jego jednoczesnej roli MKSS. Zasadniczym celem tego departamentu byłoby również stanowienie bezpośredniego łącznika w cyklu wywiadowczym pomiędzy konkretnymi służbami specjalnymi a czołowymi decydentami w Komitecie. Komórka odpowiadałaby za koordynację, tworzenie ocen i analiz działań, w tym rocznych raportów dotyczących stanu służb specjalnych. Byłaby też miejscem tworzenia rozwiązań dotyczących struktury czy aspektów zarządzania od strony politycznej służbami wywiadowczymi i bezpieczeństwa (sprawy budżetu, relacji ośrodków etc.). Innym zadaniem departamentu byłoby tworzenie większych produktów, krótko- i długoterminowych, poprzez integrację poszczególnych analiz służb specjalnych.

W przypadku utrzymania Kolegium ds. Służb Specjalnych komórka stanowiłaby zaplecze tego organu, który znajdowałby się w unii personalnej z kierownictwem RBB i członkami Komitetu. Jeśli Kolegium byłoby rozwiązane, Departament Służb Specjalnych wspierałby jeden z formatów zebrań Komitetu, który zajmowałby się problematyką służb specjalnych.

Obsługa Pokoju Sytuacyjnego – odpowiadałaby za utrzymanie stanu gotowości specjalnego Pokoju Sytuacyjnego na obrady Komitetu i jego innych formatów. W ramach komórki zadania realizowałaby też pracująca w trybie ciągłym służba dyżurna monitorująca informacje spływające z pozostałych instytucji państwowych i otwartych źródeł. Ta komórka stanowiłaby pewien podstawowy filtr informacyjny, jeśli dane nie byłyby kierowane bezpośrednio do jednego z innych departamentów RBB. Obsługa powinna też odpowiadać za scalenie informacji i analiz w gotowy produkt na zebrania Komitetu – jeśli sytuacja kryzysowa tego wymaga. W tym wątku należy podkreślić, że wszelkie potencjalne dokumenty przekazane do dyspozycji członków Komitetu, które uprzednio przeszły przez komórkę Pokoju Sytuacyjnego lub innego departamentu merytorycznego RBB, powinny być krótkie, zawierające rekomendacje oraz opcje decyzyjne i spojrzenia różnych resortów. Przetwarzając analizy innych ośrodków, pracownicy powinni zachować istotę dokumentu, ale także dodać własny komentarz, jeśli sprawa wymaga odrębnego zdania względem rywalizujących ze sobą ośrodków biurokratycznych.

Oдноśnie do zaplecza w postaci infrastruktury RBB: cały kompleks musi być odpowiednio zabezpieczony od strony kontrwywiadowczej, a główny Pokój

Sytuacyjny powinien być dostosowany do obsługi najważniejszych decydentów, umożliwiając komunikację z instytucjami podległymi czy też bezpieczną komunikację z zewnętrznymi partnerami. RBB powinno też być wyposażone w mniejsze pokoje konferencyjne, np. na obrady grup roboczych. Jednocześnie oprócz stanowisk dla stałych pracowników RBB powinno wyposażać się w stanowiska rezerwowe, które na wypadek kryzysu będą obsadzone przez pracowników delegowanych z innych struktur państwowych¹⁴⁶.

Departament Spraw Obronnych zajmowałby się wspieraniem działań Komitetu w sprawach obronności, Sił Zbrojnych RP i ich wykorzystania w polityce bezpieczeństwa. Należy podkreślić, że nie byłoby to „małe ministerstwo obrony”, ale departament analityczny, który miejscami powinien odgrywać rolę cenzora wobec niektórych rozwiązań promowanych przez komórki MON, w tym Sztab Generalny, czy innych przedstawicieli Sił Zbrojnych RP. Polityka bezpieczeństwa narodowego nie jest wyłączną domeną MON, choć jest to struktura kluczowa w jednym z jej obszarów w postaci obronności. Często same sprawy obronności mają jednak charakter polityczny, np. zakup określonego sprzętu. W takim przypadku Departament Spraw Obronnych RBB musiałby porównać rozwiązania proponowane przez MON z szerszą koncepcją polityki bezpieczeństwa RP. Co do kadr departamentu: powinni być tutaj przedstawiciele MON i podległych mu struktur, zbalansowani innymi ekspertami czy analitykami.

Departament Cyberbezpieczeństwa i Bezpieczeństwa Informacyjnego monitorowałby sprawy cyberbezpieczeństwa oraz koordynowałby współpracę podmiotów za nie odpowiadających (Dowództwo Wojsk Obrony Cyberprzestrzeni, Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Ministerstwo Cyfryzacji etc.). Jednocześnie zgodnie z nazwą departament zajmowałby się sprawami bezpieczeństwa informacyjnego, czyli m.in. dezinformacją i komunikacją strategiczną. Departament powinien nie tylko monitorować zagrożenia w sferze dezinformacji, ale również opracowywać koncepcje szerszego zwalczania tego zagadnienia. Walka z dezinformacją nie jest możliwa jedynie przez wskazanie, że dane źródło dezinformuje – należy połączyć ją z kontrdziałaniem (m.in. na płaszczyźnie projektów edukacyjnych, koordynacji komunikacji strategicznej). Pion bezpieczeństwa informacji powinien tym samym analizować szanse Polski w sferze informacyjnej i w tym celu współpracować z resortami czy innymi podmiotami państwowymi.

¹⁴⁶ Autorzy są świadomi kalki językowej w użyciu nazwy „pokój sytuacyjny”. Jest to jednak celowy zabieg w celu uniknięcia tworzenia kolejnego „centrum operacyjnego” lub „pokoju konferencyjnego”. Na temat pierwszorzędного wzoru organizacji takiej struktury zob. The Obama White House, *Inside the White House: The Situation Room*, 18.12.2009, <https://youtu.be/T7ch13ZuMu8> (dostęp: 5.01.2022).

Departament Bezpieczeństwa Wewnętrznego zajmowałby się sprawami bezpieczeństwa publicznego, antyterroryzmu i bezpieczeństwa zdrowia. Komórka z racji swojej charakterystyki współpracowałaby szczególnie z MSWiA i podległymi mu strukturami, Agencją Bezpieczeństwa Wewnętrznego czy Ministerstwem Zdrowia.

Departament Bezpieczeństwa Ekonomicznego i Energetycznego – zgodnie z nazwą komórka ta zajmowałaby się monitorowaniem zagrożeń, dostarczaniem analiz oraz rekomendacji rozwiązań w sprawach bezpieczeństwa ekonomicznego i energetycznego. Departament powinien też współpracować z Departamentem Strategii RBB przy ocenie rozwiązań długoterminowych. Jednocześnie komórka powinna analizować możliwości ekonomiczne w sferze zagranicznej, które mogą przekładać się na sprawy bezpieczeństwa. Często interesy ekonomiczne nakładają się na interesy w innych obszarach – ważna jest wtedy koordynacja działań, tak aby przy realizowaniu interesu – np. przez spółkę skarbu państwa – móc przełożyć jej sukces na sferę bezpieczeństwa lub odwrotnie.

5. Podsumowanie

Rekomendacje mogą stanowić jedynie pewną bazę, która bez odpowiedniej woli politycznej pozostanie tylko tzw. „papierowym tygrysem”. Jakakolwiek struktura bez poparcia silnego gracza politycznego nie przetrwa rywalizacji poszczególnych biurokracji i stojących na ich czele polityków, którzy nie oddadzą bez oporu raz przypisanych zasobów. Niemniej jednak w niniejszej publikacji zostały wskazane problemy w zarządzaniu polityką bezpieczeństwa, których reformy są niezbędne. Polscy decydenci, chcąc tworzyć sprawne państwo oraz prowadzić efektywną politykę zagraniczną i bezpieczeństwa w regionie, muszą w sposób skuteczny zarządzać zasobami i używać narzędzi państwa. W tym przypadku nie wystarczy zwiększenie wydatków na sprzęt wojskowy – kluczowa jest też strona koncepcyjna działań, opracowywanie strategii, dofinansowanie niektórych służb, integracja kadr łamiących silosowość i próba mobilizacji wszystkich środków: dyplomatycznych, informacyjnych, ekonomicznych i militarnych.

Wskazane rekomendacje: przeprowadzanie ustawy o zarządzaniu bezpieczeństwem narodowym regulującej relacje Prezydenta RP z Radą Ministrów i wprowadzającej jasne procedury, wzmocnienie Komitetu grupującego decydentów oraz jego zaplecza w celu lepszej koordynacji – mają na celu stanowić podstawę do wytworzenia efektu synergii. Odnośnie do samej sprawności biurokracji należy pamiętać, że skuteczność ewentualnej struktury zależeć będzie od poziomu:

(1) jednostki, (2) organizacji, ale także (3) systemu, w którym funkcjonuje. Podstawą jest poziom jednostki i organizacji, jednak sprawna pojedyncza organizacja w systemie składającym się z niewydolnych struktur nadal nie będzie efektywna. Z tego powodu oprócz stworzenia skutecznej struktury koordynującej należy pamiętać o dalszym rozwoju poszczególnych resortów jako podstawowych aktorów systemu i organów w wielu sprawach zdolnych do samodzielnego działania.

Odnosnie do stanu badań ważne jest dalsze skupienie się na roli poszczególnych organów administracji w kreowaniu polityki bezpieczeństwa czy dokonywanie prób badań procesu decyzyjnego. Pogłębionych analiz wymaga również problem braku zaplecza analitycznego polskich partii politycznych w sprawach bezpieczeństwa. Względem innych obszarów i potrzeby wdrożenia: pewne jest, że po ewentualnej ustawie o zarządzaniu bezpieczeństwem narodowym niezbędne byłoby dostosowanie systemu kierowania i dowodzenia do opracowanej struktury.

Autorzy mają nadzieję, że raport wskazał w jasny sposób problem zarządzania na szczeblu strategicznym i być może będzie on stanowić pewną podstawę do potrzebnej w Polsce dyskusji. Jeśli nie przeprowadzimy reformy w obecnym momencie kryzysu międzynarodowego, w przypadku wystąpienia kolejnego systemu może okazać się niewydolny. Implementacja ciała koordynującego politykę bezpieczeństwa, dysponującego rozbudowanym zapleczem, może mieć przełożenie na potencjalną przyszłą efektywność zdolności naszego państwa.

Bibliografia

Akty normatywne

1. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. nr 78 poz. 483).
2. Regulamin Federalnej Rady Bezpieczeństwa z 12 sierpnia 2015 r., *Geschäftsordnung des Bundessicherheitsrates*, Drucksache 18/5773.
3. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 listopada 2019 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra – Członka Rady Ministrów Mariusza Kamińskiego – Koordynatora Służb Specjalnych (Dz.U. z 2019 r. poz. 2273).
4. Statut Ústředního krizového štábu. Příloha usnesení vlády ze dne 21. září 2020 č. 954.

5. Usnesení vlády ČR ze dne 10. července 2018 č. 457 ke složení Bezpečnostní rady státu a Výboru pro zpravodajskou činnost.
6. Usnesení vlády ČR ze dne 22. prosince 2021 č. 1187 ke složení Bezpečnostní rady státu.
7. Ustawa konstytucyjna nr 110/1998 o bezpieczeństwie Republiki Czeskiej.
8. Ustawa o Centrum Bezpieczeństwa Narodowego z 2008 r., www.gov.il/he/Departments/General/nsc_law.
9. Ustawa o obronie Ojczyzny (Dz.U. z 2022 r. poz. 2305.).
10. Ustawa z 12 grudnia 1995 r. o urzędzie Ministra Obrony Narodowej (Dz.U. z 2022 r. poz. 1438).
11. Ustawa z 21 czerwca 1996 r. o szczególnych formach sprawowania nadzoru przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych (Dz.U. z 2022 r. poz. 2487).
12. Ustawa z 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. z 2022 r. poz. 261).
13. Ustawa z 27 sierpnia 2009 r. o Komitecie do Spraw Europejskich (Dz.U. z 2020 r. poz. 2084).
14. Ustawa z 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (Dz.U. z 2022 r. poz. 1188).
15. Ustawa Zasadnicza Republiki Federalnej Niemiec z dnia 23 maja 1949 r.
16. Zarządzenie nr 162 z dnia 9 października 2020 r. w sprawie Komitetu Rady Ministrów do spraw Bezpieczeństwa Narodowego i spraw Obronnych (M.P. z 2020 r. poz. 918).
17. Zarządzenie Prezesa Rady Ministrów nr 78 z dnia 1 czerwca 2020 r. ws. Międzyresortowego Zespołu do spraw opracowania projektu ustawy o zarządzaniu bezpieczeństwem narodowym.
18. Zarządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 24 maja 2010 r. w sprawie trybu działania Rady Bezpieczeństwa Narodowego.
19. Zarządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 1 kwietnia 2021 r. w sprawie nadania statusu Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. z 2021 r. poz. 338).
20. Zarządzenie z dnia 21 czerwca 2022 r. Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w sprawie organizacji oraz zakresu działania Biura Bezpieczeństwa Narodowego (M.P. z 2022 r. poz. 629).

Dokumenty

1. Joint Committee on the National Security Strategy, *The UK's national security machinery. First Report*, 2021.

2. Odpowiedź na interpelację nr 30392 w sprawie zmian strukturalnych Rady Ministrów, 7.03.2022.
3. Odpowiedź na zapytanie nr 1679 w sprawie kompetencji wicepremiera, przewodniczącego Komitetu RM do spraw Bezpieczeństwa Narodowego i spraw Obronnych, 3.12.2020.
4. Projekt ustawy o ochronie ludności oraz stanie klęski żywiołowej (numer wykazu UD432).
5. *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2020.
6. *The White Paper on German Security Policy and the Future of the Bundeswehr*, 2016.

Monografie i opracowania

1. Ben Meir Yehuda, *National Security Decisionmaking. The Israeli Case*, Routledge 2018.
2. Chevallereau P., *Centralized decision-making in France: The non-permanent Defence and National Security Council*, (w:) P. O'Neill (red.), *Securing the State and its Citizens: National Security Councils from Around the World*, Bloomsbury Academic, 2022.
3. Freilich Ch.D., *Israel's, National Security Staff comes of age*, (w:) P. O'Neill (red.), *Securing the State and its Citizens: National Security Councils from Around the World*, Bloomsbury Academic, 2022.
4. Freilich Ch.D., *Zion's Dilemmas: How Israel Makes National Security Policy*, Cornell University Press, 2012.
5. George R.Z., Rishikof H. (red.), *The National Security Enterprise*, Georgetown University Press, Waszyngton 2017.
6. Kolaszyński M., *Status ustrojowy polskich służb specjalnych po 1989 roku*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2016.
7. O'Neill P. (red.), *Securing the State and its Citizens: National Security Councils from Around the World*, Bloomsbury Academic, 2022.
8. Safjan M., Bosek L. (red.), *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87–243*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2016.
9. Thomson C., *The British NSC: It takes a village*, (w:) P. O'Neill (red.), *Securing the State and its Citizens: National Security Councils from Around the World*, Bloomsbury Academic, 2022.
10. Zubik M., *Prawo konstytucyjne współczesnej Polski*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2020.

Artykuły

1. Kitler W., *System bezpieczeństwa narodowego RP – aspekty prawno-organizacyjne*, „Wiedza Obronna” 2019, nr 3 (268).
2. Sarnecki P., *Kierownicze kompetencje Prezesa Rady Ministrów w strukturze administracji rządowej*, „Przegląd Sejmowy” 2011, nr 3 (104).
3. Surmański M., *Bezpieczeństwo i obronność państwa w świetle kompetencji prezydenta RP i Rady Ministrów*, „Bezpieczeństwo Narodowe” 2013, nr 1 (25).

Materiały robocze

1. Anheier H.K., *Germany Needs a National Security Council*, 15.04.2022, <https://www.project-syndicate.org/commentary/germany-needs-national-security-council-by-helmut-k-anheier-2022-04?barrier=accesspaylog>.
2. Besh S., Brockmeier S., *Waking a Sleeping Giant: What's Next for German Security Policy?*, <https://warontherocks.com/2022/03/waking-a-sleeping-giant-whats-next-for-german-security-policy/#:~:text=Create%20a%20National,in%20conflict%20countries>.
3. Bosch Stiftung, *Is it time for a German National Security Council?*, 19.03.2019, <https://youtu.be/SwdXmwTUk60>.
4. Brockmeier S., *The Path to a German National Security Council*, 21.05.2021, <https://www.gppi.net/2021/05/21/the-path-to-a-german-national-security-council>.
5. Bunde T. et al., *Zeitenwende. Wendezeiten: Sonderausgabe des MSR*, Münchener Sicherheitskonferenz, 2020.
6. Congressional Research Service, *The National Security Council: Background and Issues for Congress*, 2022.
7. Dębiec K. et al., *Czesko-chiński spór o Huawei i ZTE*, 17.01.2019, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2019-01-17/czesko-chinski-spor-o-huawei-i-zte>.
8. Dębiec K., *Czechy: ewakuacja z Afganistanu, implikacje polityczne*, 18.08.2021, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2021-08-18/czechy-ewakuacja-z-afganistanu-implikacje-polityczne>.
9. Devanny J., Harris J., *The National Security Council. National security at the centre of government*, Institute for Government, 2014.
10. Kolaszyński M., *Superministerstwo? Powołanie Komitetu Rady Ministrów do spraw Bezpieczeństwa Narodowego i spraw Obronnych*, Komentarz KBN UJ nr 15 (70), 2020.

11. Kolaszyński M., *Tajne funkcjonowanie Komitetu Rady Ministrów do spraw Bezpieczeństwa Narodowego oraz spraw Obronnych*, Komentarz KBN UJ nr 6 (78), 2021.
12. Laschet A., *We have to become more strategic*, 20.05.2021, <https://www.kas.de/en/web/guest/event-reports/detail/-/content/we-have-to-become-more-strategic>.
13. Matusiak M., *Paradoksy izraelskiej polityki*, Ośrodek Studiów Wschodnich, Warszawa 2022.
14. Olikier O. et al., *Security Sector Reform in Ukraine*, RAND Corporation 2016.
15. Pawłuszko T., *Dekada polskich badań nad bezpieczeństwem*, 26.10.2021, <https://sobieski.org.pl/dekada-polskich-badan-nad-bezpieczenstwem/>.
16. Ries Ch.P., *Improving Decision-making in a Turbulent World*, RAND Corporation 2016.
17. Ruge B., *Reforming Germany's National Security Architecture*, 16.05.2022, <https://securityconference.org/en/news/full/reforming-germanys-national-security-architecture/>.

Strony internetowe

1. About us the CSSF, <https://www.gov.uk/government/organisations/conflict-stability-and-security-fund/about>.
2. BBN, *Narada z rządem, dowódcami Sił Zbrojnych i szefami służb*, 24.02.2022, <https://www.bbn.gov.pl/pl/wydarzenia/9280,Narada-z-rzadem-dowodcami-Sil-Zbrojnych-i-szefami-sluzb.html>.
3. BBN, *Prezydent RP: Najważniejsze jest, by teraz stać przy Ukrainie*, 22.02.2022, <https://www.bbn.gov.pl/pl/wydarzenia/9272,Prezydent-RP-Najwazniejsze-je-st-by-teraz-stac-przy-Ukrainie.html>.
4. BBN, skład RBN, <https://www.bbn.gov.pl/pl/prezydenta-rp/rada-bezpieczenstwa-nar/rola-rbn/6000,Rada-Bezpieczenstwa-Narodowego.html>.
5. BBN, *W BBN kolejna odprawa z udziałem Prezydenta*, 24.02.2022, <https://www.bbn.gov.pl/pl/wydarzenia/9286,W-BBN-kolejna-odprawa-z-udzialem-Prezydenta.html>.
6. *Federal Foreign Minister Baerbock outlines the basic principles of a comprehensive "National Security Strategy" for Germany*, 5.09.2022, <https://www.deutschland.de/en/topic/politics/germany-ukraine-war-security-strategy>.
7. Federalne Ministerstwo Obrony, *Munich Security Conference legt neuen Sicherheitsreport vor*, 5.10.2020, <https://www.bmvg.de/de/aktuelles/msc-neuer-sicherheitsreport-munich-security-report-3095604>.

8. KPRM, *Mateusz Morawiecki po zakończonym nadzwyczajnym posiedzeniu Rady Ministrów*, 15.11.2022, <https://www.youtube.com/watch?v=E4NFh-P7WYncn>.
9. KPRP, *Biuro Polityki Międzynarodowej*, <https://www.prezydent.pl/aktualnosci/biuro-polityki-miedzynarodowej>.
10. KPRP, lista członków Kolegium Prezydenta RP ds. Polityki Międzynarodowej, <https://www.prezydent.pl/aktualnosci/biuro-polityki-miedzynarodowej/biuro/kolegium-pm>.
11. KPRP, lista członków Konwentu Narodowej Rady Rozwoju, <https://www.prezydent.pl/aktualnosci/narodowa-rada-rozwoju/konwent-narodowej-rady-rozwoju>.
12. KPRP, lista członków Rady ds. Bezpieczeństwa i Obronności, <https://www.prezydent.pl/aktualnosci/narodowa-rada-rozwoju/rada-do-spraw-bezpieczenstwa-i-obronnosci>.
13. KPRP, lista uczestników posiedzenia Rady Bezpieczeństwa Narodowego z dnia 16 listopada 2022 r., <https://www.prezydent.pl/aktualnosci/wydarzenia/posiedzenie-rady-bezpieczenstwa-narodowego-,61137>.
14. KPRP, *Narodowa Rada Rozwoju*, <https://www.prezydent.pl/aktualnosci/narodowa-rada-rozwoju>.
15. KPRP, *Rada ds. Bezpieczeństwa i Obronności rozpoczęła prace*, <https://www.prezydent.pl/aktualnosci/narodowa-rada-rozwoju/aktualnosci/rade-ds-bezpieczenstwa-i-obronnosci,46832>.
16. KPRP, *Rozmowa Prezydentów Polski i Ukrainy*, 24.02.2022, <https://www.prezydent.pl/aktualnosci/biuro-polityki-miedzynarodowej/aktualnosci/rozmowa-prezydentow-polski-i-ukrainy,49314>.
17. List of Cabinet Committees, 3.11.2022, <https://www.gov.uk/government/publications/the-cabinet-committees-system-and-list-of-cabinet-committees>.
18. MSWiA, *Powstanie zapora wzdłuż granicy polsko-białoruskiej*, 7.10.2021, <https://www.gov.pl/web/mswia/powstanie-zapora-wzdłuż-granicy-polsko-bialoruskiej>.
19. National Security Council UK, <https://www.gov.uk/government/groups/national-security-council>.
20. *Organizační schéma Úřadu vlády České republiky platné od 01.07.2022*, <https://www.vlada.cz/assets/urad-vlady/organizacni-struktura/Organizacni-schema-UVCR-k-01-07-2022.pdf>.
21. Prime Minister's Office (Israel), *Prerogatywy Gabinetu Bezpieczeństwa Izraela*, <https://www.gov.il/he/departments/publicbodies/cabinetleum>.

22. Prime Minister's Office (Israel), *Press Releases. Ministerial Committee on National Security*, 20.10.2009, <https://www.gov.il/en/departments/news/spokevaada201009>.
23. Prime Minister's Office (Israel), *Security Cabinet votes to support PM Lapid's summary on the maritime agreement with Lebanon*, 12.10.2022, <https://www.gov.il/en/departments/news/security-cabinet-supports-pm-lapid-s-summary-on-maritime-agreement-with-lebanon-12-oct-2022>.
24. Prime Minister's Office (Sweden), *The Government appoints Henrik Landerholm as National Security Adviser*, 22.11.2022, <https://www.government.se/press-releases/2022/11/the-government-appoints-henrik-landerholm-as-national-security-adviser/>.
25. RCB, *Kierownictwo Rządowego Centrum Bezpieczeństwa*, <https://www.gov.pl/web/rcb/kierownictwo-rzadowego-centrum-bezpieczenstwa>.
26. Security Service (UK), *Introduction to National Intelligence Machinery*, <https://www.mi5.gov.uk/national-intelligence-machinery>.
27. Skład konsorcjum naukowo-przemysłowego projektu „System Bezpieczeństwa Narodowego RP”, nr O ROB 0076 03 001, <https://pl.asseco.com/asseco/badania-i-rozwoj/projekty-zrealizowane/projekt-sbn-63/>.
28. Struktura Centrum, *Israel NSC*, <https://www.gov.il/he/departments/national-security-council/govil-landing-page>.
29. The Obama White House, *Inside the White House: The Situation Room*, 18.12.2009, <https://youtu.be/T7ch13ZuMu8>.
30. Vláda ČR, *Bezpečnostní rada státu se zabývala aktuální bezpečnostní situací po napadení nezávislé Ukrajiny*, 24.02.2022, <https://www.vlada.cz/cz/media-centrum/aktualne/bezpecnostni-rada-statu-se-zabyvala-aktualni-bezpecnostni-situaci-po-napadeni-nezavisle-ukrajiny-vojsky-ruske-federace-194513/>.
31. Vláda ČR, *Pracovní orgány a odborné pracovní skupiny*, <https://www.vlada.cz/cz/ppov/brs/pracovni-organy/uvodni-stranka---pracovni-organy-18342/>.
32. Wpis oficjalnego profilu BBN na portalu Twitter, 24.02.2022, https://twitter.com/BBN_PL/status/1496730314294628353.
33. Wpis rzecznika prasowego rządu P. Müllera, 24.02.2022, <https://twitter.com/PiotrMuller/status/1496716748804001793?s=20&t=8jnjycULHCFO8-YK7da9Eg>.
34. Wpis rzecznika prasowego rządu P. Müllera, 15.11.2022, <https://twitter.com/PiotrMuller/status/1592562744729161730?s=20&t=o6ar4HPLvLe-EWqdKVdhJOQ>.

Artykuły prasowe

1. Bodalska B., Euractiv, *Polska: Szczerski tworzy „dyplomatyczny BBN”*, 5.01.2021, <https://www.euractiv.pl/section/demokracja/news/kancelaria-prezydenta-biuro-polityki-miedzynarodowej-dyplomatyczny-bbn-duda-szczerski/>.
2. Cohen A., Jerusalem Post, *Israel needs a reform in national security decisions – opinion*, 15.08.2022, <https://www.jpost.com/opinion/article-714792>.
3. Melman Y., Haaretz, *Officials Had to Mull Releasing ‘Kitchen Cabinet’ Minutes*, 7.10.2010, <https://www.haaretz.com/2010-10-07/ty-article/officials-had-to-mull-releasing-kitchen-cabinet-minutes/0000017f-e298-d568-ad7f-f3fb51220000>.
4. Portal Wojsko Polskie, *Gen. Andrzejczak: Musimy efektywnie zintegrować system bezpieczeństwa narodowego*, 16.04.2021, <https://www.wojsko-polskie.pl/sgwp/articles/publikacje-r/2021-04-16y-genera-andrzejczak-musimy-efektywnie-zintegrowac-system-bezpieczenstwa-narodowego-wywiad/>.
5. TVN24, *Szef BBN Paweł Soloch o naradzie w sprawie Ukrainy: Jarosław Kaczyński nie był zaproszony*, 22.01.2022, <https://tvn24.pl/polska/rosja-ukraina-szef-bbn-pawel-soloch-na-narade-z-prezydentem-w-sprawie-ukrainy-jaroslaw-kaczynski-nie-byl-zaproszony-5569281>.
6. TVN24, *W Warszawie obradował Komitet do spraw Bezpieczeństwa Narodowego i spraw Obronnych*, 24.02.2022, <https://tvn24.pl/polska/rosja-zaatakowala-ukraine-obradowal-sie-komitet-do-spraw-bezpieczenstwa-narodowego-i-spraw-obronnych-5611161>.

Spis grafik

Grafika nr 1. Aktorzy i podmioty wspierające politykę zagraniczną i bezpieczeństwa RP	132
Grafika nr 2. Proponowana struktura Rządowego Biura Bezpieczeństwa (RBB).....	154

4. Administracja a bezpieczeństwo energetyczne i polityka klimatyczna

Europejski Zielony Ład a bezpieczeństwo energetyczne i polityka klimatyczna w polskim systemie elektroenergetycznym

Damian Bijak, Michał Dobrzyński, Dorota Godyń,
Łukasz Malinowski, Igor Pacek, Wiktor Zaleński

Opiekun grupy:
Andrzej Sowiński

Streszczenie pracy

W poniższym raporcie dokonano przeglądu organów i instrumentów administracji publicznej kształtujących politykę energetyczną i klimatyczną w Polsce, a także produkcji i zużycia energii elektrycznej w latach 2015–2021.

Autorzy podjęli się analizy obecnego stanu polskiego mixu energetycznego i produkcji energii w podziale na poszczególne jej źródła: energetykę opartą na odnawialnych źródłach energii (z wyszczególnieniem energetyki wiatrowej), energetykę jądrową, energetykę opartą na spalaniu paliw kopalnych oraz gospodarkę wodorową.

Dla przedstawionych źródeł energii wskazano najważniejsze szanse i ryzyka związane z ich dalszym rozwojem oraz zaprezentowano polską strategię ich rozwoju w kontekście europejskiej polityki klimatycznej i energetycznej, w szczególności Europejskiego Zielonego Ładu.

Wstęp

Rok 2022 okazał się dla Europy niezwykle trudny. Po globalnej pandemii COVID-19, która w istotny sposób naruszyła łańcuchy dostaw, demokratycznym światem wstrząsnęła nieusprawiedliwiona agresja Federacji Rosyjskiej na Ukrainę. Wydarzenia te wpłynęły na znaczne przyśpieszenie trwającego od wielu lat procesu, w którym bezpieczeństwo energetyczne staje się kluczowym aspektem polityki zagranicznej państw. Unia Europejska, jako jeden z najbardziej dynamicznych rynków energetycznych na świecie, stała się jeszcze bardziej niż wcześniej zainteresowana zmniejszaniem swojej zależności energetycznej od zewnętrznych podmiotów¹.

Jednocześnie na całym świecie trwają zmagania z kryzysem innego rodzaju. Podnoszenie się średniej globalnej temperatury, które w tym roku osiągnęło alarmujący poziom 1,1°C, stanowi namacalny dowód postępującego kryzysu klimatycznego objawiającego się suszami, pożarami i lokalnymi problemami rolników występującymi ze znacznie nasiloną częstotliwością w porównaniu do poprzedniego dziesięciolecia².

¹ International Energy Agency (IEA) (2020), *European Union 2020*, IEA, Paris, <https://www.iea.org/reports/european-union-2020>, license: CC BY 4.0 (dostęp: 20.12.2022).

² World Meteorological Organisation (WMO), *Provisional State of the Global Climate 2022*, https://library.wmo.int/index.php?lvl=notice_display&id=22156#Y2Z_6uzMJR4 (dostęp: 18.12.2022).

W zglobalizowanym świecie próba wypracowania skutecznej odpowiedzi na powyższe problemy odbywa się nie tylko na poziomie poszczególnych państw, ale także na forach organizacji międzynarodowych. Z perspektywy Polski szczególnie istotne pozostają decyzje zapadające na szczeblu Unii Europejskiej.

Po objęciu stanowiska w grudniu 2019 r. przewodnicząca Komisji Europejskiej Ursula von der Leyen postawiła unijną społeczność na ambitnym kursie zmierzającym do pełnej neutralności klimatycznej w roku 2050. Ten przekrojowy program nazwany Europejskim Zielonym Ładem³ (*An European Green Deal*, dalej: EZŁ) ma przekształcić UE w nowoczesną, zasobooszczędną i konkurencyjną gospodarkę, zapewniając wzrost gospodarczy uniezależniony od wykorzystania zasobów naturalnych i osiągnięty w taki sposób, by żadne państwo członkowskie nie pozostało w tyle. Obszary zainteresowania EZŁ powodują, że ten pakiet reform ma istotny wpływ na bezpieczeństwo energetyczne nie tylko Unii Europejskiej, ale także poszczególnych państw członkowskich, w tym Polski, czego analiza została dokonana w tej pracy. Przed polską polityką energetyczną i klimatyczną zostały bowiem postawione nowe wyzwania w postaci konkretnych wymogów dotyczących emisyjności oraz miksu energetycznego.

Jedną z pierwszych inicjatyw w ramach EZŁ stało się Europejskie prawo klimatyczne (które zostało uchwalone 30 czerwca 2021 r.). Już tam pojawiają się niemające precedensu na świecie cele klimatyczne, które dla kraju takiego jak Polska wydają się wyjątkowo ambitne. Postanowienia dokumentu, poza potwierdzeniem dążenia do neutralności klimatycznej do roku 2050, zaostrzają cel redukcji emisji gazów cieplarnianych z 30% do 55% w perspektywie do roku 2030 względem bazowego roku 1990⁴.

Na horyzoncie czekają kolejne wyzwania związane z „Fit for 55” (Gotowi na 55), które ma stać się kluczowym narzędziem do realizacji europejskiej polityki klimatycznej. Planowane w nim zmiany dyrektyw, m.in. dotyczących OZE, opodatkowania produktów energetycznych i energii elektrycznej oraz efektywności energetycznej, a także rewolucyjna zmiana unijnego systemu handlu prawami

³ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów Europejski Zielony Ład, strona internetowa EUR-Lex, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?qid=1576150542719&uri=COM%3A2019%3A640%3AFINb> (dostęp: 29.01.2022).

⁴ Regulation (EU) 2021/1119 of the European Parliament and of the Council of 30 June 2021 establishing the framework for achieving climate neutrality and amending Regulations (EC) No 401/2009 and (EU) 2018/1999.

do emisji będą wymagały wyężonej pracy administracji państwowej zarówno w zakresie legislacji, jak i planowania kierunków polskich polityk⁵.

Z drugiej strony kraje członkowskie będą wyposażane w narzędzia mające wspomóc je w procesie transformacji energetycznej i pozwalające zachować ich bezpieczeństwo energetyczne. Zasadne mogą być pytania na temat wystarczalności tych środków, szczególnie dla krajów tak zależnych od węgla jak Polska. Jednak to, w jaki sposób skierować strumień środków finansowych choćby ze Społecznego Funduszu Klimatycznego, będzie mogło być kluczowe dla skutecznej i racjonalnej realizacji europejskiej i polskiej polityki energetycznej i klimatycznej.

Analiza obecnego stanu faktycznego związanego z polskim miksem energetycznym i produkcją energii oraz identyfikacja potencjalnych wyzwań i kolizji z założeniami EZŁ, a także wskazanie szans i obszarów podatnych na rozwój to zadanie, które stoi przed administracją państwową. Pogodzenie dekarbonizacji z zapewnieniem Polsce i Polakom bezpieczeństwa energetycznego, szczególnie w czasie wojny i drastycznie rosnących cen energii elektrycznej, nie będzie łatwe. Autorzy raportu mają nadzieję, że syntetyczna analiza tych zagadnień, która została dokonana w tej pracy, okaże się przydatna w tym trudnym, ale ważnym zadaniu.

Autorzy zdecydowali się podzielić opracowanie na części, z których każda dotyczy innego aspektu nadchodzących wyzwań.

Jako pierwsze przedstawione są organy kształtujące polską politykę energetyczną i klimatyczną oraz formy ich działania z kluczowym naciskiem na Ministra ds. Klimatu i Środowiska. Poza tym wskazane zostały instrumenty polityki energetycznej wraz z aktualnymi przykładami.

W kolejnej części opisane są dane liczbowe dotyczące produkcji i konsumpcji energii elektrycznej. Opisana jest konstrukcja polskiego miksu energetycznego z podziałem na strukturę mocy zainstalowanej w Krajowym Systemie Elektroenergetycznym (dalej: KSE) oraz obciążenia i rezerwy mocy w poszczególnych okresach. Wykorzystano dane z lat 2015–2021. Szczególna uwaga została poświęcona zapotrzebowaniu na energię elektryczną we wskazanym okresie oraz jej zużyciu, a także związanej z tym emisji CO₂ do atmosfery. W części tej wskazane są także kierunki importu energii elektrycznej do Polski.

W dalszej części pracy autorzy skupili się na przybliżeniu aktualnej sytuacji związanej z konkretnymi sposobami produkcji energii elektrycznej. Dokonana została analiza stanu polskiej energii wiatrowej zarówno w formule *off-shore*

⁵ P. Musiałek, M. Wojtyło (red.), *Europejski Zielony Ład. Stan realizacji, wyzwania, nadzieje*, Klub Jagielloński 2022, <https://klubjagiellonski.pl/publikacje/europejski-zielony-lad-stan-realizacji-wyzwania-nadzieje/> (dostęp: 16.12.2022).

(morskie farmy wiatrowe), jak i *on-shore* (farmy wiatrowe umiejscowione na lądzie), jej miejsca w polskim miksie energetycznym oraz potencjalnego ryzyka i szans związanych z jej dalszym rozwojem. Następnie przeanalizowano miejsce innych odnawialnych źródeł energii w zapewnieniu Polsce bezpieczeństwa energetycznego. Zostały postawione pytania o rolę energetyki jądrowej w transformacji energetyczno-klimatycznej oraz polską strategię w zakresie tejże, a także kontekst europejski, czyli spór o rolę energii jądrowej w europejskiej taksonomii, odmienne stanowiska Francji i Niemiec, wpływ agresji rosyjskiej na Ukrainę na krajowe polityki nuklearne i europeizację zaopatrzenia w paliwo dzięki Euratomowi jako czynnik wpływający na bezpieczeństwo energetyczne. W ramach tego rozdziału dokonana została analiza potencjalnego zastosowania technologii wodorowych i ich rola w obecnych strategiach energetycznych. Na zakończenie przedstawiono trudne dla Polski zagadnienia wytwarzania energii elektrycznej z paliw kopalnych, w tym węgla brunatnego i kamiennego oraz gazu ziemnego.

Przed przejściem do właściwej części raportu konieczne jest zdefiniowanie dwóch kluczowych dla pracy pojęć – bezpieczeństwa energetycznego i polityki klimatycznej.

Sam termin „bezpieczeństwo energetyczne” z uwagi na swój wieloaspektowy charakter nie jest łatwy do jednoznacznego zdefiniowania. Każde państwo robi to inaczej w oparciu o swoje akty prawne, a rozbieżne definicje funkcjonują nawet w środowiskach naukowych. Ze względu na temat poniższego opracowania i skupienie uwagi autorów na Polsce na potrzeby raportu korzystając będziemy z definicji wyrażonej w art. 3 pkt 16 ustawy – Prawo energetyczne: „bezpieczeństwo energetyczne – stan gospodarki umożliwiający pokrycie bieżącego i perspektywicznego zapotrzebowania odbiorców na paliwa i energię w sposób technicznie i ekonomicznie uzasadniony, przy zachowaniu wymagań ochrony środowiska”⁶.

Polityka klimatyczna niegdyś rozumiana była jako element polityki środowiskowej. Teraz jednak ze względu na wzrastającą świadomość klimatyczną można ją zdefiniować jako proces tworzenia prawno-politycznych ram w celu wdrażania działań na rzecz ochrony klimatu⁷.

⁶ Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne (Dz.U. nr 54 poz. 348).

⁷ R.T. Lackey, *Axioms of ecological policy*, „Fisheries” 31(6), 2006.

1. Organy i instrumenty administracji publicznej kształtujące politykę energetyczną i klimatyczną w Polsce

Podstawowym organem władzy wykonawczej, kierującym administracją rządową i mającym wpływ na kształtowanie bezpieczeństwa energetycznego i polityki energetycznej jest rząd, który określa kierunki i sposoby realizacji polityki energetycznej kraju oraz podejmuje najważniejsze decyzje w formie dokumentów wiążących. Ministrem właściwym do spraw energii w Polsce jest obecnie Minister Klimatu i Środowiska. Zadania ministra obejmują trzy działy: energię, klimat i środowisko. W dziale energia do zadań ministra zaliczamy kształtowanie polityki energetycznej i bezpieczeństwa energetycznego kraju oraz branie udziału w kształtowaniu polityki energetycznej Unii Europejskiej, w tym: realizację zadań z zakresu efektywności energetycznej (Departament Ciepłownictwa)⁸, koordynację działań na rynku gazu ziemnego⁹, współpracę RP z Międzynarodową Agencją Energii Atomowej (MAEA)¹⁰, prowadzenie spraw związanych z realizacją Porozumienia Sektorowego na rzecz Budowy Gospodarki Wodorowej¹¹, monitorowanie procesu rozwoju wykorzystania odnawialnych źródeł energii w obszarze energii elektrycznej, ciepła i chłodu, a także biogazu rolniczego¹², inicjowanie, opracowywanie i wdrażanie polityki w zakresie jakości paliw ciekłych, gazu płynnego, sprężonego gazu ziemnego, skroplonego gazu ziemnego, lekkiego i ciężkiego oleju opałowego,

⁸ Wewnętrzny regulamin organizacyjny Departamentu Ciepłownictwa, Biuletyn Informacji Publicznej Ministerstwa Klimatu i Środowiska, https://bip.mos.gov.pl/fileadmin/user_upload/bip/ministerstwo/podstawy_prawne_dzialania/2021._DC_Wewnetrzny_regulamin_organizacyjny_DC_-_1.03.pdf (dostęp: 3.01.2023).

⁹ Wewnętrzny regulamin organizacyjny Departamentu Elektroenergetyki i Gazu, Biuletyn Informacji Publicznej Ministerstwa Klimatu i Środowiska, https://bip.mos.gov.pl/fileadmin/user_upload/bip/ministerstwo/podstawy_prawne_dzialania/2022._DELG_Wewnetrzny_regulamin_organizacyjny_Departamentu_Elektroenergetyki_i_Gazu_18.05.pdf (dostęp: 2.11.2022).

¹⁰ Wewnętrzny Regulamin Organizacyjny Departamentu Energii Jądrowej, Biuletyn Informacji Publicznej Ministerstwa Klimatu i Środowiska, https://bip.mos.gov.pl/fileadmin/user_upload/bip/ministerstwo/podstawy_prawne_dzialania/2022.2_DEJ_Wewnetrzny_regulamin_organizacyjny_Departamentu_Energii_Jadrowej_10.11.pdf (dostęp: 3.01.2023).

¹¹ Wewnętrzny Regulamin Organizacyjny Departamentu Elektromobilności i Gospodarki Wodorowej, Biuletyn Informacji Publicznej Ministerstwa Klimatu i Środowiska, https://bip.mos.gov.pl/fileadmin/user_upload/bip/ministerstwo/podstawy_prawne_dzialania/2022.2._DEG_Wewnetrzny_regulamin_organizacyjny_Departamentu_Elektromobilnosci_i_Gospodarki_Wodorowej_-_16.11.pdf (dostęp: 3.01.2023).

¹² Wewnętrzny Regulamin Organizacyjny Departamentu Odnawialnych Źródeł Energii, Biuletyn Informacji Publicznej Ministerstwa Klimatu i Środowiska, https://bip.mos.gov.pl/fileadmin/user_upload/bip/ministerstwo/podstawy_prawne_dzialania/2021._DOZE_Wewnetrzny_regulamin_organizacyjny_DOZE_1.03.pdf (dostęp: 3.01.2023).

wodoru, oleju do silników statków żeglugi śródlądowej oraz biokomponentów i biopaliw ciekłych oraz innych paliw odnawialnych wykorzystywanych w transporcie¹³, działania w zakresie gotowości na wypadek zagrożeń w sektorze energii elektrycznej¹⁴. W ramach działu klimat minister zajmuje się kształtowaniem polityki klimatycznej oraz współpracą z Unią Europejską w celu tworzenia spójnej, europejskiej polityki klimatycznej, zarządzania środkami na cele transformacji ekologicznej i klimatycznej, w szczególności zarządzania aukcjami uprawnień do emisji gazów cieplarnianych, a także efektywnością energetyczną.

Jednocześnie kwestią bezpieczeństwa energetycznego w Polsce zajmują się departamenty różnych ministerstw, co powoduje rozproszenie kompetencji. Na kształtowanie polityki energetycznej ma również wpływ Minister Aktywów Państwowych, do którego zadań należy zarządzanie złożami kopalnymi, w tym tworzenie racjonalnej gospodarki złożami węglowodorów, węgla brunatnego, węgla kamiennego i miedzi w obszarze objętym wydobywaniem. Minister jako właściciel nadzoru nad spółkami z udziałem Skarbu Państwa pełni również ten nadzór nad spółkami paliwowo-energetycznymi. Na funkcjonowanie i kształt polskiej polityki energetycznej i klimatycznej mają także wpływ Ministerstwo Infrastruktury, Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, Ministerstwo Finansów, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Państwowa Agencja Atomistyki, Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Agencja Rezerw Materiałowych, Główny Urząd Statystyczny, Agencja Rynku Energii, Główny Inspektor Ochrony Środowiska, Instytut Ochrony Środowiska, Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej.

Ważnym organem zajmującym się polską energetyką jest Prezes Urzędu Regulacji Energetyki (URE). Stanowi on centralny organ administracji rządowej powołany na mocy ustawy. Kompetencje Prezesa URE wynikają z prawa energetycznego, polityki energetycznej państwa i warunków, w jakich funkcjonują przedsiębiorstwa energetyczne. Do zadań Prezesa URE należą: udzielanie koncesji, kontrolowanie stosowania taryf paliw gazowych, energii elektrycznej i ciepła,

¹³ Wewnętrzny regulamin Organizacyjny Departamentu Ropy i Paliw Transportowych, Biuletyn Informacji Publicznej Ministerstwa Klimatu i Środowiska, https://bip.mos.gov.pl/fileadmin/user_upload/bip/ministerstwo/podstawy_prawne_dzialania/2022._DRP_Wewnetrzny_regulamin_organizacyjny_Departamentu_Ropy_i_Paliw_Transportowych_02.08..pdf (dostęp: 3.01.2023).

¹⁴ Wewnętrzny regulamin Organizacyjny Departamentu Spraw Obronnych, Zarządzania Kryzysowego i Bezpieczeństwa, Biuletyn Informacji Publicznej Ministerstwa Klimatu i Środowiska, https://bip.mos.gov.pl/fileadmin/user_upload/bip/ministerstwo/podstawy_prawne_dzialania/2021._DSO_Wewnetrzny_regulamin_organizacyjny_DSO_-_01.08..pdf (dostęp: 3.01.2023).

wpływanie na poprawę efektywności energetycznej, a także kontrolowanie standardów jakościowych obsługi odbiorców oraz dotrzymania parametrów jakościowych paliw gazowych i energii elektrycznej¹⁵. URE ma również kompetencje informacyjne – do 31 marca każdego roku zobowiązany jest do ogłoszenia średniej ceny sprzedaży energii elektrycznej oraz średniej ceny sprzedaży ciepła w przedsiębiorstwach posiadających koncesję. URE publikuje informacje służące zwiększeniu efektywności użytkowania paliw i energii.

Należy wyróżnić również Pełnomocnika Rządu do spraw Strategicznej Infrastruktury Energetycznej. Powoływany jest on przez Prezesa Rady Ministrów. Do jego głównych zadań należy nadzorowanie działań operatora systemu przesyłowego elektroenergetycznego i operatora systemu przesyłowego gazowego oraz wykonywanie praw z akcji i udziałów należących do Skarbu Państwa.

W celu wspierania bezpieczeństwa energetycznego zostały powołane również zespoły parlamentarne. Parlamentarny Zespół ds. Zapewnienia Bezpieczeństwa Energetycznego Polski w Oparciu o Krajowe Nośniki Energii oraz OZE ma za zadanie monitorowanie prawodawstwa z perspektywy rozwoju energii odnawialnej, inspirowanie rozwiązań służących rozwojowi energii odnawialnej oraz podejmowanie działań na rzecz wspierania specjalistów zajmujących się tematyką energii odnawialnej. Ciekawym zadaniem zespołu jest również analiza Bilansu Energetycznego opracowanego do 2040 r.¹⁶

Na zbiór aktów prawnych tworzących podstawy bezpieczeństwa energetycznego składa się szereg ustaw i rozporządzeń ministrów. Podstawowym instrumentem jest ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne. Celem ustawy jest stworzenie warunków dla zrównoważonego rozwoju państwa, zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego oraz racjonalnego użytkowania energii. Ustawa podejmuje kwestie: dostarczania paliw i energii, przesyłu dwutlenku węgla oraz przepisów karnych. Określa aktorów kształtujących politykę energetyczną, ich kompetencje oraz instrumenty, które mogą wykorzystać. Warto również wspomnieć ustawę z dnia 20 maja 2016 r. o efektywności energetycznej oraz ustawę z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii. Celem ustawy z 2016 r. jest poprawa wspomnianej efektywności energetycznej. Jako środki poprawy efektywności energetycznej ustawa uznaje zakup urządzeń, instalacji lub też wymianę eksploatowanych urządzeń, realizację przedsięwzięć termomodernizacyjnych, wdrożenie systemu

¹⁵ *Zadania Prezesa URE*, Urząd Regulacji Energetyki, <https://www.ure.gov.pl/pl/urząd/informacje-ogolne/kompetencje-prezesa-ur/6533,Zadania-Prezesa-URE.html> (dostęp: 3.11.2022).

¹⁶ *Parlamentarny Zespół ds. Zapewnienia Bezpieczeństwa Energetycznego Polski w oparciu o Krajowe Nośniki Energii oraz OZE*, Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/agent.xsp?symbol=ZESPOL&Zesp=608> (dostęp: 3.11.2022).

zarządzania środowiskiem oraz realizację przedsięwzięć niskoemisyjnych¹⁷. Z kolei ustawa o odnawialnych źródłach energii określa zasady, warunki oraz mechanizmy wytworzenia i wykorzystania energii z odnawialnych źródeł¹⁸.

Kluczowym instrumentem wpływającym na bezpieczeństwo energetyczne jest dokument „Polityka energetyczna Polski”, tworzony na podstawie zapisów ustawy – Prawo energetyczne. Obecna „Polityka energetyczna Polski do 2040 r.” (dalej: PEP 2040) to jedna ze strategii zintegrowanych wynikających ze „Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju”, która została przyjęta 2 lutego 2021 r. Jako główny cel polityki energetycznej do 2040 r. uznano transformację energetyczną. Jej filarami ustanowiono: sprawiedliwą transformację, zeroemisyjny system energetyczny i dobrą jakość powietrza¹⁹. Już w 2022 r. założenia polityki zostały zaktualizowane ze względu na sytuację na arenie międzynarodowej²⁰.

Gdy mówimy o instrumentach administracji publicznej, koniecznie trzeba wspomnieć o kompetencjach Unii Europejskiej, która determinuje polską politykę, wydając dyrektywy i nakładając wymogi. Do najważniejszych celów polityki energetycznej UE zaliczamy dywersyfikację europejskich źródeł energii, zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego poprzez solidarność i współpracę między państwami UE, a także zapewnienie funkcjonowania w pełni zintegrowanego wewnętrznego rynku energii czy też poprawę efektywności energetycznej²¹. Najnowszą strategią wpływającą na kształt polskich działań jest Europejski Zielony Ład, w ramach którego został przyjęty przez Komisję Europejską plan RePowerEU. Polega on na uniezależnieniu Europy od rosyjskich paliw kopalnych na długo przed 2030 r. w związku z rosyjską inwazją na Ukrainę i oparty jest na dywersyfikacji, oszczędzaniu i przyspieszeniu wprowadzania czystej energii. Głównym źródłem finansowania stanie się Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (RRF), który będzie wspierał państwa w ich wysiłkach na rzecz dywersyfikacji²².

¹⁷ Ustawa z dnia 20 maja 2016 r. o efektywności energetycznej (Dz.U. z 2021 r. poz. 2166).

¹⁸ Ustawa z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii (Dz.U. z 2022 r. poz. 1378).

¹⁹ „Polityka energetyczna Polski do 2040 r.”, Biuletyn Informacji Publicznej Ministerstwa Klimatu i Środowiska, <https://bip.mos.gov.pl/strategie-plany-programy/polityka-energetyczna-polski-do-2040-r> (dostęp: 27.11.2022).

²⁰ *Aktualizacja Polityki Energetycznej Polski do 2040*, PwC, <https://studio.pwc.pl/aktualnosci/alerty/aktualizacja-polityki-energetycznej-polski-do-2040-r> (dostęp: 26.11.2022).

²¹ Polityka energetyczna UE, Parlament Europejski, <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pl/sheet/68/polityka-energetyczna-zasady-ogolne> (dostęp: 27.11.2022).

²² Europejski Zielony Ład i RePowerEU, Komisja Europejska, https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal/repowereu-affordable-secure-and-sustainable-energy-europe_pl#finansowanie-repowereu (dostęp: 27.11.2022).

Do instrumentów prawnych wpływających na politykę energetyczną, a co za tym idzie, bezpieczeństwo energetyczne, zaliczamy: koncesje, nakazy, zakazy, normy techniczne, limity, kwoty i umowy dobrowolne. Narzędzia prawne odpowiadają zasadzie „rozkazuj i kontroluj”, która wpływać ma na uzyskanie pożądanых zachowań. Koncesja stanowi dobry przykład prawnego środka kontroli. Koncesja na obrót energią stanowi akt administracyjny wydawany przez Prezesa URE, dający uprawnienia do prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie handlu energią. Postępowanie administracyjne mające na celu wydanie koncesji weryfikuje zdolności prawne i technologiczne ubiegającego się o koncesję. Można ją otrzymać, jeśli: posiada się siedzibę na terenie Unii Europejskiej, dysponuje się środkami finansowymi, posiada się możliwości techniczne, zatrudnia się osoby o właściwych kwalifikacjach zawodowych²³.

Instrumenty ekonomiczne, czyli dotacje, ulgi podatkowe, akcyzy, stawki amortyzacyjne, preferencyjne kredyty, podatki od energii lub zanieczyszczeń, handel emisjami, wpływają na zachowania aktorów energetycznych. Mogą one być bodźcami pozytywnymi (dotacje, ulgi podatkowe lub stawki amortyzacyjne, preferencyjne kredyty) lub negatywnymi (podatki od energii lub zanieczyszczeń, konieczność nabywania uprawnień do emisji, których koszty ponosi społeczeństwo). Stanowi to formę wyboru dla przedsiębiorstwa – ograniczy emisję CO₂ lub płaci za wyrządzone szkody²⁴. Najlepszym przykładem instrumentów ekonomicznych jest handel emisjami. Europejski System Handlu Emisjami (EU ETS) oparty jest na założeniach przyjętych w protokole z Kioto do Ramowej Konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu (UNFCCC) z 1997 r. Przyjęty na podstawie dyrektywy z 2003 r. przez Komisję Europejską, został zaprojektowany na wzór amerykański. EU ETS działa na zasadzie „limitu i handlu”. Ustalony jest limit całkowitej ilości niektórych gazów cieplarnianych, które mogą zostać wyemitowane przez instalacje objęte systemem. Limit jest z czasem zmniejszany, co powoduje spadek całkowitych emisji. W ramach limitu nabywcy instalacji otrzymują uprawnienia do emisji, którymi w razie potrzeby mogą wymieniać się ze sobą. Po każdym roku instalacja musi oddać wystarczającą ilość uprawnień, aby w pełni pokryć swoje emisje, w przeciwnym razie nakładane są wysokie kary. Jeśli instalacja zmniejszy swoje emisje, może zatrzymać posiadane uprawnienia na pokrycie swoich przyszłych potrzeb lub sprzedać je innej instalacji, której brakuje

²³ Koncesje, <https://www.ure.gov.pl/pl/biznes/jak-uzyskac-koncesje/4860,Jak-uzyskac-koncesje.html> (dostęp: 27.11.2022).

²⁴ Z. Łucki, *Instrumenty polityki energetycznej*, „Polityka Energetyczna”, tom 13, zeszyt 1, 2010, s. 7.

uprawnień. Handel ma zapewnić elastyczność, która z kolei zapewnia redukcję emisji tam, gdzie jest to najmniej kosztowne²⁵.

Ostatnią grupę stanowią instrumenty komunikacyjne. Są to narzędzia mające na celu informowanie, perswadowanie, przekonywanie i nakłanianie. Mają one formę pisemną lub charakter komunikacji personalnej. Mogą to być certyfikaty i etykiety ekologiczne, a także demonstracje, szkolenia, kampanie reklamowe. Instrumenty komunikacyjne mają za zadanie odpowiadać na syndrom obojętności, według którego społeczeństwo nie interesuje się energetyką, nie ma orientacji o kształtowaniu jej we własnym państwie i nie szuka o niej informacji, oraz na syndrom NIMBY, czyli *not in my backyard*, polegający na tym, że obywatele protestują przeciwko realizacji konkretnych projektów w regionie, który zamieszkują, mimo poparcia dla inwestycji (kazus elektrowni jądrowych i elektrowni wiatrowych w Polsce)²⁶.

2. Produkcja i zużycie energii elektrycznej w latach 2015–2021

Polski mikś elektroenergetyczny był u swych założeń oparty na produkcji prądu elektrycznego z wykorzystaniem technologii spalania węgla kamiennego oraz brunatnego. Duże pokłady łatwo dostępnego węgla od lat 50. XX wieku umożliwiły rozwój polskiej elektroenergetyki i doprowadziły do wysokiej elektryfikacji kraju. Dzięki wybraniu paliw kopalnych do produkcji energii elektrycznej możliwe było również utworzenie jednostek zasilających zarówno systemy elektroenergetyczne, jak i ciepłownicze, co niewątpliwie przyczyniło się do poprawy jakości życia obywateli.

Rentowność wydobycia węgla w latach spokojnego rozwoju ery PRL nie stanowiła problemu, a późniejsze okresy dobrej koniunktury nie zostały wykorzystane do przeprowadzenia wymaganych restrukturyzacji metod wydobycia. Otwarcie się na rynki międzynarodowe wyraźnie ukazało problem cen polskiego węgla, a także rentowności kopalń dokonujących wydobycia. Na wysokie koszty pozyskania polskiego surowca przekładają się m.in.: warunki geologiczne polskich kopalń, systemy zatrudnienia i płacy czy kaloryczność i skład wydobytego urobku²⁷. W obliczu tych problemów importowanie węgla z zagranicy okazuje się tańsze niż wydobycie go na własnym terenie. Zmiana istniejącego systemu

²⁵ Europejski Handel Emisjami, Komisja Europejska, https://climate.ec.europa.eu/eu-action/eu-emissions-trading-system-eu-ets_pl (dostęp: 27.11.2022).

²⁶ Z. Łucki, op. cit., s. 15.

²⁷ *Dlaczego w Polsce brakuje węgla [analiza]*, <https://energetyka24.com/gornictwo/analizy-i-komentarze/dlaczego-w-polsce-brakuje-węgla-analiza> (dostęp: 5.12.2022).

pozyskiwania energii elektrycznej jest zatem nie tylko konieczna z punktu widzenia polityki klimatycznej Unii Europejskiej (Europejski Zielony Ład, porozumienie paryskie²⁸), ale również ze względu na konieczność zachowania bezpiecznego i stabilnego dostępu do taniej energii elektrycznej. Aby dokonać analizy możliwych do podjęcia działań, konieczna jest znajomość obecnej struktury polskiego miksu elektroenergetycznego. Ponadto należy zwrócić uwagę na stale rosnące zapotrzebowanie na energię elektryczną wywołane m.in. postępującą elektryfikacją w wielu gałęziach przemysłu.

Zgodnie z raportem Polskich Sieci Elektroenergetycznych SA (dalej: PSE) całkowita struktura mocy osiągalnej w Krajowym Systemie Elektroenergetycznym (dalej: KSE) w 2015 r. wynosiła 39 777 MW, z czego 29 739 MW było otrzymane w wyniku spalania węgla kamiennego, brunatnego oraz gazu. Pozostałą część krajowej produkcji energii zapewniały elektrownie wiatrowe i inne odnawialne źródła energii (5258 MW), elektrownie przemysłowe (2451 MW) oraz elektrownie wodne (2330 MW). Udział produkcji energii elektrycznej z paliw kopalnych wyniósł 74,77%²⁹.

W 2016 r. obserwujemy wzrost mocy osiągalnej w KSE do 41 278 MW. Podobnie jak w latach poprzednich udział energii elektrycznej produkowanej z użyciem węgla kamiennego i brunatnego oraz gazu nieznacznie spadł i wyniósł 73,36% mocy osiągalnej. Udział gazu w produkcji energii elektrycznej wzrósł z 3,22% do 3,87% całkowitej mocy osiągalnej.

W 2017 r. nastąpił znaczny wzrost w strukturze mocy osiągalnej o około 2000 MW – całkowita wartość wyniosła 43 332 MW. W tym samym okresie nastąpił znaczny wzrost udziału gazu w produkcji energii elektrycznej – do 5,37% całkowitej mocy osiągalnej, co wpłynęło na nieznaczny spadek udziału węgla kamiennego (o około 0,6 p.p.) oraz węgla brunatnego (o około 1 p.p.) względem roku poprzedniego.

W 2018 r. nastąpił kolejny wzrost mocy osiągalnej, tym razem o około 2200 MW. O ile udział gazu oraz węgla brunatnego w miksie energetycznym nieznacznie spadł (odpowiednio o około 0,3 p.p. oraz 2,5 p.p., uzyskując wartości odpowiednio 5,07% oraz 19,29% mocy osiągalnej), o tyle udział węgla kamiennego w produkcji energii elektrycznej wzrósł do 50,53% (przyrost o około 3,5 p.p.).

²⁸ Porozumienie zawarte na koniec 21. konferencji ONZ w sprawie zmian klimatu. Sygnatariusze porozumienia zobowiązują się do wzmocnienia odpowiedzi na zmieniający się klimat i globalną temperaturę.

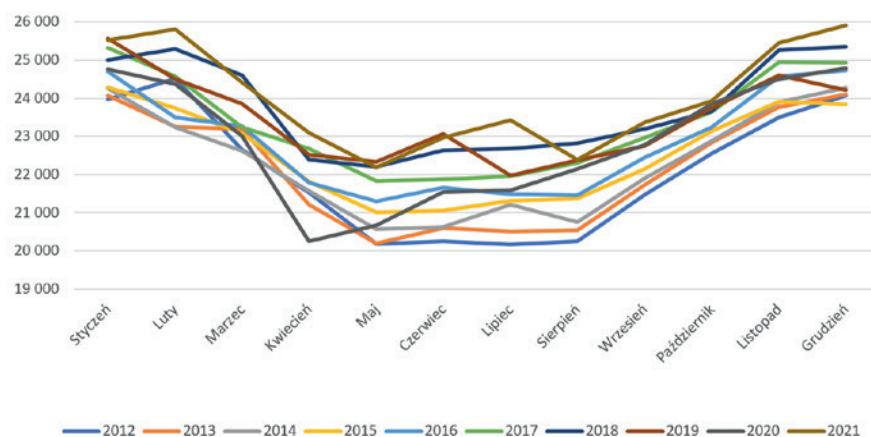
²⁹ *Raport KSE 2015*, <https://www.pse.pl/dane-systemowe/funkcjonowanie-kse/raporty-rocne-z-funkcjonowania-kse-za-rok/raporty-za-rok-2015> (dostęp: 5.12.2022).

Rok 2019 przyniósł kolejny wzrost mocy wytwórczej osiągalnej w KSE. Całkowita moc osiągalna została podwyższona o około 1400 MW i wyniosła 46 991 MW. Warto zwrócić szczególną uwagę na to, że wzrost ten oparty został niemal w całości na zainstalowaniu dodatkowej mocy osiągalnej z wykorzystaniem technologii odnawialnych. Całkowita moc wytwórcza z użyciem tej technologii w 2018 r. wynosiła 6452 MW, natomiast w 2019 r. podniesiono tę wartość aż o około 1000 MW, co dało wynik 7485 MW mocy osiągalnej. Udział produkcji prądu elektrycznego w mocy osiągalnej dla gazu ziemnego, węgla brunatnego oraz kamiennego kształtował się odpowiednio na poziomach: 5,88%, 17,96% oraz 49,42%.

W 2020 r. widoczna jest kontynuacja trendu. Udział odnawialnych źródeł energii w produkcji energii elektrycznej wzrósł do 20,48% całkowitej mocy osiągalnej. Za pomocą OZE podniesiono moc osiągalną całego systemu o kolejne ok. 2000 MW, uzyskując z samego OZE 10 057 MW mocy osiągalnej w ramach KSE. W tym samym czasie należy zwrócić uwagę na stopniowe obniżanie udziału energii wytwarzanej z węgla kamiennego. Od 2018 r. udział tego surowca w miksie elektroenergetycznym spadł o ponad 4 p.p.

Rok 2021 to wręcz skokowy przyrost mocy w ramach KSE. Moc osiągalna została podwyższona aż o około 5000 MW w zasadzie wyłącznie dzięki wykorzystaniu odnawialnych źródeł energii. Udział OZE w miksie elektroenergetycznym został podniesiony o ponad 8 p.p. Zgodnie z *Raportem 2021 KSE* należy zwrócić uwagę na nieuwzględnienie w tabeli mocy osiągalnej w elektrowniach przemysłowych. W latach 2015–2021 zapotrzebowanie na moc stale wzrastało. W 2015 r. średnie wynosiło 22 529 MW, natomiast maksymalne krajowe wyniosło 25 101 MW. W kolejnych latach utrzymywała się tendencja wzrostowa, osiągając 24 028 MW średniego rocznego zapotrzebowania na moc oraz 27 617 MW maksymalnego krajowego. W analizie polskiego zapotrzebowania na moc i obciążenia KSE należy zwrócić szczególną uwagę na różnice wynikające z geograficznego położenia Polski. W związku tym naturalne jest znaczne zwiększenie zapotrzebowania w okresie jesienno-zimowym i wyraźny spadek w okresach wiosenno-letnich. Przykładowo w 2015 r. średnie miesięczne zapotrzebowanie na moc w dobowych szczytach obciążeń dla stycznia wynosiło 24 291 MW, natomiast w czerwcu spadło o około 3000 MW i wyniosło 21 051 MW. Podobnie w 2021 r. zapotrzebowanie w styczniu było na poziomie 25 524 MW, natomiast dla czerwca – 22 971 MW. Analiza raportów PSE wyraźnie wskazuje, że różnica w średnim zapotrzebowaniu na moc waha się maksymalnie o około 2000–3000 MW pomiędzy okresami jesienno-zimowymi a wiosenno-letnimi. Na wykresie ukazane zostało średnie miesięczne zapotrzebowanie na energię elektryczną w MW w poszczególnych miesiącach i latach.

Wykres nr 1. Średnie miesięczne krajowe zapotrzebowanie na moc w dobowych szczytach obciążenia dni roboczych w latach 2012 –2021 (w [MW])



Źródło: Polskie Sieci Elektroenergetyczne, *Raport 2021 KSE*.

Produkcja energii elektrycznej w okresie 2015–2021 również stale wzrasta. W 2015 r. wyniosła 161 772 GWh, aby w 2021 r. osiągnąć wartość 173 583 GWh. Jedynym okresem, w którym spadła, były lata 2019–2020, kiedy wartości wyprodukowanej energii wyniosły odpowiednio 158 767 GWh oraz 152 308 GWh. Spadku produkcji energii elektrycznej należy upatrywać w trwającej w tym okresie pandemii COVID-19, która znacznie spowolniła tempo prowadzenia wielu działalności gospodarczych i obniżyła dynamikę aktywności społeczeństwa.

Należy zwrócić szczególną uwagę na to, że udział źródeł odnawialnych w wytwarzaniu energii elektrycznej od 2015 r. (z wyjątkiem 2018 r., w którym suma produkcji prądu z tego źródła spadła o około 2000 GWh) stopniowo wzrasta. W 2015 r. osiągnięto poziom 10 114 GWh, natomiast w 2021 r. ta wartość wyniosła już 18 984 GWh.

W wymianie energii elektrycznej z zagranicą w latach 2015–2020 zauważalny jest wzrost udziału importowanej energii elektrycznej w polskim systemie elektroenergetycznym. W 2015 r. KSE oddał więcej energii za granicę, niż jej sprowadził. Dane liczbowe pochodzące z raportów KSE wskazują, że ta wartość wyniosła –0,33 GWh energii elektrycznej, natomiast w kolejnych latach ilość importowanego prądu stale rosła, osiągając w 2020 r. 13,2 GWh. W 2021 r. odnotowano spadek ilości importowanej energii elektrycznej do 0,81 GWh energii pobranej.

Głównymi kierunkami importu i eksportu energii są: Czechy, Litwa, Niemcy, Słowacja, Szwecja i Ukraina. Najistotniejszymi partnerami importowymi są Szwecja oraz Niemcy, natomiast do partnerów eksportowych należą Czechy oraz Słowacja.

Jak zostało wskazane powyżej, głównym źródłem wytwarzania energii elektrycznej wciąż pozostaje spalanie węgla kamiennego. Podjęcie decyzji o jego wyborze jako podstawowego surowca wykorzystywanego do produkcji prądu w polskim systemie elektroenergetycznym było najkorzystniejsze w perspektywie historycznej, kiedy dostępność i ceny węgla były bardzo atrakcyjne. Obecnie taki model wydaje się jednak mało efektywny, w szczególności w związku z wysoką emisją gazów cieplarnianych oraz znacznym zanieczyszczeniem środowiska. Polski sektor elektroenergetyczny należy do najbardziej emisyjnych w całej Unii Europejskiej m.in. ze względu na główne paliwo napędzające niemal połowę produkcji prądu w Polsce. Redukcja emisji CO₂ powinna być priorytetem w strategicznym planowaniu rozwoju polskiego systemu elektroenergetycznego. Problem ten był jednak pomijany i pomiędzy 2015 r. a 2021 r. nie udało się osiągnąć istotnej redukcji emisyjności w polskim systemie elektroenergetycznym.

Na podstawie danych Krajowego Ośrodka Bilansowania i Zarządzania Emisjami wielkość produkcji energii elektrycznej ze źródeł wykorzystujących jedynie procesy spalania paliw w 2015 r. wyniosła 148 550 GWh, natomiast łączna kwota emisji CO₂ do atmosfery wyniosła 120 264 966 ton. Wskaźnik emisyjności w tym roku wynosił 810 kg/MWh (dla instalacji spalania). W 2016 r. wielkość produkcji elektrycznej ze spalania paliw nieznacznie spadła do 147 891,4 GWh, a także udało się obniżyć wskaźnik do 806 kg/MWh przy emisji CO₂ 119 212 623,71 ton, jednakże już w 2017 r. wskaźnik emisyjności oraz wielkość produkcji energii elektrycznej z paliw kopalnych wzrosły odpowiednio do 814 kg/MWh i 149 400,43 GWh. W 2018 r. nastąpił skokowy wzrost produkcji prądu z wykorzystaniem paliw kopalnych. Wielkość wyprodukowanej energii elektrycznej z wykorzystaniem tych surowców wyniosła 151 423,32 GWh. Pomimo znacznego wzrostu udało się obniżyć wskaźnik emisyjności do 792 kg/MWh. Lata 2019–2020 to czas, w którym doszło do obniżenia obu istotnych zmiennych. W 2019 r. wielkość produkcji prądu z wykorzystaniem paliw kopalnych spadła do 141 572,46 GWh, a także zmniejszył się wskaźnik emisyjności i wynosił 758 kg/MWh. W 2020 r. wielkość produkcji z wykorzystaniem paliw kopalnych spadła do 133 700,6 GWh, jednakże spowolnienie w sektorze elektroenergetycznym może być spowodowane trwającą pandemią, pogorszeniem koniunktury gospodarczej oraz obniżeniem aktywności gospodarczej. Wskaźnik emisyjności udało się obniżyć do 745 kg/MWh. W 2021 r., po zniesieniu restrykcji epidemicznych, branża elektroenergetyczna zwiększyła wielkość produkcji prądu do 153 202,43 GWh z wykorzystaniem jedynie paliw kopalnych, natomiast wskaźnik emisyjności wzrósł do 761 kg/MWh.

Polska branża elektroenergetyczna wciąż uzyskuje bardzo wysokie wartości wskaźnika emisyjności. Pomimo inwestycji i stałego zwiększania mocy zainstalowanej branża nie poczyniła odpowiednich działań w celu obniżenia wskaźnika emisyjności do zadowalających poziomów.

3. Perspektywy i ryzyka rozwoju poszczególnych źródeł energii elektrycznej w Polsce

Najważniejszym dokumentem traktującym o źródłach pozyskiwania energii elektrycznej w Polsce jest polityka energetyczna państwa przyjmowana na podstawie art. 15a ust. 1 ustawy – Prawo energetyczne na 5 lat. Ta aktualna, tj. PEP 2040³⁰, wraz z przyjętymi przez Radę Ministrów założeniami do jej aktualizacji³¹ stanowi główny dokument programowy opisujący perspektywy i ryzyka stojące przed polską energią, opartą obecnie w dużej części na energii z paliw kopalnych. Warto wskazać, że dokument ten (uchwalony 2 lutego 2021 r., na rok przed diametralną zmianą zaplecza energetycznego w Europie) już w chwili wejścia w życie był w pewien sposób nieaktualny, a agresja Rosji na Ukrainę jeszcze bardziej to pogłębiła.

Cele zawarte w PEP 2040 można zestawzić z celami i założeniami stawianymi przed Polską w EZŁ. Nie jest to jednak możliwe we wszystkich przypadkach, gdyż dokumenty te nie w każdym miejscu poruszają się w ramach tych samych zagadnień, założeń oraz na tym samym stopniu szczegółowości, a ponadto tworzone były z różnych perspektyw (tj. perspektywa całej Unii Europejskiej vs perspektywa Polski jako kraju, który musi prowadzić własną politykę energetyczną). Sama PEP 2040 w swojej treści kilkakrotnie odwołuje się do EZŁ, a jej autorzy wskazali, że Polska poparła założony w EZŁ cel osiągnięcia przez UE do 2050 r. neutralności klimatycznej, wypracowując jednak specyficzną krajową derogację ze względu na trudny punkt startowy polskiej transformacji i jej społeczno-ekonomiczne aspekty³².

3.1. Energetyka wiatrowa

Energetyka wiatrowa w ostatnich latach w Europie gwałtownie się rozwinęła. Stary Kontynent stał się światowym liderem w tej dziedzinie. Obecnie udział energii odnawialnej w miksie energetycznym Unii Europejskiej wynosi 32%, a celem

³⁰ „Polityka energetyczna Polski do 2040 r.”, Biuletyn Informacji Publicznej Ministerstwa Klimatu i Środowiska, <https://bip.mos.gov.pl/strategie-plany-programy/polityka-energetyczna-polski-do-2040-r>, (dostęp: 28.11.2022).

³¹ *Założenia do aktualizacji Polityki Energetycznej Polski do 2040 r. (PEP2040) – wzmocnienie bezpieczeństwa i niezależności energetycznej*, strona internetowa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, <https://www.gov.pl/web/premier/zalozenia-do-aktualizacji-polityki-energetycznej-polski-do-2040-r-pep2040--wzmocnienie-bezpieczenstwa-i-niezalezności-energetycznej> (dostęp: 28.11.2022).

³² „Polityka energetyczna ...”, s. 4.

Komisji Europejskiej jest osiągnąć poziom 40% do 2030 r. Energia wiatrowa odpowiada za 15% produkowanej energii elektrycznej w Unii. Kraje o najwyższym udziale tej energii w produkcji prądu to: Dania (44%), Irlandia (31%) i Portugalia (26%). Komisja Europejska przewiduje również, że do 2050 r. prąd pozyskany z wiatru będzie stanowił 50% całości, a moc elektrowni wiatrowych wzrośnie z obecnych 190 GW do prawie 1300 GW. Oznacza to, że ilość pozyskiwanej morskiej energii wiatrowej wzrośnie 25-krotnie, jednak większość ma pochodzić z lądowych farm wiatrowych. Będzie to wymagało inwestycji w nowe wiatraki, ale również w naprawę i przedłużanie działania tych wcześniej wybudowanych.

W Polsce moc zainstalowanych farm wiatrowych wynosi około 7666 MW, a ten rodzaj energii odpowiada za 37% mocy produkowanej przez wszystkie odnawialne źródła energii w naszym kraju. Tylko w 2022 r. w okresie od stycznia do sierpnia powstały farmy o łącznej mocy prawie 366 MW. Największym kompleksem wiatrowym w Polsce jest farma wiatrowa Potęgowo znajdująca się w województwach pomorskim i zachodniopomorskim, o łącznej mocy 219 MW.

Jedną z najszybciej rozwijających się gałęzi OZE jest morska energetyka wiatrowa, dziś w Polsce nieobecna. Jednak nasz kraj posiada w tej dziedzinie spory potencjał. Zdaniem ekspertów Morze Bałtyckie jest bardzo dobrą bazą do zainstalowania morskich farm wiatrowych. Dlatego morska energetyka wiatrowa została uwzględniona w dokumencie „Polityka energetyczna Polski do 2040 r.”. Dzięki wprowadzeniu w 2020 r. ustawy o promowaniu wytwarzania energii elektrycznej w morskich farmach wiatrowych (tzw. ustawa *offshore*)³³, która nadała ramy prawne dla tego typu inwestycji, pierwsze morskie farmy powstaną prawdopodobnie w 2026 r.³⁴

Energetykę wiatrową w Polsce reguluje ustawa z 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii (ustawa OZE). Wprowadza ona na grunt polski dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/28/WE z 23 kwietnia 2009 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych, uchylającą dyrektywy 2001/77/WE oraz 2003/30/WE³⁵. Celem ustawy było m.in. stworzenie warunków zwiększających bezpieczeństwo energetyczne kraju, usprawnienie wykorzystywania OZE w celu realizacji długofalowej polityki gospodarczej państwa oraz

³³ Ustawa z dnia 17 grudnia 2020 r. o promowaniu wytwarzania energii elektrycznej w morskich farmach wiatrowych (Dz.U. z 2021 r. poz. 234).

³⁴ „Polityka energetyczna...”.

³⁵ *Raport energetyka wiatrowa w Polsce 2022*, <http://psew.pl/wp-content/uploads/2022/06/skompresowany-raport-22Polska-energetyka-wlatrowa-4.022-2022-.pdf> (dostęp: 1.12.2022).

realizacja międzynarodowych zobowiązań państwa³⁶. Wprowadzenie wspomnianego aktu prawnego uregulowało:

- zasady działalności biznesowej w zakresie produkowania energii wiatrowej oraz innych źródeł odnawialnych;
- mechanizmy wsparcia wytwarzania energii ze źródeł odnawialnych;
- system wydawania gwarancji dotyczących pochodzenia energii;
- kary pieniężne, które mogą nałożyć odpowiednie organy.

Kwestie dotyczące przyłączeń do systemu sieci energetycznej reguluje ustawa – Prawo energetyczne. Olbrzymi wpływ na energię wiatrową w Polsce wywarła ustawa z 20 maja 2016 r., ustanawiając warunki lokalizacji farm wiatrowych w kraju. Jej cechą charakterystyczną, która negatywnie wpłynęła na cały sektor związany z tym rodzajem energii, jest zasada 10H, czyli „elektrownia wiatrowa nie może być zbudowana w odległości mniejszej niż 10-krotna wysokość turbiny (wraz z uniesionymi łopatomy) od zabudowań o funkcji mieszkaniowej, form ochrony przyrody i leśnych kompleksów”³⁷. Jej wprowadzenie bardzo utrudniło budowę nowych elektrowni wiatrowych na terenie całego kraju.

Energetyka wiatrowa posiada wiele zalet, np. nie generuje żadnych odpadów ani szkodliwych substancji oraz nie wymaga paliw kopalnych w eksploatacji. Ponadto teren wokół farm wiatrowych może dalej służyć do celów gospodarczych i uprawnych. Zajmują one również zdecydowanie mniej miejsca niż tradycyjne elektrownie.

Jednak energetyka wiatrowa posiada kilka istotnych wad. Pierwszą z nich jest zagrożenie dla ptactwa, które często ginie z powodu wiatraków. Mimo że plany budów często są konsultowane z ornitologami, to nie da się w 100% temu zaradzić. Farmy wiatrowe również wpływają na wygląd krajobrazu, a ich pojawienie sprawia, że okoliczne grunty tanieją. Związane jest to głównie z hałasem, który generują, oraz powodowanym czasem zacienieniem okolic. Lądowa energetyka nie generuje również dużej ilości nowych miejsc pracy. Już teraz budowa nowych farm jest przyczyną konfliktów społecznych, które spowalniają rozwój tej branży, a ich efektem jest wprowadzenie zasady 10H.

Jednym z największych wyzwań stojących przed polską energetyką jest Europejski Zielony Ład. To ambitna strategia klimatyczno-energetyczna, której celem jest osiągnięcie neutralności klimatycznej przez Europę do 2050 r. Jednym z jej kół

³⁶ Ibidem.

³⁷ *Słownik ochrony środowiska*, <https://www.teraz-srodowisko.pl/slownik-ochrona-srodowiska/definicja/zasada-10H.html> (dostęp: 1.12.2022).

zamachowych mają być inwestycje w odnawialne źródła energii oraz wspieranie sprawiedliwej transformacji, czyli nakierowanej na wsparcie regionów oraz obywateli szczególnie dotkniętych przeprowadzaną dekarbonizacją. Istotnym elementem tych zmian mogą stać się inwestycje w energetykę wiatrową.

Jednak olbrzymią barierą utrudniającą rozwój energetyki wiatrowej jest istnienie wcześniej wspomnianej zasady 10H. Zablokowała ona wiele nowych inwestycji, a także powstrzymała rozwój dotychczas istniejących farm wiatrowych. Jednak środowiska biznesowe, gminy zrzeszone w Stowarzyszeniu Gmin Przyjaznych Energii Odnawialnej oraz Polskie Stowarzyszenie Energetyki Wiatrowej działały na rzecz zliberalizowania istniejących przepisów. Dopiero w 2021 r. Ministerstwo Rozwoju, Pracy i Technologii rozpoczęło prace nad rozwiązaniami ustawowymi. Projekt ustawy nie zakłada jednak całkowitego zniesienia zasady 10H, tylko jej uelastycznienie. W proponowanym akcie decyzje co do miejsca ulokowania wiatraków będą spoczywały na gminie, jednak przy zachowaniu odległości minimum 500 metrów od budynków mieszkalnych. Będzie ona mogła uwzględnić wybudowanie farmy wiatrowej w swoim planie zagospodarowania przestrzennego. Odległość od zabudowań będzie określana przez prognozę przy tworzeniu takiego planu. Gmina będzie miała także obowiązek przeprowadzenia dodatkowych konsultacji z mieszkańcami oraz wszystkimi zainteresowanymi. Mimo że projekt ustawy trafił do Sejmu, nadal jest uchwalony (na dzień 1 grudnia 2022 r.)³⁸.

Kolejnym wyzwaniem dla rozwoju lądowej energetyki wiatrowej są problemy z dostępnością mocy przyłączeniowej. Według Instytutu Energii Odnawialnej w samym tylko roku 2021 liczba odmów przyłączenia do sieci w porównaniu do 2020 r. wzrosła o 70%. Głównym powodem wskazywanym przez operatorów sieci jest brak technicznych możliwości, ponieważ istniejące systemy są przestarzałe lub przeciążone. Apelują oni jednocześnie o niezbędne inwestycje, które pozwoliłyby przebudować sieć elektroenergetyczną. Zdaniem ekspertów oprócz doinwestowania potrzebne są także nowe regulacje prawne, które usprawniłyby cały proces³⁹. Rozwiązaniem w tym przypadku mogłoby być zastosowanie tzw. *cable pooling*, czyli współdzielenia infrastruktury energetycznej pomiędzy farmami wiatrowymi oraz słonecznymi. Technologia ta korzysta ze sprzężenia obu

³⁸ Projekt nowelizacji ustawy wiatrakowej: w ręce gmin decyzja o odległości nowych inwestycji od domów, Serwis Samorządowy PAP, <https://samorząd.pap.pl/kategoria/aktualnosci/projekt-nowelizacji-ustawy-wiatrakowej-w-rece-gmin-decyzja-o-odleglosci> (dostęp: 1.12.2022).

³⁹ Raport energetyka wiatrowa w Polsce 2022, <http://psew.pl/wp-content/uploads/2022/08/skompre-sowany-teraz-srodowisko-publickacja-energetyka-wiatrowa-w-polsce-2022.pdf> (dostęp: 1.12.2022).

tych typów energii, wynikających z ich sezonowości. Pozwala znacznie zwiększyć ilość pozyskiwanej energii⁴⁰.

Według „Polityki energetycznej Polski do 2040 r.” rozwój morskiej energetyki wiatrowej będzie jednym z jej projektów strategicznych. Potencjał Morza Bałtyckiego stwarza szansę na szybką budowę kolejnych farm wiatrowych – pierwsza z nich zostanie oddana do użytku już najprawdopodobniej w 2026 r. Przewiduje się, że do 2030 r. ich moc może sięgnąć 5,9 GW, a do 2040 r. nawet 11 GW⁴¹. Oprócz ustawy o promowaniu wytwarzania energii elektrycznej w morskich farmach wiatrowych olbrzymie znaczenie dla dalszego rozwoju tego sektora będzie miała rozbudowa wymaganej infrastruktury. Przede wszystkim chodzi o budowę terminala instalacyjnego w postaci portu morskiego, który będzie głównym obsługującym zaopatrzenie w komponenty niezbędne do budowy, a następnie utrzymania instalacji wiatrowych na morzu. Autoryzacje PEP 2040 sugerują, że inwestycje w tej dziedzinie energetyki dadzą impuls dla rozwoju całego regionu oraz pozwolą stworzyć niemal 63 tys. nowych miejsc pracy⁴².

Reasumując, Europejski Zielony Ład jest olbrzymim wyzwaniem dla całej Unii Europejskiej, a także – w szczególności – Polski. Dlatego wszystkie dokumenty rządowe dotyczące planów energetycznych muszą uwzględniać cele przez niego stawiane. Energetyka wiatrowa w ich realizacji ma szansę odegrać bardzo dużą rolę. Pozytywnie należy ocenić plany dotyczące zliberalizowania zasady 10H, która dotychczas była główną przeszkodą w dalszym rozwoju farm *on-shore*.

Odpowiednie organy administracji powinny również zająć się rozwiązaniem problemów związanych z przyłączeniami do sieci energetycznej, ponieważ brak tych działań może zagrozić realizacji ambitnych celów klimatycznych. Lądowa energetyka wiatrowa – mimo wad – powinna stanowić istotny element kreowania bardziej zrównoważonego mixu energetycznego. Bardzo ważne są dalsze plany budowy morskiej energetyki wiatrowej. Dotychczas potencjał Morza Bałtyckiego w tym zakresie nie był dostatecznie wykorzystywany. Inwestycje w ten rodzaj energii są olbrzymią szansą dla realizacji celów Europejskiego Zielonego Ładu. Administracja powinna położyć większy nacisk na uproszczenie i jednocześnie przyspieszenie podejmowania decyzji administracyjnych w tej dziedzinie. Oprócz tego należy regularnie prowadzić monitorowanie całego procesu powstawania morskich farm wiatrowych i sprawnie rozwiązywać pojawiające się problemy.

⁴⁰ *Cable pooling, czyli wspólne przyłączenie wiatraków i fotowoltaiki. Jakie ma zalety i jak to zrobić?*, <https://swiatoze.pl/cable-pooling-czyli-wspolne-przylaczenie-wiatrakow-i-fotowoltaiki-jakie-ma-zalety-i-jak-to-zrobic/> (dostęp: 2.12.2022).

⁴¹ „Polityka energetyczna...”.

⁴² *Ibidem*.

3.2. Energetyka oparta na innych odnawialnych źródłach energii

PEP 2040 porusza także tematykę odnawialnych źródeł energii. Przyjęta strategia zakłada rosnący poziom udziału OZE w końcowym zużyciu energii brutto – od 23% w 2030 r. do co najmniej 40% w 2040 r.⁴³ Zgodnie z założeniami do aktualizacji PEP 2040 w 2040 r. ma to być zaś 50%⁴⁴. Celem 6. zamieszczonym w PEP 2040 jest rozwój odnawialnych źródeł energii⁴⁵ wpisujący się w założenia polityki energetyczno-klimatycznej ustalonej na poziomie unijnym (założony na 2020 r. wolumen końcowego zużycia dla OZE wynosił 20%, a na 2030 r. – 32% dla całej UE, przy czym państwa członkowskie samodzielnie określają, w jaki sposób wypełnią to zobowiązanie dysponowanymi środkami technicznymi)⁴⁶. Kluczowa rola OZE jest wielokrotnie podkreślana w EZŁ⁴⁷, a dokumenty unijne wskazują równocześnie na wiele wyzwań – chociażby konieczność inteligentnej integracji OZE czy magazynowanie wytworzonej energii, o czym wspomniano w EZŁ⁴⁸, a także kwestie związane ze wspieraniem finansowania OZE i zapewnieniem sprawiedliwej transformacji, o których mowa w EZŁ⁴⁹. Rozwój OZE pośrednio ma również znaczenie w zakresie realizacji celu zdefiniowanego w EZŁ jako zerowy poziom emisji zanieczyszczeń na rzecz nietoksycznego środowiska⁵⁰. Cel określony w PEP 2040, czyli 23% energii pochodzącej z OZE stanowiącej wolumen końcowego zużycia, obejmuje jednakże nie tylko energię elektryczną, ale również ciepłownictwo, chłodnictwo oraz energię przeznaczoną na cele transportowe⁵¹. Zakłada się, że instrumentami służącymi zwiększeniu wolumenu OZE w produkcji energii elektrycznej będzie stworzenie odpowiednich ram prawnych i mechanizmów systemowych⁵².

Analizując perspektywy i ryzyka dotyczące źródeł odnawialnych, uwagę należy poświęcić coraz powszechniejszej metodzie pozyskiwania energii ze

⁴³ Ibidem, s. 25

⁴⁴ *Założenia do aktualizacji...*

⁴⁵ „Polityka energetyczna...”, s. 62.

⁴⁶ Ibidem, s. 62.

⁴⁷ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów Europejski Zielony Ład, s. 7.

⁴⁸ Ibidem, s. 7, pkt 2.1.2.

⁴⁹ Ibidem, s. 18, pkt 2.2.1.

⁵⁰ Ibidem, s. 17, pkt 2.1.8.

⁵¹ „Polityka energetyczna...”, s. 62.

⁵² Ibidem, s. 65.

słońca. Fotowoltaika stała się szczególnie popularna w gospodarstwach domowych. Zgodnie z przewidywaniami małe, średnie i duże instalacje generować będą ok. 5–7 GW w 2030 r., natomiast w 2040 r. z energii słonecznej pochodzić będzie od 10 do 16 GW. Rozwój fotowoltaiki ma być skorelowany w dużej mierze z wykorzystaniem pod duże farmy słoneczne gruntów słabej klasy, terenów przemysłowych, a w przypadku mikroinstalacji – powierzchni dachowych budynków⁵³. Główną bolączką fotowoltaiki jest niestety powszechnie podkreślany w debacie publicznej zbyt niski stopień średniego nasłonecznienia wynikający z położenia geograficznego⁵⁴, co powoduje m.in. konieczność zapewnienia możliwości zastąpienia tego źródła energii elektrycznej poprzez inne, rezerwowe. Ponadto oprócz zabezpieczania zapasowego dochodzą również kwestie magazynowania energii (co – w ogólnym zakresie – porusza EZŁ w pkt. pn. dostarczanie czystej, przystępnej cenowo i bezpiecznej energii oraz zmobilizowanie sektora przemysłu na rzecz czystej gospodarki o obiegu zamkniętym)⁵⁵. Zakłada się, że produkowana ze słońca energia elektryczna pokrywać ma zapotrzebowanie na energię w szczytach letnich ze względu na zwiększone użycie urządzeń chłodniczych i klimatyzacji w ciepłych miesiącach roku⁵⁶. Otwarta i rozwojowa pozostaje również kwestia przetwarzania energii wyprodukowanej w kolektorach słonecznych (czyli energii cieplnej) na elektryczną⁵⁷.

PEP 2040 dosyć pobieżnie traktuje kwestie związane z pozyskiwaniem energii elektrycznej z biomasy i biogazu, wskazując, że źródła te wykorzystywane są raczej do produkcji energii cieplnej lub w transporcie⁵⁸, natomiast przy produkcji energii elektrycznej znaczenie może mieć kogeneracja. Biogaz stanowi również źródło energii umożliwiające szybkie reagowanie w przypadku nagłego zapotrzebowania⁵⁹. Perspektywą dla biomasy o charakterze odpadowym ze względu na rosnącą konsumpcję oraz regulacje ograniczające jej składowanie są lokalne biogazownie, usytuowane w miejscach występowania odpadów (także nierolniczych) lub ścieków, tak aby wykorzystanie biomasy następowało w miejscu najmniej odległym

⁵³ Ibidem, s. 65.

⁵⁴ *Rynek fotowoltaiki w Polsce – diagnoza*, Park Naukowo-Technologiczny Euro-Centrum, Katowice 2013, s. 15, <http://pnt.euro-centrum.com.pl/files/post/830/Rynek-fotowoltaiki-w-Polsce.pdf> (dostęp: 7.12.2022).

⁵⁵ Komunikat Komisji..., s. 8–10 pkt. 2.1.2 i 2.1.3.

⁵⁶ „Polityka energetyczna...”, s. 64

⁵⁷ Ibidem, s. 65

⁵⁸ Ibidem, s. 66.

⁵⁹ Ibidem, s. 32.

od jej powstania⁶⁰. PEP 2040 zwraca uwagę na biomasę o charakterze odpadowym z uwagi na brak możliwości wykorzystania jej w innych gałęziach gospodarki (wymieniając jako przykłady m.in. odpady komunalne, ze ścieków i z produkcji rolno-spożywczej)⁶¹, a także na biomasę o charakterze rolniczym, która również pokrywać ma znaczną część zapotrzebowania surowcowego⁶². PEP 2040 wskazuje tu jednak, że w pierwszej kolejności należy sięgać po recykling odpadów, a dopiero później – w przypadku braku możliwości ponownego wykorzystania – przeznaczenie ich na potrzeby produkcji energii elektrycznej⁶³. Rozwój biogazowni jest jednocześnie skorelowany z funkcjonowaniem i rozwojem terenów rolniczych⁶⁴, przy czym PEP 2040 jednoznacznie podkreśla, że między energetyką a rolnictwem nie powinien zachodzić stan konkurencji surowcowej⁶⁵. Traktując o ryzykach związanych z biomasą i biogazem, w dużej mierze należy tu wspomnieć o społecznym oporze przed budową instalacji przetwarzających i magazynujących tego rodzaju surowce, co wynika z uciążliwości funkcjonowania takich instalacji dla otoczenia.

Większą wagę PEP 2040 przywiązuje do kwestii związanych z hydroenergetyką, przy czym podkreśla, iż dla efektywniejszego jej pozyskiwania konieczne jest prowadzenie racjonalnej gospodarki wodnej, zwiększenie retencji, rewitalizacja cieków oraz piętrzeń wodnych⁶⁶. Jako potencjał wskazano możliwość regulacji pracy elektrowni przepływowych z uwzględnieniem ograniczonego zakresu takiej regulacji. PEP 2040 dostrzega również potencjał w małoskalowym i lokalnym wykorzystaniu energii wodnej⁶⁷. Wszystko jest jednak uwarunkowane możliwościami technicznymi, te natomiast – zdolnościami finansowymi potencjalnych inwestorów sektora energetycznego.

Zestawiając opis OZE w postaci energii produkowanej z promieni słonecznych, biomasy oraz wody zawarty w PEP 2040 z postanowieniami EZŁ, wskazać należy, że EZŁ nie opisuje szczegółowo wskazanych wyżej źródeł energii w kontekście przyjmowanych przez siebie celów i założeń. Jednak porównanie obu dokumentów pozwala na skonstruowanie stwierdzenia, że powyższe założenia

⁶⁰ Ibidem, s. 19.

⁶¹ Ibidem, s. 18.

⁶² Ibidem, s. 19.

⁶³ Ibidem, s. 19.

⁶⁴ Ibidem, s. 65.

⁶⁵ Ibidem, s. 19.

⁶⁶ Ibidem, s. 66.

⁶⁷ Ibidem, s. 66.

zamieszczone w PEP 2040 wpisują się w cele z EZŁ – w szczególności te dotyczące tworzenia sektora energetycznego bazującego na OZE i dostarczającego czystą, przystępną cenowo i bezpieczną energię⁶⁸. Energetyka oparta na źródłach odnawialnych ma odgrywać kluczową rolę. Zakłada się również, że postępujące obniżenie kosztów produkcji energii ze źródeł odnawialnych przełoży się na niższe rachunki za energię u konsumentów⁶⁹. EZŁ akcentuje również kluczowe znaczenie sektora prywatnego w finansowaniu zielonej transformacji, który realizować ma zrównoważone inwestycje oparte na długoterminowych perspektywach⁷⁰. Odnawialne źródła energii, które wciąż są w Polsce traktowane jako coś nowoczesnego i innowacyjnego, wymagają środków zarówno na badania, jak i na ich upowszechnienie. EZŁ wydaje się stwarzać gwarancje zapewnienia finansowania tych aspektów na poziomie unijnym⁷¹. Rzeczywistość pokaże jednak, na ile ciężar tej zmiany nie zostanie przerzucony na państwa członkowskie, w tym Polskę.

3.3. Energetyka jądrowa

Omówienie znaczenia energetyki jądrowej w realizacji przez Polskę celów polityki klimatycznej należy zacząć od konstatacji, że rola problematyki nuklearnej w realizacji celów polityki klimatycznej w UE jest w dużej mierze przemilczana w dokumentach programowych EZŁ. Jedynie okazjonalnie jest traktowana jako pełnoprawny instrument realizacji celów klimatycznych w konkretnych aktach prawnych UE, a historyczne pakiety ustawodawcze w zakresie energetyki (pakiet klimatyczny z lat 2007–2008, pakiet dla czystej energii z lat 2016–2019) ograniczały się w zakresie generacji energii elektrycznej do wspierania rozwoju OZE. Wynika to z faktu, że zastosowanie energii jądrowej jest prawdopodobnie zagadnieniem o największym ładunku emocjonalnym spośród elementów polityki energetycznej. Oprócz społecznych obaw o bezpieczeństwo, napędzanych katastrofami w Czarnobylu i Fukushima, dyskusje te pokazują dwa możliwe rozumienia pojęcia „zielonej” technologii: odwołujące się do reguły ostrożności w kontekście całościowego możliwego wpływu danego przedsięwzięcia na środowisko naturalne oraz definiujące „ekologiczność” danego rozwiązania przez pryzmat emisji gazów cieplarnianych. Z tego pierwszego podejścia wynika wieloletni sceptycyzm

⁶⁸ Komunikat Komisji..., s. 6, pkt 2.1.2.

⁶⁹ Ibidem, s. 7.

⁷⁰ Ibidem, s. 20.

⁷¹ Ibidem, s. 18–21, pkt 2.2.1–2.2.3.

organizacji pozarządowych i partii politycznych odwołujących się do idei zielonej polityki wobec energetyki jądrowej, który na poziomie europejskiej polityki klimatycznej i energetycznej znalazł konsekwentne poparcie ze strony rządu m.in. Niemiec. Drugie podejście pozwala natomiast na potraktowanie energii jądrowej jako elementu strategii transformacji energetyczno-klimatycznej. Czyni ją to atrakcyjną zarówno dla państw, w których ten sektor jest rozwinięty i jego aprobatą jest przedmiotem szerokiego konsensusu politycznego (sztanदारowym przykładem jest tu Francja), jak i dla krajów takich jak Polska, których wysokoemisyjny system energetyczny wymaga poszukiwania innych niż OZE metod realizacji międzynarodowych zobowiązań na rzecz klimatu, a także ogólnej modernizacji i efektywności produkcji energii. Polska była w związku z tym sygnatariuszem listu 10 państw członkowskich do KE wzywających do uwzględnienia energetyki jądrowej w (wydawanej w trybie aktu delegowanego) taksonomii sektorów gospodarki kwalifikowanych jako „ekologiczne” i „zrównoważone”⁷². Stosowny akt delegowany KE został zaproponowany 2 lutego 2022 r., a 6 i 11 lipca 2022 r. został zaaprobowany odpowiednio przez PE i Radę, z terminem wejścia w życie 1 stycznia 2023 r.⁷³ Decyzja ta, mimo uzyskanego medialnego zainteresowania, nie oznacza, że instytucje UE pracują nad długofalowym programem rozwoju energetyki jądrowej jako narzędzia polityki klimatycznej – przeciwnie, akt ten, podobnie jak np. komunikat KE dot. planu RePowerEU z 18 maja 2022 r., wymienia ją obok krajowych źródeł gazu, czego kontekstowa interpretacja wskazuje na dalsze postrzeganie jej co najwyżej jako przejściowego, koniecznego elementu uniezależniającego państwa członkowskie od dostaw paliw kopalnych z Rosji, a nie celu samego w sobie. Rozwój energetyki jądrowej jest sferą, w której instytucje UE nie zamierzają przeszkadzać (tj. nie wprowadzają ograniczeń analogicznych do źródeł wysokoemisyjnych), ale też bezpośrednio jej nie wspierają.

Wskazać jednocześnie należy, że europejski kontekst rozwoju energetyki jądrowej dotyczy nie tylko jej umiejscowienia w programach polityki klimatycznej, ale także daleko posuniętego współnotowienia zarządzania istniejącą infrastrukturą nuklearną poprzez Euratom – format integracji europejskiej powołany do życia traktatami rzymskimi z 1957 r. równoległe do EWG i nominalnie pozostający

⁷² 10 EU countries back nuclear power in EU green finance taxonomy, <https://www.euractiv.com/section/energy-environment/news/10-eu-countries-back-nuclear-power-in-eu-green-finance-taxonomy/>; zob. także <https://www.france24.com/en/europe/20220107-paris-berlin-agree-to-disagree-on-french-push-to-label-nuclear-energy-greena> (dostęp: 9.01.2023).

⁷³ EU taxonomy: Complementary Climate Delegated Act to accelerate decarbonisation, https://finance.ec.europa.eu/publications/eu-taxonomy-complementary-climate-delegated-act-accelerate-decarbonisation_en (dostęp: 9.01.2023).

organizacją odrębną od UE, choć dzielący z nią instytucje. W ramach niej funkcjonuje Agencja Zaopatrzenia Euratomu, która przeprowadza zakup materiałów rozszczepialnych na rzecz państw członkowskich. W obliczu fiaska proponowanego podczas polskiej prezydencji w Radzie w 2011 r. poszerzenia unii energetycznej o uwspólnotowanie zakupu gazu ziemnego (i braku prac nad takim rozwiązaniem po 24 lutego 2022 r.) model zakupu paliw przez Euratom pozostaje jedynym w pełni zintegrowanym systemem zaopatrzenia energetyki w paliwo⁷⁴.

Pierwsze plany wprowadzenia w Polsce energetyki jądrowej sporządzono jeszcze w czasach PRL, kiedy miała ona być remedium na niedostateczne tempo rozwoju elektroenergetyki względem potrzeb energochłonnego wtedy przemysłu. Przyjęte na początku lat 80. plany budowy elektrowni jądrowej w Żarnowcu zakładały zastosowanie nowoczesnych jak na tamte lata technologii – zarówno radzieckich, jak i zachodnich. Prace na przestrzeni lat 80. prowadzone były z opóźnieniami, a na ich przeszkodzie stanął zarówno dotkliwy kryzys ekonomiczny „dekady generalów”, jak i społeczny opór tylko wzmocniony po katastrofie czarnobylskiej. Ostateczne wycofanie się z projektu nastąpiło w 1990 r. przez rząd Tadeusza Mazowieckiego i może być postrzegane jako forma finansowego „zaciskania pasa”, które jednocześnie można było zaprezentować jako otwarcie na głosy społeczności lokalnych i organizacji ekologicznych⁷⁵. Choć pomysłu wprowadzenia energetyki jądrowej nigdy całkowicie nie odrzucono (była ona uwzględniana w poprzednich wersjach PEP), to do końca pierwszej dekady XXI wieku pozostawał on tematem marginalnym. Za punkt zwrotny przyjęć można ogłoszenie tzw. pakietu klimatycznego, tj. sześciu aktów prawa wtórnego UE z lat 2007–2008 ustanawiających cele redukcyjne emisji gazów cieplarnianych na 20% do 2020 r.⁷⁶ Niezależnie od kontrowersji politycznych, jakie w Polsce wzbudziły te plany⁷⁷, rozpoczęto wtedy prace koncepcyjne i przygotowawcze w zakresie polskiego programu energetyki jądrowej pozwalającego zredukować emisje z polskich elektrowni i zarazem zwiększyć podaż energii. Na tym etapie kluczowe były przyjęcie regulacji prawnych dla sektora

⁷⁴ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:12012A/TXT>; https://euratom-supply.ec.europa.eu/system/files/2021-06/2020_Security_report_2.pdf (dostęp: 9.01.2023).

⁷⁵ *Polska elektrownia jądrowa w Żarnowcu*, Ministerstwo Klimatu i Środowiska, <https://www.gov.pl/web/polski-atom/polska-elektrownia-jadrowa-w-zarnowcu> (dostęp: 9.01.2023).

⁷⁶ *Parlament Europejski zatwierdził pakiet klimatyczny*, <https://www.ure.gov.pl/pl/urzed/wspolpraca-miedzynarod/2829,Parlament-Europejski-zatwierdził-pakiet-klimatyczny.html> (dostęp: 9.01.2023).

⁷⁷ Zob. np. <https://www.cire.pl/artykuly/serwis-informacyjny-cire-24/79967-tusk-zawetowac-pakiet-klimatyczny-mogli-tylko-kaczynscy> (dostęp: 9.01.2023)

jądrowego⁷⁸ oraz przygotowanie kadr wykwalifikowanych do realizacji programu. Rozpoczęto także – trwające do dziś – kampanie społeczne uświadamiające obywateli o bezpieczeństwie współczesnych technologii nuklearnych. W 2014 r. Rada Ministrów przyjęła Program Polskiej Energetyki Jądrowej (PPEJ), którego obecne brzmienie uchwalono w październiku 2020 r.

PPEJ oraz PEP 2040 zakładają budowę dwóch elektrowni jądrowych określanych jako EJ1 i EJ2, a każda ma się składać z trzech bloków. Wybór technologii do ich konstrukcji został zaplanowany na 2021 r., a zawarcie umowy z wykonawcą – na 2022 r. Rozpoczęcie budowy EJ1 ma nastąpić w 2026 r., a oddanie kolejnych bloków do eksploatacji odpowiednio w 2033, 2035 i 2037 r. W przypadku EJ2 oddanie pierwszego bloku zaplanowano na 2039 r., a trzeciego – na 2043 r.⁷⁹ Moc całkowita 6 bloków ma wynieść między 6 a 9 GW (między 1,0 a 1,6 GW w bloku)⁸⁰.

Przebieg procesu decyzyjnego odnośnie do wyboru wykonawcy pokazuje trudności, jakie pojawiają się z dotrzymaniem tych terminów. Dopiero w listopadzie 2022 r. Rada Ministrów przyjęła uchwałę, według której EJ1 ma być elektrownią typu AP1000, zaprojektowaną i docelowo współbudowaną przez amerykańską spółkę Westinghouse Electric Company⁸¹. W obliczu mającej pozatechniczne, polityczne aspekty dyskusji o wyborze partnera z USA, Francji lub Korei Płd., odstąpiono od jednoczesnego wyboru technologii dla EJ2, choć PPEJ sugeruje, że powinna być ona tożsama z zastosowaną w EJ1. Jednocześnie trwają negocjacje z koreańską spółką KHNP odnośnie do budowy EJ2⁸², która na chwilę obecną wydaje się najbardziej prawdopodobnym wykonawcą, co wskazuje na pewien kompromis polityczny. Są równocześnie prowadzone rozmowy z partnerami francuskimi⁸³. Zaczęły się pojawiać doniesienia medialne dotyczące budowy ewentualnej EJ3, powracają także pomysły zaimplementowania w Polsce niewykorzystywanych jeszcze w żadnym systemie energetycznym na świecie małych

⁷⁸ M.in. nowelizacja ustawy Prawo atomowe z dnia 13 maja 2011 r. (Dz.U. z 2011 r. nr 132 poz. 766).

⁷⁹ <https://www.gov.pl/web/klimat/program-polskiej-energetyki-jadrowej1> (dostęp: 9.01.2023).

⁸⁰ „Polityka energetyczna...”, s. 8.

⁸¹ Uchwała RM nr 215/2022 z dnia 2 listopada 2022 r. w sprawie budowy wielkoskalowych elektrowni jądrowych w RP (M.P. poz. 1124).

⁸² *Drugą elektrownię jądrową w Polsce wybudują Koreańczycy. Jest list intencyjny*, <https://energia.rp.pl/atom/art37332061-druga-elektrownie-jadrowa-w-polsce-wybuduja-koreanczycy-jest-list-intencyjny> (dostęp: 9.01.2023).

⁸³ *EDF reaffirms its commitment to supporting Polish nuclear power programme*, <https://www.neimagazine.com/news/newseof-reaffirms-commitment-to-supporting-polish-nuclear-power-programme-10338852> (dostęp: 9.01.2023).

reaktorów jądrowych⁸⁴. Na chwilę obecną nie są jednak upublicznione dokumenty precyzujące plan działania.

EJ1 ma być zlokalizowana w powiecie wejherowskim⁸⁵ i chłodzona wodą morską. Taki system jest bardziej odporny na wyłączenia związane z podwyższeniem temperatury i spadkiem poziomu wody w akwenu zaopatrującym elektrownię w wodę, niż gdyby opierał się na jednym z miejscowych jezior (jak zakładał plan Żarnowca) – związane z tym problemy np. w szwedzkiej nadmorskiej elektrowni jądrowej Ringhals miały miejsce w dużo starszej technologicznie instalacji, która obecnie podlega wycofaniu z użytkowania⁸⁶.

Jednocześnie strategiczna instalacja energetyczna na samym wybrzeżu rodzi wyzwania dla bezpieczeństwa, które uwidacznia zwłaszcza trwająca rosyjska agresja na Ukrainę (działania wojenne na Morzu Czarnym, sabotaż gazociągów Nord Stream) i które obok innych zrealizowanych i planowanych projektów energetycznych na wybrzeżu – gazoportu, gazociągów, farm wiatrowych, wreszcie instalacji magazynowych i przesyłowych związanych z powyższymi – wymagają uwzględnienia w polityce obronnej państwa, tak by zapewnić prawidłowe zdolności Marynarki Wojennej i jednostek obrony wybrzeża do szybkiego reagowania oraz bieżącą współpracę wywiadowczą z innymi krajami NATO i UE przy zdarzeniach na Morzu Bałtyckim.

Planowana lokalizacja EJ2 rodzi inne wyzwania. O ile budowa EJ1 wymaga z założenia nowych inwestycji w zakresie sieci przesyłowych (co wiąże się także z rozwojem morskiej energetyki wiatrowej), o tyle EJ2 położona będzie w głębi kraju. List intencyjny z KNHP mówi o Pątnowie w woj. łódzkim, inną podnoszoną wcześniej w debacie lokalizacją był Bełchatów. Te scenariusze zakładają swoistą substitucję istniejących mocy wytwórczych z węgla brunatnego – wysokoemisyjnych i związanych z niszczącymi środowisko kopalniami odkrywkowymi – instalacjami jądrowymi⁸⁷. Wiąże się to z niewątpliwą zaletą mniejszych kosztów i trudności w dostosowaniu systemu przesyłowego, natomiast utrudnia – względem lokalizacji nadmorskich – zapewnienie stabilnego systemu chłodzenia, niezależnego od

⁸⁴ *Trzy elektrownie atomowe w Polsce. Gdzie będą zlokalizowane? Kto je wybuduje?*, <https://serwisy.gazetaprawna.pl/energetyka/artykuly/8578330,elektrownie-atomowe-w-polsce-lokalizacja-kto-wybuduje.html> (dostęp: 9.01.2023).

⁸⁵ Uchwała RM nr 215/2022 ...

⁸⁶ *Warm cooling water forces Swedish nuclear reactor Ringhals 2 out of operation*, <https://group.vattenfall.com/press-and-media/newsroom/2018/warm-cooling-water-forces-swedish-nuclear-reactor-ringhals-2-out-of-operation>; <https://www.world-nuclear-news.org/Articles/Ringhals-reactors-to-be-dismantled-by-Westinghouse> (dostęp: 9.01.2023).

⁸⁷ Zob. <https://www.gov.pl/web/klimat/program-polskiej-energetyki-jadrowej1> PPEJ, s. 15–16 (dostęp: 9.01.2023).

wahań pogody i antycypowanych zmian klimatu. W Pątnowie tym źródłem byłoby Jezioro Pątnowskie, które już obecnie jest wykorzystywane do chłodzenia węglowej Elektrowni Pątnów, co podwyższa temperaturę wody. Tożsamość lokalizacji planowanej EJ2 i istniejącej centrali węglowej zarówno pod kątem wody chłodniczej, jak i umiejscowienia w sieci przesyłowej oznacza ryzyko braku dostatecznej synchronizacji w odłączaniu i przyłączaniu poszczególnych bloków elektroenergetycznych, co z kolei prowadzić może do przejściowego spadku pokrycia zapotrzebowania na energię i w konsekwencji dalszego wzrostu jej ceny.

Bezprzetargowy tryb wyboru technologii, w wyniku którego ponadto wykonawcami zostaną podmioty spoza UE, budzi kontrowersje z punktu widzenia prawa konkurencji i nie można wykluczyć postępowania Komisji Europejskiej w tym przedmiocie, które z kolei wiązać się będą z dalszym zwiększeniem kosztów i przedłużaniem procesu decyzyjnego w zakresie kolejnych etapów inwestycji.

Międzynarodowa Agencja Energetyczna odnotowuje spadek zainteresowania państw inwestycjami w nowe elektrownie jądrowe, co w połączeniu ze starzeniem się istniejących reaktorów może utrudnić realizację celów polityki klimatycznej⁸⁸. Przyczyniają się do tego wysoki koszt budowy instalacji nuklearnych oraz częste opóźnienia i przekroczenia kosztorysów. Europejskimi przykładami mogą być Hinkley Point C w Wielkiej Brytanii i Olkilouto 3 w Finlandii⁸⁹. Spółka Westinghouse, która będzie wykonawcą EJ1, sama była w 2017 r. poddana postępowaniu upadłościowemu w związku z budową opartych na tej samej technologii elektrowni w Karolinie Południowej i w Georgii w USA⁹⁰. Przyjęty w PPEJ model umowy całościowego wykonawstwa (*engineering, procurement, construction – EPC*) – w porównaniu z planowanym w przypadku Żarnowca projektem i wykonawstwem przez polskie przedsiębiorstwo przy zastosowaniu poszczególnych elementów od różnych partnerów zagranicznych – wydaje się zapewniać szybszą realizację inwestycji, ale kosztem większego ryzyka w razie problemów korporacyjnych wykonawcy.

Z harmonogramu PPEJ wynika, że energia jądrowa nie ma odgrywać roli w realizacji wyznaczonego w PEP 2040 celu redukcji emisji dwutlenku węgla

⁸⁸ https://iea.blob.core.windows.net/assets/ad5a93ce-3a7f-461d-a441-8a05b7601887/Nuclear_Power_in_a_Clean_Energy_System.pdf, s. 49–52 i nast. (dostęp: 9.01.2023).

⁸⁹ *Finland's much-delayed nuclear plant launches*, <https://www.dw.com/en/finlands-much-delayed-nuclear-plant-launches/a-61108015>, <https://www.bbc.com/news/uk-england-somerset-61519609> (dostęp: 9.01.2023).

⁹⁰ Gold R., Negishi M., *Toshiba's Westinghouse Electric Files for Bankruptcy Protection*, Wall Street Journal, 2017, <https://www.wsj.com/articles/toshibas-westinghouse-electric-files-for-bankruptcy-protection-1490771532?tesla=y> (dostęp: 9.01.2023).

o 30% do 2030 r. względem 1990 r. (i celu 55% na szczeblu UE), natomiast może mieć znaczenie dla długoterminowego celu neutralności klimatycznej do 2050 r. Nie stanowi też samoistnego instrumentu dekarbonizacji – współcześnie planowanie przestawienia całej energetyki na tory nuklearne, jak zrobiła to Francja w latach 70., nie jest realistyczne. Niemniej produkcja energii w EJ1, EJ2 i ewentualnych przyszłych inwestycjach jest niezbędna, by choćby myśleć o możliwości realizacji zobowiązań przyjętych przez Polskę w porozumieniu paryskim oraz o uniezależnieniu kraju od importu węgla i węglowodorów.

3.4. Energetyka oparta na spalaniu paliw kopalnych

Analizując założenia PEP 2040, należy zwrócić szczególną uwagę na akcenty kładzione w zakresie wyznaczania celów szczegółowych dotyczących węgla kamiennego lub brunatnego⁹¹. Tak też w pierwszym z analizowanych poniżej celów szczegółowych (optymalne wykorzystanie własnych zasobów energetycznych), który wyznacza jednocześnie perspektywę rozwoju, postanowiono, że głównym źródłem surowca będą złoża krajowe, a import będzie miał charakter uzupełniający⁹². Silnie podkreślono jednak perspektywę osłabienia roli węgla jako surowca energetycznego. Wskazano również, że perspektywa pozyskiwania energii ze spalania węgla uzależniona jest od rentowności sektora górniczego, cen uprawnień do emisji CO₂ oraz decyzji prywatnych inwestorów⁹³. Obecnie zapotrzebowanie na węgiel (kamienny i brunatny) w krajowej produkcji energii szacowane jest na ok. 120 mln ton⁹⁴. Zakłada się systematyczne zmniejszanie tego wolumenu oraz przeznaczanie posiadanych złóż krajowych na rezerwy energetyczne. Oprócz tego planuje się także podejmowanie działań (w szczególności mających charakter rozwoju nauki i techniki przekładającego się na innowacje) w kierunku jego dalszego wykorzystywania przy jednoczesnym zmniejszeniu uciążliwości i dążeniu do niskoemisyjności (zgazowanie, technologia przerobu na paliwa płynne etc.)⁹⁵. Strategia ta wpisuje się (i jednocześnie realizuje) w założenia zawarte w EZŁ, m.in. redukcję emisji gazów cieplarnianych do poziomu co najmniej 50%

⁹¹ Na potrzeby niniejszego opracowania węgiel kamienny oraz brunatny opisano, przyjmując wskaźnik łączny.

⁹² „Polityka energetyczna ...”, s. 8.

⁹³ Ibidem, s. 8.

⁹⁴ Ibidem, s. 15–16.

⁹⁵ Ibidem, s. 16.

lub potencjalnie 55%⁹⁶, dostarczanie czystej, przystępnej cenowo i bezpiecznej energii⁹⁷, stworzenie bazy w postaci źródeł odnawialnych przy jednoczesnym wycofaniu się w szybkim tempie z wykorzystania węgla⁹⁸, a także pośrednio w cel w postaci osiągnięcia zerowego poziomu emisji zanieczyszczeń na rzecz nietoksycznego środowiska⁹⁹ (w zakresie np. dążeń do poprawy jakości powietrza). EŻŁ w swojej treści wskazuje również na znaczenie innowacji i konieczność wsparcia badań naukowych¹⁰⁰, a główna uwaga skupia się na zapewnieniu finansowania oraz działania we wszelkich możliwych sektorach i interdyscyplinarności¹⁰¹.

Jako ambitny cel w PEP 2040 wskazano rozbudowę infrastruktury wytórczej i sieciowej energii elektrycznej (cel szczegółowy 2), która zrealizowana ma być poprzez projekt budowy inteligentnej sieci elektroenergetycznej (*smart grid*)¹⁰². Pokrywa się to z założeniami zamieszczonymi w EŻŁ, gdzie również wskazano, że koniecznym instrumentem osiągnięcia neutralności klimatycznej jest stworzenie inteligentnej infrastruktury opartej na innowacyjnych technologiach¹⁰³. W „Polityce energetycznej Polski do 2040 r.” zakłada się, iż do 2040 r. w stworzonym na nowo systemie elektroenergetycznym energia pochodzić będzie w większości ze źródeł odnawialnych¹⁰⁴, nisko- i zeroemisyjnych¹⁰⁵, przy czym dalej gwarancję bezpieczeństwa energetycznego Polski stanowią będą krajowe zasoby węgla¹⁰⁶. Całościowy jego udział w miksie energetycznym w 2030 r. wynosić ma nie więcej niż 56% i może zostać dodatkowo zredukowany do 37,5% na skutek okoliczności związanych ze wzrostem cen uprawnień do emisji CO₂¹⁰⁷ (sam EŻŁ w swojej treści wielokrotnie przywołuje wagę systemu handlu uprawnieniami do emisji dwutlenku węgla – ETS)¹⁰⁸.

PEP 2040 w zakresie energii pochodzącej z węgla wskazuje na potencjalne ryzyka, jakie polityka klimatyczno-energetyczna Unii Europejskiej niesie dla

⁹⁶ Ibidem, s. 5, pkt 2.1.1.

⁹⁷ Ibidem, s. 6, pkt 2.1.2.

⁹⁸ Komunikat Komisji..., s. 6–7, pkt 2.1.1–2.1.2.

⁹⁹ Ibidem, s. 17, pkt 2.1.8.

¹⁰⁰ Ibidem, s. 21, pkt 2.2.3.

¹⁰¹ Ibidem, s. 22.

¹⁰² „Polityka energetyczna...”, s. 29 i 33.

¹⁰³ Komunikat Komisji..., s. 6–7, pkt 2.1.2.

¹⁰⁴ „Polityka energetyczna...”, s. 8.

¹⁰⁵ Ibidem, s. 9.

¹⁰⁶ Ibidem, s. 8.

¹⁰⁷ Ibidem, s. 8.

¹⁰⁸ Komunikat Komisji..., s. 5.

polskiej energetyki. Decyzje zapadające na poziomie UE skutkować będą koniecznością wypełnienia zobowiązań dotyczących norm emisji CO₂ i dostosowania systemów krajowych do unijnych norm środowiskowych, co nie pozostanie bez wpływu na koszty ponoszone przez Polskę¹⁰⁹. Ryzyka niwelowane są przez perspektywę dotyczącą możliwości otrzymania środków unijnych, pomocnych w realizacji i budowaniu systemu transformacji energetycznej – sam EZŁ wskazuje, że mechanizm sprawiedliwej transformacji będzie się koncentrował na regionach i sektorach, które najsilniej odczują jej skutki ze względu na swoją zależność od paliw kopalnych i wysoko emisyjnych procesów¹¹⁰ – co w kontekście statusu Polski wydaje się dosyć konkretną deklaracją. Warto wskazać, że EZŁ zawiera cel pn. wspieranie zielonego finansowania i zielonych inwestycji oraz zapewnienie sprawiedliwej transformacji¹¹¹, w ramach którego transformacja energetyczna UE ma być oparta m.in. na środkach z budżetu UE, Funduszu InvestEU oraz Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji¹¹². EZŁ w pkt. 2.2.2, tj. ekologizacja budżetów krajowych i zapewnienie odpowiednich sygnałów cenowych, wskazuje jednak, że kluczowa rola w zakresie transformacji przypadnie poszczególnym krajom, a dokładniej – ich budżetom¹¹³. Jeśli weźmie się pod uwagę asekuracyjne podejście wyrażone we wstępie do PEP 2040, zagadnienia te mogą być powodem sporów na linii UE – Polska (oraz inne kraje UE na podobnym poziomie rozwoju i energetyki).

Alternatywą umieszczaną w każdym zestawieniu energetycznym dla węgla jest gaz ziemny. Również tu PEP 2040 zawiera w swojej treści ambitne perspektywy. Wskazuje się na rosnące znaczenie gazu ziemnego w produkcji energii elektrycznej. Jego rolą ma być – oprócz funkcji paliwa pomostowego w procesie transformacji energetycznej¹¹⁴ – w szczególności tworzenie rezerwy energetycznej dla jednostek generujących energię z OZE¹¹⁵. Pomimo iż gaz ziemny również jest paliwem kopalnym, wskazuje się na jego niższą emisyjność oraz szersze możliwości dostosowywania wielkości produkcji do aktualnych potrzeb¹¹⁶. Jednocześnie perspektywą i ryzykiem dla Polski jest dywersyfikacja źródeł dostaw surowca (cel szczegółowy 3). Ogromnym wyzwaniem natomiast (również obciążonym dużym

¹⁰⁹ „Polityka energetyczna...”, s. 22.

¹¹⁰ Komunikat Komisji..., s. 19.

¹¹¹ Ibidem, s. 18, pkt 2.2.1.

¹¹² Ibidem, s. 18–19.

¹¹³ Ibidem, s. 20.

¹¹⁴ „Polityka energetyczna...”, s. 7.

¹¹⁵ Ibidem, s. 26.

¹¹⁶ Ibidem, s. 26.

ryzykiem – technicznym oraz finansowym) jest konieczność budowy infrastruktury przesyłowej. Perspektywy widoczne są natomiast w wykorzystaniu już istniejącej i funkcjonującej infrastruktury – rurociągu Baltic Pipe czy terminalu LNG w Świnoujściu. Wyzwaniem jest również współpraca operatorów sieci gazowych i elektroenergetycznych, niezbędna przy zapewnieniu ciągłości relacji przesyłanie–produkcja–dystrybucja¹¹⁷. Zestawiając to z treścią EZŁ, wskazać należy, że zgodnie z punktem dostarczanie czystej, przystępnej cenowo i bezpiecznej energii (tj. pkt 2.1.2 EZŁ¹¹⁸) podejmowane będą działania zmierzające do obniżenia emisyjności sektora gazu (inwestycje w gazy o niskiej emisyjności czy rozwiązanie problemu emisji metanu)¹¹⁹. Produkcja energii elektrycznej z gazu wiąże się również z zagadnieniami natury innowacyjnej czy technicznej, o których mowa w tym samym punkcie EZŁ. Dostrzegalna jest zatem pewnego rodzaju rozbieżność między założeniami PEP 2040 a EZŁ.

3.5. Gospodarka wodorowa

Strategie przyjęte na szczeblu krajowym („Polska Strategia Wodorowa do 2030 r. z perspektywą do 2040 r.” z 2021 r.¹²⁰, dalej: PSW) i unijnym („Strategia w zakresie wodoru na rzecz Europy neutralnej dla klimatu” z 2020 r.¹²¹) zakreślają główne obszary, w jakich planowany jest rozwój gospodarki wodorowej. Po pierwsze, jest nim wykorzystanie wodoru do wiązania i magazynowania energii, co ma pomóc w ustabilizowaniu jej dopływu do sieci elektroenergetycznych. Ma to znaczenie zwłaszcza w warunkach zwiększenia udziału OZE w produkcji, których efektywność jest zmienna w zależności od warunków pogodowych¹²². Po drugie, chodzi o gazowe paliwo mające uzupełniać i stopniowo zastępować gaz ziemny w generacji energii elektrycznej i ciepła. Po trzecie, wodór ma być paliwem w transporcie

¹¹⁷ Ibidem, s. 26.

¹¹⁸ Ibidem, s. 6.

¹¹⁹ Komunikat Komisji..., s. 7.

¹²⁰ „Polska Strategia Wodorowa do 2030 r. z perspektywą do 2040 r.”, sporządzona przez Ministerstwo Klimatu i Środowiska, <https://www.gov.pl/web/klimat/polska-strategia-wodorowa-do-roku-2030> (dostęp: 9.01.2023).

¹²¹ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów Strategia w zakresie wodoru na rzecz Europy neutralnej dla klimatu, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020DC0301&from=EN> (dostęp: 9.01.2023).

¹²² „Polska Strategia...”.

ładowym, w szczególności w kontekście planowanego przez europejskiego ustawodawcę wycofania sprzedaży samochodów osobowych o napędzie spalinowym od 2035 r.¹²³ Rozwój gospodarki wodorowej stanowi także jeden z kluczowych elementów Krajowego Planu Odbudowy (KPO), programującego wykorzystanie środków z Instrumentu Odbudowy i Zwiększania Odporności.

W zakresie strategii europejskich istotnym krokiem było ogłoszenie programu RePowerEU po rosyjskiej inwazji na Ukrainę w 2022 r., stawiającego sobie za cel uniezależnienie UE od importu paliw z Rosji. Wodór został w nim potraktowany jako swoisty *deus ex machina* ratujący europejskie gospodarki przed brakami w zaopatrzeniu w gaz ziemny. W dokumentach programowych zwiększono prawie czterokrotnie zakładaną wcześniej do 2030 r. podaż zielonego wodoru¹²⁴ – do 20 mln ton, po połowie z produkcji wewnątrzspółnotowej i z importu¹²⁵ (podczas gdy pierwotnie strategia wspominała liczbę 10 mln ton jako potencjalne maksimum produkcji, to w 2021 r. Komisja szacowała produkcję w 2030 r. w skali UE na 5,6 mln ton)¹²⁶.

Istniejąca PSW przewiduje powstanie do 2030 r. elektrolizerów o mocy 2 GW, które produkować będą rocznie ok. 194 tys. ton wodoru.

Tworzenie ram prawnych dla gospodarki wodorowej w Polsce zostało zainicjowane projektem nowelizacji Prawa energetycznego opublikowanym przez Rządowe Centrum Legislacji dnia 18 października 2022 r.¹²⁷ i wprowadzającym jako pierwszy do ustawodawstwa terminologię związaną z wodorem w energetyce. W ocenie projektodawcy – MKiŚ – ustawa zarówno realizować będzie założenia PSW i KPO w zakresie przygotowania środowiska prawnego, jak i będzie odpowiadać założeniom projektów legislacyjnych KE procedowanych jako „ramy dla dekarbonizacji sektora gazowego”¹²⁸. Podejście rządu spotyka się z krytyką sektora

¹²³ *Zero emission vehicles: first 'Fit for 55' deal will end the sale of new CO2 emitting cars in Europe by 2035*, Komisja Europejska 2022, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_6462 (dostęp: 9.01.2023).

¹²⁴ Zielony wodór jest produkowany bez emisji CO₂ – do elektrolizy wykorzystuje się jedynie energię elektryczną pochodzącą ze źródeł odnawialnych.

¹²⁵ *Commission staff working document implementing the RePower EU action plan*, Komisja Europejska 2022, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=SWD%3A2022%3A230%3AFIN&qid=1653033922121> (dostęp: 9.01.2023).

¹²⁶ *Hydrogen*, https://energy.ec.europa.eu/topics/energy-systems-integration/hydrogen_en (dostęp: 9.01.2023).

¹²⁷ Projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo energetyczne oraz niektórych innych ustaw, <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12365500/katalog/12921264#12921264> (dostęp: 9.01.2023).

¹²⁸ *Commission proposes new EU framework to decarbonise gas markets, promote hydrogen and reduce methane emissions*, Komisja Europejska 2021, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_6682 (dostęp: 9.01.2023).

prywatnego, który widzi w procedowanym projekcie faworyzowanie największych spółek Skarbu Państwa poprzez wymogi koncesyjne związane z magazynowaniem wodoru¹²⁹. Ambitne cele w tym zakresie ma m.in. Grupa Orlen¹³⁰ łącząca strategię wodorową z inwestycjami w farmy wiatrowe *offshore*. W jej przypadku wiąże się to z nadziejami na rozwój motoryzacji wodorowej, które pozwolą Orlenowi utrzymać swoje znaczenie gospodarcze w warunkach planowanej dekarbonizacji transportu.

Obok prac legislacyjnych na szczeblu krajowym i unijnym spółki sektora gazowego – PGNiG (od 2022 r. przedsiębiorstwo wchodzące w skład Orłenu) i Gaz-System prowadzą działalność badawczo-rozwojową skoncentrowaną na perspektywach przystosowania infrastruktury gazowej, tak by jej elementy w całości lub częściowo dystrybuowały lub magazynowały wodór¹³¹.

Istniejący obecnie przemysł produkuje wodór przede wszystkim przy użyciu paliw kopalnych, a jednym z produktów tej reakcji chemicznej jest dwutlenek węgla. Tak pozyskiwany wodór stanowił w 2020 r. ok. 95% globalnej produkcji¹³². Wykorzystanie wodoru w strategii dekarbonizacji wymaga natomiast wdrożenia produkcji tzw. zielonego wodoru, tj. pozyskiwanego poprzez elektrolizę wody przy zastosowaniu energii ze źródeł bez- lub niskoemisyjnych. W kontekście Polski jest to zwłaszcza powiązane z planami rozwoju morskich farm wiatrowych. Gospodarka wodorowa jest podatna na ryzyka omówione w części dotyczącej energetyki wiatrowej. Minimalny udział OZE w obecnej produkcji energii elektrycznej powoduje, że deklarowane cele produkcyjne – 20 mln ton do 2030 r. w skali UE, w świetle strategii wodorowej UE – wydają się obecnie pieśnią przyszłości. W przeciwieństwie do innych omawianych sektorów wdrożenie na masową skalę produkcji zielonego wodoru jest przedsięwzięciem całkowicie nowym, w którym nie można się odwoływać do doświadczeń poszczególnych państw członkowskich czy państw trzecich. W 2020 r. koszty produkcji wodoru przy pomocy elektrolizy

¹²⁹ Stanowisko Krajowej Izby Gospodarczej, Konfederacji Lewiatan, Stowarzyszenia Hydrogen Poland i Klastra Technologii Wodorowych, https://lewiatan.org/wp-content/uploads/2022/11/stanowisko_KIGLewiatan-Klastra-HP.pdf (dostęp: 9.01.2023)

¹³⁰ „Strategia wodorowa Grupy Orlen”, Grupa Orlen SA, <https://www.ornlen.pl/pl/o-firmie/zrownowazono-rozwoj/Strategia-wodorowa-Grupy-ORLEN-do-2030-roku> (dostęp: 9.01.2023)

¹³¹ „Polityka energetyczna Polski do 2040 r.”, strona internetowa Biuletynu Informacji Publicznej Ministerstwa Klimatu i Środowiska, <https://www.gov.pl/web/klimat/polityka-energetyczna-polski> (podsumowanie realizacji PEP 2040 do 2021 r.), zob. także: <https://www.gov.pl/web/klimat/porozumienie-sektorowe-gospodarka-wodorowa> (dostęp: 9.01.2023).

¹³² Cykl życia emisji wodoru, <https://4thgeneration.energy/life-cycles-emissions-of-hydrogen/> (dostęp: 9.01.2023).

szacowano na 50–60% wyższe od produkcji z gazu ziemnego¹³³. Efektywne wdrożenie strategii wodorowych wymaga postępu technologicznego zwiększającego wydajność elektrolizerów.

Niepewność co do sposobów wdrożenia strategii na poziomie finansowym pokazuje kwestia Europejskiego Banku Wodoru (EHB), zapowiedzianego przez przewodniczącą KE w orędziu o stanie UE z września 2022 r.¹³⁴, odebrany przez opinię publiczną jako zaskoczenie i za którym nie zostały opublikowane żadne konkretne propozycje legislacyjne (na czas sporządzania niniejszego raportu)¹³⁵.

Powiązanie PSW z KPO sprawia, że finansowanie niezbędne do wykonania inwestycji wodorowych jest uzależnione od zakończenia impasu politycznego pomiędzy rządem RP a KE w przedmiocie oceny realizacji kamieni milowych w zakresie niezależności sądownictwa. Przedłużanie się tego kryzysu politycznego wpłynąć może na opóźnienia w realizacji zaplanowanych celów.

Znaczne podwyższenie celów europejskiej strategii wodorowej w planie RePowerEU wymaga nie tylko wdrożenia produkcji zielonego wodoru na rynku wewnętrznym, ale również zwiększenia importu – planowany jest na poziomie 10 mln ton do 2030 r.¹³⁶ Jako partnerów w tym zakresie wskazuje się przede wszystkim Algierię, Egipt i Maroko¹³⁷. W sytuacji równoległego wdrażania quasi-ceł opartych na kryteriach klimatycznych (*carbon border adjustment mechanism*, CBAM¹³⁸) państwa te posiadałyby (co jest zresztą deklarowanym celem KE) zachętę ekonomiczną do redukcji emisji w krajowych gospodarkach w celu zwiększenia konkurencyjności ich produktów, a tym samym – do innego

¹³³ IRENA (2020), *Green Hydrogen Cost Reduction: Scaling up Electrolysers to Meet the 1.5°C Climate Goal*, International Renewable Energy Agency, Abu Dhabi, https://www.irena.org/-/media/Files/IRENA/Agency/Publication/2020/Dec/IRENA_Green_hydrogen_cost_2020.pdf (dostęp: 9.01.2023).

¹³⁴ State of the Union, https://state-of-the-union.ec.europa.eu/state-union-2022_en (dostęp: 9.01.2023)

¹³⁵ J. Helseth, *Why von der Leyen's 'European Hydrogen Bank' is a bad idea*, Euractiv 2022, <https://www.euractiv.com/section/energy/opinion/why-von-der-leyens-european-hydrogen-bank-is-a-bad-idea/> (dostęp: 9.01.2023).

¹³⁶ *Commission staff working document implementing the RePower EU action plan*, Komisja Europejska 2022, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=SWD%3A2022%3A230%3AFIN&qid=1653033922121> (dostęp: 9.01.2023).

¹³⁷ M. Barnard, *Morocco, Algeria, Egypt: Assessing EU plans to import hydrogen from North Africa*, Corporate Europe Observatory/Transnational Observatory 2022, https://africa-energy-portal.org/sites/default/files/2022-05/Assessing_EU_plans_to_import_hydrogen_0.pdf (dostęp: 9.01.2023).

¹³⁸ *Carbon Border Adjustment Mechanism*, Komisja Europejska, https://taxation-customs.ec.europa.eu/green-taxation-0/carbon-border-adjustment-mechanism_en (dostęp: 9.01.2023).

przeznaczenia energii ze źródeł odnawialnych niż produkcja wodoru¹³⁹. Opinia publiczna krajów Afryki Północnej jest wyczulona na skojarzenia z kolonializmem, jakie wiązałyby się z pierwszeństwem inwestycji w projekty energetyczne produkujące paliwo dla Europy nad dostarczeniem tańszej energii na rynki krajowe, co pozwoliłoby zdynamizować miejscowe życie gospodarcze¹⁴⁰. Wreszcie Algieria pozostaje ważnym eksporterem gazu ziemnego, który może być niechętny wycofywaniu tego paliwa. Oceniając inicjatywę RePowerEU z perspektywy bezpieczeństwa energetycznego, należy zatem zauważyć, że w scenariuszu zakończonego pełnym powodzeniem rozwoju i wdrożenia technologii wodorowych gospodarka UE uwikłałaby się w nową strategiczną zależność od procesów dziejących się poza jej granicami. Mogłoby to dać impuls do pogłębiania współpracy w ramach południowego pionu Polityki Sąsiedztwa, ale groziłoby zakłóceniami w systemach energetycznych państw członkowskich, w razie gdyby dynamika polityczna u partnerów z Afryki Północnej skierowała się w stronę bardziej krytyczną wobec roli inwestorów europejskich.

Obok zakreślonych powyżej ryzyk wynikających z samego rozwoju technologii, problemów polskiej polityki wewnętrznej oraz stosunków zewnętrznych UE podstawowym pytaniem w kontekście bezpieczeństwa energetycznego i polityki klimatycznej pozostaje jednak kwestia kosztu alternatywnego. Przekierowanie nowo instalowanej mocy w elektroenergetyce z bezpośredniego zaopatrzenia sieci na produkcję wodoru może prowadzić do „skanibalizowania” rozwoju produkcji z OZE¹⁴¹. Niemożność pewnej antycypacji przyszłego rozwoju technologii oraz niepewności związane z kierunkami, jakie przybierze rozwój elektromobilności (popularyzacja ogniw wodorowych versus modele *plug-in* zwiększające popyt na energię elektryczną z sieci), sprawiają, że wodór w energetyce pozostaje jedną z największych niewiadomych polityki energetycznej i klimatycznej.

¹³⁹ <https://corporateeurope.org/en/2022/05/eu-plans-import-hydrogen-north-africa> (dostęp: 9.01.2023).

¹⁴⁰ H. Hamouchene, *Green Hydrogen: The new scramble for North Africa*, Al Jazeera 2021, <https://www.aljazeera.com/opinions/2021/11/20/green-hydrogen-the-new-scramble-for-north-africa> <https://www.aljazeera.com/opinions/2021/11/20/green-hydrogen-the-new-scramble-for-north-africa> (dostęp: 9.01.2023).

¹⁴¹ <https://www.rechargenews.com/energy-transition/proposed-stringent-eu-rules-on-green-hydrogen-would-put-the-brakes-on-development-/2-1-1223746>; <https://bellona.org/publication/will-hydrogen-cannibalise-the-energiwende> (dostęp: 9.01.2023).

Wnioski

Transformacja systemu wytwarzania energii elektrycznej jest kluczowa zarówno dla zwiększenia długofalowego bezpieczeństwa energetycznego Polski, jak i wypełnienia międzynarodowych zobowiązań związanych z ochroną klimatu. Priorytetem Europejskiej polityki klimatycznej i energetycznej pozostaje szybkie odchodzenie od paliw kopalnych i dekarbonizacja całego sektora energetycznego – aż do osiągnięcia neutralności klimatycznej. Wielopłaszczyznowe podejście do tej analizy doprowadziło autorów do następujących wniosków:

- Niskie koszty wydobycia węgla kamiennego w początkowym okresie rozwoju polskiej elektroenergetyki doprowadziły do nadmiernego uzależnienia systemu od tego surowca. Spadająca rentowność polskich kopalń prowadzi do konieczności zwiększania importu paliw kopalnych rok do roku, co wpływa negatywnie na polski bilans handlowy. Ze względów geograficznych udział paliw kopalnych w produkcji prądu jest naturalny dla polskiego systemu elektroenergetycznego, jednakże branża nie przeprowadziła właściwych prac badawczo-rozwojowych w celu obniżenia emisyjności tych źródeł energii elektrycznej.
- Energetyka wiatrowa może odegrać pozytywną rolę w transformacji energetycznej Polski. Jednak aby tak się stało, administracja rządowa powinna dążyć do zliberalizowania przepisów dotyczących budowy nowych farm wiatrowych. Potrzeba również dalszych działań wspierających budowę morskich farm wiatrowych, tak aby w pełni wykorzystać olbrzymi potencjał Morza Bałtyckiego w tym zakresie.
- Energia pochodząca ze źródeł odnawialnych, mimo że coraz bardziej popularna, nie może i jeszcze przez długi czas nie będzie mogła funkcjonować jako samodzielne, pewne źródło energii. Zabezpieczanie OZE poprzez stabilne źródła konieczne będzie tak długo, jak nie zostanie opracowany efektywny sposób magazynowania energii wyprodukowanej z odnawialnych źródeł. Umożliwi to odejście chociażby od użycia gazu ziemnego jako paliwa rezerwowego dla energii z OZE. Również tutaj istotne są aspekty dotyczące finansowania transformacji energetycznej w kierunku źródeł odnawialnych, a ryzyka rozwoju OZE są na płaszczyźnie finansowej powiązane z ryzykami dekarbonizacji. Praktyka pokaże jednak, kto poniesie ich większy ciężar.
- Specyficzna na tle UE pozycja Polski – z elektroenergetyką zdominowaną przez węgiel – wymusza uwzględnianie w strategii transformacji energetycznej także energetyki jądrowej, nawet jeśli w niektórych krajach podchodzi się do niej często z większym sceptycyzmem. Obecnie prowadzone

przygotowania zaszły najdalej od lat 80. i nieudanej inwestycji w Żarnowcu, ale wciąż są podatne na opóźnienia i wzrosty kosztów budowy.

- W zakresie energii pochodzącej ze spalania paliw kopalnych zarówno PEP 2040, jak i EZŁ stawiają przed Polską ambitne cele. Poziom i czas ich realizacji uzależniony jest w dużej części od finansowania. Polska energetyka oparta jest (i przez dłuższy czas nadal będzie) na spalaniu węgla kamiennego i brunatnego, a dekarbonizacja jest kluczowym celem obu tych dokumentów. Gwarancja zabezpieczenia środków na jej wykonanie, a także – co jest konieczne – na inwestycje w innowacje oraz w nowe technologie stanowi o szerokich perspektywach odejścia od pozyskiwania większości energii z paliw kopalnych i wydaje się kluczowa ze względu na społeczno-ekonomiczne aspekty transformacji energetycznej w naszym kraju. Z perspektywy Polski bardzo istotne jest tu finansowe zaplecze stwarzane przez Unię Europejską.
- Plany rozwoju gospodarki wodorowej pokazują współzależność poszczególnych elementów transformacji energetycznej – zwiększenie możliwości magazynowania energii jest niezbędne zarówno dla równoważenia podaży energii z OZE w sieci, jak i dla promowanej elektryfikacji transportu i przemysłu. Pozostaje jednak zależne nie tylko od dalszego rozwoju samych technologii wodorowych, ale też zwiększenia produkcji energii elektrycznej niezbędnej do produkcji wodoru – w kontekście polskim.

Bibliografia

Akty normatywne

1. *Commission staff working document implementing the RePower EU action plan*, Komisja Europejska 2022, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=SWD%3A2022%3A230%3AFIN&qid=1653033922121> (dostęp: 9.01.2023).
2. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów Europejski Zielony Ład, strona internetowa EUR-Lex, <https://eurlex.europa.eu/legalcontent/PL/TXT/?qid=1576150542719&uri=COM%3A2019%3A640%3AFINb> (dostęp: 1.12.2022).

3. Projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo energetyczne oraz niektórych innych ustaw, rej. RCL UD382, <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12365500/katalog/12921264>, ze stanowiskiem Krajowej Izby Gospodarczej, Konfederacji Lewiatan, Stowarzyszenia Hydrogen Poland i Klastra Technologii Wodorowych, https://lewiatan.org/wp-content/uploads/2022/11/stanowisko_KIGLewiatan-Klaster-HP.pdf.
4. Regulation (EU) 2021/1119 of the European Parliament and of the Council of 30 June 2021 establishing the framework for achieving climate neutrality and amending Regulations (EC) No 401/2009 and (EU) 2018/1999.
5. Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne. (Dz.U. nr 54 poz. 348, ze zm.)
6. Ustawa z dnia 20 maja 2016 r. o efektywności energetycznej (Dz.U. z 2016 r. poz. 831).
7. Ustawa z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii (Dz.U. z 2015 r. poz. 478).
8. Wewnętrzny Regulamin Organizacyjny Departamentu Ciepłownictwa, BIP MKiŚ, https://bip.mos.gov.pl/fileadmin/user_upload/bip/ministerstwo/podstawy_prawne_dzialania/2021_DC_Wewnetrzny_regulamin_organizacyjny_DC_-_1.03..pdf (dostęp: 3.01.2023).
9. Wewnętrzny Regulamin Organizacyjny Departamentu Elektroenergetyki i Gazu, BIP MKiŚ, https://bip.mos.gov.pl/fileadmin/user_upload/bip/ministerstwo/podstawy_prawne_dzialania/2022_DELG_Wewnetrzny_regulamin_organizacyjny_Departamentu_Elektroenergetyki_i_Gazu_18.05..pdf (dostęp: 2.11.2022).
10. Wewnętrzny Regulamin Organizacyjny Departamentu Elektromobilności i Gospodarki Wodorowej, BIP MKiŚ, https://bip.mos.gov.pl/fileadmin/user_upload/bip/ministerstwo/podstawy_prawne_dzialania/2022.2_DEG_Wewnetrzny_regulamin_organizacyjny_Departamentu_Elektromobilnosci_i_Gospodarki_Wodorowej_-_16.11..pdf (dostęp: 3.01.2022).
11. Wewnętrzny Regulamin Organizacyjny Departamentu Energii Jądrowej, BIP MKiŚ, https://bip.mos.gov.pl/fileadmin/user_upload/bip/ministerstwo/podstawy_prawne_dzialania/2022.2_DEJ_Wewnetrzny_regulamin_organizacyjny_Departamentu_Energii_Jadrowej_10.11..pdf (dostęp: 3.01.2023).
12. Wewnętrzny Regulamin Organizacyjny Departamentu Odnawialnych Źródeł Energii, BIP MKiŚ, https://bip.mos.gov.pl/fileadmin/user_upload/bip/ministerstwo/podstawy_prawne_dzialania/2021_DOZE_Wewnetrzny_regulamin_organizacyjny_DOZE_1.03.pdf (dostęp: 3.01.2023).

13. Wewnętrzny Regulamin Organizacyjny Departamentu Ropy i Paliw Transportowych, BIP MKiŚ, https://bip.mos.gov.pl/fileadmin/user_upload/bip/ministerstwo/podstawy_prawne_dzialania/2022._DRP_Wewnetrzny_regulamin_organizacyjny_Departamentu_Ropy_i_Paliw_Transportowych_02.08..pdf (dostęp: 3.01.2023).
14. Wewnętrzny Regulamin Organizacyjny Departamentu Spraw Obronnych, Zarządzania Kryzysowego i Bezpieczeństwa, BIP MKiŚ, https://bip.mos.gov.pl/fileadmin/user_upload/bip/ministerstwo/podstawy_prawne_dzialania/2021._DSO_Wewnetrzny_regulamin_organizacyjny_DSO_-_01.08..pdf (dostęp: 3.01.2023).

Dokumenty

1. *Analysis of Nuclear Fuel Availability at EU Level from a Security of Supply Perspective*, Euratom 2020, https://euratom-supply.ec.europa.eu/system/files/2021-06/2020_Security_report_2.pdf (dostęp: 1.12.2022).
2. *EU Hydrogen strategy*, Komisja Europejska 2022, https://energy.ec.europa.eu/topics/energy-systems-integration/hydrogen_en (dostęp: 9.01.2023)
3. Krajowy Ośrodek Bilansowania i Zarządzania Emisjami, *Wskaźniki emisyjności CO₂, SO₂, NO_x, CO i TSP dla energii elektrycznej na podstawie informacji zawartych w Krajowej bazie o emisjach gazów cieplarnianych i innych substancji za 2015 rok*, KOBIZE 2017.
4. Krajowy Ośrodek Bilansowania i Zarządzania Emisjami, *Wskaźniki emisyjności CO₂, SO₂, NO_x, CO i TSP dla energii elektrycznej na podstawie informacji zawartych w Krajowej bazie o emisjach gazów cieplarnianych i innych substancji za 2016 rok*, KOBIZE 2017.
5. Krajowy Ośrodek Bilansowania i Zarządzania Emisjami, *Wskaźniki emisyjności CO₂, SO₂, NO_x, CO i TSP dla energii elektrycznej na podstawie informacji zawartych w Krajowej bazie o emisjach gazów cieplarnianych i innych substancji za 2017 rok*, KOBIZE 2018.
6. Krajowy Ośrodek Bilansowania i Zarządzania Emisjami, *Wskaźniki emisyjności CO₂, SO₂, NO_x, CO i TSP dla energii elektrycznej na podstawie informacji zawartych w Krajowej bazie o emisjach gazów cieplarnianych i innych substancji za 2018 rok*, KOBIZE 2019.
7. Krajowy Ośrodek Bilansowania i Zarządzania Emisjami, *Wskaźniki emisyjności CO₂, SO₂, NO_x, CO i TSP dla energii elektrycznej na podstawie*

informacji zawartych w Krajowej bazie o emisjach gazów cieplarnianych i innych substancji za 2019 rok, KOBIZE 2020.

8. Krajowy Ośrodek Bilansowania i Zarządzania Emisjami, *Wskaźniki emisyjności CO₂, SO₂, NO_x, CO i TSP dla energii elektrycznej na podstawie informacji zawartych w Krajowej bazie o emisjach gazów cieplarnianych i innych substancji za 2020 rok, KOBIZE 2021.*
9. „Polityka energetyczna Polski do 2040 r.”, strona internetowa Biuletynu Informacji Publicznej Ministerstwa Klimatu i Środowiska, <https://bip.mos.gov.pl/strategie-plany-programy/polityka-energetyczna-polski-do-2040-r> (dostęp: 1.12.2022).
10. „Polska Strategia Wodorowa do 2030 r. z perspektywą do 2040 r.”, sporządzona przez Ministerstwo Klimatu i Środowiska, <https://www.gov.pl/web/klimat/polska-strategia-wodorowa-do-roku-2030> (dostęp: 1.12.2022).
11. Polityka energetyczna UE, <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pl/sheet/68/polityka-energetyczna-zasady-ogolne> (dostęp: 27.11.2022).
12. „Porozumienie sektorowe na rzecz rozwoju gospodarki wodorowej w Polsce”, opublikowane przez Ministerstwo Klimatu i Środowiska, <https://www.gov.pl/web/klimat/porozumienie-sektorowe-gospodarka-wodorowa> (dostęp: 1.12.2022).
13. *Raport 2015 KSE*, <https://www.pse.pl/dane-systemowe/funkcjonowanie-kse/raporty-roczne-z-funkcjonowania-kse-za-rok/raporty-za-rok-2015> (dostęp: 1.12.2022).
14. *Raport 2016 KSE*, <https://www.pse.pl/dane-systemowe/funkcjonowanie-kse/raporty-roczne-z-funkcjonowania-kse-za-rok/raporty-za-rok-2016> (dostęp: 1.12.2022).
15. *Raport 2017 KSE*, <https://www.pse.pl/dane-systemowe/funkcjonowanie-kse/raporty-roczne-z-funkcjonowania-kse-za-rok/raporty-za-rok-2017> (dostęp: 1.12.2022).
16. *Raport 2018 KSE*, <https://www.pse.pl/dane-systemowe/funkcjonowanie-kse/raporty-roczne-z-funkcjonowania-kse-za-rok/raporty-za-rok-2018> (dostęp: 1.12.2022).
17. *Raport 2019 KSE*, <https://www.pse.pl/dane-systemowe/funkcjonowanie-kse/raporty-roczne-z-funkcjonowania-kse-za-rok/raporty-za-rok-2019> (dostęp: 1.12.2022).
18. *Raport 2020 KSE*, <https://www.pse.pl/dane-systemowe/funkcjonowanie-kse/raporty-roczne-z-funkcjonowania-kse-za-rok/raporty-za-rok-2020> (dostęp: 1.12.2022).

19. *Raport 2021 KSE*, <https://www.pse.pl/dane-systemowe/funkcjonowanie-kse/raporty-roczne-z-funkcjonowania-kse-za-rok/raporty-za-rok-2021> (dostęp: 1.12.2022).
20. *Strategia wodorowa Grupy Orlen*, Grupa Orlen SA, <https://www.orklen.pl/pl/o-firmie/zrownowazony-rozwoj/Strategia-wodorowa-Grupy-ORLEN-do-2030-roku> (dostęp: 9.01.2023).
21. Urząd Regulacji Energetyki, *Instalacje odnawialnych źródeł energii wg stanu na dzień 31 grudnia 2021*, <https://www.ure.gov.pl/pl/oze/potencjal-krajowy-oze/8108,Instalacje-odnawialnych-zrodel-energii-stan-na-31-grudnia-2021-r.html> (dostęp: 1.12.2022).

Monografie i opracowania

1. Barnard M., *Morocco, Algeria, Egypt: Assessing EU plans to import hydrogen from North Africa*, Corporate Europe Observatory/Transnational Observatory 2022, https://africa-energy-portal.org/sites/default/files/2022-05/Assessing_EU_plans_to_import_hydrogen_0.pdf (dostęp: 9.01.2023).
2. IEA (2020), *European Union 2020*, Paris, <https://www.iea.org/reports/european-union-2020> (dostęp: 1.12.2022).
3. IRENA (2020), *Green Hydrogen Cost Reduction: Scaling up Electrolysers to Meet the 1.5°C Climate Goal*, International Renewable Energy Agency, Abu Dhabi, https://www.irena.org/-/media/Files/IRENA/Agency/Publication/2020/Dec/IRENA_Green_hydrogen_cost_2020.pdf (dostęp: 9.01.2023).
4. P. Musiałek, M. Wojtyło (red.), *Europejski Zielony Ład. Stan realizacji, wyzwania, nadzieje*, Klub Jagielloński 2022, <https://klubjagiellonski.pl/publikacje/europejski-zielony-lad-stan-realizacji-wyzwania-nadzieje/> (dostęp: 1.12.2022).
5. Raport energetyka wiatrowa w Polsce 2022, <http://psew.pl/wp-content/uploads/2022/08/skompresowany-teraz-srodowisko-publicacja-energetyka-wiatrowa-w-polsce-2022.pdf> (dostęp: 1.12.2022).
6. *Rynek fotowoltaiki w Polsce – diagnoza*, Park Naukowo-Technologiczny Euro-Centrum, Katowice 2013, <http://pnt.euro-centrum.com.pl/files/post/830/Rynek-fotowoltaiki-w-Polsce.pdf>
7. World Meteorological Organisation (WMO), *Provisional State of the Global Climate 2022*, https://library.wmo.int/index.php?lvl=notice_display&id=22156#.Y2Z_6uzMJR4 (dostęp: 18.12.2022).

Artykuły w czasopiśmie

1. *EDF reaffirms its commitment to supporting Polish nuclear power programme*, „Nuclear Engineers International Magazine” 2022, <https://www.neimaa.com/news/newsedf-reaffirms-commitment-to-supporting-polish-nuclear-power-programme-10338852> (dostęp: 9.01.2023).
2. Lackey R.T., *Axioms of ecological policy*, „Fisheries” 36(6) 2006.
3. Łucki Z., *Instrumenty polityki energetycznej*, „Polityka Energetyczna”, tom 13, zeszyt 1, 2010.

Strony internetowe

1. *Carbon Border Adjustment Mechanism*, Komisja Europejska, https://taxation-customs.ec.europa.eu/green-taxation-0/carbon-border-adjustment-mechanism_en (dostęp: 9.01.2023).
2. *Commission proposes new EU framework to decarbonise gas markets, promote hydrogen and reduce methane emissions*, Komisja Europejska 2021, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_6682 (dostęp: 9.01.2023).
3. Von der Leyen U., *Orędzie o stanie Unii za 2022 r.*, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/SPEECH_22_5493 (dostęp: 9.01.2023).
4. *Założenia do aktualizacji Polityki Energetycznej Polski do 2040 r. (PEP2040) – wzmocnienie bezpieczeństwa i niezależności energetycznej*, strona internetowa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, <https://www.gov.pl/web/premier/zalozenia-do-aktualizacji-polityki-energetycznej-polski-do-2040-r-pep2040-wzmocnienie-bezpieczenstwa-i-niezaleznosci-energetycznej> (dostęp: 1.12.2022).
5. *Zero emission vehicles: first ‘Fit for 55’ deal will end the sale of new CO₂ emitting cars in Europe by 2035*, Komisja Europejska 2022, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_6462 (dostęp: 9.01.2023).
6. *European Green Deal and RePowerEU*, https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal/repowereu-affordable-secure-and-sustainable-energy-europe_pl#finansowanie-repowereu (dostęp: 27.11.2022).
7. *Europejski Handel Emisjami*, https://climate.ec.europa.eu/eu-action/eu-emissions-trading-system-eu-ets_pl (dostęp: 27.11.2022).
8. *EU taxonomy: Complementary Climate Delegated Act to accelerate decarbonisation*, https://finance.ec.europa.eu/publications/eu-taxonomy-complementary-climate-delegated-act-accelerate-decarbonisation_en (dostęp: 9.01.2023).

9. Koncesje URE, <https://www.ure.gov.pl/pl/biznes/jak-uzyskac-koncesje/4860,Jak-uzyskac-koncesje.html> (dostęp: 27.11.2022).
10. Parlamentarny Zespół ds. Zapewnienia Bezpieczeństwa Energetycznego Polski w oparciu o Krajowe Nośniki Energii oraz OZE, <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/agent.xsp?symbol=ZESPOL&Zesp=608> (dostęp: 27.11.2022).
11. Zadania Prezesa URE, <https://www.ure.gov.pl/pl/urząd/informacje-ogolne/kompetencje-prezesa-ur/6533,Zadania-Prezesa-URE.html> (dostęp: 3.11.2022).
12. *Zasada 10H*, Teraz Środowisko, <https://www.teraz-srodowisko.pl/sloownik-ochrona-srodowiska/definicja/zasada-10H.html> (dostęp: 1.12.2022).

Artykuły w mediach

1. *10 EU countries back nuclear power in EU green finance taxonomy*, <https://www.euractiv.com/section/energy-environment/news/10-eu-countries-back-nuclear-power-in-eu-green-finance-taxonomy/> (dostęp: 9.01.2023).
2. *Aktualizacja Polityki energetycznej Polski do 2040*, <https://studio.pwc.pl/aktualnosci/alerty/aktualizacja-polityki-energetycznej-polski-do-2040-r> (dostęp: 26.11.2022).
3. *Cable pooling, czyli wspólne przyłączenie wiatraków i fotowoltaiki. Jak je ma zalety i jak to zrobić?*, Świat OZE, <https://swiatoze.pl/cable-pooling-czyli-wspolne-przylaczenie-wiatrakow-i-fotowoltaiki-jakie-ma-zalety-i-jak-to-zrobic/> (dostęp: 1.12.2022).
4. *Cykl życia emisji wodoru*, <https://4thgeneration.energy/life-cycles-emissions-of-hydrogen/> (dostęp: 9.01.2023).
5. *Finland's much-delayed nuclear plant launches*, Deutsche Welle 2022, <https://www.dw.com/en/finlands-much-delayed-nuclear-plant-launches/a-61108015> (dostęp: 9.01.2023).
6. Gold R., Negishi M., *Toshiba's Westinghouse Electric Files for Bankruptcy Protection*, Wall Street Journal 2017, <https://www.wsj.com/articles/toshibas-westinghouse-electric-files-for-bankruptcy-protection-1490771532?tesla=y> (dostęp: 9.01.2023).
7. *Hinkley Point C delayed by a year as cost goes up by £3bn*, BBC 2022, <https://www.bbc.com/news/uk-england-somerset-61519609> (dostęp: 9.01.2023).
8. H. Hamouchene, *Green Hydrogen: The new scramble for North Africa*, Al Jazeera 2021, <https://www.aljazeera.com/opinions/2021/11/20/green-hydrogen-the-new-scramble-for-north-africa> (dostęp: 9.01.2023).

9. Helseth J., *Why von der Leyen's 'European Hydrogen Bank' is a bad idea*, Euractiv 2022, <https://www.euractiv.com/section/energy/opinion/why-von-der-leyens-european-hydrogen-bank-is-a-bad-idea/> (dostęp: 9.01.2023).
10. *Hydrogen*, https://energy.ec.europa.eu/topics/energy-systems-integration/hydrogen_en (dostęp: 9.01.2023).
11. *Polska elektrownia jądrowa w Żarnowcu*, Ministerstwo Klimatu i Środowiska, <https://www.gov.pl/web/polski-atom/polska-elektrownia-jadrowa-w-zarnowcu> (dostęp: 9.01.2023).
12. *Projekt nowelizacji ustawy wiatrakowej: w ręce gmin decyzja o odległości nowych inwestycji od domów*, Serwis Samorządowy PAP, <https://samorzad.pap.pl/kategoria/aktualnosci/projekt-nowelizacji-ustawy-wiatrakowej-w-rece-gmin-decyzja-o-odleglosci> (dostęp: 1.12.2022).
13. *Proposed stringent EU rules on green hydrogen 'would put the brakes on development'*, Recharge News 2022, <https://www.rechargenews.com/energy-transition/proposed-stringent-eu-rules-on-green-hydrogen-would-put-the-brakes-on-development-/2-1-1223746>.
14. Sawicki B., *Drugą elektrownię jądrową w Polsce wybudują Koreańczycy. Jest list intencyjny*, „Rzeczpospolita” 2022, <https://energia.rp.pl/atom/art37332-061-druga-elektrownie-jadrowa-w-polsce-wybuduja-koreanczycy-jest-list-intencyjny> (dostęp: 9.01.2023).
15. Simon F., *10 EU countries back nuclear power in EU green finance taxonomy*, Euractiv 2021,
16. <https://www.euractiv.com/section/energy-environment/news/10-eu-countries-back-nuclear-power-in-eu-green-finance-taxonomy/> (dostęp: 9.01.2023).
17. *State of the Union*, https://state-of-the-union.ec.europa.eu/state-union-2022_en (dostęp: 9.01.2023).

