

BEZPIECZEŃSTWO

TEORIA I PRAKTYKA



Czasopismo
Krakowskiej Akademii
im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego

BEZPIECZEŃSTWO

TEORIA I PRAKTYKA

numer 4 (IX) Kraków 2012



BEZPIECZEŃSTWO

TEORIA I PRAKTYKA

Czasopismo Krakowskiej
Akademii
im. Andrzeja
Frycza Modrzewskiego

Adres redakcji

ul. Gustawa Herlinga-Grudzińskiego 1
30-705 Kraków
tel. (12) 25 24 665
e-mail: biuro@kte.pl
<http://bezpieczenstwo.oficyna-afm.pl>

Rada Wydawnicza Krakowskiej Akademii im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego

Klemens Budzowski
Maria Kapiszewska
Zbigniew Maciąg
Jacek M. Majchrowski

Rada Programowa

Mieczysław Bieniek, Anatolij Demianczuk, Taras Finikov
Bogdan Klich, Jerzy Konieczny, Václav Krajník, Magdolna Laczay,
Jan Widacki, Wiesław Wróblewski (przewodniczący), Stanisław Wydimus

Redaktor naczelny

Klemens Budzowski

Redaktor tematyczny

prof. dr hab. Andrzej Chodyński

Redaktor statystyczny

dr Piotr Stefanów

Sekretarz redakcji

Halina Baszak-Jaroń

Adiustacja

Kamila Zimnicka-Warchoł

Tłumaczenia

język rosyjski: Oleg Aleksejczuk
język angielski: Katarzyna Kalinowska

Projekt okładki i stron tytułowych

Joanna Sroka

Łamanie

Oleg Aleksejczuk

Copyright© by Krakowska Akademia
im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego
Kraków 2012

ISSN 1899-6264

Druk

Krakowskie Towarzystwo Edukacyjne Sp. z o.o.

Nakład: 300 egz.

Redakcja nie zwraca materiałów niezamówionych. Decyzja o opublikowaniu tekstu uzależniona jest od opinii redakcji i recenzentów. Redakcja zastrzega sobie prawo modyfikowania tytułów i skracania tekstów przeznaczonych do druku. Artykuły powinny być przesłane w dwóch egzemplarzach wraz z wersją elektroniczną.

Na zlecenie

Krakowskiej Akademii
im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego
www.ka.edu.pl

Wydawca

Krakowskie Towarzystwo Edukacyjne sp. z o.o.
– Oficyna Wydawnicza AFM, Kraków 2012

Sprzedaż prowadzi

Księgarnia „U Frycza”
Kampus Krakowskiej Akademii
im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego
ul. Gustawa Herlinga-Grudzińskiego 1
30-705 Kraków
tel./fax: (12) 252 45 93
e-mail: ksiegarnia@kte.pl



Spis treści

Agnieszka Choromańska, Monika Porwisz: Tryb postępowania w sprawach o przestępstwa z Ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych	7
Artur Budzowski: Zarządzanie bezpieczeństwem produktów kosmetycznych w świetle nowych przepisów unijnych	23
Piotr Raźniak: Wpływ poziomu bezpieczeństwa społecznego na migracje ludności w Polsce	41
Małgorzata Czermińska: Wspólnotowy system celny i miejsce Polski w jego strukturach po akcesji do Unii Europejskiej. Bezpieczeństwo granicznego ruchu towarowego w UE	53
Waldemar Kozaczyński: Zrównoważony rozwój a bezpieczeństwo człowieka	75
Tadeusz Rotter: Służba zawodowa kobiet w Wojsku Polskim (problemy psychologiczne)	85
Magdalena Łączay: Key Issues in the Higher Education of Civil Security and Property Protection	93

Z KART HISTORII

Jerzy Stańczyk: System bezpieczeństwa Ligi Narodów w perspektywie teoretycznej nauk o bezpieczeństwie	101
--------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----

RECENZJE

Agnieszka Domin-Kuźma: Violetta Kwiatkowska-Wójcikiewicz, <i>Oględziny miejsca. Teoria i praktyka</i>	121
--------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----

Spis treści

STRESZCZENIA / PEZJOME / ABSTRACTS	125
Instrukcja przygotowania artykułów do czasopisma „Bezpieczeństwo. Teoria i Praktyka”	139
Lista recenzentów za rok 2012	141



Agnieszka Choromańska^{*}, Monika Porwisz^{}**

Tryb postępowania w sprawach o przestępstwa z Ustawy o bezpieczeństwie impres masowych

Problematyka przestępczości na imprezach masowych (w szczególności przestępczości stadionowej) nie schodzi z łamów zarówno prasy codziennej, jak i fachowej. Zazwyczaj jednakże prezentowane informacje stawiają sobie za cel dostarczanie odpowiedniej wiedzy, by w mniejszym lub większym stopniu zapobiegać tego typu zjawisku. Oczywiście tak nakreślone treści są nader istotne, wszak truizmem jest to, że zapobieganie wszelkim zjawiskom kryminogennym stanowi podstawę zwalczania przestępczości. Niemniej jednak autorki niniejszego opracowania chcą pójść o krok dalej i przeanalizować procedury postępowania w przypadku zaistnienia przestępstwa na imprezie masowej, jako że w myśl art. 64 Ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych¹ postępowanie w sprawach o przestępstwa określone w art. 59–61 tej ustawy prowadzi się na podstawie przepisów o postępowaniu przyspieszonym, o którym mowa w rozdziale 54a Ustawy z 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego². Warto podkreślić, że nowelizacja Ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych, która weszła w życie 13 stycznia 2012 r., zmieniła brzmienie art. 64 tejże ustawy, wyłączając z katalogu przestępstw rozpatrywanych w trybie przyspieszonym art. 58 (organizowanie imprezy masowej bez zezwolenia).

Zamysł ustawodawcy niezwłocznego egzekwowania odpowiedzialności sprawców dopuszczających się przestępstw podczas imprez sportowych jest ze wszech miar słuszny. Praktyka pokazuje jednak, że zastosowanie trybu przyspieszonego w tego typu sprawach nie zawsze jest możliwe.

^{*} Nadkomisarz, Instytut Prawa i Administracji, Wydział Administracji w Wyższej Szkole Policji w Szczytnie.

^{**} Komisarz, Instytut Prawa i Administracji, Wydział Administracji w Wyższej Szkole Policji w Szczytnie.

¹ Ustawa z dnia 20 marca 2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych (Dz.U. z 2009 r., nr 62, poz. 504) weszła w życie w dniu 1 sierpnia 2009 r. i zastąpiła Ustawę z dnia 22 sierpnia 1997 r. o bezpieczeństwie imprez masowych (Dz.U. z 2005 r., nr 108, poz. 909 z późn. zm.).

² Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz.U. z 1997 r., nr 89, poz. 555).

Zakres przedmiotowy

Ustawa z 20 marca 2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych w zakresie regulacji prawno-karnych wprowadza szereg zmian, a mianowicie część czynów określanych do niedawna wykroczeniami penalizuje jako przestępstwa³. Regulacjom tym przyświeca idea surowszego i skuteczniejszego karania za czyny popełnione w związku z imprezą masową. Nim jednak przyjrzymy się bliżej poszczególnym przepisom karnym, doprecyzowania wymaga pojęcie imprezy masowej. W myśl art. 3 pkt 1 tejsze ustawy przez imprezę masową rozumiemy masową imprezę artystyczno-rozrywkową oraz masową imprezę sportową, w tym mecz piłki nożnej, z wyjątkiem imprez:

- 1) organizowanych w teatrach, operach, operetkach, filharmoniach, kinach, muzeach, bibliotekach, domach kultury i galeriach sztuki lub w innych podobnych obiektach;
- 2) organizowanych w szkołach i placówkach oświatowych przez zarządzających tymi szkołami i placówkami;
- 3) organizowanych w ramach współzawodnictwa sportowego dzieci i młodzieży;
- 4) sportowych organizowanych dla sportowców niepełnosprawnych;
- 5) sportu powszechnego o charakterze reakcji ruchowej, ogólnodostępnym, nieodpłatnym, organizowanym na terenie otwartym;
- 6) zamkniętych organizowanych przez pracodawców dla ich pracowników.

Impreza artystyczno-rozrywkowa w myśl art. 3 pkt 2 Ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych to impreza o charakterze artystycznym lub rozrywkowym, lub zorganizowane publiczne oglądanie przekazu telewizyjnego na ekranach lub urządzeniach umożliwiających uzyskanie obrazu o przekątnej przekraczającej 3 m, odbywająca się na stadionie, w innym obiekcie niebędącym budynkiem lub na terenie umożliwiającym przeprowadzenie imprezy masowej, na której liczba udostępnionych przez organizatora miejsc dla osób, ustalona zgodnie z przepisami prawa budowlanego oraz przepisami dotyczącymi ochrony przeciwpożarowej, wynosi nie mniej 1000. Pojęcie imprezy artystyczno-rozrywkowej obejmuje także imprezy w hali sportowej lub w innym budynku umożliwiającym przeprowadzenie imprezy masowej, w których liczba udostępnionych przez organizatora miejsc dla osób, ustalona zgodnie z przepisami prawa budowlanego oraz przepisami dotyczącymi ochrony przeciwpożarowej, wynosi nie mniej niż 500 osób. Z kolei masową imprezą sportową jest każda impreza masowa mająca na celu współzawodnictwo sportowe lub popularyzowanie kultury fizycznej, zorganizowana na stadionie lub innym obiekcie niebędącym budynkiem, na którym liczba udostępnionych przez organizatora miejsc dla osób, ustalona zgodnie z przepisami prawa budowlanego oraz przepisami dotyczącymi ochrony przeciwpożarowej

³ W poprzednio obowiązującej ustawie o bezpieczeństwie imprez masowych stypizowane były jedynie wykroczenia. Dotyczyły one wnoszenia oraz posiadania broni i innych przedmiotów lub materiałów wybuchowych, wyrobów pirotechnicznych lub materiałów pożarowo niebezpiecznych oraz napojów alkoholowych, a także organizowania imprezy bez zezwolenia, niewykonania polecenia porządkowego, przebywania w miejscach nieprzeznaczonych dla publiczności, rzucania przedmiotem w trakcie imprezy masowej, przekazywania informacji nieprawdziwej, odpowiedzialności spikera i odpowiedzialności organizatora imprezy, upoważnionego delegata lub obserwatora właściwego związku. Warto zauważyć, że obecnie obowiązująca Ustawa o bezpieczeństwie imprez masowych przewiduje cztery wykroczenia, a mianowicie niewykonanie polecenia porządkowego (art. 54 ustawy), niewykonanie polecenia wydanego przez Policję lub Żandarmerię Wojskową (art. 55 ustawy), wnoszenie lub posiadanie napojów alkoholowych (art. 56 ustawy) oraz przekazywanie informacji nieprawdziwej (art. 57 ustawy).

wynosi nie mniej niż 1000, a przypadku hali sportowej lub innego budynku umożliwiającego przeprowadzenie imprezy masowej – nie mniej niż 300, natomiast w terenie – nie mniej niż 1000 (art. 3 pkt 3 Ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych). Wreszcie przez mecz piłki nożnej – zgodnie z art. 3 pkt 4 Ustawy o bezpieczeństwie imprez sportowych – rozumiemy masową imprezę sportową mającą na celu współzawodnictwo w dyscyplinie piłki nożnej, organizowane na stadionie lub w innym obiekcie sportowym, na którym liczba udostępnionych przez organizatora miejsc dla osób, ustalona zgodnie z przepisami prawa budowlanego oraz przepisami dotyczącymi ochrony przeciwpożarowej, wynosi nie mniej niż 1000.

Komentarza wymaga ponadto sformułowanie „liczba udostępnionych miejsc przez organizatora”. Zwrot ten, użyty przez ustawodawcę, powoduje, że kryterium masowości należy odnieść nie do liczby osób uczestniczących faktycznie, a do liczby udostępnionych przez organizatora miejsc (siedzeń, siedzisk, krzeseł itp.)⁴.

Poruszone powyżej kwestie stanowią punkt wyjścia do analizy poszczególnych przepisów karnych zawartych w rozdziale dziewiątym ustawy: Przepisy karne. W art. 59–61 ustawy zostały bowiem dookreślone zachowania stanowiące przestępstwa (występki), a mianowicie, wnoszenie lub posiadanie broni (art. 59 ustawy), wdarcie się na teren imprezy masowej, rzucanie przedmiotem, naruszenie nietykalności cieleśnej (art. 60 ustawy) oraz odpowiedzialność spikera (art. 61 ustawy).

Z racji tematyki niniejszego opracowania istotne są przepisy art. 59–60 ustawy. Określają one bowiem odpowiedzialność karną uczestników imprezy masowej (są to przestępstwa powszechne, które mogą zostać popełnione przez każdego).

Strona przedmiotowa przestępstwa wskazanego w art. 59 ustawy polega na wniesieniu lub posiadaniu w trakcie imprezy masowej broni⁵, wyrobów pirotechnicznych⁶, materiałów pożarowo niebezpiecznych⁷ lub innych niebezpiecznych przedmiotów lub materiałów wybuchowych. Występek ten może zostać popełniony wyłącznie umyślnie (w obu postaciach zamiaru).

W literaturze przedmiotu słusznie wskazuje się, że w przypadku pojęcia „posiadania” należy odwoływać się do rozumienia tego znamienia, jakie zostało wypracowane na gruncie art. 263 § 2 k.k.⁸ W praktyce kwalifikowanie zachowań jako nielegalne posiadanie broni podczas imprezy masowej będzie dotyczyć przypadków, gdy podczas imprezy sprawca uzyska broń od innej osoby lub ją znajdzie. Zważywszy na fakt, że ustawodawca w art. 59 ust. 1 ustawy, opisując stronę przedmiotową, posługuje się spójnikiem „lub” (konstrukcja alternatywy) w sytuacji, gdy sprawca sam wnosi broń, a następnie posiada ją podczas imprezy masowej, skutkuje zaistnieniem jednego czynu (tzw. niewłaściwy zbieg przestępstw). Samo zaś wniesienie broni, jako

⁴ C. Kąkol, *Przestępstwa z nowej ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych*, „Prokuratura i Prawo” 2010, nr 3, s. 97.

⁵ Ustawodawca posługuje się pojęciem broni w rozumieniu Ustawy z dnia 21 maja 1999 r. o broni i amunicji (Dz.U. z 2012 r., 576 t.j.). Dziwi to, że ustawodawca pomija milczeniem kwestię amunicji, tym samym art. 59 ustawy penalizuje wyłącznie wnoszenie lub posiadanie broni, nie ma zaś zastosowania do wnoszenia i posiadania na imprezie masowej amunicji ani też części istotnych amunicji.

⁶ Zob. art. 3 ust. 2 pkt 1 lit. b Ustawy z dnia 22 czerwca 2001 r. o wykonywaniu działalności gospodarczej w zakresie wytworzenia i obrotu materiałami wybuchowymi, bronią, amunicją oraz wyrobami i technologią.

⁷ Zob. § 2 Rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 7 czerwca 2010 r. w sprawie ochrony przeciwpożarowej budynków, innych obiektów budowlanych i terenów (Dz.U. z 2010 r., nr 109, poz. 719).

⁸ Zob.: C. Kąkol, *op. cit.*, s. 94–120; A. Marek, *Kodeks karny. Komentarz*, wyd. 2, Warszawa 2005, s. 545 i n.; D. Wysocki, *Pojęcie „posiadania” w prawie karnym*, „Prokuratura i Prawo” 2000, nr 2, s. 7 i n.

zachowanie sprawcze, dotyczy wyłącznie wypadków, gdy sprawca po wniesieniu broni na imprezę gubi ją, wyrzuca bądź też przekazuje innej osobie⁹.

Ustawa o bezpieczeństwie imprez masowych w art. 60 reguluje odpowiedzialność karną uczestnika imprezy masowej, który w czasie trwania masowej imprezy sportowej, w tym meczu piłki nożnej, wdziera się na teren, na którym rozgrywane są zawody sportowe, albo wbrew żądaniu osoby uprawnionej miejsca takiego nie opuszcza (art. 60 ust. 1 ustawy). Ustawa reguluje ponadto odpowiedzialność osoby, która w czasie trwania imprezy masowej wdziera się na teren obiektu lub na teren, gdzie prowadzona jest impreza masowa albo wbrew żądaniu osoby uprawnionej miejsca takiego nie opuszcza (art. 60 ust. 1a ustawy). Odpowiedzialności z omawianej ustawy podlegać może także osoba, która rzuca niebezpiecznymi przedmiotami (mogącymi stanowić zagrożenie dla życia, zdrowia lub bezpieczeństwa osób przebywających na terenie lub w obiekcie lub w inny niebezpieczny sposób zakłóca przebieg tej imprezy (art. 60 ust. 2 ustawy) bądź też narusza nietykalność cielesną członka służby porządkowej lub informacyjnej¹⁰ (art. 60 ust. 3 ustawy). Istotne jest, że zachowania te, by mogły być kwalifikowane z art. 60 ustawy muszą mieć miejsce w trakcie trwania imprezy sportowej¹¹ oraz dotyczyć terenu, na którym rozgrywane są zawody sportowe. Przykładowo bowiem przedostanie się do innego sektora publiczności albo samo przebywanie w miejscu do tego nieprzeznaczonym, przebywanie w sektorze innym niż wskazany na bilecie wstępu lub innym dokumencie uprawniającym do przebywania na imprezie masowej i nieopuszczenie tego sektora mimo wezwania osoby uprawnionej rozpatrywane może być wyłącznie jako wykroczenie z art. 54 ust. 2 ustawy.

Ustawodawca przewiduje surowszą odpowiedzialność w przypadku tzw. anonimizacji sprawcy, kiedy to sprawca przestępstw opisanych w art. 60 ust. 1–3 ustawy używa elementu odzieży lub przedmiotu do zakrycia twarzy, celem uniemożliwienia lub utrudnienia rozpoznania jego osoby (art. 60 ust. 4 ustawy).

Odrębnym przestępstwem uregulowanym w art. 61 ustawy jest odpowiedzialność osoby, który swoim zachowaniem prowokuje kibiców do działań zagrażających bezpieczeństwu w miejscu i w czasie masowej imprezy sportowej. Słusznie, wśród tego typu zachowania, Bolesław Kurzępa i Wojciech Kotowski¹² rozumieją wszelkiego rodzaju wypowiedzi osoby także przez urządzenia nagłaśniające, które mogą doprowadzić co najmniej do zakłócenia spokoju.

Jak wspomniano wyżej, postępowanie w sprawach o przestępstwa spenalizowane w Ustawie o bezpieczeństwie imprez masowych (art. 59–61 ustawy) prowadzone jest na podstawie przepisów o postępowaniu przyspieszonym, o którym mowa w rozdziale 54a k.p.k. Podkreślić należy, że tryb ten jest w tym przypadku trybem fakultatywnym, ustawodawca bowiem rozstrzygnął, że prowadzenie postępowania przyspieszonego jest możliwe, o ile zachodzą przesłanki do rozpoznania sprawy w tym

⁹ Zob. więcej: C. Kąkol, *op. cit.*, s. 104 i n.; W. Kotowski, B. Kurzępa, *Bezpieczeństwo imprez masowych. Komentarz do ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych*, Warszawa 2009, s. 165 i n.

¹⁰ Zob. art. 3 pkt 12 i 13 Ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych, wyjaśniający pojęcia: służba porządkowa i służba informacyjna oraz art. 26 i 27 ustawy z dnia 22 sierpnia 1997 r. o ochronie osób i mienia (Dz.U. z 2005 r., nr 145, poz. 1221 j.t.).

¹¹ W art. 3 pkt 6 ustawy ustawodawca zawarł precyzyjną definicję czasu trwania imprezy, wskazując, że jest to okres od chwili udostępnienia obiektu lub terenu uczestnikom imprezy masowej do chwili opuszczenia przez nich tego obiektu lub terenu.

¹² W. Kotowski, B. Kurzępa, *op. cit.*, s. 168.

postępowaniu. Uprzednio obowiązujący stan prawny przewidywał w przypadku tych przestępstw obligatoryjne prowadzenie postępowania przyspieszonego. Rozwiązanie takie poddawane było słusznej krytyce. Niezrozumiałe wydawało się bowiem obligatoryjne rozpoznawanie w trybie przyspieszonym spraw, w których z uwagi na zakres podmiotowo-przedmiotowy danej sprawy należało wykonać szereg czynności procesowych (jak zgromadzenie niezbędnej dokumentacji czy uzyskanie opinii biegłego), które niewątpliwie wymagały czasu, znacznie przekraczającego ustawowy termin 48 godzin (art. 517b § 1 k.p.k.).

Biorąc pod uwagę powyższe argumenty, zmianę omawianej ustawy we wskazanym wyżej zakresie należy ocenić pozytywnie.

Postępowanie przyspieszone

Uchwalona przez Sejm w dniu 16 listopada 2006 r. ustawa o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw¹³ przywróciła w polskiej procedurze karnej postępowanie przyspieszone (art. 517a–517j k.p.k.), a w materialnym prawie karnym – instytucję występku o charakterze chuligańskim jako okoliczności wpływającej na wymiar kary (art. 57a § 1 k.k.). Nowelizacja ta nadała postępowaniu przyspieszonymu charakter trybu szczególnego pierwszego stopnia, w przypadku bowiem braku autonomicznych uregulowań dla tego trybu w rozdziale 54a odsyłała do przepisów o postępowaniu zwyczajnym. Krytyczna ocena ówczesnych przepisów i zła praktyka¹⁴ spowodowały podjęcie prac legislacyjnych, wskutek czego ustawą z dnia 5 listopada 2009 roku¹⁵ znowelizowano przepisy rozdziału 54a Kodeksu postępowania karnego.

W wyniku dokonanej zmiany art. 517a k.p.k. w postępowaniu przyspieszonym stosuje się obecnie przepisy o postępowaniu uproszczonym. Tym samym obecny model postępowania przyspieszonego jest trybem szczególnym drugiego stopnia (poprzednio – stopnia pierwszego), co oznacza, że poza odrębnościami zawartymi w rozdziale regulującym tryb przyspieszony, stosuje się normy trybu szczególnego I stopnia, a zatem przepisy o postępowaniu uproszczonym, a dopiero w kwestiach tam nieuregulowanych przepisy trybu zwyczajnego.

Konsekwencją stosowania w postępowaniu przyspieszonym przepisów o postępowaniu uproszczonym jest chociażby odpowiednie stosowanie regulacji dotyczących składu sądu rozpoznającego sprawę (art. 476 k.p.k.) czy udziału w rozprawie oskarżyciela publicznego (art. 477 i 488 k.p.k.).

¹³ Dz.U. z 2006 r., nr 226, poz. 1648.

¹⁴ Zob. np.: K. Eichstaedt, *Postępowanie przyspieszone*, „Prokuratura i Prawo” 2007, nr 6, s. 73–89; J. Fik-Klaczyńska, *Sądy 24-godzinne – próba krytyki wybranych zagadnień*, [w:] *Ius est ars boni et aequi*, red. M. Żoła i J. Kapelańska-Pręgowska, Toruń 2006, s. 173–184; P. Hofmański, *Po co nam postępowanie przyspieszone*, [w:] *Nauki penalne wobec współczesnej przestępczości. Księga jubileuszowa z okazji 70. rocznicy urodzin prof. Andrzeja Gaberle*, red. K. Krajewski, Kraków 2007, s. 197–204; C. Kąkol, *Postępowanie przyspieszone po nowelizacji KPK*, „Edukacja Prawnicza” 2010, nr 2, s. 3 i n.; A. Kołodziejczyk, *Postępowanie przyspieszone (uwagi krytyczne)*, „Prokuratura i Prawo” 2008, nr 7–8, s. 108–119; S. Momot, A. Ważny, *Postępowanie przyspieszone w praktyce*, „Prokuratura i Prawo” 2009, nr 11–12, s. 110–126.

¹⁵ Ustawa z dnia 5 listopada 2009 r. o zmianie Ustawy – Kodeks karny, Ustawy – Kodeks postępowania karnego, Ustawy – Kodeks karny wykonawczy, Ustawy – Kodeks karny skarbowy oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2009 r., nr 206, poz. 1589), weszła w życie z dniem 8 czerwca 2010 r.

Przesłanki postępowania przyspieszonego

Ustawodawca, wprowadzając do przepisów Kodeksu postępowania karnego tryb przyspieszony, jednoznacznie wskazał na wymóg dochowania dodatnich przesłanek procesowych warunkujących ten tryb szczególnie. Zostały one dookreślone w art. 517b § 1 k.p.k. i przedstawiają się następująco:

- 1) popełnienie przestępstwa podlegającego rozpoznaniu w trybie uproszczonym,
- 2) ujęcie sprawcy na gorącym uczynku popełnienia przestępstwa lub bezpośrednio potem,
- 3) zatrzymanie oraz w ciągu 48 godzin doprowadzenie przez Policję i przekazanie sprawcy do dyspozycji sądu wraz z wnioskiem o rozpoznanie sprawy w postępowaniu przyspieszonym¹⁶.

Zakres przedmiotowy postępowania przyspieszonego określony jest przepisem art. 469 k.p.k., odwołuje się on bowiem do zakresu spraw podlegających rozpoznaniu w trybie uproszczonym, a więc dla których przewidziano postępowanie przygotowawcze w formie dochodzenia. Według regulacji Kodeksu postępowania karnego dochodzenie prowadzi się w sprawach o przestępstwa należące do właściwości sądu rejonowego określone w art. 325b § 1 k.p.k., zagrożone karą nieprzekraczającą 5 lat pozbawienia wolności, przy czym w wypadku przestępstw przeciwko mieniu tylko wówczas, gdy wartość przedmiotu przestępstwa lub szkoda wyrządzona lub grożąca nie przekracza 100 000 złotych. Przywołane kryterium pozwala także na prowadzenie dochodzenia w sprawach z art. 279 § 1, art. 286 § 1 i 2 oraz art. 289 § 2 k.k., pomimo że zagrożenie ustawowe tych czynów przekracza 5 lat pozbawienia wolności (art. 325b § 1 pkt 3). W sposób wyjątkowy potraktowane zostały także przestępstwa stypizowane w art. 159 i 262 § 2 k.k., w stosunku do których ustawodawca także przewidział prowadzenie postępowania przygotowawczego w formie dochodzenia. Z kolei w § 2 art. 325b k.p.k. wskazane zostały odstępstwa od swoistej reguły, a mianowicie enumeratywnie wyliczono przestępstwa określone w kodeksie karnym, w sprawach, o które nie prowadzi się dochodzenia, m.in. art. 155, 156 § 2, art. 157a § 1, 164 § 2 k.k., co wyłącza w konsekwencji również tryb przyspieszony. Podstawa do rezygnacji z dochodzeniowej formy postępowania wynika także z okoliczności określonych w art. 79 § 1 k.p.k. (przypadki obrony obligatoryjnej, kiedy mamy do czynienia ze sprawcą nieletnim, głuchym, niemym lub niewidomym albo zachodzi uzasadniona wątpliwość co do jego poczytalności). Dochodzenia nie prowadzi się również w sprawach określonych w art. 309 pkt 2 i 3 k.p.k. (z uwagi na podmiot przestępstwa – sędzia, prokurator, funkcjonariusz Policji, ABW, AW, SKW, SWW, CBA, SG, ŻW itp.). Na szczególną uwagę zasługują okoliczności wskazane w art. 325c pkt 1 k.p.k. Zapis ustawy wskazuje, że dochodzenia nie prowadzi się w stosunku do oskarżonego pozbawionego wolności w tej lub innej sprawie. Przy czym nie dotyczy to sytuacji zastosowania zatrzymania lub ujęcia sprawcy na gorącym uczynku lub bezpośrednio potem tymczasowego aresztowania. Tytułem uzupełnienia warto także zaznaczyć,

¹⁶ Termin 48 godzin, w ciągu których zatrzymany winien być oddany do dyspozycji sądu, powinien być liczony od momentu zatrzymania osoby przez organ, co znaczy, że w przypadku gdy miało miejsce ujęcie obywatelskie – od momentu przekazania ujętego sprawcy do dyspozycji policji lub innego uprawnionego do stosowania tego środka przymusu. Zob. także: M. Nawacki, P. Starzyński, *Dopuszczalność zatrzymania w postępowaniu przyspieszonym*, „Policja” 2008, nr 3, s. 37 i n.

że oprócz przestępstw ściganych z urzędu, a podlegających ściganiu w postępowaniu przyspieszonym, należy wymienić przestępstwa ścigane z oskarżenia prywatnego, przy czym muszą mieć one charakter chuligański¹⁷. Definicja legalna występku o charakterze chuligańskim została zawarta w art. 115 § 21 k.k. Zatem jest to występki polegający na umyślnym zamachu na zdrowie, na wolność, na cześć lub nietykalność cielesną, na bezpieczeństwo powszechne, na działalność instytucji państwowych lub samorządu terytorialnego, na porządek publiczny, albo na umyślnym niszczeniu, uszkodzeniu lub czynieniu niezdatną do użytku cudzej rzeczy, jeżeli sprawca działa publicznie i bez powodu albo z oczywiście błahego powodu, okazując przez to rażące lekceważenie porządku prawnego.

Warunkiem *sine qua non* trybu przyspieszonego jest także ujęcie sprawcy na gorącym uczynku popełnienia przestępstwa lub bezpośrednio potem, dokonanie zatrzymania, doprowadzenie w ciągu 48 godzin i przekazanie sprawcy do dyspozycji sądu wraz z wnioskiem o rozpoznanie sprawy w trybie przyspieszonym. Ujęcie sprawcy na gorącym uczynku oznacza schwytanie go przez obywatela lub policjanta w trakcie realizacji bądź usiłowania popełnienia przestępstwa lub w pościgu podjętym bezpośrednio po jego przestępczym zachowaniu.

Istotną regulację zawiera art. 517b § 3 k.p.k. Ustawodawca wskazuje nieco odmienny tryb postępowania wobec sprawcy przestępstwa. W razie bowiem ujęcia sprawcy w warunkach określonych w art. 517b § 1 k.p.k., dopuszcza możliwość odstąpienia od zatrzymania i przymusowego doprowadzenia do sądu sprawcy lub jego zwolnienie. Jednakże policjant, rezygnując z przymusowego doprowadzenia sprawcy do sądu po jego ujęciu, zatrzymaniu jest zobligowany zobowiązać go do stawienia w sądzie w wyznaczonym miejscu i czasie, w okresie nieprzekraczającym 72 godzin od chwili zatrzymania lub oddania sprawcy w ręce Policji, ze skutkiem wezwania. W sytuacji gdy organ procesowy dokona wyboru takiej formy realizacji trybu przyspieszonego, wniosek o rozpoznanie sprawy przekazuje sądowi wraz z materiałem dowodowym w ciągu 48 godzin od chwili zatrzymania albo oddania sprawcy w ręce Policji. Gdy termin 48-godzinny upływa w dniu wolnym od pracy, wniosek należy przekazać – w najbliższym dniu roboczym, tak by sąd mógł przystąpić do rozpoznania sprawy przed upływem 72 godzin od chwili zatrzymania albo oddania sprawcy w ręce Policji.

Ustawodawca ten niejako „odroczone” tryb przyspieszony obwarował dodatkowym warunkiem. Otóż odstąpienie od doprowadzenia w ciągu 48 godzin do sądu sprawcy występku o charakterze chuligańskim może być stosowane wyjątkowo, a więc w sytuacji gdy z okoliczności m.in. sprawy wynika, że sprawca stawi się w sądzie w wyznaczonym przez organ procesowy miejscu i czasie oraz nie będzie utrudniał postępowania w inny sposób.

¹⁷ Zbędna jest wówczas interwencja prokuratora na zasadzie art. 60 § 1 k.p.k. Gdyby jednak nastąpiło przekazanie takiej sprawy z trybu przyspieszonego do trybu uproszczonego (np. w sytuacji, gdy nie można byłoby jej rozpoznać w terminie 14 dni), to wówczas, jeżeli prokurator nie objąłby sprawy ściganej z oskarżenia prywatnego ściganiem z urzędu w trybie art. 60 k.p.k., postępowanie należałoby umorzyć z uwagi na brak skargi uprawnionego oskarżyciela na podstawie art. 17 § 1 pkt 9 k.p.k. W przypadku natomiast spraw ściganych na wniosek do rozpoznania takiej sprawy w postępowaniu przyspieszonym niezbędne byłoby złożenie przez pokrzywdzonego wniosku o ściganie. Mając na względzie przyjętą w k.p.k. zasadę, że wniosek pokrzywdzonego warunkuje wszczęcie postępowania karnego, a tym samym prowadzenie go w określonym trybie, należy uznać, że brak wniosku o ściganie wyłączyłby prowadzenie postępowania w trybie przyspieszonym (zachodziłaby ujemna przesłanka określona w art. 17 § 1 pkt 10 k.p.k.).

Do rozdziału 54a regulującego postępowanie przyspieszone wprowadzono także nowelizacją z 31 sierpnia 2011 r.¹⁸ inną możliwość odstąpienia od przymusowego doprowadzenia do sądu sprawcy ujętego w warunkach określonych w art. 517b § 1 k.p.k. Odstąpienie od doprowadzenia sprawcy bezpośrednio przed oblicze sądu jest możliwe, jeżeli zostanie zapewnione uczestniczenie przez sprawcę we wszystkich czynnościach sądowych, w których ma on prawo uczestniczyć, w szczególności złożenie przez niego wyjaśnień, przy użyciu urządzeń technicznych, umożliwiających przeprowadzenie tej czynności na odległość z jednoczesnym bezpośrednim przekazem obrazu i dźwięku. W takim wypadku złożenie wniosku o rozpoznanie sprawy jest równoznaczne z przekazaniem sprawcy do dyspozycji sądu (art. 517b § 2a k.p.k.). W przypadku opisanym powyżej we wszystkich czynnościach sądowych przy użyciu urządzeń technicznych, umożliwiających przeprowadzenie tych czynności na odległość, bierze udział w miejscu przebywania sprawcy referendarz sądowy lub asystent sędziego zatrudniony w sądzie, w którego okręgu przebywa sprawca. Jeżeli w sprawie został ustanowiony obrońca bądź istnieje potrzeba udziału w czynnościach tłumacza, podmioty te uczestniczą w czynnościach sądowych z użyciem urządzeń technicznych, umożliwiających przeprowadzenie tych czynności na odległość i w miejscu przebywania sprawcy. Zatrzymanemu oskarżonemu należy umożliwić, w miejscu jego przebywania, kontakt z obrońcą bez obecności osób trzecich.

W warunkach prowadzenia rozprawy odmiejscowionej podejrzanego należy poczytać ponadto o treści art. 517b § 2a i 2c, art. 517e § 1a i art. 517ea k.p.k. Wskazany w powyższych przepisach zakres informacyjny dotyczy sposobu prowadzenia rozprawy, rodzaju wykonywanych czynności (art. 517b § 2a k.p.k.), udziału ustanowionego obrońcy w czasie tej rozprawy (517b § 2c k.p.k.). Istotne uregulowanie w przedmiocie prowadzenia rozprawy odmiejscowionej zawiera art. 517e § 1a k.p.k., stanowiący, że prezes sądu lub sąd, w sposób wskazany w art. 137 k.p.k. (w sytuacji niecierpiącej zwłoki telefonicznie albo w inny sposób stosownie do okoliczności), zawiadamia oskarżonego oraz jego obrońcę, jeżeli został ustanowiony, o doręczeniu wniosku o rozpoznanie sprawy i oznacza czas na przygotowanie się do obrony. Oskarżonemu oraz jego obrońcy doręcza się za pokwitowaniem przez funkcjonariusza Policji odpisy wniosku o rozpoznanie sprawy oraz udostępnia się kopie dokumentów, o których mowa w art. 517d § 1a k.p.k. Powyższy przepis stanowi, iż w przypadku prowadzenia rozprawy na odległość sporządza się:

- a) odpisy wniosku o rozpoznanie sprawy dla sprawcy oraz dla jego obrońcy, jeżeli został ustanowiony,
- b) uwierzytelnione kopie wszystkich dokumentów materiału dowodowego przekazywanych do sądu i pozostawia w miejscu przebywania sprawcy.

Po zakończeniu wszystkich czynności sądowych przeprowadzanych w trybie art. 517b § 2a k.p.k. kopie te włącza się do akt sprawy.

Możliwość zastosowaniu techniki wideokonferencji w trybie przyspieszonym w ramach tzw. rozprawy odmiejscowionej jest rozwiązaniem służącym sprawniejszej realizacji czynności procesowych. Rozprawa jest prowadzona poza budynkiem sądu, przykładowo w pomieszczeniach prokuratury czy policji, przy użyciu środków technicznych, za pomocą których możliwe jest przeprowadzanie czynności na odległość.

¹⁸ Ustawa z dnia 31.08.2011 r. o zmianie ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. nr 217, poz. 1280).

Opisane powyżej tryby postępowania przyspieszonego, przewidujące możliwość odstąpienia od przymusowego doprowadzenia do sądu sprawcy są rozwiązaniem niezwykle korzystnym w kontekście przestępstw popełnianych przez kilkunastu lub nawet kilkudziesięciu uczestników imprezy masowej. Nawet przy ogromnej koncentracji sił i środków szeroko rozumianego wymiaru sprawiedliwości, niejednokrotnie nie jest możliwe natychmiastowe osądzenie sprawców. Zatem wskazane przez ustawodawcę alternatywne sposoby przeprowadzenia trybu przyspieszonego wobec niektórych uczestników imprez masowych popełniających przestępstwa są zasadne.

Dodać należy, że podstawy zwolnienia zatrzymanego wskazane są w art. 248 § 1 k.p.k. Zatrzymanego należy zwolnić, gdy ustanie przyczyna zatrzymania, a także, jeżeli w ciągu 48 godzin nie zostanie on przekazany do dyspozycji sądu. Polecenie zwolnienia może też nadal wydać prokurator, np. gdy nie zatwierdza wniosku o rozpoznanie sprawy w trybie przyspieszonym (art. 517d § 2 k.p.k.), lub sąd, gdy np. jeszcze przed rozprawą zmienia tryb na uproszczony czy przekazuje sprawę prokuratorowi do przeprowadzenia postępowania przygotowawczego na zasadach ogólnych (art. 517g § 1 k.p.k.).

Obok przesłanek warunkujących prowadzenie postępowania przyspieszonego można wskazać także okoliczności wyłączające możliwość rozpoznania sprawy w omawianym trybie. Do negatywnych przesłanek należy zaliczyć następujące okoliczności:

- 1) brak możliwości niezwłocznego rozpoznania sprawy (przykładowo wówczas, gdy świadkowie nie będą mogli z przyczyn niezależnych uczestniczyć w rozprawie w oznaczonym terminie, w szczególności przed upływem 48 godzin od chwili zatrzymania sprawcy);
- 2) gdy wymagane jest prowadzenie śledztwa z uwagi na osobę sprawcy bądź charakter i rodzaj naruszonych norm prawnych (zatem gdy podejrzany jest nieletni, głuchy, niemy, niewidomy bądź istnieje wątpliwość co do jego poczytalności; do szczególnych przypadków można zaliczyć również sytuacje, gdy nieletni popełnia czyn karalny wspólnie z dorosłym, co na imprezach masowych zdarza się często. Przepisy ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich¹⁹, obligują po spełnieniu przewidzianych prawem warunków, jak chociażby dobro nieletniego do wszczęcia śledztwa przez prokuratora – art. 16 § 2 cytowanej wyżej ustawy);
- 3) w sytuacji gdy występki pozostaje w zbiegu z przestępstwem lub wykroczeniem skarbowym, bądź czyn narusza kilka przepisów ustawy karnej i choćby jeden z nich wymaga prowadzenia postępowania w formie śledztwa;
- 4) przewidywana możliwość wymierzenia przez sąd kary powyżej 2 lat pozbawienia wolności (nie może być zatem w sprawie rozpoznawanej w trybie przyspieszonym wymierzona kara powyżej 2 lat pozbawienia wolności, zarówno za jeden z czynów objętych wyrokiem skazującym w tej sprawie, jak też łączna kara powyżej 2 lat pozbawienia wolności orzeczona na podstawie kar wymierzonych tym wyrokiem za zbiegające się przestępstwa; ustawodawca nie przewidział natomiast żadnego ograniczenia co do wysokości innych kar czy też środków karnych, które można także orzec);

¹⁹ Ustawa z dnia 26 października 1982 r. o postępowaniu w sprawach nieletnich (Dz.U. nr 11, poz. 109 z późn. zm.).

- 5) zawichość sprawy bądź konieczność uzyskania dowodu z opinii biegłego (czego wykluczyć nie można szczególnie w sprawach o przestępstwa z art. 59 Ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych);
- 6) przerwa w rozprawie trwająca dłużej niż 14 dni, co w rezultacie sprowadza się do wyeliminowania z trybu przyspieszonego spraw skomplikowanych;
- 7) pokrzywdzony i podejrzany wystąpią z inicjatywą skierowania sprawy do mediacji;
- 8) na polecenie prokuratora z uwagi na charakter i rodzaj naruszonych norm prawnych czy konieczność uzupełnienia materiału dowodowego.

Zakres dochodzenia

Istota postępowania przyspieszonego tkwi w pominięciu lub uproszczeniu niektórych czynności procesowych.

Tryb szczególnie postępowania i prawna możliwość rezygnacji z czynności procesowych sprawia, że z celów postępowania przygotowawczego (art. 297 § 1 k.p.k.) w pełni wystarczy zrealizować jeden, a mianowicie wykrycie i w razie potrzeby ujęcie sprawcy (art. 297 § 1 pkt 2 k.p.k.).

Policja w sprawach kwalifikujących się do rozpoznania w postępowaniu przyspieszonym może ograniczyć się do dokonania w ramach prowadzonego dochodzenia do zabezpieczenia dowodów w niezbędnym zakresie. Dopuszczalne jest zatem przeprowadzenie oględzin miejsca, osoby lub rzeczy, ustalenie i udokumentowanie wartości skradzionego mienia lub wysokości szkody wyrządzonej przestępstwem, uzyskanie informacji z Krajowego Rejestru Karnego o uprzedniej ewentualnej karalności podejrzanego czy sprawdzanie osoby w zbiorach danych, w tym KCIK (Krajowe Centrum Informacji Kryminalnych). Ponadto można także dokonać tymczasowego zajęcia mienia ruchomego, zatrzymanie rzeczy, przeszukanie. Prawnie zasadne jest również dokonywanie czynności rejestracyjnych (np. podejrzanego, postępowania, przestępstwa, ewentualnie przedmiotów utraconych, jeżeli nie zostały odzyskane). Stosowanie trybu przyspieszonego nie zwalnia organu procesowego od przestrzegania praw pokrzywdzonego i rzetelnego udokumentowania faktu popełnionego przestępstwa. Choć ciekawostką jest to, że wśród czynności niezbędnych ustawodawca nie wymienia przesłuchania w charakterze świadka osoby pokrzywdzonej przestępstwem. Tym samym nie ma konieczności w ramach trybu przyspieszonego przesłuchania pokrzywdzonego, musi być on jednakże ustalony. Ponadto Policja ma obowiązek doręczyć pokrzywdzonemu pouczenie o uprawnieniach wynikających z art. 46 k.k. (wniosek o naprawienie szkody) i art. 387 § 2 k.p.k. (prawo sprzeciwu wobec wniosku o dobrowolne poddanie się karze) oraz o treści art. 49a i 474a k.p.k., a także o prawie złożenia oświadczenia o działaniu w postępowaniu w charakterze oskarżyciela posiłkowego²⁰. Niemniej jednak ustawodawca zrezygnował z możliwości korzystania przez pokrzywdzonego z pełni przysługujących mu uprawnień,

²⁰ Pokrzywdzony jako oskarżyciel posiłkowy ma prawo składać wnioski dowodowe, być obecnym na całej rozprawie, zadawać pytania przesłuchiwanym osobom (art. 53–54 k.p.k.), składać zażalenia oraz złożyć apelację od wyroku (art. 444 k.p.k.).

wyłączając z katalogu uprawnień pokrzywdzonego możliwość wniesienia w trybie przyspieszonym powództwa cywilnego.

Ponadto w myśl art. 517ea k.p.k. w przypadku prowadzenia rozprawy odmiejszczonej podczas czynności sądowych, w których oskarżony uczestniczy przy użyciu urządzeń technicznych umożliwiających przeprowadzenie tych czynności na odległość, uczestnicy postępowania mogą składać wnioski oraz inne oświadczenia oraz dokonywać czynności procesowych wyłącznie ustnie do protokołu. O treści wszystkich pism procesowych, które wpłynęły do akt sprawy od chwili przekazania do sądu wniosku o rozpoznanie sprawy, sąd jest obowiązany poinformować przy najbliższej czynności procesowej oskarżonego oraz jego obrońcę. Na żądanie oskarżonego lub obrońcy sąd ma obowiązek odczytać treść tych pism.

Również pisma procesowe oskarżonego i jego obrońcy, których nie można było przekazać do sądu, mogą być przez nich odczytane na rozprawie. Z chwilą ich odczytania wywołują one skutek procesowy i są traktowane jako czynności dokonane w formie ustnej.

W trybie przyspieszonym można nie wydawać postanowienia o wszczęciu dochodzenia, postanowienia o przedstawieniu zarzutów oraz można nie wykonywać czynności zaznajomienia podejrzanego z materiałami dochodzenia.

Przystępując do realizacji czynności procesowych z udziałem podejrzanego, konieczne jest poinformowanie go przed przesłuchaniem o przysługujących mu uprawnieniach i ciążących na nim obowiązkach. Podejrzanego należy pouczyć o następujących uprawnieniach:

- 1) do składania wyjaśnień;
- 2) do odmowy składania wyjaśnień lub odmowy odpowiedzi na pytania;
- 3) do korzystania z pomocy obrońcy;
- 4) do złożenia w toku dochodzenia wniosku, o którym mowa w art. 387 § 1 k.p.k. (dobrowolne poddanie się odpowiedzialności karnej), a także o możliwości złożenia przez prokuratora wniosku, o którym mowa w art. 335 § 1 k.p.k. (wniosek o skazanie bez rozprawy);

Podejrzanego poucza się również o obowiązkach i konsekwencjach wskazanych w art. 74 k.p.k., art. 75 k.p.k., art. 138 k.p.k. i art. 139 k.p.k. i 517e § 2 i art. 517ea k.p.k.

Otrzymanie pouczenia o uprawnieniach i obowiązkach osoba przesłuchiwana potwierdza podpisem (art. 517c § 2 k.p.k.). Słusznie zauważa T. Grzegorzczak, że owe pouczenie powinno być wręczone tuż po ustnym przedstawieniu zarzutów, a jeszcze przed rozpoczęciem samego przesłuchania jako odbieranie oświadczenia woli odnośnie do składania wyjaśnień oraz wiedzy, czyli oświadczenia dowodowego w formie tych wyjaśnień²¹.

Podejrzanemu uprzednio zatrzymanemu przez Policję przysługują również wszystkie uprawnienia związane z tym krótkotrwałym pozbawieniem wolności.

Również jako oskarżony ma prawo do przygotowania się do obrony i prawo do kontaktu z obrońcą bez obecności osób trzecich (art. 517e § 1 k.p.k.).

²¹ T. Grzegorzczak, *Wniosek o rozpoznaniu sprawy w postępowaniu przyspieszonym jako surogat aktu oskarżenia*, [w:] *Skargowy model procesu karnego. Księga ofiarowana prof. Stanisławowi Stachowiakowi*, red. A. Gerecka-Żołyńska, P. Górecki, H. Paluszkiwicz, P. Wiliński, Poznań 2008, s. 97 i n.

Jak wskazano wyżej, podejrzany ma prawo do korzystania z pomocy obrońcy. W wyniku rekonstrukcji trybu przyspieszonego dokonanej ustawą z 5 listopada 2009 r. zrezygnowano z obrony obowiązkowej przed sądem. Jednakże podejrzany może korzystać z możliwości wskazanej w art. 78 § 1 k.k. Zatem jeżeli nie ma obrońcy z wyboru, może żądać, aby wyznaczono mu obrońcę z urzędu, jeżeli wykaze, że nie jest w stanie ponieść kosztów obrony, bez uszczerbku dla niezbędnego utrzymania siebie i rodziny. Dla umożliwienia korzystania podejrzanemu (oskarżonemu) z pomocy obrońcy w postępowaniu przyspieszonym w art. 517j § 1 k.p.k. wskazano obowiązek pełnienia przez adwokatów dyżurów²². Ponadto w celu zapewnienia prawidłowego przebiegu postępowania przyspieszonego oraz konieczności zapewnienia oskarżonemu możliwości wyboru obrońcy wydano rozporządzenie w sprawie sposobu zapewnienia oskarżonemu możliwości korzystania z pomocy obrońcy i jego wyboru w postępowaniu przyspieszonym oraz organizacji dyżurów adwokackich²³. Rozporządzenie to nakłada szczególny obowiązek na organ procesowy. Otóż jeżeli podejrzany nie ma obrońcy, to organ przesłuchujący, pouczając podejrzanego o możliwości korzystania w postępowaniu z pomocy obrońcy, udostępnia mu listę adwokatów pełniących dyżur. Z czynności pouczenia o korzystaniu z pomocy obrońcy przesłuchujący sporządza notatkę. Konieczne jest również uzyskanie oświadczenia podejrzanego w przedmiocie ustanowienia obrońcy albo żądania wyznaczenia przez sąd, które to dokumenty dołącza się do wniosku o rozpoznanie sprawy w postępowaniu przyspieszonym (§ 4 cytowanego rozporządzenia).

Ustawodawca, dopuszczając możliwość złożenia przez podejrzanego w toku dochodzenia wniosku o skazanie bez przeprowadzenia postępowania dowodowego (art. 387 § 1 k.p.k.) i możliwość zastosowania instytucji wskazanej w art. 335 § 1 k.p.k., wskazał określony tryb postępowania. Otóż w przypadku gdy zachodzą warunki do wystąpienia z wnioskiem o skazanie bez rozprawy i skazanie bez przeprowadzenia postępowania dowodowego (odpowiednio art. 335 § 1 k.p.k. i 387 § 1 k.p.k.), Policja przedstawia wniosek o rozpoznanie sprawy prokuratorowi do zatwierdzenia. Prokurator może odmówić zatwierdzenia wniosku o rozpoznanie sprawy, jednocześnie podejmując decyzję co do dalszego toku sprawy bądź zatwierdzając wniosek o rozpoznanie sprawy, może dołączyć wniosek, o którym mowa w art. 335 § 1 k.p.k. (art. 517d § 2 k.p.k.). W takiej sytuacji podejrzanego przesłuchuje prokurator. Zatem wnioskując *a contrario* w przypadku braku aktywności ze strony podejrzanego w przedmiocie skorzystania z rozwiązań wskazanych w art. 335 § 1 i 387 § 1 k.p.k. do przesłuchania podejrzanego przez prokuratora nie dochodzi. Rozwiązanie takie

²² Warto podkreślić, że sposób powołania obrońcy nie ma znaczenia dla podejmowania przez niego czynności, czego przejawem jest wyrok Sądu Najwyższego z 4 kwietnia 2000 r., II KKN 391/98, LEX nr 509 15: „Przepisy procesowe nie zakładają, a Sąd Najwyższy nie dopuszcza, iżby obrońca wyznaczony z urzędu z faktu takiego właśnie powołania nie przykładał się należycie, a w każdym razie zdecydowanie w mniejszym stopniu do obrony, niżby miał to czynić jako obrońca powołany z wyboru, a tym samym nie interesował się zbytnio przebiegiem procesu i zaczynał je przejawiać dopiero po powołaniu go na obrońcę z wyboru”.

²³ Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 25 maja 2010 r. w sprawie sposobu zapewnienia oskarżonemu możliwości korzystania z pomocy obrońcy i jego wyboru w postępowaniu przyspieszonym oraz organizacji dyżurów adwokackich (Dz.U. nr 98, poz. 631). Trudno jednakże w tym przypadku mówić o wyborze, skoro ów wybór ogranicza się do skorzystania z usług adwokata, który właśnie ma dyżur. Zob. więcej: K. Zgrzyzek, *Prawo do obrony w postępowaniu przyspieszonym – krok wstecz*, [w:] *Nauki penalne wobec problemów współczesnej przestępczości. Księga jubileuszowa z okazji 70. rocznicy urodzin Andrzeja Gaberle*, red. K. Krajewski, Warszawa 2007, s. 341 i n.; M. Arciuch, *Realizacja prawa do obrony w trybie przyspieszonym*, „Palestra” 2008, nr 5–6, s. 70.

należy ocenić pozytywnie. Dublowanie przesłuchania podejrzanego przez prokuratora byłoby zbędnym formalizmem, negatywnie wpływającym na stosowanie trybu i sprzecznym z jego istotą.

W przypadku prowadzenia rozprawy odmiejscowionej sporządza się odpisy wniosku o rozpoznanie sprawy dla sprawcy oraz dla jego obrońcy, jeżeli został ustanowiony, a także uwierzytelnione kopie wszystkich dokumentów materiału dowodowego przekazywanych do sądu i pozostawia w miejscu przebywania sprawcy. Po zakończeniu wszystkich czynności sądowych przeprowadzanych w trybie art. 517b § 2a kopie te włącza się do akt sprawy.

Zatem w sposób odmienny przebiega postępowanie, gdy podejrzany nie korzysta z możliwości konsensualnego rozstrzygnięcia sporu (art. 335 § 1 k.p.k. i 387 § 1 k.p.k.). Policja po przesłuchaniu osoby podejrzanego sporządza wniosek o rozpoznanie sprawy w trybie przyspieszonym i przekazuje go do sądu wraz z materiałem dowodowym, zawiadamiając o tym niezwłocznie prokuratora (art. 517d § 1 k.p.k.). W ustawie nie wskazano sposobu ani formy powiadomienia prokuratora²⁴.

Wniosek o rozpoznanie sprawy w postępowaniu przyspieszonym stanowi surogat aktu oskarżenia. Wniosek sporządza funkcjonariusz Policji, przy czym decyzję o skierowaniu sprawy do postępowania przyspieszonego podejmuje kierownik komórki dochodzeniowo-śledczej lub wyznaczony przez niego funkcjonariusz Policji (co do zasady po konsultacji z prokuraturą)²⁵. Wniosek o rozpoznanie sprawy w postępowaniu przyspieszonym powinien zawierać elementy, o których mowa w art. 332 § 1 pkt. 1–5 k.p.k., a także poprzez odpowiednie stosowanie art. 333 § 1–3 i art. 334 § 1 k.p.k. winien spełniać wymogi wskazane w tych przepisach, przy czym ustawodawca nie wskazał potrzeby sporządzenia uzasadnienia takiego wniosku.

Odpis wniosku o rozpoznanie sprawy przez sąd lub sąd doręcza oskarżonemu oraz jego obrońcy (art. 517e § 1 k.p.k.). Tak więc w trakcie dochodzenia odpisu wniosku nie przekazuje się podejrzanemu. Czyni to dopiero sąd, uznając tym samym zasadność rozpatrzenia takiego wniosku.

Postępowanie przed sądem

Sąd rejonowy w następstwie złożonego wniosku o rozpoznanie sprawy w trybie przyspieszonym może:

- 1) wydać wyrok, procedując w trybie przyspieszonym;
- 2) wydać orzeczenie w trybie uproszczonym, jeżeli przed rozprawą główną lub w jej toku stwierdzi, że sprawa nie podlega rozpoznaniu w trybie przyspieszonym albo nie można jej rozpoznać z zachowaniem dopuszczalnego czasu przerw w rozprawie, których łączny czas nie może przekroczyć 14 dni;
- 3) przekazać sprawę prokuratorowi w celu przeprowadzenia postępowania przygotowawczego na zasadach ogólnych, w razie niemożności rozpoznania sprawy także w trybie uproszczonym;

²⁴ Wniosek o rozpoznanie sprawy w trybie przyspieszonym stanowi surogat aktu oskarżenia. Pomimo że jest on w omawianym przypadku przekazywany do sądu przez Policję, to w stadium sądowym – w myśl art. 45 k.p.k. – oskarżycielem publicznym co do zasady jest prokurator. Ustawodawca bynajmniej nie przewidział dla Policji uprawnień oskarżycielskich w sprawach o występki rozpoznawane w trybie przyspieszonym.

²⁵ Należy jeszcze raz podkreślić, że przepis art. 517b § 1 k.p.k. nie czyni postępowania przyspieszonego obligatoryjnym.

- 4) przekazać sprawę prokuratorowi w celu przeprowadzenia postępowania przygotowawczego na zasadach ogólnych, jeżeli na podstawie okoliczności ujawnionych po rozpoczęciu przewodu sądowego sąd stwierdzi, że zachodzi potrzeba uzupełnienia postępowania dowodowego, zaś dokonanie niezbędnych czynności w postępowaniu sądowym powodowałoby znaczne trudności (także wówczas, gdy na podstawie okoliczności ujawnionych po rozpoczęciu przewodu sądowego sąd przewiduje możliwość wymierzenia kary powyżej 2 lat pozbawienia wolności).

We wszystkich przypadkach, gdzie istnieje konieczność rezygnacji z trybu przyspieszonego i przekazania sprawy prokuratorowi (a także, gdy sąd zarządza przerwę w rozprawie albo wydaje wyrok skazujący na karę pozbawienia wolności bez warunkowego zawieszenia jej wykonania) sąd zawsze musi wypowiedzieć się w przedmiocie środka zapobiegawczego.

Podsumowanie

Współcześnie trudno byłoby sobie wyobrazić funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych bez postępowań szczególnych. Ukształtowanie przebiegu procesu w sposób jednolity dla wszystkich spraw oznaczałoby nieliczenie się z przedmiotowym i podmiotowym zróżnicowaniem spraw karnych²⁶. Tym bardziej dziwi kategoryczna wola ustawodawcy co do trybu rozpoznawania spraw o przestępstwa określone w Ustawie o bezpieczeństwie imprez masowych. Już bowiem krótka analiza znamion poszczególnych przestępstw stypizowanych w art. 59–61 ustawy w zestawieniu z modelem postępowania przyspieszonego określonego przepisami Kodeksu postępowania karnego nie pozostawia złudzeń, że rozwiązanie to nie stanowi panaceum na tego rodzaju przestępczość. Choćby z tego względu, że w praktyce odnotowywano przypadki, kiedy to odtworzenie zapisów obrazu i dźwięku w celu ustalenia roli każdego ze sprawców w dokonaniu zarzucanych im czynów wymagało czasu wielokrotnie przekraczającego czas na rozpoznanie sprawy w postępowaniu przyspieszonym ograniczonym wszak dopuszczalnym okresem pozbawienia wolności osoby zatrzymanej. Autorki dalekie są od kreślenia czarnych scenariuszy i z pełną aprobatą odnoszą się do wprowadzonych zmian w zakresie procedowania w trybie przyspieszonym. Pomimo jednak jakże słusznych i oczekiwanych regulacji postępowanie to nadal wymaga zaangażowania wielu osób i ogromnego nakładu sił i środków²⁷.

Ponadto dodatkowym zagrożeniem są tzw. przestępstwa okołostadionowe, do których znamion należy nie tylko stosowanie przemocy lub groźby jej użycia, ale i wszelkie inne popełnione z zastosowaniem przemocy lub groźby. Obok więc zachowań spenalizowanych chociażby w art. 280–281, 232, 246 i 250 k.k. w grę wchodzić mogą także np.: art. 191 § 1, 222 § 1, 223, 156 § 1, 157 § 1 czy nawet art. 148 § 1 k.k., a przypomnijmy z badań Piotra Chlebowicza wynika, że przestępstwa popełniane przez pseudokibiców mieszczą się przede wszystkim w trzech rozdziałach kodeksu karnego.

²⁶ Z. Wrona, *Postępowanie nakazowe w polskim procesie karnym*, Warszawa 1997, s. 9.

²⁷ W roku 2008 podjęto próbę oszacowania kosztów ponoszonych przez Policję w związku z działaniami w ramach trybu szczególnego. Wyliczono, że na jedną osobę kwota ta wynosi 600 złotych. Zasadniczą część tej sumy stanowią wydatki na utrzymanie podejrzanego w pomieszczeniu dla osób zatrzymanych oraz doprowadzenia. Szarzej zob.: P. Ostaszewski, *Zmiany w trybie przyspieszonym*, „Policja 997” 2008, nr 7.

Tryb postępowania w sprawach o przestępstwa z Ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych

Dotyczy to przestępstw przeciwko porządkowi publicznemu, przestępstw przeciwko życiu i zdrowiu i przestępstw przeciwko działalności instytucji państwowych i samorządu terytorialnego²⁸.

Wydaje się, że sedno sprawy tkwi w likwidacji anonimowości kibiców, reakcji nawet na drobne zakłócenia porządku i błyskawicznym usuwaniu sprawcy z terenu imprezy masowej. Ponumerowanie krzesełek, kupowanie biletów wyłącznie za okazaniem dokumentu tożsamości, wprowadzanie danych personalnych do biletu, stosowanie identyfikatorów (np. kod kreskowy na karnecie lub bilecie zawierający imię i nazwisko kibica, jego adres oraz numer miejsca zajmowanego na stadionie) oraz rozbudowa bazy o kibicach karanych zakazem stadionowym (z udostępnieniem jej organizatorom imprez) stanowi dobry punkt wyjścia. Dodajmy do tego jeszcze wykorzystywanie systemu monitoringu na stadionie, z którego utrwalony obraz pozwalałby chociażby na procesową identyfikację. Tym bardziej, że w świetle doniesień medialnych²⁹ zagadnienie to zyskało na ogólnym zainteresowaniu.

²⁸ Zob. więcej: P. Chlebowicz, *Chuligaństwo stadionowe, studium kryminologiczne*, Warszawa 2009, s. 90 i n.

²⁹ We wrześniu 2009 r. w internecie, czasopismach, radiu i telewizji rozgorzała dyskusja publiczna nad wystąpieniem rzecznika praw obywatelskich Jana Kochanowskiego do Prokuratury Rejonowej w Chorzowie z pytaniem o podstawę prawną decyzji dotyczącej upublicznienia na stronie internetowej śląskiej Policji wizerunków pseudokibiców, którzy wywołali zamieszki w dniu 28 lutego 2009 r. na stadionie po meczu piłkarskim pomiędzy Górnikiem Zabrze oraz Ruchem Chorzów. Rzecznik wykazywał bezpodstawność takiego postępowania prokuratury, podnosząc, że próżno szukać przepisu w polskiej procedurze karnej zezwalającego organom ścigania na tego rodzaju aktywność. Jako ciekawostkę warto dodać, że dzięki anonimowym informacjom internautów udało się zidentyfikować i zatrzymać 13 z 24 poszukiwanych pseudokibiców.



Artur Budzowski*

Zarządzanie bezpieczeństwem produktów kosmetycznych w świetle nowych przepisów unijnych

Problem zarządzania bezpieczeństwem produktu wiąże się z zapewnieniem wysokiej jakości gwarantującej minimalizację lub całkowity brak zagrożeń dla zdrowia konsumenta produktu. Szczególnie dużo uwagi w ustawodawstwie oraz literaturze fachowej poświęca się zarządzaniu bezpieczeństwem produktów żywnościowych, ze względu na podstawowe znaczenie dla zdrowia i kondycji całej populacji ludzkiej¹. Metody i systemy wypracowane dla zapewnienia bezpieczeństwa żywności w wielu przypadkach mogą służyć jako wzorcowe, także dla produktów kosmetycznych. Istnieją także analogie pomiędzy zarządzaniem bezpieczeństwem kosmetyków oraz leków.

Obecnie zarządzanie bezpieczeństwem produktu kosmetycznego nabiera nowego znaczenia, w związku z planowanym na dzień 11 lipca 2013 wejściem w życie nowego Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) Nr 1223/2009², które na nowo definiuje wiele terminów i pojęć, jak również zmienia dotychczasowy zakres obowiązków podmiotów gospodarczych zajmujących się produkcją i obrotem produktami kosmetycznymi. Celem niniejszego tekstu jest przedstawienie aktualnego stanu wiedzy oraz bieżącego stanu prawnego związanego z zarządzaniem bezpieczeństwem kosmetyków, a także określenie charakteru i zakresu zmian w tym zakresie wynikających z planowanego wejścia w życie Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) Nr 1223/2009 (zwanego dalej Nowym Rozporządzeniem).

Pierwszym krokiem jest zdefiniowanie pojęcia produktu kosmetycznego. Dotychczas obowiązująca definicja kosmetyku zawarta była w przepisie Ustawy o kosmety-

* Dr, Wydział Zarządzania i Komunikacji Społecznej, Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego.

¹ D. Kołożyn-Krajewska, T. Sikora, *Zarządzanie bezpieczeństwem żywności*, Wyd. C. H. Beck, Warszawa 2010.

² Dziennik Urzędowy UE, 22.12.2009, L342/59-209.

kach z dnia 30 marca 2001 r.³ W Rozporządzeniu Ministra Zdrowia z dnia 16 czerwca 2003 r. zostały dokładniej określone poszczególne kategorie produktów kosmetycznych⁴. Nowe Rozporządzenie WE 1223/2009 w art. 2 pkt 1 definiuje „produkt kosmetyczny” jako: „każdą substancję lub mieszaninę przeznaczoną do kontaktu z zewnętrznymi częściami ciała ludzkiego (naskórkiem, owłosieniem, paznokciami, wargami oraz zewnętrznymi narządami płciowymi) lub z zębami oraz błonami śluzowymi jamy ustnej, którego wyłącznym lub głównym celem jest utrzymywanie ich w czystości, perfumowanie, zmiana ich wyglądu, ochrona, utrzymywanie w dobrej kondycji lub korygowanie zapachu ciała”. Definicja ta jest podobna do obecnie obowiązującej. Jednak we wstępie do ww. Rozporządzenia pkt 7 zawarta jest adnotacja, że: „Ocena, czy dany produkt jest produktem kosmetycznym, musi być dokonywana na podstawie indywidualnej oceny produktu, uwzględniającej wszystkie jego cechy”. Punkt ten zawiera porównawczy wykaz typowych postaci kosmetyków wraz z ich przeznaczeniem, zasadniczo zbieżny z obecnie obowiązującym Rozporządzeniem Ministra Zdrowia z dnia 16 czerwca 2003 r., jednak bez uwzględnienia wyjątku w postaci maseczek służących do peelingu chemicznego.

Kolejnym krokiem w zarządzaniu bezpieczeństwem jest identyfikacja potencjalnych zagrożeń. Pierwszy rodzaj zagrożeń stanowią zagrożenia mikrobiologiczne. Zagrożenia te są podobne do problemów związanych z żywnością, ponieważ wiele surowców używanych do produkcji kosmetyków stanowią substancje odżywcze, w tym tłuszcze, węglowodany, peptydy i białka oraz ich chemicznie zmodyfikowane pochodne. W środowisku bogatym w takie substancje, zwłaszcza jeśli kosmetyk ma postać emulsji, mogą z powodzeniem rozwijać się drobnoustroje, w tym wirusy, bakterie i grzyby. W tym zakresie bezpieczeństwo produktu będzie polegało na braku obecności mikroorganizmów, a także pozostałości toksyn produkowanych przez te mikroorganizmy. Psucie się produktu kosmetycznego może objawiać się widocznymi zmianami, w tym zmianą barwy, konsystencji lub zapachu kosmetyku czy też pojawieniem się osadów, jednak rozwoju niektórych mikroorganizmów konsument może nie zauważyć. Badania polegające na wykrywaniu obecności w kosmetyku niektórych rodzajów bakterii, mogących stanowić szczególne zagrożenie dla konsumentów, muszą być obowiązkowo przeprowadzane, zgodnie z wymogami ustawowymi. Normy zawierające instrukcje takich oznaczeń zostały przytoczone w dalszej części artykułu. W celu oszacowania skuteczności ochrony mikrobiologicznej kosmetyku przez system konserwantów obowiązkowo należy przeprowadzać tzw. testy obciążeniowe kosmetyku, polegające na dodawaniu standardowej mieszanki bakteryjno-grzybowej do gotowego produktu i badaniu zniszczenia tych mikroorganizmów po określonym czasie. Zgodnie z nowym rozporządzeniem, wyniki tych testów mają zostać załączone do Raportu Bezpieczeństwa Produktu Kosmetycznego, stanowiącego Załącznik nr 1 tego rozporządzenia. Ponadto, szybkość rozwoju drobnoustrojów w gotowym kosmetyku wpływa na trwałość tego produktu. Zgodnie z art. 19 pkt 1c nowego rozporządzenia, na opakowaniu kosmetyku musi zostać umieszczona data, do której kosmetyk zachowuje swoje właściwości, natomiast dla kosmetyków o terminie przydatności przekraczającym trzydzieści miesięcy, dla których umieszczenie na opakowaniu standardowej

³ Dz.U. z 2001 r., nr 42, poz. 473 z późn. zm.

⁴ Dz.U. z 2003 r., nr 125, poz. 1168.

daty minimalnej trwałości nie jest wymagane, producent kosmetyku będzie zobowiązany do podania okresu, w jakim dany kosmetyk może być bezpiecznie stosowany po otwarciu opakowania.

Poza bakteriami i grzybami problemem jest zapewnienie braku wirusów (np. WZW) w produktach kosmetycznych. Jednym z głównych źródeł tego typu zagrożeń jest woda używana do produkcji kosmetyków. Kwestią jakości wody do produkcji kosmetyków nie została uregulowana prawnie, tymczasem sposoby zapewnienia jakości wody do wytwarzania leków zostały szczegółowo opisane w Farmakopei, zaś żywności – zagrożone dopiero w Rozporządzeniu Ministra Zdrowia z dnia 20 kwietnia 2010 r.⁵ zmieniającym rozporządzenie w sprawie jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi (Dz.U. z dnia 6 kwietnia 2007 r.). Sposób zapewnienia odpowiedniej czystości wody do produkcji kosmetyków został unormowany w postaci ogólnych wytycznych dopiero na poziomie zharmonizowanej normy zawierającej tzw. Dobre Praktyki Produkcji. Norma ta traktowana jest przez zapisy nowego rozporządzenia jako obowiązkowa, a jej szczegółowa interpretacja przedstawiona jest w dalszej części artykułu.

Inną klasę potencjalnego zagrożenia stanowią zanieczyszczenia mechaniczne, np. wióry, opiłki metali lub kawałki szkła mogące powodować zranienie konsumenta. Tego typu zanieczyszczenia mogą dostać się do finalnego produktu kosmetycznego w wyniku awarii urządzeń produkcyjnych lub działań personelu niezgodnych z procedurami. Biorąc pod uwagę ogólne zaostrożenie wymagań dotyczących jakości kosmetyków, tego typu zagrożenia są stosunkowo łatwe do wyeliminowania, pod warunkiem przestrzegania podstawowych zasad BHP oraz GMP, które zostaną omówione w dalszej części artykułu. Istnieje też możliwość przedostania się do finalnego produktu zanieczyszczeń mechanicznych z surowców pochodzenia naturalnego takich jak: piasek lub twarde fragmenty roślinne, na skutek zastosowania surowców zbyt niskiej jakości lub o czystości niezgodnej z zadeklarowaną przez ich producenta.

Główne zagrożenia bezpieczeństwa produktów kosmetycznych są to zagrożenia chemiczne, wynikające z obecności w składzie kosmetyku substancji chemicznych, które mają negatywny wpływ na zdrowie człowieka. Obecność tych substancji najczęściej wynika z samej receptury kosmetyku, a więc ze świadomej decyzji o dodaniu poszczególnych składników do kosmetyku. Ale poza tym konieczne jest uwzględnienie zagrożeń wynikających z przypadkowej obecności szkodliwych zanieczyszczeń, które mogą dostać się do produktu na różnych etapach jego wytwarzania. Zanieczyszczenia mogą być obecne już w surowcach o niskiej jakości, zarówno pochodzenia naturalnego, jak i syntetycznych, użytych do wyprodukowania danej partii kosmetyku. Ponadto w samym procesie produkcji może dojść do przypadkowego przekroczenia dawki surowca, którego maksymalne stężenie w gotowym produkcie objęte jest ograniczeniami. Może również dojść do niekontrolowanego przedostania się do kosmetyku substancji nieprzewidzianych w recepturze na skutek awarii urządzeń produkcyjnych, poprzez przypadkowy kontakt z zabrudzonymi przedmiotami, w wyniku działań niezgodnych z przyjętą technologią czy wręcz w wyniku zaniedbania lub celowego działania nierzetelnych producentów. Dodatkowym źródłem zanieczyszczenia mogą być opakowania produktu kosmetycznego.

⁵ Dz.U. z 2010 r., nr 72, poz. 466.

W skład kosmetyków mogą wchodzić substancje chemiczne mające różnorodne właściwości fizyczne i chemiczne. Opiszem potencjalnego działania szkodliwego i toksycznego substancji chemicznych zajmuje się toksykologia⁶. Szkodliwe działanie kosmetyków może objawiać się bezpośrednio po użyciu kosmetyku, np. w postaci pieczenia, swędzenia skóry lub błony śluzowej jamy ustnej, ale niektóre skutki mogą ujawniać się po dłuższym czasie, w postaci stanów zapalnych, alergii, astmy, a nawet działania rakotwórczego oraz mutagennego. Opis toksycznego działania surowców kosmetycznych⁷, alergii wywołane przez składniki kosmetyków⁸, jak również próby oceny ich bezpieczeństwa⁹ są tematem licznych prac naukowych.

Dobór surowców do produkcji kosmetyków został ograniczony prawem. Obecnie obowiązujące Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 30 marca 2005 r.¹⁰ zawiera w załączniku nr 1 listę substancji niedozwolonych do stosowania w kosmetykach. Lista ta zawiera wykaz substancji o udowodnionym działaniu szkodliwym lub podejrzewanych o działanie szkodliwe, ale są na niej także obecne składniki aktywne leków, których obrót regulowany jest odrębnymi przepisami. Załącznik nr 2 to spis substancji dozwolonych do stosowania w kosmetykach z ograniczeniami, dotyczącymi rodzajów kosmetyków, maksymalnego stężenia danego surowca w gotowym produkcie i wymogami dotyczącymi oznakowania opakowań kosmetyków zawierających wyszczególnione surowce, np. wymóg umieszczania substancji mogących powodować alergię w wykazie składników produktu. Kolejne załączniki zawierają listy surowców spełniających określone funkcje w składzie kosmetyku, podlegające szczególnym restrykcjom ze względu na możliwość wystąpienia działań niepożądanych w przypadku większości surowców należących do wymienionych klas wraz z ograniczeniami w ich stosowaniu. W szczególności, Załącznik nr 3 zawiera listę barwników, załącznik nr 4 listę konserwantów, a załącznik nr 5 listę substancji promieniochronnych, w tym filtrów UV, dozwolonych do stosowania w kosmetykach.

Nowe rozporządzenie WE 1223/2009 zawiera załączniki w znacznie mierze analogiczne do wyżej wymienionych. Załącznik II to lista substancji zakazanych w produktach kosmetycznych bogatsza od obecnie obowiązującej o około 200 pozycji, załącznik III wymienia substancje, które mogą być stosowane wraz z ograniczeniami dotyczącymi rodzajów kosmetyków przeznaczonych do stosowania na określone części ciała, maksymalnego stężenia danego surowca w gotowym produkcie, a także innymi ograniczeniami, np. dotyczącymi obecności danego surowca wyłącznie w preparatach do stosowania profesjonalnego, kontaktu z oczami lub zakazu stosowania w produktach przeznaczonych dla dzieci. Załącznik ten przedstawia także wymogi dotyczące oznakowania opakowań kosmetyków zawierających wyszczególnione substancje niebezpieczne, w tym zwroty dotyczące ryzyka i bezpieczeństwa stosowania tych produktów. Zawarty w załączniku IV wykaz dopuszczonych barwników został

⁶ W. Seńczuk, *Toksykologia współczesna*, Wyd. PZWL, Warszawa 2005.

⁷ J. Gerhard, G.J. Nohynek, R. Fautz, F. Benesch-Kieffer, H. Toutain, *Toxicity and human health risk of hair dyes*, „Food and Chemical Toxicology” 2004, t. 42, nr 4, s. 517–543.

⁸ P.K. Nigam, *Adverse reactions to cosmetics and methods of testing (Review)*, „Indian J. Dermatol. Venereol. Leprol.” 2009, t. 75, nr 1, s. 10–19.

⁹ D.R. Bickers, P. Calow, H.A. Greim, J.M. Hanifin, A.E. Rogers, J.-H. Saurat, I.G. Sipes, R.L. Smith, H. Tagami, *The safety assessment of fragrance materials (Review)*, „Regulatory Toxicology and Pharmacology” 2003, t. 37, nr 2, s. 218–273.

¹⁰ Dz.U. z 2005 r., nr 72, poz. 642.

pomniejszony m.in. o niektóre barwniki azowe oraz składniki farb do włosów, które na podstawie badań zostały sklasyfikowane jako potencjalnie rakotwórcze i przestały być stosowane z chwilą wejścia Polski do Unii Europejskiej, gdyż zostały już wcześniej zakazane na podstawie Dyrektywy Unijnej z dnia 19 lipca 2006 r.¹¹ Zawarte odpowiednio w załącznikach V i VI wykazy dopuszczonych konserwantów i substancji promieniochronnych nie zawierają znaczących zmian w porównaniu z obecnie obowiązującymi wykazami.

W nowym rozporządzeniu WE 1223/2009 wśród składników kosmetyków wyróżniono substancje, które zostały sklasyfikowane jako CMR (ang.: *Carcinogenic, Mutagenic or toxic for Reproduction*), czyli rakotwórcze, mutagenne lub działające szkodliwie na rozrodczość. Załącznik VI do rozporządzenia (WE) nr 1272/2008 zawiera w tabelach 3.1 oraz 3.2 zharmonizowaną klasyfikację substancji stwarzających zagrożenie, wraz z ewentualnym przypisaniem do kategorii 1A, 1B lub 2 pod względem każdego z wymienionych działań szkodliwych (C, M lub R)¹². Klasyfikacja danej substancji w kategorii 1A oznacza zazwyczaj udowodnione działanie rakotwórcze, mutagenne lub szkodliwe dla rozrodczości na podstawie badań epidemiologicznych przeprowadzanych u ludzi. Klasyfikacja substancji w kategorii 1B może zostać dokonana na podstawie pozytywnego wyniku badań na zwierzętach lub na podstawie pośrednich dowodów wskazujących na duże prawdopodobieństwo działania CMR u ludzi. Substancje sklasyfikowane w kategorii 2 są podejrzewane o działanie CMR u ludzi. Zgodnie z art. 13 ust. 1 nowego rozporządzenia obecność w kosmetyku substancji zaliczonej do którejkolwiek z kategorii CMR musi zostać zgłoszona Komisji Europejskiej. Art. 15 ust. 1 tego rozporządzenia określa, że stosowanie w produktach kosmetycznych substancji sklasyfikowanych jako substancje CMR, należących do kategorii 2 jest zakazane. Jednak już w następnym zdaniu tego paragrafu znajduje się furtka, umożliwiająca stosowanie tych substancji w przypadku uzyskania pozytywnej oceny przez Komitet Naukowy ds. Bezpieczeństwa Konsumentów (SCCS). Dla takich przypadków przewidziano także standardową procedurę regulacyjną i kontrolną przy udziale Stałego Komitetu ds. Produktów Kosmetycznych. Jeszcze większe restrykcje dotyczące stosowania w kosmetykach substancji CMR, należących do kategorii 1A lub 1B, opisane zostały w art. 15 ust. 2 nowego rozporządzenia. Substancje takie należy zasadniczo traktować jako zakazane, jednak przewidziano wyjątki pod warunkiem jednoczesnego spełnienia kilku wymagań. W takim przypadku należy wykazać, że nie istnieje zamiennik dla danego składnika. Konieczne jest ponadto uzyskanie pozytywnej oceny przez SCCS, uwzględniającej ewentualne grupy osób szczególnie wrażliwych na dany składnik, ponadto SCCS została upoważniona do dokonywania takiej oceny cyklicznie co 5 lat. Dodatkowo składnik ten musi spełniać wymogi bezpieczeństwa żywności w rozumieniu rozporządzenia (WE) nr 178/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 28 stycznia 2002 r.¹³ Można domniemywać, że powodem pozostawienia furtki w przepisie zawartym w art. 2 jest obecność na liście substancji o działaniu CMR wielu popularnych związków chemicznych, które dotychczas były szeroko stosowane w produktach kosmetycznych, i zachodzą obawy, czy możliwe jest ich

¹¹ „Official Journal of the EU”, 20.07.2006, L198/11-14.

¹² Dziennik Urzędowy UE, 31.12.2008, L353/1-1355

¹³ Dziennik Urzędowy UE, 1.2.2002, L31/1/463-486.

zastąpienie równie skutecznymi zamiennikami. Komisja Europejska bardzo poważnie potraktowała problem substancji o działaniu CMR, ww. przepisy art. 15 ust. 1 i 2 weszły w życie z dniem 1 grudnia 2010 r. jako pierwsze regulacje nowego rozporządzenia. Spełnienie tych norm może jednak stanowić trudność dla producentów, chociażby dlatego, że odnalezienie właściwych informacji o poszczególnych substancjach CMR nie jest łatwe, gdyż wyżej wspomniane tabele stanowiące załączniki do rozporządzenia (WE) nr 1272/2008 zawierają trudne do interpretacji skróty kodujące właściwości danych substancji. Te restrykcyjne przepisy z jednej strony zapewniają ochronę konsumenta przed substancjami mogącymi powodować nieodwracalne szkody dla organizmu. Jednak z drugiej strony, w przypadku konieczności zastosowania substancji wykazującej korzystne działanie w kosmetyku, ale sklasyfikowanej jako CMR, nakładają na producenta obowiązki związane z czasochłonnymi i kosztownymi procedurami biurokratycznymi. Przykładem takiej sytuacji jest grupa skutecznych konserwantów, których działanie bakteriobójcze opiera się na powolnym uwalnianiu bardzo małych ilości formaldehydu, sklasyfikowanego jako związek o działaniu CMR. Konserwanty te figurują nadal w załączniku V do nowego rozporządzenia, więc formalnie zostały dopuszczone do dalszego stosowania, jednak praktyka pokaże, czy fakt obecności choćby śladowych ilości związku CMR nie okaże się trudną do pokonania przeszkodą biurokratyczną.

Osobnym problemem jest ewentualny dodatek substancji sklasyfikowanych jako nanomateriały. W dotychczasowych regulacjach prawnych ta grupa substancji nie była uwzględniana. Tymczasem wraz z wejściem w życie nowego rozporządzenia WE 1223/2009 zgodnie z art. 13 ust. 1 konieczne będzie nie tylko zgłaszanie obecności nanomateriałów w produktach kosmetycznych, ale także opis ich ewentualnego działania szkodliwego w raporcie bezpieczeństwa produktu kosmetycznego. W art. 2 ust. 1 przyjęta została arbitralnie dość lakoniczna definicja nanomateriału, który ma oznaczać: „nierozpuszczalny lub biotrwały i celowo wytworzony materiał posiadający co najmniej jeden wymiar zewnętrzny lub strukturę wewnętrzną w skali od 1 do 100 nm”. Oprócz nierozpuszczalności i trwałości w warunkach biologicznych, za decydujące kryterium przyjęto wielkość szeroko rozumianych cząsteczek, czyli stopień rozdrobnienia danego materiału. Nie odniesiono się jednak w tym przepisie do często występującego przypadku, kiedy materiał posiada szeroki przedział dystrybucji wielkości ziaren, a tylko część z nich wypełnia podane kryterium wielkości. Zapewne między innymi z tego powodu dodany został ust. 3 o planowanym dostosowaniu ww. definicji nanomateriału do postępu naukowo-technicznego. Z art. 19 ust. 1 wynika obowiązek każdorazowego umieszczania informacji o użytych nanomateriałach w wykazie składników na opakowaniach kosmetyków w postaci słowa „*nano*” umieszczonego w nawiasie po nazwie danego składnika kosmetyku. Zgodnie z restrykcyjnym przepisem zawartym w art. 16 nowego rozporządzenia, nowe produkty kosmetyczne zawierające nanomateriały, z wyłączeniem nanomateriałów pełniących funkcje barwników, środków promieniochronnych oraz konserwantów, muszą być zgłaszane Komisji Europejskiej na sześć miesięcy przed wprowadzeniem ich do obrotu, wraz z nazwą chemiczną, specyfikacją nanomateriału uwzględniającą deklarowaną wielkość cząsteczek, danymi dotyczącymi bezpieczeństwa nanomateriału z uwzględnieniem kategorii kosmetyku, w którym został zastosowany oraz pełnym profilem toksykologicznym tego nanomateriału. Producent kosmetyku będzie obowiązany nawet do określenia

szacunkowej ilości nanomateriałów w produktach kosmetycznych, jaką zamierza wprowadzać rocznie do obrotu. W ust. 4 przewidziana została procedura, zgodnie z którą KE może zwrócić się do Komitetu Naukowego ds. Bezpieczeństwa Konsumentów (SCCS) z prośbą o konsultacje dotyczące bezpieczeństwa stosowania danego nanomateriału. Pewne wątpliwości mogą budzić szerokie ramy czasowe niezbędne do ostatecznego podjęcia ewentualnej decyzji dopuszczającej. W nowym rozporządzeniu wiele kwestii dotyczących nanomateriałów nie zostało jednoznacznie rozstrzygniętych, choćby ze względu na brak wyszczególnienia nanomateriałów w bieżącej wersji załączników III–VI. Zgodnie z ust. 10 wykaz wszystkich nanomateriałów stosowanych w produktach kosmetycznych wprowadzanych do obrotu ma zostać udostępniony w terminie do 11 stycznia 2014 r.

W przypadku produktów kosmetycznych często spotykanym zagrożeniem jest powstawanie alergii. Większość kosmetyków wchodzi w bezpośredni kontakt ze skórą konsumenta kosmetyku przez określony czas, który może być krótki w przypadku tzw. kosmetyków spłukiwanych, definiowanych jako produkty, które po zastosowaniu na skórę, włosy lub błony śluzowe są przeznaczone do usunięcia lub też dłuższy w przypadku większości pozostałych kosmetyków. Większy czas kontaktu danego preparatu z ciałem konsumenta powoduje zwiększenie narażenia na szkodliwe działanie składników tego preparatu. Skłonność do występowania alergii na dany składnik kosmetyku jest indywidualną cechą konsumenta. Substancje, które powodują podrażnienia skóry lub błony śluzowej, czy też alergiczne stany zapalne u większości populacji są wycofywane z użycia i włączane do wykazu substancji zakazanych w produktach kosmetycznych, stanowiącego załącznik II do nowego rozporządzenia. Wiele substancji, mogących wywoływać alergię lub podrażnienia tylko u niewielkiej grupy konsumentów lecz z reguły niepowodujących poważnych następstw, umieszczono w załączniku III do nowego rozporządzenia. Dotyczy to zwłaszcza substancji służących jako surowce zapachowe, substancji do barwienia włosów, zwłaszcza *p*-fenylenodiaminy i pochodnych, czy też związków stosowanych do trwałej ondulacji. Załącznik ten zawiera wykaz substancji, które mogą być zawarte w produktach kosmetycznych, włącznie z określeniem ograniczeń. W przypadku surowców mogących powodować alergię zazwyczaj narzucony jest nakaz umieszczania tych surowców w wykazie składników na opakowaniu produktu już przy niewielkich stężeniach w gotowym produkcie, nawet gdy surowce te są jedynie częścią kompozycji zapachowej. W przypadku niektórych potencjalnych alergenów ograniczenia dotyczą także maksymalnego stężenia w gotowym produkcie kosmetycznym. Alergie mogą być także powodowane przez związki absorbujące promieniowanie UV, umieszczone w załączniku VI do nowego rozporządzenia, zawierającym wykaz substancji promieniochronnych dozwolonych w produktach kosmetycznych wraz ze szczegółowymi wytycznymi dotyczącymi ich stosowania w kosmetykach.

Opakowanie produktu kosmetycznego powinno spełniać funkcję informacyjną, w szczególności informować konsumenta o potencjalnych zagrożeniach wynikających z użycia danego produktu. Dotychczas obowiązujące wymogi dotyczące opakowań kosmetyków określone są w art. 6 Ustawy o kosmetykach z dnia 30 marca 2001 r. W przepisie tym m.in. określony został wymóg widocznego, czytelnego oraz nieusuwalnego oznakowania opakowania, zawierającego nazwę kosmetyku, ilość nominalną kosmetyku w opakowaniu w jednostkach masy lub objętości oraz: „wykaz

składników określonych zgodnie z nazwami przyjętymi w Międzynarodowym Nazewnictwie Składników Kosmetycznych (INCI), poprzedzony wyrazem „składniki” lub „*ingredients*”, obejmujący: a) składniki w malejącym porządku według masy w momencie ich dodawania, przy czym składniki w stężeniach poniżej 1% mogą być wymienione w dowolnej kolejności, po składnikach w stężeniach większych niż 1%. Podobne regulacje zostały zawarte w nowym rozporządzeniu WE 1223/2009. Jednak dotychczasowe nazewnictwo składników oparte było wyłącznie na ujednoczonym międzynarodowym nazewnictwie INCI. Tymczasem w nowym rozporządzeniu pojawił się art. 33, w którym czytamy, że: „Komisja opracowuje i aktualizuje słownik wspólnych nazw składników. W tym celu Komisja uwzględnia uznane międzynarodowe nazewnictwo, w tym międzynarodowe nazewnictwo składników kosmetycznych (INCI). Słownik ten nie stanowi wykazu substancji dozwolonych do stosowania w kosmetykach”. Zapis ten oznacza zapowiedź wprowadzenia zmienionego systemu nazewnictwa surowców kosmetycznych, tylko częściowo opartego o INCI. Pierwsze dostępne informacje wskazują, że „Słownik wspólnych nazw składników” (ang.: GCIN, *Glossary of Common Ingredient Names*) może powstać w wyniku poszerzenia lub zastąpienia bazy danych ICI (ang.: *Inventory of Cosmetic Ingredients*). W okresie przejściowym, przed opublikowaniem nowego słownika z nazewnictwem składników kosmetyków, ich producenci zmuszeni są do korzystania z istniejących baz danych, co może prowadzić do chaosu w przypadku pojawienia się zmian w nazwach niektórych składników w nowej bazie danych z ujednoczonym systemem nazewnictwa. Za prawdopodobnie najbardziej aktualną w chwili obecnej bazę danych można uznać CosIng. Na stronie internetowej tej bazy danych przedstawia się ona jako baza redagowana przez Komisję Europejską, zawierająca informacje o surowcach i innych składnikach kosmetyków zgodne z nowym rozporządzeniem WE 1223/2009, jak również ze wspomnianą bazą ICI.

Artykuł 21 nowego rozporządzenia WE 1223/2009 narzuca na producentów kosmetyków obowiązek nie tylko ujawniania, ale nawet zapewnienia łatwej publicznej dostępności wszelkich niezbędnych informacji dotyczących kosmetyku, w tym także składu, a w przypadku kompozycji zapachowych także danych dotyczących numeru kodu oraz producenta tej kompozycji.

W art. 7 dotychczas obowiązującej Ustawy o kosmetykach zawarta była możliwość wystąpienia z wnioskiem do Głównego Inspektora Sanitarnego o wyrażenie zgody na nieujawnianie na opakowaniu jednostkowym nazw jednego lub kilku składników kosmetyku ze względu na tajemnicę przedsiębiorstwa. Nowe rozporządzenie WE 1223/2009 takiej procedury nie przewiduje. Zgodnie z art. 19 utrzymana została natomiast możliwość zachowania tajemnicy handlowej w przypadku zastrzeżonych przez producentów kompozycji zapachowych i aromatycznych, które w spisie składników kosmetyków mają zostać określone są terminem „*parfum*” lub „*aroma*”, bez konieczności wyszczególniania surowców, z wyjątkiem wspomnianych wcześniej substancji zawartych w załączniku III, stanowiących potencjalne alergeny dla osób uczulonych.

Istotną nowością występującą w nowym rozporządzeniu WE 1223/2009 jest poszerzenie zakresu odpowiedzialności za jakość i bezpieczeństwo produktów kosmetycznych. Zgodnie z Art. 4 do obrotu w Unii Europejskiej będą mogły być wprowadzone wyłącznie produkty, dla których zostanie wyznaczona „osoba odpowiedzialna”, będąca osobą prawną lub fizyczną. Osobą odpowiedzialną może być producent kosmetyku na terenie Wspólnoty, importer, dystrybutor, lub też inna osoba pisemnie

upoważniona przez te podmioty. W art. 5 zebrane zostały obowiązki ciążące na osobach odpowiedzialnych, w tym polegające na zagwarantowaniu bezpieczeństwa produktu we wszystkich wspomnianych aspektach oraz związane z przygotowaniem odpowiedniej dokumentacji oraz zapewnieniem dostępności informacji o danym produkcie kosmetycznym. Osoba odpowiedzialna została obciążona także niemałym ryzykiem finansowym podejmowania ewentualnych środków naprawczych lub wycofania z rynku produktu kosmetycznego, a nawet wycofywania od użytkowników końcowych, w tym konsumentów, w przypadku niespełnienia przez dany produkt choćby jednego z wielu wymogów wymienionych w art. 25 nowego rozporządzenia. Dotyczy to w szczególności wymogów związanych z bezpieczeństwem produktu, w tym ze spełnieniem ograniczeń dotyczących składu kosmetyku, kompletności analiz produktu a także z zapewnieniem pełnej dokumentacji, w tym oceny bezpieczeństwa, informacji o działaniu niepożądanym, poprawnością oznakowania kosmetyku, dostępnością informacji o produkcie itd. W dotychczas obowiązującej Ustawie o kosmetykach, zgodnie z art. 12, decyzje o ewentualnym wstrzymaniu obrotu danym produktem mógł podjąć wyłącznie Główny Inspektor Sanitarny, w sytuacji poważnego zagrożenia bezpieczeństwa konsumentów. Nowe przepisy drastycznie podnoszą ryzyko wystąpienia konieczności wycofania produktu na koszt producenta lub dystrybutora kosmetyku importowanego.

Artykuł 6 nowego rozporządzenia określił obowiązki dystrybutorów produktów kosmetycznych. Dystrybutorzy mają obowiązek sprawdzenia, czy produkt końcowy wprowadzony przez nich na rynek, spełnia opisane wyżej wymogi formalne. W przypadku stwierdzenia niezgodności powinni oni wstrzymać dystrybucję produktu do czasu uzupełnienia braków. Natomiast w przypadku niespełnienia warunków bezpieczeństwa przez sam kosmetyk, ciąży na nich obowiązek wycofania go z rynku, w tym także wycofania od konsumentów. Artykuł 26 zawiera zapis skutkujący obciążeniem finansowym dystrybutora w przypadku wprowadzenia wadliwej partii kosmetyku na rynek z winy dystrybutora lub w wyniku zaniedbań leżących po jego stronie. Specyfika działalności dystrybucyjnej polega na magazynowaniu oraz transportowaniu gotowych wyrobów kosmetycznych. W czasie tych operacji są oni odpowiedzialni za produkt i nie mogą dopuścić do jego uszkodzenia lub pogorszenia jego jakości. Dlatego też dystrybutorzy mają obowiązek dbać o sprawdzenie daty minimalnej trwałości produktów. Muszą także troszczyć się o odpowiednie warunki przechowywania oraz transportu, zgodne z wytycznymi określonymi przez producenta. Aby zapewnić możliwość szybkiego ustalenia ewentualnej odpowiedzialności oraz przeciwdziałania zagrożeniom, konieczna jest identyfikacja kanałów przemieszczania się produktów. Zgodnie z art. 7, na żądanie organów administracji publicznej producenci mają obowiązek przekazywania danych identyfikujących dystrybutorów danej partii kosmetyku, jak również dystrybutorzy obowiązani są udostępniać informacje o producentach.

Oprócz odpowiedzialności finansowej podmiotów gospodarczych zajmujących się produkcją oraz dystrybucją kosmetyków przewidziane zostały także sankcje karne. Obecnie obowiązująca Ustawa o kosmetykach z dnia 30 marca 2001 r. w art. 14 traktuje czyny wprowadzenia kosmetyku do obrotu bez zgłoszenia do krajowego systemu oraz wprowadzenia do obrotu kosmetyku po upływie terminu trwałości jako wykroczenia podlegające karze grzywny. Jako wykroczenie traktowane są także uchybienia w prawidłowości oznakowania kosmetyku, w tym związane z brakiem na opakowaniu składu chemicznego zgodnie z omówionymi wcześniej regulacjami.

Szczególnie surowo karane jest wprowadzenie do obrotu kosmetyków zawierających substancje niedozwolone lub też przekroczenie dozwolonych stężeń w przypadku substancji figurujących na listach substancji dozwolonych do stosowania w kosmetykach z ograniczeniami. Czyny takie zaliczane są do przestępstw i podlegają karze grzywny, a nawet ograniczenia albo pozbawienia wolności do lat 2.

Artykuł 37 nowego rozporządzenia WE 1223/2009 zawiera zapis o pozostawieniu sankcji w przypadkach naruszenia przepisów rozporządzenia w gestii państw członkowskich UE, dlatego też od przewidywanej daty wejścia w życie nowego rozporządzenia należy spodziewać się co najmniej utrzymania *status quo* lub też pewnego zaostżenia przepisów karnych.

Aby móc zgodnie z przepisami prawa polskiego i unijnego produkować kosmetyki, oprócz samej dbałości o jakość i bezpieczeństwo produktów konieczne jest wypełnienie wielu wymogów formalnych związanych z prowadzeniem dokumentacji.

Dotychczas obowiązująca Ustawa o kosmetykach z dnia 30 marca 2001 r. w art. 11 nakładała na producenta obowiązek przygotowywania tzw. *dossier* kosmetyku, czyli kompletu informacji dotyczących ilościowego i jakościowego składu kosmetyku, zawierających specyfikację fizykochemiczną i mikrobiologiczną surowców i gotowego kosmetyku oraz kryteria kontroli czystości mikrobiologicznej kosmetyku, opis metody produkcji zgodnej z dobrą praktyką produkcji. Dodatkowo należało przedstawić ocenę wpływu kosmetyku na bezpieczeństwo zdrowia ludzi przygotowaną z uwzględnieniem charakterystyki toksykologicznej składników i stopnia kontaktu z ciałem człowieka, a także m.in. istniejące dane o niepożądanych skutkach dla zdrowia. Dokument ten dla każdego produktu miał być dostępny do celów kontroli.

Ponadto zgodnie z art. 8 Ustawy o kosmetykach z upoważnienia Głównego Inspektora Sanitarnego utworzony został Krajowy System Informowania o Kosmetykach (KSloK), do którego każdy producent obowiązany jest zgłosić kosmetyk przed wprowadzeniem do obrotu. System ten obecnie jest prowadzony przez Instytut Medycyny Pracy im. Prof. J. Nofera w Łodzi. Zgłoszenie kosmetyku polega na dostarczeniu wypełnionego formularza, zawierającego nazwę i rodzaj kosmetyku oraz dane producenta lub dystrybutora odpowiedzialnego za wprowadzenie na polski rynek importowanego produktu. Obowiązek zgłaszania kosmetyku przez producenta lub dystrybutora wprowadzającego kosmetyk zagraniczny na rynek krajowy, przed wprowadzeniem do obrotu, został w art. 13 nowego rozporządzenia rozszerzony o konieczność zgłaszania Komisji Europejskiej szeregu danych, w tym receptury kosmetyku z wyszczególnieniem wszelkiego typu substancji niebezpiecznych.

Mając wkrótce wejść w życie nowe rozporządzenie WE 1223/2009 zawiera załącznik nr 1 stanowiący wytyczne do sporządzania obowiązkowego raportu bezpieczeństwa produktu kosmetycznego. Dokument ten powinien zawierać nie tylko standardowe dane dotyczące ilościowego i jakościowego składu produktu wraz z nazwami chemicznymi pojedynczych składników oraz mieszanin wchodzących w skład kosmetyku czy też kodem w przypadku barwników lub kompozycji zapachowych, ale także opis właściwości fizycznych i chemicznych tych surowców, a także profil toksykologiczny tych surowców dla wszystkich istotnych toksykologicznych punktów końcowych. Ponadto: „Należy rozważyć wszystkie istotne toksykologiczne drogi wchłaniania, a także działanie ogólnoustrojowe oraz w oparciu o poziom bez obserwowanego działania szkodliwego (NOAEL) obliczyć margines

bezpieczeństwa (MoS)”. Dodatkowo, profil toksykologiczny powinien uwzględniać wszelkie możliwe interakcje pomiędzy surowcami oraz wpływ ewentualnych zanieczyszczeń tych surowców, które także należy opisać w osobnym punkcie, a jeśli wśród zanieczyszczeń znajdują się choćby śladowe ilości substancji sklasyfikowanych jako niedozwolone, należy udowodnić, że ich uniknięcie jest niemożliwe np. ze względów technologicznych. Tak szczegółowe brzmienie raportu bezpieczeństwa, przy założeniu jego rzetelnego wykonania, można uznać z jednej strony za wyczerpujące syntetyczne ujęcie problemu bezpieczeństwa kosmetyku, z drugiej strony przygotowanie takiego raportu będzie wymagało wielu dodatkowych badań przeprowadzanych przez wyspecjalizowane laboratoria, co nie pozostanie bez wpływu na koszty wprowadzenia nowych kosmetyków na rynek, jak również wygeneruje dodatkowe koszty dla producentów chcących utrzymać na rynku obecnie sprzedawane, sprawdzone wyroby. Dodatkowa kontrowersja wynika z samego wymogu wyznaczania tzw. NOAEL, gdyż określanie tej wartości odbywa się obecnie przy wykorzystaniu testów na zwierzętach, co pozostaje w sprzeczności z postulatami dotyczącymi ochrony zwierząt oraz dążeniem do całkowitego wyeliminowania testów na zwierzętach, znajdującym odzwierciedlenie w punktach 39–45 preambuły do nowego rozporządzenia.

Aspekt bezpieczeństwa gotowych produktów kosmetycznych nieodłącznie wiąże się z koniecznością zapewnienia wysokiej jakości, w tym także z zarządzaniem jakością w branży kosmetycznej. Obecnie powszechną praktyką wśród przedsiębiorstw różnej wielkości i prowadzących działalność o bardzo różnym profilu jest wprowadzanie systemu zarządzania organizacją w odniesieniu do jakości opartego na normie PN-EN ISO 9001:2008 (lub nowszej 2009). Zgodnie z zasadami opisanymi w tych normach, jakość nie może ograniczać się już tylko do badań jakościowych finalnego produktu, lecz musi dotyczyć wszystkich aspektów funkcjonowania przedsiębiorstwa, tak aby było ono zdolne do ciągłego dostarczania wyrobów wysokiej jakości, odpowiadających wymaganiom klientów. W celu wdrożenia normy PN-EN ISO 9001 konieczne jest podjęcie szeregu działań, w tym opracowanie i wprowadzenie odpowiedniego systemu zarządzania oraz procedur produkcyjnych i kontrolnych w przedsiębiorstwie przy zaangażowaniu kierownictwa i reszty personelu, szkolenie pracowników, prowadzenie i nadzorowanie dokumentacji, przeprowadzanie audytów wewnętrznych. Dopiero po spełnieniu wszystkich wymagań przedsiębiorstwo może ubiegać się o odpowiedni certyfikat wydawany przez niezależną instytucję. PN-EN ISO 9001 zawiera zapisy bardzo ogólne i uniwersalne, nieodnoszące się do specyfiki jakiegokolwiek branży. Niemniej wdrożenie tej normy staje się ogólnie akceptowanym standardem i warto podejmować się jej wdrażania, niezależnie od norm zharmonizowanych zalecanych dla danej branży, w tym branży kosmetycznej, które stanowią jej uzupełnienie.

Podobnie jak w przypadku żywności oraz produktów medycznych, istnieją normy zharmonizowane dedykowane dla produktów kosmetycznych, mogące służyć jako narzędzia zapewniające spełnienie wymogów ustawowych, w tym przewidzianych nowym rozporządzeniem WE 1223/2009. Najważniejszą spośród obowiązujących norm jest PN-EN ISO 22716 opisująca Dobre Praktyki Produkcji (ang. GMP: *Good Manufacturing Practice*). Jest to norma europejska, przetłumaczona na język polski. Dotychczas, w przypadku powszechnie dostępnych norm zharmonizowanych obowiązywała zasada, że ich przyjęcie i wykorzystanie jest dobrowolne, natomiast wdrożenie tych norm wraz z prowadzeniem odpowiedniej dokumentacji przez dany zakład

produkcyjny automatycznie zapewnia spełnienie wymogów jakościowych przewidzianych prawem. Tymczasem, jak wynika z art. 8 nowego rozporządzenia, stosowanie normy z Dobrymi Praktykami Produkcji zostało obecnie wręcz narzucone producentom kosmetyków. Norma ta zawiera komplet zasad wykonywania wszelkich czynności związanych z produkcją i dystrybucją produktów kosmetycznych w celu zapewnienia wysokiej jakości oraz maksimum bezpieczeństwa tych produktów. W poszczególnych rozdziałach tej normy opisane zostały niezbędne działania oraz konieczne do spełnienia warunki dotyczące poszczególnych aspektów funkcjonowania organizacji oraz etapów produkcji i dystrybucji. Pierwsza część normy dotyczy odpowiednich kwalifikacji personelu oraz schematu organizacyjnego przedsiębiorstwa zapewniającego skuteczną kontrolę jakości wyrobów. Podkreślona została konieczność stałego uzupełniania wiedzy i umiejętności przez wszystkich pracowników, a także ścisłego przestrzegania wymagań dotyczących higieny osobistej pracowników. W obrębie analogicznych zasad GMP opracowanych dla produkcji żywności zagadnienia dotyczące higieny wyróżnione są w postaci zasad tzw. dobrej praktyki higienicznej (GHP). Następny rozdział normy GMP zawiera wytyczne dotyczące projektowania budynków oraz utrzymania czystości w pomieszczeniach, w których ma się odbywać produkcja czy też magazynowanie kosmetyków. Zwrócono uwagę, aby już na etapie projektowania zapewnić funkcjonalność pomieszczeń oraz łatwość utrzymania w czystości wszelkich niezbędnych instalacji, które znajdują się w pomieszczeniach produkcyjnych lub magazynowych. Utrzymanie czystości w pomieszczeniach podczas pracy oraz ochrona przed inwazją szkodników powinny odbywać się w sposób zaplanowany, systematyczny i efektywny. Konieczne jest także rozdzielenie zarówno dróg przepływu różnych surowców i materiałów, jak również miejsc ich składowania lub przetwarzania, w celu zapobieżenia pomyłkom. Także dlatego autorzy normy zaproponowali planowanie schematów przepływu ludzi i środków. Kolejne przepisy dotyczą projektowania oraz eksploatacji urządzeń mających bezpośredni kontakt z surowcami lub produktami, a więc służącymi do produkcji, analizy, transportowania lub magazynowania różnych substancji. Zwrócono uwagę na bezpieczeństwo materiałów użytych do budowy tych urządzeń, aby nie ulegały one zniszczeniu czy też degradacji chemicznej podczas kontaktu z substancjami używanymi podczas produkcji, czyszczenia oraz konserwacji. Określono także nakazy sporządzania i wdrażania planów regularnego czyszczenia, serwisowania i konserwacji urządzeń. W przypadku przyrządów pomiarowych lub instrumentów analitycznych należy dodatkowo zatroszczyć się o ich wzorcowanie, co ma bezpośredni wpływ na jakość produktu. Wszelkie urządzenia wadliwe lub niespełniające norm powinny być wycofywane z użycia.

Wiele uwagi poświęcono jakości surowców używanych do produkcji kosmetyków oraz opakowań. Odpowiednie kryteria jakościowe muszą zostać określone już na etapie zamawiania u odpowiednio wybranego dostawcy. Podobnie, jak w przypadku gotowych kosmetyków, opakowania zawierające surowce powinny mieć oznaczenia zapewniające szybką i jednoznaczną identyfikację zawartości, w tym także dane dostawcy i numer partii. Niezależnie od certyfikatów dostarczanych przez dostawcę, kontrolę każdej partii dostarczanego towaru należy rozpoczynać już w momencie przyjmowania dostawy. W pierwszym etapie, po stwierdzeniu zgodności dostawy ze specyfikacją, należy sprawdzić, czy podczas transportu nie doszło do naruszenia lub uszkodzenia opakowań zbiorczych, a w przypadkach wskazujących na możliwość

uszkodzenia należy wstrzymać daną partię surowca do czasu jednoznacznego potwierdzenia jej przydatności. Jak generalną zasadę należy traktować konieczność badania jakości surowców i opakowań przed ich użyciem. Pominięcie tego etapu jest dopuszczalne tylko w przypadku, gdy producent tych surowców systematycznie przeprowadza adekwatne badania i analizy jakościowe, dysponuje odpowiednią dokumentacją i nie ma wątpliwości co do jego rzetelności. Ważnym surowcem stosowanym do produkcji kosmetyku jest woda. Norma wyraźnie artykułuje konieczność posiadania systemu uzdatniania lub oczyszczania wody przez każdy zakład produkcyjny. Wymagania techniczne dla takiego systemu nie zostały w pełni określone, z wyjątkiem postulatu, że ostatnim etapem oczyszczania wody powinna być dezynfekcja. Prawidłowo funkcjonujący system oczyszczania wody, jak również instalacje rozpraszające oczyszczoną wodę powinny zostać wykonane z materiałów niepowodujących pogorszenia jakości wody, ponadto nie mogą zawierać punktów, w których może dochodzić do zastoju wody, ze względu na ryzyko jej wtórnego zanieczyszczenia. Jakość wody dostarczanej przez system oczyszczania musi być systematycznie kontrolowana albo poprzez przeprowadzanie analiz wody, albo też poprzez monitorowanie parametrów procesowych w instalacjach oczyszczających.

Przed rozpoczęciem procesu produkcji należy zatroszczyć się o kompletną dokumentację zawierającą szczegółowy opis wszelkich operacji składających się na ten proces. Opis ten musi zawierać recepturę kosmetyku, wymagania dotyczące aparatury i urządzeń wykorzystywanych podczas produkcji, wymagania dotyczące surowców i półproduktów oraz kryteria techniczne, w tym odnośnie do czystości i ewentualnej sterylności oraz parametry procesowe podczas poszczególnych operacji. Przed przystąpieniem do operacji określonych w dokumentacji personel powinien skontrolować, czy dysponuje odpowiednimi surowcami oraz sprawnymi urządzeniami spełniającymi założone wymagania, a także dokumentacją i wiedzą umożliwiającą prawidłowe wykonanie zadań.

Podobny reżim należy zapewnić podczas konfekcjonowania produktu. Przed rozpoczęciem pracy konieczne jest sprawdzenie stanu czystości, zasobów niezbędnych podczas kolejnych czynności oraz kompletności dokumentacji.

Generalną zasadą jest zapewnienie podczas całego procesu produkcji, konfekcjonowania, magazynowania i dystrybucji łatwości identyfikacji poszczególnych partii produktu. Wszelkie naczynia lub zbiorniki zawierające surowce i półprodukty podczas poszczególnych etapów produkcji, opakowania z masą produktu przed jego konfekcjonowaniem, a także później opakowania zbiorcze z gotowym produktem powinny posiadać oznaczenia zawierające nazwę lub kod identyfikacyjny oraz numer partii.

Aby zapewnić zgodność procesu produkcji oraz konfekcjonowania gotowego kosmetyku z opracowaną dokumentacją, konieczne jest wyznaczenie punktów, w których przeprowadzane będą kontrole, jak również harmonogramu tych kontroli. Dla każdego punktu pomiarowego muszą zostać określone dopuszczalne wartości badanych parametrów, a także zasady postępowania w przypadku przekroczenia założonych wartości.

Wiele uwagi poświęcono operacjom magazynowania, zarówno surowców używanych do produkcji, jak i później masy produktu w zbiornikach lub pojemnikach przed konfekcjonowaniem, a na końcu gotowych partii produktu. Podczas magazynowania wszelkich substancji muszą być spełnione warunki wynikające z ich charakterystyki,

w tym właściwości chemicznych determinujących ich trwałość w określonych warunkach przechowywania. Z tego powodu należy też monitorować czas przechowywania oraz zwracać uwagę na prawidłowy obrót magazynowy, polegający na wydawaniu z magazynu w pierwszej kolejności najstarszych surowców oraz najwcześniej wyprodukowanych kosmetyków. Dla każdej partii masy produktu przed konfekcjonowaniem należy natomiast określić bezpieczny maksymalny termin przetrzymywania w magazynie, po upływie którego konieczne będzie ponowne badanie przydatności tej partii. Aby wykluczyć wszelkie pomyłki oraz zapewnić racjonalne gospodarowanie zasobami posiadanymi w magazynach, oprócz wspomnianego jednoznacznego oznakowania wszelkich pojemników, zbiorników i innych opakowań, konieczne jest okresowe przeprowadzanie inwentaryzacji, w celu sprawdzenia zgodności rzeczywistego stanu z dokumentacją. Ponadto wskazane jest posiadanie systemu monitoringu w magazynach.

Każda partia gotowego kosmetyku może zostać dopuszczona do obrotu dopiero po pozytywnym przejściu kontroli jakości, w tym badań laboratoryjnych. Przeprowadzenie wszelkich niezbędnych badań potwierdzających odpowiednią jakość produktu powinno się odbywać w laboratorium kontroli jakości. Do każdego produktu należy dobrać właściwe metody pomiarowe lub analityczne, określić dopuszczalny zakres wartości mierzonych parametrów oraz wyników analiz oraz ustalić zasady postępowania w przypadku niezgodności z przyjętymi kryteriami. Konieczne jest szczegółowe ustalenie zasad poboru próbek, w tym stosowanych metod, przyrządów i warunków wykonywania poszczególnych czynności, jak również zapewnienie jednoznacznego oznakowania pobranych próbek, zawierającego datę pobrania oraz umożliwiającego identyfikację partii surowca, półproduktu lub gotowego kosmetyku, z którego został pobrany.

Dobre Praktyki Produkcji opisują także zasady postępowania w przypadkach zgłoszenia reklamacji produktu. Każda zasadna reklamacja stanowi dla producenta informację zwrotną dotyczącą wystąpienia wady, która nie została wykryta pomimo ciągłego stosowania standardowych procedur kontroli jakości. Dlatego każdy zgłoszony przypadek powinien być poddany szczegółowej analizie w celu zapobiegania powtór-nemu wystąpieniu analogicznych wad w innych partiach tego samego produktu lub też w podobnych produktach. Jednak producent jest przede wszystkim zobowiązany do niezwłocznego ustalenia skali wystąpienia wady oraz identyfikacji potencjalnie wadliwych partii produktu. W przypadkach, gdy stwierdzona wada może mieć wpływ na bezpieczeństwo konsumentów, producent kosmetyku ma obowiązek natychmiastowego podjęcia działań w celu wycofania z rynku wadliwych partii produktu. Proces ten powinien być nadzorowany przez wyznaczony personel oraz poddany osobnej kontroli, a fakt wycofywania produktu musi zostać zgłoszony władzom.

Pozostałe aspekty opisane wśród Dobrych Praktyk Produkcji dotyczą m.in. gospo-darki odpadami, zasad prawidłowego tworzenia, zatwierdzania i archiwizowania do-kumentacji, a także konieczności przeprowadzania audytu wewnętrznego. Jak widać z powyższego opisu, zharmonizowana norma PN-EN ISO 22716 przewiduje komplek-sowe zabezpieczenie całego ciągu procesów związanych z produkcją i dystrybucją po-przez szereg działań chroniących przed typowymi zagrożeniami, a jej ścisłe przestrze-ganie powinno zapewnić bezpieczeństwo zarówno samego produktu kosmetycznego, jak i personelu pracującego na różnych etapach jego wytwarzania. Główną cechą róż-niącą wprowadzanie normy PN-EN ISO 22716 od normy PN-EN ISO 9001 jest brak

konieczności certyfikacji, pomimo że spełnienie zapisów tej normy będzie dla producentów kosmetyków obowiązkowe.

Inną normą zharmonizowaną, która może zostać wykorzystana w procesie badania jakości surowców kosmetycznych oraz produktów, jest tzw. Dobra praktyka laboratoryjna (ang. GLP: *Good Laboratory Practice*). Normę taką teoretycznie mogą wdrażać laboratoria dokonujące rutynowych badań jakości kosmetyków przed wypuszczeniem na rynek, ale przede wszystkim jest ona dedykowana dla wyspecjalizowanych laboratoriów badawczych świadczących usługi w zakresie analizy chemicznej, w tym także usługi na rzecz producentów surowców kosmetycznych i kosmetyków. Spełnienie normy GLP wiąże się między innymi z zapewnieniem odpowiednich standardów pomieszczeń i ich wyposażenia, odpowiednio przeszkolonego personelu, z podziałem zadań i szczegółowym przypisaniem odpowiedzialności, z wdrożeniem odpowiednich procedur analitycznych i kalibracyjnych, z gospodarką odczynnikami chemicznymi i aparaturą badawczą, a także prowadzeniem i archiwizacją dokumentacji. Inną możliwością zapewnienia sobie wiarygodności i uznania na rynku przez laboratorium świadczące usługi w zakresie analiz i badań jakościowych jest akredytacja. Instytucją dokonującą akredytacji laboratoriów jest Polskie Centrum Akredytacji. Podstawowym kryterium jest spełnienie zapisów normy ISO 17025:2005 dotyczącej budowy systemu zarządzania jakością w laboratoriach, jak również odnoszącej się do zasad GLP.

Pozostałe normy zharmonizowane zawierają wytyczne związane z metodyką przeprowadzania obowiązkowych analiz i badań mikrobiologicznych kosmetyków. Obecnie istnieje sześć norm opisujących prawidłowe wykrywanie i w miarę możliwości oznaczanie mikroorganizmów stanowiących zagrożenie dla bezpieczeństwa mikrobiologicznego produktów kosmetycznych. Metody opisane w tych normach mogą być stosowane w przypadku większości kosmetyków, jednak w niektórych przypadkach ich wykorzystanie jest ograniczone.

Norma PN-EN ISO 16212:2011 zawiera zasady obliczania liczby drożdży i pleśni występujących w kosmetykach, poprzez zliczanie kolonii na selektywnym medium agarowym po inkubacji tlenowej. W normie zawarto także wskazówki dotyczące przeprowadzania analizy ryzyka wystąpienia opisywanych zagrożeń w danym kosmetyku na podstawie jego receptury.

Norma PN-EN ISO 18416:2009 zawiera opis dwóch alternatywnych metod służących do wykrywania i identyfikacji drożdżaków z gatunku *Candida albicans* w większości wyrobów kosmetycznych. Zgodnie z Ustawą o kosmetykach, gotowe produkty nie mogą zawierać tych drożdżaków, gdyż zwłaszcza dla osób osłabionych mogą stanowić poważne zagrożenie powstania choroby zwanej drożdżycą (kandydozą).

Norma PN-EN ISO 21149:2009 zawiera wytyczne związane z wykrywaniem i zliczaniem aerobowych, mezofilnych mikroorganizmów (ang.: *mesophilic aerobic bacteria*). Większość bakterii należących do tej grupy nie stanowi poważnego zagrożenia dla zdrowia konsumenta, jednak zbyt duża ich liczba w produkcie może powodować rozkład substancji organicznych i psucie się kosmetyku¹⁴. W normie opisane są procedury polegające na zliczaniu kolonii bakteryjnych wyhodowanych na agarze, możliwe jest także stwierdzenie braku wzrostu bakterii na pożywce wzbogaconej.

¹⁴ D.S. Orth, *Handbook of Cosmetic Microbiology*, Wyd. Dekker Inc., New York 1993.

W normie PN-EN ISO 21150:2010 opisana jest metoda wykrywania bakterii *Escherichia coli* w produktach kosmetycznych. Chociaż bakterie te zaliczane są do naturalnych drobnoustrojów żyjących w jelitach ludzi i zwierząt, to jednak niektóre szczepy mogą powodować groźne choroby, najczęściej nerek i układu moczowego. Ponadto w przypadku stwierdzenia *Escherichia coli* jest duże prawdopodobieństwo obecności także innych, trudniejszych do stwierdzenia szkodliwych drobnoustrojów.

Norma PN-EN ISO 22717:2010 zawiera ogólne wytyczne obowiązkowych badań w kierunku wykrycia i identyfikacji bakterii *Pseudomonas aeruginosa* w kosmetykach. Obecność tych bakterii w kosmetyku jest niepożądana i zgodnie z Ustawą o kosmetykach powinna zostać wykluczona. Bakterie te w przypadku obecności w kosmetykach do makijażu mogą spowodować infekcje oczu.

Ostatnia spośród opisanych norm zharmonizowanych PN-EN ISO 22718:2010 zawiera wytyczne i instrukcje do wykrywania i identyfikacji gronkowców z rodzaju *Staphylococcus aureus* w produktach kosmetycznych. Są to groźne bakterie chorobotwórcze, a ich obecność w kosmetyku jest niedopuszczalna. W przypadku obecności tego gronkowca w kosmetyku, może on przenikać w głąb uszkodzonej skóry lub do tkanek oczu, a produkowane przez niego toksyny mogą spowodować tzw. zespół wstrząsu toksycznego (TSS) lub zespół oparzonej skóry noworodków, objawiający się bolesnymi pęcherzami, złuszcządzającym się nabłonkiem, a nawet odslonięciem skóry właściwej¹⁵.

Wspomniane wyżej drobnoustroje z rodzajów *Staphylococcus aureus* oraz *Pseudomonas aeruginosa* łatwo mogą dostać się do kosmetyku, co prowadzi do jego skażenia podczas produkcji, ale również podczas jego używania. Dlatego też w imię dbałości o higienę osobistą i własne zdrowie warto unikać wspólnego używania kosmetyków przez różne osoby.

Oprócz przedstawionych norm zharmonizowanych wiele gotowych przepisów i instrukcji opisujących pozyskiwanie oraz analizę różnych preparatów, głównie do celów farmaceutycznych z zachowaniem zarówno czystości mikrobiologicznej, jak i chemicznej można znaleźć w Farmakopei. Wiele spośród zawartych tam informacji może być z powodzeniem wykorzystanych do produkcji oraz badań jakościowych kosmetyków.

Opisane powyżej zasady Dobrych Praktyk Produkcji dotyczące wycofywania wadliwych produktów bezpośrednio wiążą się z ostatnim ogniwem w zarządzaniu bezpieczeństwem kosmetyku, polegającym na podejmowaniu adekwatnych działań w sytuacjach wystąpienia narażenia zdrowia konsumentów pomimo prawidłowego wdrożenia i stosowania procedur przewidzianych prawem oraz opracowanych na podstawie dających się przewidzieć zagrożeń. W art. 23 nowego rozporządzenia WE 1223/2009 przewidziane zostały działania, które powinny zostać podjęte w przypadku, gdy podczas stosowania kosmetyku okaże się, że wykazuje on ciężkie działanie niepożądane. Wszelkie informacje o stwierdzonej szkodliwości kosmetyku muszą być bezzwłocznie zgłaszane organom administracji rządowej państwa członkowskiego UE, w którym te przypadki zostały stwierdzone, a organ ten ma obowiązek przekazania tych informacji pozostałym państwom członkowskim. Odpowiednie organy

¹⁵ K. Otrębska, A. Szczygła, M. Matejczyk, *Skażenia mikrobiologiczne surowców i produktów kosmetycznych*, „Postępy Mikrobiologii” 2008, t. 47, nr 1, s. 65–71.

administracji państwowej, zgodnie z art. 24 w przypadku zagrożenia bezpieczeństwa mają prawo zażądać od osoby odpowiedzialnej szczegółowych informacji dotyczących składu chemicznego kosmetyków, jak również listy produktów zawierających surowiec lub inny składnik, odnośnie którego istnieją podejrzenia dotyczące jego szkodliwości. Artykuł 27 nowego rozporządzenia zapewnia także organom państw członkowskich administracyjne środki przymusu, w celu ograniczenia dostępności lub wycofania wadliwego kosmetyku z rynku lub nawet od użytkowników końcowych, czyli konsumentów.

Nadrzędnym celem wprowadzenia nowego rozporządzenia WE 1223/2009 jest zwiększenie poziomu bezpieczeństwa produktów kosmetycznych dostępnych na rynku krajów UE. Na podstawie przytoczonych w niniejszym artykule norm i przepisów prawnych oraz ich dokonanej interpretacji, a także podjętej próby określenia ich praktycznych konsekwencji można stwierdzić, że cel ten prawdopodobnie zostanie osiągnięty. Jednak dodatkowym problemem wynikającym z przyjęcia tego dokumentu jest przerzucenie odpowiedzialności za wszelkie aspekty bezpieczeństwa kosmetyku na podmioty gospodarcze wprowadzające produkt na rynek, czyli na producentów, importerów lub dystrybutorów. Podmioty te będą także musiały ponieść dodatkowe koszty wiążące się z wprowadzeniem zapisów nowego rozporządzenia. Ilość formalności niezbędnych do wprowadzenia nowego kosmetyku na rynek czy choćby zachowania ciągłości produkcji kosmetyku po wejściu w życie nowych zaostrzonych przepisów może przekroczyć możliwości organizacyjne i finansowe zwłaszcza małych i średnich przedsiębiorstw. Nawet, jeśli na rynku dostępne będą oferty firm wyspecjalizowanych w działalności usługowej dla producentów kosmetyków w zakresie przeprowadzania badań i sporządzania raportów niezbędnych do obrotu kosmetykami, możemy w najbliższej przyszłości spodziewać się drastycznego wzrostu kosztów działalności gospodarczej związanej z produkcją i obrotem kosmetykami, co najprawdopodobniej przełoży się na wzrost cen finalnych produktów kosmetycznych.



Piotr Raźniak*

Wpływ poziomu bezpieczeństwa społecznego na migracje ludności w Polsce

Wprowadzenie

Bezpieczeństwo jest terminem, który można pojmować w różnych kontekstach. Po zakończeniu zimnej wojny w literaturze opisano pięć rodzajów zagrożeń bezpieczeństwa, które tworzą sektory: wojskowy, polityczny, społeczny, ekonomiczny i ekologiczny¹. Z kolei K. Kołodziejczyk² przedstawił 11 dziedzin, w których można mówić o bezpieczeństwie, tj.: ekonomiczne, międzynarodowe, państwa, wewnętrzne, ekologiczne, społeczne, finansowe, danych, sieci komputerowych, społeczne, surowcowe. W ostatnich latach bezpieczeństwo społeczne znalazło się w kręgu zainteresowania organów państwowych. Ich obowiązkiem jest troska o obywateli niezależnie od ich statusu społecznego i materialnego, oraz prowadzenie działań zapobiegających wytworzeniu się dużej grupy „upośledzonych” ekonomicznie. Jak twierdzi M. Leszczyński³, bezpieczeństwo jest ściśle związane z tym, co dzieje się w gospodarce. Im gospodarka silniejsza, tym bezrobocie jest mniejsze, społeczeństwo bogatsze, tym bardziej dany kraj przejawia zainteresowanie działaniem stabilizującym gospodarkę innych krajów⁴. Ponadto kraje jawiące się jako bardziej bezpieczne są często celem migracji międzyna-

* Dr, Wydział Zarządzania i Komunikacji Społecznej, Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego.

¹ *People, States and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*, red. B. Buzan, Harvester Wheatsheaf, London 1991, s. 393; B. Buzan, *People, States & Fear: An Agenda for International Security Studies in the post-Cold War Era*, [w:] *Revista Académica de Relaciones Internacionales*, No. 9, UAM-GERI, 2008, s. 53.

² K. Kołodziejczyk, *Człowiek – centrum rozważań o bezpieczeństwie*, [w:] *Przedsiębiorczość i Zarządzanie – zarządzanie bezpieczeństwem narodowym*, red. Ł. Sułkowski, A. Marjański, t. 10, z. 3, Łódź 2009, s. 121–132.

³ M. Leszczyński, *Bezpieczeństwo społeczne a współczesne państwo*, „Zeszyty Naukowe Akademii Marynarki Wojennej”, 2011, nr 2 (185), red. Cz. Dyrzc, s. 123–132.

⁴ K. Żukrowska, *Pojęcie bezpieczeństwa i jego ewolucja*, [w:] *Bezpieczeństwo międzynarodowe, Teoria i praktyka*, red. K. Żukrowska, M. Grącik, Warszawa 2006, s. 32–42.

rodowych⁵. Na szczeblu krajowym można zatem postawić tezę, że bardziej rozwinięte gospodarczo regiony cechują się wyższym poziomem bezpieczeństwa i mogą być atrakcyjnym miejscem dla migrantów.

Celem niniejszego opracowania jest określenie zróżnicowania poziomu bezpieczeństwa społecznego Polski pod względem gospodarczym. Zbadano jego wpływ na migracje wewnętrzne ludności. Opracowano również hierarchię powiatów, biorąc pod uwagę czynniki gospodarcze, takie jak: średnie nakłady inwestycyjne w przedsiębiorstwach w złotych na mieszkańca, średnią liczbę nowo zarejestrowanych podmiotów gospodarczych na 1000 mieszkańców, dynamikę wzrostu liczby mieszkań, miesięczne wynagrodzenie brutto w relacji do średniej krajowej i średnią stopę bezrobocia. Posłużono się uśrednionymi danymi dla powiatów w latach 2005–2010 w celu eliminacji krótkotrwałych zmian sytuacji gospodarczej, związanych na przykład z dużymi inwestycjami. Mogłyby one spowodować chwilowe wahnięcia wskaźnika, zaburzając końcowy wynik. Następnie wykonano typologię powiatów ze względu na ich poziom bezpieczeństwa społecznego, po czym skonfrontowano wyniki ze średnim saldem migracji ludności obliczonym dla analizowanego okresu. Kończąca pracę typologia ukazuje zależności pomiędzy poziomem bezpieczeństwa społecznego a przepływami ludności.

Zróżnicowanie wybranych aspektów poziomu bezpieczeństwa społecznego w Polsce

W latach 2005–2010 w miastach poczyniono duże inwestycje w przedsiębiorstwach, jednak nie ma tutaj wyraźnej zależności pomiędzy liczbą ich mieszkańców a wartością zainwestowanych środków przeliczonych na jedną osobę. Dlatego też na trzech pierwszych miejscach znalazły się powiaty ziemskie: bełchatowski, polkowicki i wrocławski. Pierwsze dwie jednostki związane są z eksploatacją surowców mineralnych, wymuszające duże nakłady finansowe firm, co przekłada się na najwyższe wartości analizowanego współczynnika w Polsce. W Bełchatowie funkcjonuje kopalnia odkrywkowa węgla brunatnego zarządzana przez grupę PGE, natomiast w Polkowicach zlokalizowana jest kopalnia miedzi zarządzana przez KGHM Miedź S.A. Odmienne sytuacja przedstawia się w przypadku trzeciego powiatu wrocławskiego. Nie ma na jego terenie jednego dominującego zakładu, który generowałby wielkie inwestycje, jak to miało miejsce w powiecie bełchatowskim i polkowickim. Tak wysokie nakłady były spowodowane dwoma czynnikami. Omawiany powiat graniczy z Wrocławiem, który zapewnia dostęp do rynku pracy, oraz do wysoko wykształconych specjalistów mogących znaleźć zatrudnienie w nowo powstałych firmach, zlokalizowanych na dużych powierzchniach omawianej jednostki⁶. Ponadto na terenie powiatu znajdują się węzły komunikacyjne łączące autostradę A4 relacji Zgorzelec–Wrocław–Kraków z Wrocławiem i jego obwodnicą. Połączenie czynników lokalizacyjnych i komunikacyjnych dało

⁵ M. Leszczyński, *Migrations and security of the European Union*, [w:] *Przedsiębiorczość i Zarządzanie – zarządzanie bezpieczeństwem narodowym*, red. Ł. Sułkowski, A. Marjański, t. 10, z. 3, Łódź 2009, s. 159–164.

⁶ T. Ossowicz, T. Polański, *Planowanie Wrocławskiego Obszaru Metropolitalnego*, [w:] *Planowanie i zarządzanie w obszarach metropolitalnych*, red. T. Markowski, Warszawa 2005, Biuletyn KPZK PAN, z. 221, s. 244–256.

tak wysokie miejsce w rankingu. Bardzo duże nakłady stały się udziałem miast z rozwiniętym przemysłem ciężkim. O wysokiej pozycji miast średniej wielkości zdecydowało istnienie wielkich firm, które inwestując stosunkowo duże środki, znacznie przyczyniły się do wysokich wartości omawianego współczynnika. Generalnie można stwierdzić, że największe nakłady inwestycyjne przeliczone na 1 mieszkańca w latach 2005–2010 zanotowano w miastach, zwłaszcza dużych i średnich, natomiast w powiatach ziemskich były one znacznie mniejsze. Jednak również tutaj widać pewną zależność przestrzenną, przejawiającą się tym, że najwyższe inwestycje zanotowano w jednostkach położonych w sąsiedztwie wielkich miast, co może mieć związek z dużymi inwestycjami firm zagranicznych lokowanych w tego typu strefach⁷. Prowadzi to do zatarcia różnic fizjonomicznych pomiędzy miastem a strefą podmiejską⁸, tworząc duży obszar metropolitalny. Natomiast powiaty położone w większej odległości od ośrodków miejskich cechowały się znacznie niższymi wartościami omawianego współczynnika. Z kolei najniższymi nakładami inwestycyjnymi charakteryzowały się powiaty zlokalizowane w Polsce wschodniej, zwłaszcza położone z dala od wielkich miast.

Nieco inaczej przedstawiała się liczba nowo zarejestrowanych firm przeliczonych na 1000 mieszkańców. W latach 2005–2010 najwięcej nowych działalności gospodarczych rejestrowano w powiecie puckim: średniorocznie 23,72 firmy na 1000 mieszkańców. Na zdecydowaną przewagę tego powiatu mogły złożyć się dwa czynniki. Z jednej strony może to być spowodowane rozwijającym się przemysłem turystycznym, z drugiej strony mieszkańcy przenoszący się z Trójmiasta na peryferia często zmieniają również adres prowadzonej działalności gospodarczej na zgodny z adresem zamieszkania. Na drugim miejscu znalazł się Sopot wyrastający na najbardziej prestiżowy polski kurort nadmorski. Rozwój turystyki mógł być przyczyną znacznego wzrostu liczby firm również w innych jednostkach administracyjnych, zwłaszcza położonych nad morzem (powiat kołobrzeski), na pojezierzach (powiat goleniowski) czy też w górskim powiecie tatrzańskim⁹. Z kolei na trzecim miejscu uplasowała się dynamicznie globalizująca się Warszawa, która przyciąga inwestorów z całego świata. Na kolejnych pozycjach znalazły się duże i średnie miasta. Należy zauważyć wzrost znaczenia stref peryferyjnych wielkich miast, które charakteryzowały się coraz większym zainteresowaniem nowych firm. Dotyczy to przede wszystkim obrzeży Warszawy, gdzie w powiatach piaseczyńskim, pruszkowskim i warszawskim zachodnim w latach 2005–2010 zanotowano średni roczny przyrost nowo zarejestrowanych firm powyżej 10 na 1 mieszkańca. Podobnie dynamicznie rozwijają się strefy peryferyjne Poznania, Wrocławia¹⁰ oraz Krakowa¹¹, gdzie również zauważono znaczne natężenie omawianego współczynnika. Tego typu sytuacja wynika przede wszystkim z dużej atrakcyjności

⁷ B. Domański, K. Gwozdz, A. Sobala-Gwozdz, *Inwestycje zagraniczne na obszarach wiejskich i w małych miastach Polski południowo-wschodniej*, [w:] *Człowiek i rolnictwo*, red. A. Zborowski, Z. Górka, Kraków 2009, s. 267–277.

⁸ S. Korenik, *Nowe realia gospodarcze na początku XXI wieku a urbanizacja*, „*Studia Miejskie*” 2011, t. 4, red. J. Stodczyk, M. Śmigiełska, s. 39–46.

⁹ *Inwestycje zagraniczne w Małopolsce 2008*, red. B. Domański, Zakład Rozwoju Regionalnego Instytutu Geografii Gospodarki Przestrzennej Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2008, s. 156.

¹⁰ P. Raźniak, *Standard of Social and economic development of selected Polish metropolitan areas at the beginning of 21st century*, „*Journal of Economic and Social Studies*” 2011 [Hungary], s. 183–192.

¹¹ P. Raźniak, *Znaczenie rozwoju społeczno-gospodarczego polskich metropolii i ich oddziaływanie na otaczające je obszary*, [w:] *Współczesne zagadnienia zarządzania: przedsiębiorstwo – biznes – region*, red. A. Chodyński, Kraków 2009, s. 109–121.

lokalizacji działalności gospodarczej ze względu na tańsze grunty i niższe koszty wynajmu pomieszczeń. Dotyczy to przede wszystkim firm związanych z logistyką i innych firm wymagających dużych powierzchni do prowadzenia działalności gospodarczej. Ponadto mogą one korzystać z zaplecza administracyjnego, rynku pracy oraz rynku zbytu, jakie oferuje sąsiadujące duże miasto. Nasilone inwestycje w polskich strefach podmiejskich występują dopiero od początku XXI w. i pod tym względem występuje tutaj duże zapóźnienie w stosunku do innych krajów rozwiniętych, gdzie tego typu zjawiska miały miejsce w połowie XX w.¹² Należy również zauważyć, że zdecydowanie więcej firm było rejestrowanych w zachodniej części Polski zwłaszcza w województwach zachodniopomorskim, lubuskim i dolnośląskim, niż w pozostałej części kraju. Natomiast w 39 powiatach zanotowano znikomy wzrost omawianego współczynnika, który nie przekraczał wartości 5 nowych firm na 1 mieszkańca. Aż 35 z nich znajdowało się na terenie województw: świętokrzyskiego, podlaskiego, podkarpackiego, lubelskiego i mazowieckiego (część wschodnia), co ukazuje znaczne rozwarstwienie gospodarcze pomiędzy częścią wschodnią i zachodnią kraju.

Przestrzenny rozkład dynamiki wzrostu liczby mieszkań w analizowanym okresie rozkładał się zdecydowanie inaczej w porównaniu do poprzednich współczynników. W zestawieniu pierwszych 20 jednostek administracyjnych jedynie 4 z nich to duże miasta (Rzeszów, Świnoujście, Rzeszów, Warszawa). Pozostałe to powiaty ziemskie położone w strefach podmiejskich największych polskich miast i były to głównie mieszkania prywatne¹³. Świadczy to o zaawansowanych procesach suburbanizacyjnych przejawiających się m.in. w intensywnym przemieszczaniu się ludności na peryferia, związanej z niższymi cenami nieruchomości¹⁴, co powoduje wzrost aktywności budowlanej. Bardzo ważną przyczyną osiedlania się w strefie podmiejskiej jest chęć zmiany otoczenia na bardziej przyjazne pod względem przyrodniczym, oferującym również więcej ciszy i spokoju, którego nie jest w stanie zapewnić wielkie miasto¹⁵. Biorąc pod uwagę średnie i duże miasta, budownictwo mieszkaniowe bardzo słabo rozwija się w ośrodkach konurbacji górnośląskiej. Z jednej strony jest to duży rynek pracy oferujący relatywnie wysokie wynagrodzenia, z drugiej strony działalność przemysłowa silnie zdegradowała omawiany teren. Ponadto duża gęstość zaludnienia powoduje, że występuje tutaj stosunkowo niewiele wolnych miejsc do dalszej zabudowy. Te czynniki mogły przyczynić się do bardzo niskiego wzrostu liczby nowych mieszkań w konurbacji górnośląskiej, który w latach 2005–2010 wyniósł jedynie 1,02% i był znacznie niższy w porównaniu z innymi miastami. Generalnie we wszystkich powiatach, z wyjątkiem rzeszowskiego i choszczeńskiego, zanotowano dodatnią dynamikę badanego współczynnika, jednak zauważono bardzo silne jego zróżnicowanie przestrzenne.

Analizując miesięczne wynagrodzenie brutto, należy nadmienić, że analizę oparto na oficjalnych danych publikowanych przez Główny Urząd Statystyczny i mogą one

¹² A.G. Champion, *International migration and demographic change in the developed world*, „Urban Studies” 1994, t. 31, nr 4/5, s. 653–677; B. White, *The social geography of immigrants in European cities: the geography of arrival*, [w:] *The New Geography of European Migrations*, red. T. King, London 1993, s. 47–66.

¹³ *Informacja o sytuacji społeczno-gospodarczej kraju*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2012, s. 105.

¹⁴ J. Cromartie, P. Nelson, *Baby Boom Migration and Its Impact on Rural America*, „Economic Research Report” 2009, nr 79, s. 36.

¹⁵ A.H. Nabavi, *Migrant, Marginality and Suburbanization, a Conceptual Framework*, „European Journal of Social Sciences”, 2009, t. 9, nr 2, s. 350–355; W. Köhler, *Suburbanization and Homeownership Rates*, „Working Paper” 2008, nr 382, Institute for Empirical Research in Economics University of Zurich, s. 50.

odbiegać od rzeczywistych wartości ze względu na trudne do oszacowania dochody nierejestrowane. Spośród 379 powiatów jedynie w 30 jednostkach, które stanowiły 7,9% powiatów branych pod uwagę dochody przeliczone na jednego mieszkańca przekraczały średnią krajową w latach 2005–2010. Jednocześnie w 47% przypadków wynagrodzenia były niższe niż 80% średniej krajowej. Najwyższe wynagrodzenia zanotowano przede wszystkim w rejonach związanych z wydobywaniem surowców mineralnych, gdzie znajduje się wiele miejsc pracy w branżach powiązanych z górnictwem. Należy wyróżnić tutaj powiat lubiński, gdzie miedź jest wydobywana przez koncern KGHM S.A. Wysokie dochody w firmie w znacznej mierze przyczyniły się do pierwszej pozycji powiatu pod względem dochodów mieszkańców (175% średniego wynagrodzenia w kraju). Podobna sytuacja występuje w innych jednostkach administracyjnych związanych z przemysłem wydobywczym zwłaszcza węgla i miedzi. Szczególnie jest to widoczne w miastach Górnego Śląska oraz Legnicko-Głogowskiego Okręgu Miedziowego. Ponadto wokół największych miast rysuje się strefa powiatów o relatywnie wysokich dochodach, co wskazuje na coraz silniejsze oddziaływanie dużych ośrodków miejskich na ich peryferia. Nowe firmy powstające na obrzeżach miast, chcąc pozyskać odpowiednich pracowników, proponują nieco wyższe wynagrodzenia, co powoduje ogólny wzrost średnich płac w regionach podmiejskich w porównaniu z powiatami położonymi z dala od dużych miast. Zauważono zróżnicowanie analizowanego współczynnika pod względem przestrzennym, jednak nie ma tak wyraźnej różnicy pomiędzy częścią wschodnią a zachodnią, jak w przypadku wcześniej omawianych współczynników. Wśród regionów o najniższych dochodach znalazło się wiele powiatów nie tylko ze wschodu kraju (województwa: podkarpackie, lubelskie, warmińsko-mazurskie), ale również część środkowa Polski, do której należy województwo łódzkie i kujawsko-pomorskie. Generalnie można stwierdzić, że najwyższymi średnimi dochodami charakteryzowały się duże miasta wraz ze strefami peryferyjnymi. W pozostałej części kraju były one zdecydowanie niższe. Odstępstwem od tej reguły były tereny związane z przemysłem wydobywczym, ewentualnie chemicznym (powiat policki i puławski).

Należy nadmienić, że badanie dotyczące bezrobocia oparto na danych Głównego Urzędu Statystycznego, nieuwzględniających pracy nieoficjalnej oraz osób czasowo przebywających za granicą, zarejestrowanych w polskich urzędach pracy. Realne wartości mogą być więc nieco niższe od oficjalnych danych statystycznych. Biorąc pod uwagę wzrost kosztów pracy ponoszonych zarówno przez pracodawców, jak i pracowników rozbieżności pomiędzy danymi oficjalnymi a realnymi mogą być jednak coraz większe. Najniższymi wartościami omawianego współczynnika charakteryzowały się największe miasta, z wyjątkiem Łodzi, która w omawianym okresie legitymowała się średnim bezrobociem na poziomie 10,5%, co plasowało miasto dopiero na 82 miejscu w rankingu. Spowodowane to mogło być kryzysem branży włókienniczej z lat 90. XX wieku¹⁶, która była związana głównie z rynkiem dawnego Związku Radzieckiego¹⁷. W ostatnich latach nastąpiło pewne ożywienie gospodarcze, jednak mimo swej wielkości, ośrodek ten znacznie odstaje pod względem analizowanego współczynnika od pozostałych dużych miast. Na trudną sytuację Łodzi mogła złożyć

¹⁶ A. Suliborski, M. Wójcik, D. Walkiewicz, *Funkcje i struktura funkcjonalna Łódzkiego Obszaru Metropolitalnego*, [w:] *Łódzka Metropolia: Problemy integracji Gospodarczej*, red. A. Jewtuchowicz, M. Wójcik, Łódź 2010, s. 21–40.

¹⁷ J. Jakóbczyk-Gryszkiewicz, *Łódź u progu XX wieku*, „Studia Miejskie” 2011, t. 4, red. J. Słodczyk, M. Śmigielka, s. 131–138.

się również bliskość Warszawy, która wraz ze strefą podmiejską jest najlepiej rozwijającą się częścią Polski. Konkurencja ta sprawia, że firmy, podejmując decyzję o lokalizacji swojej działalności, częściej wybierają okolice stolicy niż oddaloną o około 150 km Łódź. Sytuację miasta może poprawić prawdopodobne otwarcie łączącego obydwie ośrodki odcinka autostrady A2, które ma nastąpić pod koniec 2012 roku. Ponadto stosunkowo niskie bezrobocie utrzymywało się w powiatach położonych w pobliżu wielkich miast. Spowodowane jest to oczywiście możliwością znalezienia zatrudnienia zarówno w ośrodku centralnym, jak i w nowo powstających firmach w strefach podmiejskich. Ponadto w wyniku suburbanizacji na peryferia przenoszą się mieszkańcy osiągający stosunkowo wysokie dochody, które pozwalają na wybudowanie bądź kupno domu z własnych środków lub ich zdolność finansowa umożliwia zaciągnięcie kredytu hipotecznego. W związku z tym można sądzić, że mają oni pracę, co powoduje obniżenie odsetka osób bezrobotnych w strefach peryferyjnych dużych miast. Ten trend jest szczególnie widoczny w strefie podmiejskiej Warszawy, Krakowa, Poznania oraz częściowo Wrocławia. W latach 2005–2010 aż w 25,6% powiatów bezrobocie przekraczało 20%, a w co dziesiątej jednostce administracyjnej pracy nie miał co czwarty mieszkaniec. W najgorszej sytuacji znajdowały się tereny Polski północno-zachodniej, gdzie po likwidacji Państwowych Gospodarstw Rolnych wielu pracowników miało problemy z przystosowaniem się do rynku pracy i pozostaje w długotrwałym bezrobociu. Problem ten jest bardzo trudny do likwidacji również ze względu na słabszą dostępność do szkoleń dla bezrobotnych, które są organizowane głównie w większych miastach¹⁸.

Dla określenia zróżnicowania Polski pod względem bezpieczeństwa społecznego stworzono hierarchię powiatów w oparciu o pięć współczynników:

- średnie nakłady inwestycyjne w przedsiębiorstwach w złotych na mieszkańca w latach 2005–2010;
- średnia liczba nowo zarejestrowanych podmiotów gospodarczych na 1000 mieszkańców w latach 2005–2010;
- miesięczne wynagrodzenie brutto w relacji do średniej krajowej (średnia krajowa = 100) w latach 2005–2010;
- dynamika wzrostu liczby mieszkań w latach 2005–2010;
- średnia stopa bezrobocia w latach 2005–2010.

Hierarchię stworzono za pomocą metody rang. Najlepszy powiat według poszczególnego współczynnika otrzymał 379 punktów, a ostatni odpowiednio 1 punkt. Po zsumowaniu punktów dla pięciu współczynników otrzymano hierarchię powiatów pod względem bezpieczeństwa społecznego. Maksymalna wartość, jaką dana jednostka mogła otrzymać to 1895 (379 x 5), natomiast najniższa to 5 (1 x 5) punktów.

Na pierwszym miejscu w rankingu znalazła się Warszawa, zdobywając 1869 punktów na 1895 możliwych. Ponadto największe bezpieczeństwo społeczne gwarantują duże miasta (Gdańsk, Poznań, Kraków i Wrocław). Należy zwrócić uwagę na wysokie miejsce w hierarchii, jakie zajęły powiaty podwarszawskie, z których cztery znalazły się wśród pierwszych dwudziestu jednostek zestawienia. Były to powiaty: piaseczyński, warszawski zachodni, pruszkowski i grodziski. Świadczyć to może o dużej sile oddziaływania miasta stołecznego na jej dynamicznie rozwijającą się strefę

¹⁸ H. Sobocka-Szczapa, *Czas na pracę – praca na czas. Wyniki analiz i badań w województwie podkarpackim*, Warszawa 2006, s. 132.

podmiejską, które zauważane jest również wokół innych ośrodków miejskich. Najniżej w hierarchii znalazły się natomiast powiaty leżące w województwie podkarpackim: lubaczowski (248 pkt), niżański (276 pkt), strzyżowski (279 pkt).

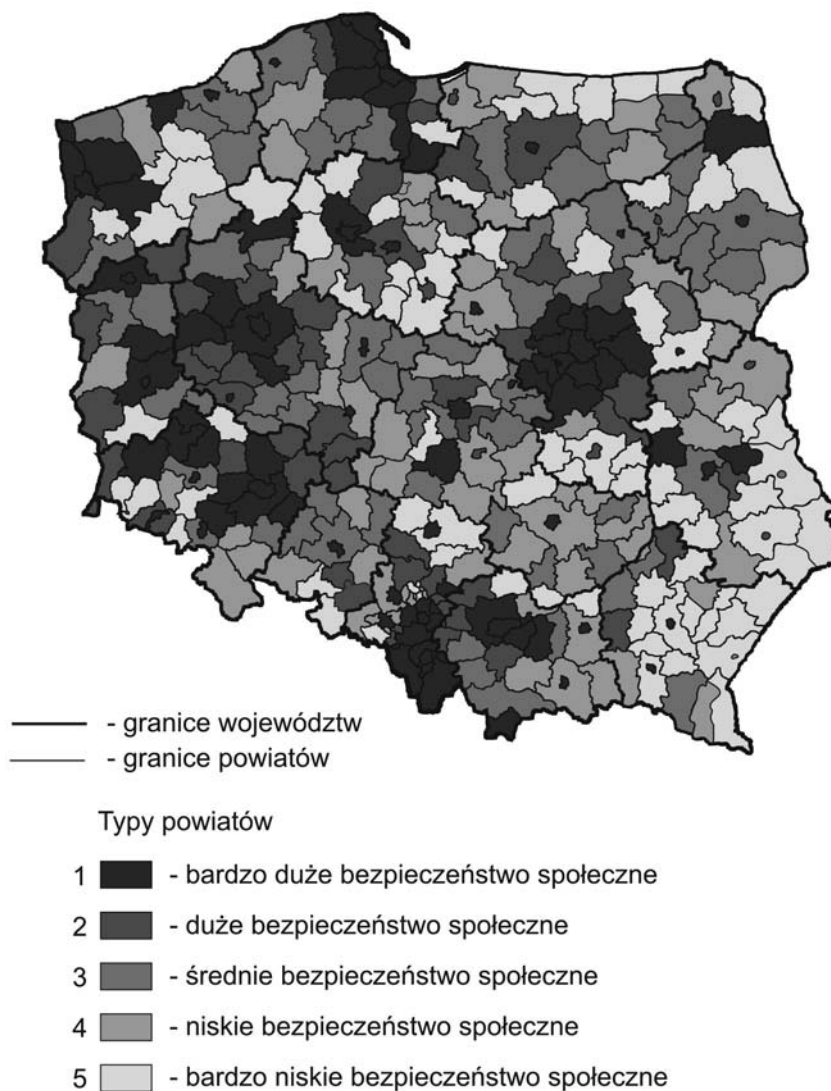
Zależności pomiędzy bezpieczeństwem społecznym a migracjami ludności

Na podstawie omówionej hierarchii utworzono typologię powiatów pod względem bezpieczeństwa społecznego (rys. 1). Analizowane jednostki podzielono na pięć typów: typ 1 – cechujący się bardzo dużym poziomem bezpieczeństwa społecznego (powiaty, które zdobyły ponad 1200 pkt); typ 2 – charakteryzujący się dużym poziomem bezpieczeństwa społecznego (1000–1199 pkt); typ 3 – legitymujący się średnim poziomem bezpieczeństwa społecznego (800–999 pkt); typ 4 – odznaczający się niskim poziomem bezpieczeństwa społecznego (600–799 pkt); oraz typ 5 – cechujący się bardzo niskim poziomem bezpieczeństwa społecznego (poniżej 600 pkt). Zarysował się podział na wielkie miasta z ich strefą peryferyjną, gdzie poziom bezpieczeństwa jest wysoki (Warszawa, Wrocław, Kraków, Trójmiasto, Poznań, Szczecin) i pozostałe tereny. Najlepiej jest to widoczne w okolicach Warszawy, gdzie aż 12 powiatów zaliczono do typu 5. Ponadto należy zwrócić uwagę, że pozytywne typy 1 i 2 przesunięte są w kierunku zachodnim, ciągnąc ku Łodzi. Może to być początek tworzenia się dużego układu bipolarnego na linii Warszawa–Łódź, co może być szansą rozwoju zwłaszcza dla stosunkowo słabo rozwiniętego regionu łódzkiego. Ponadto na zachód od stolicy znajdują się kraje Unii Europejskiej, które są głównym partnerem handlowym Polski. Ciężenie ku zachodniej granicy jest zauważalne także w przypadku peryferii Poznania. Stosunkowo nieliczne powiaty ziemskie zapewniające wysoki poziom bezpieczeństwa społecznego występują z dala od wielkich miast. Związane jest to przede wszystkim z występowaniem na ich terenie surowców mineralnych, a co za tym idzie dużych firm eksploatujących złoża. Zapewniają one stosunkowo dużo miejsc pracy i wysokie płace, co powoduje lepsze warunki do zamieszkania (zagłębie legnicko-głogowskie, powiat łęczyński, bełchatowski). Z kolei wybitne walory przyrodnicze mogą zapewnić wysoki poziom bezpieczeństwa społecznego, czego przykładem mogą być powiaty: tatrzański (góry), kołobrzegi (morze), augustowski (pojezierza). W pozostałej części kraju (szczególnie wschodniej) istnieje duży kontrast pomiędzy mniejszymi miastami zaliczonymi do typów 1 i 2 a pozostałymi obszarami charakteryzującymi się niskim i bardzo niskim poziomem bezpieczeństwa społecznego (typy 4 i 5). Generalnie największe bezpieczeństwo społeczne zapewniają powiaty zlokalizowane w Polsce zachodniej (typy 1 i 2). Dotyczy to przede wszystkim województwa wielkopolskiego, lubuskiego i środkowej części dolnośląskiego. Jest to związane przede wszystkim z wysokimi nakładami inwestycyjnymi firm i dużą dynamiką powstawania nowych firm¹⁹. Powodem tego stanu jest bliskość krajów Unii Europejskiej, które są głównym partnerem handlowym dla zakładów działających na terenie Polski. Natomiast część centralna i wschodnia cechowała się niskim i bardzo niskim poziomem bezpieczeństwa

¹⁹ M. Smętkowski, B. Jałowiecki, G. Gorzelak, *Obszary Metropolitalne w Polsce: problemy rozwoju i delimitacja*, „Raporty i analizy EUROREG” 2009, nr 1, s. 99.

(typy 4 i 5). W szczególności negatywnie wypadają województwa świętokrzyskie, podkarpackie, gdzie wysoki poziom zapewniały jedynie miasta wojewódzkie i Krosno.

Rysunek 1. Typologia według poziomu bezpieczeństwa społecznego powiatów w latach 2005–2010



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

W ostatnich latach przestrzenny rozkład współczynnika salda migracji ludności uległ silnej polaryzacji. Najwyższe wartości zanotowano w strefach podmiejskich miast, gdzie na pierwszy plan wybija się szeroka strefa podmiejska Warszawy

cechująca się dodatnimi wartościami i składająca się aż z 10 powiatów, w których omawiany współczynnik przekracza 3 osoby na 1000 mieszkańców (rys. 2). Jednocześnie oddziaływanie stolicy jest większe od strony zachodniej niż wschodniej. Może być to związane z lepszą dostępnością komunikacyjną tych terenów oraz względną bliskością dużego rynku zbytu, jakim jest Łódź. Ponadto strefa silnego oddziaływania miast centralnych występowała również na peryferiach Krakowa, Poznania, Wrocławia oraz Trójmiasta. W Łodzi procesy suburbanizacyjne zachodzą z pewnym opóźnieniem w porównaniu z innymi dużymi miastami Polski. Obecnie wydaje się, że dostępność komunikacyjna jest jednym z głównych czynników wpływających na zasięg i kierunki suburbanizacji nie tylko w Polsce²⁰, ale również w innych krajach²¹. Natomiast w zdecydowanej większości powiatów grodzkich zanotowano ujemne saldo migracji, z wyjątkiem Warszawy, Wrocławia, Krakowa i Rzeszowa. Z drugiej strony miasta w Polsce oferują bardzo wysoki poziom bezpieczeństwa społecznego (rys. 1), jednak coraz więcej osób szuka tańszej możliwości do zamieszkania na ich peryferiach, które przyciągają osoby zarówno z ośrodków centralnych, jak i z innych regionów kraju. Jednocześnie korzystają one z rozwiniętej infrastruktury i rynku pracy pobliskich miast. Z kolei regiony położone poza dużymi obszarami metropolitalnymi cechowały się dosyć wysokim ujemnym saldem migracji, nawet jeżeli niektóre z nich legitymowały się wysokim poziomem bezpieczeństwa społecznego. Dotyczyło to przede wszystkim powiatów, gdzie znajdowały się wielkie zakłady przemysłowe dominujące na lokalnym rynku pracy (powiat puławski, zagłębie legnicko-głogowskie). W tego typu jednostkach może wystąpić brak alternatywy dla zatrudnienia poza dominującymi firmami. W związku z tym kłopoty dominującej branży mogą negatywnie wpłynąć na poziom bezpieczeństwa społecznego. Natomiast dużym obszarom metropolitalnym łatwiej przetrwać ewentualny kryzys jednej lub nawet kilku branż ze względu na bardziej zróżnicowany rynek.

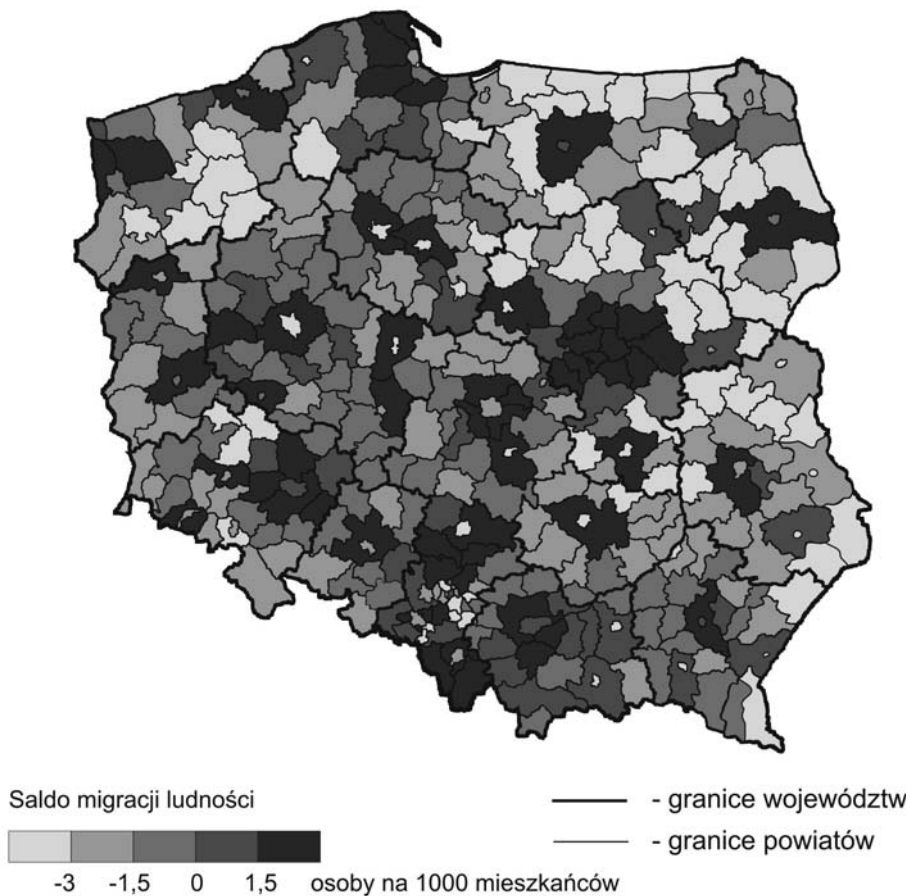
Dla podsumowania związków pomiędzy bezpieczeństwem społecznym a migracjami ludności stworzono typologię powiatów, które podzielono na 9 typów (rys. 3): typ *a* – cechujący się niskim poziomem bezpieczeństwa społecznego (<800 pkt) i wysokim ujemnym saldem migracji (<-2‰); typ *b* – odznaczający się średnim poziomem bezpieczeństwa społecznego (800–1100 pkt) i wysokim ujemnym saldem migracji (<-2‰); typ *c* – charakteryzujący się wysokim poziomem bezpieczeństwa społecznego (<1100 pkt) i wysokim ujemnym saldem migracji (<-2‰); typ *d* – legitymującym się niskim poziomem bezpieczeństwa społecznego (<800 pkt) i niskim ujemnym saldem migracji (0 – -2‰); typ *e* – wyróżniał się średnim poziomem bezpieczeństwa społecznego (800–1100 pkt) i niskim ujemnym saldem migracji (0 – -2‰); typ *f* – cechował się wysokim poziomem bezpieczeństwa społecznego (>1100 pkt) i niskim ujemnym saldem migracji (0 – -2‰); typ *g* – przejawiał się niskim poziomem bezpieczeństwa społecznego (<800 pkt) i dodatnim saldem migracji; typ *h* – odznaczał się średnim poziomem bezpieczeństwa społecznego (800–1100 pkt) i dodatnim saldem migracji; typ *i* – posiadał przejawiały wysoki poziomem bezpieczeństwa społecznego (>1100 pkt) i dodatnie saldo migracji. Należy przyjąć, że najlepszym typem jest typ *i*, za dobry należy

²⁰ P. Raźniak, *Procesy społeczno-ekonomiczne w Krakowskim Obszarze Metropolitalnym*, „Prace Geograficzne Uniwersytetu Jagiellońskiego” 2012, t. 129, s. 63–81.

²¹ N. Baum-Snow, *Did Highways Cause Suburbanization?*, „Quarterly Journal of Economics” 2007, nr 122, s. 775–805; J.R. Mason, L. Nigmatullina, *Suburbanization and Sustainability in Metropolitan Moscow*, „Geographical Review” 2011, t. 101, z. 3, s. 316–333.

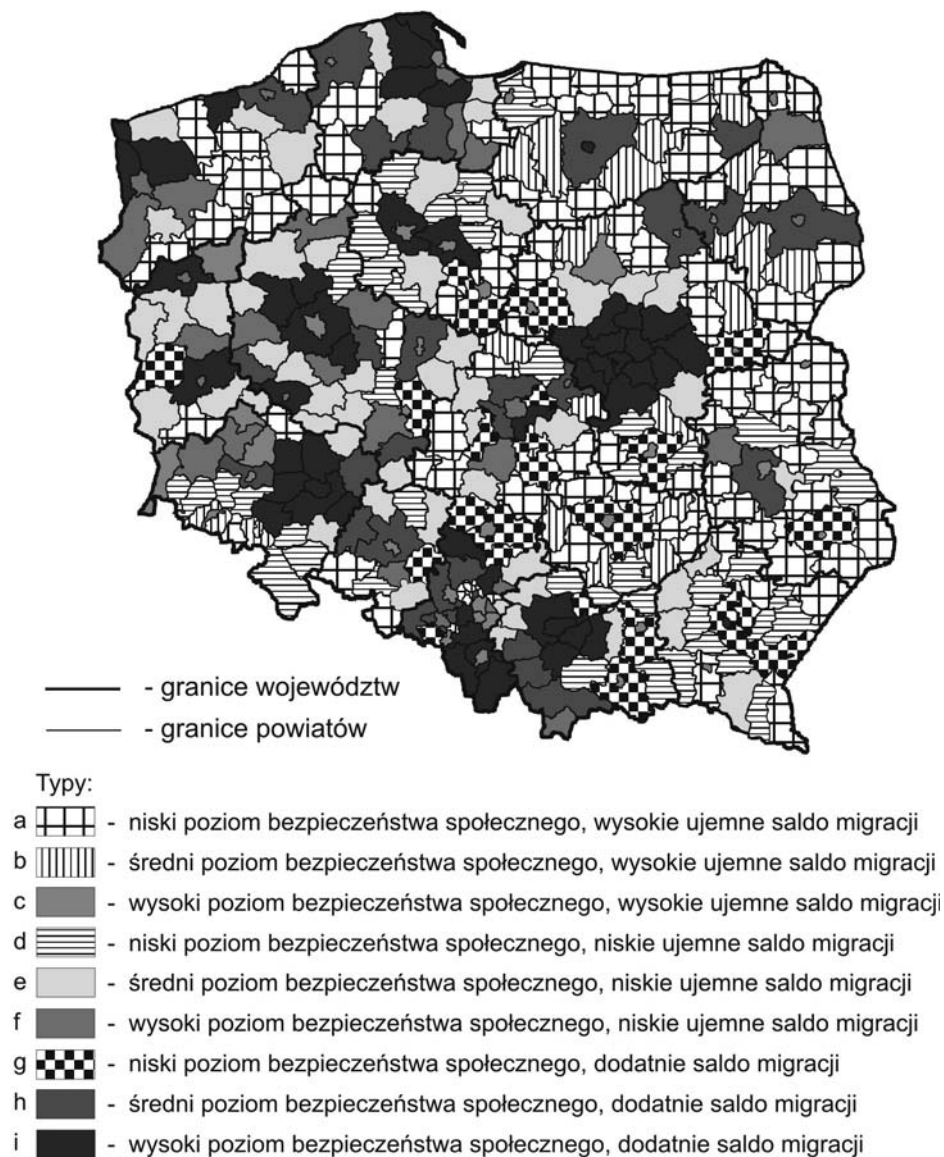
uznać *h*, natomiast *c*, *e*, *f* można zakwalifikować jako słabe. Z kolei powiaty zakwalifikowane do typów *a*, *b*, *d*, *g* dają najmniejsze bezpieczeństwo społeczne. Najsilniejszy typ *i* występował przede wszystkim w największych obszarach metropolitalnych Polski (Warszawa, Kraków, Wrocław), które posiadały szeroką strefę dobrze rozwiniętych powiatów i zarazem chętnie wybieranych przez ludność migrującą. Nawet jeżeli duże miasta centralne cechowały się słabszymi typami (Poznań, Trójmiasto, Szczecin), to w ich strefach podmiejskich dominował najlepszy typ *i*. Zauważono zależność występowania typów od liczby ludności zamieszkującej dane miasto. Im mniejsze miasto, tym jego powiat podmiejski zaliczony został do słabszego typu. Można zauważyć również zależność przestrzenną na linii wschód–zachód. Lepsze typy dominują w części zachodniej i środkowej Polski, świadcząc o wyższym poziomie bezpieczeństwa społecznego, natomiast w części wschodniej występują przede wszystkim typy słabe i naj słabsze. Generalnie można stwierdzić, że procesy suburbanizacyjne występujące wokół największych miast podnoszą poziom bezpieczeństwa społecznego ich peryferii.

Rysunek 2. Średnie saldo migracji ludności według powiatów w latach 2005–2010



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Rysunek 3. Skonsolidowana typologia według poziomu bezpieczeństwa społecznego i salda migracji ludności w latach 2005–2010



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Podsumowanie

Bezpieczeństwo społeczne można definiować w różny sposób i może ono odnosić się do różnych dziedzin życia. Również poziom rozwoju gospodarczego jest czynnikiem wpływającym na omawiane zjawisko. Najwyższy jego poziom związany jest z największymi miastami, posiadającymi największy potencjał gospodarczy. Zauważono także ich oddziaływanie na tereny sąsiadujące, które coraz bardziej wzmacniają swoją pozycję jako miejsca, w których warto się osiedlać i rozwijać działalność gospodarczą. Ludność kieruje się przede wszystkim do stref podmiejskich, w poszukiwaniu tańszych nieruchomości i lepszej jakości życia, równocześnie mogąc skorzystać z zaplecza gospodarczego i usługowego, jakie zapewnia sąsiedztwo dużego miasta. Wśród największych obszarów nie zauważono jednak zależności pomiędzy ich liczbą ludności a poziomem bezpieczeństwa społecznego. Kryzys z lat 90. dominującego przemysłu lekkiego w Łodzi spowodował, że miasto nadal znajduje się na nieco niższym poziomie, niż wynikałoby to z liczby jej mieszkańców. Natomiast Warszawa wraz z peryferiami charakteryzowała się najwyższym poziomem rozwoju, co przekładało się również na znaczny napływ ludności na ten teren. W przyszłości jest szansa na utworzenie układu bipolarnego Warszawa–Łódź, zwłaszcza w perspektywie połączenia obydwu ośrodków autostradą, co może przyczynić się do bardziej dynamicznego rozwoju Łodzi. Wysoki poziom bezpieczeństwa społecznego w jednostkach położonych z dala od dużych ośrodków nie determinował ich atrakcyjności wśród migrantów. Wysokie wskaźniki w takich przypadkach spowodowane były najczęściej rozwojem jednej branży, co w czasie kryzysu i spadku koniunktury na określone produkty mogło powodować zwolnienia pracowników i spadek poziomu bezpieczeństwa. Należy zwrócić uwagę na tereny o wybitnych walorach przyrodniczych, gdzie rozwój turystyki również może przyczynić się do poprawy bezpieczeństwa społecznego, co często przekładało się również na atrakcyjność tych miejsc dla osób przenoszących się tam na stałe. Kierunkiem migracji są zatem tereny zapewniające wysoki poziom bezpieczeństwa społecznego.



Małgorzata Czermińska*

Wspólnotowy system celny i miejsce Polski w jego strukturach po akcesji do Unii Europejskiej

Bezpieczeństwo granicznego ruchu towarowego w UE

Wprowadzenie

W literaturze przedmiotu brak jest jednoznacznej definicji pojęcia systemu celnego. Według S. Waschko, system celny należy rozważać dwojako: w ujęciu wąskim i szerokim. System celny w węższym znaczeniu można ograniczyć do strony formalnej i materialnej, głównie ekonomicznej, wszystkiego, co jest bezpośrednio związane z cłami, włączając w to również postępowanie celne. W tym ujęciu system celny obejmuje zatem taryfę celną i jej elementy składowe, m.in. nomenklaturę celną, kolumny i formy stawek celnych i związane z nimi podstawy wymiaru, dodatkowe obciążenia dotyczące wymiaru ceł oraz przedmiot ustawodawstwa celnego, który sprowadza się do taryfy celnej i ustawy celnej albo prawa celnego jako aktów normatywnych. W szerszym ujęciu natomiast system celny obejmuje cele i środki polityki gospodarczej, łączące się pośrednio z handlem zagranicznym i należące do działań administracji celnej¹. W zakres tak określonego pojęcia wchodzi zatem polityka celna, czyli „całokształt działalności państwa lub organizacji międzynarodowej i jego/jej organów związany z ochroną interesów narodowych w obrocie międzynarodowym, polegający na tworzeniu norm i regulacji prawnych autonomicznych lub na przyjmowaniu międzynarodowych standardów, wynikających z umów międzynarodowych

* Dr, Wydział Prawa, Administracji i Stosunków Międzynarodowych, Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego.

¹ S. Waschko, *Systemy celne*, PWN, Warszawa 1971, s. 16 i nast.

oraz wprowadzeniu ich do własnej praktyki życia społeczno-gospodarczego². System celny można sprowadzić do działań określonego państwa, a w przypadku Unii Europejskiej do działań Wspólnoty i poszczególnych państw członkowskich, regulujących obrót towarowy z zagranicą, podejmowanych na podstawie prawa celnego przy zaangażowaniu administracji celnej. System celny obejmuje zatem działania związane z przepływem towarów, a nie dotyczy bezpośrednio wymiany usługowej, przepływu osób czy kapitału.

System celny, a w szczególności administracja celna, odgrywa istotną rolę w zapewnieniu bezpieczeństwa obrotu towarowego. Każdy towar, który przekroczył granicę celną Wspólnoty i został dopuszczony do obrotu może bowiem swobodnie cyrkulować na wspólnym rynku. Dlatego tak istotna jest nie tylko kontrola na granicach, ale również wdrożenie systemów informatycznych, które stanowią nieodzowny element właściwego wykonywania przez administracje celne państw członkowskich zadań na rzecz realizacji interesów państwa i całej Wspólnoty. Na szczególną uwagę zasługują działania służb celnych w zakresie zwalczania handlu narkotykami czy przeciwdziałające wprowadzaniu na rynek towarów naruszających prawa własności intelektualnej (towary podrabiane lub pirackie). Obrót towarami podrabianymi i pirackimi jest szkodliwy dla producentów, podmiotów gospodarczych i nabywców, a także może stanowić zagrożenie dla konsumentów. W przypadku gdy towary naruszające prawo własności intelektualnej powstały w państwach trzecich lub są z nich sprowadzane, należy zakazać ich wprowadzenia na obszar celny Wspólnoty, włącznie z ich przeladunkiem, dopuszczeniem do swobodnego obrotu we Wspólnocie, objęciem procedurą zawieszającą i umieszczeniem w strefie wolnocelowej lub składzie oraz ustanowić procedurę umożliwiającą organom celnym rygorystyczne przestrzeganie tego zakazu³.

Unia celna jako podstawa funkcjonowania wspólnotowego systemu celnego

Kluczowe znaczenie dla tworzenia systemu celnego Wspólnot (i poszczególnych państw członkowskich) miało utworzenie unii celnej, które wymagało przede wszystkim zaprzestania stosowania ceł w handlu wewnętrznym oraz niewprowadzania przez państwa członkowskie we wzajemnych obrotach nowych ceł lub innych, podobnych w skutkach opłat. Wprowadzono zasadę *standstill*, która gwarantowała, że w momencie stopniowego obniżania ceł nie zostaną wprowadzone nowe taryfowe środki ochronne. Zasada ta zaczęła obowiązywać od stycznia 1958 roku.

² W. Czyżowicz, *Istota, przedmiot i podmioty polityki celnej*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Warszawie” 1995, nr 1, s. 50, cyt. za: S. Naruszewicz, M. Laszuk, *Wspólnotowe prawo celne*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2004, s. 37.

³ Uregulowanie tych kwestii zawarte jest w Rozporządzeniu Rady (WE) nr 1383/2003 z dnia 22 lipca 2003 roku dotyczącego działań organów celnych skierowanych przeciwko towarom podejrzany o naruszenie niektórych praw własności intelektualnej oraz środków podejmowanych w odniesieniu do towarów, co do których stwierdzono, że naruszyły takie prawa, Dz.Urz. UE L 196 z 2 sierpnia 2003 roku oraz rozporządzenie Komisji (WE) 1891/2004 z 21 października 2004 roku ustalające przepisy wykonawcze do Rozporządzenia Rady (WE) nr 1383/2003 z dnia 22 lipca 2003 roku dotyczące działań organów celnych skierowanych przeciwko towarom podejrzany o naruszenie niektórych praw własności intelektualnej oraz środków podejmowanych w odniesieniu do towarów, co do których stwierdzono, że naruszyły takie prawa, Dz.Urz. UE L 328 z 30 października 2004 roku.

Podstawę wprowadzenia unii celnej stanowił traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą, który przewidywał trzy etapy tworzenia unii celnej, w okresie przejściowym, tj. w latach 1958–1970. Wedle art. 16 traktatu rzymskiego wewnętrzne cła eksportowe planowano znieść najpóźniej z upływem pierwszego etapu. Do końca 1969 roku miało nastąpić zniesienie cel oraz opłat o skutkach równoważnych w handlu wzajemnym. Jednak już 1 stycznia 1962 roku zlikwidowano ograniczenia ilościowe w handlu między państwami członkowskimi, cła eksportowe przestały być stosowane od 31 grudnia 1961 roku, cła importowe w handlu wzajemnym zaś obniżano stopniowo aż do zupełnego ich zniesienia 31 lipca 1969 roku.

Wspólną zewnętrzną taryfę celną (*Common Customs Tariff*) ustanowiono po raz pierwszy na mocy Rozporządzenia Rady Ministrów z 1 lipca 1968 roku. Jej utworzenie polegało na scaleniu obowiązującej w unii celnej Beneluksu taryfy celnej z taryfami pozostałych państw-sygnatariuszy traktatu rzymskiego. Od 1975 roku również dochody z cel są przekazywane przez kraje członkowskie do budżetu wspólnotowego w ramach tzw. tradycyjnych środków własnych (TOR – Traditional Own Resources). Zgodnie z decyzją Rady UE z dn. 29 września 2000 roku budżet każdego państwa członkowskiego zasila 25% wpływów z cel, pozostałe 75% jest przekazywane do budżetu Wspólnoty⁴.

W konsekwencji utworzenia unii celnej w ramach Wspólnoty Europejskiej zniesiono bariery handlowe w obrocie wewnątrzwspólnotowym, utrzymano natomiast kontrole graniczne na wewnętrznych granicach celnych. Dopiero 1 stycznia 1993 roku, z chwilą utworzenia wspólnego rynku, zostały one zniesione.

Obszar celny Unii Europejskiej według art. 3 Wspólnotowego Kodeksu Celnego (wersja zmodernizowana) tworzą terytoria państw członkowskich, poza jedynie niektórymi wyspami czy obszarami. Obszar celny Wspólnoty tworzą zatem terytoria następujących państw (z ich wodami terytorialnymi, wewnętrznymi i przestrzenią powietrzną):

- terytorium Królestwa Belgii;
- terytorium Republiki Czeskiej;
- terytorium Republiki Cypryjskiej, zgodnie z postanowieniami aktu przystąpienia z 2003 roku;
- terytorium Królestwa Danii, z wyjątkiem Wysp Owczych i Grenlandii;
- terytorium Republiki Federalnej Niemiec, z wyjątkiem wyspy Helgoland i terytorium Büsingen (Büdingen am Hochrhein tworzy unię celną ze Szwajcarią na mocy Traktatu z 23 listopada 1964 roku pomiędzy Republiką Federalną Niemiec a Konfederacją Szwajcarską);
- terytorium Królestwa Hiszpanii, z wyjątkiem Ceuty i Melilli (dwie hiszpańskie enklawy w Afryce Północnej);
- terytorium Republiki Estonii;
- terytorium Republiki Francuskiej, z wyjątkiem terytoriów zamorskich (Nowa Kaledonia, Polinezja, Wallis i Futuna) i Saint Pierre i Michelon oraz Majotty oraz Francuskich Terytoriów Południowych i Arktycznych;
- terytorium Republiki Greckiej;

⁴ Por. art. 2 ust. 3 decyzji Rady 2000/597/WE, Euratom z 29 września 2000 roku w sprawie systemu środków własnych Wspólnot Europejskich, Dz.Urz. UE L 253 z 7 października 2000 roku.

- terytorium Republiki Węgierskiej;
- terytorium Irlandii;
- terytorium Republiki Włoskiej, z wyjątkiem gmin Livigno i Campione d'Italia oraz wód krajowych jeziora Lugano znajdujących się pomiędzy nabrzeżem a granicą polityczną strefy położonej pomiędzy Ponte Tesa a Porto Ceresio;
- terytorium Republiki Litewskiej;
- terytorium Republiki Łotewskiej;
- terytorium Wielkiego Księstwa Luksemburga;
- terytorium Królestwa Niderlandów w Europie;
- terytorium Republiki Austrii;
- terytorium Rzeczypospolitej Polskiej;
- terytorium Republiki Portugalskiej;
- terytorium Republiki Słowackiej;
- terytorium Republiki Słoweńskiej;
- terytorium Republiki Finlandii;
- terytorium Królestwa Szwecji;
- terytorium Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej, jak również Wysp Normandzkich (Guernsey i Jersey) oraz Wyspy Man.

Ponadto terytorium Księstwa Monako oraz stref suwerennych (bazy wojskowe) Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii na Cyprze w Akrotiri i Dhekelia. Dodatkowo Wspólnota tworzy, na mocy podpisanych porozumień, unie celne (ograniczone do określonych grup towarów) z Turcją, Andorą i San Marino.

Ramy prawne systemu celnego Wspólnoty – Wspólnotowy Kodeks Celny i Wspólna Taryfa Celna

Na obszarze Unii Europejskiej są stosowane wspólne przepisy celne, co wynika z faktu, że kraje członkowskie tworzą jeden obszar celny. Podstawowym źródłem unijnego prawa celnego były i nadal są traktaty, czyli pierwotne źródła prawa, w tym traktat rzymski, przewidujący m.in. utworzenie unii celnej i realizację wspólnej polityki handlowej.

Drugim źródłem unijnego prawa celnego są akty prawa wtórnego, czyli decyzje organów Wspólnot – Rady i Parlamentu oraz Komisji, w randze rozporządzeń. Są one bezpośrednio stosowane we wszystkich państwach członkowskich. Podstawowym aktem prawnym regulującym wymianę towarową i związanym z funkcjonowaniem unii celnej jest Wspólnotowy Kodeks Celny (WKC), stanowi on Rozporządzenie Rady (EWG) nr 2913 z dnia 12 października 1992 roku ustanawiające Wspólnotowy Kodeks Celny oraz przepisy wykonawcze do WKC, czyli rozporządzenie Komisji (EWG) nr 2454/93 z dnia 7 lipca 1993 roku⁵. Wspólnotowy Kodeks Celny zaczął obowiązywać od 1994 roku, nowelizowano go kilka razy. Jedną z istotniejszych nowelizacji

⁵ Rozporządzenie Rady (EWG) nr 2913 z dnia 12 października 1992 roku ustanawiające Wspólnotowy Kodeks Celny, Dz.U. WE L 302 z 19 października 1992 roku oraz Rozporządzenie Komisji (EWG) nr 2454/93 z dnia 7 lipca 1993 roku ustanawiające przepisy w celu wykonania rozporządzenia Rady (EWG) nr 2913/92 ustanawiającego Wspólnotowy Kodeks Celny, Dz.U. WE L 253 z dn. 1 stycznia 1993 roku.

została przeprowadzona w 2000 roku, uprościła ona w znacznym stopniu formalności związane z objęciem towarów procedurą celną, a także przepisy dotyczące systemu zwolnień celnych. Kolejna nowelizacja z 2005 roku stanowiła fundament ujednoczonych systemów informatycznych. Przewidziano w niej m.in. przepisy identyfikujące kontrole na granicach celnych Wspólnoty, jak również obowiązek przedłożenia drogą elektroniczną deklaracji skróconej (zawierającej informacje o towarze) zanim towar ten zostanie wprowadzony lub wyprowadzony z obszaru celnego Wspólnoty. Obecnie obowiązuje Rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 450/2008 z dn. 23 kwietnia 2008 roku ustanawiające Wspólnotowy Kodeks Celny (wersja zmodernizowana)⁶. Część przepisów zaczęła obowiązywać od 24 czerwca 2008 roku, pozostałe mają być stosowane nie wcześniej niż od 24 czerwca 2009 roku i nie później niż 24 czerwca 2013 roku. Zmodernizowany kodeks celny (ZKC) składa się ze 188 artykułów zawartych w dziewięciu działach (działy te to tzw. tytuły), każdy dział dzieli się na rozdziały, a te na sekcje. W zmodernizowanym kodeksie celnym można wyróżnić:

- część wprowadzającą, składającą się z dwóch tytułów. Tytuł I zawiera przepisy ogólne, zadania organów celnych, które są w głównej mierze odpowiedzialne za nadzór nad międzynarodową wymianą handlową⁷, słownik pojęć takich jak: organy celne, kontrole celne, dozór celny, formalności celne, dług celny, towary wspólnotowe i niewspólnotowe. Określono w nim także obszar celny Wspólnoty, a także prawa i obowiązki osób wynikające ze stosowania przepisów prawa celnego, takie jak m.in. wymiana i dostarczanie informacji, ochrona danych. Poruszono także kwestie jak: przedstawicielstwo celne; upoważniony przedsiębiorca czy wreszcie decyzje dotyczące stosowania przepisów prawa celnego, w tym dotyczące WIT i WIP⁸. Tytuł II zawiera elementy, na których podstawie obliczane są należności celne przywozowe lub wywozowe, takie jak: wspólna taryfa celna i klasyfikacja taryfowa towarów, pochodzenie towarów (preferencyjne i niepreferencyjne), wartość celna towarów;
- część środkową, która jest najbardziej rozbudowanym działem kodeksu, obejmującym tytuły od III do VIII. Zawiera informacje o regulacjach, dotyczących sposobu postępowania z towarami wprowadzonymi na obszar celny Wspólnoty, zasadach poboru opłat celnych i procedurach celnych. Tytuł III (art. 44–86) zawiera informacje dotyczące długu celnego i zabezpieczenia kwoty tego długu celnego, terminy i formy regulowania należności celnych. Tytuł IV (art. 87–100) składa się z postanowień dotyczących towarów wprowadzanych na obszar celny Wspólnoty. Na ich podstawie osoba wprowadzająca towary na obszar celny Wspólnoty jest zobowiązana do ich przewiezienia do urzędu celnego bądź innego miejsca wskazanego przez organy celne lub do wolnego obszaru celnego, następnie do przedstawienia go organom celnym i wypełnienia określonych formalności celnych z tym związanych. Tytuł V (art. 101–128) zawiera przepisy ogólne dotyczące statusu celnego

⁶ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 450/2008 z dnia 23 kwietnia 2008 roku ustanawiające Wspólnotowy Kodeks Celny (zmodernizowany kodeks celny, Dz.Urz. UE L 145/1 z dnia 4 czerwca 2008 roku).

⁷ Por. art. 2 zmodernizowanego kodeksu celnego.

⁸ WIT – wiążąca informacja taryfowa, dotyczy klasyfikacji towaru. Jest to pisemna decyzja, wydawana w Polsce przez Dyrektora Izby Celnej w Warszawie, która określa właściwy kod taryfy celnej dla jednego towaru. Podstawowa zmiana wprowadzona w tym zakresie przez ZKC polega na wyraźnym stwierdzeniu, że WIT wiąże, nie jak wcześniej tylko organy celne, ale także tego, kto decyzję taką otrzymał. Natomiast WIP to wiążąca informacja o pochodzeniu towarów.

towarów, objęcia towarów procedurą celną, zasady dokonywania zgłoszeń celnych, w tym uproszczonych. Ponieważ dopuszczenie do wolnego obrotu jest jedną z najważniejszych i najczęściej stosowanych procedur celnych, dlatego poświęcono jej odrębną część – Tytuł VI (art. 129–134). Tytuł ten dotyczy również towarów dopuszczonych do swobodnego obrotu w szczególnych okolicznościach, w tym wiążących się ze zwolnieniem z należności celnych przywozowych. Tytuł VII (art. 135–174) dotyczy procedur specjalnych. Poprzednie procedury zawieszające (według WKC z 1992 roku) zostały pogrupowane w cztery procedury specjalne: tranzyt (wewnętrzny i zewnętrzny), składowanie (składowanie czasowe, składy celne, wolne obszary celne), szczególne przeznaczenie (odprawa czasowa, końcowe przeznaczenie) i przetwarzanie (uszlachetnianie czynne i bierne). W każdej z tych procedur wskazano warunki objęcia towarów tą procedurą, określono również zakres jej stosowania i ewentualnie zakończenie jej obowiązywania. Tytuł VIII (art. 175–182) dotyczy wyprowadzenia towaru z obszaru celnego Wspólnoty. Określono w nim formalności stosowane przy wyprowadzeniu, w tym złożenia deklaracji poprzedzającej wyprowadzenie, wskazano na konieczność objęcia towarów opuszczających obszar celny Wspólnoty dozorem celnym.

- część końcowa zawiera Tytuł IX (art. 183–188). Pojawia się w nim instytucja zwana Komitetem Kodeksu Celnego, wspierająca działania Komisji w zakresie stosowania przepisów prawa celnego. Wskazano również akty prawne, które przestaną obowiązywać po wejściu w życie ZKC (dwudziestego dnia po jego opublikowaniu w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej). Przy ustaleniu daty, od której nowy kodeks celny zacznie być stosowany, należy uwzględnić zmiany, które muszą być wprowadzone do przepisów wykonawczych do WKC.

Ponadto wspomnieć należy o pozostałych regulacjach wspólnotowych, stanowiących wtórne źródło prawa i obejmujących problematykę celną, np. dotyczącą zwolnień celnych. Od 1 stycznia 2010 roku obowiązuje nowe rozporządzenie Rady (WE) nr 1186/2009 z dnia 16 listopada 2009 roku ustanawiające wspólnotowy system zwolnień celnych (wersja ujednolicona)⁹. Część zwolnień celnych określonych w tym rozporządzeniu uzależniona jest od tzw. szczególnego przeznaczenia towarów, np.¹⁰:

- towarów przywożonych w ramach tzw. mienia osobistego (art. 3–11),
- towarów przywożonych w związku z zawarciem związku małżeńskiego (art. 12–16),
- dóbr inwestycyjnych i innych urządzeń przywożonych do Wspólnoty w związku z przeniesieniem działalności gospodarczej z państwa trzeciego do Wspólnoty (art. 28–34),
- materiałów dydaktycznych naukowych i kulturalnych, przyrządów i aparatury naukowej (art. 43–52),
- przyrządów i aparatury przeznaczonej do badań medycznych, diagnozowania i leczenia (art. 57–58),
- towarów przywożonych dla organizacji charytatywnych (art. 61–65),

⁹ Rozporządzenie Rady (WE) nr 1186/2009 z dnia 16 listopada 2009 roku ustanawiające wspólnotowy system zwolnień celnych (wersja ujednolicona), Dz.Urz. UE L324/23 z dn. 10 grudnia 2009 roku, które uchyliło wcześniejsze rozporządzenie Rady (EWG) nr 918/83 z dnia 28 marca 1983 roku ustanawiające wspólnotowy system zwolnień celnych, Dz.Urz. WE L 105 z 23 kwietnia 1983 roku.

¹⁰ *Ibidem*.

- towarów przywożonych do użytku osób niepełnosprawnych (art. 67–68),
- towarów przywożonych na rzecz ofiar katastrof (art. 74),
- towarów przywożonych do celów promocji handlu (art. 86–94),
- towarów przywożonych do analiz, badań lub prób (art. 95–101),
- paliwo w standardowych zbiornikach pojazdów samochodowych (art. 107–111).

Zwolnione z należności celnych przywozowych są przesyłki zawierające towary o niewielkiej wartości (do 150 EUR za przesyłkę) wysyłane bezpośrednio z państwa trzeciego do odbiorcy znajdującego się we Wspólnocie (dotyczy to np. zakupów dokonywanych przez internet, art. 23–24). Zwolnienie to nie obejmuje towarów akcyzowych, takich jak: wyroby alkoholowe, tytoniowe oraz perfumy i wody toaletowe. Towary w małych ilościach o charakterze niehandlowym (przywożone okazjonalnie, wyłącznie na własny użytek odbiorcy lub jego rodziny, wysyłane bez żadnego rodzaju opłat), o równowartości do 45 EUR, wysyłane z państwa trzeciego przez osobę fizyczną do innej osoby fizycznej mieszkającej na obszarze celnym Wspólnoty są również zwolnione z należności celnych (dotyczy to także zwolnienia z VAT). W przypadku wyrobów akcyzowych, takich jak: wyroby alkoholowe, tytoniowe oraz perfumy i wody toaletowe, ustanowiono limity ilościowe, których nie można przekroczyć, jeśli zwolnienie takie ma mieć zastosowanie.

Kolejnym źródłem unijnego prawa celnego, stanowiącego element wspólnotowego systemu celnego, są międzynarodowe umowy celne (handlowe), zawierane przez WE i jej kraje członkowskie. Wspólnota Europejska od początku istnienia zawierała szereg preferencyjnych umów handlowych z różnymi krajami czy grupami krajów o różnym zakresie i skali przywilejów handlowych. Zalicza się do nich¹¹:

- umowy, na mocy których tworzona jest unia celna między Wspólnotą a jej partnerami, polegająca na znoszeniu barier handlowych między stronami porozumienia oraz przyjęciu wspólnotowej taryfy celnej w handlu z krajami trzecimi; umowy o takim charakterze zawarto z Turcją (obejmuje w zasadzie towary przemysłowe), Andorą (obejmuje również tylko towary przemysłowe), San Marino (nie obejmuje produktów z sektora węgla i stali);
- umowy, na których podstawie budowana jest strefa wolnego handlu, oznaczająca zniesienie barier handlowych w postaci ceł, ograniczeń ilościowych między stronami porozumienia; tego typu porozumienia zostały zawarte z krajami EFTA w latach siedemdziesiątych XX wieku, ponadto umowa o Europejskim Obszarze Gospodarczym z Islandią, Lichtensteinem i Norwegią (wspólny rynek, ze swobodą przepływu towarów przemysłowych, osób, usług, kapitału), z państwami Bałkanów Zachodnich, Basenu Morza Śródziemnego, z Meksykiem, RPA, Koreą Południową;
- umowy, na których podstawie udzielane są jednostronne preferencje handlowe, bez konieczności ich odwzajemniania przez partnerów handlowych; tego typu preferencje Wspólnota przyznała krajom Afryki, Karaibów i Pacyfiku oraz pozostałym państwom objętym systemem GSP.

Unijny system preferencji celnych obejmuje autonomiczne przepisy z zakresu handlu preferencyjnego, a także postanowienia kształtowane w oparciu o międzynarodowe porozumienia i regulacje, mające swe źródło w inicjatywie i regulacjach innych

¹¹ M. Czermińska, *Preferencyjne umowy handlowe Unii Europejskiej jako wyraz postępującej integracji gospodarczej Europy*, [w:] *Handel międzynarodowy a procesy integracyjne w gospodarce światowej*, red. M. Maciejewski, S. Wydymus, Fundacja Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków 2009, s. 57.

państw. Zaliczyć do nich można zwłaszcza Powszechny System Preferencji (Generalized System of Preferences – GSP), którego beneficjentami są państwa słabiej rozwinięte. W celu dostosowania się do warunków multilateralnego systemu handlowego GATT/WTO, preferencje GSP w Unii Europejskiej zaczęto ustanawiać w cyklach dziesięcioletnich. Od 1 stycznia 2009 roku do końca 2011 roku obowiązywał system ustanowiony Rozporządzeniem Rady nr 732/2008, przyjęty w dniu 22 lipca 2008 roku¹². Został on przedłużony, na tych samych zasadach, do końca 2013 roku na podstawie tzw. rozporządzenia „przedłużającego” (*roll over*)¹³, aby zapewnić czas niezbędny na prace nad głębszą reformą systemu i przeprowadzenie procedury ustawodawczej w celu jego przyjęcia. Preferencjami objętych zostało 177 krajów, 24 maja 2007 r. z listy państw beneficjentów wykreślono Chile, zaś od 21 czerwca 2007 r. wstrzymano czasowo preferencje dla Białorusi. Preferencje zróżnicowane są stosownie do wrażliwości towarów (podział na towary wrażliwe i niewrażliwe) w celu uwzględnienia sytuacji gałęzi przemysłu we Wspólnocie wytwarzających podobne produkty. System GSP UE składa się z trzech poziomów liberalizacji ceł: ogólnego (stosowanego wobec 111 krajów rozwijających się DEV) oraz dwóch poziomów liberalizacji o szczególnym charakterze – szczególnego systemu motywacyjnego (tzw. GSP Plus) oraz preferencji przyznanych krajom LDC. Rozwiązania ogólne w ramach systemu GSP dostępne dla wszystkich krajów kwalifikujących się (obecnie 175) obejmuje preferencje w postaci obniżenia lub zniesienia ceł na około 6200 pozycji towarowych z około 7100 linii taryfowych (w których przypadku obowiązują stawki niezerowe), większość z nich, bo około 3800 zakwalifikowanych zostało jako towary wrażliwe¹⁴.

Szczególny system motywacyjny GSP Plus stosowany jest dla mniejszych, „podatnych na zagrożenia” krajów, które nie kwalifikują się jednak do grupy państw najbardziej niebezpiecznych i których wywóz do UE koncentruje się na kilku zaledwie produktach (5% największych sekcji w imporcie stanowi ponad 75% całkowitego przywozu). Te dodatkowe preferencje, głównie dostęp bezcłowy, obejmują jednak tylko 70 kolejnych pozycji taryfowych w uzupełnieniu do 6200 pozycji wchodzących w zakres ogólnego systemu GSP. GSP Plus przewiduje ponadto specjalne zachęty dla krajów, które ratyfikowały i wdrażają wszystkie konwencje ONZ i Międzynarodowej Organizacji Pracy dotyczące przestrzegania podstawowych praw człowieka i praw pracowniczych, a także konwencje dotyczące środowiska naturalnego oraz zasad dobrych rządów, łącznie 27 międzynarodowych konwencji, mających znaczenie dla trwałego rozwoju¹⁵. Obecnie z systemu GSP Plus korzysta 15 krajów: Armenia, Azerbejdżan, Boliwia, Ekwador, Gruzja, Gwatemala, Honduras, Kolumbia, Kostaryka, Mongolia, Nikaragua, Peru,

¹² Rozporządzenie Rady (WE) nr 732/2008 roku z dnia 22 lipca 2008 roku wprowadzające ogólny system preferencji taryfowych na okres od dnia 1 stycznia 2009 roku do dnia 31 grudnia 2011 roku oraz zmieniające rozporządzenia (WE) nr 552/97, (WE) nr 1933/2006 oraz rozporządzenia Komisji (WE) nr 1100/2006 i (WE) nr 964/2007, Dz.Urz. UE L 211/1 z dn. 6.08.2008 roku.

¹³ Por. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 512/2011 z dnia 11.05.2011 roku w sprawie zmiany rozporządzenia Rady (WE) nr 732/2008 wprowadzającego ogólny system preferencji taryfowych na okres od dnia 1 stycznia 2009 do dnia 31 grudnia 2011 roku, Dz.Urz. UE L 145 z dnia 31.05.2011 roku.

¹⁴ Por. Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady wprowadzającego ogólny system preferencji taryfowych, COM (2011)241 wersja ostateczna, Dz.Urz. UE C 43 z dnia 15.02.2012 roku, s. 2-3.

¹⁵ W załączniku III Rozporządzenia Rady (WE) nr 732/2008 wymieniono te konwencje.

Paragwaj, Salwador i Wenezuela. W 2009 roku w ramach systemu GSP Plus 15 krajów dokonało wywozu towarów do UE o wartości 5 mld EUR (9 % wartości GSP)¹⁶.

Szczególne preferencje taryfowe wprowadzono również dla 50 krajów najłabiej rozwiniętych (LDC), zgodnie z inicjatywą EBA (*Everything But Arms*)¹⁷. Kraje te mają zapewniony bezcłowy i bezkontyngentowy dostęp na rynek Wspólnoty dla wszystkich produktów z wyjątkiem broni i amunicji.

Generalny System Preferencji obejmuje także kraje AKP, tj. kraje Afryki, Karaibów i Pacyfiku, spośród których 41 państw zaliczanych jest jednocześnie do grupy państw najłabiej rozwiniętych (LDC). Relacje wzajemne między Unią Europejską a krajami AKP reguluje obecnie, podpisane w czerwcu 2000 roku nowe porozumienie o partnerstwie, czyli umowa z Cotonou, zgodnie z którą, z początkiem 2008 roku miały wejść w życie umowy o partnerstwie gospodarczym (*Economic Partnership Agreements* – EPAs). Negocjacje w sprawie umów o partnerstwie rozpoczęte w 2002 roku, prowadzone były w 6 grupach krajów: z Afryką Zachodnią, Afryką Środkową, Afryką Wschodnią i Południową, krajami Pacyfiku, Południowo-Afrykańską Wspólnotą Rozwojową i krajami Karaibów (Cariforum). Do grudnia 2007 roku udało się pomyślnie zakończyć negocjacje tylko z 15 krajami karaibskimi. Pozostałe 42 państwa AKP, które nie podpisały nowych umów partnerskich (pełnych lub przejściowych), eksportują obecnie do UE na warunkach GSP, dostępnych dla wszystkich krajów rozwijających się.

Podstawowy element każdego systemu celnego stanowi wspólna taryfa celna. Wspólną zewnętrzną taryfę celną (*Common Customs Tariff*) ustanowiono po raz pierwszy – jak wcześniej wspomniano – na mocy rozporządzenia Rady Ministrów z 1 lipca 1968 roku. Stawki celne ustalono wówczas na poziomie średniej arytmetycznej stawek celnych obowiązujących na czterech obszarach celnych EWG (Francja, RFN, Włochy, Beneluks). W następnych latach stawki celne były wielokrotnie zmieniane przez Radę (kwalifikowaną większością głosów na wniosek Komisji) zarówno autonomicznie, jak i w toku kolejnych negocjacji na forum GATT.

Zgodnie z art. 33 ust. 2 zmodernizowanego kodeksu celnego wspólna taryfa celna składa się z następujących części:

- nomenklatury scalonej towarów,
- każdej innej nomenklatury, która jest całkowicie lub częściowo oparta na scalonej nomenklaturze lub która dodaje do niej dalsze podpodziały i która została ustanowiona odrębnymi postanowieniami Wspólnoty, w celu zastosowania w obrocie środków taryfowych,
- stawki celne konwencyjne lub zwykłe autonomiczne mające zastosowanie do towarów objętych nomenklaturą scaloną,
- preferencyjne środki taryfowe określone w umowach zawartych przez Wspólnotę z niektórymi krajami lub terytoriami spoza obszaru celnego Wspólnoty,
- preferencyjne środki taryfowe, które Wspólnota stosuje jednostronnie w odniesieniu do niektórych krajów lub terytoriów spoza jej obszaru celnego,
- autonomiczne środki przewidujące obniżenie należności celnych lub zwolnienie z należności celnych na niektóre towary,

¹⁶ Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady wprowadzającego ogólny system preferencji taryfowych, *op. cit.*, s. 3.

¹⁷ Rozdz. II, Sekcja 3, art. 11, Rozporządzenia Rady (WE) nr 732/2008.

- inne środki taryfowe ujęte w przepisach wspólnotowych dotyczących handlu, rolnictwa lub innych dziedzin.

Podstawą konstrukcji każdej taryfy celnej jest nomenklatura towarowa, czyli usystematyzowany wykaz towarów. Istotą nomenklatury towarowej jest sklasyfikowanie towarów będących przedmiotem obrotu towarowego, a tym samym stworzenie przejrzystego i jednoznacznego systemu pozwalającego zidentyfikować dany towar poprzez przypisanie określonego kodu cyfrowego.

W kwietniu 1987 roku Rada podjęła decyzję o przystąpieniu do Zharmonizowanego Systemu Oznaczania i Kodowania Towarów (Harmonized Commodity Description and Coding System – HS). System ten ustanowiono na mocy międzynarodowej konwencji w sprawie Zharmonizowanego Systemu Oznaczania i Kodowania Towarów przyjętej pod patronatem Rady Współpracy Celnej w Brukseli 14 czerwca 1983 roku¹⁸. Konwencja ta wprowadziła przede wszystkim jednolite standardy w zakresie klasyfikacji towarowej bez względu na kraj i język. Unia Europejska ratyfikowała tę konwencję w 1988 roku. Ratyfikacja konwencji HS przez Wspólnotę oznaczała konieczność dostosowania unijnej nomenklatury na poziomie sześciu znaków do systemu zharmonizowanego. Zachowano w nowej nomenklaturze tę samą liczbę sekcji, działów, pozycji oraz podpozycji, rozszerzono ją o dwie cyfry, stanowi więc ośmiocyfrowe rozszerzenie systemu HS. W ten sposób powstała nomenklatura scalona (Combined Nomenclature – CN), która jest stosowana we wspólnotowej taryfie od 1 stycznia 1988 roku. Nomenklatura scalona ma charakter dynamiczny, ponieważ Wspólnota dokonuje w niej corocznie niezbędnych zmian, np. z punktu widzenia postępu technologicznego, potrzeby rejestracji pewnych grup towarów. Zmiany nomenklatury scalonej wynikają również z wielkości obrotu międzynarodowego, jeśli jest on znikomy, wówczas niektóre kody mogą zostać „zamknięte”.

Nomenklatura scalona jest nomenklaturą towarową, w której towary są klasyfikowane według stopnia przetworzenia. Każdy towar jest określony wyłącznie jednym, ośmiocyfrowym kodem. Zgodnie z jej formalnym podziałem składa się z

- 21 sekcji oznaczonych cyframi rzymskimi;
- 98 działów – numer działu wskazują dwie pierwsze cyfry w ośmiocyfrowym kodzie CN;
- około 1250 pozycji towarowych HS określonych czterocyfrowym kodem, w którym dwie pierwsze cyfry oznaczają numer działu, a dwie kolejne numer pozycji towarowej w ramach pozycji w tym dziale;
- ponad 5000 podpozycji HS określonych sześciocyfrowym kodem;
- blisko 9300 podpozycji CN (w 2011 roku)¹⁹ otrzymanych po rozszerzeniu systemu HS o dwie kolejne cyfry (jeśli pozycja lub podpozycja HS nie podlega dalszemu podziałowi w CN, wówczas siódma i ósma cyfra to 00).

Z tej klasyfikacji wyłączone zostały:

- dział 77 – przeznaczony do przyszłego wykorzystania w ramach systemu;
 - dział 99 – przeznaczony do specjalnego użytku przez organy Wspólnoty.
- Natomiast układ taryfy celnej przedstawia się następująco:
- część pierwsza zawiera postanowienia wstępne, czyli m.in.: ogólne reguły interpretacji nomenklatury towarowej, objaśnienia skrótów i symboli używanych w taryfie

¹⁸ Polska ratyfikowała tę konwencję dopiero w 1996 roku.

¹⁹ Trade Policy Review: European Communities 2011, Report by the Secretariat WTO, WT/TPR/S/248, s. 35.

- oraz warunki przyporządkowana stawek celnych towarom o specyficznym przeznaczeniu (takim jak produkty farmaceutyczne);
- część druga zawiera stawki celne oraz jednostki miar. Od 2001 roku jest tylko jedna kolumna stawek celnych – stawki konwencyjne. Obowiązują one w handlu z krajami objętymi klauzulą najwyższego uprzywilejowania. Stawki autonomiczne stosuje się bardzo rzadko: gdy stawki konwencyjne są wyższe od nich lub gdy stawki konwencyjne nie zostały określone.
 - część trzecia (tzw. załączniki taryfowe), określa:
 - reguły doliczania dodatkowej opłaty, funkcjonującej jako tzw. element rolny w postaci dodatkowego cła za cukier i za mąkę (cło ilościowe);
 - produkty, dla których mają zastosowanie ceny wejścia;
 - listę substancji farmaceutycznych, które kwalifikują się do zwolnienia z cła;
 - kontyngenty taryfowe, w szczególności kontyngenty taryfowe WTO w odniesieniu do artykułów rolnych;
 - uprzywilejowane traktowanie ze względu na charakter towaru, w tym: towary nie nadające się do konsumpcji z listą skaźników, jak również zasady wydawania certyfikatów dla niektórych z tych towarów.

Podstawowym elementem każdej taryfy celnej są stawki celne. Stawki celne w unijnej taryfie celnej występują najczęściej w postaci ceł *ad valorem*, tzn. ustalonych jako procent od wartości celnej. Występują w niej także stawki specyficzne, liczone od jednostki wagi, miary, objętości; stawki mieszane będące kombinacją stawek *ad valorem* i *ad spetiem* oraz stawki alternatywne, w których wybiera się odpowiednio wyższe lub niższe cło w zależności od tego czy określono w nich dolną (minimum) czy górną granicę (maksimum). Przeważająca większość stawek celnych to cła *ad valorem*, blisko 90% wszystkich ceł, około 7% stanowią cła *ad spetiem*, te ostatnie są stosowane głównie w przypadku towarów rolnych i spożywczych, niecałe 4% przypada na cła mieszane i alternatywne²⁰.

Wspólnota stosuje bardzo rozbudowany system preferencji celnych, toteż konwencyjne stawki celne stosowane są głównie w przypadku importu z krajów wysoko rozwiniętych, którym nie zostały przyznane żadne preferencje, tj.: USA, Kanady, Australii, Nowej Zelandii, Japonii, Hongkongu, Singapuru, Tajwanu. Natomiast stawki autonomiczne (umieszczane w postaci przypisów, na dole stron) Wspólnota ustanawia jednostronnie. Występują one w taryfie celnej jedynie wtedy, gdy zostały ustalone na niższym poziomie niż konwencyjne bądź kiedy jest konieczne podniesienie stawki celnej wobec określonego kraju ze względu na wprowadzenie środków odwetowych lub ochronnych. W przypadku stosowania stawek konwencyjnych lub autonomicznych wykorzystuje się reguły niepreferencyjnego pochodzenia towarów. Zastosowanie stawki konwencyjnej nie pociąga za sobą konieczności dokumentowania pochodzenia towarów poprzez okazanie świadectwa pochodzenia (poza produktami rolnymi).

W praktyce najczęściej stosowane są stawki preferencyjne, wynika to z faktu, że Wspólnota – jak wcześniej wspomniano – zawarła szereg preferencyjnych umów handlowych. Część stawek preferencyjnych wynika również z Systemu Preferencji Celnych (GSP) czy wreszcie redukcji stawek celnych dla towarów importowanych z krajów AKP. Przy stosowaniu stawek preferencyjnych stosuje się reguły preferencyjnego

²⁰ *Ibidem*, s. 35.

pochodzenia towarów, pochodzenie musi być w takim przypadku odpowiednio udokumentowane.

Szczególny rodzaj ceł stanowią stawki ryczałtowe, charakteryzuje je bowiem stała wysokość: 2,5% od wartości celnej i zastosowanie tylko w dwóch przypadkach²¹. Mianowicie stosuje się je wobec towarów znajdujących się w przesyłkach wysyłanych z kraju trzeciego przez osobę fizyczną dla innej osoby fizycznej bądź względem towarów umieszczonych w bagażu osobistym podróżnego, pod warunkiem że ich wartość (w każdym z tych dwóch przypadków) nie przekroczy równowartości 700 EUR. Stawki tej nie stosuje się, jeżeli stawka celna w taryfie wynosi zero oraz dla wyrobów alkoholowych i tytoniowych, dla których zostały określone normy ilościowe. Stawką ryczałtową mogą być objęte towary przywożone jedynie okazjonalnie, wykorzystywane jedynie do użytku własnego odbiorcy, których ani ich ilość ani charakter nie wskazują na przeznaczenie handlowe.

Z ekonomicznego punktu widzenia stawki celne zawarte we wspólnej taryfie celnej stanowią podstawę naliczania należnego cła w przywozie towarów na obszar celny Wspólnoty, Unia Europejska nie stosuje bowiem ceł eksportowych. Stosowanie stawek celnych zawartych w e wspólnej taryfie celnej sprawia, że na granicach państw członkowskich, stanowiących zewnętrzną, unijną granicę celną stosowane są identyczne bariery celne.

W ostatnim dziesięcioleciu średni poziom stawek celnych KNU w unijnej taryfie celnej (konwencyjnych, wynikających z rokowań na forum GATT/WTO) w wyniku wcześniejszych redukcji nie jest wysoki, kształtuje się poniżej 7 % i nieznacznie maleje (6,9% w 2006 roku – 6,4% w 2011 roku). Zaznaczyć należy, że wszystkie cła we wspólnej taryfie celnej są związane, a to oznacza, że Wspólnota nie może ich podwyższyć bez udzielenia rekompensaty partnerom handlowym. Stopień protekcji jest oczywiście wyższy w przypadku artykułów rolnych: 15,2% w 2011 roku – 18,6% w 2006 roku; w przypadku towarów nierolnych średni poziom stawek celnych natomiast prawie się nie zmieniał i wynosił około 4%. We wspólnej taryfie celnej zerową stawkę celną stosuje się wobec 25% spośród wszystkich linii taryfowych (około 2,3 tys. towarów spośród 9241 pozycji taryfowych) w 2011 roku, a gdyby uwzględnić jeszcze stawki „nieistotne” (czyli wynoszące maksymalnie 2%) to najniższymi stawkami celnymi byłaby objęta 1/3 wszystkich linii taryfowych²². Wśród artykułów rolnych w ostatnich latach niezmiennie najwyższe, chociaż wykazują tendencję malejącą, średnie stawki celne (średnia arytmetyczna) obowiązują na produkty mleczne (32,6% w 2011 roku), tytoń (25,8%), zboża (21,6%), zwierzęta żywe i produkty pochodzenia zwierzęcego (22,2%), Z kolei wśród artykułów nierolnych (zgodnie z klasyfikacją WTO) najwyższe średnie stawki celne dotyczą m.in. odzieży i tekstyliów (8%), ryb i produktów rybołówstwa (11,1%)²³.

²¹ Rozporządzenie Rady (WE) nr 275/2008 z dnia 17 marca 2008 roku zmieniające rozporządzenie Rady (EWG) nr 2658/87 w sprawie nomenklatury taryfowej i statystycznej oraz w sprawie wspólnej taryfy celnej, Dz.Urz. UE L 85 z 27 marca 2008 roku.

²² Trade Policy Review: European Communities 2004, Report by the Secretariat WTO, WT/TPR/S/136, s. 42; Trade Policy Review: European Communities 2007, Report by the Secretariat WTO, WT/TPR/S/177, s. 43; Trade Policy Review: European Communities 2009, Report by the Secretariat WTO, WT/TPR/S/214, s. 40, Trade Policy Review: European Communities 2011, Report by the Secretariat WTO, WT/TPR/S/248, s. 35.

²³ Trade Policy Review: European Communities 2011, Report by the Secretariat WTO, WT/TPR/S/248, *ibidem*, s. 35–36.

Corocznie zaktualizowaną wersję WTC z uwzględnieniem wszelkich zmian w zakresie stawek celnych i nomenklatury towarowej publikuje się w dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej, nie później niż do 31 października każdego roku przy założeniu, że rozporządzenie wchodzi w życie 1 stycznia roku następnego.

Jednocześnie wraz z Nomenklaturą Scaloną wprowadzono użytkową wersję taryfy celnej, czyli Zintegrowaną Taryfę Celną Wspólnot Europejskich – TARIC (Integrated Tariff of the European Communities). O ile wspólna taryfa celna stanowi akt prawny – jest to rozporządzenie wykonawcze wydawane przez Komisję, posiada więc moc wiążącą wobec organów administracji celnej poszczególnych krajów członkowskich o tyle TARIC jako taryfa celna użytkowa nie stanowi aktu prawnego, nie ma więc mocy wiążącej²⁴. Organem kompetentnym w zakresie administrowania zintegrowaną taryfą jest Komisja Europejska, a ściślej Dyrekcja Generalna ds. Podatków i Unii Celnej – TAXUD, która zgodnie z art. 6 Rozporządzenia Rady (EWG) z 23 lipca 1987 roku w sprawie nomenklatury taryfowej i statystycznej oraz w sprawie wspólnej taryfy celnej „ustanawia i aktualizuje TARIC, zarządza nią, rozpowszechnia, korzystając w miarę możliwości ze środków skomputeryzowanych”²⁵. Do 2003 roku zamieszczano corocznie aktualizacje bazy danych TARIC w Dzienniku Urzędowym Wspólnot Europejskich serii C. W kolejnym roku podjęto decyzję o zaprzestaniu tych publikacji, od tamtej pory zintegrowana taryfa jest dostępna jedynie w wersji elektronicznej i codziennie aktualizowana. Według art. 2 Rozporządzenia Rady z 1987 roku TARIC obejmuje:

- nomenklaturę scaloną wraz ze stawkami celnymi;
- dodatkowe poddziały wspólnotowe, czyli tzw. podpozycje TARIC, niezbędne do stosowania szczególnych środków wspólnotowych;
- wszelkie informacje konieczne do stosowania kodów TARIC bądź dodatkowych kodów wraz z informacjami koniecznymi do zarządzania tymi kodami;
- stawki celne oraz inne opłaty przywozowe bądź wywozowe, włączając zwolnienia celne i preferencyjne stawki celne dla konkretnych towarów w przywozie bądź w wywozie,
- środki wspólnotowe stosowane w przywozie bądź wywozie towarów, takie jak: środki taryfowe (cła, zawieszenia poboru ceł, kontyngenty i plafony taryfowe), instrumenty rolne (komponenty rolne, dodatkowe cło na cukier – ADS/Z i dodatkowe cło na mąkę – ADF/M, refundacje wywozowe), środki protekcji uwarunkowanej (cła antydumpingowe i antysubwencyjne), ograniczenia ilościowe, w tym zakazy importu bądź eksportu, środki nadzoru statystycznego (nadzór następczy bądź uprzedni).

Administracja celna i jej rola w zapewnieniu bezpieczeństwa granicznego ruchu towarowego

Instytucjonalne ramy każdego systemu celnego tworzy administracja celna. Państwa Unii Europejskiej cieszą się dużym zakresem swobody w zakresie tworzenia struktur

²⁴ S. Naruszewicz, M. Laszuk, *Wspólnotowe prawo celne*, Wydawnictwo Prawnicze Lexis Nexis, Warszawa 2004, s. 98.

²⁵ Rozporządzenie Rady (EWG) nr 2658/87 z dnia 23 lipca 1987 roku w sprawie nomenklatury taryfowej i statystycznej oraz w sprawie wspólnej taryfy celnej, Dz.Urz. L 256 z 7 września 1987 roku.

administracyjnych, w tym również administracji celnych. Oznacza to, że każde państwo członkowskie samo przesądza o strukturze administracji celnej, jednak funkcje, jakie pełnią służby celne w poszczególnych państwach członkowskich, są podobne. Ramy szeroko rozumianej działalności administracji celnych wyznacza Wspólnotowy Kodeks Celny. Zadaniem Wspólnoty w tym obszarze pozostaje ujednocianie działań służb celnych poprzez wprowadzanie kolejnych programów. Obecnie obowiązującym jest Customs 2013 wprowadzony Decyzją Rady i Parlamentu nr 624/2007/WE z 23 maja 2007 roku, ustanawiającą program działań dla cel we Wspólnocie (Cła 2013), a którego realizacja przypada na lata 2008–2013²⁶. Jest to już czwarty program tego typu, wcześniej były realizowane: Customs 2000, Customs 2002 oraz Customs 2007. W programie tym podkreśla się kluczową rolę administracji celnych w ochronie interesów Wspólnoty, zwłaszcza finansowych. Celem strategicznym jest przyczynienie się do tego, aby krajowe administracje celne działały na tyle sprawnie i skutecznie, jak gdyby tworzyły jedną administrację. W działaniach dotyczących cel jako priorytet przyjmuje się poprawę instrumentów kontroli i zwalczania nadużyć finansowych, zapewnienie efektywnego zarządzania kontrolą towarów na zewnętrznych granicach²⁷. W ramach programu należy też nadal wspierać transeuropejskie skomputeryzowane systemy łączności i wymiany informacji, gdyż są one niezbędne dla funkcjonowania administracji celnych we Wspólnocie i dla wymiany informacji między nimi. Na realizację programu przeznaczono łącznie 323,8 mln euro. Customs 2013 ma służyć w pierwszej kolejności:

- zapewnieniu funkcjonowania systemów łączności i wymiany informacji, takich jak m.in.: CTS – skomputeryzowany system tranzytowy, CCN/CSI – wspólna sieć łączności/wspólny system połączeń, systemów taryfowych takich jak m.in. TARIC, EBTI – Europejski System Wiążącej Informacji Taryfowej, TQS – System Zarządzania Kontyngentami Taryfowymi, REX – system zarejestrowanych eksporterów;
- analizie porównawczej w celu ustalenia najlepszych praktyk;
- organizacji seminariów i warsztatów, tworzeniu grup projektowych i sterujących,
- organizacji wizyt roboczych dla urzędników;
- szkoleniom i działaniom monitoringowym²⁸.

Administracje celne wszystkich państw posiadają szereg cech wspólnych. Przede wszystkim wykonują one funkcje fiskalne, zajmują się egzekucją cel i podatku VAT oraz akcyzy w imporcie. Poza funkcją fiskalną każda administracja celna spełnia funkcje kontrolno-ochronne, polegające na tym, że stoi na straży przestrzegania norm prawa celnego, jak też na zwalczaniu przestępczości celnej, podatkowej oraz czuwa nad prawidłowym stosowaniem przepisów prawa podatkowego, szczególnie w zakresie produkcji i obrotu wyrobami akcyzowymi. Do środków kontroli celnej (czynności kontroli celnej) zaliczyć można w szczególności²⁹:

- kontrolę dokumentów i danych handlowych,
- ustalenie tożsamości osób,

²⁶ Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady nr 624/2007/WE z 23 maja 2007 roku, ustanawiająca program działań cel we Wspólnocie (Cła 2013), Dz.Urz. UE L 154/25 z 14 czerwca 2007 roku.

²⁷ *Ibidem*.

²⁸ *Ibidem*.

²⁹ J. Wowra, D. Staniów, *Kontrola skarbowo i kontrola celna 2004*, Oficyna Wydawnicza Unimex, Wrocław 2004, s. 227 i nast.

- dokonywanie oględzin towarów,
- kontrolowanie księgowości,
- badanie towarów i pobieranie ich próbek,
- przeprowadzanie rewizji celnej, w tym z użyciem urządzeń technicznych,
- zatrzymanie i kontrolowanie środków transportu,
- przeszukiwanie osób i pomieszczeń.

Kontrole, w szczególności w odniesieniu do pobierania VAT na granicach zewnętrznych, mają stanowić gwarancję, że towary objęte podatkiem nie znikną w szarej strefie, a także nie dojdzie do wyłudzeń jego zwrotu z tytułu fikcyjnego eksportu. Każda z 27 administracji celnych posiada uprawnienia dotyczące obrotu towarowego z zagranicą, a w szczególności: kontroli towarów, osób i środków transportu. Uprawnienia te w sposób szczegółowy określają już jednak regulacje krajowe. Czynności kontroli celnej mogą być prowadzone w siedzibie kontrolowanego oraz w innych miejscach związanych z prowadzoną przez niego działalnością bądź w miejscach, w których mogą znajdować się towary lub dokumenty dotyczące tych towarów. Kompetencjom w zakresie kontroli towarów towarzyszy zatem prawo służb celnych do wejścia na teren przedsiębiorstw, prowadzących działalność przemysłową lub handlową, w takich celach jak: przeszukanie czy kontrola i rewizja towarów, inspekcja. Zakres terytorialny uprawnień kontrolnych, zarówno w odniesieniu do towarów, jak i osób, obejmuje całe terytorium kraju (poza Danią, gdzie występuje ograniczenie terytorialne działań kontrolnych względem osób i towarów, oraz Hiszpanią, gdzie ograniczenie to dotyczy tylko osób – ich kontrola może mieć miejsce jedynie na obszarach przygranicznych). Administracje celne, z wyłączeniem administracji w Holandii, posiadają również uprawnienia kryminalno-policyjne. Polegają one na prowadzeniu postępowania dochodzeniowego, obejmują analizę i realizację wniosków o udzielenie pomocy prawnej, a także podejmowanie niezbędnych czynności w miejscu popełnionego czynu. Niektóre z administracji celnych zajmują się też kontrolą nielegalnego zatrudniania cudzoziemców. Takie uprawnienia posiadają administracje celne m.in. Niemiec, Francji i Holandii³⁰. Nie mniej ważną funkcją jest funkcja ochronna. Przyczynia się ona do ochrony przemysłu wspólnotowego (krajowego), środowiska naturalnego, światowej fauny i flory, państwa, społeczeństw, twórców, artystów. W przypadku protekcji³¹:

- przemysłu wspólnotowego (krajowego) – funkcja ochronna polega na ochronie przed napływem towarów stanowiących nieuczciwą konkurencję, zwłaszcza w zakresie instrumentów polityki handlowej Wspólnoty, regulujących wielkość i kierunki obrotu towarowego z zagranicą (nadzór statystyczny, środki protekcji uwarunkowanej, zarządzanie kontyngentami taryfowymi),
- środowiska naturalnego – oznacza kontrolę przywozu na wspólny rynek substancji szkodliwych,
- światowej fauny i flory – wiąże się z ochroną ginących albo zagrożonych wyginięciem gatunków,
- konsumenta – nie dopuszcza do pojawienia się na rynku towarów niespełniających norm w zakresie jakości, bezpieczeństwa itp.,

³⁰ S. Naruszewicz, M. Laszuk, *Wspólnotowe prawo celne, op. cit.*, s. 53.

³¹ A. Maksimczuk, L. Sidorowicz, *Graniczny ruch osobowy i towarowy w Unii Europejskiej*, Almamery Wyższa Szkoła Ekonomiczna, Warszawa 2007, s. 293.

- społeczeństwa – polega na działaniach uniemożliwiających wwoz towarów, przedmiotów, urządzeń stanowiących zagrożenie dla życia, bezpieczeństwa i zdrowia obywateli,
- państwa – ma na celu zapobieganie przed utratą dziedzictwa kulturowego, a w szczególności przed wywozem dóbr rzadkich, czyli zwłaszcza dóbr kultury,
- własności intelektualnej – oznacza ochronę w zakresie praw autorskich i pokrewnych, praw do wzoru przemysłowego lub użytkowego, znaków towarowych, farmaceutyków i in.

Administracje celne wykonują ponadto obowiązki wynikające z realizacji zasad wspólnej polityki rolnej, w tym czynności kontrolne związane z wywozem artykułów rolnych objętych refundacjami wywozowymi, wymiarem i poborem ceł oraz opłat wyrównawczych (gdy były pobierane). Handel zagraniczny produktami rolnymi objętymi wspólną polityką rolną odbywa się zgodnie z dwoma podstawowymi zasadami preferencji wspólnotowej oraz wspierania eksportu.

System celny, a w szczególności administracja celna we Wspólnocie, odgrywa zatem istotną rolę w zapewnieniu bezpieczeństwa obrotu towarowego. Na szczególną uwagę zasługują działania służb celnych, podejmowane z wykorzystaniem informacji celnych i policyjnych w zakresie zwalczania handlu narkotykami czy przeciwdziałające wprowadzaniu na wspólny rynek towarów podrabianych lub pirackich. W zakresie udziału służb celnych w zwalczaniu handlu narkotykami szczególne znaczenie ma koncentracja kontroli celnych na takich sytuacjach, w których istnieje wysokie ryzyko przemytu narkotyków, przy jednoczesnym umożliwieniu szybkiej odprawy celnej w ruchu pasażerskim i towarowym odbywającym się zgodnie z prawem

Pełnienie funkcji kontrolno-ochronnych przez administracje celne państw członkowskich wymaga ścisłej współpracy celnej, przez którą należy rozumieć współpracę służb celnych na rzecz ograniczania przemieszczania przez granice zewnętrzne oraz między państwami członkowskimi towarów (a także osób), których obrót podlega szczególnym rygorom. To z kolei wymaga wdrożenia odpowiednich systemów informatycznych. Począwszy od 2004 roku Wspólnota Europejska realizuje inicjatywę e-customs, czyli tzw. elektronicznego cła, zgodnie z dokumentem Komisji KE TAXUD/477/2004 – Wieloletni plan strategiczny dla elektronicznego cła (MASP – Electronic Customs Multiannual Strategic Plan). Inicjatywa ta obejmuje szereg przedsięwzięć informatycznych, organizacyjnych i prawnych, mających na celu wyeliminowanie papierowej formy dokumentów w dziedzinie handlu i cła przy jednoczesnym zapewnieniu bezpieczeństwa w handlu międzynarodowym. Dokument ten został przyjęty przez państwa członkowskie jako jeden z elementów realizacji strategii lizbońskiej, zakładającej m.in. ograniczanie barier i obciążeń administracyjnych przedsiębiorstw. W szerszym kontekście inicjatywa elektronicznego cła wpisuje się w koncepcję elektronicznego systemu e-Europy, a w szczególności e-administracji³². Wyrazem tych dążeń jest dokument roboczy Komisji Europejskiej – Wieloletni plan strategiczny dla elektronicznej administracji celnej z 24 maja 2006 roku. Stwierdzono w nim konieczność wdrożenia usług w zakresie e-administracji na szczeblu paneuropejskim, a w szczególności stworzenia bezpiecznych i zintegrowanych systemów elektronicznej administracji celnej

³² Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego i Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Rady Europy na temat „Roli e-administracji w przyszłości Europy” z dn. 26 września 2003 roku, COM(2003) 567.

w celu ułatwienia logistyki łańcucha dostaw oraz procedur celnych. Te elektroniczne systemy mają na celu usprawnienie odprawy celnej, ograniczenie obciążeń celnych, zwalczanie oszustw, przestępczości zorganizowanej, zwiększenie bezpieczeństwa towarów i handlu międzynarodowego, mają zapewniać ochronę środowiska i wreszcie pozwalać na swobodny przepływ danych pomiędzy państwami eksportera i importera. Uszczegółowienie programu elektronicznego cła stanowi Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady nr 70/2008/WE z dnia 15 stycznia 2008 roku w sprawie eliminowania papierowej formy dokumentów w sektorach cel i handlu³³. Jest w niej mowa o tworzeniu i wdrażaniu elektronicznych systemów celnych, służących do wymiany danych zawartych w deklaracjach celnych i dokumentach im towarzyszących. Pozwoli to na uproszczenie procedur przywozu i wywozu, skrócenie czasu odprawy celnej i zmniejszenie kosztów z tym związanych, zapewnienie prawidłowego pobierania należności celnych, szybkiej wymiany informacji dotyczących międzynarodowego łańcucha dostaw, umożliwienie szybkiego przepływu danych między administracjami celnymi, między organami celnymi i podmiotami gospodarczymi³⁴. Te systemy elektroniczne to m.in. system kontroli importu ICS, kontroli eksportu ECS, kontroli tranzytu NCTS, przemieszczania i kontroli wyrobów akcyzowych EMC, Wspólnotowy System Rejestracji i Identyfikacji Podmiotów Gospodarczych EORI, Portal Informacji Celnej ECIP, w przyszłości Zautomatyzowany System Importu AIS i Zautomatyzowany System Eksportu AES, Zintegrowane Środowisko Taryfowe ITE.

Polski system celny jako zintegrowany element wspólnotowego systemu celnego

Przystąpienie Polski do UE oznaczało rezygnację z narodowych uprawnień dotyczących kształtowania polityki handlowej (w tym celnej) i przekazania ich instytucjom Wspólnoty Europejskiej, tzn. przede wszystkim Komisji Europejskiej i Radzie. Przyjęcie przez Polskę zasad wspólnej polityki handlowej (celnej) oznaczało konieczność dostosowania polskiego prawa w tym zakresie, a w szczególności przyjęcia: wspólnotowego kodeksu celnego wraz z aktami wykonawczymi, zasad i procedur regulujących stosowanie wszystkich instrumentów polityki handlowej, a w szczególności: instrumentów ochrony rynku wewnętrznego takich jak: wspólna taryfa celna, instrumenty protekcji uwarunkowanej, zasad zawierania umów z partnerami, zakresu regulacji stosunków handlowych z partnerami obowiązującego w UE (traktatowego i autonomicznego). W związku z tym 1 maja 2004 roku przestały obowiązywać wszystkie umowy handlowe (celne) zawarte przez Polskę. Jednocześnie Polska została włączona od tego dnia do obowiązującego w Unii Europejskiej systemu wymiany handlowej z krajami trzecimi, stała się też stroną umów handlowych, które na zasadach wzajemności przyznają preferencyjny dostęp do rynków krajów trzecich, regulują większy zakres zagadnień gospodarczych oraz mają znacznie szerszy zasięg geograficzny niż porozumienia zawierane przez nasz kraj przed akcesją.

³³ Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady nr 70/2008/WE z dnia 15 stycznia 2008 roku w sprawie eliminowania papierowej formy dokumentów w sektorach cel i handlu, Dz.Urz. L 23/21 z 26 stycznia 2008 roku.

³⁴ *Ibidem*.

Obok przepisów unijnych, takich jak: kodeks celny, rozporządzenia organów Wspólnoty, o których była mowa wcześniej, w Polsce funkcjonują uzupełniające je regulacje krajowe. Przepisy unijne dają bowiem szereg delegacji państwom członkowskim umożliwiającym swobodne kształtowanie wybranych instytucji celnych, z zastrzeżeniem, że nie mogą być sprzeczne z kodeksem celnym. Do regulacji polskich należy zaliczyć przede wszystkim dwa akty prawne. Jest to Ustawa z dnia 19 marca 2004 roku Prawo celne oraz Przepisy wprowadzające Ustawę Prawo celne, czyli tzw. ustawa wprowadzająca z 19 marca 2004 roku³⁵. Polskie przepisy krajowe odnoszą się w szczególności do kontroli celnej, właściwości i struktury organów celnych oraz postępowania celnego, przedstawicielstwa w sprawach celnych (agencje celne).

W przeciwieństwie do innych dziedzin gospodarki, zasady wymiany handlowej Polski z zagranicą zostały jeszcze przed akcesją w dużym stopniu zharmonizowane z wymogami wspólnej polityki handlowej. Stało się to głównie dzięki przyjętym przez Polskę zobowiązaniom na forum GATT/WTO (podobnie jak to uczyniły inne kraje członkowskie WTO, w tym Wspólnota) czy porozumień o wolnym handlu z wieloma krajami, z którymi również Unia zawarła podobne umowy handlowe. Dużą rolę w tym procesie harmonizacji odegrał Układ Europejski podpisany przez Polskę ze Wspólnotą, dzięki któremu handel towarami przemysłowymi z Unią Europejską został w pełni zliberalizowany od 2002 roku. Częściowo zliberalizowany został także wzajemny handel towarami rolnymi. Pełna liberalizacja tej wymiany dokonana została dopiero 1 maja 2004 roku. Już od 1 stycznia zaczął też w Polsce obowiązywać kodeks celny oraz przepisy wykonawcze, skonstruowane na bazie regulacji unijnych. Kodeks ten ustanawiał m.in. analogiczne do unijnych reguły pochodzenia towarów, wprowadzał nowe procedury celne (takie jak w UE), uproszczenia w zakresie formalności celnych, jak również poszerzał uprawnienia kontrolne organów celnych. Nieco wcześniej, bo 1 lipca 1996 roku Polska przystąpiła do Konwencji o wspólnej procedurze tranzytowej oraz Konwencji SAD. Dzięki temu ujednolicono przebieg procedury tranzytowej i wyeliminowano zbędne formalności na ówczesnej granicy polsko-unijnej. Ponadto w lipcu 1997 roku Polska stała się stroną Międzynarodowej Konwencji w sprawie Zharmonizowanego Systemu Oznaczania i Kodowania Towarów.

Z chwilą akcesji Polska przystąpiła do unii celnej, która stanowi podstawę funkcjonowania Wspólnoty Europejskiej. Oznacza to zniesienie kontroli celnych (granicznych) w obrocie towarowym między Polską a krajami UE. Oznacza to również wzmożoną ochronę i kontrolę wschodniej granicy, która stała się zewnętrzną granicą Unii. Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej spowodowało, że część granicy polskiej o długości 1594 km – z Rosją, Ukrainą i Białorusią oraz granica morska i powietrzna stały się granicą zewnętrzną Unii Europejskiej, ale również duża część granicy polskiej (1901 km – z Niemcami, Czechami, Słowacją i Litwą) uległa zniesieniu, oczywiście z punktu widzenia kontroli celnej.

Przystępując do Unii Europejskiej, Polska przyjęła również Wspólną Taryfę Celną (Common Customs Tariff – CCT) i jej rozszerzoną, tzw. użytkową wersję, czyli TARIC, która jest najważniejszym środkiem ochrony rynku wewnętrznego Wspólnoty. Wprowadzenie wspólnotowej taryfy celnej oznacza przyjęcie poziomu unijnych stawek

³⁵ Ustawa z dnia 19 marca 2004 roku Prawo celne, Dz.U. nr 68, poz. 622) oraz Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo celne, czyli tzw. ustawa wprowadzająca z 19 marca 2004 roku, Dz.U. nr 68, poz. 62.

konwencyjnych i autonomicznych. Przyjmując wspólną taryfę celną Polska musiała przyjąć poziom związań stawek celnych obowiązujących w UE.

Administracja celna w Polsce z dniem akcesji przejęła zadania wytyczone przez Wspólnotę Europejską. Podkreślić należy fakt, że administracja celna stanowi najbardziej zintegrowaną z funkcjonowaniem Wspólnoty służbę publiczną w Polsce. W obliczu konieczności bezpośredniego stosowania wspólnotowego prawa celnego po akcesji oraz zacieśnienia współpracy z pozostałymi państwami członkowskimi Polska już przed uzyskaniem członkostwa podjęła prace dostosowawcze w tym zakresie. Wobec nowych członków Wspólnota nie stosuje żadnych okresów przejściowych w zakresie przepisów prawa celnego i funkcjonowania unii celnej. Dlatego też w Polsce zreorganizowano istniejącą dwuinstancyjną administrację celną. Zniesiono urząd prezesa Głównego Urzędu Ceł, kompetencje prezesa podzielono między ministra właściwego ds. finansów publicznych a nowo powstały organ celny – szefa służby celnej³⁶. W miejsce dotychczasowych 17 urzędów celnych utworzono 17 izb celnych na czele z dyrektorami izb celnych (organ celny II instancji), natomiast 67 oddziałów celnych zastąpiono samodzielnymi 67 urzędami celnymi kierowanymi przez naczelników urzędów celnych (organ celny I instancji). Przeprowadzonym zmianom w strukturze i organizacji administracji celnej przyświecał cel główny, jakim było przygotowanie polskich służb celnych do włączenia w system służb celnych Wspólnoty Europejskiej, a to z kolei wynikało z konieczności dostosowania polskiego systemu celnego do wspólnotowego³⁷. Polska administracja celna jako administracja celna państwa członkowskiego UE jest zobowiązana: posiadać pełną kompatybilność organizacyjną i funkcjonalną ze służbami celnymi państw UE, sprawnie pobierać i rozliczać należności celne i podatkowe przy pomocy nowoczesnych narzędzi, realizować efektywną kontrolę celną opartą na zarządzaniu ryzykiem oraz skutecznie zwalczać przemyt i przestępczość celną, a także chronić społeczeństwo i rynek wewnętrzny, ułatwiać legalny handel z zagranicą, ograniczając przy tym koszty prowadzenia działalności gospodarczej. Na administrację celną mogą zostać nałożone inne zadania, związane np. z kontrolą legalności zatrudnienia, kontrolą w ramach wspólnej polityki rolnej.

W chwili obecnej polska służba celna funkcjonuje w oparciu o Zarządzenie Ministra Finansów dn. 29 października 2009 roku w sprawie nadania statutów izmom celnym i urzędom celnym³⁸. Modyfikacji uległa jedynie liczba izb i urzędów celnych, w związku z przeniesieniem ciężaru odpowiedzialności za wschodnią granicę obszaru celnego Wspólnoty, czyli na placówki północno-wschodniej Polski. Obecnie (stan na 1 czerwca 2012 roku) służbę celną w Polsce tworzą: 16 izb celnych, 46 urzędów celnych, 154 oddziały celne³⁹.

Funkcję kierowniczo-nadzorczą wobec działań całej administracji celnej pełni z ramienia ministra finansów szef służby celnej, który jest równocześnie podsekretarzem

³⁶ Ustawa z 1 marca 2002 roku o zmianach w organizacji i funkcjonowaniu centralnych organów administracji celnej i rządowej i jednostek im podporządkowanych oraz o zmianie niektórych ustaw, Dz.U. nr 25, poz. 253 z późn. zm. oraz Ustawa z 20 marca 2002 roku o przekształceniach w administracji celnej oraz o zmianie niektórych ustaw, Dz.U. nr 41, poz. 365.

³⁷ S. Naruszewicz, M. Laszuk, *Wspólnotowe prawo celne*, op. cit., s. 65–66.

³⁸ Zarządzenie Ministra Finansów nr 30 z dn. 29 października 2009 r w sprawie nadania statutów izmom celnym i rzędem celnym., Dz.Urz. Min. Fin. nr 13, poz. 72, ze zm.

³⁹ www.mf.gov.pl, dostęp 15.09.2012.

stanu w Ministerstwie Finansów. To właśnie na reprezentowanym przez te dwa urzędy szczeblu centralnym spoczywa odpowiedzialność za: kreowanie polityki celnej, kształt polityki personalnej w służbie celnej, współpracę z właściwymi organami innych państw oraz z organizacjami międzynarodowymi.

W Ministerstwie Finansów Szefowi Służby Celnej podporządkowane są cztery departamenty⁴⁰:

- Polityki Celnej, jego zadania to m.in.: kształtowanie polityki celnej, negocjacje w sprawach celnych, koordynowanie naliczania i przekazywania do budżetu unijnego wpłat z ceł, organizowanie wdrażania systemów elektronicznych stworzonych na potrzeby administracji celnej;
- Podatku Akcyzowego i Ekologicznego, ten departament działa w oparciu o wydziały, m.in.: wydział składów podatkowych i procedury zawieszenia akcyzy, wydział podatku od samochodów i energii elektrycznej),
- Kontroli Celno-Akcyzowej i Kontroli Gier, jego zadania to: nadzór nad prawidłowym wykonywaniem procedur kontrolnych, zwalczanie przestępczości w obrocie towarowym, kontrola legalności pobytu i zatrudnienia, kwestie związane ze wspólną polityką rolną;
- Służby Celnej, spoczywa na nim odpowiedzialność za politykę kadrową i szkoleniową służby celnej, modelowanie struktury organizacyjnej administracji celnej, nadzór nad centralnym laboratorium celnym i laboratoriami regionalnymi.

Urzędy celne stanowią najniższy, lokalny szczebel administracji celnej w Polsce. W świetle prawa celnego posiadają one – jak wcześniej wspomniano – status organu celnego pierwszej instancji. Naczelnik sprawuje funkcję kierowniczą względem urzędu, jest on odpowiedzialny przed dyrektorem właściwej izby celnej, co stanowi wyraz zwierzchnictwa izb celnych nad urzędami celnymi. W skład urzędu celnego wchodzi: komórki wewnętrzne, takie jak: referaty, sekcje i jednoosobowe stanowiska pracy; komórki zewnętrzne, czyli graniczne i umiejscowione wewnątrz kraju oddziały celne, terenowe komórki organizacyjne – te mogą być powoływane na potrzeby: kontroli przedsiębiorców, spraw karnych skarbowych czy też szczególnego nadzoru podatkowego⁴¹. Do najważniejszych zadań urzędów celnych należy zaliczyć:

- dokonywanie wymiaru i poboru należności celnych, dokonywanie wymiaru i poboru podatku akcyzowego i podatku VAT,
- nadawanie towarom przeznaczenia celnego,
- wydawanie pozwoleń na stosowanie procedur celnych,
- sprawowanie dozoru celnego i wykonywanie kontroli celnej,
- wydawanie decyzji w sprawie zgłoszeń celnych.

Drugi szczebel, na poziomie regionalnym, tworzą izby celne z dyrektorami, powoływanymi przez Ministra Finansów. W obrębie izb celnych mogą być powoływane wydziały, referaty oraz wieloosobowe i jednoosobowe stanowiska pracy. W związku z potrzebą zwiększenia efektywności kontroli służb celnych strukturę izb celnych powiększono o specjalne komórki organizacyjne, takie jak np.: grupy mobilne, graniczne komórki zwalczania przedsiębiorczości celnej, a także komórki właściwe do spraw kontroli przestrzegania legalności pobytu i wykonywania pracy przez cudzoziemców.

⁴⁰ *Ibidem*.

⁴¹ *Podstawy celnictwa*, red. J. Jura, Wyższa Szkoła cła i Logistyki, Warszawa 2008, s. 77–80.

Ponadto w ramach niektórych izb celnych działają laboratoria celne i ośrodki szkoleniowe⁴². Izby celne realizują zadania w zakresie stosowania ustawodawstwa celnego, w zakresie prewencji, dozoru i kontroli celnej oraz orzecznictwa.

Za priorytetowy cel administracji celnej w ostatnich latach uchodzi wdrożenie systemów informatycznych, o których była mowa wcześniej. Mniej więcej pięć lat przed przystąpieniem do UE rozpoczęto wdrażanie Systemu Obsługi Operacji Tranzytowych NCTS, Systemu Zintegrowanej Taryfy Celnej ISZTAR, Systemu Obsługi Kontyngentów Taryfowych TQS, Systemu Europejskiej Wiążącej Informacji Taryfowej EBTI, i wreszcie pozostałych systemów, takich jak ZEFIR i CELINA.

CELINA jest to system obsługi zgłoszeń celnych i działa we wszystkich jednostkach administracji celnej; służy do ułatwienia i przyspieszenia obsługi wszystkich zgłoszeń celnych, jest także wykorzystywany do rejestrowania i przetwarzania danych pochodzących z przekazywanym organom celnym deklaracji INTRASTAT (od 1 maja 2004 roku). Z kolei system rozliczeń celno-podatkowych ZEFIR wspomaga i standaryzuje księgowość budżetową i celną, jest niezbędny do prawidłowego księgowania kwot należnych z tytułu TOR (tradycyjnych środków własnych w budżecie ogólnym UE).

System EBTI ma za zadanie wymieniać dane z Komisją Europejską, tzn. przekazywać, w przypadku Polski, przyjęte w izbie celnej w Warszawie wnioski oraz wydane przez tę izbę wiążące informacje taryfowe (WIT-y) – w postaci elektronicznej – bezpośrednio do bazy danych Komisji Europejskiej w Brukseli. System INTRASTAT natomiast służy do przekazywania przez przedsiębiorców w każdym kraju członkowskim UE informacji o dokonanych przywozach albo wywozach towarów do innych krajów należących do Wspólnoty.

Podsumowanie

System celny można sprowadzić do działań określonego państwa, a w przypadku Unii Europejskiej do działań Wspólnoty i poszczególnych państw członkowskich, regulujących obrót towarowy z zagranicą, a podejmowanych na podstawie prawa celnego przy zaangażowaniu administracji celnych.

Podstawę funkcjonowania systemu celnego Wspólnoty stanowi unia celna, która została utworzona z chwilą wprowadzenia wspólnej taryfy celnej importu z krajów trzecich, tj. od lipca 1968 roku. Wymiar prawno-organizacyjny każdego systemu celnego, a zatem i wspólnotowego, stanowią regulacje prawne z zakresu prawa celnego oraz odpowiednie instytucje administracyjne, czyli administracja celna w państwach członkowskich. Najważniejszą regulację z zakresu prawa celnego, poza Wspólną Taryfą Celną, stanowi Wspólnotowy Kodeks Celny, obecnie w wersji zmodernizowanej.

Stawki celne w unijnej taryfie celnej uległy w ciągu ponad czterdziestu lat znacznemu obniżeniu. Było to wynikiem redukcji ceł w ramach GATT i WTO, a także licznych preferencji celnych, jakich Wspólnota udziela krajom trzecim, bądź to na zasadzie wzajemności, bądź jednostronnie. Z uwagi na malejące znaczenie ceł w wymianie handlowej rozszerzeniu uległ zakres zadań realizowanych przez służby celne, na które nałożono również obowiązki fiskalne, takie jak pobór należności podatkowych czy

⁴² *Ibidem*, s. 74–76.

ochronno-kontrolne, np. w zakresie kontroli dokumentacji przedsiębiorstw, nielegalnej imigracji czy zatrudniania cudzoziemców.

Szczególnie istotne są działania organów celnych mające zapewnić bezpieczeństwo granicznego ruchu towarowego. Wynikają one przede wszystkim z funkcji kontrolno-ochronnej administracji celnych państw członkowskich. Służba celna stoi na straży przestrzegania norm prawa celnego, jak również podejmuje działania na rzecz zwalczania przestępczości celnej, podatkowej oraz czuwa nad prawidłowym stosowaniem przepisów prawa podatkowego. Na szczególną uwagę zasługują działania służb celnych w zakresie zwalczania handlu narkotykami, przeciwdziałające wprowadzaniu na rynek towarów naruszających prawa własności intelektualnej, stanowiących zagrożenie dla życia, bezpieczeństwa i zdrowia ludzi.

Administracja celna w Polsce z dniem akcesji przejęła zadania wytyczone przez Wspólnotę Europejską. Podkreślić należy fakt, że administracja celna stanowi najbardziej zintegrowaną z funkcjonowaniem Wspólnoty służbę publiczną w Polsce. W obliczu konieczności bezpośredniego stosowania wspólnotowego prawa celnego po akcesji oraz zacieśnienia współpracy z pozostałymi państwami członkowskimi Polska już przed uzyskaniem członkostwa podjęła bowiem prace dostosowawcze w tym zakresie. W chwili obecnej w Polsce, podobnie jak w pozostałych państwach członkowskich, trwają prace wdrożeniowe związane z informatyzacją służb celnych.



Waldemar Kozaczyński*

Zrównoważony rozwój a bezpieczeństwo człowieka

Koncepcja zrównoważonego rozwoju

W drugiej połowie XX wieku nasiliły się konsekwencje niezrównoważonego rozwoju, czyli nie spełniły się nadzieje związane z postępem naukowo-technicznym i przekonaniem o nieograniczonym wzroście gospodarczym. Był to rozwój ekstensywny, zasobochłonny, nieefektywny i strukturalnie niezrównoważony. Nie rozwiązano wielu problemów środowiskowych, postępowała degradacja środowiska naturalnego i kryzys ekologiczny uległ zaostrzeniu. Kontynuowanie wariantu surowcowo-energetycznego okazało się niemożliwe¹.

Na świecie zaczęło narastać przekonanie, że jeśli nie nastąpią radykalne zmiany w postępowaniu ludzi wobec siebie i otaczającej przyrody, to grozi nam powszechna zagłada jądrowa lub ekologiczna. Tezę tę postawiono w I raporcie Klubu Rzymskiego w 1972 roku². Rzucono wtedy hasło wzrostu zerowego jako lekarstwa na problemy ekologiczne świata. Wzbudziło to liczne sprzeciwy, zwłaszcza krajów Trzeciego Świata.

Problem ten przedstawił Fritjof Capra, jeden z przedstawicieli, powstałego w latach 60. nurtu intelektualnego, nazwanego nurtem nowej świadomości. Propaguje poglądy humanistyczne i ekologiczne w ujęciu proponowanym przez ekologię głęboką – światopogląd oparty na systemowej teorii życia. Pogląd ten mówi, że ekosystemy są samoorganizującymi się i samowystarczalnymi układami. Pisząc o punkcie zwrotnym, twierdzi on, że trzeba dokonać zwrotu światopoglądowego, myślowego, technologicznego. Punkt zwrotny, a raczej odcinek czasu, objawia się w różnych okresach w poszczególnych krajach³.

* Dr inż., adiunkt w Katedrze Edukacji dla Bezpieczeństwa Akademii Wychowania Fizycznego w Katowicach.

¹ S. Kozłowski, *Ekorozwój. Wyzwanie XXI wieku*, Warszawa 2002, s. 105.

² D.H. Meadows, D.L. Meadows, J. Reanders, W.W. Behrens, *Granice wzrostu*, Raport Klubu Rzymskiego, Warszawa 1973.

³ F. Capra, *Punkt zwrotny*, Warszawa 1987.

Pierwszym sygnałem zwrotu był w 1969 roku raport sekretarza ONZ U Thanta „Człowiek i środowisko”. Zwrócił on uwagę na niebezpieczeństwo kryzysu ekologicznego w postępującej degradacji środowiska naturalnego. W dokumencie zwrócono uwagę na problemy ochrony środowiska, takie jak: zależność pomiędzy rozwojem osiedli ludzkich a rozwojem przemysłowym, racjonalne wykorzystanie i rozwój zasobów naturalnych, zanieczyszczanie środowiska życia człowieka, ochrona wartości środowiska naturalnego.

Termin rozwój zrównoważony został wprowadzony w czasie konferencji ONZ w Sztokholmie w 1972 roku. Na konferencji tej przyjęto główne założenie mówiące, że: „Człowiek ma podstawowe prawo do wolności, równości, odpowiednich warunków życia w środowisku. Dobra jakość tego środowiska pozwala na życie w godności i dobrobycie. Stąd też człowiek ponosi wielką odpowiedzialność za ochronę i polepszanie środowiska tak dla obecnych, jak i przyszłych pokoleń”⁴.

Obecnie w języku polskim pojęcie rozwój zrównoważony ma kilka równorzędnych odpowiedników: ekorozwój, rozwój zrównoważony, dynamicznie trwałe, samopodtrzymujący się. Pojęcie zrównoważonego rozwoju (*sustainable development*) w ostatecznej wersji zostało sformułowane w roku 1975 przez Program Ochrony Środowiska ONZ (UNEP). Przyjęto wtedy, że: „społeczeństwo realizujące ideę ekorozwoju uznaje nadrzędność wymogów ekologicznych, których nie należy zakłócać przez wzrost cywilizacji oraz rozwój kulturalny i gospodarczy, jest zdolne do samosterowania swoim rozwojem w celu utrzymania homeostazy i symbiozy z przyrodą, a więc respektuje oszczędną produkcję i konsumpcję oraz wykorzystywanie odpadów, dba o przyszłościowe konsekwencje podejmowanych działań, a więc także o potrzeby i zdrowie przyszłych pokoleń”⁵.

Idea ekorozwoju przyjmuje potrzebę reorientacji strategii rozwoju gospodarczego świata. Ekorozwój jest to taki przebieg rozwoju gospodarczego, który nie narusza w sposób istotny i nieodwracalny środowiska życia człowieka, godząc prawa przyrody i prawa ekonomii. Koncepcja trwałego rozwoju rozpatruje wszechstronnie wszystkie ważne zjawiska i procesy społeczno-przyrodnicze. Łączy elementy: instytucjonalno-polityczne, społeczne (socialne), ekonomiczne, ekologiczne, struktur przestrzennych oraz szeroko pojętego bezpieczeństwa człowieka. Jak dotąd koncepcja ekorozwoju jest jedyną, która faktycznie zmierza do zachowania bezpiecznej przyszłości świata i zachowania cywilizacji. W koncepcji tej uzyskanie postępu zakładane jest przez właściwsze i pełniejsze wykorzystanie potencjalnych możliwości tkwiących w ludziach i środowisku w sposób, który zapewni dobre ich funkcjonowanie z zachowaniem bogactwa i różnorodności z pokolenia na pokolenie.

Założenia i zasady zrównoważonego rozwoju

Koncepcja zrównoważonego rozwoju sprecyzowana została w roku 1987 w tzw. Raporcie Brundtlandt jako podstawa niezakłóconego bytowania społecznego⁶. Przyjęto, że trwałe i sprawiedliwy rozwój oznacza:

⁴ S. Kozłowski, *Ekorozwój. Wyzwanie XXI wieku*, Warszawa 2002, s. 105.

⁵ *Ochrona środowiska człowieka – humanistyczne widzenie świata*, „Prace Naukowe Polskiego Klubu Ekologicznego”, t. 1, Kraków 1986.

⁶ *Nasza wspólna przyszłość. Raport światowej komisji do spraw środowiska i rozwoju*, Warszawa 1991.

- 1) trwałość ekologiczną,
- 2) rozwój ekonomiczny,
- 3) sprawiedliwość społeczną między pokoleniami i w obrębie każdego pokolenia.

Uznano wtedy, że do promowania trwałości rozwoju konieczne jest określenie celów polityki środowiskowej i gospodarczej. Jako główny cel uznano „zaspokajanie podstawowych potrzeb wszystkich ludzi i danie wszystkim możliwości spełnienia aspiracji lepszego życia”⁷.

Konferencja Narodów Zjednoczonych „Środowisko i Rozwój” (UN CED), która odbyła się w czerwcu 1992 roku w Rio de Janeiro przyjęła dwa podstawowe dokumenty, wyznaczające kierunki rozwoju cywilizacyjnego na wiek XXI oraz rekomendacje dla Rządów i głównych grup społecznych, organizacji międzynarodowych i organizacji pozarządowych, w jaki sposób te nowe kierunki rozwoju realizować. Dokumentami tymi były:

- „Deklaracja z Rio w sprawie Środowiska i Rozwoju”, zawierająca zbiór 27 zasad rozwoju zrównoważonego, ekorozwoju,
- „Agenda 21 – Program działań dla osiągnięcia zrównoważonego rozwoju”, który stanowił zbiór ponad 2500 rekomendacji pod adresem rządów, międzynarodowych organizacji, społeczeństw i ich głównych grup, tzn. kobiet, młodzieży, dzieci, przedstawicieli sektora przedsiębiorczości, świata nauki i techniki, grup etnicznych, samorządów, organizacji związkowych i zawodowych, rolników⁸.

W 1990 roku po zmianach ustrojowych w Polsce powstał pierwszy dokument *Polityka ekologiczna państwa*, a następnie w 2001 roku została sporządzona *II Polityka ekologiczna państwa*⁹. Rozszerzeniem i operacjonalizacją II Polityki Ekologicznej Państwa jest *Strategia Zrównoważonego Rozwoju Polski do 2025 roku*¹⁰. Służy ona przede wszystkim stworzeniu warunków dla takiego stymulowania procesów rozwoju, aby w jak najmniejszym stopniu zagrażały one środowisku.

Opierając się na *II Polityce ekologicznej państwa* z roku 2000, ustalono podstawowe zasady ekorozwoju¹¹:

- zasada główna – obowiązek ochrony środowiska nie może być traktowany jako pozostający w konflikcie z interesami gospodarki, lecz stanowi element prawidłowego gospodarowania, a wszelka działalność naruszająca ten obowiązek jest bezwzględnie nielegalna;
- zasada przezorności – strategia minimalizująca najgorszy możliwy wynik (minimalne standardy bezpieczeństwa);
- zasada wysokiego poziomu ochrony środowiska – zakłada, że stosowanie zasad prewencji i przezorności powinno być ukierunkowane na wysoki i bezpieczny dla zdrowia ludzkiego poziom ochrony środowiska;

⁷ *Ibidem*, s. 67.

⁸ Szerzej piszę o tym w: W. Kozaczyński, *Bezpieczeństwo ekologiczne w prawie polskim*, [w:] *Bezpieczeństwo i prawa człowieka*, t. 1: *Teoretyczne aspekty bezpieczeństwa i praw człowieka*, red. M. Ożóg-Radew, R. Rosa, Siedlce 2004, s. 89–90.

⁹ *Ibidem*, s. 90–91.

¹⁰ *Strategia zrównoważonego rozwoju Polski do 2025 roku* (1999). Warszawa: <http://www.access.zgwrp.org.pl/materialy/dokumenty/StrategiaZrownowazonegoRozwojuPolski/index1.html> (dostęp: 7.06.2009).

¹¹ *II Polityka Ekologiczna Państwa*, Warszawa, czerwiec 2000: http://www.mos.gov.pl/arttykul/329_polityka_ekologiczna/339_II_polityka_ekologiczna.html z dn. 7.06.2009.

- zasada równego dostępu do środowiska przyrodniczego, traktowana w następujących kategoriach:
 - sprawiedliwości międzypokoleniowej,
 - sprawiedliwości międzyregionalnej i międzygrupowej,
 - równoważenia szans pomiędzy człowiekiem a przyrodą;
- zasada regionalizacji w odniesieniu do:
 - obszarów silnie przekształconych i zdegradowanych lub zagrożonych degradacją,
 - obszarów o wysokich walorach przyrodniczych,
 - obszarów pośrednich;
- zasada uspołecznienia – udział obywateli, grup społecznych i organizacji pozarządowych w procesie kształtowania modelu zrównoważonego rozwoju, przy jednoczesnym rozwoju edukacji ekologicznej, rozbudzaniu świadomości i wrażliwości ekologicznej oraz kształtowaniu nowej etyki zachowań wobec środowiska.
- zasada „zanieczyszczający płaci”;
- zasada stosowania najlepszych dostępnych technik (BAT), w tym najlepszych, uzasadnionych ekonomicznie, dostępnych technologii;
- zasada subsydiarności – przekazywanie części kompetencji i uprawnień decyzyjnych dotyczących ochrony środowiska na właściwy szczebel regionalny lub lokalny;
- zasada skuteczności ekologicznej i efektywności ekonomicznej.

Obecnie obowiązuje w Polsce w zakresie ochrony środowiska szereg aktów prawnych o różnej randze. Główne to ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody¹² oraz Prawo ochrony środowiska z dnia 27 kwietnia 2001 r.¹³ Najważniejsze jest jednak wcielenie w życie zasad zarówno tych globalnych tzw. AGENDY 21 oraz ujętych w *Strategii Zrównoważonego Rozwoju Polski* i traktatach Unii Europejskiej.

Najistotniejsze założenia dotyczące zasad zrównoważonego rozwoju w omawianych na wstępie zjawiskach i procesach społeczno-przyrodniczych zawarto w przyjętej przez Radę Ministrów w maju 2009 roku *Polityce Ekologicznej Państwa na lata 2009–2012 z perspektywą do roku 2016*¹⁴.

Bezpieczeństwo człowieka jako istotny element polityki ekologicznej

Z podanych powyżej założeń zrównoważonego rozwoju wynika, że koncepcja ta jest jedyną, która może zapewnić obecnie zarówno człowiekowi, jak i środowisku naturalnemu, dalsze bezpieczne i długotrwałe funkcjonowanie. Istotnym warunkiem ekorozwoju w skali zarówno globalnej, jak i lokalnej jest odpowiednio prowadzona polityka ekologiczna. W przypadku naszego kraju jest to działalność Unii Europejskiej, a także Polski.

¹² Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004r. o ochronie przyrody, Dz.U. z dnia 30 kwietnia 2004 r., nr 92, poz. 880.

¹³ Ustawa Prawo ochrony środowiska z dnia 27 kwietnia 2001 r., Dz.U. z dnia 20 czerwca 2001 r., nr 62, poz. 627.

¹⁴ Polityka ekologiczna państwa w latach 2009–2012 z perspektywą do roku 2016 http://www.mos.gov.pl/g2/bi-g/2009_05/71ab76240aa779f13f53c62229651f10.pdf (dostęp: 7.06.2009).

Polityka ekologiczna to świadoma i celowa działalność państwa, władz samorządowych i podmiotów gospodarczych w zakresie gospodarowania środowiskiem, czyli użytkowania jego zasobów i walorów, ochrony i kształtowania ekosystemów lub wybranych elementów biosfery.

Jako członek Unii Europejskiej, Polska musi respektować politykę i prawo europejskie. Ważnym dokumentem dotyczącym zrównoważonego jest *Zrównoważona Europa dla Lepszego Świata: Strategia Zrównoważonego Rozwoju Unii Europejskiej* wydana w Goeteborgu w 2001 roku, w komunikacie komisji Wspólnot Europejskich¹⁵. Strategia to zestaw przekrojowych, międzyresortowych propozycji i rekomendacji prowadzących do poprawy skuteczności polityki i osiągnięcia zrównoważonego rozwoju. To również zestaw wiodących celów i konkretnych instrumentów na poziomie UE służących rozwiązywaniu określonych problemów. W Strategii podano kolejne kroki implementacji strategii i oceny postępów.

Strategia Zrównoważonego Rozwoju Unii Europejskiej określa główne założenia zrównoważonego rozwoju:

- wszystkie polityki sektorowe mają wspierać zrównoważony rozwój;
- zmiana podejścia do produkcji żywności z ilościowego na jakościowe – żywność ma być bezpieczna i wysokiej jakości, co wymaga odpowiedniej edukacji i znakowania żywności, a także reorientacji polityki rolnej (przeglądy Wspólnej Polityki Rolnej, Wspólna Polityka Rybołówstwa);
- opodatkowanie produktów energetycznych;
- likwidacja do 2010 roku subsydiów sprzecznych z założeniami zrównoważonego rozwoju;
- powstrzymanie utraty różnorodności biologicznej do 2010 roku;
- ustabilizowanie poziomu transportu drogowego na poziomie 1998 roku;
- przejście z transportu drogowego na transport kolejowy, wodny oraz publiczny transport pasażerski (Wspólna Polityka Transportowa);
- UE powinna dążyć do redukcji emisji gazów cieplarnianych średnio o 1% rocznie ponad poziom z 1999 r. aż do 2020;
- powstrzymanie rozproszenia urbanizacji¹⁶.

W długookresowych celach Strategii UE uszczegółowiano wiele tych założeń. Ograniczenie zmian klimatycznych oraz wzrost zużycia czystej energii to m.in. redukcja gazów cieplarnianych poprzez wprowadzenie alternatywnych paliw w samochodach, które powinny stanowić ponad 7% (do 2010 r., a do 2020 r. przynajmniej 20%).

Poprawa zdrowia publicznego to stworzenie Europejskich Władz ds. Żywności i strategii promocji zdrowia, aby zmienić podejście do produkcji żywności z ilościowego na jakościowe. To również wprowadzenie do 2020 r. zasad bezpieczeństwa środków chemicznych.

Bardziej odpowiedzialne zarządzanie zasobami naturalnymi to przyjęcie zasady, że wzrost ilości odpadów nie może podążać za wzrostem gospodarczym. Konieczne jest wprowadzenie programów rolnośrodowiskowych i poprawa zarządzania rybołówstwem.

Poprawa systemu transportowego oraz gospodarki przestrzennej wiąże się z przyjęciem założenia, że wzrost gospodarczy nie powinien wzmagać transportu

¹⁵ S. Kozłowski, *Strategia zrównoważonego rozwoju Unii Europejskiej i jej implikacje dla Polski*, „Biuletyn PKE” 2004.

¹⁶ *Ibidem*.

(utrzymanie poziomu z 1998 r.). Aby zmniejszyć różnice regionalne w Europie, należy wprowadzić Europejski Plan Rozwoju Przestrzennego i zwiększyć subsydia na rozwój obszarów wiejskich¹⁷.

Ewolucję w podejściu do ochrony środowiska i zrównoważonego rozwoju można również zauważyć w innych dokumentach i działaniach Unii Europejskiej. Do chwili obecnej opracowano sześć Programów Działania Wspólnoty Europejskiej w dziedzinie ochrony środowiska. Szósty Program Działania na lata 2001–2010 występuje pod nazwą *Środowisko 2010: nasza przyszłość, nasz wybór*. Sformułowano w nim cztery priorytety:

1. Powstrzymanie zmiany klimatu poprzez ustabilizowanie koncentracji gazów cieplarnianych w atmosferze na poziomie, który nie będzie powodował nienaturalnych zmian Ziemi. Podstawowym zadaniem jest ratyfikacja i wdrożenie przez państwa członkowskie protokołu z Kioto.
2. Ochrona przyrody i bioróżnorodności – ochrona zasobów rzadkich. Ochronić i odtworzyć funkcjonowanie systemów naturalnych oraz powstrzymać utratę bioróżnorodności w UE.
3. Środowisko i zdrowie. Osiągnąć taką jakość środowiska, gdzie poziomy zanieczyszczeń wywołanych przez człowieka nie prowadzą do zagrożenia dla zdrowia ludzi. Istotne będzie wprowadzenie nowego europejskiego rejestru zanieczyszczeń (EPER) – dyrektywy o zapobieganiu i kontroli zanieczyszczeń.
4. Zrównoważone wykorzystanie zasobów naturalnych i gospodarka odpadami. Konsumpcja zasobów odnawialnych i nieodnawialnych nie przekroczy pojemności środowiska¹⁸.

Powyższe nie będzie możliwe bez poprawy i wdrożenia istniejącego prawa. Podejmowane powinny być dobrowolne działania (EMAS) (*Environmental Management and Auditing System*) – wspólnotowy system zarządzania i audytu środowiskowego oraz wdrożony system znakowania ekologicznego. Ważnym problemem jest zachęcanie rynku do pracy na rzecz środowiska: wydawanie wytycznych, dotyczących najlepszych praktyk, czystych technologii lub oprogramowania z zakresu zarządzania środowiskowego oraz wprowadzanie elementów kosztów ekologicznych do raportów finansowych¹⁹.

Wymienione założenia będą niestety bardzo trudne do realizacji w Polsce.

Bezpieczeństwo człowieka w „Polityce ekologicznej państwa na lata 2009–2012 z perspektywą do roku 2016”

Równowaga wewnętrzna poszczególnych systemów: środowiska, gospodarki i społeczeństwa oraz sposoby jej kształtowania zostały już szeroko opisane w literaturze. T. Borys działania w tym zakresie nazwał „integracją czterech łańcuchów: ekologicznego,

¹⁷ *Ibidem*.

¹⁸ *Unia Europejska. Przygotowania Polski do członkostwa*, red. E. Kawecka-Wyrzykowska, E. Synowiec, Warszawa 2001, s. 367–373.

¹⁹ *Ibidem*, s. 367–373.

społecznego, ekonomicznego i przestrzennego oraz dodatkowo instytucjonalnego²⁰.

Potrzeby społeczności obejmują:

- ład ekologiczny i bezpieczeństwo zdrowotne w zakresie:
 - promocji i ochrony zdrowia (leczenie szpitalne, nadzór epidemiologiczno-sanitarny i weterynaryjny),
 - ochrony środowiska i przyrody,
 - gospodarki wodnej,
 - kultury fizycznej i turystyki;
- ład społeczny (socjalny) i bezpieczeństwo publiczne w zakresie:
 - edukacji publicznej
 - pomocy społecznej i polityki prorodzinnej,
 - wspierania osób niepełnosprawnych,
 - kultury i ochrony dóbr kultury,
 - porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli,
 - ochrony przeciwpowodziowej, ppoż. i zapobiegania innym zagrożeniom życia i zdrowia ludzi oraz środowiska,
 - obronności;
- ład ekonomiczny i bezpieczeństwo w zakresie:
 - rolnictwa, leśnictwa i rybactwa śródlądowego,
 - przeciwdziałania bezrobociu oraz aktywizacji lokalnego rynku pracy,
 - ochrony praw konsumenta,
 - transportu i dróg publicznych;
- ład przestrzenny w zakresie:
 - zagospodarowania przestrzennego i nadzoru budowlanego,
 - geodezji, kartografii i katasteru,
 - gospodarki nieruchomości;
- ład instytucjonalno-polityczny w zakresie:
 - utrzymania powiatowych obiektów i urzędzeń użyteczności publicznej oraz obiektów administracyjnych,
 - promocji powiatu²¹.

W dalszej części opiszę niektóre wybrane działania związane ze zrównoważonym rozwojem i bezpieczeństwem człowieka w Polsce. Planowane działania w obszarze ochrony środowiska w Polsce wpisują się w priorytety w skali Unii Europejskiej i cele 6. wspólnotowego programu działań w zakresie środowiska naturalnego. Zgodnie z ostatnim przeglądem wspólnotowej polityki ochrony środowiska do najważniejszych wyzwań należy zaliczyć:

- działania na rzecz zapewnienia realizacji zasady zrównoważonego rozwoju;
- przystosowanie do zmian klimatu;
- ochronę różnorodności biologicznej;
- renaturalizację i udrażnianie rzek²².

Zgodnie z polityką wspólnotową w zakresie zarządzania ryzykiem powodziowym konieczne będzie w najbliższych latach opracowanie oceny ryzyka powodziowego dla

²⁰ *Wskaźniki ekorozwoju*, red. T. Borys, Białystok 1999, s. 94.

²¹ *Ibidem*.

²² Polityka ekologiczna państwa w latach 2009–2012 z perspektywą do roku 2016, s. 5–6 http://www.mos.gov.pl/g2/bi-g/2009_05/71ab76240aa779f13f53c62229651f10.pdf (dostęp: 7.06.2009).

obszaru całego kraju, a następnie na jej podstawie sporządzenie map zagrożenia i map ryzyka powodziowego do końca 2013 r.²³

Innym specyficznym problemem związanym z ochroną zdrowia oraz ochroną środowiska jest gospodarka substancjami chemicznymi. Są to substancje niezwykle potrzebne człowiekowi, jednak wiele z nich ma działania zagrażające zdrowiu, a nawet życiu. Unia Europejska w 2007 r. wydała rozporządzenie (WE) nr 1907/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 18 grudnia 2006 r. w sprawie rejestracji, oceny, udzielania zezwoleń i stosowanych ograniczeń w zakresie chemikaliów (REACH), utworzenia Europejskiej Agencji Chemikaliów, aby w jednym, kompleksowym akcie prawnym ująć wszystkie zagadnienia dotyczące kontroli oraz warunków produkcji i obrotu chemikaliami. Obecnie Minister Zdrowia pracuje nad implementacją tego ważnego, ale niezwykle skomplikowanego rozporządzenia do prawa polskiego²⁴.

Podobne zadanie stoi przed służbami odpowiedzialnymi za ochronę przed promieniowaniem jonizującym. W Polsce jest eksploatowany tylko jeden reaktor badawczy o niewielkiej mocy MARIA, natomiast stosowanie izotopów promieniotwórczych, zwłaszcza w medycynie, jest dość powszechne. Wymaga to prowadzenia rozbudowanego systemu nadzoru nad źródłami i odpadami promieniotwórczymi. Zarówno stosowanie substancji promieniotwórczych na terenie kraju, jak i istnienie licznych elektrowni jądrowych w państwach sąsiednich wymagają również sprawnego monitoringu radiologicznego oraz systemu wczesnego wykrywania i reagowania na wypadek zdarzeń radiacyjnych. Przyjęte w Polsce rozwiązania, koordynowane przez Prezesa Państwowej Agencji Atomistyki, działają sprawnie i są całkowicie zgodne z zaleceniami Komisji Europejskiej²⁵.

Główne działania w zakresie poprawy jakości środowiska i bezpieczeństwa ekologicznego dotyczą:

- środowiska zdrowia;
- jakości powietrza;
- ochrony wód;
- gospodarki odpadami;
- oddziaływania hałasu i pól elektromagnetycznych;
- substancji chemicznych w środowisku.

Celem działań w zakresie zdrowia środowiskowego jest dalsza poprawa stanu zdrowotnego mieszkańców w wyniku wspólnych działań sektora ochrony środowiska z sektorem zdrowia oraz skuteczny nadzór nad wszystkimi w kraju instalacjami będącymi potencjalnymi źródłami awarii przemysłowych powodujących zanieczyszczenie środowiska. Konieczne jest wyposażenie straży pożarnej w sprzęt do ratownictwa chemiczno-ekologicznego oraz sporządzanie wojewódzkich i powiatowych planów zarządzania ryzykiem wystąpienia awarii²⁶.

Największym wyzwaniem dla Polski w zakresie ochrony wód jest realizacja wymagań Ramowej Dyrektywy Wodnej. Stanowią one podstawę dla osiągnięcia przez wody powierzchniowe dobrego stanu chemicznego i ekologicznego, natomiast przez

²³ *Ibidem*, s. 9.

²⁴ *Ibidem*, s. 11-12.

²⁵ *Ibidem*, s. 12.

²⁶ *Ibidem*, s. 38.

wody podziemne dobrego stanu chemicznego i ilościowego w terminie do końca 2015 r.²⁷

W gospodarce odpadami komunalnymi nie został stworzony dotąd skuteczny mechanizm dla segregacji i odzysku większości tych odpadów. W grupie odpadów przemysłowych szczegółową kontrolą są objęte odpady niebezpieczne dla środowiska, wytwarzane w procesach chemicznych, hutniczych (metale ciężkie) oraz w przemyśle naftowym (substancje ropopochodne). Pomimo postępów w zagospodarowaniu tych odpadów konieczne jest dokonanie dalszej poprawy w systemie ich zbierania i unieszkodliwiania²⁸.

Celem polityki ekologicznej w odniesieniu do chemikaliów jest stworzenie efektywnego systemu nadzoru nad substancjami chemicznymi dopuszczonymi na rynek, zgodnego z zasadami Rozporządzenia REACH²⁹.

Podsumowanie

Czy koncepcja zrównoważonego rozwoju jest jedynym sposobem rozwiązania problemów związanych z zagrożeniami środowiska człowieka, a tym samym z samozagładą, jaką sobie gotujemy? Wydaje się, że człowiek, który respektuje oszczędną produkcję i konsumpcję oraz dba o przyszłościowe konsekwencje podejmowanych działań, może przetrwać na tej planecie. Zachowania i działania ludzi mogą się przyczynić do zagłady świata przyrody, a tym samym zachwiania bezpieczeństwa samych ludzi. Tylko wspólne działania wszystkich krajów w ramach programów organizacji międzynarodowych i Unii Europejskiej mogą temu zapobiec.

²⁷ *Ibidem*, s. 45.

²⁸ *Ibidem*, s. 47.

²⁹ *Ibidem*, s. 52.



Tadeusz Rotter*

Służba zawodowa kobiet w Wojsku Polskim (problemy psychologiczne)

Wprowadzenie

Zgodnie z tradycyjnym podziałem ról męskich i żeńskich prowadzenie walki i ewentualne oddanie życia było obowiązkiem mężczyzn. Udział kobiet ograniczał się do „zabezpieczenia logistycznego” wojowników oraz do zadań o charakterze medycznym. To, że kobiety mogą i potrafią być wojowniczkami, nie budziło zachwytu, czego dowodzi np. mit o amazonkach.

Oczywiście znane są liczne przykłady sytuacji, w których kobiety walczyły obok mężczyzn: brały na przykład udział w powstaniach, działaniach partyzanckich itp. W czasie drugiej wojny światowej w Armii Krajowej służyło około 50 000 kobiet, zaś w Polskich Siłach Zbrojnych na Zachodzie 6000 kobiet.

Poniżej zostaną przedstawione wyniki badań dotyczących zawodowej służby wojskowej w Polsce, przeprowadzone w Instytucie Psychologii Stosowanej UJ¹.

Początki zorganizowanej służby wojskowej w Polsce

Jak pisze Markert: „Patriotyczna walka kobiet polskich sięga czasów konfederacji barskiej, insurekcji kościuszkowskiej oraz wojen napoleońskich. Podczas powstań narodowych kobiety wstąpiły się służbą pomocniczą, przejmując na siebie obowiązki cywilne mężczyzn, ukrywając powstańców i lecząc rannych. Nie oznacza to jednak, że nie było wówczas kobiet, które walczyły z bronią w rękę. Wiele z nich brało udział w powstaniu

* Dr hab., prof. nadzw. UO, Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego.

¹ Badania zostały przeprowadzone pod moim kierunkiem przez mgr Katarzynę Korubę (K. Koruba, *Zawodowa służba kobiet w Wojsku Polskim - problemy psychologiczne*, Instytut Psychologii Stosowanej, Kraków 2004 [maszynopis niepubl.]).

1830–31, nieraz w męskim przebraniu jak np. Magdalena Wojciechowska i Tekla Sobilewska².

Kolejny okres udzielania się kobiet w wojsku to niewątpliwie czas przed pierwszą wojną światową i po niej. Powstało wówczas wiele organizacji paramilitarnych, takich jak drużyny strzeleckie, skauting czy Związek Młodzieży Polskiej. Kobiety mogły w nich nie tylko oswoić się z wojskowym ceremoniałem i dyscypliną, ale też otrzymać przygotowanie do pracy w wojskowej służbie medycznej, wywiadzie i łączności wojskowej. Podczas pierwszej wojny światowej tysiące kobiet miały możliwość być użyteczne w tych właśnie dziedzinach. Podłożem do tych działań były przede wszystkim Legiony, Polska Organizacja Wojskowa (POW) i Ochotnicza Legia Kobiet (OLK). Jedną z organizatorek takich działań była zmarła w roku 2007 gen. Maria Wittekówna, która już w czasie wojny w 1920 roku pełniła odpowiedzialne stanowisko szefa defensywy jednej z armii. Wojskowe i osobiste koleje jej życia mogłyby być kanwą pasjonującego filmu. Wyższy dowódca wojskowy, wysoka rangą pracownica MON, odpowiadająca za sprawy kobiet w Wojsku, uczestniczka Powstania Warszawskiego, więźniarka UB, sprzedawczyni w kiosku Ruchu rozgłośni Polskiego Radia i w końcu w roku 1992 pierwsza Polka z generalskimi szlifami – to także wspaniałe przykłady niezłomności i waleczności, a także organizacyjnych zdolności kobiet.

Po zakończeniu pierwszej wojny światowej wiele kobiet wciąż pracowało w armii, zajmując stanowiska w służbie kancelaryjnej, gospodarczej i łączności. Nadal pracowały także instruktorki oświatowe, których podstawowym zadaniem było przygotowywanie kolejnych żeńskich kadr wojskowych w ramach Ochotniczej Legii Kobiet. Nie ma jednak co ukrywać, że władze dążyły do wyrugowania kobiet z wojska, czemu sprzyjał fakt nieprzysługiwania kobietom praw demobilizacyjnych, a więc przy zwalnianiu nie obciążały one budżetu państwa³.

W lutym 1922 r. MON podjął ostateczną decyzję o likwidacji OLK. Ostatecznie jednak w Wydziale Przesposobienia Rezerw MON utworzono Referat Przesposobienia Rezerw Kobięcych. Trzeba też podkreślić, że działania PWK (Przesposobienia Wojskowego Kobiet) były słabo popierane przez społeczeństwo i jego organizacje (np. harcerstwo). Znamienna była też postawa PWK wobec przewrotu majowego (nie można zapominać o legionowej przeszłości kierownictwa PWK). Marszałek Józef Piłsudski docenił postawę PWK i polecił utworzenie specjalnej komórki organizacyjnej do spraw kobiet (z obsadą kobiecą) przy MON. W roku 1928 założono Organizację Przesposobienia Kobiet do Obrony Kraju (OPK), której komendantką była znana nam już Maria Wittekówna. Po 10 latach wobec materializującego się zagrożenia kraju po zajęciu przez Niemcy Austrii i Czechosłowacji powstały „Zadania Kobiet w dziedzinie obronności kraju”. Wtedy też Sejm uchwalił Ustawę o powszechnym obowiązku wojskowym, która wprowadzała prawo służby wojskowej dla kobiet. Rok później PWK została uznana za stowarzyszenie wyższej użyteczności publicznej. Przed wybuchem drugiej wojny światowej do PWK należało wówczas około 400 000 kobiet. Niestety po wybuchu wojny brak było ostatecznego uporządkowania spraw kobiet. (Niektóre sprawy dotyczące egzystencji kobiet w wojsku uzyskały podstawy prawne dopiero po dekreście Prezydenta RP na wychodźstwie w roku 1943).

² A.E. Markert, *Przysposobienie Wojskowe Kobiet 1922–1939*, MON, Warszawa 2002.

³ K. Koruba, *Zawodowa służba kobiet w Wojsku Polskim...*, op. cit.

W tym czasie w różnych formacjach Polskich Sił Zbrojnych służyło około 5000 kobiet.

Po zakończeniu drugiej wojny światowej kobiety stanowiły znikomy procent osób powoływanych do wojska. W większości przypadków chodziło o absolwentki medycyny i podobnych kierunków.

W latach 90. nasz akces do Paktu Północnoatlantyckiego wymusił także zmiany dotyczące zawodowej służby wojskowej kobiet. Tendencja do zwiększenia ich zatrudnienia zderza się jednak z procesem restrukturyzacji armii, który prowadzi do zastąpienia żołnierzy pracujących na niektórych stanowiskach pracownikami cywilnymi. Taka sytuacja miała miejsce np. w wojskowych placówkach psychologicznych, gdzie w dużym stopniu do cywila odesłano również wiele kobiet oficerów.

Przepisy prawne a kwestia zatrudnienia kobiet w Wojsku Polskim

Sytuacja kobiet w wojsku jest nieporównywalna do sytuacji kobiet w innych armiach europejskich. W innych krajach europejskich kobiety zajmują znacznie większy odsetek dowódczych i ważnych pod względem operacyjnym. W Polsce nadal w większości są zatrudniane w wojskowej służbie zdrowia, logistyce, wymiarze sprawiedliwości, ośrodkach szkolenia poligonowego i na uczelniach wojskowych. W zdecydowanej większości kobiety służą w korpusie oficerskim i korpusie chorążych. Stosunkowo niedawno kobiety pojawiły się także na stanowiskach podoficerskich.

W Polsce nie ma możliwości powoływania kobiet do zasadniczej służby wojskowej w normalnym trybie. Jest więc kilka innych możliwości powiązania przez kobiety swojego życia z wojskiem. Od roku 1999 akademie i wyższe szkoły wojskowe zostały otwarte dla kobiet. Muszą one jednak przejść kilkuetapową selekcję, która w każdej uczelni jest inna. Zawsze jednak związana jest ze szczegółowymi badaniami lekarskimi i psychologicznymi, rozmową kwalifikacyjną i sprawdzianem sprawności fizycznej.

Po ukończeniu szkoły absolwentki i absolwenci promowani są do stopnia podporucznika i mogą rozpocząć służbę w wojsku. Otrzymują też cywilny tytuł inżyniera danej specjalności. Mogą uzupełnić wyższe wykształcenie cywilne w Akademii Obrony Narodowej lub na cywilnych uczelniach. Dla kobiet ten ostatni tytuł jest bardziej atrakcyjny i sprawia, że często tylko z tego powodu podejmują naukę w szkołach wojskowych, a zwłaszcza w Wojskowej Akademii Technicznej. Po ukończeniu studiów mogą zerwać współpracę z wojskiem⁴.

Absolwentki wyższych uczelni cywilnych mogą ubiegać się o powołanie do zawodowej służby wojskowej w drodze tzw. „trybu szczególnego”. Inicjatywa wychodzi tu od armii, która zgłasza corocznie do WKU zapotrzebowanie na określone grupy specjalistów.

W tym trybie powołano do wojska wiele kobiet jako lekarzy, stomatologów, psychologów lub farmaceutów.

Ustawa o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych z roku 1970 (z późniejszymi zmianami) reguluje większość spraw służby zawodowej także w przypadku kobiet,

⁴ A. Bańkosz, *Kobiety w wojsku*, MON, Warszawa 2001.

choć nie zawiera odrębnych przepisów dotyczących kobiet, mimo że niektóre przepisy ustawy uwzględniają specyfikę służby żeńskiej.

Nie ma natomiast wątpliwości, że wiele uprawnień przysługujących kobietom żołnierzom wynika z ustaleń kodeksu pracy (art. 176–189) dotyczących rodzicielstwa. Traktują one o następujących sprawach:

- Zakaz zatrudniania kobiet przy pracach szczególnie uciążliwych lub szkodliwych dla zdrowia;
- Zakaz wykonywania prac związanych z wysiłkiem fizycznym i transportem ciężarów oraz wymuszoną pozycją ciała;
- Prace w mikroklimacie zimnym, gorącym i zmiennym;
- Prace w hałasie i drganiach;
- Prace narażające na działanie pól elektromagnetycznych promieniowania jonizującego i nadfioletowego oraz prace przy monitorach ekranowych;
- Prace pod ziemią, poniżej poziomu gruntu i na wysokości;
- Prace w podwyższonym lub obniżonym ciśnieniu;
- Prace w kontakcie ze szkodliwymi czynnikami biologicznymi;
- Prace w narażeniu na działanie szkodliwych substancji chemicznych;
- Prace grożące ciężkimi urazami fizycznymi i psychicznymi (rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 10.09.1996, Dz.U. nr 114).

W okresie ciąży (a także podczas urlopu macierzyńskiego) pracodawca nie może wypowiedzieć ani rozwiązać umowy o pracę, wyjąwszy specyficzne sytuacje, które uzasadniają podjęcie takiej decyzji z winy kobiety (za zgodą związków zawodowych).

Kobietom w ciąży nie można zlecać pracy w godzinach nadliczbowych lub w godzinach nocnych. Nie wolno też bez jej zgody delegować jej poza stałe miejsce pracy. Podobne uprawnienia przysługują również kobietom opiekującym się dziećmi do lat 4.

Kobiety w ciąży lub opiekujące się członkiem rodziny, który nie ukończył 16 roku życia, nie mogą być delegowane poza macierzystą jednostkę, jeśli nie wyrażą na to zgody.

Przełgądając przytoczone wyżej przepisy, trudno nie oprzeć się wrażeniu, że większość z nich w ogóle wyklucza wykonywanie przez kobiety części typowych zadań wojskowych (jak na przykład obecność kobiet w wozach bojowych, na pokładach samolotów naddźwiękowych, udział w dalekowschodnich misjach wojskowych, pracę z materiałami wybuchowymi itp.).

Wreszcie ostatni trudny temat to przechodzenie kobiet służących w wojsku na emeryturę. Obecnie, kiedy zarysowują się mocne tendencje do wydłużania okresu zatrudnienia, jest to temat bardzo kontrowersyjny.

Niewątpliwym wzrost liczby kobiet w wojsku wymaga pilnego unormowania wielu problemów, takich jak:

- Określenie zakresu stanowisk dostępnych, niedostępnych i preferowanych dla kobiet w siłach zbrojnych;
- Macierzyństwo, opieka nad rodziną, zasady odbywania służby przez małżeństwa wojskowe;
- Molestowanie seksualne;
- Nieprawidłowości w sferze stosunków międzyludzkich w pododdziale;
- Zaopatrzenie w przedmioty mundurowe.

Możliwości służby kobiet w Wojsku Polskim

W roku 2003 w Wojsku Polskim służyło 347 kobiet (w służbie stałej 180, a na kontraktach 167). Do tej liczby trzeba dodać studentki wyższych uczelni i szkół wojskowych – 305 kobiet. Liczba kobiet służących etatowo w WP systematycznie rośnie, co pokazuje tabela.

Tabela 1. Liczba kobiet służących w Wojsku Polskim według danych MON

Rok	2000	2001	2002	2003	2004	2007
Liczba kobiet	238	303	357	376	512	962

Nie wliczono studentek uczelni wojskowych, gdyż część kobiet podejmuje naukę w tych jednostkach głównie dla uzyskania tytułu cywilnego i ich celem nie musi być pozostanie w wojsku. Przykładem może być tutaj Wojskowa Akademia Techniczna, w której studiuje najwięcej kobiet, dla których dyplom inżyniera otwiera drogę także do pracy w instytucjach cywilnych.

Jeżeli weźmiemy pod uwagę ilość kobiet zatrudnionych w innych służbach mundurowych, to widać wyraźnie, że Wojsko Polskie pozostaje tu na szarym końcu (kobiety nie przekraczają 5% ogólnego stanu liczbowego). W innych służbach sytuacja feminizacji kadry wygląda przeważnie dużo lepiej (tabela 2).

Tabela 2. Liczba kobiet w innych formacjach mundurowych w roku 2007

Formacja	Policja	Straż Graniczna	PSP	OSP	Służba Więzienna
Liczba kobiet	11444	4766	1479	55 000	5140

Źródło: Kobiety w służbach mundurowych, MON 2007 [materiały konferencyjne].

Jeszcze bardziej niekorzystna jest dla wojska specyfikacja funkcji pełnionych przez kobiety. Zdecydowana większość kobiet na stanowiskach dowódczych obsadza stanowiska nie wyższe niż dowódca plutonu.

Polska armia wypada również niekorzystnie w porównaniu z innymi siłami zbrojnymi NATO, chociaż trzeba przyznać, że widać dużą i stałą poprawę w tej dziedzinie, której główną przyczyną jest poważna feminizacja armii w innych krajach.

Niewątpliwie przyczyniło się do tego powołanie w roku 1999 Rady do spraw Kobiet w Siłach Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej. Rada powstała we współpracy z Biurem do spraw Kobiet w Siłach Zbrojnych NATO i jest społecznym przedstawicielstwem kobiet pełniących służbę wojskową kontraktową oraz w charakterze kandydatów na żołnierzy zawodowych.

Z formalnego punktu widzenia Rada jest organem opiniotawczo-doradczym MON.

Jeżeli przyjrzeć się działalności Rady do spraw Kobiet w Siłach Zbrojnych RP, to w zakresie problemów psychologicznych, które nas interesują, można wyróżnić następujące sprawy:

- Rekrutacja kobiet do służby wojskowej;
- Molestowanie seksualne kobiet;
- Nieprawidłowości w sferze stosunków międzyludzkich w pododdziale.

Trzeba stwierdzić, że problemy rekrutacji, a zwłaszcza problem generalnego braku kandydatów, traci na znaczeniu ze względu na sytuację na rynku pracy. Zmiany układów politycznych i większa demokratyzacja stosunków panujących w Armii z jednej strony, zaś z drugiej – pewna stabilizacja materialnej pozycji wojska, sprawiły, że służba w armii stała się atrakcyjna dla wielu młodych dziewcząt i chłopców. W czasach egzystencji zasadniczej służby wojskowej wielu powołanych do jej odbycia czyniło wysiłki w kierunku ucieczki przed wojskiem, w obecnej sytuacji można zaobserwować działania wprost przeciwne⁵.

Molestowanie seksualne kobiet to problem, który pojawił się wraz ze wzrostem liczby kobiet służących w wojsku, a więc poszerzeniem możliwości zaistnienia takich praktyk. Problem ten istnieje we wszystkich formacjach zbrojnych, w których służy wiele kobiet. Przykładem może być Armia Stanów Zjednoczonych, gdzie wobec przypadków molestowania kobiet wypracowano odpowiednie wzory postępowania, począwszy od sposobu wysyłania sygnałów ostrzegawczych przez kobietę, że czuje się ona molestowana, aż do opracowania specjalnych procedur karnych i dyscyplinarnych. Zdarzają się również przypadki molestowania kobiet pracujących w Wojsku Polskim, ale nie są one problemem masowym. W odniesieniu do takich sytuacji stosuje się najczęściej procedury przewidziane dla zjawisk molestowania kobiet w cywilnych środowiskach pracowniczych.

Nieprawidłowości w sferze stosunków międzyludzkich w pododdziale to problem, który musiał pojawić się w sytuacji, w której większość kobiet po ukończeniu uczelni cywilnych i wojskowych obejmuje stanowiska dowódcze w plutonach i kompaniach, względnie też zajmuje stanowiska kierowników niższego szczebla w administracji, służbie zdrowia, logistyce wojska. Zachodzą tu przypadki faworyzowania kobiet lub stosowania wobec nich taryfy ulgowej, co wywołuje niechęć żołnierzy.

Podobne sytuacje występują także podczas szkolenia kobiet i mężczyzn. W jednej z uczelni wojskowych, która po raz pierwszy przyjęła grupę kilku kandydatek, szybko doszło do konfliktu. Dziewczęta zostały szybko zdemoralizowane przez ogromne zainteresowanie środków masowego przekazu tak małą grupą studentek. Udzielanie wywiadów dziennikarzom, występy przed kamerami telewizji itp. wyzwoliły poczucie wyższości i lekceważenie w odniesieniu do studiujących tam mężczyzn, którzy poczuli się poniżeni. Ich reakcja przyczyniła się do eskalacji konfliktu. Trzeba podkreślić, że w następnych latach sytuacja na tej uczelni uległa normalizacji i konflikty zanikły⁶.

Hipotezy badawcze dotyczące problemów psychologicznych kobiet w WP

Dla potrzeb badań sformułowano sześć następujących hipotez badawczych:

1. U kobiet pełniących zawodową służbę wojskową w WP, poziom kompetencji społecznych koreluje dodatnio z poziomem inteligencji emocjonalnej.
2. Kobiety pełniące zawodową służbę wojskową w Polsce wykazują ponadprzeciętny poziom dyrektywności.

⁵ K. Koruba, *Zawodowa służba kobiet w Wojsku Polskim...*, op. cit.

⁶ *Ibidem*.

3. Występuje zgodność między wartościami wyznawanymi przez kobiety pełniące zawodową służbę wojskową, a wartościami uznawanymi przez wojsko jako instytucję.
4. Na wybór zawodu wojskowego przez kobiety ma wpływ wyższe prawdopodobieństwo otrzymania pracy po ukończeniu studiów.
5. Istnieje związek pomiędzy motywacją kierunku studiów ze względu na wyższe prawdopodobieństwo otrzymania pracy a motywacją wyboru ze względu na wysokość zarobków w wojsku.
6. Kobiety pełniące zawodową służbę w Wojsku Polskim uzyskują wysokie wyniki w skali A Kwestionariusza Kompetencji Społecznych⁷.

Weryfikacja hipotez

Ze względu na małą liczbę kobiet żołnierzy skoncentrowano się na grupie 30 studentek z IV roku Wyższej Szkoły Oficerskiej we Wrocławiu i Toruniu. Badania prowadzone na podobnej liczbie studentek Wojskowej Akademii Technicznej nie mogły zostać wykorzystane z uwagi na negatywne nastawienie do nich uczestniczek grupy, wypełnianie testów niezgodnie z instrukcją i niekompletności części zwróconych testów. Przyczyną mogło być wspomniane wyżej traktowanie przez kobiety studiów w WAT przede wszystkim jako drogi do rozpoczęcia kariery cywilnej.

W badaniu wykorzystano następujące metody:

1. Kwestionariusz Inteligencji Emocjonalnej INTE;
2. Skalę Kompetencji Społecznych KKS A. Matczak;
3. Skalę Dyrektywności Raya;
4. Skalę Wartości SW M. Rokeacha;
5. Ankietę;
6. Wywiad psychologiczny.

Wyniki badań potwierdzają słuszność hipotez 1 i 2. Kobiety decydujące się na karierę w wojsku rzeczywiście wykazują wysoki poziom inteligencji emocjonalnej i równie wysoki poziom dyrektywności. Kierują się one w wyborze zawodu zdolnościami rozumienia swoich i cudzych emocji oraz efektywnego wykorzystywania tych emocji w kierowaniu swoim i cudzym działaniem. Wykazują także wyższy poziom dyrektywności, który może być rozumiany jako chęć dominacji (nawet agresywnej) nad otoczeniem. Te potwierdzone hipotezy wskazują na predyspozycje kobiet na stanowiska dowódcze. Potwierdzają też prawidłowość metod doboru stosowanych przez wojskowe placówki psychologiczne w odniesieniu do kandydatek.

Potwierdziły się również hipotezy 4, 5 i 6. Decydując się na żołnierską profesję, kobiety zdają sobie w pełni sprawę z sytuacji na rynku pracy. Wiedzą, że ofert pracy dla kobiet jest mniej i są one najczęściej mało atrakcyjne. Dlatego bierze się pod uwagę także wysokość zarobków. W wojsku są one wyższe niż w instytucjach cywilnych. Związane jest to nie tylko ze zwiększoną dyspozycyjnością i większymi zagrożeniami zawodowymi, ale także z licznymi przywilejami wojskowymi (np. szansą na otrzymanie mieszkania, dodatkami służbowymi itp.).

⁷ *Ibidem.*

Nie potwierdziła się natomiast hipoteza 3 o zgodności osobistych wartości wyznawanych przez kandydatki i wartości wyznawanych przez wojsko. Wojsko bazuje przede wszystkim na wartościach powiązanych silnie z bezpieczeństwem narodowym, utrzymaniem pokoju i ogólnymi doktrynami politycznymi. Dla kobiet wartościami nadrzędnymi są bezpieczeństwo rodziny, dojrzała miłość oraz mądrość. W wojsku liczą się wartości instrumentalne, takie jak: ambicja, odwaga, opanowanie, zaś dla kobiet najważniejsze są: uczciwość, odpowiedzialność i miłość⁸.

Wnioski z badań

1. Wydaje się, że idealny profil kobiety żołnierza to wysoki poziom dyrektywności, czyli dążenie do dominacji, wysoki poziom kompetencji społecznych i co najmniej przeciętny poziom inteligencji emocjonalnej.
2. Przeważająca część badanych uważa, że w wojsku nie istnieje równouprawnienie kobiet i mężczyzn. Jest to chyba najważniejszy problem do szybkiego rozwiązania.
3. Należy podtrzymać trend wzrostu liczby kobiet zatrudnionych w wojsku, co pozwoli także łatwiej rozwiązać problemy z równouprawnieniem. Ważne jest lepsze dostosowanie stanowisk w wojsku do możliwości fizycznych i psychicznych kobiet.
4. Kobiety są w słabym stopniu informowane o możliwościach dalszego kształcenia i rozwijania umiejętności zawodowych, a także o sposobach uzyskania pomocy, kiedy pojawią się trudności.
5. Pilną potrzebą jest nowelizacja przepisów dotyczących obecności kobiet w wojsku.

⁸ *Ibidem.*



Magdolna Lączay*

Key Issues in the Higher Education of Civil Security and Property Protection

The definition of the field of science

The concept of policing in the Hungarian society has special interpretations. According to the Hungarian Academy of Science's Committee on Policing¹, law enforcement is an area of special administration. However, other aspects usually include public safety, law and order, protecting the assets of people and enterprises. So it is justifiable to classify police sciences as part of security science².

In trying to resolve the apparent contradiction in the statements above, the Hungarian Supreme Court held that police and security issues have an administrative nature³. This raises a number of other issues: if administrative, are state or municipal sub-systems involved, perhaps public bodies, or is there another alternative interpretation as well?

The usual scholarly definition of Community Policing includes communication with the society, possibility of joint action within an organizational and power-sharing system in which non-governmental organizations and their tasks can be found.

The rise of private security organizations

According to the White Paper issued by the European Union, the expansion of private security companies in the Member States can be traced back to various reasons. Among them are the blurring boundaries between private and public interests, the

* Prof. HC Dr., University of Debrecen, Hungary.

¹ The Committee on Policing was established in 2007 at Section IX of the Hungarian Academy of Science.

² Korinek, László (2007). A Magyar Rendészettudományi társaságról. In Garamvölgyi, László (ed) (2008), Rendőrség. Budapest. 33-34.

³ The Official Corpus of Supreme Court Decisions no. 1/1999.

overburdening of police, and state funding shortfalls. After the privatization in our country, community organizations through which the police could rely on the help of civil society ceased to exist. This includes primarily presence, guarding, receptions services, etc. After recognizing the lack of availability of these services on the market, private companies were formed. This fact proves that there has been a change in security surveillance, not only of power and administrative branches, but the private enterprises are to be taken seriously.

As a conclusion, we can say that there are differentiated areas in the management and security, in which experts have to have a new training curriculum that should prepare them for new types of versatile organization, management and service tasks. Both the administrative sector and the private (security) organizations need to acquire administration, marketing, and management knowledge, which leads to controllable and professional security services⁴.

The debate around the reformed concepts of dividing tasks between municipal and police authorities are yet to be settled. The debate rises from the fact that both branches handle nationwide database networks that require civilians with basic police knowledge background (registry offices, company registry). There are organisations that belong to community civil defence. Along the civil defence, these organizations include local security organisations entrusted with disaster coordination and other tasks. Under the lead of a properly educated leader, these organisations will be capable of working together with similar organisations across the EU. Proper education shall include administrative education (especially security and police organization), as well as management and other related social science disciplines (law, sociology, communication, psychology).

The Hungarian police – traditions of law enforcement administration

International literature prefers to recall the Anglo-Saxon roots of civil police, which the diverse American systems originate from. But more importantly for us, there is a centuries-old tradition of police administration in the Hungarian society.

The system of Hungarian counties was a specific form of administration. Together with each county's statute (which served as a comprehensive set of regulations and by-laws), the privileges of the noble class enabled the country to set up its own legislation, administration and judiciary. It was the duty of the vice-prefect, the chief constable, and the jury to maintain order at the Assembly and in the *Sedria* (county court). Besides these tasks, they were in charge of tax collection, search of stray cattle, theft, border disputes, etc. Besides them, village judges (aldermen) also took actions in some cases, e.g. when the shepherds or watchmen caught a thief, he was put in the stocks or punished otherwise. Besides the vice-prefect (*vice-ispán*), there were other prefects with specialized competencies. Among the special areas, the Kun (Cumanian), the Hajdú, the Székely people were led by such an *ispán*, called *captain* or *voivod*⁵.

⁴ Christján, László (2010). *Alternative Policing*. PhD dissertation.

⁵ Lácay, Magdolna (1981). *A megyei önkormányzat a reformkori Szabolcs megyében*. In: *Archive Review (Levéltári Szemle)* 1. 1981. 177–194.

Other leaders were also titled *ispán*. They were in charge of forestry, local border disputes, etc. In the cities, local magistrates and judges led the locals and so they promoted law and order on the local level. The cities often employed officers (called *poroszló* or *hajdú*) for law enforcement purposes.

Obviously, a fully detailed analysis of the Hungarian civil security and community law enforcement traditions is beyond the limits of this paper. However, a special Hungarian phenomenon, the “*parasztvármegye*” (lit: peasants’ county), is to be mentioned as a form of community policing in the areas under the Ottoman rule. This was organized in line with Hungarian legal customs, when noblemen left the Turkish-invaded areas. These organizations preserved the Hungarian legal traditions during the Ottoman era. Community-level administration and civil security organisations were able to adapt under the rule of the invaders. After the country had been reunited, self-government and organizations remained a key factor of Hungarian police and security issues until the 18th century.

The turn of the 18th and 19th centuries brought significant changes. The Austrian court sought to change the Empire’s administration. Under the reign of Maria Theresia they wanted to introduce more professional procedures. As a result of political deals, the counties preserved or even strengthened their positions.

National authorities were established, like the *Helytartótanács* (Locumtenentia, the Governor’ Council), but their activity was usually not beyond collecting reports from the counties that protected their own independence against centralization.

Besides the single tax system and centralized administration, Joseph II also tried to centralize the police forces. His mother, Maria Theresia, founded the central police, Joseph II created local offices. These offices, however, mainly served as secret service and political police and they could never be integrated into Hungarian society.

County independence strengthened. The counties continued to employ officers (*pandur*, *hajdú*, *gendarmes-zsandár*). These officers were limited to operate within county borders. According to a Hungarian saying, it was not impossible for a robber to turn into *pandur*. There are records proving that local criminals sometimes settled with local police forces.

Out of the many Reform Age acts, the 1840: IX ordered to set up a nationwide police with one section enacting the role of a special police force with functions such as maintaining security of gardens, fields, forests, pastures, and of the apiaries. Local laws governed the specifics of such organizations which usually employed locals.

During the glorious period of Hungarian history, the 1848 revolution, the National Guard was spontaneously formed in all counties. The National Guard had two main functions, local security and defence. Part of the National Guard has turned into the Hungarian army, whilst the other acted as police. Roots of civil defence are also found in this era⁶. According to Act 1848: XII, the people are responsible for maintaining personal and local security.

For those who know Hungarian history it is a well-known fact that the Bach-government, after the fall of the 1848 revolution, was not popular at all. On the other hand, professional and organized police administration was started during those years.

⁶ Láczy, Magdolna (1999). The Social Structure of the Nobility in Szabolcs in the First Half of the 19th Century. (A szabolcsi nemesség társadalmi tagozódása a XIX. század első felében). Candidate dissertation.

The system was civilian and slowly many organizational features from the Monarchy were integrated.

Between the World Wars, the police became more and more centralized, laws were enacted to precisely define powers and duties of the *Rendőrség* (Police) and the *Csendőrség* (Gendarmes).

Civil and community organizations gradually lost their importance.

After World War II, the Hungarian police and law enforcement was unable to establish or continue the democratization, as the Government wanted a centralized and militarized organization maintaining strict military order in the country. On the other hand, in 1954 the Police received an administrative task: to issue ID documents. Until the regime change, the police tasks belonged to ministries (Internal Affairs, Defence, Finance, and Judiciary), but significant change was not made.

International outlook in brief

The definition of police and policing has a great deal of variation in the international context. The reason is that it is hard to point out even the criteria for such a definition. One of the most widely used distinctions is to make a difference between the centralized continental and the de-centralized Anglo-Saxon models.

The British model originates from different legal traditions, a de-centralized administrative model, and last but not least, from the emergence of large industrial cities, in which the increased crime required locally organized “self defence” measures. The United Kingdom still has a plethora of different police forces despite the recent efforts for centralization.

The USA has gone through a similar development. For an outsider it is hard to understand which officer belongs to local, municipal or federal police, who has and what kind of jurisdiction. The US police systems have almost no effect on Hungarian systems, so this paper will not give a further analysis on them. However, it has to be mentioned that most of their policing forces are locally organized and governed bodies.

Continental systems also show variety, but all of them are under the rule of written law and constitutional principles.

Law enforcement hierarchy is usually aligned with that of the police. The relations between the organizations show variety. The different organizations have been created by top-to-down differentiation. Further differences within the EU stem from different Eastern and Western traditions. There is variation within the continental model. For example, Italy has five different police forces. All of them are centralized, regular organizations, not local or municipal ones.

Among the EU member states, Germany has the most experience. Both the police forces and the administrative branch were organized on a federal base in West Germany. Police was run on the local level, whilst the DDR had a centralized military-like police force. The two models are now forged into a single police force.

Besides the different traditions and educational models, the EU policy is a key factor. It originates from the UN Declaration of Human Rights and the Covenant on Civil and Political Rights, which initiated a debate on police reform.

Under the Lisbon treaty, “The Union shall constitute an area of freedom, security and justice with respect for fundamental rights and the different legal systems and traditions of the Member States.”

There is also common defence and security policy. It supports training, virtual colleges (*European Security and Defence College*), but it is mainly military and police-related. Although it also refers to civil organizations, this is not within the scope of this paper⁷.

EU institutions, however, are worth analysing. The former 3rd Pillar, the Police and Judicial Co-operation in Criminal Matters, contained non-commissioned education like the Community Helpers in England.

An example of Community Police in Eastern Europe is the Tirgu Mures Community Police. Earlier riots justified the creation of such an organization. A resolution in 2004 created the local police force that reports to the Mayor. Its duties include ensuring public order and silence, the enforcement of local laws and regulations. They are also involved in sanitary and public health measures. Their work is carried out by using some coercive means, such as handcuffs, baton, digital camera, etc. The organization was created and run with the help of the PHARE funds.

There is, however, no complex curriculum for policing education. One of the rare exceptions is the Education for Defence and Security in Krakow (set up in 2007) that works within the scope of the Common Security and Defence Policy, but also extends its efforts to find out the areas in which professionals need more education in their member states (Poland, Czech Republic, Slovakia, Hungary and the Ukraine). The goal is to train professionals who can align the security and police organization with EU requirements and can foster regional cooperation. The extending of the curriculum is the joint effort of the members. In order to reach its goals, the society is active in research, publications, preparation of model curricula and cooperation with those active in secondary education. The society's Presidency and operating headquarters are located at the Andrzej Frycz Modreowski University in Krakow.

A different initiative was started in Burgenland, as a result of which law enforcement officers can receive entrepreneurial degrees.

As a conclusion, diversity is still considerable within the EU. Member states take the advantage of the subsidiarity principle, whilst there is also a need for joint European police efforts. In Hungary, there is no need for more specialized law enforcement agencies, but there shall be police tasks exercised on a civilian-community level. To attain this goal, professionals with comprehensive education in both administration and in police and security basics shall be trained. These professional should know both economic and administrative issues and foster cooperation between different police forces also on an inter-regional level.

⁷ http://www.initiativeforpeacebuilding.eu/resources/EU_Concept_for_ESDP_support_to_Security_Sector_Reform.pdf.

Z kart historii



Jerzy Stańczyk*

System bezpieczeństwa Ligi Narodów w perspektywie teoretycznej nauk o bezpieczeństwie

Wprowadzenie

Liga Narodów (LN) została pomyślana jako instytucja bezpieczeństwa zbiorowego, jednak pozostała w tym zakresie niespełnioną organizacją międzynarodową. Wciąż nasuwa się pytanie: dlaczego doszło do niepowodzeń systemu bezpieczeństwa zbiorowego po pierwszej wojnie światowej? Historia powstania LN, jej funkcjonowanie i fiasko zostały szeroko opisane w literaturze przedmiotu, a zwłaszcza w naukach historycznych. Tworzenie systemu bezpieczeństwa, to jednak temat wymagający kompleksowego rozważenia, wykraczającego poza chronologiczne zestawienie wydarzeń i historyczną analizę faktów. Wynika to ze specyfiki problemu, sytuującego się na różnych płaszczyznach stosunków międzynarodowych i podlegającego interpretacjom z punktu widzenia różnych nauk: historycznych, politologicznych, prawnych czy wojskowych, a od niedawna także nauk o bezpieczeństwie.

Istota systemu bezpieczeństwa międzynarodowego

W kontekście rozważanych problemów należy przybliżyć pojęcie „system międzynarodowy”, które może być utożsamiane z pojęciami „ład międzynarodowy” czy „porządek międzynarodowy”. Przyjmując za Adamem Danielem Rotfeldem: „system międzynarodowy jest to określony dynamiczny układ stosunków międzypaństwowych,

* Dr, kierownik Zakładu Stosunków Międzynarodowych, Instytut Nauk Społecznych, Uniwersytet Przyrodniczo-Humanistyczny w Siedlcach, Transdyscyplinarne Centrum Badania Problemów Bezpieczeństwa.

który chroni – w formie traktatów lub porozumień politycznych – zespół wartości i interesy uznane przez jego twórców oraz określa reguły postępowania w ich wzajemnych stosunkach i mechanizmy samoregulacji umożliwiające utrzymanie, rozwój i dostosowywanie systemu do zmieniających się uwarunkowań¹. W tym rozumieniu dostrzec można, że pojęcie „system międzynarodowy” związane jest z kategorią bezpieczeństwa.

Nazwy określające systemy są często odnoszone do wielkich konferencji, mających wpływ na międzynarodowe polityczno-terytorialne *status quo* (np. system wersalski, system jaltańsko-poczdamski). W oczywisty sposób ilustruje to powiązanie systemów międzynarodowych z uwarunkowaniami konkretnych polityczno-terytorialnych *status quo*. Okres funkcjonowania systemów międzynarodowych wiązany jest przeważnie z czasem utrzymywania przez nie zdolności regulacyjnych oraz z możliwością dostrzegania przez ich głównych uczestników korzyści wynikających z respektowania przyjętych norm².

Wychodząc od powyższych ustaleń, można założyć, że system bezpieczeństwa międzynarodowego zawiera elementy „ładu”, „porządku”, a więc elementy stabilności w stosunkach międzynarodowych, mimo oczywistych odmienności doktrynalnych, które obiektywnie występują między państwami. W tym aspekcie system bezpieczeństwa międzynarodowego można określić jako rodzaj kompromisu w ramach oddziaływania na siebie różnorodnych, często nawet bardzo odmiennych (a w skrajnych przypadkach przeciwstawnych), interesów. Trwałość tego kompromisu jest zależna od możliwości adaptacyjnych wytworzonego systemu, związanych z możliwością uzyskania i utrzymywania kompromisu w zakresie realizacji przez państwa (głównie mocarstwa) ich interesów. Możliwa jest oczywiście ewolucja systemu bezpieczeństwa międzynarodowego, lecz należy zauważyć, że ma ona zwykle ograniczony zasięg, gdyż daleko idące przekształcenie tego systemu może w praktyce powodować powstanie nowego³.

Koncepcji bezpieczeństwa międzynarodowego nie można więc odrywać od rzeczywistego układu sił w stosunkach międzynarodowych, na który składa się stan i zarazem proces oddziaływania państw na różnych płaszczyznach ich aktywności (politycznej, militarnej, ekonomicznej, prawnej, naukowo-technicznej, kulturowej, humanitarnej i innych). Międzynarodowy układ sił ma dynamiczny charakter⁴. Zasadniczym czynnikiem jego dynamiki jest ciągle ścieranie się interesów różnych państw. Stąd różne preferencje w wyborze przez państwa określonych modeli bezpieczeństwa w zmieniających się uwarunkowaniach na scenie międzynarodowej.

Za Adamem Danielem Rotfeldem, charakteryzującym system bezpieczeństwa międzynarodowego, można przyjąć, że metody organizowania bezpieczeństwa w stosunkach międzynarodowych są „wielopłaszczyznowe i wielowymiarowe. Nie powstają w wyniku rokowań prowadzonych na konferencjach, lecz znajdują w ich pracach oraz

¹ A.D. Rotfeld, *Europejski system bezpieczeństwa in statu nascendi*, Warszawa 1990, s. 27.

² J. Kukułka, *Problemy teorii stosunków międzynarodowych*, Warszawa 1978, s. 193; A.D. Rotfeld, *Europejski system...*, s. 27.

³ J. Stańczyk, *Współczesne pojmowanie bezpieczeństwa*, Warszawa 1996, s. 67–68.

⁴ Szerzej: *idem*, *Przeobrażenia międzynarodowego układu sił w Europie na przełomie lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych. Analiza uwarunkowań i mechanizmów w kontekście bezpieczeństwa międzynarodowego*, Fundacja im. Friedricha Eberta, Warszawa 1999, s. 240–254.

w uzgodnionych postanowieniach swoje odbicie"⁵. Metody organizowania przez państwa swego bezpieczeństwa opierają się bowiem na ich indywidualnych interesach. Autorzy raportu na temat bezpieczeństwa dla sekretarza generalnego ONZ⁶ proponują termin „koncepcja bezpieczeństwa”, który oznacza „różne podstawy, na jakich państwa oraz cała społeczność międzynarodowa opierają swoje bezpieczeństwo”⁷. Autorzy ci wskazują na różnicę między koncepcją bezpieczeństwa a polityką bezpieczeństwa, uważając za tę ostatnią środki służące zapewnianiu bezpieczeństwa, a więc np. porozumienia rozbrojeniowe.

Ponieważ model bezpieczeństwa zbiorowego uznawany jest za najbardziej idealistyczną koncepcję bezpieczeństwa i najlepszą alternatywę dla równowagi sił, należy zacząć od sprecyzowania tego drugiego pojęcia.

Termin „równowaga sił” (z ang. *balance of power*) ma bardzo dużo znaczeń: metoda, zasada, doktryna, polityka, sytuacja, system stosunków międzynarodowych⁸. Funkcjonująca od czasu wykształcenia się państw narodowych równowaga sił (będąca w praktyce ważnym mechanizmem w stosunkach międzynarodowych i metodą polityki bezpieczeństwa, a mogąca występować w szczególnych okolicznościach także jako system stosunków międzynarodowych) jest koncepcją zakładającą „taki układ sił między państwami lub sojusznikami, w którym żadne z nich nie przeważa w sposób zdecydowany nad innymi, natomiast przeciwdziała możliwościom nadmiernego wzrostu siły któregośkolwiek innego państwa lub sojuszu”⁹. Ma ona na celu organizowanie pewnej koordynacji działań poszczególnych podmiotów stosunków międzynarodowych (państw i ich ugrupowań) zmierzającej do równoważenia ich potencjałów militarnych, co nie umniejsza oczywiście troski poszczególnych państw o umacnianie sił własnych¹⁰. Celem jest równoważenie sił politycznych, a zwłaszcza potencjałów militarnych, między państwami i ich sojuszami. Jako system stosunków międzynarodowych metoda ta opiera się przede wszystkim na mocarstwach¹¹.

Choć równowaga sił sprzyjała wielokrotnie utrzymaniu pokoju, to jednak wiele razy fakt konieczności jej stworzenia, obrony lub przywrócenia wykorzystywany był

⁵ A.D. Rotfeld, *Europejski system...*, s. 33.

⁶ Stanowili oni grupę ekspertów powołanych przez Sekretarza Generalnego ONZ dla opracowania zgodnie z rezolucją Zgromadzenia Ogólnego ONZ nr 38/188H z dn. 20 grudnia 1983 r. studium na temat koncepcji bezpieczeństwa.

⁷ *Study on Concepts of Security*, Report of the Secretary General, UN-A/40/553, 26 August 1985, s. 4–5.

⁸ *Leksykon Pokoju*, Warszawa 1987, s. 183–184. Szerzej: D. Kondrakiewicz, *Systemy równowagi sił w stosunkach międzynarodowych*, Lublin 1999.

⁹ *Leksykon pokoju...*, s. 21. Por.: R. Bierzanek, *Zasada równowagi sił we współczesnym świecie*, „Sprawy Międzynarodowe” 1985, z. 2, s. 57.

¹⁰ Do klasycznego katalogu zasad postępowania państw w ramach równowagi sił Morton Kaplan zalicza następujące:
1. Należy dążyć do zwiększenia własnych możliwości, ale raczej za pomocą rokowań niż walki;
2. Raczej walczyć niż dopuścić do zmniejszenia owych możliwości;
3. Raczej wstrzymać działania wojenne niż wyeliminować z gry istotnego jej aktora;
4. Przeciwstawiać się jakiegokolwiek koalicji lub pojedynczemu aktorowi, który zmierza do osiągnięcia przewagi w ramach danego systemu;
5. Skłaniać poszczególnych aktorów do przestrzegania wspólnych zasad w stosunkach międzynarodowych;
6. Pozwolić pokonanemu lub powstrzymanemu przeciwnikowi na powrót do systemu. [...] Traktować wszystkich istotnych aktorów jako akceptowalnych partnerów”. Morton A. Kaplan, *New Approaches to International Relations*, New York 1968, s. 380.

¹¹ Szerzej: J. Stefanowicz, *Rzeczypospolitej pole bezpieczeństwa*, Warszawa 1993, s. 101; P. Kennedy, *Mocarstwa świata. Narodziny – rozkwit – upadek. Przemiany gospodarcze i konflikty zbrojne w latach 1500–2000*, Warszawa 1994; A. Gałganek, *Zmiana w globalnym systemie międzynarodowym. Supercykle i wojna hegemoniczna*, Poznań 1992.

jako uzasadnienie wszczynanych wojen¹². Jej specyfiką jest przy tym nietrwałość: „poszczególne jej elementy podlegają stałym zmianom; dotyczy to zarówno potencjałów militarnych i wpływów politycznych, jak i siły gospodarczej, stałego rozwoju technologii, zmian demograficznych oraz innych czynników składających się na siłę państw”¹³. W takich warunkach każde zachwianie równowagi staje się przyczyną napięć. Jak dotąd, nie udało się jednak w praktyce zastąpić tej metody bardziej skuteczną i pozostaje ona zasadniczym spośród klasycznie wyodrębnianych modeli bezpieczeństwa, stanowiąc alternatywę zarówno dla dezaktualizującego się modelu supremacji mocarstw, jak i niedoścignętego modelu bezpieczeństwa zbiorowego¹⁴.

Postrzega się, że: „Żaden z dotychczasowych układów równowagi sił nie miał zasięgu globalnego. [...] Dotyczy to w pewnej mierze także jego swoistej postaci dwubiegunowej. Jego uniwersalizm przejawiał się bowiem wyłącznie na płaszczyźnie »równowagi strachu«, czyli globalnej mocy zniszczenia, którą dysponowały dwa supermocarstwa”¹⁵.

Cechy modelu bezpieczeństwa zbiorowego

Jak to już zaznaczono na wstępie, model bezpieczeństwa zbiorowego uznawany jest za najbardziej dojrzałą koncepcję alternatywną wobec równowagi sił (sytuuje się w opozycji do niej)¹⁶. Wynika ze zrozumienia, że bezpieczeństwo należy gwarantować wspólnie ze sobą, a nie przeciwko jakiemukolwiek państwu lub sojuszowi. Podstawą koncepcji jest to, że „zakłada wspólne akcje ogółu zainteresowanych państw w obronie ofiary agresji, nawet gdy agresor jest członkiem tej organizacji”¹⁷. Bezpieczeństwo traktuje bowiem niepodzielnie. Wymaga więc bliższej współpracy państw niż równowaga sił¹⁸.

¹² R. Bierzanek, *Współczesne stosunki międzynarodowe*, Warszawa 1980, s. 291; *idem*, *Bezpieczeństwo regionalne w systemie ONZ*, Warszawa 1977, s. 276.

¹³ A.D. Rotfeld, *Bezpieczeństwo Polski a bezpieczeństwo Europy*, [w:] *Międzynarodowe czynniki bezpieczeństwa Polski*, red. A.D. Rotfeld, Warszawa 1986, s. 22–23.

¹⁴ „Równowaga sił jako jawnie lub milcząco praktykowana tendencja kształtowania stosunków międzynarodowych funkcjonuje – z niewielkimi przerwami – w całym okresie historii nowożytnej i dotychczas nie udało się jej zastąpić żadnym innym, skuteczniej działającym mechanizmem”. J. Stefanowicz, *Ład międzynarodowy. Doświadczenie i przyszłość*, Warszawa 1996, s. 152. Innego zdania jest Henry Kissinger, prezentujący pogląd, że: „Teoretycy równowagi sił stwarzają często wrażenie, jakby to była jedynie naturalna forma stosunków międzynarodowych. W rzeczywistości równowaga sił rzadko występowała w dziejach ludzkości. Na zachodniej półkuli nigdy jej nie było, a na terenach współczesnych Chin układ taki istniał ostatnio w Epoce Walczących Królestw ponad dwa tysiące lat temu. Dla największej części ludzkości i przez najdłuższe okresy dziejów typową formą rządów było cesarstwo. Imperia z natury rzeczy nie są zainteresowane funkcjonowaniem w ramach systemu międzynarodowego, same aspirują do tego, by być systemem międzynarodowym. Nie potrzebują równowagi sił. W ten właśnie sposób prowadziły swoją politykę zagraniczną w obu Amerykach Stany Zjednoczone, a w Azji Chiny przez znaczną część swych dziejów”, H. Kissinger, *Dyplomacja*, Warszawa 1996, s. 21.

¹⁵ J. Stefanowicz, *Ład międzynarodowy...*, s. 150.

¹⁶ I.L. Claude, Jr., *Power and International Relations*. New York 1962, s. 111.

¹⁷ *Encyklopedia prawa międzynarodowego i stosunków międzynarodowych*, Warszawa 1976, s. 36.

¹⁸ Przytaczając za Januszem Stefanowiczem, można podać: „Tak więc uniwersalistyczna idea bezpieczeństwa zbiorowego opiera się na następujących aksjomatach:

1. Pokój jest niepodzielny.
2. Państwa wyrzekają się siły we wzajemnych stosunkach, z wyjątkiem przypadku samoobrony; dlatego wojna jest wyjęta spod prawa międzynarodowego.

Jej istotną cechą jest brak określenia wroga, przeciwko któremu miałyby się kierować.

Podstawowymi zasadami w systemie bezpieczeństwa zbiorowego są: zakaz agresji, pokojowe rozwiązywanie sporów i gotowość łączenia sił wobec jakiegokolwiek agresora. Ich uzupełnieniem są podstawowe zasady prawa międzynarodowego (m.in. zasada suwerennej równości wszystkich państw, zasada integralności terytorialnej, zasada niemieszania się w sprawy wewnętrzne państw). „Tak więc, w odróżnieniu od systemu równowagi sił, którego cechą charakterystyczną jest istnienie przeciwstawnych ugrupowań państw, związanych okresowymi zobowiązaniami sojuszniczymi i opierających swe działania raczej na doraźnie podejmowanych decyzjach, system bezpieczeństwa zbiorowego zakłada przyjęcie powszechnych zobowiązań dotyczących zarówno podstawowych zasad postępowania państw-członków, jak też zasad i sposobów wspólnego działania dla utrzymania lub przywrócenia międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa”¹⁹.

Warunkami skuteczności systemu, obok przestrzegania fundamentalnej zasady solidarności z ofiarą ataku, są: możliwie powszechne uczestnictwo w nim państw, niekierowanie się przeciwko konkretnemu potencjalnemu agresorowi spoza systemu (byłby to sojusz) oraz stworzenie wspólnej organizacji o powszechnym charakterze, wyposażonej w niezbędne struktury, mechanizmy i zasady działania²⁰.

Bezpieczeństwo zbiorowe wyrasta z koncepcji Woodrowa Wilsona, przewidującej założenie Ligi Narodów²¹, organizacji mającej stać na straży międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa oraz zakładającej zastosowanie w praktyce zasady obrony wyrażającej się słowami: „jeden za wszystkich, wszyscy za jednego”²².

W przypadku tej koncepcji liczy się nie tyle prosta równowaga sił, ile założenie, by siła państw pokojowych w każdym przypadku przeważała nad siłą potencjalnego agresora²³. Dodać przy tym należy, że istotą tej koncepcji jest zapewnienie bezpieczeństwa w sposób kolektywny (czyli nie wyłącznie poprzez zwiększanie własnej

3. Interesy narodowe państw są, jeśli nietożsame, to przynajmniej niesprzeczne.

4. Stąd wynika ich solidarność i wzajemność zobowiązań.

5. Agresor pozostaje anonimowy, póki nie podejmie agresji.

6. Jako przestępstwo przeciwko *humani generis* – rodzajowi ludzkiemu, jak niegdyś określano piractwo – agresja winna napotkać solidarny odpór ze strony wszystkich pozostałych aktorów sceny międzynarodowej, bez względu na to, czy ich interesy są, czy nie są bezpośrednio zagrożone.

7. Musi istnieć kolektywna (między- czy ponadnarodowa) instytucja, która ma kompetencję stwierdzenia faktu agresji oraz władzę nakazania swoim członkom, by się jej przeciwstawili”, J. Stefanowicz, *Ład międzynarodowy...*, s. 190–191.

¹⁹ *Encyklopedia prawa międzynarodowego...*, s. 36.

²⁰ *Ibidem; Leksykon pokoju...*, s. 31. Szerzej: W. Multan, *Wizje bezpieczeństwa europejskiego*, Warszawa 1997, s. 195; J. Czaputowicz, *System czy nieład? Bezpieczeństwo europejskie u progu XXI wieku*, Warszawa 1998, s. 66–67.

²¹ Szerzej: S. Sierpowski, *Narodziny Ligi Narodów. Powstanie, organizacja i zasady działania*. Poznań 1984; K. Jankowiak, *Stanowisko Stanów Zjednoczonych w okresie neutralności (1914–1917) w sprawie struktury powojennego świata*, cz. 1, *Zagadnienia ogólne*, „Roczniki Historyczne” 1977, s. 59–78; cz. 2, *Zagadnienia terytorialne i ustrojowe*, „Roczniki Historyczne” 1978, s. 41–62; J.R. Wędrowski, *Wizje i realia. USA a Europa Środkowo-Wschodnia, 1919–1923*, Warszawa 1990.

²² System bezpieczeństwa zbiorowego znany jest w historii pod określeniem „doktryna Wilsonska”. I.L. Claude, Jr., *Power and International Relations*, New York 1962, s. 110.

²³ „Zasada bezpieczeństwa zbiorowego zakłada, że porządek międzynarodowy opiera się nie na równowadze sił, ale na przewadze sił osiągniętej przez związek państw działających w imieniu całej społeczności międzynarodowej, która powstrzyma próby naruszenia systemu lub zajmie się nimi, gdy one wystąpią”. H. Bull, *The anarchical society. A study of order in world politics*, New York 1977, s. 239.

siły), a w dodatku (co szczególnie istotne w tym przypadku) poprzez tworzenie systemu bezpieczeństwa międzynarodowego opartego na zasadzie powszechności, a nie blokowości. Odróżnia to bezpieczeństwo zbiorowe od sojuszy i zbiorowej samoobrony (tj. wielostronnych sojuszy wyposażonych w efektywną wspólną organizację militarną i ukierunkowanych na obronę przed ewentualnym agresorem spoza tej organizacji)²⁴.

Jakkolwiek przejawy bezpieczeństwa zbiorowego dały się obserwować w Lidze Narodów, a później także w ONZ i KBWE/OBWE, to jednak żadna z tych organizacji nie wyczerpuje przedmiotowej definicji. Tym bardziej nadużyciem byłoby stosowanie jej wobec NATO, które jest zbiorową obroną (i tylko w perspektywie mówi się o przejmowaniu przez ten sojusz funkcji bezpieczeństwa zbiorowego). W przyszłości być może Unia Europejska przejmie kiedyś funkcje bezpieczeństwa zbiorowego, jako organizacja integracyjna. Na gruncie posiadanej wiedzy zakłada się współcześnie, że system bezpieczeństwa zbiorowego nie został jak dotąd ustanowiony²⁵.

Mówiąc jedynie o przejawach idei bezpieczeństwa zbiorowego w Lidze Narodów²⁶, wskazać należy na art. 11 jej Paktu²⁷, który stwierdzał, że: „wszelka wojna lub groźba wojny, niezależnie od tego, czy dotyka bezpośrednio jednego z członków Ligi, czy nie, interesuje całą Ligę i że Liga powinna przedsięwziąć wszelkie środki, mogące skutecznie zabezpieczyć pokój między narodami [...]”. Art. 16 stwierdzał zaś, co następuje: „Jeżeli jeden z członków Ligi ucieka się do wojny wbrew zobowiązaniom przyjętym w artykułach 12, 13 lub 15, uważany będzie *ipso facto* za dopuszczającego się aktu wojennego przeciw wszystkim członkom Ligi”. Jedynymi jednak sankcjami grożącymi agresorowi pozostawało zerwanie z takim państwem wszelkich stosunków. Sformułowanie *Paktu*, że Rada Ligi może zalecić państwom członkowskim, by współdziałały ze sobą wojskowo, aby wymusić poszanowanie zobowiązań Ligi, pozostawało przepisem fakultatywnym²⁸. Pomimo niepowodzeń wynikających z ułomności prawodawstwa Ligi Narodów, jej rozwiązania powtórzone zostały w Karcie Narodów Zjednoczonych²⁹.

Jakkolwiek bezpieczeństwo zbiorowe jest dojrzalszą alternatywą wobec równowagi sił i „odstraszania”, to jednak w pewien sposób stanowi instrument „odstraszania” – w pewien sposób, bowiem brak tu jest określenia wroga, a tym samym możliwości wykorzystania tego systemu do agresji. Wymaga też on bardziej zacieśnionej współpracy uczestniczących w nim państw niż system równowagi sił³⁰. Fundamentalnym

²⁴ „Różnica między bezpieczeństwem zbiorowym a zbiorową obroną opiera się na czterech kryteriach:

- 1) pochodzenia zagrożenia,
- 2) uniwersalności systemu,
- 3) instytucjonalizacji,
- 4) pełnionych funkcji”.

J. Czaputowicz, *System czy nieład...*, s. 70. Szerzej: *ibidem*, s. 70–73.

²⁵ I.L. Claude, *The United Nations and Collective Security*, New York 1963, s. 109 i 116; J. Stefanowicz, *Ład międzynarodowy...*, s. 195.

²⁶ Szerzej: J. Łaptos, *Założenia i próby udoskonalenia systemu bezpieczeństwa zbiorowego w latach 1919–1935*, „Rocznik Naukowo-Dydaktyczny WSP Kraków. Prace Historyczne” 1989, z. 14, s. 39–66.

²⁷ Tekst: *Prawo w stosunkach międzynarodowych. Wybór dokumentów*, oprac. S. Bieliń, Instytut stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2004, s. 22–28.

²⁸ J. Stefanowicz, *Ład międzynarodowy...*, s. 191.

²⁹ Tekst: *Prawo w stosunkach międzynarodowych...*, s. 30–47.

³⁰ W. Multan, *Wizje bezpieczeństwa europejskiego...*, s. 194.

problemem pozostaje więc zakres sankcji, w tym koniecznie środków przymusu bezpośredniego, którymi musi dysponować ten system bezpieczeństwa.

Przewagę bezpieczeństwa zbiorowego nad tradycyjnymi sojuszami można dowodzić dwoma argumentami³¹:

- 1) siła zgromadzona przez wszystkich uczestników systemu przeciwko potencjalnemu agresorowi jest większa, dzięki czemu skuteczniej zniechęca do agresji i pozwala na lepsze przywracanie *status quo*;
- 2) bezpieczeństwo zbiorowe wymusza ścisłą współpracę między państwami, co stabilizuje system międzynarodowy.

System bezpieczeństwa zbiorowego może mieć charakter uniwersalny lub regionalny (obejmujący państwa określonego regionu). Uniwersalny system bezpieczeństwa zbiorowego, przewidziany najpierw przez Pakt Ligi Narodów (art. 16), a następnie przez Kartę Narodów Zjednoczonych (rozd. VIII) nie został osiągnięty.

Bezpieczeństwo regionalne (czyli w tym rozumieniu bezpieczeństwo państw obejmujących określony region)³² odnosi się do pewnej grupy państw, mających liczne i często wyróżniające je od innych krajów powiązania: geograficzne, ekonomiczne, prawne, polityczne, społeczno-kulturowe³³. Jest to więc model bezpieczeństwa mniej abstrakcyjny od bezpieczeństwa zbiorowego o zasięgu globalnym³⁴. Odznacza się luźnym związkiem z organizacją powszechną. Kładzie się w nim duży nacisk na formalnoprawną stronę zobowiązań. Jakkolwiek model bezpieczeństwa zbiorowego w regionalnym wymiarze jest łatwiejszy do osiągnięcia (łatwość osiągania *consensusu* w ograniczonym gronie państw) niż w wymiarze powszechnym, to jednak rozwiązanie to ma swe wady. Trudności nastrożać może już na wstępie zdefiniowanie granic danego regionu³⁵. Istnieje też niebezpieczeństwo, że struktura ta może stać się instrumentem realizacji interesów mocarstwa dominującego w danym regionie³⁶.

Spotkać się także można z wyodrębnieniem bezpieczeństwa zbiorowego w postaci „koncertu mocarstw”³⁷. Powstawałoby ono w ich interesie, lecz dawałoby równocześnie stabilizację regionalną³⁸. Otóż, istnieje współcześnie spór o przynależność „koncertu mocarstw” między neorealistami a zwolennikami bezpieczeństwa zbiorowego

³¹ J. Czaputowicz, *System czy nieład...*, s. 66.

³² Wyróżnia się współcześnie zasadniczo sześć regionów: Afryka, Ameryka, Azja, Bliski Wschód, Europa i Oceania.

³³ Na gruncie tych rozważań powstało pojęcie „kompleksu bezpieczeństwa” autorstwa Barrego Buzana: „kompleks bezpieczeństwa jest grupą lub zespołem państw, których podstawowe problemy bezpieczeństwa są tak ściśle powiązane wzajemnie, że bezpieczeństwo narodowe każdego z nich nie może być rozpatrywane w oderwaniu od bezpieczeństwa innych”. B. Buzan, *People, States and Fear. The National Security Problem in International Relations*, Brighton 1983, s. 106.

³⁴ M. i L. Finkelstein, *Collective Security*. San Francisco 1966, s. 2; E. Gullikstad, *Collective Security in Post-war Europe?* Oslo 1994, s. 7; N. MacFarlane, T. Weiss, *Regional Organisations and Regional Security*, „Security Studies” 1992, nr 1, s. 10–11.

³⁵ „Nie musi to oznaczać bezpośredniego sąsiedztwa i ciągłości przestrzennej. Regiony mogą obejmować również rozrzedzone i nieciągłe obszary, np. strefa Atlantyku czy Pacyfiku”. J. Stefanowicz, *Ład międzynarodowy...*, s. 195. Por.: B. Buzan i in., *The European Security Order Recast*, Copenhagen 1990, s. 13.

³⁶ *Ibidem*, s. 112.

³⁷ „Na jednym końcu skali jest idealne lub pełne bezpieczeństwo zbiorowe, które zakłada powszechny udział państw w systemie oraz prawne zobowiązania przeciwstawienia się agresji. Na przeciwległym końcu skali jest koncert ograniczony do najważniejszych państw, funkcjonujący na zasadzie nieformalnych konsultacji, a nie prawnie obowiązujących reguł. Cechą jego jest pewien paternalizm, zapewnianie przez mocarstwa bezpieczeństwa całemu systemowi. Koncert charakteryzuje się takimi cechami, jak: elastyczność, nieformalność i konsensus”, J. Czaputowicz, *System czy nieład...*, s. 67.

³⁸ Szerzej: W. Multan, *Wizje bezpieczeństwa europejskiego...*, s. 196.

(John Mearsheimer widzi w nim odzwierciedlenie równowagi sił, a Charles A. Kupchan wprowadzenie ładu do systemu anarchicznego). Richard Rosencrance twierdzi z kolei, że „koncert mocarstw” różni się od równowagi sił i byłby tańszym rozwiązaniem od niego i od „odstraszania” nuklearnego³⁹.

Odnutować należy też fakt wyodrębniania tzw. „hybrydalnego bezpieczeństwa zbiorowego” – możliwości spełniania przez określoną organizację funkcji zbiorowej obrony na zewnątrz oraz jednocześnie funkcji bezpieczeństwa zbiorowego do wewnątrz⁴⁰. Jest to więc sojusz obronny, który jednocześnie chroni przed agresją ze strony jego własnych uczestników. Ku takiemu charakterowi ewoluuje od lat 90. XX w. NATO.

Koncepcja bezpieczeństwa zbiorowego ma wielu zwolenników⁴¹. Dowodzą oni, że jej filozofia „stwarza sytuację, w której państwa, niezależnie od tego, jakim dysponują potencjałem wojskowym, mogą czuć się bezpiecznie, gdyż w systemie tym:

- ofiara agresji uzyskuje natychmiastową i zdecydowaną pomoc od wszystkich członków systemu, niezależnie od tego, czy okaże się nim państwo-członek systemu, czy też nie;
- udzielona pomoc, w zależności od formy i zasięgu agresji, może mieć odpowiednio zróżnicowany zakres i charakter, z pomocą militarną włącznie. Przy takich uregulowaniach ryzyko potencjalnego agresora jest stosunkowo duże;
- takie uregulowania zmuszają członków systemu do utrzymywania odpowiedniego potencjału wojskowego i gotowości do prowadzenia działań wojennych w obronie własnej i pozostałych członków systemu.

W sumie zatem większa skuteczność bezpieczeństwa zbiorowego wyraża się w tym, iż: 1) pozwala ono na efektywniejszą politykę odstraszania i przeciwstawiania się agresorowi; 2) instytucjonalizuje, a zatem promuje postawy kooperatywne państw; 3) eliminuje pewne problemy konfliktogenne ze stosunków między państwami, a tym samym zmniejsza prawdopodobieństwo konfliktów⁴². W warunkach koncertu mocarstw bezpieczeństwo zbiorowe pozwalałoby na zachowanie między nimi równowagi.

Bezpieczeństwo zbiorowe ma też swoich krytyków⁴³. Zarzucają oni tej koncepcji m.in. to, że właściwie wymaga ona tak idealnych warunków w stosunkach

³⁹ J. Czaputowicz, *System czy nieład...*, s. 68.

⁴⁰ E. Gullikstad, *Collective security in post-cold war Europe?*, Norwegian Institute of International Affairs 1994, s. 25 i 32; J. Czaputowicz, *System czy nieład...*, s. 71.

⁴¹ M.in.: R. Bierzanek, *Bezpieczeństwo regionalne w systemie ONZ*, [Warszawa 1977; D.S. Lutz, *Koncepcja systemu zbiorowego bezpieczeństwa Europy*, „Sprawy Międzynarodowe” 1990, z. 7-8, s. 21-34; W. Multan, *Wspólne bezpieczeństwo a inne formuły bezpieczeństwa międzynarodowego*, [w:] *Bezpieczeństwo międzynarodowe ery nuklearnej*, Warszawa 1991, s. 131-147.

⁴² W. Multan, *Wizje bezpieczeństwa europejskiego...*, s. 197.

⁴³ Są to zwłaszcza przedstawiciele szkoły neorealistycznej w nauce o stosunkach międzynarodowych. Zarzucają oni bezpieczeństwu zbiorowemu, że:

„po pierwsze, miesza przyczynę ze skutkiem, łączy obecne warunki bezpieczeństwa – brak zagrożenia, z przyszłymi funkcjami – zwalczaniem tych zagrożeń. Pokój jest przesłanką systemu, a nie jego produktem [...]”

Po drugie, wątpliwości neorealistów budzi stawianie sprawiedliwości przed egoistycznymi interesami państw, jako motywów zachowania w stosunkach międzynarodowych. [...] Słabe są motywy wywiązywania się przez państwa ze zobowiązań wynikających z bezpieczeństwa zbiorowego. [...]

Po trzecie, bezpieczeństwo zbiorowe zamiast ograniczać konflikty, może doprowadzić do ich rozprzestrzenienia i w ten sposób do destabilizacji systemu. Wprowadzenie zbiorowych zobowiązań do przyjęcia z pomocą ofierze agresji może przekształcić lokalne konflikty w duże wojny”, J. Czaputowicz, *System czy nieład...*, 68-69. Por.: W. Multan, *Wizje bezpieczeństwa europejskiego...*, s. 197-198.

międzynarodowych, że gdyby one istniały, to świat byłby już tak wspaniały, że nie byłoby wcale potrzeby ustanawiania systemu bezpieczeństwa zbiorowego⁴⁴. Eliminacja wojny ze stosunków międzynarodowych jest chyba jednak założeniem zbyt idealistycznym. Ponadto, krytycy koncepcji zwracają uwagę, że nie tyle należałoby się martwić, że system bezpieczeństwa zbiorowego nie zadziała w krytycznym momencie, lecz trzeba się bać tego, że gdy zadziała – to może wciągnąć poszczególne państwa w konflikty (nawet, gdy nie leży to w ich interesie)⁴⁵.

Od koncepcji bezpieczeństwa zbiorowego (uniwersalnego czy regionalnego) należy zdecydowanie odróżnić koncepcję czy zasadę „równego bezpieczeństwa” (jest tylko formułą konieczności utrzymywania równowagi sił, stosowaną w rokowaniach i porozumieniach rozbrojeniowych)⁴⁶ oraz koncepcję „wspólnego bezpieczeństwa” (kojarzona z raportem Niezależnej Komisji ds. Rozbrojenia i Bezpieczeństwa pod przewodnictwem Olofa Palmego z 1982 r. oraz rozwijanymi na jej podstawie defensywnymi koncepcjami obronnymi państw różnych bloków – przewidującymi rezygnację z konfrontacji, poszanowanie bezpieczeństwa wszystkich stron, ograniczenia i redukcje zbrojeń celem osiągnięcia strukturalnej niezdolności do agresji – jest jednak koncepcją zakładającą istnienie sprzecznych interesów, które trzeba dopiero przezwyciężyć)⁴⁷.

Z przedstawionych definicji wynika, że bezpieczeństwa zbiorowego, jako *sensu stricto* modelu bezpieczeństwa w stosunkach międzynarodowych, dotąd nie urzeczywistniono (nawet w wymiarze regionalnym)⁴⁸. Tym samym, bezprzedmiotowe stają się rozważania o niepowodzeniach systemu bezpieczeństwa zbiorowego czy to w ramach systemu LN, czy też w ramach współczesnego nam systemu Narodów Zjednoczonych, gdyż takiego systemu w praktyce dotąd nie zbudowano.

Problemy wojny i pokoju a idealizm w Lidze Narodów

Nurtem teoretycznym, który zdominował okres międzywojenny, był idealizm (zwany inaczej liberalizmem, a początkowo też utopizmem). Zrodził się w wyniku I wojny światowej i programu Woodrowa Wilsona, uzasadniającego konieczność udziału USA w wojnie potrzebą budowania nowego ładu międzynarodowego w świecie – pokojowego, na zasadach demokracji, respektującego prawo do narodowego samostanowienia. Tak widziany nowy ład światowy miał być oparty na systemie bezpieczeństwa zbiorowego (a nie jak uprzednio, równowadze sił) oraz na jawności

⁴⁴ R.K. Betts, *Systems for peace or causes of war? Collective security, arms control and the new Europe*, „International Security” 1992, Vol. 17, No. 1, s. 5–43.

⁴⁵ J. Joffe, *Collective security and the future of Europe: failed dreams and dead ends*, „Survival”, Spring 1992, Vol. 34, s. 36–50.

⁴⁶ Por.: *Leksykon pokoju...*, s. 243–244; A. D. Rotfeld, *Europejski system bezpieczeństwa...*, s. 24; *Study on Concepts of Security*, Report of the Secretary General, UN-A/40/553, 26 August 1985.

⁴⁷ Por.: *Leksykon pokoju...*, s. 235; A.D. Rotfeld, *Europejski system bezpieczeństwa...*, s. 28–29; *Common Security. A Blueprint for Survival*, The Independent Commission on Disarmament and Security Issues, New York 1982; *Common Security. A Programme for Disarmament*, The Report of the Independent Commission on Disarmament and Security Issues under the Chairmanship of Olof Palme, London 1982; D.S. Lutz, *Koncepcja systemu zbiorowego bezpieczeństwa Europy*, „Sprawy Międzynarodowe” 1990, z. 7–8.

⁴⁸ J. Stefanowicz, *Ład międzynarodowy...*, s. 195.

podejmowania decyzji (wcześniej tajna dyplomacja) i udziale opinii publicznej (co wymagało jej informowania i angażowania). Były to rozwiązania dotąd obce Europejczykom. Dokonywały bowiem przewartościowania, w myśl którego dla ochrony bezpieczeństwa międzynarodowego niezbędna okazywała się nie obrona interesów narodowych, lecz obrona pokoju na świecie⁴⁹. W dodatku, równowaga sił uznana została przez Amerykanów za destabilizującą. Dzięki ujawnianiu archiwów zaczęły rozkwitać historia dyplomacji i wojskowości. Na piedestale wywyższone zostały prawo międzynarodowe i moralność międzynarodowa. Nowym zjawiskiem w skali zasięgu międzynarodowego stały się licznie formułowane inicjatywy rozbrojeniu⁵⁰. Zaczątków rządu światowego upatrywano w Lidze Narodów. Podjęto badania nad przyczynami konfliktów zbrojnych, ich kosztami oraz różnymi aspektami (też socjologicznym i psychologicznym). Wyobrażano sobie świat bez wojen. Lowes G. Dickinson w pracy *Causes of International War* (1920) pisał, że celem wyodrębniającej się wówczas, jako nowa dyscyplina, nauki o stosunkach międzynarodowych jest: „upowszechnić wiedzę o faktach dotyczących stosunków międzynarodowych i wpajać międzynarodowy raczej niż nacjonalistyczny sposób ich traktowania [...] jako że świat nie może być ocalony przez rządy i klasy rządzące. Może on być ocalony przez stworzenie, wśród ludów świata, takiej opinii publicznej, której nie będzie można ogłupić poprzez fałszywe przedstawienie bądź poprowadzić w fałszywym kierunku z pomocą namiętności”⁵¹. Po II wojnie światowej rozwinął się natomiast (głównie w Stanach Zjednoczonych) realizm.

Odnosząc funkcjonowanie danego modelu bezpieczeństwa międzynarodowego do dominujących na gruncie nauki i praktyki stosunków międzynarodowych ówczesnego okresu koncepcji idealistycznych i realistycznych, sprecyzować można kilka wniosków.

Po I wojnie światowej pojawiły się w stosunkach międzynarodowych koncepcje idealistyczne, czego wyrazem stało się powołanie Ligi Narodów i w praktyce brak wykształcenia się, jako modelu bezpieczeństwa, równowagi sił⁵². Liga Narodów powstała na gruncie idealizmu, jednak zamiast systemu bezpieczeństwa zbiorowego po 1918 r. wykształcił się tzw. system kolektywno-paternalistyczny („koncert mocarstw”: początkowo Francja, Wielka Brytania, Japonia, USA, Włochy, a potem jeszcze Niemcy i ZSRR). Odróżnieniem od XIX-wiecznego systemu wiedeńskiego było powołanie organizacji międzynarodowej, mającej spełniać rolę w zakresie międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa. Od 1932 r. system ten ewoluował w kierunku układu dwublokowego: z jednej strony sojusz brytyjsko-francusko-polski (wspierany przez USA), zaś z drugiej japońsko-niemiecko-włoski (wzmocniony w 1939 r. porozumieniami

⁴⁹ H. Kissinger, *Dyplomacja...*, s. 237.

⁵⁰ Szerzej: W. Rojek, *Próby ograniczania zbrojeń w okresie międzywojennym, 1919–1939*, „Rocznik Naukowo-Dydaktyczny WSP Kraków. Prace Historyczne” 1989, nr 14, s. 67–91; H. Batowski, *Koncepcje rozbrojeniu w latach 1913–1920*. „Acta Universitatis Lodziensis. Folia Historica” 1986, nr 28, s. 5–11; B. Rakowski, *Problem rozbrojenia a idea dyktariatu mocarstw europejskich*, „Acta Universitatis Lodziensis. Folia Historica” 1986, nr 28, s. 110–114; K. Fiedor, *Działalność organizacji pacyfistycznych w Europie na rzecz rozbrojenia i zachowania pokoju w okresie międzywojennym*, „Acta Universitatis Lodziensis. Folia Historica” 1986, nr 28, s. 155.

⁵¹ Cyt. za: E. Cziomer, L.W. Zyblikiewicz, *Zarys współczesnych stosunków międzynarodowych*, Warszawa–Kraków 2001, s. 16. Szerzej: J.E. Dougherty, R.L. Pfaltzgraff, Jr., *Contending Theories of International Relations. A Comprehensive Survey*, New York 1990, s. 6.

⁵² Szerzej: H. Batowski, *Między dwiema wojnami, 1919–1939. Zarys historii dyplomatycznej*, Kraków 1988.

z ZSRR)⁵³. Kolektywno-paternalistyczna konstrukcja ładu międzynarodowego („koncert mocarstw”) działała wadliwie⁵⁴, wykluczając możliwość funkcjonowania równowagi sił (a więc brakowało realizmu w myśleniu o stosunkach międzynarodowych!). Po 1936 r. ta konstrukcja przybierała swego rodzaju postać blokową (przeciwstawne sobie koalicje państw), co przesądzało o rozpadzie dotychczasowego „koncertu mocarstw” i w efekcie doprowadzić musiało do fiaska Ligi Narodów. Brakowało mechanizmów równoważenia, jak w klasycznym systemie równowagi sił (niedostatek realizmu). Dla uniwersalistycznej i powszechnej organizacji bezpieczeństwa nie było przy tym miejsca w takiej konstrukcji, gdyż idealizm już się wyczerpywał.

Wyjaśnienia w tym kontekście wymaga kwestia podejmowanych w systemie LN inicjatyw rozbrojeniowych. Nawet mnogość podejmowanych inicjatyw rozbrojeniowych, choć często działań kolektywnych i przynoszących wymierne skutki w zakresie ilości sił zbrojnych i zbrojeń, nie stanowi podstawy do traktowania ich w kontekście realizowania w praktyce systemu bezpieczeństwa zbiorowego. Jakkolwiek praktyki te, realizowane w myśl rozwiązań idealistycznych (a więc z tej samej natury pochodzenia i filozofii działania, co system bezpieczeństwa zbiorowego) są cenione, to jednak ich skuteczność pozostaje wtórna wobec zasadniczych przedsięwzięć na rzecz zapewnienia bezpieczeństwa. Mają one oczywiście skutki ekonomiczne i psychologiczne. Jednak w zdecydowanej mierze działania rozbrojeniowe mają znaczenie raczej symboliczne i moralne, bo same w sobie nie zapewniają bezpieczeństwa. Wprost przeciwnie – rozbrojenie jest dopiero skutkiem wzrostu bezpieczeństwa⁵⁵.

Na odrębne omówienie zasługuje natomiast zakaz uciekania się do wojny, jaki pojawił się w prawie narodów po I wojnie światowej. Wcześniej wojnę traktowano w kategorii prawa do niej, przysługującego suwerennym państwom, i jedynie rozróżniano na wojny sprawiedliwe i niesprawiedliwe. Tak więc była ona legalnym sposobem rozstrzygnięcia sporów i realizowania interesów narodowych⁵⁶. Pierwszym krokiem w kierunku rozstrzygnięcia sporów międzynarodowych drogą pokojową była II konwencja haska z 18 X 1907 r. (zwana konwencją Drago-Portera)⁵⁷. Drugim krokiem był Pakt Ligi Narodów (Paryż, 28 VI 1919 r.)⁵⁸. W jego art. 11 czytamy, że: „wszelka wojna lub groźba wojny, niezależnie od tego, czy jest wprost wymierzona przeciwko jednemu

⁵³ Szerzej: W. Paruch, K. Trembicka, *Typologia systemów bezpieczeństwa w XIX i XX wieku*, Lublin 1996, s. 47–48 i 62–64.

⁵⁴ „Podstawowa struktura systemu, czyli przywrócony koncert mocarstw nie był zgodny z rzeczywistością z kilku powodów. Po pierwsze, nie odzwierciedlał zmian w układzie sił wynikłych z procesów ekonomicznych, które zaszły na przełomie XIX i XX wieku oraz z przebiegu i rezultatów I wojny, czyli wyraźnych znamion kryzysu średnich mocarstw i narodzin podstaw ekonomicznych dla militarnej dominacji amerykańskiej. Po drugie, utrwalenie władzy bolszewickiej w Rosji i rewolucyjne koncepcje Lenina postawiły Moskwę poza tworzonym systemem. Po trzecie, Stany Zjednoczone mające pełnić rolę członka koncertu mocarstw gwarantującego ład powszechny i europejski wycofały się z aktywnej polityki europejskiej. Obszarem ich głównych zainteresowań pozostawała nadal Ameryka Łacińska i dodatkowo Daleki Wschód. Po czwarte, system wersalski nie uwzględniał odpowiednio międzynarodowej roli i aspiracji Japonii, Niemiec i Włoch” W. Paruch, K. Trembicka, *Typologia systemów bezpieczeństwa...*, s. 31.

⁵⁵ Nadmienić należy, że w systemie bipolarnym rozbrojenie stanowi autoregulację, cechę uboczną tego systemu, który kierował się jednak nadrzędną zasadą wzajemnego „odstraszenia”. W. Paruch, K. Trembicka, *Typologia systemów bezpieczeństwa...*, s. 75.

⁵⁶ Szerzej: J. Symonides, *Zawojowanie w klasycznym i współczesnym prawie międzynarodowym*. „Wojskowy Przegląd Prawniczy” 1967, nr 4, s. 480.

⁵⁷ Ograniczała użycie siły na razie w jednym przypadku: w przypadku ściągania długów zaciągniętych umową międzynarodową. Tekst: *Prawo w stosunkach międzynarodowych...*, s. 11–22.

⁵⁸ Tekst: *ibidem*, s. 22–28.

z członków Ligi, czy też nie, interesuje całą Ligę, która powinna podjąć wszelkie środki, mogące skutecznie zabezpieczyć pokój między narodami”.

Liga Narodów i jej Pakt nie stwarzały całkowitego zakazu wojny, lecz tylko wprowadzały ograniczenie prawa do jej stosowania. W konsekwencji, wojny stawały się nielegalne w przypadku, gdy spory przekazywano do pokojowego rozstrzygnięcia. Jednak w razie niezastosowania się państwa do wyroku arbitrażowego czy sądowego, a także jednomyślnie przyjętego stanowiska Rady lub Zgromadzenia (lub gdy nie doszło do przyjęcia w przewidziany prawem sposób stanowiska Rady czy Zgromadzenia) wojna nadal pozostawała legalnym instrumentem działania państw. Pierwszą próbą w kierunku całkowitego zakazu uciekania się do wojen był protokół genewski z 1924 r. w sprawie pokojowego rozstrzygnięcia sporów międzynarodowych. Na jego mocy państwa miały się zobowiązać do wyrzeczenia wojny, z wyjątkiem odparcia agresji⁵⁹. Nie wszedł on jednak w życie.

Traktat przeciwwojenny o całkowitym wyrzeczeniu się wojny zawarty został, poza Ligą Narodów, 27 VIII 1928 r. w Paryżu (pakt Brianda-Kelloga)⁶⁰. Wszedł w życie 24 VII 1929 r., a jego stronami w 1939 r. były 63 państwa. Siła zbrojna dopuszczalna była na mocy tego paktu jedynie w przypadku obrony i stosowania sankcji. O ile w tym dokumencie w sposób jednoznaczny doszło do wyłączenia wojny spod prawa, to jednak zabrakło w nim ustanowienia systemu obowiązkowego rozstrzygnięcia sporów drogami pokojowymi oraz systemu stosowania sankcji (zwłaszcza wobec państw niebędących członkami Ligi Narodów)⁶¹. Tak więc traktat ten nie wносił praktycznych gwarancji bezpieczeństwa, a tylko pozostawał dokumentem odwoławczym w wymiarze moralnym.

Zarówno Liga Narodów, jak i współczesna nam Organizacja Narodów Zjednoczonych musiały się uporać z definicją agresji. Pierwszą próbę jej zdefiniowania podjęto w 1923 r., lecz bezowocnie. W 1933 r. przedstawiony został projekt konwencji dotyczącej agresji, który (choć przyjęty przez komitet konferencji rozbrojeniowej) nie został podpisany. Jedynie w lipcu 1933 r. Afganistan, Estonia, Iran, Łotwa, Polska, Rumunia, Turcja i ZSRR zawarły między sobą konwencję w sprawie określenia napaści⁶². Po II wojnie światowej debata nad ustanowieniem definicji agresji trwała w ONZ.

Uściślenie pojęcia agresji w systemach Ligi Narodów oraz sprecyzowanie warunków udzielenia pomocy ofiarom agresji w niczym nie pozwala na traktowanie tego systemu jako bezpieczeństwa zbiorowego. Można mówić jednak o wielu przedsięwzięciach z natury bezpieczeństwa zbiorowego, praktykowanych w omawianym systemie. Takim przedsięwzięciem są np. działania rozbrojeniowe. Pamiętać jednak należy, że nie wyczerpują one kryteriów niezbędnych do klasyfikowania systemu jako *stricte* modelu bezpieczeństwa zbiorowego.

⁵⁹ Tekst: L. Gelberg, *Prawo międzynarodowe i historia dyplomatyczna. Wybór dokumentów*, t. 2, Warszawa 1954, s. 243 i in.

⁶⁰ Tekst: *Prawo w stosunkach międzynarodowych...*, s. 29.

⁶¹ Szerzej: H. Korczyk, *Kontrowersje, niekonsekwencje i dylematy w rokowaniach o pakt Brianda-Kelloga*, „Studia Historyczne” 1990, nr 3/4, s. 443–462.

⁶² Tekst: Dziennik Ustaw RP z 1933 r., nr 93, poz. 712.

Interpretacje postpozytywistyczne

Przeprowadzona analiza systemu bezpieczeństwa Ligi Narodów skoncentrowana została na konfrontacji założeń idealistycznych z realistycznym pojmowaniem natury stosunków międzynarodowych. Odpowiada to realiom ówczesnego świata. Dziś, bogatsi o doświadczenia oraz wyposażeni w aparat badawczy szeregu nowych nurtów teoretycznych, możemy się pokusić o formułowanie analiz wykraczających poza teorię pozytywistyczne. Czy może to wpłynąć na lepsze wyjaśnienie niepowodzeń Ligi Narodów? Na pewno wpływa na poszerzenie listy uwarunkowań tych niepowodzeń.

Jak wskazują wielu autorów, teorie postpozytywistyczne w lepszy sposób odzwierciedlają subiektywizm pojmowania. Zyskujący wspólnie wielu zwolenników konstruktywizm wychodzi od subiektywnej ontologii badanych zjawisk i procesów, postrzeganych jako swego rodzaju konstrukty społeczne. W postrzeganiu bezpieczeństwa zwraca uwagę na rolę tożsamości oraz proces kształtowania się interesów narodowych w ramach interakcji między państwami⁶³. Wydaje się, że ta perspektywa badawcza mogłaby w dużym stopniu tłumaczyć mechanizmy zbliżenia między Niemcami a ZSRR w systemie międzynarodowym po I wojnie światowej. Wspólnota ich położenia politycznego niejako pchała je ku bliższej współpracy ze sobą. Znalazłoby to odzwierciedlenie w stanowiskach elit politycznych obu państw, w tym także w tworzonych wówczas ideach mających wpływ na zachowania tych państw. Inną znamiennej cechą podejścia konstruktywistycznego jest sposób definiowania bezpieczeństwa i jego zagrożeń. Jest ono konstruowane na pewien sposób społecznie, a zatem mniej obiektywnie, co może wywoływać proces tzw. sekurytyzacji (*securitization*)⁶⁴. W takich okolicznościach niemal każda dziedzina życia może zostać uznana za szczególnie ważną dla bezpieczeństwa i tym samym objęta specjalnym postępowaniem. W tym kontekście zauważyć można ogromną rolę propagandy, jaka towarzyszyła działaniom agresywnym Niemiec i ZSRR. Interesującym zadaniem poznawczym powinno być również rozpatrzenie idei bezpieczeństwa zbiorowego, jako swoistego konstruktów już nie tyle/tylko społecznego, ile konstruktów społeczności międzynarodowej – tworzą jednak wybitnie idealistyczne⁶⁵.

Wyrazem dowartościowania subiektywizmu w pojmowaniu bezpieczeństwa są także teorie krytyczne, przyjmujące wyraźnie subiektywną epistemologię. Według tych teorii bezpieczeństwo jest jak gdyby tworzone, by służyć konkretnym celom państw. Staje się wytworem określonych koncepcji na rzecz pożądanego układu sił⁶⁶. Czy zatem system bezpieczeństwa zbiorowego mógłby zostać zakwalifikowany jako taki koncept? Wiele przemawia za tym, że tak. Zwłaszcza, że teorie krytyczne znacznie poszerzają zakres zagrożeń dla bezpieczeństwa, m.in. o problematykę społeczną (bieda, edukacja, zdrowie itd.) oraz środowiska naturalnego (katastrofy naturalne, dewastacja itd.). W założeniu twórców systemu Ligi Narodów jego trzonem miała być organizacja o uniwersalnym zasięgu i wszechstronnych kompetencjach, która wraz

⁶³ Szerzej: K. Booth, *Security and self: reflections of the fallen realist*, [w:] K. Krause, M. C. Williams (eds), *Critical Security Studies and Cases*, UCL Press, London 1997, s. 6.

⁶⁴ B. Buzan, O. Wæver, J. de Wilde, *Security. A New Framework for Analysis*, Boulder, London 1998, s. 57, 204.

⁶⁵ Por.: T. H. Widlak, *Wspólnota międzynarodowa*, Gdańsk 2012.

⁶⁶ Szerzej: K. Krause, M.C. Williams (eds), *Critical Security Studies and Cases*, UCL Press, London 1997.

z podporządkowanymi jej agendami zająć się miała również pozawojskowymi problemami bezpieczeństwa. W ramach tego nurtu sytuowane są krytyczne studia nad bezpieczeństwem, a nawet radykalne studia nad bezpieczeństwem⁶⁷. Zwłaszcza ten drugi kierunek, ujmujący problematykę bezpieczeństwa z punktu widzenia całej wspólnoty ludzkiej byłby wart rozważenia w pogłębionych studiach nad systemem Ligi Narodów z perspektywy współczesnych teorii.

Nadmieniając ponownie, że dokonane w tym artykule analizy odnoszą się do adekwatnych dla okresu istnienia systemu Ligi Narodów dwóch dominujących nurtów pozytywistycznych (realizmu i liberalizmu), wskazać jednak pragnę na interesujące z dzisiejszej perspektywy poststrukturalizm i postmodernizm. Obrazują one subiektywizm pojmowania odniesiony zarówno do ontologii, jak i epistemologii badanych zjawisk i procesów. Poststrukturalizm w studiach nad bezpieczeństwem stosuje w praktyce krytyczne podejście konstruktywistyczne. W dużym stopniu uwaga badaczy skoncentrowana jest w tym przypadku na etyce i polityce w relacjach transnarodowych (m.in. w związku z procesami migracji, zjawiskami przemocy i relacjami w sytuacjach konfliktowych). W obrębie tych studiów można badać okoliczności kształtowania się interesów narodowych oraz kulturowe uwarunkowania poczucia braku bezpieczeństwa, jako konstruktu społecznego. Natomiast postmodernizm charakteryzuje się stosowaniem metod interpretacyjnych w odkrywaniu praktyki i historycznych uwarunkowań bezpieczeństwa⁶⁸. W przekonaniu reprezentantów tego kierunku bezpieczeństwo odgrywa wręcz podstawową rolę w procesie tworzenia podmiotów, niejako produkuje byty⁶⁹. Bezpieczeństwo staje się zatem pojęciem dookreślającym każdą jednostkę i jej postawy w życiu.

Wskazanie na powyższe przykłady różnych koncepcji teoretycznych pozwala na spojrzenie mniej państwocentryczne na zagadnienia bezpieczeństwa w stosunkach międzynarodowych. Jego odzwierciedleniem jest z jednej strony dostrzeżenie roli jednostki ludzkiej i grup społecznych wewnątrz państw, zaś z drugiej strony postrzeganie systemu międzynarodowego jako całości tworzonej przez państwa i innych jego uczestników. To swoiste „pogłębianie bezpieczeństwa” pozwala na przyjmowanie określonych paradygmatów, spośród których odnotować można i taki, który traktuje państwo jako efektywny instrument bezpieczeństwa⁷⁰. Mnożenie tych różnych podejść metodologicznych bywa określane jako „pogrubianie bezpieczeństwa”.

Podsumowanie

Dlaczego nie udało się w ramach Ligi Narodów zbudować efektywnego systemu bezpieczeństwa zbiorowego? Dlaczego niepowodzenia w budowaniu takiego

⁶⁷ Por.: I. Manners, *European (security) Union: from existential threat to ontological security*, „Working Papers” 2002, nr 5, Copenhagen Peace Research Institute, København 2002, s. 20.

⁶⁸ J. Czaputowicz, *Bezpieczeństwo w teoriach stosunków międzynarodowych*, [w:] *Bezpieczeństwo międzynarodowe. Przegląd aktualnego stanu*, red. K. Żukrowska, Warszawa 2011, s. 92.

⁶⁹ A. Behnke, *Postmodernising Security*, Paper for Presentation at the CPR Joint Sessions, Mannheim 1999.

⁷⁰ J. Huysmans, *Security! What do you mean? From concept to thick signifier*, „European Journal of International Relations” 1998, t. 4, nr 2, s. 227; B. McSweeney, *Security, Identity and Interests. A Sociology of International Relations*, Cambridge University Press, Cambridge 1999, s. 87.

systemu wystąpiły także po drugiej wojnie światowej?⁷¹ Odpowiedzi i hipotez może być wiele:

- egoistyczne interesy państw, brak dostatecznych uregulowań normatywnych w najważniejszych aktach prawa międzynarodowego, wadliwość struktury powszechnej organizacji bezpieczeństwa międzynarodowego;
- brak przekonania o skutecznej możliwości pokojowego rozstrzygnięcia sporów;
- brak zgodności co do kryteriów agresji (subiektywne widzenie sprawy);
- trudności w skłonieniu państw cieszących się własnym bezpieczeństwem do angażowania się w odległe im (przestrzennie i z punktu widzenia ich interesów) konflikty;
- powielanie dotychczasowych doświadczeń z równowagą sił;
- brak dalekowzrocznej wyobraźni, żeby można było wyjść poza schemat między państwowych antagonizmów;
- dominowanie w praktyce realistycznego podejścia do natury stosunków międzynarodowych.

Zauważyć jednak należy, że zarówno przed pierwszą, jak i przed drugą wojną światową równowaga sił zawiodła, zanim nastąpiło włączenie USA do wojny⁷². A amerykańskie pomysły na powojenną organizację świata były dla Europejczyków obce. Preferowane przez Amerykanów bezpieczeństwo zbiorowe miało się w dodatku opierać na założeniach prawnomoralnych, zamiast (jak równowaga sił) na uwarunkowaniach geopolitycznych⁷³. Amerykańskie wsparcie militarne dla europejskich sojuszników było jednak opartym na realizmie działaniem na rzecz konkretnej równowagi polityczno-terytorialnej na kontynencie europejskim.

Historia dowodzi, że choć równowaga sił jest nietrwała, to wciąż nie ma dla niej lepszych (efektywniejszych) alternatyw; również dlatego, że jest ona warunkiem ustanowienia systemu bezpieczeństwa zbiorowego. Jeśli mówić o wybuchu wojen z powodu praktykowania równowagi sił, to zauważyć też należy, że nie tyle z powodu równowagi sił doszło do wybuchu w Europie II wojny światowej, lecz dlatego, że o niej zapomniano⁷⁴. Powróciła dopiero w specyficznej formie, jaką był po II wojnie światowej system dwubiegunowy. Był to bowiem układ równowagi, choć zredukowany do dwóch głównych podmiotów i przy tym głównie do płaszczyzny militarnej⁷⁵. Teoretycznie, dwubiegunowa postać równowagi sił wcale nie musi być uważana za jeden z najtrwałszych systemów bezpieczeństwa. Wziąć należy jednak pod uwagę specyficzne uwarunkowania powojennego systemu dwubiegunowego, wynikające z „odstraszenia”

⁷¹ Szerzej: J. Stańczyk, *Tworzenie nowego systemu bezpieczeństwa zbiorowego po II wojnie światowej. Między Ligą Narodów a ONZ*, [w:] *Polska myśl polityczna XIX i XX wieku*, t. 12: *Finale Wielkiej Wojny*, red. W. Wrzesiński, Toruń 2007, s. 178–213.

⁷² Por.: K. Michałek, *Na drodze ku potędze. Historia Stanów Zjednoczonych Ameryki, 1861–1945*, Warszawa 1991.

⁷³ H. Kissinger, *Dyplomacja...*, s. 20 i 242.

⁷⁴ „Przywódcy przedwojennej Europy zlekceważyli historyczną równowagę sił i nie dokonywali okresowych uregulowań, które pozwoliłyby na uniknięcie ostatecznej próby sił. Ich dwubiegunowy świat był o wiele mniej elastyczny, niż w przeszłości miał być świat okresu Zimnej Wojny, ponieważ zabrakło im hamulca, jakim w wieku nuklearnym było widmo zagłady. [...] Zabrakło wentyli bezpieczeństwa, które zadziałyby w sferze pomiędzy *status quo* a pożogą wojenną”; H. Kissinger, *Dyplomacja...*, s. 241; J. Stefanowicz, *Ład międzynarodowy...*, s. 152.

⁷⁵ Szerzej: J. Stańczyk, *Europa w zimnowojennym układzie stosunków „Wschód – Zachód”*, [w:] *Wybrane problemy globalnej i regionalnej polityki międzynarodowej*, red. E. Kuźelewska, K. Stefanowicz, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2009, s. 203–222.

nuklearnego i opartej na nim „równowagi strachu”. Być może właśnie dlatego świat uniknął kolejnej wojny, a układ dwubiegunowy rozpadł się pokojowo.

W analizie funkcjonowania LN interesujące okazują się doświadczenia z obserwacji działalności ONZ⁷⁶. Dokonując próby syntetycznego porównania ONZ do jej poprzedniczki LN, można dostrzec m.in. następujące cechy wspólne:

- okoliczności powstania, będące reakcją na katastrofalne skutki minionej wojny światowej, a w konsekwencji, ustanowienie najważniejszego ich celu – ochrony międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa;
- powszechny (otwarty na wszystkie kraje świata) i uniwersalny zasięg (wszechstronny, w zasadzie niczym nie ograniczony zakres zainteresowań; w przypadku ONZ znacznie szerszy niż w LN, czego przykładem m.in. znaczenie nadane poszanowaniu praw i wolności człowieka);
- pomimo słabości w zakresie osiągania podstawowego celu, jakim miała być ochrona międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa, realizowanie z powodzeniem rozmaitych programów społecznych i humanitarnych (m.in. ochrona pracy, zdrowie i higiena, ochrona praw kobiet, komunikacja, transport, wymiana intelektualna i kulturalna);
- podobieństwo podstawowych organów (w przypadku ONZ bardziej efektywnych, także w zakresie decydowania o sankcjach, w tym środkach przymusu);
- deklarowane powstrzymanie państw od wojny jako środka realizacji swych interesów czy rozwiązywania konfliktów (zobowiązanie do podejmowania prób rozwiązywania sprzeczności środkami pokojowymi; sankcje międzynarodowe w postaci siły – tylko w ostateczności);
- pomyślane jako związek suwerennych państw (tworzące system krajów deklarujących kierowanie się jednakowymi zasadami, w tym przede wszystkim umiłowaniem pokoju; w systemie ONZ zapomniano już praktycznie o pomysłach tworzenia, jako gwaranta bezpieczeństwa międzynarodowego, „państwa światowego” czy „rządu światowego”);
- zapowiedź utworzenia systemu bezpieczeństwa zbiorowego (w obu przypadkach – fiasko, dotyczące m.in. powołania międzynarodowych sił wojskowych pod przewodnictwem organizacji);
- niepowodzenia w zakresie prowadzenia skutecznej kontroli zbrojeń; niezdolność do wypracowania takiego autorytetu organizacji (choćby z uwagi na brak argumentów siły), aby interesy społeczności międzynarodowej brały zawsze górę nad interesami narodowymi;
- oczekiwania związane z zapewnianiem porządku światowego (w przypadku LN ograniczały się one do wyeliminowania wojny ze stosunków międzynarodowych; w przypadku ONZ oczekuje się już od niej, by zajmowała się też sprawami porządku wewnętrznego w poszczególnych krajach, tak by nie dochodziło z ich strony do sytuacji zagrażających międzynarodowemu porządkowi i pokojowi; ponadto, w konsekwencji szerszego widzenia zakresu ładu międzynarodowego mówi się już o różnych jego rodzajach: politycznym, gospodarczym, prawnym, kulturalnym, ekologicznym, informacyjnym itd.);

⁷⁶ Szerzej: *Organizacja Narodów Zjednoczonych: bilans i perspektywy*, red. J. Symonides, Fundacja Studiów Międzynarodowych, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2006; *ONZ – w 60-lecie podpisania Karty Narodów Zjednoczonych*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe”. Numer specjalny, cz. 2: red. J. Staszów, Kraków 2005.

- inercja decyzyjna (choć w odmiennych warunkach funkcjonowania: w Radzie Bezpieczeństwa ONZ obowiązuje prawo weta jej stałych członków-mocarstw; w Radzie Ligi Narodów prawo weta miał każdy członek);
- nieustanna krytyka pod adresem tych organizacji (choć zauważa się, że LN należałyby krytykować bardziej za jej pasywność; w przypadku ONZ podają głosy, że jest nadmiernie aktywna).

Deklarowane systemy bezpieczeństwa zbiorowego, jakie miały powstać w oparciu o te światowe organizacje⁷⁷, różnią się jednocześnie w sposób istotny:

- ustanowiony po I wojnie światowej porządek międzynarodowy (ład wersalski) miał postać koncertu mocarstw, a zasadzający się na nim system bezpieczeństwa oparty był na modelu równowagi sił; porządek międzynarodowy po II wojnie światowej (ład jałtańsko-poczdamski) był dwubiegunowy, a system bezpieczeństwa – znów oparty na równowadze sił (i odstraszeniu nuklearnym, co dawało swoistą postać „równowagi strachu”);
- wskutek niewydolności LN w rozwiązywaniu problemów bezpieczeństwa, państwa europejskie tworzyły na własną rękę różnego rodzaju zabezpieczenia poprzez układy bilateralne i wielostronne układy zawierane poza systemem LN (pakty o nieagresji); obecnie bardzo rzadko występują one w systemie NZ, jako w zasadzie zbyteczne z prawnego punktu widzenia, gdyż stanowiące ich istotę zobowiązania o wyrzeczeniu stosowania siły we wzajemnych relacjach mieszczą się w Karcie NZ;
- o ile po I wojnie światowej był problem w postaci kwestionowania granic przez szereg państw europejskich (m.in. dlatego tak duże znaczenie przywiązywano wówczas do bilateralnych paktów o nieagresji), to po II wojnie światowej problem ten nie istniał już na płaszczyźnie międzypaństwowej; zwrócić należy uwagę, że nawet załamanie porządku jałtańsko-poczdamskiego (będące swoistym kresem porządku powojennego) nie przyniosło Europie rewizji granic (rozpad państw narodowych dokonywał się w ich zewnętrznych granicach); może to tłumaczyć odejście od międzywojennej formuły paktów o nieagresji (typowej wówczas dla systemu międzynarodowego odznaczającego się cechami konfrontacyjnymi);
- jakkolwiek, zarówno LN, jak i ONZ okazały się organizacjami nieskutecznymi w zakresie ich nadrzędnego celu, tj. ustanowienia systemu bezpieczeństwa zbiorowego, to jednak ONZ wyposażona została w Radę Bezpieczeństwa mającą znaczące uprawnienia w zakresie stosowania sankcji międzynarodowych celem ochrony międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa; na skutek zastosowania tam prawa weta wielkich mocarstw ONZ zyskała więcej cech z natury realizmu niż idealizmu politycznego, co ją odróżnia od LN;
- okres działania LN obfitował w liczne napięcia międzynarodowe, które w bezpośredni sposób doprowadziły do wybuchu kolejnej wojny światowej (w klasyczny sposób toczony o terytoria, bogactwa naturalne i przeciw ideologicznie określonym wrogom); tymczasem po II wojnie światowej zaistniał okres „zimnej wojny”, będącej połączeniem konfrontacyjnej rywalizacji i pokojowego współistnienia; rzeczą znaną jest ów „zimnowojenny” pat, charakteryzujący się zarazem

⁷⁷ Szerzej: B. Buzan, R. Little, *Systemy międzynarodowe w historii świata*, tłum. E. Brzozowska, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2011; W. Rojek, *Historia nowoczesnych stosunków międzynarodowych*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2010.

- balansowaniem na krawędzi ryzyka nuklearnego (skutecznie powstrzymującego od starcia zbrojnego) i brakiem warunków dla rozwinięcia bliższej współpracy międzynarodowej (choć wystarczającej dla zachowania pokoju);
- porządek wersalski od samego początku był krytykowany (m.in. przez Niemcy i Rosję), jednak mniejsze państwa (jak Polska, Czechosłowacja, Jugosławia, Rumunia, Estonia czy Łotwa) dążyły do umacniania LN jako gwaranta tego porządku, gdyż tym sposobem mogły ochronić swe polityczno-terytorialne *status quo*; z kolei po II wojnie światowej nie było oficjalnych ataków na ład jałtańsko-poczdamski, pomimo że dla państw środkowoeuropejskich oznaczał on ograniczenie lub wręcz utratę suwerenności na rzecz imperium radzieckiego (w ten sposób, paradoksalnie, wielu zwycięzców wojny musiało mieć poczucie zwyciężonych).

To tylko niektóre z cech porównawczych między obu organizacjami i tworzonymi na ich bazie systemami międzynarodowymi. Kompleksowe omówienia i ocena tych wszystkich złożonych problemów wymagałyby oczywiście większego opracowania. A zatem kończąc, i chcąc zakończyć optymistycznie, wskazać można na jeden istotny aspekt porównawczy między systemami LN a ONZ. Otóż, jak wiadomo, system bezpieczeństwa międzynarodowego oparty na LN nie spełnił swej roli. ONZ jednak dotąd spełnia, bo przecież przeżyliśmy kres „zimnej wojny”⁷⁸.

* * *

Liga Narodów powstała na gruncie koncepcji idealistycznych, zakładających możliwość i potrzebę utworzenia systemu bezpieczeństwa zbiorowego. Jednakże historia pokazała, że idealistyczne pozostały tylko te założenia, zaś życie międzynarodowe wykazało daleko idący realizm (mając na myśli adekwatność praktyki do teorii stosunków międzynarodowych). Można więc stwierdzić, że to właśnie w zdominowaniu stosunków międzynarodowych przez praktykę z gruntu realistyczną tkwią przyczyny niepowodzeń organizacji międzynarodowych w gwarantowaniu międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa. Pamiętać bowiem trzeba, że tego typu organizacje bardziej sprawdzają się w systemach międzynarodowych tworzonych w myśl założeń idealistycznych, dla których są pomyślane. Z uwagi na zdominowanie okresu międzywojennego deklarowanymi koncepcjami idealistycznymi, zabrakło jednak w praktyce działania ówczesnego systemu kolektywno-paternalistycznego niezbędnej mu równowagi sił (a więc wymaganego realizmu), co nieuchronnie musiało doprowadzić do fiaska Ligi Narodów i wybuchu II wojny światowej.

⁷⁸ Szerzej: J. Stańczyk, *Kres „zimnej wojny”. Bezpieczeństwo europejskie w procesie zmiany międzynarodowego układu sił (na przełomie lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych XX w.)*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2004. O koncepcji bezpieczeństwa zbiorowego dla Europy po „zimnej wojnie” szerzej m.in. w: J.E. Goodby, *Collective security in Europe after cold war*, „Journal of International Affairs”, Winter 1993, t. 46, nr 2, s. 299–328; Ch.A. Kupchan, C.A. Kupchan, *Concerts, collective security and the future of Europe*, „International Security”, Summer 1991, t. 16, nr 1, s. 52–61.

Recenzje



Agnieszka Domin-Kuźma
Violetta Kwiatkowska-Wójcikiewicz,
Ogłędziny miejsca. Teoria i praktyka

[TNOiK Dom Organizatora, Toruń 2011, 367 s.]

Tematyka oględzin była już wielokrotnie omawiana i analizowana przez licznych autorów, jednak recenzowana pozycja stanowi próbę kompleksowego ujęcia wiedzy dotyczącej oględzin miejsca w procedurze karnej, jak również, o czym pisze się rzadko, w procedurze cywilnej i administracyjnej. W części badawczej autorka przedstawia rezultat prowadzonych licznie analiz akt sądowych oraz ankiet.

Za przedmiot badań aktowych wybrano przestępstwo kradzieży z włamaniem. Przeprowadzono analizę akt spraw zakończonych umorzeniem z powodu niewykrycia sprawcy zarejestrowanych w 2010 r. w Prokuraturze Okręgowej w Toruniu oraz Komendzie Miejskiej Policji. Dodatkowo autorka przeanalizowała sprawy zakończone prawomocnym wyrokiem, prowadzone w 2010 r. przez Sąd Rejonowy w Toruniu, a także przedstawiła wyniki ankiet wśród sędziów karnych i prokuratorów oraz sędziów cywilnych i urzędników administracyjnych, obrazujących praktykę oględzin w poszczególnych instytucjach.

Celem pracy było ukazanie wyników badań dotychczasowej praktyki w procedurze karnej oraz poszukiwanie przyczyn nieprawidłowości powodujących błędy i wskazanie sposobów ich naprawy.

Autorka nie ograniczyła się wyłącznie do omówienia problematyki oględzin w polskich procedurach, ale również przedstawiła oględziny i ich uregulowanie prawne w innych krajach. Książka składa się z siedmiu rozdziałów, poprzedzonych mottem – cytatem z literatury.

W pierwszym rozdziale „Ogłędziny – zagadnienia podstawowe” autorka przedstawia definicje ogłędzin. W tym celu przytoczono definicje słownikowe, ustawowe i opinie występujące w literaturze krajowej i zagranicznej oraz funkcjonujące w praktyce, biorąc przy tym pod uwagę płaszczyznę funkcjonalną, językową oraz definicyjną (związaną z istnieniem licznych definicji ogłędzin). W punkcie drugim rozdziału „Ogłędziny jako czynność procesowa” uwagę zwraca zbyt obszerny opis pojęcia „dowodu” w różnym ujęciu i procedurach zmierzający do stwierdzenia, że ogłędziny są procesowymi czynnościami dowodowymi we wszystkich trzech procedurach. Rozważania te nie są tu potrzebne ani dla uargumentowania żadnej tezy, ani też nie wnoszą niczego nowego do dyskursu, nie wykraczają też poza wiedzę podręcznikową.

Dalszą część rozdziału autorka poświęca analizie badań, których przedmiotem był udział ogłędzin w czynnościach dowodowych prowadzonych przez prokuratorów oraz sądy w procesie karnym, cywilnym i administracyjnym.

W omawianym rozdziale opisano rodzaje ogłędzin, najwięcej uwagi poświęcając ogłędzinom miejsca.

Kolejny rozdział nosi tytuł „Ogłędziny miejsca a wybrane zasady procesowe”. Autorka omawia tutaj ogłędziny jako niezbędny element służący realizacji zasad procesowych we wszystkich trzech procedurach, zwracając szczególną uwagę na ogłędziny jako element niezbędny do realizacji zasady prawdy obiektywnej.

Po przedstawieniu podstawowych kwestii z zakresu ogłędzin miejsca czytelnik ma możliwość w rozdziale trzecim zapoznać się z teorią oraz praktyką ogłędzin w polskim procesie karnym. Jest to rozdział poświęcony m.in. teorii ogłędzin (poprzez wskazanie poglądów różnych autorów), wskazaniu regulacji prawnych ujętych w kodeksie oraz procedurach postępowania policji podczas organizowania i przeprowadzania ogłędzin miejsca przestępstwa. Autorka wspomina tu również opracowaną przez amerykańską grupę naukowców analizę ogłędzin miejsca. Jednak nie do końca jest zrozumiałe, czemu miało to służyć, zważywszy na fakt, że wspomniana analiza jest opisana dość szczegółowo czytelnik dowiaduje się o jej konstrukcji, jednak brak jest podsumowania, wyciągnięcia wniosków, aby mógł się dowiedzieć, co autorka chciała osiągnąć, omawiając ten wątek w regulacjach prawnych polskiego procesu karnego.

Dalszą część rozdziału poświęcono wskazaniu podmiotów realizujących ogłędziny miejsca poprzez szczegółowe omówienie ich zadań, zakresu odpowiedzialności i sposobu postępowania. Autorka przytacza również ciekawe wyniki badań Amerykanki J.T. Fish przeprowadzone wśród osób wykonujących ogłędziny i ich szkoleniowców. Wniosek, jaki wypływa z tych badań, jak celnie spostrzegła autorka, to „rozziw” pomiędzy teorią wpajaną w trakcie nauki a policyjną „złą” praktyką, co daje się zauważać również w polskiej rzeczywistości procesowej.

W książce w miarę dokładnie omówiono, poparte przykładami poszczególne fazy ogłędzin miejsca.

Autorka zwróciła dodatkowo uwagę na ogłędziny miejsca na etapie postępowania jurysdykcyjnego, badając opinie sędziów karnych i dla porównania opinie prokuratorów. Celem badań była praktyka ogłędzin w sądach karnych i prokuraturze. Badania prowadzono za pomocą ankiet. Materiał badawczy pochodził od sędziów orzekających I i II instancji w sądach karnych o różnym stażu pracy, w różnym wieku, z całej Polski – łącznie 224 osoby. Drugą grupę badawczą stanowili prokuratorzy pracujący w sądach rejonowych i okręgowych całej Polski, w różnym wieku i o innym

stażu pracy – łącznie 240 prokuratorów. Wątpliwości budzi przypadkowy sposób doboru grupy badanej, co jest sprzeczne z przyjętą metodologią badań w naukach społecznych. Wartość tak przeprowadzonych badań jest znikoma, nie wiadomo bowiem, czy opisane poglądy są reprezentowane przez wszystkich sędziów i prokuratorów czy tylko jedynie przez badanych.

Badania przeprowadzone zostały za pomocą ankiet składających się z serii pytań, które miały określić cele i różnice oględzin miejsca na etapie postępowania przygotowawczego a sądowego. Wnioski autorki z przeprowadzonych badań wskazują, że niezależnie od etapu, na jakim realizowane są oględziny, oraz mimo tej samej regulacji prawnej, to na etapie postępowania przygotowawczego oględziny są czynnością wykrywczą, natomiast w postępowaniu jurysdykcyjnym weryfikacyjną i poznawczą. Natomiast na etapie sądowym oględziny są ograniczone, gdyż nie występuje w nim faza dynamiczna. Nie do końca zrozumiałe jest określenie „ograniczenie” braku fazy dynamicznej na etapie postępowania sądowego, ze względu na jej specyfikę wydaje się zrozumiały jej brak na etapie orzekania. Dodatkowo zastrzeżenie budzi kwestia, czy na podstawie tak przeprowadzonych badań, w których dają się zauważyć błędy metodologiczne, można wysunąć powyższe, a nawet jakiegokolwiek wnioski.

W dalszej części omawianego rozdziału zwrócono uwagę na funkcję identyfikacyjną oględzin miejsca, zakładając, że w epoce wysokiego zaawansowania technik kryminalistycznych wykrywanie i ujawnianie śladów powinno wzrastać i zwiększyć rolę wykrywczą i dowodową. Wątek ten został przez autorkę wsparty licznymi przykładami badań opisanych w literaturze (m.in. *Under the Microscope: Thematik Inspection Report of Scientific and Technical Support*, badania australijskiego programu Vendas czy badania Kanadyjczyka R.V. Ericson). Wnioski badań naukowców z kraju (w tym autorki) i ze świata są podobne i niestety nie napawają optymizmem, zmuszają natomiast do zastanowienia się nad obecną praktyką i rolą oględzin. Rozdział zamyka część poświęcona judykaturze wobec czynności oględzin miejsca.

W recenzowanej książce znalazł się rozdział zatytułowany „Oględziny miejsca w wybranych procedurach karnych innych państw”. Czytelnik znajdzie tutaj regulacje kodeksowe na temat oględzin w takich krajach, jak np. Francja, Niemcy, ale również Bułgaria, Serbia czy Estonia. Biorąc pod uwagę podobieństwa występujące w niektórych z omawianych systemów prawnych, można było ująć tę kwestię w sposób kompleksowy i wyszczególnić tylko te systemy, które coś wyróżnia, a tak jest to wyłącznie rozdział przedstawiający przegląd przepisów dotyczących oględzin w innych krajach.

Następną część książki autorka poświęca kwestii dotyczącej teorii oraz praktyki w polskim postępowaniu cywilnym. Wstęp zawiera teoretyczne aspekty oględzin z uwzględnieniem podstawy prawnej, dalej przechodzi do omówienia praktyki oględzin w postępowaniu cywilnym. Wyniki badań akt sądowych, jak również przeprowadzonych ankiet, pozwalają wysunąć autorce cenny wniosek, że oględziny miejsca wykonywane są niezmiernie rzadko i służą głównie „naocznym ustaleniom faktycznym” oraz weryfikacji zebranego materiału dowodowego. Rozdział kończy wymienienie faz oględzin miejsca, w których wyróżniono fazę czynności wstępnych, oględzin szczegółowych i fazę końcową.

Podczas lektury kolejnego rozdziału dowiadujemy się o teorii i praktyce miejsca oględzin w polskim procesie administracyjnym. Podobnie jak w przypadku procedury cywilnej, autorka przeprowadziła też badania w zakresie poszczególnych czynności

dowodowych z wyszczególnieniem oględzin miejsca. Jak wiadomo, nie jest możliwe porównywanie sposobu realizacji oględzin w postępowaniu administracyjnym z pozostałymi postępowaniami, zważywszy na ich odmienny cel, oględziny w administracji służą ustaleniu konkretnych faktów na podstawie obserwacji.

Ważnym elementem książki jest rozdział poświęcony dokumentacji oględzin miejsca. Biorąc pod uwagę niepowtarzalność czynności oględzin, należy zwrócić szczególną uwagę na prawidłowe wykonanie poszczególnych czynności. W rozdziale drobniawo omówiono kwestie dotyczące właściwego sporządzenia protokołu oględzin miejsca. Autorka przedstawiła problemy i uchybienia w trakcie sporządzania protokołów, jakie zauważyła podczas badania i analizy akt spraw sądowych. Dalsza część rozdziału dotyczy jakże ważnego elementu mającego wpływ na prawidłowość oględzin, czyli ich dokumentację techniczną za pomocą szkiców, rysunków, fotografii oraz filmu.

W ostatnim rozdziale autorka porównała oględziny miejsca z innymi czynnościami procesowymi i kryminalistycznymi. Porównanie to miało na celu wyjaśnienie i przedstawienie różnic z uwagi na wielość czynności zarówno procesowych, jak i nieprocesowych, jakie można wykonać na miejscu zdarzenia, gdyż często prowadzi to do różnorodnych interpretacji poszczególnych czynności, a one do pomyłek i błędów.

W zakończeniu autorka zwraca uwagę na konieczność zmian idących w kierunku właściwego szkolenia osób przeprowadzających oględziny, przestrzegania procedur i wytycznych, a przede wszystkim wyciągania wniosków z popełnianych błędów. Obecnie sytuacja przypomina cytowany przez autorkę opis wyników badań empirycznych H.J. Schnidera: „skuteczne dochodzenie nie rozpoczyna się zwykle od zebrania śladów, lecz przeważnie od zatrzymania przypuszczalnego podejrzanego, który umożliwia poprzez swoje informacje zebranie śladów o nim i o czynie, co będzie stanowić podstawę oskarżenia”.

Autorka zadała sobie wiele trudu, analizując literaturę przedmiotu i akta spraw oraz prowadząc własne badania, które jednak nie do końca są poprawne metodologicznie. Daje się również zauważyć, że w książce znajdują się liczne informacje typowo podręcznikowe, które mogłyby być przekazane w nieco skróconej wersji, np. pojęcie dowodu. Zwraca również uwagę brak podsumowania poszczególnych rozdziałów, co ułatwiłoby usystematyzowanie omawianych kwestii oraz spoiłoby rozdział w jednolitą całość, tak jak jest to w rozdziale czwartym. W omawianej książce wykorzystano dużą liczbę pozycji literatury naukowej, na którą powołuje się autorka. Niestety nie uwzględnia ona licznych książek na temat oględzin, jakie ukazały się na świecie w ostatnich latach, np. *Scientific Protocols for Fire Investigation* J.J. Lentini (LLC, Big Pine Key 2006), *Scientific Protocols for Forensic Examination of Clothing* J.M. Taupin, Ch. Cwiklik (CRC Press Taylor&Francis Group LLC, 2011), *Footwear Impression Evidence* W.J. Bodziak (CRC Pr I Llc, 2011) i *Tire Tread and Tire Track Evidence* W.J. Bodziak (CRC Pr I Llc, 2008), o których, nawet gdy ich nie wykorzystano, warto byłoby wspomnieć.

Streszczenia / Резюме / Abstracts



Agnieszka Choromańska, Monika Porwisz

Tryb postępowania w sprawach o przestępstwa z Ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych

Przedsięwzięcia podejmowane w związku z Euro 2012 miały na celu osiągnięcie wysokiego poziomu bezpieczeństwa oraz wyeliminowanie zjawiska przestępczości i chuligaństwa na imprezach masowych. Przestępczość tego typu niepokoi nie tylko organy ścigania karnego, lecz także opinię publiczną. Znajduje to wyraz w wielu publikacjach zamieszczanych zarówno na łamach prasy fachowej, jak i codziennej. Dlatego też zamierzeniem autorek jest przeanalizowanie procedury postępowania w przypadku zaistnienia przestępstwa na imprezie masowej, a tym samym odpowiedź na pytanie czy proponowane rozwiązania przez ustawodawcę odpowiadają wymaganiom praktyki.

Procedures in Case of Crimes Against the Act on Mass Event Safety

All the undertaken efforts to achieve a high level of security during the Euro 2012 championships aimed at eliminating hooligan offenses at mass events. This type of crime does not only concern the law enforcement agencies but also the public opinion. The problem has been widely discussed in many publications in professional magazines and daily newspapers. Therefore, the authors try to analyze the penal procedures in the event of crimes committed on mass events and try to answer the question whether the solutions proposed by the legislature meet the requirements of practice.

Производство по делам о нарушениях Закона о безопасности массовых мероприятий

Целью инициатив предпринятых в связи с проведением «Евро-2012» было достижение высокого уровня безопасности, а также противодействие явлению преступности и хулиганства во время массовых мероприятий. Преступностью этого типа обеспокоены не только органы уголовного судопроизводства, но и общественное мнение. Этот факт подтверждают многочисленные публикации

в прессе, как профессионального так и массового толка. Авторы статьи дают анализ уголовного судопроизводства в отношении лиц нарушающих закон во время массовых мероприятий, а также пытаются ответить на вопрос: отвечают ли принятые законодателем решения требованиям практики.

Artur Budzowski

Zarządzanie bezpieczeństwem produktów kosmetycznych w świetle nowych przepisów unijnych

Niniejszy artykuł przedstawia nowe podejście do zagadnienia bezpieczeństwa produktów kosmetycznych wynikające z mającego wejść w życie w lipcu 2013 roku nowego Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) Nr 1223/2009, które znacznie rozszerza zakres obowiązków producentów, importerów i dystrybutorów kosmetyków. W artykule scharakteryzowane zostały najważniejsze typy zagrożeń wiążących się z produkcją, obrotem i stosowaniem produktów kosmetycznych, ze szczególnym uwzględnieniem wpływu składu chemicznego oraz czystości mikrobiologicznej na bezpieczeństwo kosmetyku. Opisane zostały regulacje prawne dotyczące zapobiegania tym zagrożeniom oraz normy wiążące się z zarządzaniem jakością kosmetyków. Dokonano szczegółowego porównania zapisów nowego Rozporządzenia WE 1223/2009 z przepisami obecnie obowiązującymi w Polsce oraz podjęto próbę określenia praktycznych konsekwencji nadchodzących zmian prawnych dla bezpieczeństwa konsumentów, jak również dla funkcjonowania przemysłu kosmetycznego.

Safety Management of Cosmetic Products in the Aspect of New Community legislation

The article presents a new approach to the problem of safety of cosmetic products which must be considered due to a new Regulation (EC) No 1223/2009 Of The European Parliament And Of The Council. The Regulation, that is expected to be introduced in July 2013, is going to widen the range of duties for producers, importers and distributors of the cosmetics. The article exploits the most important threats connected with production, turnover and application of cosmetics, with emphasis on the influence of chemical composition and microbiological purity on the safety of cosmetics. The new legislative regulations concerning the prevention of the threats and the standards related to quality management of cosmetics have been extensively discussed. Many details of the new Regulation (EC) No 1223/2009 have been compared to current Polish regulations, and the practical consequences of the forthcoming law changes for the safety of consumers, as well as for cosmetic business in Poland have been estimated.

Управление безопасностью косметических продуктов в свете новых предписаний ЕС

В статье представлен новый подход к вопросу безопасности косметических продуктов, являющийся следствием принятия Распоряжения Европейского парламента и Европейского совета № 1223/2009 (вступит в силу в июле 2013 года), которое значительным образом расширяет круг обязанностей производителей, импортёров и распространителей косметических средств. Автор даёт характеристику главных типов источников угроз связанных с производством, оборотом и применением косметических продуктов, подчеркивая особое значения для безопасности человека химического состава и микробиологической чистоты косметических средств. В статье рассмотрено также механизмы правового регулирования касающиеся предотвращения угроз и существующие нормы управления качеством косметических средств. Проведено детальный сравнительный анализ норм нового распоряжения № 1223/2009 с нормами существующими в Польше, а также предпринято попытку указания практических последствий новых правовых изменений для безопасности потребителей и для деятельности косметической промышленности.

Piotr Raźniak

Wpływ poziomu bezpieczeństwa społecznego na migracje ludności w Polsce

Niniejsze opracowanie ukazuje relacje pomiędzy poziomem bezpieczeństwa społecznego a saldem migracji ludności. Najwyższy poziom bezpieczeństwa społecznego związany jest z dużymi regionami miejskimi. Ludność przeprowadza się na obszary peryferyjne wielkich miast, gdzie rozwija się infrastruktura i wysoki poziom bezpieczeństwa społecznego daje możliwość spokojnego życia. Ponadto na terenach znajdujących się z dala od regionów miejskich zaznacza się ujemne saldo migracji ludności, nawet jeśli część z nich oferuje wysoki poziom bezpieczeństwa społecznego. Wykazano, że w przyszłości istnieje możliwość utworzenia systemu dwubiegunowego Warszawa–Łódź, zwłaszcza gdy będą one połączone autostradą, co może przyczynić się do bardziej dynamicznego rozwoju Łodzi.

Influence of the social security level on human migration in Poland

This study shows the relationship between the level of social security and migration balance index. The highest level of social security is associated with large urban regions. People move to the peripheral areas of big cities, where growing infrastructure and a high level of social security gives the opportunity to lead safe lives. In addition, the sites located outside the large urban regions tend to have generally negative migration balance index, even if they provide a high level of social security. It has been shown that in the future there is a chance to create a bipolar system Warszawa–Łódź, especially when there will be a highway connection between these cities, that may contribute to a more dynamic development of Łódź.

Влияние уровня общественной безопасности на миграцию населения в Польше

В статье рассмотрена взаимосвязь между уровнем общественной безопасности и миграцией населения. Уровень общественной безопасности имеет большое значение особенно в больших городских агломерациях. Население переезжает жить в пригороды больших городов, где быстро развивается инфраструктура, а высокий уровень общественной безопасности содействует спокойной жизни. Кроме того, следует отметить, что в регионах отдаленных от больших городов можно наблюдать отрицательное сальдо миграции населения, даже если они характеризуются высоким уровнем общественной безопасности. В статье рассмотрена возможность создания, двухполюсной городской системы Варшава–Лодзь, которая будет способствовать более динамичному развитию Лодзи.

Małgorzata Czermińska

Wspólnotowy system celny i miejsce Polski w jego strukturach po akcesji do Unii Europejskiej. Bezpieczeństwo granicznego ruchu towarowego w UE

Wspólnotowy system celny można sprowadzić do działań Unii Europejskiej i poszczególnych państw członkowskich, regulujących obrót towarowy z zagranicą, podejmowanych na podstawie prawa celnego przy zaangażowaniu administracji celnej. Podstawę funkcjonowania systemu celnego Wspólnoty stanowi unia celna, która została utworzona z chwilą wprowadzenia wspólnej taryfy celnej importu z krajów trzecich, tj. od lipca 1968 roku. Wymiar prawno-organizacyjny wspólnotowego systemu celnego, stanowią regulacje prawne z zakresu prawa celnego oraz odpowiednie instytucje administracyjne, czyli administracje celne w państwach członkowskich.

System celny, a w szczególności administracja celna Unii Europejskiej, odgrywa istotną rolę w zapewnieniu bezpieczeństwa obrotu towarowego. Każdy towar, który przekroczył granicę celną Wspólnoty i został dopuszczony do obrotu może bowiem swobodnie cyrkulować na wspólnym rynku. Dlatego tak istotna jest nie tylko kontrola na granicach, ale również wdrożenie systemów informatycznych, które stanowią nieodzowny element właściwego wykonywania przez administracje celne państw członkowskich zadań na rzecz realizacji interesów kraju i całej Wspólnoty. Przyczynia się również do ochrony przemysłu wspólnotowego, środowiska naturalnego, światowej fauny i flory, państwa, społeczeństw.

Community Customs System and Poland's Status in its Structures After Accessing the European Union. Cross-border Freight Traffic Security in the EU

Community customs system can be reduced to actions of European Union and several member states, which regulate foreign trade, undertaken on the basis of

customs with the involvement of customs administration The basis of the custom system is customs union which was created when the common custom tariff for importing goods from third countries was established - July 1968. Legal and organizational dimension of the Community system of customs regulations are in the field of customs law and the relevant administrative authorities, the customs administrations of the Member States. The basic customs legislation is the EU Customs Code and its Implementing Regulation. The Modernized Customs Code entered into force in June 2008, but is not yet applied, pending the application of the implementing provisions, due by 24 June 2013. National customs laws assist in the implementation of EU custom legislation.

Customs system and in particular EU the customs administration, plays an important role in ensuring the security of trade in goods. Each product which comes through the border of customs union and has been authorized can circulate on the common market freely. That is why not only important to the supervise goods on the borders but also to implementation of IT systems which are inseparable part of proper fulfillment of the tasks which member states are responsible for in order to realize interest of the country and the whole Community. It also contributes to the protection of the Community industry, the environment, the world of flora and fauna, the state, society.

*Таможенная система Европейского союза и место Польши
в её структурах после присоединения к ЕС.*

Безопасность товарного движения на границах ЕС

Таможенная система Европейского союза была создана благодаря действием всего ЕС и отдельных государств-членов, регулирующих внешний товарооборот на основании таможенного права с помощью таможенной администрации. Основой функционирования таможенной системы Европейского сообщества является таможенный союз, который был образован после принятия общего таможенного тарифа на импорт с третьих стран, т.е. в июле 1968 года. Организационно-правовое обеспечение таможенной системы ЕС составляют юридические нормы таможенного права и соответствующие административные учреждения, т.е. таможенные департаменты государств-членов.

Таможенная система и, прежде всего, таможенная администрация Европейского союза, играет существенную роль в обеспечении безопасности товарооборотов, так как любой товар, который пересёк таможенную границу Европейского сообщества автоматически входит в оборот и может свободно вращаться на общем рынке. В связи с чем существенное значение имеет не только контроль на границах, но и внедрение информационных систем, которые являются важным элементом соответствующего выполнения таможенными учреждениями стран-членов задач по охране глобальных интересов отдельных государств и всего союза, в том числе охраны промышленности, естественной среды, мировой фауны и флоры, государства и общества.

Waldemar Kozaczyński

Zrównoważony rozwój a bezpieczeństwo człowieka

Pojęcie zrównoważonego rozwoju (*sustainable development*, sformułowane w roku 1975 przez Program Ochrony Środowiska ONZ) ma w języku polskim kilka synonimów: ekorozwój, rozwój zrównoważony, dynamicznie trwały, samopodtrzymujący się. Ekorozwój to przebieg rozwoju gospodarczego, który nie narusza w sposób istotny i nieodwracalny środowiska życia człowieka, godząc prawa przyrody i prawa ekonomii. Koncepcja trwałego rozwoju łączy elementy: instytucjonalno-polityczne, społeczne, ekonomiczne, ekologiczne, struktur przestrzennych oraz szeroko pojętego bezpieczeństwa człowieka. Jak dotąd koncepcja ekorozwoju jest jedyną, która faktycznie zmierza do zachowania bezpiecznej przyszłości świata i zachowania cywilizacji. W koncepcji tej uzyskanie postępu zakładane jest przez właściwsze i pełniejsze wykorzystanie potencjalnych możliwości tkwiących w ludziach i środowisku w sposób, który zapewni dobre ich funkcjonowanie z zachowaniem bogactwa i różnorodności z pokolenia na pokolenie.

Sustainable Development in Comparison with Human Security

The concept of sustainable development (created in 1975 by ONZ Environment Protection Program) has a couple of synonyms in Polish: eco-development, dynamically durable development, and self-supportive development. Eco-development is a course of economic development that does not disturb human environment in a significant and irreparable way, and combines the natural systems with the rights of economics. The concept of durable development ties institutional and political elements; socio-economic and ecological elements; and also the elements of spatial structures and of human security in general sense. Until now, the concept of eco-development has been the only one which in reality is making its way towards maintaining civilization and safe future of the world. The assumption of eco-development is to achieve progress through fuller and more appropriate use of potential human capacities and of environmental concerns in a way which will guarantee their positive functioning, providing affluence and diversity of future generations to come.

Устойчивое развитие и безопасность человека

Понятие устойчивого развития (*sustainable development*), сформулированное в 1975 году в Программе охраны окружающей среды ООН) имеет много синонимов: экологическое, гармоничное, сбалансированное, устойчивое, согласованное развитие и т.д. Экологическое развитие – это ход экономического развития, который не нарушает существенным и неотвратимым образом среду жизни человека, пренебрегая правами природы и экономики. Концепция устойчивого развития соединяет следующие элементы: политический, общественный, экономический, экологический, пространственных структур, а также широко понимаемой безопасности человека. До сегодняшнего дня концепция экологического развития является единственной, которая действительно направлена на сохранение безопасности будущего всего мира и цивилизации. В этой концепции развитие прогресса основано на правильном и полном ис-

пользовании потенциальных возможностей человека и природы, учитывающее их гармоничное функционирование и вместе с тем сохраняющее богатство среды для следующих поколений.

Tadeusz Rotter

Służba zawodowa kobiet w Wojsku Polskim (problemy psychologiczne)

Zniesienie powszechnego obowiązku wojskowego i uzawodowienie Wojska Polskiego ma swoje dobre i niestety złe strony. Do dobrych stron należy stworzenie dużej liczby nowych miejsc pracy i to w państwowej instytucji, która jest w miarę stabilna i która oferuje atrakcyjne możliwości finansowe i pewne przywileje. Stąd niespotykane wcześniej zainteresowanie zawodową służbą wojskową, gdzie na jedno wolne miejsce przypada nawet kilkudziesięciu kandydatów. Złe strony takiej rekrutacji to niestety trudności w obsadzeniu wszystkich stanowisk wojskowych z powodu niespełniania przez kandydatów wysokich wymagań niezbędnych do wykonywania zawodu żołnierza, co powoduje pojawianie się trudności w obsadzeniu etatów wojskowych. Uzawodowienie armii staje się też szansą dla kobiet. Do tej pory zaledwie część kobiet miała za sobą przeszkolenie wojskowe. Były to głównie osoby posiadające wykształcenie medyczne.

Feminizacja wojska wynikająca przede wszystkim ze standardów międzynarodowych znacznie rozszerza możliwość pracy kobiet zwłaszcza w jednostkach liniowych. Kobiety mogą nabywać odpowiednie kwalifikacje i obejmować stanowiska dowódcze we wszystkich rodzajach broni. Nie oznacza to oczywiście, że ze względów zdrowotnych jest to zawsze wskazane (np. w przypadku pilotażu samolotów naddźwiękowych). Dlatego istnieje nadal silna tendencja do zatrudniania kobiet jako cywilnych pracowników wojska.

Zarysowano niektóre problemy psychologiczne, jakie pojawiają się w związku z zawodową służbą kobiet. Przedstawiono też drogę kobiet do udziału w wysiłku zbrojnym naszego kraju i organizacyjne aspekty służby wojskowej w Polsce.

Military service of women in Polish Armed Forces (psychological issues)

The abolition of compulsory military service and the professionalisation of the Polish Army has its positive and negative aspects. As far as positive aspects are concerned, a large number of new job posts has been created in the state institutions, which is regarded as quite stable and offers attractive financial opportunities as well as certain privileges. Hence the unprecedented interest in the professional military service, with a single vacancy for even dozen candidates. The negative part of the recruitment is, unfortunately, connected with difficulties in filling all military posts due to an inability to comply with demanding requirements necessary to become a soldier. It is a reason of difficulties in filling military posts. Professionalisation of the army is also an opportunity for women. Until now, only

certain amount of women had military training. These were mainly the people with medical training.

Feminization of the military resulting primarily from international standards greatly expands the possibility of women's employment, particularly in linear units. Women can acquire appropriate qualifications and take commanding positions in all types of weapons. Obviously, it does not mean that for health reasons, it is always desirable (eg in the case of supersonic aircraft pilots). Therefore, there is still a strong tendency to employ women as civilian employees of the Army.

The paper outlines some of the psychological problems that arise in connection with the professional military service of women. The author will also present the struggle of women to be participants of military effort of Poland and organizational aspects of military service in Poland.

Профессиональная служба женщин в Польской Армии (психологические проблемы)

Отмена всеобщей воинской обязанности в Польше и переход к профессиональной армии имеет свои положительные и отрицательные стороны. К положительным моментам следует отнести создание большого количества новых рабочих мест, к тому же в государственном учреждении, деятельность которого характеризуется относительной стабильностью, финансовыми перспективами и некоторыми привилегиями. Эти факты стали причиной возникновения большой заинтересованности профессиональной воинской службой и часто на одну вакансию в армии претендуют десятки кандидатов. К отрицательным сторонам следует отнести проблемы появляющиеся в связи с высокими квалификационными требованиями к кандидатам. Переход армии на профессиональную основу дает новые возможности также для женщин. До этого времени только небольшая часть женщин имела военную подготовку. В основном это были лица имеющее медицинское образование.

Феминизация армии, прежде всего являющаяся следствием международных стандартов, значительным образом расширяет возможность женской занятости особенно в строевых частях. Женщины имеют возможность получать соответствующие квалификации и занимать командные посты во всех родах вооруженных сил. Естественно во время набора женщин-кандидатов следует учитывать состояние их здоровья (напр. подготавливая пилотов сверхзвуковых самолётов). Это является также причиной существования сильной тенденции предоставлять женщинам работу в качестве гражданского персонала армии. В статье указаны некоторые психологические проблемы, появляющиеся в связи с профессиональной службой женщин. Автор анализирует также историю появления женщин в вооружённых силах Польши и рассматривает организационные аспекты воинской службы в Польше.

Magdolna Láczy

Kluczowe zagadnienia wyższego wykształcenia na kierunkach Obrona Cywilna i Ochrona Mienia

Pojęcie ochrony porządku publicznego w kontekście międzynarodowych porównań nie ma jednoznacznej definicji. Różnorodność napotykaných definicji sprawia, że trudno jest uwypuklić elementy bezpieczeństwa cywilnego i ochrony własności. Podczas tworzenia się koncepcji ochrony porządku publicznego mieliśmy do czynienia z łatwym do zdefiniowania i nadal aktywnym zjawiskiem, które doprowadziło do powstania dwóch odrębnych typów: klasycznego modelu kontynentalnego oraz modelu brytyjskiego. Obecnie na Węgrzech aspiruje się do tego, aby kształtować pojęcie ochrony porządku publicznego zgodnie z własnymi tradycjami. Unia Europejska zaproponowała definicję wspólnej polityki obronnej (trzeci filar), która została następnie zmodyfikowana na mocy Strategii Lizbońskiej, uwzględniając zasadę subsydiarności. Wspierane są rozmaite modele organizacyjne. Dostępne są też różne formy szkolenia. Istnieją wirtualne instytucje, takie jak Europejskie Kolegium Bezpieczeństwa i Obrony czy Wspólna Polityka Bezpieczeństwa i Obrony, które zajmują się wyłącznie formułowaniem zasad i organizowaniem konferencji. Nowoczesne podejście daje się zaobserwować w Krakowie, pod postacią Edukacji dla Obronności i Bezpieczeństwa. Na Węgrzech definicja ochrony porządku publicznego dotyczy konkretnego obszaru administracji publicznej. Celem jest wyszkolenie zawodowych funkcjonariuszy ochrony porządku publicznego, którzy będą potrafili pogodzić normy systemów bezpieczeństwa poszczególnych państw członkowskich z normami unijnymi. Powinny to być osoby, które dobrze wykorzystają swoją wiedzę na poziomie działalności regionalnej. Ważna jest również umiejętność wypromowania upaństwowienia ochrony porządku publicznego.

Key Issues in the Higher Education of Civil Security and Property Protection

The definition of law enforcement in the context of international comparison is not unequivocal. It shows variegation, accordingly it is difficult to emphasize the civil security and property protection's components. During the confirmation of law enforcement there was an easy to define and still active phenomenon which created the following two types of groups: the classical continental and the British models. In Hungary these days we aspire to firm the civil law enforcement by our traditions. The EU defined common defence policy (3rd Pillar) that was modified by the Strategy of Lisbon on the grounds of subsidiarity. It also supports various organizational models. Different forms of trainings can be experienced. There are virtual colleges, such as the European Security and Defence College and Common Security and Defence Policy which cover exclusively principles and conferences. A modern approach is the one in Krakow, the Education for Defence and Security. In Hungary, the definition of law enforcement concerns a specific field of public administration. The aim is to train civil professionals who meet the civil security systems of the member countries with that of the norms of the Union. In regional contribution they are able to make a good use of their knowledge. They also need to be able to promote the nationalization of law enforcement.

Главные проблемы вузовской подготовки по специальности «Гражданская защита и охрана собственности»

Понятие гражданской защиты еще не имеет однозначного, международного определения. Разнообразие существующих определений осложняет выделение элементов гражданской защиты и охраны собственности. Пытаясь создать собственную целостную концепцию гражданской защиты исследователи сталкиваются с двумя существующими типами модели этого явления: классической континентальной и британской. Сегодня ученые Венгрии, исходя из национальных традиций, стараются придать собственную форму понятию гражданской защиты. В свою очередь Европейский Союз предложил сформировать общую оборонную политику, которая впоследствии была модифицирована на основе Лиссабонской стратегии и учитывает принцип subsidiarity. ЕС поддерживает разнообразные организационные модели и разные формы обучения и повышения квалификаций. Существуют виртуальные учреждения, напр. Европейский колледж безопасности и обороны, Европейская политика безопасности и обороны, которые занимаются исключительно формулированием принципов безопасности и организацией конференций. Современный подход к этой проблеме можно наблюдать также в Кракове, в котором водворена в жизнь программа «Воспитание обороноспособности и безопасности». В Венгрии задачи по гражданской защите находятся в ведении исключительно публичной администрации. Целью действий властей является обучение сотрудников охраны общественного порядка, которые в своей деятельности будут соблюдать нормы системы безопасности собственного государства – члена ЕС и общие нормы всего ЕС. Эти лица должны уметь применить свои знания на региональном уровне.

Jerzy Stańczyk

System bezpieczeństwa Ligi Narodów w perspektywie teoretycznej nauk o bezpieczeństwie

W artykule przeprowadzona została charakterystyka systemu bezpieczeństwa Ligi Narodów w perspektywie teoretycznej nauk o bezpieczeństwie. Autor omawia kolejno: istotę systemu bezpieczeństwa międzynarodowego, cechy modelu bezpieczeństwa zbiorowego, problemy wojny i pokoju w kontekście idealizmu w Lidze Narodów, interpretacje postpozytywistyczne oraz we wnioskach końcowych m.in. porównuje Ligę Narodów z Organizacją Narodów Zjednoczonych. Stara się odpowiedzieć na pytanie: dlaczego doszło do niepowodzeń systemu bezpieczeństwa zbiorowego po pierwszej wojnie światowej? Wskazuje, że Liga Narodów powstała na gruncie koncepcji idealistycznych, zakładających możliwość i potrzebę utworzenia systemu bezpieczeństwa zbiorowego. W jego opinii, z uwagi na zdominowanie okresu międzywojennego deklarowanymi koncepcjami idealistycznymi zabrakło w jego praktyce niezbędnej mu równowagi sił (a więc wymaganego realizmu), co nieuchronnie musiało doprowadzić do fiaska Ligi Narodów i wybuchu II wojny światowej.

Security System of the League of Nations in the Theoretical Perspective of the Security Sciences

The article contains the characteristic of the security system of the League of Nations in the theoretical perspective of the sciences of security. The author discusses the following aspects (in the following order): the essence of the system of international security, characteristics of the model of collective security, problems of war and peace in the context of the idealism of the League of Nations, post positivism interpretations and, last but not the least, conclusions (e.g. by comparing the League of Nations with the United Nations). The author tries to answer the question why there was a failure of the system of collective security after the World War I. It is pointed out that the League of Nations was established on the basis of idealistic concept, which implies the possibility and the need to establish a system of collective security. In the author's opinion, due to the domination of the interwar period with declared idealistic concepts, what was missing in its practice was a necessary balance of powers (and thus the required realism), which inevitably had to lead to the failure of the League of Nations and the outbreak of World War II.

Система безопасности Лиги Наций в теоретической перспективе науки о безопасности

В статье дана характеристика системы безопасности Лиги Наций в теоретической перспективе науки о безопасности. Автор обращает внимание на сущность системы международной безопасности, свойства модели коллективной безопасности, проблемы войны и мира в контексте идеализма в Лиге Наций, постпозитивистические интерпретации, а также формулирует выводы, напр. сравнивая Лигу Наций с Организацией Объединённых Наций. Пытаясь ответить на вопрос: почему созданная после первой мировой войны система коллективной безопасности потерпела крах? автор указывает, что Лига Наций была основана на идеалистических концепциях, предусматривающих возможность и необходимость учреждения системы коллективной безопасности. По мнению исследователя, именно господство в послевоенном периоде идеалистических концепций и недостаточный реализм в оценке ситуации, были причиной фиаско Лиги Наций и начала Второй мировой войны.



Instrukcja przygotowania artykułów do czasopisma „Bezpieczeństwo. Teoria i Praktyka”

Formatowanie i redagowanie

Tekst artykułu (objętość ok. 12–20 stron) powinien być złożony pismem Times New Roman o wielkości 12 punktów z interlinią 1,5. Terminy i wyrażenia obcojęzyczne oraz tytuły artykułów i książek należy pisać kursywą (*italic*). Nie należy stosować wytłuszczeń (**bold**). Nie należy stosować podkreśleń. Prosimy o konsekwentne stosowanie skrótów (np., r., w. itp.) w całym artykule. Jeśli artykuł podzielony jest śródtytułami na części, to prosimy rozpocząć od „Wprowadzenia”, a na końcu umieścić „Podsumowanie”. Nie ma potrzeby numerowania śródtytułów.

Ilustracje

Rysunki, wykresy i fotografie powinny być dostarczone na dyskietkach, płytach CD lub pocztą elektroniczną w formie zeskanowanej lub jako elektroniczny plik w jednym z formatów: *.bmp, *.tif, lub *.psd.

Ilustracje zaczerpnięte z innych prac i podlegające ochronie prawa autorskiego powinny być opatrzone informacją bibliograficzną w postaci odsyłacza do literatury, umieszczonego w podpisie rysunku (np. Źródło: N. Davies, *Europa. Rozprawa historyka z historią*, Kraków 1998, s. 123).

Tabele

Tabele należy umieszczać możliwie blisko powołania i numerować kolejno. Tabele tworzy się, stosując polecenie: *Wstawianie – Tabela*. Wskazane jest unikanie skrótów w rubrykach (kolumnach) tabel. Tekst w tabeli powinien być złożony pismem mniejszym niż podstawowy. Ewentualne objaśnienia należy umieścić w linii bezpośrednio pod tabelą, a nie w samej tabeli.

Przypisy

Obowiązują przypisy dolne, które należy tworzyć, stosując polecenie: *Odwołania / Wstaw przypis dolny*. W polu, które pojawi się na dole kolumny, wpisujemy tekst przypisu (pismo wielkości 8–9 pkt.).

Przykłady:

- publikacje książkowe
S. Grodziski, *Habsburgowie*, [w:] *Dynastie Europy*, red. A. Mączak, Wrocław 1997, s. 102–136.

Instrukcja przygotowania artykułów do czasopisma „Bezpieczeństwo. Teoria i Praktyka”

- artykuły w czasopismach
S. Waltoś, *Świadek koronny – obrzeża odpowiedzialności karnej*, „Państwo i Prawo” 1993, z. 2, s. 16.

W przypisach do oznaczania powtórzeń można stosować terminologię łacińską lub polską, czyli: *op. cit.*, *ibidem* (tamże), *idem* (tenże), *eadem* (taż). Bezwzględnie należy jednak zadbać o konsekwentny zapis i nie mieszać zapisu łacińskiego z polskim. Po adresie strony internetowej podajemy w nawiasie okrągłym datę dostępu. W zapisie dat generalnie używamy cyfr arabskich.

Istnieje również możliwość nadsyłania tekstów o charakterze historycznym (do działu „Z kart historii”), „Recenzji” oraz „Komunikatów i sprawozdań”. Każdy numer kończą streszczenia artykułów.

Recenzje

Autorzy piszący recenzje proszeni są o dostarczenie zeskanowanej okładki recenzowanej publikacji (może być w skali szarości), a także o umieszczenie w nagłówku recenzji następujących danych: autor i tytuł książki (ew. jej redaktor), tłumacz, nazwa wydawnictwa, miejsce i rok wydania, liczba stron. W przypadku publikacji obcojęzycznych mile widziany jest przekład ich tytułu.

Streszczenia

Czasopismo „Bezpieczeństwo. Teoria i Praktyka” zawiera osobny dział ze streszczeniami, dlatego prosimy Autorów o dostarczenie kilkudziesięciu streszczeń artykułów w językach: polskim, angielskim i rosyjskim, wraz z tłumaczeniem tytułu artykułu.

Prosimy również o dołączenie krótkiej notki o autorze (tytuł/stopień naukowy, uczelnia/organizacja).

W razie pytań prosimy o kontakt:

kamila.zimnicka@kte.pl

tel. 12 25-24-663



Lista recenzentów za rok 2012

W 2012 roku artykuły zgłoszone do „Bezpieczeństwa. Teorii i Praktyki” opiniowali pod kątem ich naukowej przydatności do rozpowszechniania:

Aksamitowski Andrzej, dr hab., prof. US
Bogdalski Piotr, dr
Buczyński Józef, prof. dr hab.
Chorośnicki Michał, prof. dr hab.
Csaba Berde, prof.
Dzwończyk Joanna, dr hab.
Garlińska-Bielawska Joanna, dr
Koszel Bogdan, prof. dr hab.
Lasoń Marcin, dr hab.
Leszczyński Tadeusz, dr
Lula Paweł, dr hab., prof. UEK
Mastalski Jan, prof. dr hab.
Molo Beata, dr
Paterek Anna, dr
Perkowski Maciej, dr hab., prof. UwB
Skuza Cezariusz, dr hab., prof. US
Smoleński Olgierd, prof. dr hab.
Sulowski Stanisław, prof. dr hab.
Szostak Maciej, dr hab., prof. UW r
Sztumski Janusz, prof. zw. dr hab.
Wilk Leszek, dr hab., prof. UŚ
Zabłocki Eugeniusz, prof. dr hab.

