

FUNKCJONOWANIE PAŃSTWA I ORGANIZACJI W OBLICZU KRYZYSÓW GLOBALNYCH

OKIEM STUDENTÓW

REDAKCJA NAUKOWA

Bogusława Karpińska-Głowacka



ZASADY KORZYSTANIA

z niniejszego wydania elektronicznego
z poszanowaniem praw autorskich



Dozwolone

- Pobieranie, posiadanie i odtwarzanie pliku PDF w czasie nieograniczonym
- Wydruk wielokrotny pliku PDF — na własny użytek



Zabronione

- Udostępnianie publiczne pliku PDF (jego wydruku lub skanu wydruku) — bez zgody wydawcy
- Sprzedaż pliku PDF, jego wydruku lub skanu wydruku

Informacje o klauzulach dot. praw autorskich na stronie internetowej Wydawnictwa GSW

Czytaj więcej klauzulach dotyczących praw autorskich
(w tym i niniejszej) stosowanych w Wydawnictwie GSW:

<https://gsw.gda.pl/wydawnictwo-prawa-autorskie>

FUNKCJONOWANIE PAŃSTWA I ORGANIZACJI W OBLICZU KRYZYSÓW GLOBALNYCH **OKIEM STUDENTÓW**

REDAKCJA NAUKOWA

Bogusława Karpińska-Głowacka



Gdańsk 2023

Pozycja jest suplementem do:

Funkcjonowanie państwa i organizacji w obliczu kryzysów globalnych,
Wioleta Mikołajczewska, Mirosław Borkowski, Aleksandra Friedberg (red.),
wyd. online (PDF), Wydawnictwo GSW, Gdańsk 2023, ISBN 978-83-66270-25-1,
https://gsw.gda.pl/wydawnictwo_125

Publikacja dostępna publicznie pod adresem:
www.gsw.gda.pl/wydawnictwo_134

Treści prezentowane w monografii są wyrazem indywidualnych opinii Autorów

Redakcja, projekt okładki Tomasz Mikołajczewski

Wydanie online (PDF), pierwsze, objętość 6,9 ark. wyd., Gdańsk 2023

© Copyright by Gdańska Szkoła Wyższa, Gdańsk 2023



WYDAWCA

Wydawnictwo GSW

Gdańska Szkoła Wyższa

80-875 Gdańsk, ul. Biskupia 24B

tel. 58 305 08 11, tel. 58 305 08 12

wydawnictwo@gsw.gda.pl

www.gsw.gda.pl/wydawnictwo

ISBN 978-83-66270-34-3 Nr katalogowy [134]

https://gsw.gda.pl/wydawnictwo_134 ➔



Spis treści

Wstęp	7
Patronat honorowy nad konferencją naukową.....	9
Maciej Sierzputowski	
Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa w czasie kryzysu.....	11
Paweł Jachimowicz	
Inwestycje w sektorze energetycznym.....	31
Wojciech Majowicz	
Współczesne wyzwania związane z degeneracją środowiska naturalnego.....	45
Anna Gajewska	
Rynek pracy w dobie pandemii	57
Jagoda Sawicz	
Praca zdalna w nowelizacji Kodeksu pracy	75
Krzysztof Zacharuk	
Pandemia i jej skutki zdrowotne oraz demograficzne	87
Magdalena Możejewska	
Determinanty bezpiecznego świadczenia usług medycznych w kontekście zatrudniania cudzoziemców w zawodzie lekarza w Polsce.....	99
Marlena Kowalska	
Skutki izolacji dzieci i młodzieży	111

Wstęp

Gdańska Szkoła Wyższa wraz z Fundacją Rozwoju Inicjatyw Akademickich zorganizowała 22.03.2023 r. międzynarodową konferencję naukową „Funkcjonowanie państwa i organizacji w obliczu kryzysów globalnych”¹. Była to już VI edycja konferencji; pierwsza miała miejsce w 2006 r.

„Biorąc pod uwagę liczbę uczestników, ich zróżnicowane zainteresowania naukowe oraz ich związki z różnymi ośrodkami akademickim i państwami, zdecydowano się dokonać podziału konferencji na cztery, kolejno po sobie następujące panele (...)”²: (1) Prawo, aparat państwowy i organizacje pozarządowe wobec kryzysów globalnych; (2) Zagrożenia dla bezpieczeństwa i wyzwania kryminologiczne w sytuacjach kryzysowych; (3) Inwestycje i ochrona środowiska w zarządzaniu kryzysami; (4) Społeczno-ekonomiczne uwarunkowania i skutki kryzysów globalnych.

Konferencja miała miejsce na początku 2023 r., czyli w momencie wygaszania pandemii COVID-19, „która przeorała w dramatyczny sposób życie całych społeczności i pojedynczych osób, zmuszając zarówno »zwykłych obywateli«, jak i organy państwowe do odnalezienia się w zupełnie nowej sytuacji. Gdy jeszcze nie przebrzmiał szok wywołany pandemią, stanęliśmy wobec nowego wyzwania – wybuchu w Europie wojny w skali nieznanej od prawie osiemdziesięciu lat”³.

W związku z tym należało się liczyć, że większość wystąpień konferencyjnych (jak nie wszystkie), a co za tym idzie także i składanych później artykułów naukowych do wydania w pokonferencyjnej pracy zbiorowej, będzie poruszać się wokół tych dwóch globalnych wydarzeń.

Nie inaczej ma to miejsce w przypadku tej publikacji. Jest ona suplementem do pracy zbiorowej *Funkcjonowanie państwa i organizacji w obliczu kryzysów globalnych*⁴, gdzie wydano artykuły pracowników naukowych wielu uczelni.

¹ Zob. <https://gsw.gda.pl/pl/blog/vi-miedzynarodowa-konferencja-naukowa-funkcjonowanie-panstwa-organizacji-w-obliczu-kryzysow>.

² P. Kierończyk, *Wstęp*, (w:) *Funkcjonowanie państwa i organizacji w obliczu kryzysów globalnych*, W. Mikołajczewska, M. Borkowski, A. Friedberg (red.), wyd. online (PDF), Wydawnictwo GSW, Gdańsk 2023, https://gsw.gda.pl/wydawnictwo_125.

³ *Ibidem*.

⁴ *Funkcjonowanie państwa i organizacji w obliczu kryzysów globalnych*, W. Mikołajczewska, M. Borkowski, A. Friedberg (red.), *op. cit.*

W związku z tym, że zainteresowanie czynnym udziałem w konferencji wyrazili także i Studenci (co należy przyjąć z dużym zadowoleniem), niniejsze wydanie przeznaczone jest właśnie dla Nich.

Redakcji naukowej tej pracy zbiorowej podjęła się dr Bogusława Karpińska-Głowacka, pod opieką naukową której powstało 7 artykułów – wszystkie afiliowane przy Gdańskiej Szkole Wyższej. Jeden z artykułów powstał pod opieką naukową dra Piotra Wojnicza – jest on afiliowany przy Filii Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Ełku.

Na kolejnej stronie podane są wszystkie osoby, które objęły nad konferencją naukową patronat honorowy. Dziękujemy.

Mamy nadzieję, że śladem Studentów, których artykuły tu wydano, pójdą i inni i zaangażują się naukowo – równie szczególnie aktywnie – w działalność uczelni. Zapraszamy do lektury.

Patronat honorowy nad konferencją naukową

Instytucje, które objęły patronat honorowy konferencją naukową*:

VI MIĘDZYNARODOWA KONFERENCJA NAUKOWA

Funkcjonowanie państwa i organizacji w obliczu kryzysów globalnych

Gdańsk, 22.03.2023 r. Organizatorzy:

- Gdańska Szkoła Wyższa (www.gsw.gda.pl)
- Fundacja Rozwoju Inicjatyw Akademickich (www.fria.org.pl)

dr Marek Rutka
Poseł na Sejm
Rzeczypospolitej
Polskiej

PATRONAT HONOROWY:



MIECZYŚLAW STRUK
MARSZAŁEK
WOJEWÓDZTWA POMORSKIEGO

PATRONAT HONOROWY



WOJEWODA POMORSKI
DARIUSZ DRELICH



PATRONAT HONOROWY
**Prezydent
Miasta Gdańska**



Prezydent
Miasta Tczewa



Mirosław Augustyn
Starosta Tczewski



* Strona internetowa konferencji: <https://gsw.gda.pl/pl/blog/vi-miedzynarodowa-konferencja-naukowa-funkcjonowanie-panstwa-organizacji-w-obliczu-kryzysow> (dostęp: 6.11.2023 r.).

Maciej Sierzputowski

Student studiów drugiego stopnia, Gdańska Szkoła Wyższa

Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa w czasie kryzysu

Streszczenie

Bezpieczeństwo wewnętrzne kraju od dawna jest jedną z najważniejszych potrzeb społecznych. W chwili obecnej utożsamiane jest nie tylko z obywatelem, ale przede wszystkim z państwem, społeczeństwem czy systemami międzynarodowymi odpowiedzialnymi za bezpieczeństwo. Zakres rozumienia istoty bezpieczeństwa wiąże się ściśle z problemami zagrożeń, a w dzisiejszych czasach zagrożenia mogą pojawić się w najmniej oczekiwanym momencie. Pomimo opracowywania różnych planów, koncepcji czy wdrażania systemów wczesnego ostrzegania, państwo nie jest w stanie przewidzieć każdego zagrożenia, a co za tym idzie nie może ochronić każdego obywatela przed skutkami sytuacji kryzysowych. Państwo oczywiście może zminimalizować skutki katastrof, ale nie może ich zupełnie wyeliminować.

Słowa kluczowe: administracja publiczna, służby mundurowe, wojna, zarządzanie.

Wstęp

Bezpieczeństwo wewnętrzne jest to jeden z rodzajów bezpieczeństwa, który odnosi się do zagrożeń i działań przeciwdziałających ich występowaniu wewnątrz państwa. Zapewnienie wysokiego poziomu bezpieczeństwa wewnętrznego kraju jest bardzo istotnym elementem polityki wewnętrznej realizowanej przez państwo. Bezpieczeństwo narodowe jest stanem niezagrażonego spokoju obywatela, postrzegane jest jako potrzeba istnienia, pewności, stabilności, niezależności oraz ochrony życia i zdrowia każdego obywatela, niezależnie od jego przekonań, wyznania czy poglądów politycznych, bo każdy z nas zasługuje na spokojne i bezpieczne życie.

Dla człowieka wartością nadrzędną, pierwszoplanową jest ochrona zdrowia i życia; jest dążenie do tego, aby żyć w spokoju, być bezpiecznym i móc realizować swe cele życiowe i zawodowe. Dla wszystkich powinno to być zrozumiiałe, bowiem bezpieczeństwo towarzyszy ludziom od najdawniejszych czasów. Od zarania ludzkości zagadnienia dotyczące ochrony i obrony człowieka przed zagrożeniami, wynikającymi zarówno z działania sił przyrody, jak i skutków działalności człowieka są pierwszoplanowe. Kwestiami swojego bezpieczeństwa interesują się także sami obywatele każdego państwa. O tym, że obecnie wzrasta znaczenie bezpieczeństwa wewnętrznego w życiu społecznym i polityce pań-

stwa nie trzeba nikogo przekonywać. Zainteresowane tymi kwestiami są niemal wszystkie organy administracji publicznej, polityki społecznej i gospodarczej¹.

Problematyka bezpieczeństwa w państwie związana jest z ochroną porządku prawnego, życia i zdrowia obywateli oraz majątku narodowego przed bezprawnymi działaniami oraz skutkami klęsk żywiołowych, katastrof naturalnych i awarii technicznych. Osiągnięcie tego celu wymaga tworzenia spójnych przepisów prawnych, kształtowania odpowiednich postaw społecznych, doskonalenia działalności wszystkich podmiotów państwowych i społecznych, których aktywność związana jest z bezpieczeństwem wewnętrznym państwa. Planując swoje działania w zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego, państwo musi być świadome tych uwarunkowań i stworzyć odpowiedni system podmiotów, a następnie starać się go doskonalić i dostosowywać do aktualnej sytuacji. Zadania z zakresu bezpieczeństwa i porządku publicznego wykonują nie tylko wyspecjalizowane organy administracji rządowej, lecz także jednostki samorządu terytorialnego, organizacje pozarządowe oraz podmioty prywatne. Ten szeroki zakres podmiotowy wskazuje na rozległość i wielokierunkowość podejmowanych zadań. Bezpieczeństwo, jego poczucie wśród obywateli oraz porządek publiczny to wartości, które w każdym państwie zajmują szczególne miejsce, a każde państwo powinno podejmować wszelkie działania celem zapewnienia, zagwarantowania i ochrony tych wartości².

1. Bezpieczeństwo wewnętrzne

Pojęcie bezpieczeństwa wewnętrznego w węższym ujęciu odnosi się do podstawowych funkcji współczesnego państwa, związanych z zapewnieniem stanu wolnego od zagrożeń: ochrony terytorium naszego kraju, ochrony porządku polityczno-ustrojowego, stabilności społecznej oraz zapewnieniem poczucia bezpieczeństwa obywateli poprzez ochronę życia i zdrowia. Określenie dotyczące bezpieczeństwa wewnętrznego wynika z teorii państwa, która rozróżnia dwie funkcje: zewnętrzną i wewnętrzną. Jest ściśle związana z instytucją państwa, dlatego też dość często w doktrynie prawa używa się dookreślenia: „bezpieczeństwo wewnętrzne państwa”. Zapewnienie bezpieczeństwa wewnętrznego odnosi się do procesu zaspokajania potrzeb i interesów społeczeństwa danego kraju. Proces ten realizuje się w złożonym środowisku, a jego konsekwencje dotyczą nie tylko zainteresowanych osób i grup społecznych, środowisk, regionów i całych państw, ale odnoszą się także do innych społeczności, chociażby ze względu na fakt rozprzestrzeniania się zagrożeń, które nie znają pojęcia „granica państwa”. W ramach nauk o bezpieczeństwie umieszcza się bezpieczeństwo wewnętrzne jako część składową bezpieczeństwa narodowego. Przyjmowane jest dość często

¹ *Bezpieczeństwo wewnętrzne*, Z. Ścibiorek, B. Wiśniewski, R. Kuc, A. Dawidowicz (red.), Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2017, s. 7.

² *System bezpieczeństwa i porządku publicznego*, M. Zdyb, J. Stelmasiak, K. Sikora (red.), Wydawnictwo Lex, Warszawa 2015, s. 13.

dwojakie podejmowanie bezpieczeństwa wewnętrznego i poza wymienionym węższym ujęciem – funkcjonuje także szerokie rozumienie, w którym zakres bezpieczeństwa wewnętrznego wykracza poza instytucje państwowe, gdyż wywodzi się z ducha liberalizmu, a także przyjmuje globalny charakter wynikający z różnych ponadnarodowych form międzynarodowego współdziałania. W takim rozumieniu bezpieczeństwo wewnętrzne mieści się wszelka aktywność społeczna i kulturowa ludzi. W tym ujęciu pojawia się też kwestia prywatyzacji bezpieczeństwa, w tym „bezpieczeństwa społecznego”. Problematyka bezpieczeństwa wewnętrznego w poszczególnych krajach lub częściach świata jest różnie interpretowana. Wpływ na jego zakres mają charakter, rodzaje i specyfikacje zagrożeń³.

Bezpieczeństwo jest stanem, który daje poczucie pewności i gwarantuje tak jego zachowanie, jak i szansę na doskonalenie. Jest to jedna z podstawowych potrzeb człowieka, odznaczająca się brakiem ryzyka utraty czegoś, co człowiek szczególnie ceni. Stąd wyróżnia się między innymi bezpieczeństwo globalne, regionalne, narodowe; bezpieczeństwo militarne, polityczne, społeczne; bezpieczeństwo fizyczne, psychiczne, socjalne; bezpieczeństwo strukturalne i personalne. W znaczeniu ogólnospołecznym bezpieczeństwo obejmuje zaspokojenie potrzeb: istnienia, przetrwania, pewności, stabilności, całości, tożsamości, niezależności, ochrony poziomu i jakości życia. Bezpieczeństwo, będąc ze swej istoty naczelną potrzebą człowieka i – szerzej – grup społecznych, jest zarazem podstawową potrzebą państwa i systemów międzynarodowych, a jego brak wywołuje niepokój i poczucie zagrożenia. Nadrzędność bezpieczeństwa nad innymi dziedzinami jest dość szczególna, albowiem jest wartością, której osiągnięcie stanowi powinność elementarną, stojącą ponad różnorodnymi społeczno-ekonomicznymi, historycznymi i kulturowymi przejawami aktywności społecznej.

Wyjaśniając istotę zjawiska bezpieczeństwa, nie możemy pominąć również jego związków ze wspomnianym już zjawiskiem zagrożenia. Daje to zarazem wskazówkę, że brak zagrożenia stanowi ważny aspekt bezpieczeństwa. Rozumienie terminu „zagrożenie” oznacza pewien stan psychiki lub świadomości wywołany postrzeganiem zjawisk, które są oceniane jako niekorzystne lub niebezpieczne. W szczególności istotne będą tu oceny formułowane przez władze państwowe, gdyż leżą one u podstaw podejmowanych działań w celu umacniania bezpieczeństwa państwa. Stąd też zagrożenie mieści się w sferze świadomości i posiada charakter subiektywny. Nie ulega wątpliwości, że najdoskonalszą jak dotąd formą zabezpieczenia potrzeb człowieka i grupy społecznej w zakresie bezpieczeństwa jest państwo.

Można więc przyjąć, że bezpieczeństwo narodowe⁴:

³ *Encyklopedia bezpieczeństwa wewnętrznego*, A. Misiuk, J. Itrich-Drabarek, M. Dobrowolska-Opala (red.), Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2021, s. 51.

⁴ *Instytucje bezpieczeństwa narodowego*, M. Paździor, B. Szmulik (red.), Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2012, s. 2–5.

- a) stanowi wartość nadrzędną pośród innych celów państwa i jednocześnie przesądza o pomyślności ich realizacji;
- b) dotyczy celów obejmujących wartości:
 - życiowe (kluczowe) – wartości decydujące o trwałości państwa, dobrobycie narodowym i rozwoju, jego tożsamości narodowej i poczuciu pewności przetrwania;
 - ważne – wartości niemające bezpośredniego wpływu na losy państwa i narodu jako całości;
 - inne (drugorzędne) – wartości, które z punktu widzenia bytu narodowego i rozwoju państwa nie mają większego wpływu;
- c) określa poziom swobody w osiągnięciu tych celów;
- d) jako proces obejmuje: różnorodne zabiegi w obszarze stosunków międzynarodowych i wewnętrznych oraz przedsięwzięcia ochronne i obronne mające na celu stworzenie korzystnych warunków funkcjonowania państwa na arenie międzynarodowej i wewnętrznej oraz przeciwstawianie się wyzwaniom i zagrożeniom bezpieczeństwa narodowego;
- e) jest zapewnieniem bezpieczeństwa państwa jako instytucji politycznej;
- f) jest ochroną społeczeństwa, jego dóbr i środowiska wobec zagrożeń, które w znaczący sposób ograniczają jego funkcjonowanie lub godzą w wartości narodowe podlegające szczególnej ochronie;
- g) dotyczy przeciwstawiania się wyzwaniom i zagrożeniom wartości, celów i interesów narodowych;
- h) dotyczy zapewnienia sprzyjających warunków realizacji celów narodowych.

Reasumując powyższe, kategoria pojęciowa, jaką jest bezpieczeństwo wewnętrzne, określa między innymi to, że poszczególne państwa realizują swoje interesy w zakresie bezpieczeństwa zarówno w ramach polityki wewnętrznej, jak i zagranicznej, korzystając przy tym z atrybutu suwerenności wewnętrznej i zewnętrznej oraz władztwa personalnego i terytorialnego, a także tworząc w tym celu wyspecjalizowane instytucje odpowiedzialne za prowadzenie polityki krajowej i zagranicznej. W każdym razie nie ulega wątpliwości, że immanentną częścią polityki bezpieczeństwa każdego państwa jest właśnie polityka bezpieczeństwa wewnętrznego, która ma służyć urzeczywistnieniu jednej z podstawowych wartości i potrzeb państwa, a tym samym jednego z jego głównych celów, jakim jest osiągnięcie i utrzymanie – przy zastosowaniu specyficznych metod i środków – stanu bezpieczeństwa wewnętrznego⁵.

Postrzeganie bezpieczeństwa wewnętrznego przez obywateli naszego kraju, pomimo konfliktu zbrojnego, który trwa w Ukrainie od lutego 2022 r., oraz kryzysu migracyjnego na granicy polsko-białoruskiej trwającego już od sierpnia 2021 r., jest na bardzo wysokim poziomie. Według badania CBOS z maja 2022 r.

⁵ *Publicznoprawne podstawy bezpieczeństwa wewnętrznego*, M. Zdyb (red.), Wydawnictwo Lex, Warszawa 2014, s. 71–72.

83% Polaków uważa, że w naszym kraju żyje się bezpiecznie. Jednakże jest duże prawdopodobieństwo, iż badania dotyczące poczucia bezpieczeństwa, w tym roku mogą znacznie się pogorszyć. Kryzys migracyjny na granicy polsko-białoruskiej trwający od 2021 r. stale się pogłębia. Według informacji przekazywanych przez Komendę Główną Straży Granicznej każdego dnia dochodzi do prób nielegalnego przekroczenia granicy państwowej. I o ile osoby mieszkające np. w województwie pomorskim, warmińsko-mazurskim czy mazowieckim nie muszą obawiać się o swoje życie czy zdrowie, to już mieszkańcy województwa podlaskiego, mogą mieć takie obawy. Analogiczna sytuacja dotyczy konfliktu zbrojnego na Ukrainie. Obywatele naszego kraju byli przekonani, że Polska jest krajem bezpiecznym, jednakże sytuacja, która miała miejsce w Przewodowie w dniu 15.11.2022 r., pokazała, że wojna na Ukrainie może również dotknąć bezpośrednio obywateli Polski.

2. Przepisy regulujące bezpieczeństwo wewnętrzne oraz zarządzanie kryzysowe

Prawo bezpieczeństwa narodowego niewątpliwie można zakwalifikować w grupie prawa publicznego, ponieważ w dużym stopniu jest to zespół norm prawnych kształtujących wzajemne relacje, prawa i obowiązki organów władzy państwowej i samorządowej oraz różnych instytucji odpowiedzialnych za bezpieczeństwo narodowe kraju. Pomimo faktu, że prawo bezpieczeństwa narodowego reguluje niezwykle ważne aspekty życia, kluczowe z punktu widzenia egzystencji państwa i narodu, to trudno uznać je za odrębną gałąź prawa. Główną przyczyną jest oczywiście to, że zakres prawa bezpieczeństwa narodowego jest niezwykle szeroki i mieszczą się w nim regulacje prawne z różnych gałęzi prawa: konstytucyjnego, administracyjnego, karnego, gospodarczego, ochrony środowiska, międzynarodowego publicznego i innych. Prawo bezpieczeństwa narodowego czerpie więc z wielu gałęzi i dziedzin prawa, tworząc wyodrębnioną (przede wszystkim do celów praktycznych) dziedzinę prawa, której głównym celem jest zapewnienie bezpieczeństwa narodowego. Ponadto prawo bezpieczeństwa narodowego tworzy bardzo rozległa liczba aktów prawa krajowego: powszechnie obowiązującego (przepisy Konstytucji RP, ustawy i rozporządzenia), miejscowego (wydawane przez uprawnione podmioty i obowiązujące na terenie danej wspólnoty samorządowej), wewnętrznie obowiązującego (między innymi postanowienia, np. Prezydenta RP, zarządzenia, np. Prezydenta RP, Prezesa Rady Ministrów, ministrów, uchwały Rady Ministrów, decyzje, np. Ministra Obrony Narodowej, Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji i innych ministrów, wytyczne i porozumienia, np. Ministra Obrony Narodowej, Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji i innych ministrów oraz niektóre akty prawne innych centralnych organów państwowych). Dodatkowo źródłem prawa bezpieczeństwa narodowego są również regulacje prawa międzynarodowego. Należy też zauważyć, że wpływ

na kształt przepisów prawa bezpieczeństwa narodowego mają strategiczne dokumenty państwa (strategie, koncepcje czy plany)⁶.

Najważniejszym dokumentem regulującym kwestie związane z bezpieczeństwem naszego państwa jest Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. W jej preambule oraz w rozdziale I ustanowiono zasady, które wskazują fundamentalne idee i wartości, stanowiące podstawę regulacji bezpieczeństwa państwa. Dodatkowo Konstytucja normuje kwestie, takie jak: warunki i tryb wprowadzania stanów nadzwyczajnych oraz wskazuje, kto między innymi czuwa nad bezpieczeństwem kraju („Prezydent Rzeczypospolitej czuwa nad przestrzeganiem Konstytucji, stoi na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium”).

Wybrane akty prawne regulujące bezpieczeństwo kraju oraz zarządzanie kryzysowe:

- ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym,
- ustawa z dnia 22 listopada 2002 r. o wyrównywaniu strat majątkowych wynikających z ograniczenia w czasie stanu nadzwyczajnego wolności i praw człowieka i obywatela,
- rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 czerwca 2004 r. w sprawie warunków i trybu planowania i finansowania zadań wykonywanych w ramach przygotowań obronnych państwa przez organy administracji rządowej i organy samorządu terytorialnego,
- rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. w sprawie gotowości obronnej państwa,
- rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 kwietnia 2004 r. w sprawie przygotowania systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym,
- rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 3 sierpnia 2004 r. w sprawie przygotowania i wykorzystania systemów łączności na potrzeby obronne państwa,
- rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 kwietnia 2010 r. w sprawie planów ochrony infrastruktury krytycznej,
- rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 grudnia 2009 r. w sprawie określenia organów administracji rządowej, które utworzą centra zarządzania kryzysowego, oraz sposobu ich funkcjonowania,
- rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 lutego 2003 r. w sprawie szczególnych zasad udziału pododdziałów i oddziałów Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w zapobieganiu skutkom klęski żywiołowej lub ich usuwaniu.

Warto jeszcze wspomnieć o dokumencie zwanym Białą księgą bezpieczeństwa narodowego RP. Została ona opublikowana w 2013 r., a w 2014 r. stała się podstawą do napisania Strategii Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej. Księga została napisana na polecenie ówczesnego Prezydenta RP Bronisława Komorowskiego, pracowało nad nią prawie dwustu ekspertów przez

⁶M.A. Kamiński, *Prawo Bezpieczeństwa Narodowego*, „Wiedza Obronna” 2019, nr 3, s. 61.

dwa lata. We wspomnianej księdze został przedstawiony i oceniony cały system bezpieczeństwa państwa, który obejmował sferę obronną, społeczną i gospodarczą, dodatkowo publikacja ukazuje wzajemne relacje i zależności pomiędzy tymi elementami. Głównym założeniem stworzenia Białej księgi bezpieczeństwa narodowego RP było rozpropagowanie wiedzy o bezpieczeństwie wśród społeczeństwa.

3. Służby odpowiedzialne za bezpieczeństwo wewnętrzne

Jedną z najważniejszych funkcji współczesnego państwa, która warunkuje jego istnienie jako struktury, jest zapewnienie ładu, porządku oraz poczucia bezpieczeństwa każdemu obywatelowi tego państwa, niezależnie od jego wyznania, płci, przynależności partyjnej czy koloru skóry. Wiodącym celem działań państwa w dziedzinie bezpieczeństwa wewnętrznego jest utrzymanie systemu tych podmiotów w ciągłej gotowości i zdolności do reagowania w przypadku wystąpienia różnorodnych zagrożeń, ich eliminowania, a następnie przywracania stanu powszechnego ładu, porządku i bezpieczeństwa. Do wykonywania tych zadań powołano w naszym kraju szereg służb mundurowych.

Siły Zbrojne Rzeczypospolitej Polskiej

Zgodnie z Konstytucją RP najwyższym Zwierzchnikiem Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej jest Prezydent RP. Siły zbrojne działają na podstawie ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej. Siły zbrojne (potocznie określane jako wojsko czy armia narodowa) to wyspecjalizowany organ państwowy będący podstawowym elementem systemu obronnego państwa. Są największą i najlepiej zorganizowaną częścią organizacji państwowej. Siły zbrojne stanowią całość organizacyjną składającą się z różnych pod względem rodzaju i wielkości jednostek wojskowych oraz służb. Wojsko wykonuje zadania w ramach funkcji zewnętrznej oraz wewnętrznej państwa. Racją bytu sił zbrojnych jest potrzeba ochrony kraju przed atakiem z zewnątrz (cele obronne), jak i ich uruchamianie dla zadań ofensywnych. Głównym zadaniem sił zbrojnych jest zniechęcanie potencjalnego agresora (demonstracja siły). W sytuacji konieczności siły zbrojne mogą być użyte do prowadzenia walki zbrojnej w obronie terytorium państwa lub dla osiągnięcia określonych celów politycznych. Są zatem instrumentem prowadzenia polityki państwa oraz jego nieodzownym elementem umożliwiającym jego funkcjonowanie.

Wojsko czuwa nad integralnością i niepodzielnością terytorium państwa oraz ochroną jego niepodległości. Współczesne siły zbrojne biorą udział w eliminowaniu, zapobieganiu i ograniczaniu zagrożeń i konfliktów. W sytuacji uczestnictwa państwa w organizacjach polityczno-militarnych siły zbrojne państwa realizują jego zobowiązania sojusznicze w ramach zarówno działań obronnych, jak i ofensywnych. Istotnym zadaniem współczesnych sił zbrojnych jest aktywny udział w obronie pokoju międzynarodowego oraz zaangażowanie w działania pokojowe

(misje pokojowe, stabilizacyjne). Siły zbrojne uczestniczą także w wykonywaniu różnych działań w ramach funkcji wewnętrznej państwa. Mają współudział w osiągnięciu i utrzymaniu ładu społeczno-politycznego. W sytuacji znacznego zagrożenia, zamieszek politycznych, konfliktów narodowościowych i etnicznych na dużą skalę, których opanowanie przekracza możliwości Policji, konieczne jest wprowadzenie wojska, którego zadaniem jest wówczas przywrócenie porządku, stabilizacji i integralności państwowej. Wojsko realizuje swoje zadania w okresie stanu wojennego lub stanu wyjątkowego. W sytuacji kryzysowej siły zbrojne wykorzystywane są w charakterze środka pomocy (dla ratowania życia, zdrowia i mienia ludności, wykorzystywane w akcjach ratunkowych). Siły zbrojne są ważną instytucją realizującą wiele zadań z punktu widzenia jednostki, społeczeństwa i państwa.

W świetle Konstytucji RP, ustawy o powszechnym obowiązku obrony, zobowiązań sojuszniczych wynikających z Traktatu Północnoatlantyckiego oraz ustaw o stanach nadzwyczajnych, misją Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej jest:

- w obszarze militarnym: odstraszanie potencjalnych przeciwników i prowadzenie obrony kraju, udział w działaniach sojuszniczych, prowadzenie misji oraz ochrona niepodległości państwa i niepodzielności jego terytorium oraz zapewnienie bezpieczeństwa i nienaruszalności granic;
- w obszarze pozamilitarnym: wsparcie władz i społeczeństwa w sytuacjach szczególnych zagrożeń oraz potrzeb nadzwyczajnych, szkolenie wojskowe i powszechne wychowanie w duchu patriotyzmu i uniwersalnych wartości.
- Konstytucja RP podkreśla, że Siły Zbrojne zachowują neutralność w sprawach politycznych oraz podlegają cywilnej i demokratycznej kontroli⁷.

Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego (ABW)

Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego jest instytucją powołaną na mocy ustawy z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu. Jest ona jedną ze służb specjalnych funkcjonujących w ramach organów państwa, a ściślej jest organem ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego państwa i jego porządku konstytucyjnego.

Ustawowe określenie przedmiotu działania Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego określono jako „zagrożenia godzące w bezpieczeństwo państwa” oraz w jego porządek konstytucyjny z przykładowo wskazanymi obszarami, w których zagrożenia te mogą wystąpić, np. suwerenność, międzynarodowa pozycja państwa, obronność kraju lub nienaruszalność i niepodzielność jego terytorium. Szefowie Agencji są więc organem właściwym do rozpoznawania, zapobiegania i zwalczania wszystkich zagrożeń bezpieczeństwa państwa. Do zadań ABW należy zaliczyć między innymi:

⁷ *Instytucjonalne podstawy bezpieczeństwa państwa w Rzeczypospolitej Polskiej*, B. Dziemidok-Olszewska, M. Michalczyk-Wlazło (red.), Wydawnictwo Elipsa, Warszawa 2018, s. 72–74.

- rozpoznawanie, zapobieganie i zwalczanie zagrożeń godzących w bezpieczeństwo wewnętrzne państwa oraz jego porządek konstytucyjny, a w szczególności w suwerenność i międzynarodową pozycję, niepodległość i nienaruszalność jego terytorium, a także obronność państwa;
- rozpoznawanie, zapobieganie i wykrywanie imiennie wskazanych i poważnych gatunkowo przestępstw i przestępstw skarbowych, takich jak: szpiegostwo, terroryzm, bezprawne ujawnienie lub wykorzystanie informacji niejawnych oraz innych przestępstw godzących w bezpieczeństwo państwa; dodatkowo ABW zwalcza korupcje u osób pełniących funkcje publiczne;
- realizowanie, w granicach swojej właściwości, zadań związanych z ochroną informacji niejawnych oraz wykonywanie funkcji krajowej władzy bezpieczeństwa w zakresie ochrony informacji niejawnych w stosunkach międzynarodowych;
- uzyskiwanie, analizowanie, przetwarzanie i przekazywanie właściwym organom informacji mogących mieć istotne znaczenie dla ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego państwa i jego porządku konstytucyjnego;
- podejmowanie innych działań określonych w odrębnych ustawach i umowach międzynarodowych.

ABW realizuje zasadniczo swoje wszystkie zadania na terytorium kraju. Ustawodawca zastrzegł jednak, że jej działalność poza granicami Polski może być prowadzona w związku z jej działalnością na terytorium państwa wyłącznie w zakresie realizacji zadań określonych w ustawie o ABW, a więc w zakresie rozpoznawania, zapobiegania i wykrywania ściśle określonych przestępstw oraz ściganie ich sprawców. Agencja w zakresie swoich kompetencji prowadzi również stosowne badania i dokonuje stałych analiz stanu bezpieczeństwa wewnętrznego państwa oraz przekazuje o tym informacje Prezydentowi RP i Prezesowi Rady Ministrów, który określa jej kierunki działania w postaci wytycznych.

Organizacja ABW jako organu administracji państwa oparta jest na zasadach jednoosobowego kierownictwa, centralizacji i podległości służbowej oraz hierarchicznego podporządkowania.

Uprawnienia funkcjonariuszy zostały ustanowione w płaszczyźnie organizacyjnej, strukturalnej, operacyjnej i procesowej. Uprawnienie do prowadzenia postępowań przygotowawczych przez ABW ma w zasadzie charakter ograniczony, bo jednak dla prokuratora zastrzeżone są w zasadzie wszystkie decyzje merytoryczne. Zlecenie prowadzenia postępowań przygotowawczych Agencji uzasadnione jest posiadaniem przez ABW odpowiednich sił i środków, posiadaniem przez jej pracowników certyfikatów dostępu do wiadomości stanowiących tajemnicę państwową niezbędnych do prowadzenia spraw na podstawie swoich materiałów operacyjnych. Szerokie i rozbudowane uprawnienia do realizacji czynności operacyjno-rozpoznawczych funkcjonariuszy polega np. na prowadzeniu

kontroli korespondencji lub stosowania środków technicznych umożliwiających uzyskiwanie w sposób tajny informacji oraz utrwalanie dowodów.

Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego wykonuje czynności własne oraz czynności na polecenie sądu lub prokuratora w zakresie określonym w Kodeksie postępowania karnego oraz Kodeksie karnym wykonawczym, przy czym funkcjonariusze ABW wykonują czynności tylko w zakresie właściwości tej Agencji i w tym zakresie przysługują im uprawnienia procesowe Policji wynikające z przepisów Kodeksu postępowania karnego. W zakresie stosowania środków przymusu oraz wkraczania w prywatność funkcjonariusze ABW wykonujący czynności służące realizacji swoich zadań ustawowych mają uprawnienia między innymi do: wydawania poleceń osobom, legitymowania, zatrzymywania osób, przeszukiwania osób oraz miejsc, kontroli osobistej oraz żądania niezbędnej pomocy od instytucji państwowych⁸.

Policja

Polska Policja została powołana do życia na mocy ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji, na podstawie której powierzono jej misję ochrony następujących sektorów bezpieczeństwa państwa: bezpieczeństwo publiczne, porządek publiczny oraz bezpieczeństwo ludzi. Sama formacja policyjna cechuje się hierarchicznością oraz funkcjonalnością realizowanych zadań, które nakładane są, oprócz wspomnianej wyżej ustawy, przez liczne akty wykonawcze powszechnie obowiązujące oraz wewnętrzne przepisy wydawane przez poszczególne szczeble policyjnego dowodzenia. Główne zadania Policji można podzielić na kilka grup:

- ochrona życia i zdrowia ludzi oraz mienia przed bezprawnymi zamachami,
- egzekucja naruszeń obowiązujących przepisów prawa,
- zapobieganie przestępczości i zjawiskom kryminogennym,
- kontrola przestrzegania przepisów prawa,
- nadzór i kontrola nad instytucjami pozapolicyjnymi,
- współpraca międzynarodowa,
- współdziałanie i wspomaganie działalności innych organów,
- uzyskiwanie, przechowywanie i przetwarzanie informacji,
- prowadzenie działań kontrterrorystycznych.

Policja większość swych działań realizuje za pomocą form władczych, czyli takich, które wymuszają na podmiocie poddanym tym działaniom określone zachowanie, zobowiązujące go do działania lub powstrzymania się od określonej działalności. Z władczymi formami działalności Policji związane są jej najbardziej spektakularne zadania związane ze zwalczaniem przestępczości. To najbardziej widoczne przejawy funkcjonowania Policji, które jednocześnie stanowią jeden z najważniejszych czynników wpływających na poziom jej społecznego zaufania.

⁸ *Instytucje bezpieczeństwa narodowego, op. cit.*, s. 140–146.

Zadania związane z realizacją ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego przez Policję można podzielić na pięć grup. Pierwsze trzy należą do działań własnych Policji: czynności operacyjno-rozpoznawcze, dochodzeniowo-śledcze oraz administracyjno-porządkowe. Policja może również wykonywać zadania zlecone przez organy pozapolicyjne, do których należą sądy i prokuratury, a także mają obowiązek wykonywania czynności na polecenie organów administracji państwowej i samorządu terytorialnego w zakresie, w jakim obowiązek ten został określony w odrębnych ustawach⁹.

Dodatkowo możemy wyróżnić inne służby, które są odpowiedzialne za bezpieczeństwo wewnętrzne naszego kraju, są to między innymi:

- Agencja Wywiadu,
- Centralne Biuro Antykorupcyjne,
- Straż Miejska,
- Straż Graniczna,
- Państwowa Straż Pożarna,
- Służba Ochrony Państwa,
- Służba Kontrwywiadu Wojskowego,
- Służba Wywiadu Wojskowego.

4. Organy administracji publicznej oraz samorządu terytorialnego w systemie bezpieczeństwa wewnętrznego

Działania, które podejmuje państwo na rzecz zapewnienia bezpieczeństwa obywatelom, są wynikiem odpowiedzialności państwa za każdego z nas. Zadania, które musi wykonywać nasze państwo w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa każdemu obywatelowi, zostały zawarte w wielu regulacjach prawnych. Za kwestie związane z bezpieczeństwem odpowiada władza na każdym szczeblu: od Prezydenta RP po członków samorządu terytorialnego.

Prezydent RP

Zgodnie z art. 126 Konstytucji RP, Prezydent jest najwyższym przedstawicielem Rzeczypospolitej Polskiej, gwarantem ciągłości władzy, czuwa nad przestrzeganiem Konstytucji, stoi na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium. Funkcje dotyczą bezpieczeństwa politycznego i militarnego. Funkcje muszą być realizowane poprzez wykorzystanie konstytucyjnych i ustawowych kompetencji.

Kompetencje Prezydenta mogą być klasyfikowane w różnorodny sposób. Z punktu widzenia bezpieczeństwa państwa można podzielić je na te z zakresu bezpieczeństwa militarnego, bezpieczeństwa międzynarodowego, bezpieczeń-

⁹ *Instytucjonalne podstawy bezpieczeństwa państwa w Rzeczypospolitej Polskiej, op. cit., s. 115–120.*

stwa politycznego i bezpieczeństwa wewnętrznego. Prezydent posiada również kompetencje dotyczące wprowadzania stanu wojny i stanów nadzwyczajnych. Stan wojny Prezydent RP może wprowadzić w kraju na wniosek Rady Ministrów, w razie zewnętrznego zagrożenia państwa, zbrojnej napaści na terytorium RP lub gdy zobowiązanie do wspólnej obrony przeciwko agresji wynika z umowy międzynarodowej, na części albo na całym terytorium państwa. Natomiast stan wyjątkowy Prezydent może wprowadzić również na wniosek Rady Ministrów, w razie zagrożenia konstytucyjnego ustroju państwa, bezpieczeństwa obywateli lub porządku publicznego. Stan wyjątkowy wynika z zaburzenia wewnętrznej sytuacji w państwie.

Prezydent RP jest naczelnym zwierzchnikiem sił zbrojnych, lecz jest to model zwierzchnictwa biernego, nieobejmującego roli rzeczywistego dowództwa Siłami Zbrojnymi RP. W czasie pokoju zwierzchnictwo nad siłami zbrojnymi prezydent sprawuje za pośrednictwem Ministra Obrony Narodowej, któremu powierzono rzeczywiste kierowanie w czasie pokoju siłami zbrojnymi¹⁰.

Parlament

Sejm i Senat oraz Prezydent RP i Rada Ministrów to konstytucyjne organy państwa wypełniające podstawową rolę i posiadające szczególne uprawnienia w dziedzinie bezpieczeństwa państwa. Rola parlamentu w procesie tworzenia podstaw bezpieczeństwa państwa polega na:

- stanowieniu prawa w dziedzinie bezpieczeństwa (zmiana Konstytucji RP, ustawy, uchwały),
- możliwości zarządzania referendum,
- kontroli poprzez komisje parlamentarne, prawie kontroli rządu oraz administracji rządowej, a także kontrolowaniu wykonywania ustaw,
- udziale w powoływaniu i odwoływaniu centralnych organów państwa, np. Prezesa Rady Ministrów czy Rzecznika Praw Obywatelskich.

Do Sejmu i Senatu w myśl art. 10 ust. 2 oraz art. 95 ust. 1 Konstytucji RP należy sprawowanie władzy ustawodawczej, w tym stanowienie ustaw w dziedzinie bezpieczeństwa. Z punktu widzenia bezpieczeństwa państwa istotne są także inne uprawnienia prawodawcze parlamentu: uchwalanie ustawy o zmianie Konstytucji, uchwalanie ustawy budżetowej oraz prawo inicjatywy ustawodawczej. Sejm posiada również inne uprawnienia związane z bezpieczeństwem państwa. Zgodnie z Konstytucją RP decyduje w imieniu Rzeczypospolitej, o stanie wojny i zawarciu pokoju.

Uprawnienia kontrolne Sejmu w dziedzinie bezpieczeństwa państwa obejmują: kontrolę Rady Ministrów i administracji rządowej; możliwość wystąpienia

¹⁰ *Ibidem*, s. 22–23.

do Trybunału Konstytucyjnego; kontrolę Sejmu związaną z wprowadzeniem w państwie stanów nadzwyczajnych oraz kontrolę poprzez Komisje sejmowe¹¹.

Samorząd terytorialny

W obowiązującym porządku prawnym obszar odpowiedzialności wojewody sprowadza się do tego, że:

- jest przedstawicielem Rady Ministrów w województwie,
- jest zwierzchnikiem zespolonej administracji rządowej, organem nadzoru nad jednostkami samorządu terytorialnego, organem wyższego stopnia w rozumieniu przepisów o postępowaniu administracyjnym,
- jest reprezentantem Skarbu Państwa, w zakresie i na zasadach określonych w odrębnych ustawach.

W ramach zakresu odpowiedzialności wojewoda:

- jako przedstawiciel Rady Ministrów odpowiada za wykonywanie polityki rządu na obszarze województwa,
- w zakresie wykonywania funkcji przedstawiciela Rady Ministrów może wydawać polecenia obowiązujące wszystkie organy administracji rządowej, a w sytuacjach nadzwyczajnych obowiązujące również organy samorządowe,
- wykonuje zadania przy pomocy wicewojewody oraz kierowników zespolonych służb.

Ponadto wojewodowie będący terenowymi organami administracji rządowej w województwie są zobowiązani do organizowania i wykonywania zadań w zakresie bezpieczeństwa państwa przez dyrektorów komórek organizacyjnych, naczelników urzędów wojewódzkich i przedsiębiorstw państwowych, dla których są organem założycielskim. Należy podkreślić, że w świetle obecnie obowiązującego prawa wojewoda zapewnia współdziałanie wszystkich jednostek organizacyjnych administracji rządowej i samorządowej działającej na terenie województwa oraz kieruje ich działalnością w zakresie zapobiegania: zagrożeniom życia, zdrowia lub mienia, zagrożeniom środowiska, bezpieczeństwa państwa i utrzymania porządku publicznego, ochrony praw obywatelskich oraz zapobiegania klęskom żywiołowym i innym nadzwyczajnym zagrożeniom, a także zwalczania i usuwania skutków tych zagrożeń¹².

Jedną z podstawowych zasad funkcjonowania demokratycznego państwa prawa jest decentralizacja władzy publicznej. Przez pojęcie decentralizacji należy rozumieć proces rozproszenia władzy, polegający na przekazaniu zadań i kompetencji przez centralne organy państwa jednostkom niższego rzędu, z jednoczesnym wyposażeniem ich w uprawnienia do samodzielnego podejmowania decyzji, a także środki finansowe do wykonywania zadań przekazanych do realizacji. Celem istnienia samorządu terytorialnego jest sprawowanie władzy publicznej

¹¹ *Ibidem*, s. 9–10.

¹² *Bezpieczeństwo wewnętrzne, op. cit.*, s. 245–246.

na szczeblu lokalnym. Zadania związane z ochroną porządku i bezpieczeństwa publicznego ustawodawca zaliczył do podstawowych zadań jednostki samorządu terytorialnego. Zakres działalności poszczególnych stopni samorządu terytorialnego został jednak zróżnicowany.

Polski system samorządu terytorialnego zgodnie z art. 164 Konstytucji RP opiera się na gminie jako podstawowej jednostce podziału terytorialnego. Do zadań własnych gminy ustawodawca zaliczył zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty. W szczególności zadania te obejmują między innymi sprawy porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej. Powiat wykonuje określone ustawami zadania publiczne o charakterze ponadgminnym, między innymi w zakresie porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli. Natomiast samorząd województwa wykonuje zadania o charakterze wojewódzkim określone ustawami, między innymi w zakresie bezpieczeństwa publicznego. Do zadań jednostek samorządu terytorialnego należą przede wszystkim sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym. Charakter publiczny mają te działania, które są skierowane nie na dobro indywidualne, lecz na dobro o charakterze zbiorowym, zaspakajające potrzeby mieszkańców jednostki samorządu terytorialnego¹³.

5. Polska w systemie bezpieczeństwa międzynarodowego

Prawo międzynarodowe, czyli zasady regulujące i określające zachowanie państwa w danej sytuacji międzynarodowej, stanowi o organizacji stosunków między państwami, ale także innymi podmiotami. Prawo międzynarodowe, takie jak traktaty, umowy, wyroki trybunałów międzynarodowych itd., reguluje niekiedy w szczególności stosunki między państwami, na które składają się wielopłaszczyznowe kontakty między państwami i ich działania w stosunku do siebie będące wynikiem nowoczesnej komunikacji, globalnej wymiany dóbr i usług oraz funkcjonowania niezliczonych organizacji międzynarodowych, w ramach których państwa współpracują w celu realizacji wspólnych interesów.

Czynnikiem kształtującym obecne rozumienie bezpieczeństwa międzynarodowego jest wzrost liczby oraz roli pozapaństwowych aktorów międzynarodowych. Ewaluacja środowiska międzynarodowego doprowadziła do zwiększenia możliwości oddziaływań innych niż państwa podmiotów politycznych, gospodarczych, społecznych, religijnych i militarnych, a czasami nawet jednostek. Ich rola jest duża i ciągle wzrasta, ale to państwo nadal jest podstawową jednostką organizującą myślenie o bezpieczeństwie międzynarodowym¹⁴.

¹³ *Instytucjonalne podstawy bezpieczeństwa państwa w Rzeczypospolitej Polskiej, op. cit.*, s. 56–57.

¹⁴ M. Pietraś, K.A. Wojtaszczyk, *Polska w systemie bezpieczeństwa narodowego*, Wydawnictwo ASPRA-JR, Warszawa 2016, s. 248–249.

Współpraca międzynarodowa pomiędzy państwami odgrywa bardzo istotną rolę w zapewnieniu bezpieczeństwa państwa. Każdy kraj chcąc zapewnić bezpieczeństwo swojej ojczyzny, często nawiązuje różne porozumienia i współpracuje z innymi państwami. Międzynarodowa współpraca umożliwia wymianę informacji, narzędzi oraz rozwiązań w zakresie bezpieczeństwa. Można wymienić kilka organizacji międzynarodowych, które są odpowiedzialne za kwestie bezpieczeństwa państw: Organizacja Narodów Zjednoczonych (ONZ), NATO – Sojusz Północnoatlantycki, Unia Europejska (UE), Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE) czy współpraca Polski z Grupą Wyszehradzką (V4). Wszystkie wymienione organizacje koordynują starania państw w celu zapewnienia ochrony bezpieczeństwa międzynarodowego, poprzez zapobieganie konfliktom zbrojnym, zwalczanie terroryzmu czy też walkę z cyberprzestępczością.

Międzynarodowe bezpieczeństwo państwa jest ściśle powiązane z polityką zagraniczną. Polityka zagraniczna jest odpowiedzialna za nawiązywanie i utrzymywanie partnerskich kontaktów z innymi państwami. Dzięki soюзom zawiązywanym pomiędzy krajami, każde z państw może liczyć na inne państwo podczas konfliktów zbrojnych. Dlatego też można stwierdzić, że bezpieczeństwo państwa jest w dużej mierze uzależnione od prowadzonej polityki zagranicznej.

Niewątpliwie należy jeszcze wspomnieć o współpracy polsko-amerykańskiej w ramach NATO. Amerykanie zobowiązali się, iż wzmocnią potencjał obronny i odstraszania NATO na tzw. wschodniej flance NATO. Skutkiem tego w chwili obecnej na terenie naszego kraju przebywa około 20 tys. amerykańskich żołnierzy, którzy stacjonują między innymi w Poznaniu, Orzyszu, Żaganiu, Mirosławcu czy Krakowie.

6. Zarządzanie kryzysowe

Zarządzanie kryzysowe jest to działalność organów administracji publicznej będąca istotnym elementem kierowania bezpieczeństwem narodowym. Zarządzanie kryzysowe tworzą wzajemnie powiązane i przebiegające równolegle grupy czynności, określone mianem faz lub etapów. Wśród nich wyróżnia się: zapobieganie sytuacjom kryzysowym, minimalizowanie ryzyka, wystąpienia zagrożeń, przygotowanie do przejmowania kontroli nad sytuacją kryzysową, ćwiczenia oraz edukacja społeczna. Dodatkowo wyróżniamy fazy: usuwania skutków, odtwarzania zasobów, szacowania strat, pomoc finansowa oraz zapewnienie podstawowych warunków bytowych dla ewakuowanej ludności¹⁵.

Rozwój cywilizacji stworzył dobra ułatwiające życie, podnoszące jego standard oraz zwielokrotniające możliwości komunikacji. Równocześnie nastąpiła eskalacja zagrożeń. Obok zagrożeń naturalnych pojawiły się nowe problemy – efekty uboczne postępu technicznego, zagospodarowania przestrzeni i wykorzy-

¹⁵ *Encyklopedia bezpieczeństwa wewnętrznego, op. cit.*, s. 308.

stywanie coraz nowszych rozwiązań technologicznych. W przypadku większości zagrożeń administracja samorządowa, organizacje i społeczeństwo radzą sobie z występującymi zagrożeniami. Mają miejsce jednak sytuacje, w których rutynowe działania nie są wystarczające. Zagrożenia takie są nieprzewidywalne i mogą mieć szeroki zasięg rażenia. Z tego względu konieczne jest wcześniejsze przygotowanie i organizacja działań, aby w przypadku wystąpienia zdarzenia móc jak najszybciej zareagować. Służy temu celowi zarządzanie kryzysowe, realizowane przez odpowiednie jednostki administracji rządowej i samorządowej. Przepisy prawne nakładają na administrację publiczną obowiązek utrzymania porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli oraz zapewnienie ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej. Zadania i zasady działania organów właściwych w sprawach zarządzania kryzysowego zostały szczegółowo opisane w ustawie z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym. Wynika z niej, że obowiązek podjęcia działania w przypadku wystąpienia zagrożeń spoczywa przede wszystkim na samorządzie, gdzie realizowane jest ono przy pomocy administracji zespolonej, współdziałającej z centrami zarządzania kryzysowego. Zadania realizowane w zakresie zarządzania kryzysowego wymagają koordynacji działań wielu niezależnych merytorycznie podmiotów, konsolidacji procedur działania i wykorzystywanych technologii. Nie jest możliwe stworzenie uniwersalnych planów działania, gdyż każda sytuacja kryzysowa jest odmienna, zróżnicowana i złożona. Konieczne jest stworzenie wariantów planów działania oraz umiejętności radzenia sobie w trudnych, nieprzewidywalnych sytuacjach¹⁶.

Ustawodawca na poziomie centralnym określił rolę i zadania Rady Ministrów, Prezesa Rady Ministrów, poszczególnych ministrów oraz innych organów i jednostek organizacyjnych w zakresie zarządzania kryzysowego. Warto podkreślić, że to Rada Ministrów jest konstytucyjnym podmiotem, do którego zadań należy zapewnienie bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego kraju. Prezydent RP nie posiada uprawnień w zakresie przeciwdziałania sytuacjom kryzysowym, wynikającym bezpośrednio z ustawy o zarządzaniu kryzysowym, co nie oznacza jednak, że nie posiada on w ogóle takich kompetencji. Można je bowiem wywieść chociażby bezpośrednio z postanowień Konstytucji RP.

Ustawodawca na szczeblu centralnym przewiduje sporządzanie aktów planistycznych, w szczególności Krajowego Planu Zarządzania Kryzysowego będącego elementem planowania cywilnego. W skład tego planu wchodzi między innymi następujące elementy:

- plan główny, zawierający charakterystykę zagrożeń oraz ocenę ryzyka,
- zespół przedsięwzięć na wypadek sytuacji kryzysowych zawierający zadania w zakresie monitorowania zagrożeń,

¹⁶ K. Sienkiewicz-Małyjurek, F.R. Krynojewski, *Zarządzanie kryzysowe w administracji publicznej*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2010, s. 9–10.

- załączniki funkcjonalne planu głównego określające procedury realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego.

Krajowy Plan Zarządzania Kryzysowego oraz inne plany, w tym również sporządzane na szczeblu regionalnym i lokalnym, podlegają systematycznej aktualizacji, a cykl planowania nie może być dłuższy niż 2 lata.

Na szczeblu centralnym zarządzanie kryzysowe sprawuje Rada Ministrów, natomiast w przypadkach niecierpiących zwłoki zarządzanie to sprawuje minister właściwy do spraw wewnętrznych, zawiadamiając niezwłocznie o swoich działaniach Prezesa Rady Ministrów. Decyzje podjęte przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych podlegają rozpatrzeniu na najbliższym posiedzeniu Rady Ministrów. Przy Radzie Ministrów tworzy się Rządowy Zespół Zarządzania Kryzysowego jako organ opiniotawczo-doradczy właściwy w sprawach inicjowania i koordynowania działań podejmowanych w zakresie zarządzania kryzysowego. Dodatkowo na szczeblu centralnym tworzone jest Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, zapewniające obsługę Rady Ministrów, Prezesa Rady Ministrów, Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego oraz ministra właściwego do spraw wewnętrznych w sprawach zarządzania kryzysowego, będące państwową jednostką budżetową podległą Prezesowi Rady Ministrów¹⁷.

Na terenie województwa za działania w zakresie zarządzania kryzysowego odpowiedzialny jest wojewoda. Działania takie realizuje on przy pomocy komórki organizacyjnej właściwej w sprawach zarządzania kryzysowego w urzędzie wojewódzkim. Na poziomie wojewódzkim funkcjonuje też wojewódzki zespół zarządzania kryzysowego, który jest organem pomocniczym wojewody w zapewnieniu wykonywania zadań zarządzania kryzysowego. Przewodniczącym zespołu wojewódzkiego jest wojewoda, a jego zastępcą – kierownik komórki organizacyjnej właściwej w sprawach zarządzania kryzysowego w urzędzie wojewódzkim.

Na obszarze powiatu za działania podejmowane w obszarze zarządzania kryzysowego odpowiada starosta. Przypisane zadania starosta wykonuje przy pomocy powiatowej administracji zespolonej i powiatowego zespołu zarządzania kryzysowego, którym kieruje. Dodatkowo w powiecie funkcjonują powiatowe centra zarządzania kryzysowego, których organizację, siedzibę i tryb pracy określa starosta.

Podobnie jest na terenie gminy, gdzie organem właściwym w sprawach zarządzania kryzysowego jest wójt, burmistrz lub prezydent miasta, a jego organem wykonawczym jest komórka organizacyjna urzędu gminy lub miasta właściwej w sprawach zarządzania kryzysowego. Działania pomocnicze realizowane są w gminnych zespołach zarządzania kryzysowego, których skład, organizację, siedzibę oraz tryb pracy określa wójt, burmistrz lub prezydent miasta, podobnie jak ma to miejsce w przypadku zespołów wojewódzkich i powiatowych¹⁸.

¹⁷ *Publicznoprawne podstawy bezpieczeństwa wewnętrznego*, op. cit., s. 207–216.

¹⁸ K. Sienkiewicz-Małyjurek, F.R. Krynojewski, op. cit., s. 47–48.

7. Wpływ sytuacji kryzysowych na bezpieczeństwo wewnętrzne państwa w obecnych czasach

Nagle pojawienie się zimą 2019 r. groźnego wirusa COVID-19 spowodowało wprowadzenie *lockdownu*, co było początkiem wielu nadzwyczajnych zjawisk. Kryzys pogłębiło nieprzygotowanie służby zdrowia, niekonsekwentne działania rządu i opór przeciwników ograniczeń. Nałożyły się na to problemy gospodarcze (krach niektórych branż, drożyzna, inflacja), polityczne (zmiana terminu wyborów prezydenckich) i społeczne (protesty przeciwko zaostrzaniu ustawy anty-aborcyjnej). W polityce zagranicznej sytuację pogarszały konflikty z instytucjami UE oraz wzrost napięcia w sytuacji międzynarodowej. W drugim roku pandemii nowe zagrożenie stworzył Aleksandr Łukaszenka, sprowadzając na granicę polsko-białorską uchodźców z Bliskiego Wschodu. Kolejny kryzys pojawił się za naszą wschodnią granicą, gdy 24.02.2022 r. rozpoczęła się agresja Rosji na Ukrainę, a do Polski napłynęła wielka fala uciekinierów z Ukrainy. Bezpieczeństwo naszego kraju zostało zagrożone w stopniu nieznanym od 1945 r.

COVID-19

Pierwsze sygnały o nowym wirusie SARS-CoV-2 wywołującym nieznaną dotąd chorobę COVID-19 nadeszły w grudniu 2019 r. z chińskiego miasta Wuhan. Światowa Organizacja Zdrowia (WHO) 11.03.2020 r. ogłosiła stan pandemii. Pierwszy przypadek zakażenia wirusem w naszym kraju wykryto 4.03.2020 r. W dniach 10–15 marca zarządzono pierwszy *lockdown*, a 20 marca Ministerstwo Zdrowia ogłosiło stan epidemii. Łącznie przez nasz kraj „przepłynęło” pięć fal zakażeń wirusem. W dniu 1.04.2022 r. NFZ zlikwidował bezpłatne powszechne testy na COVID-19, a Ministerstwo Zdrowia w połowie maja zniosło stan pandemii, wprowadzając stan zagrożenia epidemicznego¹⁹.

Wspominając czas pandemii, niewątpliwie należy przypomnieć bohaterów, którzy podczas kryzysu związanego z rozprzestrzenianiem się wirusa stali na pierwszej linii. Lekarze, pielęgniarki, ratownicy medyczni oraz studenci 5. i 6. roku studiów medycznych pracowali nierzadko po 300 godzin miesięcznie. Spowodowane było to niedoborem kadrowym w służbie zdrowia. Wśród personelu medycznego w początkowej fazie rozprzestrzeniania się wirusa było najwięcej ofiar epidemii. Pracownicy nie dość, że byli przemęczeni fizycznie to dodatkowo, w związku z niedoborem sprzętowym musieli niejednokrotnie przeprowadzać wymuszoną selekcję chorych, co wpływało na ich zdrowie psychiczne.

¹⁹ A. Piasecki, *Kryzys Polski Współczesnej 1990–2022*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2022, s. 223–230.

Stan wyjątkowy na granicy z Białorusią

W sierpniu 2020 r. dyktatorzy Putin i Łukaszenka zorganizowali przerzuty migrantów z krajów Azji i Afryki na granicę z Litwą, Łotwą i Polską. Sytuacja ta spowodowała kryzys humanitarny i zaognienie stosunków międzynarodowych Polski z Rosją i Białorusią. Straż Graniczna została wsparta żołnierzami Wojska Polskiego, w celu ochrony nienaruszalności polskiej granicy państwowej. We wrześniu 2020 r. wprowadzono na terenie 183 miejscowości stan wyjątkowy. Próby nielegalnego przekroczenia granicy państwowej Straż Graniczna odnotowuje do dnia dzisiejszego. Niewątpliwie elementem, który w dużym stopniu pomaga mundurowym strzec granicy, jest powstały w 2022 r. mur o wysokości 5 metrów i długości około 180 km. Od początku kryzysu migracyjnego granicę polsko-białorską w sposób nielegalny próbowało przekroczyć około 60 tys. osób. Niestety kryzys na granicy pokazał w swojej początkowej fazie, że Polska nie jest przygotowana na niekontrolowany napływ dużej ilości osób. Kryzys na granicy dotknął również obywateli naszego kraju, szczególnie tych którzy mieszkają w bezpośredniej jej bliskości. Część z tych osób, szczególnie starszych, obawia się o swoje zdrowie i życie. Dodatkowo przez wprowadzenie stanu wyjątkowego, wiele osób prowadzących własne działalności odczuło to poprzez utratę części dochodów.

Agresja rosyjska na Ukrainę

Działania wojenne przeprowadzane przez Rosję na terenie Ukrainy trwały już od 2014 r. W tym czasie Rosja zajęła Krym oraz walczyła w rejonie Doniecka i Ługańska. Prezydent Rosji Władimir Putin w dniu 21.02.2022 r. wydał rozkaz ataku na Ukrainę. Wojska rosyjskie rozpoczęły tzw. „operację specjalną” w dniu 24.02.2022 r., od ataków z powietrza, które były wymierzone w duże miasta oraz infrastrukturę militarną. Jednakże wiemy z informacji przekazywanych przez media, iż ostrzeliwane były również obiekty cywilne, takie jak szkoły, szpitale czy budynki mieszkalne. Wojna na Ukrainie przyczyniła się do kolejnego kryzysu migracyjnego w Polsce. W pierwszych dniach wojny na teren naszego kraju przybyło około 6 mln migrantów z Ukrainy, którzy szukali schronienia w Polsce. Wielką rolę odegrały instytucje pozarządowe, stowarzyszenia społeczne oraz „zwykli obywatele” naszego kraju, którzy wspólnie zaangażowali się w pomoc uciekinierom z Ukrainy. Polacy spontanicznie ruszyli z pomocą, organizowali transport, pożywienie, noclegi oraz wsparcie psychiczne. Ponad 90% Polaków uważało, że powinniśmy pomagać Ukraincom.

Niewątpliwie działania wojenne, które trwają na Ukrainie, wpływają na kryzys ekonomiczny w naszym kraju. Wstrzymanie transportów węgla i gazu z Rosji, poprzez wprowadzanie kolejnych pakietów sankcji wpływa niestety na ceny tych surowców w naszym kraju. Skutkiem czego drożeją też inne produkty oraz podnoszone są koszty usług.

Poczucie bezpieczeństwa każdego obywatela w czasie trwania różnego rodzaju kryzysów jest bardzo ważnym elementem, za który odpowiedzialne jest państwo. Lata 2020–2022 zmieniły postrzeganie bezpieczeństwa. Zmiany, które zaszły w tym okresie w Polsce oraz w Europie, spowodowały nowe uwarunkowania bezpieczeństwa. Państwo funkcjonuje w bliższym i dalszym otoczeniu międzynarodowym mającym wpływ na tworzenie się i funkcjonowanie różnych uwarunkowań dotyczących bezpieczeństwa, jak i gospodarki narodowej. Kryzysy, które dotknęły Polskę, niewątpliwie dużo nauczyły obywateli, którzy muszą mieć świadomość, że nasz kraj nie jest przygotowany na sytuacje nagłe i nieprzewidywalne. Pomimo szeregu decyzji, wytycznych, regulaminów czy opracowań opisujących schematy zachowań podczas różnego rodzaju sytuacji kryzysowych, to niestety życie pisze własne scenariusze. Ważnym jest to, aby wyciągać wnioski z wcześniejszych sytuacji i nie popełniać tych samych błędów.

Bibliografia

- Bezpieczeństwo wewnętrzne*, Z. Ścibiorek, B. Wiśniewski, R. Kuc, A. Dawidowicz (red.), Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2017.
- Encyklopedia bezpieczeństwa wewnętrznego*, A. Misiuk, J. Itrich-Drabarek, M. Dobrowolska-Opala (red.), Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2021.
- Instytucje bezpieczeństwa narodowego*, M. Paździor, B. Szmulik (red.), Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2012.
- Instytucjonalne podstawy bezpieczeństwa państwa w Rzeczypospolitej Polskiej*, B. Dziemidok-Olszewska, M. Michalczyk-Wlazło (red.), Wydawnictwo Elipsa, Warszawa 2018.
- Kamiński M.A., *Prawo Bezpieczeństwa Narodowego*, „Wiedza Obronna” 2019, nr 3.
- Piasecki A., *Kryzys Polski Współczesnej 1990–2022*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2022.
- Pietraś M., Wojtaszczyk K.A., *Polska w systemie bezpieczeństwa narodowego*, Wydawnictwo ASPRA-JR, Warszawa 2016.
- Publicznoprawne podstawy bezpieczeństwa wewnętrznego*, M. Zdyb (red.), Wydawnictwo Lex, Warszawa 2014.
- Sienkiewicz-Małyjurek K., Krynojewski F.R., *Zarządzanie kryzysowe w administracji publicznej*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2010.
- System bezpieczeństwa i porządku publicznego*, M. Zdyb, J. Stelmasiak, K. Sikora (red.), Wydawnictwo Lex, Warszawa 2015.

Paweł Jachimowicz

Student studiów drugiego stopnia, Gdańska Szkoła Wyższa

Inwestycje w sektorze energetycznym

Streszczenie

Celem artykułu jest przedstawienie korzyści płynących z energetyki jądrowej, która na tle innych odnawialnych źródeł energii może być kluczowym elementem stabilności funkcjonowania gospodarki oraz zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego. Bazując na wiedzy dotyczącej rozwoju technologii atomowej, w podsumowaniu artykułu postawiono tezę o słuszności budowy atomowej infrastruktury energetycznej w świetle ostatnich wydarzeń międzynarodowych, jakim jest konflikt zbrojny we wschodniej Europie.

Słowa kluczowe: bezpieczeństwo energetyczne, czysta energia, reaktor jądrowy.

Wstęp

Na początku listopada 2022 r. premier Mateusz Morawiecki poinformował opinię publiczną o wyznaczeniu miejsca pod budowę pierwszej elektrowni atomowej w Polsce. Infrastruktura przemysłowo-energetyczna ma powstać na północy kraju, a dokładnie w rejonie niewielkiej wsi Lubiawo-Kopalino w gminie Choczewo na obszarze Pobrzeża Kaszubskiego. Budowa ma rozpocząć się w 2026 r., a reaktor ma rozpocząć pracę już w 2033 r. Według doniesień Prezesa Rady Ministrów ma to być jedna z trzech tego typu elektrowni planowanych do realizacji w najbliższych latach. Równocześnie rozpoczęła się debata publiczna o słuszności tego typu inwestycji. Mimo kampanii informacyjnej dotyczącej czystości energii i ekonomii pochodzącej z pracy elektrowni atomowej, duża część społeczeństwa jest przeciwna tego typu budowy. W dużej mierze wynika to z doświadczeń nie tak dawnych lat 80. XX w., kiedy to 26.04.1986 r. doszło do awarii elektrowni atomowej w Czarnobylu. Wydarzenia z tamtych lat pozostawiły ślad w świadomości pokoleń, które w dalszym ciągu do tematu energetyki jądrowej mają negatywne nastawienie. Sytuacji nie poprawiła kolejna awaria japońskiego reaktora w Fukushima w 2011 r.

Inną kwestią jest prowadzenie polityki energetycznej w Polsce. W ostatnich latach przedstawiciele rządu działali na rzecz silnie rozbudowanej gałęzi rodzimego przemysłu, jakim jest górnictwo. Z uwagi, iż wiele kopalni i spółek energetycznych są także spółkami skarbu państwa, nie dziwi fakt, że wiele

wypowiedzi polityków i specjalistów sektora energetycznego z ostatnich lat przedstawiały negatywne opinie dotyczące budowy elektrowni atomowej, co trafiało do przestrzeni publicznej. Musimy pamiętać, że współczesna technologia projektowania i budowania reaktorów jądrowych stoi na bardzo wysokim poziomie zaawansowania, nieporównywalnym z konstrukcjami z minionych lat (przykładowo czarnobylski reaktor RBMK-1000 był konstrukcją zaprojektowaną w latach 60. XX w.). Obawa opinii publicznej o skutki ewentualnej awarii elektrowni na terenie naszego kraju jest nieuzasadniona pod względem umiejscowienia samej elektrowni. W krajach sąsiadujących z Polską są już rozmieszczone reaktory jądrowe. Z punktu widzenia awarii któregośkolwiek z nich obszar naszego kraju prawdopodobnie znajdzie się na śladzie obłoku promieniotwórczego. Czym jest energetyka jądrowa i czy powinniśmy się jej obawiać? Czym jest bezpieczeństwo energetyczne w obecnej sytuacji międzynarodowej? Jaki wpływ na gospodarkę mają wysokie ceny energii elektrycznej?

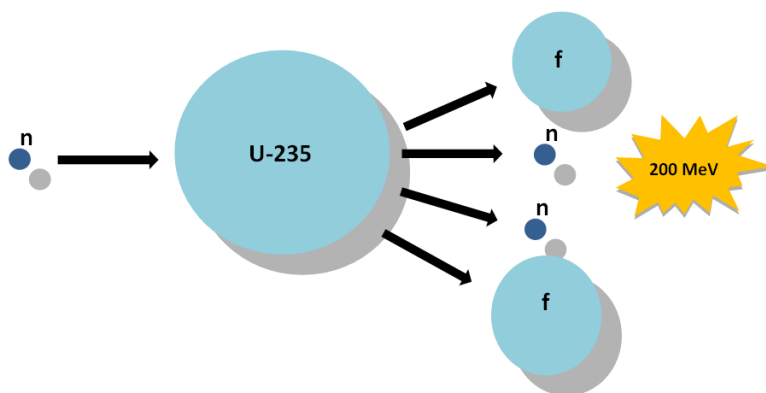
Energetyka jądrowa – historia wielkich odkryć

Wstępem do rozwinięcia tematyki dotyczącej energetyki jądrowej jest poznanie jej początków i rozwoju. Wiek XX dla chemii i fizyki jądrowej był bez wątpienia wiekiem naukowych rewolucji. Pierwszym krokiem do poznania wielkich możliwości atomu było odkrycie w 1896 r. przez Henriego Becquerela zjawiska promieniotwórczości (1896 r.). Uznając je za mało istotne przekazał wyniki eksperymentu Marii Skłodowskiej-Curie, która wraz z mężem Piotrem doprowadziła do odkrycia polonu i radu (1898 r.). W środowisku naukowym wielu fizyków zaczęło zgłębiać wiedzę na temat ciężkich pierwiastków chemicznych i ich oddziaływania z otoczeniem przy różnych założeniach badawczych. Doprowadziło to do odkrycia, które pociągnęło za sobą poważne konsekwencje w świecie naukowym i przeniosło ludzkość do ery atomowej. Włoski fizyk Enrico Fermi przeprowadził w 1934 r. badania z uranem, którego bombardowanie neutronami miało doprowadzić do stworzenia nowego pierwiastka o liczbie atomowej 93¹. W wyniku eksperymentu odkrył, że „nowy pierwiastek” jest silnie promieniotwórczy, jednak nie powiązał tego z faktem, iż prawdopodobnie doprowadził do pierwszego w historii rozszczepienia atomu. Ujawnienie wyników przeprowadzonych badań wzbudziło bardzo duże zainteresowanie i w niedługim czasie inny niemiecki duet uczonych Otto Hahn i Fritz Strassmann próbował potwierdzić wyniki eksperymentu Fermiego. Ku ich zdziwieniu odkryli, że w próbce po badaniu jest między innymi bar, którego liczba atomowa wynosi 56 i jest o blisko połowę mniejsza od liczby atomowej uranu². Odkrycie z 7.12.1938 r. było trudne do wytłumaczenia dla chemików, mimo iż dostrzegli fakt „pękania uranu”. Dopiero po opublikowaniu

¹ G. Jezierski, *Energia jądrowa wczoraj i dziś*, Wydawnictwa Naukowo-Techniczne, Warszawa 2005, s. 13.

² *Ibidem*, s. 14.

6.01.1939 r. wyników badań inni naukowcy Lise Meitner i jej siostrzeniec Otto Frisch prowadząc własne prace, wykazali, że uran ulega rozszczepieniu przy jednoczesnym wyzwoleniu bardzo dużej energii. Według wyliczeń Meitner była to wartość wynosząca około 200 MeV (megaelektronowoltów) i była to wartość blisko 50 milionów razy większa od dotychczasowo przeprowadzonych procesów chemicznych³. Był to punkt zwrotny do dalszych badań, w których okazało się, że nie każdy izotop uranu ulega rozszczepieniu. Najlepiej do tego nadaje się uran U235, który jest składnikiem rudy uranu składającej się w 99,3% z U238 i tylko 0,7% U235⁴.



Rys. 1. Schemat rozszczepienia atomu uranu U 235

Źródło: opracowanie własne.

Era atomowa

Zdobyta wiedza dotycząca rozszczepienia ciężkich jąder atomowych w obliczu wybuchu II wojny światowej wywołała duży strach w środowisku naukowym. Doktryna wojenna i imperialne plany nazistowskich Niemiec w połączeniu z licznymi pracami niemieckich chemików i fizyków na tle rozważań dotyczących możliwości uzyskania reakcji łańcuchowej z uwolnieniem wielkiej energii spowodowała natychmiastową reakcję ze strony uczonych z całego świata. Słynny list Alberta Einsteina do ówczesnego prezydenta Stanów Zjednoczonych Franklina D. Roosevelta rozpoczął przygotowania do największego przedsięwzięcia naukowego, jakim był Projekt Manhattan. Projekt, który zaangażował 200 tys. osób, pochłonął 20 mld dolarów⁵ i ostatecznie doprowadził do zbudowania pierwszej na świecie bomby atomowej.

Do wytworzenia bomby atomowej był potrzebny wzbogacony uran U235 i wzbogacony pluton P239. Wzbogacania, czyli uzyskiwanie większej procen-

³ *Ibidem*, s. 15.

⁴ E.M. Rogers, *Fizyka atomowa i jądrowa*, PWN, Warszawa 1974, s. 232.

⁵ G. Jezierski, *op. cit.*, s. 37.

towo ilości danego nuklidu w mieszaninie izotopów tego samego pierwiastka, dokonuje się w procesie zwanym rozdzieleniem izotopów⁶. Do oszacowania masy krytycznej w przyszłych bombach w 1942 r. Enrico Fermi zbudował pierwszy eksperymentalny reaktor jądrowy zwany stosem atomowym⁷ (od sposobu ułożenia cegieł z uranu i grafitu). Stos ważył około 40 ton⁸. Jednocześnie w kilku ośrodkach badawczych trwały prace nad różnymi rozwiązaniami konstrukcji reaktora jądrowego. Największy problemem stanowiła wysoka temperatura i problemy z jej odprowadzeniem. Dalsze prace nasunęły koncepcję kulistej formy stosu, która zapewniłaby uzyskanie samopodtrzymującej się reakcji łańcuchowej rozszczepienia uranu. W podziemnym pomieszczeniu uniwersytetu w Chicago, w ścisłej tajemnicy rozpoczęto budowę stosu uranowo-grafitowego. Po 17 dniach ciągłej pracy, 2.12.1942 r. o godzinie 15:25 przeprowadzono pierwszą na świecie kontrolowaną łańcuchową reakcję jądrową z rozszczepieniem uranu. 51 osób przebywających w pomieszczeniu było świadkami reakcji, która trwała zaledwie 28 minut i wytworzyła 0,5 W energii⁹. Nazwa reaktora CP-1 (Chicago Pile-1) „stos chicagowski nr 1” rozpoczęła nową erę pozyskiwania energii elektrycznej, wykorzystując przemiany atomowe. Od odkrycia zjawiska rozszczepienia do udanego podtrzymania reakcji minęło zaledwie 4 lata. Jak wspomniał po czasie Fermi: „Wydarzenie to nie było spektakularne, nie było wystrzałów ani błysków reflektorów. Lecz to znaczyło dla nas, że uwolnienie energii atomu na szerszą skalę będzie tylko kwestią czasu”¹⁰.

Udane zainicjowanie reakcji rozszczepienia, a następnie jej wygaszenie spowodowało szereg kolejnych eksperymentów i po 9 miesiącach od uruchomienia CP-1 uruchomiono kolejny stos (X-10), którego moc wynosiła już 1000 kW wyprodukowanej energii. Choć ważniejszym na tamten czas było wyprodukowanie 1,54 mg plutonu – nowego pierwiastka potrzebnego do celów militarnych, technologia stosów atomowych stała się nowym rodzajem pozyskiwania energii cieplnej do produkcji energii elektrycznej.

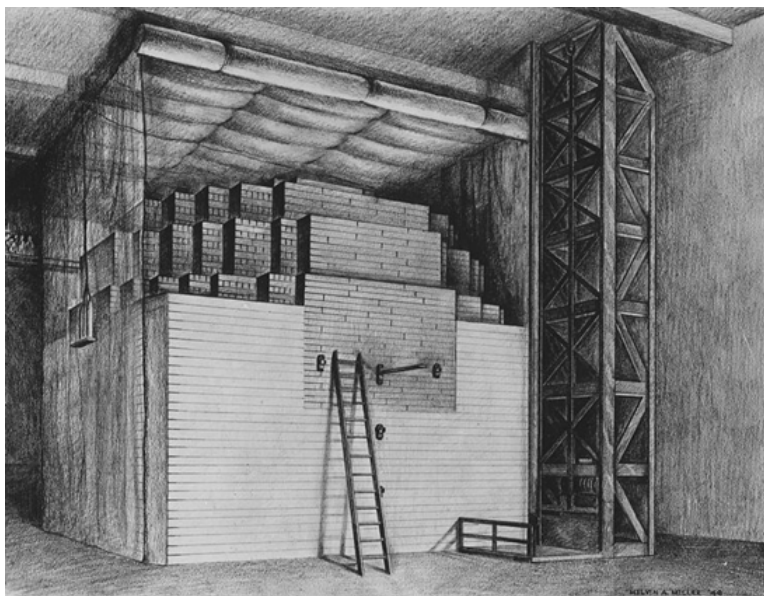
⁶R. Szepke, *1000 słów o atomie i technice jądrowej*, Wydawnictwo MON, Warszawa 1972, s. 268.

⁷G. Jezierski, *op. cit.*, s. 50.

⁸R. Szepke, *op. cit.*, s. 231.

⁹*Ibidem*, s. 232.

¹⁰G. Jezierski, *op. cit.*, s. 54.



Rys. 2 Chicago Pile-1

Źródło: Melvin A. Miller Argonne National Laboratory.

Sposób działania elektrowni atomowej

Mimo całego zaawansowania technologii jądrowej sprowadza się ona do bardzo prostych wniosków. Reaktor jądrowy wytwarza wysoką temperaturę, którą wykorzystuje się do podgrzania wody i uzyskania pary wodnej. Wysokie ciśnienie pary wodnej wykorzystuje się w dalszym procesie do napędzania turbin elektrycznych (generatorów), które produkują prąd elektryczny. Na przestrzeni lat prowadzono badania nad różnymi rozwiązaniami konstrukcyjnymi reaktorów. Z konstrukcji (spośród 22 różnych typów reaktorów), które są stosowane obecnie, wyróżniamy¹¹:

- reaktory wodne ciśnieniowe (PWR – *Pressurized Water Reactor*),
- reaktory z wrzącą wodą (BWR – *Boiling Water Reactor*),
- reaktory z ciężką wodą (HWR – *Heavy Water Reactor*).

We współczesnych reaktorach jako paliwo wykorzystywany jest uran, pluton lub tor. Bloki reaktorów wykorzystują w dużej części uran naturalny. Technologia projektowania nowych elektrowni wykorzystuje doświadczenia poprzednich konstrukcji, mając na celu zwiększyć sprawność oraz bezawaryjność i bezpieczeństwo. Koncern ABB zaprojektował elektrownię z reaktorem PIUS (*Process Inherent Ultimately Safety* – proces z przynależnym nieodłącznym najwyższym bezpieczeństwem). Reaktor ten (podobnie jak AP-600 producenta Westinghouse¹²)

¹¹ J. Kucowski, D. Laudyn, M. Przekwas, *Energetyka a ochrona środowiska*, WNT, Warszawa 1994, s. 336.

¹² Firma ta będzie budowała pierwszy polski reaktor jądrowy w 2026 r.

jest reaktorem o konstrukcji z pasywnym systemem bezpieczeństwa. Jakiegokolwiek zaburzenie jego pracy powoduje bezpieczne i samoczynne odstawienie reaktora. Prostota działania i zabezpieczenia bazujące na prawach fizyki (wpływ grawitacji, np. naturalne chłodzenie powietrzne)¹³ są standardem współczesnej energetyki jądrowej. Innym aspektem jest rozwój technologii pod kątem zasobów i ochrony środowiska. Reaktory torowe (wykorzystujące pierwiastek toru jako paliwo) okazują się bardziej ekonomiczne. W skorupie ziemskiej jest czterokrotnie więcej toru niż uranu, koszty wydobycia i wzbogacania są niższe natomiast po rozpadzie pierwiastków toru powstaje neptun, który stanowi mniejsze obciążenie dla środowiska od bardziej promieniotwórczego ameryku po rozpadzie uranu¹⁴.

Kolejnym rozwiązaniem mającym na celu efektywniejsze wykorzystanie przemian atomowych jest reaktor typu PBMR, w którym tradycyjne pręty paliwowe są zastąpione kulkami z grafitu, a chłodziwem zamiast wody jest hel o temperaturze 900°C. Rozwiązanie to podnosi sprawność reaktora z 30 do 44% w przypadku starszych konstrukcji (przy 10-krotnie mniejszym reaktorze!)¹⁵. Awaryjne znane z historii dotyczące stopienia rdzenia reaktora lub wymknięcia się spod kontroli są niemożliwe. Wysoki poziom bezpieczeństwa samego reaktora jest zapewniony poprzez następujące bariery: koszulki paliwowe, ścianki rurociągów obiegu pierwotnego, obudowy bezpieczeństwa, obejmujące cały obieg pierwotny (skażony)¹⁶. Rdzeń reaktora jest chroniony przez osłonę termiczną ze stali lub grafitu oraz osłonę biologiczną z mieszanki betonu i limonitu lub barytu grubości kilku metrów¹⁷.

Cykl pracy reaktora i jego eksploatacja polega na wymianie 1/3 ilości paliwa jądrowego raz w roku (pełny cykl wynosi 3 lata). Kasety paliwowe, w których mieści się wsad paliwowy podczas wymiany, są tak zaprojektowane, aby uniemożliwić powstanie stanu podkrytycznego pracy reaktora. Zużyte w procesie pozyskiwania energii paliwo jądrowe po wyciągnięciu z kaset paliwowych jest przetrzymywane w specjalnym basenie przez około 3 lata, następnie przechowywane jest na terenie elektrowni przez kolejne 10 lat¹⁸. Po tym czasie trwające przemiany fizyczno-chemiczne na tyle maleją, że można przystąpić do przewiezienia paliwa do składowisk odpadów promieniotwórczych. Miejscem do tego przeznaczonym są najczęściej stare szyby kopalni lub inne struktury w głębokim składowisku geologicznym. Poniekąd te same, z których wydobywa się rudy uranu do celów przemysłowych. Obecnie na terenie naszego kraju mamy jeden obiekt tego typu. Znajduje się w Różanie (woj. mazowieckie) i jest to obiekt typu powierzchniowego

¹³ J. Kucowski, D. Laudyn, M. Przekwas, *op. cit.*, s. 363.

¹⁴ W.M. Lewandowski, *Proekologiczne odnawialne źródła energii*, WNT, Warszawa 2006, s. 61.

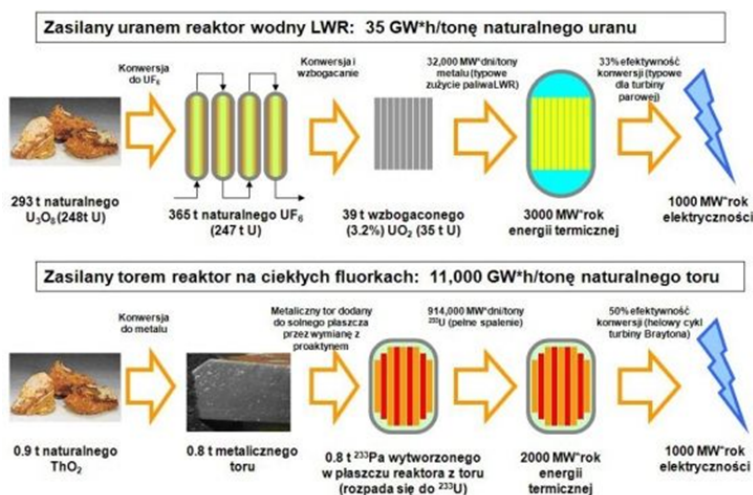
¹⁵ *Ibidem*, s. 60.

¹⁶ J. Kucowski, *op. cit.*, s. 352.

¹⁷ *Ibidem*, s. 353.

¹⁸ *Ibidem*, s. 360.

z uwagi na średni czas połowicznego rozpadu przechowywanych radioizotopów wynoszący około 30 lat. Głównie składowane są tam odpady pochodzenia medycznego i przemysłowego. Wraz z nową infrastrukturą energetyczną planowana jest budowa nowego obiektu zdolnego do przechowywania zużytego paliwa jądrowego. Zużyte paliwo jądrowe z reaktorów badawczych MARIA i nieczynnego reaktora EWA mieszczące się w Świerku było przechowywane w Zakładzie Unieszkodliwiania Odpadów Promieniotwórczych w Otwocku-Świerku (obecnie obiekty 19 i 19A nie przechowują żadnego zużytego paliwa)¹⁹.



Rys. 3. Porównanie paliwa torowego z uranowym oraz stosunek ilości paliwa do pozyskiwanej energii

Źródło: Ekoatom.

Ekonomia surowcowa

Paliwo jądrowe ma formę małych cylindrycznych pastylek. Jedna pastylka o wadze 10 gramów generuje 600 kWh energii elektrycznej, co stanowi 1/4 energii elektrycznej zużywanej przez jedno gospodarstwo domowe w Polsce²⁰. Przekształcanie energii z rozpadu atomu jest milion razy bardziej energetyczne niż spalanie w reakcji chemicznej. Podczas spalania paliw kopalnych wydzielamy do atmosfery zanieczyszczenia, które w formie gazów cieplarnianych (dwutlenek węgla, CO_2) mają negatywny wpływ na środowisko naturalne. W ten sposób dostarczamy 70 mln ton dziennie, co stanowi 800 ton zanieczyszczeń na sekundę. Dla porównania w kontekście czystego wytwarzania energii, elektrownia atomowa nie generuje CO_2 czy innych gazów cieplarnianych²¹. Energia wytwarzana z 1 kg

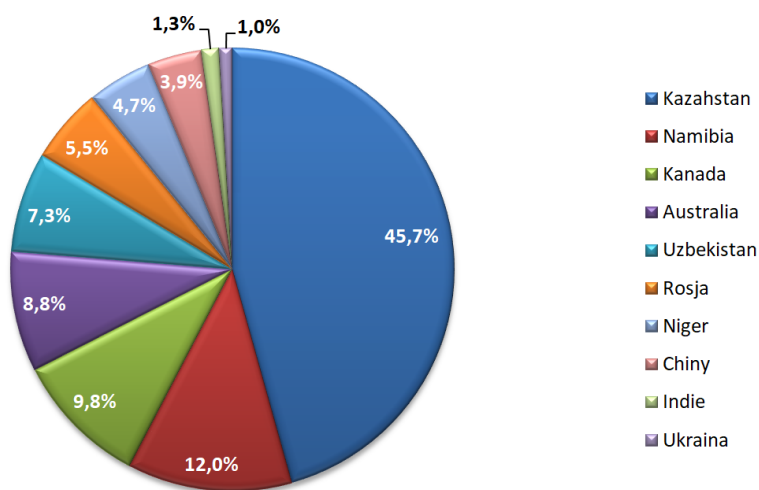
¹⁹ Zob. <https://www.gov.pl/web/paa/nadzor-nad-obiektami-jadrowymi> (dostęp: 24.02.2023 r.).

²⁰ G. Jezierski, *op. cit.*, s. 321.

²¹ *Ibidem*, s. 322.

uranu w stosunku do 1 kg węgla wynosi 1 mln MJ (megadżuli) wobec 52 MJ energii²². Kilogram uranu (przy całkowitym rozszczepieniu) jest tak samo energetyczny jak spalenie 1,5 mln kg węgla. Paliwa kopalne i ich złoża są ograniczone. Z roku na rok rośnie koszt ich wydobywania. W przypadku paliwa jądrowego cała skorupa Ziemi jest jednym wielkim magazynem izotopów promieniotwórczych. Przeciętny obszar o powierzchni 400 m² do głębokości 1 m zawiera około 2 kg uranu, 6 kg toru i 0,8 kg promieniotwórczego potasu K40²³.

Reaktory torowe są nową technologią i większą część obecnych elektrowni stanowią reaktory wykorzystujące uran. Odkryty ponad 200 lat temu uran początkowo był wykorzystywany do celów militarnych, jednak dzisiaj jest uznawany za najcenniejsze źródło energii. Światowe wydobywanie uranu zmieniało się na przestrzeni lat, na co miało wpływ wiele czynników ekonomicznych, politycznych, a także społecznych i środowiskowych. Złoża rudy uranowej znajdują się na całym świecie, a pionierami w jego wydobywaniu w 2021 r. były Kazachstan, Namibia oraz Kanada. W skali światowej te trzy państwa posiadają złoża metalu, które stanowią około 70% globalnych zasobów²⁴.



Wykres 1. Wydobywanie uranu w skali światowej w 2021 r.

Źródło: Światowe Stowarzyszenie Nuklearne (World Nuclear Association, WNA).

W Polsce złoża uranu znajdują się w Sudetach, Górach Świętokrzyskich, na Podlasiu oraz na Warmii w rejonie Mierzei Wiślanej²⁵. Najkorzystniejsze

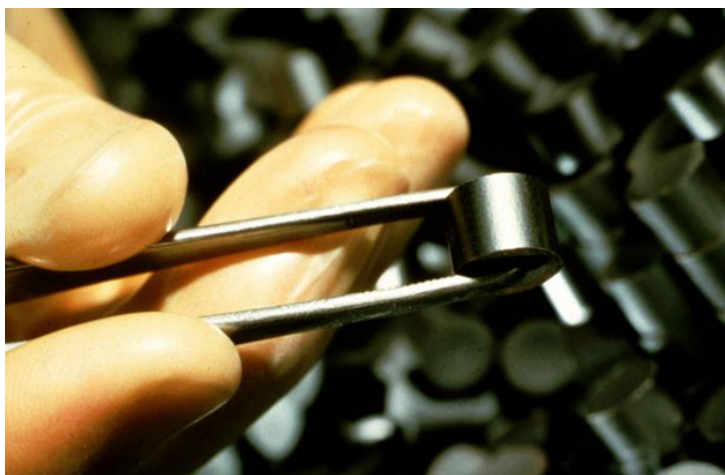
²² *Ibidem*, s. 324.

²³ *Ibidem*, s. 323.

²⁴ *World Uranium Mining Production*, World Nuclear Association; OECD-NEA & IAEA, *Uranium 2020: Resources, Production and Demand* ("Red Book").

²⁵ D.W. Kulczyński, *Planning for a Nuclear Poland*, *Nuclear Engineering International*, kwiecień 2014.

lokalizacje znajdują się na wschodnim wybrzeżu Polski: Lubiatowo-Kopalino²⁶ i Żarnowiec. W ich przypadku prace nad badaniami środowiskowymi i lokalizacyjnymi są najbardziej zaawansowane²⁷. Wydobywana w naszym kraju ruda uranowa charakteryzuje się wysoką zawartością uranu i mieści się w przedziale 250–1100 ppm. Przewyższa to najlepiej prosperujące kopalnie w Namibii, w których zawartość promieniotwórczego pierwiastka w rudzie wynosi około 300 ppm. Według Międzynarodowej Agencji Energii Atomowej możliwe jest pozyskanie nawet 100 tys. ton uranu. Wykorzystanie ich pozwoliłoby na produkcję energii przez dziesiątki lat²⁸. Do pozyskiwania pierwiastka można również wykorzystać złoża miedzi, węgla kopalnego oraz odpady poprodukcyjne nawozów sztucznych. Odzyskiwanie uranu z powyższych zasobów miałoby również korzystny wpływ na ochronę środowiska. Możliwe jest wykorzystanie uranu zrzucanego na hałdy po spalaniu węgla kopalnego, a także zmniejszenie promieniotwórczości odpadów pochodzących z procesów oczyszczania miedzi. Pozyskiwanie pierwiastka tymi metodami zapewniłoby większe źródła uranu, dzięki czemu możliwe byłoby wykorzystanie energii jądrowej w dłuższym okresie niż jest to przewidziane²⁹.



Rys. 4. Pastylka paliwowa rdzenia paliwowego

Źródło: nuclearstreet.com.

W 2020 r. odnotowano spadek globalnego wydobycia rud spowodowany zamknięciem kopalni przez pandemię COVID-19. Doprowadziło to do wzrostu zapotrzebowania na energię bez pozyskiwania złóż potrzebnych do jej produkcji.

²⁶ Miejsce wybrane pod budowę polskiej elektrowni jądrowej.

²⁷ J. Gierszewski, Ł. Młynarkiewicz, T.R. Nowacki, J. Dworzecki, *Nuclear Power in Poland's Energy Transition*, 18.06.2021.

²⁸ A. Strupczewski, *Czy wystarczy uranu dla energetyki jądrowej*.

²⁹ A. Gawrykowska-Fyk, Z. Nowak, *Report Nuclear Energy in Poland*, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 2014.

Energia jądrowa jest źródłem zaledwie 10% energii, jednak stanowi ponad 50% energii o zerowej emisji CO₂. W miarę zwiększania się udziału energii jądrowej na światowym poziomie zmienia się również równowaga na rynku producentów. Jedynie pojedyncze koncerny naftowo-gazowe znajdują się wyżej niż sektor uranowy pod względem energii elektrycznej³⁰.

Ceny energii atomowej, gazowej i naftowej są ze sobą powiązane, ale różnią się między sobą ze względu na charakterystykę paliw oraz sposoby wykorzystania. Cena energii atomowej w znacznym stopniu uzależniona jest od kosztów związanych z budową i utrzymaniem elektrowni jądrowych³¹. Wymagają one dużej inwestycji kapitałowej, jednak koszty utrzymania i paliwa są stosunkowo niskie. Ceny uranu, surowca używanego do produkcji paliwa jądrowego, są względnie stabilne ze względu na jego rzadkość i ograniczoną produkcję. Dzięki temu koszt wytworzenia energii atomowej nie jest w dużym stopniu uzależniony od zmian cen surowców³². Koszty energii gazowej i naftowej cechują się większą zmiennością i w dużym stopniu są powiązane z panującą sytuacją na rynku. Ceny ropy naftowej i gazu ziemnego są uwarunkowane od poziomu podaży i popytu, a także od sytuacji politycznej i ekonomicznej w krajach wydobywających i przetwarzających surowce³³. W państwach, w których energię elektryczną wytwarza się głównie z paliw kopalnych, ceny energii elektrycznej są uzależnione od cen ropy naftowej lub gazu ziemnego, ponieważ koszty wykorzystania tych paliw są wysokie. W krajach, w których produkcja energii elektrycznej opiera się na elektrowniach jądrowych, ceny energii atomowej są mniej podatne na zmiany cen surowców kopalnych, co może zapewnić pewną stabilność cen energii dla konsumentów³⁴.

Niezależność energetyczna

Obecna sytuacja dotycząca cen energii elektrycznej jest ściśle powiązana z sytuacją gospodarczo-ekonomiczną w świetle konfliktu zbrojnego w Ukrainie. 24.02.2022 r. świat stanął na krawędzi kolejnej wojny światowej i był zmuszony zrewidować swoje stanowisko w kwestii sojuszy gospodarczo-ekonomicznych i militarnych. Sytuacja, w jakiej znalazły się kraje Unii Europejskiej w obliczu poważnych problemów z dostawami surowców energetycznych, musiała skłonić do natychmiastowej reakcji. W wyniku licznych sankcji nałożonych na Rosję, został ograniczony lub wstrzymany łańcuch dostaw między innymi gazu i węgla.

³⁰ V. Basov, *World's largest uranium producing countries in 2020 – report*, 16.09.2021.

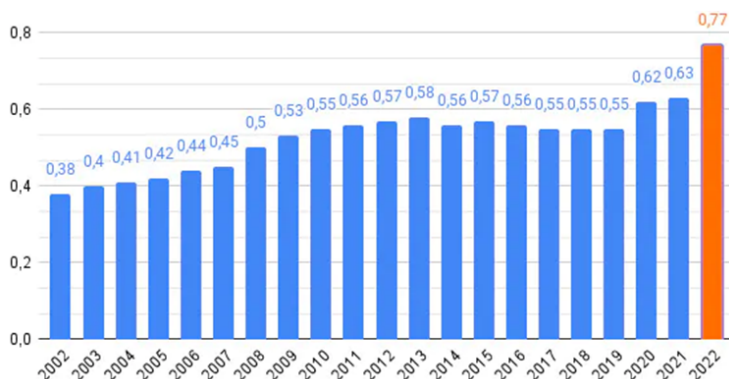
³¹ *Unearthing Opportunity: Uranium Miners and the Global Clean Energy Transition*, Sprott, kwiecień 2022.

³² *The cost of new generating capacity in perspective*, Nuclear Energy Institute, sierpień 2008.

³³ *The costs of generating electricity*; Royal Academy of Engineering; 2004.

³⁴ M. Bles, M. Afman, J. Benner, M. Blom, H. Croezen, F. Rooijers, B. Scheper, *Nuclear energy: The difference between costs and proces*, Delft, CE Delft, lipiec 2011.

Konflikt zbrojny w Europie pociągnął za sobą kryzys na rynkach finansowych, co doprowadziło do inflacji i miało wielki wpływ na problemy gospodarcze krajów UE. W Polsce po opanowaniu sytuacji związanej z pandemią, gospodarka nie była w stanie dostatecznie zareagować. Mimo szeregu przedsięwzięć rządu w celu minimalizacji negatywnych skutków braku surowców energetycznych, wzrost cen prądu elektrycznego miał wielki wpływ na funkcjonowanie naszego kraju³⁵. Transport jest wrażliwy na ceny paliw płynnych, a to prowadzi do wzrostu cen produktów w każdym obszarze działania gospodarki. Natomiast ceny paliw stałych wykorzystywanych w elektrowniach węglowych do produkcji prądu powodują wzrost cen energii. Ceny te bezpośrednio przekładają się na wzrost kosztów produkcji i usług. Efekt domina oddziałuje na rynki finansowe (wzrost inflacji), handel, transport, przemysł, a skutkiem jest obniżenie jakości życia społeczeństwa. Szacuje się, że ceny energii elektrycznej w 2023 r. mogą wynosić według różnych założeń 1,95 zł za 1 kWh. Jednak w związku z zamrożeniem cen akcyzy i przywróceniem 23% VAT ceny wyniosą około 0,99 zł za 1 kWh³⁶. Sytuacja cen jest ciągle analizowana przez rząd i wprowadzana przez Urząd Regulacji Energetyki. Dynamiczna sytuacja na rynkach paliw może doprowadzić do częstych wahań cen energii elektrycznej, co z pewnością będzie miało bezpośredni wpływ na gospodarkę.



Wykres 2. Wykres cen w Polsce za 1 kWh w latach 2002–2022

Źródło: enerad.pl.

Podsumowanie

Niezależność energetyczna jest kluczowym elementem sprawnego i stabilnego funkcjonowania państwa. Odkładanie rozbudowy infrastruktury oraz inwestycji mogących zabezpieczyć lub w dużej części uniezależnić stabilność energetyczną może doprowadzić do katastrofalnych skutków w ciągu najbliższych lat. Sytuacja międzynarodowa wyraźnie wskazuje na poszukiwanie własnych sposobów

³⁵ Zob. <https://magazynprzedsiębiorcy.pl/kryzys-energetyczny> (dostęp: 24.02.2023 r.).

³⁶ Zob. <https://wysokienapiecie.pl/80125-taryfy-na-2023-za-prad> (dostęp: 24.02.2023 r.).

i rozwiązań w rozwój i sposób produkcji energii. Mając jednocześnie na uwadze fakt ciągłej degradacji środowiska naturalnego poprzez emisję CO₂ i koszty związane z opłatami klimatycznymi, rozsądnym jest budowanie w Polsce elektrowni jądrowych. W odróżnieniu od starych konstrukcji, nowoczesne reaktory w elektrowniach mają szereg zabezpieczeń i procedur związanych ze stabilną pracą i utrzymywaniem rdzeni w stanie krytycznym (optymalnym dla pracy tego typu urządzeń). Warto o tym wspomnieć, mając na uwadze fakt, że wiele poważnych awarii, które wystąpiły w elektrowniach atomowych, spowodowanych było wadami konstrukcyjnymi lub błędem człowieka i łamaniem procedur bezpieczeństwa. W Międzynarodowej Skali Zdarzeń Jądrowych i Radiologicznych INES (ang. *International Nuclear and Radiological Event Scale*)³⁷ rozróżniamy 7-stopniową skalę awarii. W całej historii energetyki jądrowej mieliśmy 11 przypadków, kiedy skala została wykorzystana. Jako poważna awaria z najwyższą notą 7 znalazła się awaria w Czarnobylu, następnie 6 – dwa przypadki, 5 – cztery zdarzenia, 4 – trzy przypadki oraz 1 – jednokrotnie. Trudno oszacować zyski i straty w obliczu tego zestawienia, mając na uwadze okoliczności wielu awarii. Biorąc pod uwagę obecną minimalizację zagrożeń związanych z tego typu awariami, energia z atomu jest przykładem najczystszej energii, jaką obecnie dysponujemy.

Katastrofy i poważne awarie zdarzały się i mogą wydarzyć się w przyszłości. To od nas zależy, czy będziemy wyciągać z nich wnioski i poszukiwać lepszych rozwiązań. Rozwój technologii współczesnego świata daje nam szereg możliwości i alternatyw. Z pewnością mamy coraz więcej instrumentów ochrony, kontroli i zapobiegania tego typu wydarzeniom. Równolegle istnieje potrzeba budowania świadomości społecznej i edukacji obywateli w kwestiach ochrony środowiska w sferze aktywnej i merytorycznej debaty związanej z wymienionymi problemami.

Bibliografia

- Basov V., *World's largest uranium producing countries in 2020 – report*, 16.09.2021.
- Bles M., Afman M., Benner J., Blom M., Croezen H., Rooijers F., Scheper B., *Nuclear energy: The difference between costs and proces*, Delft, CE Delft, lipiec 2011.
- Gawrykowska-Fyk A., Nowak Z., *Report Nuclear Energy in Poland*, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 2014.
- Gierszewski J., Młynarkiewicz Ł., Nowacki T.R., Dworzecki J., *Nuclear Power in Poland's Energy Transition*, 18.06.2021.
- Jezierski G., *Energia jądrowa wczoraj i dziś*, Wydawnictwa Naukowo-Techniczne, Warszawa 2005.
- Kucowski J., Laudyn D., Przekwas M., *Energetyka a ochrona środowiska*, WNT, Warszawa 1994.
- Kulczynski D.W., *Planning for a Nuclear Poland*, *Nuclear Engineering International*, kwiecień 2014.

³⁷ Zob. <https://www.gov.pl/web/paa/reagowanie-w-zdarzeniach-radiacyjnych> (dostęp: 19.02.2023 r.).

- Lewandowski W.M., *Proekologiczne odnawialne źródła energii*, WNT, Warszawa 2006.
- OECD-NEA & IAEA, *Uranium 2020: Resources, Production and Demand ("Red Book")*.
- Rogers E.M., *Fizyka atomowa i jądrowa*, PWN, Warszawa 1974.
- Strupczewski A., *Czy wystarczy uranu dla energetyki jądrowej*.
- Szepke R., *1000 słów o atomie i technice jądrowej*, Wydawnictwo MON, Warszawa 1972.
- The cost of new generating capacity in perspective*, Nuclear Energy Institute, sierpień 2008.
- The costs of generating electricity*, Royal Academy of Engineering, 2004.
- Unearthing Opportunity: Uranium Miners and the Global Clean Energy Transition*, Sprott, kwiecień 2022.

Wojciech Majowicz

Student studiów drugiego stopnia, Gdańska Szkoła Wyższa

Współczesne wyzwania związane z degeneracją środowiska naturalnego

Streszczenie

Artykuł dotyczy współczesnych wyzwań związanych z degeneracją środowiska naturalnego, awariami technicznymi i katastrofami naturalnymi. Opisana jest tu rola prawa, aparatu państwowego i organizacji pozarządowych wobec kryzysów globalnych. Poruszony tu został częściowo problem społeczeństwa konsumpcyjnego i zagrożeń z nim związanych oraz główne aspekty prawne ochrony środowiska, szczególnie z perspektywy problemów, które dotyczyć mogą gospodarującego w systemie ekologicznym rolnika. Poruszono tu tematykę ochrony gruntów rolnych oraz konieczność zachowania bioróżnorodności gatunkowej. Omówiono również katastrofy przyrodnicze, podając przykłady.

Słowa kluczowe: globalizm, rozwój zrównoważony, ochrona gleb i wód, proekologiczne nurty społeczne, zachowanie zasobów, katastrofy przyrodnicze.

Współczesny świat zмага się z wieloma kryzysami o zasięgu globalnym. Prawo, aparat państwowy i organizacje pozarządowe stawiają czoło takim wyzwaniom, jak degeneracja środowiska naturalnego, awarie techniczne i katastrofy naturalne. Rosnący poziom konsumpcji dóbr materialnych powoduje szybkie wyczerpywanie zasobów występujących na naszej planecie. Dobra materialne, które wcześniej służyły człowiekowi przez lata, zaczęły być wymieniane już nie przez zużycie, ale przez zmianę trendów w wyglądzie, czy też przez kolor, który nie wpisuje się w aktualnie panującą modę. Znaczna część żywności jest marnowana. Ludzie wybierają do zakupu produkty według wyglądu. Dało się zauważyć, że producenci sprzętu elektronicznego zaczęli używać do produkcji urządzeń gorszej jakości materiałów, po to, żeby wyjść w kierunku klienta z atrakcyjną ceną. Jakość produktu jest ściśle związana z okresem gwarancyjnym. Rozwinął się mocno przemysł bawełniany, który pochłonął znaczne ilości gruntów rolnych. Bawełna uprawiana jest w monokulturze, do jej nawadniania zużywa się ogromne ilości wody gruntowej, której poziom opada, powodując zasolenie gruntów. Do produkcji odzieży jako składnik weszły włókna syntetyczne. Spowodowało to wzrost ilości odpadów trudnych do recyklingu. W dużych miastach ogromnym

problemem są zalegające odpady, z którymi nie ma co zrobić. Do zagrożeń związanych z działalnością człowieka należy dodać też wyrobiska kopalniane, które niezabezpieczone w ostatnim czasie potrafią się zapadać, tak jak miało to miejsce w Trzebini w województwie małopolskim 20.09.2022 r. Warto tu też wspomnieć o zatruciu Odry z 2022 r. Opisywane zdarzenie dzieją się na naszych oczach i mogą wpływać bezpośrednio na nasze zdrowie i życie.

Pozytywny efekt może przynieść zwrot ku naturze. Aby go osiągnąć, potrzebne są odpowiednie regulacje prawne i zmiana stylu życia. Zauważyć można pozytywne trendy, takie jak LOHAS¹ (*Lifestyle of Health and Sustainability*, ruch społeczny oparty na zdrowym i odpowiedzialnym stylu życia), które poszukują produktów zdrowych i wytwarzanych z poszanowaniem zasad zrównoważonego rozwoju. Kluczowym elementem przeciwdziałaniu degeneracji środowiska naturalnego jest też ochrona gruntów rolnych.

Informacje dotyczące ochrony gruntów rolnych można znaleźć w ustawie z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych². W ustawie omówione są zasady dotyczące ochrony gruntów rolnych, rekultywacji gruntów oraz poprawiania ich wartości użytkowej. Osobą odpowiedzialną za ochronę gruntów rolnych jest starosta.

Ustawa przede wszystkim precyzuje, czym są grunty rolne. Poza pierwszym skojarzeniem, czyli ziemią uprawną, gruntami rolnymi określa się również ziemię pod budynkami mieszkalnymi i budynkami służącymi wyłącznie do produkcji rolniczej lub przetwórstwa rolno-spożywczego oraz ziemię pod drogami dojazdowymi do nich. Zaliczamy tu również parki wiejskie oraz ziemię pod zadrzewieniami i zakrzewieniami śródpolnymi oraz rodzinne ogródki działkowe i ogrody botaniczne. Dodatkowo są to ziemię pod stawami rybnymi i innymi zbiornikami wodnymi służącymi wyłącznie dla potrzeb rolnictwa, torfowiska i oczka wodne oraz ziemię pod urządzeniami:

- melioracji wodnych,
- przeciwpowodziowych i przeciwpożarowych,
- zaopatrzenia rolnictwa w wodę,
- kanalizacji,
- utylizacji ścieków i odpadów dla potrzeb rolnictwa i mieszkańców wsi.

Są to też ziemię zrekultywowane dla potrzeb rolnictwa.

Ochrona gruntów rolnych ma na celu przede wszystkim ograniczenie przeznaczania ich na cele pozarolnicze lub nieleśne. Ważną kwestią jest zapobieganie procesom degradacji i dewastacji gruntów rolnych oraz szkodom w produkcji rolniczej, które wynikają z działalności pozarolnej oraz ruchów masowych ziemi. Ochronie podlegają również torfowiska i oczka wodne. Ważna jest też rekultywa-

¹ A. Cortese, *They Care About the World (and They Shop, Too)*, New York Times, 20.07.2003.

² Ustawa z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych, Dz.U. nr 16 poz. 78.

cja i zagospodarowanie gruntów na cele rolnicze, lecz przy ograniczaniu zmian naturalnego ukształtowania powierzchni ziemi.

Grunty, które są oznaczone jako nieużytki, mogą zostać przeznaczone na cele nierolnicze. Tylko, jeżeli nie ma takich gruntów, można przeznaczyć inne grunty o najniższej przydatności produkcyjnej.

Grunty stanowiące użytki rolne klas od I do III wymagają uzyskania zgody ministra właściwego do spraw rozwoju wsi, aby można było je przeznaczyć pod zabudowę. Zanim przystąpi się do wnioskowania o takie pozwolenie, należy sprawdzić, czy spełnione są łącznie cztery warunki, które pozwalają na zabudowę tych gruntów.

Pierwszym z nich jest wymaganie, aby co najmniej połowa powierzchni każdej zwartej części gruntu zawierała się w obszarze zwartej zabudowy. Drugim i trzecim warunkiem jest położenie w odległości nie większej niż 50 m od granicy najbliższej działki budowlanej i drogi publicznej. Czwarty warunek odnosi się do powierzchni. Przepisy stanowią, że wyłącznie 0,5 hektara może zostać przeznaczone pod zabudowę niezależnie od czego, czy działki stanowią jedną całość, czy kilka odrębnych części.

Z wnioskiem o wyrażenie zgody na zabudowę występuje wójt, burmistrz lub prezydent miasta w zależności od tego, na jakim obszarze znajduje się rzeczony grunt. We wniosku powinno być zawarte:

- uzasadnienie potrzeby zmiany przeznaczenia gruntów,
- wykaz powierzchni gruntów wraz z uwzględnieniem klas bonitacyjnych gruntów rolnych,
- ekonomiczne uzasadnienie projektowanego przeznaczenia uwzględniające sumę należności i opłat rocznych za grunty projektowane do przeznaczenia na cele nierolnicze oraz przewidywany rozmiar strat, które poniesie rolnictwo w wyniku ujemnego oddziaływania inwestycji lokalizowanych na tych gruntach.

Do wniosku powinna być dołączona mapa gminy lub miasta z oznaczeniem gruntów zabudowanych, klas bonitacyjnych gruntów rolnych oraz granic gruntów wykonana w skali takiej, jak mapa planu zagospodarowania przestrzennego miasta lub gminy.

Do rzeczonego wniosku marszałek województwa dołącza swoją opinię i przekazuje wniosek odpowiedniemu ministrowi w terminie do 30 dni od chwili złożenia wniosku. Organ wyrażający zgodę może żądać złożenia wniosku w kilku wariantach, które będą przedstawiały różne kierunki projektowanego przestrzennego rozwoju zabudowy.

Istnieją dwa wyjątki, które pozwalają na budowanie na tych gruntach. Jest to okresowe wyłączenie gruntów z produkcji ze względu na konieczność podjęcia natychmiastowych działań interwencyjnych niezbędnych do zwalczania klęsk żywiołowych i ich następstw oraz usuwania następstw wypadków losowych.

Drugim wyjątkiem jest poszukiwanie lub rozpoznawanie węglowodorów, węgla kamiennego i brunatnego, rud metali (z wyłączeniem darniowych rud żelaza), metali w stanie rodzimym, rud pierwiastków promieniotwórczych, siarki rodzimej, soli kamiennej, soli potasowej, gipsu i anhydrytu, kamieni szlachetnych. W obu przypadkach wyłączenie gruntów z produkcji nie może przekraczać 10 lat.

Jeżeli grunt rolny, który chcemy przekształcić, znajduje się w granicach administracyjnych miasta, to powyższych przepisów się nie stosuje.

W czasie budowania, rozbudowywania lub modernizacji już istniejących budynków związanych z działalnością przemysłową należy wybierać rozwiązania, które ograniczają skutki złego oddziaływania na grunty.

Niezależnie od powyższych przepisów istnieje możliwość wyłączenia z produkcji użytków rolnych dowolnej klasy po uzyskaniu decyzji pozwalającej na takie wyłączenie. Wiąże się to z poniesieniem pewnych kosztów, czyli należy uiścić należność i opłaty roczne, które są zwracane, jeżeli w okresie 2 lat właściciel zrezygnuje w części lub całości z uzyskanego prawa. Oczywiście zwrot następuje proporcjonalnie do powierzchni gruntów niewyłączonych z produkcji. Należności za wyłączenie z produkcji 1 ha gruntów rolnych w zależności od ich klasy oraz faktycznego przeznaczenia precyzuje ustawa w art. 12 ust. 7³. W art. 12 ust. 8 i 9 znajdują się opisy należności za wyłączenie z produkcji parków wiejskich, gruntów pod stawami rybnymi itp.

Jeżeli inwestycje:

- mają charakter użyteczności publicznej z zakresu oświaty i wychowania, kultury, kultu religijnego oraz ochrony zdrowia i opieki społecznej,
- służą zaspokojeniu potrzeb społeczności lokalnej,
- dotyczą powiększenia lub założenia cmentarza,
- obszar gruntu podlegający wyłączeniu nie przekracza 1 ha i nie ma możliwości zrealizowania inwestycji na gruncie nieobjętym ochroną,

to opłaty za wyłączenie gruntów rolnych z użytku mogą zostać umorzone w całości lub w części. Dzieje się to na wniosek marszałka województwa.

Obowiązek uiszczania tych opłat nie powstaje, jeżeli grunty wyłącza się pod zabudowę mieszkaniową (do 0,05 ha na budynek jednorodzinny i 0,02 ha na budynek wielorodzinny) lub zagrodową (nie więcej niż 0,05 ha).

Jeżeli wyłączanie gruntów z produkcji nastąpiło w celu budowy zbiorników wodnych, należność i opłaty roczne zostają określone proporcjonalnie do udziału osób w eksploatacji tych zbiorników. Gdy w eksploatacji tych zbiorników wodnych bierze udział osoba wykorzystująca wodę na cele produkcji rolniczej, leśnej, wytwarzania energii elektrycznej w elektrowniach wodnych lub ochrony przeciwpowodziowej, uiszczenie proporcjonalnej części sumy należności i opłat rocznych zawiesza się na 10 lat (po czym suma ta ulega umorzeniu).

³ *Ibidem.*

To właściciel gruntów stanowiących użytki rolne oraz gruntów zrehabilitowanych na cele rolne jest zobowiązany do przeciwdziałania degradacji gleb (erozji i ruchom masowym ziemi). Jeżeli erozja i ruchy masowe ziemi są zbyt silne, starosta może nakazać właścicielowi gruntów zalesienie, zadrzewienie lub zakrzewienie gruntów, lub założenie na nich trwałych użytków zielonych, przy czym koszty zakupu odpowiednich nasion lub sadzonek ponosi województwo. Jeżeli ten nakaz spowoduje szkody wynikające ze zmniejszenia produkcji roślinnej, właścicielowi gruntów przysługuje odszkodowanie wypłacane ze środków budżetu województwa przez 10 lat.

Jeżeli z winy właściciela wystąpią inne formy degradacji gruntów, wójt w drodze decyzji nakazuje właścicielowi wykonanie określonych zabiegów. Jeżeli właściciel nie wykona tych zabiegów w odpowiednim czasie, to zleca się ich wykonanie, a kosztami obciąża się właściciela gruntów.

Jeżeli grunty rolne są położone na obszarach ograniczonego użytkowania istniejących wokół zakładów przemysłowych, to opracowuje się na koszty tych zakładów plany gospodarowania na tych gruntach z uwzględnieniem rodzaju występujących zanieczyszczeń i ich stężenia, aktualnych kierunków produkcji roślinnej oraz wielkość tej produkcji itp. Jeżeli właściciel tych gruntów stwierdził obniżenie poziomu produkcji rolniczej, przysługuje mu odszkodowanie od zakładu przemysłowego. Jeżeli w ciągu 3 lat obniżenie wynosiło co najmniej jedną trzecią dotychczasowej wartości, zakład jest zobowiązany (na wniosek właściciela) wykupić całość lub część tych gruntów według cen wolnorynkowych.

Jeżeli właściciel prowadził produkcję niezgodnie z ustaleniami planu, wójt nakazuje zniszczenie określonych upraw, przemieszczenie zwierząt lub dokonanie ich uboju – nie przysługuje za to odszkodowanie.

Na tych gruntach co 3 lata przeprowadzane są badania poziomu skażenia gleb i roślin. Jeśli wyniki są nieprawidłowe, to kosztami badań obciąża się zakład przemysłowy.

Osoba, która powoduje utratę albo ograniczenie wartości użytkowej gruntów, jest zobowiązana do ich rekultywacji na własny koszt. Jeżeli grunty są położone na obszarach rolniczej przestrzeni produkcyjnej, zdewastowanych lub zdegradowanych przez nieustalone osoby, w wyniku klęsk żywiołowych lub ruchów masowych ziemi, to rekultywacji dokonuje starosta przy wykorzystaniu środków budżetu województwa.

Rekultywacja i zagospodarowanie gruntów są zaplanowane, zaprojektowane i realizowane na wszystkich etapach działalności przemysłowej. Rekultywację przeprowadza się w miarę jak grunty te stają się zbędne (całkowicie, częściowo lub na określony czas) do prowadzenia działalności przemysłowej. Rekultywacja musi zostać zakończona w terminie do 5 lat od zaprzestania działalności przemysłowej. Obowiązek rekultywacji ciąży na wszystkich osobach prowadzących

działalność przemysłową odpowiednio do zakresu działalności powodującej potrzebę rekultywacji.

Kontrolę stosowania przepisów ustawy sprawują: minister właściwy do spraw rozwoju wsi, marszałkowie województw oraz starostowie. Kontrolerzy mają prawo do wstępu na grunt i teren zakładu przemysłowego, wgląd do dokumentów, żądania wyjaśnień i zasięgania informacji (sprawdzania tożsamości osób w związku z prowadzoną kontrolą) oraz do pobierania próbek gleby lub roślin do analizy. Ponadto kontrolerzy sprawdzają, czy została wykonana rekultywacja i czy stosowano się do pozostałych przepisów ustawy. Kontrolerzy mogą nakładać kary finansowe w związku z niestosowaniem się do przepisów ustawy, których wysokość określa ustawa.

Dla zachowania równowagi w środowisku ważne jest też zachowanie różnorodności biologicznej. Encyklopedia PWN definiuje różnorodność biologiczną jako „różnicowanie żywej przyrody na wszystkich poziomach jej organizacji (materiału genetycznego, populacji i gatunków oraz ekosystemów)”⁴. Podobną definicję można odnaleźć na stronie Europejskiej Agencji Środowiska: „bioróżnorodność to termin oznaczający różnicowanie ekosystemów, gatunków i genów na Ziemi lub w określonym siedlisku”⁵.

Do wymierania gatunków różnych roślin i zwierząt dochodzi z kilku powodów:

- proces naturalny, w którym słabe i niepotrafiące się przystosować osobniki giną,
- niszczenie naturalnych siedlisk (wycinanie lasów, osuszanie bagien, nieodpowiednia melioracja itp.),
- fragmentacja siedlisk uniemożliwiająca migrację zwierząt, prowadząc do ograniczenia puli genowej danych populacji,
- zanieczyszczenia środowiska (gleba, powietrze i woda),
- zbyt intensywne pozyskiwanie zasobów przyrodniczych (wycinka drzew, polowania itp.),
- wypieranie gatunków rodzimych przez coraz częściej wprowadzane do środowiska gatunki obce (w tym modyfikowane genetycznie), które stają się gatunkami inwazyjnymi,
- nieustanne zmiany zachodzące w środowisku.

Szacuje się, że minimum 20 gatunków roślin i zwierząt ginie każdego dnia w wyniku zanieczyszczeń i przekształceń w ich naturalnym środowisku. Prawdopodobnie w ciągu najbliższych 30 lat będzie to ponad 100 gatunków dziennie.

⁴ Encyklopedia PWN, hasło „różnorodność biologiczna”, pobrane z: <https://encyklopedia.pwn.pl/haslo/roznorodnosc-biologiczna;3969630.html> (dostęp: 10.01.2023 r.).

⁵ European Environment Agency, *Różnorodność biologiczna – ekosystemy*, 10.02.2020, pobrane z: <https://www.eea.europa.eu/pl/themes/biodiversity/intro> (dostęp: 10.01.2023 r.).

Ochrona bioróżnorodności jest ważna ze względu na konieczność podtrzymania mechanizmów działania żywej przyrody, zachowania zdolności do przetrwania zmian środowiska oraz inne potencjalne wartości, o których jeszcze nie wiemy, a które mogą się stać niezbędne do przetrwania lub rozwoju przyszłych pokoleń.

Aby przeciwdziałać wyginięciu różnych gatunków, stworzone zostały dwa programy: ochrona *in situ*, czyli w naturalnym środowisku życia oraz *ex situ*, czyli poza naturalnym środowiskiem.

W ochronie *in situ* wyróżnić można działania, takie jak:

- ochronę, odtworzenie i zwiększenie obszaru środowisk, w których dany gatunek występuje,
- ponowne wprowadzenie gatunku na tereny, w których już wyginął,
- ograniczenie eksploatacji gatunków poprzez wydanie zakazów niszczenia, zabijania, poławiania itp.

Poprzez ochronę *ex situ* rozumie się:

- przetrzymywanie i rozmnażanie gatunków poza jego naturalnym środowiskiem, czyli hodowla w specjalnych fermach lub ogrodach botanicznych i zoologicznych,
- rozmnażanie przy doborze osobników do krzyżowania o jak najmniejszym spokrewnieniu,
- konserwowanie nasion i zarodków roślin w niskich temperaturach, tak by można było ich użyć do odtworzenia.

W chwili obecnej podtrzymanie różnorodności biologicznej jest jednym z najważniejszych celów polityki wielu państw. W czerwcu 1992 r. na konferencji ONZ w Rio de Janeiro przyjęto ogólnosiwiatową Konwencję o różnorodności biologicznej (ang. *The Convention on Biological Diversity*, CBD), ratyfikowaną przez wiele krajów (Polska w 1996 r.⁶). Jest to swego rodzaju konstytucja dotycząca ochrony przyrody. Konwencja ma trzy cele⁷:

- ochronę różnorodności biologicznej,
- zrównoważone użytkowanie jej elementów,
- uczciwy i sprawiedliwy podział korzyści wynikających z wykorzystania zasobów genetycznych.

Innymi konwencjami ratyfikowanymi przez Polskę są⁸:

I. Konwencje międzynarodowe o zasięgu światowym:

- Konwencja w sprawie ochrony światowego dziedzictwa kulturalnego i naturalnego przyjęta w Paryżu dnia 16 listopada 1972 r. (Polska ratyfikowała ją w 6.05.1976 r.),

⁶ Ministerstwo Środowiska, *Konwencja o różnorodności biologicznej (Convention on biological diversity, CBD)*, pobrane z: <https://www.gov.pl/web/srodowisko/CBD> (dostęp: 10.01.2023 r.).

⁷ *Ibidem*.

⁸ B. Wójcik, *Podstawy prawne ochrony różnorodności biologicznej*, Warszawa 2014.

- Konwencja o obszarach wodno-błotnych mających znaczenie międzynarodowe, zwłaszcza jako środowisko życiowe ptactwa wodnego, sporządzona w Ramsarze dnia 2 lutego 1971 r., zwana Konwencją Ramsarską (Polska w 6.01.1977 r.),
- Konwencja o międzynarodowym handlu dzikimi zwierzętami i roślinami gatunków zagrożonych wyginięciem sporządzona w Waszyngtonie dnia 3 marca 1973 r., zwana Konwencją Waszyngtońską (Polska w 3.11.1989 r.),
- Konwencja o ochronie wędrownych gatunków dzikich zwierząt, sporządzona w Bonn dnia 23 czerwca 1979 r., zwana Konwencją Bońską (Polska w 13.12.1995 r.).

II. Konwencje międzynarodowe o zasięgu europejskim:

- Konwencja o ochronie dzikiej fauny i flory europejskiej oraz ich siedlisk naturalnych, sporządzona w Bernie dnia 19 września 1979 r., zwana Konwencją Berneńską (Polska w 12.07.1995 r.),
- Konwencja o ochronie środowiska morskiego obszaru Morza Bałtyckiego, sporządzona w Helsinkach dnia 9 kwietnia 1992 r., to nowa, uszczegółowiona wersja konwencji z 1974 r., zwanej Konwencją helsińską (Polska w 24.06.1999 r.),
- Ramowa Konwencja o ochronie i zrównoważonym rozwoju Karpat, sporządzona w Kijowie 22 maja 2003 r., zwana Konwencją Karpacką (Polska w 28.02.2006 r.).

Jeśli chodzi o przepisy Unii Europejskiej, to powstały następujące dyrektywy:

- Dyrektywa Rady z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory (dyrektywa siedliskowa),
- Dyrektywa Rady z dnia 2 kwietnia 1979 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa, zaktualizowana (i zastąpiona) przez Dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 30 listopada 2009 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa (dyrektywa ptasia).

Cele Unii Europejskiej w zakresie ochrony bioróżnorodności można odnaleźć w unijnej strategii ochrony różnorodności biologicznej na okres do 2020 r. oraz w unijnej strategii na rzecz bioróżnorodności 2030 r. pod nazwą Przywracanie przyrody do naszego życia, która została opublikowana przez Komisję Europejską 20.05.2020 r. „Strategia na rzecz bioróżnorodności 2030 jest wszechstronnym, ambitnym i długoterminowym planem mającym na celu ochronę przyrody i odwrócenie procesu degradacji ekosystemów. Głównym celem strategii jest odbudowa bioróżnorodności w Europie do 2030 r. poprzez zastosowanie konkretnych działań i wypełnienie zobowiązań”⁹.

⁹European Commission, *Biodiversity strategy for 2030*, pobrane z: https://environment.ec.europa.eu/strategy/biodiversity-strategy-2030_pl (dostęp: 10.01.2023 r.).

Najważniejszymi polskimi aktami prawnymi dotyczącymi różnorodności biologicznej są:

- ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz.U. nr 92 poz. 880),
- ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach (Dz.U. nr 101 poz. 444),
- ustawa z dnia 18 lipca 1991 r. Prawo wodne (Dz.U. z 2001 r. nr 115 poz. 1229).

Artykuł 2 ustawy o ochronie przyrody stanowi, że¹⁰:

„1. Ochrona przyrody, w rozumieniu ustawy, polega na zachowaniu, zrównoważonym użytkowaniu oraz odnawianiu zasobów, tworów i składników przyrody:

- 1) dziko występujących roślin, zwierząt i grzybów;
- 2) roślin, zwierząt i grzybów objętych ochroną gatunkową;
- 3) zwierząt prowadzących wędrowny tryb życia;
- 4) siedlisk przyrodniczych;
- 5) siedlisk zagrożonych wyginięciem, rzadkich i chronionych gatunków roślin, zwierząt i grzybów;
- 6) tworów przyrody żywej i nieożywionej oraz kopalnych szczątków roślin i zwierząt;
- 7) krajobrazu;
- 8) zieleni w miastach i wsiach;
- 9) zadrzewień.

2. Celem ochrony przyrody jest:

- 1) utrzymanie procesów ekologicznych i stabilności ekosystemów;
- 2) zachowanie różnorodności biologicznej;
- 3) zachowanie dziedzictwa geologicznego i paleontologicznego;
- 4) zapewnienie ciągłości istnienia gatunków roślin, zwierząt i grzybów, wraz z ich siedliskami, przez ich utrzymywanie lub przywracanie do właściwego stanu ochrony;
- 5) ochrona walorów krajobrazowych, zieleni w miastach i wsiach oraz zadrzewień;
- 6) utrzymywanie lub przywracanie do właściwego stanu ochrony siedlisk przyrodniczych, a także pozostałych zasobów, tworów i składników przyrody;
- 7) kształtowanie właściwych postaw człowieka wobec przyrody przez edukację, informowanie i promocję w dziedzinie ochrony przyrody”.

Sposobami ochrony różnorodności biologicznej ustanawianymi na mocy ustawy są przede wszystkim:

- cały system obszarowej ochrony przyrody,
- ochrona gatunkowa fauny i flory,
- ochrona terenów zieleni i zadrzewień,
- system ochrony zasobów przyrodniczych (*ex situ*).

¹⁰ Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, Dz.U. nr 92 poz. 880.

W Polsce istnieje System Wymiany Informacji o Różnorodności Biologicznej. Jest to serwis internetowy, który pozwala on na swobodne łączenie informacji pochodzących z różnych źródeł (osoby i instytucje) tak, aby zainteresowani użytkownicy mogli z nich skorzystać. Daje także możliwość włączania do publicznego obiegu własnych dokumentów, baz danych i opracowań analitycznych. Serwis ten jest częścią ogólnoswiatowego systemu wymiany informacji na temat różnorodności biologicznej¹¹.

W celu ochrony różnorodności biologicznej stworzono również następujące dokumenty¹²:

- Czerwone księgi i listy gatunków zagrożonych – publikowana przez Międzynarodową Unię Ochrony Przyrody (IUCN) lista zagrożonych wyginięciem gatunków.
- Polska Czerwona Księga Zwierząt – rejestr wybranych zagrożonych gatunków zwierząt na terenie Polski, który zawiera listę ginących gatunków zwierząt z dokładnym ich opisem i mapami rozmieszczenia oraz wskazaniem stopnia zagrożenia poszczególnych gatunków, rzadkością ich występowania oraz określeniem stosowanych i proponowanych sposobów ochrony.
- Polska Czerwona Księga Roślin – rejestr ginących gatunków roślin z opisem biologii, występowania, zagrożeń i sposobów ochrony.
- Czerwone Listy Zwierząt, Roślin i Grzybów Polski – rejestr gatunków zagrożonych wraz z ich klasyfikacją do odpowiedniej kategorii zagrożenia bez opisywania poszczególnych gatunków.

Zjawiskami, które mogą znacznie pogorszyć stan środowiska naturalnego, są katastrofy przyrodnicze. Mogą być one powodowane czynnikami naturalnymi, jak i działalnością człowieka (te ostatnie można nazwać awariami). Katastrofy przyrodnicze bywają zjawiskami występującymi nagle i gwałtownie, ale i takimi, które następują powolnie – stopniowo przybierają na sile. Katastrofy przyrodnicze dzielą się na takie, które są do przewidzenia, ale i takie, które wystąpiły znienacka i nie można było się do nich przygotować.

Jedna z klasyfikacji zagrożeń, przedstawiona przez C. Barreta i innych w 1991 r., dzieli je na pięć głównych grup¹³:

- geologiczne (trzęsienia ziemi, wulkanizm, ruchy masowe, tsunami, erozja),
- hydrologiczne (powódzie, pustynnienie, lawiny itp.),
- oceanograficzne (powódzie w strefie przybrzeżnej, zmiany poziomu morza, zanieczyszczenia akwenów itp.),
- meteorologiczne (sztormy, cyklony, zawieje śnieżne itp.),
- związane z pokrywą roślinną (pożary, susze, upustynnienie, szarańcza).

¹¹ Generalna Dyrekcja Ochrony Środowiska, *Przyroda i różnorodność biologiczna*, pobrane z: <https://www.gov.pl/web/gdos/przyroda-i-roznorodnosc-biologiczna> (dostęp: 10.01.2023 r.).

¹² *Ibidem*.

¹³ M. Graniczny, W. Mizerski, *Katastrofy przyrodnicze*, Warszawa 2007.

Katastrofy przyrodnicze niosą ze sobą spustoszenie i są przyczyną wielu tragedii ludzkich. Nie można ustrzec się tego typu katastrof, ale można kształcić społeczeństwo co do sposobu postępowania w razie ich wystąpienia. Wiedza taka jest niezbędna, aby nieść pomoc innym i minimalizować straty materialne. Świat jest pełen nowinek technicznych, w tym systemów przewidujących niekorzystne zjawiska i ostrzegających o nich. Nie zapobiegło to jednak przed skutkami trzęsienia ziemi, jakie miało miejsce niedawno w Turcji. Ambasada RP w Ankarze oraz KG RP w Stambule poinformowały, że w dniu 6.02.2023 r. w południowo-wschodniej Turcji miało miejsce trzęsienie ziemi o sile 7,4 stopnia w skali Richtera, po czym nastąpiły wstrząsy wtórne¹⁴. Z doniesień medialnych wiadomo, że rozmiar strat i tragedii jest przeogromny. Stało się tak dlatego, że tragedia ta wydarzyła się w nocy, kiedy większość ludzi przebywała w domach. Ogarnięci snem ludzie nie byli w stanie skutecznie zareagować, żeby chronić swoje życie. Ostateczny rozmiar tej katastrofy będzie dopiero znany. Wielu ludzi uważa się za zaginionych.

Tragedią, jaka dotknęła nasz kraj w lipcu 1997 r. była tzw. powódź tysiąclecia. Nawiedziła ona południowo-zachodnią Polskę. Bez wątpienia mówi się o niej jako najbardziej tragicznej. Skutki były kolosalne. Powódź odebrała życie 55 osobom. Wody wylały na obszarze 26 województw i zalały ponad 6700 km kwadratowych terenów rolniczych i zurbanizowanych. Ponad 16 tys. ludzi było na jakiś czas ewakuowanych ze swych domów. Poszkodowanych zostało blisko 1400 miejscowości. Zniszczeniu uległo 46 tys. domów i mieszkań. Zalanych zostało 480 mostów, a część z nich została poważnie uszkodzona. Zniszczeniu uległo ponad 900 km wałów przeciwpowodziowych, które nie wytrzymały wysokich i długotrwałych stanów podwyższenia wody. Pod wodą znalazło się około 2 tys. km torów kolejowych i 3 tys. km dróg. Ogółem straty powodziowe oszacowano na kwotę 13–14 mld zł.¹⁵

Ważną dla województwa warmińsko-mazurskiego tragedią była powódź w Górowie Iławeckim w nocy z 2 na 3.02.2020 r. Wówczas wody retencyjne z niewielkiej rzeki Młynówki przerwały wał w północnej części miasta. W wyniku tragedii śmierć poniosły 3 osoby. Kontrole po powodzi wykazały, że wał piętrzący wodę był wadliwie zbudowany i nieprawidłowo eksploatowany. Tama na sztucznym zbiorniku w północnej części miasta została odbudowana i zmodernizowana, a za niedopełnienie obowiązków służbowych skazani na kary więzienia w zawieszeniu zostali: były burmistrz Górowa Iławckiego, sekretarz miasta i konserwator tamy. Nadal trwa sądowa batalia o zadośćuczynienia rodzinom ofiar

¹⁴ *Ostrzeżenie dot. trzęsienia ziemi w dniu 06.02.2023 r.*, Serwis Rzeczypospolitej Polskiej, Polska w Turcji, pobrane z: <https://www.gov.pl/web/turcja/ostrezenie-dot-trzesienia-ziemi-w-dniu-06022023-r> (dostęp: 10.01.2023 r.).

¹⁵ K. Kaniasty, *Kłęska żywiołowa czy katastrofa społeczna? Psychospołeczne konsekwencje polskiej powodzi 1997 roku*, Wydawnictwo GWP, Gdańsk 2003.

powodzi¹⁶. Jest to klasyczny przykład awarii, gdzie zbudowana przez człowieka budowla na skutek błędu nie wytrzymała starcia z naturą.

Skląniam wszystkich czytających do refleksji nad surową rzeczywistością i wyzwaniem, jakie niesie ze sobą pogarszający się stan otaczającego nas niszczącego świata. Pamiętajmy o zrównoważonym rozwoju oraz o proekologicznych zachowaniach. Pozytywnych efektów nie ma się co spodziewać przez tworzenie kolejnych aktów prawnych, tylko przez aktywne wdrażanie ich w życie. Każdy obywatel Ziemi może rozwijać się z poszanowaniem dóbr środowiska. Nie zapominajmy o niszczycielskiej sile przyrody, chrońmy swoje życie i swoich bliskich. Przygotujmy dobrą podstawę do życia przyszłych pokoleń.

Bibliografia

- Cortese A., *They Care About the World (and They Shop, Too)*, New York Times, 20.07.2003.
- Dwadzieścia lat od tragicznej nocy. W powodzi zginęły trzy osoby, TVP3 Olsztyn, 2.02.2020, pobrane z: <https://olsztyn.tvp.pl/46471392/dwadziescia-lat-od-tragicznej-nocy-w-powodzi-zginely-trzy-osoby> (dostęp: 10.01.2023 r.).
- Encyklopedia PWN, hasło „różnorodność biologiczna”, pobrane z: <https://encyklopedia.pwn.pl/haslo/roznorodnosc-biologiczna;3969630.html> (dostęp: 10.01.2023 r.).
- European Commission, *Biodiversity strategy for 2030*, pobrane z: https://environment.ec.europa.eu/strategy/biodiversity-strategy-2030_pl (dostęp: 10.01.2023 r.).
- European Environment Agency, *Różnorodność biologiczna – ekosystemy*, 10.02.2020, pobrane z: <https://www.eea.europa.eu/pl/themes/biodiversity/intro> (dostęp: 10.01.2023 r.).
- Generalna Dyrekcja Ochrony Środowiska, *Przyroda i różnorodność biologiczna*, pobrane z: <https://www.gov.pl/web/gdos/przyroda-i-roznorodnosc-biologiczna> (dostęp: 10.01.2023 r.).
- Graniczny M., Mizerski W., *Katastrofy przyrodnicze*, Warszawa 2007.
- Kaniasty K., *Kłęsa żywiołowa czy katastrofa społeczna? Psychospołeczne konsekwencje polskiej powodzi 1997 roku*, Wydawnictwo GWP, Gdańsk 2003.
- Ministerstwo Środowiska, *Konwencja o różnorodności biologicznej (Convention on biological diversity, CBD)*, pobrane z: <https://www.gov.pl/web/srodowisko/CBD> (dostęp: 10.01.2023 r.).
- Ostrzeżenie dot. trzęsienia ziemi w dniu 06.02.2023 r., Serwis Rzeczypospolitej Polskiej, Polska w Turcji, pobrane z: <https://www.gov.pl/web/turcja/ostrezenie-dot-trzesienia-ziemi-w-dniu-06022023-r> (dostęp: 10.01.2023 r.).
- Wójcik B., *Podstawy prawne ochrony różnorodności biologicznej*, Warszawa 2014.

Akty normatywne

- Ustawa z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych, Dz.U. nr 16 poz. 78.
- Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, Dz.U. nr 92 poz. 880.

¹⁶ Dwadzieścia lat od tragicznej nocy. W powodzi zginęły trzy osoby, TVP3 Olsztyn, 2.02.2020, pobrane z: <https://olsztyn.tvp.pl/46471392/dwadziescia-lat-od-tragicznej-nocy-w-powodzi-zginely-trzy-osoby> (dostęp: 10.01.2023 r.).

Anna Gajewska

Studentka studiów drugiego stopnia, Gdańska Szkoła Wyższa

Rynek pracy w dobie pandemii

Streszczenie

Pandemia COVID-19 wpłynęła w znaczący sposób nie tylko lokalny rynek pracy, ale i na sytuację gospodarczą na całym świecie. W Polsce po wprowadzeniu w formie decyzji administracyjnych obostrzeń czy nakazów rynek pracy zachwiał się. Polski rząd chcąc łagodzić negatywne skutki wpływu COVID-19, wprowadził, poza dość kontrowersyjnymi rozwiązaniami obostrzeń i nakazów, Tarcze Antykryzysowe mające chronić miejsca pracy i działalność firm na polskim rynku. Dzięki tym działaniom najprawdopodobniej skutki kryzysu wywołanego pandemią na rynku pracy nie są tak dotkliwie odczuwalne. Głównym celem artykułu jest ocena sytuacji polskiego rynku pracy w dobie pandemii. Do zobrazowania zmian na polskim rynku pracy w dobie pandemii wykorzystano głównie informacje wskazane w publikacjach i bazach Głównego Urzędu Statystycznego (GUS), które dotyczyły popytu na pracę i wpływu epidemii COVID-19 na wybrane elementy rynku pracy w Polsce. Okres analizy i badania obejmowały populację osób pracujących w Polsce w latach 2020–2022 przy założeniu, że na ludność aktywną zawodowo składały się osoby w wieku 15 lat i więcej uznawane za pracujące lub bezrobotne, zgodnie z definicjami BAEL¹. Oprócz baz GUS, szereg informacji do zobrazowania zagadnienia pozyskano z treści publikacji na stronach internetowych zatwierdzanych przez Ministerstwo Zdrowia lub Główny Inspektorat Sanitarny jako oficjalne komunikaty.

Słowa kluczowe: koronawirus, pracujący, COVID-19, Polska.

W momencie, kiedy prognozy ekonomistów potwierdzały, że nasze społeczeństwo i nasz rynek pracy jest na najwyższym poziomie rozwoju, w grudniu 2019 r. w milionowym mieście Wuhan w Chinach, w prowincji Hubei pojawiły się zachorowania z objawami zapalenia płuc i niewydolności oddechowej wśród osób pracujących na targowiskach ze zwierzętami i warzywami. W dniu 31.12.2019 r. Chiny powiadomiły o problemie Światową Organizację Zdrowia (WHO), a 7.01.2020 r. wirus został zidentyfikowany jako podobny do wirusa odpowiedzialnego za zespół

¹ *Zeszyt metodologiczny. Badanie Aktywności Ekonomicznej Ludności*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2018, s. 21–28.

SARS i oficjalnie nazwany jako SARS-CoV-2, a chorobę przez niego wywoływaną nazwano COVID-19².

Od tego momentu żyjemy nie tylko w czasie kryzysów globalnych, które zagrażają całemu światu, ale i negatywnego wpływu pandemii na niemal wszystkie dziedziny życia społecznego i gospodarczego. Już trzynaste miesiące później odnotowano na świecie prawie 100 mln przypadków zachorowania na koronawirusa oraz ponad 2 mln zgonów. W Polsce w analogicznym okresie odnotowano prawie 1,5 mln przypadków oraz niemal 35 tys. zgonów³.

Tak negatywnego wpływu pandemii na rynek pracy, jak w ostatnich trzech latach, społeczeństwo całego świata jeszcze nie odczuwało – poczynając od obawy o własne życie, zdrowie najbliższych członków rodziny do obawy o miejsce pracy czy nawet zapewnienie podstawowego bytu najbliższym członkom rodziny. Likwidacja firm bądź ograniczenie ich działalności przekładało się na utratę miejsc pracy, skutkując wzrostem bezrobocia i ograniczeniem czy utratą dochodów całych rodzin.

Czym jest więc rynek pracy, który zachwiał się po ogłoszeniu pandemii na całym świecie?

Rynek pracy jest taki rodzajem rynku, na którym przedmiotem wymiany pomiędzy kupującym a sprzedającym jest praca. Kupującym jest oferujący zatrudnienie – pracodawca, a sprzedającym – pracownik otrzymujący za swoją pracę określone wynagrodzenie. Rynek pracy kształtowany jest poprzez podaż pracy oraz popyt na nią. Podaż pracy to zasób siły roboczej – ogół osób już pracujących bądź poszukujących zatrudnienia za określoną płacę. Popyt z kolei to zgłaszane przez pracodawców zapotrzebowanie na pracę, czyli liczba osób, którą pracodawcy gotowi są zatrudnić, oferując określone wynagrodzenie⁴.

Czynniki związane zarówno z liczbą ludności, jak i ich umiejętnościami kształtują rynek pracy. Niże demograficzne, spadek liczby urodzeń powodują deficyt rąk do pracy. Można więc śmiało stwierdzić, że znaczący wpływ na rynek pracy ma stan gospodarki, to, w jakim kierunku i jak szybko się zmienia⁵.

Niezależnie od obranych kierunków związanych z analizą rynku pracy, wpływ na jego kształt mają przede wszystkim⁶:

- czynniki demograficzne,
- poziom płac,

² J. Bugajska, *Bezpieczeństwo i higiena pracy w czasie epidemii COVID-19 – rekomendacje CIOP-PIB*, Materiały z konferencji „Ochrona pracy w sektorze budownictwa, przemysłu wyrobów budowlanych, mieszkalnictwa, przemysłu drzewnego i meblarskiego w czasie pandemii” z okazji dnia bezpieczeństwa i ochrony zdrowia w pracy, 26.04.2021 r., s. 5.

³ *Podsumowanie wszystkich etapów zamrożenia gospodarki*, Związek Przedsiębiorców i Pracodawców, Warszawa 2021, s. 2.

⁴ Zob. <https://rynekpracy.pl/slownik/rynek-pracy> (dostęp: 8.02.2023 r.).

⁵ Zob. <https://www.praca.pl> (dostęp: 8.02.2023 r.).

⁶ Zob. <https://poradnikpracownika.pl/-rynek-pracy-w-polsce> (dostęp: 07.02.2023 r.).

- system zasiłków,
- wykształcenie i kwalifikacje,
- skłonność do zatrudnienia,
- mobilność,
- oczekiwania pracowników,
- koszty pracy,
- wydajność pracy,
- popyt na dobra i usługi,
- faza cyklu koniunkturalnego,
- liczba miejsc pracy,
- oczekiwania pracodawców,
- rozwój nowych technologii,
- robotyzacja pracy,
- polityka kraju,
- sytuacja polityczna kraju oraz gospodarstw świata,
- inne czynniki o charakterze nagłym.

W Polsce w ciągu ostatnich kilku lat poprzedzających rok wystąpienia pandemii COVID-19 systematycznie z roku na rok poprawiała się sytuacja na rynku pracy. Analizując rynek pracy, nie sposób nie zauważyć, że:

- a) zwiększała się populacja osób pracujących (do 2018 r. włącznie),
- b) zmniejszała zbiorowość bezrobotnych i jednocześnie malała w tym okresie także populacja osób w wieku 15 lat i więcej pozostających poza rynkiem pracy (biernych zawodowo), co miało istotny wpływ na poprawiającą się relację osób niepracujących do pracujących:
 - w 2010 r. na 1000 osób pracujących przypadało 1001 osób bez pracy w wieku 15 lat i więcej,
 - w 2014 r. wskaźnik ten wyniósł 953,
 - w 2019 r. wskaźnik był jeszcze korzystniejszy i wyniósł 840.

Podobnie poniżej⁷:

- wskaźnik zatrudnienia w ostatnich latach – do 2019 r. zwiększał się (w 2018 i 2019 r. przekroczył 54%),
- współczynnik aktywności zawodowej ustabilizował się wokół wartości 56%,
- zmniejszała się stopa bezrobocia, pomimo i tak niskiego już natężenia, najniższego od początku transformacji systemowej (3,3% w 2019 r.; dane średnioroczne).

Pojawienie się na świecie wirusa zmieniło diametralnie świat w sposób, którego nie przewidziano nawet w najśmielszych założeniach i prognozach ekonomistów.

⁷ *Wybrane aspekty rynku pracy w Polsce. Aktywność ekonomiczna ludności przed i w czasie pandemii COVID-19*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2021, s. 13.

Koronawirus COVID-19 dotarł do Polski w marcu 2020 r. – 4.03.2020 r. odnotowano pierwszy przypadek zakażenia w Polsce⁸.

W podawanych przez media komunikatach pojawiały się pojęcia dotyczące koronawirusa, stanu zagrożenia, stanu epidemiologicznego – nie zawsze były rozumiane przez potencjalnego obywatela, który starał się na bieżąco śledzić informacje w tym zakresie.

W tabeli 1 przedstawiono podstawowe pojęcia związane z epidemią, tj. definicję epidemii, pandemii, stanu zagrożenia epidemiologicznego i stanu epidemii.

Tabela 1. Podstawowe pojęcia związane z epidemią

Nazwa	Definicja
Epidemia	Wystąpienie na danym obszarze zakażeń lub zachorowań na chorobę zakaźną w liczbie wyraźnie większej niż we wcześniejszym okresie albo wystąpienie zakażeń lub chorób zakaźnych dotychczas niewystępujących
Stan zagrożenia epidemiologicznego	Sytuacja prawna wprowadzona na danym obszarze w związku z ryzykiem wystąpienia epidemii w celu podjęcia określonych w ustawie działań zapobiegawczych rozprzestrzenianiu się zagrożenia
Stan epidemii	Sytuacja prawna wprowadzona na danym obszarze w związku z wystąpieniem epidemii w celu podjęcia określonych ustawą działań przeciwepidemicznych i zapobiegawczych dla zminimalizowania skutków epidemii
Pandemia	Nazwa epidemii o szczególnie dużych rozmiarach, obejmującej kraje, a nawet kontynenty

Źródło: opracowanie własne na podstawie: S. Kowalski, *Stan zagrożenia epidemiologicznego – kontrole zdalne i hybrydowe PIP w tym czasie*, „Praktyczne szkolenia BHP” 2022, nr 212, s. 16, <https://encyklopedia.pwn.pl> (dostęp: 23.02.2023 r.).

Zdefiniowane do początku 2020 r. prognozy makroekonomiczne dla Polski nie uwzględniały wydarzeń, które nastąpiły w I kwartale tego roku. Przed 2020 r. nikt nie prognozował wystąpienia pandemii koronawirusa i wywołanej nią zmiany sytuacji gospodarczej na całym świecie⁹.

W Polsce od 2020 r. znaczący wpływ na kształtowanie się rynku pracy, podobnie jak i na całym globie ma sytuacja związana z ogłoszonym stanem zagrożenia. W okresie od 14.03.2020 r. obowiązywał w Polsce stan zagrożenia epidemicznego. Od 20.03.2020 r. do dnia odwołania obowiązywał w Polsce stan epidemii¹⁰. Od 16.05.2022 r. w Polsce obowiązuje ponownie do odwołania stan zagrożenia epidemicznego¹¹.

⁸ Zob. <https://bip.brpo.gov.pl/pl/koronawirus> (dostęp: 10.02.2023 r.).

⁹ J. Gardawski, M. Lissowska, P. Maszczyk, R. Rapacki, A. Sulejewicz, R. Towalski, *Ścieżki rozwojowe krajów i regionów Europy Środkowo-Wschodniej*, (w:) *Raport SGH i Forum Ekonomicznego*, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2020, s. 25.

¹⁰ Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 12 maja 2022 r. w sprawie odwołania na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii (Dz.U. poz. 1027).

¹¹ Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 12 maja 2022 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemiologicznego (Dz.U. poz. 1028).

Od samego początku pandemii nastąpiło odczuwalne wyhamowanie działalności gospodarczej w reakcji na silny szok epidemiczny i wynikające z niego daleko idące decyzje administracyjne¹².

Spójeczno-ekonomiczne uwarunkowania przyniosły w ślad za wydanymi decyzjami szereg negatywnych skutków, odczuwalnych nie tylko dla pojedynczych jednostek, ale i całej gospodarki także naszego kraju. Czynniki ten wpłynął nie tylko na poszczególne obszary funkcjonowania naszego państwa, ale i inne kraje. Zamknięcie granic, obostrzenia nie pozostały bez wpływu na nasz rynek pracy.

W okresie pandemii wprowadzone zostały restrykcyjne środki ochrony i nie tylko pracodawcy, pracownicy, ale także pozostała część społeczeństwa zmuszeni zostali do wdrożenia szczególnych zasad bezpieczeństwa, które miały przede wszystkim za zadanie zapobiec rozprzestrzenianiu się wirusa. To był trudny okres dla gospodarki nie tylko Polski, ale całego świata.

Gwałtowne decyzje spowodowały wzrost bezrobocia i bierności zawodowej oraz ingerowały w relacje pracownik – pracodawca¹³ (kontrola pracy zdalnej, prowadzenie postępowań powypadkowych itp.).

Z dniem 10.03.2020 r. pojawiły się pierwsze, a później kolejne obostrzenia w Polsce mające ogromny wpływ na rynek pracy, w postaci¹⁴:

- odwołania imprez masowych zaplanowanych w przestrzeni otwartej powyżej 1000 uczestników i powyżej 500 osób dla wydarzeń odbywających się w przestrzeni zamkniętej,
- zamknięcia wszystkich szkół – w późniejszym terminie zajęcia odbywały się zdalnie, podobna sytuacja miała miejsce na uczelniach,
- zawieszenia aktywności instytucji kulturalnych, tj. filharmonii, oper i teatrów, muzeów, kin,
- ograniczenia zgromadzeń do maksymalnie 2 osób (z wyjątkiem rodzin, zgromadzeń religijnych i miejsc pracy),
- ograniczenia podróży do niezbędnych (z wyjątkiem związanych z domem i pracą),
- ograniczenia wychodzenia na zewnątrz do sytuacji niezbędnych, np. zakupy, zakup leków, wizyta u lekarza, spacer z psem, aktywność fizyczna na świeżym powietrzu,
- dzieci poniżej 18. roku życia nie mogły opuszczać domu bez opiekuna,
- zamknięcia parków, bulwarów, plaż, ale i salonów fryzjerskich, kosmetycznych, tatuaży i piercingu,

¹² A. Wojtyła, *O niektórych próbach zrozumienia istoty i skutków obecnego kryzysu*, „Biuletyn Polskiego Towarzystwa Ekonomicznego” 2020, nr 3(90), s. 45–46.

¹³ K.M. Radlińska, *Pandemia COVID-19 implikacje dla polskiego rynku pracy*, „Zeszyty Naukowe Wydziału Nauk Ekonomicznych” 2021, nr 1(24), s. 113–126.

¹⁴ Zob. <https://www.gov.pl/web/koronawirus> (dostęp: 22.02.2023 r.).

- ograniczenia działalności hoteli, które mogły funkcjonować tylko, jeżeli goście byli poddawani kwarantannie lub byli tam w związku z wykonywaniem pracy zawodowej, np. medycy czy pracownicy budowlani,
- ograniczenia osób przebywających w sklepie (początkowo maksymalnie 1 osoba/10 m²),
- obowiązkowego zakrywania nosa i ust w miejscach publicznych.

Przebieg, jak i podejmowane środki zapobiegawcze rozprzestrzenianiu się wirusa, początkowo polegały na wprowadzeniu dystansu społecznego. Miał on bezpośredni wpływ na ograniczania działalności w niektórych gałęziach gospodarki. Po wprowadzeniu obostrzeń w związku z pandemią, już na samym początku dotkliwie odczuły to między innymi sektory¹⁵:

- zdrowia,
- handlu detalicznego,
- transportu,
- usług związanych z działalnością hoteli, salonów fryzjerskich, kosmetycznych, tatuażu,
- rekreacji,
- siłowni,
- sal gimnastycznych,
- wydarzeń kulturalnych,
- konferencji,
- uroczystości religijnych.

Wraz z rozpowszechnianiem się wirusa pojawił się coraz bardziej odczuwalny kryzys gospodarczo-społeczny, którego cechą było natychmiastowe spowolnienie lub całkowite zatrzymanie produkcji i konsumpcji.

Kryzys pociągał za sobą wzrost bezrobocia, ale nie we wszystkich branżach. W czasach pandemii nie stracili wytwórcy środków sanitarnych lub z branży informatycznej – dostarczającej oprogramowanie do pracy zdalnej. W konsekwencji kryzysu nastąpiła całkowita zmiana sytuacji na rynku pracy. Gwałtowność skutków będących wynikiem rozprzestrzeniania się COVID-19 nie dała czasu na łagodne dostosowanie rynków pracy do nowej sytuacji¹⁶.

Obok zaleceń wydawanych przez służby sanitarne, przedsiębiorstwa ze względu na specyfikę wykonywanych zadań opracowywały własne wytyczne i zalecenia ograniczające ryzyko, co też miało bezpośredni wpływ na rynek pracy – wdrożenie wytycznych miało przyczynić się do ograniczenia ryzyka związanego z narażeniem na wirusa w miejscu pracy¹⁷.

¹⁵ *Wybrane aspekty rynku pracy w Polsce...*, *op. cit.*, s. 3.

¹⁶ J. Gardawski, M. Lissowska, P. Maszczyk..., *op. cit.*, s. 52.

¹⁷ *Bezpieczeństwo i ochrona zdrowia osób pracujących w czasie epidemii COVID-19...*, *op. cit.*, s. 3–4, 14.

Przedsiębiorstwa musiały dostosować funkcjonowanie do kwarantanny i kolejnych decyzji administracyjnych. Częściowe, czasami całkowite zamknięcie zakładów pracy skutkowało zmianami sytuacji na rynku pracy. Przejawem tych czynności było zmniejszenie zatrudnienia, ale z równoczesnym wzrostem niepełnego zatrudnienia i w niewielkim zakresie wzrostem standardowego bezrobocia – rząd w Polsce czasowo przejął ciężar utrzymania zatrudnienia¹⁸.

Już od samego początku pandemia wpłynęła negatywnie w głównej mierze na sytuację zawodową osób młodych. Nie można w tym miejscu, pominąć faktu, że w I kwartale 2020 r. w porównaniu z analogicznym okresem 2019 r. ubyło 124 tys. pracujących w wieku 15–34 lata, a w kolejnych kwartałach zmiany rok do roku były wyraźniejsze: w II kwartale ubyło 329 tys. młodych pracujących, w III kwartale – 356 tys., a w IV kwartale populacja ta zmalała rok roku o 329 tys.¹⁹

Od początku epidemii ludzie, tak jak i na całym świecie, tak i w Polsce zaczęli masowo wykupywać ze sklepów artykuły, które miały ich ustrzec przed zakażeniem (środki do dezynfekcji rąk, maseczki, niektóre leki itp.) lub umożliwić dłuższe pozostawanie w domu bez wychodzenia (papier toaletowy, woda butelkowana i produkty spożywcze o długim okresie przydatności do spożycia). Zachowania te doprowadziły do globalnych niedoborów i wzrostu cen wielu artykułów²⁰, napędzając tym samym do osiągania dochodów tylko przez niektóre sektory gospodarki narodowej.

Zróźnicowanie rynku pracy nastąpiło od samego początku pandemii. Z jednej strony przedsiębiorstwa osiągające duże dochody z tytułu sprzedaży artykułów najbardziej pożądaných, z drugiej konieczność redukcji kosztów utrzymania firm, które musiały dostosować się do decyzji rządowych, np. poprzez zwalnianie pracowników, redukcje kosztów prowadzenia działalności, wysyłanie pracowników na zaległe urlopy wypoczynkowe itp. Przy czym w branżach zajmujących się sprzedażą artykułów pożądaných pojawił się z kolei problem utrzymania lub wręcz znalezienia ludzi do pracy, a nie ich redukcja czy zwalnianie.

Zapanował chaos w całym społeczeństwie, w działalności zakładów pracy, ale i ta sytuacja wywołała chaos i paraliż państwowych instytucji, w tym także tych stojących na straży kontroli i nadzoru nad warunkami pracy²¹.

Większość instytucji państwowych w walce z koronawirusem została fizycznie zamknięta. Pracownicy tych instytucji pracę wykonywali zdalnie lub za zamkniętymi drzwiami, tym samym dostęp do powszechnych usług został znacz-

¹⁸ K.M. Radlińska, *op. cit.*, s. 116.

¹⁹ Zob. <https://www.prawo.pl/kadry/jak-pandemia-wplynela-na-rynek-pracy-w-2020-r-analiza-gus,511639.html> (dostęp: 21.02.2023 r.).

²⁰ J. Dymecka, *Psychospołeczne skutki pandemii COVID-19*, „Neuropsychiatria i Neuropsychologia” 2021, nr 16, s. 4.

²¹ S. Kowalski, *op. cit.*, s. 15.

nie ograniczony. Jeszcze ostrzej zarysował się problem dostosowania instytucji prawnych do potrzeb nowoczesnego rozwoju gospodarczego²².

W związku z rozprzestrzenianiem się zakażenia wirusem od samego początku polski ustawodawca na mocy specustawy, potocznie zwanej koronawirusową²³ wprowadził szereg rozwiązań na rynku pracy. Rozwiązania miały pomóc przede wszystkim w utrzymaniu się na rynku pracy firm i umożliwić pracodawcom podjęcie niezbędnych działań w celu zapobiegania zakażeniom także w miejscu pracy²⁴. Ustawa koronawirusowa między innymi zapewniała rozwiązania oszczędnościowe dla polskich przedsiębiorców, którzy w wyniku pandemii doświadczyli zmniejszonych obrotów (o 15 lub 25% w zależności od okresu będącego podstawą kalkulacji). Przedsiębiorcy zostali uprawnieni między innymi do obniżenia wynagrodzenia do 50% w okresie przestoju i uzyskaniu dofinansowania obniżonych wynagrodzeń w wysokości 50% minimalnego wynagrodzenia ustawowego. Korzystając z przysługującego im prawa, mogli zmniejszyć czas pracy zatrudnionych do 20% i uzyskać dofinansowanie do ich wynagrodzenia w wysokości do 40% przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej. Od czerwca 2020 r. pracodawcy mogli ubiegać się o dofinansowanie wynagrodzeń pracowników nieobjętych przestojem lub planem skrócenia czasu pracy. Pracodawcy mieli prawo do nakazania pracownikom wykorzystania zaległego urlopu. Powyższe rozwiązania oszczędnościowe są konsekwencją relatywnie dobrej sytuacji na polskim rynku pracy²⁵.

Poza występującymi w zakładach pracy zagrożeniami sprzed pandemii pojawiło się nowe zagrożenie i pracodawcy mieli obowiązek podjęcia działań zmierzających do ograniczenia ryzyka związanego z narażeniem na ten czynnik, przy utrzymaniu stanowisk pracy, swojej pozycji na rynku pracy itp.

Działania poczynając od maseczek, szczepień i izolacji covidowej, aż po konieczność zamykania zakładów pracy, pracy zdalnej, mandatów oraz kar administracyjnych ograniczyły nie tylko prawa jednostki, ale i całe grupy społeczne do samostanowienia w różnych obszarach życia społeczno-gospodarczego²⁶.

Organy administracji państwowej wydawały nakazy, ograniczenia, w późniejszym czasie rekomendacje, ale to głównie na pracodawcach i przedsiębiorcach ciążył obowiązek dostosowania rozwiązań do specyfiki i potrzeb danego zakładu pracy.

²² J. Gardawski, M. Lissowska, P. Maszczyk..., *op. cit.*, s. 19.

²³ Ustawa z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 2095).

²⁴ *Praca zdalna z daleka od firmy*, „Personel i Zarządzanie” 2020 nr 2, s. 19.

²⁵ K.M. Radlińska, *op. cit.*, s. 116–117.

²⁶ K. Krakowiak, *W cieniu pandemii COVID-19 – psychospołeczne konsekwencje dla zarządzania bhp*, „Atest” 2022, nr 7–8, s. 4.

Wdrożenie wytycznych miało za zadanie nie tylko ochronę rynku pracy, w tym miejsc pracy, ale nade wszystko miało przyczynić się do ograniczenia ryzyka związanego z narażeniem na wirusa w miejscu pracy. Szczegółowe wytyczne dla konkretnych sektorów gospodarki powinny być opracowywane z uwzględnieniem ich specyfiki²⁷.

W skutek pandemii utrudniony był także dostęp do niektórych świadczeń medycznych, w tym w szczególności do obowiązkowych badań profilaktycznych, skutkujący utrudnieniem w prowadzeniu działalności gospodarczej i w dostępie do pracy. Ograniczenia te wprowadzone zostały w celu zminimalizowania ryzyka narażenia pracowników wykonujących badania profilaktyczne na kontakt z potencjalnie chorym pacjentem.

Ostatecznie w oparciu o najnowszą zmianę ustawy koronawirusowej orzeczenia lekarskie zachowują ważność, nie dłużej jednak niż do upływu 180 dni od dnia odwołania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii. Po odwołaniu stanu zagrożenia epidemicznego, w przypadku gdy nie zostanie ogłoszony stan epidemii albo po odwołaniu stanu epidemii, pracodawca i pracownik są obowiązani niezwłocznie podjąć wykonywanie zawieszonych obowiązków (czyli powrócić do badań okresowych) i wykonać je w okresie nie dłuższym niż 180 dni od dnia odwołania danego stanu²⁸.

Podobnie sytuacja przedstawia się ze szkoleniami w obszarze bezpieczeństwa i higieny pracy. W okresie stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii zapis ustawy koronawirusowej dopuszcza się przeprowadzanie szkoleń wstępnych w dziedzinie bezpieczeństwa i higieny pracy i służby w całości za pośrednictwem środków komunikacji elektronicznej, z wyjątkiem instruktażu stanowiskowego pracownika zatrudnianego na stanowisku robotniczym, pracownika zatrudnionego na stanowisku, na którym występuje narażenie na działanie czynników niebezpiecznych, pracownika przenoszonego na stanowisko, o którym mowa powyżej, ucznia odbywającego praktyczną naukę zawodu oraz studenta odbywającego praktykę studencką.

W przypadku, gdy termin przeprowadzenia szkolenia okresowego w dziedzinie bezpieczeństwa i higieny pracy lub bezpieczeństwa i higieny służby przypada w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii lub w okresie 30 dni od dnia odwołania stanu zagrożenia epidemicznego, gdy nie zostanie ogłoszony stan epidemii, albo stanu epidemii – termin ten wydłuża się do 60. dnia od dnia odwołania stanu zagrożenia epidemicznego, w przypadku gdy nie zostanie ogłoszony stan epidemii, albo stanu epidemii²⁹.

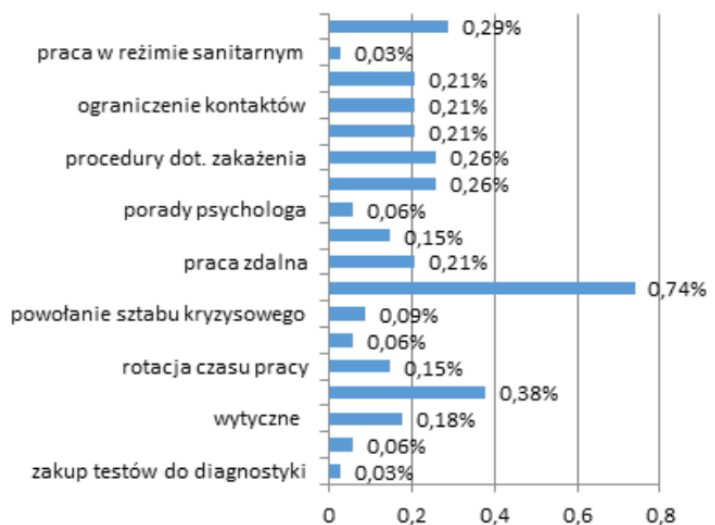
²⁷ *Bezpieczeństwo i ochrona zdrowia osób pracujących w czasie epidemii COVID-19...*, *op. cit.*, s. 3–4, 14.

²⁸ Ustawa z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach..., *op. cit.*, art. 12a.

²⁹ *Ibidem*, art. 12e.

Analizując powyższe zapisy dotyczące badań lekarskich i szkoleń z obszaru bezpieczeństwa i higieny pracy oraz ochrony przeciwpożarowej, nie sposób nie zauważyć, że przepisy wydane w celu przeciwdziałania skutkom pandemii dają możliwość zatrudnienia pracownika, kontynuowania przez niego pracy po wygaśnięciu ważności szkoleń i badań lekarskich na tzw. uproszczonych zasadach. Jednakże zapisy te stwarzają zagrożenie dopuszczenia do pracy pracownika bez orzeczenia potwierdzającego braku przeciwwskazań do wykonywania pracy na określonym stanowisku.

Przestrzegając zasad, nakazów i ograniczeń, pracodawcy zatrudniali w miarę posiadanych możliwości nowych pracowników przy jednoczesnym podejmowaniu działań podejmowanych przez przedsiębiorców w celu ochrony pracowników przed wirusem. Poniżej na rys. 1 wskazano procentowy udział poszczególnych działań podejmowanych przez przedsiębiorców w celu ochrony pracowników przed wirusem SARS-CoV-2.



Rys. 1. Procentowy udział poszczególnych działań podejmowanych przez przedsiębiorców w celu ochrony pracowników przed wirusem SARS-CoV-2

Źródło: opracowanie własne na podstawie: M. Pęciłło, *Innowacje w zakładzie bhp w polskich przedsiębiorstwach w okresie epidemii COVID-19*, „Bezpieczeństwo Pracy” 2021, nr 8, s. 22.

Dnia 20.04.2020 r. nastąpił pierwszy etap znoszenia ograniczeń. Jednakże te, wydawać by się mogło, niezbędne na tamten czas obostrzenia już w I kwartale 2020 r. wywołały ogromny, bardzo negatywny wpływ na rynek pracy. Reakcje podmiotów gospodarczych na ówczesną sytuację epidemiczną były bardzo odczuwalne. Utrzymanie jak największej ilości miejsc pracy, dochodów, ale i zachowanie przy tym wprowadzonych rządowych obostrzeń nie były bez wpływu na rynek pracy.

Kluczowymi środkami przyjętymi w celu ochrony pracowników podczas COVID-19 były³⁰:

1. Organizacyjne:
 - a) praca zdalna – 82%,
 - b) odbywanie spotkań zdalnie – 80%,
 - c) dystans fizyczny – 73%,
 - d) rezygnacja z podróży, które nie są konieczne – 73%,
 - e) szkolenie pracowników – 64%,
 - f) ograniczenie liczby pracowników w jednym miejscu jednocześnie – 63%,
 - g) zaangażowanie pracowników w ocenę ryzyka – 64%.
2. Techniczne i inne:
 - a) wentylacja/filtry powietrza – 73%,
 - b) stosowanie barier fizycznych – 64%,
 - c) korzystanie z taśmy do znakowania, systemów jednokierunkowych itp. – 64%,
 - d) stosowanie środków ochrony indywidualnej – 82%,
 - e) czyszczenie powierzchni i zapewnienie higieny – 73%.

Od samego początku pandemii wiele firm w Polsce poradziło sobie z nowymi wyzwaniami, ale nawet najwięksi liderzy rynkowi nie byli w stanie między innymi³¹:

- zapewnić dopasowania oferowanych świadczeń do indywidualnych potrzeb pracowników i przedsiębiorstw,
- wzmocnić profilaktykę zdrowia i zbudować odporność zdrowotną pracowników, np. poprzez poprawienie kondycji fizycznej i psychicznej, nakłonienie do zdrowego odżywiania,
- zadbać o stan zdrowia pracowników, ich rodzin i równocześnie o samopoczucie, komfort i ergonomiczne warunki pracy, szczególnie tej odbywającej się w formie zdalnej,
- zapewnić edukację dla pracowników, by kształtować ich świadomość dotyczącą racjonalnego odżywiania się, aktywności fizycznej oraz zachowania dobrego zdrowia.

W II kwartale 2020 r. nastąpił drugi, trzeci i czwarty etap znoszenia obustrzeń, tj.:

- otwarcie centrów handlowych, bibliotek, muzeów, galerii sztuki, hoteli, placówek rehabilitacji leczniczej,
- otwarcie żłobków i przedszkoli z zastosowaniem zaleceń Głównego Inspektora Sanitarnego,

³⁰ J. Bugajska, *op. cit.*, s. 9–11.

³¹ M. Zachorowska, A. Szpara, *Wprowadzenie*, (w:) *Kapitał Zdrowia 2020. Pandemia: punkt zwrotny dla beneficjentów pracowniczych*, Warszawa 2020, s. 5 i 6.

- przywrócenie działalności salonów fryzjerskich i kosmetycznych, jak również restauracji, barów i kawiarni z zastosowaniem zaleceń GIS,
- zniesienie limitu osób w branży handlowej i gastronomicznej, zwiększenie limitu osób na zgromadzeniach i weselach – do 150 osób,
- wznowienie działalności instytucji kulturalnych, tj. kin, teatrów, opery, basenów, klubów fitness, parków zabaw, sauny, solarium.

W III kwartale 2020 r. poluzowano restrykcje, pojawiła się nadzieja na zakończenie pandemii. Niestety wówczas liczba zachorowań zaczęła rosnąć i w drugiej połowie wakacji wprowadzono podział powiatów na: czerwone, żółte i zielone (gdzie kolor czerwony oznaczał największy zakres obostrzeń, między innymi zakaz organizacji targów, kongresów, wydarzeń kulturalnych, wydarzeń sportowych z udziałem publiczności, a zielony najmniejszy zakres).

W dniu 24.10.2020 r. cała Polska ogłoszona została czerwoną strefą – wraz z tym ogłoszeniem zaczęło obowiązywać wiele nowych obostrzeń, między innymi:

- zamknięto restauracje, które mogły wydawać jedzenie tylko na wynos,
- klasy od 4 do 8 szkoły podstawowej przeszły na naukę zdalną,
- dzieci i młodzież do 16. roku życia miały zakaz wychodzenia z domu bez opieki dorosłego w godzinach 8–16,
- ogłoszono zakaz spotkań i aktywności w grupach powyżej pięciu osób.

Dnia 30.10.2020 r. na kilka godzin przed wejściem przepisów w życie, premier Mateusz Morawiecki ogłosił, że cmentarze w dniach 31.10–2.11.2020 r. będą zamknięte.

Decyzja premiera wpłynęła negatywnie na przedsiębiorców, którzy w ramach działalności gospodarczej zajmowali się sprzedażą kwiatów i zniczy, gdyż po decyzji premiera pozostali z niesprzedanym towarem. Jednakże w kolejnych dniach rząd uruchomił program skupowania niesprzedanych kwiatów i skutki tej decyzji nie były już tak odczuwalne przez tych przedsiębiorców.

W związku z pogarszającą się sytuacją w kraju, 4.11.2020 r. rząd ogłosił nowe, bardziej rygorystyczne obostrzenia:

- na nauczanie zdalne, przeszli również uczniowie klas od 1 do 3,
- zamknięto galerie handlowe z wyłączeniem sklepów spożywczych i usługowych oraz aptek,
- całkowicie zamknięto kina, teatry, muzea i inne placówki kulturalne,
- nadal obowiązywały obostrzenia, które rząd wprowadził 24.10.2020 r.

Dnia 21.11.2020 r. podjęto decyzję, że szkoły pozostaną w trybie zdalnym do 24.12.2020 r., czyli do czasu przerwy świątecznej. Po niej nastąpią od razu ferie, które we wszystkich regionach odbędą się w tym samym czasie.

Dnia 2.12.2020 r. liczba zakażonych w Polsce przekroczyła 1 mln osób. Ogłoszono plan szczepień przeciwko koronawirusowi. Po 2020 r., w kolejnych latach, poczynając od 2021 r. musieliśmy nauczyć się żyć z COVID-19 i poluzowanymi, ale wciąż obowiązującymi obostrzeniami.

Na mocy opracowanej i wdrożonej w życie w 2022 r. Strategii walki z pandemią COVID-19, działania polegają na³²:

- wzmocnieniu i promowaniu znaczenia szczepień ochronnych,
- zwiększeniu dostępności testów na COVID-19,
- wdrażaniu rozwiązań wzmacniających opiekę ambulatoryjną, czyli przeznaczoną dla pacjentów we wczesnym stadium choroby lub po przebytej chorobie, których leczenie nie wymaga hospitalizacji,
- zwiększaniu bazy dla leczenia szpitalnego.

Dla zobrazowania zagrożenia związanego z wpływem pandemii na rynek pracy warto porównać dane w aktywności ekonomicznej ludności, i to głównie w 2020 r.:³³

- największe zmiany w aktywności ekonomicznej ludności, wynikające z uwarunkowań towarzyszących walce z pandemią miały miejsce w II kwartale 2020 r. W tym okresie populacja pracujących, licząca 16 274 tys., zmniejszyła się wobec II kwartału 2019 r. o 210 tys. (o 1,3%), a w porównaniu z I kwartałem 2020 r. o 151 tys. (o 0,9%). Dla porównania: liczba pracujących w II kwartale 2019 r. względem II kwartału 2018 r. co prawda także uległa ograniczeniu, ale spadek był mniejszy, o 81 tys. (o 0,5%); natomiast pomiędzy I a II kwartałem w latach poprzedzających pandemię kierunek zmian był odmienny niż w 2020 r. (w 2018 r. zanotowano wzrost o 221 tys. osób, a w 2019 r. – o 210 tys.);
- pomimo zmniejszenia się ogólnej liczby pracujących w II kwartale 2020 r. jednocześnie znacząco zwiększyły się liczebności, między innymi czasowo niewykonujący pracy, pracujących krócej niż zwykle z przyczyn związanych z zakładem pracy. Zwiększyła się też liczba osób pracujących w domu;
- w III kwartale 2020 r., nastąpiła nadzieja na zakończenie pandemii, poluzowania restrykcji, które mają odzwierciedlenie w danych statystycznych. Liczba pracujących uległa niewielkiemu zwiększeniu względem II kwartału 2020 r., a jednocześnie obniżyły się odsetki osób niewykonujących pracy z powodu przestojów ekonomicznych, ale także chorób pracowników oraz tzw. „innych przyczyn”, w ramach których mieści się opieka nad dziećmi – nadal były co najmniej dwukrotnie większe niż w analogicznym okresie 2019 r. (z wyjątkiem urlopów);
- w IV kwartale 2020 r. ponownie zaostorzono restrykcje związane z przeciwdziałaniem wzrostowi zachorowań na COVID-19. Liczba osób posiadających pracę wyniosła 16 555 tys. osób i w porównaniu zarówno z poprzednim kwartałem, jak i analogicznym okresem rok wcześniej, zaobserwowano jej wzrost (odpowiednio o 43 tys., tj. o 0,3% oraz o 88 tys., tj. o 0,5%). Liczba osób posiadających pracę, ale jej niewykonujących przez co najmniej tydzień

³² *Strategia walki z pandemią COVID-19 – zima/wiosna 2022*, Ministerstwo Zdrowia, Warszawa 2022, s. 1.

³³ Zob. <https://stat.gov.pl> (dostęp: 7.02.2023 r.).

w omawianym kwartale wyniosła 1211 tys. (7,3% ogółu pracujących). W ramach tej zbiorowości nieco częściej niż co czwarta osoba (323 tys., tj. 26,7%) wskazała, że miało to bezpośredni związek z pandemią. Populacja osób, które formalnie miały nadal status pracującego, ale nie wykonywały pracy z powodu przerwy w działalności zakładu pracy w IV kwartale 2020 r., liczyła 121 tys. (w tym dla 100 tys. przerwa ta związana była bezpośrednio z pandemią) i stanowiła dwukrotność zaobserwowanej w poprzednim kwartale. Populacja osób pracujących krócej niż zwykle w pracy głównej z przyczyn związanych z zakładem pracy liczyła 93 tys. osób i nieznacznie zmniejszyła się w stosunku do poprzedniego kwartału, natomiast była istotnie większa w odniesieniu do sytuacji rok wcześniej (w IV kwartale 2019 r. populacja ta liczyła 21 tys. osób). W ramach opisywanej zbiorowości 80 tys. osób (86,0%) wskazało, że sytuacja ta miała bezpośredni związek z pandemią COVID-19³⁴.

Zahamowanie rynku pracy, widmo kryzysu społeczno-gospodarczego odnosiło się głównie do początkowej fazy pandemii.

Dla jeszcze bardziej szczegółowego zobrazowania wpływu pandemii na rynek pracy dokonano porównania popytu na pracę oraz wpływu epidemii COVID-19 na wybrane elementy rynku pracy w Polsce w szerszym okresie. Dane te dotyczyć będą trzech pierwszych kwartałów lat 2020–2022, co przedstawiono w tabeli 2.

Tabela 2. Popyt na pracę w okresie trzech pierwszych kwartałów lat 2020–2022

I kwartał 2020	I kwartał 2021	I kwartał 2022
Na koniec I kwartału 2020 r. liczba wolnych miejsc pracy w Polsce w podmiotach gospodarki narodowej (jednostkach macierzystych lub lokalnych) zatrudniających co najmniej 1 osobę, wynosiła 76,5 tys. i była mniejsza niż w końcu IV kwartału 2019 r. o 48,9 tys., tj. o 39,0%. W porównaniu z końcem I kwartału 2019 r. liczba wolnych miejsc pracy była mniejsza o 65,9 tys., tj. o 46,3%. Pod koniec I kwartału 2020 r. nieobsadzonych było 16,2 tys. nowo utworzonych miejsc pracy	Na koniec I kwartału 2021 r. liczba wolnych miejsc pracy w Polsce w podmiotach gospodarki narodowej (jednostkach macierzystych lub lokalnych) zatrudniających co najmniej 1 osobę, wynosiła 110,2 tys. i była wyższa niż w końcu czwartego kwartału 2020 r. o 25,8 tys., tj. o 30,6%. W porównaniu z analogicznym okresem roku poprzedniego liczba wolnych miejsc pracy była większa o 33,7 tys., tj. o 44,1%	Na koniec I kwartału 2022 r. w Polsce odnotowano 158,7 tys. wolnych miejsc pracy. Było to więcej o 44,0% niż w analogicznym okresie poprzedniego roku. W skali roku nieznacznie zmniejszyła się liczba nowo utworzonych miejsc pracy (o 1,0%). Zwiększyła się natomiast liczba miejsc pracy zlikwidowanych w ciągu kwartału (o 16,6%). W I kwartale 2022 r. na jedno zlikwidowane miejsce pracy przypadły 2,3 nowo utworzone miejsca

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych statystycznych GUS³⁵.

W tabeli 3 wskazano wartości dotyczące wpływu epidemii COVID-19 na wybrane elementy rynku pracy w Polsce.

³⁴ *Ibidem* (dostęp: 10.02.2023 r.).

³⁵ *Ibidem* (dostęp: 15.02.2023 r.).

Tabela 3. Wpływ epidemii COVID-19 na wybrane elementy rynku pracy w Polsce w okresie trzech pierwszych kwartałów lat 2020–2022

I kwartał 2020	I kwartał 2021	I kwartał 2022
W końcu I kwartału 2020 r. liczba pracujących była o 3,6% niższa niż w końcu IV kwartału 2019 r. W I kwartale 2020 r. zlikwidowano 119,9 tys. miejsc pracy, w tej liczbie niemal 1/4 miejsc pracy zostało zlikwidowanych w związku z sytuacją epidemiczną. Zlikwidowane miejsca pracy w związku z rozprzestrzenianiem się COVID-19 dotyczyły niemal wyłącznie sektora prywatnego	W końcu I kwartału 2021 r. liczba zajętych miejsc pracy była o 2,9% niższa niż w końcu I kwartału 2020 r. W I kwartale 2021 r. zlikwidowano 70,2 tys. miejsc pracy. Było to o 41,5% mniej niż w I kwartale 2020 r. Skala likwidacji związana z rozprzestrzenianiem się COVID-19 odnosiła się do niemal 24% zlikwidowanych miejsc pracy w ogóle. Likwidacja miejsc pracy w związku z rozprzestrzenianiem się COVID-19 miała miejsce głównie w sektorze prywatnym	W końcu I kwartału 2022 r. liczba zagospodarowanych miejsc pracy była o 339,0 tys. większa niż na końcu I kwartału 2021 r. Udział osób, które pracowały zdalnie w związku z sytuacją epidemiczną, w ogólnej liczbie pracujących objętych badaniem wyniósł 5,0% i było to o 9,2 p.proc. mniej niż w końcu marca 2021 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych statystycznych GUS³⁶.

Jak już wcześniej wspomniano, pandemia zmieniła sposób wykonywania pracy – spowodowała wzrost liczby osób pracujących w domu przy wykorzystaniu platform cyfrowych. Praca zdalna zarówno dla pracodawców, jak i pracowników oznaczała konieczność przystosowania się i wypracowania nowych sposobów zarządzania i komunikowania się. W tabeli 4 przedstawiono udział osób, które pracowały zdalnie w związku z sytuacją epidemiczną w ogólnej liczbie osób pracujących.

Tabela 4. Udział osób, które pracowały zdalnie w związku z sytuacją epidemiczną w ogólnej liczbie osób pracujących w okresie trzech pierwszych kwartałów lat 2020–2022

I kwartał 2020	I kwartał 2021	I kwartał 2022
Według stanu na koniec marca 2020 r. udział osób, które pracowały zdalnie w związku z sytuacją epidemiczną w ogólnej liczbie pracujących stanowi 11,0% – co 6. pracujący w sektorze publicznym wykonywał pracę zdalnie, podczas gdy w sektorze prywatnym co 12. pracujący	W końcu marca 2021 r. udział osób, które pracowały zdalnie w związku z sytuacją epidemiczną wyniósł 14,2% i było to o 3,2 p.proc. więcej niż w końcu marca 2020 r. W I kwartale skala wykorzystania pracy zdalnej w sektorze prywatnym była mniejsza niż w sektorze publicznym	W I kwartale 2022 r. skala wykorzystania pracy zdalnej w sektorze prywatnym była wyższa niż w sektorze publicznym. Natomiast w obu sektorach udział ten był zdecydowanie niższy niż w I kwartale 2021 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych statystycznych GUS³⁷.

³⁶ *Ibidem* (dostęp: 20.02.2023 r.).

³⁷ *Ibidem* (dostęp: 20.02.2023 r.).

Zakończenie

Dalszemu rozpowszechnianiu się pandemii tak na świecie, jak i w naszym kraju w dużej mierze pomógł program szczepień i tzw. odporność stadna. Nadal jako społeczeństwo funkcjonujemy w stanie zagrożenia epidemicznego z określonymi obostrzeniami, które dziś mają niewielki wpływ na rynek pracy.

Przeprowadzona analiza literatury i wyników z udostępnionej bazy GUS wskazują, że konsekwencje wpływu pandemii na rynek pracy mogą trwać dłużej niż ona sama. Pomimo upływu trzech lat dotkliwe skutki wpływu pandemii na rynku pracy są wciąż dotkliwe odczuwalne. Wciąż są widoczne gospodarcze skutki pandemii. Wiele restauracji, barów, hoteli i innych firm nigdy nie wznowiło działalności po kwarantannie. Część zakładów pracy pomimo wsparcia rządowego nie poradziła sobie z sytuacją i ogłosiła upadłość, a pracownicy stracili pracę. Czas pandemii zmienił sytuację w zakresie zagospodarowanych i niezagospodarowanych miejsc pracy, przy czym po okresie znacznego zmniejszenia się tych miejsc w 2020 r., we wszystkich kwartałach 2021 r. oraz w pierwszym kwartale 2022 r. liczba pracujących obrazująca obsadzone miejsca pracy wróciła do poziomu z 2019 r.³⁸ Pandemia ujawniła ogromne niedociągnięcia, słabości i błędy, chociaż wydawało się, że nasz rynek pracy jest przygotowany na tego rodzaju zagrożenia.

Jednak są i dobre strony tych zmian. Okres pandemii zmienił podejście do pracy zdalnej. Zwiększyła się skala świadczenia pracy w tej nowej formule. Nie sposób nie zauważyć, że zmiany, jakie zaszły na rynku pracy ostatnich lat, nie są bezpośrednio skutkiem samej pandemii, ale są konsekwencją procesów, które koronawirus przyspieszył, np. model pracy zdalnej – nowe prawne regulacje w tym zakresie, wejdą w życie 7 kwietnia 2023 r. chociaż nad przepisami wykonawczymi trwają jeszcze prace. Uregulowanie pracy zdalnej w prawie pracy było wyczerkiwane, ale nie sposób nie zauważyć, że dla przedsiębiorców to będzie kolejne wyzwanie w organizacji i kontroli pracy świadczonej przez osoby zatrudnione.

Bibliografia

- Bezpieczeństwo i ochrona zdrowia osób pracujących w czasie epidemii COVID-19. Ogólne wytyczne i lista kontrolna*, Centralny Instytut Ochrony Pracy – Państwowy Instytut Badawczy, Warszawa, czerwiec 2020.
- Bugajska J., *Bezpieczeństwo i higiena pracy w czasie epidemii COVID-19 – rekomendacje CIOP-PIB*, Materiały z konferencji „Ochrona pracy w sektorze budownictwa, przemysłu wyrobów budowlanych, mieszkalnictwa, przemysłu drzewnego i meblarskiego w czasie pandemii” z okazji dnia bezpieczeństwa i ochrony zdrowia w pracy, 26.04.2021 r.
- Dymecka J., *Psychospołeczne skutki pandemii COVID-19*, „Neuropsychiatria i Neuropsychologia” 2021, nr 16.

³⁸ *Ibidem* (dostęp: 19.02.2023 r.).

- Gardawski J., Lissowska M., Maszczyk P., Rapacki R., Sulejewicz A., Towalski R., *Ścieżki rozwojowe krajów i regionów Europy Środkowo-Wschodniej*, (w:) *Raport SGH i Forum Ekonomicznego*, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2020.
- Kowalski S., *Stan zagrożenia epidemiologicznego – kontrole zdalne i hybrydowe PIP w tym czasie*, „Praktyczne szkolenia BHP” 2022, nr 212.
- Krakoviak K., *W cieniu pandemii COVID-19 – psychospołeczne konsekwencje dla zarządzania bhp*, „Atest” 2022, nr 7–8.
- Pęciło M., *Innowacje w zakładzie bhp w polskich przedsiębiorstwach w okresie epidemii COVID-19*, „Bezpieczeństwo Pracy” 2021, nr 8.
- Podsumowanie wszystkich etapów zamrożenia gospodarki*, Związek Przedsiębiorców i Pracodawców, Warszawa 2021.
- Praca zdalna z daleka od firmy*, „Personel i Zarządzanie” 2020, nr 2.
- Radlińska K.M., *Pandemia COVID-19 implikacje dla polskiego rynku pracy*, „Zeszyty Naukowe Wydziału Nauk Ekonomicznych” 2021, 1(24).
- Strategia walki z pandemią COVID-19 – zima/wiosna 2022*, Ministerstwo Zdrowia, Warszawa 2022.
- Wojtyna A., *O niektórych próbach zrozumienia istoty i skutków obecnego kryzysu*, „Biuletyn Polskiego Towarzystwa Ekonomicznego” 2020, nr 3(90).
- Wybrane aspekty rynku pracy w Polsce. Aktywność ekonomiczna ludności przed i w czasie pandemii COVID-19*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2021.
- Zachorowska M., Szpara A., *Wprowadzenie*, (w:) *Kapitał Zdrowia 2020. Pandemia: punkt zwrotny dla beneficjentów pracowniczych*, Warszawa 2020.
- Zeszyt metodologiczny. Badanie Aktywności Ekonomicznej Ludności*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2018.

Akty normatywne

- Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 12 maja 2022 r. w sprawie odwołania na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii (Dz.U. poz. 1027).
- Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 12 maja 2022 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemiologicznego (Dz.U. poz. 1028).
- Ustawa z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 2095).

Jagoda Sawicz

Studentka studiów drugiego stopnia, Gdańska Szkoła Wyższa

Praca zdalna w nowelizacji Kodeksu pracy

Streszczenie

Przedmiotem niniejszego artykułu jest zaprezentowanie rozwiązań prawnych działających w sytuacji pandemii COVID-19 i zagrożenia epidemiologicznego z tym związanego dotyczących świadczenia pracy, wykorzystując środki komunikacji na odległość. Wykonywanie pracy zdalnej w okresie wzmożonej konieczności ograniczenia kontaktów społecznych, wprowadzonej ustawą z 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych, w celu zminimalizowania ryzyka zarażenia wirusem, doprowadziło do wprowadzenia nieokazjonalnej pracy zdalnej, uregulowanej w Kodeksie pracy na podstawie ustawy z dnia 1 grudnia 2022 r. o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz niektórych innych ustaw.

Słowa kluczowe: telepraca, pracodawca, pracownik, pandemia, COVID-19.

Od 20.03.2020 r. obowiązuje w Polsce stan epidemii w związku z zakażeniami wirusem SARS-CoV-2, ogłoszony rozporządzeniem Ministra Zdrowia z dnia 20.03.2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii¹. Zagrożenia związane z rozpowszechnianiem się COVID-19 nie pozostały bez wpływu praktycznie na żadną sferę życia. Nowe wyzwania pojawiły się również przed pracownikami, jak i pracodawcami, którzy zmuszeni byli podejmować środki celem minimalizowania transmisji wirusa.

Zaistniała w marcu 2020 r. sytuacja epidemiologiczna wpłynęła na ograniczenie działalności podmiotów gospodarki narodowej w dotychczasowej postaci. Przejawiało się to z jednej strony likwidacją miejsc pracy, a z drugiej otwarciem się pracodawców na formy zatrudnienia pozwalające na zachowanie dystansu społecznego.

Pracodawcy, w celu ochrony pracowników, a także utrzymania płynności finansowej firmy, podejmowali działania, aby zminimalizować ryzyko zarażenia wirusem.

¹ Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii, Dz.U. poz. 491 z późn. zm.

Według zaleceń Ministerstwa Zdrowia w celu zapobiegania rozprzestrzeniania się koronawirusa SARS-CoV-2 działania zalecane pracodawcom polegają między innymi na²:

- oddelegowaniu pracowników do wykonywania pracy w domu,
- ograniczeniu liczby pracowników przebywających w zakładzie pracy w tym samym czasie (system zmianowy, rotacyjny, elastyczny czas pracy),
- rezygnacji z konferencji i szkoleń, a materiały edukacyjne, instruktaże powinny być przesyłane za pośrednictwem poczty elektronicznej lub powinny być dostępne na stronach internetowych,
- ograniczeniach podróży służbowych i delegacji zagranicznych,
- codziennej rutynowej dezynfekcji środkami odkażającymi z zawartością co najmniej 70% alkoholu,
- kampaniach informacyjnych dla pracowników i kontrahentów.

Przedsiębiorstwa od samego początku pandemii dbając o pracowników, wprowadzały, o ile rodzaj prowadzonej działalności na to pozwolił, nowy wzorzec pracy, który można określić mianem systemu hybrydowej organizacji pracy. W systemie tym w różnych proporcjach uwzględnia się pracę zdalną świadczoną z domu lub z innego miejsca oraz pracę stacjonarną realizowaną w siedzibie firmy. Przed właścicielami przedsiębiorstw pojawiło się w związku z tym trudne zadanie utrzymania efektywności pracy zespołu, przy jednoczesnym budowaniu wzajemnego, jeszcze ważniejszego w zaistniałej sytuacji zaufania³.

Znaczny wzrost liczby osób wykonujących swoje obowiązki zawodowe w formie pracy zdalnej można określić mianem „prawdziwej rewolucji”. Przejście części pracowników na taką formę pracy związane było z wprowadzonymi przez rządy wielu państw na całym świecie obostrzeniami czy też zaleceniami, które miały na celu spowolnienie rozprzestrzeniania się koronawirusa, a także ochronę jednostek przed utratą zdrowia i/lub życia⁴.

Pandemia COVID-19 oprócz tego, że wywołała szereg oczywistych, negatywnych i wręcz dramatycznych konsekwencji, paradoksalnie przyczyniła się również do powstania pewnych zjawisk, które można postrzegać pozytywnie. I tak należy podkreślić, że na jej skutek najpewniej nastąpi szybsza popularyzacja tej formy świadczenia pracy, jaką jest praca zdalna. Tempo wzrostu jej popularności niewątpliwie przyspieszył dzięki pandemii COVID-19, która zadziałała jak

² Tymczasowe zalecenia dla pracodawców w związku z koronawirusem SARS-CoV-2, Ministerstwo Zdrowia, 26.03.2020, pobrane z: <https://www.gov.pl/web/zdrowie/tymczasowe-zalecenia-dla-pracodawcow-w-zwiazku-z-koronawirusem-sars-cov-2> (dostęp: 25.01.2023 r.).

³ J. Tabor-Błażewicz, H. Rachoń, *Wyzwania kierowania ludźmi w systemie hybrydowej organizacji pracy*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2022, s. 8.

⁴ A. Sobczak, *Praca zdalna w warunkach pandemii COVID-19. Problemy efektywności i nierówności społecznych*, Instytut Pedagogiki Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2021, s. 148.

„katalizator”, intensyfikując ten proces i jednocześnie potwierdzając efektywność pracy zdalnej jako równorzędnej formy świadczenia pracy⁵.

Praca zdalna, która została wprowadzona ustawą o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych⁶, w polskim systemie prawnym wcześniej nie funkcjonowała.

W Kodeksie pracy, praca, która mogła być wykonywana regularnie poza zakładem pracy, z wykorzystaniem środków komunikacji elektronicznej w rozumieniu przepisów o świadczeniu usług drogą elektroniczną, określana była mianem telepracy⁷. Do krajowego prawodawstwa elastyczną formę zatrudnienia, jaką jest telepraca, wprowadzono ustawą z 24 sierpnia 2007 r. nowelizującą Kodeks pracy (przez dodanie rozdziału IIb)⁸. Definicja telepracy zamieszczona w art. 67⁵ k.p. nawiązuje do definicji zamieszczonej w klauzuli 2 Porozumienia Ramowego Partnerów Społecznych na szczeblu wspólnotowym z dnia 16 lipca 2002 r. w sprawie telepracy. Zdefiniowano ją tam jako „sposób organizacji i wykonywania pracy przy użyciu technik informatycznych w ramach umowy o pracę lub stosunku pracy, gdzie praca, która mogłaby być wykonywana w zakładzie pracy, jest regularnie wykonywana poza zakładem pracy”⁹.

We wprowadzeniu do Porozumienia europejscy partnerzy społeczni stwierdzili, że celem tego aktu jest podniesienie wydajności i konkurencyjności przedsiębiorstw, obniżenie kosztów zatrudnienia oraz osiągnięcie niezbędnej równowagi między elastycznością a bezpieczeństwem pracy. Telepraca miała stanowić szansę dla ludzi aktywnych zawodowo na pogodzenie obowiązków pracowniczych i rodzinnych¹⁰.

Zgodnie z przepisami Kodeksu pracy telepraca jako forma uelastycznienia stosunku pracy mogła być stosowana w każdym rodzaju umowy o pracę, zarówno na czas nieokreślony lub określony, zastępstwo, okres próbny, czas wykonania określonej pracy. Zgodnie z przepisami telepraca miała charakter dobrowolny, a prawo jej przyjęcia, odrzucenia i zmiany dotyczyło zarówno pracodawcy, jak i pracownika. Decyzję o świadczeniu pracy w tej właśnie formie można było podjąć

⁵ *Ibidem*, s. 149.

⁶ Ustawa z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych, Dz.U. poz. 374 z późn. zm.

⁷ Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy, Dz.U. z 2022 r. poz. 1510, art. 67(5).

⁸ Ustawa z dnia 24 sierpnia 2007 r. o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. Nr 181 poz. 1288.

⁹ J. Wiśniewski, *Istota telepracy*, Uniwersytet Kazimierza Wielkiego, Bydgoszcz 2014, s. 76.

¹⁰ S. Karbowska, *Telepraca jako przedmiot porozumienia ramowego z dnia 16 lipca 2002 r.*, Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego, Warszawa 2008, s. 212.

w momencie zawierania umowy o pracę bądź też już w okresie trwania stosunku pracy na mocy porozumienia stron, z inicjatywy pracodawcy lub pracownika¹¹.

Przy tym zarówno pracodawca, jak i pracownik musieli w całym okresie realizacji stosunku pracy dbać o przestrzeganie wszystkich przepisów przewidzianych dla zwykłej formy realizacji stosunku pracy. Oznacza to przede wszystkim, że pracodawca powinien zadbać o nadzór nad czasem pracy pracownika, a pracownik i pracodawca musieli przestrzegać zasad bezpieczeństwa i higieny pracy (BHP). Pracodawca mógł zatem kontrolować stanowisko pracy telepracownika, czyli zazwyczaj miejsce pracy stworzone w jego domu, które powinno spełniać wszystkie wymogi BHP¹².

Telepraca i związane z nią najnowocześniejsze technologie wprowadzane zostały pod presją potrzeb różnego typu jednostek gospodarczych i administracyjnych. Potrzeby te natomiast powstały w związku z koniecznością konkurencyjności Europy z innymi regionami gospodarczymi świata. Zastosowanie najnowocześniejszych technologii związanych z telepracą sprzyjały podniesieniu produktywności i wydajności już istniejących przedsiębiorstw, a także były „lokomotywą” pociągającą za sobą powstawanie nowych kosztoszczędnych przemysłów i usług¹³.

Telepraca stała się jednym z rozwiązań służących poprawie sytuacji na rynku pracy, w tym poprawie sytuacji bezrobotnych będących w szczególnej sytuacji, gdyż promowanie elastycznych, niestandardowych form zatrudnienia, które ułatwiają powrót na rynek pracy, pozwalają przełamać zniechęcenie wywołane bezskutecznością poszukiwania pracy, zwiększają zdolność przystosowywania się do zmieniającego się otoczenia oraz stwarzają warunki do łączenia obowiązków zawodowych z życiem prywatnym¹⁴.

Telepraca w Kodeksie pracy od momentu wprowadzenia stanu epidemii funkcjonowała „obok” pracy zdalnej wprowadzonej ustawą z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19..., wprowadzonej w czasie epidemii. Ostatecznie na skutek nowelizacji Kodeksu pracy ustawą z dnia 1 grudnia 2022 r. o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz niektórych innych ustaw, z datą od 7.04.2023 r. telepraca została zastąpiona pracą zdalną.

Pracodawcy w okresie uprawomocniania się aktu, mają czas na wprowadzenie stosownych zmian. Należy podkreślić, że regulacje wprowadzone na podstawie ustaw epizodycznych, tzw. Tarcz Antykryzysowych, niejako wymusiły przejście

¹¹ B. Kulisa, *Telepraca jako nowy obszar wiedzy i praktyki gospodarczej*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego” 2012, nr 703(88), s. 300–301.

¹² J. Szczepański, Ł. Zamęcki, *Praca zdalna w administracji publicznej w czasie pandemii COVID-19*, Instytut Nauki o Polityce, Warszawa 2021, s. 6–7.

¹³ A. Chobot, *Pojęcie i znaczenie telepracy jako nowoczesnej formy zatrudnienia (aspekty prawno społeczne)*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1996, nr 2, s. 95.

¹⁴ G. Spytek-Bandurska, *Telepraca w Polsce – aspekty prawne i społeczne*, Instytut Polityki Społecznej Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2013, s. 145.

pracowników z tradycyjnego trybu świadczenia pracy w tryb pracy zdalnej, który wymykał się regulacjom prawa pracy. Pracownicy skierowani do pracy zdalnej zostali zwolnieni *de facto* z obowiązku realizacji części przepisów Kodeksu pracy, podobnie jak pracodawcy, którym umożliwiono przeniesienie części obciążeń wynikających np. z potrzeby zabezpieczenia stanowiska pracy na pracowników¹⁵.

Praca zdalna wprowadzono przez tzw. ustawę covidową nie zakładała żadnych ryczałtów i ekwiwalentów dla pracowników wykonujących pracę z domu. Pracodawca nie był zobowiązany do ponoszenia w związku z tym żadnych kosztów. Celem zakładu pracy i zatrudnionych pracowników była ochrona życia i zdrowia, a także utrzymanie płynności finansowej przedsiębiorstwa oraz pracowników w nim zatrudnionych.

Nowelizacja Kodeksu pracy związana z wprowadzeniem pracy zdalnej zabezpiecza pracowników w trakcie wykonywania pracy zdalnej. W myśl nowej ustawy uchyla się rozdział poświęcony telepracy, wprowadzając nowy dotyczący pracy zdalnej. Według nowego aktu prawnego praca zdalna może być wykonywana całkowicie lub częściowo w miejscu wskazanym przez pracownika i każdorazowo uzgodnionym z pracodawcą, w tym pod adresem zamieszkania pracownika, w szczególności z wykorzystaniem środków bezpośredniego porozumiewania się na odległość¹⁶. Uzgodnienia te mogą być dokonane z inicjatywy pracodawcy, albo na wniosek pracownika złożony w postaci papierowej lub elektronicznej, przy zawieraniu umowy albo w trakcie zatrudnienia¹⁷.

W celu korzystania z możliwości powierzenia wykonywania pracownikowi czynności służbowych poza siedzibą pracodawcy, bądź na jego wniosek, pracodawca obowiązany jest do określenia zasad wykonywania pracy zdalnej, które ustala w¹⁸:

- w porozumieniu zawieranym między pracodawcą i zakładową organizacją związkową, a w przypadku gdy u pracodawcy działa więcej niż jedna zakładowa organizacja związkowa – w porozumieniu między pracodawcą a tymi organizacjami;
- w regulaminie, uwzględniając ustalenia podjęte z zakładowymi organizacjami związkowymi w toku uzgadniania porozumienia, bądź po konsultacji z przedstawicielami pracowników wyłoniionymi w trybie przyjętym u danego pracodawcy, jeżeli u danego pracodawcy nie działają zakładowe organizacje związkowe;
- w poleceniu wykonywania pracy zdalnej, albo w porozumieniu zawartym z pracownikiem, gdy nie zostało zawarte porozumienie, albo nie został wydany regulamin.

¹⁵ J. Szczepański, Ł. Zamęcki, *op. cit.*, s. 25.

¹⁶ Ustawa z dnia 1 grudnia 2022 r. o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2023 r. poz. 240, art. 67(18).

¹⁷ *Ibidem*, art. 67(19).

¹⁸ *Ibidem*, art. 67(20).

W porozumieniu lub regulaminie (jeżeli został wydany) określa się w szczególności¹⁹:

- grupę lub grupy pracowników, którzy mogą być objęci pracą zdalną,
- zasady pokrywania przez pracodawcę kosztów,
- zasady ustalania ekwiwalentu pieniężnego lub ryczałtu,
- zasady porozumiewania się pracodawcy i pracownika wykonującego pracę zdalną, w tym sposób potwierdzania obecności na stanowisku pracy przez pracownika wykonującego pracę zdalną,
- zasady kontroli wykonywania pracy przez pracownika wykonującego pracę zdalną,
- zasady kontroli w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy,
- zasady kontroli przestrzegania wymogów w zakresie bezpieczeństwa i ochrony informacji, w tym procedur ochrony danych osobowych,
- zasady instalacji, inwentaryzacji, konserwacji, aktualizacji oprogramowania i serwisu powierzonych pracownikowi narzędzi pracy, w tym urządzeń technicznych.

Wykonywanie pracy zdalnej na polecenie pracodawcy jest możliwe w okresie obowiązywania stanu nadzwyczajnego stanu zagrożenia epidemiologicznego albo stanu epidemii oraz w okresie 3 miesięcy po ich odwołaniu lub w okresie, w którym zapewnienie przez pracodawcę bezpiecznych i higienicznych warunków pracy dotychczasowym miejscu pracy pracownika nie jest czasowo możliwe z powodu działania siły wyższej, ale tylko pod warunkiem, jeżeli pracownik złoży bezpośrednio przed wydaniem polecenia oświadczenie w postaci papierowej lub elektronicznej, że posiada warunki lokalowe i techniczne do wykonywania pracy zdalnej, a stanowisko pracy zdalnej w miejscu wskazanym przez pracownika i uzgodnionym z pracodawcą zapewnia bezpieczne i higieniczne warunki pracy. Jeżeli warunki lokalowe i techniczne uniemożliwiają wykonanie pracy zdalnej, pracownik zobowiązany do niezwłocznego powiadomienia pracodawcy, który niezwłocznie cofa polecenie wykonywania pracy zdalnej²⁰.

Przed dopuszczaniem do wykonywania pracy zdalnej pracownik potwierdza w oświadczeniu składanym, że zapoznał się z przygotowaną przez pracodawcę oceną ryzyka zawodowego²¹.

Co istotne, praca zdalna nie obejmuje prac szczególnie niebezpiecznych, w wyniku których następuje przekroczenie dopuszczalnych norm czynników fizycznych określonych dla pomieszczeń mieszkalnych, związanych ze stosowaniem lub wydzielaniem się szkodliwych czynników biologicznych, substancji

¹⁹ *Ibidem*, art. 67(20).

²⁰ *Ibidem*, art. 67(19).

²¹ *Ibidem*, art. 67(31).

radioaktywnych oraz innych substancji lub mieszanin wydzielających uciążliwe zapachy oraz powodujących intensywne brudzenie²².

Tak jak pracodawca może zlecić pracownikowi polecenie wykonywania pracy zdalnej, tak również każdy pracownik może wystąpić z wnioskiem o wykonywanie pracy zdalnej, jeżeli zajmowane stanowisko pracy oraz struktura organizacyjna na to pozwala.

Wprowadzona została również okazjonalna praca zdalna, która może być wykonywana przez maksymalnie 24 dni w roku kalendarzowym, na wniosek pracownika złożony w postaci papierowej lub elektronicznej. Wszystkie niezbędne ustalenia i procedury, także wymogi w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy, ochrony informacji, w przypadku pracy okazjonalnej odbywa się na zasadach ustalonych z pracownikiem²³.

Do okazjonalnej pracy zdalnej nie stosuje się regulaminów, pokrycia kosztów formie ryczałtów bądź ekwiwalentu, zapewnienia przez pracodawcę niezbędnego sprzętu i materiałów, innymi słowy pracownik w okresie wykonywania okazjonalnej pracy zdalnej ma obowiązek przestrzegać zasad bezpiecznych i higienicznych warunków pracy oraz ochrony informacji i danych osobowych, które przetwarza. Pozostałe obowiązki pracodawcy, chociażby obowiązek wykonania oceny ryzyka zawodowego pracownika wykonującego pracę zdalną, nie mają zastosowania²⁴.

Pracodawcy, którzy regularnie muszą dokonywać aktualizacji przepisów wewnątrzzakładowych do obowiązujących aktów prawnych, są zobowiązani²⁵:

- zapewnić pracownikowi wykonującemu pracę zdalną materiały i narzędzia pracy, w tym urządzenia techniczne, niezbędne do wykonywania pracy zdalnej;
- zapewnić pracownikowi wykonującemu pracę zdalną instalację, serwis, konserwację narzędzi pracy, w tym urządzeń technicznych, niezbędnych do wykonywania pracy zdalnej lub pokryć niezbędne koszty związane z instalacją, serwisem, eksploatacją i konserwacją narzędzi pracy, w tym urządzeń technicznych, niezbędnych do wykonywania pracy zdalnej, a także pokryć koszty energii elektrycznej oraz usług telekomunikacyjnych niezbędnych do wykonywania pracy zdalnej;
- pokryć inne koszty bezpośrednio związane z wykonywaniem pracy zdalnej, jeżeli zwrot takich kosztów został określony w porozumieniu, regulaminie lub poleceniu;
- zapewnić pracownikowi wykonującemu pracę zdalną szkolenia i pomoc techniczną niezbędne do wykonywania tej pracy.

²² *Ibidem*, art. 67(31).

²³ *Ibidem*, art. 67(33).

²⁴ *Ibidem*, art. 67(33).

²⁵ *Ibidem*, art. 67(24).

Największe kontrowersje dotyczące obowiązków pracodawcy względem pracownika wykonywującego pracę zdalną budzi obowiązek pokrycia obowiązkowych kosztów za usługi telekomunikacyjne i energię elektryczną w formie ekwiwalentu bądź ryczału. Ważne w ustalaniu wysokości pokrycia kosztów, jakie ponosi pracownik, pracodawcy powinni wziąć pod uwagę w szczególności normy zużycia materiałów i narzędzi pracy, w tym urządzeń technicznych i udokumentowane ceny rynkowe oraz ilość materiału wykorzystanego na potrzeby pracodawcy ceny rynkowe tego materiału, a także normy zużycia energii elektrycznej oraz koszty usług telekomunikacyjnych. Powyższe pokrycie kosztów związanych z wykonywaniem pracy zdalnej przez pracownika i wypłata ekwiwalentu pieniężnego lub ryczału nie stanowią przychodu w rozumieniu przepisów ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, jak również nie podlegają składkom społecznym i zdrowotnym.

Stawia to przed pracodawcami nie lada wyzwanie, samo obliczenie i dostosowanie wysokości ryczału, gdyż jedni pracownicy mogą wykonywać pracę zdalną w pełnym wymiarze czasu pracy, a inni chociażby jeden dzień w tygodniu. Samo ustawowe zwolnienie ze składek ZUS oraz podatku do urzędu skarbowego wymaga od pracodawcy sumiennego wyliczenia ryczału na dni bądź w określonych ramach czasowych, tzw. „widelkach”, aby uniknąć w przyszłości zarzutów organów kontroli.

Ponadto w zależności od prowadzonej działalności przez przedsiębiorstwo, tym samym możliwości wykonywania pracy zdalnej przez pracowników, decyduje forma organizacyjna przedsiębiorstwa. Większość firm prowadząc działalność gospodarczą, posiada budynki bądź lokale, które wynajmuje, ponosi w związku z tym koszty wynajmu, podatku od nieruchomości czy energii elektrycznej. Dodatkowa „rekompensata” przysługująca pracownikowi, zagwarantowana w związku z wykonywaniem pracy zdalnej jest dla pracodawcy dodatkowym obciążeniem. Jeśli mowa o nielicznej grupie pracowników, którzy wykonują pracę zdalną, koszty mogą być do przyjęcia, natomiast jeżeli mowa o dużej korporacji, koszty te będą stanowiły dodatkowe obciążenie.

Ponadto pracownicy wykonujący pracę stacjonarnie, tj. w siedzibie firmy, z biegiem czasu również mogą wyrazić chęć na wykonywanie pracy zdalnej z racji tego, że nie będą ponosili kosztów związanych z dojazdem do pracy, będą mieli więcej czasu, który do tej pory przeznaczali na dotarcie do miejsca pracy, swoje obowiązki wobec pracodawcy będą wykonywali zdalnie, a za zużyte materiały, prąd oraz za usługi telekomunikacyjne otrzymają ekwiwalent lub ryczałt.

Obowiązki stawiane przed pracodawcami nie są katalogiem zamkniętym. Ustawa nakłada na pracodawcę obowiązek uwzględnienia wniosku o wykonywanie pracy zdalnej pracownika, który²⁶:

²⁶ *Ibidem*, art. 67(19).

- jest rodzicem dziecka posiadającego zaświadczenie, o którym mowa w art. 4 ust. 3 ustawy z dnia 4 listopada 2016 r. o wsparciu kobiet w ciąży i rodzin „Za życiem” (Dz.U. z 2019 r. poz. 473)²⁷, również po ukończeniu przez dziecko 18. roku życia;
- jest rodzicem dziecka legitymującego się orzeczeniem o niepełnosprawności albo orzeczeniem o umiarkowanym lub znacznym stopniu niepełnosprawności lub dziecka posiadającego odpowiednio opinię o potrzebie wczesnego wspomagania rozwoju dziecka, orzeczenie o potrzebie kształcenia specjalnego lub orzeczenie o potrzebie zajęć rewalidacyjno-wychowawczych, również po ukończeniu 18. roku życia;
- jest w ciąży;
- wychowuje dziecko do ukończenia przez nie 4. roku życia;
- sprawuje opiekę nad innym członkiem najbliższej rodziny lub inną osobą pozostającą we wspólnym gospodarstwie domowym;
- posiada orzeczenie o niepełnosprawności albo orzeczenie o znacznym stopniu niepełnosprawności.

Pracodawca jest zobowiązany do uwzględnienia wniosku, chyba że nie jest to możliwe ze względu na organizację pracy lub rodzaj pracy wykonywanej przez pracownika. O przyczynie odmowy pracodawca informuje pracownika w postaci papierowej lub elektronicznej w terminie 7 dni roboczych od dnia złożenia wniosku przez pracownika²⁸.

Pomiędzy pracodawcą a pracownikiem zawsze występuje komunikacja. W przypadku pracy zdalnej niezbędne informacje przekazywane są za pomocą środków bezpośredniego porozumiewania się na odległość bądź w inny sposób uzgodniony z pracodawcą²⁹.

Nie należy również zapomnieć, że pracownik wykonujący pracę zdolną jest nadal pracownikiem przedsiębiorstwa. Powinien wykonywać swoje obowiązki sumiennie, z należytą starannością. Wprowadzenie pracy zdalnej nie zmienia zakresu podstawowych obowiązków pracowniczych uwzględnionych w Kodeksie pracy.

Tak jak pracodawca jest w stanie kontrolować pracownika stacjonarnego, tak również ma możliwość przeprowadzenia kontroli wykonywania pracy zdalnej,

²⁷ Ciężkie i nieodwracalne upośledzenie albo nieuleczalną chorobę zagrażającą życiu, które powstały w prenatalnym okresie rozwoju dziecka lub w czasie porodu, o których mowa w ust. 2 pkt 2–4, stwierdza w zaświadczeniu lekarz ubezpieczenia zdrowotnego, w rozumieniu ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, posiadający specjalizację II stopnia lub tytuł specjalisty w dziedzinie: położnictwa i ginekologii, perinatologii, neonatologii, neurologii dziecięcej, kardiologii dziecięcej lub chirurgii dziecięcej.

²⁸ *Ibidem*, art. 67(17).

²⁹ *Ibidem*, art. 67(27).

kontroli w zakresie przestrzegania przepisów bezpieczeństwa i higieny pracy, w zakresie procedur bezpieczeństwa i ochrony informacji³⁰.

Dokonuje przeprowadzenia kontroli po uprzednim porozumieniu z pracownikiem, w godzinach jego pracy, w miejscu wykonywania pracy zdalnej, a co się z tym wiąże nie może naruszać prywatności pracownika i innych osób ani utrudniać korzystania z pomieszczeń domowych.

Nowelizacja Kodeksu pracy chroni pracowników wykonujących pracę zdalną. Pracownik wykonujący pracę na odległość nie może być traktowany mniej korzystnie w zakresie nawiązania i rozwiązania stosunku pracy, warunków zatrudnienia, awansowania oraz dostępu do szkolenia w celu podnoszenia kwalifikacji zawodowych niż inni pracownicy zatrudnieni przy takiej samej lub podobnej pracy. Pracownik nie może być w jakikolwiek sposób dyskryminowany z powodu wykonywania pracy zdalnej, jak również z powodu odmowy wykonywania takiej pracy³¹.

Pracodawca umożliwia pracownikowi wykonującemu pracę zdalną przebywanie na terenie zakładu pracy, kontaktowanie się z innymi pracownikami oraz korzystanie z pomieszczeń i urządzeń pracodawcy, zakładowych obiektów socjalnych i prowadzonej działalności socjalnej na zasadach przyjętych dla ogółu pracowników³².

Dynamiczna i nieprzewidywalna sytuacja spowodowana wybuchem epidemii koronawirusa doprowadziła do konieczności zmian w sposobie funkcjonowania całego społeczeństwa. Ograniczenia, nakazy i zakazy stosowane w celu zminimalizowania rozprzestrzeniania się wirusa, w ochronie życia i zdrowia, postawiły gospodarkę rynkową w trudnej sytuacji. Wprowadzenie możliwości wykonywania pracy zdalnej w ustawie o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych ustawie, można śmiało powiedzieć, że uratowało sytuację wielu przedsiębiorstw oraz stworzyło możliwości wykorzystania nowych technologii świadczenia pracy.

Bibliografia

- Chobot A., *Pojęcie i znaczenie telepracy jako nowoczesnej formy zatrudnienia (aspekty prawnospołeczne)*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1996, nr 2.
- Karbowska S., *Telepraca jako przedmiot porozumienia ramowego z dnia 16 lipca 2002 r.*, Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego, Warszawa 2008.
- Kulisa B., *Telepraca jako nowy obszar wiedzy i praktyki gospodarczej*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego” 2012, nr 703(88).
- Sobczak A., *Praca zdalna w warunkach pandemii COVID-19. Problemy efektywności i nierówności społecznych*, Instytut Pedagogiki Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2021.

³⁰ *Ibidem*, art. 67(28).

³¹ *Ibidem*, art. 67(29).

³² *Ibidem*, art. 67(30).

- Spytek-Bandurska G., *Telepraca w Polsce – aspekty prawne i społeczne*, Instytut Polityki Społecznej Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2013.
- Szczepański J., Zamęcki Ł., *Praca zdalna w administracji publicznej w czasie pandemii COVID-19*, Instytut Nauki o Polityce, Warszawa 2021.
- Tabor-Błażewicz J., Rachoń H., *Wyzwania kierowania ludźmi w systemie hybrydowej organizacji pracy*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2022.
- Tymczasowe zalecenia dla pracodawców w związku z koronawirusem SARS-CoV-2*, Ministerstwo Zdrowia, 26.03.2020, pobrane z: <https://www.gov.pl/web/zdrowie/tymczasowe-zalecenia-dla-pracodawcow-w-zwiazku-z-koronawirusem-sars-cov-2> (dostęp: 25.01.2023 r.).
- Wiśniewski J., *Istota telepracy*, Uniwersytet Kazimierza Wielkiego, Bydgoszcz 2014.

Akty normatywne

- Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy, Dz.U. z 2022 r. poz. 1510.
- Ustawa z dnia 24 sierpnia 2007 r. o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. Nr 181 poz. 1288.
- Ustawa z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych, Dz.U. poz. 374 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 1 grudnia 2022 r. o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2023 r. poz. 240.
- Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii, Dz.U. poz. 491 z późn. zm.

Krzysztof Zacharuk

Student studiów drugiego stopnia, Gdańska Szkoła Wyższa

Pandemia i jej skutki zdrowotne oraz demograficzne

Streszczenie

Pandemia COVID-19, podobnie jak poprzednie pandemie, poza bezpośrednim zagrożeniem ze strony wirusa przyczyniła się do pośrednich skutków zdrowotnych, strat demograficznych, upadku gospodarczego, rewolucji politycznych oraz do przeobrażeń kulturowych rzutujących na indywidualne i zbiorowe postawy ludzi wobec zarazy i osób cierpiących z jej przyczyny.

Słowa kluczowe: COVID-19, kwarantanna, statystyka, demografia, umieralność, zgony.

Pandemia według definicji słownikowej (gr. *pan* „wszyscy”, *demos* „lud”) to nazwa epidemii o szczególnie dużych rozmiarach, na dużym obszarze, obejmującej kraje, a nawet kontynenty¹.

W historii znany jest przypadek, kiedy zarazki dżumy użyto po raz pierwszy jako broń biologiczną. Miało to miejsce w Caffie w 1346 r. Mongolska armia długo oblegała miasto należące wówczas do Republiki Genueskiej i zaczęto używać katapulty do burzenia murów². Któregoś dnia Mongołowie wrzucili w ten sposób w obręb miasta zwłoki zmarłych na dżumę żołnierzy, czego rezultatem było poddanie się miasta i ucieczka kupców do Genui, którzy nie świadomie zawlekli zarazę do Europy. Spowodowało epidemię, która była – jak do tej pory – najbardziej śmiertelnością w historii świata.

Doświadczenie to jest pouczające z powodu bardzo dobrze widocznej drogi rozprzestrzeniania się choroby. Zarażeni kupcy i marynarze po poddaniu miasta uciekający z Krymu dodarli do włoskiej Mesyny na Sycylii, co z kolei spowodowało fale ucieczek z tej wyspy. Tym sposobem zaraza została rozniesiona wszędzie tam, dokąd zawędrowali zakażeni. Droga ich ucieczek znaczone była tysiącami zmarłych i chorych. Szacuje się, że zaraza spowodowała śmierć 30–60% ludności

¹ *Encyklopedia PWN*, hasło „Pandemia”, pobrane z: <https://encyklopedia.pwn.pl/haslo/3953787> (dostęp: 16.02.2022 r.).

² *Taktyka oblężnicza przyczyną śmierci co trzeciego Europejczyka*, 6.06.2017, <http://know-howhistoria.pl/taktyka-obleznicza-epidemia-w-europie> (dostęp: 16.02.2022 r.).

ówczesnej Europy. W wymiarze ogólnosiwiatowym populacja została zredukowana i potrzebowała aż 150 lat aby wrócić do wcześniejszego stanu liczebnego³.

Drugą tak bardzo śmiertelnością pandemią była pandemia grypy w latach 1918–1919, zwaną hiszpanką. Jej popularna nazwa pochodzi od powszechnej opinii, jakoby szczególnie mocno rozwinęła się w Hiszpanii. Wrażenie to było skutkiem tego, że walczące w I wojnie światowej kraje, w których rozwijała się pandemia grypy, cenzurowały informację o skali zachorowań i śmiertelności, aby nie osłabiać morale (liczba zgonów była większa niż straty wojenne). Hiszpania pozostawała neutralna w wojnie i informacje o pandemii były otwarcie publikowane, stąd też wrażenie wysokiej zachorowalności⁴. Pierwsza fala nadeszła wiosną 1918 r., była wysoce zakaźna, ale łagodna w przebiegu i nie wzbudziła zaniepokojenia. Pierwszy przypadek odnotowano w Stanach Zjednoczonych. Druga fala, od sierpnia 1918 r., odznaczała się niezwykle wysoką śmiertelnością. Wystąpiła jednocześnie w trzech rejonach: w Breście we Francji, w Bostonie w USA i we Freetown w Sierra Leone. Największe ogniska grypy występowały na froncie i w obozach, skąd choroba z łatwością przenosiła się na ludność cywilną. Nawet przy najlepszej opiece medycznej 1/3 chorych umierała. Do Europy grypę sprowadzili żołnierze amerykańscy. Jako że ich transporty docierały głównie do portów we Francji, kraj ten stał się wylęgarnią zarazy. Trzecia fala pandemii miała miejsce między końcem 1918 r. a marcem 1919 r. i nierównomiernie, lecz z podobnym nasileniem rozwijała się w Stanach Zjednoczonych oraz w niektórych częściach Europy. Ostatnie zarażenia odnotowywano w 1920 r., jednak fala ta cechowała się mniejszą śmiertelnością niż dwie poprzednie.

Śmiertelność grypy hiszpanki jest trudna do oceny, jednak na podstawie danych wojskowych można ją oszacować na 5–10%. W zamkniętych społecznościach śmiertelność była jeszcze wyższa. Liczba ofiar grypy znacznie przewyższyła liczbę ofiar frontów I wojny światowej. Podawane są różne szacunki śmiertelności na całym świecie: od 21–25 mln do 50–100 mln. Była pierwszą pandemią od czasów czarnej śmierci (1347–1350) o tak wysokiej śmiertelności. Zachorowało na nią około 500 mln ludzi, co stanowiło wówczas 1/3 populacji świata.

Nietypową cechą tej pandemii był odwrócony profil wiekowy jej ofiar. Umierali przede wszystkim ludzie młodzi i w średnim wieku (20–40 lat), podczas gdy zwykle na grypę umierają dzieci, osoby starsze i z osłabioną odpornością. Według badań uczonych z University of Wisconsin-Madison w USA wynika, że to nie sam wirus był bezpośrednio odpowiedzialny za wysoką śmiertelność wśród zarażonych, a zabił ich własny układ odpornościowy. Okazało się, że atak układu odpornościowego na zakażone płuca, wywołany hipercytokinią, był

³ M. Kryda, *Dżuma – największa katastrofa w dziejach Europy*, Wirtualna Polska, 8.10.2015, pobrane z: <http://opinie.wp.pl/dzuma-najwieksza-katstrofa-w-dziejach-euro-py-6126038980228737a?c=96&nil=&src01=6a4c8> (dostęp: 16.02.2022 r.).

⁴ W. Nowicki, *Kilka słów o t. zw. grypie hiszpańskiej*, „Kurjer Lwowski” 1918, nr 494.

tak silny, iż niszczył płuca. Wyjaśnia to, dlaczego (w odróżnieniu od normalnej grypy) hiszpanka zabijała głównie młodych ludzi, bo to właśnie młode osoby mają najsilniej działający układ odpornościowy⁵.

Pandemia COVID-19 jest wyzwaniem dla życia społeczno-gospodarczego na całym globie. W przeszłości na świecie i na ziemiach polskich wyniszczające epidemie prowadziły nie tylko do strat demograficznych, upadku gospodarczego, rewolucji politycznych, lecz także do przeobrażeń kulturowych rzutujących na indywidualne i zbiorowe postawy ludzi wobec zarazy i osób cierpiących z jej przyczyny⁶.

Zakażenia koronawirusem 30.01.2020 r. zostały uznane przez Światową Organizację Zdrowia (WHO) za stan bezpośredniego zagrożenia zdrowia publicznego o znaczeniu międzynarodowym. Następnie 11.02.2020 r. choroba wywoływana przez wirus SARS-CoV-2 została oznaczona akronimem COVID-19, a 11.03.2020 r. ogłoszono stan pandemii z powodu tej choroby. COVID-19 spowodował poważną destabilizację zdrowia publicznego na świecie i wywołał w krótkim czasie wiele negatywnych skutków zarówno medycznych, jak i społecznych w globalnej populacji. Znaczna zachorowalność, ciężkość przebiegu zakażenia wirusem, skutkująca niejednokrotnie stanem zagrożenia życia i wysoką umieralnością sprawiła, że w wielu krajach sytuacja stała się bardzo trudna.

Z raportu Ministerstwa Zdrowia oraz Rządowego Centrum Bezpieczeństwa na dzień 30.03.2021 r. wynika, że w Polsce liczba osób zakażonych SARS-CoV-2 od 4.03.2020 r. wyniosła 2 288 826, przypadków śmiertelnych odnotowano 52 392, natomiast 1 848 199 osób wyzdrowiało⁷.

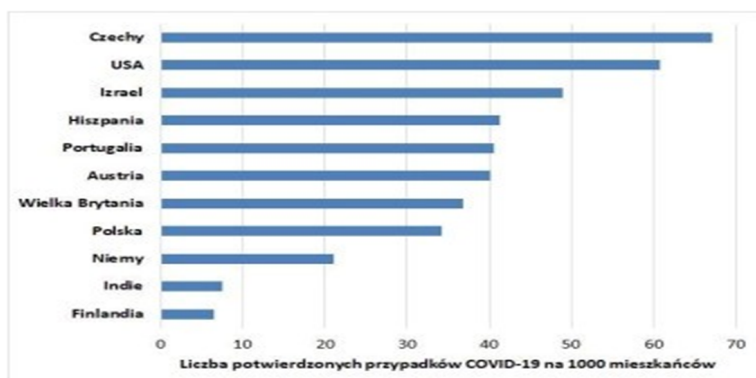
Skala zakażeń w Polsce mogła być jeszcze większa, ponieważ jak wynika z danych statystycznych Ministerstwa Zdrowia, Polska zajmowała jedno z ostatnich miejsc pod względem liczby wykonanych testów diagnozujących COVID-19. Według stanu na dzień 22.03.2021 r. w Polsce wykonano 297 016 testów na 1 mln populacji. Dla porównania w innych krajach wykonano ich znacznie więcej: w Rumunii 365 728, na Słowacji 415 379, w Holandii 537 839, w Niemczech 566 569, w Australii 591 517, w Szwecji 653 309, w Szwajcarii 653 872, we Włoszech 776 370. Krajami przodującymi w wykonywaniu testów były: Czechy (1 011 022), Stany Zjednoczone (1 172 685), Izrael (1 432 982) i Wielka Brytania (1 650 845). W tych państwach wykonano ponad milion testów diagnozujących zakażenie wirusem⁸.

⁵ Zob. https://pl.wikipedia.org/wiki/Pandemia_grypy_hiszpanki (dostęp: 22.03.2021 r.).

⁶ J. Kracik, *Staropolskie postawy wobec zarazy*, Wydawnictwo Petrus, Kraków 2012, s. 6–10.

⁷ *Raport zakażeń koronawirusem (Sars-Cov-2)*, Serwis Rzeczypospolitej Polskiej, pobrane z: <https://www.gov.pl/web/koronawirus/wykaz-zarazen-koronawirusem-sars-cov-2> (dostęp: 30.03.2021 r.).

⁸ *Coronavirus Updates*, pobrane z: <https://www.worldometers.info> (dostęp: 22.03.2021 r.).



Rys. 1. Liczba potwierdzonych przypadków COVID-19 na 1 tys. mieszkańców w 2020 r. w wybranych krajach

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z bazy <https://ourworldindata.org/coronavirus>.

Przebieg kliniczny COVID-19 jest zróżnicowany – od bezobjawowego, lekkiego, po ciężki stan śródmiąższowego zapalenia płuc, często kończący się zgonem. Pierwsze objawy choroby występują średnio po upływie 5,5 dnia od momentu zakażenia. Granice czasowe, w jakich istnieje możliwość rozwoju zakażenia, wynoszą od 2 do 14 dni od kontaktu z zakażonym, ale w pojedynczych przypadkach zdarzało się, że okres wylegania choroby przedłużał się do 21 dni. Przebieg kliniczny zakażenia nie jest charakterystyczny, najczęściej występuje gorączka, kaszel i duszność o różnym nasileniu. Do nieswoistych symptomów zaliczyć można: ogólne osłabienie organizmu, bóle mięśniowo-stawowe, wysięk z nosa, bóle głowy i gardła, upośledzenie zmysłu węchu i smaku, zapalenie spojówek lub krtani oraz nieżyt żołądkowo-jelitowy pod postacią nudności, wymiotów lub biegunki. Ciężki przebieg zakażenia, z zapaleniem płuc, zespołem ostrej niewydolności oddechowej, sepsą i wstrząsem septycznym może wystąpić u około kilkunastu do 20% chorych. Około 3,4% chorych umiera⁹.

Poza bezpośrednim zagrożeniem ze strony wirusa mamy do czynienia również z pośrednimi skutkami zdrowotnymi, takimi jak przymusowa kwarantanna i izolacja społeczna, która w różnym stopniu ograniczyła interakcje społeczne była istotnym elementem mającym wpływ na sferę psychiczną ludzi w okresie pandemii.

Kwarantanna, czyli odosobnienie i ograniczenie przemieszczania się osób, nakładana jest w przypadku podejrzenia o narażenie na chorobę zakaźną, a izolacja dotyczy ludzi, u których zdiagnozowano chorobę zakaźną. Brooks i in. przedstawili wpływ kwarantanny na społeczeństwo, opisując występowanie niepokoju, lęku,

⁹E. Krawczyk, *Koronawirus. Wszystko, co musisz wiedzieć, żeby się zabezpieczyć*, Wydawnictwo Pascal, Bielsko-Biała 2020.

drażliwości, obniżenia nastroju, zaburzeń emocjonalnych, gniewu, bezsenności, objawów tzw. stresu pourazowego, a nawet poważnych zaburzeń psychicznych¹⁰. U osób poddanych kwarantannie pojawiły się również: obawa przed infekcją, smutek, zmartwienie, bezradność, frustracja. Jako odległe konsekwencje pobytu na kwarantannie lub w izolacji wskazano na tendencję do nadużywania alkoholu oraz pogłębiające się problemy wynikające z uzależnienia.

Kwarantanna miała poważny, długotrwały, negatywny wpływ na społeczeństwo, polegający na utrwaleniu niektórych nawyków, czy zachowań unikowych zmierzających do ograniczania bezpośredniego kontaktu z innymi ludźmi (głównie kichających lub kaszlących), pobytu w większych skupiskach ludzi, częstego mycia i dezynfekcji rąk. Osoby te doświadczały nawet stygmatyzacji czy odrzucenia od innych, częściej obserwowały swój organizm w kierunku rozwoju infekcji i wyrażały obawy zarażenia innych osób przebywających w bliskim otoczeniu. W połowie 2020 r. członkowie ONZ w raporcie dotyczącym związku COVID-19 ze stanem psychicznym populacji świata wskazali na pilną potrzebę intensyfikacji działań zmierzających do ochrony sfery psychicznej życia człowieka. Jak wynika z danych epidemiologicznych, tuż przed wybuchem pandemii globalnie na depresję cierpiało 264 mln ludzi, samobójstwa osób w wieku 15–29 lat były drugą co do częstości przyczyną zgonów młodej populacji. Co piąta osoba mieszkająca w regionach objętych konfliktem zbrojnym miała zaburzenia psychiczne, a osoby z tymi problemami żyły średnio krócej o 10–20 lat. Te niekorzystne tendencje w dobie COVID-19 mogły nasilać się, ponieważ wiele osób doświadczało uczucia lęku i niepokoju wywołanego izolacją społeczną, zmianą sposobu życia i charakteru pracy, bądź jej utratą, obawą przed zakażeniem czy żałobą po odejściu bliskich lub znajomych. ONZ odwołuje się do badań etiopskich, z których wynika, że w tym kraju wystąpił 3-krotny wzrost częstości zdiagnozowanej depresji. W badaniach przeprowadzonych wśród 1160 respondentów w Arabii Saudyjskiej wykazano, iż co czwarta osoba doświadczyła umiarkowanych lub poważanych skutków psychologicznych pandemii. Można stwierdzić, że nasiliła ona istniejące już zaburzenia zdrowia psychicznego i przyczyniła się do występowania nowych dysfunkcji¹¹.

Pandemia ma również negatywny wpływ na pacjentów żyjących z chorobami przewlekłymi. Osoby ze współistniejącym wcześniej nadciśnieniem tętniczym i chorobą wieńcową serca, starsi oraz otyli byli bardziej narażeni na ciężki przebieg COVID-19. Chorzy tacy częściej wymagali przyjęcia na oddział intensywnej terapii i wdrożenia specjalistycznego leczenia. Konsekwencje choroby były większe wśród pacjentów z cukrzycą i przewlekłymi chorobami układu oddechowego. Przyszłe badania kliniczne powinny być ukierunkowane na ochronę pacjentów

¹⁰ E. Cipora, A. Mielnik, *Wybrane aspekty medyczne i społeczne pandemii Covid-19*, „Journal of Education, Health and Sport” 2022, vol. 12(1), s. 13.

¹¹ *Ibidem*, s. 14.

z chorobami współistniejącymi przed możliwymi kolejnymi falami pandemii w celu zminimalizowania negatywnych jej skutków zdrowotnych¹².

Jak wynika z danych Głównego Urzędu Statystycznego, w dniu 31.12.2019 r. kraj nasz liczył 38 382,6 tys. osób, zaś na koniec kolejnego roku odnotowano 38 265,0 osób, co oznacza zmniejszenie populacji Polski o 118 tys. osób (czyli o 0,3%). Wzrost liczby zgonów w 2020 r. w porównaniu do 2019 r. dotknął przede wszystkim osoby w starszych grupach wieku. Wśród osób w wieku 60 lat i starszych, w 2020 r. odnotowano o 63,4 tys. zgonów więcej niż w 2019 r., co stanowiło 93,8% ogólnego wzrostu liczby zgonów w Polsce tym czasie. Największy absolutny i procentowy wzrost liczby zgonów wystąpił w grupie wieku 70–74 lata oraz 90 lat i więcej. Nadwyżka zgonów w grupie wieku 70–74 lata wynosiła dla mężczyzn 8,3 tys. (wzrost o 31%) i 5,2 tys. dla kobiet (wzrost o 28%), a w wieku 90 lat i więcej odpowiednio 3,9 tys. dla mężczyzn (27%) i 7,1 tys. dla kobiet (18%). W grupach wieku 75–79, 80–84 i 85–89 lat wzrost liczby zgonów mężczyzn był na poziomie 22%, a kobiet blisko 15%. Zwiększenie liczby zgonów nastąpiło także wśród osób młodszych i w średnim wieku. Przyrost liczby zgonów w 5-letnich grupach wieku (począwszy od osób w wieku 35–39 lat) w wyrażeniu absolutnym nie przekraczał 1 tys., lecz w wyrażeniu stosunkowym był na poziomie powyżej 10%. Na przykład liczba zgonów mężczyzn w wieku 40–44 lata zwiększyła się o 544 (z 4482 do 5026) – wzrost o 12%, a w wieku 45–49 lat o 850 osób (z 6062 do 6912) – wzrost o 14%.

Umieralność w Polsce w 2020 r. wzrosła w stosunku do roku poprzedniego o 15% (wzrost SDR z 1183 do 1359 zgonów na 100 tys.), nieco silniej na wsi niż w mieście. Umieralność mężczyzn wzrosła o 17%, a kobiet o 13%, co pogłębiło występujące różnice między mężczyznami i kobietami.

Tabela 1. Standaryzowane współczynniki zgonów według płci i miejsca zamieszkania w Polsce w 2019 r. i 2020 r. (na 100 tys. ludności)

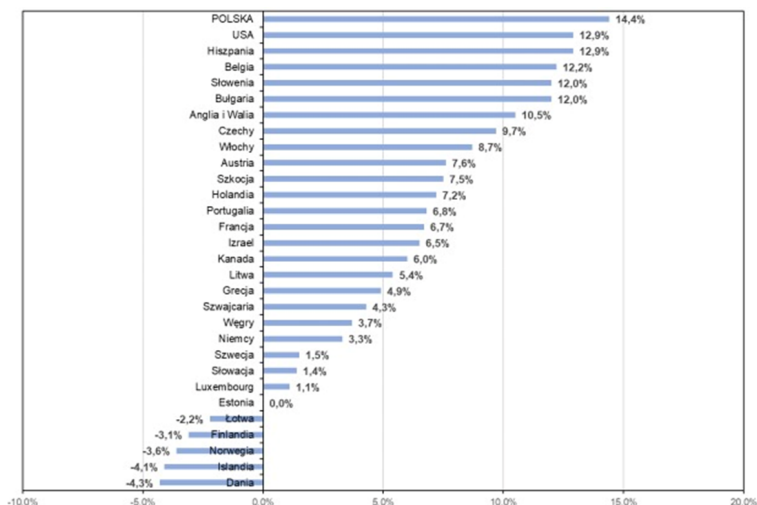
Wyszczególnienie	2019	2020	Wzrost w procentach
Ogółem	1183	1359	14,8
Mężczyźni	1546	1811	17,2
Kobiety	922	1041	12,9
Miasta	1144	1313	14,8
Wieś	1253	1449	15,6

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych GUS i Europejskiej Populacji Standardowej.

Pandemia COVID-19 w 2020 r. spowodowała wzrost umieralności ludności w wymiarze globalnym oraz w prawie wszystkich krajach Europy. Niestety we-

¹² *Ibidem*, s. 18.

dług oszacowań zespołu z Uniwersytetu Oksfordzkiego nadwyżka umieralności w Polsce jest większa niż w innych krajach europejskich. Zespół ten jako punkt odniesienia przyjął wartość współczynnika zgonu obliczoną na podstawie uśrednionych cząstkowych współczynników zgonów w latach 2015–2019. Wartość ta w Polsce była wyższa niż przed 2014 r.



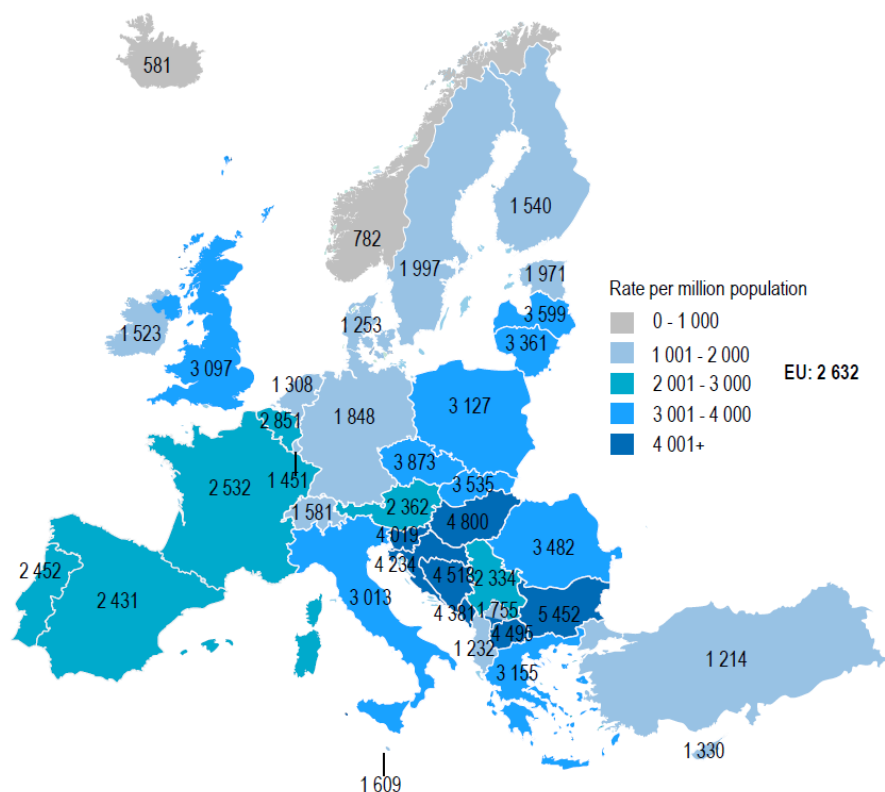
Rys. 2. Procentowa nadwyżka standaryzowanego współczynnika zgonów w 2020 r. w porównaniu z oczekiwanym na podstawie umieralności w latach 2015–2019

Źródło: U. Parildar, R. Perara, J. Oke, *Excess Mortality across Countries in 2020*, The Centre for Evidence-Based Medicine, 3.03.2021, pobrane z: <https://www.cebm.net/covid-19/excess-mortality-across-countries-in-2020> (dostęp: 17.08.2021 r.).

Tak duża w porównaniu z innymi krajami nadwyżka umieralności w Polsce w 2020 r. była spowodowana jesienno-zimową falą zgonów, gdyż to właśnie w tym okresie nadwyżka zgonów była w Polsce znacznie większa niż w większości innych krajów UE. Dodatkowo należy zwrócić uwagę, że w Polsce wysoka umieralność utrzymywała się stosunkowo długo – przez około 8–10 tygodni we wszystkich 73 podregionach kraju było to powyżej 150% w stosunku do średniej obserwowanej w latach 2017–2019. Było to porównywalne z sytuacją między innymi w Bułgarii, Rumunii oraz znacznej części Hiszpanii. Gorsza sytuacja występowała w rejonie alpejskim, zwłaszcza w północnych Włoszech, gdzie w wielu podregionach było to 10 tygodni i więcej.

Od początku pandemii z powodu koronawirusa zmarło w Polsce 118 350 osób. W światowym zestawieniu – według serwisu worldometers.info – jesteśmy na 15. miejscu. Najwięcej ofiar COVID-19 pochłonął w Stanach Zjednoczonych (1,1 mln), Brazylii (690 tys.), Indiach (530 tys.), Rosji (392 tys.) i Meksyku (330 tys.). Z państw europejskich więcej zgonów niż w Polsce odnotowano w Wielkiej Brytanii (197 tys.), Włoszech (182 tys.), Francji (159 tys.) i Niemczech (158 tys.).

Jeśli chodzi o wskaźnik mówiący o ofiarach w przeliczeniu na milion mieszkańców, to jesteśmy na 21. miejscu na świecie z liczbą 3136. Tutaj na pierwszym miejscu jest Peru ze współczynnikiem 6458, dalej Bułgaria (5560) oraz Węgry (5032). Stany Zjednoczone są na 16. miejscu (3309 ofiar na milion mieszkańców). Na tle Europy dane prezentują się jak na rys. 3.



Rys. 3. Śmiertelność z powodu COVID-19, od marca 2020 r. do października 2022 r.
Źródło: *Health at a Glance: Europe 2022. State of health in the EU cycle*, OECD/European Union 2022, pobrane z: https://health.ec.europa.eu/system/files/2022-12/2022_healthatglance_rep_en_0.pdf (dostęp: 16.02.2022 r.), s. 95.

Ale powyższe dane mówią o śmierci bezpośrednio wywołanej zakażeniem wirusem SARS-CoV-2. Od czasów pandemii poznaliśmy pojęcie nadmiarowych zgonów. I trochę o nim zapomnieliśmy po tym, jak liczba ofiar koronawirusa poważnie się zmniejszyła. A zapominać nie można, bo w tej klasyfikacji wypadamy bardzo źle. Pokazuje to najnowszy raport „Health at a Glance” opracowany przez Organizację Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD)¹³.

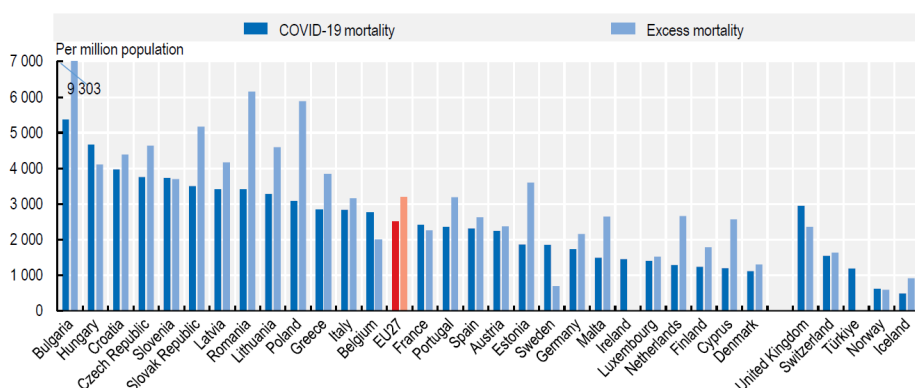
¹³ *Health at a Glance: Europe 2022. State of health in the EU cycle*, OECD/European Union 2022, pobrane z: https://health.ec.europa.eu/system/files/2022-12/2022_healthatglance_rep_en_0.pdf (dostęp: 16.02.2022 r.).

Nadmiarowa liczba zgonów (ang. *excess mortality*) mówi o liczbie ofiar związanych z niewydolnością systemu ochrony zdrowia wywołanej koronawirusem. Dane uwzględniają nie tylko ofiary COVID-19, ale również te osoby, u których wirus nie został prawidłowo zdiagnozowany albo takie, których śmierć była efektem globalnego kryzysu w służbie zdrowia. Są to przypadki między innymi, gdy szpital nastawiony na leczenie osób chorych tylko na COVID-19 nie mógł przyjąć pacjentów z innymi schorzeniami, albo chory w obawie przed wirusem nie poszedł do lekarza.

W większości są to zgony na COVID-19 zdiagnozowane i niezdiagnozowane. Ludzie umierali w domu, nie otrzymawszy pomocy, a zanim umarli, nie byli przetestowani i widnieją w statystyce z przyczynami zgonu, jak: niewydolność oddechowa lub zapalenie płuc. Drugą grupą osób są takie, które umarły na inne schorzenia z powodu przeciążenia ochrony zdrowia.

Pandemia zakłóciła również świadczenie podstawowej opieki zdrowotnej, badania przesiewowe i leczenie nowotworów, ciągłość opieki nad osobami cierpiącymi na choroby przewlekłe oraz planowaną (niepilną) chirurgię, zwłaszcza w okresie obowiązywania środków izolacji. W pierwszych miesiącach pandemii wiosną 2020 r. zakłócenia w programach badań przesiewowych w kierunku raka i konsultacjach specjalistycznych doprowadziły do diagnozowania pacjentów onkologicznych na późniejszym etapie choroby, co sprawia, że ich leczenie staje się bardziej skomplikowane i zmniejsza ich szanse na przeżycie.

Raport „Health at a Glance” zaznacza, że do października 2022 r. z powodu COVID-19 w 27 krajach Unii Europejskiej zmarło ponad 1,1 mln osób. Zdaniem autorów te dane są zaniżone, ze „względu na ograniczone możliwości testowania i praktyki rejestrowania zgonów”, a nadmiarowa śmiertelność dotyczy zgonów zarówno bezpośrednio, jak i pośrednio związanych z pandemią.



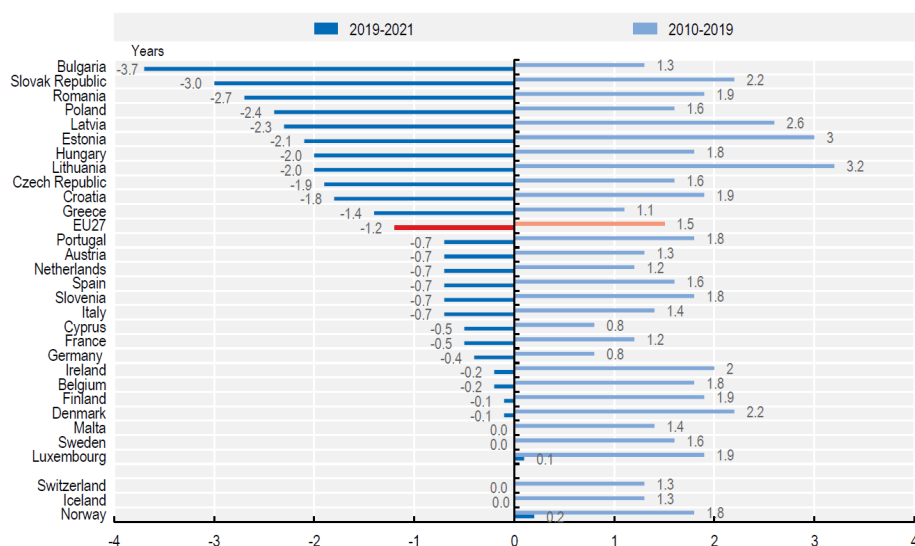
Rys. 4. Nadmiarowe zgony w krajach Unii Europejskiej

Źródło: *Health at a Glance: Europe 2022. State of health in the EU cycle*, OECD/European Union 2022, pobrane z: https://health.ec.europa.eu/system/files/2022-12/2022_healthatglance_rep_en_0.pdf (dostęp: 16.02.2022 r.), s. 95.

Zdaniem ekspertów OECD do bezpośrednich ofiar koronawirusa trzeba doliczyć kolejne 300 tys. zgonów. Najwięcej nadmiarowych zgonów było w Bułgarii, Rumunii, Polsce, Słowacji i Estonii. Widać to na rys. 4. Jasnoniebieski słupek wskazujący Polskę jest trzeci pod względem wysokości. W przeliczeniu na milion mieszkańców oznacza to prawie 6 tys. dodatkowych ofiar pandemii. Dla porównania – w Niemczech jest to ponad 2 tys., a w Szwecji około 700.

„Pandemia COVID-19 spowodowała też bezprecedensowe skrócenie oczekiwanej długości życia w wielu krajach Unii Europejskiej” – piszą autorzy raportu. W 2021 r. w całej UE oczekiwana długość życia w chwili urodzenia wynosiła nieco ponad 80 lat, o ponad rok mniej niż dwa lata wcześniej. Jak czytamy w raporcie: „Pandemia doprowadziła do gwałtownego pogłębienia się rozbieżności w oczekiwanej długości życia w krajach UE. Spadek średniej długości życia był znacznie większy w krajach Europy Środkowej i Wschodniej, które już przed pandemią miały znacznie niższą oczekiwaną długość życia”.

I tutaj niestety znowu jesteśmy w czołówce. W zestawieniu państw, gdzie oczekiwana długość życia skróciła się najbardziej, znaleźliśmy się na 4. miejscu. Przeciętne życie Polaka skróciło się o 2,4 lata. To dwa razy więcej niż średnia dla Unii Europejskiej. Wyprzedziły nas jedynie Bułgaria, Słowacja i Rumunia.

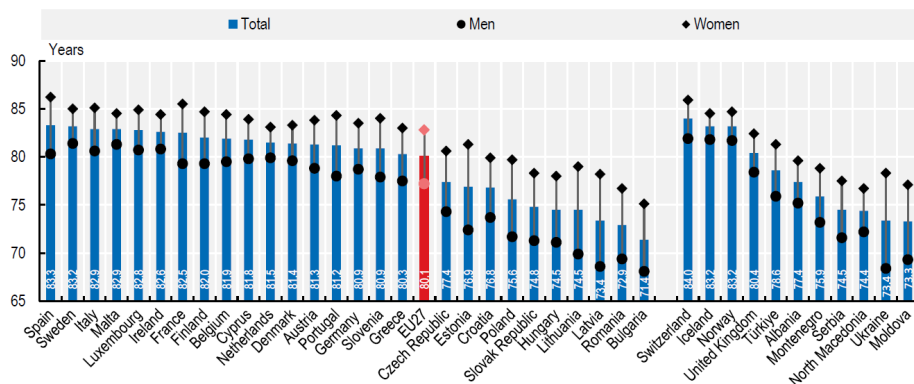


Rys. 5. Oczekiwana długość życia w krajach OECD

Źródło: *Health at a Glance: Europe 2022. State of health in the EU cycle*, OECD/European Union 2022, pobrane z: https://health.ec.europa.eu/system/files/2022-12/2022_healthatglance_rep_en_0.pdf (dostęp: 16.02.2022 r.), s. 91.

W zestawieniu pokazującym średnią oczekiwaną długość życia również wypadamy fatalnie – 75,6 lat to nie jest powód do chwały. Daleko nam do Szwajcarii,

Hiszpanii, Szwecji czy Włochy, gdzie mieszkańiec średnio będzie żył znacznie ponad 80 lat (średnia dla mieszkańców Unii Europejskiej to 80,1 lat).



Rys. 6. Średnia oczekiwana długość życia w krajach OECD

Źródło: *Health at a Glance: Europe 2022. State of health in the EU cycle*, OECD/European Union 2022, pobrane z: https://health.ec.europa.eu/system/files/2022-12/2022_healthatglance_rep_en_0.pdf (dostęp: 16.02.2022 r.), s. 91.

Hipotetyczne obliczenia ilustrujące wpływ pandemii na strukturę wieku ludności Polski wskazują, że przynajmniej przez kolejne 30 lat odczuwane będą jej skutki. Pandemia bezpośrednio i pośrednio doprowadzi do mniejszej liczby dzieci i młodzieży, osób w wieku produkcyjnym i poprodukcyjnym, przyczyniając się do większego spadku liczby ludności Polski. Należy jednak podkreślić, że redukcja liczby osób najmłodszych i młodych dorosłych w tym horyzoncie czasowym może być jeszcze pogłębiona przez spadek płodności. Badacze bowiem zgodnie przewidują, że w krajach rozwiniętych można oczekiwać odraczania decyzji prokreacyjnych lub rezygnacji z dzieci ze względu na nasilenie się niepewności związanej z funkcjonowaniem rynku pracy.

Pandemia COVID-19 zaburzyła funkcjonowanie społeczeństwa w wielu dziedzinach. Wywarła negatywny wpływ na zdrowie oraz życie ludzkie, utrudniła dostęp do opieki medycznej, a tym samym leczenie chorób, w tym nowotworów i nasiliła istniejące już zaburzenia zdrowia w aspekcie fizycznym, psychicznym oraz społecznym, przyczyniła się również do występowania nowych dysfunkcji. Była i jest powodem przedwczesnych zgonów. Potrzeba izolacji społecznej ograniczyła kontakty międzyludzkie i zwiększyła natężenie negatywnych emocji oraz występowanie chorób psychicznych. Ponadto pandemia spowodowała destabilizację światowej gospodarki i przyczyniła się do kryzysu ekonomicznego w wielu państwach. Zachodzi konieczność prowadzenia dalszych badań nad traumą związaną z COVID-19 i ograniczaniem jej negatywnych skutków.

Bibliografia

- Cipora E., Mielnik A., *Wybrane aspekty medyczne i społeczne pandemii Covid-19*, „Journal of Education, Health and Sport” 2022, vol. 12(1).
- Coronavirus Updates*, pobrane z: <https://www.worldometers.info> (dostęp: 22.03.2021 r.).
- Encyklopedia PWN*, hasło „Pandemia”, pobrane z: <https://encyklopedia.pwn.pl/haslo/3953787> (dostęp: 16.02.2022 r.).
- Health at a Glance: Europe 2022. State of health in the EU cycle*, OECD/European Union 2022, pobrane z: https://health.ec.europa.eu/system/files/2022-12/2022_healthatglance_rep_en_0.pdf (dostęp: 16.02.2022 r.).
- Kracik J., *Staropolskie postawy wobec zarazy*, Wydawnictwo Petrus, Kraków 2012.
- Krawczyk E., *Koronawirus. Wszystko, co musisz wiedzieć, żeby się zabezpieczyć*, Wydawnictwo Pascal, Bielsko-Biała 2020.
- Kryda M., *Dżuma – największa katastrofa w dziejach Europy*, Wirtualna Polska, 8.10.2015, pobrane z: <http://opinie.wp.pl/dzuma-najwieksza-katastrofa-w-dziejach-europy-6126038980228737a?c=96&nil=&src01=6a4c8> (dostęp: 16.02.2022 r.).
- Laomy M., Oświecimski K., *Pandemia Covid-19. Polityka „wielkiego zamknięcia” jako wyzwanie dla demokracji*, Wydawnictwo Naukowe Akademii Ignatianum w Krakowie, Kraków 2021.
- Nowicki W., *Kilka słów o t. zw. grypie hiszpańskiej*, „Kurjer Lwowski” 1918, nr 494.
- Parildar U., Perara R., Oke J., *Excess Mortality across Countries in 2020*, The Centre for Evidence-Based Medicine, 3.03.2021, pobrane z: <https://www.cebm.net/covid-19/excess-mortality-across-countries-in-2020> (dostęp: 17.08.2021 r.).
- Raport zakażeń koronawirusem (Sars-Cov-2)*, Serwis Rzeczypospolitej Polskiej, pobrane z: <https://www.gov.pl/web/koronawirus/wykaz-zarazen-koronawirusem-sars-cov-2> (dostęp: 30.03.2021 r.).
- Taktyka obłącznicza przyczyną śmierci co trzeciego Europejczyka*, 6.06.2017, <http://know-howhistoria.pl/taktyka-obleznicza-epidemia-w-europie> (dostęp: 16.02.2022 r.).

Magdalena Możejewska

Filia Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Elku

Determinanty bezpiecznego świadczenia usług medycznych w kontekście zatrudniania cudzoziemców w zawodzie lekarza w Polsce

Streszczenie

Usługi medyczne są bardzo ważną i newralgiczną sferą funkcjonowania każdego państwa. W Polsce od dłuższego czasu obserwowany jest znaczny niedobór kadry medycznej różnego stopnia i rodzaju. Rekompensatą tych braków jest zatrudnianie cudzoziemców w obszarze świadczeń zdrowotnych. Jednakże proces ten jest poddany skrupulatnej weryfikacji prawnej, zaczynając od legalnego przekroczenia granicy, pobytu oraz na weryfikacji kompetencji. W niniejszym artykule przeanalizowana zostanie główna grupa profesjonalistów medycznych – lekarzy. Zostaną omówione obowiązujące regulacje prawne, dotyczące legalizacji pobytu oraz zatrudnienia cudzoziemca spoza Unii Europejskiej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. W artykule zostanie również uwidoczniiony problem, jakim jest zagrożenie wynikające z przyjętych w rozwiązaniach prawnych uproszczeń.

Słowa kluczowe: zawód medyczny, Ukraina, legalizacja pobytu.

Zasady przekraczania granicy i legalizacji pobytu cudzoziemców

W ostatnim dziesięcioleciu Polska stała się atrakcyjnym krajem dla cudzoziemców nie tylko z państw egzotycznych, ale też wysoko uprzemysłowionych. Cudzoziemiec przekraczający granice Rzeczypospolitej Polskiej zobowiązany jest do legalizacji swojego pobytu. Fakt ten jest podyktowany nie tylko kwestiami porządkowymi, ale przede wszystkim sprawami dotyczącymi bezpieczeństwa państwa. Legalne przekroczenie granicy, a następnie proces legalizacji pobytu to pierwsze kroki cudzoziemca przed podjęciem pracy na terenie Polski. Bez tych formalności nie jest możliwe zatrudnienie obcokrajowca w Polsce. Jednakże jeżeli dojdzie do zatrudnienia, to będzie uznane za nielegalne¹.

¹ Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz.U. z 2023 r. poz. 735), art. 2: „nielegalne zatrudnienie lub nielegalna inna praca zarobkowa oznacza – zatrudnienie przez pracodawcę osoby bez potwierdzenia na piśmie wymaganym terminie rodzaju zawartej umowy i jej warunków; niezgłoszenie osoby zatrudnionej lub wykonującej inną pracę zarobkową do ubezpieczenia społecznego; podjęcie przez bezro-

Polska jest krajem należącym do Unii Europejskiej, w związku z powyższym wiąże ją przepisy wspólnotowe z zakresu przekraczania granic oraz mobilność wewnątrz Unii. Stąd też wynika podział migrantów na dwie grupy. Jedną z nich stanowią obywatele krajów Unii Europejskiej, drugą osoby pochodzące z krajów państw trzecich, np. Białoruś, Ukraina, Gruzja. To właśnie ta druga grupa zostanie omówiona. Analizując podstawy prawne przekraczania granicy RP, należy podkreślić, że przekroczyć granicę polską można tylko w miejscach specjalnie do tego wyznaczonych, np. na przejściach granicznych².

Imigranci będący obywatelami państw trzecich mogą przekroczyć granicę polską legalnie na podstawie wizy, w ruchu bezwizowym, na podstawie zezwoleń pobytowych oraz na podstawie dokumentu pobytowego wydanego przez inne państwo obszaru Schengen³. Wiza stanowi zezwolenie, które umożliwia wjazd na terytorium państwa. Wydawana jest na pobyt nieprzekraczający 90 dni w ciągu każdego 180-dniowego okresu. W przypadku ruchu wizowego są wydawane dwa rodzaje wiz: Schengen (C) albo krajowa (D). W ruchu bezwizowym takie zezwolenie nie jest potrzebne. Rozporządzenie Rady UE (WE) nr 539/2001 z dnia 15 marca 2001 r.⁴ wymienia państwa trzecie, których obywatele muszą posiadać wizy podczas przekraczania granic zewnętrznych oraz te, których obywatele są zwolnieni z tego wymogu. Obywatele Gruzji i Ukrainy poruszają się w ruchu bezwizowym. Natomiast Białorusini są przykładem obywateli, od których takie wizy są wymagane⁵. Obywatele poruszający się w ruchu bezwizowym muszą spełniać określone warunki, aby legalnie przekroczyć granicę. Należy do nich przede wszystkim posiadanie ważnego dokumentu podróży oraz uzasadnienie celu i warunków planowanego pobytu. Muszą oni również posiadać wystarczające środki finansowe, by móc się utrzymać. Ponadto bardzo istotną jest też informacja o tym, czy dotychczas nie otrzymali odmowy wjazdu⁶.

Obywatele państw trzecich mają również możliwość przekroczenia granicy na podstawie zezwoleń pobytowych. Można je uzyskać w celu wykonywania pracy, przede wszystkim w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji, wykonywania pracy w delegacji, prowadzenia działalności gospodarczej czy w celu

botnego zatrudnienie, innej pracy zarobkowej lub działalności bez powiadomienia o tym właściwego urzędu pracy”.

² Art. 16 ustawy z dnia 12 października 1990 r. o ochronie granicy państwowej (Dz.U. z 2022 r. poz. 295).

³ *Cudzoziemcy w Polsce – wiza i ruch bezwizowy*, Zielona Linia, pobrane z: <https://zielonalinia.gov.pl/-/cudzoziemcy-w-polsce-wiza-i-ruch-bezwizowy> (dostęp: 9.03.2023 r.).

⁴ Dz. Urz. UE L 81, s. 1.

⁵ *Ruch bezwizowy*, Cudzoziemiec.eu, pobrane z: <https://cudzoziemiec.eu/?q=ruch-bezwizowy> (dostęp: 9.03.2024 r.).

⁶ *Cudzoziemcy w Polsce – wiza i ruch bezwizowy*, op. cit.

kształcenia się na studiach. Przysługuje ono również ofiarom handlu ludźmi, dla członków rodziny cudzoziemca⁷ czy też ze względu na pracę sezonową⁸.

Po legalnym przekroczeniu granicy kolejnym krokiem jest zalegalizowanie pobytu. W celu zarejestrowania pobytu czasowego cudzoziemiec musi posiadać meldunek stały. Zameldowanie służy jedynie celom ewidencyjnym, a w wyniku zameldowania się z urzędu zostaje nadany numer PESEL. Zezwolenie na pobyt czasowy udziela się cudzoziemcowi na okres pozwalający mu na realizację celu pobytu na terenie Polski, nie dłuższy jednak niż na 2 lata. Takiej osobie jest wydawana karta pobytu. Po upływie oznaczonego czasu obcokrajowiec jest zobowiązany do opuszczenia terytorium RP, chyba że wystąpił o kolejne zezwolenie na pobyt czasowy bądź zezwolenie na osiedlenie się, które jest wydawane na czas nieoznaczony⁹.

Od 2022 r. obywatele Armenii, Białorusi, Gruzji, Mołdawii i Ukrainy¹⁰ mogą pracować w Polsce przez okres 24 miesięcy bez konieczności posiadania zezwolenia na pracę, zgodnie z nowelizacją ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. W tym przypadku wystarczy oświadczenie o zamiarze powierzenia pracy cudzoziemcowi. Jest to tzw. procedura uproszczona. Oświadczenie to jest wpisywane do ewidencji oświadczeń¹¹. Dzięki temu nie przeprowadza się testu rynku pracy, który był do tej pory prowadzony w celu sprawdzenia, czy potrzeby kadrowe pracodawcy mogą być zaspokojone na lokalnym rynku pracy, w ramach rekrutacji prowadzonej przez Urząd Pracy¹². Oświadczenie musi być złożone zanim cudzoziemiec podejmie pracę, natomiast sama procedura wpisania oświadczenia do ewidencji trwa 7 dni.

Nowa ustawa specjalna z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa¹³ przyniosła kolejne uproszczenia, ale tylko dla obywateli Ukrainy. Umożliwia przede wszystkim szybszą legalizację ich pobytu w RP i uprawnia ich do legalnego

⁷ Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia..., *op. cit.*, art. 2: „członek rodziny oznacza to osobę pozostającą z obywatelem polskim lub cudzoziemcem, o którym mowa w art. 1 zakres regulacji ustawy ust. 3 pkt 2, w związku małżeńskim uznawanym przez prawo Rzeczypospolitej Polskiej; zstępnego, obywatela polskiego lub cudzoziemca, w wieku do 21 lat lub pozostającego na jego utrzymaniu”.

⁸ Art. 58–80 ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach (Dz.U. z 2023 r. poz. 519).

⁹ *Ibidem*.

¹⁰ § 2 rozporządzenia Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 8 grudnia 2017 r. w sprawie państw, do których obywateli stosuje się niektóre przepisy dotyczące oświadczenia o powierzeniu wykonywania pracy cudzoziemcowi (Dz.U. z 2017 r. poz. 2349).

¹¹ P. Majka, M. Rydzewska, I. Wieleba, *Zatrudnianie cudzoziemców. Aspekty prawne, pracownicze i podatkowe*, Warszawa 2022, s. 155–156.

¹² *Na czym polega test rynku pracy?*, pobrane z: <https://zielonalinia.gov.pl/-/na-czym-polega-test-ryнку-pracy-25126> (dostęp: 9.03.2023 r.).

¹³ Ustawa z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa (Dz.U. z 2023 r. poz. 103).

pobytu bez ubiegania się o status uchodźcy¹⁴. Cudzoziemcy, którzy przekroczyli granicę po 24.02.2022 r., mogą obecnie legalnie przebywać na terytorium RP do dnia 30.06.2024 r. Należy podkreślić, iż trwają prace nad kolejną nowelizacją ustawy, a mianowicie nad przedłużeniem tego terminu. Cudzoziemiec na tych warunkach nie może wyjechać z Polski na okres dłuższy niż 1 miesiąc, w przeciwnym wypadku traci to uprawnienie. Wjazd obywatela Ukrainy do Polski musi zostać zarejestrowany pieczętą Straży Granicznej podczas kontroli granicznej lub na wniosek złożony nie później niż 60 dni od dnia wjazdu do RP¹⁵.

Cudzoziemcy z Ukrainy podlegający specustawie mają prawo do uzyskania numeru PESEL, który staje się numerem podatkowym obcokrajowca¹⁶. Zgodnie z zapisami ustawy obywatel Ukrainy może przedłużyć pobyt w Polsce do 3 lat, poprzez złożenie wniosku o pobyt czasowy. Należy go złożyć nie wcześniej niż 9 miesięcy od dnia wjazdu na terytorium RP¹⁷.

Ponadto obywatel Ukrainy ma prawo do wykonywania pracy w Polsce bez konieczności uzyskania zezwolenia na pracę, jednak podmiot powierzający wykonywanie pracy musi w terminie 14 dni od podjęcia zatrudnienia powiadomić o tym Urząd Pracy właściwy ze względu na siedzibę lub miejsce zamieszkania podmiotu poprzez portal praca.gov.pl. Dodatkowo Urząd Pracy musi być poinformowany za każdym razem, gdy zmieni się rodzaj umowy, stanowisko lub miejsce wykonywania pracy¹⁸.

Pracodawca zatrudniając cudzoziemca, musi również pamiętać, że jest on takim samym pracownikiem, jak obywatel Polski. W związku z czym podlega on tak samo ubezpieczeniom społecznym i zdrowotnym oraz należą mu się takie same świadczenia i zasiłki, jak innym pracownikom.

Moment przekroczenia granicy oraz legalizacji pobytu jest podstawowym procesem, jaki cudzoziemiec musi podjąć, by legalnie przebywać poza terytorium swojego państwa. Dlatego tak ważne jest, aby już na tym etapie dopilnować wszelkich formalności w celu uniknięcia deportacji.

Podstawy prawne zatrudnienia cudzoziemców lekarzy

Zatrudnienie cudzoziemca w zawodzie lekarza oprócz opisanych wcześniej zasad wymaga spełnienia szeregu dodatkowych zobowiązań prawnych. Osoby chcące

¹⁴ *Ibidem*, art. 13.

¹⁵ *Nowelizacja ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa*, Urząd do Spraw Cudzoziemców, 28.03.2022, pobrane z: <https://www.gov.pl/web/udsc/weszla-w-zycie-ustawa-o-pomocy-obywatelom-ukrainy-w-zwiazku-z-konfliktem-zbrojnym-na-terytorium-tego-panstwa> (dostęp: 9.03.2023 r.).

¹⁶ P. Majka, M. Rydzewska, I. Wieleba, *op. cit.*, s. 110.

¹⁷ A. Skowron, *Legalizacja pobytu obywateli Ukrainy w Polsce*, Lexplorers, 25.03.2022, pobrane z: <https://lexplorers.pl/legalizacja-pobytu-obywateli-ukrainy> (dostęp: 9.03.2023 r.).

¹⁸ Art. 22 ustawy z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy..., *op. cit.*

podjąć zatrudnienie muszą przejść procedury, które pozwolą im legalnie rozpocząć pracę. Obowiązkiem pracodawcy jest sprawdzenie dokumentów świadczących o tym, na jakiej podstawie cudzoziemiec przekroczył granicę i czy przebywa legalnie w Polsce. Dopiero po potwierdzeniu legalności pobytu może przejść do dalszego etapu postępowania.

Rozpoczęcie pracy na stanowisku lekarza wymaga uzyskania kwalifikacji potwierdzonych odpowiednią dokumentacją. Zawód ten wiąże się w szczególności z udzielaniem świadczeń zdrowotnych, w ramach których wykonuje się badanie stanu zdrowia, rozpoznawanie chorób i zapobieganie im, leczenie i rehabilitacja chorych, udzielanie porad lekarskich, a także wydawanie opinii i orzeczeń lekarskich oraz pozostałe czynności związane z zawodem¹⁹.

Niezbędnym dokumentem do wykonywania zawodu lekarza jest Prawo wykonywania zawodu (PWZ). W celu jego uzyskania należy spełnić określone warunki, takie jak: ukończenie 5-, 6-letnich studiów medycznych, należy posiadać orzeczenie o stanie zdrowia, dokument potwierdzający tożsamość, dokument uprawniający do pobytu na obszarze RP, potwierdzenie niekaralności w zawodzie²⁰, dyplom ukończenia uczelni medycznej wraz z tłumaczeniem przysięgłym na język polski bądź nostryfikacja dyplomu²¹.

W następnej kolejności należy złożyć wniosek do Ministra Zdrowia o wyrażenie zgody na wykonywanie zawodu. Po jej uzyskaniu Okręgowa Rada Lekarska przyznaje w drodze decyzji administracyjnej prawo wykonywania zawodu lekarza. Jednak ORL ma prawo nie udzielić takiego prawa. W przypadku odmowy cudzoziemiec może w dalszym ciągu wykonywać pracę na podstawie zgody MZ oraz Dyrektora szpitala zatrudniającego go. PWZ jest wydawane na czas określony lub na stałe. Można je zawiesić, ograniczyć lub nawet utracić²².

Za nostryfikację dyplomu uznaje się ustalenie, że wykształcenie medyczne uzyskane w innym państwie jest równoważne z wykształceniem obowiązującym na terenie RP²³. Postępowanie nostryfikacyjne prowadzi uczelnia posiadająca kategorię naukową A+, A albo B+ w dyscyplinie, której dotyczy wnioski. Od 1.01.2021 r. nie obowiązuje już wymóg nostryfikacji dyplomów, gdyż często był to czasochłonny proces²⁴. Jeżeli cudzoziemiec zdecyduje się nie nostryfikować

¹⁹ Art. 2 ustawy z dnia 5 grudnia 1996 r. o zawodach lekarza i lekarza dentysty (Dz.U. z 2023 r. poz. 605).

²⁰ *Ibidem*, art. 7.

²¹ *Ibidem*.

²² *Uzyskanie prawa wykonywania zawodu – cudzoziemcy*, Okręgowa Izba Lekarska w Białymstoku, pobrane z: <https://oilbialystok.pl/jak-zalatwic-sprawe/prawa-wykonywania-zawodu-rejestracja-w-oil/uzyskanie-prawa-wykonywania-zawodu-cudzoziemcy> (dostęp: 9.03.2023 r.).

²³ Art. 327 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz.U. z 2023 r. poz. 212).

²⁴ *Nostryfikacja dyplomów ukończenia studiów*, Narodowa Agencja Wymiany Akademickiej, pobrane z: <https://nawa.gov.pl/uznawalnosc/informacje-dla-uczelni/nostryfikacja>

dypłomu, wtedy przechodzi przez uproszczony tryb zatrudniania lekarzy spoza UE, który wprowadziła ustawa z dnia 27 listopada 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zapewnienia w okresie ogłoszenia stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii kadr medycznych²⁵. Tryb uproszczony umożliwia szybszy proces uzyskania PWZ²⁶.

Dla obywateli spoza UE wyróżnić można 2 rodzaje uprawnień: ograniczone prawo wykonywania zawodu oraz warunkowe prawo wykonywania zawodu. Ograniczone prawo wykonywania zawodu jest przyznawane osobom, które nie odbyły jeszcze stażu podyplomowego lub nie złożyły z pozytywnym wynikiem egzaminu kończącego staż podyplomowy. W takich sytuacjach PWZ jest wydawane na czas określony. Lekarz posiadający warunkowe PWZ przez pierwsze 3 miesiące zatrudnienia w zawodzie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej wykonuje zawód pod nadzorem odpowiednio lekarza albo lekarza dentysty posiadającego specjalizację II stopnia. Warunkowe prawo wykonywania zawodu zachowuje ważność przez okres 5 lat od dnia jego wydania. Po upływie tego czasu nie ma możliwości przedłużenia PWZ ani uzyskania nowego. Aby móc dalej wykonywać zawód lekarza należy do momentu upływu 5 lat dokonać nostryfikacji dyplomu lub zdać Lekarski Egzamin Weryfikacyjny, odbyć lub uznać staż podyplomowy, zdać Lekarski Egzamin Końcowy²⁷.

Lekarz cudzoziemiec, który uzyskał tytuł specjalisty poza terytorium RP i posiada 3-letnie doświadczenie jako specjalista, może uzyskać PWZ na określony zakres czynności zawodowych. Pomimo posiadania specjalizacji może być zatrudniony tylko na stanowisku lekarza bez specjalizacji, gdyż ona nie jest uznawana w Polsce. Dodatkowo bardzo ważne jest przestrzeganie tego, aby tytuł specjalisty nie widniał na pieczęcie lekarskiej²⁸. Tak jak w przypadku warunkowego PWZ, ma on 5 lat na nostryfikację dyplomu lub zdanie LEK/LEW²⁹.

Ustawa zwana covidową³⁰ zniósła także prawo wykonywania zawodu lekarza posiadającego warunkowe PWZ tylko w podmiotach leczniczych przeznaczonych

-dyplomów (dostęp: 9.03.2023 r.).

²⁵ Dz.U. z 2021 r. poz. 2459.

²⁶ J. Ojczyk, *Lekarze spoza Unii nie garną się do pracy w Polsce. Zniechęcają przepisy*, Prawo.pl, 22.04.2022, pobrane z: <https://www.prawo.pl/zdrowie/prawo-do-pracy-dla-lekarzy-spoza-unii-i-ukrainy,514770.html> (dostęp: 9.03.2023 r.).

²⁷ *Uproszczony dostęp do zawodu – zgodność z prawem unijnym*, Gazeta Lekarska, 3.03.2021, pobrane z: <https://gazetalekarska.pl/?p=60058> (dostęp: 9.03.2023 r.).

²⁸ *Co z zagraniczną specjalizacją lekarza cudzoziemca i warunkowym pwz w Polsce*, Infodent24.pl, 21.08.2022, pobrane z: <https://www.infodent24.pl/lexdentpost/co-z-zagraniczna-specjalizacja-lekarza-cudzoziemca-i-warunkowym-pwz-w-polsce,121639.html> (dostęp: 9.03.2023 r.).

²⁹ *Uproszczony dostęp do zawodu – zgodność z prawem unijnym, op. cit.*

³⁰ Ustawa z 27 listopada 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zapewnienia w okresie ogłoszenia stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii kadr medycznych (Dz.U. z 2021 r. poz. 2459).

do udzielania świadczeń zdrowotnych pacjentom chorym na COVID-19. Mogą oni pracować w dowolnym podmiocie leczniczym i nie mają obowiązku uzyskania dodatkowej zgody MZ na wykonywanie zawodu poza tymi podmiotami. Dodatkowo dla cudzoziemców został zniesiony wymóg zdania egzaminu z języka polskiego, mogą oni podpisać jedynie oświadczenie, że posiadają znajomość języka polskiego wystarczającą do wykonywania powierzonego im zakresu czynności zawodowych³¹.

Zatrudniając cudzoziemca lekarza, pracodawca musi zwrócić również uwagę na okres trwania umowy. Mianowicie nie powinny być one zawierane na okres dłuższy niż przyznane PWZ. W przypadku zawarcia umowy o pracę na okres 5 lat, zgodnie z okresem ważności PWZ, należy pamiętać, że cudzoziemca również obowiązuje zasada 3 umów na czas określony, nieprzekraczających łącznie okresu 33 miesięcy. W związku z tym pracodawca zawierając umowę na 5 lat przekracza te okresy, a więc musi powiadomić Powiatową Inspekcję Pracy w ciągu 7 dni o zawartej umowie oraz podać powód przekroczenia limitów³². Pracodawca jednak nie ma obowiązku zawarcia umowy na okres 5 lat. Może rozpocząć, tak jak w przypadku obywateli polskich od umowy na okres próbny, a następnie umów na czas określony. Taka sytuacja jest jednak problematyczna dla cudzoziemca spoza UE w momencie ubiegania się o zezwolenie na pobyt czasowy i pracę. Mianowicie te zezwolenie jest przyznawane na czas trwania umowy, zatem w momencie przedłużania umowy obcokrajowiec musi również przedłużać zezwolenie.

Napływ lekarzy z państw trzecich ma duże znaczenie dla polskiej ochrony zdrowia. Cudzoziemcy o kwalifikacjach medycznych przechodzą przez znacznie łatwiejsze procedury niż to miało miejsce jeszcze kilka lat wstecz. Jednak nasuwa się pytanie, czy dotychczasowe uproszczenia nie zaczęły wpływać na jakość świadczonych usług oraz zagrożenia dla bezpieczeństwa zdrowotnego pacjentów.

Zagrożenia wynikające z zatrudniania cudzoziemców w zawodach medycznych

Ciągłe nowelizacje i uproszczenia wprowadzane wraz z kolejnymi ustawami dotyczącymi cudzoziemców zaczynają wzbudzać liczne wątpliwości związane z bezpieczeństwem zdrowotnym pacjentów, a tym samym wpływają negatywnie na bezpieczeństwo wewnętrzne. Wiele wprowadzonych zmian wywołało kontrowersje zarówno wśród pacjentów, jak i wśród lekarzy, dyrektorów szpitali, przedstawicieli związków lekarzy oraz polityków i osób związanych z sektorem medycznym.

³¹ J. Ojczyk, *op. cit.*

³² Art. 25(1) ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (Dz.U. z 2023 r. poz. 641).

Jednym z podstawowych uproszczeń budzących fundamentalne wątpliwości jest badanie znajomości języka polskiego przez lekarzy cudzoziemców spoza UE. Na nowych zasadach medyk obcokrajowiec nie musi zdawać żadnego egzaminu ze znajomości języka polskiego. Wymogiem jest jedynie złożenie oświadczenia, że posiada on znajomość języka wystarczającą do wykonywania powierzonego mu zakresu czynności zawodowych³³.

Zgodnie z wyrokiem Sądu Najwyższego z 29 grudnia 2021 r. w sprawie skargi Ministra Zdrowia na uchwałę Naczelnej Rady Lekarskiej: „Sąd uznał zarzut ministra zdrowia za zasadny i wskazał, że nie można żądać od lekarza, który zdobył kwalifikacje poza granicami państw członkowskich UE i uzyskał od Ministra Zdrowia zgodę na warunkowe wykonywanie zawodu lekarza, dokumentów odnoszących się do znajomości języka polskiego w mowie i w piśmie w zakresie umożliwiającym wykonywanie zawodu lekarza”³⁴. Niestety stanowi to ogromne ryzyko, że lekarz cudzoziemiec może nie być w stanie posługiwać się językiem polskim. Może nie potrafić użyć odpowiedniej terminologii medycznej do rozpoznania choroby czy porozumienia się z pacjentem w celu poinformowania na temat procesu leczenia. Lekarz może mieć problem z przeprowadzeniem wywiadu lekarskiego, zapoznaniem się z przepisami regulującymi wykonywanie zawodu lekarza, z przekazaniem danych o pacjencie, prowadzeniem dokumentacji medycznej, wypisywaniem recept czy skierowań. Jest to o tyle niebezpieczne, że na tym etapie może dojść do zagrożenia życia i zdrowia pacjenta, np. zostaną przepisane pacjentowi złe leki bądź lekarz przekaze pacjentowi informacje o chorobie nowotworowej, mając na myśli grypę³⁵. Jednak największe zagrożenie występuje w trakcie operacji, gdzie omylnie lekarz może zoperować nie ten narząd, który powinien.

Kolejnym zagrożeniem wynikającym z uproszczeń ustawy jest brak rzeczywistej weryfikacji posiadanych kompetencji zawodowych lekarza cudzoziemca spoza UE. Zgodnie ze specustawą nie jest wymagane przedstawienie oryginałów dokumentów potwierdzających posiadane kwalifikacje. Ustawa zezwala na dostarczenie kopii bądź zdjęcia, które będzie ukazywało dyplom³⁶. Niestety taka

³³ Izba lekarska odmawia prawa wykonywania zawodu przez brak znajomości języka. *MZ ma inne zdanie*, Polityka Zdrowotna, 22.03.2023, pobrane z: <https://politykazdrowotna.com/artukul/izba-lekarska-odmawia/973738> (dostęp: 9.03.2023 r.).

³⁴ *Lekarze w szpitalach nie mówią po polsku? „Problem zaczyna być widoczny”*, Money.pl, 23.01.2023, pobrane z: <https://www.money.pl/gospodarka/lekarze-z-zagranicy-pracujacy-w-polsce-musza-znac-jezyk-polski-6858554217663040a.html> (dostęp: 9.03.2023 r.).

³⁵ *Lekarze bez znajomości polskiego. Kto odpowie za błąd w leczeniu*, Infodent24.pl, 23.01.2023, pobrane z: <https://www.infodent24.pl/lexdentpost/lekarze-bez-znajomosci-polskiego-kto-odpowie-za-blad-w-leczeniu,122488.html> (dostęp: 9.03.2023 r.).

³⁶ A. Kurowska, *Nowe dane o medykach spoza UE: ile wniosków w uproszczonej procedurze?*, Co w zdrowiu, 3.06.2022, pobrane z: <https://cowzdrowiu.pl/aktualnosci/post/nowe-dane-o-medykach-spoza-ue-ile-wnioskow-w-uproszczonej-procedurze> (dostęp: 9.03.2023 r.).

forma jest łatwa do podrobienia czy sfałszowania. Zgodnie z ustawą MZ nie ma potrzeby sprawdzania doświadczenia zawodowego lekarza cudzoziemca, nie ma wymogu zalegalizowania dyplomu, nie ma również obowiązku przekazywania izbom lekarskim jakichkolwiek dokumentów na temat lekarza. W związku z tym izby będą musiały opierać swoją decyzję na wiarygodności zgody MZ i przyznać cudzoziemcowi PWZ. Izba do tej pory wymagała złożenia wszelkiej dokumentacji niezależnie, czy dotyczyło to lekarza polskiego, czy cudzoziemca³⁷. W takiej sytuacji nie mamy potwierdzenia, że cudzoziemiec podający się za lekarza rzeczywiście nim jest. Niesie to olbrzymie zagrożenie dla życia i zdrowia pacjentów, gdyż nie ma pewności, jaką posiada on wiedzę oraz jakie ma doświadczenie w danym zawodzie.

Zagrożeniem spowodowanym nowelizacjami przepisów jest także leczenie bez uprawnień. Jak zostało wyżej opisane Izba Lekarska wydając PWZ opiera się tylko na decyzji MZ, nie mając wglądu do dokumentacji zawodowej cudzoziemca. Może dojść jednak do sytuacji, w której Rada Lekarska nie przyzna PWZ w przeciągu 7 dni lub gdy odmówi przyznania prawa. Zgodnie z przepisami lekarz dalej może wykonywać swój zawód za zgodą wydaną przez MZ. Nie posiada on jednak PWZ, przez co nie może między innymi wystawić recepty, skierowania czy zwolnienia lekarskiego. Może przez to dojść do realnego zagrożenia, ponieważ w momencie wyrządzenia przez lekarza szkody pacjentowi, zakład ubezpieczeń odmówi wypłaty odszkodowania poszkodowanemu pacjentowi³⁸.

Należy również wziąć pod uwagę, iż lekarz ma 5 lat na nostryfikację dyplomu, co oznacza, że wszelkie różnice w systemach edukacyjnych i kwalifikacjach mogą skutkować niezrozumieniem lub brakiem standaryzacji, co znow może prowadzić do problemów w zakresie jakości opieki medycznej i bezpieczeństwa pacjentów.

Jest mnóstwo wątpliwości, co do nadzoru nad lekarzem cudzoziemcem. Do tej pory MZ nie jest w stanie wyjaśnić, na czym dokładnie ma polegać taki nadzór. Nie zostały określone ani obowiązki, ani procedury lekarza „nadzorcy”, np. przy rejestrowaniu czynności nadzorczych. Nie określono, czy dane czynności powinny być uprzednio zaakceptowane przez nadzorcę. MZ podkreślił jednak, że „za ewentualne błędy popełnione na terenie podmiotu leczniczego odpowiada ten podmiot, jednakże w odpowiedzialności tej może uczestniczyć zarówno lekarz nadzorujący, jak i sam personel medyczny uprawniony do wykonywania danego zawodu. Każdy przypadek rozpatruje się indywidualnie. Lekarz może ponosić odpowiedzialność pracowniczą przed pracodawcą i odpowiedzialność cywilną lub karną przed sądami powszechnymi, w zależności od roszczenia”³⁹.

³⁷ *Ibidem*.

³⁸ M. Trojan, *Lekarze z Ukrainy nie muszą znać języka polskiego. Ministerstwo: nie ma takiego wymogu*, Kresy.pl, 24.01.2023, pobrane z: <https://kresy.pl/wydarzenia/lekarze-z-ukrainy-nie-musza-znac-jez-polskiego-ministerstwo-nie-ma-takiego-wymogu> (dostęp: 9.03.2023 r.).

³⁹ *Lekarze w szpitalach nie mówią po polsku..., op. cit.*

Niestety problem zagrożenia zdrowia i życia pacjentów zaczyna być coraz bardziej widoczny. Oczywiście jest, że aby bezpiecznie zajmować się pacjentami i współpracować z innymi medykami, trzeba dobrze mówić po polsku, mieć kwalifikacje i uprawnienia, których niestety Rada Lekarska nie może zweryfikować. Powyższe uproszczenia stanowią ogromne ryzyko niewłaściwie udzielanych świadczeń, co może skutkować bezpośrednim zagrożeniem dla pacjenta.

Podsumowanie

Niniejszy artykuł opisuje problematykę zatrudniania cudzoziemców w zawodzie lekarza. Poruszona została tematyka legalizacji wjazdu, pobytu oraz zatrudnienia obcokrajowców. Opisano, w jaki sposób wpłynęła pandemia COVID-19 oraz wybuch wojny na Ukrainie na nowelizacje w przepisach prawnych.

Ponadto w artykule wykazano niebezpieczeństwa wynikające z częstych i szybkich nowelizacji przepisów dotyczących zatrudnienia obcokrajowców w zawodach medycznych. Przyjmowanie osób nieposługujących się językiem polskim powoduje niezręczne sytuacje wynikające z postawienia niewłaściwej diagnozy czy wydawania niezrozumiałych dyspozycji podczas wykonywania operacji. Należy zwrócić uwagę na sposób weryfikacji posiadanych kwalifikacji zawodowych. Często świadczenie usług przez osoby nieposiadające odpowiedniego wykształcenia i właściwego przygotowania praktycznego może narazić pacjenta na utratę zdrowia a nawet życia.

Problematyka zatrudniania cudzoziemców stanowi bardzo skomplikowaną sytuację prawną szczególnie dla pracodawców. Dopilnowanie wszelkich formalności jest trudne, tym bardziej, że za nielegalne zatrudnienie obcokrajowca mogą grozić pracodawcy sankcje. W związku z powyższym musi on zadbać, aby dokumenty wjazdowe, pobytowe oraz kwalifikacje, jeżeli są one potrzebne do zatrudnienia, były należycie zweryfikowane.

Niewątpliwie zatrudnienie lekarzy cudzoziemców uzupełnia braki w polskim systemie ochrony zdrowia. Jednakże proces ich weryfikacji powinien być w sposób należyty określony prawnie tak, aby wyeliminować potencjalne zagrożenia, które mogą skutkować utratą życia lub zdrowia.

Bibliografia

- Co z zagraniczną specjalizacją lekarza cudzoziemca i warunkowym pwz w Polsce*, Infodent24.pl, 21.08.2022, pobrane z: <https://www.infodent24.pl/lexdentpost/co-z-zagraniczna-specjalizacja-lekarza-cudzoziemca-i-warunkowym-pwz-w-polsce,121639.html> (dostęp: 9.03.2023 r.).
- Cudzoziemcy w Polsce – wiza i ruch bezwizowy*, Zielona Linia, pobrane z: <https://zielonalinia.gov.pl/-/cudzoziemcy-w-polsce-wiza-i-ruch-bezwizowy> (dostęp: 9.03.2023 r.).
- Izba lekarska odmawia prawa wykonywania zawodu przez brak znajomości języka. MZ ma inne zdanie*, Polityka Zdrowotna, 22.03.2023, pobrane z: <https://politykazdrowotna.com/artykul/izba-lekarska-odmawia/973738> (dostęp: 9.03.2023 r.).

- Jak uzyskać zezwolenie jednolite – zezwolenie na pobyt czasowy i pracę*, Biznes.gov.pl, pobrane z: <https://www.biznes.gov.pl/pl/portal/00210> (dostęp: 9.03.2023 r.).
- Kurowska A., *Nowe dane o medykach spoza UE: ile wniosków w uproszczonej procedurze?*, Co w zdrowiu, 3.06.2022, pobrane z: <https://cowzdrowiu.pl/aktualnosci/post/nowe-dane-o-medykach-spoza-ue-ile-wnioskow-w-uproszczonej-procedurze> (dostęp: 9.03.2023 r.).
- Lekarze bez znajomości polskiego. Kto odpowie za błąd w leczeniu*, Infodent24.pl, 23.01.2023, pobrane z: <https://www.infodent24.pl/lexdentpost/lekarze-bez-znajomosci-polskiego-kto-odpowie-za-blad-w-leczeniu,122488.html> (dostęp: 9.03.2023 r.).
- Lekarze w szpitalach nie mówią po polsku? „Problem zaczyna być widoczny”*, Money.pl, 23.01.2023, pobrane z: <https://www.money.pl/gospodarka/lekarze-z-zagranicy-pracujac-w-polsce-musza-znac-jezyk-polski-6858554217663040a.html> (dostęp: 9.03.2023 r.).
- Majka P., Rydzewska M., Wieleba I., *Zatrudnianie cudzoziemców. Aspekty prawne, pracownicze i podatkowe*, Warszawa 2022.
- Na czym polega test rynku pracy?*, pobrane z: <https://zielonalinia.gov.pl/-/na-czym-polega-test-rynku-pracy-25126> (dostęp: 9.03.2023 r.).
- Nostryfikacja dyplomów ukończenia studiów*, Narodowa Agencja Wymiany Akademickiej, pobrane z: <https://nawa.gov.pl/uznawalnosc/informacje-dla-uczelni/nostryfikacja-dyplomow> (dostęp: 9.03.2023 r.).
- Nowelizacja ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa*, Urząd do Spraw Cudzoziemców, 28.03.2022, pobrane z: <https://www.gov.pl/web/udsc/weszla-w-zycie-ustawa-o-pomocy-obywatelom-ukrainy-w-zwiazku-z-konfliktem-zbrojnym-na-terytorium-tego-panstwa> (dostęp: 9.03.2023 r.).
- Ojczyk J., *Lekarze spoza Unii nie garną się do pracy w Polsce. Zniechęcają przepisy*, Prawo.pl, 22.04.2022, pobrane z: <https://www.prawo.pl/zdrowie/prawo-do-pracy-dla-lekarzy-spoza-unii-i-ukrainy,514770.html> (dostęp: 9.03.2023 r.).
- Ruch bezwizowy*, Cudzoziemiec.eu, pobrane z: <https://cudzoziemiec.eu/?q=ruch-bezwizowy> (dostęp: 9.03.2024 r.).
- Skowron A., *Legalizacja pobytu obywateli Ukrainy w Polsce*, Lexplorers, 25.03.2022, pobrane z: <https://lexplorers.pl/legalizacja-pobytu-obywateli-ukrainy> (dostęp: 9.03.2023 r.).
- Trojan M., *Lekarze z Ukrainy nie muszą znać języka polskiego. Ministerstwo: nie ma takiego wymogu*, Kresy.pl, 24.01.2023, pobrane z: <https://kresy.pl/wydarzenia/lekarze-z-ukrainy-nie-musza-znac-jez-polskiego-ministerstwo-nie-ma-takiego-wymogu> (dostęp: 9.03.2023 r.).
- Uproszczony dostęp do zawodu – zgodność z prawem unijnym*, Gazeta Lekarska, 3.03.2021, pobrane z: <https://gazetalekarska.pl/?p=60058> (dostęp: 9.03.2023 r.).
- Uzyskanie prawa wykonywania zawodu – cudzoziemcy*, Okręgowa Izba Lekarska w Białymstoku, pobrane z: <https://oilbialystok.pl/jak-zalatwic-sprawe/prawa-wykonywania-zawodu-rejestracja-w-oil/uzyskanie-prawa-wykonywania-zawodu-cudzoziemcy> (dostęp: 9.03.2023 r.).

Akty normatywne

- Rozporządzeniem Rady (WE) nr 539/2001 z dnia 15 marca 2001 r. wymieniące państwa trzecie, których obywatele muszą posiadać wizy podczas przekraczania granic zewnętrznych, oraz te, których obywatele są zwolnieni z tego wymogu (Dz. Urz. UE L 81).
- Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (Dz.U. z 2023 r. poz. 641).
- Ustawa z dnia 12 października 1990 r. o ochronie granicy państwowej (Dz.U. z 2022 r. poz. 295).
- Ustawa z dnia 5 grudnia 1996 r. o zawodach lekarza i lekarza dentysty (Dz.U. z 2023 r. poz. 605).

Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz.U. z 2023 r. poz. 735).

Ustawa z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach (Dz.U. z 2023 r. poz. 519).

Ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz.U. z 2023 r. poz. 212).

Ustawa z 27 listopada 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zapewnienia w okresie ogłoszenia stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii kadr medycznych (Dz.U. z 2021 r. poz. 2459).

Ustawa z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa (Dz.U. z 2023 r. poz. 103).

Rozporządzenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 8 grudnia 2017 r. w sprawie państw, do których obywatele stosuje się niektóre przepisy dotyczące oświadczenia o powierzeniu wykonywania pracy cudzoziemcowi (Dz.U. z 2017 r. poz. 2349).

Marlena Kowalska

Studentka studiów drugiego stopnia, Gdańska Szkoła Wyższa

Skutki izolacji dzieci i młodzieży

Streszczenie

Celem artykułu jest przeanalizowanie skutków, jakie wywołała na dzieci oraz młodzież izolacja domowa w czasie pandemii COVID-19 oraz odpowiedź na pytanie, w jaki sposób izolacja oddziałuje na rozwój młodych ludzi. Zamknięcie w domu spowodowało rozleniwienie się dzieci oraz znaczne obniżenie nastroju, które często prowadziło do wyobcowania dziecka, spowolnienie rozwoju emocjonalnego, a także niejednokrotnie prób samobójczych. Bardzo duże znaczenie w czasie izolacji zyskały narzędzia elektroniczne, które zaczęły zastępować prawdziwe życie. Podane przykłady wpływu częstego używania telefonów komórkowych, braku ruchu, a także statystyki jednoznacznie udowadniają, jak wiele negatywnych rezultatów przyniosła ze sobą pandemia i jak wielkie spustoszenie wywołała zarówno w zdrowiu psychicznym, jak i fizycznym wśród dzieci i młodzieży. Ponadto młodzież pozbawiona możliwości dodatkowego zarobkowania poprzez zamknięcie usług oraz zmuszona do zdalnego studiowania nie była w stanie się usamodzielniać, co w konsekwencji prowadziło do obniżenia samopoczucia, a także poczucia własnej wartości. Na podanych przykładach można śmiało wywnioskować, że izolacja wywołała wiele negatywnych skutków, a jej konsekwencje będą jeszcze długo odczuwalne.

Słowa kluczowe: pandemia, COVID-19, rozwój, depresja, dojrzewanie, emocje, zdrowie.

Rok 2019 jest datą, która niewątpliwie na długo pozostanie w pamięci nie tylko w naszym kraju, ale na całym świecie. Choroba, która pojawiła się nagle i rozprzestrzeniła się w ekspresowym tempie, wywróciła życia niemalże wszystkich ludzi do góry nogami i zmusiła do zaadaptowania się do nowej rzeczywistości. Pojawienie się koronawirusa SARS-CoV-2 wywołującego chorobę COVID-19 wymusiło na rządzących wprowadzenie całego szeregu obostrzeń, nakazów oraz zakazów, które w ich mniemaniu miały wpłynąć na zminimalizowanie ryzyka rozprzestrzenienia się wirusa na i tak już ogromną skalę, co za tym idzie na zahamowanie rosnącej zachorowalności na COVID-19, starając się przy tym uratować jak największą liczbę ludzkich istnień. Przestały funkcjonować zakłady pracy, szkoły, sklepy, bary, siłownie oraz wszelkie firmy związane z usługami. Najbardziej odczuły to małe, lokalne biznesy. Nagle rzeczywistość znana tylko z gier, książek czy filmów stała się rzeczywistością, z którą nie mogli sobie poradzić

dorośli ludzie, a co dopiero małe dzieci czy też dojrzewająca młodzież (choć ona mimo wszystko chyba najlepiej zdołała się adaptować do narastających życiowych przeszkód). Prawidłowy rozwój dzieci i młodzieży jest związany z przebiegającym w poprawny sposób rozwojem emocjonalnym, który różni się u dzieci w zależności od wieku. W okresie wzrostu oraz dojrzewania niezwykle ważne jest środowisko, w jakim rozwija się dana osoba. To rodzina, szkoła oraz otoczenie, w którym wzrasta dziecko, oddziałuje na kształtowanie się młodego pokolenia. Okres wybuchu pandemii zaburzył prawidłowe funkcjonowanie nie tylko gospodarki, życia codziennego, ale również prawidłowy rozwój dzieci i młodzieży. Pandemia rozpoczęta w 2019 r. bardzo szybko wpłynęła na każdą dziedzinę życia. W walce z nowym wrogiem nikt nie zastanawiał się, jakie skutki może nieść za sobą izolacja ludzi i zamykanie ich w domach. W chwili obecnej, kiedy życie ludzkie i funkcjonowanie powoli wraca do normy, w końcu nadszedł czas na przeanalizowanie skutków wpływu pandemii zarówno na zdrowie psychiczne, jak i rozwój naszych przyszłych pokoleń.

Fundamentem każdej społeczności jest jej dojrzewająca młodzież oraz dzieci. To od tego, w jaki sposób wpłyniemy na jej edukację, światopogląd czy też wiarę, będzie zależała przyszłość każdego narodu. Dzieciństwo, a także okres dojrzewania u dzieci jest bardzo długim i pracowitym etapem wychowawczym, podczas którego niezbędna jest pomoc ze strony dorosłych, rodziców czy też nauczycieli. Dziecko od chwili narodzenia jest porównywalne do czystej karty „tabula rasa”, dopiero doświadczenie, wpływ czynników społecznych oraz rodzinnych sprawia, że człowiek staje się taki, jaki jest. Dziecko od momentu narodzenia staje się częścią życia społecznego. Jego pierwszym elementem jest rodzina. To ona, jako podstawowa jednostka społeczna, daje początek kształtowania się osobowości dziecka i kreowania w nim konkretnych zachowań. Daje dziecku fundamenty do dalszego rozwoju, któremu towarzyszy przez cały okres życia¹.

Dziecko, które trafia pod skrzydła swoich wychowawców, wkracza w nieznaną świat, rozpoczyna swoje życie w społeczeństwie w szerszym jego zakresie, zaczyna należeć do pewnej społeczności i naturalnym zjawiskiem jest, że zaczyna ono czuć potrzebę przynależności do jakiejś grupy. Już nie tylko jest dzieckiem swoich rodziców, ale zaczyna być członkiem pewnej grupy, gdzie poznaje nowe osoby, zachowania, reakcje. Oczywiście zachowuje się tam w sposób przeróżny. Zaczyna sprawdzać granice swoje oraz innych, sprawdzać, na co może sobie pozwolić, z kim, kiedy i co może tym uzyskać. Mądry i doświadczony nauczyciel czy też wychowawca wie, na jakie zachowania nieodpowiednie dziecka może pozwolić, a jakie musi niwelować od samego początku, oraz ma wiedzę, w jaki sposób sobie z takim zachowaniem poradzić. Bardzo często od trafnej oceny zachowania ucznia czy też uczennicy zależy jego dalsze postrzeganie pewnych

¹ R. Herdzik, *Rodzina, wartość i przemiany*, M.E. Ruszel (red.), Stalowa Wola-Rzeszów 2010, s. 187–192.

aspektów. Bardzo często niedoświadczeni wychowawcy traktują dziecko podobnie jak dorosłego, zapominając, że dziecko ma zupełnie inne postrzeganie świata, moralność oraz poczucie dobra i zła i że to właśnie w dużej mierze od nich zależy, jak te wartości się wyklarują na przyszłość. Dziecko nie jest z natury leniwe, może być nienauczone pracowitości².

W 2019 r. mieliśmy do czynienia z sytuacją, kiedy takie dziecko zamiast kreować swoje stanowisko w społeczeństwie, zamiast uczyć się przynależności do grupy, klasy, szkoły i czuć się częścią większej społeczności, zostaje brutalnie z dnia na dzień zamknięte w domu i przykute do komputera, tableta czy innego rodzaju elektroniki. Należy zrozumieć dramatyzm tej niecodziennej sytuacji. Dziecko jest odcięte od rówieśników, niekoniecznie potrafi obsłużyć komputer, albo też takiego komputera nie posiada, co w obecnych czasach wcale nie jest tak rzadkim zjawiskiem. Z każdej strony otrzymuje przeróżne bodźce. W telewizji oglądając wiadomości, nie do końca rozumiejąc co się dookoła dzieje. Docierają do niego rozmowy dorosłych, rodziców, którzy w zależności, gdzie pracują, również stają się nerwowi, wystraszeni. Rodzice często nie mają z kim dziecka w domu zostawić, nie potrafią pomóc dziecku w odnalezieniu się w nowej sytuacji ponieważ sami nie czują się z nią komfortowo i są w niej zagubieni. Swoją złość, bezradność bardzo często również przelewają na dzieci. W takiej sytuacji dziecko w ogromnej liczbie przypadków pozostaje samo sobie. Początkowo nawet jest zadowolone z obecnej sytuacji, ponieważ nie musi wstawać o wczesnej porze do szkoły, ale z czasem robi się leniwe, narasta w nim zrezygnowanie, nie uczestniczy w zajęciach bo przecież wystarczy, że włączy komputer, odezwie się raz przez mikrofon i sprawa załatwiona, przez co czuje się bezkarne, a wręcz dumne, że „oszukało system”. Dziecko, które zostało zamknięte w domu, pozbawione kontaktu z rówieśnikami, możliwości zagraania w piłkę na boisku, nie jest w stanie w pełni zachować całkowitego zdrowia zarówno fizycznego, jak i psychicznego.

Kiedy ograniczamy dziecku sporą część możliwości na spędzenie czasu oraz sposoby rozwoju, oczywiście ucieka ono w jedyne dostępne mu źródło zabijania czasu, jakie posiada, a więc w Internet, media społecznościowe oraz gry komputerowe czy też przeróżne aplikacje. Próbuje nadrobić braki w kontaktach interpersonalnych, uczestnicząc w niezliczonej liczbie czatów, aplikacji, których coraz częstsze korzystanie w konsekwencji prowadzi do poczucia niepokoju i przebudźcowania. Nadmierna ilość docierających do dzieci wiadomości powoduje, że przestają się one czuć bezpiecznie³. Większość informacji, z jakimi mają do czynienia w sieci, dotyczy treści związanych z przykrymi wydarzeniami. W czasie pandemii każdy portal zajmował się tylko i wyłącznie tym tematem.

² M. Kreutz, *Rozwój psychiczny młodzieży*, Instytut Edukacji Narodowej, Warszawa 2020, s. 6–8.

³ P. Conti, *Trauma niewidzialna epidemia, jak ją oswoić*, Wydawnictwo Kobiectwo, Białystok 2023, s. 110.

Wszędzie można było przeczytać statystyki zachorowań albo zgonów. Każdy portal informacyjny zaczynał swoją audycję od podania statystyki zgonów w danym dniu. Społeczeństwo było bombardowane zdjęciami worków z ciałami czy też przepełnionych szpitali, sal bez respiratorów i lekarzami w skafandrach. Z powodu obostrzeń przestawały funkcjonować kolejne zakłady, dostęp do wszystkich dóbr został znacznie ograniczony, co wpływało również na funkcjonowanie każdej rodziny. Takie widoki wywoływały ogromny niepokój u dorosłych odbiorców, a należy pamiętać, że dzieci narażone są na takie bodźce dużo bardziej i intensywniej je absorbują i przeżywają, próbując zrozumieć co właściwie się dzieje i widząc, jaki to ma wpływ na ich życie codzienne.

Przed wybuchem pandemii starano się wyciągnąć dzieci sprzed komputerów. Już od kilku lat głośno mówi się o negatywnym wpływie częstego korzystania z sieci, gier czy też mediów społecznościowych. Coraz częściej zdarzały się przypadki samobójstw wśród dzieci w przeróżnym wieku, nawet 11–14 lat, które były spowodowane w dużej mierze wpływem Internetu. Nastolatki potrafiły popełniać samobójstwo ponieważ otrzymywały dużo negatywnych komentarzy, hejtu, braku zrozumienia w sieci i nie potrafiły sobie poradzić z falą krytyki.

Społeczeństwo, które zamknęło dzieci w domach, wydało im sprzeczny komunikat. Kontrolowane do tej pory korzystanie z sieci zostało wręcz nakazane. Ograniczone dotychczas sposoby spędzania czasu stały się jedynymi dostępnymi oraz takimi, które nie narażają bezpośrednio użytkownika na wystawienie się na wirusa bądź jego skutki. W 2021 r. według statystyk wydanych przez Komendę Główną Policji w 2019 r. 98 dzieci popełniło samobójstwo. Najmłodsze dziecko mieściło się w przedziale wiekowym 7–12 lat. W 2020 r. już 107 dzieci i nastolatków odebrało sobie życie. W 2021 r. życie straciło już 127 nieletnich, czyli liczba wzrosła o prawie 30 przypadków. Przerażająca jest liczba podejmowanych prób samobójczych przez dzieci i młodzież. W 2019 r. policja odnotowała 951 przypadków podjęcia próby odebrania sobie życia u dzieci w przedziale wiekowym 7–18 lat. W 2021 r. ta liczba sięgnęła aż 1496 przypadków! Aż 85 przypadków próby odebrania sobie życia dotyczyło dzieci w przedziale wiekowym 7–12 lat, co było dwukrotnością liczby sprzed roku⁴.

Analizując skutki, jakie wywołała izolacja na dzieci i młodzież w czasie pandemii, warto przyrzeć się rozmowom telefonicznym, jakie miały miejsce na telefonie zaufania. 116 111 to numer do bezpłatnego oraz całodobowego telefonu dla dzieci oraz młodzieży na terenie naszego kraju. Dzwoniąc pod ten numer, można anonimowo porozmawiać, wyrazić sobie obawy, poszukać wsparcia i zrozumienia. Na podstawie zgromadzonych na telefonie rozmów wywnioskowano, że pandemia miała ogromny wpływ na zdrowie psychiczne wśród dzieci i młodzieży.

⁴ *Zamachy samobójcze od 2017 roku*, pobrane z: <https://statystyka.policja.pl/st/wybrane-statystyki/zamachy-samobojcze/63803,Zamachy-samobojcze-od-2017-roku.html> (dostęp: 2.03.2023 r.).

Izolacja w domach wywołała stany lękowe oraz doprowadziła dzieci do poczucia odrzucenia i samotności. Te negatywne odczucia w dużej mierze przełożyły się na wzrost liczby podejmowanych prób samobójczych⁵.

Należy pamiętać, że pandemia znacznie utrudniła dostęp do wszelkich źródeł pomocy psychologicznej. Fundacja Dajemy Dzieciom Siłę stworzyła i udostępniła telefon zaufania w 2008 r. Od trzech lat telefon działa całodobowo. Istnieje również możliwość kontaktu przez stronę internetową, co często wydaje się na dzieci korzystniejsze i bywa mniej krępujące, ponieważ pisząc, czują się dużo bezpieczniejsze i jest to o wiele bardziej komfortowe, co jest naturalnym zjawiskiem nie tylko dla dzieci, ale i dorosłych. Konsultant telefonu zaufania w momencie, kiedy usłyszy chęć popełnienia przez dzwoniącego samobójstwa, jest zobowiązany do pojęcia wszelkich starań, aby osoba dzwoniąca otrzymała niezbędną pomoc. Odbywa się to w różny sposób: przez kontakt ze szkołą, numerem alarmowym czy też Policją⁶. Obowiązkiem konsultanta jest zauważenie problemu i zareagowania na jakikolwiek sygnał świadczący o tym, że dzwoniący może spróbować wyrządzić sobie krzywdę.

Na podstawie przeprowadzonego w 2021 r. badania statystycznego przez Fundację Dajemy Dzieciom Siłę można wywnioskować, iż spory wzrost interwencji przeprowadzanych przez konsultantów fundacji nastąpił w marcu wraz z rozpoczęciem w Polsce pierwszej fali pandemii. Głównym tematem rozmów poruszanych przez dzwoniących było zdrowie psychiczne. Dzwoniący opisywali swój wzmożony niepokój, stany lękowe, a także silnie obniżony nastrój. Wraz z pojawianiem się na przełomie 2020 r. nowych zmian, obostrzeń, zakazów oraz nakazów, na linii telefonu zaufania można było zaobserwować niepokojąco duży wzrost rozmów dotyczących samookaleczenia. Ponowne otwieranie, zamykanie szkół wprowadziło dzieci w stan ogromnej niepewności oraz stale ograniczało życie dzieci oraz młodzieży. W swoich telefonach nastolatki wyraźnie podkreślali, że obecna sytuacja w kraju nie pozwala im na prowadzenie życia towarzyskiego, nawiązywania znajomości i relacji, co w konsekwencji powoduje u nich samotność. W czasie pandemii obostrzenia najczęściej były popuszczane w czasie wakacji, co pozwalało dzieciom i młodzieży na chwilę zapomnienia i chwilowy powrót do normalnego życia. Jednak już wraz z rozpoczęciem roku szkolnego ponownie zamknięte szkoły jeszcze bardziej pogłębiały negatywny wpływ na samopoczucie wśród uczniów⁷.

Przedstawione przez Fundację badania niestety potwierdzają negatywne wpływy zamknięcia i izolacji dzieci i młodzieży w czasie pandemii. Bardzo duży

⁵ P. Dąbrowska, *Zdrowie psychiczne dzieci i młodzieży w roku 2020 na podstawie rozmów w 116 111 – telefonie zaufania*, „Dziecko Krzywdzone. Teoria, badania, praktyka” 2021, tom 20, nr 2, s. 63.

⁶ *Ibidem*, s. 65–75.

⁷ *Ibidem*.

wpływ na tę sytuację miał znacznie ograniczony dostęp do pomocy psychologicznej. Niejednokrotnie dzieci oraz młodzież sama nie zgłasza się z problemem po pomoc ani do pedagoga, ani do psychologa. Często to nauczyciel jest w stanie pierwszy zauważyć problem i pokierować swojego wychowanka w taki sposób, aby postarać się mu pomóc. Należy pamiętać, że problemy, z jakimi borykają się uczniowie, również wywodzą się z domu. Istnieją różne rodziny, nie zawsze wydolne wychowawczo, nie zawsze zamożne. Znaczna część rodzin należy do rodzin problemowych, często patologicznych, które są całkowicie niewydolne wychowawczo. Dziecko, które szkołę traktowało jako ucieczkę od problemów, zostaje zamknięte w domu wraz ze swoim kłopotem i nie ma możliwości od niego uciec. Trwała pandemia, a więc nie ma z kim o tym porozmawiać, nie ma gdzie się ukryć, być może nie ma warunków do nauki, ponieważ nikt nie jest w stanie mu pomóc, wytłumaczyć danego zagadnienia. Rodzic może sam nie rozumieć tego, o czym uczy się dziecko, a w Internecie nie znajdzie się jednak magicznego sposobu na zrozumienie matematyki czy też chemii. Nauczanie zdalne w czasie pandemii nie było w stanie nawet w połowie zastąpić normalnego trybu nauczania. Nauczyciel na kamerce nie miał możliwości skupić uwagi na każdym dziecku, a dostępny Internet był źródłem dla niejednego sprawdzianu. Nikt nie był w stanie w rzetelny sposób przekazać wiedzy swoich uczniom ani tej wiedzy dobrze zweryfikować. Rodzice często sami rozwiązywali sprawdziany dzieci, nie zdając sobie sprawy, jak to wpłynie negatywnie na dalszy proces nauczania ich dzieci. Skutki nauczania zdalnego jeszcze długo będą widoczne w późniejszym okresie nauczania dzieci. Mimo zakończenia pandemii, nasze młode pokolenie jeszcze długo będzie borykać się z tym, co spotkało ich od 2019 r.

Bardzo istotną grupą społeczną każdego społeczeństwa jest dorastająca młodzież. To na podstawie jej charakterystyki jesteśmy w stanie ocenić stan, w jakim aktualnie znajduje się nasze społeczeństwo. To od kondycji psychicznej młodzieży zależy kondycja psychiczna naszego kraju. Przyszli maturzyści, studenci czy też licealiści. Młodzież w wieku, w którym kończy etap w jednej szkole, a zaczyna naukę w nowej placówce. Zazwyczaj taka zmiana wiązała się z odnalezieniem się w nowej społeczności, wyznaczeniem swojego miejsca w nowej grupie, poznania nowych twarzy, a także nauki współistnienia. Taka sytuacja nie miała miejsca w czasie *lockdownów*, które przykuły nastolatki do ich domów. Uczeń nie mógł zacząć swojej przygody ze szkołą na nowo, nawiązać nowych znajomości, idąc po prostu na lekcje. Jediną możliwością nalezienia do nowej klasy był monitor komputera czy też wyświetlacz telefonu, na którym uczestniczył, bądź też nie, na zajęciach. Dorastający nastolatek ceni sobie własną niezależność, a także stara się jak najmniej podlegać kontroli rodzicielskiej. Zamknięty w domu znalazł się

pod stałą obserwacją rodziców, utracił poczucie samokontroli nad swoim życiem, przez co zaczął czuć się osaczony⁸.

Izolacja od rodziców i wkraczanie w dorosłe życie jest istotnym elementem dojrzewania. To powolne odcięcie się od wpływu rodziców i wyjście z rodzinnego gniazda pozwala nastolatkowi na ostateczne wytworzenie własnej tożsamości. W taki naturalny sposób uczy się on samodzielności i samotnego życia w społeczeństwie jako oddzielna jednostka, a nie jedynie dziecko swoich rodziców. Ten istotny element był niemożliwy do osiągnięcia w dobie pandemii.

Oprócz konieczności nauczania zdalnego, młodzi ludzie zostali pozbawieni możliwości podjęcia np. dodatkowej pracy, która pozwalałaby im na uzyskanie małej samodzielności. Z badań jakie zostały przedstawione w książce „Pandemia Covid-19 perspektywa psychologiczna” wyraźnie zauważyć można różne fazy nastroju wśród studentów Uniwersytetu Jagiellońskiego. Studentom początkowo towarzyszy euforia spowodowana zamknięciem uczelni, co wiązało się zapewne z myślą o dłuższym odpoczynku od zajęć i zwiększeniem czasu wolnego. Jednak już miesiąc po zamknięciu uczelni u młodzieży można było zaobserwować ogólne znużenie, niechęć, a także nastroje depresyjne spowodowane zamknięciem w mieszkaniu. Dopiero poluzowanie obostrzeń wpłynęło na powolną akceptację zaistniałej sytuacji i chęć włączenia się studentów w przeróżne stowarzyszenia, które zajmowały się pomocą bliźnim⁹.

Jednak nauczanie od 2020 do 2022 r. głównie przeprowadzane było w sposób zdalny albo hybrydowy. Licealiści zostali pozbawieni możliwości zorganizowania balów maturalnych, które są głęboko zakorzenione w naszej kulturze. Nie mogli uczestniczyć w wycieczkach, spotkaniach z rówieśnikami, brać udział w zajęciach z wychowania fizycznego – te również przeprowadzane były w sposób zdalny: nauczyciel udostępniał film, bądź też plan ćwiczeń na konkretne godziny lekcyjne danej grupie. Uczeń w założeniu miał wykonywać ćwiczenia według udostępnionego planu. W rzeczywistości jednak uczeń zazwyczaj ten czas przesypiał albo spędzał w inny sposób, który nie miał nic wspólnego z wychowaniem fizycznym.

Całe dotychczasowe życie towarzyskie młodych ludzi przeniosło się ze świata realnego w świat wirtualny. Rozmowy zamieniły się w czaty, przerabiane w przeróżnych programach zdjęć. Młodzi ludzie zaczęli szukać znajomości, odrobiny normalności oraz zrozumienia w sieci. Zamiast spędzać czas z rówieśnikami, przyjaciółmi, znajomymi i należeć do społeczeństwa, stali się niewolnikami swoich telefonów.

Telefon stał się dla młodzieży rzeczą niezbędną do funkcjonowania. Młody człowiek z powodu zamknięcia w domu został przyspawany do telefonu. To w nim znajdowało się całe życie społeczne, które zniknęło z ulic i miast. Telefon nigdy

⁸ M. Gambin, Z. Zawadzki, *Pandemia Covid-19 perspektywa psychologiczna*, Liberi Libri, Warszawa 2022, s. 310–317.

⁹ *Ibidem*, s. 310–317.

nie zostawał z daleka od jego właściciela. Młodzież nosiła go ze sobą wszędzie. Nomofobia, czyli fobia polegająca na poczuciu niepokoju z powodu nieposiadania przy sobie telefonu¹⁰, sprawiła, że młodzież korzystała z niego praktycznie 24 godziny na dobę, będąc cały czas *online*. Rodzice bardzo często mieli problem z komunikacją ze swoimi dziećmi, które wpatrzone w ekran smartfonów, korzystały z nich ze słuchawkami na uszach całkowicie odcięci od świata rzeczywistego. Młodzież przebywająca w izolacji 24 godziny na dobę ze swoją rodziną, często nie wytrzymuje napięcia emocjonalnego, które może być wywołane z różnych powodów. Nie zawsze dziecko posiada wspólny tematy i zainteresowanie ze swoim rodzicem. Bardzo często nie potrafi albo nie chce z nim rozmawiać. W takim przypadku jedyną ucieczką od przykrej codzienności staje się telefon i wirtualne rozmowy z ludźmi, którzy w ich mniemaniu potrafią zrozumieć wszystkie problemy, z jakimi muszą się borykać na co dzień. Nadmierne korzystanie z telefonu niestety prowadzi do uzależnień. Taka osoba często spogląda na telefon bez żadnej konkretnej przyczyny. Nie jest w stanie skoncentrować się na jednej czynności ponieważ ciągle rozprasza ją myśl o telefonie, oczekiwanie na nową wiadomość. Nie jest w stanie dopuścić do sytuacji, kiedy smartfon nie znajduje się w zasięgu jej wzroku. Bardzo często dochodzi do sytuacji, gdzie młody człowiek zdaje sobie sprawę ze swojego problemu, jednak nie jest w stanie w żaden sposób z nim walczyć. Brak telefonu powoduje u niego niepokój, rozdrażnienie i skupia na sobie wszystkie jego myśli¹¹. Nadmierne korzystanie z telefonu niesie ze sobą bardzo wiele negatywnych konsekwencji. Produkt, który teoretycznie służy do nawiązywania kontaktu z innymi ludźmi w prosty i przyjemny sposób, w konsekwencji prowadzi do pogłębienia poczucia samotności w realnym życiu. Osoby, które nagminnie korzystają z telefonu, charakteryzują się dużo uboższym słownictwem. Mają problem z pogłębiającymi się konfliktami na tle rodzinnym, co w konsekwencji prowadzi do nieradzenia sobie z negatywnymi emocjami. Nie są w stanie samodzielnie rozwiązywać problemów, które często są przez nich wznoszone do rangi zdobycia Giewontu. Rozwiązania każdego problemu szukają w sieci. Przestają samodzielnie myśleć. Nie potrafią filtrować w sieci informacji przydatnych, zaśmiecając sobie głowę nicniewnoszącymi do życia filmikami, żartami. Często swoją frustrację przelewają w sieci na nieprzychylnie komentarze, wychodząc błędnie z założenia, że w sieci człowiek jest anonimowy.

Jednym z najistotniejszych elementów wspierających rozwój młodego człowieka w dobie pandemii była kondycja psychiczna środowiska, w którym przebywał. Przeglądając się tej kwestii, należy wziąć pod uwagę dwa przypadki. Nastolatek, który wychowuje się w domu pełnym wsparcia, ciepła i zrozumienia, będzie mógł liczyć na zupełnie inne wsparcie niż taki, w którego domu pierwsze

¹⁰ E. Dziubak, *Telefon komórkowy, towarzysz życia i młodzież*, „Problemy Opiekuńczo-Wychowawcze” 2019, tom 579(4), s. 24–25.

¹¹ *Ibidem*.

miejsce zajmuje np. alkohol czy też przemoc. W pierwszym przypadku pomimo trudnej sytuacji, jaką wyprowadziła pandemia, dziecko może liczyć na rozmowę oraz zrozumienie. W drugim przypadku rozmowa z rodzicem staje się rzeczą niemożliwą.

Poza zdrowiem i kondycją psychiczną wśród dzieci i młodzieży należy także wziąć pod uwagę ich stan zdrowia fizycznego, na który wpłynęła długa izolacja. Na podstawie badań statystycznych przeprowadzonych przez Katarzynę Płoszaj oraz Dorotę Kochman za pomocą ankiet oraz sondażu wśród dzieci oraz rodziców korzystających z opieki w Wojewódzkim Szpitalu Specjalistycznym we Włocławku oraz Oddziału Ortopedii 2 Państwowej Uczelni Zawodowej we Włocławku, wykazano, iż pandemia znacząco wpłynęła w sposób negatywny na każdy aspekt życia nie tylko wśród dzieci, ale wśród całej rodziny. Zaburzenia zdrowia psychicznego wśród dzieci oddziałuje na stan psychiczny reszty domowników¹².

Rodzina jako najmniejsza, a zarazem najważniejsza grupa społeczna funkcjonująca razem ze społeczeństwem, została zamknięta w domu i zmuszona do przebywania jedynie we własnym otoczeniu. Pozbawiona została także kontaktu z innymi dalszymi członkami rodziny. Jednym z problemów, które zawsze nie pozwala w spokoju spać rodzicom, jest stan zdrowia ich dzieci, które co jakiś czas chorują. W dobie pandemii dostęp do lekarza, przychodni czy też szpitala został ograniczony w przerażający sposób. Standardowa wizyta w przychodni z chorym dzieckiem zamieniła się w rozmowę telefoniczną i przysyłaniem zdjęć wszelkich dolegliwości bezpośrednio do lekarza. Rodzic został więc pozbawiony możliwości kontaktu fizycznego z pediatrą czy też lekarzem ogólnym, a często to na takich wizytach lekarz mógł zauważyć problem, o którym rodzic mógł nie mieć pojęcia. Również wejście do szpitala odbywało się z dużym reżimem sanitarnym. Hospitalizowany członek rodziny nie mógł przyjmować odwiedzin. Hospitalizacja dziecka łączyła się ze zwiększonym niż dotychczas niepokojem i wywoływała wśród rodziców oraz dzieci strach. Poczucie lęku w duży stopniu spowodowane było również możliwością zakażenia się COVID-19. Należy pamiętać, że choroba, która zamknęła świat w domu, była nadal dla wielu ludzi niejasna. Do dzieci i młodzieży docierało bardzo wiele sprzecznych informacji na temat możliwości zakażenia czy też leczenia tej choroby.

Analizując badania przeprowadzone przez K. Płoszaj oraz D. Kochman wyraźnie wynika, że przed wybuchem pandemii w 2019 r. jakość życia fizycznego wśród młodzieży oraz dzieci znajdowała się na wysokim poziomie¹³. Rodzice deklarowali dobre ogólne samopoczucie, podobnie jak dzieci, które bez względu na ich codzienne środowisko również wykazały, że ich samopoczucie jest na bardzo dobrym poziomie. Ograniczone funkcjonowanie rodziny w czasie pan-

¹² K. Płoszaj, D. Kochman., *Wpływ pandemii Koronawirusa (COVID-19) na jakość życia rodziny i dziecka*, „Innowacje w Pielęgniarstwie i Naukach o Zdrowiu” 2021, tom 3(6).

¹³ *Ibidem*.

demii wpłynęło z całą pewnością negatywnie na zdrowie fizyczne wśród dzieci i młodzieży. Wysiłek fizyczny wpływa w znaczny sposób na samopoczucie, a także utrzymanie zdrowia fizycznego. Ograniczenie tej fundamentalnej potrzeby przełożyło się w znaczny sposób na stan zdrowia zamkniętych domowników. Wysiłek fizyczny wpływa pozytywnie na układ krwionośny, oddechowy, stawowy czy też mięśniowy, ale przede wszystkim wpływa pozytywnie na zdrowie psychiczne, udowadniając tym samym prawidłowość stwierdzenia, że w zdrowym wiele zdrowy duch.

Pandemia była czasem, który okazał się dla wielu rodzin i rodziców sprawdzianem wychowawczym. Utrudnione zadanie miały rodziny, w których problemy wychowawcze miały miejsce jeszcze przed rozpoczęciem pandemii. W normalnych okolicznościach rodziny, w których zauważony jest problem, znajdują się pod kuratelą ośrodka pomocy społecznej. Tam z kolei mogą liczyć na pomoc asystenta rodziny, który sprawuje pieczę nad ich rodziną, a także sprawdza jej funkcjonowanie. Rodziny dysfunkcyjne w dobie pandemii zostają ze swoim problemem same. W rodzinie, gdzie jeden z rodziców jest agresorem, który do tej pory musiał liczyć się z niezapowiedzianymi wizytami kogoś z zewnątrz, następuje nagle całkowite przyzwolenie dla jego zachowania. Przemoc w rodzinie może przejawiać się w przeróżny sposób i niestety nadal jest jednym z większych problemów naszego społeczeństwa. Przemoc w rodzinie bardzo ciężko jest ujawnić. Może przejawiać się w różnych formach, takich jak: przemoc fizyczna, psychiczna, emocjonalna czy też seksualna¹⁴. Przemoc w rodzinie wywołuje negatywne skutki u swoich ofiar, z którymi walczą one przez całe życie. Ofiary przemocy w rodzinie najczęściej wstydzą się swojego problemu, którego skutki próbują ukryć przed innymi. Konsekwencją doświadczanej przemocy może być brak zaufania do innych ludzi, nerwowość, a także nieumiejętność poradzenia sobie z problemami.

Przymusowa izolacja przyczyniła się znacznie do dużego wzrostu ataków przemocy domowej. Nie istnieją niestety żadne statystyki z okresu *lockdownu* dotyczące skali przemocy w czasie jego trwania, jednak na podstawie odzewu instytucji zajmujących się pomocą ofiar przemocy w rodzinie można wywnioskować jej duży wzrost w tym okresie. Wynikało to z konieczności przymusowego przebywania z agresorem, a także utrudnionym dostępem do pomocy z zewnątrz. Utrudnione zostały interwencje ze strony Policji czy instytucji zajmujących się chociażby rodzinami objętymi procedurą Niebieskiej karty¹⁵. Według statystyk udostępnionych na stronie głównej Policji w 2022 r. założono 61 645 Niebieskich kart. Dla przykładu w roku wybuchu pandemii była to liczba 88 032¹⁶. Niestety

¹⁴ I. Pospiszyl, *Patologie społeczne*, Scholar, Warszawa 2008, s. 14.

¹⁵ P. Maczyński., *Realizacja procedury przeciwdziałania przemocy w rodzinie w czasie epidemii*, Warszawa 2022.

¹⁶ *Przemoc w rodzinie – dane od 2012 roku*, pobrane z: <https://statystyka.policja.pl/st/wybrane-statystyki/przemoc-w-rodzinie/201373,Przemoc-w-rodzinie-dane-od-2012-roku.html> (dostęp: 2.03.2023 r.).

procedura niesienia pomocy rodzinom objętym tą formą pomocy została ograniczona w czasie pandemii do absolutnego minimum i ograniczało się to do kontaktów telefonicznych. W praktyce oznaczało koniec faktycznej pracy zespołów interdyscyplinarnych, których praca opiera się właśnie na osobistym kontakcie z członkami rodziny. To dzięki rozmowie i kontakcie z ofiarami przemocy członek zespołu był w stanie reagować na dysfunkcje w rodzinie. Także w tym przypadku jakakolwiek pomoc z zewnątrz zostało znacznie utrudniona. Młody człowiek doświadczający takiej formy przemocy ponownie zostaje sam ze swoim problemem. Obarczony nową formą nauczania, zamknięciem w dysfunkcyjnej rodzinie nie jest w stanie funkcjonować w sposób prawidłowy.

Wybuch pandemii w 2019 r. wpłynął negatywnie na życie i rozwój wśród dzieci i młodzieży. Narzucona przymusowa izolacja pozbawiła nas wszystkich podstawowych praw człowieka, takich jak prawo do wolności czy też prawo do wykonywania pracy. Ludzie zamknięci w domach poczuli się jak więźniowie w zakładzie karnym, co w znaczny sposób wpłynęło na ich prawidłowe funkcjonowanie, a przypadku dojrzewających dzieci i młodzieży na poprawny rozwój zarówno w sferze emocjonalnej, jak i społecznej.

Izolacja zaburzyła prawidłowy rozwój społeczny u dzieci i młodzieży. To kontakt z rówieśnikami, życie w grupie wpływa na prawidłowy rozwój przyszłych dorosłych. Dziecko od najmłodszych lat poszukuje wsparcia wśród rówieśników, znajduje sobie koleżanki lub kolegów, w których towarzystwie odczuwa dobre samopoczucie. Uniemożliwienie takich spotkań doprowadziło do zaburzenia prawidłowego rozwoju emocji wśród dzieci. Po powrocie do normalnego nauczania dzieci często nie potrafią odnaleźć się w nowej rzeczywistości. Więzy w klasach w czasie pandemii bardzo osłabły. Dzieci oraz młodzież nauczyły się funkcjonować w świecie wirtualnym. Wspólne spędzanie czasu przez 10-, 14-latków polega na oglądaniu kolejnych treści w Internecie albo graniu w gry. Dochodzi do sytuacji, w której spotkanie kilkorga nastolatków kończy się na braku rozmowy, a każdy z nich spędza czas, szukając czegoś w telefonie. Nawiązanie rozmów i znalezienie sposobu na wspólne spędzenie czasu przez dzieci i młodzież po ciągłym korzystaniu z telefonów w czasie izolacji staje się wręcz niemożliwe.

W chwili obecnej rodzice stoją przed bardzo trudnym zadaniem, starając się odseparować telefon i sieć od swojego dziecka. Bardzo ważne jest zainteresowanie dziecka wysiłkiem fizycznym, którego brak w czasie izolacji znacząco wpłynął na jego samopoczucie oraz stan zdrowia. Pobawienie ruchu znacząco rozleniwiło młodzież. Dzieci po powrocie do normalnego nauczania borykają się również z ogromnymi problemami w nauce. Zaczynają dostrzegać braki, jakie przyniosło zdalne nauczanie, podczas którego nie zawsze byli skupieni za zadaniem. Licealiści po zdalnym nauczaniu w szkole podstawowej znaleźli się w szkole średniej, gdzie „prześlizgnięcie się” z klasy do klasy nie jest już tak oczywiste, jak podczas nauczania zdalnego. Brak fizycznego kontaktu z rówieśnikami wpłynął

na ich poczucie własnej wartości, które mogli zyskać jedynie za pomocą zdjęć w sieci. Młodzież stara się za wszelką cenę czuć się lubiana w grupie za pomocą często zachowań ryzykownych, które mogą negatywnie oddziaływać na ich zdrowie i życie.

XXI w. jest czasem niezwykle zmian i rozwoju technologicznego. Obecne młode pokolenia bardzo szybko odnajdują się w nowej rzeczywistości i potrafią w niej funkcjonować. Badania nad wpływem izolacji na dzieci oraz młodzież w czasie pandemii nadal trwają i jeszcze nie można jednoznacznie stwierdzić, jaki ostatecznie pandemia miała wpływ na rozwój młodych ludzi. Na pewno jej skutki jeszcze długo będą miały wpływ na obecne życie zarówno wśród dzieci, jak i ludzi dorosłych. Młode pokolenie rządzi się swoimi prawami i jest niezwykle waleczne, istnieje więc szansa, że negatywne doświadczenia, jakie miały miejsce w czasie pandemii, przełoży na wyciągnięcie wniosków oraz dalszą pracę nad samym sobą.

Bibliografia

- Conti P., *Trauma niewidzialna epidemia, jak ją ośwoić*, Wydawnictwo Kobiectwo, Białystok 2023.
- Dąbrowska P., *Zdrowie psychiczne dzieci i młodzieży w roku 2020 na podstawie rozmów w 116 111 – telefonie zaufania*, „Dziecko Krzywdzone. Teoria, badania, praktyka” 2021, tom 20, nr 2.
- Dziubak E., *Telefon komórkowy, towarzysz życia i młodzież*, „Problemy Opiekuńczo-Wychowawcze” 2019, tom 579(4).
- Gambin M., Zawadzki Z., *Pandemia Covid-19 perspektywa psychologiczna*, Liberi Libri, Warszawa 2022.
- Herdzik R., *Rodzina, wartość i przemiany*, M.E. Ruszel (red.), Stalowa Wola-Rzeszów 2010.
- Kreutz M., *Rozwój psychiczny młodzieży*, Instytut Edukacji Narodowej, Warszawa 2020.
- Maczyński P., *Realizacja procedury przeciwdziałania przemocy w rodzinie w czasie epidemii*, Warszawa 2022.
- Płoszaj K., Kochman D., *Wpływ pandemii Koronawirusa (COVID-19) na jakość życia rodziny i dziecka*, „Innowacje w Pielęgniarstwie i Naukach o Zdrowiu” 2021, tom 3(6).
- Pospiszyl I., *Patologie społeczne*, Scholar, Warszawa 2008.
- Przemoc w rodzinie – dane od 2012 roku*, pobrane z: <https://statystyka.policja.pl/st/wybrane-statystyki/przemoc-w-rodzinie/201373,Przemoc-w-rodzinie-dane-od-2012-roku.html>.
- Zamachy samobójcze od 2017 roku*, pobrane z: <https://statystyka.policja.pl/st/wybrane-statystyki/zamachy-samobojcze/63803,Zamachy-samobojcze-od-2017-roku.html>.

Wydawnictwo GSW zaprasza do skorzystania z oferty wydawniczej. Wydajemy monografie naukowe i podręczniki akademickie od 2005 r. w następujących obszarach:

- Prawo
- Socjologia
- Filozofia
- Pedagogika
- Ekonomia
- Nauki o zarządzaniu
- Nauki techniczne

Wydajemy książki:

- drukowane (w oprawie miękkiej i twardej, szytej nićmi) oraz
- elektroniczne (jako pliki PDF), a te:
 - odpłatne (spersonalizowane danymi kupującego) lub
 - bezpłatne, w dostępie publicznym

Sprawdź wydane przez nas publikacje:

gsw.gda.pl/publikacje



GDAŃSKA
SZKOŁA WYŻSZA

Wydawca niniejszej książki, Wydawnictwo GSW, jest jednostką organizacyjną Gdańskiej Szkoły Wyższej. Uczelnia zaprasza na studia I i II stopnia prowadzone w siedzibie uczelni w Gdańsku oraz w filiach w: Słupsku, Tczewie i Braniewie oraz na studia podyplomowe

DZIENNE / ZAOCZNE / ONLINE

LICENCJACKIE

— studia I stopnia —

- ▣ Administracja ▣ Kryminologia
- ▣ Prawo w biznesie ▣ Pedagogika

INŻYNIERSKIE

— studia I stopnia —

- ▣ Zarządzanie i inżynieria produkcji

MAGISTERSKIE

— studia II stopnia —

- ▣ Administracja
- ▣ Zarządzanie i inżynieria produkcji

PODYPLOMOWE

Blisko 20 kierunków
w kategoriach:

- ▣ zarządzanie ▣ administracja
- ▣ prawo (dla nieprawników)
- ▣ i inne

Sprawdź ↓

GDAŃSKA SZKOŁA WYŻSZA

80-875 Gdańsk, ul. Biskupia 24B
rekrutacja@gsw.gda.pl ☎ 58 305 08 11, 12

Numer 244 w Ewidencji uczelni niepublicznych
prowadzonej przez ministra właściwego ds. szkolnictwa wyższego

gsw.gda.pl/rekrutacja

wyd. grudzień 2023

Gdańska Szkoła Wyższa wraz z Fundacją Rozwoju Inicjatyw Akademickich zorganizowała 22.03.2023 r.

VI MIĘDZYNARODOWĄ KONFERENCJĘ NAUKOWĄ

Funkcjonowanie państwa i organizacji w obliczu kryzysów globalnych



GDAŃSKA
SZKOŁA WYŻSZA



FUNDACJA ROZWOJU
INICJATYW AKADEMICKICH

Konferencja odbyła się w ramach 4 paneli: ❶ Prawo, aparat państwowy i organizacje pozarządowe wobec kryzysów globalnych; ❷ Zagrożenia dla bezpieczeństwa i wyzwania kryminologiczne w sytuacjach kryzysowych; ❸ Inwestycje i ochrona środowiska w zarządzaniu kryzysami; ❹ Społeczno-ekonomiczne uwarunkowania i skutki kryzysów globalnych.

Wydarzenie miało miejsce na początku 2023 r., czyli w momencie wygaszania pandemii COVID-19, a przededniu wybuchu wojny w Ukrainie – w skali nieznanej w Europie blisko od 80 lat. W związku z tym należało się liczyć, że większość wystąpień konferencyjnych będzie poruszać się wokół tych dwóch globalnych wydarzeń.

Podobnie jest i w tej publikacji. Jest ona suplementem do pracy zbiorowej *Funkcjonowanie państwa i organizacji w obliczu kryzysów globalnych**, gdzie wydano artykuły pracowników naukowych wielu uczelni – prelegentów na konferencji. W związku z tym, że zainteresowanie czynnym udziałem w konferencji wyrazili także i Studenci, niniejsze wydanie przeznaczone jest właśnie dla Nich. Redakcji naukowej podjęła się dr Bogusława Karpińska-Głowacka, pod opieką naukową której powstało 7 artykułów – wszystkie afiliowane przy Gdańskiej Szkole Wyższej. Jeden z artykułów powstał pod opieką naukową dra Piotra Wojnicza – jest on afiliowany przy Filii Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Elku.

* Suplement do:

Funkcjonowanie państwa i organizacji w obliczu kryzysów globalnych, Wioleta Mikołajczewska, Mirosław Borkowski, Aleksandra Friedberg (red.), wyd. online (PDF), Wydawnictwo GSW, Gdańsk 2023, ISBN 978-83-66270-25-1, https://gsw.gda.pl/wydawnictwo_125



9 788366 270343

ISBN 978-83-66270-34-3

Wydawnictwo GSW · 2023
www.gsw.gda.pl/wydawnictwo

Nr katalogowy [134]

WYDANIE
ONLINE PDF

https://gsw.gda.pl/wydawnictwo_134