



KONTEKSTY BEZPIECZEŃSTWA NARODOWEGO W ŚWIELE WYTICZNYCH KRAJOWEGO PLANU ODBUDOWY I ZWIĘKSZANIA ODPORNOŚCI

pod redakcją
K.Głębickiej-Auleytner, S.Patyry i A.Tokarskiego

KONTEKSTY BEZPIECZEŃSTWA NARODOWEGO W ŚWIELE WYTYCZNYCH KRAJOWEGO PLANU ODBUDOWY I ZWIĘKSZANIA ODPORNOŚCI

pod redakcją
K.Głębickiej-Auleytner, S.Patyry i A.Tokarskiego



Recenzenci:

dr hab. Marta Gębska, prof. ASzWoj

dr hab. Marek Leszczyński, prof. UJK

Opracowanie wydawnicze

Monika Fetráš

Projekt okładki

Robert Bondarowicz

Copyright © Julian Kazimierz Auleytner, Kacper Borzechowski, Sławomir Gąsior, Katarzyna Głąbicka-Auleytner, Mikołaj Olszewski, Magdalena Płachecka, Paweł Śwital, Adam Tokarski, Marek Wikiński, Katarzyna Zaremba, Monika Żuchowska-Grzywacz

Copyright © by Uniwersytet Radomski im. Kazimierza Pułaskiego

(Wydawnictwo 2025)

26-600 Radom, ul. Malczewskiego 29

www.uniwersytetradom.pl, e-mail:wydawnictwo@urad.edu.pl

ISSN 1642-5278

ISBN 978-83-68172-23-2

Wszelkie prawa zastrzeżone. Nieautoryzowane rozpowszechnianie całości bądź fragmentów niniejszej publikacji w jakiegokolwiek postaci jest zabronione. Wykonywanie kopii metodami: kserograficzną, fotograficzną, a także kopiowanie na nośnikach: filmowym, magnetycznym lub innym powoduje naruszenie praw autorskich do niniejszej publikacji.

Autorzy dołożyli wszelkich starań, by zawarte w tej książce informacje były kompletne i rzetelne. Nie biorą jednak żadnej odpowiedzialności za ich wykorzystanie ani za związane z tym ewentualne naruszenie praw autorskich lub patentowych. Autor nie ponosi również żadnej odpowiedzialności za ewentualne szkody wynikłe z wykorzystania informacji zawartych w książce.

Wyd. 1

SPIS TREŚCI

Przedmowa	5
 Adam Tokarski <i>Krajowy Plan Odbudowy a zadania rady ministrów w zakresie bezpieczeństwa państwa</i>	 <i>9</i>
 Sławomir Gąsior, Paweł Śwital <i>Podniesienie odporności państwa na zagrożenia, poprzez tworzenie systemu obrony powszechnej opartej na wysiłku całego narodu</i>	 <i>20</i>
 Magdalena Plachecka <i>Cyberbezpieczeństwo w kontekście programów cyfryzacji w ramach Krajowego Planu Odbudowy</i>	 <i>36</i>
 Katarzyna Zaremba, Kacper Borzechowski <i>Uzależnienie od Internetu wśród młodzieży</i>	 <i>51</i>
 Monika Żuchowska-Grzywacz <i>Krajowy Plan Odbudowy wsparciem dla zrównoważonej przyszłości bezpieczeństwa żywnościowego</i>	 <i>65</i>
 Julian Kazimierz Auleytner <i>Bezpieczeństwo zdrowotne, czyli poprawa efektywności funkcjonowania systemu ochrony zdrowia do 2030 roku</i>	 <i>80</i>
 Katarzyna Głąbicka-Auleytner <i>Bezpieczeństwo na rynku pracy</i>	 <i>93</i>
 Mikołaj Olszewski <i>Krajowy Plan Odbudowy i Zwiększania Odporności a rynek pracy – wyzwania dla polityki imigracyjnej</i>	 <i>115</i>
 Marek Wikiński <i>Bezpieczeństwo finansowe realizacji Krajowego Planu Odbudowy</i>	 <i>129</i>

TABLE OF CONTENTS

Preface	5
Adam Tokarski <i>The National Recovery Plan and the tasks of the Council of Ministers in the area of state security</i>	9
Sławomir Gąsior, Paweł Śwital <i>Increasing the state's resistance to threats by creating a system of universal defense based on the effort of the entire nation</i>	20
Magdalena Plachecka <i>Cybersecurity in the context of digitization programs under the National Recovery Plan</i>	36
Katarzyna Zaremba, Kacper Borzechowski <i>Internet addiction among young people</i>	51
Monika Żuchowska-Grzywacz <i>National Recovery Plan support for a sustainable future of food security</i>	65
Julian Kazimierz Auleytner <i>Health security, i.e. improving the efficiency of the health care system by 2030</i>	80
Katarzyna Głębicka-Auleytner <i>Security on the labour market</i>	93
Mikołaj Olszewski <i>The National Recovery Plan and Resilience Plan and the labor market – challenges for immigration policy</i>	115
Marek Wikiński <i>Financial security of the implementation of the National Recovery Plan</i>	129

PRZEDMOWA

Krajowy Plan Odbudowy i Zwiększania Odporności jest oparty na Rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/241 z dnia 12 lutego 2021 r. ustanawiającym Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności¹ oraz odpowiednich wytycznych Komisji Europejskiej, a jego wstępne zapisy były przedmiotem uzgodnień z Komisją Europejską w ramach dialogu technicznego prowadzonego od listopada 2020 r. Zgodnie z art.4 przywołanego Rozporządzenia realizacja KPO służy promowaniu spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej poprzez zwiększenie odporności, gotowości na wypadek sytuacji kryzysowych, zdolności dostosowawczych i potencjału wzrostu gospodarczego, łagodzeniu społecznych i gospodarczych skutków kryzysu, w szczególności dla kobiet (realizując w ten sposób cele Europejskiego Filaru Praw Socjalnych), wspieraniu zielonej transformacji, przyczynianiu się do realizacji unijnych celów w zakresie klimatu oraz transformacji cyfrowej. W ten sposób interwencje realizowane w KPO wspierają cele UE w zakresie wzrostu konwergencji społeczno-gospodarczej, odbudowy i promowania zrównoważonego wzrostu gospodarczego i integracji gospodarek UE, a także tworzenia wysokiej jakości miejsc pracy oraz strategicznej autonomii Unii Europejskiej i otwartej gospodarki, generującej europejską wartość dodaną.

Zgodnie z art.3 Rozporządzenia KPO koncentruje swoje działania na sześciu europejskich filarach:

- 1) zielona transformacja,
- 2) transformacja cyfrowa,
- 3) inteligentny i trwały wzrost sprzyjający włączeniu społecznemu,
- 4) spójność społeczna i terytorialna,
- 5) opieka zdrowotna oraz odporność gospodarcza, społeczna i instytucjonalna,
- 6) polityki na rzecz następnego pokolenia, takie jak edukacja i umiejętności.

Interwencje KPO uzupełniają i rozszerzają podejmowane dotychczas działania przez polski rząd i samorząd.

Realizacja reform i inwestycji wynikających z Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności respektuje prawa wszystkich grup opisanych w 20 zasadach Europejskiego Filaru Praw Socjalnych², w tym zasady dotyczące równości płci i zapewnienia równych szans dla wszystkich. Zasady te stanowią ważne czynniki

¹ Dz.U. UE L 57 z 18.2.2021.

² J. Auleytner, K. Głabicka-Auleytner, *Nowy wymiar polityki społecznej Unii Europejskiej. Od kwestii socjalnych do praw socjalnych*, wyd. Elipsa, Warszawa 2024.

dla dalszego wzrostu gospodarczego oraz równowagi społecznej – wykorzystanie potencjału wszystkich obywateli daje szansę na większą efektywność i skuteczność podejmowanych działań.³ Polska wzmacnia poszczególne działania – Zgodnie Planem Działań Europejskiego Filara Praw Socjalnych – m.in. w zakresie: płacy minimalnej, ochrony socjalnej najsłabszych obywateli, opieki nad dziećmi i tworzenia elastycznych warunków pracy, czy równych szans. Zasady dotyczące równości płci oraz zapewnienia równych szans dla wszystkich są zasadami horyzontalnymi przyświecającymi wszystkim inicjatywom programowanym w ramach Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności⁴ (KPO).

W niniejszej publikacji pracownicy Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Radomskiego podjęli ważne i zasadne rozważania i analizy dotyczące wybranych polityk państwa polskiego w kontekście zapisów, wyzwań oraz realizacji KPO.

Wprowadzający artykuł pióra A. Tokarskiego analizuje wpływ Krajowego Planu Odbudowy na realizację zadań Rady Ministrów w zakresie bezpieczeństwa państwa. Zostały w nim przeanalizowane projekty KPO mające wpływ na wykonywanie zadań rządu w zakresie zapewniania bezpieczeństwa wewnętrznego państwa, jak również na bezpieczeństwo zewnętrzne państwa, ze szczególnym uwzględnieniem jego wpływu na rozwój obronności państwa.

O podniesieniu odporności państwa na zagrożenia, poprzez tworzenie systemu obrony powszechnej opartej na wysiłku całego narodu traktuje artykuł S. Gąsiora i P. Świtala. Podkreśla on potrzebę zwiększenia potencjału obronnego i ochronnego państwa wykorzystując zdolność odporności społeczeństwa. W pracy tej przedstawiono możliwości wykorzystania różnych form zaangażowania obywateli do budowania bezpieczeństwa narodowego państwa w reagowaniu kryzysowym w razie powstawania zagrożeń militarnych i niemilitarnych. Autorzy opisują dotychczasowe zaangażowanie społeczeństwa w sprawy obronności oraz przedstawiają propozycje rozwiązań prawnych i organizacyjnych, które mogłyby wpłynąć na większe włączenie się obywateli w sprawę bezpieczeństwa państwa.

Kolejne artykuły omawiają kwestie bezpieczeństwa z różnych perspektyw zapisanych w KPO.

Cyberbezpieczeństwo w kontekście programów cyfryzacji w ramach KPO poddaje analizie i weryfikacji Magdalena Płachecka. Cyberzagrożenia związane z nadmiernym i niekontrolowanym użytkowaniem Internetu stanowią treść artykułu współautorstwa K. Zaremby i K. Borzechowskiego. Autorzy analizują w nim negatywne skutki cyberuzależnienia, stanowiącego istotne wyzwanie zarówno na poziomie indywidualnym, jak i społecznym.

³ Tamże.

⁴ Krajowy Plan Odbudowy i Zwiększania Odporności (KPO), Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, Warszawa 2022, s. 93, na: <https://www.kpo.gov.pl/>.

Bezpieczeństwo żywnościowe zawsze stanowiło podstawę istnienia cywilizacji. Dlatego też, uwzględniając plan wsparcia UE, w artykule M. Żuchowskiej-Grzywacz za cel pracy przyjęto przeanalizowanie użyteczności planu Krajowego Planu Odbudowy w odniesieniu do bezpieczeństwa żywnościowego, z punktu widzenia rozwiązań legislacyjnych i praktyki gospodarczej. Pojawiły się w nim pytania o przyszłość tego bezpieczeństwa w kontekście zaproponowanego wsparcia finansowego, które w oparciu o dostępne źródła starano się w tym artykule wyjaśnić z punktu widzenia rozwiązań prawnych oraz efektywność działań.

Bezpieczeństwo zdrowotne to kolejny ważny kamień milowy zapisany w KPO. Analizy wytycznych w tym obszarze dokonał J.K. Auleytner, wskazując przy tym na aktualne deficyty w obszarze jakości i dostępności świadczeń zdrowotnych.

O bezpieczeństwie na rynku pracy w ramach zapisów KPO, a także nowej ustawy o rynku pracy i służbach zatrudnienia traktuje artykuł K. Głębickiej-Auleytner. Kontynuacją tej problematyki jest artykuł M. Olszewskiego związany z rynkiem pracy dla cudzoziemców. Ustawy uchwalone przez Sejm RP dnia 25 marca 2025 r., wprowadzające nowe rozwiązania dotyczące rynku pracy i regulacji zatrudnienia cudzoziemców w Polsce, stanowią ważny krok w kierunku realizacji tego kamienia milowego.

W artykule zamykającym tę publikację M. Wikiński podjął się analizy i interpretacji przewidzianych środków finansowych na rzecz realizacji KPO, czyli wdrażania i urzeczywistniania zapisów wszystkich sześciu europejskich filarów odpowiedzi na kryzys i budowy odporności w naszym kraju. Podstawą bezpieczeństwa finansowego są granty i pożyczki.

Niniejsza publikacja jest pierwszą w Polsce analizą założeń KPO i możliwości wdrażania w polskich politykach publicznych wytycznych zapisanych w rozporządzeniu.

Jest to cenny materiał poznawczo-analityczny dla sektora administracji publicznej, zarówno rządowej, jak i samorządowej, a także dla studentów wszystkich kierunków studiów, których dotyczy tematyka niniejszej monografii.

Redaktorzy

Radom, 5 maja 2025 r.

Adam Tokarski
Katedra Prawa Konstytucyjnego i Nauk o Polityce
Wydział Prawa i Administracji
Uniwersytet Radomski im. K. Pułaskiego
ORCID ID: 0000-0001-9675-260X

KRAJOWY PLAN ODBUDOWY A ZADANIA RADY MINISTRÓW W ZAKRESIE BEZPIECZEŃSTWA PAŃSTWA

Streszczenie

Tematyką niniejszego artykułu jest wpływ Krajowego Planu Odbudowy na realizację zadań Rady Ministrów w zakresie bezpieczeństwa państwa. We wstępie opracowania przedstawiono genezę Krajowego Planu Odbudowy oraz jego podstawowe założenia. Druga część artykułu omawia projekty KPO mające wpływ na wykonywanie zadań rządu w zakresie zapewniania bezpieczeństwa wewnętrznego państwa. W części trzeciej przedstawiono wpływ KPO na bezpieczeństwo zewnętrzne państwa, ze szczególnym uwzględnieniem jego wpływu na rozwój obronności państwa. Ostatnia część stanowi podsumowanie opracowania.

Słowa kluczowe: Krajowy Plan Odbudowy, Rada Ministrów, bezpieczeństwo państwa, NextGenerationEU.

Wstęp

Pandemia COVID-19 i towarzyszący jej bezprecedensowy kryzys gospodarczy spowodowały konieczność przyjęcia nadzwyczajnych rozwiązań dających impuls do rozwoju gospodarek państw Unii Europejskiej. Destabilizacja gospodarcza wywołana epidemią COVID-19 i wzrost zagrożenia wynikający z dalszych burzliwych wydarzeń na świecie, z których największe znaczenie ma agresja Rosji na Ukrainę powodują, że skuteczność tych rozwiązań wynikać powinna także z długoterminowego i wieloaspektowego ich oddziaływania.

Odpowiedzią Unii Europejskiej na te wyzwania jest Instrument na Rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności, który ustanowiony został rozporządzeniem PE i Rady (UE) 2021/241 z dnia 12.02.2021 r. (wejście w życie 19 lutego 2021 r.), jako część szerszego programu NextGenerationEU. Jego zadaniem jest finansowanie reform i inwestycji w państwach członkowskich do końca 2026 r. Aby skorzystać z przewidywanego wsparcia rządy państw obowiązane były do przedłożenia krajowych planów odbudowy i zwiększania odporności, w których uwzględnić powinny

reformy i inwestycje jakie mają zamiar wdrożyć, aby osiągnąć strategiczny cel budowy gospodarki silniejszej, odporniejszej i lepiej przygotowanej do transformacji cyfrowej i ekologicznej¹.

Prace nad polskim Krajowym Planem Odbudowy (KPO) rozpoczęte zostały przez Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej w lipcu 2020. Po szeregu konsultacji społecznych i serii roboczych kontaktów z Komisją Europejską polski KPO przyjęty został przez Radę Ministrów 30 kwietnia 2021 r. i zatwierdzony przez Komisję Europejską oraz Radę UE w czerwcu 2022 r. Osiągnięcie celów KPO odbywać się będzie poprzez realizację pięciu komponentów oraz działań, skoncentrowanych wokół obszarów:

- odporności i konkurencyjności gospodarki,
- zielonej energii i zmniejszenia energochłonności,
- transformacji cyfrowej,
- efektywności, dostępności i jakości systemu ochrony zdrowia
- zielonej, inteligentnej mobilności
- poprawy jakości instytucji i warunków realizacji Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności².

Biorąc pod uwagę fakt, iż powodem podjęcia wysiłków instytucji unijnych dotyczących Instrumentu na Rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności było m.in. wieloaspektowe i postępujące pogorszenie się sytuacji bezpieczeństwa w Europie, zasadnym jest podjęcie rozważań dotyczących wpływu programów realizowanych w ramach polskiego KPO na bezpieczeństwo wewnętrzne i zewnętrzne państwa. Biorąc pod uwagę, że w świetle art. 146 ust. 4 pkt. 7 i 8 Konstytucji RP z 1997 r. zapewnienie bezpieczeństwa wewnętrznego i porządku publicznego oraz bezpieczeństwa zewnętrznego jest głównie domeną Rady Ministrów, celem niniejszego opracowania jest próba odpowiedzi na pytanie w realizacji jakich rządowych zadań i kompetencji w zakresie bezpieczeństwa pomocnym może okazać się wykorzystanie środków dysponowanych w ramach KPO.

1. Krajowy Plan Odbudowy a zapewnienie bezpieczeństwa wewnętrznego państwa

Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa to stan stosunków i procesów wewnątrz państwa, który zapewnia skuteczną realizację interesów państwa i jego obywateli przed zagrożeniami wewnętrznymi, w celu zapewnienia możliwości rozwoju wszystkim podmiotom działającym w społeczeństwie państwa. Elementem składowym bezpieczeństwa wewnętrznego jest porządek publiczny rozumiany jako stan

¹ https://commission.europa.eu/business-economy-euro/economic-recovery/recovery-and-resilience-facility_pl, [dostęp: 12.03.2025 r.].

² Biuletyn Europejski Biura Analiz Sejmowych, 11 (53) – numer specjalny, <https://www.sejm.gov.pl/sejm10.nsf/publikacjaBAS.xspdocumentId=8113D6AA7E1DC3B0C12588BC003B6CB2&lang=PL>, [dostęp: 11.03.2025 r.].

faktyczny zgodny wewnątrz państwa zgodny przede wszystkim z normami prawnymi umożliwiającymi normalny bieg interakcji społecznych³.

Mimo, iż zapewnienie stanu bezpieczeństwa wewnętrznego jest zadaniem wielu, a być może nawet wszystkich organów państwa to – jak już zostało to zauważone – w szczególności wiąże się ze sferą działania rządu. Realizacja tego zadania wymaga szczególnej organizacji Rady Ministrów oraz utworzenia, utrzymywania służb wchodzących w skład administracji rządowej oraz szczegółowego zdefiniowania ich zadań. Kluczowe znaczenie mają tutaj zhierarchizowane formacje i służby specjalistyczne. Chociaż konieczność istnienia tych formacji i służb nie została przez ustrojudawcę wprost przewidziana w obecnie obowiązującej Konstytucji RP, to w doktrynie prawa konstytucyjnego uznaje się, że ich funkcjonowanie ma rudymentalne znaczenie dla bezpieczeństwa państwa i porządku publicznego⁴.

Działem administracji rządowej, który w szczególności obejmuje sprawy związane z bezpieczeństwem wewnętrznym i porządkiem publicznym jest dział spraw wewnętrznych. W świetle art. 29 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej⁵ w zakres właściwości działu spraw wewnętrznych wchodzi m.in. ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego, ochrona granicy, zarządzanie kryzysowe oraz ochroną przeciwpożarową. Z tak określonego katalogu zadań wynika nadzór ministra właściwego do spraw wewnętrznych nad działalnością m.in. Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Ochrony Państwa.

Uwzględniając wymienione ustawowe zadania w zakresie bezpieczeństwa państwa, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji (MSWiA) w procesie reform planowanych w ramach KPO jest jednym z podmiotów odpowiedzialnych za realizację komponentu C – transformacji cyfrowej.

Programy, za których realizację ma odpowiadać resort spraw wewnętrznych mają na celu poprawę funkcjonowania służb pozostających pod jego nadzorem. Pierwszą z nich jest Państwowa Straż Pożarna. Działalność Państwowej Straży Pożarnej regulowana jest ustawą z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej⁶. Jest to formacja zawodowa, umundurowana i wyposażona w specjalistyczny sprzęt, przeznaczony do walki z pożarami, klęskami żywiołowymi i innymi miejscowymi zagrożeniami. W związku z realizacją jej ustawowych zadań w ramach KPO przewidywane jest przeznaczenie 31,8 mln EUR na zbudowanie w oparciu o jednostki PSP jednolitego systemu ostrzegania i alarmowania ludności. Zwrócić należy uwagę,

³ A. Urbanek, P. Chmielewska, *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa*, [w:] A. Urbanek, I. Szkurlat (red.), *Bezpieczeństwo narodowe. Teoretyczne i praktyczne aspekty*, Słupsk 2023, s. 235.

⁴ D. Dudek, *Komentarz do art. 146*, [w:] L. Bosek (red.), M. Safjan (red.), *Konstytucja RP*. Tom II. Komentarz do art. 87-243, Nb. 92 i 99.

⁵ Dz.U. 1997 Nr 141 poz. 943 z późn. zm.

⁶ Dz.U. 1991 Nr 88 poz. 400 z późn. zm.

że przedsięwzięcie to pozwoli na stworzenie pierwszego kompleksowego systemu tego typu w Polsce⁷.

Realizacja tego projektu ma również ogromne znaczenie w kontekście trwającej odbudowy polskiego systemu ochrony ludności i obrony cywilnej. W świetle art. 71 ustawy z dnia 5 grudnia 2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej⁸ powiadamianie, ostrzeganie i alarmowanie ludności o zagrożeniach następować ma bowiem za pomocą systemu powiadamiania, ostrzegania i alarmowania o zagrożeniach nadzorowanego przez ministra spraw wewnętrznych i administracji, jako organu obrony cywilnej. Zdolności alarmowania i ostrzegania będące w dyspozycji Państwowej Straży Pożarnej będą tu miały niewątpliwie zasadnicze znaczenie.

Kolejną służbą podlegającą nadzorowi Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, która ma być beneficjentem programów finansowanych w ramach KPO, jest Policja. W świetle ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji⁹ najważniejsze zadania tej uzbrojonej i umundurowanej formacji to ochrona bezpieczeństwa ludzi oraz utrzymywanie bezpieczeństwa i porządku publicznego. Zadania te realizowane są poprzez cały szereg uprawnień przyznanych Policji m.in. w art. 15 wspomnianej ustawy. Jako że omawianie – choćby częściowe – tych uprawnień znacznie przekracza zakres niniejszego opracowania przestać należy na wskazaniu, że uprawnienia te obejmują przede wszystkim legitymowanie osób, zatrzymywanie osób i weryfikowanie tożsamości osób m.in. na podstawie badań daktyloskopijnych¹⁰.

Wzmocnieniu zdolności w zakresie realizacji tych uprawnień służyć ma projekt doposażenia Policji w urządzenia typu Mobilne Terminale Noszone, którego planowana wartość to blisko 100 mln zł. Zakup kilkunastu tysięcy nowoczesnych urządzeń pozwolić ma na skokowy postęp w prowadzeniu sprawdzeń w systemach policyjnych i pozapolicyjnych, w tym również międzynarodowych, co niewątpliwie i bezpośrednio zwiększy poziom bezpieczeństwa publicznego. Na uwagę zasługuje również fakt, iż planowane jest wykorzystanie tych urządzeń jako wideotelefonu do komunikacji między policjantami dokonującymi czynności a tłumaczem języka obcego lub migowego, co może w wyraźny sposób przyczynić się do poprawy przestrzegania konstytucyjnych standardów ochrony praw i wolności cudzoziemców i bezpaństwowców oraz osób z niepełnosprawnościami¹¹.

W Krajowym Planie Odbudowy uwzględnione zostało również jedno z największych obecnych wyzwań dla bezpieczeństwa Państwa, a mianowicie ochrona granic.

⁷ <https://www.gov.pl/web/kgpsp/projekt-rozbudowy-systemu-ostrzegania-i-alarmowania-na-teren-kraju-realizowanego-w-ramach-krajowego-planu-odbudowy>, [dostęp: 17.03.2025 r.].

⁸ Dz.U. 2024 poz. 1907.

⁹ Dz.U. 1990 Nr 30 poz. 179 z późn. zm.

¹⁰ Więcej patrz: P. Łabuz, *Komentarz do art. 15*, [w:] A. Choromańska, P. Łabuz, I. Malinowska, *Ustawa o Policji. Komentarz*, Warszawa 2022, SIP Legalis, Nb. 1-14.

¹¹ <https://policja.pl/pre/projekty/krajowy-program-odbudowy-i-zwi/10399,Doposazenie-Policji-w-urzedzenia-typu-Mobilne-Terminale-Noszone.html>, [dostęp: 18.03.2025 r.].

Za ochronę granicy państwowej, kontrolę ruchu granicznego oraz zapobieganie i przeciwdziałanie nielegalnej migracji w Rzeczypospolitej Polskiej odpowiedzialna jest kolejna ze służb pozostających pod nadzorem ministra właściwego do Spraw Wewnętrznych - Straż Graniczna¹². Ostatnie z wymienionych zadań nabiera w obecnych realiach politycznych szczególnej doniosłości ze względu na wzmagające się zjawisko – stymulowanej przez reżim białoruski i rosyjski – presji migracyjnej na polską granicę wschodnią. Potrzeba szczególnej ochrony tej granicy wynika z faktu, że jest ona zewnętrzną granicą UE/Schengen oraz leży na jednym z głównych szlaków prowadzących do coraz bardziej zacieśniającego się kręgu państw rozwiniętych, które w największym stopniu podlegają oddziaływaniu zjawisk związanym z migracją¹³. Zadanie to jest tym trudniejsze, że w ostatnich miesiącach doszło do eskalacji przemocy ze strony nielegalnych migrantów wobec funkcjonariuszy Straży Granicznej, Policji oraz żołnierzy Sił Zbrojnych RP służących na wschodnich granicach Polski.

Odpowiedzią na tę sytuację ma być realizowany w ramach KPO projekt pt. "Stworzenie mobilnej infrastruktury Straży Granicznej umożliwiającej reagowanie w sytuacjach kryzysowych", którego rezultatem ma być zakup mobilnych punktów kontrolnych, co zwiększy sprawność SG przy przeciwdziałaniu sytuacjom kryzysowym, walce z terroryzmem czy ochronie zdrowia. Kwota projektu to 3,9 mln euro.

Ostatnim projektem w ramach KPO, który dotyczy funkcjonowania służb podległych Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji jest zakup mobilnego punktu medycznego na wypadek zagrożeń terrorystycznych, biochemicznych, radiologicznych oraz zagrożeń katastrofami naturalnymi dla Służby Ochrony Państwa. Trudno uznać ten projekt za kluczowy z punktu widzenia bezpieczeństwa państwa ze względu na jego niewielką wartość (zaledwie 600 tys. euro) oraz jednostkowy charakter. Odnotować należy jednak, że Służba Ochrony Państwa jako uzbrojona formacja wykonująca zadania z zakresu ochrony najważniejszych osób w państwie i kluczowych obiektów oraz rozpoznawania i zapobiegania skierowanym przeciw nim przestępstwom¹⁴ ma istotne znaczenie dla zachowania i sprawnego funkcjonowania konstytucyjnego ustroju państwa. Zatem wszelkie inicjatywy wzmacniające tę formację przekładają się na wzrost stabilności instytucji władzy publicznej¹⁵.

Oprócz wspomnianych projektów realizowanych w celu usprawnienia działań związanych z funkcjonowaniem służb podległych ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych, w kontekście rozważań dotyczących wpływu KPO na realizację zadań Rady Ministrów związanych z bezpieczeństwem wewnętrznym państwa

¹² Art. 1 ustawy z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (Dz.U. 1990 Nr 78 poz. 462).

¹³ A. Wawrzusiszyn, *Straż graniczna wobec wyzwań współczesności*, „Roczniki Wydziału Nauk Prawnych i Ekonomicznych KUL”, 2012- 2013, VIII-IX, Zeszyt 1, s. 429.

¹⁴ Ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. o Służbie Ochrony Państwa (Dz.U. 2018 poz. 138).

¹⁵ <https://www.sop.gov.pl/bip/fundusze-zewnetrzne-dof/1322,Krajowy-Plan-Odbudowy-i-Zwiekszenia-Odpornosci.html>, [dostęp: 18.03.2025 r.].

na uwagę zasługują również projekty nadzorowane przez Ministerstwo Infrastruktury. Wskazać należy tu na projekty dotyczące m.in. modernizacji infrastruktury drogowej, której towarzyszyły przygotowane przez resort infrastruktury zmiany w prawie mające na celu zwiększenie bezpieczeństwa uczestników ruchu drogowego.

Poprawie bezpieczeństwa i realizacji jednego z podstawowych zadań państwa, jakim jest ochrona środowiska, niewątpliwie służy również szerokie spektrum projektów realizowanych w ramach komponentów zielona energia i zmniejszanie energochłonności oraz zielona, inteligentna mobilność¹⁶, których z oczywistych względów nie sposób wszystkich omówić w ramach tego opracowania.

2. KPO a zapewnienie bezpieczeństwa zewnętrznego państwa

Agresja rosyjska na niepodległą Ukrainę spowodowała zasadniczą zmianę priorytetów polityki bezpieczeństwa w Europie. Po długiej przerwie spowodowanej korzystaniem ze swoistej dywidendy pokoju na naszym kontynencie, jedną z najważniejszych kwestii związanych z polityką państw UE znów stało się bezpieczeństwo zewnętrzne, rozumiane w tradycyjny sposób jako ograniczenie i eliminowanie groźby zbrojnego ataku ze strony innych państw, ochrona suwerenności państwowej, czy integralności terytorialnej¹⁷. Stanie na straży tak pojmowanego bezpieczeństwa zewnętrznego jest również jednym z najważniejszych zadań państwa, którego realizacja jest szczególnie obowiązkiem organów wchodzących w skład segmentu władzy wykonawczej: Prezydenta RP (art. 126 ust. 2 Konstytucji RP) i – co istotne z punktu widzenia tematyki niniejszego opracowania – Rady Ministrów (art. 146 ust. 4 pkt. 8).

Krajowy Plan Odbudowy w pierwotnym kształcie w głównej mierze jedynie pośrednio odnosił do kwestii wzmocnienia bezpieczeństwa zewnętrznego państwa. Uwzględniając doświadczenia i specyfikę konfliktu ukraińsko-rosyjskiego, na szczególną uwagę w obszarach, za które odpowiada Rada Ministrów, zasługują projekty związane z rozwojem infrastruktury koniecznej dla sprawnego prowadzenia ewentualnej operacji obronnej oraz projekty związane z nowoczesnymi technologiami, które mogą mieć również zastosowanie wojskowe.

Pośredniemu wzmocnieniu obronności służy zatem niewątpliwie projekt realizowany w ramach zadań Ministerstwa Infrastruktury obejmujący rewitalizację i modernizację linii kolejowych oraz usunięcie tzw. wąskich gardeł oraz poprawa jakości

¹⁶ <https://www.gov.pl/web/infrastruktura/krajowy-plan-odbudowy-i-zwiekszania-odpornosci>, [dostęp: 18.03.2025 r.].

¹⁷ P. Sarnecki, *Komentarz do art. 146*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, Warszawa 1999, s. 13.

infrastruktury terminalowej oraz zakup specjalistycznego taboru służącego do wykonywania przewozów intermodalnych¹⁸. Jak pokazały bowiem doświadczenia toczącej się w Ukrainie wojny, drożność i odporność sieci kolejowej ma kluczowe znaczenie dla ewentualnego realizowania operacji obronnej w ramach konstytucyjnych zadań Sił Zbrojnych RP oraz wypełnienia zobowiązań do wspólnej obrony wynikających z umów międzynarodowych. Wynika to z faktu, że to właśnie kolej w znacznej mierze odpowiada za mobilność wojsk oraz – co szczególnie ważne – za dostawy ciężkiego sprzętu oraz amunicji i materiałów pędnych dla walczących wojsk.

Kolej odgrywa również istotną rolę w jednym z najistotniejszych działań administracji rządowej zmierzających do zapewnienia bezpieczeństwa obywateli w okresie stanu wojennego i czasie wojny, jakim jest ewakuacja¹⁹. Stąd też za pośrednio ważny dla obronności państwa uznać należy projekt dotyczący zwiększenia liczby pasażerskiego taboru kolejowego²⁰.

Kolejnym projektem w pośredni sposób wpływający na bezpieczeństwo zewnętrzne państwa jest nadzorowany przez Ministerstwo Infrastruktury i wdrażany przez Polską Agencję Żeglugi Powietrznej projekt „Rozbudowa i wyposażenie centrów kompetencji (specjalistyczne ośrodki szkoleniowe, wsparcia wdrożeń, centra monitorowania) oraz infrastruktura do zarządzania ruchem pojazdów bezzałogowych”. Projekt ten ma na celu stworzenie warunków wspierających wdrażanie cywilnych technologii BSP i zrównoważony rozwój obszaru BSP poprzez stworzenie bezpiecznego środowiska lotów tego typu statków powietrznych. Jednakże można przypuszczać, że tworzenie tego typu zdolności przełoży się również na rozwój wojskowych technologii bezzałogowych statków powietrznych, co jest szczególnie istotne biorąc pod uwagę specyfikę współczesnego pola walki. Projekt ten zdaje się zatem spójny z szerszą wizją wzmacniania bezpieczeństwa zewnętrznego państwa, zakładającą możliwość prowadzenia szerokiego spektrum operacji z wykorzystaniem bezzałogowców, czego wyrazem jest artykułowane przez Ministerstwo Obrony Narodowej dążenie do budowy kolejnego rodzaju Sił Zbrojnych RP – wojsk dronowych²¹.

Jeśli natomiast chodzi o projekty bezpośrednio wiążące się ze wzmacnianiem bezpieczeństwa zewnętrznego państwa realizowane w ramach KPO, jako kluczowy

¹⁸ <https://www.gov.pl/web/infrastruktura/krajowy-plan-odbudowy-i-zwiekszania-odpornosci>, [dostęp: 22.03.2025 r.].

¹⁹ Art. 122 ustawy z dnia 5 grudnia 2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej stanowi, iż w czasie stanu wojennego i w czasie wojny, w celu zapewnienia bezpieczeństwa osób i mienia, a także dóbr kultury przed zagrożeniami Minister właściwy do spraw wewnętrznych, jako Szef Obrony Cywilnej, na wniosek wojewody, może zarządzić ewakuację ludności zamieszkującej wskazany obszar, w szczególności strefę bezpośrednich działań wojennych.

²⁰ <https://www.gov.pl/web/infrastruktura/krajowy-plan-odbudowy-i-zwiekszania-odpornosci>, [dostęp: 22.03.2025 r.].

²¹ <https://defence24.pl/sily-zbrojne/szef-mon-jestesmy-gotowi-do-utworzenia-dowodztwa-wojsk-dronowych>, [dostęp: 25.03.2025 r.].

dla obronności państwa i skokowego wzrostu potencjału Sił Zbrojnych RP, wskazać należy program nadzorowany przez Ministerstwo Obrony Narodowej, którego przedmiotem jest rozbudowa krajowego systemu serwisów monitoringowych, produktów, narzędzi analitycznych i usług i towarzyszącej infrastruktury wykorzystujących dane satelitarne w zakresie Satelitarnego Systemu Obserwacji Ziemi. Możliwość korzystania z samodzielnego systemu obrazowania satelitarnego jest podstawową zdolnością w procesie wczesnego rozpoznawania zagrożeń dla bezpieczeństwa państwa, w tym także bezpośredniego zagrożenia zewnętrznego, którego wystąpienie w świetle art. 229 Konstytucji daje Radzie Ministrów możliwość wnioskowania do Prezydenta o wprowadzenie stanu wojennego. W tym kontekście niezwykle istotne jest zatem rozpoznanie momentu, od którego sytuacja poza granicami Polski można zakwalifikować już jako bezpośrednie zagrożenie.

Biorąc pod uwagę wpływ KPO na bezpieczeństwo zewnętrzne państwa prawdziwym przełomem okazała się jednak rewizja priorytetów polityki Unii Europejskiej spowodowana nieprzewidywalnością polityki transatlantyckiej po objęciu urzędu Prezydenta USA przez D. Trumpa. 4 marca 2025 r. przewodnicząca Komisji Europejskiej Ursula von der Leyen ogłosiła plan ReArm Europe, który zakłada podjęcie wysiłków na rzecz ponownego uzbrojenia Europy. Ponadto 6 marca 2025 r. w konkluzji Rady Europejskiej również wskazano na konieczność zwiększania działań na rzecz wzmocnienia odporności i zdolności obronnych państw UE. W odpowiedzi na zmiany polityki w zakresie bezpieczeństwa zewnętrznego Wspólnoty, Rada Ministrów podjęła przygotowaną przez Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej uchwałę w sprawie przekierowania środków z Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności (KPO) na Funduszu Bezpieczeństwa i Obronności (FBiO). Środki – z tego działającego w ramach KPO funduszu – przeznaczone będą m.in. na infrastrukturę związaną z produkcją i rozwojem technologii tzw. podwójnego zastosowania oraz infrastrukturę niezbędną do ochrony ludności i infrastruktury krytycznej (np. schrony, zabezpieczenia sieci energetycznych)²². Dofinansowanie tych obszarów bez wątpienia pozwoli w większym stopniu wypełniać zadania zastrzeżone dla działu administracji rządowej – obrona narodowa, ale także przyspieszy realizację założeń i zadań określonych w przywoływanej już w niniejszym opracowaniu ustawy z dnia 5 grudnia 2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej.

Środki na Fundusz Bezpieczeństwa i Obronności w wysokości do 30 mld zł będą przekierowane z części środków Instrumentu Zielonej Transformacji Miast. Instytucją odpowiedzialną za realizację projektów będzie Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, jednakże w ramach funduszu utworzony zostanie również Komitet Sterujący, który będzie określał priorytetowe inwestycje oraz kryteria doboru przedsięwzięć finansowanych z funduszu.

²² <https://www.kpo.gov.pl/strony/aktualnosci/rzad-zdecydowal-o-przekierowaniu-srodkow-z-kpo-na-fundusz-bezpieczenstwa-i-obronnosci/>, [dostęp: 27.03.2025 r.].

W prace Komitetu Sterującego zaangażowane będą: Ministerstwo Obrony Narodowej, Ministerstwo Aktywów Państwowych, Ministerstwo Cyfryzacji, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Ministerstwo Rozwoju i Technologii, Ministerstwo Infrastruktury oraz Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, co jednoznacznie świadczy jak wiele działów administracji rządowej zostanie zaangażowane w proces poprawy bezpieczeństwa zewnętrznego państwa w oparciu o Krajowy Plan Odbudowy.

Zakończenie

Podjęte w niniejszym opracowaniu rozważania pozwalają stwierdzić, że projekty realizowane w ramach KPO nie pozostają bez wpływu na wykonywanie określonych w art. 144 ust. 3 pkt 7 i 8 Konstytucji RP z 1997 r. zadań Rady Ministrów dotyczących zapewnienia bezpieczeństwa wewnętrznego i porządku publicznego oraz bezpieczeństwa zewnętrznego państwa. W aspekcie wewnętrznym KPO wzmacnia bezpieczeństwo przede wszystkim poprzez finansowanie, modernizację i wyposażenie w nowe zdolności służb podległych resortowi spraw wewnętrznych. Mowa tu m.in. wzmocnieniu ich zdolności w zakresie alarmowania i ostrzegania, mobilności w wykonywaniu zadań i zwiększeniu informatyzacji ich działań.

Oddziaływanie projektów realizowanych w ramach KPO na bezpieczeństwo zewnętrzne podzielić można na oddziaływanie pośrednie i bezpośrednie. Wyrazem tego pierwszego jest wzmacnianie infrastruktury kolejowej oraz rozwój zaplecza technologicznego i środowiska eksploatacji bezzałogowych statków powietrznych. Bezpośrednio oddziaływać na bezpieczeństwo zewnętrzne będą natomiast programy nadzorowane przez Ministerstwo Obrony Narodowej dotyczące budowy zdolności rozpoznania satelitarnego oraz – szczególnie istotne – programy Funduszu Bezpieczeństwa i Obronności.

Bibliografia

- Dudek D., *Komentarz do art. 146*, [w:] L. Bosek (red.), M. Safjan (red.), *Konstytucja RP*. Tom II. Komentarz do art. 87-243, Nb. 92 i 99.
- Łabuz P., *Komentarz do art. 15*, [w:] A. Choromańska, P. Łabuz, I. Malinowska, *Ustawa o Policji*. Komentarz, Warszawa 2022, SIP Legalis, Nb. 1-14.
- Sarnecki P., *Komentarz do art. 146*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*. Komentarz, t. II, Warszawa 1999.
- Urbanek A., Chmielewska P., *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa*, [w:] A. Urbanek, I. Szkurlat (red.), *Bezpieczeństwo narodowe. Teoretyczne i praktyczne aspekty*, Słupsk 2023.
- Wawrzusiszyn A., *Straż graniczna wobec wyzwań współczesności*, „Roczniki Wydziału Nauk Prawnych i Ekonomicznych KUL”, 2012-2013, VIII-IX, Zeszyt 1.

Akty prawne

Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz.U. 1990 Nr 30 poz. 179 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (Dz.U. 1991 Nr 88 poz. 400 z późn. zm.).
Ustawa z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (Dz.U. 1990 Nr 78 poz. 462 z późn. zm.).
Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz.U. 1997 Nr 141 poz. 943 z późn. zm.).
Ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. o Służbie Ochrony Państwa (Dz.U. 2018 poz. 138).
Ustawa z dnia 5 grudnia 2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej (Dz.U. 2024 poz. 1907).

Źródła internetowe

https://commission.europa.eu/business-economy-euro/economic-recovery/recovery-and-resilience-facility_pl [dostęp: 12.03.2025 r].
Biuletyn Europejski Biura Analiz Sejmowych, 11 (53) – numer specjalny, <https://www.sejm.gov.pl/sejm10.nsf/publikacjaBAS.xsp?documentId=8113D6A47E1DC3B0C12588BC003B6CB2&lang=PL> [dostęp: 11.03.2025 r].
<https://www.gov.pl/web/kgpsp/projekt-rozbudowy-systemu-ostrzegania-i-alarmowania-na-terenie-kraju-realizowanego-w-ramach-krajowego-planu-odbudowy> [dostęp: 17.03.2025 r].
<https://policja.pl/pre/projekty/krajowy-program-odbudowy-i-zwi/10399,Doposazenie-Policji-w-urzadzenia-typu-Mobilne-Terminale-Noszone.html> [dostęp: 18.03.2025 r].
<https://www.sop.gov.pl/bip/fundusze-zewnetrzne-dof/1322,Krajowy-Plan-Odbudowy-i-Zwiekszenia-Odpornosci.html> [dostęp: 18.03.2025 r].
<https://www.gov.pl/web/infrastruktura/krajowy-plan-odbudowy-i-zwiekszenia-odpornosci> [dostęp: 18.03.2025 r].
<https://defence24.pl/sily-zbrojne/szef-mon-jestesmy-gotowi-do-utworzenia-dowodztwa-wojsk-dronowych> [dostęp: 25.03.2025 r].
<https://www.kpo.gov.pl/strony/aktualnosci/rzadzdecydowal-o-przekierowaniu-srodkow-z-kpo-na-fundusz-bezpieczenstwa-i-obronnosci/> [dostęp: 27.03.2025 r].

THE NATIONAL RECOVERY PLAN AND THE TASKS OF THE COUNCIL OF MINISTERS IN THE AREA OF STATE SECURITY

Summary

The subject of this article is the impact of the National Recovery Plan (KPO) on the implementation of the tasks of the Council of Ministers in the area of national security. The introduction of the paper presents the origins of the National Recovery Plan and its basic assumptions. The second part of the article discusses the KPO projects that influence the implementation of government tasks in ensuring

the internal security of the state. The third part presents the impact of the KPO on the external security of the state, with particular emphasis on its influence on the development of the state's defense. The final part is a summary of the paper.

Keywords: National Recovery Plan, Council of Ministers, national security, NextGenerationEU.

Sławomir Gąsior
Katedra Nauk o Bezpieczeństwie i Prawa Karnego
Wydział Prawa i Administracji
Uniwersytet Radomski im. K. Pułaskiego
ORCID:0009-0007-9716-0391

Paweł Śwital
Katedra Prawa Administracyjnego i Nauki o Administracji
Wydział Prawa i Administracji
Uniwersytet Radomski im. K. Pułaskiego
ORCID:0000-0002-7404-5143

PODNIESIENIE ODPORNOŚCI PAŃSTWA NA ZAGROŻENIA, POPRZECZ TWORZENIE SYSTEMU OBRONY POWSZECHNEJ OPARTEJ NA WYSIŁKU CAŁEGO NARODU

Streszczenie

Artykuł ma na celu zwrócenie uwagi na potrzebę zwiększenia potencjału obronnego i ochronnego państwa wykorzystując zdolność odporności społeczeństwa. W pracy tej przedstawiono możliwości wykorzystania różnych form zaangażowania obywateli do budowania bezpieczeństwa Narodowego Państwa w reagowaniu kryzysowym w razie powstawania zagrożeń militarnych i niemilitarnych. Zaprezentowano też dotychczasowe zaangażowanie społeczeństwa w sprawy obronności. Materiał przedstawia też pomysły prawne i organizacyjne, które mogłyby wpłynąć na większe włączanie się obywateli w sprawy bezpieczeństwa w państwie. Przedstawia też wnioski z dotychczasowego wsparcia organizacji społecznych w system obrony państwa i ochrony obywateli. Artykuł zawiera również konkretne propozycje zaangażowania obywateli w system reagowania kryzysowego. Zaprezentowano też nowe propozycje uregulowań organizacyjnych, w zakresie usystematyzowania i zintensyfikowania współpracy resortu obrony narodowej z organizacjami i pojedynczymi obywatelami w zakresie bezpieczeństwa kraju. W artykule podniesiono również próbę oceny planowanych efektów udziału organizacji i społeczeństwa w systemie bezpieczeństwa państwa. W toku analizy dotychczasowych rozwiązań systemowych na rzecz wsparcia systemu obronnego Rzeczypospolitej Polskiej wskazano na ułomności postaw ludzkich, ale też wskazano możliwości wykorzystania rezerw osobowych oraz potencjału młodych ludzi w tym procesie.

Słowa kluczowe: odporność państwa, Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej, Zarządzanie kryzysowe, podsystem militarny i pozamilitarny, Siły Zbrojne.

Wstęp

Motywacją do podjęcia się tego tematu jest obecnie poważna sytuacja międzynarodowa w zakresie Bezpieczeństwa Globalnego, a szczególnie dla nas Polaków prowadzona regularna wojna przez Rosję w Ukrainie przy wschodniej granicy Rzeczypospolitej. W dniu 24 lutego 2022 roku cały świat skierował swoją uwagę w stronę Ukrainy. Powodem stała się niespotykana od II wojny światowej skala konfliktu w Europie. Po kilku latach od aneksji Krymu i Donbasu i wielu prób negocjacyjnych na poziomie dyplomatycznym, doszło do najgorszego z rozpatrywanych scenariuszy, tzn. rozpoczęcia wojny określanej przez Federację Rosyjską specjalną operacją militarną. Pomimo, że do wybuchu wojny doszło w 2022 roku to zagrożenie konfliktem rodziło się już od 2014 roku. Dlatego też na szczeblu strategicznym Polski, w 2020 roku w wymiarze krajowym, znalazły się odniesienia planistyczne i analityczne dla odporności państwa, jako elementu zapewnienia sobie bezpieczeństwa opartego na całym narodzie. Znalazły się one w Strategii Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej (SBN) zatwierdzonej 12 maja 2020 r. przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, na wniosek Prezesa Rady Ministrów. Wskazuje ona, iż kwestia budowy odporności stała się bardzo ważna w kontekście utrwalania i budowania naszego bezpieczeństwa w szerszym wymiarze. Jednym z filarów tego dokumentu jest Bezpieczeństwo państwa i obywateli oraz zawarta w nim „Odporność państwa i obrona powszechna” SBN¹. Analizując obecną sytuację międzynarodową wydaje się, że dla każdego obywatela naszego Państwa „Bezpieczeństwo powinno dziś być polską racją stanu”.

1. Odporność państwa

„Odporność, czyli utrzymanie i rozwijanie takich zdolności w sferze cywilnej i wojskowej, które znacząco utrudnią nieprzyjazne działania, uchodzi za jeden z podstawowych warunków bezpieczeństwa zarówno w wymiarze krajowym jak i unijnym oraz sojuszniczym. Budowa odporności stanowi odpowiedź na różnorodne zagrożenia regionalne, w tym o charakterze hybrydowym, a coraz częściej również globalnym. Wzmacnianie odporności jest obowiązkiem i zadaniem każdego państwa, a także staje się kluczowym aspektem bezpieczeństwa UE i NATO”².

¹ Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej zatwierdzona w dniu 12 maja 2020 roku przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego RP_2020.pdf*, [dostęp: 18.04.2025 r.].

² R. Rey, *Rządowe Centrum Bezpieczeństwa Społeczeństwo odporne na zagrożenia*, <https://www.gov.pl/web/rcb/spoleczenstwo-odporne-na-zagrozenia>, [dostęp: 18.04.2025 r.].

Odporność to zdolność państwa i społeczeństwa do przeciwstawienia się działaniom destrukcyjnym, zarówno zamierzonym, jak i incydentalnym, a także zdolność do efektywnej odbudowy po ich wystąpieniu. Odporność to zdolność społeczeństwa do stawiania oporu oraz łatwego i szybkiego powrotu do funkcjonowania, po poważnym wstrząsie, takim jak klęska żywiołowa lub atak zbrojny. Według natowskiej definicji „Odporność to indywidualna i zbiorowa zdolność do przygotowania się na sytuacje kryzysowe, takie jak katastrofy naturalne, awarie infrastruktury krytycznej czy działania hybrydowe lub zbrojne prowadzone przez przeciwnika”. Odporność jest połączeniem gotowości cywilnej i wojskowych zdolności, za których budowę odpowiada każde państwo członkowskie – NATO – 2022 r. Dziś trzy słowa dominują w NATO: Odstraszanie, Odporność, Obrona, które są bezwzględnym imperatywem każdego państwa w budowaniu własnego i sojuszniczego bezpieczeństwa.

2. Podniesienie odporności państwa na zagrożenia

Dziś podniesienie odporności państwa na zagrożenia musi być realizowane poprzez tworzenie systemu obrony powszechnej, opartego na wysiłku całego narodu. W tym działaniu mówiąc kolokwialnie „pracy u podstaw” musimy zbudować zrozumienie dla rozwoju odporności i zdolności obronnych Rzeczypospolitej Polskiej wśród całego społeczeństwa, a nie tylko wśród służb mundurowych i osób odpowiedzialnych za bezpieczeństwo.

W celu egemplifikacji obecnej sytuacji międzynarodowej przytoczymy kilka cytatów z przełomu 2023 na 2024 rok:

1. Czas odwracania wzroku minął, musimy być przygotowani na konflikt – zalecił obywatelom Holandii admirał Rob Bauer, szef Komitetu Wojskowego NATO³.
2. Szef Biura Bezpieczeństwa Narodowego Jacek Siewiera skomentował ewentualną konfrontację Rosji z NATO. – Podtrzymuję, że mamy trzy lata, żeby przygotować się do konfrontacji z Rosją⁴.
3. Premier Estonii Kaja Kallas oszacowała w wywiadzie dla magazynu "Times", że Zachód ma od 3 do 5 lat na przygotowanie się do wojny z Rosją⁵.
4. Zdaniem dowódcy Norweskich Sił Obronnych Eirika Kristoffersena – mamy od roku do 3 lat.

³ M. Rejczak, *Ostrzeżenie z NATO. „Musicie mieć w domu wodę, radio i latarkę”*, <https://wiadomosci.wp.pl/musimy-byc-przygotowani-na-konflikt-bauer-ostrega-obywateli-holandii-6987498889181952a>, [dostęp: 18.04.2025 r.].

⁴ Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, Szef BBN: *Celem NATO jest zbudowanie właściwego sposobu odstraszania*, <https://www.prezydent.pl/aktualnosci/biuro-bezpieczenstwa-narodowego/aktualnosci/szef-bbn-celem-nato-jest-zbudowanie-wlasciwego-sposobu-odstraszania,82970>, [dostęp: 18.04.2025 r.].

⁵ P. Ciesielska, *Kraje Europy ostrzegają: Rosja może zaatakować. Finka odkryła drugie dno*, <https://wiadomosci.wp.pl/kraje-europy-ostregaja-rosja-moze-zaatakowac-finka-odkryla-drugie-dno-6987753298938624a>, [dostęp: 18.04.2025 r.].

5. O przygotowanie się na ewentualną wojnę z Rosją zaapelował też szwedzki minister obrony cywilnej Carl-Oskar Bohlin, zaś premier Szwecji Ulf Kristersson stwierdził, że sytuacja w zakresie bezpieczeństwa narodowego jest najpoważniejsza od drugiej wojny światowej⁶.
6. W 25 rocznicę wstąpienia Polski w NATO Władysław Kosiniak-Kamysz Wiceprezes Rady Ministrów, Minister Obrony Narodowej wymienił trzy wartości, na których musi być budowane bezpieczeństwo Polski: wspólnota narodowa, silna i dobrze zorganizowana armia oraz silne sojusze⁷.

Obecnie rozwijanie zdolności odporności w sferze cywilnej i wojskowej, które znacząco utrudni nieprzyjazne działania, uchodzi za jeden z podstawowych warunków bezpieczeństwa zarówno w wymiarze krajowym jak i unijnym oraz sojuszniczym. W sytuacji napięć międzynarodowych i zagrożeń wybuchem kolejnych konfliktów zbrojnych, budowa odporności stanowi odpowiedź na różnorodne zagrożenia regionalne, w tym o charakterze hybrydowym, a coraz częściej również globalnym. Dlatego wzmacnianie odporności kraju jest obowiązkiem i zadaniem każdego państwa, a także staje się kluczowym aspektem bezpieczeństwa UE i NATO⁸. Budowany system obrony powszechnej w pełni wykorzystujący potencjał instytucji państwowych i samorządowych oraz obywateli, może stanowić kompleksową odporność państwa na zagrożenia niemilitarne i militarne.

Dlatego w obecnej sytuacji międzynarodowej obrona powszechna oraz budowanie zrozumienia dla rozwoju odporności i zdolności obronnych Rzeczypospolitej Polskiej oprócz zapisów w Strategii Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej z 2020 r. musi znaleźć odzwierciedlenie w procedowanej nowej „Ustawie o ochronie ludności i obronie cywilnej”. Nie musimy dziś przekonywać chyba nikogo, że tej ustawy potrzebujemy natychmiast. Jest ona istotna chociażby z podstawowego punktu widzenia zagrożeń dla społeczeństwa, mogłaby ona dać odpowiedź, jak Polacy mieliby się zachować w sytuacji kryzysowej. Co w takim razie należy zrobić w najbliższych miesiącach, by ten stan jak najszybciej zmienić i jakie lekcje polskie służby i instytucje wyniosły z agresji Rosji na Ukrainę. Zmiana już następuje ponieważ do niedawna układ pozamilitarny był w ćwiczeniach wojskowych często tylko „podgrywany”, i to przeważnie przez samych wojskowych. Było to sztuczne, nieodpowiadające realiom, w których miałyby być przeprowadzona rzeczywista operacja militarna, opierająca się m.in. o zasoby cywilne. Dokonujący się ostatnio rosnący udział podmiotów cywilnych w ćwiczeniach wojskowych niweluje tę sztuczność. Pozwala na szersze, a przede wszystkim rzeczywiste, sprawdzenie

⁶ Tamże.

⁷ E. Korsak, *W Sejmie o 25 latach w NATO*, <https://polska-zbrojna.pl/home/articleshow/41317?t=W-Sejmie-o-25-latach-w-NATO>, [dostęp: 18.04.2025 r.].

⁸ R. Rey, *Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, Społeczeństwo odporne na zagrożenia*, <https://www.gov.pl/web/rcb/spoleczenstwo-odporne-na-zagrozenia>, [dostęp: 18.04.2025 r.].

m.in. takich istotnych elementów jak: współpraca cywilno-wojskowa na wypadek realnego zagrożenia.

„Ćwiczenia są także metodą umożliwiającą ocenę stopnia odporności i z tego punktu widzenia mają duże znaczenie dla różnych podmiotów cywilnych. Prace nad odpornością postępują po stronie NATO równolegle z rozwojem koncepcji zwiększenia udziału sfery cywilnej w ćwiczeniach wojskowych”⁹.

Ważnym elementem intensyfikacji odporności państwa na zagrożenia, który zapewni powszechny charakter obrony cywilnej i ochrony ludności będzie budowanie zdolności tworzenia i odtwarzania niezbędnych zasobów osobowych. Dlatego nacisk w tym obszarze powinniśmy postawić na uczestnictwo młodych ludzi w szkoleniach wojskowych w ramach dobrowolnej służby wojskowej oraz aktywnej czy pasywnej rezerwy już wyszkolonych rezerwistów. Cytując klasyków z zakresu obronności „Wojny wygrywają rezerwy”. Musimy też mieć świadomość, że zmieniają się fronty, flanki, rubieże, a ludność zostaje, dlatego im większa liczba naszego społeczeństwa jest przeszkolona tym bardziej zwiększamy naszą odporność. Nadrzędny wniosek, który płynie dla Nas z wschodniej granicy jest taki, że obrona Ukrainy jest powszechna. Jeden walczy drugi pracuje na rzecz walczących. Taka obrona jest kluczem do ochrony granic i obrony suwerenności państwa. Dla polskiej odporności kluczowe są też inne lekcje wyniesione z wojny w Ukrainie, chociażby sytuacja miast w wypadku wystąpienia kryzysu, czy zagrożenia atakiem. Wymaga głębokiej refleksji, m.in. to, jak zapewnić dostawę zasobów logistycznych bezpośrednio do aglomeracji, czy jak zapewnić ludności możliwość szybkiej i sprawnej ewakuacji. Ideałem jest przy froncie ewakuacja całej ludności, żołnierz obrońca ma wtedy spokojną głowę, chociażby o swoją rodzinę i rodaków. Mamy w Polsce pozytywne przykłady odporności, jest nim chociażby pomoc Ukraińcom przez polskie społeczeństwo. Szacuje się że w początku inwazji rosyjskiej na Ukrainę państwo i społeczeństwo polskie przyjęło ok. miliona do dwóch uchodźców, zapewniając im schronienie, opiekę socjalną, pracę czy nawet pobyt stały. Mamy też historyczne odniesienia do kwestii odporności społeczeństwa w sytuacjach zagrożenia czy okupacji. Taki najbardziej wyrazisty to walka Armii Krajowej w II Wojnie Światowej czy powszechny zryw społeczeństwa w Powstaniu Warszawskim. Musimy również rozsądnie wykorzystać potencjał szkolnictwa klas mundurowych z programów Certyfikowanych Wojskowych Klas Mundurowych i Oddziałów Przygotowania Wojskowego realizowanych przy współpracy z Ministerstwem Obrony Narodowej. Programy te przygotowują uczniów do pełnienia funkcji żołnierskich ale i zapoznają z wiedzą dotyczącą zarządzania kryzysowego. Wykorzystanie tego potencjału przez Wojska Obrony Terytorialnej lub być może w przyszłości struktury Obrony Cywilnej pozwolą na wzmocnienie potencjału odporności naszego Państwa i społeczeństwa. Ideałem tych działań byłby wspólne ćwiczenia szkół mundurowych z tego samego regionu

⁹ F. Naumczyk, R. Rey, *Rządowe Centrum Bezpieczeństwa*, Biuletyn Rządowego Centrum Bezpieczeństwa nr 30.

z różnymi służbami mundurowymi w obszarze obronności i zarządzania kryzysowego. Jest to o tyle istotne, że z obszaru tematycznego zarządzania kryzysowego młodzi ludzie mogą uczyć również swoich rodziców, dziadków bezpiecznego zachowania w zagrożeniach. Powinniśmy też w programach planistycznych instytucji samorządowych narzucić obowiązek udziału w ćwiczeniach szkół wszystkich szczebli nauczania z danego regionu (nawet nie wykluczając przedszkoli). Modernizowany program Edukacji Dla Bezpieczeństwa również pozwoli na praktyczne szkolenie. Należy także dążyć do tego, aby nie stał się to przedmiot teoretyczny. Młodzi ludzie nie muszą znać reguł i definicji, ale wiedzieć jak działać w zagrożeniu. Doskonały jest pomysł powrotu do szkolenia strzeleckiego z EDB. Jednakże nie w teorii, musi być w każdej szkole realny karabin pneumatyczny czy Air Soft Gun, finanse na szkolenie oraz infrastruktura w postaci sali dla ASG czy strzelnica dla pneumatyka. Istotne też jest fachowe szkolenie nauczycieli z obsługi broni i metodyki szkolenia ogniowego (strzeleckiego). Dlaczego musi to być przedmiot pragmatyczny, dlatego, że muszą to być ćwiczenia praktyczne, a nie teoretyczne. Dzięki temu zbudujemy wyszkolenie, świadomość, odpowiedzialność, a tym samym odporność na zagrożenia wśród młodego pokolenia.

Niestety mamy też w naszym społeczeństwie negatywne zachowania w ramach współżycia międzyludzkiego. Są to między innymi bójki pomiędzy młodymi ludźmi, brak reakcji na hejt, przemoc cybernetyczną, przemoc rówieśniczą, przemoc w rodzinie. Niestety ma to negatywny wpływ na konsolidację społeczeństwa, a co za tym idzie odporność narodu i państwa. Dlatego przed nami długa droga, aby z tym walczyć, toteż już dziś musimy rozpocząć pracę z młodzieżą od tych najmłodszych do studentów włącznie.

„O ile zapewnienie gotowości cywilnej jest przede wszystkim obowiązkiem państw, jest ono także ważnym aspektem bezpieczeństwa NATO. W rzeczywistości, wzmocnienie odporności na poziomie narodowym zapewnia lepszy fundament obrony zbiorowej. Natowskie podejście do budowania odporności promuje uwzględnianie całej gamy ryzyka – planowanie i gotowość stosowne do wszystkich typów zagrożeń, czy to wynikających z katastrof naturalnych, wyzwań wojny hybrydowej, terroryzmu, konfliktu zbrojnego, czy czegokolwiek pomiędzy tym. Władze państwowe zdały sobie sprawę, że zagrożenia i słabości, z którymi mają do czynienia, spotęgowane przez poziom współzależności wszystkich sektorów, wymagają ogólnie rządowych wysiłków, a także bardziej bezpośredniej współpracy z sektorem prywatnym”¹⁰.

¹⁰ W.D. Roepke, H. Thankey, *Odporność – pierwsza linia obrony 27 lutego 2019 NATO Review* *Opinia, analiza i debata nad kwestiami bezpieczeństwa*, www.nato.int/docu/review/pl/articles/2019/02/27/odpornosc-pierwsza-linia-obrony/index.html, [dostęp: 18.04.2025 r.].

3. Obrona Cywilna Kraju

Obrona Cywilna to nie żołnierz z karabinem. Obroną Cywilną Kraju (OCK) nazywamy system, który w czasie wojny ma zajmować się m.in. ochroną ludności, zakładów pracy, zabezpieczaniem dóbr kultury czy ratowaniem i udzielaniem pomocy rannym. W czasie pokoju OCK ma współdziałać np. w zwalczaniu skutków klęsk żywiołowych i katastrof. W tych zagrożeniach w pierwszej kolejności do akcji powinny wkraczać gminy, później starostowie, wojewodowie, a wreszcie gdy katastrofa przerośnie ich możliwości – państwo w postaci Rządowego Centrum Bezpieczeństwa. Mówimy o urzędnikach. A kto fizycznie zająłby się niesieniem pomocy w czasie wojny? Czy NGOs? W głównej mierze formacje niemające nic wspólnego z wojskiem: straże pożarne. Duży wysiłek podejmą państwowa i ochotnicza Straż Pożarna, straże zakładów pracy (np. rafinerii), OSP, WOPR, TOPR, Harcerze, GOPR. Trzeba w te organizacje inwestować i ewentualnie płacić im za tę pracę i służbę oraz za gotowość do działania. Do akcji włączyliby się ratownicy medyczni i pracownicy spółek komunalnych, choćby tych transportowych. Organizacje proobronne, oczywiście Ci, którzy nie będą zmobilizowani. Nie zapominajmy też o wspomnianych klasach mundurowych CWKM i OPW, na dziś to około 30 tys. przeszkolonych i szkolonych młodych ludzi

4. Odporność w różnych wymiarach

„Zróbmy coś więcej niż mniej

Istotnym elementem odporności jest budowanie zdolności systemu ochrony zdrowia oraz struktur administracji publicznej do zwalczania zagrożeń epidemicznych, chemicznych i biologicznych. Zwłaszcza chorób wysoce zakaźnych i szczególnie niebezpiecznych, które dotknęły nas chociażby na przełomie 2019 i 2020 roku w związku z wybuchem Pandemii COVID 19. Niemniej ważne jest też odpowiednie zabezpieczenie w środki ochrony i sprzęt medyczny w ramach rezerw strategicznych. To zabezpieczenie powinniśmy też przenieść na najniższy poziom administracyjny i organizacyjny. Zakup sprzętu, do każdej placówki szkolnej, czy urzędu gminy powinno stać się imperatywem. Kilkanaście lat wstecz w każdej szkole, zakładzie było po kilkadziesiąt masek ochrony dróg oddechowych, realizowane było cykliczne szkolenie, aby osiągnąć zdolność do ich obsługi. W zasobach Obrony Cywilnej i w szkołach występowała też odzież ochronna przed skażeniami chemicznymi czy biologicznymi, nosze do ewakuacji rannych itp. W obecnej sytuacji regularnej wojny przy naszej wschodniej granicy, możemy zadać sobie pytanie, czy to umiemy i czy mamy sprzęt ratujący nasze zdrowie i życie.

„Niezbędna jest budowa lub rozbudowa krajowych i regionalnych ośrodków zespolenia służb, w celu integracji zdolności analitycznych cywilnych, policyjnych i wojskowych w celu poprawy ostrzegania o zbliżających się atakach. Tworzenie zdecentralizowanych zapasów i składów odpowiednich materiałów niemilitarnych w celu utrzymania komórek oporu na wypadek wojny, w tym odzieży, materiałów do schronów, środków medycznych, żywności, narzędzi do oczyszczania wody,

gotówki, źródeł energii i pojazdów. Rozszerzenie wsparcia na planowanie i szkolenie w zakresie zarządzania kryzysowego, obrony cywilnej oraz przeciwdziałania atakom hybrydowym i „szarej strefie”. Koordynowanie wzmożonych wysiłków w zakresie komunikacji strategicznej w celu przeciwdziałania rosyjskim działaniom wojny informacyjnej”¹¹.

Żeby zobrazować sytuację gotowości do odparcia niebezpieczeństw przytoczymy słowa brytyjskiego kapitana z Royal Marines po zakończeniu kampanii na Falklandach w 1982 r. „Żyjesz z tym co masz załadowane na plecach, walczysz tym co masz przy pasie, a przeżyjesz dzięki zawartości swoich kieszeni”. Te słowa powinny świadczyć, jak powinniśmy budować odpowiedzialność każdego obywatela i przygotować się na zagrożenia. Skompletowanie tego przysłowiowego plecaka z podstawowym wyposażeniem do przeżycia, to pierwszy krok do budowania świadomej odporności państwa.

Kolejny aspekt to budowanie zdolności do kształtowania bezpieczeństwa, oparte na zaangażowaniu organów władzy samorządowej, jednostek systemu edukacji organizacji pozarządowych oraz budowaniu postaw patriotycznych oraz powinności obywatelskich. Powinniśmy tworzyć wspólnotę obywatelską i odpowiednie Morale wśród całego społeczeństwa, jest to niezwykle ważne w budowaniu zdolności operacyjnych i strategicznych bezpieczeństwa Polski. Tego nie kupimy za pieniądze. Przykładem współpracy są ćwiczenia Anakonda, gdzie Ministerstwo Obrony Narodowej włącza do działań, również organizacje proobronne. Takie praktyczne działania powinniśmy realizować również na szczeblu taktycznym z klasami wojskowymi, ale i z uczniami w ramach EDB. Powinny to być rozszerzone zajęcia praktyczne z: pierwszej pomocy czy szkolenia strzeleckiego oraz nabycia podstawowych umiejętności odporności chociażby, jak zbudować nosze z elementów podręcznych. Powinna Nam przyświecać idea „Szkolenie, jeszcze raz szkolenie”. Naszym wyzwaniem osób odpowiedzialnych za bezpieczeństwo jest edukacja, umożliwiająca nie tylko zrozumienie istoty niebezpiecznego zdarzenia, lecz dostarczająca wiedzy, jak zminimalizować ryzyko zagrożenia bądź jak sobie radzić w wypadku jego wystąpienia.

„Proces tworzenia odporności państwa musi być uzupełniony przez powszechny system ochrony ludności i obrony cywilnej. „Jego struktury oraz zasoby winny znajdować się przede wszystkim na dole organizacji społecznej, gospodarczej i samorządowej w ramach gmin wiejskich i miejskich, a więc w każdym sołectwie, wspólnocie mieszkaniowej, spółdzielni oraz podmiotach gospodarczych będących operatorami infrastruktury krytycznej, które są właściwe dla lokalnej ludności. W pierwszej kolejności odnosi się to do gminnych wodociągów lokalnych źródeł produkcji energii a także lokalnych placówek ratownictwa i ochrony zdrowia

¹¹ A. Jawor, *Bezpieczeństwo wewnętrzne*, www.nfosecurity24.pl/bezpieczenstwo-wewnetrzne/bezpieczenstwo-jest-zbyt-powazna-sprawa-by-powierzyc-je-wylacznie-politykom, [dostęp: 18.04.2025 r.].

(m.in. przychodni i aptek). Ponadto system taki musi obejmować zasoby działających praktycznie lokalnych organizacji pozarządowych takich jak harcerstwo¹².

Kolejnym wyzwaniem ogólnopolskim jest umiejętność samoorganizacji obywateli. Zalety takiego działania powinny się przydać podczas przeciwdziałania skutkom gwałtownych zdarzeń naturalnych, wypadków czy katastrof. W dobie mediów społecznościowych mobilizacja społeczeństwa w tego typu sytuacjach może być ułatwiona, ze względu na powszechną dostępność telefonów komórkowych. Zagrożeniem dla komunikacji społecznej, może być jednak w konflikcie zbrojnym zakłócanie sygnału telefonicznego przez wroga, czy dezinformacja. Zagrożenia oparte na hybrydowych metodach agresji, a także rosyjska wojna informacyjna przeciwko polskiemu społeczeństwu i państwu to kolejne wyzwania dla naszego rządu i narodu. Musimy systematycznie uczyć młodzież, ale i dorosłych na ataki w cyberprzestrzeni. Patrzenie na telefony, a nie na zagrożenia, patrzenie w telefon a nie na ludzi sprzyja dezinformacji. Chociażby fejkowe informacje, że „szczepionki na Covid zawierają chipsy” lub „Ukraina wykorzystuje nas do swojej wojny, ponieważ przekazał nam cały sprzęt wojskowy”. Pamiętajmy o tym, że Podzielone społeczeństwo to słabe społeczeństwo.

„Obecna działalność wywiadowcza to nie tylko klasyczne „szpiegostwo” polegające na wykradaniu niejawnych i wrażliwych informacji, ale też – lub może przede wszystkim – działania mające na celu wykreowanie określonych zachowań i postaw społecznych mających w krajach demokratycznych wpływ na podejmowane decyzje. Często jest to definiowane jako „złośliwe wpływy” (ang. malign influence) i nie należy zapominać, że dotyczy to nie tylko działań ze strony Rosji”¹³.

„Wektor ciężkości został przesunięty na rzecz dezinformacji, kreowania postaw i prowokowania konfliktów społecznych, celem destabilizacji i polaryzacji. Określane jest to mianem „wywiadu hybrydowego”, jako zbioru obejmującego, zarówno klasyczny rosyjski wywiad osobowy wraz z operacjami cybernetycznymi jak i wojnę informacyjną”¹⁴.

Pomoc Ukrainie to też społeczne budowanie odporności i nauka dla nas. Dopóki Ukraina walczy dopóty Polska jest bezpieczna, wynika to z tego, że zagrażająca nam ewentualna wojna, i to, że toczy się ona obecnie na obcym terenie to strategiczny plus dla naszego działania i przygotowania do konfliktu zbrojnego. Możemy w kraju prowadzić niezakłóconą produkcję, szczególnie zbrojeniową, nie przechodząc w całym kraju na tryb wojenny, realizować zaopatrzenie logistyczne, organizować pomoc dla Ukrainy oraz realizować szkolenia wojsk i ludności cywilnej. Musimy

¹² A. Jagnieża, *Budowa odporności Państwa jako nakaz strategiczny*, <https://defence24.pl/polityka-obronna/budowa-odpornosci-panstwa-jako-nakaz-strategiczny-opinia>, [dostęp: 18.04.2025 r.].

¹³ Tamże.

¹⁴ Tamże.

jednocześnie budować zdolności do kształtowania bezpieczeństwa opartego na szerokim zaangażowaniu i współpracy organów władz szczebla samorządowego z lokalnymi szkołami. Powinny nimi być ćwiczenia z udziałem młodzieży i dzieci realizowane od najmłodszych lat. Pokazy służb mundurowych z udziałem uczniów wynikające z różnych zagrożeń powinny stać się standardem w roku szkolnym. W tym zaangażowaniu organizatorzy i uczestnicy powinni zawsze pamiętać o zasadzie koszt – efekt. Nie może tak się dziać, że kilka osób ćwiczy i tylko kilka osób uczestniczy w pokazie czy szkoleniu. Masowe szkolenia dla społeczeństwa, a przede wszystkim młodych ludzi powinny już się zacząć od podstaw, jak np. znajomość lokalizacji schronów, miejsca ukryć, miejsca schronienia. Powinniśmy ćwiczenia i treningi z np. ataków terrorystycznych czy nalotów powietrznych zacząć tak samo traktować alarmy ppoż. Świadomość Polaków powinna być kształtowana na ćwiczeniach służb: gminnych, powiatowych i województwo z udziałem, jak najszerzej rzeczy społeczeństwa. Pamiętajmy o tym, że to wyszkolenie i morale wojsk oraz społeczeństwa wygrywa wojny.

Potencjałem odporności będzie też współpraca i pomoc wspólnot obywatelskich w ramach kształtowania obowiązków w polskim społeczeństwie. Praktyczny przykład ukraińskich lekcji, to reakcja na aplikacje ostrzegające np. przed nalotami, zainstalowane na telefonach obywateli. Reagowanie na sygnały alarmowe, a następnie szybkie przemieszczanie się do schronów i miejsc schronienia powinno stać się normą i nakazem oraz odbywać, nawet pod kątem odpowiedzialności karnej. Ważnym elementem tego procesu jest sprawna komunikacja ze społeczeństwem. Winna ona opierać się na zaufaniu pomiędzy władzą, a obywatelem oraz zakładać jasne przedstawianie potencjalnej lub rzeczywistej sytuacji zagrożenia. W wypadku realnego zagrożenia, komunikacja ze społeczeństwem musi się opierać na prawdziwym, wiarygodnym i zrozumiałym przekazie.

Pilną potrzebą jest wprowadzenie systemu obrony cywilnej i ochrony ludności, nadając mu powszechny charakter, z położeniem nacisku na budowanie zdolności adaptacji systemu wobec zmieniających się wyzwań i zagrożeń. Dziś mamy wsparcie ogólnokrajowe w czasie realizacji zadań z zarządzania kryzysowego ze strony Wojsk Obrony Terytorialnej. Tylko że to, co może funkcjonować w czasie pokoju, np. podczas katastrof naturalnych, nie mogłoby działać w przypadku wojny. Pułkownik Artemiak z Dowództwa Wojsk Obrony Terytorialnej mówił podczas Konferencji Odporność 2023: „WOT nie zastąpi obrony cywilnej i obrona cywilna musi na pewno powstać”. IV Konwencja Genewska jasno wskazuje, że w takich warunkach ochroną ludności (mówimy o niesieniu pomocy, nie o walce) zajmują się formacje cywilne, a nie mundurowi. Powód jest prosty, WOT to jeden z pięciu rodzajów sił zbrojnych. W przypadku działań zbrojnych, gdyby żołnierze WOT w mundurach wypełniali zadania obrony cywilnej, mogliby zostać po prostu zaatakowani, a wraz z nimi ludzie, którym staraliby się pomóc.

Należy również przeanalizować kwestie zwiększenia odporności na zagrożenia w zakresie: gromadzenia i przechowywania zasobów żywności i wody oraz zdolności społeczeństwa do postępowania w przypadku wystąpienia zdarzeń o charakterze

masowym. Kompetencje survivalowe, umiejętność zdobycia żywności, przetrwania i ukrycia w zagrożonym terenie to następne doświadczenia, jakie powinniśmy wprowadzać do życia codziennego obywateli. Plecak wyposażony w najpotrzebniejsze przedmioty, apteczka, podstawowe elementy przetrwania i umiejętność reagowania na sygnały alarmowe czy aplikacje alarmowe to obowiązek kształcenia proobronnego i obywatelskiego. Musimy już dziś wprowadzać nauczanie przez doświadczanie, przykładem niech będzie Ukraina czy Izrael, gdzie wszyscy obywatele młodzi czy starsi automatycznie reagują na sygnały alarmowe. Ciekawym doświadczeniem byłoby ogłoszenie alarmu w galerii handlowej z nagraniem całego ćwiczenia. Następnie powinna być przeprowadzona ocena odpowiedzialności i zachowania uczestników na ogłoszony alarm.

W ramach odporności musimy rozwijać zdolności państwa w zakresie zapobiegania i reagowania na zagrożenia o charakterze terrorystycznym z uwzględnieniem działalności przestępczej w cyberprzestrzeni. Analiza zagrożeń infrastruktury krytycznej powinna być systematycznie uświadamiana naszym rodakom, przez instytucje rządowe z uczuleniem społeczeństwa na dziwne zachowania i działania osób w rejonie tych obiektów. Niezbędna jest czujność i reakcja mieszkańców na zachowanie obcych osób przebywających w terenie naszego zamieszkania. Najlepszą ochronę stanowią sąsiedzi i miejscowi obywatele, którzy znają się wzajemnie i mogą odpowiednio wcześniej reagować lub informować służby o swoich podejrzeniach i niestandardowych zachowaniach innych osób. Kolejnym krokiem powinno być stworzenie w obszarze planowania i zagospodarowania przestrzennego warunków prawa do skutecznego i obligatoryjnego budowania miejsc ukrycia i schronów dla obywateli w celu zaspokojenia potrzeb bezpieczeństwa narodowego. Tworzenie pozamilitarnych przygotowań obronnych i warunków prawnych i organizacyjnych do działania w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa powinno być paradygmatem, w obecnym czasie destabilizacji pokoju i kryzysu światowego wywołanego wojną przez Rosję przy naszej wschodniej granicy. W ramach tworzonej Obrony Cywilnej powinniśmy uwzględnić w ramach systemu rezerw strategicznych nowe potrzeby zakupów wyposażenia osobistego dla obywateli (maski przeciwchemiczne, odzież ochronna, środki likwidacji skażeń) w celu zapewnienia ochrony wynikającej ze zmian środowiska bezpieczeństwa.

Przygotowanie społeczeństwa do systemowych działań w zarządzaniu kryzysowym w różnych wymiarach wymaga także współpracy na różnych płaszczyznach organizacyjnych od centralnego do samorządów lokalnych. Niemniej jednak realizacja tych zadań wymaga bardziej skoordynowanej współpracy centralnych a szczególnie, resortów obrony narodowej, spraw wewnętrznych, edukacji Narodowej oraz organów samorządu terytorialnego. W tym obszarze współpraca powinna polegać przede wszystkim na stałej koordynacji działań w zakresie kształtowania i doskonalenia organizacyjnych, szkoleniowych, logistycznych oraz finansowych założeń współpracy.

Koordynacja tej współpracy powinna zapewnić efektywne przygotowanie wyszkolonych rezerw osobowych dla potrzeb Państwa w różnych obszarach zagrożeń,

ale także do mobilizacyjnego rozwinięcia jednostek wojskowych, w tym nowo formowanych jednostek obrony terytorialnej oraz ochotników do zawodowej służby wojskowej.

Biorąc pod uwagę fakt, że Siły Zbrojne nie są bezpośrednim elementem systemu reagowania kryzysowego, podstawową funkcję zaangażowania społeczeństwa w tym systemie powinny spełniać samorządy terytorialne oraz lokalne organizacje. Należy też podkreślić, że wykorzystanie potencjału systematycznie wzrastającej liczby organizacji proobronnych i ich zaangażowanie w sprawy obronności, a w tym w proces przygotowania rezerw osobowych na potrzeby podsystemu militarnego oraz w podsystemie niemilitarnym przyczyni się do wzmocnienia strategicznej odporności kraju na agresję.

Budowanie siły i odporności społeczeństwa w ramach programu „Edukacja z wojskiem”

W ramach nowego programu wprowadzonego w marcu 2024 roku przez MON i MEN „Edukacja z wojskiem” grupy uczniów będą brać czynny udział w ćwiczeniach praktycznych w szkole i na placach ćwiczeń jednostek wojskowych. Obecnie władze dostrzegają potrzebę takiego szkolenia, czego efektem jest podpisanie listu intencyjnego w sprawie przeprowadzenia zajęć w szkołach pn. „Edukacja z wojskiem”. List podpisali minister edukacji narodowej Barbara Nowacka oraz wicepremier, minister obrony narodowej Władysław Kosiniak-Kamysz. "Z bezpieczeństwem i przygotowaniem na zagrożenia należy się oswajać. Trzeba wejść z edukacją o bezpieczeństwie do szkół. Bezpieczeństwo to nie tylko dobrze uzbrojona armia, ale też siła i odporność społeczeństwa. Od przedszkolaka do seniora każdy z nas musi być gotowy na różne wyzwania. Nie brakuje sytuacji zagrożenia każdego dnia, a są nimi także klęski żywiołowe, kryzysy, różnego rodzaju stany zagrożenia, wypadki. To wszystko dotyka nas gdziekolwiek jesteśmy. Szkoła jest po to, by dawać uczniom niezbędną wiedzę i umiejętności, także wobec sytuacji zagrożenia" – powiedział wicepremier Władysław Kosiniak-Kamysz¹⁵.

Program ma za zadanie wyszkolić młodych ludzi, jak reagować w sytuacjach kryzysowych, czy udzielać pierwszej pomocy. Autorzy podkreślają, że z przygotowaniem na zagrożenia trzeba się przyzwyczajać i być gotowym w każdym momencie. Wicepremier Szef MON Władysław Kosiniak-Kamysz podkreśla, że nie możemy zostać zaskoczeni z powodu braku przygotowania, a głównym celem i założeniem programu Edukacja z wojskiem jest podniesienie świadomości dzieci i młodzieży w obszarze bezpieczeństwa i obronności. Natomiast praktycznym kształtowanie podstawowych nawyków i umiejętności z zakresu obrony i ochrony ludności oraz zachowania w sytuacjach kryzysowych. Jak podkreślają autorzy „To odpowiedź

¹⁵ Startuje pilotaż programu „Edukacja z wojskiem”, <https://www.gov.pl/web/obrona-narodowa/startuje-pilotaz-programu-edukacja-z-wojskiem>, [dostęp: 18.04.2025 r.].

na współczesne potrzeby, wyzwania oraz zagrożenia związane z bezpieczeństwem”¹⁶. Jak czytamy w komunikatach resortowych treści szkolenia będą zawierały wiedzę z obszarów: wojskowości, obronności, bezpieczeństwa, pomocy medycznej oraz obrony cywilnej. Uczniowie zostaną zapoznani między innymi z zasadami alarmowania, sposobami szukania i wzywania pomocy, podstawami ewakuacji i schronienia oraz nawykami udzielania pomocy. Wojskowi szkoleniowcy przeprowadzą zajęcia w szkołach, a ich nadrzędnym założeniem jest przekazanie wiedzy i umiejętności w sposób praktyczny i dostosowany do wieku. Podczas swojego wystąpienia Barbara Nowacka Ministra MEN wskazała, jak istotne jest wzmacnianie postaw patriotycznych wśród dzieci i młodzieży. *„Patriotyzm to gotowość działania na rzecz ojczyzny, ale przede wszystkim nabywanie kompetencji, by służyć krajowi i służyć bliźniemu. I temu naprawdę ma służyć nasz program: zwiększeniu odporności młodych osób na różnego rodzaju zagrożenia, a także wyrobieniu postaw patriotycznych. W rozchwianym świecie, w którym żyjemy, ta odporność, wiedza i świadomość, że każda osoba będzie umiała poradzić sobie i pomóc komuś bliskiemu jest bardzo ważna”*¹⁷. 17 kwietnia ruszył ogólnopolski nabór do udziału w programie dla szkół. Szkoły zgłaszają swój akces poprzez samorządy. Program jest realizowany w całej Polsce – każda gmina może zgłosić swoją szkołę, 6 maja ruszają pierwsze szkolenia, a w pilotażu udział weźmie około 3500 szkół.

5. Odporność w wymiarach zagranicznych

Ideałem działań odpornościowych byłoby, żeby tak jak w Izraelu znajomość użycia broni i wyszkolenie ogólnowojskowe obejmowało wszystkich młodych ludzi (służba w Izraelu jest obowiązkowa dla wszystkich obywateli, 2 lata kobiety, mężczyźni 2,5 roku). Powinniśmy też wzorce czerpać z angielskiej organizacji np. Army Cadet Force. Tam młodzież już w wieku nastolatków wykonuje: strzelanie bojowe, zajęcia z przetrwania, czy wojskowej „zielonej i czarnej taktyki. Łotewska organizacja Janusardze to również dobre wzory do naśladowania. Instruktorzy w szkoleniu z młodzieżą skupiają się na zajęciach z: survivalu, przetrwania w zagrożeniu, udzielaniu pierwszej pomocy, współdziałaniu zespołowym czy budowaniu przywództwa. Te organizacje realizują również szkolenia w ramach ćwiczeń międzynarodowych „Baltic Guards”. Dobrym wzorem wyniesionym z Anglii powinny być wspólne ćwiczenia dla klas, szkół w ramach grup regionalnych (miasto region). Wskazane byłby też regularne ćwiczenia w ramach grup międzynarodowych z udziałem szkół mundurowych, organizacji proobronnych, a następnie angażowanie młodych ludzi do ćwiczeń np. Anakonda wspierając wojska operacyjne w ochronie infrastruktury krytycznej.

¹⁶ Tamże.

¹⁷ Tamże.

Zakończenie

Kluczem do budowania Bezpieczeństwa Narodowego i Kolektywnego w ramach NATO jest obrona granic, odstraszenie i odporność, dlatego w sferze bezpieczeństwa powinniśmy być zjednoczeni. Budowanie świadomości i odpowiedzialności na zagrożenia wśród całego społeczeństwa to dziś dla nas nakaz i kierunek. Jednocześnie szkoląc się, dzieląc się wiedzą i doświadczeniami, możemy stawić czoła niebezpieczeństwom, które nie są ani łatwe do przewidzenia, ani łatwe do przeciwdziałania. Generał dyw. Maciej Klisz w swoim wystąpieniu 14.09.2023 roku podczas międzynarodowej konferencji „*Layered Resilience Seminar*” organizowanej przez Dowództwo Wojsk Obrony Terytorialnej, we współpracy z *Supreme Allied Command of Transformation (SACT) NATO*, podsumował ten kierunek działania „postawa odporności na zagrożenia musi być zdolnością narodową i zbiorowym zobowiązaniem”¹⁸. Zawarta w Artykule 3 Traktatu Północnoatlantyckiego odporność narodowa i zbiorowa jest podstawą wiarygodnego odstraszenia i obrony, a zatem ma kluczowe znaczenie dla wysiłków NATO zmierzających do ochrony społeczeństw, populacji i wspólnych wartości. Minister MON Władysław Kosiniak-Kamysz podczas konferencji w sejmie z okazji 25 lecia wstąpienia Polski do NATO mówił – „Bez obrony cywilnej, bez zaangażowania samorządu nie będzie obrony państwa polskiego i to jest zadanie wymagające natychmiastowych działań”¹⁹. Ponieważ głównym filarem odporności i zarazem kluczowym czynnikiem umożliwiającym wspólną obronę Sojuszu jest gotowość cywilna, dlatego każdy z członków Sojuszu musi być wystarczająco silny i zdolny do stawienia czoła całemu spektrum kryzysów przewidzianych przez NATO. Musimy to akcentować, że dzięki indywidualnemu zaangażowaniu każdego sojusznika w utrzymanie i wzmocnienie jego odporności, zmniejsza się podatność całego NATO na zagrożenia. Warunkiem powodzenia takich działań jest efektywna gotowość cywilna towarzysząca wysiłkom wojskowym na rzecz obrony terytorium państwa i ludności.

Podsumowując należy stwierdzić, że zasady i obszary współpracy powinny być na bieżąco udoskonalane i analizowane przez resorty obrony narodowej, spraw wewnętrznych, organy samorządu terytorialnego oraz organizacje nie zrzeszone w celu zapewnienia bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego państwa.

Bibliografia

1. Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, Szef BBN: *Celem NATO jest zbudowanie właściwego sposobu odstraszenia*, <https://www.prezydent.pl/aktualnosci/biuro-bezpieczenstwa-narodowego/aktualnosci/szef-bbn-celem-nato-jest-zbudowanie-wlasciwego-sposobu-odstraszenia,82970>, [dostęp: 18.04.2025 r.].

¹⁸ Wystąpienie gen dyw. M. Klisz w dniach 12-14.09.2023 roku. Dowództwo Wojsk Obrony Terytorialnej, we współpracy z *Supreme Allied Command of Transformation (SACT) NATO*.

¹⁹ E. Korsak, *W Sejmie o 25 latach w NATO*, <https://polska-zbrojna.pl/home/articleshow/41317?t=W-Sejmie-o-25-latach-w-NATO>, [dostęp: 18.04.2025 r.].

2. Ciesielska P., *Kraje Europy ostrzegają: Rosja może zaatakować. Finka odkryła drugie dno*, <https://wiadomosci.wp.pl/kraje-europy-ostrzegaja-rosja-moze-zaatakowac-finka-odkryla-drugie-dno-6987753298938624a>, [dostęp: 18.04.2025 r.].
3. Jagnieża A., *Budowa odporności Państwa jako nakaz strategiczny*, <https://defence24.pl/polityka-obronna/budowa-odpornosci-panstwa-jako-nakaz-strategiczny-opinia>, [dostęp: 18.04.2025 r.].
4. Jawor A., *Bezpieczeństwo wewnętrzne*, www.nfosecurity24.pl/bezpieczenstwo-wewnetrzne/bezpieczenstwo-jest-zbyt-powazna-sprawa-by-powierzyc-je-wylacznie-politykom, [dostęp: 18.04.2025 r.].
5. Korsak E., *W Sejmie o 25 latach w NATO*, <https://polska-zbrojna.pl/home/articleshow/41317?t=W-Sejmie-o-25-latach-w-NATO>, [dostęp: 18.04.2025 r.].
6. Naumczyk F., R. Rey, *Rządowe Centrum Bezpieczeństwa*, Biuletyn Rządowego Centrum Bezpieczeństwa nr 30.
7. Rejczak M., Ostrzeżenie z NATO. „*Musicie mieć w domu wodę, radio i latarkę*”, <https://wiadomosci.wp.pl/musimy-byc-przygotowani-na-konflikt-bauer-ostrzega-obywateli-holandii-6987498889181952a>, [dostęp: 18.04.2025 r.].
8. Rey R., *Rządowe Centrum Bezpieczeństwa Społeczeństwo odporne na zagrożenia*, <https://www.gov.pl/web/rcb/spoleczenstwo-odporne-na-zagrozenia>, [dostęp: 18.04.2025 r.].
9. Roepke W. D., Thankey H., *Odporność – pierwsza linia obrony 27 lutego 2019 NATO Review Opinia, analiza i debata nad kwestiami bezpieczeństwa*, www.nato.int/docu/review/pl/articles/2019/02/27/odpornosc-pierwsza-linia-obrony/index.html, [dostęp: 18.04.2025 r.].
10. Startuje pilotaż programu „*Edukacja z wojskiem*”, <https://www.gov.pl/web/obrona-narodowa/startuje-pilotaz-programu-edukacja-z-wojskiem>, [dostęp: 18.04.2025 r.].
11. Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej zatwierdzona w dniu 12 maja 2020 roku przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego_RP_2020.pdf*, [dostęp: 18.04.2025 r.].
12. Wystąpienie gen dyw. M. Klisz w dniach 12-14.09.2023 roku. Dowództwo Wojsk Obrony Terytorialnej, we współpracy z *Supreme Allied Command of Transformation (SACT) NATO*.

***INCREASING THE STATE'S RESILIENCE TO THREATS
BY CREATING A SYSTEM OF UNIVERSAL DEFENSE
BASED ON THE EFFORT OF THE ENTIRE NATION***

Summary

This paper seeks to highlight the need to enhance the defence and security capabilities of the state by harnessing the resilience capacity of society. The paper outlines the possibilities of using various forms of citizen engagement to build the National Security of the State in emergency response when military and non-military threats arise. The paper also presents existing public involvement in defence matters. The material also presents legal and organisational ideas that could influence citizens to become more involved in state security matters. It also presents conclusions from the previous support of social organisations in the system of defence of the state and protection of citizens. The article also includes concrete proposals for the involvement of citizens in the emergency response system. It also presents new proposals for organisational regulations, in terms of systematising and intensifying the cooperation of the Ministry of National Defence with organisations and individual citizens in the area of national security. The article also raises an attempt to assess the planned effects of the participation of organisations and society in the state security system. During the analysis of the hitherto systemic solutions for the support of the defence system of the Republic of Poland, the frailties of human attitudes were pointed out, but also the possibilities of using personal reserves and the potential of young people in this process were indicated.

Keywords: state resilience, National Security Strategy of the Republic of Poland, crisis management, military and non-military subsystem, Armed Forces.

Magdalena Płachecka
Katedra Nauk o Bezpieczeństwie i Prawa Karnego
Wydział Prawa i Administracji
Uniwersytet Radomski im. K. Pułaskiego
ORCID:0009-0003-0843-0961

CYBERBEZPIECZEŃSTWO W KONTEKŚCIE PROGRAMÓW CYFRYZACJI W RAMACH KRAJOWEGO PLANU ODBUDOWY

Streszczenie

W artykule podjęto analizę cyberbezpieczeństwa jako strategicznego filaru Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności (KPO), ukazując jego fundamentalne znaczenie dla suwerenności cyfrowej, stabilności systemowej oraz odporności państwa w warunkach przyspieszonej transformacji cyfrowej. Wskazano, iż w dobie nasilającej się interkonektowości globalnych systemów cyfrowych oraz eskalacji wielowymiarowych zagrożeń cybernetycznych, bezpieczeństwo cyfrowe przestaje być jedynie techniczną domeną zarządzania infrastrukturą IT, stając się kluczowym komponentem długoterminowej polityki bezpieczeństwa narodowego. Podkreślono, że efektywne cyberbezpieczeństwo wymaga wdrożenia zintegrowanej, wielopoziomowej strategii, łączącej zaawansowane technologie – w tym sztuczną inteligencję, blockchain, przetwarzanie brzegowe oraz architekturę „zero trust” – z systemowymi rozwiązaniami prawnymi, organizacyjnymi i edukacyjnymi, ukierunkowanymi na budowę spójnej architektury odporności cyfrowej. W artykule dowiedziono, iż działania podejmowane w ramach KPO, takie jak rozwój sektorowych zespołów reagowania na incydenty bezpieczeństwa komputerowego (CSIRT), budowa Krajowego Centrum Przetwarzania Danych (KCPD) oraz implementacja nowoczesnych systemów analizy i ochrony zasobów informacyjnych, stanowią przykład modelowego, systemowego podejścia do wzmacniania narodowej odporności na zagrożenia cybernetyczne, zgodnego z europejskimi i międzynarodowymi standardami bezpieczeństwa.

Słowa kluczowe: cyberbezpieczeństwo, transformacja cyfrowa, zagrożenia, odporność.

Wstęp

Współczesna cywilizacja wkracza w epokę hipercyfryzacji, w której technologie informatyczne determinują nie tylko struktury gospodarcze i modele zarządzania,

lecz także bezpieczeństwo państw i stabilność systemów społecznych. Procesy digitalizacyjne, intensyfikowane przez rozwój sztucznej inteligencji, Internetu Rzeczy (IoT), technologii chmurowych oraz rozwiązań opartych na blockchainie, implikują zarówno postęp cywilizacyjny, jak i eskalację nowych zagrożeń cybernetycznych. W tym kontekście cyberbezpieczeństwo nie jest jedynie technicznym wymiarem ochrony infrastruktury IT, ale fundamentem zrównoważonej transformacji cyfrowej, warunkującym integralność, poufność oraz dostępność zasobów informacyjnych. Jego znaczenie dalece wykracza poza sferę technologii, wpisując się w szerszy paradygmat strategicznego zarządzania państwem, w którym bezpieczeństwo cyfrowe staje się fundamentem suwerenności, stabilności gospodarczej oraz zdolności adaptacyjnych wobec dynamicznych wyzwań współczesnego świata. W obliczu rosnących napięć geopolitycznych, eskalacji wojen cybernetycznych, dywersji informacyjnej oraz zorganizowanych kampanii dezinformacyjnych, cyberprzestrzeń ewoluuje w jedno z najważniejszych pól globalnej rywalizacji. W tych warunkach budowanie odporności cyfrowej wymaga nie tylko wdrażania najnowocześniejszych technologii ochronnych, ale również rozwijania zdolności analitycznych, predykcyjnych i adaptacyjnych opartych na sztucznej inteligencji oraz zaawansowanych modelach analizy zagrożeń. Efektywne cyberbezpieczeństwo nie jest zatem wyłącznie reakcją na istniejące ryzyka, lecz staje się elementem proaktywnej polityki strategicznej, umożliwiającej państwu przewidywanie i neutralizowanie zagrożeń jeszcze zanim się zmaterializują. Celem artykułu jest kompleksowa analiza roli cyberbezpieczeństwa jako strategicznego filaru Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności (KPO), w kontekście jego fundamentalnego znaczenia dla zapewnienia długoterminowej stabilności, innowacyjności oraz odporności polskiej gospodarki cyfrowej.

1. Cyberbezpieczeństwo jako fundament zrównoważonej transformacji cyfrowej

Współczesny świat doświadcza fundamentalnej rewolucji technologicznej, której katalizatorem jest dynamiczny rozwój cyfryzacji. Proces ten nie tylko redefiniuje modele funkcjonowania społeczeństw, gospodarek i systemów politycznych, ale także generuje nowe wyzwania związane z bezpieczeństwem w cyberprzestrzeni. W erze globalnej interkonektowości oraz intensyfikacji zastosowań sztucznej inteligencji, Internetu Rzeczy, technologii chmurowych i blockchain, ochrona danych staje się kluczowa. Zapewnienie ich integralności, poufności oraz dostępności jest warunkiem sine qua non długoterminowej stabilności procesów transformacyjnych.

W obliczu bezprecedensowego tempa digitalizacji i rosnącej złożoności środowiska cybernetycznego, zagwarantowanie wysokiego poziomu ochrony cyfrowej infrastruktury przybiera wymiar imperatywu globalnego, determinującego przyszłość społeczeństw informacyjnych oraz gospodarek opartych na wiedzy. W tym kontekście cyberbezpieczeństwo nie jest jedynie technicznym komponentem infrastruktury IT, lecz strategicznym czynnikiem determinującym bezpieczeństwo operacyjne, zgodność regulacyjną oraz organizacyjną do adaptacji w obliczu dynamicznie ewoluujących zagrożeń cyfrowych.

Transformacja cyfrowa, postrzegana jako proces nieodwracalny i wielowymiarowy, wymusza redefinicję paradygmatów zarządzania ryzykiem. W tym kontekście cyberbezpieczeństwo nie pełni jedynie roli mechanizmu protekcyjnego, lecz staje się akceleratorem innowacji i filarem długoterminowej stabilności cyfrowego ekosystemu. Konsekwencją narastającej interkonektowości oraz wzrostu skomplikowania architektur systemowych jest ewolucja zagrożeń cybernetycznych, które wykraczają poza tradycyjne ataki hakerskie, obejmując cyberterrorizm, wojny informacyjne oraz zaawansowane trwałe zagrożenia (APT). Rosnąca sofistyka metod ofensywnych implikuje konieczność wdrażania zaawansowanych strategii cyberodporności opartych na proaktywnej detekcji incydentów, adaptacyjnych mechanizmach ochronnych oraz złożonych metodach analizy ryzyka, wykorzystujących sztuczną inteligencję oraz algorytmy uczenia maszynowego.

Zrównoważona transformacja cyfrowa wymaga implementacji holistycznych strategii bezpieczeństwa, w których cyberochrona zostaje zintegrowana z każdym etapem cyklu życia technologii – od fazy projektowania, poprzez implementację, eksploatację, aż po długoterminowe zarządzanie i ocenę efektywności stosowanych rozwiązań. Kluczowym wyzwaniem pozostaje zapewnienie wysokiego poziomu odporności systemów na cyberzagrożenia poprzez wdrażanie koncepcji „security by design” oraz „zero trust architecture”, które redukują powierzchnię ataku i minimalizują ryzyko naruszenia integralności infrastruktury informatycznej. Ponadto, skuteczna ochrona danych wymaga wielowymiarowego podejścia, obejmującego mechanizmy kryptograficzne, zaawansowane systemy kontroli dostępu oraz wielopoziomowe metody uwierzytelniania, oparte na biometrii i kluczach kryptograficznych.

Z perspektywy organizacji publicznych i prywatnych, cyberbezpieczeństwo stało się kluczowym elementem polityki regulacyjnej i strategicznego zarządzania ryzykiem. Implementacja kompleksowych ram bezpieczeństwa wymaga zgodności z międzynarodowymi normami i regulacjami prawnymi, takimi jak RODO, dyrektywa NIS2 czy Cybersecurity Act, które definiują zasady ochrony danych oraz zobowiązują podmioty do wdrażania środków prewencyjnych i reagowania na incydenty cybernetyczne. W tym aspekcie szczególnego znaczenia nabiera współpraca międzysektorowa i międzynarodowa, umożliwiająca efektywną wymianę informacji o zagrożeniach oraz implementację najlepszych praktyk mających na celu ograniczenie eskalacji incydentów o charakterze transgranicznym.

Niezwykle istotnym aspektem cyberbezpieczeństwa w kontekście zrównoważonej transformacji cyfrowej jest również kształtowanie kultury cyberhigieny oraz rozwój kompetencji cyfrowych w społeczeństwie. Podnoszenie świadomości zagrożeń wynikających z aktywności w cyberprzestrzeni, zarówno w sektorze prywatnym, jak i publicznym, stanowi jeden z najbardziej efektywnych sposobów ograniczania ryzyka ataków opartych na inżynierii społecznej, takich jak phishing czy deepfake. W tym kontekście kluczową rolę odgrywa państwo oraz organizacje międzynarodowe, które nie tylko inicjują implementację zaawansowanych rozwiązań technologicznych, ale także prowadzą programy edukacyjne i certyfikacyjne, mające na celu rozwój kompetencji cyfrowych oraz podniesienie poziomu cyberodporności społeczeństwa.

Długoterminowa perspektywa wymaga także uwzględnienia rosnącego znaczenia cyberbezpieczeństwa w kontekście geopolitycznym, gdzie cyberprzestrzeń staje się areną rywalizacji strategicznej oraz narzędziem realizacji polityki państw. W obliczu coraz bardziej złożonych zagrożeń, takich jak cyberataki na infrastrukturę krytyczną, dezinformacja czy implikacje postępu kryptografii kwantowej, konieczne jest nie tylko doskonalenie systemów obronnych, ale także rozwój zdolności ofensywnych, umożliwiających aktywne przeciwdziałanie zagrożeniom cybernetycznym. Efektywna koordynacja działań międzynarodowych, wymiana danych wywiadowczych oraz harmonizacja norm prawnych stanowią kluczowe elementy strategii budowania globalnego ekosystemu cyberbezpieczeństwa, który umożliwi zrównoważony rozwój cyfrowej gospodarki przy jednoczesnym zapewnieniu wysokiego poziomu ochrony zasobów cyfrowych.

Analiza współczesnych trendów prowadzi do jednoznacznego wniosku, iż cyberbezpieczeństwo nie jest jedynie mechanizmem ochronnym, lecz fundamentalnym determinantem powodzenia zrównoważonej transformacji cyfrowej. Jego rola wykracza poza klasyczne modele zabezpieczeń, obejmując zdolność organizacji i państw do dynamicznej adaptacji do ewoluujących zagrożeń oraz wdrażania innowacyjnych rozwiązań, które umożliwiają harmonijną koegzystencję bezpieczeństwa, prywatności i postępu technologicznego w dobie rewolucji cyfrowej.

2. Krajowy Plan Odbudowy i Zwiększania Odporności jako katalizator rozwoju cyberbezpieczeństwa w Polsce

Krajowy Plan Odbudowy i Zwiększania Odporności¹ (KPO) stanowi strategiczny instrument modernizacyjny, którego celem jest wzmocnienie odporności gospodarki i społeczeństwa na przyszłe kryzysy oraz przyspieszenie transformacji cyfrowej państwa. W ramach jego realizacji szczególną uwagę poświęcono problematyce cyberbezpieczeństwa, stanowiącej jeden z kluczowych elementów nowoczesnej infrastruktury administracyjnej, gospodarczej i społecznej. Konieczność implementacji nowych rozwiązań wynika zarówno z dynamicznie rosnącego poziomu zagrożeń cybernetycznych, jak i potrzeby dostosowania się do europejskich standardów w zakresie ochrony systemów teleinformatycznych. KPO zakłada zarówno kompleksowe reformy legislacyjne i organizacyjne, jak i wdrażanie innowacyjnych narzędzi technologicznych, mających na celu ochronę infrastruktury krytycznej, administracji publicznej, sektora ochrony zdrowia oraz organów ścigania.

3. Zwiększenie cyberbezpieczeństwa systemów informacyjnych administracji publicznej i kluczowej infrastruktury państwa

Komponent „Zwiększenie cyberbezpieczeństwa systemów informacyjnych” realizowany w ramach Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności stanowi

¹ Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, *Krajowy Plan Odbudowy i Zwiększania Odporności*, Warszawa 2022.

fundament transformacji cyfrowej państwa będąc jednocześnie strategiczną odpowiedzią na dynamicznie eskalujące zagrożenia cybernetyczne mogące podważyć stabilność instytucji publicznych, sektora prywatnego oraz obywateli. Zasadniczym jego celem jest kompleksowe zabezpieczenie infrastruktury teleinformatycznej, wzmocnienie zdolności reagowania na cyberzagrożenia oraz podniesienie kompetencji instytucji odpowiedzialnych za bezpieczeństwo cyfrowe. Projekt zakłada realizację czterech fundamentalnych inicjatyw, które mają zapewnić skuteczną ochronę polskich systemów informacyjnych i przyczynić się do budowy nowoczesnej architektury cyberbezpieczeństwa.

Jednym z filarów strategii cyberbezpieczeństwa jest utworzenie sektorowych zespołów reagowania na incydenty bezpieczeństwa komputerowego (CSIRT). W obliczu rosnącej liczby cyberataków wymierzonych w infrastrukturę krytyczną kraju kluczowe sektory gospodarki i administracji publicznej wymagają wyspecjalizowanych jednostek zdolnych do natychmiastowego wykrywania, analizowania i neutralizowania zagrożeń. W ramach tej inicjatywy powstanie sieć sektorowych CSIRT, które będą działać w obszarach o strategicznym znaczeniu, takich jak energetyka, transport, finanse, ochrona zdrowia czy infrastruktura cyfrowa. Ich zadaniem będzie nie tylko bieżący monitoring systemów teleinformatycznych i analiza potencjalnych zagrożeń, ale także koordynacja działań prewencyjnych oraz wsparcie organizacji w zakresie ochrony przed cyberatakami. Projekt ten jest nie tylko krokiem milowym w kierunku budowy odpornych struktur cyberbezpieczeństwa, ale także umożliwi efektywną współpracę z europejskimi i międzynarodowymi instytucjami zajmującymi się cyberochroną. Na realizację tej inicjatywy przeznaczono ponad 65,8 mln PLN².

Współczesne zagrożenia cybernetyczne ewoluują w zastraszającym tempie, a ich skutki mogą mieć katastrofalny wpływ na funkcjonowanie gospodarki i administracji publicznej. W odpowiedzi na te wyzwania Polska realizuje projekt modernizacji i rozbudowy infrastruktury cyberbezpieczeństwa podmiotów należących do krajowego systemu cyberbezpieczeństwa (KSC). Celem tego przedsięwzięcia jest wsparcie techniczne i organizacyjne dla 500 podmiotów funkcjonujących w ramach KSC. W praktyce oznacza to wdrożenie zaawansowanych systemów ochrony, które umożliwią wykrywanie i neutralizację zagrożeń w czasie rzeczywistym. Kluczowym elementem projektu jest implementacja nowoczesnych systemów zarządzania bezpieczeństwem informacji oraz zastosowanie sztucznej inteligencji do analizy potencjalnych zagrożeń i predykcji cyberataków. Dodatkowym atutem tej inicjatywy jest skupienie się na ochronie infrastruktury krytycznej, w tym systemów kontroli przemysłowej (OT), które w coraz większym stopniu stają się celem zaawansowanych ataków cybernetycznych. Dzięki temu projektowi Polska zyska nowoczesne

² Ministerstwo Cyfryzacji, *Prawie 66 mln zł na rozwój CSIRT-ów sektorowych*, <https://www.gov.pl/web/cyfryzacja/prawie-66-mln-zl-na-rozwoj-csirt-ow-sektorowych> [dostęp: 05.03.2025 r.].

narzędzia umożliwiające skuteczną ochronę systemów informacyjnych, co stanowi istotny krok w kierunku cyfrowej suwerenności państwa³.

Jednym z największych wyzwań w dziedzinie cyberbezpieczeństwa jest skuteczna koordynacja działań w zakresie monitorowania zagrożeń oraz wymiany informacji o cyberatakach. W tym celu wdrożony został System S46, który pełni funkcję centralnego narzędzia zarządzania cyberbezpieczeństwem na poziomie państwowym. System ten umożliwia wykrywanie podatności w systemach informatycznych, analizę zagrożeń oraz automatyczne powiadamianie podłączonych jednostek o potencjalnych niebezpieczeństwach. Dzięki jego implementacji podmioty krajowego systemu cyberbezpieczeństwa będą mogły w czasie rzeczywistym reagować na ataki cybernetyczne, minimalizując ryzyko naruszenia integralności danych i infrastruktury. Projekt zakłada podłączenie 385 podmiotów KSC do Systemu S46 pozwalając na stworzenie jednolitego ekosystemu cyberochrony obejmującego instytucje publiczne, strategiczne sektory gospodarki oraz organy ścigania. Wartość tej inicjatywy oszacowano na 50,5 mln PLN⁴.

W obliczu narastającej fali cyberprzestępczości konieczne stało się dostosowanie organów ścigania do nowych realiów cyfrowego świata. W ramach tego komponentu przeprowadzona zostanie modernizacja struktur Policji, która pozwoli na skuteczniejszą walkę z zagrożeniami w cyberprzestrzeni. Planowane działania obejmują utworzenie wyspecjalizowanych zespołów policyjnych zajmujących się analizą i zwalczaniem cyberprzestępczości, implementację zaawansowanych narzędzi do śledzenia działalności przestępczej w sieci oraz rozwój programów szkoleniowych dla funkcjonariuszy. Nowoczesna infrastruktura oraz innowacyjne metody analizy danych pozwolą na szybsze wykrywanie sprawców ataków, przeciwdziałanie cyberzagrożeniom oraz efektywne zabezpieczanie śladów cyfrowych w postępowaniach karnych. Projekt ten stanowi fundament nowoczesnego podejścia do cyberbezpieczeństwa w Policji, które nie tylko zwiększy skuteczność organów ścigania, ale także poprawi bezpieczeństwo obywateli i instytucji państwowych przed zagrożeniami pochodzącymi z cyberprzestrzeni⁵.

Realizacja tych czterech inicjatyw ma fundamentalne znaczenie dla budowy nowoczesnego ekosystemu cyberbezpieczeństwa w Polsce. Dzięki środkom finansowym pochodzącym z funduszy unijnych, których łączna wartość sięga setek milionów

³ Ministerstwo Cyfryzacji, *Inwestycja C3.1.1 Cybebezpieczeństwo – CyberPL, infrastruktura przetwarzania danych oraz optymalizacja infrastruktury służb państwowych odpowiedzialnych za bezpieczeństwo*, <https://www.gov.pl/web/cyfryzacja/C3.1.1>, [dostęp: 05.03.2025 r.].

⁴ Centrum Projektów Polska Cyfrowa, *System zarządzania cyberbezpieczeństwem S46*, <https://www.gov.pl/web/cppc/system-zarzadzania-cyberbezpieczenstwem-s46>, [dostęp: 05.03.2025 r.].

⁵ Centrum Projektów Polska Cyfrowa, *System zarządzania cyberbezpieczeństwem S46*, <https://www.gov.pl/web/cppc/system-zarzadzania-cyberbezpieczenstwem-s46>, [dostęp: 05.03.2025 r.].

złotych, możliwe będzie skuteczne wzmocnienie odporności cyfrowej kraju oraz ochrona strategicznych sektorów gospodarki przed cyberzagrożeniami. Projekt ten nie tylko zapewni Polsce silną pozycję w obszarze cyberbezpieczeństwa na arenie międzynarodowej, ale także stanie się wzorem dla innych państw dążących do budowy odpornych i nowoczesnych systemów ochrony cyfrowej. Współczesna era cyfrowa wymaga nieustannego podnoszenia standardów bezpieczeństwa, a Polska, dzięki realizacji komponentu „Zwiększenie cyberbezpieczeństwa systemów informacyjnych”, stawia zdecydowany krok w kierunku zapewnienia ochrony swoich zasobów cyfrowych i utrzymania suwerenności technologicznej w coraz bardziej skomplikowanej rzeczywistości cyfrowej.

4. Infrastruktura przetwarzania danych

Komponent „Infrastruktura przetwarzania danych” w ramach Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności (KPO) stanowi podstawę strategii cyfryzacji państwa, ukierunkowanej na wzrost bezpieczeństwa, efektywności oraz innowacyjności systemów teleinformatycznych. W dobie gwałtownego rozwoju technologii cyfrowych i rosnącej roli danych jako kluczowego zasobu gospodarki, inwestycje w nowoczesną infrastrukturę przetwarzania informacji stanowią nieodzowny element wzmocniania suwerenności cyfrowej Polski.

Głównym celem komponentu jest stworzenie wysoko skalowalnego i odpornie zabezpieczonego ekosystemu przetwarzania danych, który zapewni niezawodność, elastyczność oraz integralność kluczowych systemów informacyjnych w administracji publicznej i sektorze prywatnym. W ramach tej inicjatywy planowane są szeroko zakrojone inwestycje obejmujące budowę i modernizację centrów danych, wdrażanie rozwiązań opartych na przetwarzaniu brzegowym i chmurowym oraz optymalizację infrastruktury obliczeniowej dla organów odpowiedzialnych za bezpieczeństwo państwa. W perspektywie długoterminowej infrastruktura ta ma umożliwić efektywną obsługę rosnącej liczby usług cyfrowych, zapewniając tym samym warunki do dalszego dynamicznego rozwoju e-administracji, gospodarki opartej na danych oraz cyberbezpieczeństwa.

Najważniejszym przedsięwzięciem realizowanym w ramach tego komponentu jest budowa Krajowego Centrum Przetwarzania Danych (KCPD), które ma stanowić trzon infrastrukturalny dla usług świadczonych przez administrację publiczną oraz kluczowe instytucje państwowe. Projekt ten zakłada stworzenie trzech nowoczesnych, wysokowydajnych i energooszczędnych centrów przetwarzania danych, które będą funkcjonowały zgodnie z najwyższymi standardami bezpieczeństwa i niezawodności. KCPD ma pełnić funkcję fundamentu dla krajowej chmury obliczeniowej, zapewniając skalowalne zasoby do przechowywania, analizy i zarządzania danymi, w tym strategicznymi rejestrami państwowymi i systemami kluczowymi dla funkcjonowania instytucji publicznych. Wdrożenie tego projektu przyczyni się do zwiększenia suwerenności cyfrowej państwa, minimalizując ryzyko związane z uzależnieniem od zagranicznych dostawców infrastruktury chmurowej i obliczeniowej. Budżet przeznaczony na realizację KCPD wynosi niemal 830 milionów złotych,

co czyni go jedną z największych inwestycji cyfrowych finansowanych ze środków KPO. Projekt ten jest realizowany we współpracy z kluczowymi instytucjami odpowiedzialnymi za rozwój infrastruktury cyfrowej w Polsce, w tym Naukową i Akademicką Siecią Komputerową – Państwowym Instytutem Badawczym (NASK) oraz Centralnym Ośrodkiem Informatyki (COI). Proces wdrażania podzielono na kilka etapów, obejmujących, m.in. wybór biura projektowego, inżyniera kontraktu oraz generalnego wykonawcy, a także przygotowanie kompleksowej dokumentacji technicznej. KCPD jest częścią szerszej zakrojonej inwestycji w ramach komponentu „Cyberbezpieczeństwo – CyberPL”, który obejmuje także rozwój infrastruktury obliczeniowej dla organów ścigania oraz instytucji odpowiedzialnych za zapewnienie bezpieczeństwa państwa. W tym kontekście przewidziano wdrożenie nowoczesnych systemów analizy danych oraz sztucznej inteligencji, które mają umożliwić skuteczniejsze wykrywanie, neutralizowanie i zapobieganie zagrożeniom cybernetycznym⁶.

Oprócz KCPD, w ramach komponentu realizowane są inwestycje wspierające rozwój innowacyjnych rozwiązań obliczeniowych dla nauki i gospodarki. Inwestycja oznaczona numerycznie A2.4.1, której celem jest modernizacja infrastruktury badawczej, obejmuje rozwój zaawansowanych centrów danych dedykowanych prowadzeniu badań w zakresie zdrowia, sztucznej inteligencji, cyberbezpieczeństwa oraz inteligentnej mobilności. Środki na ten cel wynoszą 540,8 mln zł w ramach Schematu A oraz 849,7 mln zł w ramach Schematu B, co świadczy o znaczącym wsparciu dla rozwoju zaplecza technologicznego sektora badawczo-rozwojowego⁷.

Kolejnym istotnym aspektem inwestycji w infrastrukturę przetwarzania danych jest wsparcie sektora przetwórstwa rolno-spożywczego. Nabór, finansowany w ramach KPO, obejmuje dofinansowanie inwestycji w maszyny i urządzenia do przetwarzania oraz przechowywania danych w zakładach produkcyjnych, a także modernizację systemów logistycznych, w tym specjalistycznych środków transportu. Celem tej inicjatywy jest optymalizacja łańcuchów dostaw oraz wdrażanie nowoczesnych technologii w przemyśle spożywczym, co ma kluczowe znaczenie dla poprawy konkurencyjności polskiego rolnictwa i przemysłu spożywczego.

Inwestycje realizowane w ramach komponentu „Infrastruktura przetwarzania danych” odgrywają strategiczną rolę w zapewnieniu odporności systemów cyfrowych Polski na współczesne wyzwania technologiczne i cyberzagrożenia. Wdrożenie nowoczesnych centrów danych, rozwój infrastruktury badawczej oraz wsparcie sektorów gospodarki w zakresie przetwarzania i analizy danych przyczyni się do wzmocnienia

⁶ Ministerstwo Cyfryzacji, *Budowa Krajowego Centrum Przetwarzania Danych – rozpoczęcie prac projektowych*, <https://www.gov.pl/web/cyfryzacja/budowa-krajowego-centrum-przetwarzania-danych--rozpoczecie-prac-projektowych>, [dostęp: 05.03.2025 r.].

⁷ OPI PIB, *Nowe nabory w ramach inwestycji A.2.4.1 KPO*, <https://opi.org.pl/nowe-nabory-w-ramach-inwestycji-a2-4-1-kpo/>, [dostęp: 05.03.2025 r.].

pozycji Polski jako lidera transformacji cyfrowej w Europie. Efektem tych działań będzie nie tylko podniesienie efektywności operacyjnej instytucji publicznych i przedsiębiorstw, ale również zapewnienie bezpieczeństwa strategicznych zasobów informacyjnych państwa, co stanowi kluczowy element jego suwerenności cyfrowej.

5. Optymalizacja infrastruktury organów ścigania

Komponent „Optymalizacja infrastruktury organów ścigania” realizowany w ramach Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności stanowi kluczowy element modernizacji systemu bezpieczeństwa publicznego w Polsce. Jego fundamentalnym celem jest usprawnienie funkcjonowania instytucji odpowiedzialnych za egzekwowanie prawa oraz ochronę obywateli poprzez wdrażanie nowoczesnych technologii, podnoszenie efektywności operacyjnej oraz rozwój zintegrowanej infrastruktury umożliwiającej skuteczne przeciwdziałanie współczesnym zagrożeniom. Strategiczne znaczenie tego komponentu wynika z konieczności dostosowania systemu bezpieczeństwa do zmieniających się warunków społeczno-politycznych oraz technologicznych, w tym rosnącego zagrożenia w obszarze cyberbezpieczeństwa, transgranicznej przestępczości zorganizowanej oraz kryzysów o charakterze wielowymiarowym.

W ramach tego przedsięwzięcia realizowane są zarówno projekty infrastrukturalne, jak i systemowe, obejmujące doposażenie jednostek operacyjnych w nowoczesny sprzęt oraz rozwój zdolności analitycznych i decyzyjnych. W szczególności, w odniesieniu do Policji, wdrażana jest kompleksowa modernizacja środków komunikacji i systemów mobilnych, której istotnym elementem jest projekt wyposażenia funkcjonariuszy w zaawansowane mobilne terminale noszone. Te urządzenia, oprócz podstawowych funkcji teleinformatycznych, umożliwiają integrację z nowoczesnymi systemami analizy danych oraz zapewniają zdolność do przetwarzania informacji w czasie rzeczywistym. Implementacja tej technologii pozwala na znaczne zwiększenie efektywności operacyjnej jednostek terenowych oraz usprawnienie przepływu informacji między różnymi szczeblami dowodzenia. Projekt ten, będący w zaawansowanej fazie wdrożeniowej, został objęty alokacją środków w wysokości 17,6 mln EUR, co wskazuje na jego strategiczny charakter w kontekście modernizacji Policji⁸.

Straż Graniczna, jako kluczowy element systemu bezpieczeństwa państwowego, realizuje równolegle inicjatywę obejmującą rozwój mobilnych punktów kontrolnych, których zadaniem jest zapewnienie zdolności do dynamicznego reagowania na sytuacje kryzysowe, w tym zagrożenia wynikające z migracji niekontrolowanej, terroryzmu oraz przestępczości transgranicznej. Projekt ten obejmuje budowę i wdrożenie zaawansowanych stanowisk mobilnych, wyposażonych w nowoczesne

⁸ Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, *Krajowy Plan Odbudowy i Zwiększania Odporności*, <https://www.gov.pl/web/mswia/krajowy-plan-odbudowy-i-zwiekszania-odporności>, [dostęp: 05.03.2025 r.].

narzędzia detekcji i analizy, umożliwiającym szybkie i skuteczne przeprowadzanie procedur identyfikacyjnych i kontrolnych. Łączny budżet przeznaczony na tę inicjatywę wynosi 3,9 mln EUR, co odzwierciedla znaczenie tej inwestycji w kontekście bezpieczeństwa granic Rzeczypospolitej Polskiej⁹.

W zakresie działań podejmowanych przez Służbę Ochrony Państwa, kluczową inicjatywą jest stworzenie samowystarczającego mobilnego punktu medycznego, zdolnego do operacyjnego funkcjonowania w warunkach zagrożeń biochemicznych, radiologicznych oraz katastrof naturalnych. Konstrukcja tego rozwiązania opiera się na zaawansowanym module kontenerowym, który pełni funkcję autonomicznego centrum medycznego, wyposażonego w nowoczesne systemy diagnostyczne i sprzęt medyczny. Mobilny punkt medyczny ma na celu zwiększenie zdolności operacyjnych SOP w sytuacjach kryzysowych oraz zabezpieczenie kluczowych obiektów państwowych w przypadku zagrożeń o charakterze biologicznym, chemicznym i radiacyjnym. Projekt ten, pozostający na etapie wdrożeniowym, otrzymał finansowanie w wysokości 600 tys. EUR, co wskazuje na istotność tej inwestycji w kontekście budowy odporności systemu bezpieczeństwa narodowego¹⁰.

Państwowa Straż Pożarna jako jednostka odpowiedzialna za działania ratowniczo-gaśnicze oraz reagowanie w sytuacjach kryzysowych, również stanowi istotny podmiot w ramach tego komponentu. W ramach przewidzianych działań planowane jest wdrożenie nowoczesnych systemów łączności oraz doposażenie jednostek w zaawansowany sprzęt ratowniczy, co umożliwi skuteczniejsze zarządzanie operacjami w warunkach skomplikowanych akcji ratunkowych. Modernizacja ta ma na celu zwiększenie interoperacyjności PSP z innymi służbami bezpieczeństwa oraz poprawę koordynacji w sytuacjach wymagających wielowymiarowego podejścia operacyjnego¹¹.

Ponadto, kluczowym obszarem inwestycji w ramach komponentu jest rozwój zdolności państwa w zakresie cyberbezpieczeństwa. Planowane jest utworzenie specjalistycznych zespołów reagowania na incydenty cybernetyczne, które będą działać na poziomie sektorowym i regionalnym, zapewniając wsparcie instytucjom w zakresie ochrony przed zagrożeniami cyfrowymi. Ich zadaniem będzie nie tylko obsługa incydentów i odzyskiwanie danych, ale również prowadzenie działań analitycznych, szkoleniowych i prewencyjnych. W ramach tej inicjatywy przewidziano inwestycje

⁹ Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, *Krajowy Plan Odbudowy i Zwiększania Odporności*, <https://www.gov.pl/web/mswia/krajowy-plan-odbudowy-i-zwiekszania-odpornosci>, [dostęp: 05.03.2025 r.].

¹⁰ Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, *Krajowy Plan Odbudowy i Zwiększania Odporności*, <https://www.gov.pl/web/mswia/krajowy-plan-odbudowy-i-zwiekszania-odpornosci>, [dostęp: 05.03.2025 r.].

¹¹ Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, *Krajowy Plan Odbudowy i Zwiększania Odporności*, <https://www.gov.pl/web/mswia/krajowy-plan-odbudowy-i-zwiekszania-odpornosci>, [dostęp: 05.03.2025 r.].

o wartości 66 mln zł, co podkreśla strategiczny charakter tego przedsięwzięcia w kontekście odporności infrastruktury cyfrowej państwa.

Realizacja tych projektów jest efektem ścisłej współpracy między kluczowymi instytucjami bezpieczeństwa publicznego, takimi jak Policja, Straż Graniczna, Służba Ochrony Państwa oraz Państwowa Straż Pożarna. Każda z tych jednostek pełni precyzyjnie określoną funkcję w ramach systemu bezpieczeństwa, a implementacja zaplanowanych rozwiązań przyczynia się do synergicznego wzmacniania ich zdolności operacyjnych. Istotnym elementem tych działań jest również dążenie do integracji systemów zarządzania kryzysowego oraz budowy nowoczesnej infrastruktury teleinformatycznej, co umożliwi optymalizację procesów wymiany informacji i koordynacji działań w sytuacjach nadzwyczajnych.

Łączne nakłady finansowe przeznaczone na realizację komponentu „Optymalizacja infrastruktury organów ścigania” wynoszą około 54 mln EUR. Skala tych inwestycji wskazuje na długofalowy charakter przedsięwzięcia, którego celem jest nie tylko doraźna modernizacja istniejących systemów, ale także budowa trwałych fundamentów umożliwiających dalszy rozwój i adaptację systemu bezpieczeństwa do przyszłych wyzwań. Strategiczny wymiar tego komponentu wpisuje się w szerszy kontekst reform strukturalnych realizowanych w ramach KPO, których nadrzędnym celem jest zwiększenie odporności instytucjonalnej państwa oraz poprawa bezpieczeństwa obywateli w warunkach dynamicznych zmian geopolitycznych i technologicznych.

6. Rozwiązania w zakresie przetwarzania w chmurze i przetwarzania brzegowego

Opracowanie i implementacja nowoczesnych technologii przetwarzania w chmurze oraz przetwarzania brzegowego stanowi czwarty fundamentalny komponent Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności (KPO) w Polsce. Inwestycje w tym obszarze mają na celu strategiczne uniezależnienie gospodarki cyfrowej od zewnętrznych dostawców technologii, podniesienie poziomu bezpieczeństwa i suwerenności danych, a także przyspieszenie cyfrowej transformacji kluczowych sektorów, w tym ochrony zdrowia, przemysłu oraz administracji publicznej.

Jednym z najważniejszych przedsięwzięć w ramach tego komponentu jest aktywny udział Polski w międzynarodowym projekcie IPCEI (Important Project of Common European Interest), który koncentruje się na rozwoju infrastruktury chmurowej nowej generacji i rozwiązań przetwarzania brzegowego. Realizacja tego projektu obejmuje szeroko zakrojone badania i wdrożenia w zakresie architektur przetwarzania rozproszonego, autonomicznych systemów zarządzania danymi oraz rozwiązań optymalizujących obciążenie obliczeniowe pomiędzy infrastrukturą centralną a urządzeniami peryferyjnymi. Kluczowe znaczenie ma stworzenie zaawansowanej europejskiej chmury obliczeniowej, charakteryzującej się wysokim

poziomem interoperacyjności, bezpieczeństwa i efektywności energetycznej, co przyczyni się do wzrostu innowacyjności w skali europejskiej oraz globalnej¹².

W sektorze ochrony zdrowia rozwój technologii chmurowych i brzegowych jest niezbędny dla usprawnienia procesów diagnostycznych, poprawy koordynacji leczenia oraz wdrażania zaawansowanych narzędzi wspomagających decyzje kliniczne. Cyfryzacja dokumentacji medycznej w modelu chmurowym umożliwi szybszy i bezpieczny dostęp do historii leczenia pacjentów, co stanowi kluczowy element w optymalizacji systemu ochrony zdrowia. Wykorzystanie przetwarzania brzegowego pozwoli na decentralizację analiz danych medycznych, co w połączeniu z technologiami sztucznej inteligencji i uczenia maszynowego umożliwi automatyzację diagnostyki, personalizację terapii oraz dynamiczne monitorowanie stanu zdrowia pacjentów w czasie rzeczywistym.

Bank Gospodarstwa Krajowego (BGK) pełni kluczową rolę w operacjonalizacji wsparcia finansowego dla przedsiębiorstw w ramach transformacji cyfrowej. W ramach inwestycji C4.1.1, instytucja ta zapewni instrumenty finansowe, które pozwolą przedsiębiorstwom na wdrażanie zaawansowanych rozwiązań technologicznych w zakresie przetwarzania w chmurze, przetwarzania brzegowego oraz technologii komplementarnych, takich jak Internet Rzeczy (IoT), sztuczna inteligencja (AI), blockchain, rozszerzona i wirtualna rzeczywistość (VR/AR) czy cyfrowe bliźniaki. Inicjatywa ta obejmuje wdrożenie preferencyjnych pożyczek na transformację cyfrową, przy czym minimalny udział wydatków związanych z technologiami chmurowymi musi stanowić co najmniej 30% całkowitych kosztów kwalifikowanych. Takie podejście ma na celu stworzenie trwałej przewagi konkurencyjnej polskich przedsiębiorstw poprzez zwiększenie ich zdolności adaptacyjnych w warunkach gospodarki opartej na danych¹³.

Całkowita kwota przeznaczona na realizację tego komponentu wynosi 650 mln EUR w pierwszym etapie wdrażania, przy czym planowane są kolejne transze finansowania w miarę postępu realizacji strategicznych projektów badawczo-rozwojowych. Środki te będą przeznaczone zarówno na rozwój infrastruktury chmurowej i brzegowej, jak i na budowę ekosystemu innowacji wspierającego rozwój nowych modeli biznesowych opartych na danych. Maksymalna wartość wsparcia dla pojedynczego podmiotu nie może przekroczyć 5% całkowitej alokacji budżetowej programu, co zapewnia dywersyfikację beneficjentów i umożliwia szerokie upowszechnienie nowoczesnych technologii.

¹² Digitized BETA, *UE inwestuje 1,2 mld euro w chmurę obliczeniową. W projekcie są trzy firmy z Polski.*, <https://digitized.pl/ue-inwestuje-1-2-mld-euro-w-chmure-obliczeniowa-w-projekcie-sa-trzy-firmy-z-polski/>, [dostęp: 05.03.2025 r.].

¹³ BGK, *Ponad 2,8 mld z KPO na wsparcie transformacji cyfrowej przedsiębiorstw.*, <https://www.bgk.pl/aktualnosc/ponad-28-mld-zl-z-kpo-na-wsparcie-transformacji-cyfrowej-przedsiębiorstw-1/>, [dostęp: 05.03.2025 r.].

Strategiczna rola przetwarzania w chmurze i przetwarzania brzegowego w transformacji cyfrowej polskiej gospodarki wykracza poza aspekt technologiczny – jest ona kluczowym elementem budowy gospodarki opartej na wiedzy i danych, zdolnej do konkurencji na globalnym rynku. Inwestycje te przyczynią się do znaczącej poprawy efektywności procesów gospodarczych, podniosą poziom automatyzacji i bezpieczeństwa danych oraz otworzą nowe możliwości w zakresie rozwoju zaawansowanych usług cyfrowych, które zrewolucjonizują zarówno sektor prywatny, jak i usługi publiczne, w tym ochronę zdrowia. Dzięki synergii pomiędzy sektorem publicznym a prywatnym Polska ma szansę stać się liderem innowacyjnych rozwiązań cyfrowych w regionie Europy Środkowo-Wschodniej.

Zakończenie

Cyberbezpieczeństwo stanowi kluczowy filar zrównoważonej transformacji cyfrowej, warunkując stabilność instytucji publicznych, rozwój gospodarki cyfrowej oraz bezpieczeństwo obywateli w coraz bardziej skomplikowanym ekosystemie informacyjnym. W dobie rosnącej interkonektywności i dynamicznych zagrożeń cybernetycznych konieczne staje się wdrażanie kompleksowych strategii ochrony infrastruktury teleinformatycznej, które łączą nowoczesne technologie, regulacje prawne oraz szeroko zakrojoną współpracę międzynarodową.

Realizacja działań w ramach Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności (KPO) dowodzi, że Polska dąży do strategicznego wzmocnienia swojej odporności cyfrowej. Inwestycje w sektorowe zespoły reagowania na incydenty (CSIRT), budowę Krajowego Centrum Przetwarzania Danych (KCPD) czy modernizację infrastruktury cyberbezpieczeństwa organów ścigania są świadectwem systemowego podejścia do ochrony przed zagrożeniami cyfrowymi. Ponadto, rozwój nowoczesnych rozwiązań opartych na sztucznej inteligencji, przetwarzaniu brzegowym oraz architekturze „zero trust” pozwoli na skuteczniejsze zarządzanie ryzykiem oraz budowanie odpornych systemów informacyjnych.

Współczesne wyzwania cyberbezpieczeństwa wykraczają jednak poza granice technologii i wymagają zaangażowania zarówno sektora publicznego, jak i prywatnego. Kluczowe staje się kształtowanie kultury cyberhigieny, edukacja cyfrowa oraz wdrażanie nowoczesnych standardów ochrony danych na wszystkich poziomach funkcjonowania państwa i społeczeństwa. Z tego względu budowanie cyberodporności musi opierać się nie tylko na inwestycjach infrastrukturalnych, ale także na rozwoju kompetencji, międzynarodowej wymianie wiedzy oraz ścisłej współpracy między sektorami.

Przyszłość bezpieczeństwa cyfrowego w Polsce i na świecie będzie zależała od zdolności adaptacyjnych organizacji oraz państw do dynamicznych zmian w cyberprzestrzeni. Efektywna ochrona przed zagrożeniami wymaga elastyczności, innowacyjności oraz proaktywnego podejścia, które pozwoli nie tylko reagować na incydenty, ale również przewidywać i neutralizować ryzyko jeszcze przed jego

materializacją. W tym kontekście cyberbezpieczeństwo staje się nie tylko technologicznym wyzwaniem, ale także jednym z kluczowych elementów geopolitycznej i gospodarczej stabilności w XXI wieku.

Dzięki wdrażanym w ramach KPO inicjatywom Polska zyskuje szansę na umocnienie swojej pozycji w europejskim i globalnym ekosystemie cyberbezpieczeństwa, co przełoży się na zwiększenie suwerenności cyfrowej oraz długoterminową ochronę kluczowych zasobów informacyjnych państwa.

Bibliografia

1. BGK, *Ponad 2,8 mld z KPO na wsparcie transformacji cyfrowej przedsiębiorstw*, <https://www.bgk.pl/aktualnosc/ponad-28-mld-zl-z-kpo-na-wsparcie-transformacji-cyfrowej-przedsiębiorstw-1/>, [dostęp: 05.03.2025 r.].
2. Centrum Projektów Polska Cyfrowa, *System zarządzania cyberbezpieczeństwem S46*, <https://www.gov.pl/web/cppc/system-zarzadzania-cyberbezpieczenstwem-s46>, [dostęp: 05.03.2025 r.].
3. Digitized BETA, *UE inwestuje 1,2 mld euro w chmurę obliczeniową. W projekcie są trzy firmy z Polski.*, <https://digitized.pl/ue-inwestuje-1-2-mld-euro-w-chmure-obliczeniowa-w-projekcie-sa-trzy-firmy-z-polski/>, [dostęp: 05.03.2025 r.].
4. Ministerstwo Cyfryzacji, *Budowa Krajowego Centrum Przetwarzania Danych – rozpoczęcie prac projektowych*, <https://www.gov.pl/web/cyfryzacja/budowa-krajowego-centrum-przetwarzania-danych--rozpoczecie-prac-projektowych>, [dostęp: 05.03.2025 r.].
5. Ministerstwo Cyfryzacji, *Inwestycja C3.1.1 Cybebezpieczeństwo – CyberPL, infrastruktura przetwarzania danych oraz optymalizacja infrastruktury służb państwowych odpowiedzialnych za bezpieczeństwo*, <https://www.gov.pl/web/cyfryzacja/C3.1.1>, [dostęp: 05.03.2025 r.].
6. Ministerstwo Cyfryzacji, *Prawie 66 mln zł na rozwój CSIRT-ów sektorowych*, <https://www.gov.pl/web/cyfryzacja/prawie-66-mln-zl-na-rozwoj-csirt-ow-sektorowych>, [dostęp: 05.03.2025 r.].
7. Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, *Krajowy Plan Odbudowy i Zwiększania Odporności*, Warszawa 2022.
8. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, *Krajowy Plan Odbudowy i Zwiększania Odporności*, <https://www.gov.pl/web/mswia/krajowy-plan-odbudowy-i-zwiekszania-odpornosci> [dostęp: 05.03.2025].
9. OPI PIB, *Nowe nabory w ramach inwestycji A.2.4.1 KPO*, <https://opi.org.pl/nowe-nabory-w-ramach-inwestycji-a2-4-1-kpo/>, [dostęp: 05.03.2025 r.].

CYBERSECURITY IN THE CONTEXT OF DIGITIZATION PROGRAMS UNDER THE NATIONAL RECOVERY PLAN

Summary

The article undertakes an analysis of cybersecurity as a strategic pillar of the National Recovery and Resilience Plan (NRP), showing its fundamental importance for digital sovereignty, systemic stability and resilience of the state in the conditions of accelerated digital transformation. It was pointed out that in the era of increasing interconnectivity of global digital systems and the escalation of multidimensional cyber threats, digital security is no longer just a technical domain of IT infrastructure management, becoming a key component of long-term national security policy. It was emphasized that effective cybersecurity requires the implementation of an integrated, multi-level strategy, combining advanced technologies – including artificial intelligence, blockchain, edge computing and "zero trust" architecture – with systemic legal, organizational and educational solutions, aimed at building a coherent architecture of digital resilience. The article proves that the activities undertaken under the NRP, such as the development of sectoral computer security incident response teams (CSIRTs), the construction of The National Data Processing Centre (KCPD) and the implementation of modern systems for the analysis and protection of information resources are an example of a model, systemic approach to strengthening national resilience to cyber threats, in accordance with European and international security standards.

Keywords: cybersecurity, digital transformation, threats, resilience.

Kacper Borzechowski
Wydział Prawa i Administracji
Uniwersytet Radomski im. K. Pułaskiego
ORCID: 0009-0001-1935-2191

Katarzyna Zaremba
Katedra Teorii, Historii i Filozofii Prawa
Wydział Prawa i Administracji
Uniwersytet Radomski im. K. Pułaskiego
ORCID: 0000-0002-8759-8417

UZALEŻNIENIE OD INTERNETU WŚRÓD MŁODZIEŻY

Streszczenie

Współcześnie życie młodych ludzi jest nierozzerwalnie związane z siecią internetową, która wiąże się z wieloma korzyściami, ale także ryzykiem uzależnienia. W artykule przedstawiono uzależnienie, jako zaburzenie kontroli impulsów, które może przyjmować formę kompulsywnego korzystania z Internetu – bez intoksykacji, ale jako czynnik istotnie wpływający na funkcjonowanie jednostki. Celem badań było zidentyfikowanie poziomu uzależnienia młodzieży. Wykorzystano metodę sondażu diagnostycznego. Użyto kwestionariusza IAT Kimberley Young. Analiza badań wykazała, że przeciętnie badani respondenci mieścili się w granicach łagodnego i umiarkowanego uzależnienia. Mężczyźni osiągnęli wyższe wyniki niż kobiety, co może wskazywać na ich większą skłonność do uzależnienia. Najczęstszymi przejawami problematycznego korzystania z Internetu było: przekraczanie planowanego czasu online i odkładanie obowiązków. Analiza czynnikowa ujawniła trzy główne obszary uzależnienia: nadmierne używanie Internetu, negatywne konsekwencje oraz emocjonalne zaangażowanie.

Słowa kluczowe: Internet, uzależnienie, sieciorholizm, problematyczne korzystanie z Internetu, nadmierne używanie sieci.

Wstęp

Współczesne życie jednostki jest ściśle skorelowane z użytkowaniem Internetu. Korzystanie z zasobów sieci jest warunkiem uczestnictwa w wielu aspektach życia

społecznego, co niesie za sobą liczne korzyści. Jednakże nadmierne i niekontrolowane użytkowanie Internetu może prowadzić do uzależnienia, stanowiącego istotne wyzwanie zarówno na poziomie indywidualnym, jak i społecznym.

Uzależnienie to jedno z najbardziej złożonych i wymagających wyzwań społecznych współczesności. Społeczne podejście do tego zjawiska jest niejednolite – w niektórych przypadkach uzależnienie postrzegane jest wyłącznie jako indywidualny problem danej osoby, mimo że jego konsekwencje mogą być poważne zarówno dla samego uzależnionego, jak i dla jego najbliższego otoczenia¹. Uzależnienie definiowane jest jako nawracające zaburzenie, obejmujące zarówno procesy psychiczne, jak i występujące dysfunkcje autonomiczne oraz somatyczne². Jest to stan zaburzenia zdrowia człowieka wynikający z kompulsywnego podejmowania określonych działań lub konieczności przyjmowania substancji psychoaktywnych³.

Uzależnienie ma swoje konotacje w sferze psychicznej oraz społecznej jednostki. W literaturze przedmiotu wyróżnia się dwa zasadnicze aspekty uzależnienia od Internetu; samo uzależnienie jako forma kompulsywnego zachowania oraz jego konsekwencje dla funkcjonowania społecznego jednostki. Uzależnienie to, podobnie jak inne nałogi behawioralne, wiąże się z utratą kontroli nad własnym postępowaniem. Osoba dotknięta tym zaburzeniem odczuwa silną, trudną do opanowania potrzebę stałego korzystania z Internetu, w tym również prowadzenia interakcji społecznych za jego pośrednictwem. W sytuacji ograniczenia dostępu do sieci mogą pojawić się objawy zespołu abstynencyjnego, analogiczne do tych obserwowanych w przypadku uzależnień chemicznych, takich jak alkoholizm⁴.

Grupę szczególnie podatną na uzależnienie od Internetu, stanowią dzieci i młodzież, co wynika z wielu czynników natury psychologicznej społecznej oraz rozwojowej. Jednym z kluczowych powodów zwiększonego ryzyka uzależnienia jest niedojrzałość mechanizmów samokontroli u dzieci i nastolatków. Młody umysł, który dopiero kształtuje zdolność do regulacji emocji i impulsów, jest bardziej podatny na działanie bodźców cyfrowych, takich jak media społecznościowe, gry komputerowe czy niekończący się strumień informacji. Internet dostarcza natychmiastowej gratyfikacji, co może prowadzić do wzmacniania nawyków kompulsywnego korzystania z sieci kosztem innych form aktywności. Dodatkowo, młodzież często poszukuje w Internecie ucieczki od problemów dnia codziennego. Brak satysfakcjonujących relacji rówieśniczych, presja szkolna, trudności emocjonalne czy brak poczucia

¹ P. Husak, T. Martyniuk, *Istota i swoistość uzależnienia od substancji psychoaktywnych: podstawowe koncepcje naukowe, definicja i kryteria*, [w:] „Studia i Prace Pedagogiczne” 2014, nr 1, s. 213-219.

² W. Kostowski, *Uzależnienia: podstawowe pojęcia i teorie*, [w:] „Psychiatria” nr 2, 2005, s. 61-76.

³ M.E. Rusin, *Współczesne uzależnienia i ich wpływ na zdrowie człowieka* [w:] *Społeczne uwarunkowania bezpieczeństwa*, (red.) I. Urych, ASW, Warszawa 2021, s. 130.

⁴ M. Spitzer, *Cyberchoroby. Jak cyfrowe życie rujnuje nasze zdrowie*. Słupsk, Dobra Literatura, Słupsk, 2016, s. 180.

akceptacji mogą skłaniać młodych ludzi do spędzania nadmiernej ilości czasu online. W przestrzeni wirtualnej odnajdują pozorną swobodę, anonimowość oraz łatwy dostęp do interakcji, co w konsekwencji może prowadzić do izolacji społecznej w świecie rzeczywistym.

Na potrzeby niniejszego artykułu przyjęto definicję uzależnienia od internetu, jako zaburzenie kontroli i nawyków nie powodujące intoksykacji ale istotnie pogarszające funkcjonowanie jednostki we wszystkich sferach jej życia⁵

Pomimo licznych badań prowadzonych zarówno w Polsce, jak i za granicą⁶, dynamika zmian w obszarze uzależnienia od Internetu wymaga ciągłego podejmowania oraz aktualizowania analiz naukowych. W związku z tym celem niniejszego badania jest identyfikacja poziomu uzależnienia od Internetu wśród młodzieży.

1. Teoretyczne ujęcia uzależnienia od Internetu

Uzależnienie od Internetu po raz pierwszy zostało wpisane do klasyfikacji chorób DSM V w Sekcji III, gdzie uwzględniono to zjawisko jako zaburzenie związane z graniem online (Internet Gaming Disorder), przy czym odnosi się ono do gier komputerowych, a nie do zachowań charakterystycznych dla hazardu⁷. Koncepcja uzależnienia zaproponowana przez R. Piesa porusza kwestię wyodrębnienia uzależnienia od Internetu jako samodzielnej jednostki nozologicznej. Zwraca on uwagę na istniejące niejasności terminologiczne oraz powiązania uzależnienia z zachowaniami o charakterze kompulsywnym i impulsywnym. W celu uznania uzależnienia od Internetu za odrębną jednostkę diagnostyczną w DSM-5 konieczne jest określenie jednoznacznych kryteriów diagnostycznych. Ponadto wymagane są badania przeprowadzone na dużych grupach badawczych, uwzględniające metody psychofizjologiczne, które mogłyby potwierdzić występowanie objawów odstawienia⁸. Inne ujęcie proponuje J. Block, definiując uzależnienie od internetu wyróżnia cztery zasadnicze komponenty:

- nadmierne użytkowanie, które często wiąże się z deficytem percepcji upływu czasu oraz zaniedbywaniem podstawowych obowiązków życiowych,

⁵ K. Young, *Internet addiction. The emergence of a new clinical disorder*, [w:] "Cyber Psychology and Behavior" 1, 1998, s. 237-244.

⁶ N. Ogińska-Bulik, *Użytkowanie Internetu przez dzieci i młodzież – ryzyko uzależnienia, wyznaczniki psychologiczne*, [w:] *Zachowania ryzykowne dzieci i młodzież*, (red.) N. Ogińska-Bulik, WSHE, Łódź, 2006; R. Poprawa, *W pułapce Internetu. Kontrowersje, fakty, mechanizmy*, [w:] *Nowe media a media tradycyjne. Prasa reklama Internet*, (red.) M. Jeziński, Adam Marszałek, Toruń, 2009, s. 227-240; E. B. Weisner, *The functions of Internet use and their social and psychological consequences*, [w:] "Cyber Psychology and Behavior", 7, 2003, s. 143-150.

⁷ American Psychiatric Association, *Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders. Fifth Edition – DSM-5*, 2013. Washington, s. 795-798.

⁸ R. Pies, *Should DSM-V designate "Internet addiction" a mental disorder?* [w:] "Psychiatria", 6(2), 2009, s. 31-37. <http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC2719452/>, [dostęp: 29.03.2025 r.].

- objawy odstawienne, manifestujące się występowaniem reakcji emocjonalnych, takich jak gniew, napięcie czy stany depresyjne, w sytuacjach ograniczonego dostępu do komputera,
- rozwój tolerancji, przejawiający się koniecznością wydłużania czasu spędzanego w Internecie oraz dążeniem do ulepszania sprzętu w celu utrzymania poziomu gratyfikacji treści, które początkowo były satysfakcjonujące, tracą swoją pierwotną atrakcyjność, co prowadzi do eskalacji intensywności i czasu ekspozycji,
- negatywne konsekwencje, obejmujące konflikty interpersonalne, obniżenie wyników w nauce lub pracy, społeczną alienację oraz przewlekłe zmęczenie⁹.

K. Young opracowała kryteria diagnostyczne uzależnienia od Internetu nawiązując do uzależnienia od hazardu należącego do zaburzeń kontroli nawyków i impulsów. Autorka wyróżniła osiem symptomów wskazujących na uzależnienie od Internetu:

- intensywne pochłonięcie aktywnością internetową, przejawiające się obsesyjnym myśleniem o korzystaniu z sieci,
- narastająca potrzeba wydłużania czasu spędzanego online w celu osiągnięcia satysfakcji,
- powtarzające się, nieudane próby ograniczenia lub kontrolowania czasu poświęcanego na aktywność w Internecie,
- występowanie silnych negatywnych konsekwencji emocjonalnych, takich jak obniżony nastrój, drażliwość oraz niepokój,
- trudności w organizacji oraz zarządzaniu czasem przeznaczonym na korzystanie z Internetu,
- doświadczanie stresu środowiskowego, problemów osobistych oraz konfliktów w relacjach społecznych,
- stosowanie kłamstwa oraz innych form manipulacji w kontaktach z bliskimi w celu ukrycia nadmiernego zaabsorbowania aktywnością w sieci,
- wykorzystywanie Internetu jako narzędzia do regulacji emocji, co przejawia się jako mechanizm ucieczki od problemów oraz sposób na łagodzenie negatywnych stanów emocjonalnych¹⁰.

W najnowszej klasyfikacji chorób i problemów zdrowotnych ICD-11 podobnie jak DSM-5 nie wyróżniono uzależnienia od Internetu ale odniesiono je do zaburzeń związanych z grami hazardowymi, charakteryzujące się utrwalonym lub nawracającym angażowaniem się w hazard, zarówno w formie online, jak i offline. Przejawia się ono poprzez:

⁹ J. Block, *Issues for DSM-V: Internet addiction*, [w:] "The American Journal of Psychiatry", 165 (3), 2008, s. 306-307.

¹⁰ K. Young, *Internet addiction. The emergence of e new...*, dz. cyt., s. 237-244.

- osłabioną zdolność do kontrolowania zachowań hazardowych, obejmującą trudności w zakresie inicjowania gry, jej częstotliwości, intensywności, długości trwania, momentu zakończenia oraz kontekstu, w jakim jest podejmowana,
- nadanie hazardowi nadrzędnego znaczenia, prowadzące do jego dominacji nad innymi zainteresowaniami oraz codziennymi obowiązkami,
- utrzymywanie lub nasilanie aktywności hazardowej pomimo świadomości jej negatywnych skutków¹¹.

2. Wybrane badania nad AI

Z badań przeprowadzonych w 2022 roku przez A. Dudziaka i M. Sitarczyk w grupie 348 osób w wieku od 15-25 lat wynika, że niskie ryzyko uzależnienia od Internetu jest związane z nasilonymi cechami osobowości, takimi jak żwawość i wytrzymałość oraz niskimi wskaźnikami reaktywności emocjonalnej. Z kolei wysokie ryzyko uzależnienia koreluje z wysokim reaktywności emocjonalnej oraz niską żwawością i wytrzymałością. Autorzy konkludują, że określone konfiguracje cech temperamentalnych mogą pełnić rolę zarówno czynników ryzyka, jak i ochronnych w kontekście uzależnień behawioralnych¹². Badania przeprowadzone przez Krajowe Centrum Przeciwdziałania Narkomani i Katolicki Uniwersytet Lubelski wskazują na rosnący problem nadużywania mediów elektronicznych wśród dzieci i młodzieży. Z raportu wynika, że 13% młodszych dzieci i 15% młodzieży jest uzależnionych od mediów społecznościowych. Co trzeci nastolatek spędza w sieci kilka godzin dziennie, a niektórzy nawet do 12 godzin. Wielu młodych ludzi podejmuje próby ograniczenia korzystania z Internetu, jednak często są one nieskuteczne, co prowadzi do zaniedbywania innych aktywności¹³. Badania przeprowadzone przez R. Poprawę pokazują, że 13, 06% młodych ludzi w wieku do 24 roku życia uzyskali wysokie wskaźniki uzależnienia od Internetu i należą do grupy ryzyka, natomiast

¹¹ S. Dzierżyńska-Breś, *Nowe uzależnienia* – wprowadzenie w tematykę uzależnień behawioralnych, [w:] „Studia Paedagogica Ignatiana” nr 2, 2023, s. 31.

¹² A. Dudziak, M. Sitarczyk, Temperament a ryzyko uzależnienia od internetu u uczniów szkół średnich i studentów, „Humanitas, Pedagogika i Psychologia” 2023, s. 175-191, https://www.researchgate.net/profile/Arkadiusz-Dudziak/4/publication/375083353_Temperament_a_ryzyko_uzaleznienia_od_Internetu_u_uczniow_szkol_srednich_i_studentow/links/653fbed2f7d021785f2222b1/Temperament-a-ryzyko-uzaleznienia-od-Internetu-u-uczniow-szkol-srednich-i-studentow.pdf.

¹³ A. Cudo, P. Stróżak, N. Kopiś, *Raport z projektu badawczego „Specyfika funkcjonowania poznawczego osób uzależnionych od Internetu oraz osób uzależnionych od gier komputerowych”* <https://kcpu.gov.pl/wp-content/uploads/2022/11/specyfika-funkcjonowania-poznawczego-osob-uzaleznionych-od-internetu-oraz-osob-uzaleznionych-od-gier-komputerowych.pdf>.

2,8% badanych uzyskało wyniki bardzo wysokie co wskazuje na problematyczne używanie sieci¹⁴.

Analizy prowadzone przez psychologów i socjologów ukazują odmienny wymiar oddziaływania Internetu na jednostkę, koncentrując się na jego wpływie na funkcjonowanie społeczne. Korzystanie z tego medium może prowadzić do różnych konsekwencji, zarówno pozytywnych, jak i negatywnych. Jedne z pierwszych badań dotyczących wpływu Internetu na relacje międzyludzkie wskazują na jego negatywny charakter, czego przejawem jest ograniczenie liczby interakcji społecznych, spadek zaangażowania w sprawy bliskich osób oraz osłabienie relacji pozainternetowych. Źródłem tego zjawiska upatruje się w nadmiernym czasie poświęcanym na korzystanie z sieci kosztem relacji offline. Jednocześnie kontakty nawiązywane za pośrednictwem Internetu charakteryzują się mniejszą głębią, często są powierzchowne lub nieautentyczne, co sprawia, że są bardziej podatne na zerwanie. Interakcje te wiążą się również z odmiennym sposobem wyrażania emocji niż w relacjach bezpośrednich, co rzadko przekłada się na trwałe poczucie satysfakcji i spełnienia jednostki. Ponadto, badania wskazują na wzrost poczucia osamotnienia oraz ograniczenie liczby osób, od których jednostka może otrzymać wsparcie społeczne w sytuacjach kryzysowych¹⁵.

3. Metodologiczna koncepcja badań

Celem badania jest określenie poziomu uzależnienia od Internetu. Poszukiwania ukierunkowano w oparciu o następujące problemy badawcze:

1. Jaki poziom uzależnienia od Internetu przejawia młodzież?
2. Czy istnieje różnica ze względu na płeć badanych?

W niniejszym badaniu wykorzystano narzędzie diagnostyczne w postaci Kwestionariusza Uzależnienia od Internetu – Internet Addiction Test (IAT), opracowanego przez Kimberly Young w 1998 roku, w polskiej adaptacji autorstwa T. Majchrzaka i N. Ogińskiej-Bulik¹⁶. Kwestionariusz ten składa się z 18 pozycji odnoszących się do wzorców użytkowania Internetu oraz skłonności do jego nadmiernego wykorzystywania. Respondenci oceniali swoje zachowania na sześciostopniowej skali Likerta, gdzie odpowiedzi mieściły się w zakresie od „nigdy” do „zawsze”. 0 = nigdy; 1 = rzadko 2 = sporadycznie 3 = często 4 = bardzo często 5 = zawsze.

¹⁴ R. Poprawa, *Test problematycznego używania internetu. Adaptacja i ocena psychometryczna Internet Addiction Test K. Young*, [w:] „Przegląd psychologiczny” nr 2, 2011, s. 193-216.

¹⁵ K. Krejtz, I. Krejtz, 2006: *Ja w sieci – sieć we mnie. Zależności pomiędzy doświadczeniami relacji w Internecie a reprezentacją obrazu siebie*, [w]: D. Batorski, M. Marody, A. Nowak A., (red). *Społeczna przestrzeń Internetu*. Wydawnictwo Szkoły Wyższej Psychologii Społecznej „Academica”, Warszawa, 2006, s. 91-112.

¹⁶ P. Majchrzak, N. Ogińska - Bulik, *Zachowania ryzykowne związane z cyberprzestrzenią. Polska adaptacja Internet Addiction Test*, [w:] *Zachowania ryzykowne dzieci i młodzieży* (red.) Ogińska-Bulik N., WSHE, Łódź. 2006 s. 59-78.

Uzyskany wynik odzwierciedla stopień uzależnienia od Internetu – wyższa suma punktów wskazuje na silniejsze nasilenie problemu. Interpretację wyników dokonano w oparciu o skalę:

- normalny zakres: 0-30 punktów,
- łagodne uzależnienie: 31-49 punktów,
- umiarkowane uzależnienie: 50-79 punktów,
- silne uzależnienie: 80-90 punktów.

Badania przeprowadzono wśród 50 uczniów szkoły średniej, były to osoby w wieku 18-20 lat, w grupie tej było 21 kobiet (42%) oraz 29 mężczyzn (58%). Respondenci otrzymali do wypełnienia kwestionariusze ankiet. Uzyskane wyniki badań poddano statystycznej analizie opisowej, przeprowadzono test zróżnicowania (t-Studenta) oraz analizę czynnikową.

4. Wyniki badań

Uzyskane wyniki badań poddano analizom statystycznym. Aby zbadać zgodność rozkładu empirycznego z rozkładem normalnym zastosowano Test Shapiro-Wilka. Rozkład wyników IAT w badanej próbie jest zgodny z rozkładem normalnym ($p > 0,05$; $W = 0,097$).

Tabela 1. Statystyki podstawowe dotyczące uzależnienia od Internetu

M	Me	Min.	Max	SD	Q1	Q3	W. Z.
47,76	48,00	28,00	75,00	11,40	39,00	55,00	23,88

M- średnie; Me- mediana, Min- wynik minimalny, Max – wynik maksymalny; Q1, Q3- dolny i górny kwartył; W.Z. - współczynnik zmienności; SD – odchylenie standardowe

Źródło: Badania własne

Analiza rozkład wyników względem kategorii uzależnienia pozwala zauważyć, że średnia wartość $M = 47,76$ oraz mediana $Me = 48,00$ wskazują, że przeciętny badany znajduje się na górnej granicy kategorii łagodnego uzależnienia, blisko progu umiarkowanego uzależnienia. Ponieważ 50% badanych uzyskało wyniki między 39 a 55 (zakres między kwartylami Q1 i Q3), to również oznacza, że znaczna część grupy mieści się w przedziale łagodnego i umiarkowanego uzależnienia. Minimalny wynik 28 sugeruje, że niektórzy badani znajdują się w normalnym zakresie (0-30 punktów), ale ich liczba jest niewielka. Maksymalny wynik 75 wskazuje, że w badanej grupie znalazły się osoby o wysokim poziomie uzależnienia (górna granica umiarkowanego uzależnienia), ale brak osób z silnym uzależnieniem (80-90 punktów). Współczynnik zmienności (23,88%) oznacza umiarkowaną zmienność wyników w grupie – nie są one skrajnie rozproszone, ale występują pewne różnice między badanymi.

Porównanie średnich wyników IAT, jakie odnotowano wśród kobiet i mężczyzn zawarto w tabeli poniżej.

Tabela 2. Porównanie średnich wyników kobiet i mężczyzn

Płeć	M	SD	df	t	p
Kobiety	39,95	8,28	48	-5,04	0,001
Mężczyźni	53,41	9,99			

M- średnie; SD – odchylenie standardowe, t- Studenta, df- liczba stopni swobody, p- poziom istotności
Źródło: Badania własne

Z danych zamieszczonych w tabeli 2, wynika, że średni wynik ($M = 39,95$) kobiet sugeruje, że przeciętnie kobiety znajdują się w kategorii łagodnego uzależnienia od Internetu. Natomiast mężczyźni ze średnim wynikiem ($M = 53,41$) plasują się w grupie wskazując, że w kategorii umiarkowanego uzależnienia. Odchylenie standardowe jest wyższe u mężczyzn ($SD = 9,99$) niż u kobiet ($SD = 8,28$), co oznacza, że wyniki mężczyzn są bardziej zróżnicowane. Test t-Studenta ($t = -5,04$) sugeruje istotną statystycznie różnicę między grupami.

Tabela 3. Poziom uzależnienia z podziałem na płeć badanych

Poziom uzależnienia	Kobiety	Mężczyźni	Ogółem
	%	%	%
Niski	6,0	-	6,0
Łagodny	32,0	18,0	50,0
Umiarkowany	4,0	40,0	44,0
Silny	-	-	-

Źródło: Badania własne

W tabeli 3. zamieszczono rozkład poziomu uzależnienia wśród kobiet i mężczyzn. W badanej próbie 6,0% kobiet osiągnęło niski poziom uzależnienia, podczas gdy wśród mężczyzn nie odnotowano żadnych przypadków w tej kategorii. W zakresie łagodnego uzależnienia znalazło się 50,0% ogółu badanych, przy czym znacząco częściej dotyczyło to kobiet (32,0%) niż mężczyzn (18,0%). Najbardziej zauważalne różnice występują w kategorii umiarkowanego uzależnienia. Aż 40,0% mężczyzn osiągnęło wyniki odpowiadające tej grupie, podczas gdy wśród kobiet odsetek ten wyniósł zaledwie 4,0%. W badanej grupie nie odnotowano przypadków silnego uzależnienia (80–90 punktów), co sugeruje, że żaden z respondentów nie przejawia najbardziej ekstremalnych form problematycznego korzystania z Internetu.

Na podstawie uzyskanych danych może wskazać ogólne tendencje w poziomie uzależnienia. Otóż łagodne uzależnienie od Internetu stanowi dominującą kategorię (50,0% wszystkich badanych), co oznacza, że połowa uczestników korzysta z Internetu w sposób, który może budzić pewne obawy, ale nie prowadzi jeszcze do poważnych zaburzeń funkcjonowania. Mężczyźni są bardziej narażeni na uzależnienie niż kobiety, co potwierdza fakt, że 40,0% z nich osiągnęło umiarkowany poziom uzależnienia, podczas gdy wśród kobiet wynik ten wynosi jedynie 4,0%. Brak przypadków silnego uzależnienia może sugerować, że w badanej próbie problem nie przybiera jeszcze formy skrajnej, jednak odsetek osób umiarkowanie uzależnionych wskazuje na potrzebę podejmowania działań profilaktycznych.

Poniżej zestawiono przejawy problematycznego korzystania z Internetu. Respondenci wskazując na skali Likerta nasilenie danej zmiennej mieli możliwość określenia od 0 do 5.

Tabela 4. Przejawy problematycznego korzystania z Internetu

Przejawy problematycznego korzystania z Internetu	M	SD
Przekraczanie planowanego czasu online	4,06	0,65
Powtarzanie „jeszcze kilka minut i wyłączam”	3,84	0,91
Zarywanie nocy przez długie korzystanie z komputera	3,70	1,05
Odkładanie obowiązków domowych na rzecz Internetu	3,44	0,73
Radość na myśl o ponownym korzystaniu z Internetu	2,78	1,16
Narzekanie rodziców na nadmierne korzystanie z Internetu	2,78	1,37
Negatywny wpływ Internetu na naukę	2,72	1,01
Spadek wydajności i jakości nauki z powodu Internetu	2,68	0,95
Obawa przed nudnym i pustym życiem bez Internetu	2,54	0,98
Preferowanie Internetu zamiast spotkań towarzyskich	2,45	1,21
Intensywne myślenie o Internecie poza komputerem	2,40	0,92
Ucieczka w Internet przed negatywnymi myślami	2,36	0,94
Sprawdzanie poczty przed wykonaniem ważnych zadań	2,16	1,13
Zmiany nastroju zależne od dostępu do Internetu	2,14	1,10
Irytacja i nieuprzejmość wobec osób przerywających korzystanie z sieci	2,12	0,96
Usprawiedliwianie lub bagatelizowanie aktywności online	1,98	0,95
Nieudane próby ograniczenia czasu online	1,98	0,91
Zatajanie czasu spędzanego w sieci	1,62	0,83

Źródło: Badania własne

W tabeli 4. przedstawiono różne przejawy problematycznego korzystania z Internetu, uwzględniając średnie wartości (M) oraz odchylenia standardowe (SD), które wskazują na zróżnicowanie odpowiedzi badanych. Najwyższe średnie wartości uzyskały zachowania związane z przekraczaniem planowanego czasu online ($M = 4,06$), zarywaniem nocy z powodu długiego korzystania z komputera ($M = 3,70$) oraz trudnością w zakończeniu aktywności online („jeszcze kilka minut i wyłączam”, $M = 3,84$). Świadczy to o tym, że respondenci często tracą kontrolę nad czasem spędzonym w Internecie. Stosunkowo wysokie wartości osiągnęło również odkładanie obowiązków domowych na rzecz korzystania z sieci ($M = 3,44$), co sugeruje, że Internet może stanowić istotne źródło prokrastynacji. Umiarkowane wyniki uzyskały takie zachowania jak narzekanie rodziców na nadmierne korzystanie z Internetu ($M = 2,78$), radość na myśl o ponownym korzystaniu z sieci ($M = 2,78$) czy negatywny wpływ na naukę ($M = 2,72$). Może to wskazywać, że choć Internet nie zawsze jest postrzegany jako problematyczny, to jednak w pewnym stopniu wpływa na relacje rodzinne oraz proces edukacyjny użytkowników. Najniższe wartości uzyskały przejawy związane z ukrywaniem czasu spędzanego w sieci ($M = 1,62$), usprawiedliwianiem lub bagatelizowaniem aktywności online ($M = 1,98$) oraz nieudanymi próbami ograniczenia czasu w Internecie ($M = 1,98$). Sugeruje to, że badani rzadziej

doświadczają tych problemów lub rzadziej je sobie uświadamiają. Odchylenia standardowe wskazują na duże zróżnicowanie w odpowiedziach, szczególnie w obszarach takich jak narzekania rodziców ($SD = 1,37$) czy preferowanie Internetu zamiast spotkań towarzyskich ($SD = 1,21$), co sugeruje, że wpływ Internetu na życie użytkowników może być bardzo indywidualny.

Analiza czynnikowa metodą czynników głównych (osi głównych) uzyskanych wyników wykazała trzyczynnikową strukturę narzędzia: 1) nadmierne używanie Internetu (7,74 wartości własna, 43,04% wariancji testu); 2) negatywne konsekwencje (2,66 – wartość własna, 14,82% wariancji testu); 3) emocjonalne zaangażowanie (1,56 wartości własna – 8,67% wariancji testu). Poniżej zamieszczono zestawienie wybranych statystyk podstawowych dla wyodrębnionych czynników.

Tabela 5. Porównanie średnich z podziałem na podskale

Podskala	M	Min.	Max	SD
Nadmierne używanie Internetu	21,65	6,75	36,08	7,27
Negatywne konsekwencje	2,47	1,37	4,37	0,73
Emocjonalne zaangażowanie	8,41	2,00	14,12	3,49

Źródło: Badania własne

Z danych zamieszczonych w tabeli 5. odnosząc się do podskali nadmierne używanie Internetu wynika, że użytkownicy spędzają w sieci więcej czasu, niż planowali, oraz że trudno im ograniczyć czas online. Średni wynik wynoszący 21,65 sugeruje, że większość badanych wykazuje umiarkowany poziom nadmiernego korzystania, przy czym rozrzut wyników wskazuje na istotne zróżnicowanie wśród respondentów (od 6,75 do 36,08). Wysokie odchylenie standardowe (7,27) świadczy o dużej różnorodności w intensywności korzystania z Internetu w badanej grupie.

W podskali „negatywne konsekwencje”, która odnosi się do negatywnych skutków nadmiernego korzystania z Internetu, takich jak problemy w nauce, pracy lub relacjach społecznych wynika, że badani wskazują na stosunkowo niską percepcję negatywnych konsekwencji, co może oznaczać, że użytkownicy nie dostrzegają jeszcze poważnych problemów związanych z ich aktywnością online. Jednakże dolna i górna granica wyników (1,37-4,37) sugeruje, że niektóre osoby mogą doświadczać poważniejszych skutków nadmiernego korzystania z Internetu. Relatywnie niskie odchylenie standardowe (0,73) świadczy o mniejszym zróżnicowaniu w tej podskali.

Podskala „emocjonalne zaangażowanie”, ocenia stopień emocjonalnego przywiązania do Internetu i reakcje psychologiczne związane z jego używaniem. Średnia wartość 8,41 wskazuje na umiarkowany poziom emocjonalnego zaangażowania. Jednak wysoki maksymalny wynik (14,12) sugeruje, że niektóre osoby mogą przejawiać silne uzależnienie emocjonalne, co może prowadzić do trudności w ograniczeniu korzystania z Internetu. Odchylenie standardowe (3,49) świadczy o dużym zróżnicowaniu wśród badanych – niektóre osoby wykazują niskie zaangażowanie emocjonalne, podczas gdy inne są silnie związane z aktywnością online.

Zakończenie

W kontekście metodologii badawczej, analiza danych uzyskanych za pomocą Internet Addiction Test (IAT) pozwala na wyciągnięcie wniosków o stopniu uzależnienia wśród młodzieży. Wyniki, które wskazują na dominację łagodnego i umiarkowanego uzależnienia, w dużej mierze korespondują z badaniami Dudziaka i Sitarczyka, którzy wskazują, że problemy związane z uzależnieniem są bardziej powszechne wśród mężczyzn, co również znajduje potwierdzenie w wynikach przedstawionych w analizie wyników badania zróżnicowanego ze względu na płeć.

W kontekście przejawów problematycznego korzystania z Internetu, badania wykazały wysokie średnie wartości dla zachowań związanych z przekraczaniem planowanego czasu online, zarywaniem nocy i odkładaniem obowiązków na rzecz sieci. Wzrost tego typu zachowań również odzwierciedla charakterystyczne objawy uzależnienia, na które zwracają uwagę autorzy wspomnianych badań. Uzyskane wyniki badania wskazują, że chociaż młodzież może zdawać sobie sprawę z nadmiernego korzystania z Internetu, to próby ograniczenia tego czasu są często nieskuteczne, co znajduje potwierdzenie w statystyce, że około 50% badanych wykazuje objawy łagodnego uzależnienia.

Podsumowując, mimo że problem nie osiąga jeszcze skrajnych poziomów uzależnienia, jego skala, szczególnie w kontekście młodzieży, wymaga wprowadzenia skutecznych działań profilaktycznych, które mogłyby zapobiec rozwojowi poważniejszych problemów związanych z nadużywaniem technologii.

Przeprowadzone badania pozwoliły na wypracowanie wniosków i wskazanie rekomendacji naprawczych adresowanych przede wszystkim do środowisk osób zajmujących się wychowaniem i socjalizacją młodych ludzi.

Internet, jako wirtualna przestrzeń przenika rzeczywiste funkcjonowanie współczesnego człowieka. Dynamika zachodzących zmian indywidualnych i społecznych implikuje konieczność monitorowania tej przestrzeni zarówno pod względem korzyści jak i potencjalnych strat. Przeprowadzone badania stanowią jedynie przyczynek do dalszych wieloaspektowych eksploracji badawczych.

Tabela 6. Wnioski i rekomendacje z badań

Wniosek	Rekomendacja
W badanej próbie dominującym poziomem uzależnienia od Internetu jest łagodne uzależnienie. Wyodrębniła się grupa osób z umiarkowanym uzależnieniem, co wskazuje na potrzebę monitorowania zachowań związanych z korzystaniem z sieci. Wyniki sugerują, że osoby te mogą mieć trudności z kontrolowaniem czasu spędzanego w Internecie, co może prowadzić do problemów w innych obszarach życia.	Należy wprowadzić programy edukacyjne i prewencyjne, które będą zwiększać świadomość użytkowników na temat wpływu nadmiernego korzystania z Internetu na zdrowie i funkcjonowanie w codziennym życiu. Programy te powinny koncentrować się na rozwijaniu umiejętności zarządzania czasem online oraz na promowaniu zdrowych nawyków w zakresie korzystania z technologii.
Mężczyźni częściej znajdują się w grupie osób z umiarkowanym uzależnieniem od Internetu, podczas gdy kobiety przeważają w kategorii łagodnego uzależnienia. Oznacza to, że mężczyźni mogą być bardziej narażeni na rozwój uzależnienia, co może wynikać z różnych wzorców korzystania z Internetu oraz jego wpływu na życie.	Zaleca się dostosowanie programów profilaktycznych do różnic płciowych, uwzględniając specyficzne potrzeby i zachowania kobiet i mężczyzn w kontekście uzależnienia od Internetu. Programy te mogą obejmować różne podejścia w zależności od grupy docelowej, takie jak szkolenia dotyczące kontroli nad czasem spędzonym online, z naciskiem na eliminowanie potencjalnych źródeł uzależnienia.
Respondenci wykazują tendencję do przekraczania zaplanowanego czasu spędzanego online oraz zarywania nocy w celu kontynuowania korzystania z sieci. Wskazują również na odkładanie obowiązków domowych na rzecz korzystania z Internetu, co sugeruje, że Internet staje się dla nich istotnym źródłem rozrywki, ale także prokrastynacji.	Wskazane jest wprowadzenie narzędzi, które pomogą użytkownikom lepiej zarządzać czasem spędzonym online. Może to obejmować aplikacje monitorujące czas korzystania z Internetu oraz systemy przypomnień o przerwach, które pomogą zrównoważyć czas spędzany w sieci z innymi obowiązkami. Warto także rozwijać edukację na temat zdrowych nawyków korzystania z technologii.
Badani nie wskazują na poważne negatywne skutki związane z nadmiernym korzystaniem z Internetu, niektóre osoby dostrzegają wpływ Internetu na naukę, jakość życia rodzinnego oraz relacje społeczne. Istnieje potrzeba większej uwagi skierowanej na te aspekty, by zapobiec ich pogłębianiu się.	Należy podejmować działania profilaktyczne, które będą ukierunkowane na ograniczenie negatywnego wpływu Internetu na inne aspekty życia, takie jak nauka i relacje międzyludzkie. Wskazane są warsztaty i konsultacje, które pomogą uczestnikom w balansowaniu czasu online i w zwiększaniu efektywności w pracy czy w nauce.
Istnieje duże zróżnicowanie w zakresie emocjonalnego zaangażowania użytkowników w korzystanie z Internetu. Choć średni poziom zaangażowania wskazuje na umiarkowany stopień przywiązania do sieci, niektórzy użytkownicy wykazują silne emocjonalne przywiązanie, co może prowadzić do trudności w ograniczeniu czasu spędzanego online.	Dla osób wykazujących silne emocjonalne zaangażowanie w korzystanie z Internetu należy rozważyć indywidualne podejście w profilaktyce uzależnienia, które uwzględni psychologiczne aspekty uzależnienia. Można rozważyć psychoterapię grupową lub indywidualną, a także programy wsparcia emocjonalnego, które pomogą uczestnikom zrozumieć przyczyny ich przywiązania do sieci i znaleźć alternatywne formy zaspokajania tych potrzeb.

Źródło: Opracowanie własne

Bibliografia

1. American Psychiatric Association, *Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders. Fifth Edition – DSM-5*, Washington 2013
2. Block J., *Issues for DSM-V: Internet addiction*, [w:] „The American Journal of Psychiatry”, 165 (3), 2008.
3. Cudo A., Stróżak P., Kopiś N., *Raport z projektu badawczego „Specyfika funkcjonowania poznawczego osób uzależnionych od Internetu oraz osób uzależnionych od gier komputerowych”* <https://kcpu.gov.pl/wp-content/uploads/2022/11/specyfika-funkcjonowania-poznawczego-osob-uzaleznionych-od-internetu-oraz-osob-uzaleznionych-od-gier-komputerowych.pdf>.
4. Dudzia K. A., Sitarczyk M., *Temperament a ryzyko uzależnienia od Internetu u uczniów szkół średnich i studentów*, [w:] „Humanitas, Pedagogika i Psychologia” 2023, s. 175-191, https://www.researchgate.net/profile/Arkadiusz-Dudziak4/publication/375083353_Temperament_a_ryzyko_uzaleznienia_od_Internetu_u_uczniow_szkol_srednich_i_studentow/links/653fbed2f7d021785f2222b1/Temperament-a-ryzyko-uzaleznienia-od-Internetu-u-uczniow-szkol-srednich-i-studentow.pdf.
5. Dzierżyńska-Breś S., *Nowe uzależnienia – wprowadzenie w tematykę uzależnień behawioralnych*, [w:] „Studia Paedagogica Ignatiana” nr 2, 2023.
6. Husak P., Martyniuk T., *Istota i swoistość uzależnienia od substancji psychoaktywnych: podstawowe koncepcje naukowe, definicja i kryteria*, [w:] „Studia i Prace Pedagogiczne” 2014, nr 1.
7. Kostowski W., *Uzależnienia: podstawowe pojęcia i teorie*, [w:] „Psychiatria” nr 2, 2005.
8. Krejtz K., Krejtz I., *Ja w sieci — sieć we mnie. Zależności pomiędzy doświadczeniami relacji w Internecie a reprezentacją obrazu siebie*, [w:] D. Batorski, M. Marody, A. Nowak A., (red). *Společna przestrzeń Internetu*. Wydawnictwo Szkoły Wyższej Psychologii Społecznej „Academica”, Warszawa, 2006.
9. Majchrzak P., Ogińska – Bulik N., *Zachowania ryzykowne związane z cyberprzestrzenią. Polska adaptacja Internet Addiction Test* [w:] *Zachowania ryzykowne dzieci i młodzieży* (red.) Ogińska-Bulik N., WSHE, Łódź. 2006.
10. Ogińska-Bulik N., *Użytkowanie Internetu przez dzieci i młodzież – ryzyko uzależnienia, wyznaczniki psychologiczne*, [w:] *Zachowania ryzykowne dzieci i młodzież*, (red.) N. Ogińska-Bulik, WSHE, Łódź, 2006.
11. Pies R., *Should DSM-V designate “Internet addiction” a mental disorder?* [w:] „Psychiatry”, 6 (2), 2009, <http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC2719452/> [dostęp: 29.03.2025 r.].
12. Poprawa R., *Test problematycznego używania internetu. Adaptacja i ocena psychometryczna Internet Addiction. Test K. Young*, [w:] „Przegląd psychologiczny” nr 2, 2011.

13. Poprawa R., *W pułapce Internetu. Kontrowersje, fakty, mechanizmy*, [w:] *Nowe media a media tradycyjne. Prasa reklama Internet* (red.) M. Jeziński, Adam Marszałek, Toruń, 2009.
14. Rusin M.E. *Współczesne uzależnienia i ich wpływ na zdrowie człowieka* [w:] *Spoleczne uwarunkowania bezpieczeństwa* (red.) I. Urych, ASW, Warszawa 2021.
15. Spitzer M., *Cyberchoroby. Jak cyfrowe życie rujnuje nasze zdrowie*. Słupsk, Dobra Literatura, Słupsk, 2016.
16. Weisner E.B., The functions of Internet use and their social and psychological consequences, [w:] "Cyber Psychology and Behavior", 7, 2003.
17. Young K., *Internet addiction. The emergence of a new clinical disorder*, [w:] "Cyber Psychology and Behavior" 1, 1998.

INTERNET ADDICTION AMONG ADOLESCENTS

Summary

In the modern the lives of young people are inextricably linked to the Internet, which offers numerous benefits but also entails the risk of addiction. This article web holism define as an impulse control disorder that manifests as compulsive Internet use without intoxication, yet significantly impairing individual functioning. The aim of the study was to identify the level of Internet addiction among adolescents. A diagnostic survey method was employed, utilizing the Internet Addiction Test developed by Kimberly Young. The analysis revealed that, on average, the respondents fell within the boundaries of mild to moderate addiction. Male participants scored higher than females, suggesting a greater susceptibility to addiction. The most frequently reported symptoms of problematic Internet use included exceeding planned online time and postponing responsibilities. Factor analysis identified three core dimensions of Internet addiction: excessive Internet use, negative consequences, and emotional involvement.

Keywords: Internet, addiction, network addiction, problematic use of the internet, excessive use of the network.

Monika Żuchowska-Grzywacz
Katedra Prawa Publicznego
Wydział Prawa i Administracji
Uniwersytet Radomski im. K. Pułaskiego
ORCID: 0000-0001-5336-6864

KRAJOWY PLAN ODBUDOWY WSPARCIEM DLA ZRÓWNOWAŻONEJ PRZYSZŁOŚCI BEZPIECZEŃSTWA ŻYWNOŚCIOWEGO

Streszczenie

Mając na uwadze skalę problemów dotyczących bezpieczeństwa żywnościowego związanych z pandemią COVID-19, a także wojną na Ukrainie i konfliktem na Bliskim Wschodzie, zagrażających zachwianiem równowagi w tym obszarze, a nawet zintensyfikowanie głodu i niedożywienia w niektórych regionach świata, Unia Europejska zainicjowała bardzo ważną strategię ustanowienia wieloletniego wsparcia dla rolnictwa i odbudowania europejskich gospodarek.

Bezpieczeństwo żywnościowe zawsze stanowiło podstawę istnienia cywilizacji. Dlatego też, uwzględniając plan wsparcia UE, w artykule za cel pracy przyjęto przeanalizowanie użyteczności planu Krajowego Planu Odbudowy w odniesieniu do bezpieczeństwa żywnościowego, z punktu widzenia rozwiązań legislacyjnych i praktyki gospodarczej. Pojawiły się pytania o przyszłość tego bezpieczeństwa w kontekście zaproponowanego wsparcia finansowego, które w oparciu o dostępne źródła starano się w tym artykule wyjaśnić z punktu widzenia rozwiązań prawnych oraz efektywności działań. Analizowano monografie prawnicze oraz artykuły naukowe. Dzięki takiemu podejściu możliwe będzie przybliżenie dynamiki związanej z realizacją celu wzmocnienia w przyszłości bezpieczeństwa żywnościowego poprzez przyznane środki z Krajowego Planu Odbudowy.

Słowa kluczowe: bezpieczeństwo żywnościowe, KPO, zrównoważone rolnictwo, rolnictwo 4.0., zrównoważona chemizacja.

Wstęp

Strategia zapewniania bezpieczeństwa żywnościowego zawsze była priorytetowym zagadnieniem cywilizacyjnym. W języku prawniczym „bezpieczeństwo żywnościowe” co do zasady definiowane jest jako pewien optymalny stan zakładany przez ustawodawcę, który powinien być osiągnięty w zgodzie z właściwymi przepisami prawa.

Także rozwiązania legislacyjne zwykle opracowywane są dla wszechstronnie zrównoważonych sytuacji bez uwzględniania niespodziewanych zmian powodujących totalny chaos. Te wstrząsy wywołała w latach 2021-2022 pandemia COVID-19 i agresja Rosji na Ukrainę. Wydarzenia zagroziły bezpieczeństwu żywnościowemu, ograniczając produkcję zbóż, wzrost kosztów surowców energetycznych, nawozów i w konsekwencji cen żywności. Niekorzystnie odbiły się również na łańcuchach dostaw produktów rolnych i spożywczych osłabiając odporność podmiotów w nich uczestniczących.

Aby przeciwdziałać tym zagrożeniom, które doprowadzić mogą do głodu i niedożywienia w niektórych regionach świata, a także zadbać o bezpieczeństwo w tym zakresie w Unii Europejskiej, powstał plan odbudowy Next Generation UE, na który wyasygnowano kwotę 750 mld euro. Wyłaniające się z niego Krajowe Plany Odbudowy i Zwiększania Odporności za cel postawiły sobie rekonstrukcje i unowocześnienie potencjału rozwojowego, wsparcie konkurencyjności i poziomu życia utraconego w wyniku pandemii i trwającej do chwili obecnej niszczycielskiej wojny.

Unia Europejska ze względu na skalę problemów uzgodniła budżet na lata 2021-2027, w ramach którego powstał plan odbudowy Next Generation UE. Nie mogło w nim zabraknąć wsparcia dla bezpieczeństwa żywnościowego, jak również w konsekwencji w Polskim Planie Odbudowy i Zwiększania Odporności. Celem artykułu było przedstawienie i przeanalizowanie Polskiego Krajowego Planu Odbudowy w odniesieniu do bezpieczeństwa żywnościowego w aspektach rozwiązań legislacyjnych i ekonomicznych.

W związku z tymi założeniami podjęto próbę udzielenia odpowiedzi na następujące pytania:

- Jak potraktowane zostało bezpieczeństwo żywnościowe w KPO?
- Czy plan odbudowy przyczyni się do wsparcia przyszłościowych rozwiązań w obszarze bezpieczeństwa żywnościowego?
- Czy KPO ma wpływ na strategię WPR w zakresie legislacji?

W celu określenia znaczenia jakie przydano bezpieczeństwu żywnościowemu w KPO, przeprowadzono analizę podział środków finansowych z tego programu, pozostających w gestii Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Analizowano również korzystną dla bezpieczeństwa weryfikację środków oraz ich legislację na poziomie krajowym i unijnym. W kontekście przyszłościowych skutków KPO dla zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego zanalizowano znaczenie rolnictwa 4.0, integrowanej produkcji roślin, rolnictwa precyzyjnego oraz zrównoważonej chemizacji. Zwrócono także uwagę na możliwość usprawnienia systemu tworzenia prawa poprzez realizację wymagań związanych z „kamieniami milowymi” oraz konsultacjami społecznymi w obszarze bezpieczeństwa żywnościowego. Otwarte w dalszym ciągu pozostaje pytanie, na ile wsparcie KPO i legislacja są w stanie zapobiegać zagrożeniom w sytuacjach globalnych kryzysów.

1. Istota Krajowego Planu Odbudowy

Pandemia Covid-19 była szokiem egzogenicznym, źródłem cierpień ludzkich oraz poważnym osłabieniem gospodarek światowych i rynków pracy¹. Dokładne oszacowanie wpływu tej choroby na umieralność na świecie jest trudne do precyzyjnego określenia. Kochański Błażej i Sochacki Jakub na podstawie analizy oficjalnych danych, oceniają liczbę zgonów na 6 mln z powodu COVID-19 na koniec marca 2022². Mając na względzie skalę problemów przed jakimi stanęła również Unia Europejska, jej przywódcy bezzwłocznie uzgodnili budżet na latach 2021-2027 w wysokości 1.824 mld. Euro w celu wieloletniego wsparcia dla ratowania i odbudowywania słabnących gospodarek. Powstał plan odbudowy Next Generation UE, na który wyasygnowano kwotę 750 mld euro [w cenach stałych z 2018 r.] na inwestycje w transformację ekologiczno-cyfrową. Dzięki temu instrumentowi gospodarka europejska ożywiła się, a społeczeństwa stały się silniejsze i bardziej odporne. Głównym postulatem programowym Next Generation UE i narzędziem, w ramach którego udzielane są dotacje i pożyczki na wpieranie reform i inwestycji, pozostają Krajowe Plany na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności³. Kolejne zmieniające rozporządzenie UE umożliwiło państwom członkowskim wprowadzenie środków wspierających operacje inwestycyjne poprzez ustanowienie Inicjatywy Platformy Technologii Strategicznych [STEP]⁴.

Celem RRF jest wspieranie spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej przez:

- zwiększenie odporności gotowości na sytuacje kryzysowe oraz zdolności dostosowawczych państw członkowskich;
- łagodzenie społecznych i gospodarczych skutków kryzysu związanego z COVID-19;
- przyczynienie się do realizacji Europejskiego Filaru Praw Socjalnych;
- wspieranie zielonej transformacji;
- wspieranie transformacji cyfrowej;
- zwiększenie odporności, bezpieczeństwa i zrównoważonego rozwoju systemu energetycznego UE.

¹ K. Radlińska, *Pandemia Covid-19, implikacje dla polskiego rynku pracy*, Zeszyty Naukowe Wydziału Ekonomicznego, Politechnika Koszalińska, nr 24, Koszalin 2020, s.113-126.

² B. Kochański, J. Sochacki, *Nadmiarowe zgony podczas pandemii COVID-19 w Polsce*, Wiadomości Statystyczne, Polskie Towarzystwo Statystyczne, vol. 69, 2024, s. 24-44.

³ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/241 z dnia 12 lutego 2021 r. ustanawiające Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności, Dz.U. L 57 z 18.2.2021, s. 17-75.

⁴ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/795 z dnia 29 lutego 2024 r. w sprawie ustanowienia Platformy na rzecz Technologii Strategicznych dla Europy (STEP) oraz zmiany dyrektywy 2003/87/WE oraz rozporządzeń (UE) 2021/1058, (UE) 2021/1060 i (UE) 2021/1061, Dz.U. L 795 z 29.2.2024, s. 1-20.

Z realizacją celów RRF związany jest Krajowy Plan Odbudowy i Zwiększania Odporności KPO. Akceptacja polskiego KPO przez Komisję Europejską i Radę UE nastąpiła w czerwcu 2022 r.⁵.

2. Podział środków KPO

Jak przedstawiono w pierwszej części artykułu Europejski Fundusz Odbudowy szacowany według cen z 2018, wynosi 750 mld euro, w tym 390 mld euro dotacji i 360 mld euro pożyczek. Polska otrzymała ok 60 mld euro, w tym 25, 27 mld euro w postaci dotacji i 34,54 mld euro w formie preferencyjnych pożyczek. Dotacje i preferencyjne zobowiązania zostały przydzielone dla poszczególnych komponentów w artykule przedstawionych w ujęciu procentowym w tab. 1.

Tab. 1. Podział środków KPO

Symbol	Komponent	Dotacje %	Pożyczki %
A.	Odporność i konkurencyjność gospodarki	18,82	0,63
B.	Zielona energia, zmniejszanie energochłonności	21,21	29,37
C.	Cyfrowa transformacja	11,06	3,31
D.	Efektywność, dostępność i jakość systemu ochrony zdrowia	16,18	-
E.	Zielona inteligenta mobilność	21,82	3,81
F.	Bezpieczeństwo energetyczne	10,91	62,88
Suma		100%	100%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie kpo.gov.pl

Analizując specyfikę przyznanych dotacji i możliwości preferencyjnych pożyczek dla poszczególnych komponentów największe wsparcie w przeliczeniu złotych-kowym skierowane zostało na:

- Komponent A: dofinansowanie żłobków, klubów dziecięcych [2.613,4 mln PLN], rozbudowę potencjału badawczego [2.098,0 mln PLN], nowoczesne kształcenie [1.719 mln PLN], robotyzacji i cyfryzacji [1.927,6 mln PLN];
- Komponent B: zieloną transformację miast [38.042 mln] wymianę źródeł ciepła w budynkach [13.283,3 mln PLN], technologie wodorowe [3.426,8 mln PLN], energooszczędne budownictwo mieszkalne [2.495,4 mln PLN];
- Komponent C: szybki Internet w obszarze białych plam [5.412,7 mln], wyposażenie szkół w urządzenia multimedialne [2.528,7 mln], cyberbezpieczeństwo [2.278,9 mln], cyfrowe zmiany w przedsiębiorstwach [2.784,3];

⁵ Komunikat prasowy z 1 czerwca 2022 roku informujący o pozytywnej ocenie polskiego KPO przez Komisję, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022SC0521> [dostęp: 27.03.2025 r.].

- Komponent D: modernizację infrastruktury celów opieki zdrowotnej [7.825,8 mln], transformację cyfrową ochrony zdrowia, modernizację obiektów dydaktycznych nauk medycznych [2.998,5 mln];
- Komponent E: linie kolejowe [10.242 mln], pasażerski transport kolejowy [4.969,0 mln], bezpieczny transport [2.998,5 mln], gospodarkę niskoemisyjną [4.771,9 mln];
- Komponent F: wsparcie krajowego systemu energetycznego [69.709,9 mln], elektrownie wiatrowe [20.501,3 mln] zero emisyjne autobusy [3.229,8 mln].

Zgodnie ze strategią Unii Europejskiej znaczna część polskiego budżetu KPO przeznaczona została na realizację celów klimatycznych [44,96 %] oraz transformację cyfrową [21,28%]⁶. Wsparcie dla zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego ze środków KPO, to również ważne zagadnienie, którego aspekty odnaleźć można w poszczególnych zaprezentowanych komponentach. Istotnym staje się określenie tego wsparcia i jego znaczenia dla perspektywicznych zmian klimatycznych w kierunku zrównoważonej przyszłości.

3. Bezpieczeństwo żywnościowe w zrównoważonej przyszłości

Zapewnienie bezpieczeństwa żywności stało się globalnym i kluczowym wyzwaniem dla rolnictwa. Nie tylko pandemia, ale także agresja Rosji na Ukrainę, spowodowały degradację środowiska naturalnego oraz zaburzyły funkcjonowanie łańcuchów dostaw, jak również wzbudziły wątpliwości w niektórych elementach Europejskiego Zielonego Ładu. Regulacje prawne EZŁ, które spowodowały te wątpliwości⁷ dotyczyły zdecydowanego wspierania produkcji ekologicznej i odchodzenia od chemizacji tj. środków ochrony roślin i nawozów mineralnych, na rzecz metod niechemicznych i droższych środków biologicznych. Te przepisy ograniczające w sposób rygorystyczny użycie nawozów mineralnych i pestycydów przyczyniły się między innymi do napięć społecznych i strajków rolników w krajach UE. Dynamiczna sytuacja międzynarodowa i grożący w perspektywie kryzys żywnościowy, w sposób istotny zweryfikowały to podejście również w przepisach prawnych. Konflikt interesów pomiędzy chemizacją rolnictwa a bezpieczeństwem żywności

⁶ https://www.gov.pl/web/fundusze-regiony/krajowy-plan-odbudowy3?utm_source=chatgpt.com, [dostęp: 27.03.2025 r.].

⁷ https://www.ppr.pl/wiadomosci/skutkuja-protesty-rolnikow-ursula-von-der-leyen-wycofuje-kolejny-projekt-ke?utm_source=chatgpt.com, <https://oko.press/na-zywo/dzien-na-zywo-najwazniejsze-informacje/ke-wycofa-kontrowersyjny-projekt-to-reakcja-na-protesty-rolnikow>, <https://www.gov.pl/web/rolnictwo/komisja-europejska-zapowiada-wycofanie-projektu-przepisow-ograniczajacych-stosowanie-srodkow-ochrony-roslin>, [dostęp: 29.03.2024 r.].

zyskuje na znaczeniu. Autorka w swoich publikacjach⁸ zwracała uwagę, że optymalna droga do zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego i żywności w zrównoważonej przyszłości prowadzić powinna przez integrowaną produkcję roślin, rolnictwo precyzyjne (w tym Rolnictwo 4.0.) i zrównoważoną chemizację włączającą środki biologiczne przy jednoczesnym ograniczaniu użycia nawozów sztucznych i pestycydów.

Koncepcja bezpiecznej żywności, która została wprowadzona do kategorii bezpieczeństwa żywnościowego, i jej oficjalna definicja ukształtowała się podczas pierwszej Światowej Konferencji Żywności, która odbyła się w Rzymie w 1974 r. pod auspicjami Organizacji ds. Wyżywienia i Rolnictwa⁹. Według niej bezpieczeństwo żywności to dostępność w każdym czasie, odpowiedniej podaży podstawowych produktów żywnościowych, w celu zaspokojenia stale rosnącej konsumpcji oraz łagodzenia wahań wielkości produkcji oraz cen. Kolejne definicje uwzględniły również stronę popytową rozumianą jako zapewnianie nie tylko fizycznego ale również ekonomicznego dostępu do żywności. W latach 90 XX w. wprowadzono do pojęcia bezpieczeństwa żywnościowego elementy wartości odżywczych oraz preferencji żywności zależnych od czynników społecznych i kulturowych. Działalność zorientowana na bezpieczeństwo żywnościowe w kontekście zrównoważonej przyszłości, powinna w elastyczny sposób rozwijać relacje instytucjonalne, krajowe i międzynarodowe, zwłaszcza o charakterze prawnym. W języku prawniczym „bezpieczeństwo żywnościowe” może być ujmowane jako optymalny stan zakładany przez ustawodawcę, który jest możliwy do osiągnięcia zgodnie z właściwymi przepisami zarówno prawa międzynarodowego, unijnego, jak i krajowego. Jest więc stanem pożądanym bez względu na ustrój polityczny i warunki społeczno-gospodarcze. W wymiarze międzynarodowym postrzegane jest jako konieczność walki z głodem.

W kontekście zrównoważonej przyszłości warto odnotować również ruch społeczny związany z „suwerennością żywnościową”. Koncepcja ta zakłada, że poszczególne państwa powinny mieć prawo do określania własnej polityki rolnej i żywnościowej. Koncepcja suwerenności żywnościowej została rozpropagowana przez międzynarodowy ruch rolników Via Campesina, który może nabierać znaczenia w dobie galopujących zmian klimatycznych¹⁰. Zwolennicy „suwerenności żywnościowej” określają ten system jako znaczący krok w kierunku zapewnienia

⁸ M. Żuchowska-Grzywacz, *Rola administracji publicznej w zapewnianiu bezpieczeństwa żywności – wybrane aspekty prawne*. Studia Prawnoustrojowe, 2025, nr. 67, s. 446-557., M. Żuchowska-Grzywacz, *Produkt regionalny w służbie bezpieczeństwa żywności*, [w:] Studia Iuridica Lublinensia, 2024, 23(1), 123-140., M. Żuchowska-Grzywacz, *Rolnictwo zrównoważone w kontekście bezpieczeństwa żywnościowego*, [w:] Zeszyty Prawnicze UKSW, 2024, 24(1), 135-150.

⁹ Raport Światowej Konferencji Żywnościowej, Rzym, 5-16 listopada 1974 r. https://digitallibrary.un.org/record/701143?ln=en&utm_source=chatgpt.com&v=pdf [dostęp: 28.03.2025r.].

¹⁰ T. Srogosz, *Międzynarodowe prawo żywnościowe*, Warszawa, 2020, s. 33.

bezpieczeństwa żywnościowego i promowania zrównoważonego rolników. Jest to ruch na razie praktykowany przez drobnych producentów żywności w zgodzie z naturą.

4. Bezpieczeństwo żywnościowe we Wspólnej Polityce Rolnej

W Unii Europejskiej kwestie zapewniania bezpieczeństwa żywnościowego regulował już Traktat Rzymski, określając w art. 39 cele Wspólnej Polityki Rolnej, w tym zagwarantowanie bezpieczeństwa dostaw i racjonalnych cen żywności¹¹. Wśród celów reformy Wspólnej Polityki Rolnej wskazano trzy główne tj.: opłacalność produkcji żywności, bezpieczeństwa żywnościowego w warunkach poszanowania środowiska i przy zachowaniu równowagi terytorialnej oraz wsparcie dla ograniczania kryzysów żywnościowych na świecie poprzez określoną strategię tworzenia zapasów¹². Wsparcie dla rolników zapewniające opłacalność produkcji rolnej wymaga uregulowania sytuacji prawnej w zakresie stosowania chemii rolnej. Z problematyką bezpieczeństwa żywności związane są zagadnienia przyszłości funkcjonowania sektorów produkcji rolnej ich wpływu na środowisko naturalne. Ograniczanie niekorzystnego wpływu rolnictwa na środowisko doprowadziło do upowszechnienia kilku współistniejących modeli prowadzenia gospodarstw takich jak: rolnictwo konwencjonalne, ekologiczne, zrównoważone. Wyzwania klimatyczne i środowiskowe nie są jednak jedynymi problemami z jakimi mierzą się dzisiaj społeczeństwa.

Perspektywa wzrostu liczby ludności na świecie w 2025 r. do ok. 10 miliardów¹³ oznacza jeszcze większe niż obecnie zapotrzebowanie na żywność. Model rolnictwa ekologicznego, ze względu na wydajność i wyższy koszt nie będzie stanowił przez dłuższy czas jedynej realnej alternatywy. Podobnie jak rolnictwo konwencjonalne, powodujące istotne straty środowiskowe. Dlatego też model rolnictwa zrównoważonego zyskuje powszechną akceptację dla zapewniania w przyszłości bezpieczeństwa żywnościowego. Wraz z takim podejściem wzrasta również znaczenie zrównoważonej chemizacji i rolnictwa precyzyjnego.

Te spójne elementy mogą przyczynić się do zdecydowanego zmniejszenia szkody środowiskowej i utrzymania odpowiedniej skali produkcji rolniczej, zysku rolników i przystępnych cen dla konsumentów. Podkreślić należy, że głód i niedożywienie nie są często skutkiem braku żywności, ale efektem złej dystrybucji.

¹¹ Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, Dz. Urz. UE C 2007, nr 306, poz. 1.

¹² K. Leśkiewicz *Bezpieczeństwo żywnościowe i bezpieczeństwo żywności – aspekty prawne*, [w:] Przegląd Prawa Rolnego, nr 1 (10), 2012, s. 193.

¹³ Organizacja Narodów Zjednoczonych, Raport na temat prognoz demograficznych, 2022. <https://www.un.org/development/desa/en/news/population/world-population-prospects-2022.html>, [dostęp: 28.03.2025 r.].

Należy zwrócić uwagę, że zbyt rygorystyczne podejście w Europejskim Zielonym Ładzie do chemizacji obniża konkurencyjność unijnych rolników i powinno być uelastycznione. W tym także kierunku powinny przebiegać prace legislacyjne.

W koncepcji zrównoważonej przyszłości bezpieczeństwa żywnościowego eksponowane są dwie grupy celów WPR:

- bezpieczeństwa żywnościowego, opartego na rosnącej populacji na świecie,
- bezpieczeństwa środowiskowego, obniżającego wpływ rolnictwa na środowisko, w tym na glebę, wodę, atmosferę, bioróżnorodność czy krajobraz¹⁴.

O stanie bezpieczeństwa żywnościowego traktuje przyjęta przez Komisję Europejską strategia „Od pola do stołu”. Jest ona elementem Europejskiego Zielonego Ładu promującym zrównoważoną gospodarkę żywnościową. Jej znaczenie i założenia mają istotny wpływ na formułowanie i modyfikację przepisów unijnej legislacji dotyczącej bezpieczeństwa żywnościowego¹⁵.

Opublikowana w styczniu 2024 roku Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 14 czerwca 2023 r. w sprawie bezpieczeństwa żywnościowego i długoterminowej odporności rolnictwa w UE¹⁶ nakreśliła stan wyjściowy, zdefiniowała bieżące zagrożenia, problemy i bariery, a także dokonała diagnozy rzeczywistości. W punkcie wyjścia, podkreśliła, że zmieniające się podejście do bezpieczeństwa żywnościowego wiązać należy z bezprawną napaścią Rosji na Ukrainę, pandemią COVID-19, zmianami klimatycznymi oraz rosnącymi cenami energii i nawozów. Z tego powodu europejska produkcja żywności została uznana za sektor strategiczny traktowany na równi z bezpieczeństwem energetycznym, obronnością oraz z walką ze zmianami klimatycznymi¹⁷. W Polsce zapewnianie bezpieczeństwa żywnościowego wpisane zostało w strategię bezpieczeństwa narodowego¹⁸.

Postęp w realizacji strategii WPR, a w niej celów Europejskiego Zielonego Ładu, związanych z bezpieczeństwem żywnościowym zależeć będzie nie tylko od opartej na gruncie porozumienia wszystkich stron zainteresowanych, legislacji, ale także

¹⁴ M. A. Król, *Ekologizacja Wspólnej Polityki Rolnej – zagadnienia prawne*, [w:] Polityki Europejskie, Finanse i Marketing, nr 10(59), 2013, s. 413

¹⁵ Komisja Europejska. (2020). *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: Strategia „od pola do stołu” na rzecz sprawiedliwego, zdrowego i przyjaznego dla środowiska systemu żywnościowego*. COM(2020) 381 final. https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:ea0f9f73-9ab2-11ea-9d2d-01aa75ed71a1.0015.02/DOC_1&format=PDF, [dostęp: 28.03.2025 r.].

¹⁶ Rezolucja z dnia 14 czerwca 2023 r. w sprawie zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego i długoterminowej odporności rolnictwa w UE (2022/2183(INI)) https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/ALL/?uri=CELEX%3A52023IP0238&utm_source=chatgpt.com, [dostęp: 28.03.2025 r.].

¹⁷ Tamże.

¹⁸ Strategia Bezpieczeństwa Narodowego RP, https://www.bbn.gov.pl/ftp/dokumenty/Strategia_Bezpieczenstwa_Narodowego_RP_2020.pdf, [dostęp: 28.03.2025 r.].

wspieraniu finansowym wykraczającym poza zakres krajowych programów. Takie podejście wzmocni konkurencyjność i innowacyjność rolnictwa w Polsce i pozwoli na przejście do gospodarki opartej na zrównoważonych zasadach w obszarach: opłacalności, konkurencyjności, ekologiczności, bezpieczeństwa i jakości, a także etycznych postępowań. Będzie ono miało także bezpośrednie przełożenie na bezpieczeństwo żywności, dla którego wsparciem będą fundusze w ramach Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności.

5. Cele strategiczne KPO w zapewnianiu bezpieczeństwa żywnościowego

Wsparcie dla zapewniania bezpieczeństwa żywnościowego w przyszłości opierać się powinno na zasadzie zrównoważonego rozwoju rolnictwa. Twierdzi tak między innymi Szymańska¹⁹ przedstawiając tę zasadę w świetle uregulowań gałęzi prawa i polityki rolnej. Zrównoważone rolnictwo i sprawna dystrybucja skracająca łańcuchy dostaw produktów rolnych i spożywczych, znalazły uprzywilejowane pozycje w przydziale środków z KPO. W programie tym dostrzeżono również instrumenty wspomagające realizację wspomnianych celów tj.: Integrowanej produkcji roślin, rolnictwa precyzyjnego, zrównoważonej chemizacji, a także Rolnictwa 4.0 wspierającego rozwiązania cyfrowe. Na te elementy skierowane zostały głównie środki finansowe mające na celu zapewnienie bezpieczeństwa żywności (jakościowego i ilościowego). W Krajowym Planie Odbudowy i Zwiększania Odporności, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi odpowiada za następujące komponenty:

- A 1.4. Platformę na rzecz poprawienia warunków konkurencyjności i ochrony producentów w sektorze rolnym;
- A 2.4 Wzmacniania mechanizmów współpracy pomiędzy sektorem nauki a przemysłem rolno-spożywczym;
- B 3.1 Wsparcia zrównoważonej gospodarki rolno-ściekowej na obszarach wiejskich;
- B 3.3 Wsparcia dla zrównoważonego gospodarowania zasobami wody w rolnictwie.

W ramach tych Komponentów najistotniejsza z punktu widzenia bezpieczeństwa żywnościowego pozostaje Inwestycja A 1.4.1 skierowana bezpośrednio do rolników. Inwestycja ta dotyczy dywersyfikacji i skracania łańcuchów dostaw produktów rolnych i spożywczych oraz budowania odporności podmiotów. W lipcu 2024r. Komisja Europejska zatwierdziła wniosek Polski w sprawie rewizji KPO²⁰. Najważniejsze zmiany dotyczyły w sektorze rolnym, zwiększania wsparcia dla rolników

¹⁹ M. Szymańska, *Zasada zrównoważonego rozwoju rolnictwa w świetle uregulowań gałęzi prawa i polityki rolnej*, [w:] *Studia Iuridica Lublinensia*, vol. XXV, 1/2016 s. 126-132.

²⁰ Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej. (2024). *Komisja Europejska pozytywnie zaopiniowała rewizję KPO*. <https://www.gov.pl/web/fundusze-regiony/komisja-europejska-zatwierdzila-rewizje-kpo>, [dostęp: 28.03.2025 r.].

i rybaków na modernizację i wyposażenie, bezpieczeństwa żywnościowego wspierania nowych technologii w zakresie rolnictwa 4.0. według informacji Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej²¹ przeznaczono uwolnione środki z części grantowej KPO ok. 2.5 mln zł na bezpieczeństwo żywnościowe i Rolnictwo 4.0 oraz skracanie łańcucha dostaw w sprawie rewizji kamieni milowych KPO.

Analizując Rezolucję Parlamentu Europejskiego z 14 czerwca 2023 w sprawie bezpieczeństwa żywnościowego i długofalowej odporności rolnictwa²². Rezolucja stanowić może również bazę dla tworzenia przyszłych ram prawnych w odniesieniu do bezpieczeństwa żywnościowego w następujących obszarach:

- wyrównywania wsparcia w ramach WPR do unijnej średniej;
- zmniejszanie zależności od importu z poza UE;
- łagodzenia zmian klimatycznych;
- wzmacniania łańcuchów dostaw;
- wspierania zrównoważanego i odpornego rolnictwa;
- zapewniania różnorodności modeli rolnictwa w polityce Europejskiego Zielonego Ładu;
- konkurencyjności w kontekście importu produktów niespełniających norm europejskich;
- sztucznej inteligencji i rolnictwa precyzyjnego w procesie optymalizacji stosowania środków ochrony roślin i nawozów;
- dostępu do nowych technologii ograniczających zużycie pestycydów;
- roli integrowanej ochrony roślin i zrównoważonej chemizacji jako metody optymalizującej stosowanie pestycydów;
- dostępności do skutecznych środków ochrony roślin;
- wsparcie Rolnictwa 4.0 przez zakup sprzętu cyfrowego, aplikacji i oprogramowania²³.

Rewizja środków z KPO z 2024 r. pozwoliła na uruchomienie kolejnych naborów w ramach wsparcia Rolnictwa 4.0 w 2025 r. Przedstawiciele Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa twierdzą, że zostanie ono skierowane głównie do jednostek doradztwa rolniczego. Program Rolnictwo 4.0 w celu utrwalania bezpieczeństwa żywnościowego powinny mieć stałe miejsce oprócz rolnictwa precyzyjnego, system integrowanej produkcji roślin zrównoważonej chemizacji obniżają poziom zużycia środków ochrony roślin, nawozów i stanu środowiska naturalnego.

²¹ <https://www.kpo.gov.pl/strony/aktualnosci/rzad-zdecydowal-o-przekierowaniu-srodkow-z-kpo-na-fundusz-bezpieczenstwa-i-obronnosci/>, [dostęp: 28.03.2025 r.].

²² Rezolucja z dnia 14 czerwca 2023 r. w sprawie zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego..., dz. cyt., [dostęp: 28.03.2025 r.].

²³ Tamże.

Krajowy Plan Odbudowy i Zwiększania Odporności powinien znacząco przyczynić się do wzmocnienia bezpieczeństwa żywnościowego w Polsce i UE. Warto również zauważyć, że wdrożenie KPO w tym zakresie, wiąże się z wieloma warunkami (kamieniami milowymi) postawionymi przez Komisję Europejską (dla przykładu A 18 F). Konsultacje społeczne w ramach projektów rozporządzeń związanych z KPO mogą także wpłynąć na usprawnianie systemu tworzenia prawa.

Zakończenie

Podjęcie do bezpieczeństwa żywnościowego zostało zweryfikowane poprzez pandemię COVID-19, bezprawną napaść Rosji na Ukrainę i skutki tej agresji, zmiany klimatyczne, rosnące ceny energii nawozów, osłabienie wydajności łańcucha dostaw żywności, a także czynniki polityczno-instytucjonalne. W szczególności te dwa pierwsze miały istotny wpływ na zagrożenia z nim związane. Strategia zapewniania tego bezpieczeństwa w Polsce jest kluczowym kierunkiem działalności politycznej i gospodarczej. Polska otrzymała istotne wsparcie finansowe z wieloletniego ustanowionego przez Unię Europejską planu Next Generation UE poznaczonego między innymi dla sektora rolnego. W ramach tego planu wyasygnowano kwotę 750 mln Euro na inwestycję w transformację ekologiczno-cyfrową. Dzięki temu gospodarka europejska ożywiła się również w obszarze bezpieczeństwa żywnościowego. Wsparcie to ukierunkowano na rozwój rolnictwa zrównoważonego, doskonałego łańcucha dostaw i przechowalnictwo, edukację, a także Rolnictwo 4.0 i zrównoważoną chemizację.

Celem artykułu było przedstawienie i przeanalizowanie skutków wsparcia z KPO w Polsce, w odniesieniu do bezpieczeństwa żywnościowego w aspektach rozwiązań legislacyjnych i ekonomicznych. Podjęto próbę udzielenia odpowiedzi na poniższe pytania.

Pierwsze związane było z określeniem rangi bezpieczeństwa w odniesieniu do wielkości zaplanowanych wydatków z KPO w Polsce. Po przeprowadzeniu analizy w oparciu o literaturę przedmiotu i dostępnych materiałów źródłowych postawiono wniosek, że bezpieczeństwo żywnościowe zostało w należyty sposób uwzględnione w podziale środków finansowych. Świadczyć mogą o tym fundusze zgromadzone w ramach Komponentu A „Odporność i konkurencyjność gospodarki”, uwypuklenie w Krajowym Planie Odbudowy i Zwiększania Odporności w projekcie A 1.4” platforma na rzecz poprawienia warunków konkurencyjności i ochrony producentów w sektorze rolnym.” Przemawia za tym również zatwierdzony przez Komisję Europejską zgłoszony przez Polskę wniosek w sprawie rewizji KPO²⁴ dotyczących zwiększenia tego wsparcia o uwolnione środki z części grantowej KPO (ok.2,5 mln) na bezpieczeństwo żywnościowe i Rolnictwo 4.0.

²⁴ Komisja Europejska, *Decyzja wykonawcza Rady UE zatwierdzająca rewizję Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności*, Bruksela, dnia 1.7.2024 r. COM(2024) 284 final, [dostęp: 28.03.2025 r.].

Analiza zagadnień zawarta w drugim pytaniu: Czy Plan Odbudowy przyczyni się do usprawniania przyszłościowych rozwiązań w obszarze bezpieczeństwa żywnościowego” dostarczyła argumentów do pozytywnej weryfikacji. Wniosek taki został oparty na podstawie oceny specyfiki usprawnień finansowych z KPO w obszarze bezpieczeństwa żywnościowego nakierowanego na zrównoważone rolnictwo. Jak wskazano w artykule na podstawie analizy literaturowej, ten typ rolnictwa w najbliższej przyszłości wydaje się pozostawać najbardziej optymalnym rozwiązaniem. Zawarte w nim elementy bezpieczeństwa żywności powinny uwzględniać wzmacnianie: integrowanej produkcji roślin, rolnictwa precyzyjnego i zrównoważonej chemizacji. Ta ostatnia powinna w coraz większym stopniu włączać środki biologiczne, ograniczając wszędzie tam gdzie to możliwe stosowanie nawozów sztucznych i pestycydów. Wszystkie te elementy są zawarte w Komponentach Krajowego Planu Odbudowy (tab. 1.).

W artykule podkreślono pozytywną rolę weryfikacji środków z KPO z 2024. Przyczyniające się do wzmacniania programu Rolnictwo 4.0 przy wykorzystaniu sztucznej inteligencji. Kierunki usprawnień przewidziane w środkach KPO są zgodne z Rezolucją Parlamentu Europejskiego z 14 czerwca 2023 r. w sprawie bezpieczeństwa żywnościowego i długoterminowej odporności rolnictwa. Stanowi to dodatkowy dowód uzasadniający postawiony wniosek, że Plan Odbudowy przyczyni się do większego zapewnienia przyszłych rozwiązań w obszarze analizowanego bezpieczeństwa.

Powyższy wniosek związany jest również z treścią merytoryczną pytania trzeciego. W części uzasadniającej spójność strategii WPR ze środkami KPO przeznaczonymi na bezpieczeństwo żywnościowe. Strategia nakierowana jest w zmodyfikowanym Europejskim Zielonym Ładzie na akceptację dla różnorodności modeli rolniczych. Uwytkła również elementy związane z dywersyfikacją i skracaniem łańcucha dostaw produktów rolnych i spożywczych. W ramach tej Inwestycji uruchomione zostały środki z KPO między innymi na budowę i modernizację centrów magazynowo-dystrybucyjnych, wsparcie dla rolnictwa na wdrażanie programu Rolnictwo 4.0, zakup sprzętu transportowo-przechowalniczego, maszyn i urządzeń koniecznych w przetwórstwie i obrocie produktami rolno-spożywczymi, a także sprzętu cyfrowego.

Znaczącą i pozytywną rolę dla bezpieczeństwa żywnościowego w kontekście przemian związanych z Europejskim Zielonym Ładem, Wspólna Polityka Rolna, a także ze zobowiązaniami (kamieniami milowymi) podjętymi w procesie tworzenia KPO odegrała legislacja. Kamienie milowe, za realizację których odpowiada Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi zawarte są w Komponentach A i B. Związane są one między innymi z przeciwdziałaniem eliminującym nieuczciwe praktyki w obrocie produktami rolnymi i spożywczymi, wspieraniem łańcuchów zaopatrzenia w żywność, a także rozwiązaniami w zakresie Rolnictwa 4.0.

Konsultacje społeczne w ramach projektów rozporządzeń związanych z KPO mogą także przyczyniać się do usprawniania systemu tworzenia prawa. Ostatnie wydarzenia międzynarodowe mogą przynieść jednak istotne zmiany w podziale środków z KPO. Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalne dostrzega możliwość przesunięcia ok. 30 mln zł na cele obronne i przemysł zbrojeniowy.

Bibliografia

Artykuły naukowe

1. Kochański B., Sochacki J., *Nadmiarowe zgony podczas pandemii COVID-19 w Polsce*. Wiadomości Statystyczne, 69/2024.
2. Królikowski M.A., *Ekologizacja Wspólnej Polityki Rolnej – zagadnienia prawne*. Polityki Europejskie, Finanse i Marketing, 10(59)/2013.
3. Leśkiewicz K., *Bezpieczeństwo żywnościowe i bezpieczeństwo żywności – aspekty prawne*. Przegląd Prawa Rolnego, 1(10)/2012.
4. Radlińska K., *Pandemia COVID-19, implikacje dla polskiego rynku pracy*, [w:] Zeszyty Naukowe Wydziału Ekonomicznego, Politechnika Koszalińska, 24/2020.
5. Srogosz T. *Międzynarodowe prawo żywnościowe*. Warszawa.
6. Szymańska, M., *Zasada zrównoważonego rozwoju rolnictwa w świetle uregulowań galezi prawa i polityki rolnej*, [w:] Studia Iuridica Lublinensia, 25(1)/2016.

Akty prawne

1. Parlament Europejski i Rada Unii Europejskiej. Rozporządzenie (UE) 2021/241 z dnia 12 lutego 2021 r. ustanawiające Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności. *Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej*, L 57, 17-75.
2. Parlament Europejski i Rada Unii Europejskiej. Rozporządzenie (UE) 2024/795 z dnia 29 lutego 2024 r. w sprawie ustanowienia Platformy na rzecz Technologii Strategicznych dla Europy (STEP) oraz zmiany dyrektywy 2003/87/WE i innych rozporządzeń. *Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej*, L 795, 1-20.
3. Parlament Europejski. Rezolucja z dnia 14 czerwca 2023 r. w sprawie zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego i długoterminowej odporności rolnictwa w UE (2022/2183(INI)).

Raporty i dokumenty

1. Komisja Europejska. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: *Strategia „od pola do stołu” na rzecz sprawiedliwego, zdrowego i przyjaznego dla środowiska systemu żywnościowego*. COM(2020) 381 final.
2. Komisja Europejska. Komunikat prasowy z 1 czerwca 2022 roku informujący o pozytywnej ocenie polskiego Krajowego Planu Odbudowy przez Komisję.
3. Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej. (2024). Komisja Europejska pozytywnie zaopiniowała rewizję KPO.
4. Rządowe Centrum Legislacji. Strona informacyjna dotycząca przekierowania środków z KPO na Fundusz Bezpieczeństwa i Odporności. 2025 r.

Źródła internetowe

1. Organizacja Narodów Zjednoczonych. Raport na temat prognoz demograficznych. Dostępne na: <https://www.un.org/development/desa/en/news/population/world-population-prospects-2022.html>.
Parlament Europejski. Rezolucja z dnia 14 czerwca 2023 r. w sprawie zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego i długoterminowej odporności rolnictwa w UE (2022/2183(INI)). Dostępne na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/ALL/?uri=CELEX%3A52023IP0238>.
2. Komisja Europejska. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: Strategia „od pola do stołu” na rzecz sprawiedliwego, zdrowego i przyjaznego dla środowiska systemu żywnościowego. COM(2020) 381 final. Dostępne na: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:ea0f9f73-9ab2-11ea-9d2d-01aa75ed71a1.0015.02/DOC_1&format=PDF.
3. Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, Komisja Europejska pozytywnie zaopiniowała rewizję KPO. Dostępne na: <https://www.gov.pl/web/fundusze-regiony/komisja-europejska-zatwierdzila-rewizje-kpo>, [dostęp: 30.03.2025 r.]
4. Rządowe Centrum Legislacji. Strona informacyjna dotycząca przekierowania środków z KPO na Fundusz Bezpieczeństwa i Odporności. Dostępne na: <https://www.kpo.gov.pl/strony/aktualnosci/rzad-zdecydowal-o-przekierowaniu-srodkow-z-kpo-na-fundusz-bezpieczenstwa-i-obronnosci>, [dostęp: 4.04.2025 r.].

NATIONAL RECOVERY PLAN SUPPORT FOR A SUSTAINABLE FUTURE OF FOOD SECURITY

Summary

In light of the significant challenges to food security arising from the COVID-19 pandemic, the war in Ukraine, and conflicts in the Middle East events that have disrupted supply chains and heightened the risk of hunger and malnutrition in various regions the European Union has launched a pivotal strategy aimed at providing multi-year support for agriculture and revitalizing European economies. Food security has always been fundamental to the existence of civilizations. Therefore, considering the EU's support plan, this article aims to analyze the utility of the National Recovery Plan (Krajowy Plan Odbudowy, KPO) concerning food security, focusing on legislative solutions and economic practices. Questions have arisen about the future of food security in the context of the proposed financial support. This article seeks to address these questions by examining legal frameworks

and the effectiveness of implemented measures, drawing upon available sources. Legal monographs and scientific articles have been analyzed to provide insights into the dynamics associated with achieving the goal of strengthening future food security through the allocated funds from the National Recovery Plan.

Keywords: Food security, National Recovery Plan, sustainable agriculture, Agriculture 4.0, sustainable chemisation.

Julian Kazimierz Auleytner
EF Academy
ORCID: 0009-0003-3774-410X

BEZPIECZEŃSTWO ZDROWOTNE, CZYLI POPRAWA EFEKTYWNOŚCI FUNKCJONOWANIA SYSTEMU OCHRONY ZDROWIA DO 2030 ROKU

Streszczenie

Bezpieczeństwo zdrowotne to pojęcie, które odnosi się do zapewnienia ochrony i bezpieczeństwa w kontekście zdrowia i dobrostanu jednostki. Stanowi istotny element składowy bezpieczeństwa narodowego, ponieważ poprzez system ochrony zdrowia władze publiczne kształtują stan zdrowia obywateli, kondycje psychofizyczną i mobilność zawodową obywateli.

Celem artykułu jest analiza, wersyfikacja i ocena zapisów zawartych w KPO na rzecz gwarancji bezpieczeństwa zdrowotnego obywateli. Wytyczne do 2030 roku wymagają spójnych strategii i kompleksowych działań o charakterze długofalowym równolegle realizowanych na wszystkich szczeblach administracji terenowej w kontekście realnej dostępności do usług zdrowotnych.

W artykule przeanalizowano również obecną kondycję zdrowotną obywateli polskich oraz potrzeby dostępności do usług zdrowotnych w kontekście starzejącego się społeczeństwa.

Słowa kluczowe: zdrowie, bezpieczeństwo zdrowotne, służba zdrowia, choroba, opieka zdrowotna.

Wstęp

W Krajowym Planie Odbudowy i Zwiększania Odporności Komponent D zakłada sprawne funkcjonowanie systemu ochrony zdrowia oraz poprawę efektywności, dostępności oraz jakości świadczeń zdrowotnych¹. Do roku 2030 szacunkowy koszt tego komponentu ma wynieść 4 091 mln euro.

¹ Krajowy Plan Odbudowy i Zwiększania Odporności (KPO), Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, Warszawa 2022, na: <https://www.kpo.gov.pl/>.

Polski system ochrony zdrowia, od wielu lat, stoi przed wyzwaniem zapewnienia odpowiedniej efektywności, dostępności i jakości udzielanych świadczeń zdrowotnych, co wymaga wielu zmian praktycznie na każdym poziomie opieki². Konieczne jest więc podjęcie szeregu reform i reorganizacji systemu, które pozwolą na jego wzmocnienie. W niniejszym rozdziale poddano analizie i ocenie zapisane w KPO założenia reform w systemie służby zdrowia i reorganizacji systemu celem jego wzmocnienia i poprawy dostępności do opieki zdrowotnej dla obywateli polskich.

Należy podkreślić, że centralnym elementem podejmowanych inwestycji i reform jest perspektywa pacjenta – to on jest ostatecznym beneficjentem świadczeń zdrowotnych, zatem sprawny i odporny system ochrony zdrowia powinien zapewniać dostępne i wysokiej jakości usługi zdrowotne na każdym poziomie opieki.

1. Bezpieczeństwo zdrowotne

Bezpieczeństwo zdrowotne to pojęcie, które odnosi się do zapewnienia ochrony i bezpieczeństwa w kontekście zdrowia i dobrostanu jednostki. Stanowi istotny element składowy bezpieczeństwa narodowego, ponieważ poprzez system ochrony zdrowia władze publiczne kształtują stan zdrowia obywateli, ich kondycję psychofizyczną i mobilność zawodową³.

Pandemia COVID-19 unaoczniała ogrom negatywnych skutków, które niosą ze sobą zagrożenia zdrowotne. Zmiany klimatu, ekstremalne zjawiska pogodowe, katastrofy naturalne oraz rosnące zagrożenia hybrydowe i cybernetyczne również wymagają podjęcia działań zwiększających europejską odporność w obszarze zdrowia. Uwzględniając te uwarunkowania, polska prezydencja w Radzie UE⁴ skupiła się na cyfrowej transformacji opieki zdrowotnej, zdrowiu psychicznym dzieci i młodzieży oraz promowaniu zdrowia i profilaktyki chorób. W tych działaniach uwzględniono konieczność poprawy bezpieczeństwa lekowego UE, ze szczególnym uwzględnieniem perspektywy pacjentów. Kluczowa jest tu zarówno dywersyfikacja łańcuchów dostaw leków, jak i wsparcie dla ich produkcji w UE.

Bezpieczeństwo zdrowotne to również dobrostan obywateli UE, dlatego skoncentrowano się na sposobach poprawy zdrowia psychicznego dzieci i młodzieży w dobie rozwoju technologii cyfrowych oraz działaniach promujących zdrowie⁵.

W obszarze zdrowia polska prezydencja skupiła się na trzech obszarach: cyfrowej transformacji opieki zdrowotnej, zdrowiu psychicznym dzieci i młodzieży oraz promowaniu zdrowia i profilaktyki chorób. Polska prezydencja zapewniła przestrzeń

² Tamże, s. 265.

³ E. Trafialek, *Ochrona zdrowia i bezpieczeństwo zdrowotne w starzejącym się społeczeństwie*, [w:] *Współczesne zagrożenia społeczne. Wyzwania dla bezpieczeństwa społecznego*, pod red. T. Jarockiego, wyd. UJK, Kielce 2019, s. 33.

⁴ Trwała w I półroczu 1.01-30.06.2025 r.

⁵ Program polskiej prezydencji w Radzie UE 1 stycznia-30 czerwca 2025, pdf, s. 8.

do debaty na temat leków krytycznych, akcentując kwestie dot. konieczności zapewnienia bezpieczeństwa zdrowotnego i lekowego UE. Prezydencja kontynuowała prace nad rewizją legislacji farmaceutycznej, w duchu zwiększenia bezpieczeństwa dostaw oraz zapewnienia dostępności i przystępności cenowej leków. W odniesieniu do priorytetu dotyczącego transformacji cyfrowej w zdrowiu, prezydencja zrealizowała działania na rzecz rozwoju usług transgranicznych w e-zdrowiu ze szczególnym uwzględnieniem projektowanego systemu organizacyjnego Europejskiej Przestrzeni Danych dot. Zdrowia (EHDS). Mając na względzie dynamiczny rozwój rynku wyrobów medycznych, szczególnie tych wymagających certyfikacji i przetwarzających wrażliwe dane medyczne, a także zmieniającą się sytuację zewnętrzną związaną z wojną w Ukrainie, prezydencja zainicjuje debatę dotyczącą ściślejszego uregulowania w przepisach unijnych zagadnienia dotyczącego cyberbezpieczeństwa (s. 32-33) wyrobów medycznych⁶. Prezydencja podjęła dyskusję nt. zapowiadanego planu działania dotyczącego cyberbezpieczeństwa szpitali i dostawców opieki zdrowotnej. Zapobieganie zagrożeniom dla zdrowia psychicznego dzieci i młodzieży jest kluczowym zadaniem w obszarze ochrony zdrowia psychicznego. Szczególnym wyzwaniem dla wszystkich państw członkowskich są zagrożenia związane z dynamicznym rozwojem technologii cyfrowych, intensywnym wykorzystaniem Internetu, w tym narzędzi i platform informacyjno-komunikacyjnych, a przede wszystkim mediów społecznościowych. Polska prezydencja przeprowadziła debatę dotyczącą tych zagrożeń i włączyła tę tematykę do konkluzji Rady. W kontekście nowych wyzwań i zagrożeń dla zdrowia publicznego, istnieje coraz większa potrzeba przeprowadzenia pogłębionej analizy rzeczywistych efektów programów i narzędzi promocji zdrowia i profilaktyki chorób. Głównym celem działań polskiej prezydencji w tym obszarze było omówienie skuteczności wdrażanych w państwach członkowskich strategii i programów profilaktycznych oraz promujących zachowania prozdrowotne, przygotowanie katalogu dobrych praktyk i rozwiązań oraz propozycji działań na szczeblu krajowym i unijnym.

2. Sytuacja zdrowotna Polaków

Z danych epidemiologicznych wynika, że od lat najczęstszymi przyczynami zgonów Polaków są choroby układu krążenia (41,5%) i nowotwory złośliwe (25%)⁷. W 2021 r. mieszkańcy Polski ogółem oraz osoby w wieku powyżej 75 lat najczęściej umierali z powodu choroby serca. Drugą w kolejności chorobą odpowiedzialną za zgony Polaków w 2021 r. był COVID-19, który wśród osób w wieku 25-74 lata był najczęstszą przyczyną zgonu, a wśród osób najstarszych w wieku 75 lat i więcej

⁶ Tamże, s. 32-33.

⁷ B. Wojtyniak, P. Goryński, *Sytuacja zdrowotna ludności Polski i jej uwarunkowania*, wyd. NIZP-PZH, Warszawa 2022.

znalazł się na drugim miejscu. Trzecią przyczyną były choroby naczyń mózgowych, czwartą miażdżycy, a piątą rak tchawicy, oskrzeli i płuc⁸.

Najważniejszymi problemami zdrowotnymi u mężczyzn ogółem były kolejno: choroba niedokrwienna serca, następnie rak tchawicy, oskrzeli i płuc oraz ból dolnej części pleców.

U kobiet były to kolejno: choroba niedokrwienna serca, ból dolnej części pleców oraz udar niedokrwienny. W grupie wieku poniżej 5 lat u obu płci największe obciążenie zdrowotne było spowodowane przez skutki przedwczesnego porodu, wady wrodzone serca oraz inne wady wrodzone. Utrata zdrowia u chłopców w wieku 5-14 lat wynikała przede wszystkim z konsekwencji zaburzeń zachowania, astmy i niedoboru żelaza w diecie, a u dziewcząt w wieku 5-14 lat – bólu dolnej części pleców, migreny oraz zaburzeń zachowania.

W grupie wiekowej 15-49 lat największe obciążenie zdrowotne było spowodowane samookaleczeniem, zaburzeniami związanymi ze spożyciem alkoholu i bólem dolnej części pleców (u mężczyzn) oraz ból dolnej części pleców, migrena i zaburzenia związane ze spożyciem alkoholu (u kobiet).

Najważniejszymi problemami zdrowotnymi u mężczyzn w wieku 50-69 lat były: choroba niedokrwienna serca, rak tchawicy, oskrzeli i płuc oraz cukrzyca typu 2, a u kobiet – rak tchawicy, oskrzeli i płuc, choroba niedokrwienna serca i ból dolnej części pleców. W najstarszej grupie wiekowej (70 lat i więcej) utrata zdrowia mężczyzn wynikała przede wszystkim z obciążenia chorobą niedokrwienną serca, rakiem tchawicy, oskrzeli i płuc oraz udarem niedokrwiennym, u kobiet zaś z obciążenia chorobą niedokrwienną serca, udarem niedokrwiennym oraz chorobą Alzheimera i innymi demencjami. Obciążenie najważniejszymi problemami zdrowotnymi wykazywało zróżnicowanie wojewódzkie we wszystkich uwzględnionych grupach wieku, z wyjątkiem dzieci i młodzieży obu płci w wieku 5-14 lat oraz kobiet w wieku 15-49 lat. U mężczyzn w Polsce głównym czynnikiem ryzyka odpowiedzialnym za obciążenie chorobowe było palenie tytoniu (udział w całkowitym obciążeniu wynosił 6,03%), używanie alkoholu (4,53%) i wysokie skurczowe ciśnienie krwi (4,11%). U kobiet głównymi czynnikami ryzyka były wysoki wskaźnik BMI⁹ (udział w całkowitym obciążeniu 4,99%), palenie tytoniu (4,90%) oraz wysokie skurczowe ciśnienie krwi (4,17%). Dla obu płci udział czynników ryzyka w poszczególnych województwach wykazywał zróżnicowanie¹⁰.

Starzejące się społeczeństwo (w 2030 r. osób w wieku 65 lat i starszym może być więcej o 1,9 mln niż w 2018 r., a osób w wieku 80 lat i starszym o 0,5 mln) stanowi wyzwanie demograficzne związane przede wszystkim z rozwojem opieki geriatrycznej i opieki długoterminowej.

⁸ Tamże, s. 17.

⁹ BMI to wskaźnik masy ciała, jest oznaką niedowagi albo nadwagi.

¹⁰ B. Wojtyński, P. Goryński, *Sytuacja zdrowotna...*, dz. cyt. s. 39.

Powyższe trendy demograficzne oraz epidemiologiczno-demograficzne stanowią wyzwanie w zabezpieczeniu odpowiednich usług zdrowotnych dla pacjentów, w tym jej finansowania¹¹.

3. Finansowanie opieki zdrowotnej – Fundusz Medyczny

Struktura finansowania opieki zdrowotnej z budżetu NFZ uległa wyraźnej zmianie. W latach 2021-2022 budżet na opiekę szpitalną zmniejszył się o ok. 10%. Szczególnie spadek finansowania widać w obszarze opieki geriatrycznej, opieki paliatywnej i hospicyjnej oraz opieki długoterminowej. Największą grupę pacjentów w opiece długoterminowej stanowią osoby starsze. System opieki zdrowotnej musi się przygotować na zwiększone zapotrzebowanie na opiekę, które uwzględnia strukturę wiekową populacji i profil chorób przewlekłych¹².

Głównym celem zwiększenia finansowania sektora opieki zdrowotnej jest wyrównywanie nierówności i zwiększenie dostępności oraz lepsza selektywność i jakość usług zdrowotnych, poprzez wdrażanie szeregu reform i dokonywanie reorganizacji.

W tym celu został powołany na mocy ustawy z dnia 7 października 2020 roku Fundusz Medyczny¹³.

Fundusz Medyczny to fundusz celowy, który przewiduje m.in. wsparcie infrastruktury ochrony zdrowia wpływającej na jakość i dostępność oraz bezpieczeństwo udzielanych świadczeń opieki zdrowotnej. Środki z Funduszu Medycznego są kierowane m.in. na wsparcie infrastruktury strategicznej w ochronie zdrowia, w tym centrów opieki wysokospecjalistycznej, rozwój infrastruktury udzielania świadczeń opiekuńczo-leczniczych, wsparcie infrastruktury ratownictwa medycznego czy wymianę łóżek szpitalnych. W ramach środków Funduszu Medycznego planuje się m.in. wsparcie przekształcania łóżek szpitalnych w miejsca opieki długoterminowej, celem wykorzystania istniejącego potencjału szpitali w zapewnienie niezbędnych świadczeń opiekuńczo-leczniczych w związku z potrzebami starzejącego się społeczeństwa.

¹¹ Pandemia COVID-19 przyczyniła się do zmiany struktury finansowania ochrony zdrowia. Spowodowała także zmiany w strukturze udzielania świadczeń – ograniczenie planowanych hospitalizacji i porad ambulatoryjnych na rzecz tworzenia szpitali tymczasowych dedykowanych leczeniu pacjentów z COVID-19. Struktura finansowania opieki zdrowotnej z budżetu NFZ uległa wyraźnej zmianie. W latach 2021-2022 budżet na opiekę szpitalną zmniejszył się o ok. 10%. Szczególnie spadek finansowania widać w obszarze opieki geriatrycznej, opieki paliatywnej i hospicyjnej oraz opieki długoterminowej. Świadczenia z zakresu opieki geriatrycznej stanowiły 0,14% kosztów wszystkich świadczeń w 2020 r., a największy spadek odnotowano w leczeniu szpitalnym – podczas pandemii opieka geriatryczna stanowiła 0,27% sumarycznych kosztów leczenia szpitalnego. Największą grupę pacjentów w opiece długoterminowej stanowią osoby starsze. System opieki zdrowotnej musi się przygotować na zwiększone zapotrzebowanie na opiekę, które uwzględnia strukturę wiekową populacji i profil chorób przewlekłych

¹² B. Wojtyński, P. Goryński, *Sytuacja zdrowotna ludności...*, dz. cyt., s. 41.

¹³ Ustawa z dnia 7 października 2020 roku o Funduszu Medycznym, Dz.U.2024.889.

4. Programy wieloletnie w obszarze ochrony zdrowia

W ramach budżetu państwa z części 46-Zdrowie pod nadzorem Ministra Zdrowia realizowane są programy wieloletnie inwestycyjne. Wieloletnie programy inwestycyjne finansowane z dotacji Ministra Zdrowia, ustanawiane są przez Radę Ministrów w celu realizacji poszczególnych strategii w obszarze ochrony zdrowia¹⁴. W 2021 r. kontynuowana jest lub rozpoczęła się realizacja następujących programów wieloletnich o łącznej wartości kosztorysowej inwestycji 1 022 mln euro i kwocie dofinansowania ze środków dotacji celowej MZ równej 911 mln euro. Od 2021 r. realizowane są następujące inwestycje:

- Powstanie Śląskiego Ośrodka Kliniczno-Naukowego Zapobiegania i Leczenia Chorób Środowiskowych, Cywilizacyjnych i Wieku Podeszłego im. prof. Zbigniewa Religi;
- Wieloletni program medyczny – rozbudowa i modernizacja Szpitala Uniwersyteckiego nr 2 im. dr. Jana Bizuela w Bydgoszczy;
- Budowa Centrum Medycyny Nieinwazyjnej Gdańskiego Uniwersytetu Medycznego;
- Przebudowa Uniwersyteckiego Szpitala Dziecięcego w Krakowie;
- Przebudowa i rozbudowa Samodzielnego Publicznego Szpitala Klinicznego nr 1 Uniwersytetu Medycznego w Lublinie;
- Drugi etap budowy Centrum Kliniczno-Dydaktycznego Uniwersytetu Medycznego w Łodzi wraz z Akademickim Ośrodkiem Onkologicznym;
- Centralny Zintegrowany Szpital Kliniczny – centrum medycyny interwencyjnej (etap I CZSK);
- Rozbudowa wraz z modernizacją Pomorskiego Uniwersytetu Medycznego w Szczecinie i Samodzielnego Publicznego Szpitala Klinicznego Nr 1 w Szczecinie w zakresie kliniczno-dydaktycznym i medycznych wdrożeń innowacyjnych;
- Wieloletni program inwestycji w zakresie modernizacji i rozbudowy Centrum Onkologii – Instytut im. Skłodowskiej-Curie w Warszawie – etap I;
- Wieloletni Plan Inwestycyjny – budowa, przebudowa, modernizacja infrastruktury Narodowego Instytutu Kardiologii Stefana Kardynała Wyszyńskiego – Państwowego Instytutu Badawczego w celu zwiększenia dostępności i jakości wysokospecjalistycznych świadczeń zdrowotnych dla pacjentów z chorobami układu sercowo-naczyniowego;
- Rozbudowa wraz z modernizacją Pomorskiego Uniwersytetu Medycznego w Szczecinie i Samodzielnego Publicznego Szpitala Klinicznego Nr 1 w Szczecinie w zakresie kliniczno-dydaktycznym i medycznych wdrożeń innowacyjnych.

¹⁴ Na podstawie art. 136, pkt. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U.2024.1530 t.j.

Reorganizacja infrastruktury strategicznej w ochronie zdrowia i podmiotów leczniczych finansowana jest ze środków budżetu państwa oraz Funduszu Medycznego. Reasumując, reforma oparta jest o ustawę o Funduszu Medycznym oraz uchwałę Rady Ministrów. Reforma stanowi element całości działań nakierowanych na reorganizację i reformę opieki szpitalnej i wzmocnienie wysokospecjalistycznej opieki. Wszystkie powyższe reformy zakładają szereg różnorodnych działań, w tym inwestycje infrastrukturalne. Dlatego też konieczne jest wsparcie infrastrukturalne ze środków Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności jako uzupełnienie i komplementarne wsparcie wprowadzanych reform i reorganizacji.

5. Zaplanowane reformy

Ważne reformy w obszarze systemu ochrony zdrowia dotyczą obszaru organizacji udzielanych świadczeń, w tym w dwóch kluczowych obszarach – podstawowej opieki zdrowotnej (POZ) ze szczególnym naciskiem na rozwój profilaktyki, ambulatoryjnej opieki specjalistycznej (AOS) oraz obszaru szpitalnictwa. Podejmowane są również reformy obszarowe, jak np. przygotowanie i wdrożenie Krajowej Sieci Onkologicznej czy Krajowej Sieci Kardiologicznej, w których będą udzielane świadczenia z zakresu POZ, AOS, leczenia szpitalnego i rehabilitacji leczniczej. Ich ideą jest kompleksowe podejście do pacjenta i poprowadzenie go przez system od diagnostyki, poprzez proces leczenia i rehabilitacji do pełnego wyzdrowienia.

Działania te wpłyną na zmianę struktury świadczeń, poprawę efektów terapii oraz przesunięcie ciężaru udzielanych usług zdrowotnych z leczenia szpitalnego na ambulatoryjną opiekę specjalistyczną lub podstawową opiekę zdrowotną. Istotnym elementem wpływającym na zwiększenie dostępności i jakości w ochronie zdrowia jest wdrożona ustawa o podstawowej opiece zdrowotnej¹⁵, która przyczyniła się do stworzenia warunków zwiększenia efektywności opieki podstawowej. Ponadto, na mocy ustawy zdefiniowano rolę i miejsce podstawowej opieki zdrowotnej w systemie ochrony zdrowia. Zmiana ustawy umożliwiła poprawę jej organizacji i funkcjonowania. Od dnia 1 października 2021 r. umowy o udzielanie świadczeń z zakresu podstawowej opieki zdrowotnej (z wyjątkiem nocnej i świątecznej opieki zdrowotnej), będą zawierały dodatkowe środki finansowe przeznaczone na zapewnienie:

- profilaktycznej opieki zdrowotnej (opłata zadaniowa);
- oczekiwanego efektu zdrowotnego i jakości opieki (dodatek motywacyjny).

Powinno to przełożyć się na nowe podejście do zagadnień finansowania podstawowej opieki zdrowotnej oraz opracowanie produktów finansowych wprowadzających nowy system finansowania, który w analizach jest wskazywany jako mało efektywny. Wprowadzane zmiany będą zachęcały jednostki podstawowej opieki

¹⁵ Ustawa o podstawowej opiece zdrowotnej z dnia 27 października 2017 r., Dz.U 2017, poz. 2217 z późn. zm.

zdrowotnej do większego zaangażowania w profilaktykę i zwiększenia jakości leczenia pacjentów. Celem realizowanych zmian jest wzmocnienie kluczowego ogniwa w opiece nad pacjentem jakim jest podstawowa opieka zdrowotna. W tym celu zaplanowano w KPO:

Badania profilaktyczne

Opracowane w ramach wdrażanej reformy mechanizmy motywacyjne zakładają premiowanie tych lekarzy, pielęgniarek oraz położnych podstawowej opieki zdrowotnej, którzy wykazywać będą zwiększone zaangażowanie w budowanie świadomości pacjentów o istnieniu bezpłatnych badań profilaktycznych w systemie opieki zdrowotnej¹⁶, jak również udzielanie i dokumentowanie świadczeń w tym obszarze.

Skoordynowanie pracy POZ i AOS

Kolejnym krokiem będzie wdrażanie kompleksowych rozwiązań poprzez skoordynowanie działań w obu zakresach POZ i AOS. Finalnym efektem tego elementu reformy związanej z podstawową opieką zdrowotną będzie zwiększenie jakości opieki na poziomie medycyny rodzinnej, zaopiekowanie pacjenta do tej pory zagubionego w systemie, odsyłanego od poradni do poradni oraz skoordynowanie działań profilaktycznych. Jest to szczególnie istotne w kontekście wyrównywania dysproporcji w dostępie do świadczeń i nierówności w stanie zdrowia, identyfikowanych w niektórych regionach Polski (głównie obszary wiejskie i małe miasta)¹⁷.

Dostępność do opieki ambulatoryjnej

Kolejnym istotnym elementem opieki nad pacjentem jest ambulatoryjna opieka specjalistyczna – pacjent wymagający szerszej diagnostyki lub specjalistycznego leczenia, które nie może zostać zapewnione na poziomie podstawowej opieki zdrowotnej kierowany jest na poziom ambulatoryjnej opieki specjalistycznej. W celu poprawy dostępności do ambulatoryjnej opieki specjalistycznej wprowadzono następujące reformy:

- zarządzeniem Prezesa NFZ wprowadzono współczynnik korygujący przy rozliczaniu świadczeń w ambulatoryjnej opiece specjalistycznej dla tych placówek, które skrócą czas oczekiwania na uzyskanie świadczenia o co najmniej 20%¹⁸;
- w celu uwzględnienia rosnących kosztów świadczeniodawców i zwiększenia finansowania świadczeń z tego zakresu etapowo od lipca 2020 r. i od stycznia 2021 r. zwiększono wycenę tych świadczeń. Dotyczy to świadczeń w następujących zakresach: endokrynologia i endokrynologia dziecięca, gastroenterologia

¹⁶ KPO..., dz. cyt., s. 266.

¹⁷ Tamże.

¹⁸ Zarządzenie Nr 130/2021/Def Prezesa Narodowego Funduszu Zdrowia z dnia 9 lipca 2021 r. w sprawie określenia współczynników korygujących dotyczących świadczeń udzielanych przez pracowników wykonujących zawód medyczny oraz przy udziale pracowników działalności podstawowej, innych niż pracownicy wykonujący zawód medyczny, a także lekarzy i lekarzy dentystów posiadających specjalizację, Dz.U.2021.130.

i gastroenterologia dziecięca, kardiologia i kardiologia dziecięca, neurochirurgia i neurochirurgia dziecięca, okulistyka i okulistyka dziecięca;

- od 1 marca 2020 r. dodatkowo zniesiono limity na porady pierwszorazowe w czterech specjalnościach: neurologii, ortopedii, endokrynologii i kardiologii;
- od 1 stycznia 2021 r. realizując rozwiązania przyjęte w ustawie z dnia 7 października 2020 r. o Funduszu Medycznym (Dz. U. 2024. 889), wprowadzono bezlimitowe finansowanie wszystkich świadczeń z zakresu ambulatoryjnej opieki specjalistycznej udzielonych dzieciom (tj. świadczeniobiorcom do ukończenia 18. roku życia)¹⁹;
- jako element odbudowy zdrowia pacjentów po pandemii wprowadzana jest delimitacja wszystkich usług na poziomie ambulatoryjnej opieki specjalistycznej.

Reformy w zakresie podstawowej opieki zdrowotnej oraz ambulatoryjnej opieki specjalistycznej mają na celu przede wszystkim wzmocnienie działań na rzecz odwrócenia piramidy świadczeń zdrowotnych, czyli umożliwienie realizacji świadczeń dotychczas wykonywanych w szpitalu w ramach opieki ambulatoryjnej. W ramach tych działań wprowadzane są sukcesywne zmiany w koszyku świadczeń gwarantowanych poprzez uwzględnienie m.in. takich świadczeń jak: biopsja aspiracyjna szpiku kostnego oraz trepanobiopsja szpiku kostnego oraz świadczeń dedykowanych chorym na hemofilię i inne pokrewne skazy krwotoczne, czy iniekcje doszkliskowe, które wykonywane były do tej pory w ramach hospitalizacji. Reasumując – realizacja zmian mających na celu odwrócenie piramidy świadczeń i tym samym wzmocnienie roli POZ i AOS, opiera się przede wszystkim o działania finansowane z NFZ (udzielanie świadczeń) i realizowane w codziennej działalności podmiotów leczniczych. Działania podejmowane są w wielu obszarach, jak zmiany w funkcjonowaniu i finansowaniu POZ, czy znoszenie limitów świadczeń do opieki specjalistycznej.

Powyższe działania związane z nakładami na ochronę zdrowia, zmiana modelu funkcjonowania podstawowej opieki zdrowotnej, etapowe znoszenie limitów przyjęć do specjalistów, czy przenoszenie świadczeń z koszyka szpitalnego do ambulatoryjnej opieki specjalistycznej z uwagi na fakt, że w znacznej mierze dotyczą kwestii związanych z finansowaniem świadczeń, realizowane są ze środków budżetu krajowego²⁰.

Zapewnienie odpowiedniej efektywności, dostępności i jakości udzielanych świadczeń zdrowotnych na wszystkich poziomach – od podstawowej opieki zdrowotnej po leczenie szpitalne i uzdrowiskowe

W momencie ciężkiego przebiegu choroby, to szpitale, jako miejsca wysokospecjalistycznej opieki medycznej, odgrywają kluczową rolę. To w ramach opieki szpitalnej

¹⁹ Ustawa z dnia 7 października 2020 r. o Funduszu Medycznym, Dz.U. 2024.889.

²⁰ KPO..., dz. cyt., s. 267.

podejmowana jest opieka nad pacjentami w stanie znacznego pogorszenia stanu zdrowia i/lub zagrożenia życia. Dlatego wsparcie tego obszaru jest szczególnie istotne²¹.

Infrastruktura

Infrastruktura zarówno budowlana, jak i sprzętowa jest jednym z fundamentalnych czynników dla zapewniania efektywności, dostępności i wysokiej jakości świadczeń opieki zdrowotnej. Większość budynków, w których są zlokalizowane szpitale czy przychodnie liczy co najmniej kilkadziesiąt lat²². Z uwagi na skalę potrzebnych nakładów inwestycyjnych, jedynie część świadczeniodawców jest w stanie zapewnić w miejscu udzielania świadczeń szerokie spektrum badań diagnostycznych i wysoki poziom leczenia.

Niewystarczający poziom inwestycji powoduje opóźnienia we wprowadzaniu nowoczesnych technologii leczenia chorób, w tym przede wszystkim chorób nowotworowych. Obecne zasoby systemu ochrony zdrowia są niewystarczające, a miejscami nieadekwatne do obecnych i przyszłych potrzeb zdrowotnych ludności. W tym kontekście warto wspomnieć o bardzo wysokim poziomie kosztów wynagrodzeń wraz z ubezpieczeniami społecznymi oraz kosztów kontraktów lekarskich i pielęgniarskich w kosztach ogółem szpitali (w samodzielnych publicznych zakładach opieki zdrowotnej oraz instytutach badawczych średnio na poziomie około 60%). Ta okoliczność niewątpliwie wpływa na ograniczenie możliwości inwestycyjnych szpitali. Dlatego też jednym z elementów planowanych inwestycji będzie znacząca poprawa stanu infrastruktury podmiotów leczniczych (w szczególności centrów opieki wysokospecjalistycznej) w dziedzinach związanych z największymi wyzwaniami demograficznymi i epidemiologicznymi: choroby zakaźne, onkologia, kardiologia, psychiatria, pediatria i inne dziedziny medycyny związane z leczeniem dzieci, geriatria, opieka długoterminowa, choroby układu oddechowego, a także anesteziologia i intensywna terapia oraz leczenie uzdrowiskowe. Inwestycje będą spójne z realizowanymi reformami.

Rola lekarza podstawowej opieki zdrowotnej

Lekarz podstawowej opieki zdrowotnej powinien zajmować się wszystkimi problemami zdrowotnymi, niezależnie od wieku, płci i jakichkolwiek innych cech pacjentów. Jest odpowiedzialny za koordynację pracy podstawowej opieki zdrowotnej oraz współpracę z lekarzami reprezentującymi inne specjalności medyczne. Praca lekarza podstawowej opieki zdrowotnej powinna cechować się personalnym podejściem do osoby, rodziny, środowiska, co z kolei powinno zapewniać unikalny przebieg konsultacji warunkujący budowanie głębokiej więzi z pacjentem. Rola lekarza podstawowej opieki zdrowotnej w systemie ochrony zdrowia jest kluczowa w kontekście wzrostu liczby osób przewlekle chorych oraz starzenia się społeczeństwa i związanego z tym zmniejszenia roli opieki szpitalnej. Dodatkowo, jego rola ma szczególne znaczenie w odniesieniu do wyrównywania nierówności w zdrowiu.

²¹ Tamże, s. 269.

²² Tamże, s. 270.

Celem zintensyfikowania działań wzmacniających rolę podstawowej opieki zdrowotnej, objętych finansowaniem ze środków Funduszu Medycznego, planowane są działania wzmacniające taki właśnie model pracy w podstawowej opiece zdrowotnej, tj. promujący zdrowie przez odpowiednią i efektywną interwencję²³. Lekarz podstawowej opieki zdrowotnej powinien ukierunkowywać swoje myślenie nie tylko na chorych, ale także na zdrowych członków populacji, aby ustrzec ich przed zachorowaniem. Jego zadaniem jest systematyczne prowadzenie działań promocyjnych i przesiewowych takich, jak np. okresowe badania u zdrowych dzieci i dorosłych, ocena zagrożeń w miejscu pracy, środowisku zamieszkania, szkole, poradnictwo w zakresie uzależnień, działania profilaktyczne przeciw chorobom zakaźnym i nowotworowym.

Dzięki zastosowanemu modelowi zostanie przekierowany strumień obciążenia systemu opieki zdrowej z ambulatoryjnej opieki specjalistycznej na podstawową opiekę zdrowotną, w obszarach, w których lekarz podstawowej opieki zdrowotnej powinien odgrywać kluczową rolę w relacji z pacjentem lub potencjalnym pacjentem systemu. Oczekiwanym efektem jest zwiększenie zaangażowania lekarzy, pielęgniarek i położnych podstawowej opieki zdrowotnej w budowanie efektywnego systemu informacyjno-interwencyjnego w zakresie zarówno profilaktyki pierwotnej jak i wtórnej, w tym aktywne zwiększanie populacji uczestniczącej w badaniach profilaktycznych.

Wśród innych zapisów reform znalazła się konieczność zapewnienie stałego dopływu kadry do systemu ochrony zdrowia oraz jej równomierne rozmieszczenie²⁴, reforma opieki onkologicznej i kardiologicznej w Polsce – reforma i reorganizacja w zakresie AOS, Leczenia szpitalnego i rehabilitacji oraz zapewnienie produkcji leków, które zaspokajają potrzeby zdrowotne społeczeństwa na terenie Polski oraz całej UE²⁵.

Zakończenie

W kontekście tych reform założeniem autorów KPO jest zwiększenie dostępności i efektywności funkcjonowania systemu ochrony zdrowia, w tym zwiększające podaż wysokiej jakości, kompleksowych i koordynowanych usług zdrowotnych świadczonych na każdym poziomie opieki w ramach całościowej reformy systemu ochrony zdrowia. Jej celem będzie znaczące zwiększenie efektywności funkcjonowania podmiotów leczniczych, co w konsekwencji przełoży się na lepszą dostępność i wyższy niż dotychczas poziom udzielanych świadczeń zdrowotnych²⁶. Prowadzone działania skoncentrowane zostaną m.in. na wykorzystywaniu bezpiecznych i skutecznych, ale jednocześnie efektywnych kosztowo, technologii medycznych. W celu

²³ Tamże, s. 270.

²⁴ Tamże.

²⁵ Tamże, s. 273.

²⁶ Tamże.

zachowania najwyższych standardów świadczonych usług zdrowotnych kluczowe będą również działania na rzecz rozwoju i modernizacji oraz odpowiedniego wyposażenia podmiotów w nowoczesny sprzęt, który pozwoli na automatyzację zabiegów medycznych oraz procesów diagnostycznych. Powyższe z kolei przyspieszy czas wykonywania ww. zabiegów i procesów. Stworzenie nowoczesnej i sprawnie funkcjonującej infrastruktury zdrowotnej o wysokiej przepustowości, z uwzględnieniem aktualnych oraz przyszłych potrzeb epidemiologicznych oraz badawczo-diagnostycznych, a jednocześnie zapewniającej procedury zwiększające bezpieczeństwo i przeciwdziałanie rozprzestrzenianiu się zdarzeń epidemicznych jest kluczowe w warunkach kryzysu. Wprowadzenie przedstawionych rozwiązań w sposób komplementarny z pozostałymi elementami kompleksowego pakietu reformującego system ochrony zdrowia w Polsce powinno przyczynić się do trwałej poprawy sytuacji finansowej podmiotów leczniczych (w szczególności centrów opieki wysokospecjalistycznej) oraz poprawić procesy nadzorowania i zarządzania tymi jednostkami, co w praktyce przełoży się na zwiększenie jakości usług opieki zdrowotnej świadczonych na rzecz pacjentów. Co istotne, proponowane zmiany mają na celu nie tylko poprawę sytuacji w przedstawionych obszarach, ale również trwałe utrzymanie uzyskanych pozytywnych efektów dla całego systemu w przyszłości. Zasadne jest podejmowanie działań, które w krótkiej perspektywie przyczynią się do stworzenia spójnego systemu zdrowia cyfrowego, umożliwiającego dalsze upodmiotowienie i angażowanie pacjenta oraz koncentrację na grupach szczególnie narażonych (osoby starsze, dzieci, chorzy przewlekle²⁷).

Gwarancje bezpieczeństwa zdrowotnego obywateli wymagają spójnych strategii i kompleksowych działań o charakterze długofalowym równolegle realizowanych na wszystkich szczeblach administracji terenowej w kontekście realnej dostępności do usług zdrowotnych²⁸.

Reasumując, reforma polityki zdrowotnej przewiduje wieloaspektowe działania. Podstawą działań będzie ustawa o restrukturyzacji podmiotów leczniczych wykonujących działalność leczniczą. Reforma ma na celu wprowadzenie mechanizmów poprawiających dostępność do wysokiej jakości usług zdrowotnych, co z kolei przełoży się na zwiększenie odporności systemu ochrony zdrowia. Wprowadzone działania w zakresie optymalizacji i koordynacji wykorzystania bazy materialnej systemu czy też efektywniejsze wykorzystanie dostępnych zasobów kadrowych mają na celu również przekierowanie udzielania świadczeń z opieki szpitalnej na niższe poziomy opieki.

²⁷ Tamże, s. 272.

²⁸ E. Trafiałek, *Ochrona zdrowia...*, dz. cyt., s. 34.

Bibliografia

- Krajowy Plan Odbudowy i Zwiększania Odporności, Warszawa 2021.
- Trafiątek E., *Ochrona zdrowia i bezpieczeństwo zdrowotne w starzejącym się społeczeństwie*, [w:] *Współczesne zagrożenia społeczne. Wyzwania dla bezpieczeństwa społecznego*, pod red. T. Jarockiego, wyd. UJK, Kielce 2019.
- Wojtyniak B., Goryński P., *Sytuacja zdrowotna ludności Polski i jej uwarunkowania*, wyd. Narodowy Instytut Zdrowia Publicznego PZH-PIB, Warszawa 2022.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz.U. z 2020 r. poz. 1398, z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 7 października 2020 r. o Funduszu Medycznym (Dz.U.2024.889 t.j.).
- Rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 8 września 2015 r. w sprawie ogólnych warunków umów o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej (Dz.U. z 2020 r. poz. 320, z późn. zm.).

HEALTH SECURITY, I.E. IMPROVING THE EFFICIENCY OF THE HEALTH CARE SYSTEM BY 2030**Summary**

Health security is a concept that refers to ensuring the protection and safety of the health and well-being. It is an important component of national security, because through the health care system, public authorities shape the health of citizens, the psychophysical condition and professional mobility of citizens.

The aim of the article is to analyze, revise and evaluate the provisions contained in the NIP for the guarantee of health security of citizens. The guidelines until 2030 require coherent strategies and comprehensive long-term activities carried out simultaneously at all levels of local administration in the context of real access to health services.

The article also analyzes the current health condition of Polish citizens and the need for access to health services in the context of an aging society.

Keywords: health, health security, health care, disease.

Katarzyna Głębicka-Auleytner
Katedra Prawa Konstytucyjnego i Nauk o Polityce
Wydział Prawa i Administracji
Uniwersytet Radomski im. K. Pułaskiego
ORCID:0000-0003-3370-1287

BEZPIECZEŃSTWO NA RYNKU PRACY

Streszczenie

Praca stanowi ważny element w życiu człowieka i daje poczucie bezpieczeństwa materialnego oraz możliwości zaspokojenia podstawowych potrzeb dla członków rodziny. Celem niniejszego artykułu jest analiza aktualnej sytuacji na polskim rynku pracy oraz wskazanie na kryteria bezpieczeństwa na rynku pracy, które zostały wskazane w KPO jako wytyczne do realizacji dla polskiej polityki rynku pracy. W ramach implementacji tych zapisów została uchwalona w dniu 20 marca 2025 r. nowa ustawa o rynku pracy i służbach zatrudnienia, a z dniem wejścia w życie nowej ustawy straciła moc ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy.

Słowa kluczowe: bezrobocie, rynek pracy, praca, bezpieczeństwo.

Wstęp

Stabilność zawodowa to jeden z kluczowych elementów wpływających na satysfakcję z pracy. Poczucie bezpieczeństwa zawodowego zależy od różnych czynników jak np., lokalizacji, wynagrodzenia, wypalenia zawodowego, możliwości szkoleń i rozwoju, awansu zawodowego.

Problem bezpieczeństwa socjalnego nie jest zjawiskiem nowym, ale dopiero w XXI wieku tematyka ta stała się przedmiotem zainteresowania wielu dyscyplin naukowych. Wpisuje się też w katalog podstawowych praw obywatelskich ustrojów demokratycznych, co oznacza, że państwo i jego struktury przejęły współodpowiedzialność za poziom bezpieczeństwa socjalnego swoich obywateli¹. Za istotę bezpieczeństwa socjalnego przyjmuje się zagwarantowane prawem gwarancje uzyskania wsparcia od instytucji administracji publicznej w sytuacjach braku dostatecznych

¹ K. Głębicka-Auleytner, *Polityka bezpieczeństwa socjalnego obywateli polskich. Przeszłość i teraźniejszość*, wyd. UTH, Radom 2022, s. 16.

środków finansowych na zaspokojenie potrzeb, niemożności pełnienia ról społecznych, w przypadku bezrobocia, niepełnosprawności, starości, choroby i innych ryzyk życiowych.

Niezaspokojone potrzeby powodują zatem odczuwalny stan braku, który narastając generuje trudne sytuacje życiowe zagrażające poczuciu bezpieczeństwa socjalnego i rodzące zagrożenia czy też stany lękowe.

Powinność zagwarantowania możliwości rozwoju wynika też z zapisów Strategii Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej², ponieważ zasadniczym celem działań państwa w obszarze bezpieczeństwa społecznego jest „stworzenie bezpiecznych warunków godziwego życia obywateli oraz rozwoju duchowego i materialnego narodu”, a w sferze bezpieczeństwa socjalnego „zmniejszanie ubóstwa i wykluczenia społecznego poprzez aktywizację, w szczególności na rynku pracy, osób wykluczonych i zagrożonych ubóstwem”³. Współczesne państwo stanowi zatem zasadniczy gwarant bezpieczeństwa, w tym również bezpieczeństwa na rynku pracy. Chodzi tu o zapewnienie stabilności zawodowej, jej pewność, brak zagrożenia utraty pracy, ale także gwarancja ochrony pracownika w przypadku utraty pracy. Gwarantuje to Konstytucja RP z 1997r., w której art. 24 stanowi cyt.: „Praca znajduje się pod ochroną Rzeczypospolitej Polskiej. Państwo sprawuje nadzór nad warunkami wykonywania pracy”⁴.

Bezpieczeństwo socjalne funkcjonuje jako minimalistyczny rodzaj bezpieczeństwa społecznego, do jego podstawowych zadań należą „zapewnienie podstawowych warunków bytowych, łagodzenie kwestii społecznych, pomoc, interwencja, rozdzielanie świadczeń i utrzymanie pokoju socjalnego”. Aby to osiągnąć państwo podejmuje szereg działań, które mają ograniczyć wykluczenie, nierówności społeczne, bezrobocie czy też ubóstwo⁵. „Przede wszystkim chodzi o zapewnienie pomocy ludziom niezdolnym do pracy zawodowej, często z przyczyn od nich niezależnych”⁶. W imię bezpieczeństwa socjalnego przyjmuje się, że „nadrzędna rola państwa i instytucji pozarządowych nie powinna kształtować negatywnych postaw bezradności i bierności obywateli”⁷.

Państwo realizując politykę bezpieczeństwa na rynku pracy dysponuje przede wszystkim instrumentami prawnymi w postaci uchwalanych aktów prawnych regulujących konkretne problemy społeczne, ale także programami socjalnymi.

² Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej, Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, Warszawa 2020.

³ K. Głębicka-Auleytner, *Polityka bezpieczeństwa...*, dz. cyt., s. 33.

⁴ Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997r., Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483.

⁵ I. Sierpowska, *Bezpieczeństwo socjalne jako dobro publiczne*, Zeszyty Naukowe Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej im. Witelona w Legnicy, 2015, ss. 45-46.

⁶ Z. Domański, *Bezpieczeństwo socjalne*, [w:] *Journal of Modern Science*, tom II/33/2017, s. 369.

⁷ Tamże, s. 368.

W ramach drugiego filaru europejskich praw socjalnych uchwalono sześć praw związanych z warunkami pracy⁸. Dotyczą one kwestii bezpiecznego i elastycznego zatrudnienia, wynagrodzenia za pracę, informacji o warunkach zatrudnienia i ochrony w przypadku zwolnień, dialog społeczny i społeczne zaangażowanie pracowników, równowaga między życiem zawodowym a prywatnym, zdrowe, bezpieczne i dobrze dostosowane środowisko pracy oraz ochrona danych.

Zasada równości płci będzie realizowana poprzez działania umożliwiające zapewnienie równego dostępu osób w wieku produkcyjnym do rynku pracy. Wskaźnik zatrudnienia nadal jest wyraźnie wyższy w populacji mężczyzn (63%) niż wśród kobiet (46,3%) i to kobiety nadal stanowią większość populacji biernej zawodowo (61,9% biernych zawodowo). W przypadku osób biernych zawodowo w wieku produkcyjnym najczęstszymi przyczynami bierności są: obowiązki rodzinne (34,2%), choroba, niepełnosprawność (24,4%) oraz nauka i podnoszenie kwalifikacji (24,2%)⁹. Największe poczucie stabilnej sytuacji pracy mają osoby z pokolenia X, młodsze pokolenia potrzebują wsparcia w budowaniu kariery. Możliwość rozwoju poprzez kursy i szkolenia zwiększa satysfakcję z pracy, umożliwia awans i pomaga dostosować się do zmian na rynku pracy.

1. Znaczenie pracy w życiu człowieka

Ranga i rola pracy w życiu człowieka uwidacznia się poprzez funkcje przez nią spełniane. Dzięki wdrażanej aktywnej polityce społecznej możliwe jest¹⁰:

- **Zaspokajanie potrzeb człowieka**¹¹. Życie człowieka jest połączone z zaspokajaniem potrzeb przez niego. Potrzeby mają źródło biologiczne, psychiczne lub społeczne. Klasyfikację potrzeb przedstawił Abraham Maslow. W jego koncepcji potrzeby przedstawiane są w postaci piramidy, która składa się z pięciu segmentów wyznaczających obszary występowania potrzeb. Są to potrzeby fizjologiczne, bezpieczeństwa, afiliacji (przynależności i miłości), szacunku i uznania oraz samorealizacji. Zaspokojenie potrzeb niższego rzędu jest warunkiem zaspokojenia potrzeb wyższego rzędu, bez zaspokojenia potrzeb braku nie można zaspokoić potrzeb wzrostu¹². Praca daje możliwość zdobywania środków finansowych, które są gwarantem zaspokojenia podstawowych potrzeb, poczynając od fizjologicznych, na samorealizacyjnych kończąc.

⁸ K. Głabicka-Auleytnier, *Prawa socjalne współczesnej Europy- nowy wymiar europejskiej polityki społecznej*, [w:] *Prawno-instytucjonalne zagadnienia państwa i polityki społecznej*, pod red. M. Wikińskiego, wyd. URad, Radom2023, s. 69.

⁹ Krajowy Plan Odbudowy i Zwiększania Odporności (KPO), Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, Warszawa 2022, s. 25. na: <https://www.kpo.gov.pl/>.

¹⁰ M. Gagacka, K. Głabicka, *Zarządzanie przedsiębiorstwem społecznym*, Wyd. PRad., Radom 2011, s. 38.

¹¹ Ks. M. Kalinowski, I. Czuma, M. Kuć, A. Kulik, *Praca*, Wyd. KUL, Lublin 2005, s. 89.

¹² A.H. Maslow, *Motywacja i osobowość*, PWN, Warszawa 2006, s. 9.

Brak ich zaspokojenia może prowadzić do negatywnych skutków somatycznych, psychicznych i społecznych, dlatego tak ważne jest, aby każdy mógł mieć pracę.

- **Kształtowanie nawyku pracy.** Umożliwia zdobycie umiejętności prawidłowego wykonywania pracy, dzięki temu możliwe jest dalsze przekazywanie doświadczeń związanych z zawodem. Podczas pracy człowiek uczy się wzorców ruchowych, percepcyjnych, poznawczych oraz innych niezbędnych do prawidłowego wykonywania pracy. Kształtowanie nawyku pracy zwiększa efektywność¹³.
- **Uczenie się pracy.** Człowiek uczy się przez całe życie, wiele spośród nauczonych umiejętności wykorzystuje w karierze zawodowej. Musi je skonfrontować ze stawianymi wymaganiami. Często musi zdobywać nową wiedzę, aby móc dobrze wykonywać powierzone mu zadania. Proces uczenia się pracy jest kompilacją wykorzystywania wiedzy oraz zdobywania nowej tak, by wykonywać obowiązki jak najlepiej. Największa intensywność tego procesu przypada na okres rozpoczynania pracy, jednak przez cały okres pracy człowiek musi doskonalić swoje umiejętności.
- **Rozwój poczucia odpowiedzialności w procesie pracy.** Oznacza to, że jednostka podnosi swój poziom odpowiedzialności za wykonywaną pracę. W ten sposób podnosi jakość działania, a także efekty swojej pracy.
- **Kształtowanie postaw.** Praca niesie ze sobą wiele norm i wartości, które pracownik przyjmuje wraz z wykonywaniem zawodu. Przyjęcie norm w pracy pociąga za sobą przyjęcie owych norm w codziennym życiu.
- **Rozwój sprawności fizycznej.** Często praca wiąże się z wykonywaniem czynności fizycznych, które dla niektórych osób mogą stanowić barierę. Na początku wykonując pracę, ze względu na małą sprawność, wydajność jest dość niska. Dalsza praca prowadzi do rozwoju organizmu, a zarazem do zwiększenia efektywności.
- **Rozwój sprawności psychicznej.** Kreatywność, innowacyjność, podejmowanie decyzji, współpraca, są to współczesne wymagania stawiane przed pracownikiem. Rozwój tych umiejętności to równocześnie rozwój sprawności psychicznej.
- **Rozwój zainteresowań i samorealizacji.** Podejmując pracę w jej wyborze kierujemy się swoimi zainteresowaniami. To dzięki nim nasza praca jest dla nas przyjemna. Tak, więc tylko przy wykonywaniu pracy zgodnej z zainteresowaniami mamy możliwość pogłębiać swoje zainteresowania. Samorealizacja oznacza pokonywanie trudów fizycznych i psychicznych związanych z pracą, zwiększa to nasze możliwości. Dzięki pracy sami się rozwijamy, przedstawiamy innym pozytywny obraz samego siebie, zwiększamy wartość samego siebie.

¹³ Za: K. Głębicka, M. Gagacka, *Zarządzanie przedsiębiorstwem społecznym...*, dz. cyt., s. 39.

Praca wpływa na poczucie bezpieczeństwa człowieka, gdyż zapewnia odpowiedni poziom i standard życia osobom, rodzinom i grupom społecznym oraz nie dopuszczenie do ich marginalizacji i wykluczenia społecznego.

2. Sytuacja na polskim rynku pracy

W końcu grudnia 2024 r. w urzędach pracy zarejestrowanych było 786,2 tys. bezrobotnych, a stopa bezrobocia rejestrowanego wyniosła 5,1%. Stopa bezrobocia w województwach kształtowała się w granicach od 8,7% w podkarpackim do 3,0% w wielkopolskim.

Wśród bezrobotnych zarejestrowanych w końcu grudnia 2024 r. kobiety stanowiły 51,6%, Nadal większość bezrobotnych nie miała prawa do zasiłku (84,5%), a znaczna ich część nie posiadała kwalifikacji zawodowych.

Do bezrobotnych znajdujących się w szczególnej sytuacji na rynku pracy zaliczane są m.in. osoby długotrwale bezrobotne, które w końcu grudnia 2024 r. stanowiły 48,6% ogółu zarejestrowanych bezrobotnych, osoby bezrobotne powyżej 50. roku życia (26,9%) oraz do 30. roku życia (23,9%)¹⁴.

Współczynnik aktywności zawodowej w Polsce (15-64 lata) wyniósł w III kw. 2020 r. 71,4%, wobec średniej UE-27 na poziomie 73,4%. W IV kwartale 2020 r. liczba ludności aktywnej zawodowo w wieku 15 lat i więcej wyniosła 17 086 tys. osób, z tego: 16 555 tys. to pracujący i 531 tys. – bezrobotni. Populacja biernych zawodowo w analogicznej grupie wieku liczyła 13 170 tys. i stanowiła aż 43,5% ogółu ludności w wieku 15 lat i więcej¹⁵.

Wśród bezrobotnych odsetek osób posiadających co najmniej jedno dziecko w wieku do 6. roku życia wynosił 14,3%, a odsetek osób niepełnosprawnych 6,3%.

Wśród ogółu osób biernych zawodowo zdecydowaną większość stanowili emeryci (57,4%), a drugą w kolejności grupą byli uczniowie i studenci (16,9%). Natomiast najczęstszymi przyczynami bierności zawodowej osób w wieku produkcyjnym były: obowiązki rodzinne (31,5%), nauka i podnoszenie kwalifikacji (27,4%) oraz choroba, niepełnosprawność (25,6%). W przypadku kobiet niższa aktywność zawodowa związana jest przede wszystkim z okresem macierzyństwa oraz trudnością w znalezieniu odpowiedniej opieki nad dziećmi, która pozwalałaby łączyć pracę z macierzyństwem, a także niewykorzystywanie elastycznych form zatrudnienia i organizacji czasu pracy (praca na niepełny etat, telepraca) oraz brak możliwości świadczenia pracy zdalnej wśród kobiet z obszarów wiejskich, spowodowana brakiem lub niską dostępnością do Internetu szerokopasmowego. Różnice regionalne mają ogromny wpływ na poziom stabilności rynku pracy. W województwach o wysokiej stopie bezrobocia, takich jak warmińsko-mazurskie (7,7 proc.), pracownicy częściej odczuwają niepewność niż w regionach takich jak Wielkopolska czy Śląsk,

¹⁴ https://ssgk.stat.gov.pl/Rynek_pracy.html, [dostęp: 3.02.2025 r.].

¹⁵ KPO..., dz. cyt., s. 152.

gdzie bezrobocie wynosi odpowiednio 2,9 proc. i 3,6 proc.¹⁶ Jednak dla wielu osób lokalizacja nie zawsze jest czynnikiem decydującym – szczególnie w przypadku specjalistów o wysokich kwalifikacjach, którzy często pracują w modelu hybrydowym lub zdalnym.

W kontekście zwiększenia zasobów na rynku pracy wyzwaniem jest niewystarczające dostosowanie instrumentów polityki rynku pracy do wspierania tych grup, które znajdują się w szczególnie trudnej sytuacji na rynku pracy (osoby młode, kobiety, osoby z niepełnosprawnościami, osoby z niskimi kwalifikacjami, osoby pozostające rolnictwie z uwagi na brak alternatywnych form zatrudnienia oraz osoby starsze). W obliczu prognoz statystycznych dotyczących wzrostu w naszym kraju starzejącego się społeczeństwa konieczne są m.in. działania mające na celu zwiększenie zdolności i motywacji pracowników do pozostawania na rynku pracy po osiągnięciu wieku emerytalnego¹⁷.

3. Kryteria bezpieczeństwa na rynku pracy

Bezpieczeństwo rynku pracy zależy od czynników ekonomicznych (konjunktura gospodarcza), społecznych (wyż lub niż demograficzny, starzenie się społeczeństwa), technologicznych (np. sztuczna inteligencja zastępująca pracę ludzką), politycznych (realizowany model polityki społecznej), prawnych (obowiązujące ustawodawstwo), które wspólnie kształtują warunki zatrudnienia, podaż na pracę oraz poziom ryzyka dla pracowników i pracodawców.

Wśród czynników wpływających na poczucie bezpieczeństwa i stabilność na rynku pracy zalicza się¹⁸:

Zdrowie psychiczne i wsparcie w miejscu pracy

Zdrowie psychiczne stało się jednym z kluczowych elementów wpływających na poczucie stabilności zawodowej. Zgodnie z raportem "Nastroje polskiego rynku pracy",¹⁹ aż 40 proc. pracowników uważa, że ich organizacje nie podejmują wystarczających działań w zakresie wsparcia psychologicznego. Brak programów zarządzania stresem i wsparcia psychologicznego może skutkować wypaleniem zawodowym, a to z kolei prowadzi do większej rotacji i obniżenia zaangażowania pracowników. Organizacje, które inwestują w zdrowie psychiczne pracowników, nie tylko wzmacniają ich poczucie stabilności, ale także budują lojalność wobec firmy.

¹⁶ <https://ssgk.stat.pl>, [dostęp: 9.02.2025 r.].

¹⁷ KPO..., dz. cyt., s. 13.

¹⁸ M. Baron-Wiaterek, Instytucjonalno-prawne aspekty rynku pracy i promocji zatrudnienia, wyd. IPiSS, Warszawa 2008, s. 50.

¹⁹ <https://www.manpowergroup.pl/2023/10/24/nastroje-polskiego-ryнку-pracy/>, [dostęp: 13.01.2025 r.].

Wynagrodzenie adekwatne do kwalifikacji

Niepewność zawodowa często wynika z poczucia, że zarobki nie odzwierciedlają umiejętności i doświadczenia. Dane z najnowszego raportu No Fluff Jobs²⁰ pokazują, że tylko 27 proc. pracowników uważa swoje wynagrodzenie za zgodne z ich umiejętnościami. Transparentne systemy wynagradzania oraz możliwości negocjacji podwyżek mogłyby znacząco poprawić tę sytuację, szczególnie wśród młodszych pokoleń.

Dopasowanie obowiązków do kompetencji

Pracownicy, którzy widzą sens w swoich codziennych obowiązkach, wykazują większą satysfakcję z pracy. Według raportu ManpowerGroup²¹, 89 proc osób z pokolenia X podkreśla, że ich obowiązki zawodowe są zgodne z ich kompetencjami. Niedopasowanie ról do umiejętności może jednak prowadzić do frustracji i obniżenia produktywności, szczególnie wśród młodszych pokoleń. Firmy, które efektywnie zarządzają talentami, nie tylko wzmacniają stabilność zawodową pracowników, ale także zwiększają ich zaangażowanie.

Rozwój kompetencji – sposób na stabilność

Zmieniający się rynek pracy wymaga nieustannego podnoszenia kwalifikacji. Możliwość uczestniczenia w kursach i szkoleniach jest jednym z najważniejszych czynników zadowolenia z pracy, szczególnie dla młodszych generacji. Rozwój kompetencji nie tylko zwiększa szanse na awans, ale również umożliwia lepsze dostosowanie się do zmian technologicznych, które redefiniują rynek pracy

Różnice pokoleniowe

Poczucie bezpieczeństwa zawodowego zmienia się wraz z wiekiem i doświadczeniem. Wnioski z raportów wskazują, że to pokolenie X (1965-1980) czuje się najpewniej na rynku pracy. Dzięki długoletniemu doświadczeniu, rozbudowanej sieci kontaktów i specjalistycznej wiedzy pracownicy z tej grupy rzadziej myślą o zmianie zatrudnienia. Potwierdza to raport ManpowerGroup – aż 61 proc. osób z pokolenia X jest pewnych, że znajdzie nową pracę w ciągu sześciu miesięcy, co wskazuje na ich wysoką adaptacyjność i pewność siebie na rynku pracy²². Z kolei młodsze pokolenia, takie jak Generacja Z (urodzeni po 1997 roku), wciąż budują swoją pozycję zawodową. Choć Zetki szybko adaptują się do zmian, brak ugruntowanego doświadczenia zawodowego oraz deficyty w kompetencjach miękkich powodują, że czują się mniej stabilnie. Chcą pracować w organizacjach, które zapewniają możliwości rozwoju, takie jak mentoring, szkolenia czy wsparcie w budowaniu kariery, co zwiększa ich poczucie pewności na rynku pracy²³.

²⁰ <https://nofluffjobs.com/insights>, [dostęp: 9.01.2025 r.].

²¹ <https://www.manpowergroup.pl/raporty-ryнку-pracy/>, [dostęp: 13.01.2025 r.].

²² Tamże.

²³ R. Muster, *Bezrobotni z pokolenia Baby Boomers i pokolenia Z. Różnice generacyjne a gotowość do funkcjonowania w realiach zmieniającego się rynku pracy – na przykładzie Rudy Śląskiej*, wyd. Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2022, s. 22.

Chociaż różnice pokoleniowe wciąż odgrywają dużą rolę, najważniejsze staje się zrozumienie indywidualnych potrzeb pracowników. Firmy, które inwestują w rozwój kompetencji, zdrowie psychiczne i transparentność wynagrodzeń, mogą skutecznie budować poczucie stabilności zawodowej w swoich zespołach.

4. Bezpieczeństwo na rynku pracy – wyzwaniem KPO

W Krajowym Planie Odbudowy i Zwiększania Odporności zapisano wytyczne odnośnie koniecznych zmian i wyzwań polskiego rynku pracy. Poniżej poddano analizie i ocenie te, które mają przełożenie na poczucie bezpieczeństwa obywateli polskich na rynku pracy²⁴:

1. Ograniczenie segmentacji rynku pracy. Chociaż odsetek umów na czas określony maleje od końca 2015 r., pozostaje on jednym z najwyższych w UE. Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju²⁵ wskazuje na nierównowagę w dostępie do stabilnych form zatrudnienia. Dotyczy to nie tylko osób zatrudnionych na umowach na czas określony, ale również w oparciu o umowy cywilnoprawne. Ta ostatnia grupa narażona jest na wyższe ryzyko utraty pracy i ubóstwa, a także ma gorsze perspektywy awansu i nabywania nowych umiejętności. Problem, który się z nim wiąże to adekwatność wysokości przyszłych emerytur osób samozatrudnionych i osób pracujących na podstawie umów cywilnoprawnych. W związku z tym, w ramach realizacji Krajowego Planu Odbudowy z dniem 1 stycznia 2025r. wszystkie umowy cywilnoprawne zostały objęte składkami na ubezpieczenie społeczne (emerytalne, rentowe, wypadkowe, chorobowe) oraz zdrowotne, niezależnie od osiągniętych przychodów²⁶. Wyjątek stanowią umowy zlecenia zawierane ze studentami i uczniami szkół średnich do 26 r. życia, które od 1 stycznia 2025r. są zwolnione z tego obowiązku.

Te zmiany mają na celu wyrównanie praw pracowników zatrudnionych na różnych podstawach umownych i są krokiem ku stabilniejszemu systemowi zabezpieczenia społecznego.

Ograniczenie segmentacji rynku pracy – nowelizacja ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych przewiduje objęcie wszystkich umów cywilnoprawnych składkami na ubezpieczenia społeczne, niezależnie od osiągniętych przychodów, czy zniesienie zasady opłacania składki na ubezpieczenia społeczne z umowy cywilnoprawnej do wysokości najniższego wynagrodzenia. Celem tego działania jest zapewnienie zwiększonej ochrony socjalnej oraz adekwatności świadczenia z ubezpieczenia

²⁴ Krajowy Plan Odbudowy i Zwiększania Odporności, Min. Funduszy i Polityki Regionalnej, Warszawa czerwiec 2022.

²⁵ Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.) – SOR – została przyjęta przez Radę Ministrów 14 lutego 2017 r.

²⁶ KPO..., dz. cyt., s. 107. oraz www.portalzus.pl.

społecznego w stosunku do przychodów uzyskiwanych z wszelkich umów cywilnoprawnych. Dzięki tej reformie spodziewany jest spadek liczby zawieranych umów cywilnoprawnych na rzecz innych form zatrudnienia²⁷”.

2. Uelastycznienie form zatrudnienia, w tym wprowadzenie regulacji dot. pracy zdalnej na stałe do przepisów Kodeksu pracy²⁸. Elastyczna organizacja wykonywania pracy, w tym praca zdalna (nowelizacja Kodeksu pracy) stanowi narzędzie, które poprawi możliwości zatrudnieniowe osób znajdujących się w szczególnej sytuacji na rynku pracy – osób starszych, osób opiekujących się członkami rodziny, rodziców młodszych dzieci oraz rodziców samotnie wychowujących dzieci itp.

3. Starzejące się społeczeństwo

Polski rynek pracy, podobnie jak w pozostałych krajach UE, jest rynkiem starzejącego się społeczeństwa. Osoby w wieku 60+ w większości mają słabą skłonność do zmiany lub uzupełniania kwalifikacji. Znaczna część osób jest obciążona różnego typu chorobami, które w znaczny sposób oddziałują na aktywność zawodową. Biorąc pod uwagę zmiany cywilizacyjne, jakie w ogromnym tempie następują w ostatnich latach na rynku pracy, związane z robotyzacją, większym wykorzystaniem rozwiązań cyfrowych, koniecznością stałego uzupełniania kwalifikacji, osoby w wieku 60+ w niewielkim zakresie są w stanie sprostać oczekiwaniom rynku²⁹. Wyzwaniem staje się więc uruchomienie osób w wieku produkcyjnym nieaktywnych zawodowo, których odsetek w Polsce na tle krajów europejskich nadal jest stosunkowo wysoki.

Szczególnym rozwiązaniem wspomagającym zatrzymywanie na rynku pracy osób w wieku emerytalnym są wprowadzone już możliwości zwiększania dochodów na emeryturze – różnego rodzaju programy emerytalne oraz możliwość podejmowania zatrudnienia mimo przejścia na emeryturę³⁰.

Rozwiązania na rzecz dłuższego pozostawania na rynku pracy osób starszych

Prowadzone są obecnie i będą w kolejnych latach działania aktywizujące osoby 50+ – aktywne instrumenty rynku pracy, programy uzupełniania lub zmiany kwalifikacji, profilaktyka zdrowotna, elastyczne formy i sposoby świadczenia pracy, przeciwdziałanie dyskryminacji w zatrudnieniu, rozwój kultury organizacji i środowiska pracy bardziej przyjaznych pracownikom starszym, zachęty do dłuższej aktywności na rynku pracy, szkolenia oraz projekty polegające na refundacji kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy, na którym zatrudniony zostanie bezrobotny powyżej 50 roku życia, czy dopłata do dofinansowania na podjęcie działalności gospodarczej dla bezrobotnego powyżej 50 roku życia. Istotne będą również działania związane z budowaniem świadomości przedsiębiorców w kwestii korzyści płynących z wykorzystania potencjału zawodowego pracowników w wieku 45/50 plus.

²⁷ KPO..., dz. cyt., s. 46.

²⁸ Tamże, s. 47.

²⁹ Tamże, s. 12.

³⁰ Tamże, s. 46.

W tym celu wprowadzono nowy instrument dla pracodawców chcących zatrudniać osoby w wieku poprodukcyjnym³¹.

Ustawa wprowadza możliwość uzyskania przez przedsiębiorcę dofinansowania za zatrudnienie emeryta (osoby, która ukończyła 60 lat – w przypadku kobiety lub 65 lat – w przypadku mężczyzny), który zarejestrował się w powiatowym urzędzie pracy jako poszukujący pracy.

Wysokość dofinansowania będzie wynosić maksymalnie do 50% minimalnego wynagrodzenia za pracę miesięcznie. Umowa z pracodawcą lub przedsiębiorcą będzie zawierana na okres do 12 miesięcy, przy czym dofinansowanie będzie przysługiwało co drugi miesiąc (za każdy miesiąc refundowanego zatrudnienia pracodawca lub przedsiębiorca będzie obowiązany w kolejnym miesiącu zatrudniać seniora na własny koszt, czyli 1 miesiąc wsparcie z urzędu pracy, kolejny zatrudnienie na własny koszt, następnie wsparcie z urzędu pracy itp.).

Ważne są również inne działania, takie jak upowszechnienie zastosowania elastycznych form zatrudnienia, wsparcie dla pracy w niepełnym wymiarze czasu pracy, czy tworzenie ułatwień i warunków dla świadczenia pracy telepracy/pracy zdalnej³².

4. Kształcenie

W związku ze zmianami demograficznymi, cyfryzacją i automatyzacją występującą w wielu obszarach życia oraz transformacją gospodarki polskiej w kierunku „zielonej” i niskoemisyjnej, dużym wyzwaniem pozostaje zwiększenie uczestnictwa osób dorosłych (w wieku 25-64 lata) w kształceniu lub szkoleniu. W 2020 r. wskaźnik ten wyniósł dla Polski 3,7%. W konsekwencji widoczny będzie brak elastyczności zasobów pracy. Nadal wyzwaniem jest lepsze dopasowanie kształcenia zawodowego do potrzeb rynku pracy. Możliwości uczenia się w miejscu pracy są nadal niewystarczające. W latach 2017–2018 tylko 15% uczniów wzięło udział w programach łączących naukę w szkole z praktyką w miejscu pracy. Szczególnie istotną rolę ma tu do odegrania kształcenie zawodowe, ale także mierzenia się z wyzwaniami uczenia się przez całe życie, w tym w zakresie ciągłego podnoszenia i zmiany kwalifikacji w ciągu całego życia zawodowego.

Wprowadzenie stałego współdziałania różnego rodzaju szkół prowadzących kształcenie zawodowe, uczelni, pracodawców, ośrodków badawczo-rozwojowych, pozwoliłoby na bieżąco monitorować potrzeby i oczekiwania poszczególnych branż zawodowych, także w wymiarze regionalnym i odpowiednio kierunkować kształcenie potencjalnych pracowników, upowszechniać uczenie się w miejscu pracy oraz

³¹ Ustawa z dnia 20 marca 2025 r. o rynku pracy i służbach zatrudnienia, Dz.U. 2025, poz. 620, art. 141.

³² KPO..., dz. cyt., s. 13.

zwiększać możliwości podnoszenia i uzupełniania kwalifikacji lub szybkiego przekwalifikowania się. W związku z powyższym w nowej ustawie o rynku pracy z dnia 20 marca 2025r. zapisano³³:

- Ustanowienie funkcji doradcy ds. osób młodych w powiatowych urzędach pracy.
- Przedstawienie osobie do 30 r. ż. w okresie do 4 miesięcy od dnia rejestracji w urzędzie pracy propozycji zatrudnienia, innej pracy zarobkowej, szkolenia albo innej formy pomocy określonej w ustawie.
- Poprzedzenie innych form wsparcia oceną kompetencji cyfrowych i ich uzupełnieniem (w razie potrzeby) poprzez szkolenia cyfrowe dla osób młodych.
- Możliwość tworzenia, z wykorzystaniem środków Funduszu Pracy, w urzędach pracy punktów dla osób młodych, oferujących zintegrowane usługi (tzw. *one stop shop*).
- Pierwszeństwo bezrobotnych do 30 r. ż. w kierowaniu do form wsparcia.
- Wyższe wynagrodzenie dla agencji zatrudnienia za doprowadzenie do zatrudnienia bezrobotnego do 30 r. ż.

Ustawa wprowadza również bon na kształcenie ustawiczne³⁴, który ma być przyznawany na wniosek bezrobotnego/ poszukującego pracy, w oparciu o diagnozę zapotrzebowania na zawody, umiejętności lub kwalifikacje na rynku pracy lub zgłoszenie pracodawcy lub przedsiębiorcy. Bon ten stanowi gwarancję sfinansowania bezrobotnemu/ poszukującemu pracy wskazanego przez niego kształcenia ustawicznego w postaci opłacenia kosztów.

Rozpoczęcie kształcenia ustawicznego następuje w terminie do 6 miesięcy od dnia przyznania bonu. Kształcenie ustawiczne musi zostać zakończone nie później niż w terminie 30 miesięcy od dnia przyznania bonu. W uzasadnionych przypadkach można zmienić termin realizacji bonu.

W ramach bonu finansowane są³⁵:

1. Koszty potwierdzenia nabycia wiedzy i umiejętności lub koszty uzyskania dokumentów potwierdzających nabycie wiedzy i umiejętności,
2. Koszt należny organizatorowi studiów podyplomowych;
3. Koszt należny instytucji szkoleniowej za realizację jednego lub kilku szkoleń.

Koszty są finansowane do wysokości przeciętnego wynagrodzenia obowiązującego w dniu przyznania bonu. Cena usług finansowanych przez starostę w ramach bonu nie może być rażąco wyższa od cen podobnych usług oferowanych na rynku.

Drugie oferowane wsparcie to pożyczka edukacyjna. Jej najważniejsze zapisy w ramach nowej ustawy są następujące³⁶:

³³ Ustawa z dnia 20 marca 2025 r. o rynku pracy..., dz. cyt., art. 97.

³⁴ Tamże, art. 107.

³⁵ Tamże, art. 107, pkt. 3.

³⁶ Tamże, art. 111.

- przeznaczona jest na sfinansowanie bezrobotnemu/ poszukującemu pracy kosztów należnych instytucji prowadzącej kształcenie lub instytucji szkoleniowej, instytucji potwierdzającej nabycie wiedzy i umiejętności lub instytucji wydającej dokumenty potwierdzające nabycie wiedzy i umiejętności w celu poprawy sytuacji osoby bezrobotnej/ poszukującej pracy na rynku pracy;
- w ramach pożyczki nie finansuje się studiów I i II stopnia oraz jednolitych studiów magisterskich, jak również studiów doktoranckich;
- pożyczka jest nieoprocentowana i udzielana do wysokości 400% przeciętnego wynagrodzenia obowiązującego w dniu podpisania umowy pożyczki;
- okres spłaty rozpoczyna się nie później niż 3 miesiące od ukończenia działań objętych pożyczką;
- spłata pożyczki następuje według planu spłaty rat określonych w umowie pożyczki, przy czym okres spłaty nie może przekroczyć 18 miesięcy;
- starosta umarza 20% pożyczki, jeśli pożyczkobiorca ukończył kształcenie, szkolenie, proces potwierdzenia wiedzy i umiejętności lub uzyskał dokument potwierdzający nabycie wiedzy i umiejętności oraz spłacił w terminie 80% pożyczki.

Starosta może sfinansować bezrobotnemu/ poszukującemu pracy koszty potwierdzenia nabycia wiedzy i umiejętności³⁷ lub uzyskania dokumentu potwierdzającego nabycie wiedzy i umiejętności³⁸. Koszt pokrywany jest do wysokości przeciętnego wynagrodzenia dla jednej osoby.

5. Tworzenie wysokiej jakości miejsc pracy – Cel KPO w komponencie A

W tym celu chodzi o wsparcie inwestycji firm (mikro i MŚP) w produkty, usługi, umiejętności pracowników oraz kadry, w sektorach najbardziej poszkodowanych przez pandemię (np. sektor HoReCa, turystyka, kultura) na rzecz rozszerzenia/ dywersyfikacji działalności i dostosowania do zmieniających się warunków rynkowych oraz inwestycje w przetwórstwie rolno-spożywczym, skierowane do uczestników łańcucha żywnościowego³⁹.

³⁷ Koszty potwierdzenia nabycia wiedzy i umiejętności – to koszty procesu potwierdzenia nabycia wiedzy i umiejętności, który dokonuje się w drodze walidacji osiągnięcia wszystkich efektów uczenia się wymaganych dla danej kwalifikacji (najczęściej walidacja ma formę egzaminu), której etapem końcowym jest otrzymanie np. certyfikatu kwalifikacji wolnorynkowej wpisanej do *Zintegrowanego Rejestru Kwalifikacji*; świadectwa czeladniczego; innych dokumentów potwierdzających nabycie wiedzy i umiejętności.

³⁸ Koszty uzyskania dokumentu potwierdzającego nabycie wiedzy i umiejętności – to koszty samego wydania dokumentu (niektóre instytucje pobierają oddzielną opłatę za wydanie dokumentu).

³⁹ KPO..., dz. cyt., s. 39.

6. Spójność społeczna

Spójności społecznej sprzyjać będzie zmiana podejścia do aktywizacji osób w trudnej sytuacji na rynku pracy poprzez rozwiązania systemowe, ograniczenie segmentacji rynku pracy oraz odpowiednie regulacje prawne związane funkcjonowaniem instytucji rynku pracy, opieką nad osobami wymagającymi wsparcia w codziennym funkcjonowaniu oraz zwiększeniem wykorzystania elastycznej organizacji czasu pracy⁴⁰. Zmianom tym będą towarzyszyły różnego rodzaju programy umożliwiające nabywanie kompetencji i kwalifikacji, związane z opieką nad dziećmi oraz opieką nad osobami wymagającymi wsparcia w codziennym funkcjonowaniu⁴¹.

W przypadku wsparcie dla grup wrażliwych to przede wszystkim⁴²:

- Zwiększenie wysokości świadczenia za wykonywanie prac społecznie użytecznych przez bezrobotnych korzystających ze świadczeń pomocy społecznej do wysokości minimalnej stawki godzinowej za każdą godzinę wykonywania tych prac.
- Zawieranie porozumienia o współpracy pomiędzy urzędem pracy a instytucjami pomocy społecznej, mającego na celu zaplanowanie i realizację działań kierowanych do długotrwale bezrobotnego.
- Możliwość skierowania długotrwale bezrobotnego do centrum integracji społecznej w celu realizacji indywidualnego programu zatrudnienia socjalnego

Jak wynika z diagnozy polskiego rynku pracy bardzo znacząca liczba osób biernych zawodowo wskazuje na konieczność podjęcia przez instytucje publiczne aktywizacji społecznej i zawodowej tej bardzo zróżnicowanej grupy, co przyczyni się z jednej strony do wzrostu aktywności zawodowej w Polsce, jak również do zwiększenia stabilności finansów publicznych i systemu emerytalnego, z uwagi na wpływy do budżetu państwa związane z większą liczbą osób pracujących w gospodarce. Należy wziąć pod uwagę, że prawie 1,4 mln biernych zawodowo w wieku produkcyjnym jako przyczynę nieposzukiwania pracy wskazywało obowiązki rodzinne i te, związane z prowadzeniem domu. Osobom takim w przełamywaniu bierności mogą pomóc programy mające na celu zapewnienie miejsc opieki nad dzieckiem (np. Małuch +) lub osobą zależną, ale również możliwość podejmowania pracy w niepełnym wymiarze czasu pracy oraz coraz bardziej powszechna, szczególnie w obecnej sytuacji, możliwość podejmowania pracy zdalnej. Praca zdalna stwarza także większe możliwości aktywizacji części osób biernych zawodowo z powodu choroby lub niepełnosprawności (1,1 mln).

⁴⁰ Tamże, s. 45.

⁴¹ Tamże, s. 46.

⁴² Ustawa z dnia 20 marca 2025 r. o rynku pracy..., dz. cyt., art. 199.

Do nowych zadań urzędów pracy na rzecz osób niezarejestrowanych, w tym biernych zawodowo będzie należeć inicjowanie i realizowanie przedsięwzięć mających na celu⁴³:

- identyfikację osób biernych zawodowo,
- dotarcie z informacją o możliwościach skorzystania z form pomocy określonych w ustawie,
- zmotywowanie do aktywności zawodowej.

Działania te będą mogły być realizowane przez urzędy pracy samodzielnie lub we współpracy z podmiotami ekonomii społecznej, jednostkami organizacyjnymi pomocy społecznej, podmiotami systemu oświaty, uczelniami.

7. Modernizacja instytucji polskiego rynku pracy

Drugą odnogą reformy rynku pracy są rozwiązania systemowe zwiększające dopasowanie umiejętności kadr do potrzeb rynku pracy oraz uzupełniające niedobory na rynku poprzez ułatwienia w dostępie do zatrudnienia cudzoziemców. Ustawa z dnia 20 marca 2025 r. o rynku pracy i służbach zatrudnienia jest realizacją części tzw. kamienia milowego dla reformy pn. Efektywne instytucje na rzecz rynku pracy, zapisanej w Krajowym Planie Odbudowy i Zwiększania Odporności (KPO). Przedmiotem ww. reformy jest kompleksowa modernizacja instytucji polskiego rynku pracy, poprzez udoskonalenie funkcjonowania publicznych służb zatrudnienia oraz form aktywizacji zawodowej i podnoszenia umiejętności kadr gospodarki⁴⁴. Nowa ustawa reguluje zadania państwa w zakresie aktywności zawodowej, wspierania zatrudnienia oraz rynku pracy. Dotychczas te kwestie były regulowane przez ustawę z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, która w całości została uchylona i zastąpiona ustawą o rynku pracy i służbach zatrudnienia oraz ustawą o warunkach dopuszczalności powierzania pracy cudzoziemcom na terytorium⁴⁵.

W ramach zwiększenia jakości i adekwatności funkcjonowania instytucji rynku pracy, w szczególności publicznych służb zatrudnienia (PSZ) reforma pozwoli ona na przekierowanie aktywności PSZ na działania aktywizujące, w szczególności osoby z problemami w dostępie do rynku pracy. Działalność publicznych służb zatrudnienia zostanie ukierunkowana z jednej strony na realizowanie aktywnej polityki rynku pracy nastawionej na osoby bierne zawodowo, o niskich kwalifikacjach, kobiety, osoby młode (do 29 r. ż.) starsze, osoby z niepełnosprawnościami i osoby

⁴³ Tamże, art. 81.

⁴⁴ Za: E. Flaszyńska prezentacja PP dla KNoPiPS PAN pt. Ustawa z dnia 20 marca 2025 r. o rynku pracy i służbach zatrudnienia, Warszawa 25.03.2025, slajd 4.

⁴⁵ Ustawa z dnia 20 marca 2025 r. o warunkach dopuszczalności powierzania pracy cudzoziemcom na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. (Dz.U. z 2025 r., poz. 621).

długotrwale bezrobotne oraz migranci, w tym migranci powrotni, z drugiej zaś – na równoważenie podaży i popytu na umiejętności i kwalifikacje.

Wprowadzone zostaną również przepisy umożliwiające zawieranie i rozliczanie niektórych umów o pracę w sposób elektroniczny, za pośrednictwem systemów informatycznych PSZ, co zmniejszy obciążenia biurokratyczne dla mikroprzedsiębiorców i gospodarstw domowych, a także przyczyni się do ograniczania szarej strefy. Inwestycje wspierać będą ucyfrowienie PSZ, zmianę i uzupełnienie kompetencji pracowników w związku z nowym ukierunkowaniem PSZ oraz inwestycje w wyposażenie związane z tymi zmianami.

Wprowadzenie nowoczesnego rozwiązania teleinformatycznego ułatwiającego poszukiwanie pracy – wdrożony zostanie nowy system teleinformatyczny⁴⁶, który będzie umożliwiał osobom szukającym pracy zakładanie kont, tworzenie profili zawodowych (CV) i uzyskiwanie pomocy urzędów pracy online, w tym automatyczne i natychmiastowe otrzymywanie na maila informacji o nowych ofertach pracy odpowiadających ich kwalifikacjom.

Zostanie zwiększona liczba ofert pracy w publicznej w rządowej, bazie ofert pracy (ePraca) poprzez: ułatwienie pracodawcom zgłaszania ofert pracy elektronicznie. Zobowiązanie wszystkich pracodawców z sektora publicznego do zgłaszania swoich ofert pracy do ePracy (od niektórych podmiotów oferty będą pobierane automatycznie np. z serwisu KPRM z ofertami pracy w służbie cywilnej), umożliwienie publikowania ofert pracy osobom fizycznym np. w zakresie usług opiekuńczych dla osób starszych lub niepełnosprawnych, rolnikom.

Będzie możliwość zgłaszania ofert pracy do więcej niż jednego urzędu pracy. Możliwość składania ofert pracy przez osoby fizyczne (np. w zakresie usług opiekuńczych dla osób starszych lub niepełnosprawnych).

Nowe pośrednictwo pracy ma być bardziej bezpieczne dla bezrobotnych. Zwiększy się liczba ofert pracy dostępnych dla osób szukających pracy poprzez zobowiązanie wszystkich pracodawców z sektora publicznego (ponad 120 tys.) i części prywatnych do zgłaszania swoich ofert do ePracy (serwis internetowy i aplikacja mobilna)⁴⁷.

Swoje oferty pracy będą mogły zgłaszać osoby fizyczne (np. osoby starsze potrzebujące opiekuna lub rodzice potrzebujący opieki dla dziecka).

Ułatwione i szybsze będzie zgłaszanie ofert pracy przez pracodawców poprzez ograniczenie informacji niezbędnych do złożenia oferty pracy.

Ułatwione i szybsze będzie poszukiwanie pracy poprzez utworzenie Bazy CV i połączenie jej z ePracą (klienci będą otrzymywać automatyczne wiadomości o dopasowanych ofertach pracy).

Osoby szukające pracy będą miały swobodę w wyborze ofert pracy (nie będzie im grozić wyrejestrowanie za odmowę przyjęcia propozycji pracy).

⁴⁶ Ustawa z dnia 16 listopada 2022 r. o systemie teleinformatycznym do obsługi niektórych umów (Dz.U. z 2024 r. poz. 1661).

⁴⁷ Ustawa z dnia 25 marca 2025r. o rynku pracy..., dz. cyt., art. 86.

Oferty pracy muszą być bezpieczne to znaczy, że zwiększy się liczba ofert pracy dostępnych dla osób szukających pracy poprzez zobowiązanie wszystkich pracodawców z sektora publicznego (ponad 120 tys.) i części prywatnych do zgłaszania swoich ofert do ePracy (serwis internetowy i aplikacja mobilna)⁴⁸.

Swoje oferty pracy będą mogły zgłaszać osoby fizyczne (np. osoby starsze potrzebujące opiekuna lub rodzice potrzebujący opieki dla dziecka).

Ułatwione i szybsze będzie zgłaszanie ofert pracy przez pracodawców poprzez ograniczenie informacji niezbędnych do złożenia oferty pracy.

Ułatwione i szybsze będzie poszukiwanie pracy poprzez utworzenie Bazy CV i połączenie jej z ePracą (klienci będą otrzymywać automatyczne wiadomości o dopasowanych ofertach pracy).

8. Bezpieczna praca w ramach EURES

Osoby szukające pracy będą miały swobodę w wyborze ofert pracy (nie będzie im grozić wyrejestrowanie za odmowę przyjęcia propozycji pracy). Ustawa dostosowuje przepisy krajowe do przepisów unijnych z zakresu udziału w sieci EURES (Europejskiej Sieci Służb Zatrudnienia) wspierającej mobilność na unijnym rynku pracy poprzez pośrednictwo pracy i doradztwo w zakresie życia i pracy w UE i EFTA.

Zaktualizowane przepisy umożliwią uruchomienie akredytacji do prowadzenia unijnego pośrednictwa pracy w ramach sieci EURES przez podmioty inne niż urzędy pracy i OHP, głównie przez agencje zatrudnienia.

Rozszerzenie grona podmiotów świadczących usługi sieci EURES przyczyni się do większej dostępności do kandydatów z zagranicy (z UE/EFTA). Polscy pracodawcy, w szczególności mający problemy ze znalezieniem odpowiednich kandydatów do pracy, będą mogli skorzystać z usług rekrutacyjnych za granicą w UE/EFTA. Polscy bezrobotni natomiast będą mogli znaleźć bezpieczną pracę za granicą w UE za pośrednictwem podmiotów akredytowanych.

Istotne jest zapewnienie bezpieczeństwa w procesach unijnych rekrutacji poprzez sieć EURES dlatego ustawa wprowadza odpowiednie kryteria akredytacyjne oraz mechanizmy weryfikacji, sprawdzania, monitorowania i kontrolowania podmiotów akredytowanych do EURES.⁴⁹

Szczególna ochrona i poczucie bezpieczeństwa na rynku pracy należy się – w myśl nowej ustawy – rodzicom. Urząd nie będzie mógł wyrejestrować kobiety w ciąży z powodu niezdolności do pracy związanej z ciążą trwającą przez nieprzerwany okres 180 dni. Urząd nie będzie mógł pozbawić statusu bezrobotnego:

- 1) matki dziecka albo
- 2) ojca dziecka,
- 3) bezrobotnego po przysposobieniu dziecka,

⁴⁸ Tamże, art. 85.

⁴⁹ Tamże, art. 32.

- 4) bezrobotnego po przyjęciu przez niego dziecka na wychowanie i wystąpieniu do sądu opiekuńczego z wnioskiem o wszczęcie postępowania w sprawie przysposobienia dziecka lub po przyjęciu przez niego dziecka na wychowanie jako rodzina zastępcza, z wyjątkiem rodziny zastępczej zawodowej – z uwagi na brak zdolności i gotowości do podjęcia zatrudnienia spowodowany opieką nad tym dzieckiem przez okres, przez który przysługiwałby mu, zgodnie z odrębnymi przepisami, zasiłek macierzyński w okresie urlopu macierzyńskiego, uzupełniającego urlopu macierzyńskiego, urlopu na warunkach urlopu macierzyńskiego, urlopu rodzicielskiego oraz urlopu ojcowskiego, z wyłączeniem przypadku złożenia wniosku o pozbawienie tego statusu przez samego bezrobotnego.

Dodatkowo na mocy nowej ustawy z dnia 20 marca 2025 r. o rynku pracy i służbach zatrudnienia zostanie zniesienie powiązania osoby bezrobotnej z urzędem pracy właściwym ze względu na miejsce zameldowania⁵⁰. Bezrobotny będzie rejestrował się w urzędzie na terenie, którego terenie faktycznie zamieszkuje. Przyjęte rozwiązanie umożliwi łatwy kontakt bezrobotnego z tym urzędem pracy, z którym chce współpracować. Każda osoba bezrobotna, osoba pracująca, pracodawca, agencja zatrudnienia będzie mogła założyć indywidualne konto online, które umożliwi sprawną współpracę z urzędem pracy np. rejestrację w urzędzie pracy.

Będzie możliwe uwierzytelnienie założonego konta, m.in. z wykorzystaniem aplikacji mObywatel.

Konto umożliwi składanie wniosków, w tym wniosków o udzielenie określonej w ustawie pomocy, składania wyjaśnień, odwołań i zażaleń.

Dla osób nieposiadających możliwości założenia konta online pozostawiona zostanie tradycyjna forma kontaktu z urzędem pracy.

Nowością jest również fakt, że status bezrobotnego przysługuje przez okres 3 lat od dnia rejestracji⁵¹.

Utrata statusu następuje zawsze po upływie 3 lat przysługiwania statusu bezrobotnego na podstawie decyzji administracyjnej. Ponowne nabycie statusu może nastąpić w wyniku ponownej rejestracji, po upływie 90 dni od dnia utraty. W przypadku ponownej rejestracji okres 3 lat liczy się od początku. Nie ma już utraty statusu z powodu niestawiennictwa w urzędzie, w związku z nie przyjęciem oferty pracy. Oznacza to, że będzie bardziej elastyczna rejestracja osoby bezrobotnej w urzędzie pracy, na obszarze którego osoba przebywa. W nowej ustawie zrezygnowano z zasiłku dla bezrobotnych przysługującego w wysokości 80% zasiłku podstawowego przysługującego bezrobotnym, którzy posiadają okres uprawniający do zasiłku wynoszący mniej niż 5 lat. Osoby takie będą otrzymywały zasiłek w wysokości 100%⁵².

⁵⁰ Tamże, art. 62.

⁵¹ Tamże, art. 63.

⁵² Tamże, art. 218.

Z uwagi na zniesienie właściwości urzędu pracy ze względu na miejsce zameldowania bezrobotnego zrezygnowano z uzależnienia długości okresu pobierania zasiłku od stopy bezrobocia na obszarze powiatu, w którym mieszka bezrobotny. Wprowadzono natomiast nowe okoliczności uzasadniające dłuższy okres pobierania prawa do zasiłku. Zgodnie z projektem wydłużony okres pobierania zasiłku dla bezrobotnych do 365 dni będzie przysługiwał dla następujących grup bezrobotnych⁵³:

- a) powyżej 50. roku życia oraz posiadających co najmniej 20-letni okres uprawniający do zasiłku, albo
- b) mających na utrzymaniu co najmniej jedno dziecko w wieku do 18 lat lub dziecko niepełnosprawne w wieku do 24 lat, których małżonek jest także osobą bezrobotną i utracił prawo do zasiłku z powodu upływu okresu jego pobierania po dniu nabycia prawa do zasiłku przez bezrobotnego, albo
- c) samotnie wychowujących co najmniej jedno dziecko w wieku do 18 lat lub dziecko niepełnosprawne w wieku do 24 lat,
- d) niepełnosprawnych,
- e) członków rodzin wielodzietnych posiadających Kartę Dużej Rodziny.

Zakończenie

Celem nowej ustawy z dnia 20 marca 2025 r. jest zwiększenie poczucia bezpieczeństwa na rynku pracy poprzez:

- zwiększenie współczynnika aktywności zawodowej,
- zwiększenie efektywności urzędów pracy i trwałości zatrudnienia,
- zwiększenie mobilności osób szukających pracy,
- skrócenie czasu poszukiwania pracy,
- objęcie pomocą osoby obecnie pracujące (wsparcie kształcenia ustawicznego) i nieaktywne zawodowo (tzw. bierni zawodowo, rolnicy itp.),
- świadczenie pomocy rodzinom, osobom powracającym na rynek pracy po urodzeniu dziecka, osobom opiekującym się osobami zależnymi (dzieci, starsi rodzice, chorzy itp.),
- wspieranie rolników i emerytów w podejmowaniu pracy,
- unowocześnienie i zautomatyzowanie usług urzędów pracy,
- zmniejszenie biurokracji i obowiązków sprawozdawczych dla przedsiębiorców.

Podjęcie działań w celu zwiększenia uczestnictwa w rynku pracy, w tym przez poprawę dostępu do opieki nad dziećmi i do opieki długoterminowej, oraz w celu likwidacji utrzymujących się przeszkód dla bardziej trwałych form zatrudnienia⁵⁴. Istotne znaczenia dla zwiększania uczestnictwa w rynku pracy grup znajdujących się w trudnej sytuacji i dla stałej adaptacji umiejętności osób poszukujących pracy

⁵³ Tamże, art. 225.

⁵⁴ KPO..., dz. cyt., s. 68.

do potrzeb gospodarki, będzie miała, podejmowana w KPO, reforma instytucji rynku pracy, w szczególności publicznych służb zatrudnienia (PSZ). Pozwoli ona na lepsze ukierunkowanie PSZ na działania aktywizujące, w szczególności osoby z problemami w dostępie do rynku pracy oraz w sposób pozwalający na lepsze powiązanie udzielanego wsparcia z popytem na pracę. Celem reformy jest wzmocnienie poradnictwa zawodowego, rozszerzenie oraz modyfikację instrumentów wsparcia osób bezrobotnych, otwarcie urzędów pracy na osoby nieaktywne zawodowo, wsparcie kształcenia ustawicznego i lepsze powiązanie umiejętności osób bezrobotnych i pracujących z rynkiem pracy, podnoszenie kompetencji kadr PSZ oraz zmiany w zasadach zatrudniania cudzoziemców. Nowa ustawa o warunkach dopuszczalności powierzania pracy cudzoziemcom na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej⁵⁵ jest realizacją części tzw. kamienia milowego dla reformy pn. Efektywne instytucje na rzecz rynku pracy, zapisanej w KPO.

Przedmiotem reformy jest zmniejszenie barier administracyjnych przy zatrudnianiu cudzoziemców, zwiększenie roli publicznych służb zatrudnienia w procesie wydawania zezwoleń na pracę dla cudzoziemców oraz wprowadzenie pełnej cyfryzacji procedur związanych z uzyskaniem zezwolenia na pracę dla cudzoziemców.

Głównym priorytetem Planu Rozwoju Publicznych Służb Zatrudnienia na lata 2025-2027 będzie wspieranie wzrostu aktywności zawodowej i poziomu dobrej jakości zatrudnienia w Polsce.

Wsparcie kierowane do osób w wieku 45+ pozwoli na wydłużenie pozostawiania w aktywności zawodowej, a także przygotowuje i zmotywuje kadry do pozostawiania w tej aktywności również po osiągnięciu wieku emerytalnego⁵⁶.

Objęcie działaniami PSZ osób dotychczas nieaktywnych zawodowo, w tym np. kobiet dotychczas niepracujących z uwagi na opiekę nad dziećmi, przełoży się na wzrost stopy zatrudnienia kobiet. Nowe instrumenty i nowe podejście do poradnictwa zawodowego przełoży się na lepsze powiązanie dostarczanego wsparcia (np. w zakresie szkoleń, doradztwa, staży) osobom bezrobotnym, poszukującym pracy i nieaktywnym dotychczas zawodowo z potrzebami rynku pracy i pracodawców. Konieczność opieki nad członkami rodziny, w tym dziećmi utrudnia powrót na rynek pracy. Dotyczy to przede wszystkim matek, ale również innych członków rodziny, którzy muszą opiekować się osobami zależnymi. W odniesieniu do powrotu matek na rynek pracy, kontynuowane będą działania zwiększające dostępność miejsc opieki nad dziećmi do lat 3, tj. dofinansowanie tworzenia i funkcjonowania żłobków, klubów dziecięcych i dziennych opiekunów w ramach programu rozwoju instytucji opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 „MALUCH+”. Planowana jest integracja wszystkich źródeł dofinansowania w taki sposób by tworzenie i funkcjonowanie miejsc dofinansowywane było z poziomu kraju przez ministra rodziny, pracy

⁵⁵ Ustawa z dnia 20 marca 2025 r. o warunkach dopuszczalności powierzania pracy cudzoziemcom na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. (Dz.U. z 2025 r., poz. 621).

⁵⁶ KPO..., dz. cyt., s. 69.

i polityki społecznej we współpracy z wojewodami ze środków Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności, budżetu państwa (rezerwa celowa) i Funduszu Pracy oraz z EFS+.

Celem jest, aby zarówno kobiety, jak i mężczyźni mieli warunki umożliwiające im rozwój w obszarze osobistym i zawodowym oraz mogli dokonywać takich wyborów życiowych, które wynikają z ich osobistych potrzeb, aspiracji, czy talentów. Planowane interwencje przyczynią się do poprawy sytuacji kobiet na rynku pracy, znajdujących się w niekorzystnej sytuacji oraz doświadczających problemów związanych ze znalezieniem lub utrzymaniem zatrudnienia⁵⁷.

Zasada równości szans dla wszystkich będzie realizowana w szczególności poprzez działania zmierzające do przywrócenia na rynek pracy osób z grup niedostatecznie reprezentowanych na rynku pracy. Dotyczy to w głównej mierze osób starszych 50+, kobiet oraz osób ze szczególnymi potrzebami⁵⁸. Ponadto planowane reformy i inwestycje poprawią sytuację w środowisku pracy osób wykluczonych lub nie w pełni wykorzystujących swój potencjał z powodu braku kwalifikacji odpowiadających pracodawcom. Zostaną stworzone warunki dla zdobywania i podnoszenia kwalifikacji odpowiadającej potrzebom nowoczesnej gospodarki (w tym wsparcie rozwoju nowoczesnego kształcenia zawodowego, szkolnictwa wyższego oraz uczenia się przez całe życie).

Celem działań będzie zwiększenie dopasowania strukturalnego, efektywności i odporności kryzysowej rynku pracy co wymaga stworzenia odpowiednich ram prawnych i organizacyjnych dla efektywnej realizacji zadań Publicznych Służb Zatrudnienia (PSZ) w zakresie polityk rynku pracy⁵⁹. Warunkiem koniecznym dla tak rozumianej misji PSZ jest zapewnienie efektywnie działającego systemu wspierania rynku pracy/aktywizacji zawodowej realizującego działania skoncentrowane na aktywnych formach pomocy na rzecz osób bezrobotnych, poszukujących pracy, biernych zawodowo, pracujących oraz pracodawców, w tym także w zakresie procedur dopuszczania cudzoziemców do rynku pracy, w których istotną rolę odgrywają w Polsce PSZ.

W ustawie o rynku pracy i służbach zatrudnienia zawarto możliwość ogłoszenia przez ministra właściwego do spraw pracy programu wsparcia w sytuacji nadzwyczajnej, czyli w sytuacji nagłego zdarzenia, mogącego mieć negatywny wpływ na poziom zatrudnienia na obszarze kraju, województwa lub powiatu. Program miałby na celu zminimalizowanie negatywnych skutków nagłego zdarzenia, a rozwiązania w nim przyjęte mogą obejmować inne formy wsparcia niż tylko określone w ustawie. Program wsparcia może być realizowany samodzielnie lub we współpracy przez takie instytucje jak: WUP, PUP, podmioty ekonomii społecznej, OHP, agencje zatrudnienia, instytucje szkoleniowe, jednostki samorządu terytorialnego,

⁵⁷ Tamże, s. 93.

⁵⁸ Tamże, s. 94.

⁵⁹ Tamże, s. 111.

podmioty tworzące centra integracji społecznej lub podmioty prowadzące kluby integracji społecznej oraz inne podmioty współpracujące z urzędami pracy. Program w zależności od potrzeb mógłby obejmować obszar kraju, województwa lub powiatu i będzie finansowany z rezerwy Funduszu Pracy.

Realizacja KPO wpłynie również pozytywnie na rynek pracy. Szacuje się, że po dwóch latach w porównaniu do scenariusza bazowego stworzonych zostanie o 0,3% więcej miejsc pracy. Po pięciu latach wykorzystywania funduszy zgodnie z projektem KPO liczba utworzonych miejsc pracy wzrośnie o 0,4% względem scenariusza bazowego⁶⁰.

Bibliografia

1. Auleytner J., Głabicka-Auleytner K., *Nowy wymiar polityki społecznej Unii Europejskiej. Od kwestii socjalnych do praw socjalnych*, wyd. Elipsa, Warszawa 2024.
2. Baron-Wiaterek M., *Instytucjonalno-prawne aspekty rynku pracy i promocji zatrudnienia*, wyd. IPiSS, Warszawa 2008.
3. Domański Z., *Bezpieczeństwo socjalne* [w:] *Journal of Modern Science*, tom II/33/2017
4. Głabicka-Auleytner, K. *Polityka bezpieczeństwa socjalnego obywateli polskich. Przeszość i teraźniejszość*, wyd. UTH, Radom 2022.
5. Głabicka K., Gagacka M., *Zarządzanie przedsiębiorstwem społecznym*, wyd. PR, Radom 2011.
6. Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997r., Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483.
7. Krajowy Plan Odbudowy i Zwiększania Odporności, Min. Funduszy i Polityki Regionalnej, Warszawa czerwiec 2022.
8. Ks. Kalinowski M., Czuma I., Kuć M., Kulik A., *Praca*, Wyd. KUL, Lublin 2005.
9. Maslow, A.H. *Motywacja i osobowość*, PWN, Warszawa 2006.
10. Muster R., *Bezrobotni z pokolenia Baby Boomers i pokolenia Z. Różnice generacyjne a gotowość do funkcjonowania w realiach zmieniającego się rynku pracy-na przykładzie Rudy Śląskiej*, wyd. Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2022.
11. Sierpowska I., *Bezpieczeństwo socjalne jako dobro publiczne*, Zeszyty Naukowe PWSZ im. Witelona w Legnicy, Legnica 2015.
12. *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, Warszawa 2020.
13. *Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.) – SOR* – została przyjęta przez Radę Ministrów 14 lutego 2017 r.
14. Ustawa z dnia 20 marca 2025 r. o rynku pracy i służbach zatrudnienia. (Dz.U. z 2025 r., poz. 620).

⁶⁰ KPO, s. 510.

15. Ustawa z dnia 20 marca 2025 r. o warunkach dopuszczalności powierzania pracy cudzoziemcom na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. (Dz.U. z 2025 r., poz. 621)
16. Wikiński M. (red.), *Prawno-instytucjonalne zagadnienia państwa i polityki społecznej*, wyd. URad, Radom 2023.

SECURITY ON THE LABOUR MARKET

Summary

Work is an important element in human life and gives a sense of material security and the ability to meet the basic needs of family members. The aim of this article is to analyze the current situation on the Polish labor market and to indicate the criteria of security on the labor market, which have been indicated in the NIP as guidelines for implementation of the Polish labor market policy. As part of the implementation of these provisions, a new Act on the Labour Market and Employment Services was passed on 20 March 2025, and on the date of entry into force of the new Act, the Act of 20 April 2004 on the Promotion of Employment and Labour Market Institutions expires.

Keywords: unemployment, labour market, labour, security.

Mikołaj Olszewski
Katedra Prawa Administracyjnego i Nauki o Administracji
Wydział Prawa i Administracji
Uniwersytet Radomski im. K. Pułaskiego
ORCID: 0000-0003-1858-8669

KRAJOWY PLAN ODBUDOWY I ZWIĘKSZANIA ODPORNOŚCI A RYNEK PRACY – WYZWANIA DLA POLITYKI IMIGRACYJNEJ

Streszczenie

W artykule w pierwszej części omówione zostały polityka imigracyjna i jej związek z rynkiem pracy oraz Strategia migracyjna Polski na lata 2025-2030. W dalszej części przedstawione zostały dane dotyczące zatrudnienia cudzoziemców na polskim rynku pracy oraz Krajowy Plan Odbudowy i Zwiększania Odporności wraz z kamieniem milowym dotyczącym efektywnych instytucji na rzecz rynku pracy. W części czwartej przedstawiono ustawę o warunkach dopuszczalności powierzenia pracy cudzoziemcom na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej z 20 marca 2025 r., będącą jednym z kamieni milowych KPO.

Słowa kluczowe: Krajowy Plan Odbudowy i Budowania Odporności, rynek pracy, cudzoziemcy, imigracja.

Wstęp

Migracje w poszukiwaniu lepszych warunków pracy i życia są obserwowane od stuleci. Procesy migracyjne skutkują dla państw przyjmujących jak i wysyłających szeregiem konsekwencji społeczno-ekonomicznych. Współcześnie państwa na całym świecie traktują próby regulacji i kontroli procesów migracyjnych, zarówno pod względem ich rozmiarów, jak i składu społeczno-narodowego, jako jeden z priorytetów swojej polityki. Jednakże nie na wszystkie wydarzenia można się przygotować, czego przykładem może być nasilony napływ uchodźców wojennych do Polski oraz do innych państw członkowskich UE po agresji Rosji na Ukrainę 24 lutego 2022 r., choć podkreślić należy, iż niedobór pracowników na polskim, ale także na europejskich rynkach stworzył korzystne warunki integracji ukraińskich uchodźców. Od marca 2022 r. w państwach UE do tymczasowej ochrony zarejestrowało się łącznie ok. 4 mln osób uciekających przed wojną. Najwięcej, łącznie

ok. 3,8 mln, skorzystało z ochrony w Polsce i w Niemczech. Z raportu opublikowanego przez Europejską Agencję Azylową (EUAA) wynika, że o wyborze przez uchodźców kraju docelowego decydowały przede wszystkim możliwości znalezienia pracy (50% wskazań)¹. Kolejnym wyzwaniem dla wielu państw UE był kryzys wywołany przez pandemię COVID-19 Unia Europejska przygotowała pakiet środków, których celem jest odbudowa gospodarcza, ale także długoterminowe wzmocnienie potencjału ekonomicznego państw członkowskich. Państwa członkowskie UE, które chciały otrzymać wkład finansowy, zostały zobowiązane do przygotowania krajowych planów odbudowy i zwiększania odporności (KPO), zawierających program państwowych reform i inwestycji. Polski Krajowy Plan Odbudowy i Zwiększania Odporności (KPO) to program, który składa się z 54 inwestycji i 48 reform. Dokument stanowi podstawę ubiegania się o wsparcie z europejskiego Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (*Recovery and Resilience Facility – RRF*) ustanowionego Rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/241 z dnia 12 lutego 2021 r. (Dz.U. UE L 57 z 18.2.2021). Jego celem jest wzmocnienie polskiej gospodarki oraz odporności na ewentualne kryzysy. Jedną z reform będącą częścią kamienia milowego pt. Efektywne instytucje na rzecz rynku pracy, zapisaną w KPO było przyjęcie przez parlament ustawy o warunkach dopuszczalności powierzania pracy cudzoziemcom na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Reforma ma na celu zmniejszenie barier administracyjnych przy zatrudnianiu cudzoziemców, zwiększenie roli publicznych służb zatrudnienia w procesie wydawania zezwoleń na pracę dla cudzoziemców oraz wprowadzenie pełnej cyfryzacji procedur związanych z uzyskaniem zezwolenia na pracę dla cudzoziemców.

Celem artykułu jest przedstawienie zmian na rynku pracy w Polsce w ostatnich latach, w związku z napływem uchodźców wojennych z Ukrainy, a także omówienie wyzwań związanych z polityką imigracyjną a rynkiem pracy w ramach Strategii migracyjnej Polski na lata 2025-2030. Ponadto z uwagi na zobowiązania wynikające z KPO – analizie poddano ustawy dotyczące rynku pracy – ze szczególnym uwzględnieniem zezwoleń na pracę, nowego mechanizmu gwarantującego bezpieczeństwo rynku pracy, rozwiązań na rzecz integracji cudzoziemców. W artykule wykorzystano metodę analizy danych wtórnych (Dane MRPiS, ZUS, PIP).

1. Polityka imigracyjna a rynek pracy

Polityka imigracyjna jest częścią polityki migracyjnej. Istnieje wiele definicji polityki imigracyjnej. Badacze polityki imigracyjnej często odwołują się do propozycji T. Hammara, wg. którego polityka imigracyjna obejmuje dwie części: instrumenty regulujące napływ cudzoziemców (zasady i procedury kontroli przy wjeździe

¹ J. Szymańska, *Uchodźcy z Ukrainy na europejskim rynku pracy*, Biuletyn PISM, NR 28 (2649), 16 marca 2023, s. 1, [https://pism.pl/webroot/upload/files/Biuletyn/Biuletyn%20PISM%20nr%20%2028%20\(2649\)%2016%20marca%202023%20r.pdf](https://pism.pl/webroot/upload/files/Biuletyn/Biuletyn%20PISM%20nr%20%2028%20(2649)%2016%20marca%202023%20r.pdf), [dostęp: 20.02.2025 r.].

i w czasie pobytu, a zwłaszcza prawa do zatrudnienia) oraz działania podejmowane przez państwo w stosunku do imigrantów (dostęp do zatrudnienia oraz jego warunków; możliwości korzystania z zabezpieczenia społecznego i usług społecznych, ale także dostęp do edukacji, kultury oraz działalności związkowej i politycznej)² – widoczne w tym przypadku są elementy modelu polityki integracyjnej.

Na politykę państwa wobec imigrantów składają się nie tylko mechanizmy regulujące ich napływ na terytorium danego kraju, lecz także całość rozwiązań polityczno-prawnych dotyczących bezpośrednio i pośrednio cudzoziemców tam przebywających. W literaturze przedmiotu istnieje podział na *immigration policy*, która dotyczy działań państwa związanych z kontrolą granic i wjazdu na jego terytorium, oraz *immigrant policy* odnoszącej się do polityki wobec imigrantów już przebywających w danym kraju³.

M. Duszczyk pisząc o potrzebie sformułowania nowej, rozbudowanej definicji polityki migracyjnej – utylitarnej w państwach, które są w procesie transformacji z państwa emigracyjnego w migracyjne, a takim jest obecnie Polska, zaproponował, aby na politykę migracyjną patrzeć z perspektywy rynku pracy. Tak rozumiana polityka migracyjna obejmować powinna świadome działanie państwa, angażujące poszczególnych interesariuszy wywodzących się z samorządu terytorialnego, partnerów społecznych oraz organizacji pozarządowych. Ich celem powinno być uzyskanie optymalnej skali i struktury napływu cudzoziemców, którzy podejmując aktywność ekonomiczną, będą zwiększać konkurencyjność gospodarki kraju, nie powodując jednocześnie istotnych napięć społecznych, co ma na celu ochronę krajowego rynku pracy – zwłaszcza pracowników o niskich kwalifikacjach⁴.

Powyższa propozycja terminologiczna przywołana została nie przypadkowo, albowiem w ogłoszonej w październiku 2024 r., przez rząd premiera D. Tuska Strategii Migracyjnej Polski na lata 2025-2030 (dalej Strategia migracyjna) w celach i kierunkach podkreślono, iż polityka migracyjna w zakresie dostępu do zatrudnienia musi być realizowana w ramach działalności rządu oraz samorządów, we współpracy z pracodawcami zatrudniającymi bezpośrednio cudzoziemców, a także ze związkami zawodowymi. Ponadto, wskazano, iż polityka migracyjna nie może być instrumentem hamującym modernizację polskiej gospodarki, zaś dla realizacji jej celów konieczna jest prawidłowa identyfikacja realnych potrzeb pracodawców w związku z występującymi na rynku pracy niedoborami i określenie sposobów ich zaspokojenia, przy uwzględnieniu interesu państwa. Za szczególnie istotne uznano

² M. Duszczyk, *Polska polityka migracyjna a rynek pracy*, Wyd. IPS UW, Warszawa 2012, s. 34.

³ M. Lesińska, M. Duszczyk, *Polityka migracyjna*, [w:] 25 wykładów o migracjach, M. Lesińska, M. Okólski (red.), Wyd. Naukowe Scholar, Warszawa 2018, s. 252-253.

⁴ M. Duszczyk, *Polska polityka...*, dz. cyt., s. 39.

ochronę rynku pracy, konkurencyjność gospodarki, spójność społeczną oraz pełną zgodność z prawami pracowników⁵.

Strategia migracyjna zawiera osiem obszarów interwencji polityki publicznej, jednym z nich jest obszar pn. Warunki dostępu do rynku pracy. Opisano w nim zagadnienia związane z kryteriami dostępu cudzoziemców do rynku pracy, tak aby uzupełniali oni niedobory na polskim rynku pracy w zawodach deficytowych, szczególnie długo-trwale deficytowych, ale jednocześnie nie kreowali potencjalnych nowych wyzwań dla stabilnej sytuacji zatrudnieniowej w Polsce. Wskazano, iż dopuszczanie cudzoziemca do polskiego rynku pracy w specjalnej procedurze będzie uzależnione od spełnienia przez niego kilku istotnych warunków polegających na posiadaniu:

- obywatelstwa kraju OECD lub państwa, z którym Polska lub Unia Europejska ma podpisaną umowę o readmisji i jest ona skutecznie realizowana,
- unikatowych, wysokospecjalistycznych umiejętności lub brak możliwości znalezienia pracownika o potrzebnych oraz unikatowych umiejętnościach w Polsce.

Innymi warunkami branymi pod uwagę jest otrzymywanie przez cudzoziemskiego pracownika wynagrodzenia miesięcznego co najmniej porównywalnego z pracownikami polskimi w danej branży, tak aby w tym zakresie nie tworzyć nieuczciwej konkurencji oraz wnioszek pracodawcy realizującego inwestycje w Polsce o strategicznym znaczeniu dla gospodarki lub obronności państwa⁶.

W Strategii migracyjnej podkreślono, iż odrębnym elementem ukierunkowanym na pozyskiwanie pracowników wysokokwalifikowanych będzie tzw. niebieska karta, będąca implementacją w Polsce dyrektywy nr 2021/1883⁷. W oparciu o dotychczasowe doświadczenia zostaną wypracowane rozwiązania ograniczające nadużycia w zakresie pracy sezonowej. Będzie się to odbywać w ramach obowiązującej dyrektywy Unii Europejskiej. Obok ograniczania nadużyć ważne będzie też zapewnienie, aby np. w sektorze rolnym możliwe było uzupełnienie niedoborów niemożliwych do zapalenia w oparciu o pracowników polskich. Ponadto, wskazano potrzebę modyfikacji modelu funkcjonowania w Polsce agencji zatrudnienia, które pośredniczą w rekrutowaniu cudzoziemców z uwagi na niedostateczną ochronę praw pracowniczych oraz bezpieczeństwa państwa. Celem postulowanych zmian ma być wyeliminowanie podmiotów, które łamią prawo oraz działają na szkodę pracowników i państwa – zmiany będą dotyczyć m.in. outsourcingu pracowniczego. Zapowiadaną zasadniczą zmianą jest

⁵ *Odzyskać kontrolę. Zapewnić bezpieczeństwo. Kompleksowa i Odpowiedzialna Strategia Migracyjna Polski na Lata 2025-2030*. Załącznik do uchwały nr 120 Rady Ministrów z dnia 15 października 2024 r., s. 4.

⁶ Tamże, s. 22-23.

⁷ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1883 z dnia 20 października 2021 r. w sprawie warunków wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich w celu zatrudnienia w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji.

wprowadzenie systemu obsługi wniosków w oparciu o narzędzia cyfrowe, pozwalające na poprawę procesu uzyskiwania zezwoleń na pracę i pobyt. Istotne w tym kontekście będzie zwiększenie poziomu bezpieczeństwa poprzez szybszą weryfikację przez urzędy wojewódzkie czy wydanie zezwolenia lub prawa do pobytu dla danego cudzoziemca nie stwarza zagrożenia dla państwa i społeczeństwa⁸. Wskazano także korzyści i zagrożenia związane z napływem cudzoziemskich pracowników do Polski, a także ryzyka związane ze składaniem wniosków o wydanie dokumentów legalizujących pracę tylko dla pozoru, celem ułatwienia wjazdu do Polski i strefy Schengen.

Na zakończenie należy dodać, iż kwestie rynku pracy (zatrudnienie osób nieaktywnych zawodowo) znalazły również odzwierciedlenie w przedstawionym programie Polskiej Prezydencji w Unii Europejskiej⁹.

2. Cudzoziemcy na polskim rynku pracy

Dynamiczny wzrost napływu cudzoziemców do pracy w Polsce widoczny jest od 2014 r. Liczba dokumentów dopuszczających cudzoziemców do rynku pracy jest wyraźnie wyższa niż liczba cudzoziemców zgłoszonych w ZUS co wynika z charakteru tych danych. Dane MRPiPS pokazują wydane przez urzędy dokumenty (w określonym czasie), a dane ZUS już pracujących cudzoziemców (w danym momencie). W latach 2018-2024 wydano ponad 14,9 mln dokumentów legalizujących pracę cudzoziemca (zob. tab. nr 1), z których 11,5 milionów dotyczyło obywateli Ukrainy. Oczywiście nie oznacza to, że wszyscy pracują dziś w Polsce.

Ponadto, w ostatnich latach można zaobserwować zwiększającą się liczbę cudzoziemców z państw geograficznie odległych od Polski: Indii, Nepalu, Filipin, państw Ameryki Łacińskiej (Wenezueli, Kolumbii, Meksyku, Argentyny), którzy podejmują pracę w Polsce przede wszystkim za pośrednictwem agencji zatrudnienia albo podmiotów, które nie będąc agencjami, transferują ich do wykonywania pracy na rzecz innych przedsiębiorców krajowych, w tym także w ramach w łańcuchach wielopoziomowego podwykonawstwa¹⁰.

⁸ Odzyskać kontrolę. Zapewnić bezpieczeństwo – strategia migracyjna na lata 2025-2030, Rada Ministrów, Warszawa 15.10.2024, s. 23-24.

⁹ *Program Polskiej Prezydencji w Radzie Unii Europejskiej*, 1 stycznia – 30 czerwca 2025 r., s. 31.

¹⁰ *Poprawa ochrony pracy obywateli państw trzecich, w szczególności takiego sektora jak budownictwo, transport lokalny i międzynarodowy, opieka społeczna i usługi domowe*, Państwowa Inspekcja Pracy, Główny Inspektorat Pracy Warszawa, listopad 2024, <https://rop.sejm.gov.pl/wp-content/uploads/2024/11/material-PIP.pdf>, [dostęp: 12.03.2025 r.].

Tabela 1. Liczba dokumentów legalizujących pracę wydanych w latach 2018-2024, niezależnie od rodzaju procedury legalizacji zatrudnienia, wg obywatelstwa

Rodzaj zezwolenia	Oświadczenie	Zezwolenie na pracę	Zezwolenie na pracę sezonową	Powiadomienie dla Ukrainy	Suma
2018	1 594 572	327 766	133 684	0	2 056 022
2019	1 672 341	443 297	125 760	0	2 241 398
2020	1 557 923	411 667	125 770	0	2 095 360
2021	1 979 886	504 172	113 434	0	2 597 492
2022	1 038 316	365 490	25 150	786 142	2 215 098
2023	506 554	320 630	16 298	1 079 816	1 923 298
2024	428 188	322 939	16 135	1 007 872	1 775 134
razem	8 777 780	2 695 961	556 231	2 873 830	14 903 802

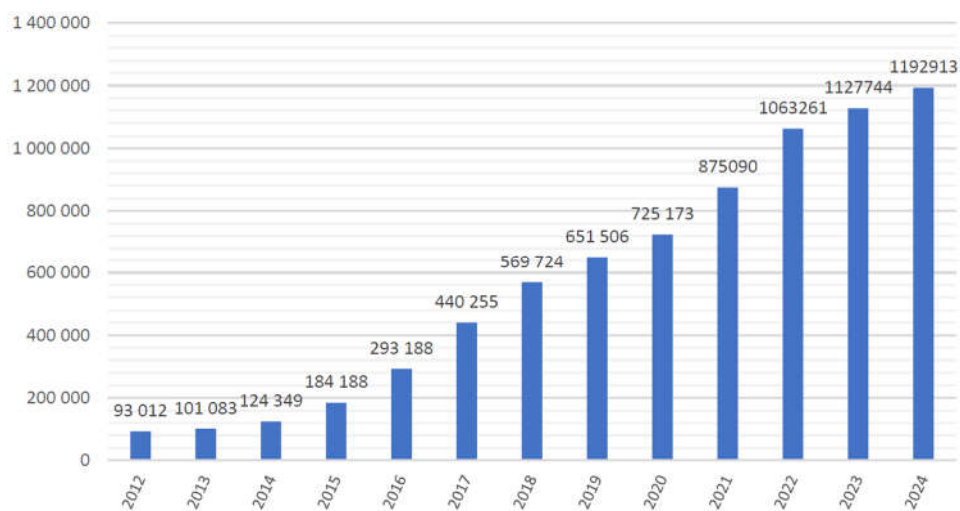
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych MPRIPS

Jak już wspomniano, liczba wydanych zezwoleń na pracę (w tym zezwoleń na pracę sezonową), oświadczeń wpisanych do ewidencji oraz powiadomień dot. zatrudnienia obywateli Ukrainy nie jest tożsama z liczbą zatrudnionych w Polsce cudzoziemców (por. dane tabel nr 1 i 2 oraz wykres nr 1). Co prawda, zezwolenia na pracę lub oświadczenia stanowią podstawę do ubiegania się o wizę lub do przekroczenia granicy w ramach ruchu bezwizowego w celu wykonywania pracy, jednak samodzielnie nie uprawniają do pobytu na terytorium Polski. Oczywiście nie oznacza to, że wszyscy pracują dziś w Polsce, a jedynie że mają zalegalizowane prawo do jej wykonywania. W praktyce, często dochodzi bowiem do następujących sytuacji, które powodują niepodjęcie przez cudzoziemca pracy w Polsce: nieotrzymanie wizy po uprzednim uzyskaniu zezwolenia; niezdecydowanie się na podjęcie pracy w Polsce po uzyskaniu zezwolenia; wcześniejsze zakończenie pracy i opuszczenie terytorium Polski lub też oddelegowanie przez pracodawcę za granicę.

Tabela 2. Liczba osób posiadających przynajmniej 1 ważny dokument legalizujący pracę cudzoziemca wg stanu na koniec roku i obywatelstwa (zezwolenia na pracę, oświadczenia i powiadomienia)

Obywatelstwo	2020	2021	2022	2023	2024
Ukraina	637 604	709 828	764 994	829 492	660 903
Białoruś	52 482	67 683	118 886	170 988	153 943
Indie	12 646	20 007	43 917	62 636	62 736
Gruzja	17 294	34 407	53 502	67 527	55 486
Nepal	11 539	14 164	24 173	43 327	51 364
Filipiny	8 526	15 297	26 418	37 252	49 623
Uzbekistan	8 820	17 518	36 127	43 566	48 115
Bangladesz	7 555	10 056	16 495	34 332	36 191
Turcja	4004	8 911	27 554	37 252	35 748
Kolumbia	w kat. pozostałe	w kat. pozostałe	w kat. pozostałe	w kat. pozostałe	33 327
Mołdawia	16 632	17 674	23 959	32 528	w kat. pozostałe
pozostałe	53 333	86 441	132 456	171 658	220 371
razem	830 435	1 001 986	1 268 481	1 530 347	1 407 807

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych MPiPS



Wykres 1. Liczba ubezpieczonych (osoby fizyczne), którzy w zgłoszeniu do ubezpieczeń emerytalnego i rentowych podali obywatelstwo inne niż polskie, stan na koniec roku (dane ZUS)

Źródło: Informacja o zatrudnieniu cudzoziemców w Polsce – 2024 rok, MPiPS, Departament Rynku Pracy, Warszawa marzec 2025, s. 9

W latach 2008-2014 cudzoziemcy stanowili niecały 1% ogółu ubezpieczonych w ZUS. Na koniec 2015 roku udział cudzoziemców w ogólnej liczbie ubezpieczonych w ZUS wyniósł 1,2%, natomiast według stanu na 31 grudnia 2023 r. udział cudzoziemców wyniósł już 6,9%¹¹.

W 2024 r. najliczniej legalizowano zatrudnienie obywatelom państw korzystających z procedury powiadomień oraz procedury uproszczonej – oświadczeń o powierzeniu pracy cudzoziemcowi (głównie: Ukraina, Białoruś, Gruzja, Mołdawia) oraz Kolumbii, Filipin, Indii, Nepalu.

Tabela 3. Liczba dokumentów legalizujących pracę wydanych w latach 2023-2024 wg obywatelstwa

Obywatelstwo	2023	2024	różnica	zmiana %
Ukraina	1 273 979	1 157 252	-116 727	-9%
Białoruś	207 798	175 055	-32 743	-16%
Gruzja	87 040	77 712	-9 328	-11%
Kolumbia	12 335	40 370	28 035	+227%
Mołdawia	39 168	39 927	759	+2%
Filipiny	29 790	38 409	8 619	+29%
Indie	46 292	34 136	-12 156	-26%
Nepal	35 637	31 730	-3 907	-11%
Uzbekistan	28 137	26 360	-1 777	-6%
Bangladesz	27 926	17 621	-10 305	-37%
pozostałe	135 196	136 564	1 368	+1%
razem	1 923 298	1 775 136	-148 162	-8%

Źródło: *Informacja o zatrudnieniu cudzoziemców w Polsce – 2024 rok*, MRPiPS, Departament Rynku Pracy, Warszawa marzec 2025, s. 9

Powyższe dane wskazują na stopniowy spadek liczby wydawanych dokumentów legalizacyjnych, widoczny zresztą już w 2022 r., (wówczas wydano 2 215 098 dokumentów), ponadto w 2023 r. widoczny był wówczas wzrost dokumentów legalizacyjnych dla mieszkańców Bangladeszu, istotnie niższy w 2024 r.¹²), zaś w 2024 r. warty odnotowania jest również wzrost liczby dokumentów wydawanych dla obywateli Kolumbii.

3. Krajowy Plan Odbudowy i Zwiększania Odporności (KPO), a rynek pracy

W Krajowym Planie Odbudowy i Zwiększania Odporności (KPO), w ramach kamienia milowego nr A51G dla reformy A4.1 (Efektywne instytucje na rzecz rynku pracy) zaplanowano wejście w życie nowych przepisów dotyczących publicznych służb zatrudnienia, zatrudniania obywateli państw trzecich oraz elektronicznego zawieraniu niektórych umów o pracę: – wprowadzanie zmian w publicznych służbach

¹¹ *Cudzoziemcy w polskim systemie ubezpieczeń społecznych*, ZUS, Departament Statystyki i Prognoz Aktuarnych, Warszawa, czerwiec 2024. s. 8.

¹² *Informacja o zatrudnieniu cudzoziemców w Polsce – 2023 rok*, MRPiPS, Departament Rynku Pracy, Warszawa styczeń 2024, s. 16.

zatrudnienia i aktywnej polityce rynku pracy w celu zwiększenia aktywności zawodowej, obniżenie barier administracyjnych w zatrudnianiu cudzoziemców, uproszczenie procesu zawierania niektórych umów.

Prace w parlamencie skutkowały przyjęciem w dniu 20 marca 2025 dwóch ustaw: o warunkach dopuszczalności powierzania pracy cudzoziemcom na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej¹³ oraz o rynku pracy i służbach zatrudnienia¹⁴. Obie ustawy weszły w życie 1 czerwca 2025 r. Zgodnie z KPO ustawa o zatrudnianiu obywateli państw trzecich ma zmniejszać bariery administracyjne przy zatrudnianiu cudzoziemców. W opisie kamienia milowego przewidziano m.in. zwiększenie roli publicznych służb zatrudnienia w procesie wydawania zezwoleń na pracę dla cudzoziemców, co uczyni ten proces bardziej efektywnym oraz wprowadzenie elektronicznego zawierania niektórych umów o pracę w ramach pełnej cyfryzacji procedur związanych z uzyskaniem zezwolenia na pracę dla cudzoziemców¹⁵.

Do przyczyn wprowadzenia nowych regulacji prawnych w zakresie zatrudniania cudzoziemskich pracowników zaliczyć należy:

- niedobory pracowników, występujące w coraz większej liczbie branż, regionów;
- niezaspokojenie potrzeb rynku pracy wynikających m.in. z problemów demograficznych w Polsce;
- powszechność zjawiska pozornego zatrudniania cudzoziemców jedynie w celu wjazdu do państw strefy Schengen¹⁶;
- potrzebę kompleksowego uregulowania zagadnienia dostępu cudzoziemców do rynku pracy w oddzielnej ustawie¹⁷.

Poważnym problemem związanym z zatrudnianiem cudzoziemców były nadużycia dotyczące: *Outsourcingu* (skutkującego możliwością wynajmowania pracowników w celu obchodzenia przepisów dot. zezwoleń na pracę oraz pracy tymczasowej, w wielu przypadkach jedynie aby wjechać do strefy *Schengen*); niewłaściwego (zaniżania) czasu pracy i wynagradzania cudzoziemców, udziału w spółce kapitałowej (w celu pominięcia

¹³ Ustawa z dnia 20 marca 2025 r. o warunkach dopuszczalności powierzania pracy cudzoziemcom na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, (Dz.U. z 2025 r., poz. 621).

¹⁴ Ustawa z dnia 20 marca 2025 r. o rynku pracy i służbach zatrudnienia, (Dz.U. z 2025 r., poz. 620).

¹⁵ Podkomponent A 4 – Zwiększenie dopasowania strukturalnego, efektywności i odporności kryzysowej rynku pracy, Powiązane działanie - kamień milowy: A4.1 Efektywne instytucje na rzecz rynku pracy, Załącznik I, Kamienie milowe i wskaźniki oraz powiązane mierniki, https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/media/114365/OA_tlumaczenie_robocze.pdf, [dostęp: 17.03.2025 r.].

¹⁶ Por. *Strategia migracyjna...* s. 23, „zostaną wypracowane rozwiązania ograniczające nadużycia w zakresie pracy sezonowej...”.

¹⁷ E. Flaszyńska, *Ustawa o warunkach dopuszczalności powierzania pracy cudzoziemcom na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej*, Prezentacja PP dla KNoPiPS PAN, Warszawa, 25.03.2025, slajd 3.

obowiązku opłacania składek na ubezpieczenie i podatków, a także obejście przez podmiot zatrudniający obowiązku posiadania dokumentu legalizującego pracę); korzystanie z adresów biur wirtualnych przez podmioty powierzające pracę cudzoziemcom – utrudniające bądź uniemożliwiające przeprowadzenie kontroli legalności pracy i pobytu cudzoziemców przez Państwową Inspekcję Pracy i Straż Graniczną¹⁸.

4. Ustawa z dnia 20 marca 2025 r. o warunkach dopuszczalności powierzania pracy cudzoziemcom na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej

Jak wskazuje E. Flaszyńska, głównymi założeniami ustawy było:

- uszczelnienie przepisów, poprzez doprecyzowanie przesłanek udzielenia/odmowy udzielenia zezwoleń;
- wprowadzenie nowego instrumentu gwarantującego bezpieczeństwo rynku pracy – ustawa przewiduje elastyczną procedurę, która pozwoli poszczególnym powiatom zdecydować w jakich branżach ograniczy możliwość powierzania pracy cudzoziemcom na terenie tego powiatu i w jakim okresie;
- wprowadzenie pełnej elektronizacji postępowania oraz nowych funkcjonalności w systemach informatycznych służących weryfikacji wydawania zezwoleń na pracę. Zmianę tę wesprze utworzenie rejestru umów na podstawie których cudzoziemcy podjęli pracę w Polsce. Po wprowadzeniu ustawy pracodawca będzie zobowiązany przesłać do urzędu wydającego zezwolenie na pracę kopię umowy zawartej z cudzoziemcem co umożliwi kontrolę warunków wykonywania pracy przez cudzoziemców;
- wprowadzenie zmian w zakresie kar za nielegalne zatrudnienie cudzoziemców i przekazywanie nieprawdziwych danych dotyczących zatrudnienia cudzoziemców. poprzez zaostrzenie sankcji – wysokość kary grzywny będzie ustalana proporcjonalnie do liczby nielegalnie zatrudnionych cudzoziemców;
- wprowadzenie rozwiązań mających na celu efektywną integrację cudzoziemców w Polsce¹⁹.

Rodzaje zezwoleń na pracę dla cudzoziemców wg ustawy z 20 marca 2025 r.

W ustawie uregulowano system zezwoleń dla cudzoziemców w miejsce dotychczas obowiązujących zezwoleń wprowadzono następujące kategorie uregulowane w rozdziałach ustawy:

- **Zezwolenie na pracę cudzoziemca na rzecz polskiego podmiotu zatrudniającego (rozdział 2)** – będące odpowiednikiem zezwolenia typu A, przewidziano możliwość wydania dokumentu uprawniającego do pracy na okres do 3 lat (art. 15), a w przypadku podmiotów prowadzących działalność krócej

¹⁸ Tamże, slajd 4.

¹⁹ Tamże, slajd 11.

niż pełny rok podatkowy (lub gdy czas pracy nie będzie przekraczał 1/2 pełnego wymiaru czasu pracy lub 20 godzin tygodniowo (art. 34) zezwolenie może być wydane na nie dłużej niż 1 rok;

- **Zezwolenie na pracę w związku z pełnieniem określonej funkcji (rozdział 3)** – będące odpowiednikiem zezwolenia typu B, przeznaczone jest dla członka zarządu osoby prawnej, osoby prowadzącej sprawę spółki komandytowej/komandytowo-akcyjnej, prokurenta lub osoby, która będzie wykonywała powtarzające się świadczenia niepieniężne na podstawie Kodeksu Spółek Handlowych (art. 99), stosowne zezwolenie może być na okres do 3 lat lub nie dłużej niż 1 rok (art. 38) w przypadku gdy polski podmiot powierzający pracę cudzoziemcowi prowadzi działalność gospodarczą na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej przez okres krótszy niż 1 rok lub nie spełnia warunków, o których mowa w art. 36 ust. 2;
- **Zezwolenie na pracę w celu delegowania cudzoziemca przez zagraniczny podmiot zatrudniający na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (rozdział 4)** – będące odpowiednikiem zezwolenia typu C, D i E – przeznaczone dla cudzoziemca zatrudnionego przez zagraniczny podmiot, wykonującego pracę za granicą dla tego podmiotu i delegowanego do pracy na terytorium Polski w oddziale, zakładzie lub przedstawicielstwie podmiotu zagranicznego, w celu wykonania przez zagraniczny podmiot zatrudniający usługi eksportowej lub w innym celu. W przypadku, gdy cudzoziemiec będzie delegowany do oddziału, zakładu lub przedstawicielstwa podmiotu zagranicznego albo do podmiotu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej przez okres krótszy niż 1 rok, zezwolenie na pracę wydaje się na czas określony, nie dłuższy niż 1 rok (art. 43);
- **Zezwolenie na pracę sezonową (rozdział 5)** – przeznaczone dla cudzoziemca, którego praca będzie wykonywana w okresie nieprzekraczającym 9 miesięcy w roku kalendarzowym w ramach działalności uznanych za sezonowe w branżach takich jak w rolnictwo czy turystyka, zgodnie z art. 48, wnioski o wydanie zezwolenia na pracę sezonową rozpatruje się z uwzględnieniem pierwszeństwa wniosków dotyczących pracy cudzoziemców, którzy co najmniej raz w okresie 5 lat poprzedzających złożenie wniosku wykonywali pracę na rzecz danego polskiego podmiotu powierzającego pracę cudzoziemcowi na podstawie zezwolenia na pracę sezonową, jeżeli praca będzie wykonywana na podstawie umowy o pracę;
- **Oświadczenie o zatrudnianiu cudzoziemca (rozdział 6)** – przeznaczone dla cudzoziemca, który jest obywatelem Armenii, Białorusi, Gruzji, Mołdawii lub Ukrainy a okres wykonywania pracy nie będzie dłuższy niż 24 miesiące (art. 61 ust. 1, pkt 5).

Nowy instrument gwarantujący bezpieczeństwo rynku pracy

Ustawa wprowadza nowy instrument gwarantujący bezpieczeństwo rynku pracy, który przewiduje elastyczną procedurę, umożliwiającą poszczególnym powiatom

zdecydować w jakich branżach i w jakim okresie ograniczyć powierzanie pracy cudzoziemcom na terenie powiatu – większa rola powiatów to również zwiększenie roli publicznych służb zatrudnienia (co jest jednym ze zobowiązań KPO). Zgodnie z art. 31 ust. 3 ustawy starostowie uzyskali możliwość określenia listy zawodów, w stosunku do których odmawia się wydania zezwolenia na pracę cudzoziemca ze względu na trudną sytuację na lokalnym rynku pracy, uzasadniającą ograniczenie możliwości podjęcia pracy przez cudzoziemców na terenie powiatu, przy podejmowaniu decyzji o określeniu listy zawodów, starosta bierze pod uwagę stopę bezrobocia oraz zwolnienia grupowe na lokalnym rynku pracy, w szczególności liczbę zarejestrowanych bezrobotnych i poszukujących pracy w poszczególnych zawodach w stosunku do liczby ofert zgłoszonych do powiatowych urzędów pracy oraz wzrost liczby osób objętych zwolnieniami grupowymi, o których podmiot zatrudniający zawiadomił powiatowy urząd pracy (art. 31 ust. 4).

Minister właściwy do spraw pracy prowadzi rejestr list zawodów, o których mowa w art. 31 ust. 3, w podziale na powiaty i województwa, i umieszcza go w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej urzędu obsługującego tego ministra oraz w systemie teleinformatycznym, o którym mowa w art. 26 ust. 1 pkt 7 lit. B ustawy z dnia 20 marca 2025 r. o rynku pracy i służbach zatrudnienia. Nowy mechanizm ma zastąpić nieefektywną i uciążliwą dla pracodawców procedurę tzw. testu rynku pracy²⁰.

Działania w zakresie aktywizacji zawodowej i integracji społecznej cudzoziemców

Jak wspomniano wcześniej, jednym z celów ustawy jest także większa integracja cudzoziemców pracujących w Polsce, stosowne regulacje znalazły się w rozdziale 8. Zgodnie z art. 78-80 w ramach programu aktywizacyjnego dla cudzoziemców mogą być podejmowane działania mające na celu wspieranie aktywizacji zawodowej, integracji i aktywności społecznej cudzoziemców. Możliwe jest również otrzymanie przez cudzoziemca wsparcia w zakresie pomocy w nauce języka polskiego (art. 82), a także ustanowiono możliwość tworzenia przez Urzędy Pracy wyspecjalizowanych punktów wspierania zagranicznych pracowników na rynku pracy (art. 83).

Mechanizm sankcji za nielegalne zatrudnienie cudzoziemców

Istotną zmianą wprowadzoną przez ustawę jest wzrost kar za nielegalne zatrudnianie cudzoziemców, sankcje grzywny enumeratywnie wymienione w rozdziale 9, w art. 84, zaś złamanie przepisów zagrożone ma być karą grzywny w wysokości od 3 do 50 tys. zł za każdy przypadek takiego zatrudnienia.

²⁰ Celem testu pracy - na podstawie przepisów dotychczas obowiązujących do kwietnia 2025 r. – *Ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy*, (Dz.U. z 2025 r. poz. 214.) było sprawdzanie, czy na miejsce pracy, które ma zająć cudzoziemiec, jest możliwość zatrudnienia osoby bezrobotnej zarejestrowanej w urzędzie pracy.

Zakończenie

Polska oraz inne państwa stoją w obliczu wyzwań związanych z tworzeniem efektywnej i skutecznej polityki imigracyjnej i integracyjnej przy jednoczesnej ochronie krajowych zasobów pracy. Hasło przewodnie Strategii Migracyjnej Polski na lata 2025-2030 – „Odzyskać kontrolę. Zapewnić bezpieczeństwo”, wskazywało na kierunki działań rządu m.in. w zakresie dopuszczania cudzoziemców do rynku pracy, przy uwzględnieniu potrzeb krajowego oraz lokalnych rynków pracy. Dane o zatrudnieniu cudzoziemców wskazują jak duże są niedobory na rynku pracy nie tylko w zakresie prac sezonowych, ale również ukazują zauważalne tendencje zmian na rynku stopniowy ubytek pracowników z Ukrainy i obserwowalny w ostatnich dwóch latach stopniowy wzrost pracowników z krajów odległych geograficznie.

W ustawie z 25 marca 2025 r. dot. uregulowania dostępu cudzoziemców do polskiego rynku pracy dokonano wdrożenia reform wynikających z KOP. Proponowane rozwiązania stanowią próbę dostosowania regulacji prawnych dotyczących zatrudnienia cudzoziemców na polskim rynku pracy do wyzwań, trudności na które napotykają pracodawcy, ale także nadużyć, które ujawniają Straż Graniczna czy Państwowa Inspekcja Pracy, stąd też próby zabezpieczenia praw cudzoziemskich pracowników przez stworzenie mechanizmu sankcyjnego, tak aby ograniczyć liczbę przypadków nielegalnego ich zatrudniania na polskim rynku. Ważnym elementem proponowanych rozwiązań jest również stworzenie systemu elektronicznej obsługi postępowań w systemach informatycznych, co jest znaczącą zmianą, gdyż dla poszukujących zatrudnienia w ramach obowiązujących regulacji przeszkodą była konieczność rejestracji w urzędzie właściwym ze względu na adres zameldowania, a nie zamieszkania. Warto też, zauważyć, iż w toku prac legislacyjnych ostatecznie zrezygnowano z przepisu uzależniającego wydanie zezwolenia na pracę lub wpis oświadczenia o powierzeniu pracy cudzoziemcowi skierowanemu przez agencję pracy tymczasowej do innego podmiotu od zawarcia umowy o pracę.

Proponowana zmiana przepisów jest ważną reformą funkcjonowania publicznych służb zatrudnienia oraz systemu zatrudniania cudzoziemców oraz ich integracji dopasowanych do potrzeb, ale także i wyzwań rynku pracy w Polsce w XXI wieku.

Bibliografia

1. *Cudzoziemcy w polskim systemie ubezpieczeń społecznych*, ZUS, Departament Statystyki i Prognoz Aktuarialnych, Warszawa, czerwiec 2024.
2. Duszczyk M., *Polska polityka imigracyjna a rynek pracy*, Wyd. IPS UW, Warszawa 2012.
3. Flaszyńska E., *Ustawa o warunkach dopuszczalności powierzania pracy cudzoziemcom na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej*, Prezentacja PP dla KNoPiPS PAN, Warszawa 25.03.2025.
4. *Informacja o zatrudnieniu cudzoziemców w Polsce - 2023 rok*, MRPiPS, Departament Rynku Pracy, Warszawa styczeń 2024.
5. *Informacja o zatrudnieniu cudzoziemców w Polsce - 2024 rok*, MRPiPS, Departament Rynku Pracy, Warszawa marzec 2025.

6. Lesińska M., Duszczyk M., *Polityka migracyjna*, [w:] *25 wykładów o migracjach*, M. Lesińska, M. Okólski (red.), Wyd. Naukowe Scholar, Warszawa 2018.
7. *Odzyskać kontrolę. Zapewnić bezpieczeństwo. Kompleksowa i Odpowiedzialna Strategia Migracyjna Polski na lata 2025-2030*. Załącznik do uchwały nr 120 Rady Ministrów z dnia 15 października 2024 r.
8. *Poprawa ochrony pracy obywateli państw trzecich, w szczególności takiego sektora jak budownictwo, transport lokalny i międzynarodowy, opieka społeczna i usługi domowe*, Państwowa Inspekcja Pracy, Główny Inspektorat Pracy Warszawa, listopad 2024.
9. *Program Polskiej Prezydencji w Radzie Unii Europejskiej*, 1 stycznia-30 czerwca 2025 r.
10. Szymańska J., *Uchodźcy z Ukrainy na europejskim rynku pracy*, Biuletyn PISM, NR 28 (2649), 16 marca 2023.
11. Ustawa z dnia 20 marca 2025 r. o rynku pracy i służbach zatrudnienia. (Dz.U. z 2025 r., poz. 620).
12. Ustawa z dnia 20 marca 2025 r. o warunkach dopuszczalności powierzania pracy cudzoziemcom na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. (Dz.U. z 2025 r., poz. 621).

THE NATIONAL RECOVERY PLAN AND RESILIENCE PLAN AND THE LABOR MARKET – CHALLENGES FOR IMMIGRATION POLICY

Abstract

The first part of the article discusses immigration policy and its relationship with the labor market and the Polish Migration Strategy for 2025-2030. The next part presents data on the employment of foreigners on the Polish labor market and the National Recovery and Resilience Plan with a milestone concerning effective institutions for the labor market. The fourth part presents the Law on the conditions for the admissibility of entrusting work to foreigners on the territory of the Republic of Poland adopted by the parliament on March 20, 2025, which is one of the milestones of the KPO.

Keywords: National Recovery and Resilience Plan, labor market, foreigners, immigration.

Marek Wikiński
Katedra Prawa Konstytucyjnego i Nauk o Polityce
Wydział Prawa i Administracji
Uniwersytet Radomski im. K. Pułaskiego
ORCID:0000-0002-5569-9205

BEZPIECZEŃSTWO FINANSOWE REALIZACJI KRAJOWEGO PLANU ODBUDOWY

Streszczenie

Krajowy Plan Odbudowy i Zwiększania Odporności to program, który składa się z 54 inwestycji i 48 reform. W jego ramach Polska ma otrzymać 158,5 mld złotych, w tym 106,9 mld złotych w postaci dotacji i 51,6 mld złotych w formie preferencyjnych pożyczek. Zgodnie z celami UE znaczną część budżetu KPO zostanie przeznaczona na cele klimatyczne (42,7 proc.) oraz na transformację cyfrową (20,85 proc.).

Interwencje KPO uzupełniają i rozszerzają podejmowane dotychczas przez polski rząd i samorządy działania doraźne i antyrecesyjne na rzecz sektorów i przedsiębiorców. Celem artykułu jest analiza finansowania obszarów i komponentów zapisanych w KPO z podziałem na granty i pożyczki.

Słowa kluczowe: granty, pożyczki, dotacje, projekty, cele.

Wstęp

Od początku 2020 r. w Polsce, jak i w innych państwach, wdrażane są szybkie, doraźne rozwiązania, których celem jest ochrona obywateli, gospodarki i całego systemu życia publicznego przed skutkami pandemii COVID-19. Zainicjowane przez rząd finansowe pakiety interwencyjne (kolejne odsłony Tarczy Antykryzysowej, Tarcze Finansowe Polskiego Funduszu Rozwoju, Tarcza Branżowa oraz pomoc udzielana przez Bank Gospodarstwa Krajowego i Agencję Rozwoju Przemysłu) o łącznej, planowanej wartości ponad 312 mld zł oraz działania legislacyjne stały się instrumentarium szybkiej i bezpośredniej odpowiedzi Państwa i zapewnienia pomocy dla poszkodowanych przedsiębiorców oraz sektorów (w tym w szczególności sektora zdrowia) w celu przeciwdziałania ekonomicznym i społecznym skutkom pandemii, związanym przede wszystkim z wprowadzanymi lockdown-ami. W tych działaniach swój udział miały też środki z Unii Europejskiej – w ramach realizowanych programów operacyjnych polityki spójności na lata 2014-2020 przeznaczono dotychczas (dane na dzień 30.09.2021) na działania niwelujące skutki

pandemii przeznaczono środki w wysokości ok. 18 mld zł (z krajowych programów operacyjnych – 11 mld zł, z RPO ok. 7 mld zł) – to tzw. Funduszowy Pakiet Antywirusowy uzupełniający przygotowaną przez rząd Tarczę Antykryzysową. W ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności Polska może skorzystać w sumie z 58,1 mld euro.

W wymiarze finansowym w pierwszym rządzie zaplanowano wykorzystanie w całości części środków finansowych przekazywanych jako środki bezzwrotne (czyli 23,9 mld euro)¹.

Zgodnie z artykułem 3 Rozporządzenia KPO koncentruje swoje działania na sześciu europejskich filarach odpowiedzi na kryzys i budowy odporności²:

- 1) zielona transformacja,
- 2) transformacja cyfrowa,
- 3) inteligentny i trwały wzrost sprzyjający włączeniu społecznemu,
- 4) spójność społeczna i terytorialna,
- 5) opieka zdrowotna oraz odporność gospodarcza, społeczna i instytucjonalna,
- 6) polityki na rzecz następnego pokolenia, takie jak edukacja i umiejętności.

Tabela 1. Komponenty KPO i ich szacunkowy koszt

Komponent	Nazwa	Szacunkowy koszt
Komponent A	Odporność i konkurencyjność gospodarki	4 454 mln euro
Komponent B	Zielona energia i zmniejszenie energochłonności	5 695 mln euro
Komponent C	Transformacja cyfrowa	2 796 mln euro
Komponent D	Efektywność, dostępność i jakość systemu ochrony zdrowia	4 091 mln euro
Komponent E	Zielona, inteligentna mobilność	6 815 mln euro

Źródło: Opracowanie własne na podstawie <https://nowedotacjeunijne.eu/kpo>

1. Część grantowa KPO

W części grantowej aż 42,7% alokacji środków zostanie przeznaczonych na zieloną transformację, a 20,85% alokacji na cyfrową transformację. Dotychczas uruchomiono już nabory w ramach 32 inwestycji na 80,6% alokacji w części grantowej.

¹ Krajowy Plan Odbudowy i Zwiększania Odporności (KPO), Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, Warszawa 2022, s. 3, na: <https://www.kpo.gov.pl/>.

² Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/241 z dnia 12 lutego 2021 r. ustanawiającym Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (Dz.U. UE L 57 z 18.2.2021), art. 3.

Tabela 2. Podział środków-komponenty KPO – część grantowa

Komponenty KPO	W mld złotych
Zielona inteligentna mobilność	30,6
Zielona energia i zmniejszanie energochłonności	25,5
Odporność i konkurencyjność gospodarki	20,0
Efektywność, dostępność i jakość systemu ochrony zdrowia	18,3
Transformacja cyfrowa	12,5
ogółem	106,9

Źródło: www.mfipr.gov.pl

Te zasoby finansowe zostaną podzielone na inicjatywy krajowe i regionalne. Fundusze te mają na celu zniwelowanie różnic w poziomie rozwoju między Polską a resztą państw członkowskich UE oraz wspieranie wzrostu w każdym z regionów Polski.

2. Część pożyczkowa

Niemniej jednak zakres wskazanych w ramach KPO reform pokazuje, że ich realizacja wymaga dodatkowego wsparcia (z wykorzystaniem środków zwrotnych Instrumentu) dla zwiększenia szybkości odbudowy oraz wzmocnienia konkurencyjności polskiej gospodarki. Polska przedkładając KPO do KE zawnioskowała o ponad 11,5 mld euro z części pożyczkowej RRF. Środki te zostaną przeznaczone przede wszystkim na dodatkowe finansowanie przedsięwzięć związanych z transformacją klimatyczną i cyfryzacją. Należą do nich takie przedsięwzięcia, wraz z towarzyszącymi im reformami, jak³:

- zwiększenie wykorzystania danych satelitarnych na potrzeby gospodarki i państwa (rozbudowa krajowego systemu serwisów monitoringowych, produktów, narzędzi analitycznych i usług oraz towarzyszącej infrastruktury wykorzystujących dane satelitarne);
- inwestycje w przemysły kreatywne;
- inwestycje w zielone przedsiębiorstwa;
- rozwój energetyki wiatrowej na morzu;
- budowa magazynów energii elektrycznej;
- inwestycje w zrównoważoną gospodarkę wodną na obszarach wiejskich;
- inwestycje w neutralizację zagrożeń oraz odnowę wielkoobszarowych terenów zdegradowanych i Morza Bałtyckiego;
- wsparcie inwestycji na rzecz kompleksowej zielonej transformacji miast;
- wsparcie inwestycji w zielone budownictwo wielorodzinne;
- wsparcie inwestycji w sieć 5G;
- wsparcie w zakresie rozwoju cyfrowego otoczenia procesu wychowania i kształcenia ogólnego;

³ KPO..., dz. cyt., s. 4.

- inwestycje związane z rozwojem infrastruktury do produkcji aktywnych składników farmaceutycznych (API) w Polsce (ang. Active Pharmaceutical Ingredient);
- wsparcie rozwoju i modernizacji infrastruktury podmiotów leczniczych na poziomie powiatowym;
- inwestycje w transport szynowy w miastach;
- inwestycje w regionalny pasażerski tabor kolejowy.

Tabela 3. Podział środków – komponenty KPO – część pożyczkowa

Komponenty KPO	W mld złotych
Zielona inteligentna mobilność	0,7
Zielona energia i zmniejszanie energochłonności	36,7
Odporność i konkurencyjność gospodarki	0,2
Efektywność, dostępność i jakość systemu ochrony zdrowia	0,3
Transformacja cyfrowa	9,4
Ogółem	51,6

Źródło: www.mfipr.gov.pl

Należy jednak pamiętać, że odpowiedź na te wyzwania będzie odbywała się przy wykorzystaniu różnych instrumentów prawnych i finansowych, w tym pochodzących z UE (polityka spójności, WPR, Fundusz Sprawiedliwej Transformacji, React EU⁴).

Umożliwione zostanie podpisywanie oraz rozliczanie w euro umów, które dotyczą objęcia przedsięwzięcia wsparciem. Rozwiązanie to ma na celu zwiększenie zainteresowania środkami z części pożyczkowej Instrumentu na Rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (RRF)⁵.

Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności to tymczasowy instrument będący podstawą NextGenerationEU – planu, dzięki któremu UE wyjdzie z obecnego kryzysu silniejsza i bardziej odporna.

Za pośrednictwem tego instrumentu Komisja pozyskuje środki finansowe poprzez zaciąganie pożyczek na rynkach kapitałowych (emitując obligacje w imieniu UE). Są one następnie dostępne dla państw członkowskich w celu realizacji ambitnych reform i inwestycji, które⁶:

- 1) sprawią, że ich gospodarki i społeczeństwa będą bardziej zrównoważone, odporne i przygotowane na transformację ekologiczną i cyfrową, zgodnie z priorytetami UE,
- 2) stanowią odpowiedź na wyzwania wskazane w zaleceniach dla poszczególnych krajów na rzecz koordynacji polityki gospodarczej i społecznej.

⁴ Tamże, s. 10.

⁵ <https://www.prawo.pl/biznes/finansowanie-inwestycji-w-czesci-pozyczkowej-kpo,526516.html>, [dostęp: 15.02.2025 r.].

⁶ <https://www.gov.pl/web/finanse/emisja-obligacji-w-euro>, [dostęp: 14.02.2025 r.].

Z tego 648 mld euro zostanie zainwestowane w reformy i projekty, a 357 mld euro w fundusze (w postaci dotacji a 291 mld euro w fundusze w postaci pożyczek) co daje razem 1296 mld euro⁷.

Dla realizacji tych celów istotne znaczenie ma również rozszerzenie zakresu stabilizującej reguły wydatkowej (SRW) na większą liczbę jednostek sektora instytucji rządowych i samorządowych, przy jednoczesnym zachowaniu operacyjności tej reguły (uwzględnienie państwowych funduszy celowych)⁸.

Polska – ubiegając się o środki z części pożyczkowej RRF – wnioskuje w pierwszym etapie o 11,507 mld euro. Zakres wskazanych w ramach KPO reform w części grantowej pokazuje, że ich realizacja wymaga dodatkowego wsparcia (z wykorzystaniem środków zwrotnych Instrumentu) dla zwiększenia szybkości odbudowy oraz wzmocnienia konkurencyjności polskiej gospodarki. Środki te zostaną przeznaczone przede wszystkim na dodatkowe finansowanie przedsięwzięć (reform i inwestycji) związanych z transformacją klimatyczną i cyfryzacją. Inwestycje w innowacje i badania naukowe, w tym przede wszystkim technologie ekologiczne i cyfrowe, staną się motorem napędowym polskiej gospodarki i będą sprzyjały realizacji idei trwałego i zrównoważonego wzrostu, ambitnych celów klimatycznych oraz tworzeniu nowych miejsc pracy. Pozyskane środki z części pożyczkowej na wzmocnienie cyfrowej i ekologicznej transformacji będą również pozytywnie wpływały na realizację celów społeczno-gospodarczych naszego kraju. Dzięki dodatkowym środkom finansowym możliwe będzie stworzenie trwałych podwalin pod budowę zdrowej gospodarki, odpornej na kolejne wstrząsy. Ponadto, dodatkowe przedsięwzięcia wybrane do finansowania z części pożyczkowej są efektem zgłaszanych uwag w ramach wysłuchań i konsultacji społecznych KPO, m.in. przez przedstawicieli partnerów społecznych i gospodarczych oraz organizacje pozarządowe. Wychodzą również naprzeciw postulatam i oczekiwaniom strony samorządowej przekazywanych w trakcie spotkań on-line i za pośrednictwem pism. Podział środków z części pożyczkowej RRF na poszczególne komponenty wygląda następująco:

- komponent A „Odporność i konkurencyjność gospodarki” (247 mln euro):
 - reforma „Wzmacnianie potencjału sektora kultury i przemysłów kreatywnych na rzecz rozwoju gospodarczego” – 95 mln euro;
 - inwestycje na rzecz utworzenia modelowego centrum wspierania przemysłów kreatywnych (modernizacja budynku, wyposażenie, szkolenia) oraz wsparcia działalności podmiotów sektora kultury i przemysłów kreatywnych na rzecz stymulowania ich rozwoju;
 - reforma „Reforma - Rozbudowa krajowego systemu serwisów monitoringowych, produktów, narzędzi analitycznych, usług i towarzyszącej infrastruktury wykorzystujących dane satelitarne ” – 150 mln euro;

⁷ [https:// commission.europa.eu/business-economy-euro/economic-recovery/recovery-and-resilience-facility](https://commission.europa.eu/business-economy-euro/economic-recovery/recovery-and-resilience-facility), [dostęp: 14.02.2025 r.].

⁸ KPO..., dz. cyt., s. 24.

- inwestycje dot. rozbudowy krajowego systemu serwisów monitoringowych, produktów, narzędzi analitycznych i usług i towarzyszącej infrastruktury wykorzystujących dane satelitarne);
- komponent B „Zielona energia i zmniejszenie energochłonności” (8 172 mln euro):
 - reforma „Ułatwienie przedsiębiorstwom energetycznym realizacji obowiązku oszczędności energii” – 300 mln euro – efektywność energetyczna i OZE w przedsiębiorstwach – inwestycje o największym potencjale redukcji gazów cieplarnianych;
 - reforma „Wsparcie inwestycji morskich farm wiatrowych” – 3 250 mln euro – inwestycje dot. budowy morskich farm wiatrowych;
 - reforma „Ramy prawne dla rozwoju magazynów energii” – 200 mln euro - inwestycje w magazyny energii;
 - reforma „Wsparcie dla zrównoważonego gospodarowania zasobami wodnymi w rolnictwie i na obszarach wiejskich” – 667 mln euro – inwestycje w zwiększanie potencjału zrównoważonej gospodarki wodnej na obszarach wiejskich;
 - reforma „Wsparcie rekultywacji środowiska i ochrony przed substancjami niebezpiecznymi” – 200 mln euro – inwestycje w neutralizację zagrożeń oraz odnowę wielkoobszarowych terenów zdegradowanych i Morza Bałtyckiego;
 - reforma „Ramowe warunki dla inwestycji w zieloną transformację na obszarach” – 2 800 mln euro – inwestycje na rzecz kompleksowej zielonej transformacji miast;
 - Reforma budownictwa mieszkaniowego dla gospodarstw domowych o niskich i średnich dochodach, uwzględniająca wyższą efektywność energetyczną budynków” – 755 mln euro – inwestycje w zielone budownictwo wielorodzinne;
- komponent C „Transformacja cyfrowa” (2 100 mln euro):
 - reforma „Podniesienie poziomu dostępności i wykorzystania nowoczesnej łączności przewodowej i bezprzewodowej na potrzeby społeczne i gospodarcze” – 1 400 mln euro – wzmocnienie potencjału komercyjnych inwestycji w nowoczesne sieci łączności elektronicznej;
 - reforma „Reforma podstaw cyfryzacji systemu oświaty i wychowania” – 700 mln euro - inwestycje w rozwój cyfrowego otoczenia procesu wychowania przedszkolnego i kształcenia ogólnego;
- komponent D „Efektywność, dostępność i jakość systemu ochrony zdrowia” (289,5 mln euro):
 - reforma „Stworzenie sprzyjających warunków dla rozwoju sektora leków i wyrobów medycznych” – 139,5 mln euro – rozwój potencjału sektora leków i wyrobów medycznych – inwestycje związane z produkcją w Polsce API (ang. Active Pharmaceutical Ingredient) w Polsce;

- reforma „Zwiększenie efektywności, dostępności i jakości świadczeń zdrowotnych podmiotów leczniczych na poziomie powiatowym” – 150 mln euro – inwestycje w rozwój i modernizację infrastruktury podmiotów leczniczych na poziomie powiatowym;
- komponent E „Zielona inteligentna mobilność” (700 mln euro):
 - reforma „Zwiększenie udziału zero i niskoemisyjnego transportu oraz przeciwdziałanie i zmniejszenie negatywnego oddziaływania transportu na środowisko” – 200 mln euro – inwestycje w zero i niskoemisyjny transport zbiorowy (tramwaje);
 - reforma „Zwiększenie dostępności transportowej, bezpieczeństwa i cyfrowych rozwiązań” – 500 mln euro inwestycje w pasażerski tabor kolei regionalnej.

3. Inwestycje z największym dofinansowaniem z KPO

Od początku 2024 r. największe wypłaty otrzymały następujące inwestycje⁹:

1. Czyste Powietrze – blisko 3,75 mld zł;
2. Inwestycje na rzecz dywersyfikacji i skracania łańcucha dostaw produktów rolnych i spożywczych oraz budowy odporności podmiotów uczestniczących w łańcuchu wypłaty – ok. 922 mln zł;
3. Zapewnienie dostępu do bardzo szybkiego Internetu na obszarach białych plam wypłaty w kwocie – ponad 485 mln zł;
4. Pasażerski tabor kolejowy wypłaty – blisko 360 mln zł.

Na realizację celów przyjętych w KPO do sierpnia 2026 r. planuje się wydatkowanie całej dostępnej dla Polski w ramach RRF sumy środków bezzwrotnych w wysokości 23,852 mld euro. Zakres wskazanych w ramach KPO reform wymaga również dodatkowego wsparcia z części zwrotnej Instrumentu dla zwiększenia szybkości odbudowy oraz wzmocnienia konkurencyjności polskiej gospodarki. Polska będzie wnioskowała w momencie składania KPO do KE o 11,507 mld euro z części pożyczkowej RRF. Środki te zostaną przeznaczone przede wszystkim na dodatkowe sfinansowanie przedsięwzięć związanych z transformacją klimatyczną i cyfryzacją. Łącznie w ramach KPO zaplanowano wydatkowanie 35,358 mld euro¹⁰.

Ponadto w ramach funduszy UE w latach 2020-2027 (WRF, NGEU) Polska będzie miała do dyspozycji ponad 170 mld euro na działania wspierające transformację strukturalną gospodarki polskiej i europejskiej. Rząd RP zaplanował jednocześnie przeznaczenie łącznie 312 mld zł na działania związane z pomocą dla przedsiębiorstw i łagodzeniem bezpośrednich skutków ograniczenia działalności gospodarczej w wyniku zamknięcia gospodarki z powodu pandemii w ramach kolejnych

⁹ <https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/strony/o-funduszach/fundusze-2021-2027/aktualnosci/rok-inwestycji-i-reform-z-krajowego-planu-odbudowy> [dostęp: 28.02.2025 r.].

¹⁰ KPO..., dz. cyt., s. 28.

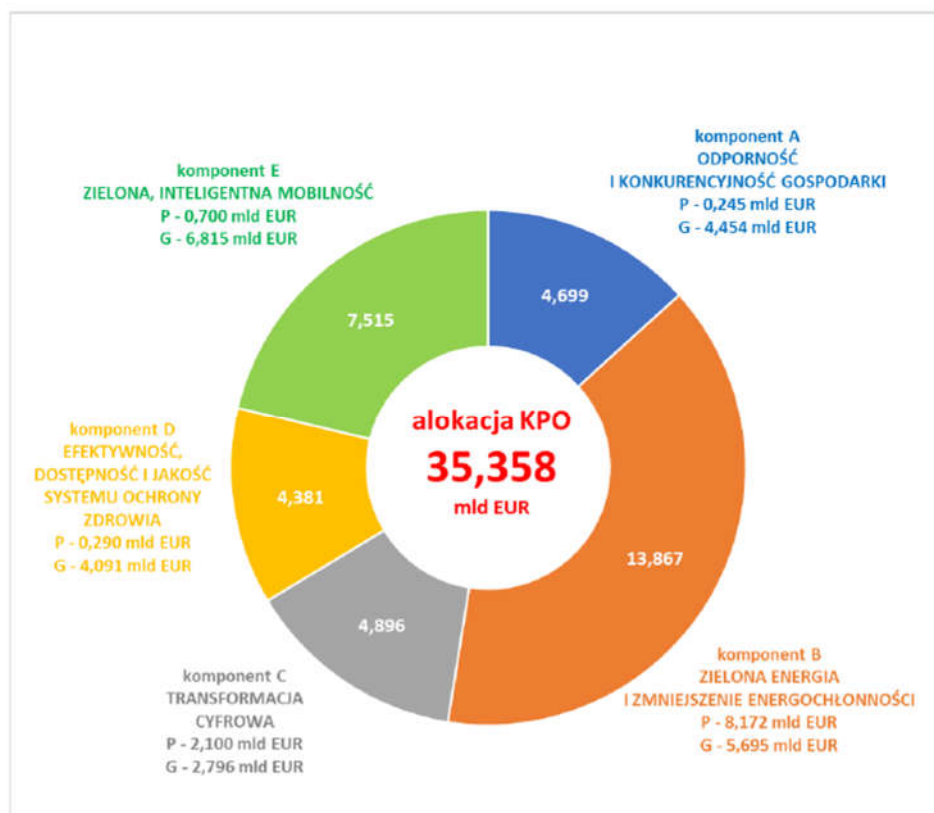
pakietów interwencyjnych (Tarczy Antykryzysowej, Tarcz Finansowych Polskiego Funduszu Rozwoju, Tarczy Branżowej oraz w ramach pomocy udzielanej przez Bank Gospodarstwa Krajowego i Agencję Rozwoju Przemysłu)¹¹.

W układzie pięciu proponowanych komponentów KPO największej środków dostępnych w ramach RRF jest przeznaczonych na komponent B – Zielona energia i zmniejszenie energochłonności – 5,7 mld euro z części grantowej i 8,2 mld euro z części pożyczkowej (łącznie 13,9 mld euro) oraz komponent E – Zielona, inteligentna mobilność – 6,8 mld euro z części grantowej i 0,7 mld z części pożyczkowej (łącznie 7,5 mld euro). Odpowiednio stanowi to 39,2% i 21,2% całości środków planowanych do wydatkowania w ramach KPO.

Na realizację innych komponentów przeznaczono: Komponent A – Odporność i konkurencyjność gospodarki – 4,454 mld euro z części grantowej i 245 mln euro z części pożyczkowej (łącznie 4,7 mld euro), co stanowi 13,3%, Komponent D – Efektywność, dostępność i jakość systemu ochrony zdrowia – 4,1 mld euro z części grantowej i 289,5 mln euro z części pożyczkowej (łącznie 4,4 mld euro), co stanowi 12,4% oraz na Komponent C – Transformacja Cyfrowa – 2,796 mld euro z części grantowej i 2,100 mld euro z części pożyczkowej (łącznie 4,896 mld euro), co stanowi 13,8% środków planowanych do wydatkowania w ramach KPO. Należy jednak pamiętać, że działania (reformy i inwestycje) związane z digitalizacją znajdują się nie tylko w dedykowanym komponencie C, ale także w ramach komponentów wspierających zieloną mobilność, sektor zdrowia i konkurencyjność gospodarki. W związku z powyższym, wydatki na cyfryzację wyniosą 21,3%, a wydatki klimatyczne sięgną 42,7%, realizując tym samym wymogi RRF wydatków na cele cyfrowe i klimatyczne (odpowiednio 20% i 37%)¹².

¹¹ Tamże, s. 29.

¹² Tamże, s. 30.



Wykres 1. Podział środków ramach KPO na poszczególne komponenty i część pożyczkową (P) i grantową (G)

Źródło: Krajowy Plan Odbudowy i Zwiększania Odporności (KPO), Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, Warszawa 2022, s. 30, na: <https://www.kpo.gov.pl/>

W KPO zapisane zostały również rozwiązania dotyczące finansowania działań rozwojowych w regionie śląskim m.in. w oparciu o środki Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji (FST) oraz innych źródeł unijnych oraz krajowych. Jednym z działań proponowanych w umowie jest utworzenie na mocy dedykowanej ustawy specjalnego funduszu rozwojowego, którego celem będzie wzmocnienie potencjału gospodarczego regionu¹³.

Dokument podkreśla konieczność odbudowy możliwości inwestycyjnych miast ukierunkowanych na zieloną transformację¹⁴. Jej celem jest podnoszenie jakości życia. W ramach Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności (KPO) już od roku działa program wsparcia inwestycji w miastach, pod nazwą Instrument

¹³ Tamże, s. 31.

¹⁴ Tamże, s. 34.

Zielonej Transformacji Miast (IZTM)¹⁵. W jego ramach są finansowane np. oddolnie przygotowane projekty wynikające z regionalnych, ponadlokalnych i lokalnych strategii rozwoju, Miejskich Planów Adaptacji, mające na celu osiągnięcie transformacji klimatycznej miast oraz zwiększające ich możliwości rozwojowe, w tym: inwestycje dot. poprawy jakości powietrza, zielonej i niebieskiej infrastruktury, zwiększenie powierzchni biologicznie czynnej, inwestycje miejskie oparte na przyrodzie, rozwój infrastruktury transportu zeroemisyjnego, poprawa efektywności energetycznej budynków, tworzenie wielofunkcyjnych, otwartych przestrzeni publicznych, opracowywanie dokumentów strategicznych dotyczących adaptacji do zmian klimatu.

Ponadto realizowane będą inwestycje:

- a) w budowę mieszkań przeznaczonych dla gospodarstw domowych o niskich i umiarkowanych dochodach. Wprowadzenie odpowiednich zmian prawnych w istniejących instrumentach wsparcia umożliwi zwiększenie udziału mieszkań o podwyższonym standardzie efektywności energetycznej w zasobie mieszkań zaspokajających potrzeby mieszkaniowe gospodarstw domowych o niskich i umiarkowanych dochodach;
- b) zwiększenie dywersyfikacji regionów poprzez rozwój nowych gałęzi przemysłu niskoemisyjnego - stworzenie dedykowanego funduszu (finansowanie w postaci wejść kapitałowych, pożyczek, gwarancji i dotacji na rozbudowę potencjału wytwórczego przemysłu)¹⁶.

Planowane reformy i inwestycje realizowane będą ze środków budżetu państwa, budżetu JST, wspomagane będą środkami RRF, polityki spójności, innych instrumentów unijnych oraz środkami własnymi inwestorów prywatnych¹⁷.

Przede wszystkim chodzi o zniesienie barier w rozwoju pomiotów w sposób szczególny dotkniętych problemami w zakresie utrzymania płynności i dostępu do finansowania. Wprowadzono nowe alternatywne zasady opodatkowania, które będą stymulować przedsiębiorstwa do zwiększania zatrudnienia i nakładów na środki trwałe (tzw. estoński CIT oraz specjalny fundusz inwestycyjny). Estoński CIT to forma opodatkowania rządząca się swoimi prawami i stawkami, przy której podatek płaci się w momencie dystrybucji zysków, a specjalny fundusz inwestycyjny oznacza, że należy przelać środki pieniężne na odrębny rachunek bankowy, a następnie w wymaganym czasie zainwestować je w środek trwały¹⁸.

¹⁵ <https://www.gov.pl/web/fundusze-regiony/gramy-w-zielone#>, [dostęp: 01.03.2025 r.].

¹⁶ KPO..., dz. cyt., s. 35.

¹⁷ Tamże, s. 39.

¹⁸ Tamże, s. 43 oraz Ustawa z dnia 28 listopada 2020 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz niektórych innych ustaw, Dz.U., 2020 r., poz. 2122.

Bezpieczeństwo finansowe implementacji KPO oznacza również wprowadzenie automatyzmu w zakresie uwzględniania w stabilizującej regule wydatkowej nowoutworzonych państwowych funduszy celowych¹⁹.

Kolejny element reformy ram fiskalnych będzie dotyczył zmian zakresu stabilizującej reguły wydatkowej (SRW). Początkowo wprowadzona w 2013 r. SRW objęła prawie 98% wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych z wyłączeniem wydatków w pełni finansowanych ze środków unijnych i EFTA oraz wydatków jednostek, które miały ograniczoną zdolności do generowania wysokich deficytów. Od 45 momentu wprowadzenia SRW jej zakres ulegał zmianie. Po pierwsze, w 2015 r. do zakresu jednostek objętych SRW włączono Bankowy Fundusz Gwarancyjny. Po drugie, automatycznie zostały włączone nowe fundusze utworzone, powierzone lub przekazane Bankowi Gospodarstwa Krajowego (BGK). Po trzecie, w związku z tworzeniem nowych, państwowych funduszy celowych (w szczególności Funduszu Solidarnościowego), zakres wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych objętych SRW uległ zmniejszeniu. W związku z powyższym podjęto prace analityczne mające na celu rozszerzenie zakresu SRW o państwowe fundusze celowe (art. 9 pkt. 7 ufp). Takie rozwiązanie pozwoli na objęcie zakresem SRW większej liczby jednostek sektora instytucji rządowych i samorządowych, przy jednoczesnym zachowaniu operacyjności reguły, i w efekcie zwiększenie transparentności i efektywności zarządzania finansami publicznymi. Co istotne, takie rozwiązanie zapewni, że w przyszłości – podobnie jak to ma miejsce w przypadku ww. funduszy BGK – nowo utworzone państwowe fundusze celowe będą automatycznie włączane do zakresu SRW. Planuje się, aby rozwiązania legislacyjne w tym zakresie weszły w życie w III kwartale 2021 r., tak aby nowe rozwiązania zostały zastosowane w pracach nad projektem ustawy budżetowej na rok 2022²⁰.

Z tego względu, ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS+), realizowane będą również działania zwiększające potencjał takich miejsc. Będą to szkolenia mające na celu podnoszenie kompetencji kadr opiekuńczych w zakresie realizacji opieki poprzez szkolenia dotyczące m.in. integracji sensorycznej, pomocy logopedycznej i psychologicznej, rehabilitacji, pierwszej pomocy itp.²¹. Natomiast Strategia deinstytucjonalizacji²² będzie określała działania w tym zakresie zaplanowane na następne lata, realizowane ze środków krajowych, a także środków Europejskiego Funduszu Społecznego+. W procesie deinstytucjonalizacji usług społecznych zostanie wykorzystany również potencjał podmiotów ekonomii społecznej. Podmioty ekonomii społecznej i przedsiębiorstwa uzyskają wsparcie inwestycyjne umożliwiające rozwój działalności, uruchomienie usług społecznych, czy też zapewnienie wysokiej

¹⁹ KPO..., dz. cyt., s. 44.

²⁰ Tamże, s. 45.

²¹ Tamże, s. 47.

²² Uchwała Nr 135 Rady Ministrów z dnia 15 czerwca 2022 r. w sprawie przyjęcia polityki publicznej pod nazwą Strategia rozwoju usług społecznych, polityka publiczna do roku 2030 (z perspektywą do 2035 r.).

jakości reintegracji. Ponadto ze źródeł krajowych oraz EFS+ wspierane będzie zatrudnienie osób zagrożonych wykluczeniem społecznym w przedsiębiorstwach społecznych, a także inne komplementarne przedsięwzięcia służące rozwojowi tego sektora²³.

Równolegle do działań mających na celu uporządkowanie kwestii migracji zarobkowych prowadzone są prace nad nową polityką migracyjną kraju, której przyświeca cel bardziej – niż dotychczas – holistycznego podejścia do procesu integracji społeczno-ekonomicznej imigrantów. Zgodnie z obecnie obowiązującymi przepisami tylko cudzoziemcy objęci ochroną międzynarodową w Polsce i członkowie ich rodzin są uprawnieni do korzystania z programów integracyjnych. Pozostali cudzoziemcy korzystają z pomocy integracyjnej w ramach prowadzonych przez wojewodów i organizacje pozarządowe projektów współfinansowanych ze środków Funduszu Azylu, Migracji i Integracji, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz budżetu państwa²⁴.

Odbudowa możliwości inwestycyjnych miast ukierunkowana na zieloną transformację – zespół reform i inwestycji służących przyspieszeniu procesów zielonej transformacji w miastach (opisane powyżej w ramach Filara I), będzie także instrumentem umożliwiającym w szczególności pomoc tym miastom, których możliwości inwestycyjne zostały znacznie ograniczone w wyniku pandemii i które potrzebują know-how w przygotowaniu i realizacji strategii rozwoju zrównoważonego umożliwiających zieloną transformację gospodarczą i społeczną zgodnie z celami RRF. Ekologiczne inwestycje, w tym rewitalizacyjne na obszarach miejskich będą finansowane w ramach Funduszu Zielonej Transformacji Miast. Do pierwszego zasilenia Funduszu posłużą środki RRF²⁵.

Reorganizacja Infrastruktury Strategicznej w ochronie zdrowia i podmiotów leczniczych – program oparty jest o działania podejmowane w ramach ustawy z dnia 7 października 2020 r. o Funduszu Medycznym oraz uchwał Rady Ministrów o strategicznych inwestycjach w ochronie zdrowia (programy wieloletnie) finansowanych z Budżetu Państwa. Fundusz Medyczny to fundusz celowy, który przewiduje m.in. wsparcie infrastruktury ochrony zdrowia wpływającej na jakość i dostępność oraz bezpieczeństwo udzielanych świadczeń opieki zdrowotnej. Wieloletnie programy inwestycyjne finansowane z dotacji Ministra Zdrowia, ustanawiane są przez Radę Ministrów w celu realizacji poszczególnych inwestycji strategicznych w obszarze ochrony zdrowia²⁶.

W Zaleceniach Rady została wskazana m.in. potrzeba wzmocnienia w Polsce krajowych rozwiązań w zakresie systemu budżetowego oraz zwiększenia efektywności wydatków publicznych, w tym poprzez udoskonalenie systemu budżetowego. Pierwszy element reformy ram fiskalnych stanowi reforma systemu budżetowego (RSB), obejmująca zagadnienia, których opracowanie i wdrożenie zaleca Rada.

²³ Tamże, s. 48.

²⁴ Tamże, s. 50.

²⁵ Tamże, s. 51.

²⁶ Tamże, s. 53.

Prace w zakresie reformy prowadzone są we współpracy z Międzynarodowym Funduszem Walutowym (MFW), a w zakresie przeglądów wydatków – również z OECD. Współpraca z MFW obejmuje zagadnienia dotyczące systemu klasyfikacyjnego, rachunkowości publicznej i sprawozdawczości finansowej oraz – według potrzeb – średniookresowych ram budżetowych²⁷. Celem ogólnym RSB jest wprowadzenie systemu budżetowego wspierającego osiągnięcie celów strategicznych i priorytetów rozwojowych w perspektywie wieloletniej. Cele szczegółowe obejmują: – wprowadzenie średniookresowych ram budżetowych (ŚRB) oraz integrację procesów planowania wieloletniego i rocznego; – wprowadzenie nowej klasyfikacji budżetowej; – uporządkowanie systemów zbierania danych (sprawozdawczości budżetowej oraz sprawozdawczości finansowej); – instytucjonalizację i włączenie do procesu budżetowego przeglądów wydatków oraz innych instrumentów wspierających efektywność wydatkowania środków publicznych. Przewidywane efekty RSB zakładają zwiększenie transparentności oraz efektywności wydatków publicznych poprzez ich ściślejsze powiązanie z uzyskiwanymi rezultatami, podniesienie jakości i dostępności danych budżetowych i finansowych oraz wzmocnienie budżetowego procesu decyzyjnego poprzez uwzględnienie w nim perspektywy wieloletniej.

Uregulowano możliwość obniżenia wpłat na Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, jeżeli uzyskają oni certyfikat potwierdzający spełnienie wymagań służących zapewnieniu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami: architektonicznej, cyfrowej i informacyjno-komunikacyjnej²⁸. Ponadto, należy wspomnieć, że Fundusz Solidarnościowy jest podstawą do realizowania programów resortowych (MRPiPS), z których mogą korzystać m.in. osoby niepełnosprawne ze znacznym lub umiarkowanym stopniem niepełnosprawności, jak również, w przypadku programu „Opieka wytchnieniowa” członkowie rodzin oraz opiekunowie sprawujący bezpośrednią opiekę nad osobami niepełnosprawnymi²⁹.

Planowana jest nowelizacja ustawy o Publicznym Transporcie Zbiorowym oraz nowelizacja ustawy o Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej. Reforma ma na celu zapewnienie długookresowego źródła wsparcia finansowego organizatorów na poziomie województw, powiatów i gmin, uruchamiających przewozy autobusowe o charakterze użyteczności publicznej. Nastąpi też zwiększenie udziału w przewozach sektora kolejowego jako zrównoważonej formy mobilności i transportu. Obejmuje to również zapewnienie większej równowagi konkurencyjnej pomiędzy poszczególnymi sektorami transportu, w tym zwiększenie roli transportu intermodalnego oraz wyrównywanie kosztów wykorzystania głównych gałęzi transportu, tj. drogowego i kolejowego. Przyczyni się to do zmniejszenia presji transportu na środowisko³⁰.

²⁷ Tamże, s. 62.

²⁸ Art. 45 ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami (Dz.U. z 2019 r. poz. 1696).

²⁹ KPO..., dz. cyt., s. 70.

³⁰ KPO..., dz. cyt., s. 75.

Skutki społeczne i gospodarcze procesu dekarbonizacji będą skoncentrowane przede wszystkim w województwie śląskim oraz w innych regionach, których gospodarki są lub były silnie uzależnione od wydobywania węgla. W przygotowywanej umowie społecznej dotyczącej transformacji sektora górnictwa węgla kamiennego oraz wybranych procesów transformacji województwa śląskiego zawarte będą rozwiązania dotyczące finansowania działań rozwojowych w regionie, m.in. w oparciu o środki Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji (FST) oraz innych źródeł unijnych oraz krajowych. Jednym z działań proponowanych w umowie jest utworzenie na mocy dedykowanej ustawy specjalnego funduszu rozwojowego, którego celem będzie wzmocnienie potencjału gospodarczego regionu. W ramach proponowanych działań istotną kwestią będzie zagospodarowanie zdegradowanych terenów pogórnich. Ewolucyjny charakter zmian da możliwość zachowania lub podwyższenia parametrów opisujących spójność terytorialną na obszarach pogórnich³¹.

Został również ustanowiony specjalny fundusz inwestycyjny, który (w sensie ekonomicznym) umożliwi podatnikom szybsze rozliczenie amortyzacji środków trwałych w kosztach podatkowych bez ingerencji w dotychczasowe rozliczenia podatkowe³².

W związku z powyższym podjęto prace analityczne mające na celu rozszerzenie zakresu SRW o państwowe fundusze celowe³³ (art. 9 pkt. 7 ufp). Takie rozwiązanie pozwoli na objęcie zakresem SRW większej liczby jednostek sektora instytucji rządowych i samorządowych, przy jednoczesnym zachowaniu operacyjności reguły, i w efekcie zwiększenie transparentności i efektywności zarządzania finansami publicznymi. Co istotne, takie rozwiązanie zapewni, że w przyszłości – podobnie jak to ma miejsce w przypadku ww. funduszy BGK – nowo utworzone państwowe fundusze celowe będą automatycznie włączane do zakresu SRW³⁴.

Uzupełnieniem reformy będą działania współfinansowane w programie Fundusze Europejskie dla Rozwoju Społecznego (FERS), w ramach których przewidziano w szczególności³⁵:

- przygotowanie standardu obsługi klientów wojewódzkich i powiatowych urzędów pracy;
- podnoszenie kompetencji i kwalifikacji pracowników PSZ w obszarach dotyczących pomocy nowym grupom docelowym opisanym powyżej oraz stosowania powyższego standardu;
- przygotowanie modelu obsługi obywateli państw trzecich przez PSZ.

³¹ Tamże, s. 76.

³² Tamże, s. 81.

³³ Art. 9 pkt. 7, ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, (Dz.U.2024.0.1530 t.j.).

³⁴ KPO..., dz. cyt., 117.

³⁵ Tamże, s. 153.

Nowa ustawa o rynku pracy i służbach zatrudnienia³⁶ przewiduje również zwiększenie dostępności środków Krajowego Funduszu Szkoleniowego (KFS) poprzez zwiększenie jego budżetu, rozszerzenie grupy osób, które mogą skorzystać z KFS oraz ustalenie maksymalnych limitów wsparcia, wzmocnienie roli partnerów społecznych i województw w gospodarowaniu środkami KFS.

Podejmowane jest w ramach realizacji Europejskiego Zielonego Ładu w obszarze zapewnienia większej efektywności energetycznej budynków (inicjatywa „fala renowacji” w sektorze budowlanym) oraz Komunikacie KE – Programie „Czyste powietrze dla Europy” zwiększenie wysiłków w tym zakresie. Wdrożenie nowych rozwiązań i realizacja inwestycji wymaga jednak przeprowadzenia reform w formie zmian legislacyjnych systemu finansowania mieszkalnictwa (w zakresie Funduszu Dopłat oraz Funduszu Termomodernizacji i Remontów) w obszarze zwiększenia efektywności energetycznej budynków mieszkalnych, a także dostosowania procedur w zakresie wymogów wynikających z warunków udostępnienia środków europejskich w ramach RRF przez BGK (realizatora programu). W obszarze efektywności energetycznej w Polsce wyzwaniem jest brak niezbędnych środków służących wspieraniu efektywności energetycznej, zapewniających osiągnięcie celów w zakresie efektywności energetycznej na 2030 r. oraz dalszą poprawę efektywności energetycznej po roku 2030³⁷.

Intensyfikując działania mające na celu zwiększenie liczby złożonych wniosków o dofinansowanie do Programu Priorytetowego „Czyste Powietrze” na wymianę kotłów na paliwa stałe NFOŚiGW promuje współpracę między gminami i wojewódzkimi funduszami ochrony środowiska i gospodarki wodnej zachęcając gminy do zawierania porozumień o współpracy. Poszerzając te działania NFOŚiGW przygotował zachęty w postaci dodatkowej puli środków finansowych (ponad 100 mln zł) przeznaczonych dla gmin na wdrażanie bądź tworzenie warunków do wdrażania Programu, w tym między innymi na utworzenie i działania punktów informacyjno-konsultacyjnych oraz dodatkowe premiowanie gmin za liczbę złożonych wniosków o dofinansowanie. Do końca stycznia 2021 r. do współpracy przy realizacji Programu włączyło się 2067 gmin³⁸.

Komponent C-W programie operacyjnym polityki spójności Fundusze Europejskie dla Rozwoju Cyfrowego 2021-2027 (FERC), będącym kontynuacją Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa na lata 2014-2020, oraz KPO (inwestycja C1.1.1) współfinansowane będą projekty umożliwiające jak najszerzy dostęp do szerokopasmowego Internetu, przy jak najwyższych parametrach technicznych³⁹.

³⁶ Nowa ustawa o rynku pracy i służbach zatrudnienia z dnia 20 marca 2025 r. (Dz.U 2025. poz. 620).

³⁷ KPO..., dz. cyt., s. 194.

³⁸ Tamże, s. 197.

³⁹ Tamże, s. 234.

Zakończenie

Pomimo 2-letniego opóźnienia w uruchomieniu środków z KPO inwestycje z programu znacząco przyspieszyły w 2024 r. Uruchomiono nabory na ponad 93,4 proc. środków KPO – 93,9 proc. w części grantowej i 93 proc. w pożyczkowej. Dotyczą one dofinansowania 50 inwestycji – 39 w części grantowej i 11 w pożyczkowej⁴⁰.

Do 13 grudnia 2024 r. zawarto ponad 630 tys. umów na ponad 41,8 mld zł, co stanowi 15,9 proc. środków z KPO. W części dotacyjnej umowy opiewają na ponad 40,3 mld zł, czyli 36 proc. środków. W części pożyczkowej wartość umów wyniosła ponad 1,4 mld zł, co stanowi 1 proc. środków⁴¹.

Ze środków z KPO współfinansowano w 2024 r.⁴²:

- a) ocieplanie mieszkań. Przeprowadzono termomodernizację ponad 124 tys. mieszkań w budynkach wielorodzinnych (wskaźnik docelowy to ponad 788 tys.) i ponad 242 tys. domów jednorodzinnych (wskaźnik docelowy to 379 tys.);
- b) poprawę bezpieczeństwa na drogach. Zakończono budowę 11,69 kilometrów obwodnic (wskaźnik docelowy 90) i zlikwidowano 125 niebezpiecznych miejsc (docelowy będzie ich 305);
- c) bezpieczne i ekologiczne rolnictwo. Dzięki temu zmodernizowano infrastrukturę w 106 przedsiębiorstwach z sektora rolno-spożywczego (wskaźnik docelowy – 830), ponad 33 tys. rolników i rybaków unowocześniło swoje gospodarstwa (wskaźnik docelowy – ponad 42,6 tys.);
- d) utworzono ponad 4,1 tys. nowych miejsc w żłobkach i klubach dziecięcych (docelowo z KPO będzie to ponad 47 tys.). Wydano blisko 255 tys. bonów na zakup laptopów dla nauczycieli (wskaźnik docelowy ponad 465 tys.);
- e) powstało 10 Branżowych Centrów Umiejętności, które rozwijają umiejętności potrzebne na nowoczesnym rynku pracy (docelowo będzie ich 120). Ponad 1,5 tys. osób uzyskało certyfikaty i zaświadczenia potwierdzające uzyskane kwalifikacje i umiejętności.

Należy pamiętać, że działania KPO będą koordynowane z działaniami podejmowanymi w ramach polityk i instrumentów krajowych oraz innych polityk i instrumentów UE takich, jak: polityka spójności, Wspólna Polityka Rolna, Fundusz Sprawiedliwej Transformacji, itp.

⁴⁰ <https://www.mfrr.gov.pl>, [dostęp: 02.03.2025 r.].

⁴¹ Rok inwestycji i reform z Krajowego Planu Odbudowy - Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, Warszawa 2024 na stronie <https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/strony/ofunduszach/fundusze-2021-2027/aktualnosci/rok-inwestycji-i-reform-z-krajowego-planu-odbudowy/>, [dostęp: 02.03.2025 r.].

⁴² Tamże.

Bibliografia

1. Krajowy Plan Odbudowy i Zwiększania Odporności (KPO), Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, Warszawa 2022, na: <https://www.kpo.gov.pl/>.
2. <https://commission.europa.eu/business-economy-euro/economic-recovery/recovery-and-resilience-facility>, [dostęp: 14.02.2025 r.].
3. <https://www.mfrr.gov.pl>, [dostęp: 02.03.2025 r.].
4. <https://www.gov.pl/web/fundusze-regiony/gramy-w-zielone#>, [dostęp: 01.03.2025 r.].
5. <https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/strony/o-funduszach/fundusze-2021-2027/aktualnosci/rok-inwestycji-i-reform-z-krajowego-planu-odbudowy>, [dostęp: 28.02.2025 r.].
6. Rok inwestycji i reform z Krajowego Planu Odbudowy – Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, Warszawa 2024 na stronie <https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/strony/o-funduszach/fundusze-2021-2027/aktualnosci/rok-inwestycji-i-reform-z-krajowego-planu-odbudowy/>, [dostęp: 02.03.2025 r.].
7. <https://www.prawo.pl/biznes/finansowanie-inwestycji-w-czesci-pozyczkowej-kpo,526516.html>, [dostęp: 15.02.2025 r.].
8. <https://www.gov.pl/web/finanse/emisja-obligacji-w-euro>, [dostęp: 14.02.2025 r.].
9. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/241 z dnia 12 lutego 2021 r. ustanawiającym Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (Dz.U. UE L 57 z 18.2.2021).
10. Uchwała Nr 135 Rady Ministrów z dnia 15 czerwca 2022 r. w sprawie przyjęcia polityki publicznej pod nazwą Strategia rozwoju usług społecznych, polityka publiczna do roku 2030 (z perspektywą do 2035 r.).
11. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, (Dz.U.2024.0.1530 t.j.).
12. Ustawa z dnia 28 listopada 2020 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz niektórych innych ustaw, Dz.U., 2020 r., poz. 2122.
13. Ustawa o rynku pracy i służbach zatrudnienia z dnia 20 marca 2025 r., Dz.U 2025. poz. 620.

FINANCIAL SECURITY OF THE IMPLEMENTATION OF THE NATIONAL RECOVERY PLAN

Summary

The National Recovery and Resilience Plan is a programme that consists of 54 investments and 48 reforms. As part of it, Poland is to receive PLN 158.5 billion, including PLN 106.9 billion in the form of subsidies and PLN 51.6 billion in the form of preferential loans. In line with the EU's

objectives, a significant part of the NRP budget will be allocated to climate goals (42.7 per cent) and digital transformation (20.85 per cent).

The NRP interventions complement and expand the ad hoc and anti-recession measures taken so far by the Polish government and local governments for the benefit of sectors and entrepreneurs. The aim of the article is to analyze the financing of areas and components included in the NIP, broken down into grants and loans.

Keywords: grants, loans, grants, projects, goals.

ISBN 978-83-68172-23-2



9 788368 172232