Dominika Byrska
Krzysztof Gawkowski
Dominika Liszkowska

UNIA EUROPEJSKA
GENEZA FUNKCJONOWANIE WYZWANIA

Exante

Recenzent
dr hab. Renata Lisowska, prof. UŁ

AUTORZY	AFILIACJA	
mgr Dominika Byrska	Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie	Rozdział 2 Wstęp
dr Krzysztof Gawkowski	Uczelnia Techniczno-Handlowa w Warszawie im. H. Chodkowskiej	Rozdział 3 Wstęp
mgr Dominika Liszkowska	Uniwersytet Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy	Rozdział 1 Wstęp

UNIA EUROPEJSKA. GENEZA. FUNKCJONOWANIE. WYZWANIA

exante.com.pl, Wrocław 2017

Nie wszystkie prawa zastrzeżone: tekst niniejszej monografii jest dostępny na licencji Creative Commons (CC BY-NC-ND 3.0 PL)
Uznanie autorstwa – Użycie niekomercyjne – Bez utworów zależnych.
Zezwala się na wykorzystanie publikacji zgodnie z licencją – pod warunkiem zachowania niniejszej informacji licencyjnej oraz wskazania Wydawnictwa i Autorów jako właścicieli praw do tekstu.
Treść licencji jest dostępna na stronie:
https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/pl/
(Źródło zdjęć na okładce: pixabay.com/Clker-Free-Vector-Images udostępnione na licencji CC0 Public Domain, treść licencji jest dostępna na stronie: https://creativecommons.org/publicdomain/zero/1.0/deed.pl).

Wersja elektroniczna monografii jest wersją pierwotną

Wydawnictwo Exante

Exante Wydawnictwo Naukowe
dr Klaudia Pujer
ul. Buforowa 24 lok. 10, 52-131 WROCŁAW

tel. + 48 606 168 165
wydawnictwo@exante.com.pl
www.exante.com.pl

Wydawca nie ponosi odpowiedzialności za treść, formę i styl artykułów

Ark. wyd. 8,1
ISBN 978-83-65374-52-3 (*wersja elektroniczna*)
ISBN 978-83-65374-53-0 (*wersja papierowa*)

Dominika Byrska
Krzysztof Gawkowski
Dominika Liszkowska

UNIA EUROPEJSKA
GENEZA FUNKCJONOWANIE WYZWANIA

MONOGRAFIA

Exante
Wrocław 2017

SPIS TREŚCI

WSTĘP 5

1. INTEGRACJA EUROPEJSKA – OD TRAKTATÓW RZYMSKICH DO UNII EUROPEJSKIEJ 7

GENEZA INTEGRACJI EUROPEJSKIEJ 7
Pojęcie integracji 7
Integracja regionalna jako nowa forma współpracy po II wojnie światowej 8
Integracja europejska jako przykład integracji regionalnej 9
OD TRAKTATU PARYSKIEGO DO JAE 12
Plan Schumana 12
Powstanie Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali 13
Plany utworzenia Europejskiej Wspólnoty Obronnej i Europejskiej Wspólnoty Politycznej 15
Powstanie EWG i EUROATOMU 17
Instytucje Wspólnot po podpisaniu Traktatów Rzymskich 19
Pierwsza rewizja Traktatów założycielskich – Jednolity Akt Europejski 20
POWSTANIE UNII EUROPEJSKIEJ – OD TRAKTATU Z MAASTRICHT DO LIZBONY 22
Traktat z Maastricht 22
Traktat Amsterdamski 26
Traktat z Nicei 28
Próba wzmocnienia integracji – projekt Konstytucji dla Europy 30
Wejście w życie Traktatu z Lizbony 32
ETAPY ROZSZERZENIA WSPÓLNOT EUROPEJSKICH/UNII EUROPEJSKIEJ ORAZ KANDYDACI DO CZŁONKOSTWA 35
PROGRES CZY REGRES INTEGRACJI? 38
PODSUMOWANIE 40

2. ZASADY FUNKCJONOWANIA EUROPEJSKIEGO BANKU CENTRALNEGO W OBLICZU GLOBALNEGO KRYZYSU FINANSOWEGO 41

WPROWADZENIE 41
PODSTAWY FUNKCJONOWANIA EUROPEJSKIEGO BANKU CENTRALNEGO 42
JEDNOLITY MECHANIZM NADZORCZY 44
NIEZALEŻNOŚĆ EUROPEJSKIEGO BANKU CENTRALNEGO 45
REALIZACJA POLITYKI PIENIĘŻNEJ 49
INSTRUMENTY ODDZIAŁYWANIA EUROPEJSKIEGO BANKU CENTRALNEGO NA PODMIOTY GOSPODARCZE 51
KSZTAŁTOWANIE PODAŻY PIENIĄDZA PRZEZ EUROPEJSKI BANK CENTRALNY 55
ODDZIAŁYWANIE NA POZIOM STÓP PROCENTOWYCH 58
KONWENCJONALNE CELE POLITYKI EUROPEJSKIEGO BANKU CENTRALNEGO W PERSPEKTYWIE PRZEDKRYZYSOWEJ 61
NIEKONWENCJONALNE CELE POLITYKI PIENIĘŻNEJ W OBLICZU KRYZYSU 67
PODSUMOWANIE 73

3.CYBERBEZPIECZEŃSTWO W UNII EUROPEJSKIEJ 75

WPROWADZENIE 75
CYBERBEZPIECZEŃSTWO – RAMY POJĘCIOWE I TYPOLOGIA ZAGROŻEŃ 75
CYBERBEZPIECZEŃSTWO W STRUKTURACH UE 79
ROZWIĄZANIA W ZAKRESIE CYBERBEZPIECZEŃSTWA W WYBRANYCH KRAJACH UNII EUROPEJSKIEJ – PRZYKŁADY 100
CYBERBEZPIECZEŃSTWO POLSKI NA TLE STRUKTUR UNIJNYCH 107
EUROPEJSKIE WYZWANIA W OBSZARZE CYBERBEZPIECZEŃSTWA 110

PIŚMIENNICTWO **115**

WSTĘP

Niniejsza monografia w trzech rozdziałach podejmuje wybrane zagadnienia związane z genezą i funkcjonowaniem Unii Europejskiej w kontekście doświadczeń i wyzwań oraz szans i zagrożeń ekonomiczno-społecznych.

Rozdział pierwszy omawia historię integracji europejskiej. Jednoczenie państw europejskich było następstwem zmian sytuacji ekonomiczno-politycznej po zakończeniu II wojny światowej, a proces integracji europejskiej jest wynikiem procesu europeizacji polityk narodowych oraz wydzielania wspólnych kompetencji ponadnarodowych. Niemniej jednak, trudno jest stwierdzić, co w większym stopniu wpłynęło na proces integracji czy były to zmiany gospodarcze, czy też polityczne. Dziś sytuacja w Europie zmienia się dynamicznie i nie jest łatwo przewidzieć w jaki sposób kształtować się będzie w najbliższych latach.

Rozdział drugi omawia zasady działania, zadania i strukturę Europejskiego Banku Centralnego w kontekście globalnego kryzysu finansowego. Europejski Bank Centralny jest jedną z najważniejszych instytucji w strefie euro. Jego działalność polega na zapewnieniu stabilności systemu finansowego poprzez monitorowanie i kontrolowanie operacji dokonywanych przez banki komercyjne oraz regulowanie podaży pieniądza na rynku wewnętrznym z wykorzystaniem dostępnych instrumentów monetarnych. W opracowaniu podjęto próbę oceny wykorzystania konwencjonalnych i niekonwencjonalnych narzędzi monetarnych w celu stabilizacji systemu finansowego przez Europejski Bank Centralny.

Celem *rozdziału trzeciego* jest ogólna diagnoza stanu cyberbezpieczeństwa w państwach należących do Unii Europejskiej oraz przegląd różnych typów cyberzagrożeń. W opracowaniu zaprezentowano najistotniejsze organy unijne odpowiedzialne za bezpieczeństwo teleinformatyczne, aktualny stan prawny w tej dziedzinie, a także kierunki polityki bezpieczeństwa cyberprzestrzeni rekomendowane przez Unię Europejską i niektóre rozwiązania wdrażane przez kraje członkowskie. W ramach podsumowania wskazano wyzwania stojące przed Unią Europejską w obszarze cyberbezpieczeństwa.

Teksty zaprezentowane w niniejszej publikacji proponują rozwiązania problemów ekonomiczno-społecznych zdiagnozowanych w środowisku unijnym przy wykorzystaniu już istniejącej wiedzy (opracowania przeglądowe), ale także zawierają rozwiązania nowe – uwzględniające dość wąsko wyspecjalizowaną wiedzę nabytą w trakcie studiów literaturowych lub praktyki zawodowej (opracowania przyczynkarskie). Monografia to głos w dyskusji na temat niedomagań natury ekonomiczno-społecznej zaobserwowanych w obszarze Unii Europejskiej na poziomie struktur ją budu-

jących, finansów czy aspektów bezpieczeństwa; opisuje, diagnozuje i interpretuje je tak w ujęciu całościowym, jak i w najróżniejszych fragmentach czy warstwach.

Żywimy nadzieję, że monografia stanie się inspiracją do podjęcia badań własnych, przyczyni się do poszerzenia współpracy z praktykami, ale także do rozwoju teorii i badań podstawowych.

Autorzy

1 INTEGRACJA EUROPEJSKA – OD TRAKTATÓW RZYMSKICH DO UNII EUROPEJSKIEJ

Słowa kluczowe: Unia Europejska, integracja europejska, traktaty założycielskie, historia integracji europejskiej.

Geneza integracji europejskiej

Celem rozdziału jest analiza procesu, w tym uwarunkowań jednoczenia państw europejskich ze szczególnym uwzględnieniem ewolucji sytuacji ekonomiczno-politycznej po zakończeniu II wojny światowej.

Pojęcie integracji

Pojęcie „integracja", wywodzące się od łacińskiego *integratio* oznacza proces łączenia, scalania mniejszych elementów w większe całości. Istotną kwestią jest również zanikanie odrębności części w trakcie tego procesu, ich scalanie i tworzenie większych struktur[1]. Integrację można zdefiniować również jako współpracę w ramach nowych instytucji, zmierzającą do osiągnięcia jedności. Jej założeniem jest kompleksowa struktura wspólnych organów i ich szerokie uprawnienia w stosunku do państw członkowskich[2]. Realizacja integracji może następować w ramach różnych modeli ekonomicznych, politycznych, socjalnych czy instytucjonalnych, a wyboru danego modelu dokonują przede wszystkim państwa. Niektórzy badacze zauważają też, że równolegle z procesem integracji następuje (powolny) proces zmniejszania roli państwa na rzecz zarówno organów międzynarodowych, jak i samorządowo-regionalnych[3].

Z wielu istniejących definicji integracji na uwagę zasługuje ta, zgodnie z którą międzynarodowa integracja gospodarcza „to trwałe instytucjonalne powiązania oraz procesy gospodarcze, które realizują się w ramach (…) względnie inspirowanych przez państwa, (i poprzez pogłębianie międzynarodowego podziału pracy oraz współpracy gospodarczej) prowadzące

[1] J. Marszałek-Kawa, *Procesy integracyjne w Europie po II wojnie światowej*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2003, s. 21.
[2] A. Rodowski, R. Zendarowski, *Integracja Europejska*, Wydawnictwo UKSW, Warszawa 2002, s. 49.
[3] E. Dynia, *Integracja Europejska*, LexisNexis, Warszawa 2003, s. 13.

do maksymalizacji dochodów narodowych państw członkowskich oraz do rozwoju gospodarczego całej w ten sposób tworzonej wspólnoty gospodarczej"[4]. Definicja ta podkreśla rolę rządów w pobudzaniu procesów integracji gospodarczej, i jak dowodzi praktyka, tworzenia makroregionalnych struktur integracji gospodarczej, rola ta jest zazwyczaj dominująca[5].

Integracja może obejmować różne sfery życia społecznego, aczkolwiek w historycznym wymiarze dotyczy przede wszystkim integracji międzynarodowej, która sprowadza się do procesów politycznego lub/i ekonomicznego scalania państw. Integracja gospodarcza państw nie za każdym razem jest związana z ich integracją polityczną. W obu przypadkach państwa przystępujące do integracji kierują się motywami (korzyściami) oraz interesami. Każda integracja musi opierać się na ustalonych instytucjonalnych oraz formalno-prawnych podstawach. Głównymi cechami integracji międzypaństwowej są: internalizacja życia gospodarczego oraz politycznego, świadoma działalność podmiotów integracji w zakresie formowania oraz regulowania trwałych i głębokich powiązań integracyjnych, a także procesy zbliżania narodów[6].

W związku z procesem powstawania makroregionalnych ugrupowań integracyjnych w po drugiej wojnie światowej, także w tym okresie nastąpiło przyspieszenie rozwoju teorii integracji. Jest to teoria stosunkowo młoda, przez co zrozumiałe jest, że same definicje integracji są formułowane przez rozmaitych autorów w odmienny sposób i akcentują poszczególne aspekty tego zjawiska z różnym nasileniem[7]. Doświadczenia procesów tworzenia makroregionalnych ugrupowań integracyjnych pozwoliły na uogólnienia, które dziś stanowią podstawowe elementy teorii integracji. Odnoszą się one zarówno do samych ugrupowań, jak i efektów związanych z ich utworzeniem oraz funkcjonowaniem dla krajów członkowskich oraz krajów trzecich.

Integracja regionalna jako nowa forma współpracy po II wojnie światowej

Rozwojowi zasad uniwersalnych z czasem towarzyszyć zaczęło umacnianie się regionalnych ugrupowań integracyjnych. Okazało się, że zadań, które dziś realizowane są przez ugrupowania regionalne, uniwersalne organizacje międzynarodowe nie były w stanie wypełnić. Podstawowe potrzeby

[4] I. Rutkowska, *Od wspólnot europejskich do Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Zachodniopomorskiej Szkoły Biznesu w Szczecinie, Szczecin 1998, s. 29.
[5] *Ibidem*, s. 29.
[6] Z. Czachór, A. Graś, *Vademecum Europa od A do Z*, Vizja Press&It, Warszawa 2006, s. 80.
[7] I. Rutkowska, *op. cit.*, s. 29.

bezpieczeństwa oraz rozwoju państwa oraz narodów zaspakajane są w nieporównywanie większym stopniu w skali regionalnej niż globalnej i dlatego obecnie większe znaczenie przywiązuje się do instytucji regionalnych aniżeli globalnych[8].

Przesłanki międzynarodowej integracji regionalnej mają charakter zarówno globalny (głównie ekonomiczny), jak i regionalny (przede wszystkim polityczny i militarny)[9]. Źródłem integracji regionalnej są wciąż rosnące interesy państw oraz ich potrzeby, które wymagają zastosowania nowych, efektywniejszych form współpracy pomiędzy nimi. Dowodem na potwierdzenie tej tezy jest szybki wzrost liczby regionalnych ugrupowań ekonomicznych po II wojnie światowej i jeszcze bardziej dynamiczny rozwój form współpracy regionalnej po zakończeniu zimnej wojny[10].

A. Marszałek na podstawie analizy politycznych przesłanek międzynarodowej integracji wysunął następujący wniosek: „Tylko sąsiadujące ze sobą kraje wysokorozwinięte mogą utworzyć efektywną integrację, a dzieje się to wówczas, kiedy przemiany, dokonujące się w gospodarce światowej, niekorzystne dla tych krajów, wymuszają taką integrację jako formę dostosowania się, a może i przeciwstawienia się tym przemianom, a właściwie ich negatywnym skutkom. Dlatego też (…) międzynarodowa integracja regionalna jest funkcją przemian dokonujących się w gospodarce światowej”[11].

Integracja europejska jako przykład integracji regionalnej

Integrację europejską rozpatrywać można z perspektywy historycznej, terytorialnej oraz przedmiotowej. Procesy integracyjne pojawiały się na starym kontynencie na przestrzeni dziejów, a u ich podstaw leżały rozmaite koncepcje idei „scalenia Europy”, wciąż wzbogacane i urozmaicane nowymi poszukiwaniami oraz dążeniami[12].

Już w świecie starożytnym doszukiwać się można początków zjednoczenia Europy. W starożytnej Grecji powstawały łączące się związki miasta-państwa, w których obowiązywała zasada poszanowania wspólnych roz-

[8] R. Kuźniar, *Porządek międzynarodowy – faza nierównowagi*, „Sprawy międzynarodowe” 1996, nr 2, s. 18-22.
[9] E. Dynia, *op. cit.*, s. 13.
[10] *Ibidem*, s. 14.
[11] A. Marszałek, *Członkostwo krajów Europy Środkowo-Wschodniej we Wspólnotach Europejskich, a przesłanki międzynarodowej integracji*, [w:] J. Fiszer (red.), *Państwa narodowe w euroatlantyckich strukturach*, Kom. Nauk Politycznych PAN, Poznań-Warszawa 1996, s. 141.
[12] K. Wojtaszczyk (red.), *Integracja europejska*, Poltext, Warszawa2006, s. 13.

wiązań[13]. Jedności sprzyjały także rozwiązania uniwersalistyczne, będące zarazem powiązaniami w ramach Cesarstwa Rzymskiego, takie jak prawo rzymskie czy późniejsze wczesnośredniowieczne koncepcje ustrojowe, przyjmowane w państwie Franków. Dlatego zdaniem badaczy, współczesne pojęcie „Europa" ma szerokie znaczenie i nie ogranicza się wyłącznie do terminu typowo geograficznego. Europę jednoczyli zarówno poszczególni władcy, jak i kultura, cywilizacja, religia, uniwersalne prawo czy zakładanie miast na prawie niemieckim, a nieco później związek miast hanzeatyckich[14].

Dla europejskiej idei nie było granic państwowych czy nawet kontynentalnych. W związku z tym nie można dziś wyznaczyć granic Europy zarówno w obszarze wspólnej cywilizacji, jak i oddziaływaniu europejskiej kultury. Jednak biorąc pod uwagę wpływy globalizacji i migracje ludności znaczenie Europy ulega zmniejszeniu za sprawą przenikania się innych cywilizacji i osiągnięć pozostałych kontynentów.

Termin integracja europejska, który pojawił się po drugiej wojnie światowej początkowo używany był jako określenie procesu zachodzącego między państwami Europy Zachodniej, mającego za cel utworzenie stowarzyszenia, unii czy też federacji państw[15]. Przesłanką „globalną" rozpoczęcia tego procesu były uwarunkowania ekonomiczne. Państwa Europy Zachodniej chciały odzyskać utraconą (dotąd dominującą) pozycję na świecie, zarówno gospodarczą, polityczną jak i militarną. Integracja była formą przystosowania się jednoczących się państw do zmieniających się, niekorzystnych warunków zewnętrznych. Elementami sprzyjającymi współpracy państw regionu były: sąsiedzkie położenie, ograniczenie własnego potencjału ekonomicznego i rynku wewnętrznego, a także rozwinięte już wcześniej między nimi różnorodne więzi (głównie: gospodarcze, ekonomiczne, handlowe, technologiczne, ale też polityczne i kulturowe)[16].

Za przesłankę polityczną integracji natomiast uznać można chęć budowy systemu, który mógłby chronić Europę przed konfliktami zbrojnymi i nowym układem sił, ujawniającym się na kontynencie po drugiej wojnie światowej. Podział Europy na dwa przeciwstawne bloki rozpoczął okres zimnej wojny, prowadzący do wyodrębnienia dwóch procesów integracyjnych.

Z jednej strony objął on państwa znajdujące się w strefie wpływu Związku Radzieckiego, a z drugiej demokratyczne państwa Europy Zachodniej,

---

[13] L. Malinowski, *Unia Europejska: geneza, współczesność, Polska*, Wyższa Szkoła Menadżerska SIG, Warszawa 2002, s. 25.
[14] L. Malinowski, *op. cit*., s. 25.
[15] E. Małuszyńska, B. Gruchman (red.), *Kompendium wiedzy o Unii Europejskiej*, PWN, Warszawa, 2005, s. 32.
[16] E. Dynia, *op. cit.*, s. 14.

„dla których integracja stać się miała sposobem na stworzenie skutecznego systemu bezpieczeństwa międzynarodowego, a przede wszystkim przeciwstawiania się ekspansji komunizmu w krajach Europy Zachodniej, naciskowi ZSRR i powstającego bloku państw socjalistycznych[17]".

Geneza europejskich organizacji integracyjnych jest związana z trzema istotnymi wydarzeniami. Pierwszym z nich był Kongres Europejski, który odbył się w 1948 r. w Hadze (Kongres Haski). Zgromadził on wielu wybitnych przedstawicieli życia politycznego, ekonomicznego, naukowego i kulturalnego, a centralną postacią uczestniczącą w jego obradach był premier Wielkiej Brytanii Winston Churchill[18].

Zjazd w dniach 7-10 maja 1948 r. w auli gotyckiej parlamentu holenderskiego zorganizowany z inspiracji Europejskiej Unii Federalistów zgromadził 750 deputowanych, polityków, ludzi kultury oraz działaczy ruchów proeuropejskich z 19 krajów Europy. Kongres obradował w trzech sesjach: ekonomicznej, politycznej oraz społecznej[19], a także Komisji do spraw kultury, której przewodniczył hiszpański pisarz Salvador Madariaga, w asyście Denisa de Rougemonta – z pochodzenia Szwajcara i czołowego propagatora regionalizacji. Był on przeciwnikiem koncepcji Charlesa de Gaulle'a budowy Europy suwerennych państw narodowych w formie „Europy Ojczyzn". Wszyscy uczestnicy Kongresu jednomyślnie opowiedzieli się za budową zjednoczonej Europy.

Za rezultaty obrad kongresu można uznać chociażby: powstanie Ruchu Europejskiego (1948 r.), utworzenie Rady Europy (1949 r.), powołanie Europejskiego Centrum Kultury (1950 r.), którego dyrektorem został właśnie Denis de Rougemont. Natomiast ustanowienie specjalnej Komisji do Spraw Kultury, działającej na równi z pozostałymi komisjami, czyli Polityczną, Ekonomiczną i Społeczną, jest świadectwem tego, że twórcy wizji przyszłej zintegrowanej Europy traktowali znaczenie kultury dla procesu zjednoczeniowego na równi z kwestiami polityki i gospodarki.

Dyrektor Europejskiego Centrum Kultury, Denis de Rougemont, tak skomentował tę sytuację: „Prawdziwa kultura nie jest ornamentem, zwykłym luksusem, ani zbiorem specyficznych wartości nie dotyczących człowieka z ulicy. Rodzi się ona ze świadomości życia, z wiecznej potrzeby zgłębiania sensu egzystencji, powiększania władzy człowieka nad rzeczami. Ona stworzyła wielkość Europy"[20].

Drugie ważne wydarzenie w historii integracji europejskiej, to publiczne ogłoszenie Deklaracji Schumana, które miało miejsce 9 maja 1950 r. Niewątpliwie cały rok 1950 miał dla integracji europejskiej bardzo duże zna-

[17] E. Dynia, *op. cit.*, ss. 15-16.
[18] I. Rutkowska, *op. cit.*
[19] Z. Czachór, A. Graś, *op. cit.*, s. 71.
[20] *Ibidem*, s. 71.

czenie. Wtedy bowiem Jean Monnet przekonał Roberta Schumana, pełniącego funkcję ministra spraw zagranicznych Francji, do przedstawienia koncepcji zakładającej objęcie rozwoju francuskiego i zachodnioniemieckiego przemysłu stalowego i węglowego nadzorem Wysokiej Władzy, która stała się później głównym organem Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali (EWWiS). Był to impuls dla rozpoczęcia procesu integracji europejskiej. Jean Monnet uważał, że integracja europejska i budowanie struktury ponadnarodowej federacji, może być stopniowo realizowane od integracji sektorów gospodarki do integracji politycznej. Jego koncepcja urzeczywistniła się w momencie powstania EWWiS[21].

Wreszcie ostatnim z bardzo ważnych wydarzeń jest Konferencja w Messynie, która odbyła się w czerwcu 1955 r. z udziałem ministrów spraw zagranicznych Francji, Niemiec, Włoch, Belgii, Holandii oraz Luksemburga. Decyzje podjęte w trakcie obrad uruchomiły proces poszerzania i zacieśnienia integracji gospodarczej państw EWWiS. Nowe obszary współpracy objęły m.in. sektor energii atomowej, a opracowany pod przewodnictwem Paula-Henri Spaaka – ministra spraw zagranicznych Belgii – raport ekspertów, wykorzystano następnie jako podstawę programową w negocjacjach poprzedzających zawarcie w marcu 1957 r. Traktatów Rzymskich (czyli traktatów ustanawiających Europejską Wspólnotę Gospodarczą i Europejską Wspólnotę Energii Atomowej).

Od Traktatu Paryskiego do JAE

Plan Schumana

Inicjatywę utworzenia EWWiS wysunął w 1950 r. Jean Monnet, nawiązując do projektów integracyjnych z okresu międzywojennego swojego rodaka Aristide'a Brianda. Jego wizja zakładała stopniowe poddawanie kompetencji poszczególnych państw pod ponadnarodową kontrolę.

W kwietniu1950 r. Monnet przedstawił rządowi francuskiemu propozycję podporządkowania francuskiej i niemieckiej produkcji węgla i stali wspólnemu organowi administracyjnemu, z możliwością włączenia do inicjatywy innych krajów zachodnioeuropejskich. Podstawę integracji sektorowej w ramach EWWiS miał stanowić węgiel kamienny, który zaspakajał wówczas aż 90% zapotrzebowania na energię państw założycielskiej „Szóstki".

Na posiedzeniu rządu francuskiego 9 maja 1950 r. minister spraw zagranicznych Robert Schuman przedstawił, sporządzony na podstawie pro-

[21] Z. Czachór, A. Graś, *op. cit.*, s. 71.

jektu opracowanego 15 kwietnia 1950 r. przez Monneta oraz jego przyjaciół R. Reuter'a, P. Uri'ego, S. Hirsch'a, plan utworzenia EWWiS (Plan Schumana). Swoją deklarację poprzedził on następującymi słowami:
„(…) Nie ma mowy o próżnych słowach, jest śmiały akt, akt konstytuujący. Francja zadziałała, a konsekwencje tego działania mogą być ogromne. Mamy nadzieję, że takie będą. Podjęła ona działania przede wszystkim na rzecz pokoju. Aby pokój mógł mieć naprawdę szansę, trzeba najpierw, aby była Europa. Dokładnie z pięć lat po kapitulacji Niemiec Francja dokonuje pierwszego decydującego aktu konstrukcji europejskiej i włącza doń Niemcy. Powinno to zmienić całkowicie warunki europejskie. Ta zmiana umożliwi inne wspólne działanie, dotąd niemożliwe. Zrodzi się z tego Europa, Europa mocno zjednoczona i dobrze zbudowana. Europa, w której poziom życia podniesie się dzięki zgrupowaniu produkcji, rozszerzeniu rynków, które spowodują spadek cen (…)"[22]. Tego samego dnia w trakcie konferencji prasowej we francuskim Ministerstwie Spraw Zagranicznych Schuman zaproponował, by francuska oraz niemiecka produkcja węgla i stali została poddana kontroli ze strony ponadnarodowej Wysokiej Władzy.

Według Monneta i Schumana roztoczenie kontroli przez EWWiS nad produkcją węgla i stali mogłoby w przyszłości stanowić pierwszy krok ku federacji europejskiej gospodarki, a we wspólnej produkcji obu surowców upatrywali środek służący eliminacji kwestii spornych w stosunkach francusko-zachodnioniemieckich[23]. Plan Schumana odwoływał się do idei solidarności europejskiej i zawierał propozycje jednoczenia działań europejskich, uzupełniające funkcjonowanie Rady Europy, Organizacji Europejskiej Współpracy Gospodarczej i Unii Zachodniej.

Powstanie Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali

Zarówno Plan Schumana, jak i Memoriał Monneta stały się bezpośrednią przyczyną zwołania w czerwcu 1950 r. w Paryżu konferencji z udziałem przedstawicieli sześciu rządów, czyli: Francji, Republiki Federalnych Niemiec (RFN), Włoch, Belgii Holandii i Luksemburga[24]. Zwieńczeniem tego spotkania było podpisanie 18 kwietnia 1951 r. Traktatu o utworzeniu Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali[25]. Traktat ten nazwany Paryskim wszedł w życie 23 lipca 1952 r. ustanawiając organizację, stawiającą sobie za cel

[22] J. Marszałek-Kawa, *op. cit.*, s. 44.
[23] K. Łastawski, *Historia integracji europejskiej*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2006, ss. 98-99.
[24] J. Marszałek-Kawa, *op. cit.*, s. 46.
[25] Traktat o utworzeniu Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali (tzw. Traktat Paryski) – podpisany 18 kwietnia 1951 r. (wszedł w życie 23 lipca 1952 r.; wygasł 23 lipca 2002 r.)

stworzenie wspólnego rynku węgla, żelaza i stali państw członkowskich, modernizację tych gałęzi gospodarki, a także skoordynowane oddziaływanie na ceny ich wyrobów[26]. Zgodnie z art. 97 Traktat Paryski zawarty został na 50 lat (i dnia 23 lipca 2002 r. zadania wykonywane przez tę Wspólnotę przejęła Wspólnota Europejska – dawna Europejska Wspólnota Gospodarcza – EWG)[27].

Traktat Paryski składa się ze 100 artykułów, trzech załączników, trzech protokołów i przepisów wprowadzających. Zgodnie z jego zapisami państwa założycielskie powołują wspólnotę Węgla i Stali w oparciu o wspólny rynek, a także wspólne cele i instytucje (art. 1). Cel Wspólnoty to przyczynienie się do rozwoju gospodarczego, zwiększenia zatrudnienia oraz podnoszenia stopy życiowej w państwach członkowskich przez utworzenie wspólnego rynku (na zasadach określonych w art. 4). Ma to nastąpić zgodnie z kierunkiem rozwoju całokształtu gospodarki tych państw[28].

Powołanie do życia EWWiS było pierwszym etapem integracji europejskiej i zapoczątkowało nowy układ stosunków z Niemcami Zachodnimi, wychodzącymi z powojennej izolacji. EWWiS była pierwszą organizacją międzynarodową, na rzecz której rządy przekazały konkretne uprawnienia, do tej pory zastrzeżone wyłącznie dla najwyższych organów władzy państwowej. Jej strukturę oparto na zasadzie podziału kompetencji pomiędzy powołanymi organami, czyli Wysoką Władzą, Radą Ministrów, Wspólnym Zgromadzeniem oraz Trybunałem Sprawiedliwości.

Głównym ponadnarodowym organem została Wysoka Władza, której prerogatywy, podobnie jak pozostałych organów (szczególnie Trybunału), można określić jako swego rodzaju *novum*. Kompetencje nowych instytucji w rzeczywistości ograniczyły suwerenność państw członkowskich[29].

Zgodnie z zapisami Traktatu Paryskiego, Wysoka Władza to organ władzy wykonawczej, której głównym zadaniem było stanowienie oraz wykonywanie prawa wspólnotowego. Składała się ona z ośmiu członków, wybieranych za wspólną zgodą rządów państw członkowskich oraz dziewiątego, który mianowany był przez ósemkę (co miało podkreślać ponadnarodowy charakter Wspólnoty)[30].

Kolejny z organów – Specjalna Rada Ministrów miała za zadanie podjęcie działań zmierzających do harmonizacji poczynań Wysokiej Władzy oraz rządów państw członkowskich.

Zgromadzenie Ogólne było organem kontroli politycznej i składało się z 68 członków (po 18 z Francji, Niemiec i Włoch i pozostałych 24 z Belgii,

[26] E. Dynia, *op. cit.*, s. 43.
[27] J. Marszałek-Kawa, *op. cit.*, s. 46.
[28] I. Rutkowska, *op. cit.*, s. 38.
[29] E. Dynia, *op. cit.,* s. 43.
[30] J. Marszałek-Kawa, *op. cit.*, s. 47.

Holandii oraz Luksemburga). Posiadało ono kompetencję uchwalania *votum* nieufności wobec Wysokiej Władzy, czego następstwem było jej ustąpienie. Deputowani do Zgromadzenia Ogólnego pochodzili z nominacji, której dokonywały parlamenty narodowe. Mogli być jednak wyłaniani także w drodze wyborów bezpośrednich.

Ostatni z organów EWWiS – Trybunał Sprawiedliwości czuwał nad poszanowanie i stosowaniem postanowień Traktatu. Rozstrzygał również skargi, które dotyczyły unieważnienia decyzji czy też skarg na bezczynność Wysokiej Władzy. Trybunał orzekał też w sprawach o odszkodowanie za straty poniesione przy wykonywaniu Traktatu, będących rezultatem błędu popełnionego przez instytucję wspólnotową. W jego skład wchodziło siedmiu członków pochodzących z nominacji rządów, a także jednego z kooptacji[31].

Utworzenie EWWiS przyniosło liczne korzyści ekonomiczne. Świadomość możliwości sfinalizowania tak wielu koncepcji i planów integracyjnych uznać można za pozytywny efekt i zachętę dla państw członkowskich do dalszych przedsięwzięć zmierzających do pogłębienia integracji gospodarczej. Była to też pierwsza w historii organizacja o charakterze ponadnarodowym, bowiem do czasu jej ustanowienia nie zdołano powołać instytucji międzynarodowej posiadającej kompetencje, w oparciu o które miałaby ona możliwość przejęcia uprawnień zastrzeżonych dla władzy państwowej[32].

Plany utworzenia Europejskiej Wspólnoty Obronnej i Europejskiej Wspólnoty Politycznej

W październiku 1950 r. premier Francji Rene Pleven przedstawił francuskiemu Zgromadzeniu Narodowemu projekt utworzenia opartej na wspólnej armii zachodnioeuropejskiej Europejskiej Wspólnoty Obronnej (EWO), dla której nadbudową byłaby struktura polityczna w postaci Europejskiej Wspólnoty Politycznej[33]. Traktat o EWO miał zabezpieczać państwa Europy Zachodniej przed agresją i dawać gwarancję pokoju. W struktury wspólnej armii wejść miały także oddziały RFN, stanowiące jednocześnie barierę dla restrukturyzacji niemieckiego militaryzmu. Utworzenie wspólnej armii europejskiej nie wykluczało istnienia jednostek narodowych, ograniczało je jednak liczebnie do siły batalionu[34].

---

[31] J. Marszałek-Kawa, *op. cit.*, ss. 47-48.
[32] *Ibidem*, s. 48.
[33] E. Dynia, *op. cit.*, s. 42.
[34] J Marszałek-Kawa, *op. cit.*, s. 49.

Ostatecznie w Paryżu 27 maja 1952 r. sześciu ministrów spraw zagranicznych EWWiS podpisało Traktat o Europejskiej Wspólnocie Obronnej oraz dodatkowe układy i protokoły, precyzujące m.in. zasady współpracy między NATO a przyszłą europejską armią.

W dokumentach tych doprecyzowano także strukturę EWO, wspólny budżet oraz funkcje jej poszczególnych organów. Rozwiązania zawarte w Traktacie zakładały, że armia europejska będzie się składać z narodowych ugrupowań wielkości dywizji liczących od 10 tys. do 15 tys. żołnierzy (liczba dywizji planowanej armii europejskiej dla poszczególnych krajów miała stanowić: Francja –14 dywizji, RFN – 12 dywizji, Włochy – 12 dywizji, kraje Beneluksu – 5 dywizji)[35]. EWO mała podlegać naczelnemu dowódcy wojsk Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego (NATO) w Europie (SHAPE), co oznaczało, że przyszła armia europejska miała znaleźć się w dyspozycji amerykańskiego dowódcy.

W ustaleniach z Paryża uzgodniono również zasady współpracy pomiędzy EWO a Wielką Brytanią, która wobec planu tworzenia nowej wspólnoty przyjęła pozycję „wspierającego obserwatora". Minister spraw zagranicznych tego państwa, Anthony Eden, wysunął nawet propozycję kompromisowego podporządkowania EWWiS oraz EWO strukturze Rady Europy i powołanie pod jej nadzorem Wspólnoty Węgla, Stali i Obrony. Warunkiem udziału Wielkiej Brytanii w przyszłej wspólnocie było ograniczenie kompetencji ponadnarodowych organów, takich jak Wysoka Władza EWWiS oraz Europejski Komisariat Obrony EWO. Ostatecznie idea tworzenia armii europejskiej spotkała się z poparciem Wielkiej Brytanii, jednak państwo to zdecydowało się pozostać poza jej strukturami[36].

Twórcy EWO zdawali sobie sprawę z tego, że równolegle z budową armii europejskiej konieczne jest stworzenie instytucji politycznej, zapewniającej środki demokratycznej kontroli nad stworzonymi siłami zbrojnymi. W marcu 1953 r. Tymczasowe Zgromadzenie EWWiS zgłosiło projekt utworzenia nowej organizacji Europejskiej Wspólnoty Politycznej (EWP), która miała w założeniu powiązać EWWiS oraz EWO. W projekcie znalazło się postanowienie dotyczące polityki zagranicznej, które ograniczono jednak do „koordynacji zewnętrznej polityki państw członkowskich", natomiast Rada Wykonawcza EWO miałaby możliwość prowadzenia polityki zagranicznej wspólnie z państwami członkowskimi, po uzyskaniu jednomyślnego upoważnienia Rady Ministrów EWP[37].

Plan utworzenia EWP wywoływał największe obawy we Francji. W sierpniu 1954 r. francuskie Zgromadzenie Narodowe odrzuciło ratyfikację po-

[35] K. Łastawski, *op. cit.*, ss. 108-109.

[36] *Ibidem*, ss. 108-109.

[37] T. Betka, *Wspólnoty Europejskie na arenie międzynarodowej w okresie Zimnej Wojny*, „Analizy UniaEuropejska.org", 2011, ss. 4-5.

rozumienia o EWO, co oznaczało także fiasko dyskusji nad projektem EWP i regres procesu tworzenia unii politycznej w Europie oraz europejskiej polityki zagranicznej.

Europejczycy nie zrezygnowali jednak z planów budowy unii politycznej. Na nieoficjalnym spotkaniu przywódców państw EWG w lutym 1961 r. powołana została specjalna grupa ekspertów, której zadaniem była ocena aktualnych możliwości pogłębienia integracji europejskiej. Na czele grupy stanął francuski dyplomata Christian Fouchet, przez to pierwsze wyniki prac grupy ekspertów nazwano od jego nazwiska planem Foucheta I.

Pierwszy z planów Foucheta nawiązywał do koncepcji EWP. Istotną różnicą w jego przypadku było to, że zrezygnowano w nim z modelu integracji ponadnarodowej. Kolejna wersja planu ze stycznia 1962 r., w dalszym ciągu preferowała konfederacyjny model integracji. Celem Unii Politycznej, zgodnie z planem Fouchera II, miało być koordynowanie i unifikowanie polityki zagranicznej, obronnej, gospodarczej i kulturalnej krajów członkowskich. Pozostałe państwa „Szóstki" w dalszym ciągu zarzucały jednak propozycji francuskiej, próbę osłabienia Sojuszu Północnoatlantyckiego oraz chęć utworzenia w jego ramach niezależnego ugrupowania, na czele którego stałaby Francja. Drugą wersja planu Foucheta również odrzucono, w kwietniu 1962 r.[38]

Powstanie EWG i EUROATOMU

Niepowodzenie pomysłu utworzenia EWO doprowadziło do dymisji Jeana Monneta z funkcji przewodniczącego Wysokiej Władzy. Zaniepokojeni ministrowie spraw zagranicznych krajów „Szóstki" podjęli decyzje o zwołaniu w 1955 r. w Messynie nowej konferencji. Spotkanie to stało się kolejną okazją do wznowienia rozmów na temat integracji.

Jeszcze przed zwołaniem konferencji, holenderski minister spraw zagranicznych Jan Willem Beyen zaproponował krajom założycielskim EWWiS utworzenie zintegrowanego rynku, w ramach którego miałaby zostać zapewniona swoboda przepływu towarów, usług, kapitału i osób. Na spotkaniu w Messynie podjęto decyzję o powołaniu Międzynarodowego Komitetu Ekspertów, zwanego także Komitetem Spaaka od nazwiska jego przewodniczącego Paula Henriego Spaaka, pełniącego ówcześnie funkcję ministra spraw zagranicznych Belgii.

Komitet ten pracował nad czterema zagadnieniami: (1) europejskim systemem transportu, (2) rozwojem wymiany i źródeł energii, (3) wspólną organizacją i wykorzystaniem energii atomowej oraz (4) stopniowym

[38] T. Betka, *op. cit.*, s. 6.

przygotowaniem wspólnego rynku. Raport z jego prac został przyjęty już w maju 1956 r. w trakcie międzynarodowej konferencji, która odbyła się w Wenecji[39]. Dokument ten stał się podstawą do podpisania 25 marca 1957 r. w Rzymie przez państwa „Szóstki" dwóch traktatów ustanawiających Europejską Wspólnotę Gospodarczą[40] (EWG) oraz Europejską Wspólnotę Energii Atomowej (Euroatom)[41]. Oba Traktaty Rzymskie weszły w życie 1 stycznia 1958 r. i zawarte zostały na czas nieograniczony.

Najważniejsze zadania EWG zostały określone w art. 2 traktatu. Stały się nimi: ustanowienie wspólnego rynku i stopniowe zbliżanie polityk gospodarczych Państw Członkowskich, popieranie w całej Wspólnocie harmonijnego rozwoju działalności gospodarczej, a także stałego i zrównoważonego wzrostu, zwiększonej stabilności, przyspieszonego podwyższania poziomu życia oraz ściślejszych związków między państwami członkowskimi[42].

Zgodnie z art. 3 Traktatu Rzymskiego ustanawiającego EWG działania, które zmierzają do osiągnięcia celów organizacji obejmują[43]:

a. zniesienie ceł w obrocie między państwami członkowskimi oraz ograniczeń ilościowych w imporcie i eksporcie towarów, a także wszystkich środków o podobnych skutkach;
b. ustanowienie wspólnej taryfy celnej oraz wspólnej polityki handlowej względem państw trzecich;
c. zniesienie przeszkód w swobodnym przepływie osób, kapitału oraz usług między państwami członkowskimi;
d. wprowadzenie wspólnej polityki w dziedzinie rolnictwa;
e. wprowadzenie wspólnej polityki w sferze transportu;
f. stworzenie systemu, mającego na celu ochronę od wypaczeń konkurencji na wspólnym rynku;
g. zastosowanie postępowania, za sprawą którego ma zostać umożliwiona koordynacja polityki gospodarczej państw członkowskich oraz zwalczanie zakłóceń równowagi w ich bilansie płatniczym;
h. zbliżenie ustawodawstwa państw członkowskich w zakresie niezbędnym do funkcjonowania wspólnego rynku;
i. utworzenie Europejskiego Funduszu Społecznego mającego na celu zwiększenie możliwości zatrudnienia pracowników oraz podniesie-

[39] J. Kowalski, Z. Ślusarczyk, *Unia Europejska. Proces integracji europejskiej i zarys problematyki instytucjonalno-prawnej*, Polskie Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 2006, ss. 64-65.

[40] Traktat o utworzeniu Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej (tzw. Traktat Rzymski) – podpisany 25 marca 1957 r. (Dz.U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/2).

[41] Traktat o utworzeniu Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej (tzw. Traktat Rzymski) – podpisany 25 marca 1957 r. (Dz.U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/3); J. Kowalski, Z. Ślusarczyk, *op. cit.*, ss. 64-65.

[42] Traktat o utworzeniu Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej, art. 2.

[43] *Ibidem*, art. 3.

nia poziomu ich życia;

j. utworzenie Europejskiego Banku Inwestycyjnego celem ułatwienia rozwoju gospodarczego Wspólnoty przez udostępnianie nowych zasobów;
k. stowarzyszenie z krajami i terytoriami zamorskimi, które ma zwiększyć wymianę i przyczynić się za pośrednictwem wspólnego wysiłku do ich rozwoju społecznego i gospodarczego[44].

Zadania EWG nakreślono szeroko i nie ograniczały się one wyłącznie do jednego typu przemysłu. Były nimi m.in.: stworzenie jednolitej strefy celnej, zniesienie ceł oraz ograniczeń ilościowych wewnątrz wspólnoty, a także wprowadzenie wspólnej polityki wobec państw trzecich; zniesienie ograniczeń w ruch osób (dotyczące nie tylko swobodnych podróży, ale również możliwości osiedlania się), kapitałów oraz usług między państwami członkowskimi; powołanie wspólnego banku inwestycyjnego, stworzenie wspólnego funduszu socjalnego, stowarzyszenie krajów i terytoriów zamorskich, celem zwiększenia wymiany handlowej oraz zwiększenia dynamiki ich rozwoju; wprowadzenie wspólnej polityki rolnej i transportowej[45].

Druga ze Wspólnot ustanowionych na mocy Traktatów Rzymskich, czyli EURATOM miała służyć ułatwieniu powstania oraz rozwoju przemysłu nuklearnego. EURATOM miał także zapewnić wspólną kontrolę nad tym przemysłem pod kątem wykorzystania go wyłącznie w celach pokojowych[46]. Jednym z celów Wspólnoty było też stworzenie warunków do szybszego rozwoju przemysłu, który wykorzystuje energię atomową, za pośrednictwem rozwoju badań naukowych, wprowadzenia ułatwień inwestycyjnych, zaopatrzenia w surowce; swobodnego przepływu kapitału, w tym cyrkulacji fachowców; a także stworzenia wspólnych zakładów produkcyjnych[47]. Już w roku 1959 zniesiono wszystkie cła importowe oraz eksportowe oraz ograniczenia ilościowe dla wszystkich produktów związanych ze wspólnym rynkiem energii atomowej.

Instytucje Wspólnot po podpisaniu Traktatów Rzymskich

Traktaty Rzymskie spowodowały sytuację, w której istniały obok siebie trzy Wspólnoty Europejskie o tym samym składzie członkowskim. Z chwilą ich podpisania zbędne okazało się istnienie oddzielnych organów o tych

[44] Traktat Ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą, art. 3.
[45] E. Dynia, *op. cit.*, s. 45.
[46] W. Bokajło, K. Dziubik (red.), *Unia Europejska. Leksykon integracji*, Wydawnictwo Europa, Wrocław 2003, s. 310.
[47] E. Dynia, *op. cit.,* s. 45.

samych kompetencjach dla trzech różnych Wspólnot[48]. Podczas szczytu w Rzymie 25 marca 1957 r. przyjęto Konwencję o niektórych wspólnych organach Wspólnot Europejskich. Przewidywała ona połączenie dwóch z czterech instytucji, czyli Europejskiego Zgromadzenia Parlamentarnego i Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości. Całkowite ujednolicenie instytucji Wspólnot nastąpiło natomiast 8 kwietnia 1965 r., w momencie podpisania Traktatu o fuzji instytucji[49] (Traktat Brukselski) który wszedł w życie 1 lipca 1967 r., ustanawiającego jednolitą Radę oraz Komisję Wspólnot Europejskich. Odtąd Wspólnoty posiadały cztery wspólne instytucje[50]:

1. Radę, w której skład wchodzili przedstawiciele rządów, posiadającą uprawnienia legislacyjne i decyzyjne;
2. Komisję, nadzorującą rozwój Wspólnoty i jej funkcjonowanie;
3. Parlament Europejski (zmiana nazwy Europejskiego Zgromadzenia Parlamentarnego), posiadający kompetencje doradcze i kontrolne. W latach 1958-1979 w jego skład wchodzili przedstawiciele parlamentów państw członkowskich, natomiast od 1979 r. parlamentarzyści wybierani są na 5-letnią kadencję w wyborach powszechnych;
4. Europejski Trybunał Sprawiedliwości (organ sądowniczy)[51].

Pierwsza rewizja Traktatów założycielskich – Jednolity Akt Europejski

Po utworzeniu Wspólnot Europejskich nie ustawały wysiłki na rzecz pogłębienia integracji i budowy Unii Europejskiej (UE). Pierwszym po wielu latach istotnym krokiem w tym kierunku było podpisanie Jednolitego Aktu Europejskiego[52]. Konferencja międzyrządowa obradowała od 9 września 1985 r. do 27 stycznia 1986 r. w Luksemburgu i w Brukseli i doprowadziła do przyjęcia, a następnie podpisania 17 lutego 1986 r. w Luksemburgu przez przedstawicieli dziewięciu państw członkowskich Wspólnot Europejskich oraz 28 lutego 1986 r. w Hadze przez pełnomocników trzech pozostałych państw nowego traktatu (JAE)[53].

Traktat wszedł w życie 1 lipca 1987 r. i był pierwszą poważniejszą modyfikacją Wspólnot Europejskich od czasu podpisania Traktatów Rzym-

[48] W. Bokajło, K. Dziubik, *op. cit.,* s. 310.
[49] Traktat ustanawiający jednolitą Radę i jednolitą Komisję Wspólnot Europejskich (tzw. traktat o fuzji) – podpisany 8 kwietnia 1965 r.
[50] E. Dynia, *op. cit.*, s. 45.
[51] M. Borucki, *Historia powszechna 1945-1995*, Mada, Warszawa 1996, s. 34.
[52] J. Tyranowski, *Prawo Europejskie. Zagadnienia instytucjonalne z uwzględnieniem Traktatu Amsterdamskiego*, Properium, Poznań 1999, s. 35.
[53] Jednolity Akt Europejski – podpisany 17 lutego 1986 r. (Luksemburg) oraz 28 lutego 1986 r. (Haga) (wszedł w życie 1 lipca 1987 r.) (Dz.U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/5).

skich[54]. JAE, podobnie jak pozostałe traktaty, jest także umową międzynarodową. Zawiera on zarówno postanowienia wprowadzające zmiany do Traktatów założycielskich Wspólnot, jak i postanowienia kładące podwaliny pod przyszły II filar UE. EWP jako forma współpracy uzyskała wprawdzie zapisami JAE podstawy prawno-międzynarodowe, jednak nie włączono jej w skład wspólnotowego systemu instytucjonalnego. Także żadne powiązania prawne między EWP a Wspólnotami nie zostały w nowych zapisach stworzone[55].

Już w preambule JAE zapowiadał utworzenie w przyszłości UE, a w ciągu pięciu lat od jego wejścia w życie przewidywał kolejną konferencję międzyrządową celem przygotowania zmian traktatowych[56].

Nowy Traktat składał się z 34 artykułów zgrupowanych w 4 tytułach:

- Tytuł I. Wspólne postanowienia;
- Tytuł II. Postanowienia zmieniające traktaty ustanawiające Wspólnoty Europejskie;
- Tytuł III. Postanowienia o europejskiej współpracy w dziedzinie polityki zagranicznej;
- Tytuł IV. Postanowienia ogólne i końcowe.

Do dokumentu dołączono również akt końcowy, zawierający dwadzieścia deklaracji.

Zawarte w JAE zapisy wniosły wiele zmian o charakterze instytucjonalno-proceduralnym, poszerzyły politykę Wspólnot przez wprowadzenie jednocześnie regulacji kodyfikujących dotychczasową działalność, a także regulujących prawnie uwarunkowania niezbędne EWG do realizacji rynku wewnętrznego. Wyznaczyły również ostateczny termin jego realizacji na 31 grudnia 1992 r.

Jedną z ważniejszych zmian wprowadzonych przez JAE było poszerzenie możliwości podejmowania przez Radę Ministrów decyzji kwalifikowaną większością głosów za pośrednictwem zastąpienia części dotychczasowych regulacji zakładających głosowanie jednomyślne. Nowe zapisy umożliwiły odejście od zasady jednomyślności blokującej proces decyzyjny EWG od 1966 r. i wprowadzenia kompromisu luksemburskiego. Ogromne znaczenie ma tu przede wszystkim zastosowanie tych regulacji do harmonizacji krajowych przepisów prawnych wprowadzone artykułem 18 do Traktatu o ustanowieniu Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej (art. 100 A)[57].

Istotną kwestią było też rozszerzenie polityki EWG poprzez dodanie re-

[54] J. Barcik, A. Wentkowska, *Prawo Unii Europejskiej*, C.H. Beck 2014, s. 7.
[55] J. Ruszkowski, E. Górnicz, M. Żurek, *Leksykon integracji europejskiej*, PWN, Warszawa 2004, s. 152.
[56] J. Barcik, A. Wentkowska, *op. cit.*, s. 7.
[57] Traktat o utworzeniu Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej.

gulacji w dziedzinie polityki gospodarczej oraz walutowej (wprowadzenie artykułem 20 do Traktatu o ustanowieniu EWG artykułu 102A), polityki społecznej (artykułami 21 i 22 do Traktatu o ustanowieniu EWG artykułu 118A i 118B), spójności polityki gospodarczej i społecznej (artykułem 23 do Traktatu o ustanowieniu EWG artykułu 130A), polityki badań naukowych i rozwoju technologicznego (artykułem 24 do Traktatu o ustanowieniu EWG artykułu 130F-130Q), polityki ochrony środowiska naturalnego (artykułem 25 do Traktatu o ustanowieniu EWG artykułu 130R do 130 T)[58].

JAE wprowadził zatem zmiany zarówno do materialnego, jak i instytucjonalnego prawa Wspólnot Europejskich. Nowe uregulowania prawa materialnego dotyczyły: ustanowienia rynku wewnętrznego, rozszerzenia zakresu polityki socjalnej, włączenia do kompetencji Wspólnot spójności polityki gospodarczej oraz socjalnej, badań naukowych oraz rozwoju technologicznego, a także kwestii ochrony środowiska.

Nowe uregulowania prawa instytucjonalnego odnosiły się m.in. do: nadania podstaw traktatowych Radzie Europejskiej, zwiększenia kompetencji Parlamentu Europejskiego w zakresie stanowienia prawa Wspólnot Europejskich, wzmocnienia Komisji Europejskiej oraz uwzględniały zapowiedź utworzenia Sądu Pierwszej Instancji[59].

Powstanie Unii Europejskiej – od Traktatu z Maastricht do Lizbony

Traktat z Maastricht

Na posiedzeniu Rady Europejskiej w Hanowerze w czerwcu 1988 r. podjęto decyzję o możliwie najszybszym uzupełnieniu Rynku Wewnętrznego poprzez Unię Gospodarczą i Walutową (UGW). Jej budowa miała rozpocząć się 1 lipca 1990 r. (początek I etapu). Rok później, w trakcie szczytu Rady Europejskiej w Madrycie (czerwiec 1989 r.) zwołano konferencję rządów państw członkowskich celem utworzenia UGW. Ponieważ zmianom tym towarzyszyły liczne problemy zewnętrzne (m.in. kryzys w Jugosławii), w trakcie posiedzenia Rady Europejskiej w Dublinie w czerwcu 1990 r. podjęto decyzję o wzmocnieniu współpracy także w zakresie polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, i zwołaniu w tym celu konferencji rządowej

[58] J. Ruszkowski, E. Górnicz, M. Żurek, *op. cit.*, s. 152; Traktat o utworzeniu Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej.
[59] J. Barcik, A. Wentkowska, *op. cit.*, ss. 7-8.

celem stworzenia Unii Politycznej[60].

Zarówno konferencja rządowa w sprawie UGW, jak i ta dotycząca Unii Politycznej zostały otwarte zgodnie z decyzją podjętą podczas spotkania Rady Europejskiej w Rzymie w dniach 14-15 grudnia 1990 r. Projekty przygotowane przez obie konferencje zostały następnie połączone przez Radę Europejską w Maastricht (9-10 grudnia 1991 r.) w jeden Traktat o Unii Europejskiej (Traktat z Maastricht[61]), który został podpisany w Maastricht 7 lutego 1992 r. przez dwanaście państw członkowskich[62].

Decyzje podjęte w Maastricht stały się punktem zwrotnym w dziejach trzech Wspólnot. Traktat ten będący drugą, po JAE, gruntowną reformą traktatów założycielskich wszedł w życie 1 listopada 1993 r., po zakończeniu procedury ratyfikacyjnej zgodnej z wymogami konstytucyjnymi poszczególnych państw (we Francji, w Irlandii i Danii po przeprowadzonych referendach, natomiast w pozostałych państwach po ratyfikacji zgromadzenia ustawodawczego), a także po wyrażeniu zgody na jego ratyfikację przez Parlament Europejski (226 głosów za, 63 przeciw, 31 wstrzymujące się)[63].

Ratyfikacja Traktatu o Unii Europejskiej (TUE) była procedurą utrudnioną z uwagi na wprowadzane przez niego reformy. Największym problemem okazał się sprzeciw Duńczyków w przeprowadzonym w tym państwie referendum. 50,7% obywateli Danii opowiedziało się bowiem przeciwko ratyfikacji Traktatu. Spowodowało to konieczność przyjęcia przez Radę Europejską kilku ustępstw na rzecz tego państwa i przeprowadzenia kolejnego referendum. Ostatecznie Duńczycy opowiedzieli się za Traktatem, stosunkiem głosów 56,8% do 43,2%[64].

Liczne ustępstwa w dziedzinie UGW oraz polityki socjalnej poczyniono także na rzecz Wielkiej Brytanii[65]. Państwo to, na mocy postanowień dodatkowego protokołu do Traktatu z Maastricht, miało[66] – podobnie jak ma Dania – status kraju „opt-out" i nie przystąpiło do trzeciego etapu UGW, którym jest przyjęcie wspólnej waluty euro[67].

---

[60] J. Tyranowski, *op. cit.*, ss. 36-37.

[61] Traktat o Unii Europejskiej (tzw. Traktat z Maastricht) – podpisany 7 lutego 1992 r. (Dz.U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/30).

[62] J. Tyranowski, *op. cit.*, s. 37.

[63] J. Ruszkowski, E. Górnicz, M. Żurek, *op. cit.*, s. 418.

[64] *Ibidem*, s. 418.

[65] J. Tyranowski, *op. cit.*, s. 37.

[66] 23 czerwca 2016 r. odbyło się w tym kraju referendum w sprawie „Brexitu", czyli ewentualnego opuszczenia UE. Prawie 52% (51,9%) obywateli Zjednoczonego Królestwa opowiedziało się za wyjście Wielkiej Brytanii z Unii Europejskiej, tym samym rozpoczynając proces opuszczenia przez to państwo struktur unijnych, *Brexit*, http://wiadomosci.onet.pl/brexit (*online*: 30.08.2017).

[67] E. Małuszyńska, B. Gruchman (red.), *op. cit.*, s. 123.

Głównym celem Traktatu z Maastricht było stworzenie podstaw do przekształcenia Wspólnot Europejskich w UE. Został on osiągnięty poprzez fuzję uregulowań dotyczących realizacji UGW z postanowieniami Traktatu o ustanowienie EWG.

Zgodnie z art. G Traktatu o Unii Europejskiej[68], EWG zmieniła nazwę na Wspólnota Europejska (WE), a Traktat ustanowieniu EWG od teraz nosił nazwę Traktatu o ustanowieniu WE. Ponadto do TUE włączone zostały regulacje dotyczące unii politycznej oraz współpracy w zakresie polityki sprawiedliwości i spraw wewnętrznych.

Na mocy traktatu UE zbudowano na trzech filarach[69]:

- I filar: Wspólnoty Europejskie: Europejska Wspólnota Węgla i Stali, Wspólnota Europejska (wcześniej EWG) oraz Europejska Wspólnota Energii Atomowej. Filar ten objął gospodarkę, handel, politykę społeczną, kulturę itp.
- II filar: wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa,
- III filar: współpraca w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych.

Wspólnoty Europejskie zachowały jednak własne traktaty założycielskie, czyli Traktat Paryski[70] z 1951 r. oraz Traktaty Rzymskie[71] z 1957 r., które zostały włączone do Traktatu o Unii Europejskiej jako Tytuły II, III i IV. W związku z tym, nowy traktat ani ich nie uchyla ani nie zastępuje[72].

Po wejściu w życie postanowień z Maastricht UE nie stała się nową organizacją międzynarodową, a jedynie nowym etapem współpracy pomiędzy państwami członkowskimi. Na mocy nowych zapisów nie uzyskała ona zdolności do działania na arenie międzynarodowej.

Zgodnie z art. B Traktatu o UE[73], jej cele to:

- osiągnięcie zrównoważonego i trwałego postępu społeczno-gospodarczego, głównie poprzez stworzenie obszaru pozbawionego granic wewnętrznych, wzmacnianie spójności społecznej i ekonomicznej, a także ustanowienie unii ekonomicznej i walutowej, docelowo ze wspólną walutą;
- potwierdzenie własnej tożsamości na arenie międzynarodowej za sprawą realizacji wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, która obejmuje również kształtowanie wspólnej polityki obronnej, mogącej doprowadzić do wspólnej obrony,
- rozwijanie bliskiej współpracy w zakresie wymiaru sprawiedliwości

[68] Traktat o Unii Europejskiej (tzw. Traktat z Maastricht).
[69] W. Bokajło, K. Dziubka, *op. cit.,* s. 312.
[70] Traktat o utworzeniu Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali.
[71] Traktat o utworzeniu Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej.
[72] E. Dynia, *op. cit.*, s. 49.
[73] Traktat o Unii Europejskiej (tzw. Traktat z Maastricht).

i spraw wewnętrznych;
- wzmocnienie ochrony interesów i praw obywateli państw członkowskich poprzez prowadzenie obywatelstwa UE;
- pełne zachowanie i rozbudowa tego co stanowi dorobek Wspólnoty, czyli *acquis communautaire*.

Traktat z Maastricht[74] składa się z siedmiu tytułów:

a) Tytuł I. Postanowienia wspólne;
b) Tytuł II. Postanowienia zmieniające Traktat o ustanowieniu Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej celem ustanowienia Wspólnoty Europejskiej;
c) Tytuł III. Postanowienia zmieniające Traktat o ustanowieniu Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali;
d) Tytuł IV. Postanowienia zmieniające Traktat o ustanowieniu Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej;
e) Tytuł V. Postanowienia dotyczące wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa;
f) Tytuł VI. Postanowienia w spawie współpracy w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych;
g) Tytuł VII. Postanowienia końcowe[75].

Za najważniejsze osiągnięcia Traktatu o Unii Europejskiej uznać należy:

- zdefiniowanie UGW oraz stworzenie instytucjonalnych oraz konstytucjonalnych warunków jej realizacji, a także sporządzenie harmonogramu jej ustanowienia;
- nadanie nowego wymiaru europejskiej polityki zagranicznej, po raz pierwszy bowiem państwa członkowskie zobowiązały się prawnie do wprowadzenia wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa;
- rozszerzenie obszarów działania Wspólnot o nowe sektory, takie jak: ochrona praw konsumenta, przemysł (sieci transeuropejskie), edukacja, szkolenia zawodowe, ochrona zdrowia, kultura. Uzupełniono też dyspozycje dotyczące istniejących postanowień odnoszących się do polityki społecznej i współpracy w zakresie rozwoju oraz ochrony środowiska;
- wzmocnienie prerogatyw Parlamentu Europejskiego (PE) m.in. poprzez wprowadzenie procedury współdecydowania, za sprawą której ma on możliwość zawetowania decyzji Rady UE oraz zwiększenie liczby przypadków wymagających zgody PE przy podejmowanych przez nią decyzjach, umożliwienie PE udziału w mianowaniu członków Komisji Europejskiej oraz przy procedurze zawierania umów międzynarodowych;

[74] Traktat o Unii Europejskiej (tzw. Traktat z Maastricht).
[75] J. Ruszkowski, E. Górnicz, M. Żurek, *op. cit.*, s. 419.

- intensyfikacja współpracy w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości oraz polityki wewnętrznej;
- wprowadzenie kategorii „obywatelstwa UE", która stanowiła istotny krok w kierunku „upaństwowienia" Wspólnot[76].

Zapisy Traktatu z Maastricht ukazują świadomość konieczność dalszego reformowania europejskiej polityki oraz realizacji UE. Zgodnie z zapisami art. 48exN Traktatu[77] istnieje możliwość jego rewizji w ramach kolejnej konferencji międzyrządowej określone jako „procedura zmiany traktatów o ustanowieniu Wspólnot Europejskich i Unii Europejskiej". Trwająca od 21 marca 1996 r. do 17 czerwca 1997 r. konferencja międzyrządowa zakończyła się przyjęciem nowego traktatu – Traktatu Amsterdamskiego[78], w istotnym stopniu modyfikującego poprzednie zapisy traktatowe.

Traktat Amsterdamski

Wraz z upływem czasu, postępem gospodarczym, społecznym oraz zmianami politycznymi w Europie zmianie uległy zarówno warunki, jak i cele, które przyświecały integracji europejskiej w okresie powojennym. Odpowiedzią na nowe wyzwania miał być Traktat z Maastricht. Jednak już po jego uchwaleniu wiadome było, że zapoczątkował on jedynie proces prowadzący do utworzenia UE, która obejmować będzie unię ekonomiczną, monetarną i polityczną[79].

Negocjacje w sprawie Traktatu z Maastricht zakończono w grudniu 1991 r., zatem nie uwzględniały one poszerzenia Wspólnot o nowe państwa czyli Szwecję, Finlandię i Austrię, a także zmian i reform nasilających się w krajach Europy Środkowej i Wschodniej, które zaczynały wykazywać coraz większe zainteresowanie rozmaitymi formami zacieśnienia relacji z UE.

Ramy prawne i organizacyjne stworzone dla sześciu państw założycielskich, stały się z czasem niewystarczające dla funkcjonowania piętnastu państw UE i byłyby jeszcze mniej dogodne w momencie powiększenia Wspólnoty o kolejne państwa stowarzyszone. Podczas spotkania Rady Europejskiej na Korfu, które miało miejsce w czerwcu 1994 r. przyjęto plan prac przygotowawczych dla konferencji międzyrządowej. Zakładał on po-

[76] J. Ruszkowski, E. Górnicz, M. Żurek, *op. cit.*, s. 419.
[77] Traktat o Unii Europejskiej (tzw. Traktat z Maastricht).
[78] Traktat z Amsterdamu zmieniający Traktat o Unii Europejskiej, traktaty ustanawiające Wspólnoty Europejskie i niektóre związane z nimi akty (tzw. Traktat Amsterdamski) – podpisany 2 października 1997 r. (wszedł w życie 1 maja 1999 r.) (Dz.U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/31).
[79] E. Dynia, *op. cit.*, s. 59.

dział przygotowań na dwa etapy. W pierwszym, trwającym do połowy 1995 r. państwa członkowskie oraz instytucje UE miały opracować własne postulaty dotyczące zagadnień, mających stać się przedmiotem obrad konferencji. W drugim etapie założono utworzenie Grupy Refleksyjnej, która na podstawie przedłożonych stanowisk miała ustalić precyzyjny program wraz z sugerowanymi kierunkami zmian w traktatach[80].

Grupa Refleksyjna składająca się z przedstawicieli ministerstw spraw zagranicznych państw członkowskich UE, Komisji Europejskiej oraz Parlamentu Europejskiego, rozpoczęła swoją działalność 2 czerwca 1995 r. Rezultatem jej kilkumiesięcznych prac i 15 spotkań był raport, który przedstawiono na posiedzeniu Rady Europejskiej w Madrycie 15 grudnia 1995 r. Raport Westendorpa, nazwany od nazwiska przewodniczącego grupy ministra spraw zagranicznych Hiszpanii Carlosa Westendorpa y Cabeza, składał się z dwóch części. W pierwszej „Strategia dla Europy", podsumowano stanowiska negocjacyjne państw członkowskich UE, a w drugiej zawarto postulowany program na planowaną konferencję międzyrządową.

W raporcie zaproponowano, by prace konferencji skupione były na następujących problemach: 1) UE bliżej obywateli, 2) usprawnieniu funkcjonowania instytucji UE oraz 3) zwiększeniu skuteczności oraz efektywności działań zewnętrznych dzięki: pogłębieniu współpracy w obszarze wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, usprawnieniu procedur decyzyjnych, zacieśnieniu relacji między UE a Unią Zachodnioeuropejską.

Przyjęcie Raportu Grupy Refleksyjnej umożliwiło rozpoczęcie prac Konfederacji Międzyrządowej przy okazji nadzwyczajnego posiedzenia Rady w Turynie 28 marca 1996 r. Jednak dopiero w drugiej połowie tego samego roku, w czasie prezydencji irlandzkiej, dla której jednym z priorytetów było przygotowanie dokumentu końcowego, prace Konfederacji nabrały rozmachu. Ostatecznie dokument „Ogólny zarys projektu rewizji traktatów" przygotowany przez prezydencję irlandzką został zaaprobowany przez Radę Europejską w trakcie spotkania w Dublinie w dniach 13-14 grudnia 1996 r. Stanowił on podstawę ostatniego etapu pracy Komisji Międzyrządowej, czyli przyjęcie podczas szczytu w Amsterdamie, w dniach 16-17 czerwca 1997 r. Traktatu Amsterdamskiego.

Traktat Amsterdamski[81], zmieniający Traktat o Unii Europejskiej, traktaty ustanawiające Wspólnoty Europejskie oraz niektóre związane z nimi akty prawne podpisano 2 października 1997 r. Składał się ze 116 nowych artykułów, 14 protokołów i 46 deklaracji. Warunkiem jego wejścia w życie było złożenie dokumentów ratyfikacyjnych przez wszystkich sygnatariu-

[80] J. Barcik, A. Wentkowska, *op. cit.*, s. 10.

[81] Traktat z Amsterdamu zmieniający Traktat o Unii Europejskiej, traktaty ustanawiające Wspólnoty Europejskie i niektóre związane z nimi akty.

szy, co nastąpiło ostatecznie 1 maja 1999 r.

Traktat Amsterdamski nie spełnił wszystkich oczekiwań, które z nim wiązano i wniósł niewielkie zmiany do Traktatu z Maastricht[82]. Postanowienia dotyczące instytucji Wspólnot zostały zmienione w niewielkim zakresie i objęły:

- liczebność PE i ustalenie liczby jego członków na 700;
- rozszerzenie kompetencji PE, dając mu prawo współdecydowania przy stanowieniu prawa WE;
- zmiany dotyczące powoływania członków Komisji Europejskiej (KE), których liczba nie może przekraczać 20 (nawet w momencie przyjęcia nowych państw członkowskich);
- wzmocnienie pozycji przewodniczącego KE, który od tej pory mógł ustalać wytyczne i współdecydować o wyborze komisarzy;
- przekazanie Europejskiemu Trybunałowi Sprawiedliwości jurysdykcji w sprawach przeniesionych z trzeciego do pierwszego filaru (czyli dotyczących granic, azylu, migracji, współpracy sądowej w sprawach cywilnych i karnych) i rozszerzenie jego właściwości w zakresie trzeciego filaru;[83]
- dodanie nowych kompetencji Komitetowi Regionów[84].

Traktat z Nicei

Traktat Amsterdamski nie spełnił wszystkich pokładanych w nim oczekiwań, szczególnie w kwestii zreformowania systemu instytucjonalnego UE. Na zakończonym 11 grudnia 2000 r. posiedzeniu Rady Europejskiej szefowie państw i rządów członków UE podjęli decyzję o nowelizacji Traktatu o Unii Europejskiej, dotyczącej przede wszystkim kształtu unijnych instytucji po rozszerzeniu Wspólnoty o państwa Europy Środkowo-Wschodniej.

Podstawą zmian stała się zatem reforma instytucji WE oraz UE, która nie została rozstrzygnięta przez Traktat Amsterdamski. Konferencja 2000 rozpoczęła się 14 lutego 2000 r. i trwała przez cały rok. Ramami czasowymi objęła ona prezydencję portugalską oraz francuską, a najważniejsze uzgodnienia zapadły na forum trzech spotkań Rady Europejskiej, w dniach: 19-20 czerwca 2000 r. w Feira, 13-14 października 2000 r. na nieformalny spotkaniu w Biarritz oraz 7-11grudnia .2000 r. w Nicei, gdzie nastąpiło oficjalne zamknięcie Konferencji.

Przyjęta na posiedzeniu Rady Europejskiej w Helsinkach 10-11 grud-

[82] E. Dynia, *op. cit.*, s. 61.
[83] E. Dynia, *op. cit.*, s. 61.
[84] J. Barcik, A. Wentkowska, *op. cit.*, s. 11.

nia.1999 r. agenda Konferencji obejmowała trzy główne obszary:

1. Program podstawowy, którego problematyka odnosiła się do zmian w składzie KE, nowy podział głosów ważonych w Radzie UE, także rozszerzenie zakresu głosowania większością kwalifikowaną.
2. Inne konieczne zmiany w traktatach dotyczące instytucji, m.in. reformy PE, reform organów sądowych, Trybunału Obrachunkowego, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów;
3. Pozostałe problemy[85].

Efektem prac Konferencji, stał się Traktat z Nicei podpisany 26 lutego 2001 r., zmieniający Traktat o Unii Europejskiej, traktaty ustanawiające Wspólnoty Europejskie oraz niektóre związane z nimi akty prawne.

Traktat z Nicei[86] wszedł w życie dopiero 1 lutego 2003 r. Było to spowodowane przedłużającymi się procedurami ratyfikacyjnymi, m.in. fiaskiem pierwszego referendum ratyfikacyjnego w Irlandii i koniecznością jego powtórzenia.

Do Traktatu z Nicei dołączono cztery protokoły:

1. Protokół w sprawie rozszerzenia UE.
2. Protokół w sprawie Statutu Trybunału Sprawiedliwości.
3. Protokół w sprawie art. 67 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską.
4. Protokół o skutkach finansowych wygaśnięcia Traktatu EWWiS oraz o Funduszu Badawczym Węgla i Stali[87].

Traktat z Nicei[88] odniósł się w głównym stopniu do procesu rozszerzenia UE. Przygotował on system instytucjonalny UE do tego procesu za pośrednictwem reformy instytucjonalnej, mającej zagwarantować sprawne funkcjonowanie UE w warunkach prawie dwukrotnego zwiększenia liczby państw członkowskich. Po drugie precyzuje ramy czasowe procesu rozszerzenia (podczas posiedzenia Rady Europejskiej w Nicei zaakceptowano „strategię w sprawie rozszerzenia" Komisji Europejskiej, która uporządkowała negocjacje akcesyjne w sposób odpowiadający w istotnym zakresie postulatom państw kandydujących, a także stwierdziła, że pierwsza grupa państw członkowskich powinna uczestniczyć w kolejnych wyborach do PE, zaplanowanych na czerwiec 2004 r.)[89]

---

[85] J. Barcik, A. Wentkowska, *op. cit.*, ss. 11-12.

[86] Traktat z Nicei zmieniający Traktat o Unii Europejskiej, traktaty ustanawiające Wspólnoty Europejskie i niektóre związane z nimi akty (tzw. Traktat Nicejski) – przyjęty 11 grudnia 2000 r. i podpisany 26 lutego 2001 r. (wszedł w życie 1 lutego 2003 r.)
(Dz.U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/32).

[87] E. Dynia, *op. cit.*, s. 65.

[88] Traktat z Nicei zmieniający Traktat o Unii Europejskiej, traktaty ustanawiające Wspólnoty Europejskie i niektóre związane z nimi akty (tzw. Traktat Nicejski).

[89] *Ibidem*, ss. 65-66.

Próba wzmocnienia integracji – projekt Konstytucji dla Europy

Początki dyskusji na temat możliwej Konstytucji Europejskiej odnieść można do roku 1994, kiedy po przyjęciu projektu Traktatu o Unii Europejskiej (*Draft Treaty on European Union*), chcąc wyjść naprzeciw zastrzeżeniom Wielkiej Brytanii, Danii i Grecji, podjęto decyzję o powołaniu dwóch komitetów, których zadaniem miało być przeanalizowanie zagadnień Europy obywateli oraz instytucji europejskich. H. Suchocka uznaje, że analizy i refleksje z tamtych lat stały się podwalinami dla idei Konstytucji Europejskiej[90].

Ożywione dyskusje na temat kształtu Wspólnoty pojawiły się na początku lat 90. XX w. zarówno przed wejściem w życie Traktatu z Maastricht, jak i po. Poszukiwano odpowiedzi na pytanie o kształt jedności UE, która funkcjonowała teraz w zupełnie innych realiach cywilizacyjnych niż w momencie podpisania Traktatów Rzymskich w drugiej połowie lat 50. XX w. Myślenie o integracji europejskiej z okresu początków lat 90. XX w. określić można jako „rewizjonistyczne". Modne wśród elit zachodnich stało się oskarżanie UE o „deficyt demokracji".

W celu uproszczenia procedur funkcjonowania UE i w związku z jej rozszerzeniem o państwa Europy Środkowej i Wschodniej Konwent Europejski opracował zgodnie z zaleceniami przygotowanymi przez Radę Europejską w Laeken 14-15 grudnia 2001 r. projekt nowego Traktatu, mającego zastąpić wszystkie dotychczasowe. 20 czerwca 2003 r. na szczycie w Salonikach przewodniczący Konwentu – Valery Giscard d'Estaing – przekazał projekt Radzie Europejskiej, a ostateczny kształt Konstytucji miał zostać ustalony kilka miesięcy później.

Już pierwsza debata, która odbyła się w Brukseli w dniach 26-27 października 2003 r. potwierdziła istniejące różnice zdań w gronie dwudziestu pięciu państw biorących udział w konferencji. Uwidoczniły się znaczące podziały między krajami założycielskimi, czyli Francją, Niemcami, Włochami, Belgią, Holandią i Luksemburgiem a pozostałymi średnimi i małymi państwami członkowskimi.

„Szóstka" opowiadała się za przyjęciem Traktatu w kształcie zaproponowanym przez Konwent, natomiast pozostałe państwa zgłaszały szereg zastrzeżeń, dotyczących przede wszystkim kształtu przyszłej KE i przyjęcia regulacji odnoszących się do jej składu oraz liczebności. Ze zdecydowanie sceptycznym przyjęciem spotkała się np. koncepcja „niepełnoprawnych komisarzy"[91], która wywoływała jeden z największych sprzeciwów. Podobne kontrowersje wzbudziła propozycja zmian w systemie głosowania

[90] E. Dynia, *op. cit.*, 79.
[91] J. Ruszkowski, E. Górnicz, M. Żurek, *op. cit.*, s. 421.

Rady Unii Europejskiej, ostatecznie zawetowana przez Polskę oraz Hiszpanię.

Także kolejne rundy rokowań nie doprowadziły do przyjęcia ustaleń kompromisowych. Fiaskiem zakończył się podsumowujący konferencję międzyrządową Szczyt w Brukseli odbywający się 12-13 grudnia 2003 r. Państwa członkowskie nie doszły do kompromisu i nie osiągnęły porozumienia w sprawach dotyczących m.in. wspomnianego już składu KE, odstąpienia od zasady jednomyślności i przyjęcia zasady podejmowania decyzji większością kwalifikowaną w zakresie polityki społecznej, podatkowej czy współpracy w obszarze prawa karnego[92].

Konstytucja dla Europy miała jednym tekstem zastąpić wszystkie dotychczasowe traktaty. Podzielono ją na cztery części. Pierwsza określała podstawowe przepisy definiujące UE – jej cele, instytucje, uprawnienia oraz proces decyzyjny. Zawarto w niej również zapisy dotyczące kwestii obywatelstwa, symboli, życia demokratycznego oraz finansów organizacji. W części drugiej znalazła się Karta Praw Podstawowych, która gwarantuje m.in. poszanowanie godności ludzkiej, prawo do życia, wolność myśli, sumienia i wyznania oraz prawo do nauki i własności. Trzecia część Konstytucji opisuje polityki unijne oraz działania zewnętrzne i wewnętrzne. W ostatniej części zawarto natomiast postanowienia końcowe, a także procedury przyjęcia i rewizji dokumentu[93].

Ostatecznie dnia 29 października 2004 r. w Rzymie podpisano Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy[94] (TUKE, Traktat Konstytucyjny). Prace nad jego przygotowaniem trwały cztery lata i zapoczątkowała je konferencja międzyrządowa z 2000 r., a istotne znaczenie dla przygotowania ostatecznej wersji Konstytucji miały też podpisane: 26 lutego 2001 r. Traktat z Nicei, Deklaracja z Laeken z 14-15 lutego 2001 r., obrady Konwentu Europejskiego 28 lutego 2002 r., a także cykl negocjacji konferencji międzyrządowej trwający od 4 października 2003 r. do 17-18 czerwca 2004 r.

Proces ratyfikacji Traktatu miał zakończyć się 1 listopada 2006 r. Formą rozstrzygnięcia dla jego przyjęcia lub odrzucenia przez dane państwo członkowskie miało być referendum lub decyzja parlamentu narodowego[95]. Traktat zatwierdziły Austria, Belgia, Grecja, Hiszpania, Litwa, Niemcy, Słowacja, Słowenia, Węgry i Włochy[96]. Jednak *veto* obywateli Holandii oraz Francji wyrażone w referendum przyczyniło się do zamrożenia procesu ratyfikacyjnego Traktatu Konstytucyjnego. Oznaki powrotu do kwestii Konstytucji dla Europy pojawiły się na początku 2006 r. podczas prezyden-

[92] J. Ruszkowski, E. Górnicz, M. Żurek, *op. cit.*, ss. 421-422.
[93] E. Małuszyńska, B. Gruchman (red.), *op. cit.*, s. 42.
[94] Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy (Dz.Urz. UE, C 310, 16 grudzień 2004).
[95] K. Wojtaszczyk, *op. cit.*
[96] E. Małuszyńska, B. Gruchman (red.), *op. cit.*, s. 42.

cji Austrii. Nie przyniosły one jednak oczekiwanych rezultatów.

Traktat Konstytucyjny nie wszedł w życie, co stanowiło istotną przeszkodę dla dalszej integracji UE. Bez nowego Traktatu niemożliwa była reforma instytucjonalna, podjęcie niezbędnych decyzji na zasadzie większości kwalifikowanej w wielu znaczących dla UE kwestiach (co do których obowiązywała zasada jednomyślności) i wreszcie kontynuowanie procesu rozszerzenia[97].

Wejście w życie Traktatu z Lizbony

Prace nad Traktatem z Lizbony sięgają projektu konstytucyjnego z końca 2001 r., a dokładniej deklaracji Rady Europejskiej w sprawie przyszłości UE (deklaracja z Laeken), po którym nastąpiły dalsze działania podejmowane przez Konwent Europejski w 2002 r. oraz 2003 r. Konwent ustanowił Konstytucję dla Europy (traktat konstytucyjnych), a negatywne wyniki dwóch referendów w jej sprawie (z maja i czerwca 2005r.) spowodowały dwuletni „okres refleksji" ustanowiony przez Radę Europejską[98].

Na podstawie Deklaracji Berlińskiej z marca 2007 r. w dniach 21-23 czerwca 2007 r. Rada Europejska określiła szczegółowy mandat konferencji międzyrządowej przypadającej w okresie prezydencji portugalskiej. Konferencja międzyrządowa prace zakończyła w październiku 2007 r., a Traktat[99] podpisano dwa miesiące później (13 grudnia 2007 r.) na szczycie Rady Europejskiej w Lizbonie. Ratyfikowały go wszystkie państwa członkowskie.

Traktat z Lizbony jest w znacznej mierze inspirowany traktatem konstytucyjnym. Duża część reform politycznych oraz instytucjonalnych, które rozważano w Konstytucji znalazła się także w Traktacie Lizbońskim. Przedstawiono je jednak w odmiennej postaci[100].

Z założenia traktat konstytucyjny miał uchylać traktaty założycielskie UE zastępując je jednym wspólnym tekstem Konstytucji dla Europy. Traktat z Lizbony nie zastępuje traktatów założycielskich, ale je reformuje tak,

---

[97] S. Parzymies, *Unia Europejska od Maastricht do Lizbony. Polityczne aspekty aktywności*, DIALOG, Warszawa 2012, s. 9.

[98] http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/pl/displayFtu.html?ftuId=FTU_1.1.5.html (*online:* 20.08.2017).

[99] Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską podpisany w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r. (Dz.U. 2009 nr 203 poz. 1569).

[100] *Traktat lizboński: wprowadzenie,* http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=LEGISSUM%3Aai0033 (*online:* 20.08.2017).

jak to miało miejsce w przypadku Traktatu z Amsterdamu i Traktatu z Nicei. Można zatem powiedzieć, że jest on „zbiorem poprawek naniesionych na traktaty założycielskie”[101]. Zmiana formy, która byłaby wprowadzona przez Traktat Konstytucyjny nie miałaby konsekwencji prawnych, jednak odgrywałaby ważną rolę pod względem politycznym oraz symbolicznym. Idea Konstytucji dla Europy została więc porzucona, a prawo europejskie ogranicza się w dalszym ciągu wyłącznie do traktatów międzynarodowych.

Pierwszą istotną zmianą wprowadzoną przez Traktat Lizboński jest przemianowanie nazwy Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską na Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TUE). W całym dokumencie termin „Wspólnota” zastąpiony zostaje też terminem Unia, przez co prawnie UE zastępuje też Wspólnotę. W Traktacie z Lizbony, nie zostały ustanowione symbole unijne o charakterze państwowym, takie jak flaga czy hymn.

Traktat z Lizbony nie daje UE żadnych nowych, wyłącznych kompetencji, jednak sprzyja większej ochronie i udziałowi obywateli. Ustanawia nową strukturę instytucjonalną i zmienia proces decyzyjny, by zapewnić większą przejrzystość i skuteczność oraz wyższy stopień kontroli demokratycznej i parlamentarnej. Zmienia on także sposób wykonywania przez UE jej dotychczasowych oraz pewnych nowych kompetencji.

W odróżnieniu do Konstytucji dla Europy, Traktat z Lizbony nie zawiera żadnego artykułu przyznającemu formalnie prawu Unii wyższość nad krajowym ustawodawstwem. Dołączono do niego jednak deklarację (deklaracja nr 17), odnoszącą się do opinii Służby Prawnej Rady, ponownie przywołującej spójne orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w tej sprawie[102].

Zgodnie z art. 2 ust. 4 „Unia ma kompetencję w zakresie określania oraz realizowania wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, w tym stopniowego określania wspólnej polityki obronnej”. Unia ma także kompetencję w zakresie prowadzenia działań mających na celu wspieranie, koordynowanie lub uzupełnianie działań Państw Członkowskich, nie zastępując jednak ich kompetencji w tych dziedzinach (Art. 2, ust. 5)[103].

W art. 3, ust. 1 stwierdzono natomiast, że Unia ma wyłączne kompetencje w przypadku: unii celnej, ustanawiania reguł konkurencji niezbędnych do funkcjonowania rynku wewnętrznego, polityki pieniężnej w odniesieniu do państw członkowskich, których walutą jest euro, zachowanie morskich

---

[101] *Traktat lizboński: wprowadzenie*, *op. cit.*

[102] http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/pl/displayFtu.html?ftuId=FTU_1.1.5.html (*online:* 20.08.2017).

[103] Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej – tekst skonsolidowany uwzględniający zmiany wprowadzone Traktatem z Lizbony (Dz.U.2004.90.864/2).

zasobów biologicznych w ramach wspólnej polityki rybołówstwa, wspólnej polityki handlowej. UE ma także wyłączną kompetencję do zawierania umów międzynarodowych, w przypadku, gdy ich zawarcie zostało przewidziane w akcie prawodawczym Unii lub jeśli jest niezbędne do umożliwienia Unii wykonywania jej wewnętrznych kompetencji, czy też w zakresie, w jakim ich zawarcie może wpływać na wspólne zasady lub zmieniać ich zakres[104].

W przypadku kompetencji dzielonych art. 4 stanowi, że „Unia dzieli kompetencje z Państwami Członkowskimi, jeżeli Traktaty przyznają jej kompetencje, które nie dotyczą dziedzin określonych w artykułach 3 i 6". Kompetencje dzielone między Unią a państwami członkowskimi dotyczą dziedzin głównych, czyli: rynku wewnętrznego, polityki społecznej w odniesieniu do aspektów określonych w Traktacie (TFUE), spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej, rolnictwa i rybołówstwa (z wyłączeniem zachowania morskich zasobów biologicznych) środowisko naturalne; ochrony konsumentów, transportu, sieci transeuropejskich, energii, przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, wspólnych problemów bezpieczeństwa w zakresie zdrowia publicznego w odniesieniu do aspektów określonych w TFUE[105].

Odnośnie dziedzin, takich jak badania, rozwój technologiczny czy przestrzeń kosmiczna, Unia ma kompetencje do prowadzenia działań, przede wszystkim do określenia realizacji programów, aczkolwiek „wykonywanie tych kompetencji nie może doprowadzić do uniemożliwienia Państwom Członkowskim wykonywania ich kompetencji"[106]. Natomiast w kwestiach współpracy na rzecz rozwoju i pomocy humanitarnej, Unia ma kompetencje do prowadzenia działań i wspólnej polityki, ale tylko wtedy, gdy wykonywanie tych kompetencji nie może doprowadzić do uniemożliwienia Państwom Członkowskim wykonywania ich własnych kompetencji[107].

Od wejścia w życie Traktatu z Lizbony (2009 r.) dokonała się istotna zmiana w kwestii funkcjonowania instytucji Unii Europejskiej. Po pierwsze wynikało to z faktu nadania Unii Europejskiej podmiotowości prawnej, po drugie z przekształceniem UE w jednolitą organizację międzynarodową i wreszcie po trzecie, z enumeratywnego wymieniania jej instytucji[108].

Zgodnie z artykułem 13 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej „Unia Europejska dysponuje ramami instytucjonalnymi, które mają na celu propagowanie jej wartości, realizację jej celów, służenie jej interesom,

---

[104] Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.
[105] Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, art. 4, ust.2.
[106]Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, art. 4, ust. 3.
[107] *Ibidem*, art. 4, ust. 4.
[108] R. Kuligowski, *Unia Europejska po Traktacie z Lizbony*, Wydanie II – poprawione i rozszerzone, Europe Direct, Słupsk 2014, s. 27.

interesom jej obywateli oraz interesom Państw Członkowskich, jak również zapewnienie spójności, skuteczności i ciągłości jej polityk oraz działań". Instytucjami Unii są: Parlament Europejski, Rada Europejska, Rada Unii Europejskiej, Komisja Europejska, Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, Europejski Bank Centralny oraz Trybunał Obrachunkowy[109].

Instytucje Unii Europejskiej z wyłączeniem Europejskiego Banku Centralnego, nie mają osobowości prawnej, ale działają w imieniu i na rzecz Unii. Natomiast Europejski Bank Centralny, Europejski Bank Inwestycyjny oraz urzędy i agencje powołane do życia na mocy aktów prawa pochodnego, wyposażone zostały w osobowość prawną odrębną od Unii Europejskiej[110].

Reforma unijnych instytucji była niezbędna z racji zwiększenia liczebnego państw członkowskich. Ponadto Traktat z Lizbony zmienia zasady dotyczące składu Komisji, Parlament Europejskiego, Komitetu Regionów, a także Europejskiego Komitetu Ekonomicznego i Społecznego. Wprowadza także reformę procedury decyzyjnej w Radzie i likwiduje dawny system ważenia głosów, redefiniując większość kwalifikowaną w ramach głosowania nad decyzjami.

Za pośrednictwem nowych zapisów traktatowych wprowadzono dwa stanowiska w strukturze instytucjonalnej UE, mianowicie przewodniczącego Rady Europejskiej oraz Wysokiego Przedstawiciela Unii do spraw Zagranicznych oraz Polityki Bezpieczeństwa. Traktat Lizboński stara się objaśnić i poprawić funkcjonowanie UE, likwiduje dawną strukturę z podziałem na filary, a także wprowadza nowy rozdział kompetencji między Unią a państwami członkowskimi[111]. Traktat upraszcza także postępowania prawne oraz typologię aktów prawnych przyjmowanych przez UE. Uznać można, że Traktat lizboński nadaje większą elastyczność funkcjonowaniu organizacji i wprowadza kilka klauzul instytucjonalnych ułatwiających konstrukcję europejską, w niektórych dziedzinach politycznych.

Etapy rozszerzenia Wspólnot Europejskich/Unii Europejskiej oraz kandydaci do członkostwa

Idea EWG zakładała utworzenie organizacji, w której skład mogły wejść „wszystkie państwa przestrzegające praw człowieka, respektujące zasady demokracji i rządzące się regułami gospodarki rynkowej"[112]. Począwszy

[109] Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, art. 13.
[110] R. Kuligowski, *op. cit.*, s. 27.
[111] Traktat lizboński: wprowadzenie, *op. cit.*
[112] E. Dynia, *op. cit.,* s. 43.

od lat 50. XX wieku, czyli od początków integracji europejskiej, do dziś (2017 r.), Wspólnoty, a następnie UE przechodziły przez 7 etapów rozszerzeń. Ich efektem jest dzisiejsza struktura UE obejmująca 28 państw[113].

Traktaty ustanawiające Wspólnoty, pierwotnie zawarte zostały przez państwa „Szóstki", czyli Belgię, Holandię, Luksemburg, Francję, RFN oraz Włochy. Prawie piętnaście lat po podpisaniu Traktatów Rzymskich, a dokładniej 22 stycznia 1972 r. podpisany został Traktat w sprawie przystąpienia do Wspólnot Danii, Irlandii, Wielkiej Brytanii oraz Norwegii. Negatywny wynik przeprowadzonego w Norwegii referendum sprawił, że państwo to nie ratyfikowało Traktatu. Wszedł on w życie ostatecznie 1 stycznia 1973 r. zwiększając liczebność członków Wspólnot z sześciu do dziewięciu.

Dnia 1 stycznia 1981 r. dziesiątym członkiem Wspólnot została Grecja. Wtedy bowiem wszedł w życie podpisany 28 maja 1979 r. Traktat w sprawie przystąpienia do Wspólnot tego właśnie państwa. Wspólnoty zwiększyły po raz kolejny swoją liczebność 1 stycznia 1986 r., kiedy weszły w życie Traktaty o przystąpieniu Portugalii i Hiszpanii, z 12 czerwca 1985 r.

Następnie już zgodnie z art. 0 Traktatu o Unii Europejskiej 24 czerwca 1994 r. podpisano Traktat o przystąpieniu Austrii, Szwecji, Finlandii i Norwegii. Ponownie negatywny wynik osiągnęło referendum w Norwegii i tylko trzy spośród wymienionych państw zostały nowymi członkami UE, tworząc od 1 stycznia 1995 r. z pozostałymi państwami wspólnotowo-unijną piętnastkę.

Piąte, największe rozszerzenie UE miało miejsce w 2004 r. Wtedy to do UE przystąpiły: Malta, Cypr oraz osiem krajów Europy Środowej i Wschodniej: Polska, Czechy, Węgry, Słowacja, Litwa, Łotwa, Estonia oraz Słowenia[114]. Celem tego rozszerzenia było ponowne zjednoczenie kontynentu po upadku muru berlińskiego oraz Związku Radzieckiego. Zainicjowano je w grudniu 1997 r. na szczycie Rady Europejskiej, a negocjacje prowadzone w oparciu o jednolite ramy negocjacyjne osobno z każdym państwem[115].

W 2007 r. do UE dołączyły Rumunia i Bułgaria. Niewystarczające tempo reform w tych państwach uniemożliwiło im przystąpienie do wspólnoty państw w 2004 r. W odniesieniu do kluczowych obszarów, czyli reformy sądownictwa, walki z korupcją oraz z przestępczością zorganizowaną (za pośrednictwem „mechanizmu współpracy i weryfikacji") monitorowanie postępów w tym obszarze ma miejsce także po akcesji do struktur unij-

[113] A. Gacka-Asiewicz, *Prawo Unii Europejskiej w pigułce*, C.H. Becka, Warszawa 2016.
[114] E. Małszyńska, B. Gruchman (red.), *op. cit.*, s. 106.
[115] *Rozszerzenie Unii Europejskiej*, http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/pl/displayFtu.html?ftuId=FTU_6.5.1.html (*online*: 30.08.2017).

nych[116].

Ostatnim państwem, które dołączyło do UE w 2013 r., jest Chorwacja. Negocjacje akcesyjne z tym państwem, prowadzone były w oparciu o zaostrzone warunki, które w grudniu 2006 r. ustanowiła Rada Europejska (tzw. odnowiony konsensus w sprawie rozszerzenia).

Przystąpienie Chorwacji do struktur UE 1 lipca 2013 r. stanowi ogromną zachętę także dla innych państw Bałkanów Zachodnich. Negocjacje w sprawie członkostwa rozpoczęły się już z Czarnogórą oraz Serbią. Status kandydatów do UE na dzień 3 września 2017 r. posiadają też Macedonia oraz Albania. Potencjalnymi kandydatami są także Bośnia i Hercegowina oraz Kosowo (pomimo tego, że nie wszystkie państwa członkowskie UE uznają je za samodzielne państwo).

Wnioski o przyjęcie do Wspólnoty (czy też później do Unii) złożyły też Turcja (1987 r.), Maroko (1987 r.) i Szwajcaria (1992 r.)[117]. Za szczególny uznać należy wniosek Maroka, które nie jest państwem europejskim i którego przyjęcie wymagałoby zmiany zapisów traktatowych. W przypadku przyjęcia Turcji prawo unijne nie stanowi przeszkody, bowiem państwo to jest uznawane za kraj europejski, a Traktat o stowarzyszeniu tego państwa ze Wspólnotami z 1963 r. przewiduje wyraźnie późniejszą możliwość przystąpienia[118].

Turcja w dalszym ciągu jest kandydatem do członkostwa (chociaż w listopadzie 2016 r. Parlament Europejski przyjął rezolucję, w której wezwał do tymczasowego zawieszenia negocjacji akcesyjnych z tym państwem w związku z trudną sytuacją po zamachu stanu z lipca 2016 r.[119]). W roku 2009 wniosek o członkostwo w UE złożyła też Islandia. Jednak w 2015 r. kraj ten wycofał swoją kandydaturę bez rozpisania referendum[120].

Traktat z Lizbony pierwszy raz w historii UE, wprowadził do Traktatu o Unii Europejskiej przepis umożliwiający wystąpienia państwa członkowskiego z organizacji. Zgodnie z art. 50 TUE, ust.1: „Każde Państwo Członkowskie może, zgodnie ze swoimi wymogami konstytucyjnymi, podjąć decyzję o wystąpieniu z Unii"[121]. Możliwość wypowiedzenia Traktatów o Unii Europejskiej (TUE) oraz o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) ma szczególny charakter, nieznany do tej pory w prawie międzynarodowym. Z uwagi na zaawansowany charakter integracji, państwo podejmują-

---

[116] *Rozszerzenie Unii Europejskiej*, *op. cit*.
[117] J. Tyranowski, *op. cit.*, s. 40.
[118] *Ibidem*, s. 40.
[119] Rozszerzenie Unii Europejskiej, *op. cit.*
[120] *Islandia już nie chce do UE. Wycofuje kandydaturę*,
http://www.tvn24.pl/wiadomosci-ze-swiata,2/islandia-wycofuje-swoja-kandydature-do-ue,523680.html (*online*: 30.08.2017).
[121] Traktat o Unii Europejskiej, art. 50.

ce decyzję o opuszczeniu Unii, zmuszone będzie wynegocjować sobie warunki wystąpienia (wzorowane na uprzednio negocjowanych warunkach akcesji)[122].

Z nowego zapisu skorzystała jak do tej pory Wielka Brytania. 23 czerwca 2016 r. odbyło się w tym kraju referendum w sprawie „Brexitu", czyli ewentualnego opuszczenia UE. Prawie 52% (51,9%) obywateli Zjednoczonego Królestwa opowiedziało się za wyjście Wielkiej Brytanii z Unii Europejskiej[123], tym samym rozpoczynając proces opuszczenia przez to państwo struktur unijnych.

Progres czy regres integracji?

Traktat z Maastricht i jego późniejsze rewizje podkreśliły istniejący wśród państw UE podział, na te które zainteresowane są pogłębianiem integracji oraz na te, które chciałyby skoncentrować się na lepszym wykorzystaniu istniejących możliwości. W impasie znalazł się w związku z tym proces dalszego integrowania Europy. Potwierdza to m.in. wprowadzony Traktatem z Amsterdamu zapis dotyczący „elastyczności integracyjnej", czyli „wzmocnienia współpracy". Wydarzenia mające miejsce w Europie w ostatnich latach ukazują też, że nie sposób przecenić wagi konsekwencji podziału UE na państwa strefy euro i te, które pozostają poza nią[124], a kryzys w Europie na początku XXI w. dopełnił także odrzucenie w 2005 r. przez Francję i Holandię Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy.

Idea Jeana Monneta i jego zwolenników była uformowana na założeniu nieodwracalności integracji międzynarodowej, co możliwe było za sprawą odpowiednich struktur ponadnarodowych/ponadpaństwowych. Uznano za konieczne zbudowanie europejskiego państwa federalnego. Jednak cel ten okazał się niemożliwy do realizacji. Wprawdzie doszło do utworzenia jednolitego Rynku Wewnętrznego oraz Unii Gospodarczej i Walutowej ze wspólną walutą euro, to do tej pory nie udało się zrealizować równoległej unii politycznej.

Zadany przez Francję Charles'a de Gaulle'a w połowie lat 60. XX w. „cios" załamał możliwość jednoczesnej integracji ekonomicznej i politycznej. Jak można przypuszczać między innymi z tego też powodu próby połączenia elementów federacyjnych z konfederacyjnymi w Traktacie z Maastricht, Traktacie Amsterdamskim oraz Traktacie Nicejskim okazały się niemożliwe do realizacji. Państwa członkowskie stanęły przed koniecznością roz-

[122] A. Gacka-Asiewicz, *op. cit.*
[123] *Brexit*, http://wiadomosci.onet.pl/brexit (*online*: 30.08.2017).
[124] Z. Czachór, A. Graś, *op. cit.*, ss. 91-92.

wiązania nowych problemów, które zamiast łączyć w dotychczasowej integracji, generują wręcz procesy rozpadania się. Okazało się, że wizje Europy politycznej oraz ekonomicznej powinny się uzupełniać, tymczasem występują w nich nie tylko różnice, ale wręcz antynomie. Europa ekonomiczna opiera się na interesach, natomiast Europa polityczna – na wartościach[125].

W procesie integracji europejskiej urzeczywistniło się tzw. zjawisko rozprzestrzeniania (*spill-over*). E.B. Haas uważa, że *spill over* prowadzi do sprzężenia zwrotnego pomiędzy rozwojem integracji politycznej i integracji gospodarczej, a integracja wiąże się z powstaniem wspólnoty politycznej, której instytucje posiadają prawodawstwo, będące ponad państwami narodowymi[126]. Etapy rozwoju integracji europejskiej można scharakteryzować w następujący sposób:

- Unia Celna, która powstała za pośrednictwem zniesienia ceł oraz ograniczeń ilościowych wewnątrz Wspólnoty, a także wprowadzenia wspólnej taryfy celnej wobec państw trzecich[127].
- Wspólny rynek, zastępujący cztery wolności, które obowiązują na jednolitym rynku wewnętrznym (wolny przepływ towarów, usług, kapitału oraz osób)[128].
- Rynek wewnętrzny, w ramach którego wymogi dotyczące swobodnego przepływu towarów, osób i usług zostały znormalizowane, ruch graniczny usprawniony, standardy jakości produktów i usług ujednolicone, podobnie jak zasady obliczania podatku od towarów i usług (VAT).
- Unia Gospodarcza, gdzie wspólna polityka gospodarcza koordynowana jest przez Radę Unii Europejskiej.
- Unia Walutowa, powstała na skutek zniesienia wszelkich ograniczeń ruchu kapitału, przyjęcia zasady stałych kursów walutowych, wprowadzenia wspólnej waluty oraz utworzenia ponadnarodowego Banku Centralnego[129].
- Istnieją również dwa kolejne etapy prowadzące do pełniej integracji, które w przypadku UE nie zostały zrealizowane. Są to:
- Unia Walutowa Federacji, gdzie w ramach integracji wprowadzona zostaje ponadnarodowa polityka podatkowa.
- Unia Polityczna, która jest ostatnim etapem i ustanowieniem wspólnych instytucji politycznych.

---

[125] Z. Czachór, A. Graś, *op. cit.*, ss. 91-92.

[126] S. Konopacki, *Neofunkcjonalistyczna teoria integracji politycznej Ernsta Haasa i Leona Lindberga*, „Studia Europejskie" 1998, nr 3, ss. 107-108.

[127] E. Dynia, *op. cit.*, s. 45.

[128] *Ibidem*, s. 47.

[129] G. Paluszak, *Federalizm fiskalny - szansa czy zagrożenie dla europejskiej unii walutowej*, http://instytut.info/wp-content/uploads/2016/08/r07-3.pdf (*online*: 27.01.2017), s. 95.

Jak zauważa G. Paluszak, rozwój etapów integracji europejskiej ukazuje, że osiągnięcia jednego etapu nie powodują zanikania wszystkich poprzednich etapów. W związku z tym, zrealizowanie unii walutowej nie przyczynia się do zaniknięcia wspólnego rynku, a osiągnięcie unii politycznej nie spowoduje zaniknięcia unii walutowej[130]. Zatem proces integracji nie może zatrzymać się na unii walutowej.

Podsumowanie

W wymiarze gospodarczym oraz politycznym przez długi czas integracja europejska stanowiła próbę wypracowania nowego porządku polityczno-prawnego w Europie i uzyskania przez zjednoczony kontynent wysokiej pozycji na arenie międzynarodowej. Zapoczątkowany w latach 50. XX w. proces integracji nie mógłby osiągnąć obecnego poziomu rozwoju, gdyby był realizowany jedynie w trybie międzyrządowej współpracy państw członkowskich. W związku z tym, pierwotnie ukierunkowany na sprawy gospodarcze proces, z czasem rozszerzył się w coraz większym stopniu na inne dziedziny, które dziś obejmują zarówno politykę zagraniczną, jak i wewnętrzną. Państwa członkowskie stanęły przed trudnym zadaniem wyboru struktury politycznej dla UE[131], ale też przed licznymi kryzysami, do których obecnie zaliczyć można chociażby europejski kryzys imigracyjny i problem z porozumieniem w sprawie przyjmowania i relokacji uchodźców czy walkę z terroryzmem i konieczność ochrony europejskich granic.

[130] G. Paluszak, *op. cit*., s. 94.
[131] D. Kabat, *Integracja Europejska- między teorią a praktyką*, „Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej w Krakowie" 2005, nr 698, s. 74.

2 ZASADY FUNKCJONOWANIA EUROPEJSKIEGO BANKU CENTRALNEGO W OBLICZU GLOBALNEGO KRYZYSU FINANSOWEGO

Słowa kluczowe: bankowość centralna, Europejski Bank Centralny, kryzys finansowy, polityka pieniężna, Unia Europejska

Wprowadzenie

Do czasu pojawienia się pierwszych oznak załamania na rynkach finansowych, które miało miejsce w 2008 r., działalność banków centralnych skupiała się na utrzymaniu stabilnego poziomu cen i zatrudnienia przy wykorzystaniu konwencjonalnych narzędzi monetarnych. Kryzys wymusił na bankach centralnych reorientację ich podstawowych celów, zmuszając je nie tylko do stabilizacji oczekiwań inflacyjnych, ale także do stabilizowania sytuacji na rynkach finansowych, która negatywnie mogła wpłynąć na sferę realnej gospodarki. W ostatnich latach banki centralne stały się jedynymi jednostkami, odpowiedzialnymi za wsparcie finansowe instytucji finansowych borykających się z problemem krótkookresowych zaburzeń płynnościowych. Bank centralny, który wcześniej nie ingerował w procesy rynkowe, w obliczu kryzysu musiał wspierać zagrożone niewypłacalnością banki, określane jako instytucje „za duże aby upaść", gdyż konsekwencje ich upadłości mogły negatywnie wpłynąć na wskaźniki makroekonomiczne osłabiając mechanizm transmisji polityki pieniężnej. Również państwa, które w obliczu presji popytowej stymulowały wzrost poziomu konsumpcji i inwestycji dodatkową emisją obligacji zwiększając swoje zadłużenie zewnętrzne do rozmiarów przekraczających możliwości spłaty ich zobowiązań, w obliczu załamań popytu i zwiększenia awersji do ryzyka inwestorów, musiały zwrócić się do banków centralnych o wsparcie finansowe.

Celem głównym rozdziału jest przeprowadzenie oceny wykorzystania konwencjonalnych i niekonwencjonalnych narzędzi monetarnych w celu stabilizacji systemu finansowego przez Europejski Bank Centralny. W rozdziale szczególną uwagę zwrócono na rolę Europejskiego Banku Centralnego jako inwestora ostatniej instancji, odpowiedzialnego za przywrócenie stabilnej sytuacji na rynku oraz wsparcie rządów borykających się z problemem nadmiernego zadłużenia zagrażającego efektywnemu funkcjonowaniu państwa. Krajowe Banki Centralne w obliczu załamania na rynkach finansowych inwestowały swoje nadwyżki na rynkach, aby nie dopuścić do

sytuacji w której niewypłacalność systemowo ważnych instytucji spowoduje znaczne zmiany w podstawowych wskaźnikach makroekonomicznych. Ze względu na swoją niezależność w kształtowaniu polityki pieniężnej bank centralny jest dla inwestorów bardziej wiarygodną instytucją, niż na przykład instytucje rządowe. Niezależność instytucjonalna pozwoliła wpłynąć na oczekiwania inwestorów, a tym samym ustabilizować wahania stóp rynku międzybankowego.

Podstawy funkcjonowania Europejskiego Banku Centralnego

Traktat z Maastricht ustanowił euro podstawową walutą w Unii Gospodarczej i Walutowej (art. 3.4 Traktatu o Unii Europejskiej), jednolitą politykę pieniężną dla krajów uczestniczących w strefie oraz rozwiązanie instytucjonalne w postaci Europejskiego Systemu Banków Centralnych[1]. Ten ostatni składa się z Europejskiego Banku Centralnego (banku centralnego krajów strefy euro) oraz Krajowych Banków Centralnych Unii Europejskiej[2]. Banki centralne krajów Unii Europejskiej, które nie przyjęły wspólnej waluty – euro, mają możliwość prowadzenia autonomicznej polityki pieniężnej i nie biorą udziału w procesie podejmowania decyzji odnośnie kształtowania polityki pieniężnej w strefie euro. Wiodącym celem Europejskiego Systemu Banków Centralnych jest utrzymanie stabilnego poziomu cen[3]. Do zadań Europejskiego Banku Centralnego należy kształtowanie polityki pieniężnej strefy euro, przeprowadzanie operacji walutowych, zarządzanie oficjalnymi rezerwami walutowymi, wspieranie sprawnego funkcjonowania systemów płatniczych i wpływanie na efektywne sprawowanie nadzoru makroostrożnościowego przez instytucje krajowe w odniesieniu do instytucji kredytowych mających siedzibę na terenie państw członkowskich i nadzór nad stabilnością krajowych systemów finansowych[4].

Europejski Bank Centralny pełni wiodącą rolę w Europejskim Systemie Banków Centralnych. Autonomicznie lub poprzez Krajowe Banki Centralne wypełnia zadania, za które odpowiedzialny jest Europejski System Banków

[1] Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE nr C 115 z 9.05.2008).
[2] P. Niczyporuk, A. Talecka, *Bankowość Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Temida 2, Białystok 2010, s. 13.
[3] W. Baka, *Eurosystem – kształtowanie i realizacja polityki pieniężnej*, „Prawo Bankowe" 2001, nr 2, ss. 29-35.
[4] W. Baka, *Bankowość europejska*, PWN, Warszawa 2005, ss. 62-63.

Centralnych na mocy Traktatu z Maastrich[5]. Do organów Europejskiego Banku Centralnego należą: Rada Ogólna, Zarząd oraz Rada Prezesów[6]. W skład Rady Ogólnej wchodzą prezesi wszystkich banków centralnych Unii Europejskiej. Rada Ogólna nie posiada uprawnień do podejmowania decyzji odnośnie kształtowania polityki pieniężnej w Unii Europejskiej. Działa na zasadzie organu doradczego Europejskiego Banku Centralnego, a jej rola ogranicza się do zbierania i przetwarzania danych statystycznych związanych z przygotowaniem krajów nienależących do strefy euro do przyjęcia wspólnej waluty. Rada Prezesów jest złożona z prezesów Narodowych Banków Centralnych krajów, które posługują się wspólną walutą, oraz członków Zarządu Europejskiego Banku Centralnego. Do najważniejszych zadań Rady Prezesów należy: ustalanie kierunków działania i podejmowanie decyzji niezbędnych do wykonania wszystkich zadań wynikających ze statutu Europejskiego Systemu Banków Centralnych, a w szczególności kształtowanie polityki pieniężnej strefy euro z uwzględnieniem wytycznych koniecznych do jej realizacji poprzez wykorzystanie polityki podstawowych stóp procentowych, kształtowanie wielkości rezerw obowiązkowych w systemie i innych dostępnych instrumentów polityki pieniężnej. Rada Prezesów realizując politykę pieniężną wspólnoty jest zobowiązana do wspierania ogólnej polityki gospodarczej, aby zapewnić stabilny poziom wzrostu gospodarczego i zatrudnienia przy niezachwianym poziomie cen. Zarząd Europejskiego Banku Centralnego składa się z przewodniczącego, jego zastępcy oraz czterech innych członków mianowanych przez Radę Europejską większością kwalifikowaną. Rada Prezesów decyduje zwykłą większością głosów. Każdemu członkowi Zarządu Europejskiego Banku Centralnego w drodze głosowania przysługuje jeden głos, podobnie jak każdemu reprezentantowi Krajowych Banków Centralnych, z tym, że w ich przypadku łączna liczba przedstawicieli Krajowych Banków Centralnych z prawem głosu nie może przekroczyć piętnastu. Ponieważ liczba banków centralnych państw członkowskich unii walutowej przekracza tę wielkość (aktualnie jest ich 19), ustanowiono tzw. miesięczny system rotacji[7].

Do zadań Krajowych Banków Centralnych należy przede wszystkim wykonywanie transakcji mających na celu zapewnienie funduszy bankom prowadzącym działalność na terenie danego kraju, rozliczanie transakcji

[5] J. Gliniecka, *Zasady prawne funkcjonowania Europejskiego Banku Centralnego i banków centralnych państw członkowskich Unii Europejskiej*, „Gdańskie Studia Prawnicze" 2011, nr 25, s. 247.

[6] J.K. Solarz, *Europejski System Banków Centralnych*, „Bank i Kredyt" 1999, nr 6, dodatek edukacyjny.

[7] P. Niczyporuk, A. Talecka, *Bankowość Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Temida 2, Białystok 2010, ss. 11-30.

transgranicznych i zarządzanie rezerwami walutowymi. Europejski Bank Centralny aktywnie uczestniczy w kształtowaniu lokalnej polityki pieniężnej krajów przynależących do unii walutowej oraz pełni rolę opiniotwórczą zgodnie z art. 127 ust. 4 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej[8]. Do zadań Europejskiego Systemu Banków Centralnych należy również przeprowadzanie operacji walutowych, utrzymywanie rezerw walutowych państw członkowskich na określonym poziomie, zarządzanie rezerwami walutowymi oraz kontrolowanie sprawnego funkcjonowania systemu płatności[9].

Jednolity Mechanizm Nadzorczy

Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej zezwala organowi wykonawczemu Europejskiego Systemu Banków Centralnych – Radzie, po konsultacji z Parlamentem Europejskim i Europejskim Bankiem Centralnym, na ustanowienie w drodze rozporządzenia dodatkowych procedur realizowanych przez Europejski Bank Centralny w zakresie nadzoru makroostrożnościowego nad instytucjami kredytowymi oraz instytucjami finansowymi z wyłączeniem instytucji ubezpieczeniowych[10]. Zgodnie z tym zapisem został wprowadzony Jednolity Mechanizm Nadzorczy, w skład którego wchodzą Europejski Bank Centralny i krajowe organy nadzoru. W skład Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego mogą wejść kraje, które nie przyjęły wspólnej waluty na podstawie specjalnego porozumienia z Europejskim Bankiem Centralnym. Europejski Bank Centralny jako niezależna instytucja unijna kieruje nadzorem bankowym z perspektywy całej Unii, czyli: ustala wspólne zasady prowadzenia bieżącego nadzoru, wdraża jednolite działania nadzorcze i środki naprawcze, a także zapewnia spójne stosowanie przepisów i zasad nadzoru. Najważniejszymi celami jednolitego nadzoru są: bezpieczeństwo i dobry stan europejskiego systemu bankowego, większa integracja i stabilność finansowa oraz spójność nadzoru bankowego. Celem europejskiego nadzoru bankowego jest odbudowa zaufania do europejskiego sektora bankowego i zwiększenie odporności banków na wstrząsy zewnętrzne. Jednolity Mechanizm Nadzorczy jest jednym z dwóch filarów instytucjonalnych europejskiej unii bankowej (drugim filarem jest jednolity mechanizm restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji)[11].

---

[8] Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.
[9] W. Baka, *Bankowość europejska*, PWN, Warszawa 2005, ss. 62-63.
[10] Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.
[11] Decyzja Parlamentu Europejskiego z dn. 09.10.2013 w sprawie zawarcia porozumienia międzyinstytucjonalnego pomiędzy Parlamentem Europejskim a EBC w sprawie praktycznych zasad egzekwowania demokratycznej odpowiedzialności i sprawowania nadzo-

Europejski Bank Centralny we współpracy z krajowymi organami nadzoru odpowiada za skuteczne i spójne działanie europejskiego nadzoru bankowego. Do kompetencji Europejskiego Banku Centralnego można zaliczyć: przeprowadzanie przeglądów nadzorczych, kontroli na miejscu i dochodzeń, udzielanie i cofanie zezwoleń na prowadzenie działalności bankowej, ocena transakcji zakupu i sprzedaży znacznych pakietów akcji banków, zapewnianie przestrzegania unijnych wymogów ostrożnościowych oraz zaostrzanie wymogów kapitałowych (buforów) w celu przeciwdziałania zagrożeniom finansowym. Bezpośredniemu nadzorowi Europejskiego Banku Centralnego podlega 124 banków istotnych z krajów przynależnych do Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego, które stanowią ok. 82% aktywów bankowych strefy euro[12]. Konstrukcja Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego opiera się na dwóch założeniach. Po pierwsze, państwa członkowskie i instytucje europejskie powinny wyeliminować ryzyko związane z kontrolowaniem deficytów sektora publicznego w poszczególnych krajach. Po drugie, głównym zadaniem Europejskiego Systemu Banków Centralnych jest zgodnie z art. 127.1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej „utrzymanie stabilnego poziomu cen"[13]. Cele pośrednie, takie jak wspieranie wzrostu poziomu zatrudnienia oraz wzrostu gospodarczego, a także zagwarantowanie stabilności finansowej, są realizowane przez Europejski System Banków Centralnych dopiero po osiągnięciu podstawowego celu[14].

Niezależność Europejskiego Banku Centralnego

Niezależność Europejskiego Banku Centralnego oznacza uniezależnienie kształtowania polityki pieniężnej od bezpośredniego wpływu zarówno Parlamentu Europejskiego, jak i poszczególnych państw członkowskich. Można wyróżnić dwa rodzaje niezależności Europejskiego Banku Centralnego: niezależność polityczną i niezależność ekonomiczną[15]. Ta pierwsza oznacza swobodę w kształtowaniu i realizacji celów banku centralnego od decyzji aktualnych władz. Drugi wymiar niezależności jest równoważny autonomii w wyznaczaniu celów aktualnej polityki pieniężnej przez bank

ru nad wykonywaniem zadań powierzonych EBC w ramach jednolitego mechanizmu nadzorczego (Dz.Urz. UE L320/1 z dn. 30.11.2013).

12 K. Pawlik, *Kompetencje organów w ramach SSM*, miesięcznik finansowy „Bank"2014, nr 2, ss. 12-15.

13 Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

14 Decyzja Parlamentu Europejskiego z dn. 09.10.2013.

15 V. Grilli, D. Masciandaro, G. Tabellini, *Political and Monetary Institutions and Public Financial Policies in the Industrial Countries*, Economic Policy 1991, no. 6, pp. 341-392.

centralny. Niezależność Europejskiego Banku Centralnego daje mu możliwość dowolnego dostosowywania dostępnych mu narzędzi do aktualnej sytuacji gospodarczej w celu osiągnięcia zakładanych celów polityki pieniężnej[16].

Na potrzebę niezależności banków centralnych zwrócił uwagę na początku XIX w. D. Ricardo, który zauważył, że powierzenie rządom monopolu do emisji pieniądza prowadzi do ryzyka nadużycia tego zjawiska w sytuacjach kryzysowych, takich jak np. wojny. Przyznanie niezależności Europejskiemu Systemowi Banków Centralnych ma na celu zwiększenie wiarygodności realizowanej polityki pieniężnej i uniezależnienie jej od cykli politycznych[17] (rozumianych jako zmiany orientacji prowadzonej polityki przez władze państwowe w wyniku zmian na szczeblu państwowym, np. za sprawą wyborów i przejęcia władzy przez partię o innym programie wyborczym). Europejski System Banków Centralnych na mocy traktatu z Maastrich jest niezależny i w pełni autonomicznym systemem bankowym[18]. Decyzje podejmowane przez Zarząd EBC, Radę Prezesów, czy Radę Ogólną nie mogą wynikać z zarządzeń lub instrukcji żadnego organu zewnętrznego lub być rezultatem podejmowanych decyzji przez jeden z organów Unii Europejskiej. Niezależność Banku Centralnego przejawia się również w posiadaniu własnego budżetu, na który składają się wkłady banków centralnych państw strefy euro. Ważnym zabezpieczeniem prawnym przed pokusą nadużycia jest zakaz udzielania przez Europejski System Banków Centralnych pożyczek dla podmiotów rządowych, organów Unii Europejskiej i innych instytucji państwowych. Określenie celu inflacyjnego i sformułowanie celów polityki pieniężnej oraz instrumentów jednolitej polityki pieniężnej w strefie euro należą do Rady Prezesów Europejskiego Banku Centralnego (głównego organu decyzyjnego Eurosystemu)[19].

Banknoty wydawane przez Europejski Bank Centralny są prawnym środkiem płatniczym w transakcjach dokonywanych na terenie całej unii walutowej oraz transakcjach zawieranych z zagranicą. Wyłączne prawo do emisji pieniądza przez Europejski Bank Centralny ma wiele zalet. Przede wszystkim pozwala na ujednolicenie systemu monetarnego, poprzez ograniczenie zbyt dużej liczby różnych znaków pieniężnych emitowanych przez odmienne instytucje finansowe. Udzielenie wyłącznego prawa do emisji krajowych znaków pieniężnych Europejskiemu Bankowi Centralnemu oraz Krajowym Bankom Centralnym pozwala na uniknięcie zewnętrznej inge-

[16] EMI, *Convergence Report*, March 1998, Frankfurt, pp. 291-294.
[17] G. Mangano, *Measuring central bank independence: a tale of subjectivity and of its consequences*, Oxford Economic Papers 1998, no. 50, pp. 468-492.
[18] Traktat o Unii Europejskiej (Dz.U. z 2004 roku Nr 90, poz. 864/30).
[19] Protokół (nr 4) w sprawie statutu Europejskiego Systemu Banków Centralnych i EBC (Dz.U. C 326 z 26.10.2012, s. 230).

rencji władz państwowych, a tym samym zwiększa stabilność całego systemu pieniężnego poprzez oddzielenie go od sfery realnej gospodarki. Jednolity system monetarny ułatwia dokonywanie transakcji na europejskim rynku i ogranicza nadmierną emisję waluty. Bank centralny ma większą możliwość kontrolowania podaży pieniądza, co przekłada się na zwiększone zaufanie opinii publicznej do obowiązującego w unii walutowej systemu monetarnego. Funkcja wiodącej instytucji rynku pieniężnego pozwala bankowi centralnemu na uzyskanie kompletnej i wiarygodnej informacji na temat aktualnej sytuacji gospodarczej unii walutowej, a tym samym umożliwia dostosowanie podaży waluty do wymagań monetarnych strefy euro[20].

Niezależność Europejskiego Banku Centralnego można rozpatrywać w czterech płaszczyznach – jako niezależność funkcjonalną, personalną, finansową i instytucjonalną. Pierwsza z nich oznacza, że bankowi centralnemu strefy euro został przyznany monopol na kształtowanie polityki pieniężnej. Niezależność personalna jest równoważna zobowiązaniu się członków organów Europejskiego Banku Centralnego do zawieszenia swojego uczestnictwa w życiu politycznym oraz rezygnacji z wszelkich form działalności (z wyłączeniem działalności naukowej i różnych jej form). Niezależność finansowa to przede wszystkim zakaz czerpania zysków z działalności Krajowych Banków Centralnych przez dane państwo, w celu sfinansowania ujemnej różnicy pomiędzy wydatkami a wpływami państwa. Ostatnia forma niezależności oznacza swobodę w kształtowaniu relacji z pozostałymi instytucjami unijnymi przy realizowaniu zadań związanych z wykonywaniem funkcji Europejskiego Banku Centralnego, przy jednoczesnym ograniczeniu roli Parlamentu Europejskiego w tym zakresie.

Europejski Bank Centralny jest również instytucją odpowiedzialną za nadzór nad bankami komercyjnymi, poprzez monitorowanie ich zdolność do kreacji kredytu. Krajowe Banki Centralne pełnią również funkcję banku gospodarki narodowej, będąc odpowiedzialnymi za rachunki rządowe danego państwa. Zadania Krajowych Banków Centralnych, jako instytucji odpowiedzialnych za realizację zadań związanych z obsługą rachunków państwa, można porównać z zadaniami banku komercyjnego względem jego klientów. Obsługuje on rachunki bieżące państwa, zarządza depozytami państwowymi, udziela krótkoterminowych pożyczek dla rządu, kontroluje państwowe zasoby pieniężne, zarządza rezerwami walutowymi państwa tak, aby terminowo dokonywane były spłaty zadłużenia zagranicznego, aby możliwy był zakup zagranicznych towarów i usług, a także możliwe było dokonywanie innych płatności zagranicznych. Krajowe Banki Centralne reprezentują państwa przed międzynarodowymi instytucjami, gdy podej-

[20] E. Kawecka-Wyrzykowska, E. Synowiec, *Unia Europejska*, tom I, Instytut Koniunktur i Cen Handlu Zagranicznego, Warszawa 2004, s. 320.

mowane decyzje dotyczą realizowanych przez nie zadań. Funkcja banku gospodarki narodowej przypisana Krajowym Bankom Centralnym sprowadza się również do realizowania przez bank centralny roli doradcy rządu w kwestiach finansowych, przede wszystkim dotyczących kształtowania polityki handlowej, finansowania deficytu budżetowego i długu publicznego[21].

Zgodnie z art. 130 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, regulującym przedmiotową niezależność Europejskiego Banku Centralnego oraz Krajowych Banków Centralnych, zabronione jest konsultowanie jakichkolwiek decyzji od podmiotów reprezentujących Unię Europejską, jej kraje członkowskie lub inne podmioty z nimi powiązane[22]. Ponadto art. 123 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej wskazano zakres czynności zabronionych dla Krajowych Banków Centralnych, m.in. przyznawanie kredytów i pożyczek jakimkolwiek podmiotom unijnym, w tym rządom krajów członkowskich lub podmiotom publicznym mającym swoją siedzibę na terytorium danego państwa członkowskiego. Europejski Bank Centralny ma możliwość swobodnego kształtowania polityki pieniężnej przy pomocy tradycyjnych metod oraz w drodze rozporządzenia wydanego przez Radę Prezesów Europejskiego Banku Centralnego za pomocą niekonwencjonalnych metod.

Europejski Bank Centralny kieruje się zasadami przejrzystości i wiarygodności. Zgodnie z nimi zobowiązany jest na podstawie art. 284 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej oraz art. 15 Statutu do przygotowania i upublicznienia skonsolidowanej informacji o działalności Europejskiego Systemu Banków Centralnych[23]. Ponadto w okresach tygodniowych publikowane są skonsolidowane raporty finansowe Europejskiego Systemu Banków Centralnych. Prognozy kształtowania się cen i informacje o kierunkach polityki pieniężnej w strefie euro są publikowane w Biuletynie Gospodarczym. Sprawozdanie roczne z działalności Europejskiego Systemu Banków Centralnych jest przedstawiane w Parlamencie Europejskim wraz z informacją o kierunku prowadzonej polityki pieniężnej w nadchodzącym roku.

[21] K. Baran, *Istota federalnego Europejskiego Systemu Banków Centralnych i jego niezależność*, „Prawo Bankowe" 2002, nr 2, ss. 75–84.
[22] Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.
[23] *Ibidem*.

Realizacja polityki pieniężnej

Polityka pieniężna jest jednym z fundamentów polityki gospodarczej. Współcześnie ten element jest najważniejszym zadaniem przypisanym działalności banków centralnych. Polityka pieniężna to „działalność banku centralnego prowadzona w imieniu państwa, a polegająca na wyborze pieniężnych celów makroekonomicznych i ich realizacji przez regulowanie podaży pieniądza i popytu na pieniądz, za pomocą wykorzystania wybranych instrumentów ekonomicznych i administracyjnych”[24]. Polityka pieniężna polega na zarządzaniu podażą pieniądza i innymi instrumentami dostępnymi bankowi centralnemu w celu osiągnięcia celów makroekonomicznych, takich jak odpowiedni poziom inflacji, konsumpcji, płynności systemu finansowego i stabilnego wzrostu gospodarczego. Istota polityki pieniężnej sprowadza się do sprawowania kontroli przez bank centralny nad podażą pieniądza, będącą podstawowym instrumentem realizacji celów polityki gospodarczej. Polityka monetarna nie jest celem samym w sobie, jest środkiem służącym realizacji celu, jakim jest zarządzanie ilością pieniądza służące wspieraniu zadań wynikających z realizacji polityki gospodarczej.

Ze względu na poziom oddziaływania banku centralnego na sferę gospodarczą Schaal wyróżnia cztery koncepcje klasyfikacji polityki pieniężnej[25]:

1. koncepcja kierowania płynnością systemu bankowego – odwołuje się do koncepcji wymagań płynnościowych. Zgodnie z tą koncepcją odpowiednie dostosowanie płynności systemu prowadzi do modyfikacji ilości pieniądza na rynku powodując w zależności od reakcji banku centralnego ekspansję kredytową lub jej ograniczenie.
2. koncepcja nastawiona na potencjał – ukierunkowana na wzrost produktu krajowego brutto (PKB) oraz potencjału wytwórczego w gospodarce. Koncepcja ta realizowana jest przez bank centralny z wykorzystaniem zmian agregatów pieniężnych w celu dostosowania zmian popytu do zmian potencjału wytwórczego.
3. koncepcja monetarystyczna – została oparta na koncepcji M. Friedmana. Według tej koncepcji bank centralny poprzez zmianę podaży pieniądza może bezpośrednio oddziaływać na sferę realnej gospodarki, a w szczególności na wzrost PKB oraz odpowiedni poziom cen i zatrudnienia. Działania banku centralnego mają zapewnić w długim okresie stabilną relację pomiędzy popytem a podażą pieniądza na

[24] W. Przybylska-Kapuścińska, *Istota i cele polityki pieniężnej,* [w:] W. Przybylska-Kapuścińska (red.), *Współczesna polityka pieniężna*, Difin, Warszawa 2008.
[25] P. Schaal, *Pieniądz i polityka pieniężna,* PWE, Warszawa 1996, ss. 413-425.

rynku, oraz oddziaływać na dostosowaną do warunków rynkowych szybkość obiegu pieniądza.

4. koncepcja pokeynesowska – poprzez zmiany stopy procentowej bank centralny stymuluje poziom inwestycji oraz zatrudnienia w długim okresie. Ze względu na cel jaki towarzyszy współczesnym politykom pieniężnym można wyróżnić: strategię kontroli podaży pieniądza, strategię kontroli kursu walutowego, strategię kontroli stóp procentowych, strategię bezpośredniego celu inflacyjnego, strategię eklektyczną[26].

Według pierwszej z tych strategii bank centralny zobowiązuje się do utrzymywania na stabilnym poziomie kilku podstawowych agregatów monetarnych przy jednoczesnym ograniczeniu roli polityki stóp procentowych. Zmiana stóp procentowych jest wynikiem zmiany podaży pieniądza na rynku i nie zależy od autonomicznej decyzji banku centralnego odnośnie jego poziomu. Strategia kontroli podaży pieniądza na rynku związana jest z większym ryzykiem inwestycyjnym towarzyszącym uczestnikom rynku pieniężnego, a tym samym może być mechanizmem ograniczającym wolumen zaciąganych kredytów na rynku, których koszt wzrasta ze względu na wysoką marżę towarzyszącą zwiększonemu ryzyku[27].

Strategia kontroli kursu walutowego opiera się na zapewnieniu stałego lub zmieniającego się w ściśle określonych granicach kursu nominalnego, w odniesieniu do jednej waluty zagranicznej lub koszyka walut[28]. Strategia ta umożliwia poprawę bilansu płatniczego krajów, których wymiana handlowa stanowi wysoki udział w PKB. Poprzez ograniczenie przeszkód towarzyszących wymianie międzynarodowej związanych z ryzykiem zmiany kursu walutowego, bank centralny stwarza warunki do zwiększenia wolumenu zawieranych transakcji w handlu międzynarodowym.

Trzecia z tych strategii opiera się na reakcjach banku centralnego na zmiany stopy procentowej na rynku międzybankowym. Odchylenie poziomu tej stopy od wyznaczonego przez bank centralny „korytarza wahań" powoduje natychmiastową reakcję banku centralnego za pomocą dostępnych mu instrumentów. Reakcja banku centralnego służy minimalizacji negatywnych skutków jakie wystąpiłyby w gospodarce, gdy stopy procentowe rynku międzybankowego byłyby na niedostosowanym do aktualnej sytuacji gospodarczej poziomie.

Zgodnie ze strategią bezpośredniego celu inflacyjnego bank centralny

---

[26] W. Przybylska-Kapuścińska, *Współczesna polityka pieniężna*, Difin, Warszawa 2008, ss. 45-46.

[27] A. Zielińska-Głębocka, *Współczesna gospodarka światowa. Przemiany, innowacje, kryzysy, przemiany regionalne*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2012, s. 124.

[28] J. Bilski, W. Włodarczyk-Guzek, *Aktualne problemy międzynarodowych stosunków gospodarczych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2002, ss. 151-156.

koncentruje się na stabilizacji poziomu inflacji jako podstawowym celu swojej działalności, tym samym uznając pozostałe cele za mniej istotne i nie wymagające bezpośredniej interwencji[29]. Podstawowym instrumentem służącym realizacji tego celu jest polityka stóp procentowych. Stopy procentowe są ustalane przez bank centralny po analizie aktualnych czynników makroekonomicznych i mikroekonomicznych, tak aby zwiększyć możliwości oddziaływania wprowadzanej przez nie strategii. Strategia bezpośredniego celu inflacyjnego jest wykorzystywana w wielu współczesnych bankach centralnych, ponieważ niski i stabilny poziom inflacji stwarza warunki do zrównoważonego rozwoju gospodarczego danego kraju.

Ostatnia z wymienionych strategii stanowi kombinację wymienionych wcześniej strategii. Umożliwia bankowi centralnemu realizację wielu celów polityki pieniężnej. Współcześnie jej rola ogranicza się do krajów charakteryzujących się wysokim poziomem inflacji, gdzie polityka bezpośredniego celu inflacyjnego traci na znaczeniu ze względu na wielość problemów, z jakimi borykają się dane kraje. Dzięki odpowiednim narzędziom oddziaływania, bank centralny ma możliwość prowadzenia polityki umożliwiającej wspieranie zrównoważonego wzrostu gospodarczego, walki z inflacją oraz wspierania innych dziedzin aktywności gospodarczej. Polityka pieniężna sprzyja ograniczeniu wahań cen, które wprowadzają poziom niepewności i niestabilności w gospodarce. Wiodącym celem polityki pieniężnej w wielu krajach jest również zapewnienie szybkiego wzrostu gospodarczego, będącego procesem w którym realny dochód na mieszkańca kraju rośnie w długim okresie czasu. Monetaryści zgodnie uważają, że w porównaniu z polityką fiskalną, polityka pieniężna wykazuje się większą elastycznością działania i szybciej wpływa na procesy rynkowe, co decyduje o jej skuteczności.

Instrumenty oddziaływania Europejskiego Banku Centralnego na podmioty gospodarcze

Bank centralny, pełniąc funkcję kluczowej instytucji na krajowym rynku finansowym, jest zobowiązany do wpływania na reakcje podmiotów rynkowych, w celu zapewnienia stabilności systemu finansowego i efektywnego kształtowania polityki pieniężnej, za pomocą dostępnych mu instrumentów. Instrumenty oddziaływania banku centralnego to mechanizmy za pomocą których wiodąca instytucja rynku pieniężnego oddziałuje na zmianę

[29] A. Zielińska-Głębocka, *Współczesna gospodarka światowa. Przemiany, innowacje, kryzysy, przemiany regionalne*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2012, s. 125.

podaży pieniądza[30]. Wybór odpowiedniego mechanizmu jest uwarunkowany przez wiele czynników zewnętrznych, takich jak m.in. kierunek prowadzonej polityki gospodarczej, aktualna sytuacja na rynku pieniężnym, liczba inwestorów na rynku, poziom jego rozwoju, czy jak wskazuje H. Gronkiewicz-Waltz „polityki łatwego lub trudnego pieniądza"[31]. Polityka trudnego pieniądza polega na zmniejszeniu dostępności kredytu przy zwiększonym poziomie stóp procentowych, a polityka łatwego pieniądza zwiększa akcję kredytową przy jednocześnie obniżonych stopach procentowych. Instrumenty stosowane przez bank centralny to przede wszystkim operacje otwartego rynku, polityka rezerw obowiązkowych czy transakcje depozytowo-kredytowe.

Instrumenty oddziaływania banku centralnego można podzielić na dwie kategorie: instrumenty o charakterze ilościowym oraz instrumenty o charakterze jakościowym[32]. Pierwsze z nich mają za zadanie modyfikację cyrkulacji pieniądza na rynku (przede wszystkim jego ilość) oraz regulację akcji kredytowej banków komercyjnych. Celem instrumentów o charakterze jakościowym jest oddziaływanie na zdolność banków komercyjnych do gromadzenia kapitału i ekspansji kredytu[33].

Operacje otwartego rynku polegające na sprzedaży i kupnie papierów wartościowych są podstawowym narzędziem służącym do kontrolowania podaży pieniądza na rynku przez bank centralny. Służą one realizacji trzech podstawowych celów: regulowaniu płynności i zdolności do kreacji kredytu przez banki komercyjne, wpływaniu na wysokość stóp procentowych, a także zwiększaniu efektywności funkcjonowania krajowego rynku pieniężnego[34]. Bank centralny jest instytucją posiadającą monopol w prowadzeniu operacji otwartego rynku, których odbiorcami są wyłącznie banki komercyjne. Operacje otwartego rynku są najważniejszym narzędziem operacyjnym banku centralnego, bezpośrednio oddziałującym na płynność całego sektora bankowego. Są to najbardziej elastyczne instrumenty służące bankom centralnym do kontrolowania podstawowych agregatów monetarnych oraz minimalizowania nieuzasadnionych zmian stóp procentowych na skutek stosowania innych instrumentów monetarnych. Przedmiotem obrotu są nie tylko krótkoterminowe papiery wartościowe o charakte-

[30] W. Hosek, K. Zahn, *Monetary theory, policy and financial markets*, McGraw-Hill Book Company, USA 1977, p. 82.
[31] H. Gronkiewicz-Waltz, *Bank centralny – od gospodarki planowej do rynkowej*, Olympus, Warszawa 1994, s. 96.
[32] E. Drabowski, W.L. Jaworski, Z. Krzyżkiewicz, *Bankowość,* Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 1988, ss. 23-39.
[33] T. Niczyporuk, A. Talecka, *Bankowość. Podstawowe pojęcia*, Wyd. Temida 2, Białystok 2011, ss. 133-134.
[34] M.A. Akhtar, *Understanding Open Markets Operations*, Public Information Department Federal Reserve Bank of New York, 1997, pp. 13-25.

rze dłużnym (w tym m.in. bony skarbowe), ale także obligacje i dewizy[35]. Zakres i wolumen stosowanych przez bank centralny operacji otwartego rynku może być swobodnie dostosowywany do bieżących potrzeb finansowych gospodarki. Operacje otwartego rynku dają możliwość bankom centralnym i władzom monetarnym wpływania na płynność oraz kondycję finansową systemu bankowego (w szczególności na jego akcję kredytową), co z kolei ma wpływ na poziom cen i produkcji, a także na wielkość zatrudnienia w kraju. Ponadto, operacje otwartego rynku można stosować do wzmocnienia efektywności oddziaływania innych instrumentów polityki pieniężnej, przede wszystkim poziomu rezerwy obowiązkowej. Czasami tego typu instrumenty polityki pieniężnej wykorzystuje się w zarządzaniu długiem publicznym i w celu zaspokojenia potrzeb pożyczkowych rządu. Efektywność wpływania operacji otwartego rynku na agregaty pieniężne jest zależna nie tylko od czynników ekonomicznych, ale także pozaekonomicznych (w tym wysoko rozwiniętego rynku papierów wartościowych, czy odpowiednio dostosowanej struktury podatkowej nie zaburzającej działania systemu finansowego).

Aktywa finansowe wykorzystywane w operacjach otwartego rynku są zwykle ograniczone do rządowych papierów wartościowych lub papierów wartościowych banku centralnego, gdyż umożliwia to bankom centralnym sprawowanie nad nimi kontroli[36]. Wspierane przez władze państwowe i praktycznie pozbawione ryzyka papiery wartościowe są bardziej pożądane przez inwestorów, których celem jest minimalizacja ryzyka towarzyszącemu inwestycji, niż pozostałe instrumenty finansowe dostępne na rynku. W związku z niskim poziomem ryzyka, tego typu instrumenty są znaczącą pozycją w portfelach inwestycyjnych wielu banków, instytucji finansowych czy funduszy emerytalnych. Chętnie nabywają je też osoby prywatne. W razie potrzeby zwiększenia płynności, inwestorzy mają możliwość łatwego zbycia tych aktywów ze względu na stosunkowo dużą liczbę rynków wtórnych, na których możliwa jest sprzedaż rządowych papierów wartościowych. Wcześniejsza sprzedaż rządowych papierów wartościowych czy papierów emitowanych przez bank centralny, powoduje mniejszą utratę kapitału niż sprzedaż innych papierów wartościowych o takim samym terminie zapadalności.

Można wyróżnić dwa rodzaje operacji otwartego rynku: bezwarunkowe operacje otwartego rynku i warunkowe operacje otwartego rynku[37]. Pier-

[35] R. Diedrigkeit, *Rynek pieniądza i papierów wartościowych*, Biblioteka Menedżera i Bankowca, Warszawa 1993, ss. 4-18.
[36] C. Kosikowski, E. Ruśkowski, *Finanse publiczne i prawo finansowe*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2008, s. 221.
[37] A. Sławiński, J. Osiński, *Operacje otwartego rynku banku centralnego*, Fundacja Edukacji i Badań Bankowych, Warszawa 1995, ss. 36-37.

wsze z nich odnoszą się do transakcji natychmiastowego kupna lub sprzedaży przez bank centralny papierów wartościowych, które nie podlegają dodatkowym restrykcjom i nie nakładają dodatkowej odpowiedzialności dla odbiorcy. Warunkowe operacje otwartego rynku polegają na natychmiastowym kupnie lub sprzedaży przez bank centralny papierów wartościowych powiązanym z zawarciem odwrotnej transakcji terminowej po wcześniej określonej cenie.

Operacje warunkowe mają służyć krótkoterminowej regulacji płynności sektora bankowego. Dzieli się je na: transakcje warunkowego zakupu – *repo* (bank centralny udziela bankom komercyjnym krótkoterminowego kredytu pod zastaw posiadanych przez nie papierów wartościowych) oraz transakcje warunkowej sprzedaży – *reverse repo* (polegające na odkupie przez banki komercyjne emitowanych przez bank centralny papierów wartościowych)[38]. Transakcje *repo* mają za zadanie poprawę bieżącej płynności banków, podczas gdy *reverse repo* ograniczają możliwości nadmiernej ekspansji kredytowej banków komercyjnych. Transakcje typu *repo* są podobne w swojej formie do kredytu ubezpieczonego od ryzyka niedotrzymania warunków spłaty przez dłużnika. W przypadku tych transakcji zabezpieczeniem są papiery wartościowe charakteryzujące się przede wszystkim wysoką płynnością, gdyż w przypadku niewywiązania się z zobowiązania wynikającego z zawartej transakcji papiery te można łatwo sprzedać na rynku. W przeciwieństwie do kredytu własność papieru wartościowego wykorzystywanego w transakcji przechodzi na nabywcę. Chociaż efekt ekonomiczny transakcji *repo* jest podobny do kredytu, zasada funkcjonowania tego instrumentu różni się od zasad funkcjonowania kredytów. Sprzedawca papieru wartościowego jest prawnie zobowiązany do odkupu tego papieru od nabywcy na koniec okresu rozliczeniowego.

Zgodnie z art. 18 Statutu Europejskiego Systemu Banków Centralnych w celu realizacji powierzonych im zadań, Europejski Bank Centralny oraz Krajowe Banki Centralne mogą:

1. kupować i sprzedawać zbywalne instrumenty finansowe denominowane w dowolnej walucie oraz oparte na wycenie metali szlachetnych;
2. przeprowadzać operacje kredytowe z instytucjami finansowymi i innymi uczestnikami rynku, pod warunkiem przyjęcia odpowiednich zabezpieczeń dla tego typu transakcji.

Instytucje objęte jednolitym nadzorem w ramach strefy euro są zobowiązane do utrzymywania odpowiedniego poziomu rezerw obowiązkowych na swoich rachunkach bieżących w jednym z Krajowych Banków

[38] B. Pietrzak, Z. Polański, *System finansowy w Polsce, lata dziewięćdziesiąte*, PWN, Warszawa 1999, ss.166-168.

Centralnych – obecnie minimalny depozyt jest równoważny 1% depozytów i dłużnych papierów wartościowych o terminie zapadalności do dwóch lat. Rada Prezesów może również zdecydować (większością dwóch trzecich głosów) o wykorzystaniu niekonwencjonalnych metod polityki pieniężnej, przy jednoczesnym poszanowaniu podstawowego celu w zakresie stabilności cen. Decyzje Rady Prezesów dotyczące wykorzystywanych instrumentów i procedur polityki pieniężnej są sformalizowane w Wytycznych Europejskiego Banku Centralnego publikowanych w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej.

Kształtowanie podaży pieniądza przez Europejski Bank Centralny

Podaż pieniądza jest to całkowita liczba bezpiecznych aktywów, dzięki którym gospodarstwa domowe i przedsiębiorstwa mogą dokonywać płatności oraz inwestycji krótkoterminowych na rynku. Podaż pieniądza jest opisana za pomocą agregatów monetarnych[39]. Baza monetarna, nazywana agregatem monetarnym M0, obejmuje banknoty wyemitowane przez bank centralny oraz depozyty płatne na żądanie banków komercyjnych będące w posiadaniu Krajowych Banków Centralnych[40].

Zdefiniowanie pozostałych agregatów pieniężnych – M1, M2 i M3 jest nieco bardziej skomplikowane ze względu na płynność poszczególnych aktywów finansowych wchodzących w skład tych agregatów oraz znaczącą rolę jaką odgrywają te aktywa na współczesnych rynkach finansowych. Różnice w tych agregatach mogą być wytłumaczone za pomocą różnych funkcji jakie spełnia pieniądz. W tym znaczeniu agregat M1 obejmuje te finansowe aktywa, które spełniają funkcję pieniądza jako środka wymiany i mogą być stosowane bezpośrednio jako środek płatniczy[41]. Funkcja pieniądza jako miernika wartości jest uwzględniona w agregatach M2 i M3, zawierających odpowiednio te aktywa finansowe, które skoncentrowane są na oszczędnościach lub wynikają z krótkoterminowych inwestycji podmiotów rynkowych.

Kształtowanie podaży pieniądza stało się celem pośrednim Europejskiego Systemu Banków Centralnych, gdyż zauważono, że podaż pieniądza ma wpływ na poziom nominalnego produktu krajowego oraz oddziałuje na poziom cen krajowych. Samoistne zmiany podaży pieniądza dostarczają

[39] A. Zielińska-Głębocka, *Współczesna gospodarka światowa. Przemiany, innowacje, kryzysy, przemiany regionalne*, Wyd. Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2012, ss. 125-126.
[40] W. Patena, W. Cwynar, *Podręcznik do bankowości*, Wolters Kluwer Polska 2010, s. 172.
[41] *Ibidem*, s.172.

bankowi centralnemu unii walutowej informacji o kształtowaniu się realnej gospodarki, określając przewidywany poziom cen oraz inflacji w długim okresie. W normalnych warunkach gospodarczych, gdy gospodarka nie jest dotknięta recesją, szybszy wzrost podaży pieniądza niż produkcji w realnej gospodarce wywołuje inflację. W sytuacji, gdy gospodarka znajduje się w recesji związek ten nie występuje ze względu na mniejszą szybkość obiegu pieniądza na rynku.

Aby ograniczyć zjawisko inflacji lub zwiększyć ilość pieniądza na rynku w trakcie spowolnienia gospodarczego, bank centralny za pomocą dostępnych mu instrumentów może interweniować, a tym samym wpływać na podaż pieniądza na rynku finansowym. Bank centralny może kształtować podaż pieniądza za pomocą operacji otwartego rynku, zmianę poziomu rezerw obowiązkowych oraz zmiany stopy dyskontowej. Gdy bank centralny kupuje obligacje na rynku, to wykorzystuje dostępne mu środki finansowe, a tym samym zwiększa podaż pieniądza dostępnego na rynku. W sytuacji, gdy bank centralny sprzedaje obligacje w ofercie publicznej, zwiększają się jego rezerwy, a tym samym zmniejsza podaż pieniądza na rynku. Wzrost poziomu rezerwy obowiązkowej bezpośrednio zwiększa rezerwę banku centralnego, a tym samym zmniejsza podaż pieniądza. Spadek poziomu rezerw obowiązkowych wywołuje efekt odwrotny. Obniżenie stopy dyskontowej wpływa na zwiększenie bazy monetarnej i podaży pieniądza (kredyt w oparciu o dyskonto weksli staje się tańszy i zwiększa akcję kredytową banków komercyjnych). Rezerwa obowiązkowa to odsetek od depozytów zgromadzonych na rachunkach banków komercyjnych, który nie może być wykorzystany przez banki komercyjne do kreacji pieniądza bankowego. Środki pieniężne uzyskane z tego tytułu są gromadzone na rachunkach banku centralnego w formie depozytu banku komercyjnego[42].

Stopa rezerw obowiązkowych jest narzędziem bezpośredniego oddziaływania polityki pieniężnej banku centralnego na ilość kapitału stanowiącego podstawę do kreacji pieniądza kredytowego oraz pośredniego oddziaływania na poziom stóp procentowych. Zwiększenie poziomu rezerwy obowiązkowej zmniejsza ilość funduszy jakimi mogą dysponować banki komercyjne, a tym samym może ograniczyć ekspansję kredytową na rynku, zmniejszyć poziom depozytów oraz wywołać wzrost stóp procentowych i kosztu finansowania kredytu (większy udział rezerwy obowiązkowej przekłada się na większą marżę bankową w celu pokrycia strat banku komercyjnego z tytułu ograniczenia jego zdolności kredytowych[43]). Zmniejszenie odsetka funduszy przekazywanych na rezerwę obowiązkową wywo-

[42] T. Władyka, M. Smaga (red.), *Instytucje gospodarki rynkowej*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2012, s. 232.

[43] W. Przybylska-Kapuścińska (red.), *Współczesna polityka pieniężna*, Difin, Warszawa 2008, s. 116.

łuje efekt ekspansji kredytu bankowego, wzrost poziomu depozytów bankowych, spadek poziomu stóp procentowych i obniżenie kosztów finansowania kredytu.

Współcześnie wykorzystanie poziomu rezerw obowiązkowych jako jednego z narzędzi polityki pieniężnej uległo marginalizacji ze względu na wysoki udział depozytów w portfelach instytucji finansowych. Stosunkowo niewielka zmiana poziomu rezerw obowiązkowych może wywołać duże zmiany w poziomie stóp procentowych i wywołać negatywne skutki w postaci niedoboru płynności poszczególnych instytucji bankowych. Polityka rezerw obowiązkowych nakłada wysokie koszty na sektor prywatny w postaci utraconych odsetek od tej części depozytów, które mogłyby zostać wykorzystane do kreacji pieniądza kredytowego, ale na mocy przepisów prawa zostały umieszczone na niżej oprocentowanych rachunkach banku centralnego niż oprocentowanie kredytu. Im wyższy poziom rezerwy obowiązkowej tym większe koszty sektora prywatnego. Koszty ponosi również bank centralny w postaci uszczuplenia swoich zasobów kapitałowych – bank centralny jest zobowiązany do zapłaty odsetek od zgromadzonych przez banki komercyjne aktywów w postaci rezerw obowiązkowych. Politykę rezerw obowiązkowych wykorzystuje się w celu realizacji następujących funkcji: gratyfikacyjnej, ochronnej, regulacyjnej i kontrolnej.

Funkcja gratyfikacyjna polega na wykorzystaniu rezerwy obowiązkowej jako środka służącego generowaniu dochodu banku centralnego. Funkcja ochronna polega na zapewnieniu przez bank centralny ochrony depozytów prywatnych zgromadzonych na rachunkach banków komercyjnych. Funkcja regulacyjna odnosi się do wpływania na podaż pieniądza, a kontrolna wyjaśnia nadzór banku centralnego nad ilością pieniądza w obiegu. Przepisy prawne wymagające od banków komercyjnych i innych instytucji depozytowych utrzymywania pewnej części swoich depozytów w postaci rezerwy, czyli w postaci bardziej bezpiecznych aktywów, stanowią podstawę prowadzonej polityki współczesnych banków centralnych.

Początkowo celem polityki rezerw obowiązkowych było zapewnienie płynności systemu bankowego, jednakże kryzysy finansowe oraz związana z nimi panika na rynkach finansowych pokazały, że wymagania stawiane bankom komercyjnym nie były gwarantem płynności systemu. Gwarancje te przejęła funkcja banku centralnego jako pożyczkodawcy ostatniej instancji. Rezerwa obowiązkowa przekształciła się w narzędzie wspierające politykę pieniężną banku centralnego, wykorzystywane w celu umocnienia działania operacji otwartego rynku, które pomaga bankowi centralnemu w osiągnięciu zakładanych celów monetarnych. Poprzez kontrolę kapitału bank centralny ma możliwość skutecznej interwencji, a polityka rezerw obowiązkowych staje się podstawowym narzędziem pomagającym zapobiegać potencjalnie niekorzystnym wahaniom na rynku pieniężnym.

Oddziaływanie na poziom stóp procentowych

Stopa procentowa z punktu widzenia inwestora jest rekompensatą dla utraconych możliwości inwestycyjnych związanych z pożyczeniem środków pieniężnych i towarzyszącym mu ryzykiem. Z punktu widzenia kredytobiorcy stanowi ona koszt jaki musi on ponieść w związku z pożyczeniem pieniądza na rynku. Bank centralny będąc odpowiedzialnym za realizację polityki pieniężnej wykorzystuje politykę stóp procentowych jako jedno z podstawowych instrumentów oddziaływania na procesy rynkowe[44]. We współczesnych gospodarkach rynkowych polityka stóp procentowych rozumiana jest jako monitorowanie i dostosowywanie odpowiedniego poziomu stóp procentowych, tak aby były bodźcem stymulującym wzrost gospodarczy w danym kraju, sprzyjały równowadze systemu finansowego i niezachwianemu rozwojowi całe gospodarki.

Bank centralny dostosowuje poziom stóp procentowych autonomicznie lub półautonomicznie[45]. Dostosowanie półautonomiczne polega na bezpośrednim doborze poziomu stóp procentowych przy jednoczesnym zobowiązaniu się banku centralnego do zapewnienia niezmienności tego poziomu. W wyniku tej operacji następuje dostrojenie popytu i podaży pieniądza na rynku do aktualnego poziomu stóp procentowych. Dostosowanie autonomicznie polega na niezależnej od decyzji banku centralnego zmianie poziomu stóp procentowych wynikającej z kontrolowanej przez bank centralny zmiany podaży pieniądza na rynku. W teorii ekonomii można wyróżnić trzy podstawowe koncepcje odnoszące się do relacji pomiędzy zmianą podaży pieniądza a zmianą poziomu stóp procentowych[46]:

1. Koncepcja wymagań płynnościowych – oparta na teorii preferencji płynności zdefiniowanej przez J.M. Keynesa. Według tej koncepcji zmiana podaży pieniądza na rynku przekłada się na zmianę stopy procentowej z tym, że zmiany te zachodzą w odwrotnych kierunkach (wzrost jednego czynnika powoduje spadek drugiego i odwrotnie). Z kolei zmiana poziomu stóp procentowych przekłada się na zmianę ilości depozytów oraz wpływa na poziom akcji kredytowej, co oznacza, że wpływa na wielkość podstawowych agregatów monetarnych. Relacje pomiędzy podażą pieniądza a poziomem stóp procentowych są nietrwałe i przejściowe.

---

[44] J.L. Bednarczyk, *Stopa procentowa jako narzędzie polityki banku centralnego* [w:] W. Przybylska-Kapuścińska (red.), *Studia z bankowości centralnej i polityki pieniężnej*, Difin, Warszawa 2009, s.152.

[45] W literaturze te pojęcia spotykane są również pod nazwą regulowania bezpośredniego i pośredniego stóp procentowych.

[46] D. Duwendag i in., *Teoria pieniądza i polityka pieniężna*, Wydawnictwo Poltext, Warszawa 1995, s. 122.

2. Koncepcja wymagań dochodowych (K. Wicksela) – zmiana podaży pieniądza oddziałuje w przeciwnym kierunku na zmianę poziomu stóp procentowych, jak w przypadku koncepcji wymagań płynnościowych oraz w tym samym kierunku na popyt na pieniądz, który jest odpowiedzialny za zmiany dochodu w ujęciu nominalnym. W przypadku tej koncepcji zmiana podaży pieniądza przez bank centralny trwale wpływa na poziom stóp procentowych.
3. Koncepcja wymagań cenowych (S. Fishera) –istotnym elementem wpływającym na poziom stóp procentowych są przewidywania, co do kształtowania się poziomu inflacji w nadchodzących okresach. Wykorzystując relacje jakie zachodzą pomiędzy poziomem stóp procentowych a podażą pieniądza bank centralny traktuje zmianę poziomu stóp procentowych jako narzędzie odpowiedzialne za zapewnienie odpowiedniej struktury kredytów i depozytów oraz minimalizujące deformacje mechanizmu rynkowego.

Podstawowymi (bazowymi) stopami procentowymi banku centralnego nazywa się stopy procentowe rynku pieniężnego znajdujące się pod nadzorem banku centralnego[47]. Wyróżnia się następujące stopy procentowe: refinansowe (dyskontowa i lombardowa), depozytową i referencyjną. Stopy refinansowe określają koszt pozyskania na krótki termin przez banki komercyjne pieniądza ze środków banku centralnego, a tym samym bezpośrednio oddziałują na poziom stóp procentowych kredytów udzielanych przez banki komercyjne i podaż pieniądza kredytowego. Stopa redyskontowa jest określana dla kredytu udzielanego bankom komercyjnym przez bank centralny w oparciu o dyskonto weksli, natomiast stopa lombardowa dla kredytu lombardowego[48]. Stopa depozytowa odnosi się do krótkoterminowych depozytów złożonych przez banki komercyjne w banku centralnym. Jej głównym zadaniem jest wpływanie na efektywny poziom rezerw walutowych, które są w dyspozycji banku centralnego. Stopy depozytowa i lombardowa tworzą „korytarz wahań", czyli przedział w którym mogą swobodnie kształtować się rynkowe stopy procentowe. Gdy rynkowe stopy procentowe kształtują się na poziomie niższym od poziomu stopy depozytowej lub na poziomie wyższym od poziomu stopy lombardowej, wymusza to interwencję banku centralnego służącą stabilizacji popytu i podaży pieniądza na rynku.

Operacje depozytowo-kredytowe są jednym z podstawowych mechanizmów interwencyjnych banku centralnego, który służy realizacji dwóch podstawowych funkcji: pomocowej (skierowanej do banków komercyj-

[47] I. Pyka, *Bank centralny na współczesnym rynku kredytowym*, C.H. Beck, Warszawa 2010, s. 65.
[48] W. Baka, *Bankowość centralna. Funkcje, metody, organizacja*, Biblioteka Menedżera i Bankowca, Warszawa 2001, s. 61.

nych) oraz regulacyjnej (w odniesieniu do stóp procentowych). Pierwsza funkcja polega na zapewnieniu środków finansowych bankom komercyjnym w przypadku nieoczekiwanych problemów płynnościowych wynikających z zaburzeń występujących na rynkach finansowych, zakłóceń technicznych lub nieprawidłowości w funkcjonowaniu zarządzanych przez banki systemów płatności. Funkcja regulacyjna ma istotne znaczenie w odniesieniu do realizowanej przez bank centralny polityki pieniężnej. Jej celem jest stabilizowanie rynkowych stóp procentowych, a w szczególności ich odchyleń od stóp procentowych banku centralnego poprzez ustanowienie korytarza wahań dla rynkowych stóp procentowych. Przedział wahań ogranicza od dołu poziom stóp procentowych dla lokat zawieranych na rynku międzybankowym, a od góry poziom stóp procentowych dla kredytów udzielanych na tym rynku[49].

Transakcje depozytowo-kredytowe są narzędziem, w ramach którego bank centralny wypełnia funkcję pożyczkodawcy ostatniej instancji. Są one zastępczym instrumentem w stosunku do operacji otwartego rynku, wtedy gdy operacje otwartego rynku nie gwarantują równowagi stóp procentowych a tym samym nie przyczyniają się do poprawy płynności systemu finansowego, w szczególności systemu bankowego. Operacje depozytowo-kredytowe zapewniają lub absorbują krótkoterminową płynność jaka występuje na rynku finansowym[50].

Banki komercyjne, w celu poprawy krótkoterminowej płynności, mogą skorzystać z jednodniowego kredytu lombardowego oferowanego przez bank centralny. Kredyt ten udzielany jest pod zastaw papierów wartościowych posiadanych przez bank ubiegający się o kredyt[51]. W przypadku niezaburzonej wstrząsami gospodarki rynkowej nie występują limity w odniesieniu do udzielanych przez banki centralne kredytów. Obligatoryjne dla banków komercyjnych jest tylko posiadanie wystarczająco efektywnych papierów wartościowych, które mogą być wykorzystywane w tego typu operacjach. Oprocentowanie kredytu zaciąganego w banku centralnym jest wyznaczone przez górną granicę korytarza wahań rynkowej stopy procentowej dla transakcji o takim samym terminie zapadalności.

Banki komercyjne mogą skorzystać z możliwości poprawy swojej płynności i przeznaczenia jej na zwiększenie ilości kredytu dostępnego na rynku dzięki sprzedaży i późniejszej możliwości odkupu zdyskontowanych weksli, które wchodząc w skład portfela banku centralnego, stanowią for-

[49] W. Przybylska-Kapuścińska, *Polityka pieniężna nowych państw członkowskich Unii Europejskiej. Od transformacji przez inflację do integracji*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2007, ss. 397-400.

[50] *Ibidem*, ss. 397-400.

[51] A. Mikos-Sitek, P. Zapadka, *Polskie prawo bankowe: wybrane zagadnienia*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2011, s. 175.

mę kredytu udzielanego przez banki centralne bankom komercyjnym. Kredyt redyskontowy jest ściśle kontrolowany przez bank centralny, który poprzez zmiany poziomu stopy dyskontowej kreują podaż pieniądza kredytowego na rynku bankowym[52].

Banki komercyjne mają możliwość założenia jednodniowej lokaty w banku centralnym, której kwota powiększona o należne odsetki jest zwracana w pierwszym dniu roboczym następującym po dniu wpłacenia środków na konto banku centralnego. Operacje depozytowe banku centralnego kształtowane są przez poziom stopy depozytowej oraz stanowią alternatywę w stosunku do depozytów międzybankowych, o takim samym terminie zapadalności[53]. Mają one za zadanie ograniczenie nadmiernej płynności sektora bankowego, a tym samym zmniejszenie akcji kredytowej banków komercyjnych.

Konwencjonalne cele polityki Europejskiego Banku Centralnego w perspektywie przedkryzysowej

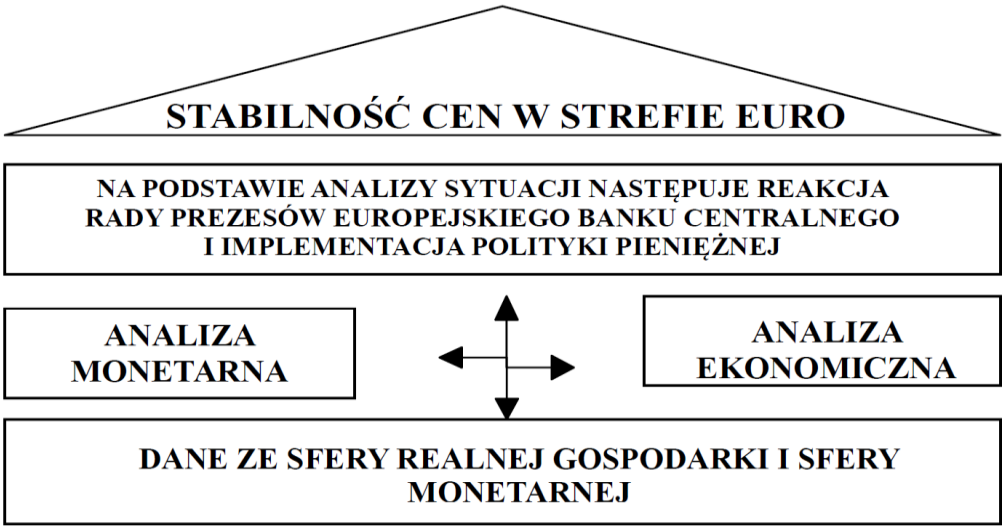
Europejski Bank Centralny jest instytucją odpowiedzialną za opracowywanie i wdrażanie polityki pieniężnej w krajach strefy euro[54]. Na mocy Traktatu z Maastricht celem nadrzędnym EBC jest utrzymanie stabilnego poziomu cen[55]. Według opublikowanej przez Radę Prezesów Europejskiego Banku Centralnego definicji, stabilny poziom cen jest rozumiany jako wzrost zharmonizowanych wskaźników cen konsumenckich (HICP[56]) w strefie euro o nie więcej niż 2%[57]. W celu zapewnienia stabilnego poziomu cen Europejski Bank Centralny dąży do utrzymania inflacji na niskim poziomie, nie przekraczającym 2% w perspektywie średniookresowej[58]. Spójność polityki pieniężnej prowadzonej przez bank centralny strefy euro przyczy-

[52] Z. Ofiarski, *Prawo bankowe*, Oficyna, Warszawa 2008, s. 368.
[53] P. Niczyporuk, A. Talecka, *Bankowość. Podstawowe zagadnienia*, Wydawnictwo Temida 2, Białystok 2011, s. 228.
[54] B. Eichengreen, *Implications of the Euro's Crisis for International Monetary Reform*, Allied Social Science Associated Meetings, 2012, ss. 1-2.
[55] Art. 127 Traktatu o Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE C115 z 9 maja 2008, t. 51 ze zm.).
[56] HICP – ang. Harmonised Index of Consumer Prices- wskaźnik cen konsumpcyjnych mierzony w oparciu o wytyczne wprowadzone przez Unię Europejską analizujący realizację przez kraje członkowskie w oparciu o Traktat z Maastricht wymaganego poziomu inflacji. Zmienność cen badana jest w 12 grupach, w tym m.in. żywności, odzieży i obuwia, zdrowia, edukacji, czy rekreacji i kultury.
[57] J.P. Fitoussi, J. Creel, *How to reform the European Central Bank*, The Centre for European Reform, London 2002, s.20.
[58] W. Baka, *Eurosystem – kształtowanie i realizacja polityki pieniężnej*, „Prawo Bankowe" 2001, nr 2, ss. 29–35.

nia się do stabilizacji oczekiwań inflacyjnych i zwiększenia wiarygodności Europejskiego Banku Centralnego jako instytucji mającej najważniejszy wpływ na kształtowanie polityki monetarnej.

Podstawowym narzędziem oddziaływania EBC są krótkoterminowe stopy procentowe, dzięki którym prowadzona przez niego polityka monetarna wpływa bezpośrednio na sferę pieniężną gospodarek krajów przynależnych do strefy euro i pośrednio na poziom cen w tych krajach. Europejski Bank Centralny prowadzi politykę pieniężną w zakresie stabilności cen w oparciu o dwa filary (rysunek 1):

1. Analizę monetarną – koncentruje się na długookresowym wykorzystaniu relacji zachodzących między ilością pieniądza w obiegu a poziomem cen, średniookresowe i krótkookresowe wskaźniki monetarne wynikające bezpośrednio z analizy ekonomicznej są porównywane ze wskaźnikami długookresowymi w celu kontroli ich znaczenia jako podstawowych elementów decydujących o charakterze prowadzonej przez EBC polityki. W analizie monetarnej kluczową rolę odgrywają agregaty M1, M2 oraz M3.



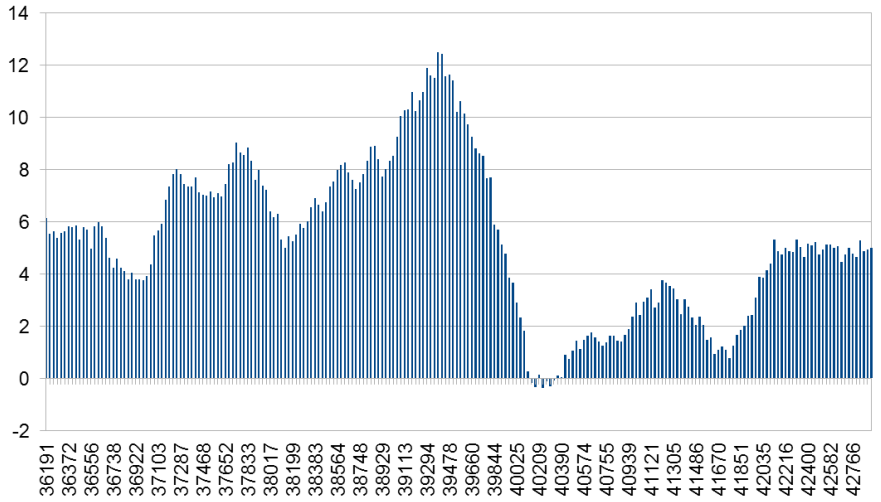
Rysunek 1. Dwa filary w oparciu o które Europejski Bank Centralny prowadzi politykę pieniężną

Źródło: Opracowanie własne na podstawie na podstawie informacji Europejskiego Banku Centralnego, http://w ww.ecb.europa.eu/mopo/strategy/html/index.en.html (online: 25.08.2017).

2. Analizę ekonomiczną – koncentruje się na zmianach poziomu cen w perspektywie krótko i średniookresowej, będących przede wszystkim wynikiem interakcji pomiędzy popytem a podażą na rynkach towarów, usług czy czynników produkcji, uwzględnia nie tylko kondy-

cję finansową sfery monetarnej, ale także kondycję finansową jednostek przynależnych do sfery realnej gospodarki. W analizie ekonomicznej najważniejsze są m.in. poziom PKB krajów strefy euro, bilans płatniczy, poziom zadłużenia, czy poziom produkcji krajowej.

Najważniejszym agregatem monetarnym wykorzystywanym przez Europejski Bank Centralny jest M3[59]. Analizy tego agregatu dokonuje się w perspektywie średnio- i długoterminowej. Przyjęta przez bank centralny strefy euro strategia uniemożliwia bezpośrednią reakcję w wyniku krótkookresowych zmian na rynku, co decyduje o stabilności prowadzonej polityki. Krótkookresowe wahania podaży pieniądza nie mają istotnego wpływu na poziom cen, dlatego Europejski Bank Centralny nie wykorzystuje agregatów M1 i M2 do długofalowych analiz stabilności[60]. Dłuższy okres analizy agregatu M3 daje szansę na dokładną analizę podaży w gospodarce i w konsekwencji jednoznaczne wskazanie sygnałów informujących o negatywnych zmianach, które mogą wywołać efekt niestabilności finansowej, a tym samym bezpośrednio wpłynąć na poziom cen w gospodarce. Bank Centralny strefy euro ustanowił graniczny próg dla tego agregatu na poziomie 4,5% w 1998 r., który informuje o zagrożeniu dla prowadzonej przez ten bank polityki w przypadku przekroczenia tego progu. Zmiany agregatu M3 pokazuje wykres 1.



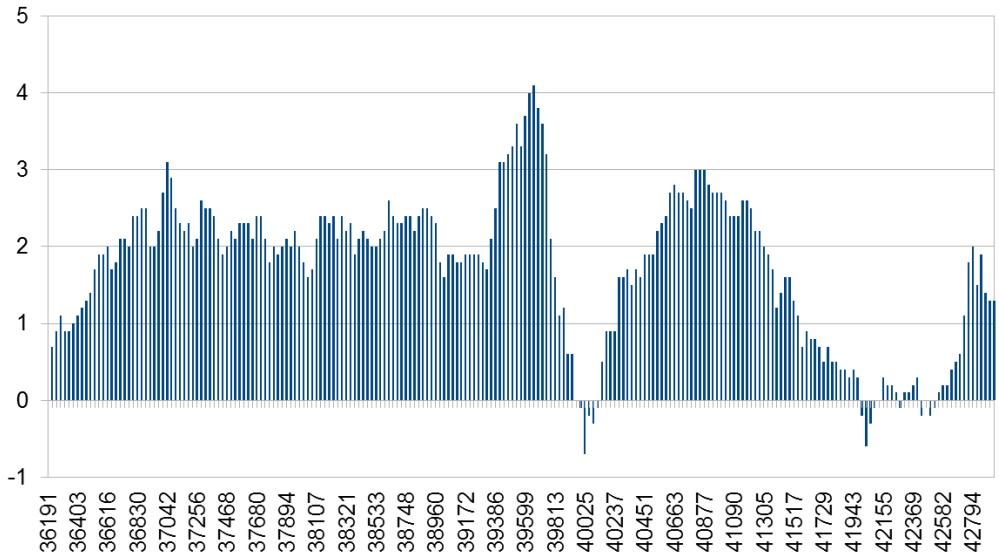
Wykres 1. Średnia miesięczna zmiana agregatu M3 w latach 1999-2017

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Europejskiego Banku Centralnego, http://sdw.ecb.europa.eu/ home. do?chart=t1.2 (online: 27.08.2017).

[59] T. Władyka, M. Smaga (red.), *Instytucje gospodarki rynkowej*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2012, s. 261.

[60] O. Issing, *Monetary Policy in the Euro Area, Strategy and Decision – Making at the European Central Bank*, Cambridge University Press, Cambridge 2002, ss. 12-35.

Przez prawie cały okres analizowany na wykresie wartość agregatu M3 przekraczała 4,5%. Dopiero z końcem roku 2009 poziom ten został ustabilizowany na poziomie niższym od progu granicznego. W 2003 r. Europejski Banki Centralny postanowił, aby nie prowadzić analizy agregatu monetarnego M3 w ujęciu rocznym, ze względu na zmiany tego wskaźnika[61]. Już na początku swojego istnienia Europejski Bank Centralny musiał zmagać się z kryzysem jaki miał miejsce na rynkach światowych w latach 2000-2001. Pomimo tego, że z początkiem roku 2002 na rynkach amerykańskich można było odnotować znaczące wzrosty cen akcji, to w krajach strefy euro wzrosty kursów były mało widoczne. Również stopa wzrostu PKB krajów strefy euro różniła się od stopy wzrostu Stanów Zjednoczonych. Głównym powodem nierównomiernego poziomu ożywienia gospodarczego była zachowawcza polityka Europejskiego Banku Centralnego, niedoświadczonego w realizacji polityki pieniężnej w obliczu zaburzenia płynności rynków finansowych[62].



Wykres 2. Średni miesięczny poziom inflacji w strefie euro w latach 1999-2017

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Europejskiego Banku Centralnego, http://sdw.ecb.europa.eu/ home. do?chart=t1.2 (online:27.08.2017).

[61] M. Graff, *The Quantity Theory of Money in Historical Perspective*, KOF Working Papers No. 196, Swiss Federal Institute of Technology, Zurich 2008, http://ideas.repec.org/p/kof/wpskof/08196.html (*online*: 8.08.2017).

[62] J. Bibow, *The ECB – How much of a success story, really?*, [in:] Hein E. (ed.), *European integration in crisis*, Metropolis Press 2007, p. 310.

Europejski Bank Centralny nie prowadzi restrykcyjnej polityki monetarnej, która umożliwiłaby utrzymanie inflacji poniżej zakładanego poziomu 2%. Pokazuje to wykres 2. Skłania on do wniosku, że dopiero w obliczu ostatniego kryzysu, cel inflacyjny stał się wiodącym elementem polityki pieniężnej banku centralnego strefy euro. Od końca 2012 r. Europejski Bank Centralny kontroluje poziom inflacji tak, aby nie przekraczał on ustalonego w ramach Traktatu z Maastricht poziomu 2%. Na zachowanie się inflacji w strefie euro miało wpływ wprowadzenie Paktu Stabilności i Wzrostu (SGP), który zmusił kraje członkowskie do wypełnienia kryteriów z Maastricht, a tym samym do ograniczenia wydatków rządowych lub zwiększenia obciążeń podatkowych w celu pokrycia deficytów budżetowych[63].

W perspektywie przedkryzysowej Europejski Bank Centralny do roku 2009 prowadził politykę pieniężną z wykorzystaniem tradycyjnych kanałów transmisji do sfery realnej gospodarki. Analizie poddawano dane makroekonomiczne pochodzące z krajów, które przyjęły wspólną walutę oraz konfrontowano je z danymi tych krajów z wcześniejszych okresów[64]. W analizach ujęto także reakcję sfery pieniężnej na szoki zewnętrzne niepodlegające wpływom Europejskiego Banku Centralnego, a tym samym niezależne od jego interwencji na rynku. Jednym z takich czynników była destabilizacja na rynku akcji, jaka miała miejsce w 2001 r. i przełożyła się na bilans płatniczy i wyniki makroekonomiczne krajów przynależących do strefy euro. W tym okresie reakcja banku centralnego strefy polegała na wykorzystaniu kanału stóp procentowych i tym samym zwiększenia płynności na rynku[65]. Europejski Bank Centralny wykorzystując niskie stopy procentowe stymulował wzrost konsumpcji i inwestycji w sferze realnej gospodarki, a tym samym wzrost gospodarczy, co pokazuje wykres 3. W czasie kryzysu z lat 2001-2002 kraje strefy euro odczuły załamanie poziomu wzrostu PKB. Polityka niskich stóp procentowych umożliwiła tym krajom powrót na wyższą ścieżkę wzrostu i na przełomie lat 2006/2007 kraje strefy euro odnotowały przeciętny poziom wzrostu PKB rzędu 3%.

Europejski Bank Centralny oddziałuje bezpośrednio na poziom stóp procentowych na rynku za pomocą operacji otwartego rynku, za które od-

---

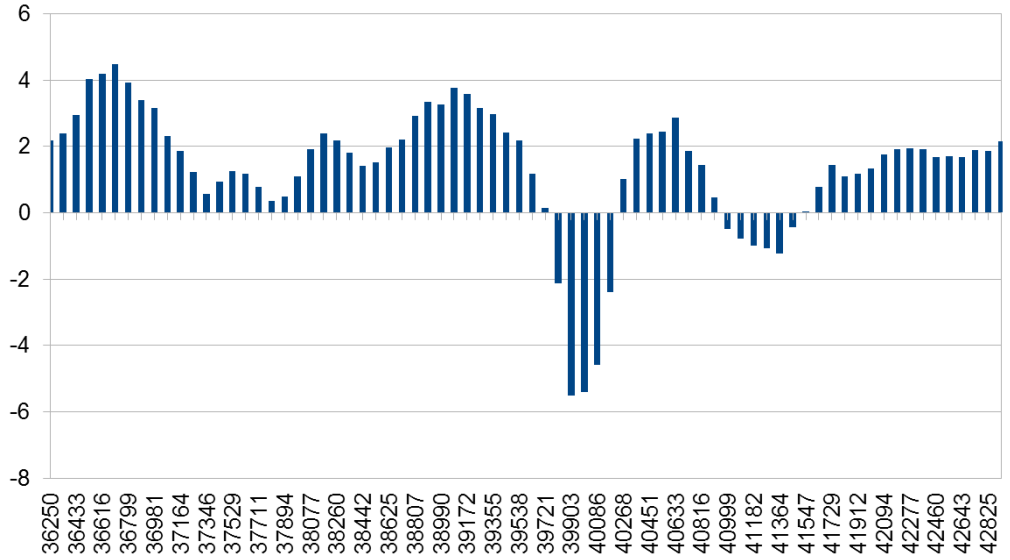
[63] R. Morris, H. Ongena, L. Schuknecht, *The reform and implementation of The Stability and Growth Pact,*
https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpops/ecbocp47.pdf (*online*: 11.08.2017).

[64] J.M. Israël, P. Sandars, A. Schubert, B. Fischer, *Statistics and indicators for financial stability analysis and policy,*
http://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpops/ecbocp145.pdf (*online*: 13.08.2017).

[65] *The Monetary Policy of the ECB,*
http://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/monetarypolicy2001en.pdf
(*online*:13.08.2017).

powiedzialne są banki centralne poszczególnych krajów strefy. Na przełomie lat 2001/2002 wykorzystał on operacje kredytowe w celu zwiększenia płynności na rynku finansowym, a tym samym ograniczenia negatywnych wpływów rynków finansowych na sferę realnej gospodarki. W roku 2003 z 6776 instytucji kredytowych strefy euro, aż 2243 uczestniczyły w operacjach otwartego rynku[66].

Do końca 2004 r. Europejski Bank Centralny prowadził politykę zerowych stóp procentowych. Pod wpływem wzrostu oczekiwań inflacyjnych w 2005 r. podjęto decyzję o stopniowym zwiększaniu poziomu stóp procentowych, a tym samym zmniejszenia podaży pieniądza na rynku i zwiększenia skłonności do oszczędzania. Bank centralny strefy euro chciał w ten sposób ograniczyć niekontrolowany wzrost inflacji, a tym samym ustabilizować poziom cen i płac na rynku. Kanał oczekiwań inflacyjnych jest jednym z najważniejszych kanałów transmisji polityki pieniężnej w krajach strefy euro i decyduje o skuteczności oddziaływania banku centralnego na stabilność sfery realnej gospodarki[67].



Wykres 3. Stopa wzrostu PKB krajów strefy euro w latach 1999-2017
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Europejskiego Banku Centralnego, http://sdw.ecb.europa.eu/ home. do?chart=t1.2 (online:27.08.2017).

[66] Frangakis M., *ECB monetary policy prior to and in the face of the crisis,* http://www.globalmarshallplan.org/sites/default/files/media/frangakis_paper_ecb_april_2011.pdf (*online*: 13.08.2017).
[67] ECB, *Inflation expectations in the Euro area – a review of recent developments*, „ECB Monthly Bulletin", II 2011, pp. 73-81.

Do 2011 r. stopa rezerwy obowiązkowej dla banków komercyjnych krajów strefy euro pozostawała na stałym poziomie równym 2%. Depozyty gromadzone w ramach tej rezerwy były obowiązkowo przetrzymywane na rachunkach krajowych banków centralnych oraz oprocentowane zgodnie z rozporządzeniem Rady Prezesów według stopy procentowej odpowiadającej stopie podstawowych operacji refinansujących[68]. Zwolnione z rezerwy obowiązkowej są depozyty i zobowiązania wynikające z emisji instrumentów finansowych mających charakter dłużny o terminie zapadalności przekraczającym okres dwóch lat[69].

Niekonwencjonalne cele polityki pieniężnej w obliczu kryzysu

Z końcem 2007 r. okazało się, że mechanizmy rynkowe nie będą w stanie rozwiązać problemu recesji, jaka dotknęła Stany Zjednoczone. W obawie przed przełożeniem się kryzysu na sferę realnej gospodarki, System Rezerwy Federalnej zdecydował się na obniżenie stopy dyskontowej oraz stopy funduszy federalnych. Rok później, po upadku banku inwestycyjnego Lehman Brothers, stopa funduszy federalnych kształtowała się na poziomie 1%. Śladem Stanów Zjednoczonych banki centralne takich krajów, jak m.in. Anglia, Szwajcaria, Kanada, czy Europejski Bank Centralny wykorzystały konwencjonalne narzędzia polityki pieniężnej w celu zwiększenia płynności rynku finansowego. Wspólna reakcja pięciu banków centralnych na zaistniałą na rynku sytuację stała się sygnałem dla innych gospodarek do współpracy w ramach przeciwdziałania globalnemu kryzysowi[70]. Na zasadzie jednomyślności banki centralne wielu krajów zdecydowały się do podjęcia skoordynowanych działań w celu zapewnienia wsparcia instytucjom finansowym zagrożonym niewypłacalnością.

Kryzys finansowy, który rozpoczął się w 2007 r. pokazał, że zaufanie do rynku finansowego, nie może być odbudowane bez interwencji banku centralnego. W erze globalizacji kryzys związany z brakiem płynności, może bardzo szybko przekształcić się nie tylko w kryzys związany z niewypłacalnością instytucji finansowych, ale także mieć odzwierciedlenie w pogorszeniu bilansów płatniczych wielu państw świata, a tym samym przenieść się na sferę realnej gospodarki. Banki centralne stały się jedynymi instytucjami odpowiedzialnymi za zapewnienie stabilności makroekonomicznej

---

[68] Linzert T., Nautz D., Bindseil U., *The longer term refinancing operations of the ECB,* http://www.ecb. europa.eu/ pub/pdf/scpwps/ecbwp359.pdf (*online*: 13.08.2017).

[69] ECB, *How to calculate the minimum reserve requirements,* http://www.ecb.europa.eu/mopo/imlement/mr/ht ml/calc. en.html (*online*: 13.08.2017).

[70] M. Stachurska-Waga, *Działania Europejskiego Banku Centralnego wobec kryzysu*, „Analizy", Biuro Analiz Sejmowych, nr 9 (76), 18 maja 2012, s. 2.

oraz finansowej na rynku. Stabilność makroekonomiczną należy rozumieć w tym przypadku jako stabilny poziom cen i wzrostu zatrudnienia. Stabilność finansowa odnosi się do ograniczenia występowania baniek na rynku cen aktywów, zapobiegania odpływowi kapitału mającego istotną rolę dla zachowania płynności finansowania na rynku, a także zapobiegania niewypłacalności instytucji systemowo ważnych z punktu widzenia całej gospodarki.

W Unii Europejskiej dużą rolę w finansowaniu działalności przedsiębiorstw odgrywają kredyty oferowane przez banki komercyjne. W obliczu ograniczenia wolumenu zaciąganych pożyczek na rynku międzybankowym, spowodowanego utratą zaufania, bank centralny strefy euro w drugiej fazie kryzysu zdecydował o udzielaniu bankom komercyjnym pożyczek o stałym oprocentowaniu i nieograniczonej wartości[71].Współczesny kryzys finansowy zmusił Europejski Bank Centralny do zastosowania niekonwencjonalnych metod stymulowania popytu wewnętrznego.

W sytuacji zaburzeń na międzynarodowych rynkach finansowych konwencjonalne metody polegające na obniżaniu stóp procentowych i wykorzystywaniu operacji otwartego rynku w celu zapewnienia płynności sektora finansowego nie działały tak efektywnie, jak w przypadku „zdrowych" gospodarek. Celem banków centralnych stało się pobudzenie wzrostu gospodarczego poprzez zasilenie sfery realnej gospodarki w kapitał, umożliwiający przedsiębiorstwom inwestycje, a tym samym wzrost poziomu zatrudnienia. Wzrost oczekiwań deflacyjnych, zmniejszenie akcji kredytowej, przy jednocześnie niskim poziomie stóp procentowych uniemożliwił najważniejszej instytucji rynku finansowego unii walutowej stosowanie klasycznych instrumentów stymulujących wzrost konsumpcji, inwestycji i zatrudnienia. Niekonwencjonalna polityka wprowadzona przez Europejski Bank Centralny, zwana polityką łagodzenia ilościowego (ang. *quantitative easing policy*) polega na bezpośredniej ingerencji banku centralnego w ilość środków pieniężnych dostępnych w sektorze bankowym[72]. Bank centralny zwiększa płynność sektora poprzez zakup aktywów finansowych, ale celem nie jest jak w przypadku konwencjonalnej polityki pieniężnej zmiana poziomu stóp procentowych na rynku, ale między innymi zmniejszenie kosztu pozyskania kapitału przez przedsiębiorstwa na rynku, który umożliwi sfinansowanie inwestycji i wzrost zatrudnienia.

Celem polityki zastosowanej przez Europejski Bank Centralny było również ograniczenie presji deflacyjnej, która nie tylko skłaniała społeczeństwo do przesunięcia w czasie konsumpcji i inwestycji, ale także przy

[71] J. Osiński (red.), *Banki Centralne wobec kryzysu ekonomicznego*, Wydawnictwo Szkoły Głównej Handlowej, Warszawa 2010, ss. 123-124.

[72] I. Yotov, *The Quarters Theory: The Revolutionary New Foreign Currencies Trading Method*, John Wiley&Sons Inc., New Jersey 2010, pp. 63-64.

jednoczesnym wzroście kosztów stałych w przedsiębiorstwach wpływała na zmniejszenie opłacalność produkcji. Polityka łagodzenia ilościowego jest gwarancją dla inwestorów, co do kształtowania się niskich stóp procentowych w dłuższym horyzoncie czasowym, a tym samym zmniejszenia premii za ryzyko będącej składową realnej stopy procentowej.

Kryzys w strefie euro można podzielić na trzy etapy. Pierwszy etap związany jest bezpośrednio z zawirowaniami na międzynarodowych rynkach finansowych, spowodowanymi załamaniem na rynku nieruchomości w Stanach Zjednoczonych. Druga fala kryzysu, która dotknęła strefę euro w 2010 r. związana była z problemem niewypłacalności Grecji. W drugiej połowie 2011 r. ponownie Europejski Bank Centralny musiał zmierzyć się z problemem recesji wywołanej nadmiernym zadłużeniem w wybranych gospodarkach strefy euro i problemami sektora bankowego. Aktywna polityka pieniężna Europejskiego Banku Centralnego pomogła przezwyciężyć negatywne zjawiska, jakie pojawiły się w następstwie załamania na rynku nieruchomości w Stanach Zjednoczonych. W Europie widmo kryzysu pojawiło się na początku sierpnia 2007 r., kiedy to jeden z największych europejskich banków BNP Paribas ogłosił tymczasowe zawieszenie publikowania notowań oraz wypłat dla inwestorów z trzech podległych mu funduszy: Parvest Dynamic ABS, ABS Euribor oraz ABS Eonia, w celu ochrony inwestorów przed negatywnymi skutkami załamań na rynku amerykańskich funduszy inwestycyjnych[73].

W przededniu kryzysu w obawie przed niewypłacalnością kontrahentów, banki komercyjne w strefie euro zmniejszyły wolumen transakcji zawieranych na rynku międzybankowym. Ograniczenie płynności sektora bankowego w sierpniu 2007 r. wywołało natychmiastową reakcję Europejskiego Banku Centralnego w postaci operacji refinansujących[74]. Gdy z końcem 2007 r. sytuacja na rynku międzybankowym nie uległa poprawie, Europejski Bank Centralny zdecydował o przeprowadzeniu operacji refinansujących o terminie zapadalności 6 miesięcy[75].We wrześniu 2008 roku upadek jednego z największych banków inwestycyjnych w Stanach Zjednoczonych, Lehman Brothers, wywołał reakcję również na europejskim rynku finansowym.

Banki komercyjne strefy euro chcąc uniknąć sytuacji jaka zaistniała na rynku nieruchomości w Stanach Zjednoczonych, ograniczyły akcję kredytową zwiększając wymagania stawiane kredytobiorcom. Przedsiębiorstwa

---

[73] L. Allen, *The global economic crisis: a chronology*, Reaktion Books Ltd., Padstow 2013, pp. 112-113.

[74] E. Warren, *Global Context and International Effects of the TARP,* http://publicintelligence.net/-congressional-oversight-panel-global-context-and-international-effects-of-tarp-report/(*online*: 24.08.2017), p. 51.

[75] J. De Hann, H. Berger, *The European Central Bank at Ten*, Springer, New York 2010, p. 89.

europejskie, które w przeciwieństwie do przedsiębiorstw amerykańskich finansujących swoje przedsięwzięcia z emisji papierów wartościowych, wykorzystują finansowanie zewnętrzne w postaci kredytu bankowego, musiały zmniejszyć swoje nakłady inwestycyjne i rozwojowe. Europejski Bank Centralny, którego podstawowym zadaniem jest utrzymanie stabilnego poziomu cen, zdecydował w porozumieniu z Systemem Rezerwy Federalnej i innymi bankami centralnymi o obniżeniu stóp procentowych w celu ustabilizowania sytuacji na rynku pieniężnym i ograniczenia negatywnego wpływu zmniejszonej akcji kredytowej banków komercyjnych na gospodarkę. Od października 2008 roku do maja 2009 roku podstawowa stopa procentowa strefy euro, stopa refinansowa, została obniżona do poziomu 1%[76].

Zawirowania na światowych rynkach finansowych wymusiły na Europejskim Banku Centralnym wykorzystanie niekonwencjonalnych metod umożliwiających ustabilizowanie cen. W drugiej połowie 2009 r. zapadalność długoterminowych operacji refinansujących zwiększających płynność została przedłużona z 3 do 12 miesięcy[77]. W tym samym czasie zwiększono listę dopuszczalnych aktywów, które mogły być wykorzystane przez banki komercyjne w operacjach refinansujących. Europejski Bank Centralny zadbał także o płynność rynku walutowego poprzez umowę zawartą z Systemem Rezerwy Federalnej dotyczącą dolarowej linii swapowej, która umożliwiła zakup dolara na rynku pierwotnym[78]. W drugiej połowie 2009 r. wprowadzono program zakupu obligacji zabezpieczonych o łącznej wartości 60 mld euro, którego celem było ustabilizowanie sytuacji na rynku finansowym poprzez[79]:

1. redukcja kosztów związanych z zaciągnięciem zobowiązania w sektorze bankowym przez przedsiębiorstwa i osoby prywatne, a tym samym stymulowanie wzrostu inwestycji i konsumpcji w gospodarce,
2. zwiększenie płynności sektora finansowego i wolumenu transakcji zawieranych na rynku międzybankowym,
3. wpływanie na krótkoterminowe stopy procentowe rynku międzybankowego.

Niekonwencjonalne metody zastosowane w latach 2008-2009 przez Europejski Bank Centralny miały ogromne znaczenie w utrzymaniu poziomu cen na stabilnym poziomie. Skuteczna interwencja banku centralnego stre-

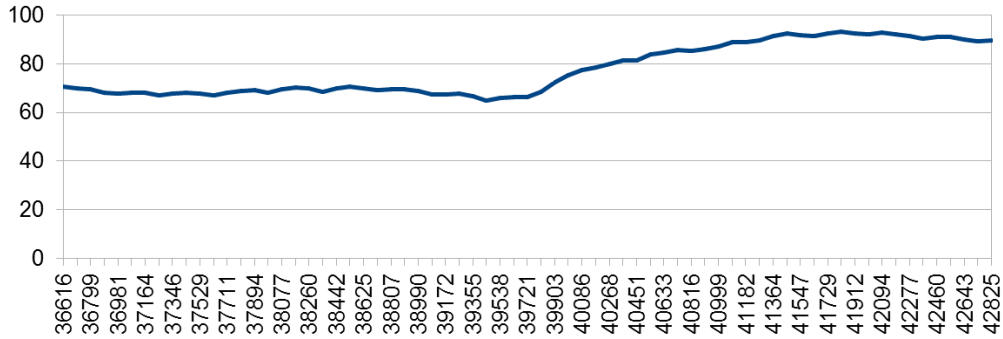
---

[76] F. Pasiouras, *Greek Banking: From the Pre-Euro Reforms to the Financial Crisis and Beyond*, Palgrave Macmillan, Hampshire 2012, p. 61.
[77] J. De Hann, H. Berger, *The European Central Bank at Ten*, Springer, New York 2010, p. 89.
[78] W.A. Allen, *International Liquidity and the Financial Crisis*, Cambridge University Press, New York 2013, p. 118.
[79] J. Jílek, *Finance v globální ekonomice II: Měnová a kurzová politika*, Grada Publishing, Praha 2013, p. 230.

fy euro wpłynęła na poziom inflacji, który na przełomie lat 2009-2010 nie przekraczał 2%.

Drugi etap kryzysu, jaki dotknął strefę euro, unaocznił się w połowie 2010 r. na skutek niepokojących informacji dotyczących zagrożenia niewypłacalnością greckiej gospodarki. Przyczyną kryzysu zadłużeniowego, który dotknął strefę euro w tym czasie było długotrwałe utrzymywanie przez rządy takich krajów, jak m.in. Grecja deficytów strukturalnych, które nie spełniały wymogów traktatu z Maastrich[80].

Ograniczenie płynności na światowych rynkach finansowych spowodowane upadkiem jednego z największych banków inwestycyjnych w Stanach Zjednoczonych zmniejszyła zaufanie inwestorów, którzy domagali się wyższych stóp zwrotu z bardziej ryzykownych przedsięwzięć. Zwiększyło to koszty finansowania deficytów budżetowych środkami pochodzącymi z emisji obligacji rządowych, które przy jednoczesnym spadku wzrostu gospodarczego zwiększyły dług publiczny tych gospodarek. Wykres 4 przedstawia udział długu rządowego w relacji do PKB strefy euro w latach 2000-2017.



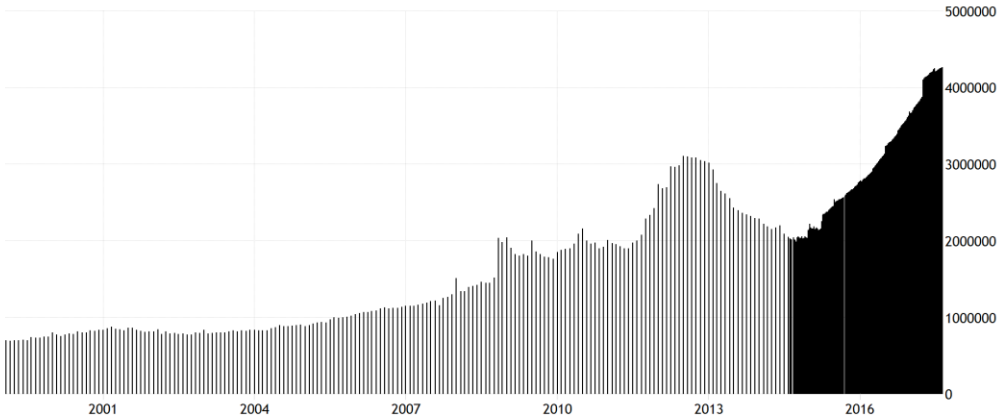
Wykres 4. Zmiany poziomu zadłużenia rządowego w stosunku do Produktu Krajowego Brutto w strefie euro w latach 2000-2017

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Europejskiego Banku Centralnego,http://sdw.ecb.europa.eu/home. do?chart=t1.11 (online: 27.08.2017).

Do 2007 r. problem zadłużenia w strefie euro praktycznie nie występował. Większość krajów spełniała wymogi dotyczące długu publicznego określone w Traktacie z Maastrich. Od 2007 r. sytuacja uległa pogorszeniu. Tempo wzrostu PKB w całej strefie uległo spowolnieniu, a wydatki rządowe wzrosły. W 2009 r. Grecja została zmuszona do przyjęcia szeregu reform mających na celu dostosowanie aktualnych wskaźników gospodarczych do poziomów określonych w traktacie założycielskim strefy euro. Znacznie ograniczono wydatki rządowe, co przełożyło się na dalszy spadek

[80] Traktat o Unii Europejskiej (Dz.U. z 2004 roku, Nr 90, poz. 864/30).

konsumpcji, inwestycji i zatrudnienia, przy jednoczesnym wzroście zadłużenia zagranicznego. Europejski Bank Centralny zdecydował w tym czasie o interwencji na rynku finansowym w postaci zakupu na rynku wtórnym obligacji emitowanych przez rząd Grecji[81]. Działanie to miało na celu nie tylko zmniejszenie oprocentowania tych obligacji, a tym samym ograniczenie kosztów związanych z obsługą zadłużenia, jakie musiałaby ponieść Grecja, ale także usprawnienia funkcjonowania podstawowych narzędzi interwencyjnych banku centralnego strefy euro, takich jak m.in. zmiana stóp procentowych. W celu zapewnienia stabilności na rynkach finansowych zakup obligacji połączono z przeprowadzeniem w tym samym okresie operacji otwartego rynku absorbujących nadmierną płynność sektora finansowego. W tym samym okresie odnotowano wzrost poziomu inflacji w całej strefie euro[82]. W obawie przed dalszym wzrostem poziomu cen Europejski Bank Centralny podjął decyzję o wprowadzeniu kolejnego etapu interwencji na rynku obligacji rządowych.



Wykres 5. Zmiany bilansu banku centralnego strefy euro w latach 2000-2017 (w mln EUR)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Europejskiego Banku Centralnego, https://tradingeconomics. com/euro-area/central-bank-balance-sheet (online: 27.08.2017).

W 2010 r. Międzynarodowy Fundusz Walutowy i niektóre państwa strefy euro zwiększyły wolumen dostępnego dla Grecji kredytu, przy jednoczesnym wprowadzeniu programu dostosowawczego gospodarki, który miał służyć ustabilizowaniu wskaźników makroekonomicznych. Zmniejszenie wydatków rządowych w Grecji, wymuszone przez pożyczkodawców, wy-

[81] M. Mitsopoulos, T. Pelagidis, *Understanding the Crisis in Greece: From Boom to Bust*, Palgrave Macmillan, Hampshire 2011, ss. 190-191.

[82] Measuring inflation – the Harmonised Index of Consumer Prices (HICP), http://www.ecb.europa.eu/stats/prices/hicp/html/inflation.en.html (*online*:27.08.2017)

wołało kolejną falę recesji. Tempo wzrostu gospodarczego zmniejszyło się, a zaufanie inwestorów do emitowanych przez rząd grecki obligacji spadło. Wymusiło to kolejną interwencję Europejskiego Banku Centralnego na rynku pieniężnym w postaci kolejnej transzy zakupu greckich obligacji[83]. Skutkiem działań podjętych przez Europejski Bank Centralny w trakcie kryzysu zadłużeniowego, jaki dotknął strefę euro po 2010 r., było zwiększenie jego bilansu o ponad 70%, co pokazuje wykres 5. Wynikało to ze wzrostu aktywów finansowych na skutek przeprowadzonych w czterech transzach długoterminowych operacji refinansujących. Bank centralny strefy euro stabilizował sytuację makroekonomiczną zwiększając płynność sektora bankowego, a tym samym stymulując akcję kredytową na rynku.

Z końcem 2011 r. podjęto decyzję o kolejnych interwencjach w celu obniżenia stopy procentowej na rynku międzybankowych pożyczek typu *overnight* do poziomu nie przekraczającego 0,25%. W drugiej połowie roku 2012 zbliżono poziom tych stóp do 0%[84]. Niekonwencjonalne narzędzia zastosowane przez Europejski Bank Centralny stymulujące popyt wewnętrzny w krajach zagrożonych kryzysem zadłużeniowym nie wywołały negatywnego wpływu na poziom cen w całej strefie. Pomimo tego, że w 2011 r. poziom inflacji w strefie wzrósł o 1 pkt proc. w porównaniu z rokiem poprzednim, to przyczyną tej sytuacji nie były działania banku centralnego, ale sytuacja makroekonomiczna zadłużonych krajów.

Działalność Europejskiego Banku Centralnego, który stał się gwarantem uzyskania przez inwestorów zwrotu z obligacji emitowanych przez zadłużone rządy, stanowiła impuls do nadmiernego zadłużania się na rynku finansowym państw borykających się z problemami deficytów strukturalnych. Polityka pieniężna stosowana przez bank centralny strefy euro pełni funkcję ubezpieczenia, gwarantującego inwestorom zwrot zainwestowanych przez nich środków, a sam Europejski Bank Centralny stał się pożyczkodawcą ostatniej instancji dla rządów borykających się z problemem niewypłacalności.

Podsumowanie

Kryzys finansowy lat 2008-2012 spowodował wzrost znaczenia banków centralnych w kształtowaniu polityki państwa i wpłynął na strukturę nie tylko krajowych rynków finansowych, ale przede wszystkim globalnego

[83] S. Sharma, *Global Financial Contagion: Building a Resilient World Economy after the Subprime Crisis*, Cambridge University Press, New York 2013, pp. 124-126.
[84] P. De Grauwe, *Economics of Monetary Union*, Oxford University Press, New York 2014, p. 200.

rynku finansowego. Bank centralny jako animator rynku nie decyduje tylko o sytuacji na rynku finansowym, ale poprzez instrumenty monetarne wpływa na sferę realnej gospodarki, kształtując podstawowe wskaźniki makroekonomiczne.

W rozdziale szczególną uwagę zwrócono na rolę banku centralnego jako inwestora ostatniej instancji, odpowiedzialnego za przywrócenie stabilnej sytuacji na rynku oraz wsparcie rządów borykających się z problemem nadmiernego zadłużenia zagrażającego efektywnemu funkcjonowaniu państwa. Banki centralne w obliczu załamania na rynkach finansowych inwestowały swoje nadwyżki na rynkach, aby nie dopuścić do sytuacji, w której niewypłacalność systemowo ważnych instytucji spowoduje znaczne zmiany w podstawowych wskaźnikach makroekonomicznych. Ze względu na swoją niezależność w kształtowaniu polityki pieniężnej, bank centralny jest dla inwestorów bardziej wiarygodną instytucją niż na przykład instytucje rządowe. Niezależność instytucjonalna pozwoliła wpłynąć na oczekiwania inwestorów, a tym samym ustabilizować wahania stóp rynku międzybankowego.

Z przeprowadzonych analiz na przykładzie Europejskiego Banku Centralnego wynika, że rola współczesnych banków centralnych skupia się nie tylko na zapewnieniu stabilnego poziomu cen i zatrudnienia, ale także zapobieganiu odpływowi kapitału, w celu zachowania płynności finansowania na rynku, czy zapobiegania niewypłacalności instytucji systemowo ważnych z punktu widzenia całej gospodarki. Nowe instrumenty monetarne wykorzystane przez banki centralne miały za zadanie zwiększyć zaufanie inwestorów, co do kształtowania się niskich stóp procentowych w dłuższym horyzoncie czasowym, wpływać na oczekiwania społeczeństwa co do kształtowania się poziomu stóp procentowych i inflacji w dłuższym okresie lub zmniejszyć obawy przedsiębiorstw, co do opłacalności zewnętrznego finansowania ich przedsięwzięć.

3 CYBERBEZPIECZEŃSTWO W UNII EUROPEJSKIEJ

Słowa kluczowe: cyberbezpieczeństwo, cyberprzestrzeń, cyberzagrożenia, Unia Europejska.

Wprowadzenie

XXI w. śmiało można nazwać erą powszechnej cyfryzacji. Po raz pierwszy internet oraz systemy teleinformatyczne odgrywają tak wielką rolę w niemal każdej dziedzinie życia osób prywatnych, instytucji, państw i wspólnot międzynarodowych. Mówi się wręcz o powszechnej cyfryzacji społecznej oraz gospodarczej. Często stosuje się również takie określenia, jak gospodarka cyfrowa, e-gospodarka czy gospodarka sieciowa. Zdaniem T. Gobana-Klasa i P. Sienkiewicza „bez telekomunikacji i jej szeroko rozumianych usług nie jest możliwa działalność w skali ponadlokalnej. W tym sensie telekomunikacja jest podstawą życia zbiorowego współczesnych społeczeństw. Zdają sobie z tego sprawę przedstawiciele rządów, biznesu, nauki, kultury, kościołów. Rada Europy w wielu rezolucjach wskazuje na zasadnicze znaczenie telekomunikacji dla rozwoju społecznego”[1].

Szybki rozwój technologiczny spowodował, że jednym z kluczowych elementów z perspektywy ochrony interesów człowieka stało się takie zabezpieczenie procesu informatyzacji życia, który chronił będzie ludzi przed konsekwencjami swojej własnej pomysłowości.

Celem rozdziału jest przedstawienie stanu cyberbezpieczeństwa w państwach należących do Unii Europejskiej (UE) oraz wskazanie kierunków i wyzwań stojących przed instytucjami publicznymi oraz prywatnymi zajmującymi się omawianym obszarem.

Cyberbezpieczeństwo – ramy pojęciowe i typologia zagrożeń

Wielu badaczy od dawna zastanawia się nad konsekwencjami tak szybkiego postępu technologicznego, próbując jednocześnie odpowiedzieć na pytania co będzie dalej. W. Januszko pisze między innymi: „Rewolucja infor-

[1] T. Goban-Klas, P. Sienkiewicz, *Społeczeństwo informacyjne: szanse, zagrożenia, wyzwania*, Wydawnictwo Fundacji Postępu Telekomunikacji, Kraków 1999, s. 5.

macyjna doprowadziła do utworzenia globalnej sieci komputerowej (Internetu) oraz milionów sieci lokalnych stale albo okresowo z nim połączonych. Większość dochodu narodowego rozwiniętych gospodarek pochodzi z sektora informacyjnego, a realokacja i globalny dostęp do informacji są kluczowym czynnikiem wzrostu wydajności i konkurencyjności przemysłu. (…). Z drugiej zaś strony trzeba być świadomym zagrożeń występujących na tej drodze. Otwartość i demokratyzacja będące cechą dnia dzisiejszego rodzi pokusę dla fanatyków, terrorystów, hakerów mogących i mających niepowtarzalną szansę zachwiać podstawami krajów, narodów czy cywilizacji. Niebezpieczeństwem może tu być fakt narastającego rozwarstwienia społecznego grup społecznych, krajów i narodów na tych, którzy do tej epoki będą dobrze przygotowani i na tych, którzy nie będą w stanie jej sprostać”[2].

Cyberbezpieczeństwo jest zatem pojęciem bardzo pojemnym i trudnym do zdefiniowania. M. Madej i M. Terlikowski rozumieją je jako „zdolność określonego podmiotu do pozyskania i zachowania, w formie niezmienionej bez jego zgody i wiedzy, wszelkiego rodzaju informacji utrwalonej w postaci cyfrowej oraz możliwość jej bezpiecznego (tzn. nienarażonego na przechwycenie, zniszczenie lub nieuprawnioną modyfikację) przetwarzania, przesyłania i upowszechniania”[3]. Jest to bardzo ogólna definicja, którą odnieść można do różnych typów podmiotów, w cyberprzestrzeni obecnie funkcjonują bowiem, zarówno osoby prywatne oraz ich grupy, jak i instytucje, przedsiębiorstwa, stowarzyszenia, państwa i wspólnoty regionalne czy międzynarodowe (o charakterze pozamilitarnym i militarnym). Dla każdego z użytkowników sieci teleinformatycznych bezpieczeństwo informacyjne oznacza więc zupełnie coś innego.

Autorzy publikacji *Cyberbezpieczeństwo – wyzwanie współczesnego prezesa*[4], opracowanej na podstawie raportu KPMG International (*Cyber security: a failure of imagination by CEOs*) uważają, że aktualnie cyberbezpieczeństwo to problem dotyczący każdej firmy, choć nie wszyscy szefowie i pracownicy firm to sobie uświadamiają. Badania przeprowadzone w roku 2015[5] wskazują, że 72% prezesów firm z trudem nadąża za rozwojem technologii. I choć ok. 50% ankietowanych prezesów uważa[6], że ich firmy

[2] W. Januszko, *Czy podążanie współczesnych społeczeństw w stronę struktur sieciowych stwarza szanse czy zagrożenia?, bbc.uw.edu.pl/Content/20/09.pdf (online:* 10.07.2017).

[3] M. Lakomy, *Cyberprzestrzeń jako nowy wymiar rywalizacji i współpracy państw*, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2015, s. 17.

[4] *Cyberbezpieczeństwo – wyzwanie współczesnego prezesa*, KPMG, 2016.

[5] *Ibidem*.

[6] Deklarowana gotowość firmy na cyberataki zależy od położenia geograficznego – w Stanach Zjednoczonych 87% prezesów uważa, że ich firmy są przygotowane, w Europie mniej niż jedna trzecia.

są przygotowane na ewentualne incydenty związane z cyberbezpieczeństwem i w połowie badanych firm powołano dyrektorów do spraw cyberbezpieczeństwa lub zespoły zajmujące się tą problematyką, to ponad 20% firm wcale nie planuje ich zatrudnienia, a ponad 10% firm nie ma w planach ani modernizacji obecnej technologii, ani zmian w procesach wewnętrznych (takich jak np. udostępnianie danych, korzystanie z urządzeń) czy zewnętrznych (zbieranie danych, przetwarzanie transakcji).

Ciekawostką jest fakt, że tylko w jednej trzeciej badanych firm dokonano zmian w procesach zewnętrznych, choć w ostatnich latach najgłośniejsze i najbardziej spektakularne zagrożenia spowodowane były za sprawą dostawców zewnętrznych, dzięki którym cyberprzestępcy obeszli systemy zabezpieczeń atakowanych firm. Wyniki badań przeprowadzonych w roku 2016 przez Cube Research we współpracy z EY i Chubb[7] są tak niepokojące: 41% pracowników badanych firm nigdy nie uczestniczyło w żadnym szkoleniu z zakresu cyberbezpieczeństwa, 53% firm nie weryfikuje w żaden sposób wiedzy pracowników uczestniczących w takich szkoleniach, w 43% firm nie używa się systemu ostrzegania o incydentach związanych z systemami teleinformatycznymi, 40% badanych firm nie posiada wdrożonych rozwiązań pozwalających na wykrycie zagrożeń w swojej sieci teleinformatycznej, w 40% badanych firm nie testuje się bezpieczeństwa infrastruktury informatycznej przed wdrożeniem zmian w systemach teleinformatycznych itd. Cieszyć może jedynie to, że 89% firm korzysta z firewalla, a 93% ma zainstalowany program antywirusowy. Niektórzy szefowie firm decydują się natomiast na zatrudnienie tzw. „etycznych hakerów"[8], których zadaniem jest wykrycie oraz wskazanie słabości systemów teleinformatycznych.

Zagrożenia występujące w cyberprzestrzeni można zatem podzielić na takie, których źródłem jest technika (np. awarie sprzętu, zasilania itp.) i takie, których źródłem są ludzie. Do drugiej z tych grup zalicza się nie tylko zagrożenia spowodowane przez ludzkie błędy (wynikające np. z nieświadomości użytkowników lub lekceważenia obowiązków przez personel przedsiębiorstw i instytucji), ale wiele rodzajów działań, wynikających z najrozmaitszych motywacji i mających różny stopień zasięgu i szkodliwości. Konwencja Rady Europy wprowadza klasyfikację cyberprzestępstw[9], dzieląc je na:

---

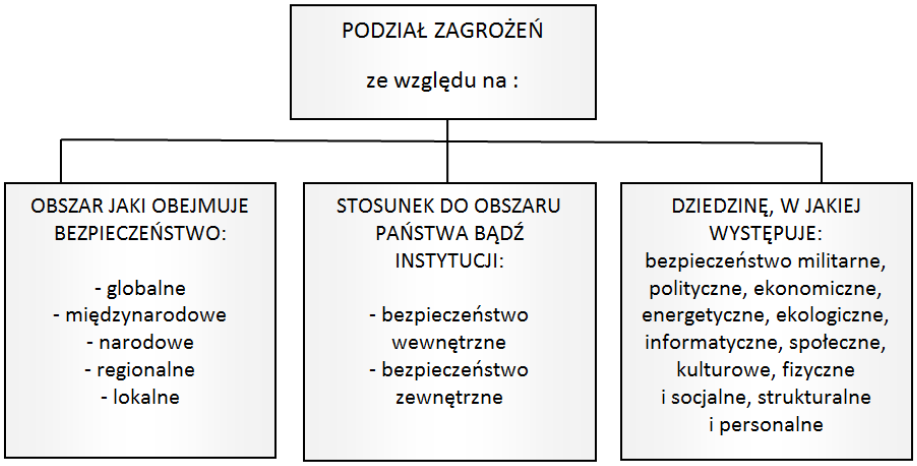
[7] *Cyberbezpieczeństwo firm. Raport z badania*, *ey.media.pl/file/attachment/1080018/1e/ey_raport_cyberbezpieczenstwo_firm.pdf* (*online:* 1.08.2017).

[8] *Cyberbezpieczeństwo – wyzwanie współczesnego prezesa*, *op. cit.*

[9] M. Siwicki, *Podział i definicja cyberprzestępstw*, „Prokuratura i Prawo" 2012, nr 7-8; Konwencja Rady Europy o cyberprzestępczości, sporządzona w Budapeszcie dnia 23 listopada 2001 r. (Dz.U. 2015 poz. 728).

1. przestępstwa przeciwko poufności, integralności oraz dostępności danych informatycznych (nielegalny dostęp do danych, nielegalne ich przechwytywanie lub naruszenie ich integralności, naruszenie integralności systemu, niewłaściwe użycie urządzeń);
2. przestępstwa komputerowe (w tym komputerowe fałszerstwa oraz oszustwa);
3. przestępstwa uznane za działalność przestępczą ze względu na ich charakter lub treść informacji (pornografia dziecięca, treści rasistowskie lub ksenofobiczne, groźby i zniewagi motywowane rasizmem lub ksenofobią);
4. przestępstwa polegające na naruszeniu praw autorskich i praw pokrewnych.

R. Tadeusiewicz[10] proponuje podział cyberzagrożeń ze względu na obszar, stosunek do obszaru państwa lub instytucji oraz dziedzinę, której zagrożenie dotyczy. Podział ten ilustruje rysunek 1.



Rysunek 1. Podział zagrożeń ze względu na wybrane kryteria
Źródło: R. Tadeusiewicz, Zagrożenia w cyberprzestrzeni, „Nauka" 2010, nr 4.

Poważne utrudnienie w ściganiu i karaniu cyberprzestępców stanowi często problem z określeniem miejsca popełnienia przestępstwa, ponieważ przestępczość teleinformatyczną cechują często transgraniczność i wielomiejscowość[11]. Tymczasem od miejsca popełnienia przestępstwa zależy to, jakie prawo zostanie wobec przestępcy zastosowane. Co prawda w takich przypadkach na ogół stosuje się tzw. zasadę terytorialności, czyli (zgodnie

[10] R. Tadeusiewicz, *Zagrożenia w cyberprzestrzeni*, „Nauka" 2010, nr 4.
[11] A. Stępniewska, *Ściganie przestępstw popełnionych w cyberprzestrzeni* [w:] *Cyberbezpieczeństwo*, Wardyński i Wspólnicy, Warszawa 2014, ss. 16-19.

z art. 5 kodeksu karnego[12]) wobec sprawcy, który popełnia przestępstwo na terenie Polski (albo na pokładzie polskiego samolotu lub statku) stosuje się polskie przepisy, ale są od tej zasady wyjątki. Polskie prawo w tym względzie zbieżne jest z Konwencją Rady Europy o cyberprzestępczości[13] i z dyrektywą 2013/40 Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczącą ataków na systemy informatyczne[14]. Konwencja Rady Europy reguluje także zasady współpracy między państwami, które ją ratyfikowały. Są one zobowiązane do udzielania sobie pomocy prawnej przy ściganiu cyberprzestępców i prowadzeniu przeciwko nim postępowań. Prawo do odmowy takiej pomocy przysługuje im jeśli uzna, że sprawa dotyczy przestępstwa politycznego lub gdy udzielenie pomocy może stanowić zagrożenie dla suwerenności, bezpieczeństwa, porządku publicznego albo innych istotnych interesów państwa będącego stroną Konwencji.

Cyberbezpieczeństwo w strukturach UE

Państwa zrzeszone w UE oprócz wszelkich innych systemów cyberbezpieczeństwa, które wdrażają lub planują wdrożyć mogą też liczyć na pomoc unijną w dziedzinie tworzenia ram prawnych dla cyberochrony i cyberobrony oraz na działające na tym polu instytucje unijne.

Europejska Agencja ds. Bezpieczeństwa Sieci i Informacji (ENISA) powstała już w 2004 r., na podstawie rozporządzenia (WE) nr 460/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 10 marca 2004 r.[15], a na podstawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 526/2013 z dnia 21 maja 2013 r.[16] rozszerzono zakres jej działalności. Pierwotnie powołano ją głównie do zadań analitycznych i badawczych, których wyniki miały pomóc przy tworzeniu polityk cyberbezpieczeństwa w UE oraz tworzeniu dobrych praktyk i ustanawianiu standardów w tej dziedzinie. Obecnie działaniami swoimi wspiera proces tworzenia skutecznych rozwiązań z zakresu cyberbezpieczeństwa państw członkowskich UE i innych organów unij-

[12] Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny
(Dz.U. 1997 r. Nr 88 poz. 553 z póź. zm.)
[13] Konwencja Rady Europy o cyberprzestępczości.
[14] Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/40/UE z dnia 12 sierpnia 2013 r. dotycząca ataków na systemy informatyczne i zastępująca decyzję ramową Rady 2005/222/WSiSW (Dz.Urz. UE PL L 218/8, 14.8.2013).
[15] Rozporządzenie (WE) nr 460/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 10 marca 2004 r. ustanawiające Europejską Agencję ds. Bezpieczeństwa Sieci i Informacji (Dz.U. L 77 z 13.3.2004, str. 1).
[16] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 526/2013 z dnia 21 maja 2013 r. w sprawie Agencji Unii Europejskiej ds. Bezpieczeństwa Sieci i Informacji (ENISA) oraz uchylające rozporządzenie (WE) nr 460/2004 (Dz.Urz. UE, PL 18.6.2013, L 165/41).

nych, m.in. Agencji Unii Europejskiej ds. Szkolenia w Dziedzinie Ścigania (CEPOL), Organu Europejskich Regulatorów Łączności Elektronicznej (BEREC), Europejskiej Agencji Bezpieczeństwa Lotniczego (EASA), Europejskiej Agencji ds. Zarządzania Operacyjnego Wielkoskalowymi Systemami Informatycznymi w Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości (eu-LISA)[17]. Opracowuje też metodologię międzynarodowych ćwiczeń z ochrony cyberprzestrzeni i prowadzi je. W 2012 r. przeprowadziła szkolenie dla sektora bankowego, w 2014 dla sektorów telekomunikacyjnego oraz energetycznego, a w 2016 r. dla dostawców internetu oraz firm z sektora bezpieczeństwa technologii informacyjnej (IT). Europejska Agencja ds. Bezpieczeństwa Sieci i Informacji wyznaczona została jako punkt, do którego należy przekazywać informacje o incydentach naruszenia bezpieczeństwa i integralności sieci telekomunikacyjnych, zebrane przez organy poszczególnych państw członkowskich od dostawców usług teleinformatycznych. Oczywiście ENISA nadal publikuje też opracowania i raporty związane z cyberbezpieczeństwem, zapoznając obywateli UE z aktualną sytuacją w tej dziedzinie i rekomendując im zalecane przez fachowców rozwiązania. W 2016 r. opublikowała m.in. takie pozycje, jak:

1. *Securing Smart Airports* (raport dotyczący bezpieczeństwa na inteligentnych lotniskach),
2. *Cyber Security and Resilience of smart cars. Good practices and recommendations* (publikację zawierającą między innymi przegląd dobrych praktyk i rekomendacje w dziedzinie bezpieczeństwa inteligentnych samochodów),
3. *Distributed Ledger Technology & Cybersecurity. Improving information security in the financial sector* (pozycję o cyberberpieczeństwie sektora finansowego),
4. *Security of Mobile Payments and Digital Wallets* (raport o bezpieczeństwie mobilnych płatności oraz cyfrowych portfeli),
5. *Smart Hospitals. Security and Resilience for Smart Health Service and Infrastructures* (pozycję dotyczącą zagrożeń w inteligentnej służbie zdrowia),

a w 2017 roku:

1. *ENISA Threat Landscape Report 2016. 15 Top Cyber-Threats and Trends*,
2. *Cyber Europe 2016: After Action Report. Findings from a cyber crisis exercise in Europe.*

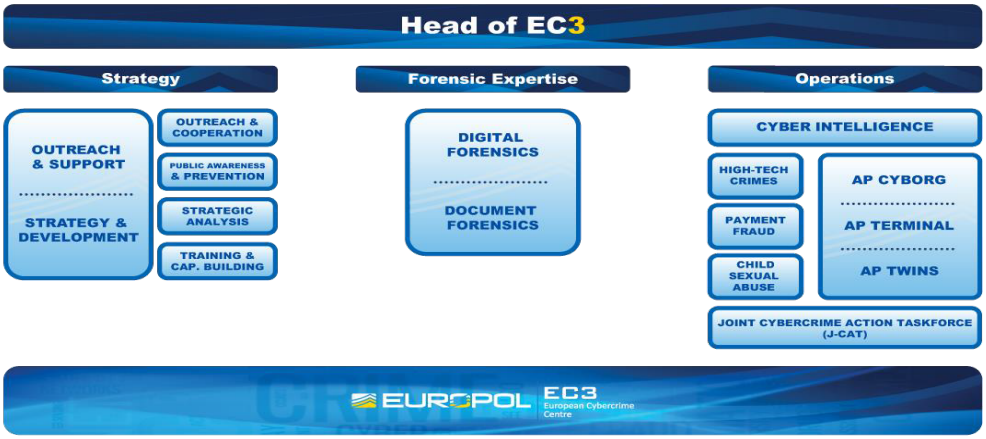
Innym sposobem przeciwdziałania cyberzagrożeniom było powołanie w państwach należących do UE zespołów szybkiego reagowania na zagro-

[17] *Agencja Unii Europejskiej ds. Bezpieczeństwa Sieci i Informacji (ENISA)*, https://europa.eu/european-union/about-eu/agencies/enisa_pl (*online*: 5.07.2017).

żenia w cyberprzestrzeni (ang. *Computer Emergency Response Team* – CERT). W maju 2010 r. Komisja zobowiązała się do ustanowienia CERT dla instytucji UE (Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 5 maja 2010 r. w sprawie nowej agendy cyfrowej dla Europy[18]), i w związku z tym Komisja zwróciła się do czterech ekspertów ds. cyberbezpieczeństwa w celu przedstawienia zaleceń dotyczących utworzenia takiego CERT[19]. Ich sprawozdanie zostało sfinalizowane w listopadzie 2010 r. Po rocznej fazie pilotażowej i pomyślnej ocenie instytucje UE postanowiły utworzyć w dniu 11 września 2012 r. stały zespół reagowania na wypadek awarii komputerowych (CERT-UE) dla instytucji, agencji i organów UE. Zespół składa się z ekspertów ds. bezpieczeństwa IT z głównych instytucji UE (Komisja Europejska, Sekretariat Generalny Rady, Parlament Europejski, Komitet Regionów, Komitet Ekonomiczno-Społeczny). Ściśle współpracuje z innymi CERT w państwach członkowskich i partnerami spoza UE, a także z wyspecjalizowanymi firmami zajmującymi się bezpieczeństwem IT. W Polsce powołano w związku z tym Rządowy Zespół Reagowania na Incydenty Komputerowe, CERT powstały w ramach NASK (Naukowa i Akademicka Sieć Komputerowa) oraz kilka prywatnych zespołów (np. w Orange).

W 2013 r., zgodnie z zaleceniami Europejskiej Agendy Cyfrowej, powstało też przy Europejskim Urzędzie Policji (EUROPOL-u) Europejskie Centrum Cyberprzestępczości (ang. *European Cybercrime Centre* – EC3), które ma przede wszystkim zapewnić wymianę informacji oraz współpracę między policjami państw członkowskich UE i świadczyć dla nich usługi laboratoryjne z zakresu cyberprzestępczości. EC3 ma trzypoziomowe podejście do walki z cyberprzestępczością (kryminalistyka, strategia i operacje)[20] – rysunek 2. Na poziomie operacji EC3 koncentruje się na cyberprzestępstwach, które: są popełniane przez zorganizowane grupy przestępcze (szczególnie na tych generujących duże zyski przestępcze, jak np. oszustwa internetowe), mogą poważnie zaszkodzić ofiarom (np. seksualne wykorzystywanie dzieci), mogą wpływać na krytyczną infrastrukturę i systemy informacyjne w UE (np. ataki komputerowe).

[18] Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 5 maja 2010 r. w sprawie nowej agendy cyfrowej dla Europy: 2015.eu (2009/2225(INI))
[19] *CERT EU*, https://cert.europa.eu/cert/plainedition/en/cert_about.html (*online*: 10.08.2017).
[20] *European Cybercrime Centre – EC3*, https://www.europol.europa.eu/about-europol/european-cybercrime-centre-ec3 (*online*: 10.08.2017).



Rysunek 2. Główne dziedziny działalności EC3
Źródło: European Cybercrime Centre – EC3, https://www.europol.europa.eu/about-europol/european-cybercrime-centre-ec3 (online: 10.08.2017).

W każdej z trzech wyżej wymienionych kategorii cyberprzestępczości EC3 służy jako centralne źródło informacji (w tym kryminalnych), popiera działania i dochodzenia prowadzone przez państwa członkowskie, oferując analizę operacyjną, koordynację i znaczną wiedzę fachową, proponuje wiele produktów analizy strategicznej, które umożliwiają świadome podejmowanie decyzji na szczeblu taktycznym i strategicznym w zakresie zwalczania i zapobiegania cyberprzestępczości, ustanawia kompleksową obsługę zewnętrzną, łączącą organy ścigania zajmujące się cyberprzestępczością z sektorem prywatnym, środowiskiem akademickim i innymi partnerami pozarządowymi, wspiera szkolenia i rozwijanie potencjału, w szczególności dla właściwych organów państw członkowskich, dostarcza wysoce wyspecjalizowanych technicznych i cyfrowych możliwości wsparcia kryminalistycznego do prowadzenia dochodzeń i operacji, reprezentuje wspólnotę przy egzekwowaniu prawa w dziedzinach będących przedmiotem wspólnego zainteresowania (wymagania w zakresie badań i rozwoju, zarządzanie internetem itp.)

Unia stworzyła także Centrum ds. Cyberprzestępczości w Zakresie Doskonalenia Szkoleń, Badań i Edukacji (ang. *Cybercrime Centre of Excellence Network for Training, Research and Education* – 2CENTRE)[21] oraz Europejską Grupę ds. Szkolenia i Edukacji w Zakresie Cyberprzestępczości (ang. *European Cybercrime Training and Education Group* – ECTEG)[22], czyli międzynarodowe stowarzyszenie non-profit zrzeszające organy ścigania pań-

[21] J. Dereń, A. Rabiak, *NATO a aspekty bezpieczeństwa w cyberprzestrzeni,* https://www.researchgate.net/publication/272818724_NATO_a_aspekty_bezpieczenstwa_w_cyberprzestrzeni (*online*: 11.08.2017).
[22] *ECTEG*, http://www.ecteg.eu/ (*online*: 10.08.2017).

stw członkowskich UE i Europejskiego Obszaru Gospodarczego, organy międzynarodowe, środowiska akademickie, sektor prywatny i ekspertów, w celu wspierania międzynarodowych działań w zakresie harmonizacji szkoleń dotyczących cyberprzestępczości transgranicznej, dzielenia się wiedzą, doświadczeniem i poszukiwania wspólnych rozwiązań szkoleniowych, promowania standaryzacji metod i procedur programów szkoleniowych oraz współpracy z innymi organizacjami międzynarodowymi, współpracy z partnerami akademickimi w celu ustanowienia uznanych kwalifikacji akademickich w dziedzinie cyberprzestępczości, współpracy z partnerami branżowymi w celu ustalenia ram, w których ich obecne i przyszłe wysiłki mają wspierać egzekwowanie prawa, dostarczania materiałów szkoleniowych i edukacyjnych oraz instruktorów międzynarodowym partnerom, wspierając ich wysiłki w zakresie szkolenia dot. cyberprzestępczości na całym świecie.

Istotną rolę w walce z przestępczością w Europie odgrywa także Eurojust[23], zajmując się m.in. pomocą właściwym organom państw członkowskich w przypadku poważnych przestępstw transgranicznych i zorganizowanych (takich jak: terroryzm, handel ludźmi, nielegalny przemyt imigrantów, narkotyki i broń, seksualne wykorzystywanie kobiet i dzieci, cyberprzestępczość, molestowanie dzieci przez internet, różne rodzaje oszustw i „pranie brudnych pieniędzy", fałszerstwa itp.) oraz koordynacją ich działań. Może też świadczyć usługi logistyczne, np. pomoc w tłumaczeniu, interpretacji i organizacji spotkań. Ponadto współpracuje i konsultuje się z Europejską Siecią Sądową (EJN). Wspiera też działania EUROPOL-u.

Zagadnieniami cyberbezpieczeństwa europejskiego zajmuje się również CEPOL, tj. agencja Unii Europejskiej, której celem jest opracowanie, wdrożenie i koordynacja szkoleń dla urzędników odpowiedzialnych za egzekwowanie prawa[24] i która łączy sieć instytucji szkoleniowych dla funkcjonariuszy organów ścigania w państwach członkowskich UE oraz wspiera ich w zakresie wstępnego szkolenia dotyczącego priorytetów w zakresie bezpieczeństwa, współpracy w egzekwowaniu prawa i wymiany informacji. CEPOL współpracuje też z organami UE, organizacjami międzynarodowymi i krajami trzecimi, aby działania dotyczące najbardziej poważnych dla bezpieczeństwa zagrożeń były podejmowane wspólnie.

Problem cyberbezpieczeństwa poważnie traktowany jest też przez EU-LISA, czyli Europejską Agencję ds. Zarządzania Operacyjnego Wielkoska-

[23] *History of Eurojust*, http://eurojust.europa.eu/about/background/Pages/History.aspx (*online*: 10.08.2017).

[24] *About us*, https://www.cepol.europa.eu/who-we-are/european-union-agency-law-enforcement-training/about-us (*online*: 12.08.2017).

lowymi Systemami Teleinformatycznymi w Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości[25], odpowiedzialną za zarządzanie technologiami informacyjno-komunikacyjnymi (TIK) i promowanie ich jako kluczowego czynnika sukcesu w zakresie wdrażania unijnych polityk w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości, bezpieczeństwa i wolności. Odpowiada ona m.in. za zarządzanie operacyjne trzema systemami informacyjnymi:

1) systemem informacyjnym Schengen drugiej generacji (tzw. SIS II, tj. systemem „który umożliwia krajowym sądom, prokuraturze, służbom policyjnym, granicznym, celnym oraz organom odpowiedzialnym za wykonanie przepisów dotyczących przemieszczania się obywateli państw trzecich i kontrolę w strefie Schengen oraz na jej granicach zewnętrznych wymianę informacji dotyczących m.in. osób poszukiwanych lub zaginionych, a także takich, którym odmówiono prawa do wjazdu i pobytu. W systemie są również rejestrowane dane dotyczące samochodów, broni palnej czy dokumentów utraconych, skradzionych lub wykorzystanych do popełnienia przestępstwa”[26],
2) wizowym systemem informacyjnym (VIS),
3) Eurodac[27] (ang. *European Dactyloscopy*), tj. Europejskim Zautomatyzowanym Systemem Rozpoznawania Odcisków Palców, zbierającym odciski palców azylantów i nielegalnych imigrantów na obszarze UE[28].

W grudniu 2012 r. ministrowie obrony UE uzgodnili także *Cyber Defence on the Pooling & Sharing agenda*, zawierającą również wskazówki dla dowódców operacyjnych dotyczące zachowań w cyberprzestrzeni. W marcu 2013 r. wzbogacono ją o *EU Cyber Defence Capability Requirements Statement*. Natomiast w lutym 2013 r. UE ogłosiła *Cyber Security Strategy – An Open, Safe and Secure Cyberspace*, która kompleksowo podchodzi do kwestii cyberbezpieczeństwa, zajmując się zarówno jego aspektami cywilnymi, jak i militarnymi – w ramach wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony; uczestnicząc oczywiście jedynie w „cybersamoobronie” państw członkowskich i w razie potrzeby w udostępnieniu im cyberprzestrzeni do prowadzenia konwencjonalnych działań wojennych[29]. Część obronna strategii

[25] *About us*, http://www.eulisa.europa.eu/ (*online*: 10.08.2017).
[26] *System informacyjny Schengen II*,
https://www.mswia.gov.pl/pl/aktualnosci/10771,dok.html, (*online*: 10.08.2017).
[27] *Agencja eu-Lisa*, http://clk.policja.pl/clk/wspolpraca/wspolpraca-miedzynarodo/eulisa/87517,AGENCJA-eu-LISA.html (*online*: 10.08.2017).
[28] *Eurodac*, https://pl.wikipedia.org/wiki/Eurodac (*online*: 10.08.2017).
[29] W. Röhrig, R. Smeaton, *Cyber Security and Cyber Defence in the European Union. Opportunities, Synergies and Challenges*,
http://www.cybersecurity-review.com/articles/cyber-security-and-cyber-defence-in-the-european-union/ (*online*: 1.08.2017).

obejmuje cztery podstawowe obszary działań tj. tworzenie ram polityki unijnej w dziedzinie cyberobrony, budowanie przez państwa członkowskie UE zdolności obronnych w cyberprzestrzeni (zachęcanie ich do tego typu działań i nacisk na wyrównywanie poziomu ochrony), budowę i promowanie cywilno-wojskowego dialogu oraz dialog z międzynarodowymi partnerami (np. z NATO). Jako organy zajmujące się poprawą zdolności obronnych Unii w cyberprzestrzeni wyznaczono EUMS i EDA. *The EU Military Staff* (EUMS), czyli Sztab Wojskowy UE[30] (powołany w 2001 r., w m.in. celu oceny międzynarodowej sytuacji pod kątem obrony i bezpieczeństwa, wczesnego ostrzegania o kryzysach, wykonywania działań zatwierdzonych przez Komitet Wojskowy Unii Europejskiej – EUMC[31]). Siedzibę ma on w Brukseli i zatrudnia ponad dwustu ekspertów krajowych, zajmujących się doradztwem wojskowym dla UE i koordynacją niezależnych elementów polityki unijnej w taki sposób, by zapewniały solidną zbiorową ochronę członkom UE, nie stwarzając zagrożenia dla żadnego z nich.

Europejska Agencja Obrony (ang. *European Defence Agency* – EDA, powstała w 2004 r., głownie w celu określania we współpracy z innymi instytucjami UE wymagań w zakresie rozwoju zdolności operacyjnych, koordynowania procesu harmonizacji wymagań wojskowych, wspierania wspólnych prac badawczo-rozwojowych oraz proponowania wielonarodowych programów w zakresie współpracy zbrojeniowej w Europie, a także ujednolicania w ramach UE przepisów i zasad dotyczących zakupów uzbrojenia i sprzętu wojskowego[32]), zatrudniająca ok. 130 pracowników z państw członkowskich wspiera EUMS w rozwijaniu zdolności wojskowych, m.in. w cyberprzestrzeni.

Unia poważnie traktuje również zagrożenie tzw. wojną hybrydową, czyli „strategię wojenną łączącą działania konwencjonalne, nieregularne, cybernetyczne oraz, w zależności od sytuacji, również inne sposoby destrukcji. Wojna taka często jest prowadzona bez oficjalnego wypowiedzenia. Jej charakter pozwala agresorowi na całkowite lub częściowe uniknięcie za nią odpowiedzialności”[33]. 6 kwietnia 2016 r. ogłoszono wspólny komunikat Parlamentu Europejskiego i Rady „Wspólne ramy dotyczące przeciw-

[30] *Sztab Wojskowy Unii Europejskiej*, https://pl.wikipedia.org/wiki/Sztab_Wojskowy_Unii_Europejskiej (*online*: 1.08.2017).
[31] *Komitet Wojskowy Unii Europejskiej*, https://pl.wikipedia.org/wiki/Komitet_Wojskowy_Unii_Europejskiej (*online*: 1.08.2017).
[32] *Europejska Agencja Obrony*, https://pl.wikipedia.org/wiki/Europejska_Agencja_Obrony (*online*: 1.08.2017).
[33] *Wojna hybrydowa*, https://pl.wikipedia.org/wiki/Wojna_hybrydowa (*online*: 1.08.2017).

działania zagrożeniom hybrydowym odpowiedź unii europejskiej"[34]. Z kolei dnia 19 lipca 2017 r. sprawozdanie Parlamentu Europejskiego i Rady z realizacji wspólnych ram dotyczących przeciwdziałania zagrożeniom hybrydowym[35]. Ponadto postanowiono, że w Helsinkach, powstanie centrum do walki z zagrożeniami hybrydowymi. Jest to wspólna inicjatywa UE i Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego (NATO). Wśród państw sygnatariuszy są: Polska, Stany Zjednoczone, Wielka Brytania, Francja, Niemcy, Szwecja, Finlandia, Łotwa i Litwa[36]. Roczny budżet centrum ma wynieść ok 1,5 mln euro, a połowę z tej sumy ma pokryć Finlandia. Innym międzynarodowym porozumieniem mającym zapewnić cyberbezpieczeństwo Europie jest memorandum w sprawie współpracy i wymiany najlepszych praktyk, podpisane 16 lutego 2017 r. przez Europol i National Cyber-Forensics and Training Alliance (NCFTA)[37]. Obejmie ono między innymi wymianę danych i informacji o trendach w dziedzinie cyberzagrożeń.

UE odnosi się także do kwestii związanych z zarządzaniem cyberprzestrzenią (obejmującym m.in. kwestie neutralności sieciowej na rynku komunikacji elektronicznej, przydzielanie adresów i nazw w internecie, zagadnienia związane z prawem autorskim czy niechcianą korespondencją). W lutym 2014 r. Komisja Europejska wystosowała do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów komunikat dotyczący zarządzania internetem, polityki wobec Internetu, a także roli Europy w kształtowaniu przyszłości zarządzania internetem[38]. Rekomendowano tam, preferowany przez UE, model wielopłaszczyznowego i wielopodmiotowego zarządzania internetem, w którym żaden podmiot decydujący o kształcie sieci nie ma pozycji dominującej (model ten uznają za najbardziej optymalny również Stany Zjednoczone).

---

[34] Wspólny komunikat do Parlamentu Europejskiego i Rady Wspólne ramy dotyczące przeciwdziałania zagrożeniom hybrydowym odpowiedź Unii Europejskiej (JOIN/2016/018 final), Bruksela dnia 6.4.2016.

[35] Wspólne sprawozdania dla Parlamentu Europejskiego i Rady z realizacji wspólnych ram dotyczących przeciwdziałania zagrożeniom hybrydowym – odpowiedź Unii Europejskiej (JOIN/2017/030 final), Bruksela dnia 19.7.2017.

[36] *UE i NATO tworzą centrum do walki z zagrożeniami hybrydowymi*, http://www.cyberdefence24.pl/577632,ue-i-nato-tworza-centrum-do-walki-z-zagrozeniami-hybrydowymi (*online*: 1.08.2017).

[37] Za: *#Europol: USA i UE Władze partnera do walki z cyberprzestępczością*, https://pl.eureporter.co/frontpage/2017/02/16/europol-us-and-eu-authorities-partner-up-to-fight-cybercrime/ (*online*: 1.08.2017).

[38] Z. Chmielewski, *Polityka publiczna w zakresie ochrony cyberprzestrzeni w UE i państwach członkowskich*, „Studia z Polityki Publicznej" 2016, nr 2 (10); Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów Polityka wobec internetu i zarządzanie internetem Rola Europy w kształtowaniu przyszłości zarządzania internetem (COM(2014) 72 final), Bruksela dnia 12.2.-2014.

UE dostrzega też korzyści płynące z rozwoju informacyjnego społeczeństwa, dlatego już w 2010 r., w *Europejskiej agendzie cyfrowej*[39], zaproponowano działania mające zwiększyć dostęp do treści chronionych dotąd prawem autorskim. Również *Strategia jednolitego rynku cyfrowego dla Europy*[40], wskazuje na konieczność budowy dynamicznego, jednolitego rynku cyfrowego. Być może dlatego przyjęta w 2011 r. strategia – *Jednolity rynek w obszarze praw własności intelektualnej*[41] nie zawiera oczekiwanych m.in. przez środowiska twórcze zapisów dotyczących ścigania sprawców kradzieży własności intelektualnej, a w 2012 r. koncepcja regulacji internetu dotycząca zwalczania handlu towarami podrabianymi i regulująca kwestie własności intelektualnej (ang. ACTA – *Anti-Counterfeiting Trade Agreement*) została odrzucona przez Parlament Europejski.

Jeszcze w 2006 r. Komisja Europejska zajęła się natomiast *spammingiem* i *pishingiem* –w komunikacie adresowanym do Rady Unii Europejskiej, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów, a poświęconym zwalczaniu spamu, oprogramowania szpiegowskiego i złośliwego oprogramowania. Od dawna też już UE zajmuje się problematyką cyberprzestępczości i cyberbezpieczeństwa, na co wskazywać mogą Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady oraz Komitetu Regionów – *W kierunku ogólnej strategii zwalczania cyberprzestępczości*[42] i program sztokholmski – *Otwarta i bezpieczna Europa dla dobra i ochrony obywateli*[43], w którym zaproponowano podniesienie poziomu firm i obywateli przez zwiększenie zdolności operacyjnej zwalczania cyberprzestępczości, kontynuację współpracy ze Stanami Zjednoczonymi w ramach wspólnie utworzonego sojuszu przeciwko niegodziwemu traktowaniu dzieci w internecie w celach seksualnych, zacieśnienie współpracy z prywatnym sektorem, ratyfikację konwencji Rady Europy o cyberprzestępczości przez państwa, które jeszcze tego nie zrobiły.

---

[39] Europejska agenda cyfrowa: kluczowe inicjatywy, MEMO/10/200, Bruksela, dnia 19 maja 2010 r. http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-10-200_pl.htm (*online*: 15.09.2017).

[40] Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu regionów, Strategia jednolitego rynku cyfrowego dla Europy (COM/2015/0192 final).

[41] Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów Jednolity rynek w obszarze praw własności intelektualnej – Wspieranie kreatywności i innowacji celem zapewnienia wzrostu gospodarczego, atrakcyjnych miejsc pracy oraz wysokiej jakości produktów i usług w Europie (COM (2011) 287).

[42] Komunikat Komisji do Parlamentu europejskiego, Rady oraz Komitetu Regionów – W kierunku ogólnej strategii zwalczania cyberprzestępczości [SEK(2007) 641] [SEK(2007) 642] (COM/2007/0267 końcowy).

[43] Program Sztokholmski – Otwarta i Bezpieczna Europa dla Dobra i Ochrony Obywateli (2010/C 115/01) (Dz.Urz.UE PL 4.5.2010, C 115/1).

W dokumencie roboczym Komisji Europejskiej – *Przegląd przyrodniczych i antropogenicznych zagrożeń w UE* znalazła się też klasyfikacja cyberataków dzieląca je na syntaktyczne, podczas których wykorzystuje się złośliwe oprogramowanie, np. konie trojańskie, robaki czy wirusy oraz semantyczne, czyli realizowane za pośrednictwem rozpowszechniania nieprawdziwych informacji.

UE zajmuje się także problematyką ochrony danych osobowych, również w kontekście ułatwienia ścigania przestępców. W 2014 r. Parlament Europejski przyjął pakiet trzech rezolucji:

1. w sprawie ochrony osób fizycznych w zakresie przetwarzania danych osobowych przez właściwe organy do celów zapobiegania przestępstwom, prowadzenia dochodzeń w ich sprawie, wykrywania ich i ścigania albo wykonywania kar kryminalnych oraz swobodnego przepływu tych danych[44];
2. w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i swobodnym przepływem takich danych[45];
3. w sprawie realizowanych przez NSA amerykańskich programów nadzoru, organów nadzoru w różnych państwach członkowskich oraz ich wpływu na prawa podstawowe obywateli UE oraz na współpracę transatlantycką w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych , dotyczącą inwigilacji obywateli Unii Europejskiej przez służby specjalne ze Stanów Zjednoczonych.

W 2015 r. przeprowadzono pierwszą analizę europejskich przepisów z dziedziny cyberbezpieczeństwa – z raportu opublikowanego przez BSA The Software Alliance, zawierającego wnioski z tych badań, wynika, że polityka cyberochrony jest w Europie bardzo niejednolita i choć większość krajów deklaruje, iż jest ona bardzo istotna, to możliwości operacyjne poszczególnych państw i ich ramy prawne są tak zróżnicowane, że prowadzi to do luk w zabezpieczeniach[46]. Ponadto, choć niemal wszystkie kraje członkowskie UE utworzyły zespoły mające za zadanie reagować na zagro-

---

[44] Wniosek Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ochrony osób fizycznych w zakresie przetwarzania danych osobowych przez właściwe organy do celów zapobiegania przestępstwom, prowadzenia dochodzeń w ich sprawie, wykrywania ich i ścigania albo wykonywania kar kryminalnych oraz swobodnego przepływu tych danych (COM/2012/010 final – 2012/0010 (COD).

[45] Wniosek Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i swobodnym przepływem takich danych (ogólne rozporządzenie o ochronie danych)
(COM/2012/011 final – 2012/0011 (COD).

[46] *Unia Europejska jest przygotowana na cyberzagrożenia?*,
http://nt.interia.pl/internet/news-unia-europejska-jest-przygotowana-na-cyberzagrozenia,nId,1682539 (*online*: 5.07. 2017).

żenia cyberprzestrzeni, to bardzo różny jest poziom doświadczenia członków tych zespołów oraz zakres powierzonych im zadań. Niepokojący jest też, wg twórców raportu, brak współpracy pomiędzy sektorami rządowymi i pozarządowymi państw UE w zakresie cyberbezpieczeństwa. UE stwarza jednak możliwości uzupełnienia luk i wyrównania poziomów bezpieczeństwa państw-członków, m.in. przez inwestycje w badania i rozwój, które mogą objąć również dziedzinę cyberbezpieczeństwa – choćby poprzez program *Horyzont 2020*[47], czyli największy w historii program finansowania badań naukowych i innowacji w UE[48]. Jego budżet na lata 2014–2020 wynosi prawie 80 mld euro. Program ten ma za zadanie stworzenie spójnego systemu finansowania innowacji: od koncepcji naukowej, poprzez etap badań, aż po wdrożenie nowych rozwiązań, produktów czy technologii. W lipcu 2016 r. powstało ponadto nowe stowarzyszenie, założone w ramach kontraktowego Partnerstwa Publiczno-Prywatnego, z inicjatywy Komisji Europejskiej (KE) – Europejskie Stowarzyszenie ds. Cyberbezpieczeństwa (ECSO). Skupia ono wiele małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP), uniwersytetów, ośrodków naukowo-badawczych itp. Dzięki powołaniu tego stowarzyszenia, jego członkowie będą mogli aplikować o 450 mln euro, dostępnych w ramach przyszłych projektów realizowanych z programu *Horyzont 2020*[49].

Dwa najistotniejsze obszary działań w zakresie bezpieczeństwa – z punktu widzenia cybernetycznych działań wojennych – stanowią dla UE regulacje ukierunkowane na zwalczanie cyberataków oraz regulacje mające na celu ochronę infrastruktury informatycznej. Działania w obu tych obszarach przewiduje przyjęta przez Parlament Europejski w lipcu 2016 r. *Dy-*

---

[47] *Horyzont 2020*, http://www.nauka.gov.pl/horyzont-2020/ (*online*: 10.08.2017).

[48] Wniosek Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające „Horyzont 2020" – program ramowy w zakresie badań naukowych i innowacji (2014-2020) z 30.11.2011 r.; Program szczegółowy wdrażający program „Horyzont 2020", Rezolucja ustawodawcza Parlamentu Europejskiego z dnia 21 listopada 2013 r. w sprawie wniosku dotyczącego decyzji Rady ustanawiającej program szczegółowy wdrażający program „Horyzont 2020" – program ramowy w zakresie badań naukowych i innowacji (2014-2020), Stanowisko Parlamentu Europejskiego przyjęte w pierwszym czytaniu w dniu 21 listopada 2013 r. w celu przyjęcia decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady nr .../2013/UE ustanawiającej program szczegółowy wdrażający program „Horyzont 2020" – program ramowy w zakresie badań naukowych i innowacji (2014-2020)z 21.11.2013 r.; Decyzja Rady z dnia 3 grudnia 2013 r. ustanawiająca program szczegółowy wdrażający program „Horyzont 2020" – program ramowy w zakresie badań naukowych i innowacji (2014–2020) z 3.01.2013 r.; Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1291/2013 z dnia 11 grudnia 2013 r. ustanawiające „Horyzont 2020" – program ramowy w zakresie badań naukowych i innowacji (2014–2020).

[49] *Powołanie Europejskiego Stowarzyszenia ds. Cyberezpieczeństwa*, ttps://mc.gov.pl/aktualnosci/powolanie-europejskiego-stowarzyszenia-ds-cyberbezpieczenstwa (*online*: 10.07.2017).

rektywa w sprawie środków na rzecz wysokiego wspólnego poziomu bezpieczeństwa sieci i systemów informatycznych na terytorium Unii[50], zwana też dyrektywą NIS[51] (w życie weszła w sierpniu 2016 r., a państwa członkowskie mają dwadzieścia jeden miesięcy na jej implementację[52]). Zakres dyrektywy ogranicza się do dwóch typów podmiotów tj. dostawców usług cyfrowych oraz operatorów usług kluczowych.

Do dostawców usług cyfrowych, ujętych w dyrektywie, należą dostawcy internetowych platform handlowych, wyszukiwarek internetowych oraz usług przetwarzania w chmurze. Do operatorów usług kluczowych – przedstawiciele takich sektorów, jak: ochrona zdrowia, energetyka, transport, infrastruktura cyfrowa, rynków finansowych czy bankowość[53].

Dyrektywa NIS nie odnosi się w sposób bezpośredni do bezpieczeństwa obywateli UE, choć pośrednio niemal każdy obywatel w przypadku dokonania cyberprzestępstwa może ponosić konsekwencje niezabezpieczenia tych dwóch grup interesariuszy na swoim terenie.

Dostawcy usług cyfrowych wybierani są bezpośrednio przez UE. Operatorów usług kluczowych wybierają państwa członkowskie samodzielnie (wg listy sektorów wymienionych w dyrektywie), w sześciostopniowym procesie identyfikacji – albo wraz z implementacją dyrektywy, albo bezpośrednio po niej. Do obowiązków obu tych grup należeć będzie zastosowanie technicznych i organizacyjnych środków ochrony, adekwatnych do poziomu ryzyka oraz raportowanie o istotnych incydentach dotyczących naruszenia bezpieczeństwa.

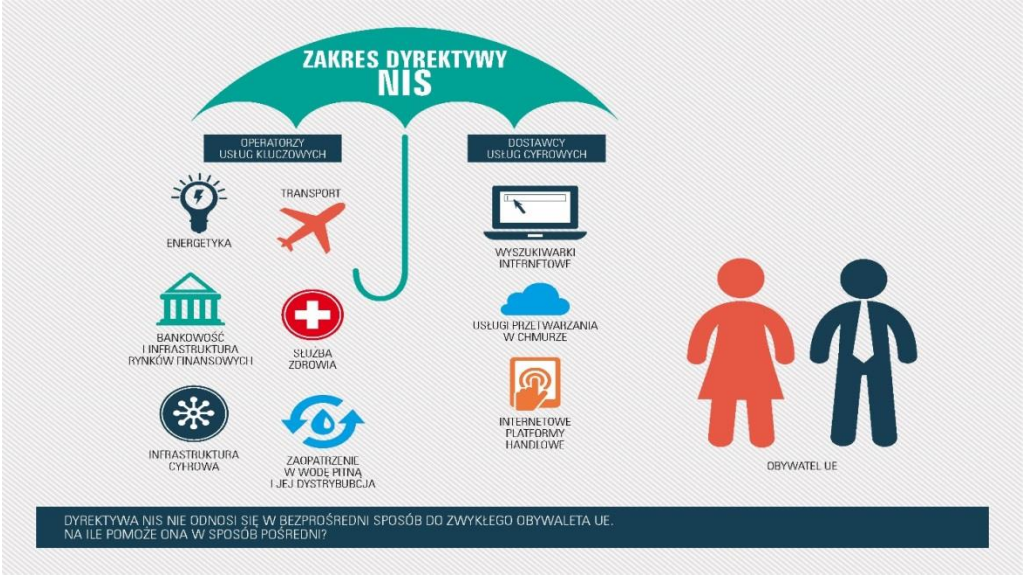
---

[50] Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/1148 z dnia 6 lipca 2016 r. w sprawie środków na rzecz wysokiego wspólnego poziomu bezpieczeństwa sieci i systemów informatycznych na terytorium Unii (Dz.Urz. UE, PL 19.7.2016, L 194/1).

[51] M. Grzybowski, *9 faktów o Dyrektywie NIS, które powinieneś znać*, https://www.cybsecurity.org/pl/9-faktow-o-dyrektywie-nis-ktore-powinienes-znac/ (*online*: 10.07.2017).

[52] A. Cuch, *ABC cyberbezpieczeństwa na podstawie dyrektywy NIS*, http://rcb.gov.pl/abc-cyberbezpieczenstwa-na-podstawie-wymogow-dyrektywy-nis/ (*online*: 10.07.2017).

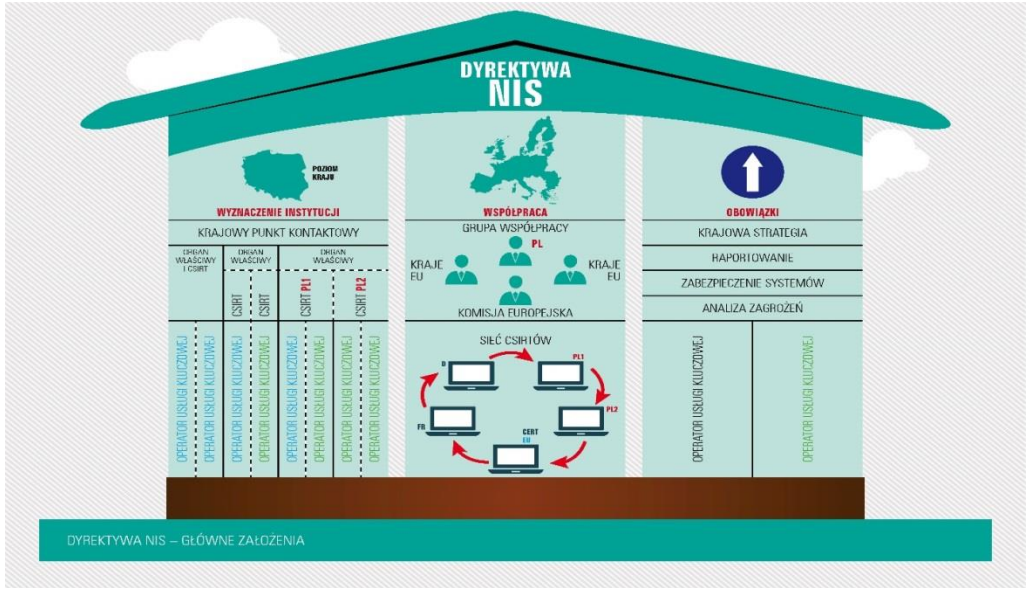
[53] H. Żółw, K. Sawicka, *Dyrektywa NIS – nowe wymogi dotyczące cyberbezpieczeństwa dla firm z kluczowych obszarów gospodarki*, https://www2.deloitte.com/pl/pl/pages/doradztwo-prawne/articles/alerty-prawne/dyrektywa-nis-nowe-wymogi-dotyczace-cyberbezpieczenstwa.html (*online*: 7.07.2017).



Rysunek 3. Zakres Dyrektywy NIS

Źródło: opracowanie własne na podstawie: https://cybersecurity.org/ (online: 15.08.2017).

Kontrowersje budzi fakt, że progi istotności incydentów raportowanych przez dostawców usług kluczowych ustalić mają same państwa członkowskie, a operatorzy powiadamiać będą o zaistniałych incydentach tylko kraje, w których mają siedzibę (a więc kraje działania operatorów międzynarodowych liczyć muszą na dobrą wolę sąsiadów, którzy być może zechcą poinformować ich, że na ich terenie dzieje się coś niepożądanego) i w dodatku tylko w przypadku, gdy potrafią określić zasięg geograficzny incydentu, zasięg zakłócenia funkcjonowania usługi, zasięg wpływu incydentu na działalność gospodarczą i społeczną i liczbę użytkowników, których incydent dotyczył – jeśli tego nie potrafią, nie maja obowiązku raportowania o incydencie.



Rysunek 4. Główne założenia dyrektywy NIS

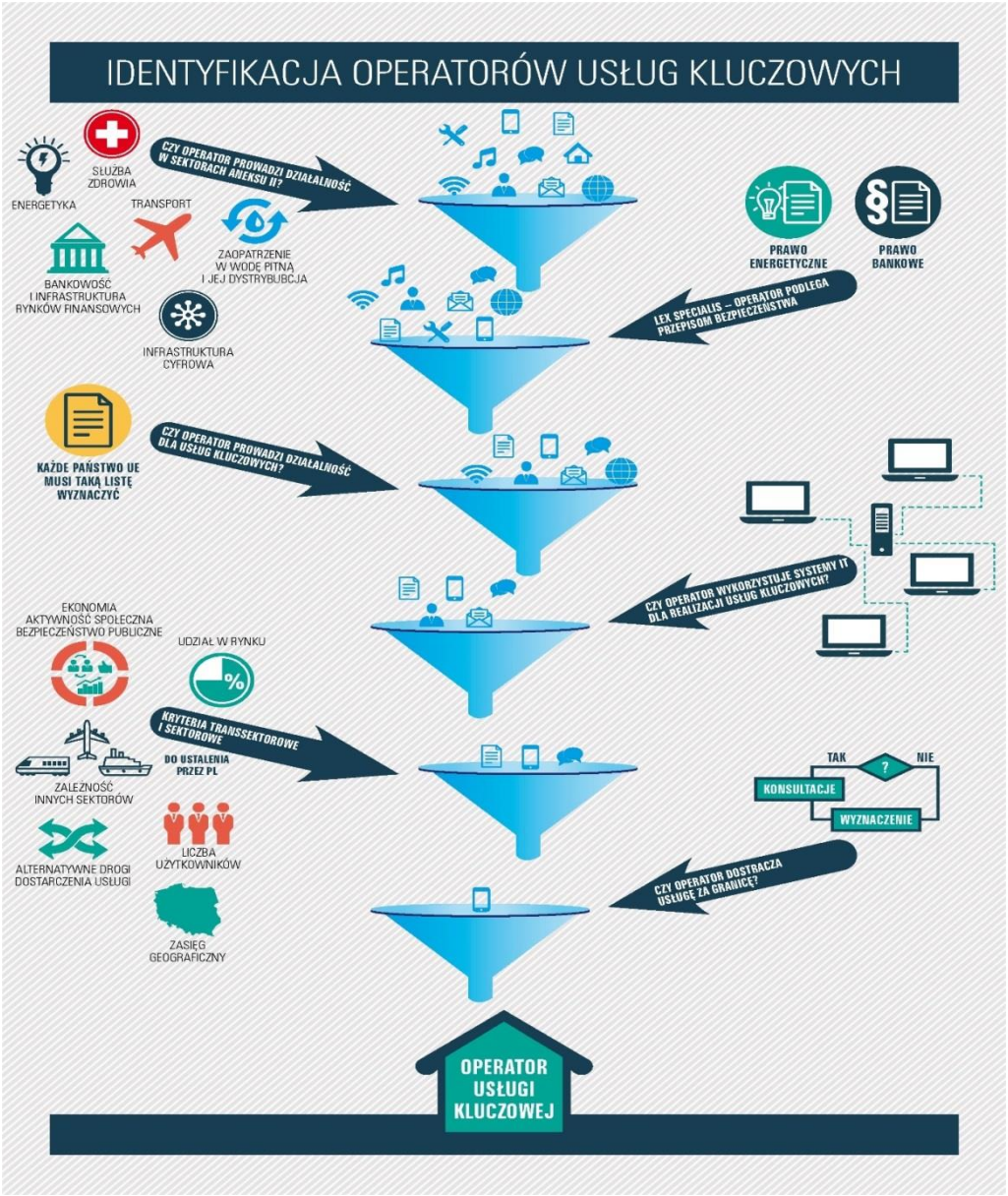
Źródło: opracowanie własne na podstawie: https://cybersecurity .org/ (online: 15.08.2017).

Ponadto państwa członkowskie mają obowiązek:

1. wyznaczyć organy, które będą nadzorować operatorów usług kluczowych i dostawców usług cyfrowych (może być ich wiele),
2. wyznaczyć punkty kontaktowe (jeden w każdym kraju), które będą uczestniczyć w Grupie Współpracy, czyli międzynarodowym zespole zajmującym się m.in. zbieraniem cyklicznych raportów, wymiana dobrych praktyk itp.,
3. powołać zespoły reagowania na incydenty bezpieczeństwa komputerowego (CSIRT), dla których rolę sekretariatu pełnić będzie ENISA.

CSIRT jest skrótem od nazwy *Computer Security Incident Response Team* (zespół ds. bezpieczeństwa komputerowego i reagowania na incydenty)[54]. Termin ten używany jest w Europie w miejsce zastrzeżonego prawnie przez Stany Zjednoczone skrótu CERT. Na określenie zespołów reagowania poza skrótem CSIRT używa się też innych skrótów, np. CERT lub CERT/CC (ang. *Computer Emergency Response Team/ Coordination Center* – zespół szybkiego reagowania na zagrożenia komputerowe/centrum koordynacji), IRT (ang. *Incident Response Team* – zespół reagowania na incydenty), CIRT (ang. *Computer Incident Response Team* – zespół reagowania na incydenty komputerowe), SERT (ang. *Security Emergency Response Team* – zespół szybkiego reagowania na zagrożenia bezpieczeństwa).

[54] *Etapowe podejście do założenia zespołu CSIRT*, ENISA, 2006.



Rysunek 5. Proces wyboru operatorów usług kluczowych
Źródło: opracowanie własne na podstawie: https://cybersecurity .org/ (online: 15.08.2017).

Ogólnie rzecz biorąc, CSIRT to zespół ekspertów w dziedzinie bezpieczeństwa informatycznego, świadczący usługi w zakresie likwidacji incydentów, umożliwienia normalnego użytkowania systemów po usunięciu incydentów oraz świadczący usługi prewencyjne i szkoleniowe. Zakładając CSIRT należy dostosować usługi do wybranej grupy użytkowników (np. CSIRT dla sektora akademickiego, CSIRT komercyjny, CSIRT sektora ochrony informacji i infrastruktury, CSIRT sektora rządowego, CSIRT wewnę-

trzny, CSIRT sektora wojskowego, CSIRT krajowy, CSIRT sektora małych i średnich przedsiębiorstw, CSIRT dostawcy). Każdy z zespołów CSIRT może świadczyć wiele usług, ale żaden nie świadczy wszystkich (pełnego możliwego zakresu). Usługi mogą więc być różnorodne i często zdarza się, że poszczególne zespoły posługują się odmiennym nazewnictwem przy ich definiowaniu. Podejmuje się więc próby usystematyzowania zakresu usług (podstawowych i dodatkowych) oferowanych przez CSIRT-y i ramowego określenia ich zakresu. Np. w polskojęzycznej publikacji ENISA z 2006 r. można znaleźć podział na usługi reagowania, usługi zapobiegania, obsługę artefaktów czy zarządzanie jakością zabezpieczeń. Dwie ostatnie grupy należą do przykładowych usług dodatkowych, które mogą być wykonywane w ramach działania CSIRT. W publikacji z 2016 r. ENISA posługuje się natomiast podziałem zapożyczonym ze strony *Computer Emergency Response Team z* Software Engineering Institute (SEI) w Pittsburghu, gdzie nieco inaczej uszeregowano oferowane przez CSIRT usługi, dzieląc je na trzy podstawowe grupy (tabela 1):

1. usługi reaktywne (alerty i ostrzeżenia, obsługa incydentów, zarządzanie lukami w zabezpieczeniach, obsługa artefaktów);
2. usługi proaktywne (ogłoszenia, aktualności technologiczne, audyty bezpieczeństwa lub oceny, konfiguracja i konserwacja narzędzi, aplikacji i infrastruktury zabezpieczeń, rozwój narzędzi bezpieczeństwa, usługi wykrywania włamań, rozpowszechnianie informacji związanych z bezpieczeństwem);
3. usługi zarządzania jakością bezpieczeństwa (ocena ryzyka, planowanie ciągłości działań biznesowych i odzyskiwania danych, doradztwo w zakresie bezpieczeństwa, budowanie świadomości, edukacja/szkolenia, ocena lub certyfikacja produktu).

Plan działań w dziedzinie zapewnienia obywatelom UE cyberbezpieczeństwa zawiera też Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów *Wzmacnianie europejskiego systemu odporności cybernetycznej oraz wspieranie konkurencyjnego i innowacyjnego sektora bezpieczeństwa cybernetycznego*[55] z 5 lipca 2016 r., w którym Komisja, szukając „sposobów radzenia sobie ze zmieniającą się rzeczywistością w dziedzinie bezpieczeństwa cybernetycznego" i oceniając „dodatkowe środki, które mogą być potrzebne, aby zwiększyć odporność UE pod względem bezpieczeństwa cybernetycznego oraz usprawnić reagowanie na incydenty", a także zajmując „się również kwestią zdolności przemysłowych Unii Europejskiej w zakre-

[55] Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów Wzmacnianie europejskiego systemu odporności cybernetycznej oraz wspieranie konkurencyjnego i innowacyjnego sektora bezpieczeństwa cybernetycznego (COM(2016) 410 final), Bruksela dnia 5.7.2016.

sie bezpieczeństwa cybernetycznego" uznała, że należy zintensyfikować współpracę między państwami-członkami, pokonać wyzwania stojące przed jednolitym rynkiem bezpieczeństwa cybernetycznego Europy oraz rozwijać zdolności przemysłowe UE w dziedzinie cyberbezpieczeństwa.

Tabela 1. Lista usług CSIRT

Reaktywne usługi	**Proaktywne usługi**	**Usługi zarządzania jakością bezpieczeństwa**
alarmy i ostrzeżenia	powiadomienia	ocena ryzyka
obsługa incydentów:	aktualności technologiczne	ciągłość działalności i przywracanie normalnej działalności po wypadkach
analiza incydentów	audyty lub oceny bezpieczeństwa	doradztwo w zakresie bezpieczeństwa
reagowanie na incydenty na miejscu	konfiguracja i konserwacja aplikacji i infrastruktury zabezpieczeń	budowanie świadomości
wsparcie reagowania na incydenty	rozwój narzędzi bezpieczeństwa	edukacja/szkolenia
koordynowanie reagowania na incydenty	usługi wykrywania włamań	ocena lub certyfikacja produktu
obsługa luk w zabezpieczeniach:	rozpowszechnianie informacji związanych z bezpieczeństwem	
analiza luk w zabezpieczeniach		
reagowanie na luki w zabezpieczeniach		
koordynowanie reagowania na luki w zabezpieczeniach		
obsługa artefaktów:		
analiza artefaktów		
reagowanie na artefakty		
koordynowanie reagowania na artefakty		

Źródło: Strategies for Incident Response and Cyber Crisis Cooperatopn, ENISA, 2016, p. 11. (Tłum. aut.)

Komisja ze swej strony zobowiązała się do przedłożenia planu działania w zakresie współpracy na poziomie unijnym w odniesieniu do postępowania z incydentami cybernetycznymi na dużą skalę oraz do ułatwienia utworzenia ośrodka informacji wspierającego wymianę informacji między państwami członkowskimi i organami UE.

Tabela 2. Trzy scenariusze rozwoju sytuacji do roku 2025

	Zasady	*Działania*	*Zdolności*	*Efektywność*
Scenariusz a) Współpraca w zakresie bezpieczeństwa i obrony	UE uzupełnia wysiłki państw członkowskich, solidarność jest nadal doraźna i indywidualnie interpretowana przez państwa członkowskie.	Misje na rzecz budowania potencjału, małe operacje zarządzania kryzysami, szersza wymiana danych wywiadowczych, wsparcie UE na rzecz odporności państw członkowskich. Kontynuacja współpracy UE-NATO na dotychczasowych zasadach.	Opracowywanie wybranych kluczowych technologii na poziomie UE przy jednoczesnych trudnościach w zachowaniu pełnego zakresu zdolności; ograniczone wykorzystanie Europejskiego Funduszu Obronnego.	Początkowe korzyści skali.
Scenariusz b) Podział zadań w zakresie bezpieczeństwa i obrony	UE uzupełnia wysiłki państw członkowskich, solidarność operacyjna i finansowa państw członkowskich staje się normą.	Zarządzanie kryzysowe, budowanie potencjału i ochrona na styku polityki wewnętrznej i zewnętrznej. Państwa członkowskie prowadzą monitorowanie/ pomagają sobie nawzajem w kwestii bezpieczeństwa cybernetycznego i wymieniają dane wywiadowcze, Europejska Straż Graniczna i Przybrzeżna strzeże granic zewnętrznych. UE i NATO koordynują cały zakres obszarów tzw. „twardego" i „miękkiego" bezpieczeństwa.	Wspólne finansowanie kluczowych zdolności i wspólne nabywanie zdolności wielonarodowych przy wsparciu Europejskiego Funduszu Obronnego. Wspólne planowanie i rozwój łańcuchów wartości.	Znaczne korzyści skali na rynku obrony na skalę europejską, korzystne warunki finansowania w całym łańcuch dostaw w sektorze obronności.
Scenariusz c) Wspólna obrona i bezpieczeństwo	Solidarność i wzajemna pomoc, wspólna obrona przewidziana w Traktacie.	Trudne operacje wymuszające pod przewodnictwem UE; wspólne monitorowanie i ocena zagrożeń oraz planowanie awaryjne. Bezpieczeństwo cybernetyczne na poziomie UE. Działania Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej prowadzone w oparciu o stałe siły morskie oraz europejskie źródła danych wywiadowczych, takie jak drony i satelity. Europejskie siły ochrony ludności. Wspólne europejskie bezpieczeństwo i obrona, stanowiące uzupełnienie NATO, wzmocni odporność Europy i będzie chronić Unię przed różnymi formami agresji.	Wspólne finansowanie i nabywanie zdolności przy wsparciu z budżetu UE. Niezależność technologiczna.	Efektywność wydatków na obronę dzięki większym korzyściom skali, specjalizacji, wspólnemu korzystaniu z drogiego sprzętu wojskowego i innowacjom technologicznym, w celu ograniczenia kosztów obrony i lepszego przygotowania na konkurencję międzynarodową.

Źródło: Dokument otwierający debatę na temat przyszłości obronności europejskiej, KE, Bruksela 2017, s. 16.

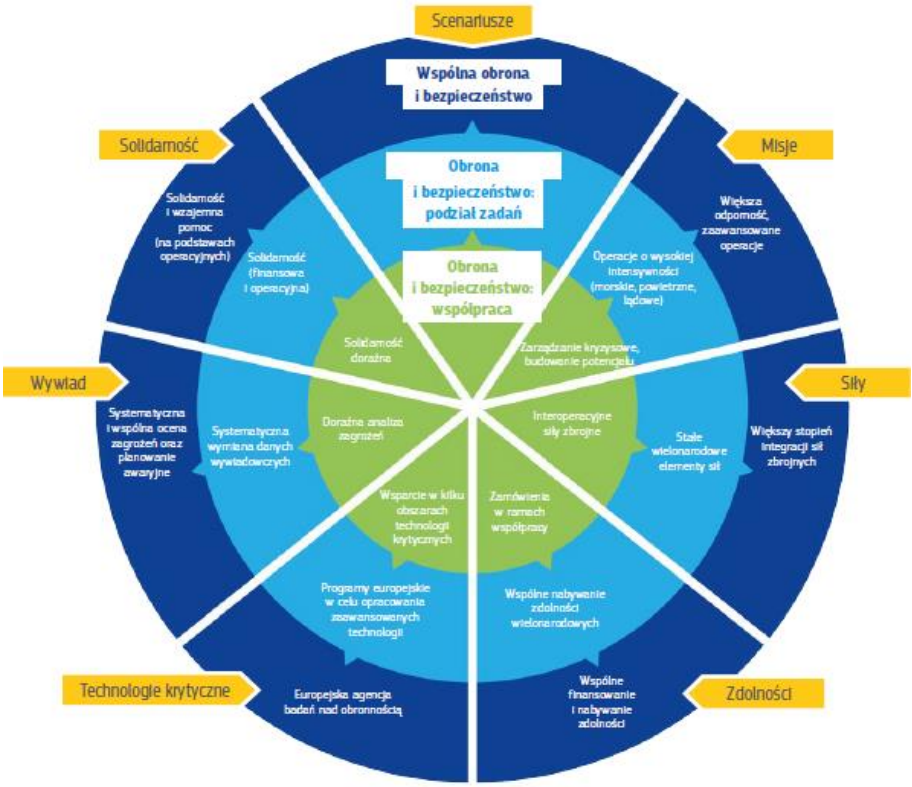
Dodatkowo utworzona miała zostać grupa doradcza wysokiego szczebla ds. bezpieczeństwa cybernetycznego, do przeprowadzenia oceny funkcjonowania ENISA do końca 2017 r. oraz do ścisłej współpracy z państwami członkowskimi oraz ENISA, Europejską Służbą Działań Zewnętrznych – ESDZ i innymi organizacjami unijnymi w celu stworzenia platformy szkoleniowej w zakresie bezpieczeństwa cybernetycznego. Ustalono także potrzebę promowania sektorowych ośrodków wymiany i analizy informacji na szczeblu europejskim oraz ich wspierania i pomocy w usuwaniu barier ograniczających ich działalność i propagowania uwzględniania środków cyberbezpieczeństwa w politykach sektorowych. Postanowiono badać ryzyka systemowe wynikające z incydentów cybernetycznych we współzależnych sektorach, do oceny potrzeby wypracowania dodatkowych zasad odnośnie do ryzyka cybernetycznego w sektorach krytycznych, do utworzenia zaufanych kanałów do dobrowolnego zgłaszania incydentów, które firmy obecnie przemilczają (np. cyberkradzieży tajemnic przedsiębiorstw), do zbadania warunków umożliwiających organom krajowym zwracania się do CSIRT o przeprowadzanie regularnych kontroli kluczowej infrastruktury sieciowej.

Komisja ma też do końca 2017 r. opracować i przedłożyć wniosek dotyczący ewentualnych ram certyfikacji bezpieczeństwa ICT oraz ocenić potrzebę likwidacji dotychczasowych luk w tej dziedzinie, a także – jeśli będzie to konieczne – włączyć certyfikację do przyszłych wniosków prawodawczych UE. Będzie też propagować stosowanie wspólnych certyfikacji i specyfikacji na terenie UE i monitorować stosowanie odpowiednich wymogów w tym zakresie. Ponadto Komisja ma zamiar wspierać MŚP poprzez poszerzanie ich wiedzy o istniejących mechanizmach finansowania bezpieczeństwa cybernetycznego oraz intensyfikację działań w zakresie tego finansowania oraz prowadzić i koordynować działania w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego w dziedzinie bezpieczeństwa cybernetycznego.

W czerwcu 2017 r. UE opublikowała *Dokument otwierający debatę na temat przyszłości obronności europejskiej*[56], proponując utworzenie Unii Bezpieczeństwa i obrony – w oparciu o trzy scenariusze. „Pokój i bezpieczeństwo we własnym kraju nie są już oczywistością w świecie, w którym globalne i regionalne mocarstwa ponownie się zbroją, terroryści atakują w samym środku europejskich miast i na całym świecie, a cyberataki przybierają na sile”[57], dlatego zdaniem KE państwa europejskie muszą działać wspólnie, są bowiem zbyt małe, by samodzielnie osiągać pożądane rezulta-

[56] *Dokument otwierający debatę na temat przyszłości obronności europejskiej*, KE, Bruksela 2017.
[57] *Ibidem,* s. 6.

ty w dziedzinie obrony swoich obywateli. Poprawa skuteczność i wydajności obrony może więc w dużej mierze zależeć od wspólnego działania (koncentracja na efektach skali) i zwiększenia wydatków na obronność przez państwa członkowskie.



Rysunek 6. Elementy Europejskiej Unii Bezpieczeństwa i Obrony
Źródło: Dokument otwierający debatę na temat przyszłości obronności europejskiej, KE, Bruksela 2017, s. 17.

Współpracy wymaga także zapewnienie cyberochrony, stanowiąc wyzwanie, które „związane jest z koniecznością podejmowania wspólnych międzynarodowych działań nakierowanych na zwalczanie problemu, który dotyka wszystkich. Cyberprzestępczość (…) jest zagrożeniem globalnym. Wiąże się z tym jeszcze poważniejsze i wzrastające zagrożenie atakami cyberterrorystycznymi. Są to problemy wymagające współpracy nawet między podmiotami, które nie są naturalnymi sojusznikami”[58]. W lipcu 2017 r. UE zapowiedziała, że zamierza wspierać prace mające na celu wymianę informacji, zwalczać finansowanie terroryzmu (za pośrednictwem

[58] J. Świątkowska, *Wyzwania dla polityki zagranicznej współczesnych państw płynące z cyberprzestrzeni*, „CLIP fokus” 2015, nr 9.

nielegalnego handlu dobrami kultury) poprawić ochronę Europejczyków w sieci (interoperacyjność systemów informacyjnych)[59].

Nie wszystkie działania UE w zakresie cyberbezpieczeństwa są pozytywnie odbierane przez obywateli państw członkowskich. Niektóre budzą również obawy specjalistów. W lipcu 2016 r. Komisja Europejska uruchomiła „Tarczę Prywatności UE-USA", stanowiącą podstawowe ramy prawne chroniące dane obywateli UE przekazywane do USA oraz transatlantyckie transfery danych przedsiębiorstw. Zdaniem V. Jourovej, komisarza do spraw sprawiedliwości, konsumentów i równouprawnienia płci, tarcza wprowadza „wyższe standardy ochrony danych, które są skuteczniej egzekwowane, gwarancje dotyczące dostępu do danych przez organy rządowe oraz ułatwia osobom fizycznym skorzystanie z mechanizmów ochrony w przypadku skarg"[60]. M. Maj przypomina jednak, że już wcześniej Komisja Europejska, w ramach tzw. programu Safe Harbour, uznała USA za kraj zapewniający odpowiedni poziom ochrony danych i dopiero w październiku 2015 r., w wyniku przełomowego wyroku Trybunału Sprawiedliwości UE unieważniono tę decyzję. Zaistniałą lukę prawną w tej dziedzinie szybko wypełniono uchwalając „Tarczę Prywatności". Od początku budzi ona jednak kontrowersje. J. McNamee z European Digital Rights stwierdził „Niestety to porozumienie nie pomaga nikomu, zarówno w prywatności, jak i w biznesie. Musimy czekać zanim sąd znów orzeknie, że porozumienie jest nielegalne i wtedy może UE i USA będą mogły negocjować o wiarygodnym porozumieniu, które będzie właściwie przestrzegać prawa, wzbudzać zaufanie i chronić nasze prawa podstawowe", a Privacy International uważa, że dokument jest nieprzejrzysty i nie zawiera realnego zabezpieczenia prawnego przed masową inwigilacją[61].

Kontrowersje budzą również unijne przepisy o ochronie danych osobowych, które mają wejść w życie w maju 2018 r. P. Krejza, dyrektor ds. badań i rozwoju w katowickim laboratorium informatyki śledczej Mediarecovery twierdzi np.: „Możemy mieć do czynienia z paradoksem. Unijne prawo, mające na celu lepszą ochronę danych, może w większym stopniu zaktywizować cyberprzestępców. Firmy będące ofiarą cyberkradzieży, bę-

[59] Bezpieczeństwo: UE wspiera prace mające na celu wymianę informacji, zwalczanie finansowania terroryzmu i ochronę *Europejczyków w sieci*, http://europedirect-olecko.pl/2017-07-27-bezpieczenstwo-ue-wspiera-prace-majace-na-celu-wymiane-informacji-zwalczanie-finansowania-terroryzmu-i-ochrone-europejczykow-w-sieci/ (*online*: 18.08.2017).

[60] *Komisja Europejska uruchamia Tarczę Prywatności UE-USA: Najlepsza ochrona transatlantyckiego przepływu danych*, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-2461_pl.htm (*online*: 1.08.2017).

[61] *Tarcza Prywatności wchodzi w życie. Może być dziurawa na starcie*, http://di.com.pl/tarcza-prywatnosci-wchodzi-w-zycie-moze-byc-dziurawa-na-starcie-55183 (*online*: 1.08.2017).

dą mieć poważny dylemat: czy zgłosić ten fakt odpowiednim organom i zapłacić wielomilionową karę, czy też lepiej zapłacić okup”[62]. Nowe prawo może bowiem wywołać falę negatywnych zachowań, a wysokie kary – do 20 mln euro – które przewidziano w unijnym rozporządzeniu, mogą wpłynąć na podatność firm na szantaż.

Rozwiązania w zakresie cyberbezpieczeństwa w wybranych krajach Unii Europejskiej – przykłady

Państwa należące do UE mają szeroki zakres swobody decydowania o kształcie zabezpieczeń cyberprzestrzeni i kierunkach podejmowanych działań. Widać to na przykładzie modeli przyjętych w Estonii i Wielkiej Brytanii[63]. Estonia „w 2007 r. po usunięciu z centrum Tallina radzieckiego pomnika Brązowego Żołnierza (…) stała się ofiarą cyberataku na niespotykaną wcześniej skalę. Zostały unieruchomione strony internetowe parlamentu, ministerstw obrony i sprawiedliwości, partii politycznych, a nawet szkół publicznych. Największe natężenie ataków miało miejsce 9 maja (w rosyjski Dzień Zwycięstwa): celem hakerów stał się wtedy również sektor prywatny, a dwa największe banki (…) musiały zawiesić usługi on-line i wstrzymać transakcje zagraniczne”[64].

Estonia wykorzystała nabyte wtedy doświadczenia i nie tylko nie przerwała realizowanej konsekwentnie polityki cyfryzacji kraju („e-Estonia”), ale zdecydowała się na ulokowanie dużej ilości zasobów informacyjnych w przestrzeni cyfrowej, tak by w razie ataku, nawet fizycznego, państwo mogło działać nadal. Zaplanowano utworzenie tzw. wirtualnej ambasady danych, czyli realizację wirtualnego lub fizycznego centrum danych na terenie innego kraju, będącego sojusznikiem, by w razie zagrożenie nie utracić dostępu do najistotniejszych informacji. Estonia powołała też Ligę Obrony Cybernetycznej, mającą w razie niebezpieczeństwa podlegać władzom wojskowym, w skład której weszli tez przedstawiciele prywatnego sektora. M. Künnapu, ekspert ds. cyberbezpieczeństwa narodowego w estońskiej Akademii e-Administracji, członek Biura Komitetu Konwencji o Cyberprzestępczości, doradca ds. UE w estońskim Ministerstwie Sprawiedliwości, podkreśla, że „im bardziej kraj polega na ICT tym bardziej wy-

[62] *Ochrona danych osobowych. Przepisy UE mogą zaktywizować przestępców*, https://www.money.pl/gospodarka/unia-europejska/wiadomosci/artykul/dane-osobowe-przepisy-ue-cyberprzestepcy,66,0,2337346.html (*online*: 18.08.2017).
[63] *Cyberbezpieczeństwo – problem nas wszystkich? Strategie państw UE wobec wyzwań związanych z dostępem do danych w sieci*, Centrum Stosunków Międzynarodowych „Raporty i analizy” 2015, nr 1 (5).
[64] *Ibidem*.

stawiony jest na cyberzagrożenia. Wraz z wdrożeniem nowoczesnych rozwiązań należy zadbać także o bezpieczeństwo systemów i informacji, należy przeciwdziałać zagrożeniom"[65]. Przypomina on także, że infrastruktura krytyczna należy w większości do sektora prywatnego, dlatego „sektory publiczny i prywatny muszą sobie ufać i blisko współpracować"[66].

Nieco inną politykę cyberbezpieczeństwa prowadzi Wielka Brytania[67], która koncentruje się na zmaksymalizowaniu bezpieczeństwa transakcji biznesowych przeprowadzanych w sieci. Polityka taka uprawiana była przez Londyn zarówno przed decyzją o opuszczeniu UE, jak i obecnie. Państwo to ma najlepiej rozwinięty system e-handlu w Europie, a jego władze przywiązują ogromna wagę do zapewnienia bezpieczeństwa cyfrowego obywatelom i sektorowi prywatnemu. Wielka Brytania, szukając sposobu na przełamanie niechęci firm do informowania o swoich słabościach (a co za tym idzie – przemilczania cyberataków) utworzyła specjalną platformę (*Cyber Security Information Sharing Partnership* – CISP), pozwalającą na anonimowe dzielenie się przez przedsiębiorców ze stroną rządową informacjami o atakach teleinformatycznych.

Niemiecka strategia cyberbezpieczeństwa, zatwierdzona w 2016 r. zakłada natomiast przede wszystkim skupienie na „prowadzeniu niezależnej i wolnej od nacisków zewnętrznej polityki w środowisku wirtualnym, współpracy sektora prywatnego z publicznym, tworzeniu silnej oraz nowoczesnej architektury cyberbezpieczeństwa, aktywnej polityce Niemiec na europejskiej i światowej arenie cyberbezpieczeństwa"[68]. Jednym z motywatorów do opracowania i wdrożenia jak najskuteczniejszej cyberstrategii jest w przypadku Niemiec fakt, że stanowią one cel masowych ataków hakerów, głównie z Europy Wschodniej i Azji, a straty spowodowane przez cyberataki sięgają miliardów euro rocznie[69]. Ponosi je głównie sektor przemysłowy, stąd konieczność ścisłej współpracy między rządem a prywatnymi przedsiębiorcami (m.in. w ramach działań BSI, tj. Federalnego

---

[65] K. Popławski, *Cyberzagrożenia i cyberbezpieczeństwo – rozmowa z Markko Künnapu*, http://przegladbaltycki.pl/1832,cyberzagrozenia-i-cyberbezpieczenstwo-rozmowa-z-markko-kunnapu.html (*online*: 6.07.2017).

[66] *Ibidem*.

[67] *Cyberbezpieczeństwo – problem nas wszystkich*, *op. cit.*

[68] *Suwerenność i bezpieczeństwo w erze cyfryzacji. Niemcy z nową cyberstrategią*, http://www.cyberdefence24.pl/500226,niemcy-z-nowa-cyberstrategia, (*online:* 2.08.2017).

[69] M. Kaczmarczyk, *Niemcy pod masowym ostrzałem hakerów. Z Rosji, Chin i Turcji*, http://gieldaigospodarka.pl/index.php/2017/07/04/niemcy-pod-masowym-ostrzalem-hakerow-bfv-niemiecki-kontrwywiad-ostrzega-przed-ukrytymi-cyfrowymi-bombami/ (*online*: 4.07.2017).

Biura ds. Bezpieczeństwa Informacji[70]). Jedną ze zmian wynikających z wprowadzenia nowej strategii było też w Niemczech podporządkowanie Ministerstwu Spraw Wewnętrznych Niemieckiego Centrum Cyberobrony, działającego od 2011 r. Zapowiedziano też utworzenie w 2017 r. „własnego *obszaru organizacyjnego cyberprzestrzeni* liczącego ok. 13,5 tys. żołnierzy i specjalistów cywilnych", gdyż – jak podkreśliła niemiecka minister obrony Ursula von der Leyen – „przyszłe wojny będą toczyć się w cyberprzestrzeni"[71]. Na konsekwencję Niemiec w zakresie działań zwiększających cyberbezpieczeństwo militarne kraju wskazuje również tegoroczne wystąpienie generała A. Rieksa, szefa niemieckiego urzędu lotnictwa, którego zaniepokoiły informacje niemieckiego Centrum Przestrzeni Powietrza w Bawarii, prezentującego w jaki sposób hakerzy mogą przejąć kontrolę nad samolotem za pomocą stosunkowo niedrogiego, bo wartego ok. 5 tys. euro, sprzętu i w związku z tym zasugerował, iż należy skupić się nie tylko na problemach związanych z oprogramowaniem, ale także na uniemożliwieniu przejęcia samolotów – wojskowych i cywilnych – z ziemi lub w powietrzu, np. przez pasażera[72].)

Francja także odczuwa potrzebę zwiększenia poczucia bezpieczeństwa w cyberprzestrzeni – do 2019 r. planuje się tam podwoić liczbę „cyberżołnierzy" (do 2600), a ponadto zapewnić im wsparcie 600 ekspertów od cyberbezpieczeństwa (będą wśród nich absolwenci najlepszych uczelni – inżynierowie informatycy, lingwiści oraz statystycy, władający biegle nie tylko językiem francuskim, ale też angielskim, a mile widziana będzie również znajomość rosyjskiego, koreańskiego, chińskiego, perskiego oraz arabskiego[73]). Jeszcze przed tegorocznymi wyborami prezydenckimi francuski minister obrony Jean-Yves Le Drian podkreślał, że „Francja powinna umieć obronić się przed cyberatakami, a także posiadać potencjał, aby w razie konieczności samodzielnie dokonać takiego ataku"[74], a Emmanuel Marcon ogłosił plan walki z terroryzmem w sieci[75], proponując wprowadzenie

---

[70] *P. Nicholas, Germany steps up leadership in cybersecurity, https://blogs.microsoft.com/microsoftsecure/2017/03/28/germany-steps-up-leadership-in-cybersecurity/* (*online:* 3.08.2017).

[71] A. Pawlak, *Niemcy: Nowa cyberstrategia*, http://www.dw.com/pl/niemcy-nowa-cyberstrategia/a-36633521 (*online*: 2.08.2017).

[72] *Niemiecka Luftwaffe broni się przed cyberzagrożeniami*, http://www.cyberdefence24.pl/634215,niemiecka-luftwaffe-broni-sie-przed-cyberzagrozeniami (*online*: 3.08.2017).

[73] *Francja stawia na cyberbezpieczeństwo i zatrudnia specjalnych agentów*, http://biznesmedia.pl/francja-stawia-cyberbezpieczenstwo-zatrudnia-specjalnych-agentow/ (*online*: 1.08.2017).

[74] *Francja wzmacnia cyberbezpieczeństwo przed wyborami*, http://biznesalert.pl/francja-wzmacnia-cyberbezpieczenstwo-wyborami/ (*online*: 2.08.2017).

[75] O. Bieniek, *Francuski plan walki z terroryzmem w cyberprzestrzeni*,

zmian w polityce prywatności korporacji internetowych (obecnie ograniczających państwom dostęp do swoich danych) i współpracę w dziedzinie bezpieczeństwa na poziomie europejskim oraz międzynarodowym.

Podobne działania podejmuje Finlandia, która zaniepokojona rozwojem cyberprzestępczości, zdecydowała się na poszerzenie dotychczasowych działań w tym zakresie, podpisując w 2017 r. z NATO porozumienie ramowe o współpracy w zakresie obrony przed cyberprzestępczością[76]. Rozszerzając zakres cyberochrony Finlandia chce zapewne wykluczyć możliwość zaistnienia takich sytuacji, jak wyciek danych z fińskiego Ministerstwa Spraw Zagranicznych, odkryty w 2014 r. (a trwający być może nawet cztery lata)[77]. Poważny wyciek danych miał miejsce również w Szwecji (która już od 2015 r. bierze udział w pracach Centrum Współpracy i Doskonalenia w zakresie Cyberobrony NATO – CCDCoE[78]), gdzie skradziono dane z bazy ministerstwa transportu, zawierającej informacje „o wszystkich pojazdach w Szwecji i ich właścicielach wraz ze zdjęciami, włącznie z policyjnymi i wojskowymi pojazdami, informacje o osobach objętych programem ochrony świadków, wojskowych i ich rodzinach, wliczając w to członków sił specjalnych i pilotów myśliwców. Ponadto znalazły się tam informacje o drogach i mostach, w tym wymieniono, które z nich mogą zostać wykorzystane jako dodatkowe lotniska na wypadek kryzysu oraz wszystkie modele pojazdów wraz z dokładnymi informacjami o ich masie i usterkach stosowanymi przez szwedzkie wojsko”[79]. Cyberatak ten – podobnie jak ubiegłoroczny atak na szwedzkie gazety, m.in. Dagens Nyheter, Svenska Dagbladet i Expressen[80] – zapewne nie pozostał bez wpływu na decyzję szwedzkich władz o zwiększeniu budżetu przeznaczonego na zapewnienie cyberbezpieczeństwa i na ochronę przed cyberwojną m.in. poprzez pro-

---

http://www.cyberdefence24.pl/579732,francuski-plan-walki-z-terroryzmem-w-cyberprzestrzeni, (*online*: 30.07.2017).

[76] P. Mieszkowski, *Finlandia i NATO razem przeciwko cyberprzestępcom. Porozumienie „ważne i korzystne”*,
http://www.cyberdefence24.pl/554148,finlandia-i-nato-razem-przeciwko-cyberprzestepcom-porozumienie-wazne-i-korzystne (*online*: 1.08.2017).

[77] *Cyberatak na Ministerstwo Spraw Zagranicznych Republiki Finlandii*,
https://pulaski.pl/cyberatak-na-ministerstwo-spraw-zagranicznych-republiki-finlandii/ (*online*: 2.08.2017).

[78] J. Palowski, *Szwecja rozszerza współpracę z NATO w zakresie cyberobrony*,
http://www.defence24.pl/237331,szwecja-rozszerza-wspolprace-z-nato-w-zakresie-cyberobrony (*online*: 1.08.2017).

[79] *Największy wyciek danych w historii Szwecji*,
http://www.cyberdefence24.pl/634661,najwiekszy-wyciek-danych-w-historii-szwecji (*online*: 3.08.2017).

[80] *Hakerzy zaatakowali szwedzkie media. Podejrzani Rosjanie*,
http://tvn24bis.pl/ze-swiata,75/szwecja-hakerzy-zaatakowali-media-wsrod-podejrzanych-rosjanie,628867.html (*online*: 2.08.2017).

gramy obronne, jakie prowadzi szwedzki wywiad (Försvarets radioanstalt – FRA)[81].

W bezpieczeństwo cyberprzestrzeni inwestują również Czesi, którzy nie tylko w 2014 r. przystąpili do Centrum Doskonalenia Obrony Cybernetycznej NATO i jako pierwsi z państw członkowskich NATO podpisali w 2015 r. memorandum o współpracy w zakresie cyberbezpieczeństwa, ale też aspirują do roli lidera w zakresie bezpieczeństwa teleinformatycznego w swoim regionie, m.in. prowadząc akcje edukacyjne, biorąc udział w różnego rodzaju ćwiczeniach i symulacjach oraz otwierając się na współpracę międzynarodową, m.in. oferując pomoc własnych specjalistów[82]. W ćwiczenia inwestuje również Litwa (która już w 2015 r. utworzyła Narodową Radę Bezpieczeństwa Cybernetycznego[83]), szkoląc przy okazji przedstawicieli branży energetycznej, telekomunikacji oraz infrastruktury krytycznej[84]. Jednak, podobnie jak w przypadku wielu innych państw, nie uchroniło to kraju przed skutecznymi cyberatakami, np. przed wyciekiem personaliów i zdjęć pacjentów litewskiej sieci klinik chirurgii plastycznej, które następnie zostały opublikowane w sieci (ponad 25 tys.), choć na niektórych fotografiach pacjenci byli zupełnie nadzy. Przed publikacją wielu pacjentów, będących m.in. obywatelami Niemiec, Danii, Wielkiej Brytanii, Norwegii i innych krajów, spotkało się z pogróżkami i szantażem[85].

Większość państw unijnych już przed wprowadzeniem NIS opracowywała dokumenty dotyczące cyberochrony lub/i cyberobrony kraju (lub uwzględniała tę problematykę w innych dokumentach, np. narodowych strategiach obrony), a następnie – w miarę możliwości i środków – wdrażała w życie ich założenia oraz postanowienia. Weryfikacja rezultatów działań skutkowała zaś modyfikacją programów lub tworzeniem nowych.

W tabeli 3 zestawiono wybrane rozwiązania w zakresie cyberbezpieczeństwa wdrożone przez państwa członkowskie UE.

---

[81] P. Mieszkowski, *Szwecja: Większy budżet na obronę przed cyberatakami*, http://www.cyberdefence24.pl/app.php/554487,szwecja-wiekszy-budzet-na-obrone-przed-cyberatakami (*online*: 3.08.2017).

[82] K. Gapiński, *Czesi podpisują memorandum z NATO i rozwijają europejską współpracę w zakresie cyberbezpieczeństwa*, https://pulaski.pl/komentarz-czesi-podpisuja-memorandum-z-nato-i-rozwijaja-europejska-wspolprace-w-zakresie-cyberbezpieczenstwa/ (*online*: 1.08.2017).

[83] *Litwa bierze pod lupę własne cyberbezpieczeństwo*, http://biznesalert.pl/litwa-bierze-pod-lupe-wlasne-cyberbezpieczenstwo/ (*online*: 4.08.2017).

[84] *MON Litwy zorganizowało narodowe ćwiczenia samoobrony,* http://www.cyberdefence24.pl/455808,mon-litwy-zorganizowalo-narodowe-cwiczenia-cyberobrony (*online*: 2.08.2017).

[85] *Wyciekły zdjęcia pacjentów litewskich klinik chirurgii plastycznej*, http://www.cyberdefence24.pl/603360,wyciekly-zdjecia-pacjentow-litewskich-klinik-chirurgii-plastycznej (*online*: 3.08.2017).

Tabela 3. Strategie, programy i polityki (cyber)bezpieczeństwa 3państw członkowskich UE – przykłady

Państwo	Dokumenty
Austria	*National ICT Security Strategy Austria* (2012) *Austrian Security Strategy* (2013) *Austrian Cyber Security Strategy* (2013)
Belgia	*Cyber Security Strategy. Securing Cyberspace* (2012) *Cyber Security Strategy for Defence* (2014) *Belgian Cyber Security Strategy* (2014)
Bułgaria	*White Paper on Defence and the Armed Forces of the Republic of Bulgaria* (2010) *Cyber Resilient Bulgaria 2020* (2016) *NCSS of the Republic of Bulgaria* (2016)
Chorwacja	*Information Security Act* (2007) *The National Cyber Security Strategy of the Republic of Croatia* (2015)
Cypr	*Cybersecurity Strategy of the Republic of Cyprus* (2013)
Czechy	*White Paper on Defence* (2011) *Cyber Security Strategy of Czech Republic 2011-2015* (2011) *Act on Cyber Security* (2014) *Security Strategy of the Czech Republic 2015* (2015) *The Long Term Perspective for Defence 2030* (2015) Cyber Security Strategy of the Czech Republic 2015-2020 (2015) *Action Plan for the National Cyber Security Strategy 2015-2020*
Dania	*Danish Defence Agreement 2013-2017* (2012) *National Strategy for Cyber and Information Security* (2014) *The Danish Cyber and Information Security Strategy 2015-2016* *Digital Strategy 2016-2020*
Estonia	*National Security Concept of Estonia* (2010) *National Defence Strategy* (2010) *Cyber Security Strategy* (2014)
Finlandia	*Security Strategy for Society* (2010) *Finnish Security and Defence Policy* (2012) *Finland's Cyber Security Strategy* (2013) *Finland's Cyber Security Strategy - Background Dossier* (2013)
Francja	*White Paper: Defence and National Security* (2013) *French National Digital Security Strategy* (2015)
Hiszpania	*The National Security Strategy: Sharing a Common Project* (2013) *National Cyber Security Strategy* (2013)
Holandia	*National Counterterrorism Strategy 2011-2015* (2011) *Defence Cyber Strategy* (2012) *Defence Doctrine (*2013) *International Security Strategy: A Secure Netherlands in a Secure World* (2013) *National Cyber Security Strategy 2: From Awareness to Capability* (2013)
Irlandia	*White Paper on Defence* (2015) *National Cyber Security Strategy 2015-2017*

Państwo	Dokumenty
Litwa	*Programme for the Development of Electronic Information Security for 2011-2019* (2011) *National Security Strategy* (2012) *The Military Strategy of the Republic of Lithuania* (2012) *Cybersecurity Act* (2014)
Luksemburg	*National Strategy on Cyber Security* (2011) *National Strategy on Cyber Security* (2015)
Łotwa	*Law on the Security of Information Technologies* (2010) *The National Security Concept* (2011) *The State Defence Concept* (2012) *Latvian cyber security strategy for the period 2014 to 2018* (2014)
Malta	*Malta Cyber Security Strategy* (2016)
Niemcy	*Cyber Security Strategy for Germany* (2011) *IT Security Act* (2015) *White Paper 2016 on German Security Policy and the Future of the Bundeswehr* (2016)
Portugalia	*National Strategic Defence Concept* (2013) *National Strategy for the Security in Cyberspace* (2013) *National Cyberspace Security Strategy* (2015)
Rumunia	*Cyber Security Strategy in Romania* (2011) *Romania's Cyber Security Strategy and the National Action Plan on Implementation of the National Cyber Security* (2013)
Szwecja	*Sweden's Defence Policy 2016 to 2020* (2015) *National Cyber Security Strategy* (2017)
Słowacja	*White Paper on Defence of the Slovak Republic* (2013) *Cyber Security Concept of the Slovak Republic for 2015-2020* (2015) *Action Plan to the Cyber Security Concept of the Slovak Republic for 2015-2020* (2015)
Słowenia	*Resolution on the National Security Strategy of the Republic of Slovenia* (2010) *Cyber Security Strategy of the Republic of Slovenia* (2016)
Węgry	*Hungary's National Security Strategy* (2012) *Hungary's National Military Strategy* (2012) *National Cyber Security Strategy of Hungary* (2013) *Act on the Electronic Information Security of Central and Local Government Agencies* (2013)
Wielka Brytania	*A Strong Britain in an Age of Uncertainty: The National Security Strategy* (2010) *Safe, Secure and Prosperous: A Cyber Resilience Strategy for Scotland 2015* *National Cyber Security Strategy 2016-2021* (2016)
Włochy	*National Strategic Framework for the Security of Cyberspace* (2013) *National Plan for Cyber Security* (2013) *Decree on National Cyber Security* (2013) *White Paper on Defence* (2015)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ze stron: https://ccdcoe.org/ i https://www.enisa.europa.eu/topics/national-cyber-security-strategies/ncss-map (online: 10.08.2017).

Cyberbezpieczeństwo Polski na tle struktur unijnych

Pierwszy w Polsce zespół reagowania na incydenty komputerowe (CERT Polska) powstał już w 1996 r. w ramach NASK (Naukowej i Akademickiej Sieci Komputerowej). Jednakże, choć Polska już w 2004 r. znowelizowała swój kodeks karny, by dostosować prawo do zapisów Konwencji Rady Europy o cyberprzestępczości, którą podpisała w 2001 r, – aż do 2011 r. na gruncie polskiego prawa nie istniała definicja cyberprzestrzeni[86]. Pojawiła się ona dopiero w nowelizacji ustawy o stanie wojennym, gdzie cyberprzestrzeń określono jako „przestrzeń przetwarzania i wymiany informacji tworzona przez systemy teleinformatyczne, w rozumieniu art. 3 pkt 3 ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz. U. nr 64, poz. 565 z późn. zm.) wraz z powiązaniami pomiędzy nimi oraz relacjami z użytkownikami". (Podobną definicję proponuje NATO w jednej z publikacji wydanych przez Centrum Doskonalenia Cyberobrony NATO w Tallinie – cyberprzestrzeń oznacza tam „zależny od czasu zbiór połączonych systemów informacyjnych oraz ludzi/użytkowników wchodzących w interakcję z tymi systemami"[87].) Nowelizacja ta stanowić miała uzupełnienie dla rządowego programu ochrony cyberprzestrzeni Rzeczypospolitej na lata 2011-2016[88] przygotowywanego przez Radę Ministrów.

W 2015 r. opracowano *Doktrynę Cyberbezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej*, określającą m.in. cel strategiczny i cele operacyjne RP w zakresie cyberbezpieczeństwa oraz koncepcje zadań operacyjnych i preparacyjnych w tej dziedzinie[89] (specjaliści w dziedzinie cyberbezpieczeństwa podkreślają jednak niespójność *Doktryny Cyberbezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej* z *Polityką ochrony cyberprzestrzeni Rzeczypospolitej Polskiej*[90]). W tym samym roku, na zlecenie Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji, Naukowa Akademicka Sieć Komputerowa (NASK) przygotowała ekspertyzę dotyczącą rekomendowanego modelu organizacji systemu bezpieczeń-

[86] M. Grzelak, K. Liedel, *Bezpieczeństwo w cyberprzestrzeni. Zagrożenia i wyzwania dla Polski – zarys problemu*, „Bezpieczeństwo Narodowe" 2012, nr 22.
[87] *Ibidem*.
[88] Rządowy Program Ochrony Cyberprzestrzeni Rzeczypospolitej Polskiej na lata 2011-2016, MSWiA, Warszawa, czerwiec 2010.
[89] *Doktryna Cyberbezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2015 https://www.bbn.gov.pl/pl/prace-biura/publikacje/6818,Doktryna-cyberbezpieczenstwa-RP.html (*online*: 7.07.2017).
[90] *Polityka Ochrony Cyberprzestrzeni Rzeczypospolitej Polskiej*, MAiC, ABW, Warszawa, 25 czerwca 2013 r.

stwa cyberprzestrzeni w Polsce[91]. Wśród najistotniejszych rekomendacji zawartych w tym dokumencie znalazły się przede wszystkim konieczność określenia ram systemu cyberochrony kraju, w oparciu o doświadczenia Polski i innych państw, powołanie instytucji koordynującej działania administracji publicznej w dziedzinie ochrony cyberprzestrzeni, uspójnienie dokumentów obejmujących ten zakres, zapewnienie odpowiednich środków finansowych, zasobów osobowych i technicznych na realizację niezbędnych działań w tej dziedzinie, powołanie CSIRT-u krajowego, powołanie organu opiniodawczego i doradczego dla Rady Ministrów w sprawach cyberbezpieczeństwa, wypracowanie metod oceny okresowej skuteczności przyjętych rozwiązań oraz ustanowienie (optymalnych lub minimalnych) wymogów bezpieczeństwa, a także opracowanie poradników i instrukcji dla podmiotów, które będą zobowiązane spełnić te wymogi.

W 2016 r. zespół zadaniowy Ministerstwa Cyfryzacji przedstawił *Założenia strategii cyberbezpieczeństwa dla Rzeczypospolitej Polskiej*. W tym samym roku utworzono też na terenie NASK Narodowe Centrum Cyberbezpieczeństwa (NC Cyber). Polskie instytucje, m.in. CERT Polska (a także CERT.GOV.PL – należący do struktury Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, operatorzy telekomunikacyjni Orange i Exatel, Polska Obywatelska Cyberobrona, Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, Ministerstwo Cyfryzacji), uczestniczyły też w 2016 r. w – organizowanym przez Europejską Agencję ds. Bezpieczeństwa Sieci i Informacji – szkoleniu, podczas którego „wszyscy uczestnicy musieli połączyć siły, by przez dwa dni sprostać atakom na infrastrukturę krytyczną i kluczową państw członkowskich. Pierwszego dnia testowano procedury krajowe, a drugiego międzynarodowe”[92].

Już nie w ramach ćwiczeń, ale w trakcie realnego działania zespół CERT Polska obsłużył w 2016 r. 7275 zgłoszeń i zidentyfikował 1926 incydentów – ponad połowę z nich stanowił *phishing*[93] (dotyczący gównie podszywania się pod strony serwisów zagranicznych, rzadziej pod stronę polskiego banku). Incydenty związane z rozsyłaniem spamu dotyczyły natomiast prawie wyłącznie polskich sieci. Do podstawowych zadań CERT Polska, oprócz rejestrowania i obsługi zdarzeń naruszających bezpieczeństwo sieci, należą[94] między innymi aktywne reagowanie w przypadku wystąpienia bezpośrednich zagrożeń dla użytkowników, działalność badawcza w dziedzinie

---

[91] *System bezpieczeństwa cyberprzestrzeni RP. Ekspertyza dotycząca rekomendowanego modelu organizacji systemu bezpieczeństwa cyberprzestrzeni w Polsce, wykonana na zlecenie Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji*, NASK, Warszawa 2015.

[92] *Krajobraz bezpieczeństwa polskiego internetu 2016. Raport roczny z działalności CERT Polska*,
https://www.cert.pl/PDF/Raport_CP_2016.pdf (online: 6.07.2017).

[93] *Ibidem*.

[94] *O nas*, https://www.cert.pl/o-nas/ (*online*: 1.08.2017).

metod wykrywania incydentów bezpieczeństwa, analizy złośliwego oprogramowania i systemów wymiany informacji o zagrożeniach, rozwijanie narzędzi do wykrywania, monitorowania, analizy i korelacji zagrożeń, działania informacyjno-edukacyjne, zmierzające do wzrostu świadomości w zakresie bezpieczeństwa teleinformatycznego, w tym: publikowanie informacji o bezpieczeństwie na blogu cert.pl oraz w serwisach społecznościowych (Facebook, Twitter).

Uchwałą Rady Ministrów z dnia 27 kwietnia 2017 r. przyjęto *Krajowe Ramy Polityki Cyberbezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej na lata 2017–2022*[95]. Za cel główny Rada Ministrów przyjęła zapewnienie wysokiego poziomu cyberbezpieczeństwa sektorowi publicznemu, prywatnemu i obywatelom. Od 2016 r. w kraju funkcjonuje również, bardzo istotny dla polskiej infrastruktury krytycznej, CERT PSE, powołany do życia przez Polskie Sieci Energetyczne, który oprócz tego, że rejestruje i obsługuje naruszenia bezpieczeństwa sieci, alarmuje użytkowników o wystąpieniu dla nich zagrożeń bezpośrednich, testuje produkty i rozwiązania z zakresu cyberbezpieczeństwa, prowadzi w tym zakresie badania, a także działa na rzecz zwiększenia świadomości zagrożeń teleinformatycznych, podejmuje też działalność na rzecz międzynarodowej współpracy w sektorze energetycznym[96].

Polska jest również aktywnym członkiem European Cyber Security Organisation i zamierza również podjąć działania w sferze cyberobronności, co wpisuje się w działania NATO (*Cyber Defence Pledge*) i UE w tym zakresie. Na ten cel Ministerstwo Obrony Narodowej zamierza przeznaczyć 2 mld PLN, idąc za przykładem Niemców, którzy zdecydowali się na utworzenie specjalnej formacji, skupiającej wojskowe zdolności do prowadzenia działań w obszarze cyberprzestrzeni, czyli Dowództwa Obszaru (Przestrzeni) Cybernetyczno-Informacyjnego (KdoCIR)[97]. Tego typu oddziały, wzmacniające cybernetyczny potencjał Sił Zbrojnych RP, powinny stać się jednym z głównych elementów budowanego obecnie krajowego systemu cyberobrony, co podkreślają eksperci.

---

[95] *Krajowe Ramy Polityki Cyberbezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej na lata 2017–1022. Poszanowanie praw i wolności w cyberprzestrzeni. Kompleksowe podejście do bezpieczeństwa. Cyberbezpieczeństwo istotnym elementem polityki państwa*, Ministerstwo Cyfryzacji, Warszawa 2017.

[96] J. Sordyl, *Zespół CERT dla sektora elektroenergetycznego – działania dla realnej ochrony infrastruktury krytycznej w Polsce i Europie*, „Biuletyn Kwartalny" Rządowego Centrum Bezpieczeństwa 2017, nr 19

[97] N. Płonka, *Polska musi jak najszybciej powołać wojska cybernetyczne uważają eksperci*, http://di.com.pl/polska-musi-jak-najszybciej-powolac-wojska-cybernetyczne-uwazaja-eksperci-57385 (*online*: 3.08.2017).

Europejskie wyzwania w obszarze cyberbezpieczeństwa

Europa ma dziś przed sobą dwa ogromne wyzwania w zakresie cyberbezpieczeństwa. Jedno to powszechna edukacja w zakresie współczesnych rodzajów zagrożeń cyberprzestrzeni (ze szczególnym uwzględnieniem kształcenia dzieci, młodzieży oraz szkoleń pracowniczych), a drugie odpowiednia polityka kadrowa w sektorze zabezpieczeń teleinformatycznych. Jeśli potraktuje je poważnie – ma szansę ograniczyć straty (finansowe i niefinansowe) oraz stworzyć system wspierający działania poszczególnych państw, instytucji i osób w dziedzinie przeciwdziałania cyberprzestępczości. Jest to zadanie istotne, bowiem, jak wynika z opublikowanego w marcu 2017 r. *Światowego badania bezpieczeństwa informacji*, które przeprowadziła firma doradcza EY, „57 proc. firm doświadczyło w ostatnim czasie znaczącego incydentu naruszenia bezpieczeństwa. Jednocześnie połowa spośród 1735 zbadanych firm przyznaje, że nie jest w stanie wykryć i odeprzeć zaawansowanego cyberataku. 64 proc. nie wdrożyło lub ma tylko nieformalny program wymiany informacji o zagrożeniach. Z kolei (przyp. K.G.) 48 proc. wskazuje jako swój słaby punkt nieaktualne zabezpieczenia, które nie chronią przed nowymi rodzajami ataków, a ponad połowa (55 proc.) jako najsłabsze ogniwo bezpieczeństwa wymienia czynnik ludzki, czyli beztroskę lub nieświadomość swoich pracowników”[98]. Raport *Allianz Risk Barometer 2017* podaje natomiast, że cyberataki znalazły się w pierwszej trójce zagrożeń, których najbardziej obawiają się firmy na świecie w 2017 r.[99].

Również europejskie instytucje państwowe nie są w stanie skutecznie zabezpieczyć się przed cyberatakami. Przykładowo w czerwcu bieżącego roku „w czasopiśmie *The Times of London* pojawiły się doniesienia, że hasła brytyjskich ministrów, ambasadorów i starszych rangą policjantów zostały sprzedane w internecie po tym, jak rosyjskie grupy hakerskie wykradły te dane. Skradzione informacje zawierały prywatne informacje dotyczące logowania 1000 brytyjskich członków parlamentu i personelu parlamentarnego, 7000 policjantów i ponad 1000 urzędników Foreign Office, czyli brytyjskiego ministerstwa spraw zagranicznych”[100]. Nie zawsze instytucje są też w stanie wykryć atak od razu (albo w ogóle), np. rosyjscy hakerzy

[98] *Allianz Risk Barometer. Top Business Risk 2017*, http://www.agcs.allianz.com/insights/white-papers-and-case-studies/allianz-risk-barometer-2017/ (*online*: 1.08.2017).
[99] A. Gontarz, *Firmy boją się skutków cyfryzacji*, https://www.crn.pl/aktualnosci/firmy-boja-sie-skutkow-cyfryzacji (*online*: 10.07.2017).
[100] *Cyberatak na parlament Wielkiej Brytanii*, http://www.cyberdefence24.pl/617884,cyberatak-na-parlament-wielkiej-brytanii (*online*: 11.07.2017).

przez dwa lata mieli dostęp do korespondencji duńskiego ministerstwa obrony[101], a wg doniesień Reutersa członkom komisji spraw zagranicznych duńskiego parlamentu udającym się z wizytą do Rosji zapowiedziano, żeby ze względów cyberbezpieczeństwa profilaktycznie nie zabierali ze sobą notebooków, tabletów i smartfonów[102]. Na Ukrainie natomiast hakerzy „wzięli na cel m.in. (…) banki, firmy, państwowy dystrybutor energii, największe lotnisko w kraju, metro, operatorów sieci telekomunikacyjnych, koleje państwowe i strony administracji rządowej. Ataków dokonano spoza granic kraju"[103]. Hakerzy mogą dziś nawet sterować wynikami wyborów[104]: „Ekspert ds. cyberbezpieczeństwa Adam Haertle podczas konferencji Exatel Security Day zaprezentował temat: *Hakowanie wyborów. Cyberbezpieczeństwo procesów społeczno-politycznych*. W jej trakcie opowiedział szczegółowo o tym, jak wyglądała operacja rosyjskich hakerów wymierzona w Komitet Partii Demokratycznej w 2016 r.", podczas której „podejmowano również próby ataków na mechanizmy i maszyny wyborcze. Zdaniem prelegenta wyglądało to tak jakby, atakujący szykowali się do przeprowadzenia większej operacji, ale w ostatniej chwili zrezygnowali. Następnym celem mogą być wybory w Niemczech i Norwegii – zakończył Heartle". Należy też pamiętać, że zagrożeniem dla wyborów są nie tylko ataki wpływające na zmianę liczby oddanych głosów, ale również tzw. *fake news*, czyli fałszywe informacje. W przeprowadzonych na terenie Niemiec przez firmę G Data Software badaniach uzyskano niepokojące wyniki: ponad 80% badanych uważa, że *fake news* mogą mieć wpływ na wyniki wyborów do Bundestagu. Ponad 80% badanych sądzi, że może ich nie odróżnić od wiadomości prawdziwych i ponad 80% respondentów jest zdania, że liczba fałszywych informacji w sieci zwiększyła się w ciągu ostatnich kilku miesięcy[105]. Z danych przedstawionych przez BuzzFeed News wynika, że podczas ostatnich wyborów prezydenckich w Stanach Zjednoczonych popularność fałszywych informacji przerosła popularność tych prawdziwych,

[101] *Rosyjscy hakerzy przez dwa lata czytali e-maile duńskiego ministerstwa obrony*, http://businessinsider.com.pl/wiadomosci/atak-hakerow-na-dunskie-ministerstwo-obrony/pcfmd0k (*online*: 10.07.2017).
[102] *Duńscy politycy jadą do Rosji bez tabletów i smartfonów. Tak ma być bezpieczniej*, http://businessinsider.com.pl/wiadomosci/dunscy-poslowie-w-rosji-bez-tabletow-i-smartfonow/djynlyt (*online*: 10.07.2017).
[103] *Kolejny zmasowany cyberatak na Ukrainie. Ofiarami banki i firma energetyczna*, http://www.cyberdefence24.pl/618955,kolejny-zmasowany-cyberatak-na-ukrainie-ofiarami-banki-i-firma-energetyczna (*online*: 10.07.2017).
[104] *Cyberbezpieczeństwo procesów społeczno-politycznych (Exatel Security Day 2017)*, http://www.cyberdefence24.pl/615006,cyberbezpieczenstwo-procesow-spoleczno-politycznych-exatel-security-day-2017 (*online*: 10.07.2017).
[105] Ł. Nowatkowski, R. Dziemianko, *Trump, Marcon, Merkel i hakerzy*, http://di.com.pl/trump-macron-merkel-i-hakerzy-57563 (*online*: 10.07.2017).

a M. Wosińska podkreśla, że „Fake newsy dotyczą nie tylko polityki, lecz także świata informacji brandowych. Eksperci do spraw PR są zgodni, że czeka ich więcej pracy. Na pytanie, kto powinien weryfikować te informacje brandowe, odpowiadają, że same firmy albo organizacje, które są już do tego dedykowane, czyli Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz Izba Wydawców Pracy”[106]. Ich koszty natomiast poniosą firmy, państwa czy obywatele UE.

Przed Polską również stoi wyzwanie stworzenia silnego sektora narodowego cyberbezpieczeństwa, który z jednej strony dbał będzie o bezpieczeństwo, ale z drugiej przyspieszy również rozwój ekonomiczny całego kraju. I. Albrycht, przewodnicząca Komitetu Organizacyjnego Cybersec i prezes Instytutu Kościuszki, uważa też, że „dbanie o bezpieczeństwo systemów teleinformatycznych i systemów sterowania przemysłowego może doprowadzić do powstania nowej specjalizacji narodowej w dziedzinie cyberbezpieczeństwa. Możemy tworzyć cyberprodukty i usługi dla bezpieczeństwa na potrzeby rynku krajowego, ale także jako nasz *towar eksportowy*. Mamy wiele atutów, aby zrealizować ten plan” – dodaje[107].

Stawka jest więc bardzo wysoka i inwestycja w bezpieczeństwo cyberprzestrzeni z pewnością opłaci się zarówno sektorowi publicznemu, jak i prywatnemu. Oczywiście pod warunkiem, że inwestycje w cyberbezpieczeństwo będą przemyślane, a środki przeznaczone zostaną nie tylko na rozwój nowoczesnych technologii i zakup sprzętu oraz oprogramowania, ale przede wszystkim na badania, rozwój i pozyskanie odpowiednich kadr. Obecnie bowiem nawet rządy i organizacje, również militarne, nie nadążają za cyberprzestępcami[108], pojawiła się więc poważna luka w zatrudnieniu fachowców od cyberbezpieczeństwa, zarówno w sektorze publicznym, jak i w prywatnym. Szacuje się, że do 2020 r. pozostanie półtora miliona nieobsadzonych miejsc pracy w cyberbezpieczeństwie[109], mimo że stawki w tej branży są zachęcające (w Polsce – wg Raportu Płacowego 2017 – zarobki na stanowisku „security specialist” wynoszą od dwunastu do dwu-

[106] *Fake news to coraz większy problem w internecie*, http://www.polskieradio.pl/42/273/Artykul/1763484,Fake-news-to-coraz-wiekszy-problem-w-internecie (*online*: 1.08.2017).
[107] *Polska buduje cyberarmię? Strategia Cyberbezpieczeństwa RP na lata 2017–2022*, http://niezalezna.pl/96787-polska-buduje-cyberarmie-strategia-cyberbezpieczenstwa-rp-na-lata-20172022-szczegoly (*online*: 10.07.2017).
[108] *Cyberterroryści są zawsze o krok przed nami: „NATO doświadcza setek milionów cyberataków dziennie”*, http://niezalezna.pl/86846-cyberterrorysci-sa-zawsze-o-krok-przed-nami-nato-doswiadcza-setek-milionow-cyberatakow-dzienni (*online*: 2.08.2017).
[109] *CYBERSEC: Recepty ekspertów na cyberbezpieczeństwo*, http://www.cyberdefence24.pl/297048,cybersec-recepty-ekspertow-na-cyberbezpieczenstwo (*online*: 1.08.2017).

dziestu dwóch tysięcy złotych miesięcznie[110]). Brakuje także fachowców, którzy mogliby tworzyć w poszczególnych państwach unijnych narodową cyberdyplomację, choć w obecnych czasach wydaje się niezbędne, by korpus dyplomatyczny również w cyberprzestrzeni radził sobie z zarządzaniem polityką bezpieczeństwa i konfliktami oraz umiał w porę dostrzegać zagrożenia i reagować na nie. Problem niedoboru specjalistów w dziedzinie cyberbezpieczeństwa próbuje się aktualnie rozwiązać np. poprzez współpracę z hakerami-ochotnikami. W Hiszpanii od kilku lat wspomagają oni Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, wykrywając w sieci zagrożenia islamskim terroryzmem, a teraz rząd planuje dodatkowo powołać zespół dwóch tysięcy hakerów do pomocy w zapewnieniu cyberbezpieczeństwa najważniejszych instytucji w kraju, m.in. wojska i służb specjalnych[111], co wiosną bieżącego roku zapowiedziała Ana Vazquez Blanco, rzecznik Komisji Bezpieczeństwa Narodowego, apelując w mediach społecznościowych: „Dzisiaj bardziej niż kiedykolwiek potrzebujemy rezerwistów do cyberbezpieczeństwa i cyberobrony". Innym sposobem na rozwiązanie problemu poważnego braku specjalistów w dziedzinie cyberobrony i cyberochrony jest zapewnienie wykwalifikowanych dydaktyków, zdolnych tych specjalistów wykształcić. Nie jest to jednak łatwe zadanie, gdyż muszą to być osoby, które posiadają nie tylko wiedzę teoretyczną, ale i praktyczną, a poza tym nie ograniczą kształcenia jedynie do aspektów technicznych, gdyż kształcenie cyberspecjalistów wymaga multidyscyplinarnego podejścia. Amelia Phillips z amerykańskiego Highline College, sugeruje, że najlepiej sprawdzą się w tej roli profesorowie, z doświadczeniem z sektora prywatnego[112]. Kraje UE podejmują już pierwsze kroki, by sprostać temu wyzwaniu, np. w Polsce od roku akademickiego 2014/2015 na Wydziale Cybernetyki Wojskowej Akademii Technicznej funkcjonuje nowy kierunek studiów – kryptologia i cyberbezpieczeństwo, a Niemcy, by pozyskać specjalistów do „cyberarmii" postanowili „uruchomić na bazie akademii Bundeswehry odpowiedni kierunek studiów. Bundeswehra chce przyjmować rocznie 800 cywilnych i 700 wojskowych specjalistów od IT i bezpieczeństwa teleinformatycznego"[113]. Na chwilę obecną wciąż jednak są to działania niewy-

[110] P. Surmacz, *Eksperta bezpieczeństwa IT zatrudnię od zaraz! – na rynku brakuje specjalistów ochrony sieci*, http://di.com.pl/eksperta-bezpieczenstwa-it-zatrudnie-od-zaraz-na-rynku-brakuje-specjalistow-ochrony-sieci-57070 (*online*: 8.08.2017).

[111] *Hakerzy na usługach rządu. Pomogą w walce z cyberatakami*, http://www.tvp.info/30905339/hakerzy-na-uslugach-rzadu-pomoga-w-walce-z-cyberatakami (*online*: 3.08.2017).

[112] J. Świątkowska, *Cyberbezpieczeństwo, czyli co nas czeka w 2017 roku*, http://polska-zbrojna.pl/home/articleshow/21489?t=Cyberbezpieczenstwo-czyli-co-nas-czeka-w-2017-roku (*online*: 2.08.2017).

[113] P. Jaszczuk, *Trwa wyścig cyberzbrojeń. Czas na cyberarmię!*, http://polska-zbrojna.pl/home/articleshow/19293?t=Trwa-wyscig-cyberzbrojen-Czas-

starczające.

Dużym zagrożeniem dla UE, zwłaszcza dla państw Europy Środkowej i Wschodniej, zdaje się być także internet rzeczy (ang. *Internet of Things, IoT*), czyli sieć „inteligentnych" urządzeń, które zostają zainfekowane szkodliwym/szpiegującym oprogramowaniem i połączone w tzw. *botnet*. Wykorzystane może zostać każde z takich urządzeń – od lodówek, przez kamery, samochody, zabawki, smartfony po skomplikowane urządzenia stanowiące np. wyposażenie przedsiębiorstw. Obecnie przedstawiciele londyńskiej policji biorą udział w szkoleniach, które uczą zbierania materiału dowodowego z urządzeń internetu rzeczy (np. sprzętów gospodarstwa domowego)[114]. P. Świętochowski zaznacza, że jednym z głównych problemów „jest skoordynowanie działań pomiędzy poszczególnymi sektorami, w rękach których znajdują się systemy IoT. Oczywiście istnieją również obawy dotyczące przetwarzania i bezpieczeństwa danych, które należy przezwyciężyć. Zagrożenia wynikające ze stosowania internetu rzeczy nadal rosną oraz nieustannie ewoluują i rządy poszczególnych państw nie mają wyjścia, jak tylko przystosować do nich swoje strategie obronne"[115].

Wyzwania UE w zakresie cyberbezpieczeństwa są jednym z najważniejszych elementów mogących zapewnić komfort życia wszystkim obywatelom wspólnoty. Budowa odpowiedzialnej i reagującej na postęp technologiczny ceberpolityki jest priorytetem, który trzeba popierać i wspierać i nie należy jej w żaden sposób lekceważyć. Wyzwaniami stojącymi przed współczesną zjednoczoną Europą w dziedzinie cyberbezpieczeństwa jest konieczność intensyfikacji współpracy międzynarodowej, międzyresortowej, wypracowanie metod i ustalenie prawnych reguł współdziałania sektora rządowego z prywatnym[116] (co wydaje się najtrudniejszym z wymienionych tu zadań i ze względu na niechęć firm do udzielania informacji o swoich porażkach w dziedzinie cyberbezpieczeństwa, i z powodu potrzeby ochrony przez nie danych handlowych, produkcyjnych, personalnych czy też prowadzenia polityki prywatności) oraz budowa cybersuwerenności poszczególnych państw, tj. terytoriów w cyberprzestrzeni, po których swobodnie i bezpiecznie będą mogli poruszać się obywatele tych krajów.

---

na-cyberarmie- (*online*: 2.08.2017).

[114] T. Fastyn, *Lodówka podłączona do internetu świadkiem podczas rozprawy?*, http://di.com.pl/lodowka-podlaczona-do-internetu-swiadkiem-podczas-rozprawy-56217 (*online*: 2.08.2017).

[115] *Polska jednym z krajów najbardziej narażonych na ataki na systemy IoT*, http://biznestuba.pl/tag/rzadowe-cyber-strategie/ (*online*: 12.08.2017).

[116] K. Wilewski, *Cyberbezpieczeństwo wymaga zaufania*, http://polska-zbrojna.pl/home/articleshow/23163?t=Cyberbezpieczenstwo-wymaga-zaufania (*online*: 15.07.2017).

Piśmiennictwo

Literatura

Akhtar M.A., *Understanding Open Markets Operations*, Public Information Department Federal Reserve Bank of New York, 1997.

Allen L., *The global economic crisis: a chronology*, Reaktion Books Ltd., Padstow 2013.

Allen W. A., *International Liquidity and the Financial Crisis*, Cambridge University Press, New York 2013.

Baka W., *Bankowość centralna. Funkcje, metody, organizacja*, Biblioteka Menedżera i Bankowca, Warszawa 2001.

Baka W., *Bankowość europejska*, Polskie Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 2005.

Baka W., *Eurosystem – kształtowanie i realizacja polityki pieniężnej*, „Prawo Bankowe" 2001, nr 2.

Baran K., *Istota federalnego Europejskiego Systemu Banków Centralnych i jego niezależność*, „Prawo Bankowe" 2002, nr 2.

Barcik J., Wentkowska A., *Prawo Unii Europejskiej*, C.H. Beck 2014.

Bednarczyk J. L., *Stopa procentowa jako narzędzie polityki banku centralnego,* [w:] Przybylska-Kapuścińska W. (red.), *Studia z bankowości centralnej i polityki pieniężnej*, Difin, Warszawa 2009.

Betka T., *Wspólnoty Europejskie na arenie międzynarodowej w okresie Zimnej Wojny*, „Analizy UniaEuropejska.org", 2011.

Bibow J., *The ECB – How much of a success story, really?*, [in:] Hein E. (ed.), *European integration in crisis*, Metropolis Press 2007.

Bilski J., Włodarczyk-Guzek W., *Aktualne problemy międzynarodowych stosunków gospodarczych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2002.

Bokajło W., Dziubik K. (red.), *Unia Europejska. Leksykon integracji*, Europa, Wrocław 2003.

Borucki M., *Historia powszechna 1945-1995*, Mada, Warszawa 1996.

Chmielewski Z., *Polityka publiczna w zakresie ochrony cyberprzestrzeni w UE i państwach członkowskich*, „Studia z Polityki Publicznej" 2016, nr 2 (10).

Cyberbezpieczeństwo – problem nas wszystkich? Strategie państw UE wobec wyzwań związanych z dostępem do danych w sieci, Centrum Stosunków Międzynarodowych „Raporty i Analizy" 2015, nr 1 (5).

Cyberbezpieczeństwo – wyzwanie współczesnego prezesa, KPMG, 2016.

Czachór Z., Graś A., *Vademecum Europa od A do Z*, Vizja Press&It, Warszawa 2006.

De Grauwe P., *Economics of Monetary Union*, Oxford University Press, New York 2014.

De Hann J., Berger H., *The European Central Bank at Ten*, Springer, New York 2010.

Diedrigkeit R., *Rynek pieniądza i papierów wartościowych*, Biblioteka Menedżera i Bankowca, Warszawa 1993.

Dokument otwierający debatę na temat przyszłości obronności europejskiej, KE, Bruksela 2017.

Drabowski E., Jaworski W.L., Krzyżkiewicz Z., *Bankowość,* Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 1988.

Duwendag D. i in., *Teoria pieniądza i polityka pieniężna*, Wydawnictwo Poltext, Warszawa 1995.

Dynia E., *Integracja Europejska*, LexisNexis, Warszawa 2003.

ECB, *Inflation expectations in the Euro area – a review of recent developments*, „ECB Monthly Bulletin", II 2011.

Eichengreen B., *Implications of the Euro's Crisis for International Monetary Reform*, Allied Social Science Associated Meetings, 2012.
EMI, *Convergence Report*, March, Frankfurt 1998.
Fitoussi J.P., Creel J., *How to reform the European Central Bank*, The Centre for European Reform, London 2002.
Gacka-Asiewicz A., *Prawo Unii Europejskiej w pigułce*, C.H. Becka, Warszawa 2016.
Gajewski J., Paprocki W., Pieriegud J. (red.), *Cyfryzacja gospodarki i społeczeństwa. Szanse i wyzwania dla sektorów infrastrukturalnych*, Instytut Badań nad Gospodarką – Gdańska Akademia Bankowa, Gdańsk 201.
Gliniecka J., *Zasady prawne funkcjonowania Europejskiego Banku Centralnego i banków centralnych państw członkowskich Unii Europejskiej*, „Gdańskie Studia Prawnicze" 2011, nr 25.
Goban-Klas T., Sienkiewicz P., *Społeczeństwo informacyjne: szanse, zagrożenia, wyzwania*, Wydawnictwo Fundcji Postępu Telekomunikacji, Kraków 1999.
Grilli V., Masciandaro D., Tabellini G., *Political and Monetary Institutions and Public Financial Policies in the Industrial Countries*, „Economic Policy" 1991, nr 6
Gronkiewicz-Waltz H., *Bank centralny – od gospodarki planowej do rynkowej*, Olympus, Warszawa 1994.
Grzelak M., Liedel K., *Bezpieczeństwo w cyberprzestrzeni. Zagrożenia i wyzwania dla Polski – zarys problemu*, „Bezpieczeństwo Narodowe" 2012, nr 22 .
Hosek W., Zahn K., *Monetary theory, policy and financial markets*, McGraw – Hill Book Company, USA 1977.
Issing O., *Monetary Policy in the Euro Area, Strategy and Decision – Making at the European Central Bank*, Cambridge University Press, Cambridge 2002.
Jílek J., *Finance v globální ekonomice II: Měnová a kurzová politika*, Grada Publishing, Praha 2013
Kabat D., *Integracja Europejska- między teorią a praktyką*, „Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej w Krakowie" 2005, nr 698.
Kałdon B., *Cyberprzestrzeń jako zagrożenie dla człowieka XXI wieku*, „Seminare" 2016, nr 2.
Kawecka-Wyrzykowska E., Synowiec E., *Unia Europejska*, tom I, Instytut Koniunktur i Cen Handlu Zagranicznego, Warszawa 2004.
Konopacki S., *Neofunkcjonalistyczna teoria integracji politycznej Ernsta Haasa i Leona Lindberga*, „Studia Europejskie" 1998, nr 3.
Kosikowski C., Ruśkowski E., *Finanse publiczne i prawo finansowe*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2008.
Kowalski J., Ślusarczyk Z., *Unia Europejska. Proces integracji europejskiej i zarys problematyki instytucjonalno-prawnej*, Polskie Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 2006.
Krajowe Ramy Polityki Cyberbezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej na lata 2017-1022. Poszanowanie praw i wolności w cyberprzestrzeni. Kompleksowe podejście do bezpieczeństwa. Cyberbezpieczeństwo istotnym elementem polityki państwa, Ministerstwo Cyfryzacji, Warszawa 2017.
Kuligowski R., *Unia Europejska po Traktacie z Lizbony*, Wydanie II – poprawione i rozszerzone, Europe Direct, Słupsk 2014.
Kuźniar R., *Porządek międzynarodowy – faza nierównowagi*, „Sprawy Międzynarodowe" 1996, nr 2.
Lakomy M., *Cyberprzestrzeń jako nowy wymiar rywalizacji i współpracy państw*, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2015.
Łastawski K., *Historia integracji europejskiej*, Adam Marszałek, Toruń 2006.
Malinowski L., *Unia Europejska: geneza, współczesność, Polska*, Wyższa Szkoła Menadżerska SIG , Warszawa 2002.

Małuszyńska E., Gruchman B. (red.), *Kompendium wiedzy o Unii Europejskiej*, PWN, Warszawa, 2005.
Mangano G., *Measuring central bank independence: a tale of subjectivity and of its consequences*, Oxford Economic Papers 50/1998.
Marszałek A. , *Członkostwo krajów Europy Środkowo-Wschodniej we Wspólnotach Europejskich, a przesłanki międzynarodowej integracji*, [w:] J. Fiszer (red.), *Państwa narodowe w euroatlantyckich strukturach*, Kom. Nauk Politycznych PAN, Poznań-Warszawa 1996.
Marszałek-Kawa J., *Procesy integracyjne w Europie po II wojnie światowej*, Adam Marszałek, Toruń 2003.
Mikos-Sitek A., Zapadka P., *Polskie prawo bankowe: wybrane zagadnienia*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2011.
Mitsopoulos M., Pelagidis T., *Understanding the Crisis in Greece: From Boom to Bust*, Palgrave Macmillan, Hampshire 2011.
Niczyporuk P., Talecka A., *Bankowość Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Temida 2, Białystok 2010.
Niczyporuk P., Talecka A., *Bankowość. Podstawowe zagadnienia*, Wydawnictwo Temida 2, Białystok 2011.
Ofiarski Z., *Prawo bankowe*, Oficyna, Warszawa 2008.
Osiński J. (red.), *Banki Centralne wobec kryzysu ekonomicznego*, Wydawnictwo Szkoły Głównej Handlowej, Warszawa 2010.
Parzymies S., *Unia Europejska od Maastricht do Lizbony. Polityczne aspekty aktywności*, DIALOG, Warszawa 2012.
Pasiouras F., *Greek Banking: From the Pre-Euro Reforms to the Financial Crisis and Beyond*, Palgrave Macmillan, Hampshire 2012.
Patena W., Cwynar W., *Podręcznik do bankowości*, Wolters Kluwer Polska 2010.
Pawlik K., *Kompetencje organów w ramach SSM*, miesięcznik finansowy „Bank" 2014, nr 2.
Pietrzak B., Polański Z., *System finansowy w Polsce, lata dziewięćdziesiąte*, PWN, Warszawa 1999.
Polityka Ochrony Cyberprzestrzeni Rzeczypospolitej Polskiej, MAiC, ABW, Warszawa, 25 czerwca 2013 r.
Przybylska-Kapuścińska W. (red.), *Współczesna polityka pieniężna*, Difin, Warszawa 2008.
Przybylska-Kapuścińska W., *Istota i cele polityki pieniężnej,* [w:] W. Przybylska-Kapuścińska (red.), *Współczesna polityka pieniężna*, Difin, Warszawa 2008.
Przybylska-Kapuścińska W., *Polityka pieniężna nowych państw członkowskich Unii Europejskiej. Od transformacji przez inflację do integracji*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2007.
Pyka I., *Bank centralny na współczesnym rynku kredytowym*, C.H. Beck, Warszawa 2010.
Rodowski A., Zendarowski R., *Integracja Europejska*, Wydawnictwo UKSW, Warszawa 2002.
Ruszkowski J., Górnicz E., Żurek M., *Leksykon integracji europejskiej*, PWN, Warszawa 2004.
Rutkowska I., *Od wspólnot europejskich do Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Zachodniopomorskiej Szkoły Biznesu w Szczecinie, Szczecin 1998.
Rządowy Program Ochrony Cyberprzestrzeni Rzeczypospolitej Polskiej na lata 2011-2016, MSWiA, Warszawa, czerwiec 2010.
Schaal P., *Pieniądz i polityka pieniężna,* PWE, Warszawa 1996.
Sharma S., *Global Financial Contagion: Building a Resilient World Economy after the Subprime Crisis*, Cambridge University Press, New York 2013.
Siwicki M., *Podział i definicja cyberprzestępstw*, „Prokuratura i Prawo" 2012, nr 7-8.
Sławiński A., Osiński J., *Operacje otwartego rynku banku centralnego*, Fundacja Edukacji

i Badań Bankowych, Warszawa 1995.
Solarz J.K., *Europejski System Banków Centralnych*, „Bank i Kredyt" 1999, nr 6, dodatek edukacyjny.
Stachurska-Waga M., *Działania Europejskiego Banku Centralnego wobec kryzysu*, „Analizy", Biuro Analiz Sejmowych, nr 9 (76), 18 maja 2012.
Stępniewska A., *Ściganie przestępstw popełnionych w cyberprzestrzeni* [w:] *Cyberbezpieczeństwo*, Wardyński i Wspólnicy, Warszawa 2014.
Strategies for Incident Response and Cyber Crisis Cooperatopn, ENISA, 2016.
System bezpieczeństwa cyberprzestrzeni RP. Ekspertyza dotycząca rekomendowanego modelu organizacji systemu bezpieczeństwa cyberprzestrzeni w Polsce, wykonana na zlecenie Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji, NASK, Warszawa 2015
Świątkowska J., *Wyzwania dla polityki zagranicznej współczesnych państw płynące z cyberprzestrzeni*, „CLIP fokus" 2015, nr 9.
Tadeusiewicz R., *Zagrożenia w cyberprzestrzeni*, „Nauka" 2010, nr 4.
Tyranowski J., *Prawo Europejskie. Zagadnienia instytucjonalne z uwzględnieniem Traktatu Amsterdamskiego*, Properium, Poznań 1999.
Władyka T., Smaga M. (red.), *Instytucje gospodarki rynkowej*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2012.
Wojtaszczyk K.(red.), *Integracja europejska*, Poltext, Warszawa2006.
Yotov I., *The Quarters Theory: The Revolutionary New Foreign Currencies Trading Method*, John Wiley&Sons Inc., New Jersey 2010.
Zielińska-Głębocka A., *Współczesna gospodarka światowa. Przemiany, innowacje, kryzysy, przemiany regionalne*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2012.

Akty prawne

Traktat o utworzeniu Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali (tzw. Traktat Paryski) – podpisany 18 kwietnia 1951 r. (wszedł w życie 23 lipca 1952 r.; wygasł 23 lipca 2002 r.).
Traktat o utworzeniu Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej (tzw. Traktat Rzymski) – podpisany 25 marca 1957 r. (Dz.U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/2).
Traktat o utworzeniu Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej (tzw. Traktat Rzymski) – podpisany 25 marca 1957 r. (Dz.U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/3).
Traktat ustanawiający jednolitą Radę i jednolitą Komisję Wspólnot Europejskich (tzw. traktat o fuzji) – podpisany 8 kwietnia 1965 r.
Jednolity Akt Europejski - podpisany 17 lutego 1986 r. (Luksemburg) oraz 28 lutego 1986 r. (Haga) (wszedł w życie 1 lipca 1987 r.) (Dz.U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/5).
Traktat o Unii Europejskiej (tzw. Traktat z Maastricht) - podpisany 7 lutego 1992 r. (Dz.U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/30).
Traktat z Amsterdamu zmieniający Traktat o Unii Europejskiej, traktaty ustanawiające Wspólnoty Europejskie i niektóre związane z nimi akty (tzw. Traktat Amsterdamski) –podpisany 2 października 1997 r. (wszedł w życie 1 maja 1999 r.) (Dz.U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/31).
Traktat z Nicei zmieniający Traktat o Unii Europejskiej, traktaty ustanawiające Wspólnoty Europejskie i niektóre związane z nimi akty (tzw. Traktat Nicejski) – przyjęty 11 grudnia 2000 r. i podpisany 26 lutego 2001 r. (wszedł w życie 1 lutego 2003 r.) (Dz.U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/32).
Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy (Dz.Urz. UE, C 310, 16 grudzień 2004).
Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską podpisany w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r. (Dz.U. 2009 nr 203 poz. 1569).

Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej – tekst skonsolidowany uwzględniający zmiany wprowadzone Traktatem z Lizbony (Dz.U.2004.90.864/2).
Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE nr C 115 z 9.05.2008).
Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/40/UE z dnia 12 sierpnia 2013 r. dotycząca ataków na systemy informatyczne i zastępująca decyzję ramową Rady 2005/222/WSiSW (Dz.Urz. UE PL L 218/8, 14.8.2013).
Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/1148 z dnia 6 lipca 2016 r. w sprawie środków na rzecz wysokiego wspólnego poziomu bezpieczeństwa sieci i systemów informatycznych na terytorium Unii (Dz.Urz. UE, PL 19.7.2016, L 194/1).
Rozporządzenie (WE) nr 460/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 10 marca 2004 r. ustanawiające Europejską Agencję ds. Bezpieczeństwa Sieci i Informacji (Dz.U. L 77 z 13.3.2004, str. 1).
Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 526/2013 z dnia 21 maja 2013 r. w sprawie Agencji Unii Europejskiej ds. Bezpieczeństwa Sieci i Informacji (ENISA) oraz uchylające rozporządzenie (WE) nr 460/2004 (Dz.Urz. UE, PL 18.6.2013, L 165/41).
Konwencja Rady Europy o cyberprzestępczości, sporządzona w Budapeszcie dnia 23 listopada 2001 r. (Dz.U. 2015 poz. 728).
Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 5 maja 2010 r. w sprawie nowej agendy cyfrowej dla Europy: 2015.eu (2009/2225(INI)).
Wspólny komunikat do Parlamentu Europejskiego i Rady Wspólne ramy dotyczące przeciwdziałania zagrożeniom hybrydowym odpowiedź Unii Europejskiej (JOIN/2016/018 final), Bruksela dnia 6.4.2016.
Wspólne sprawozdania dla Parlamentu Europejskiego i Rady z realizacji wspólnych ram dotyczących przeciwdziałania zagrożeniom hybrydowym – odpowiedź Unii Europejskiej (JOIN/2017/030 final), Bruksela dnia 19.7.2017.
Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów Polityka wobec internetu i zarządzanie internetem Rola Europy w kształtowaniu przyszłości zarządzania internetem (COM(2014) 72 final), Bruksela dnia 12.2.2014.
Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu regionów, Strategia jednolitego rynku cyfrowego dla Europy (COM/2015/0192 final).
Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów Jednolity rynek w obszarze praw własności intelektualnej – Wspieranie kreatywności i innowacji celem zapewnienia wzrostu gospodarczego, atrakcyjnych miejsc pracy oraz wysokiej jakości produktów i usług w Europie (COM (2011) 287).
Komunikat Komisji do Parlamentu europejskiego, Rady oraz Komitetu Regionów – W kierunku ogólnej strategii zwalczania cyberprzestępczości [SEK(2007) 641] [SEK(2007) 642] (COM/2007/0267 końcowy).
Program Sztokholmski – Otwarta i Bezpieczna Europa dla Dobra i Ochrony Obywateli (2010/C 115/01) (Dz.Urz.UE PL 4.5.2010, C 115/1).
Wniosek Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ochrony osób fizycznych w zakresie przetwarzania danych osobowych przez właściwe organy do celów zapobiegania przestępstwom, prowadzenia dochodzeń w ich sprawie, wykrywania ich i ścigania albo wykonywania kar kryminalnych oraz swobodnego przepływu tych danych (COM/2012/010 final – 2012/0010 (COD).
Wniosek Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i swobodnym przepływem

takich danych (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (COM/2012/011 final –2012/0011 (COD).
Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów Wzmacnianie europejskiego systemu odporności cybernetycznej oraz wspieranie konkurencyjnego i innowacyjnego sektora bezpieczeństwa cybernetycznego (COM(2016) 410 final), Bruksela dnia 5.7.2016.
Decyzja Parlamentu Europejskiego z dn. 09.10.2013 w sprawie zawarcia porozumienia międzyinstytucjonalnego pomiędzy Parlamentem Europejskim a EBC w sprawie praktycznych zasad egzekwowania demokratycznej odpowiedzialności i sprawowania nadzoru nad wykonywaniem zadań powierzonych EBC w ramach jednolitego mechanizmu nadzorczego (Dz. Urz. UE L320/1 z dn. 30.11.2013)
Protokół (nr 4) w sprawie statutu Europejskiego Systemu Banków Centralnych i EBC (Dz.U. C 326 z 26.10.2012).
Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. 1997 r. Nr 88 poz. 553 z póź. zm.)

Strony internetowe

#Europol: USA i UE Władze partnera do walki z cyberprzestępczością,
https://pl.eureporter.co/frontpage/2017/02/16/europol-us-and-eu-authorities-partner-up-to-fight-cybercrime/ (*online*: 1.08.2017).
#Europol: USA i UE Władze partnera do walki z cyberprzestępczością,
https://pl.eureporter.co/frontpage/2017/02/16/europol-us-and-eu-authorities-partner-up-to-fight-cybercrime/ (*online*: 1.08.2017).
About us, http://www.eulisa.europa.eu/ (*online*: 10.08.2017).
About us, https://www.cepol.europa.eu/who-we-are/european-union-agency-law-enforcement-training/about-us (*online*: 10.08.2017).
Agencja eu-Lisa, http://clk.policja.pl/clk/wspolpraca/wspolpraca-miedzynarodo/eu-lisa/87517,AGENCJA-eu-LISA.html (*online*: 10.08.2017).
Agencja Unii Europejskiej ds. Bezpieczeństwa Sieci i Informacji (ENISA),
https://europa.eu/european-union/about-eu/agencies/enisa_pl (*online*: 5.07.2017).
Aleksandrowicz T. R. , *Bezpieczeństwo w cyberprzestrzeni ze stanowiska prawa międzynarodowego*, www.abw.gov.pl/download/1/2170/TomaszRAleksandrowicz.pdf (*online*: 10.07.2017).
Allianz Risk Barometer. Top Business Risk 2017,
http://www.agcs.allianz.com/insights/white-papers-and-case-studies/allianz-risk-barometer-2017/ (*online*: 1.08.2017).
Bezpieczeństwo: UE wspiera prace mające na celu wymianę informacji, zwalczanie finansowania terroryzmu i ochronę Europejczyków w sieci, http://europedirect-olecko.pl/2017-07-27-bezpieczenstwo-ue-wspiera-prace-majace-na-celu-wymiane-informacji-zwalczanie-finansowania-terroryzmu-i-ochrone-europejczykow-w-sieci/ (*online*: 18.08.2017).
Bieniek O., *Francuski plan walki z terroryzmem w cyberprzestrzeni*,
http://www.cyberdefence24.pl/579732,francuski-plan-walki-z-terroryzmem-w-cyberprzestrzeni, (*online*: 30.07.2017).
Brexit, http://wiadomosci.onet.pl/brexit (*online*: 30.08.2017).
CERT EU, https://cert.europa.eu/cert/plainedition/en/cert_about.html (*online*: 10.08.2017).
Cuch A., *ABC cyberbezpieczeństwa na podstawie dyrektywy NIS*, http://rcb.gov.pl/abc-cyberbezpieczenstwa-na-podstawie-wymogow-dyrektywy-nis/ (*online*: 10.07.2017).
Cyberatak na Ministerstwo Spraw Zagranicznych Republiki Finlandii,

https://pulaski.pl/cyberatak-na-ministerstwo-spraw-zagranicznych-republiki-finlandii/ (*online*: 2.08.2017).
Cyberatak na parlament Wielkiej Brytanii, http://www.cyberdefence24.pl/617884,cyberatak-na-parlament-wielkiej-brytanii (*online*: 11.07.2017).
Cyberbezpieczeństwo firm. Raport z badania, ey.media.pl/file/attachment/1080018/1e/ey_raport_cyberbezpieczenstwo_firm.pdf (*online*: 1.08.2017).
CYBERSEC: Recepty ekspertów na cyberbezpieczeństwo, http://www.cyberdefence24.pl/297048,cybersec-recepty-ekspertow-na-cyberbezpieczenstwo (*online*: 1.08.2017).
Cyberterroryści są zawsze o krok przed nami: „NATO doświadcza setek milionów cyberataków dziennie", http://niezalezna.pl/86846-cyberterrorysci-sa-zawsze-o-krok-przed-nami-nato-doswiadcza-setek-milionow-cyberatakow-dzienni (*online*: 2.08.2017).
Dereń J., Rabiak A., *NATO a aspekty bezpieczeństwa w cyberprzestrzeni*, https://www.researchgate.net/publication/272818724_NATO_a_aspekty_bezpieczenstwa_w_cyberprzestrzeni (*online*: 10.07.2017).
Doktryna Cyberbezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej, https://www.bbn.gov.pl/pl/prace-biura/publikacje/6818,Doktryna-cyberbezpieczenstwa-RP.html (*online*: 7.07.2017).
Duńscy politycy jadą do Rosji bez tabletów i smartfonów. Tak ma być bezpieczniej, http://businessinsider.com.pl/wiadomosci/dunscy-poslowie-w-rosji-bez-tabletow-i-smartfonow/djynlyt (*online*: 10.07.2017).
ECB, *How to calculate the minimum reserve requirements,* http://www.ecb.europa.eu/mopo /implement/mr/html/ calc.en.html (*online*:13.08.2017)
ECB*, The Monetary Policy of the ECB,* http://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/monetary policy 2001en.pdf (*online*:13.08.2017).
ECTEG, http://www.ecteg.eu/ (*online*: 10.08.2017).
European Cybercrime Centre – EC3, https://www.europol.europa.eu/about-europol/european-cybercrime-centre-ec3 (*online*: 10.08.2017).
Europejska agenda cyfrowa: kluczowe inicjatywy, MEMO/10/200, Bruksela, dnia 19 maja 2010 r. http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-10-200_pl.htm (*online*: 15.09.2017).
Fastyn T., *Lodówka podłączona do internetu świadkiem podczas rozprawy?,* http://di.com.pl/lodowka-podlaczona-do-internetu-swiadkiem-podczas-rozprawy-56217 (*online*: 2.08.2017).
Francja stawia na cyberbezpieczeństwo i zatrudnia specjalnych agentów, http://biznesmedia.pl/francja-stawia-cyberbezpieczenstwo-zatrudnia-specjalnych-agentow/ (*online*: 1.08.2017).
Francja wzmacnia cyberbezpieczeństwo przed wyborami, http://biznesalert.pl/francja-wzmacnia-cyberbezpieczenstwo-wyborami/ (*online*: 2.08.2017).
Frangakis M., *ECB monetary policy prior to and in the face of the crisis,*
http://www.globalmarshallplan.org/sites/default/files/media/frangakis_paper_ecb_april_2011.pdf (*online*:13.08.2017)
Gapiński K., *Czesi podpisują memorandum z NATO i rozwijają europejską współpracę w zakresie cyberbezpieczeństwa,* https://pulaski.pl/komentarz-czesi-podpisuja-memorandum-z-nato-i-rozwijaja-europejska-wspolprace-w-zakresie-cyberbezpieczenstwa/ (*online*: 1.08.2017).

Gontarz A., *Firmy boją się skutków cyfryzacji*, https://www.crn.pl/aktualnosci/firmy-boja-sie-skutkow-cyfryzacji (*online*: 10.07.2017).
Graff M., *The Quantity Theory of Money in Historical Perspective*, KOF Working Papers No. 196, Swiss Federal Institute of Technology, Zurich 2008, http://ideas.repec.org /p/kof/wpskof/ 08196.html (*online*: 8.08.2017) .
Grzybowski M., *9 faktów o Dyrektywie NIS, które powinieneś znać*, https://www.cybsecurity.org/pl/9-faktow-o-dyrektywie-nis-ktore-powinienes-znac/ (*online*: 10.07.2017).
Hakerzy na usługach rządu. Pomogą w walce z cyberatakami, http://www.tvp.info/30905339/hakerzy-na-uslugach-rzadu-pomoga-w-walce-z-cyberatakami (*online*: 3.08.2017).
Hakerzy zaatakowali szwedzkie media. Podejrzani Rosjanie, http://tvn24bis.pl/ze-swiata,75/szwecja-hakerzy-zaatakowali-media-wsrod-podejrzanych-rosjanie,628867.html (*online*: 2.08.2017).
History of Eurojust, http://eurojust.europa.eu/about/background/Pages/History.aspx (*online*: 10.08.2017).
Horyzont 2020, http://www.nauka.gov.pl/horyzont-2020/ (*online*: 10.08.2017).
http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/pl/displayFtu.html?ftuId=FTU_1.1.5.html (*online:* 20.08.2017).
Islandia już nie chce do UE. Wycofuje kandydaturę , http://www.tvn24.pl/wiadomosci-ze-swiata,2/islandia-wycofuje-swoja-kandydature-do-ue,523680.html (*online*: 30.08.2017).
Israël J.M., Sandars P., Schubert A., Fischer B., *Statistics and indicators for financial stability analysis and policy,* http://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpops/ecbocp145.pdf (*online*:13.08. 2017).
Iwanowicz B., *Cyberbezpieczeństwo stało się koniecznością*, https://www.pwc.pl/pl/artykuly/2017/cyberbezpieczenstwo-stalo-sie-koniecznoscia.html (*online*: 3.08.2017).
Januszko W., *Czy podążanie współczesnych społeczeństw w stronę struktur sieciowych stwarza szanse czy zagrożenia?*, bbc.uw.edu.pl/Content/20/09.pdf (*online*: 10.07.2017).
Jaszczuk P., *Cyberwyzwania dla Polski*, http://polska-zbrojna.pl/home/articleshow/19065?t=Cyberwyzwania-dla-Polski (*online*: 10.07.2017).
Kaczmarczyk M., *Niemcy pod masowym ostrzałem hakerów. Z Rosji, Chin i Turcji*, http://gieldaigospodarka.pl/index.php/2017/07/04/niemcy-pod-masowym-ostrzalem-hakerow-bfv-niemiecki-kontrwywiad-ostrzega-przed-ukrytymi-cyfrowymi-bombami/ (*online*: 4.07.2017).
Kolejny zmasowany cyberatak na Ukrainie. Ofiarami banki i firma energetyczna, http://www.cyberdefence24.pl/618955,kolejny-zmasowany-cyberatak-na-ukrainie-ofiarami-banki-i-firma-energetyczna (*online*: 10.07.2017).
Komisja Europejska uruchamia Tarczę Prywatności UE-USA: Najlepsza ochrona transatlantyckiego przepływu danych, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-2461_pl.htm (*online*: 1.08.2017).
Komitet Wojskowy Unii Europejskiej, https://pl.wikipedia.org/wiki/Komitet_Wojskowy_Unii_Europejskiej (*online*: 1.08.2017).
Krajobraz bezpieczeństwa polskiego internetu 2016. Raport roczny z działalności CERT Polska, https://www.cert.pl/PDF/Raport_CP_2016.pdf (*online*: 6.07.2017).
Kwaśniak M., *Największe cyberzagrożenia współczesnego świata*, http://www.cyberdefence24.pl/295324,najwieksze-cyberzagrozenia-wspolczesnego-

swiata (*online*: 10.07.2017).
Linzert T., Nautz D., Bindseil U., *The longer term refinancing operations of the ECB,* http://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpwps/ecbwp359.pdf (*online*:13.08.2017)
Litwa bierze pod lupę własne cyberbezpieczeństwo, http://biznesalert.pl/litwa-bierze-pod-lupe-wlasne-cyberbezpieczenstwo/ (*online*: 4.08.2017).
Measuring inflation – the Harmonised Index of Consumer Prices (HICP), http://www.ecb.europa.eu/stats/prices/hicp/html/inflation.en.html (*online*:27.08.2017).
Mieszkowski P., *Finlandia i NATO razem przeciwko cyberprzestępcom. Porozumienie „ważne i korzystne"*, http://www.cyberdefence24.pl/554148,finlandia-i-nato-razem-przeciwko-cyberprzestepcom-porozumienie-wazne-i-korzystne (*online*: 1.08.2017).
MON Litwy zorganizowało narodowe ćwiczenia samoobrony, http://www.cyberdefence24.pl/455808,mon-litwy-zorganizowalo-narodowe-cwiczenia-cyberobrony (*online*: 2.08.2017).
Morris R., Ongena H., Schuknecht L., *The reform and implementation of The Stability and Growth Pact,* https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpops/ecbocp47.pdf (*online*:11.08. 2017)
Nicholas P., *Germany steps up leadership in cybersecurity*, https://blogs.microsoft.com/microsoftsecure/2017/03/28/germany-steps-up-leadership-in-cybersecurity/ (*online*: 3.08.2017).
Niemiecka Luftwaffe broni się przed cyberzagrożeniami, http://www.cyberdefence24.pl/634215,niemiecka-luftwaffe-broni-sie-przed-cyberzagrozeniami (*online*: 3.08.2017).
Nowatkowski Ł., Dziemianko R., Trump, Marcon, *Merkel i hakerzy*, http://di.com.pl/trump-macron-merkel-i-hakerzy-57563 (*online*: 10.07.2017).
O nas, https://www.cert.pl/o-nas/ (*online*: 1.08.2017).
Ochrona danych osobowych. Przepisy UE mogą zaktywizować przestępców, https://www.money.pl/gospodarka/unia-europejska/wiadomosci/artykul/dane-osobowe-przepisy-ue-cyberprzestepcy,66,0,2337346.html (*online*: 18.08.2017).
Pająk A., *Punkt zapalny: Elektroniczna wojna w Internecie*, http://www.chip.pl/2009/11/punkt-zapalny-elektroniczna-wojna-w-internecie/ (*online*: 1.08.2017).
Palowski J., *Szwecja rozszerza współpracę z NATO w zakresie cyberobrony*, http://www.defence24.pl/237331,szwecja-rozszerza-wspolprace-z-nato-w-zakresie-cyberobrony (*online*: 1.08.2017).
Paluszak G., *Federalizm fiskalny - szansa czy zagrożenie dla europejskiej unii walutowej*, http://instytut.info/wp-content/uploads/2016/08/r07-3.pdf (*online*: 27.01.2017).
Pawlak A., *Niemcy: Nowa cyberstrategia*, http://www.dw.com/pl/niemcy-nowa-cyberstrategia/a-36633521 (*online*: 2.08.2017).
Płonka N., *Polska musi jak najszybciej powołać wojska cybernetyczne uważają eksperci*, http://di.com.pl/polska-musi-jak-najszybciej-powolac-wojska-cybernetyczne-uwazaja-eksperci-57385 (*online*: 3.08.2017).
Polska jednym z krajów najbardziej narażonych na ataki na systemy IoT, http://biznestuba.pl/tag/rzadowe-cyber-strategie/ (*online*: 12.08.2017).
Popławski K., *Cyberzagrożenia i cyberbezpieczeństwo – rozmowa z Markko Künnapu*, http://przegladbaltycki.pl/1832,cyberzagrozenia-i-cyberbezpieczenstwo-rozmowa-z-markko-kunnapu.html (*online*: 6.07.2017).
Powołanie Europejskiego Stowarzyszenia ds. Cyberezpieczeństwa, https://mc.gov.pl/aktualnosci/powolanie-europejskiego-stowarzyszenia-ds-cyberbezpieczenstwa (*online*: 10.07.2017).

Powstało Europejskie Stowarzyszenie ds. Cyberbezpieczeństwa, http://www.cyberdefence24.pl/app.php/412324,powstalo-europejskie-stowarzyszenie-ds-cyberbezpieczenstwa (*online*: 3.08.2017).
Röhrig W., Smeaton R., *Cyber Security and Cyber Defence in the European Union*. Opportunities, Synergies and Challenges, http://www.cybersecurity-review.com/articles/cyber-security-and-cyber-defence-in-the-european-union/ (*online*: 1.08.2017).
Rosyjscy hakerzy przez dwa lata czytali e-maile duńskiego ministerstwa obrony, http://businessinsider.com.pl/wiadomosci/atak-hakerow-na-dunskie-ministerstwo-obrony/pcfmd0k (*online*: 10.07.2017).
Rozszerzenie Unii Europejskiej, http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/pl/displayFtu.html?ftuId=FTU_6.5.1.html (*online*: 30.08.2017).
Surmacz P., *Eksperta bezpieczeństwa IT zatrudnię od zaraz! – na rynku brakuje specjalistów ochrony sieci*, http://di.com.pl/eksperta-bezpieczenstwa-it-zatrudnie-od-zaraz-na-rynku-brakuje-specjalistow-ochrony-sieci-57070 (*online*: 8.08.2017).
Suwerenność i bezpieczeństwo w erze cyfryzacji. Niemcy z nową cyberstrategią, http://www.cyberdefence24.pl/500226,niemcy-z-nowa-cyberstrategia (*online*: 2.08.2017).
Sztab Wojskowy Unii Europejskiej, https://pl.wikipedia.org/wiki/Sztab_Wojskowy_Unii_Europejskiej (*online*: 1.08.2017).
Świątkowska J., *Cyberbezpieczeństwo, czyli co nas czeka w 2017 roku*, http://polska-zbrojna.pl/home/articleshow/21489?t=Cyberbezpieczenstwo-czyli-co-nas-czeka-w-2017-roku (*online*: 2.08.2017).
Tarcza Prywatności wchodzi w życie. Może być dziurawa na starcie, http://di.com.pl/tarcza-prywatnosci-wchodzi-w-zycie-moze-byc-dziurawa-na-starcie-55183 (*online*: 1.08.2017).
*Traktat lizboński: wprowadzenie***,** http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=LEGISSUM%3Aai0033 (*online:* 20.08.2017).
UE i NATO tworzą centrum do walki z zagrożeniami hybrydowymi, http://www.cyberdefence24.pl/577632,ue-i-nato-tworza-centrum-do-walki-z-zagrozeniami-hybrydowymi (*online*: 1.08.2017).
Unia Europejska jest przygotowana na cyberzagrożenia?, http://nt.interia.pl/internet/news-unia-europejska-jest-przygotowana-na-cyberzagrozenia,nId,1682539 (*online*: 5.07. 2017).
Warren E., *Global Context and International Effects of the TARP,* http://publicint elligence.net/-congressionaloversight-panel-global-context-andinternational-effects-of-tarp-report/(*online*: 24.08.2017).
Wilewski K., *Cyberbezpieczeństwo wymaga zaufania*, http://polska-zbrojna.pl/home/articleshow/23163?t=Cyberbezpieczenstwo-wymaga-zaufania (*online*: 15.07.2017).
Wojna hybrydowa, https://pl.wikipedia.org/wiki/Wojna_hybrydowa (*online*: 1.08.2017).
Żółw H., Sawicka K., *Dyrektywa NIS – nowe wymogi dotyczące cyberbezpieczeństwa dla firm z kluczowych obszarów gospodarki*, https://www2.deloitte.com/pl/pl/pages/doradztwo-prawne/articles/alerty-prawne/dyrektywa-nis-nowe-wymogi-dotyczace-cyberbezpieczenstwa.html (*online*: 7.07.2017).

eISBN 978-83-65374-52-3
ISBN 978-83-65374-53-0