

ZESZYTY NAUKOWE WSEI
SERIA
ADMINISTRACJA

5 (1/2015)

ZESZYTY NAUKOWE
WYŻSZEJ SZKOŁY EKONOMII I INNOWACJI W LUBLINIE
SERIA: ADMINISTRACJA

Rada naukowa:

prof. dr Yuriy V. Bilousov, prof. dr Viktória Harsági,
prof. zw. dr hab. Władysław Kucharski, prof. dr hab. Oleksander Mereżko,
prof. dr hab. Vytautas Nekrosius, prof. zw. dr hab. Marek Żmigrodzki

Redakcja:

prof. dr hab. Katarzyna Popik (Redaktor Naczelna)
mgr Renata Wybacz (Sekretarz Redakcji)
mgr Marek Szczodrak (Redaktor Techniczny)

Redaktorzy tematyczni:

dr Mariusz Paździor (bezpieczeństwo wewnętrzne)
prof. zw. dr hab. Krzysztof Choraży (administracja)

Recenzenci:

prof. zw. dr hab. Mirosław Granat
prof. dr hab. Bogumił Szmulik
prof. zw. dr hab. Stanisław Śladkowski

Redaktorzy prowadzący:

Marek Szczodrak, Anna Konieczna

© *Copyright by* Innovatio Press Wydawnictwo Naukowe
Wyższej Szkoły Ekonomii i Innowacji w Lublinie

Wszelkie prawa zastrzeżone. Kopiowanie, przedrukowanie i rozpowszechnianie
całości lub fragmentów niniejszej pracy bez zgody wydawcy zabronione.

Printed in Poland
Innovatio Press Wydawnictwo Naukowe
Wyższej Szkoły Ekonomii i Innowacji
20-209 Lublin, ul. Projektowa 4
tel.: + 48 81 749 17 77, fax: + 48 81 749 32 13
www.wsei.lublin.pl

ISSN: 2084-8080

Spis treści

Krzysztof Chorąży

- Teoretyczne aspekty podmiotowości jednostek samorządu terytorialnego we Francji
Theoretical aspects of legal subjectivity of the local government units in France5

Marek Żmigrodzki

- Innowacyjność w energetyce
Innovations in the energy sector.13

Jan Mojak, Tomasz Turski

- Problem zakresu stosowania przepisów Kodeksu Cywilnego o bezpodstawnym wzbogaceniu do rozliczeń pomiędzy stronami umowy o roboty budowlane, zawartej w trybie ustawy Prawo zamówień publicznych
The problem of the scope of application of the provisions of the Civil Code on unjust enrichment for settlements between the parties to the construction contract, concluded under the Public Procurement Law.27

Piotr Makarzec

- Europejskie systemy zabezpieczenia społecznego na przykładzie Austrii, Belgii i Wielkiej Brytanii
European social protection systems in Austria, Belgium and the UK.41

Bogdan Michailiuk

- Miejsce ochrony ludności i ratownictwa w systemie bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej
The Significance of rescue and civil protection in the national security system of the Republic of Poland.63

Andrzej Pieczywok

- Problematyka edukacji dla bezpieczeństwa w środowisku szkolnym
The problems of the education for the safety in the school environment83

Justyna Trubalska

- Wybrane aspekty ochrony infrastruktury krytycznej w Polsce
Selected aspects of critical infrastructure protection in Poland111

Łukasz Wojciechowski

- Wykonywanie zadań ustawowych przez Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych – wybrane zagadnienia
Execution of the statutory tasks by Inspector General for the Protection of Personal Data – selected issues121

Marcin Bonisławski

- Zadania Policji w zakresie bezpieczeństwa i porządku publicznego
Tasks of the Police Forces in the field of security and public order133

Krzysztof Surowiec, Iwona Pigoń

- Bezpieczeństwo militarne II Rzeczypospolitej podczas wojny z Ukraińcami na terenie Galicji Wschodniej w latach 1918–1919
Military security of the Second Republic during the war with the Ukrainians in Eastern Galicia in 1918–1919151

Artur Trubalski

- Ewolucja pozycji ustrojowej władzy wykonawczej w warunkach członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej
Evolution of the political positions of executive power under the Republic of Poland membership in the European Union163

Andrzej Wawryniuk

- Dyrektywy konsumenckie Unii Europejskiej w kontekście praw uczestników handlu detalicznego i usług na Ukrainie
Consumer Directives of the European Union in the context of the rights of retail trade and services participants in Ukraine179

Katarzyna Wiśniewska

- Straż Graniczna – organizacja i charakterystyka funkcjonowania na przykładzie Nadbużańskiego Oddziału Straży Granicznej
Border Guard – organization and specificity of operating for example of Nadbużański Border Guard Unit189

Ewelina Zieniuk-Cupryn

- Zadania Samorządu Terytorialnego w zwalczaniu skutków klęsk żywiołowych
Tasks of Local Government in combating the effects of natural disasters.199

Piotr Makarzec

- Koordinacja systemów zabezpieczenia społecznego w Unii Europejskiej
Coordination of Social Security Schemes in the European Union.215

Katarzyna Popik

- Recenzja rozprawy doktorskiej mgr Jerzego Kulińskiego pt. Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Lublinie jako podmiot polityki ekologicznej Polski, Lublin 2015, ss. 306239

prof. zw. dr hab. Krzysztof Chorąży

Wyższa Szkoła Ekonomii i Innowacji w Lublinie,
Wydział Administracji i Ekonomii

Teoretyczne aspekty podmiotowości jednostek samorządu terytorialnego we Francji

Theoretical aspects of legal subjectivity of the local government units in France

Streszczenie

Przyjęta w praktyce rozwiązania w zakresie ustroju lokalnego we Francji były, i są kształtowane po części przez teorię. Można przyjąć, że realne rozwiązania są wynikiem ustaleń doktryny prawa. W artykule zaprezentowano te poglądy i wskazano na ich różnorodność. Szczególne miejsce w rozważaniach autora zajmuje teoria podmiotowości prawnej jednostek samorządu terytorialnego we Francji. Różnorodność tych teorii pozwala zrozumieć dylematy towarzyszące kształtowaniu i reformowaniu struktury terytorialnej V Republiki.

Summary

Solutions used for the establishment of the local system in France were, and still are, partially formed by the theory. It can be assumed that the real solutions are the result of the findings of the doctrine of law. The article presents the views and indicates their diversity. A special emphasis of the author's considerations is put to the theory of legal subjectivity of the local government units in France. The diversity of these theories allows to understand the dilemmas existing during the time of shaping and reforming the territorial structure of the Fifth Republic.

Słowa kluczowe: gmina, wspólnota terytorialna, departament, region, osobowość prawna, decentralizacja, zakład publiczny

Keywords: municipality, territorial community, department, region, legal personality, decentralization, public facility

We francuskim systemie prawnym odróżniającym reżim prawa prywatnego od reżimu prawa publicznego, warunkiem powierzenia jednostce organizacyjnej praw i obowiązków wynikających z norm prawa publicznego jest wyposażenie jej w osobowość prawną prawa publicznego. Jednostki organizacyjne mające przymiot tej osobowości tworzą grupy osób publicznych (*les personnes publiques*), utożsamianą niekiedy z korporacjami prawa publicznego (*corporations de droit public*). Do osób publicznych zalicza się wspólnoty terytorialne (*collectivités territoriales*), a więc gminy, departamenty, regiony, terytoria zamorskie oraz – w najbardziej uniwersalnym sensie – państwo, a także zakłady publiczne.

Wraz z pojęciami samorządu i decentralizacji, które początkowo utożsamiano, zmieniało się spojrzenie na istotę osobowości prawnej. Przyjmując różne założenia metodologiczne, nauka francuska nie wypracowała jednolitej teorii osoby prawnej. Pojęcie to jest ściśle związane z istotą zbiorowości lokalnej a odwołanie się do teorii osób prawnych pozwala lepiej zrozumieć wyrosłą z nich koncepcję osobowości publicznoprawnej realizowaną we francuskim prawie pozytywnym, odróżniającym zwykłe okręgi administracyjne od wyposażonych w osobowość prawną wspólnot lokalnych.

Stopień decentralizacji i związany z nią dualizm w administracji terytorialnej prowadzi do rozróżnienia okręgów administracyjnych (*circonscriptions administratives*) i wspólnot lokalnych (*collectivités locales*). Okręgi administracyjne stanowią obszar działania państwowych organów administracji powiązanych hierarchicznym podporządkowaniem i są wyrazem centralizacji. Wspólnoty lokalne wyposażone w podmiotowość i zarządzające swoimi sprawami są elementem decentralizacji. W administracji dualistycznej następuje połączenie obu form. Zarówno departament, jak i gmina, są zarazem okręgami administracyjnymi i wspólnotami lokalnymi. Kategorią pośrednią są publiczne zakłady terytorialne wyposażone w osobowość prawną, ale nie w kompetencje o charakterze generalnym.

Analiza poglądów teorii francuskiego prawa administracyjnego pozwala stwierdzić, że osobowość publicznoprawna (*personnalité morale de droit public*) jest jednym z kilku warunków koniecznych do uznania jednostki terytorialnej za zdecentralizowaną wspólnotę terytorialną¹.

Warunki pozwalające uznać jednostkę terytorialną za wspólnotę terytorialną (*collectivité territoriale*) są następujące. Po pierwsze, musi ona stanowić wspólnotę ludzi posiadających szczególne interesy o charakterze lokalnym. Wspólnota musi mieć charakter rzeczywisty, co wyklucza np. uznanie jednostek podziału terytorialnego dla celów specjalnych za *collectivités territoriales*. Warunek ten spełniają gminy, a także departamenty, które w początkowym okresie będąc jednostkami sztucznymi wytworzyły różnorodne więzi wewnętrzne pozwalające uznać ich

¹ Por. H. Berthelemy, *Droit administratif*, Paris 1910, s. 85 i nast.; M. Hauriou, *Droit constitutionnel*, Paris 1929, s. 189; A. de Laubadere, *Droit administratif*, Paris 1963, s. 111 i nast.; G. Vedel, *Droit administratif*, Paris 1976, s. 639 i nast.; M. Waline, *Droit administratif*, Paris 1976, s. 299 i nast.

własne interesy. Po drugie, interesy własne wspólnot muszą być uznane przez państwo, bądź to normami konstytucyjnymi, bądź to normami ustawowymi. Po trzecie, wspólnota ta musi posiadać przymiot osobowości prawnej prawa publicznego (*personnalité morale de droit public*), przejawiający się przede wszystkim w przyznaniu jej kompetencji o charakterze ogólnym na jej obszarze, co odróżnia ją od terytorialnego zakładu publicznego wyposażonego jedynie w kompetencje szczególne (wyspecjalizowane). Po czwarte, organy wspólnoty nie mogą pochodzić z nominacji, a jedynie z bezpośrednich i powszechnych wyborów członków wspólnoty. Innymi elementami składającymi się na istotę *collectivité territoriale* są: samodzielność finansowa, polegająca na prawie uchwalania własnego budżetu; istnienie nadzoru ze strony państwa, którego brak – zdaniem doktryny – przerozdziłby decentralizację w federalizm; możliwość nawiązania swobodnej współpracy między wspólnotami.

Wkład francuskiej nauki prawa w dziedzinie teorii osób prawnych jest znaczący. Prace L. Michauda i R. Saleilles dały teoretyczne podstawy rozwiązań przyjętych we francuskim prawie pozytywnym. Obaj ci teoretycy skłaniali się ku teoriom realistycznym reprezentowanym przede wszystkim przez O. Gierke i G. Jellinka. Poglądy te charakterystyczne dla romańskiej koncepcji osobowości prawnej prawa publicznego, uznającej korporację za związek posiadający zdolność prawną wynikającą z samego faktu swego istnienia. W odróżnieniu od nauki niemieckiej, która obok nurtu realnego hołdowała także innym teoriom: teorii fikcji stworzonej przez F. C. Savigny'ego i teoriom negującym R. Iheringa. Taki stan rzeczy w nauce francuskiej jest zapewne wynikiem tradycji, już bowiem w XVIII wieku zazwyczaj każdy twór społeczny (także i gminy) był uznawany za korporację. Tradycja francuska jest niejako kontynuacją rzymskiej *universitatis* nawiązaniem do poglądów Gierkego, uznających średniowieczne wspólnoty niemieckie (*Genossenschaften*) za twory, w których w sposób doskonały uwidacznia się istota osoby prawnej. Rzymianie traktowali *municipium* (gminę miejską) nie jako abstrakcyjną konstrukcję prawną, ale jako zespół ludzi. Pod wpływem oddziaływania administracji centralnej zaczął ugruntowywać się pogląd, że gminy to podmioty prawa odrębne od tworzących ją członków. Dało to początek rzymskiej koncepcji korporacji (*universitas*), będącej jednostką odrębną od jej członków i podmiotu samoistnych praw i obowiązków. Jest faktem znamienym, że pojęcie *universitatis* tylko wyrosło z *municipium*, ale najbliższe było formacjom terytorialnym. We wspólnotach niemieckich, Gierke dostrzegał splot interesów tworzących je jednostek i samych wspólnot, czego wyrazem miała być więź prawna między członkami wspólnoty a wspólnotą, ale przyznawał im (wspólnotom) odrębną od osób fizycznych osobowość. W teorii francuskiej przyjęto powszechnie, że osoba prawna jest realnym podmiotem. Teorie praw podmiotowych bazujące na teorii woli (Savigny), teorii interesu (Ihering), teorii normatywnej (Kelsen) – nie znalazły ogólnej akceptacji. Nie oznacza to bynajmniej, że nie wywierały one wpływu

na teorię we Francji. Gorący zwolennik teorii Gierkego – Saleilles, podając istotę prawa podmiotowego wyraźnie nawiązywał do teorii woli i teorii interesu, aczkolwiek w większym stopniu wykorzystywał ich metodologię niż merytoryczne ustalenia. Dla Saleillesa prawem podmiotowym jest władza (*pouvoir*), służąca interesom o charakterze społecznym, wynikająca z autonomicznej woli. W rezultacie, podmiotem prawa jest każda jednostka, która posiada możliwość kształtowania autonomicznej woli po to, by wykonywać uprawnienia w celu osiągnięcia interesów uznanych za społeczne. W odróżnieniu od Savigny’ego, Saleilles przyznawał prawa podmiotowe „osobom pozbawionym rozumnej woli”, jeżeli wykorzystują one swą wolę po to, by realizować prawo do osiągnięcia interesów uznanych za społeczne. Zarówno uprawnienia, jak i uznanie interesów za społeczne, należy do państwa. W konsekwencji wola autonomiczna jest pochodną woli państwa, a na pewno jest przez nią określona. Ujęcie Saleillesa – co jest zresztą charakterystyczne dla całej teorii francuskiej – łączy w sobie elementy woli i interesu. Stwarza to podstawę do stwierdzenia, że przyjęta tam konstrukcja osobowości prawnej nawiązuje w pewnym stopniu do teorii woli i teorii interesu. Podobny nurt reprezentował Michoud, który, będąc zwolennikiem teorii realistycznej, również stara się syntetyzować dorobek teorii wypracowanych o jednorodne, a co za tym idzie, i zawężone kryteria. Wedle ustaleń Michauda, zbiorowość ludzka, by stać się osobą prawną, powinna spełniać łącznie trzy warunki. Po pierwsze, zbiorowość musi posiadać własny interes odrębny od indywidualnych interesów jej członków. M. Waline określa wprost osobę prawną jako „*centred’intérêtsjuridiquementprotégés*». Po wtóre, interes ten musi być wyrażany przez organy zbiorowości. Konieczne jest zatem powołanie wewnętrznej struktury organizacyjnej. Wreszcie, zdaniem Michauda, tak zorganizowana i mająca wyodrębniony interes zbiorowość ludzka, by stać się osobą prawną, musi być uznana przez prawo pozytywne.

Poglądy Saleillesa i Michauda nie straciły wiele ze swej aktualności. Odnajdujemy je na przykład w definicji J. Rivero, który wyodrębnia następujące elementy osobowości prawnej. Podstawę tego pojęcia stanowi suma interesów wspólnoty, różniąca ją od interesów poszczególnych jednostek. Najściślej, zdaniem J. Rivero, interesy wspólnoty wiążą się z istnieniem ludzkiej zbiorowości o charakterze homogenicznym (np. mieszkańcy gminy). W bezpośrednim związku z wyodrębnieniem interesów wspólnoty pozostaje sposób prawnego ich zabezpieczenia (*la procédurejuridiqueutiliséepourprotéger ces intérêts*). W imieniu osoby prawnej działają specjalnie do tego powołane organy².

Ustawodawstwo i teoria prawa francuskiego różnicuje osoby prawne dokonując ich klasyfikacji. Najważniejszy podział dotyczy dwóch rodzajów osób prawnych: prawa prywatnego (*personnesmoralesde droitprivé*) i prawa publicznego (*personnesmorales de droit public*). Istota pierwszej grupy osób prawnych wynika z fak-

² Por. J. Rivero, *Droit administratif*, Paris 1977, s. 41.

tu, że ich powołanie jest wynikiem inicjatywy osób prywatnych, a członkostwo jest oparte na zasadzie dobrowolności. Trzecią przesłanką jest zdolność (*capacité*) tych osób ograniczona do działań na podstawie prawa prywatnego, co wyklucza wszelkie uprawnienia władzy publicznej. Do tej grupy osób prawnych prawo francuskie zalicza: syndykaty mające za cel obronę interesów zawodowych (*syndicates professionnels*), stowarzyszenia (*associations*) oraz fundacje (*foundations*). Osoby prawne prawa publicznego prowadzą działalność uznaną przez państwo jako wyrażającą interes ogólnopństwowy. Są one tworzone (lub uznawane) przez władzę państwową, nigdy zaś nie są rezultatem działań prywatnych. Przynależność do nich nie ma charakteru dobrowolnego, wynika ona bowiem z faktu zamieszkania w konkretnej gminie (departamencie). Zdolność osób prawnych prawa publicznego obejmuje uprawnienia wyrażające władzę publiczną. Doktryna i ustawodawstwo we Francji są zgodne co do tego, że istnieją trzy kategorie osób prawnych prawa publicznego³. Są nimi: 1) państwo, 2) zbiorowości lokalne oraz 3) zakłady publiczne. Niektórzy teoretycy zaliczają państwo i zbiorowości lokalne do jednej grupy, określanej mianem wspólnot terytorialnych (*collectivités territoriales*), a więc wspólnot ludzkich, które łączy fakt życia na wspólnym terytorium. W przypadku państwa dodaje się, że jest ono prawnym uosobieniem wspólnoty narodowej (*la personification juridique de la communauté nationale*). Przedstawiona klasyfikacja w praktyce wywołuje niekiedy wątpliwości. Na przykład komentatorzy orzeczenia w sprawie Monpeurt wyrazili pogląd, że niektóre organizacje (korporacje) zawodowe spełniają służbę publiczną, a nie dadzą się zakwalifikować do kategorii zakładów publicznych co skłania do wypowiedzenia poglądu o istnieniu nowej kategorii osób prawnych prawa publicznego. Jednakże Rada Stanu nie zaakceptowała tego poglądu, co przesądziło o tym, że formalnie nie istnieją inne osoby prawne prawa publicznego poza państwem, wspólnotami lokalnymi i zakładami administracyjnymi. Jednakże ustalenie powyższe nie zamyka problemu. Pojawia się on z chwilą określenia zakładu publicznego. Definicja negatywna, według której zakładami publicznymi są te publiczne osoby prawne, które nie należą do wspólnot terytorialnych, w praktyce nie jest wystarczająca. Szczególne trudności występują w związku z wypracowaniem kryterium odróżniającego zakłady publiczne od tzw. zakładów użyteczności publicznej (*les établissements d'utilité publique*). Mimo negatywnego stanowiska Rady Stanu w sprawie Monpeurt, okoliczności podyktowane potrzebami praktyki, wymagają pewnych koncesji na rzecz rozluźnienia sztywnego i w pełni niedoskonałego katalogu publicznych osób prawnych. Przykładem jest Agence France Presse, którą w 1957 roku uznano za organizm publiczny, nie zaliczając jej do kategorii zakładów publicznych.

Teoria i ustawodawstwo kontynentalnych państw europejskich uznają terytorialne zbiorowości lokalne za osoby prawne, traktując je jako formę decentrali-

³ Por. np. G. Vedel, *Droit administratif*, Paris 1976, s. 47.

zacji. Jest charakterystyczne, że osobowości prawnej terytorialnych zbiorowości lokalnych nie kwestionuje generalnie nauka prawa administracyjnego, mimo istnienia różnorodnych zapatrywań na istotę samorządu terytorialnego i prawnej oraz faktycznej jego ewolucji. Samorząd istnieje nadal, został jednak wprzęgnięty do organizacji państwowej w ten sposób, że zachowując pewne własne zadania (również w związku z tym kompetencje) działa pod nadzorem organów państwowych, a ponadto wykonuje część zadań ogólnopństwowych, jako tzw. zadania zlecone. Również w przypadku, gdy organy wykonawcze rad zbiorowości lokalnych nie pochodzą z wyboru a są mianowane przez władzę państwową, jednostki terytorialne uznawane są za osoby prawne i jako takie przeciwstawia się je państwu. Głównym argumentem, którego używa się uzasadniając tę konstrukcję, jest – przyjęte za Michoud – związanie interesów poszczególnych zbiorowości lokalnych i interesów państwa.

Istnienie własnych (lokalnych) interesów jest warunkiem przyznania danej społeczności statusu zbiorowości lokalnej. Uznanie istnienia interesów lokalnych, a więc ich odrębności wobec interesów ogólnopństwowych, prowadzi do powołania względnie samodzielnej (zdecentralizowanej) jednostki terytorialnej. Zwolennicy teorii realnego bytu osoby prawnej uważają, że osobowość prawna powstaje niezależnie od państwa, że rola państwa jest czysto policyjna. Państwo może nie dopuścić do tego, by ten lub inny twór społeczny, który powstał bez jego udziału, działał w charakterze osoby prawnej, a także może uznać jego istnienie za niedopuszczalne i niebezpieczne z punktu widzenia interesów publicznoprawnych. Jednakże osobę prawną tworzy nie ustawa, lecz samo życie, potrzeby społeczne ludzi. Zdaniem Gierkego, zarówno poszczególny człowiek, jak i osobowość związkowa są podmiotami prawa – nie dlatego, że prawo je powołało, lecz dlatego, że prawo je uznało. Odzwierciedleniem tego uogólnienia jest twierdzenie Michauda, który przyznaje państwu rolę podmiotu uznającego osobowość prawną a nie tworzącego ją. Michaud opowiada się za rejestracyjnym a nie koncesyjnym systemem powstawania osób prawnych. Michaud i Saleilles negują twórczą rolę państwa w formowaniu podmiotów prawa, ale przejście od systemu koncesyjnego do systemu rejestracyjnego nie oznacza wcale, że osoby prawne powstają i istnieją niezależnie od państwa.

Należy w tym miejscu stwierdzić, że doktryna francuska uzależniana bycie osobowości prawnej od istnienia ustanawiających ją norm prawnych. Powyższą uwagę cechuje całkowita trafność w odniesieniu do osób prawnych prawa publicznego w prawie francuskim. Byt zbiorowości lokalnych i zakładów publicznych jest uzależniony od woli państwa, i to niezależnie od przyjętego systemu powstawania osób prawnych prawa publicznego, tym bardziej, że coraz trudniejsze staje się odróżnienie spraw lokalnych i ogólnopństwowych, a pojęcia te mają bardzo ograniczoną użyteczność jurydyczną. Przepisy prawa nigdy nie precyzowały ogólnej klauzuli kompetencyjnej zbiorowości lokalnych, pozostawiając tę rolę orze-

czeniu Rady Stanu i praktyce, która zawsze w większym stopniu kierowała się interesem ogólnym. Wymiernym niejako następstwem kryzysu pojęcia „sprawy lokalne” było zjawisko „kryzysu finansów lokalnych”. Za jedną z jego podstawowych przyczyn należy przyjąć kluczową pozycję władzy, centralnej. Jest ona przy tym – jak twierdzą zwolennicy centralizacji – tym silniejsza, im słabsze są związki lokalne. Rozszerzenie interesu ogólnopaństwowego i kurczenie się zakresu interesu lokalnego było determinowane czynnikami obiektywnymi: nacjonalizacją, etatyzacją kompetencji lokalnych, krzyżowaniem się zadań, brakiem jednoznacznych powiązań między władzą centralną a związkami lokalnymi.

W tym stanie rzeczy właściwszym jest raczej mówić o uznaniu przez państwo wspólnoty lokalnej niż samych tylko interesów lokalnych, dających podstawę prawnego wyodrębnienia podmiotowości w sferze prawa publicznego. Jakkolwiek przedstawione podejście kładzie nacisk na aspekt formalny, to jednak transformacja pojęcia samorządu, funkcji współczesnego państwa oraz przemiany w hierarchii wartości – eksponujące elementy sprawności i przydatności struktur administracyjnych względem wymagań współczesności, do tego upoważniają. „Interesy lokalne” – to pojęcie zbyt mgliste, częstokroć określane w sposób intuicyjny. Nie przedstawia zatem sobą odpowiednich walorów prawnych. Nadal jednakże pozostaje ono kategorią, na której zasadza się konstrukcja samorządu terytorialnego. Jednak to państwo decyduje o zakresie tego pojęcia, wyznaczając sferę zadań ogólnopaństwowych wykazywanych przez samorząd, a także zakreślając zakres i formy nadzoru. Etatyzacja samorządu spowodowała zatarcie wyraźnej cezury między sprawami lokalnymi a ogólnopaństwowymi.

Praktyka francuska zna dwie formy uznania wspólnot lokalnych przez państwo: konstytucyjną i ustawową. W większości konstytucji francuskich dokonywano uznania wspólnot lokalnych: gmin i departamentów. Już konstytucje rewolucyjne z lat 1791 i 1793 uzależniały zmiany w strukturze zdecentralizowanej administracji lokalnej od rewizji konstytucji. Tradycja konstytucyjnej regulacji bytu wspólnot lokalnych przetrwała w późniejszych konstytucjach i ustawach konstytucyjnych, choć stosowano różne metody. Przypomnijmy, że konstytucja IV Republiki z 1946 roku wyliczała wyczerpująco istniejące wspólnoty lokalne zaliczając do nich gminy, departamenty i terytoria zamorskie. Utworzenie zatem innych niż te trzy kategorie wspólnot lokalnych (np. regionów), wymagałoby zmiany konstytucji. Stwarzało to stabilność struktury państwowoadministracyjnej, ale równocześnie czyniło z niej organizację sztywną i w mniejszym stopniu podatną na bardziej radykalne reformy. Konstytucja z 1958 roku przyjęła rozwiązanie będące kombinacją regulacji konstytucyjnej i zwykłej – ustawowej. Otóż art. 72 konstytucja wylicza wspólnoty lokalne istniejące w chwili wejścia w życie konstytucji (gminy, departamenty, terytoria zamorskie), ale dodaje, że każda inna wspólnota lokalna jest tworzona przez ustawę. Tym samym konstytucja V Republiki, w porównaniu z konstytucją z 1946 r., jest bardziej otwarta na reformy administracyjne łączące

się ze zmianami w strukturze kategorii „*collectioités locales*”. Niemniej jednak, każda reforma dotycząca tej sfery podmiotów ma charakter znacznie wykraczający poza zwykłą reformę administracyjną ze względu na konstytucyjne, a co za tym idzie, ustrojowo-polityczne uwarunkowania.

Kategoria wspólnot lokalnych (*collectiuités locales*) obejmuje wspólnoty terytorialne (*collectioités territoriales*), których autonomia jest zagwarantowana konstytucją oraz publiczne zakłady terytorialne. Ich pozycja jako jednostek zdecentralizowanych wynika z unormowań ustawowych a nie konstytucyjnych. Uznanie przez państwo, czyni z tych wspólnot jednostki terytorialne zdecentralizowane. Definiuje się je przez porównanie z okręgami administracyjnymi (*circonscriptions administratives*) i zakładami publicznymi. W tym drugim przypadku, rozróżnienie – jak się podkreśla w doktrynie prawa administracyjnego – jest dość płynne. Wspólnota terytorialna jest zgrupowaniem ludzi zamieszkujących wspólne prawne terytorium i posiadających wspólny interes o charakterze publicznym. Wszystkie inne podmioty wyposażone w osobowość publiczno-prawną zaliczane są do zakładów publicznych. Trudności z rozgraniczeniem wspólnot terytorialnych i zakładów administracyjnych leżą w niejednoznacznym kryterium, jakim jest „specjalne powołanie zakładów publicznych” (*la vocationspeciale del'établissement public*), w przeciwieństwie do „kompetencji generalnej” (*competencegénérale*) wspólnot terytorialnych. Przyjmuje się przy tym pogląd, iż zakłady publiczne stanowią dla ustawodawcy jakby drugą drogę – obok wspólnot lokalnych – do tworzenia publicznych osób terytorialnych (*personnespubliques territoriales*). Instytucję zakładów publicznych wykorzystuje się dość często do potrzeb administracji terytorialnej w celu zarządzania wspólnymi interesami mieszkańców tej samej jednostki terytorialnej lub wspólnot ze sobą sąsiadujących. Przykładem są: syndykaty gmin, dystrykty, wspólnoty miejskie, regiony (do 1982 roku). Pojęcie to wykazuje kilka cech: powołanie w drodze ustawy (art. 34 konstytucji z 1958 r.) reżim prawny prawa publicznego, bliskie powiązania z kategorią wspólnot lokalnych. Ta ostatnia cecha przysparza – jak już zaznaczono – wiele trudności z teoretycznym, ostrym odróżnieniem obu kategorii.

Bibliografia

- Berthelemy H., *Droit administratif*, Paris 1910.
Hauriou M., *Droit constitutionnel*, Paris 1929.
Rivero J., *Droit administratif*, Paris 1977.
Vedel G., *Droit administratif*, Paris 1976.
Waline M., *Droit administratif*, Paris 1976.

prof. dr hab. Marek Żmigrodzki

Wyższa Szkoła Ekonomii i Innowacji w Lublinie,
Wydział Administracji i Ekonomii

Innowacyjność w energetyce

Innovations in the energy sector

Streszczenie

Celem artykułu jest przedstawienie możliwości wprowadzenia innowacyjnych rozwiązań w sektorze energetycznym. Niewątpliwie bowiem dostosowanie polityki energetycznej Polski do założeń Unii Europejskiej wymagać będzie poszukiwania innowacyjnych rozwiązań. Wspieranie inwestycji energetycznych zarówno na poziomie przedsiębiorstw jak i podmiotów prywatnych ma zapewnić zrównoważony rozwój gospodarczy oraz zmniejszenie negatywnego oddziaływania energetyki na środowisko. Nadrzędnym jednak celem zarówno polityki energetycznej Unii Europejskiej jak i polityki krajowej jest zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego, rozumianego szeroko, jako zabezpieczenia dostaw surowców energetycznych pochodzenia krajowego, w każdym czasie i przystępnej cenie, jak również zapewnienie dostaw ze stabilnych i pewnych źródeł zewnętrznych.

Słowa kluczowe: innowacje, bezpieczeństwo energetyczne, polityka energetyczna Polski, odnawialne źródła energii, efektywność energetyczna

Summary

The aim of this article is to present the possibility of introducing innovative solutions to the energy sector. Undoubtedly, the adaptation of the Polish energy policy to the objectives of the European Union will require looking for innovative solutions. Supporting energy investments at the companies level as well at the level of private units should ensure the sustainable economic development and reduce the negative impact of energy on the environment. However, the main aim of both the EU energy policy and the national policy is to ensure the energy security, understood broadly as ensuring the energy supplies of domestic origin, at any time, and with reasonable price, as well as providing supply from stable and reliable external sources.

Keywords: innovations, energy security, Polish energy security, renewable energy sources, energy efficiency

Zmiany klimatyczne, ciągły wzrost zapotrzebowania na dostawy energii, ale przede wszystkim zmniejszające się zasoby paliw kopalnianych, powodują iż coraz większą popularnością cieszą się innowacyjne projekty pozyskiwania energii, zwłaszcza energii odnawialnej. Niemniej jednak należy zauważyć, iż obecnie z uwagi na brak stabilnych niekonwencjonalnych źródeł pozyskiwania energii, nadal inwestuje się także w innowacyjne sposoby wydobywania paliw kopalnianych, aby zapewnić bezpieczeństwo energetyczne.

Pojęcie innowacji

Słowo „innowacja” pochodzi od łacińskiego „innovatis”, oznaczającego odnowienie, tworzenie czegoś nowego. W Polsce definiuje się to słowo jako „wprowadzenie czegoś nowego, rzecz nowo wprowadzona, nowość, reforma”¹. W potocznym rozumieniu używa się tego pojęcia jako synonimu zmian, czegoś nowego i innego w stosunku do dotychczasowo przyjętych rozwiązań, a jednocześnie zmianę na lepsze².

Innowacja jest ściśle związana ze zmianą, nowością, reformą lub też nowym postrzeganiem idei. Przez innowację można rozumieć też różnego rodzaju fakty, procesy, zjawiska techniczne, organizacyjne i społeczne. Pojęcie innowacji wprowadził do nauk ekonomicznych J.A Schumpeter, uważany za najwybitniejszego ekonomistę XX wieku. Rozumiał innowacje bardzo szeroko, jako a) wprowadzenie nowych wyrobów do produkcji, z którymi dotychczas konsumenci się nie spotkali lub udoskonalenie już istniejących, b) wprowadzenie nowej metody produkcji, dotychczas niewypróbowanej lub udoskonalenie istniejącej, c) otwarcie nowego rynku, d) zastosowanie nowej metody zakupu lub sprzedaży, e) zastosowanie nowych surowców lub gotowych produktów, f) zastosowanie nowej organizacji produkcji. Należy zauważyć, iż Schumpeter odróżniał innowacje od wynalazku. W jego cenie nie każdy wynalazek należy uznawać za innowację, bo wiele wynalazków nigdy nie trafi do produkcji. Inną definicją innowacji jest pomyslna ekonomicznie eksploatacja nowych pomysłów. W tym przypadku innowacje są konsekwencją zmian techniczno-organizacyjnych, które obejmują z jednej strony proste modyfikacje, a z drugiej strony mogą obejmować wprowadzenie zupełnie nowych produktów i procesów produkcji. Zgodnie z podręcznikiem *Oslo Manual*, innowacja polega na wdrożeniu nowego lub ulepszanego w istotny sposób produktu, procesu, metody. Będą one innowacjami, nawet jeżeli są nowe lub istotnie ulepszone tylko z perspektywy wdrażającego je przedsiębiorstwa. Pojęcie innowacji obejmuje więc nowości absolutne – na skalę światową, nowości na skalę rynku, na którym dany podmiot działa oraz nowości z punktu widzenia przedsiębiorstwa

¹ J. Tokarski (red.), *Słownik wyrazów obcych*, PWN, Warszawa 1980, s. 307.

² W. Janasz, K. Kozioł, *Determinanty działalności innowacyjnej przedsiębiorstw*, PWE, Warszawa 2007, s. 11.

wdrażającego. Innowacje nie muszą być opracowane przez podmiot wdrażający, gdyż może on korzystać z innowacji opracowanych wspólnie z innym podmiotem lub instytucją („innovations developed in co – operation with other enterprises or institutions”)³.

Jak już wspomniano na początku, obecna sytuacja, niejako zmusza państwa do poszukiwania alternatywnych źródeł energii, aby z jednej strony zapewnić bezpieczeństwo energetyczne, a z drugiej zahamować pogłębiający się kryzys ekologiczny. Coraz większa świadomość społeczna powoduje, iż konsumenci – odbiorcy energii, nastawieni są na podejmowanie działań, inwestycji mających na celu pozyskiwanie energii z odnawialnych, a jednocześnie ekologicznych źródeł. Niewątpliwie znakiem takiej świadomości są powstające przydomowe elektrownie wiatrowe czy słoneczne, albo też cieszące się coraz większą popularnością budownictwo pasywne. Wiele osób planujących tego typu inwestycje może liczyć na dofinansowanie projektów choćby z funduszy Unii Europejskiej, czy też preferencyjne kredyty inwestycyjne. Również przedsiębiorcy energetyczni mogą liczyć na zróżnicowane formy dofinansowania innowacyjnych projektów w zakresie efektywności energetycznej i odnawialnych źródeł energii. Pozyskiwaniem funduszy zajmują się zarówno instytucje państwowe, jak i podmioty komercyjne, których zadaniem jest oferowanie produktów dedykowanych do tego typu inwestycji⁴.

Nie mniej jednak trzeba pamiętać, iż w Polsce, sektor energetyczny jest regulowany, stąd wprowadzenie wszelkiego rodzaju innowacyjności, jest trudne, a czasem nawet niemożliwe. Od wejścia w życie ustawy z dnia 20 lutego 2015 roku o odnawialnych źródłach energii⁵, nie jest wymagana koncesja na wytwarzanie energii elektrycznej w mikroinstalacji, w małej instalacji, z biogazu rolniczego i wyłącznie z biopłynów⁶.

Pionierem w zakresie innowacji w energetyce są Niemcy, który posiadają bardzo rozwiniętą energetykę wiatrową oraz największą zainstalowaną moc ogniw fotowoltaicznych, a razem z Czechami przodują w produkcji biogazu. Oczywiście jest, iż również Polska musi znaleźć alternatywne rozwiązania, tak aby zapewnić gospodarce energetycznej państwa stabilne źródła dostawy surowców

³ OECD, *Oslo Manual. Guidelines for Collecting and Interpreting Technological Innovation Data*, 3rd Edition, OECD/Eurostat, Paris 2005; M.E. Porter, *The Competitive Advantage of Nations*, The Macmillan Press Ltd, London 1990; zob. J. A. Schumpeter, *Teoria rozwoju gospodarczego*, PWN, Warszawa 1960 s. 107; www.pi.gov.pl/parp/chapter_96055.asp?soid=677964766D394262AB-915FB61187C008; [data dostępu: 8 marca 2016];

⁴ Ł. Trześniewski, *Finansowanie energetycznych projektów innowacyjnych w zakresie efektywności energetycznej i odnawialnych źródeł energii*, Jelenia Góra 2013, s. 2.

⁵ Ustawa z dnia 20 lutego 2015 roku o odnawialnych źródłach energii (Dz. U. 2015, poz. 478 ze zm.), zwana dalej OZE.

⁶ Art. 3 ustawy OZE.

energetycznych, a z drugiej strony spełnić wymagania Unii Europejskiej, zawarte choćby w tzw. pakiecie klimatyczno-energetycznym⁷.

Uwarunkowania polityczne

Niewątpliwie bezpieczeństwo energetyczne jest kwestią nadrzędną dla zapewnienia bezpieczeństwa, a nawet suwerenności państwa. Dlatego też rynek energetyczny jest regulowany i znajduje się pod ścisłą kontrolą rządu. Z uwagi na przynależność Polski do Unii Europejskiej, polityka energetyczna rządu musi być dostosowana do unijnej strategii, której celem jest zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego, konkurencyjności i zrównoważonego rozwoju.

Niemniej jednak działania Unii Europejskiej zmierzają do zmniejszenia wpływu sektora energetycznego na środowisko. Chodzi więc o zapewnienie pewnych dostaw energii, ale przyjaznej środowisku i niskoemisyjnej. Cele jakie Unia Europejska wyznaczyła w związku z energią i klimatem do przede wszystkim ograniczenie emisji gazów cieplarnianych o co najmniej 20 proc. w stosunku do poziomów z 1990 roku, udział energii pochodzącej z odnawialnych źródeł energii do 20 proc., poprawę efektywności energetycznej do 20 proc. Wszystkie te cele mają zostać osiągnięte do 2020 roku. Do roku 2030 roku, udział procentowy ma się zwiększyć odpowiednio o co najmniej 40 proc. jeżeli chodzi o ograniczenie emisji gazów, udział energii pochodzącej z odnawialnych źródeł ma się zwiększyć do 27 proc., a efektywność energetyczna do 27–30 proc.⁸.

Powyższe cele wynikają z przyjętego przez Parlament Europejski tzw. pakietu energetyczno – klimatycznego. Skład tego pakietu wchodzi następujące akty prawne: Dyrektywa EU ETS (European Union Emissions Trading System), czyli Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2009/29/WE z dnia 23 kwietnia 2009 roku zmieniająca Dyrektywę 2003/87/WE w celu usprawnienia i rozszerzenia wspólnego systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych, Dyrektywa non – ETS, czyli Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2009/406/WE z dnia 23 kwietnia 2009 roku w sprawie działań podjętych przez państwa członkowskie, zmierzających do zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych w celu realizacji do roku 2020 zobowiązań Wspólnoty dotyczących redukcji emisji gazów cieplarnianych, Dyrektywa CCS (Carbon Capture and Storage), czyli Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2009/31/WE z dnia 23 kwietnia 2009 roku w sprawie geologicznego składowania dwutlenku węgla oraz zmieniająca Dyrektywę Rady 83/337/EWG, Euroatom, Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2000/60/WE, 2001/80/WE, 2004/35/WE, 2006/12/WE, 2008/1/WE i rozporządzenie (WE) nr 1013/2006 oraz Dyrektywa OZE – Dyrektywa

⁷ www.ioze.pl/energetyka-wiatrowa/aktualnosci/innowacje-energetyczne-na-wyciagniecie-reki; [data dostępu: 13 marca 2016 roku].

⁸ www.europa.eu/pol/ener/index_pl.htm, [data [data dostępu: 13.03.2016]].

Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2009/28/WE z dnia 23 kwietnia 2009 roku w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych zmieniająca i w następstwie uchylająca Dyrektywy 201/77/WE oraz 2003/30/WE. Kolejne dwa akty prawne mają znaczenie dla Europejskiego Obszaru Gospodarczego i są to Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 443/2009 z dnia 23 kwietnia 2009 roku określające normy emisji dla nowych samochodów osobowych w ramach zintegrowanego podejścia Wspólnoty na rzecz zmniejszania emisji CO₂ z lekkich pojazdów dostawczych oraz Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2009/30/WE z dnia 23 kwietnia 2009 roku zmieniająca Dyrektywę nr 98/70/WE odnoszącą się do specyfikacji benzyny i olejów napędowych oraz wprowadzająca mechanizmy monitorowania i ograniczania emisji gazów cieplarnianych oraz zmieniającą Dyrektywę Rady 1999/32/WE odnoszącą się do specyfikacji paliw wykorzystywanych przez statki żeglugi śródlądowej oraz uchylającą dyrektywę 93/76/EWG. Pakiet nie odnosi się bezpośrednio do zwiększenia efektywności energetycznej, gdyż to jest przedmiotem odrębnych regulacji.

Przyjęcie pakietu energetyczno-klimatycznego ma ogromne znaczenie dla Polski, gdyż jesteśmy jednym z pięciu państw świata, w których ponad 50 proc. energii pochodzi z wydobycia węgla kamiennego. Węgiel kamienny jest więc głównym surowcem energetycznym, mimo że większość państw odchodziła od monopolu węglowego na rzecz ropy naftowej, gazu ziemnego i energii jądrowej. Niewątpliwie jest to związane z ustępstwami rządów na rzecz podmiotów zainteresowanych utrzymaniem sektora węglowego jako uprzywilejowanego. Dotychczasowy brak zmian w polityce energetycznej państwa, spowodował rosnące ceny energii dla odbiorców końcowych, brak konkurencyjności na rynku energetycznym, zwiększające się zanieczyszczenie środowiska oraz brak bezpieczeństwa dostaw energii. Przyjęte przez Unię Europejską założenia mają zmusić państwa członkowskie, w tym Polskę, do ochrony klimatu poprzez zwiększenie innowacyjności w wytwarzaniu energii. Temu ma służyć m.in. system wykupu uprawnień do emisji gazów cieplarnianych, który docelowo ma służyć temu, aby państwa odchodziły od konwencjonalnych metod uzyskiwania energii. Istotnym jest, iż inwestycje mają być finansowane właśnie z funduszy pochodzących ze sprzedaży tych uprawnień⁹.

Jak widać, wytyczne Unii Europejskiej, wiążące dla Polski, są szansą dla wszelkich innowacyjnych inwestycji, zwłaszcza tych, dotyczących pozyskiwania energii z odnawialnych źródeł. Polska będąc niejako zmuszona do dostosowania polityki energetycznej państwa do celów założonych przez unijne przepisy, będzie musiała wspierać innowacje energetyczne.

Założenia energetyczne Polski będące konsekwencją polityki energetycznej Unii Europejskiej i stanowiące wypełnienie dyrektyw unijnych zostały przedsta-

⁹ P. Frączek, *Konsekwencje przyjęcia pakietu energetyczno-klimatycznego dla przyszłej roli węgla kamiennego w polityce energetycznej Polski*, [w:] www.ur.edu.pl/pliki/Zeszyt16/36.pdf, [data dostępu: 13.03.2016], s. 444–445.

wione przez Ministerstwo Gospodarki w „Polityce energetycznej Polski do 2030 roku”, dokumencie przyjętym przez Radę Ministrów¹⁰. Z dokumentu wynika, iż podstawowymi kierunkami polityki energetycznej są poprawa efektywności energetycznej, wzrost bezpieczeństwa dostaw surowców energetycznych, wprowadzenie energetyki jądrowej, rozwój wykorzystania odnawialnych źródeł energii, w szczególności biopaliw, wzrost konkurencyjności rynku paliw i energii oraz zmniejszenie negatywnego oddziaływania energetyki na środowisko. Polityka energetyczna ma dążyć do wzrostu bezpieczeństwa energetycznego, przy jednoczesnym zachowaniu zasady zrównoważonego rozwoju.

Cele polityki energetycznej Polski są więc zbieżne z celami Odnowionej Strategii Lizbońskiej i Odnowionej Strategii Zrównoważonego Rozwoju Unii Europejskiej. Podejmowane działania mają zmierzać do realizacji zobowiązań wyrażonych w strategiach Unii Europejskiej.

Deklaracje oraz założenia wspierania innowacyjności przedsiębiorstw zostały zawarte w przyjętym przez Radę Ministrów „Planie na rzecz odpowiedzialnego rozwoju”¹¹, tzw. planie Morawieckiego. W planie określono, iż „kooperacja świata nauki, edukacji i biznesu, ze szczególnym naciskiem na inteligentne specjalizacje pozwoli stworzyć trwałe i oparte na innowacyjnych rozwiązaniach podstawy pod nowoczesną, konkurencyjną i zrównoważoną gospodarkę Polski”. Zwrócono również uwagę, że obecnie Polska potrzebuje nowego planu rozwoju, który uwzględni nasze unikalne zasoby środowiskowe. Niezbędne będą jednak działania dynamizujące rozwój społeczno-gospodarczy Polski. I właśnie podjęcie tych działań będzie możliwe przy wykorzystaniu potencjału, jaki tkwi w polskich firmach i przedsiębiorstwach, a także poprzez „uruchomienie pokładów krajowej przedsiębiorczości i innowacyjności”.

Na uwagę zasługuje również fakt, iż w lutym 2016 roku przyjęto nową ustawę o efektywności energetycznej, która zastąpi obowiązujące od 2011 roku przepisy. Zmiany te są konsekwencją obowiązku wprowadzenia postanowień dyrektyw unijnych. Nowe rozwiązania zaproponowane w ustawie mają zwiększyć efektywność energetyczną gospodarki oraz jej konkurencyjność, przy jednoczesnej ochronie środowiska. Przede wszystkim celem przyjętych regulacji jest oszczędne i efektywne korzystanie z energii oraz wzrost liczby inwestycji energooszczędnych¹². Już teraz, działają programy wspierające tego typu inwestycje, których celem jest ograniczenie zużycia energii poprzez inwestowanie w efektywność energetyczną

¹⁰ www.mg.gov.pl/files/upload/8134/Polityka%20energetyczna%20ost.pdf, [data [data dostępu:u: 13.03.2016].

¹¹ www.mr.gov.pl/media/16403/uchwala_plan_odp_rozw_16022016.pdf, [data [data dostępu:u: 13.03.2016].

¹² www.odnawialnezrodlaenergii.pl/energia-i-ekologia-aktualnosci/item/2554-projekt-ustawy-o-efektywnosci-energetycznej-przyjety-przez-rzad, [data [data dostępu:u: 13.03.2016].

oraz odnawialne źródła energii w sektorze małych i średnich przedsiębiorstw, co zaś ma doprowadzić do zmniejszenia emisji CO₂¹³.

Uwarunkowania prawne

Kwestia zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego, w sposób pośredni została zagwarantowana w Konstytucji RP, bowiem art. 5 stanowi, iż Rzeczpospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, zapewnia wolności i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli, strzeże dziedzictwa narodowego oraz zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju¹⁴. Głównym aktem normatywnym regulującym rynek energetyczny w Polsce jest natomiast ustawa – Prawo energetyczne¹⁵. Celem ustawy jest stworzenie warunków do zrównoważonego rozwoju kraju, zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego, oszczędnego i racjonalnego użytkowania paliw i energii, rozwoju konkurencji, przeciwdziałania negatywnym skutkom naturalnych monopolii, uwzględnienia wymogów ochrony środowiska, zobowiązań wynikających z umów międzynarodowych oraz zrównoważenia interesów przedsiębiorców energetycznych i odbiorców paliw i energii¹⁶. W celu zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego, prawidłowej gospodarki paliwami i energią oraz ochrony interesów odbiorców, ustawa wprowadza regulacje, czyli stosowanie określonych środków prawnych, włącznie z koncesjonowaniem¹⁷. Organem regulującym jest Urząd Regulacji Energetyki (URE), zaś Prezes URE jest centralnym organem administracji rządowej powołanym do realizacji zadań z zakresu regulacji gospodarki paliwami i energią oraz promowania konkurencyjności. Do jego zadań należy m.in. udzielanie i cofanie koncesji oraz zatwierdzanie i kontrolowanie stosowania taryf, w tym analizowanie i weryfikowanie kosztów przyjmowanych przez przedsiębiorcę energetycznego jako uzasadnionych do kalkulacji cen i stawek opłat w tych taryfach. Prezes URE ma prawo również kontrolować i nakładać kary na przedsiębiorstwa działające bez wymaganej koncesji¹⁸.

Ustawa nakłada na przedsiębiorcę szereg obowiązków oraz określa wymagania jakie musi spełnić, aby mógł prowadzić działalność. Co więcej, przedsiębiorca energetyczny zajmujący się m.in. przesyłaniem lub dystrybucją paliw i energii jest zobligowany do utrzymania zdolności urządzeń instalacji i sieci do realizacji zaopatrzenia w te paliwa w sposób ciągły i niezawodny, przy zachowaniu obo-

¹³ www.nfosigw.gov.pl/oferta-finansowania/srodki-krajowe/programy-priorytetowe/inwestycje-energooszczedne-w-msp/, [data [data dostępu: 13.03.2016]].

¹⁴ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz. U. 78, poz. 483).

¹⁵ Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 roku – Prawo energetyczne (Dz. U. 1997 nr 54, poz. 348) zwana dalej ustawą.

¹⁶ Art. 1 ust. 2 ustawy.

¹⁷ Art. 3 pkt. 15 ustawy.

¹⁸ Art. 23 ustawy.

wiązujących wymagań jakościowych¹⁹. Stąd też wszelkie innowacje wprowadzane przez przedsiębiorcę energetycznego, nie mogą zagrozić stabilności jego działania. Wydaje się też, iż innowacyjne, niesprawdzone dotąd sposoby pozyskiwania energii nie mogą stanowić jedyne dla przedsiębiorcy źródła dostaw surowców energetycznych.

Ponadto, działalność przedsiębiorcy energetycznego podlega również licznym regulacjom krajowym i unijnym z zakresu ochrony środowiska. I tak, przedsiębiorca musi spełniać wymagania przewidziane m.in. ustawą – Prawo ochrony środowiska²⁰, ustawą o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie²¹, ustawą o ochronie przyrody²², ustawą o odpadach²³, czy też ustawą o handlu emisjami²⁴. Dodatkowo, obowiązuje szereg rozporządzeń wykonawczych do powyższych ustaw.

W tym miejscu należy zwrócić uwagę na tę ostatnią wymienionych ustaw. Jej regulacje wynikają z postanowień rozporządzeń oraz dyrektyw unijnych. Istotą ustawy o handlu emisjami jest zapewnienie przedsiębiorcą objętym unijnym systemem handlu emisjami możliwości prawidłowego, a więc zgodnego z obecnymi przepisami unijnymi, monitorowania emisji i sprawozdawczości. Chodzi o uprawnienia do emisji gazów cieplarnianych – dwutlenku węgla, podtlenku azotu oraz perfluorowęglowodorów²⁵. Część uprawnień jest darmowa, a reszta sprzedawana jest przez rząd na aukcjach, z których wpływ zasila budżet państwa. Dochody ze sprzedaży będą przeznaczone na realizację polityki klimatycznej Unii Europejskiej²⁶.

Istotnym z punktu widzenia innowacyjności w energetyce jest wspomniana już ustawa OZE. Uchwalona w lutym, weszła w życie w dniu 4 maja 2015 roku, choć niektóre przepisy obowiązują od października 2015 roku i od 1 stycznia 2016 roku. Ustawa OZE dostosowuje krajowe przepisy do przepisów i standardów obowiązujących w krajach Unii Europejskiej. Celem ustawy jest zagwarantowanie stabilnego rozwoju sektora energetycznego, przy jednoczesnym zapewnieniu bezpieczeństwa energetycznego kraju i ochrony środowiska. Nowe przepisy przede wszystkim zmieniają system świadectw pochodzenia energii na aukcyjny oraz zawierają rozwiązania prokonsumenckie. Właściciele mikroinstalacji OZE do 10 kW mają bowiem zapewnioną gwarancję odbioru wytworzonej energii po

¹⁹ Art. 4 ust. 1 ustawy.

²⁰ Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 roku – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. 2001 nr 62, poz. 627).

²¹ Ustawa z dnia 13 kwietnia 2007 roku o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie (Dz. U. 2007 nr 75, poz. 493).

²² Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 roku o ochronie przyrody (Dz. U. 2004 nr 92, poz. 880).

²³ Ustawa z dnia 14 grudnia 2012 roku o odpadach (Dz. U. 2013, poz. 21).

²⁴ Ustawa z dnia 12 czerwca 2015 roku o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych (Dz. U. 2015, poz. 1223), zwana dalej ustawą o handlu emisjami.

²⁵ Art. 1 ust. 3 ustawy o handlu emisjami.

²⁶ www.lex.pl/czytaj/-/artykul/prezydent-podpisal-usawe-dot-handlu-uprawnieniami-do-emisji, [data [data dostępu: 13.03.2016].

preferencyjnych, wyższych niż rynkowa cenach, przez okres 15 lat, a ceny zakupu energii ustalane są przez ministra właściwego ds. energii, w drodze rozporządzenia, który bierze pod uwagę politykę energetyczną kraju oraz informacje zawarte w krajowym planie działania, a także tempo zmian techniczno-ekonomicznych w poszczególnych technologiach wytwarzania energii elektrycznej w instalacjach odnawialnych źródeł energii. Ustawa OZE reguluje również kwestie wsparcia dla odnawialnych źródeł energii. Rozwiązania przewidziane w ustawie, mają na celu kształtowanie mechanizmów pozwalających na wspieranie wytwarzania energii elektrycznej, ciepła, chłodu lub biogazu rolniczego w instalacjach OZE, a także na wykorzystanie odpadów lub ubocznych produktów z rolnictwa na cele energetyczne²⁷.

Niemniej jednak, obecna sytuacja polityczna, w tym przede wszystkim wprowadzenie pakietu klimatyczno-energetycznego będzie wymuszało podjęcie działań umożliwiających i wspierających (zwłaszcza finansowo) przedsiębiorców energetycznych, którzy w swojej działalności opierają się głównie na innowacyjnych sposobach pozyskiwania energii ze źródeł odnawialnych. Zmiany te, potrzebne są jednak na szczeblu ogólnokrajowym i wymagają działań polskiego rządu.

Innowacyjność a bezpieczeństwo energetyczne

Dotychczas nie wypracowano jednolitego pojęcia bezpieczeństwa energetycznego, wspólnego dla wielu państw. Najprościej jednak bezpieczeństwo energetyczne można określić jako możliwość [data dostępu:u do surowców energetycznych, w odpowiednio przystępnej cenie, w każdym czasie. Często zwraca się uwagę, iż istotą bezpieczeństwa energetycznego jest gwarancja dostaw surowców²⁸. Podobnie bezpieczeństwo energetyczne określiła Organizacja Narodów Zjednoczonych, definiując je jako „[data dostępu:ność energii w każdym czasie, w różnych formach, w wystarczającej ilości i po rozsądnej cenie”²⁹. Również Komisja Europejska w swoich dokumentach wskazując na bezpieczeństwo energetyczne, przede wszystkim akcentuje kwestie bezpieczeństwa dostaw, z tym że rozumie je jako nie tylko [data dostępu:ność surowców wyprodukowanych w kraju, ale także możliwość zakupu surowców energetycznych od stabilnych zewnętrznych źródeł³⁰.

²⁷ www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/komunikat.xsp?dokumentId=4657581E7D9B-FDC1257F200033346D; [data [data dostępu:u: 13.03.2016 roku]; art. 41 ustawy OZE.

²⁸ D. Yering, *Ensuring Energy Security*, „Foreing Affairs”, vo. 85, issue 2, s. 70; J. Trubalska, *Bezpieczeństwo energetyczne Rzeczypospolitej Polskiej*, PTG, Kraków 2015, s. 32–33.

²⁹ F. Elżanowski, *Polityka energetyczna. Prawne instrumenty realizacji*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2008, s. 182; *World Energy Assessment: Energy and the Challenge of Sustainability*, United Nations Development Programme, Nowy Jork 2000, s. 113.

³⁰ *Working Paper of the Commission on Security of Supply*, The Internal Energy Market and Energy Policy, SEC(90) 1248, Bruksela z dnia 14 września 1990.

W ustawie – Prawo energetyczne bezpieczeństwo energetyczne definiowane jest jako stan gospodarki umożliwiający pokrycie bieżącego i perspektywicznego zapotrzebowania odbiorców na paliwa i energię, w sposób technicznie i ekonomicznie uzasadniony, przy zachowaniu wymagań ochrony środowiska³¹.

Dla zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego potrzeba aby programy rządowe oraz regulacje prawne były ze sobą skorelowane. Podstawą wytyczania kierunków do osiągnięcia bezpieczeństwa energetycznego są akty prawne oraz sektorowe programy rządowe³². Jeżeli chodzi o programy rządowe, to należy wskazać, iż dokumenty wypracowane po 1990 roku oparte są przede wszystkim na założeniach zrównoważonego rozwoju, co znajduje potwierdzenie w dokumencie „Strategia zrównoważonego rozwoju Polski do 2025 roku”³³. Celem dokumentu jest wypracowanie kierunków działania, które będą w jak najmniejszym stopniu oddziaływać na środowisko, przy jednoczesnym zapewnieniu wzrostu gospodarczego i zwiększeniu efektywności energetycznej. Dodatkowo, należy zwrócić uwagę na inne ważne z punktu widzenia bezpieczeństwa energetycznego programy rządowe. Są to przede wszystkim: „Strategia bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej”³⁴, „Polityka rządu RP dla przemysłu naftowego w Polsce”³⁵, „Polityka energetyczna Polski do 2030”, „Strategia rozwoju energetyki odnawialnej”³⁶. W kontekście innowacyjności to właśnie ten ostatni program ma istotne znaczenie. W tym dokumencie wskazano, iż „racjonalne wykorzystanie energii ze źródeł odnawialnych tj. energii rzek, wiatru promieniowania słonecznego, geotermalnej lub biomasy, jest jednym z istotnych komponentów zrównoważonego rozwoju przynoszącym wymierne efekty ekologiczno-energetyczne”³⁷. Zauważono, iż zwiększenie udziału odnawialnych źródeł energii, przyczyni się do poprawy środowiska naturalnego oraz poprawy efektywności energetycznej, przy jednoczesnym oszczędzaniu zasobów surowców energetycznych. Wyrażono także pogląd, iż wspieranie rozwoju odnawialnych źródeł energii jest poważnym wyzwaniem dla wszystkich państw świata. Dlatego też, rząd spodziewa się dalszego rozwoju tego sektora energetyki, gdyż korzyści jakie płyną z odnawialnych źródeł energii będą widoczne nie tylko dla lokalnej społeczności, ale przede wszystkim doprowadzą do zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych, co pozwoli na wykonanie zobowiązań nałożonych na Polskę choćby przez Unię Europejską. W odnawialnych źródłach energii dostrzega się również zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego. W celu wsparcia energetyki odnawialnej zostały przewidziane konkretne działania formalno-prawne m.in. uproszczenie procedur pozyskiwa-

³¹ Art. 3 pkt. 16.

³² J. Trubalska, *Bezpieczeństwo energetyczne...*, s. 146.

³³ *Strategia zrównoważonego rozwoju Polski do 2025*, Ministerstwo Środowiska, Warszawa 1999.

³⁴ *Strategia bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2007.

³⁵ *Polityka rządu RP dla przemysłu naftowego w Polsce*, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa 2007.

³⁶ *Strategia rozwoju energetyki odnawialnej*, Ministerstwo Środowiska, Warszawa 2000.

³⁷ Tamże, s. 3.

nia koncesji na produkcję biopaliw, procedury uzyskiwania koncesji na wytwarzanie energii elektrycznej z odnawialnych źródeł energii. Ponadto, przewidziano instrumenty ekonomiczne zwiększające opłacalność odnawialnych źródeł energii. Przedsięwzięcia z zakresu odnawialnych źródeł energii mają być wspierane z funduszy celowych, funduszy unijnych oraz innych funduszy zagranicznych. Zaapelowano o utrzymanie ulg inwestycyjnych z tytułu wydatków poniesionych na zakup i zainstalowanie urządzeń do produkcji energii z naturalnych, odnawialnych źródeł (wiatru, biogazu, słońca, spadku wód). Zalecono wspieranie rozwoju nowych technik i technologii odnawialnych źródeł energii, poprzez wspieranie programów badawczych i demonstracyjnych³⁸.

Podsumowanie

Obecnie priorytetowym zadaniem Unii Europejskiej i państw członkowskich jest dążenie do zapewnienia zrównoważonego rozwoju. Z jednej strony potrzeba więc ciągłego wzrostu gospodarczego i zapewnienia wystarczającej ilości energii, która pokryje wciąż rosnące zapotrzebowania, a z drugiej konieczne jest ratowanie środowiska naturalnego. Przeciwnie działania spowodują bardzo szybkie wyczerpanie surowców energetycznych i degradację środowiska, co w konsekwencji doprowadzi do zagłady ludzkości. Dlatego bardzo ważne jest inwestowanie i popieranie nowoczesnych technologii pozwalających na pozyskiwanie czystej, nieemisyjnej energii. Środowisko naturalne daje niezliczone możliwości korzystania z odnawialnych źródeł energii, które niemalże całkowicie pokryją potrzeby energetyczne, przy odpowiednim ich wykorzystaniu.

Jak wskazują raporty³⁹ najszybciej w produkcji odnawialnych źródeł energii rozwija się w Polsce sektor energetyki wiatrowej, który osiągnął 50 – krotny wzrost w stosunku do 2005 roku, podczas gdy w przypadku sektora biogazu wzrost był tylko 6 – krotny a biomasy 5 – krotny. Niewątpliwie na ten rozwój miał wpływ przyjęty pakiet energetyczno-klimatyczny, który spowodował zainteresowanie odnawialnymi źródłami energii także ze strony państwowych spółek energii zawodowej. Z uwagi na warunki hydrologiczne oraz ukształtowanie terenu, z małą ilością terenów spadzistych, w Polsce sektor energetyki wodnej, opiera się głównie na małych elektrowniach wodnych i stanowi niewielki procent uzyskiwania energii.

Na uwagę zasługują innowacyjne projekty, które obecnie wprowadzane są przez spółki energetyczne. PKN Orlen, największa spółka paliwowa w Polsce, wprowadza nowe technologie przemysłowe oraz stacje badawcze z hodowlą glonów jako alternatywnego źródła biokomponentów. Wyposaża również stacje paliwowe

³⁸ Tamże, Załącznik nr 7.

³⁹ www.reo.pl/wiadomosci/porownanie-efektywnosci-dzialania-elektrowni-wiatrowych-w-polsce-i-w-niemczech-vcBZhK, [data dostępu: 13.03.2016].

w panele fotowoltaiczne. Projekt BIOENERGY 2020+ ma potrwać 4 lata, a prowadzone prace mają pozwolić na możliwość wdrożenia technologii produkcji zaawansowanych biopaliw. Na etapie badań laboratoryjnych znajdują się obecnie technologie produkcji biopaliw w oparciu o drewno i słomę⁴⁰.

Badania nad wprowadzeniem innowacyjnych rozwiązań w energetyce prowadzi również ośrodki naukowe w Polsce. Na Politechnice Warszawskiej prowadzone są badania nad innowacyjnymi metodami obliczeniowymi, optymalizacji oraz prognozyki dla sektora energetycznego, na Politechnice Gdańskiej z zakresu technologii wykorzystania zasobów odnawialnych źródeł energii i technologii sieci smart, na Politechnice Śląskiej badania dotyczą linii napowietrznych niskiego, średniego i wysokiego napięcia z przewodami w izolacji polimerowej⁴¹.

Również na świecie kwestia inwestowania w innowacyjne technologie jest przedmiotem ożywionych dyskusji. Bill Gates poinformował o inicjatywie Breakthrough Energy Coalition, czyli koalicji najbogatszych ludzi świata na rzecz innowacji w zakresie czystej energii. Zwrócił uwagę, iż niezbędne jest zwiększenie prywatnych i publicznych funduszy na badania i rozwój odnawialnych źródeł energii, tak aby stała się bardziej wydajna i tańsza, a co za tym idzie bardziej [data dostępu:na. Do koalicji przyłączyło się 28 miliarderów, w tym Mark Zuckerberg, Jack Ma, Jeff Bezos⁴².

Bibliografia

- Elżanowski F., *Polityka energetyczna. Prawne instrumenty realizacji*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2008.
- Frączek P., *Konsekwencje przyjęcia pakietu energetyczno-klimatycznego dla przyszłej roli węgla kamiennego w polityce energetycznej Polski*, (z:) www.ur.edu.pl/pliki/Zeszyt16/36.pdf, [data dostępu: 13 marca 2016 roku].
- Janasz W., Koziół K., *Determinanty działalności innowacyjnej przedsiębiorstw*, PWE, Warszawa 2007.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz. U. 78, poz. 483).
- OECD, *Oslo Manual. Guidelines for Collecting and Interpreting Technological Innovation Data*, 3rd Edition, OECD/Eurostat, Paris 2005.
- Polityka rządu RP dla przemysłu naftowego w Polsce*, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa 2007.

⁴⁰ www.reo.pl/wiadomosci/pkn-orlen-zaklada-hodowle-glonow-i-panele-fotowoltaiczne-na-stacjach-0gMCta, [data dostępu: 13.03.2016].

⁴¹ www.innopoland.pl/124259,innowacje-energetyczne-w-polsce, [data dostępu: 13 marca 2016 roku].

⁴² www.pulsinnowacji.pb.pl/4374130,1466,bill-gates-na-czele-koalicji-energetycznej, [data dostępu: 13 marca 2016 roku].

Porter M.E., *The Competitive Advantage of Nations*, The Macmillan Press Ltd, London 1990.

Schumpeter J.A., *Teoria rozwoju gospodarczego*, PWN, Warszawa 1960.

Strategia bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2007.

Strategia rozwoju energetyki odnawialnej, Ministerstwo Środowiska, Warszawa 2000.

Strategia zrównoważonego rozwoju Polski do 2025, Ministerstwo Środowiska, Warszawa 1999.

Tokarski J. (red.), *Słownik wyrazów obcych*, PWN, Warszawa 1980.

Trubalska J., *Bezpieczeństwo energetyczne Rzeczypospolitej Polskiej*, PTG, Kraków 2015.

Trześniewski Ł., *Finansowanie energetycznych projektów innowacyjnych w zakresie efektywności energetycznej i odnawialnych źródeł energii*, Jelenia Góra 2013.

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

Ustawa z dnia 12 czerwca 2015 roku o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych (Dz. U. 2015, poz. 1223), zwana dalej ustawą o handlu emisjami.

Ustawa z dnia 13 kwietnia 2007 roku o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie (Dz. U. 2007 nr 75, poz. 493).

Ustawa z dnia 14 grudnia 2012 roku o odpadach (Dz. U. 2013, poz. 21).

Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 roku o ochronie przyrody (Dz. U. 2004 nr 92, poz. 880).

Ustawa z dnia 20 lutego 2015 roku o odnawialnych źródłach energii (Dz. U. 2015, poz. 478 ze zm.).

Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 roku – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. 2001 nr 62, poz. 627).

Working Paper of the Commission on Security of Supply, The Internal Energy Market and Energy Policy, SEC(90) 1248, Bruksela z dnia 14 września 1990.

World energy Assessment: Energy and the Challenge of Sustainability, United Nations Development Programme, Nowy Jork 2000.

Yering D., *Ensuring Energy Security*, „Foreign Affairs”, vol 85, issue2.

Strony internetowe:

www.mr.gov.pl/media/16403/uchwala_plan_odp_rozw_16022016.pdf, [data dostępu: 13.03.2016].

www.pi.gov.pl/parp/chapter_96055.asp?soid=677964766D394262AB915FB61187C008, [data dostępu: 8.03.2016].

- www.europa.eu/pol/ener/index_pl.htm, [data dostępu: 13.03.2016].
- www.innpoland.pl/124259,innowacje-energetyczne-w-polsce, [data dostępu: 13.03.2016].
- www.ioze.pl/energetyka-wiatrowa/aktualnosci/innowacje-energetyczne-na-wy-ciagniecie-reki, [data dostępu: 13.03.2016].
- www.lex.pl/czytaj/-/artykul/prezydent-podpisal-usawe-dot-handlu-uprawnieniami-do-emisji, [data dostępu: 13.03.2016].
- www.mg.gov.pl/files/upload/8134/Polityka%20energetyczna%20ost.pdf, [data dostępu: 13.03.2016].
- www.nfosigw.gov.pl/oferta-finansowania/srodki-krajowe/programy-prioryteto-we/inwestycje-energooszczedne-w-msp/, [data dostępu: 13.03.2016].
- www.odnawialnezrodlaenergii.pl/energia-i-ekologia-aktualnosci/item/2554-projekt-ustawy-o-efektywnosci-energetycznej-przyjety-przez-rzad, [data dostępu: 13.03.2016].
- www.pulsinnowacji.pb.pl/4374130,1466,bill-gates-na-czele-koalicji-energetycznej, [data dostępu: 13.03.2016].
- www.reo.pl/wiadomosci/pkn-orlen-zaklada-hodowle-glonow-i-panele-fotowoltaiczne-na-stacjach-0gMCta, [data dostępu: 13.03.2016].
- www.reo.pl/wiadomosci/porownanie-efektywnosci-dzialania-elektrowni-wiatrowych-w-polsce-i-w-niemczech-vcBZhK, [data dostępu: 13.03.2016].
- www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/komunikat.xsp?dokumentId=4657581E7D9B-FDC1257F200033346D, [data dostępu: 13.03.2016].

dr Jan Mojak

Wyższa Szkoła Ekonomii i Innowacji w Lublinie oraz UMCS w Lublinie

mgr Tomasz Turski

radca prawny, ekonomista

Problem zakresu stosowania przepisów Kodeksu Cywilnego o bezpodstawnym wzbogaceniu do rozliczeń pomiędzy stronami umowy o roboty budowlane, zawartej w trybie ustawy Prawo zamówień publicznych

The problem of the scope of application of the provisions of the Civil Code on unjust enrichment for settlements between the parties to the construction contract, concluded under the Public Procurement Law

Streszczenie

Zagadnienie, które jest przedmiotem niniejszego opracowania, ogniskuje się na relacji przepisów Kodeksu Cywilnego dotyczących instytucji bezpodstawnego wzbogacenia do sytuacji prawnej, powstałej na tle wykonania umowy o roboty budowlane zawartej między inwestorem a wykonawcą w trybie przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych). Poniższa analiza w sposób węzłowy przedstawia zagadnienia związane m.in. z: bezpodstawnym wzbogaceniem, nienależnym świadczeniem, należyta starannością, błędem spełniającego świadczenie i umową o roboty budowlane.

Summary

The issue, which is the subject of the present report focuses on the relationship of the Civil Code relating to the institution of unjust enrichment to the legal situation, created with the performance of a construction contract concluded between the investor and the contractor under the provisions of the Public Procurement Law). The following analysis presents as a nodal issues, among others, with: unjust enrichment, undue benefit, due diligence, a mistake that meets the performance and the contract for construction work.

Słowa kluczowe: bezpodstawne wzbogacenie, rozliczenia, Prawo zamówień publicznych, umowa o roboty budowlane

Keywords: unjust enrichment, settlements, Public Procurement Law, construction contract

Uwagi wstępne

Zagadnienie, które jest przedmiotem niniejszego opracowania, ogniskuje się na relacji przepisów Kodeksu Cywilnego dotyczących instytucji bezpodstawnego wzbogacenia (art. 405 i nast. k.c.) do sytuacji prawnej, powstałej na tle wykonania umowy o roboty budowlane (art. 647 i nast. k.c.) zawartej między inwestorem a wykonawcą w trybie przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych (w szczególności w kontekście art. 139 ustawy)¹. Skala takich problemów i ich doniosłość jest adekwatna do ilości przypadków koniecznego stosowania przepisów Prawa zamówień publicznych przez jednostki sektora publicznego i wartości takich zamówień. Poniższa analiza w sposób węzłowy przedstawia zagadnienia związane m.in. z: bezpodstawnym wzbogaceniem, nienależnym świadczeniem, należyłą starannością, błędem spełniającego świadczenie i umową o roboty budowlane.

Zasadniczy problem, którego dotyczą rozważania zawarte w niniejszym opracowaniu, sprowadza się do próby udzielenia odpowiedzi na pytanie na ile przepisy o nienależnym świadczeniu i świadomości spełniającego takie świadczenie mogą mieć zastosowanie do umowy o roboty budowlane zawartej w trybie ustawy Prawo zamówień publicznych? Omawiany problem powstał na bazie praktycznych doświadczeń i własnych spostrzeżeń dotyczących stosowanych przez wykonawców praktyk świadomego zaniżania ceny w postępowaniu toczącym się z inicjatywy jednostki sektora finansów publicznych celem wygrania przetargu, a następnie wykonywania przez nich dodatkowych robót na koszt zamawiającego.

Treść umowa o roboty budowlane; znaczenie dokumentacji budowlanej

Na wstępie należy poczynić kilka uwag porządkujących. Przedmiot każdej umowy o roboty budowlane, która to umowa ze swej istoty angażuje z reguły wiele podmiotów, w tym instytucje finansowe – banki lub towarzystwa ubezpieczeń², konkretyzując zakres zleconych do wykonania prac opiera się na szeregu dokumentów, stanowiących elementy składowe zawartej przez strony umowy i określających warunki wykonania zawartej umowy. Mając na uwadze rozmiar spotykanych zamierzeń budowlanych, realizowanych na podstawie ustawy Prawo zamówień publicznych, każda umowa o roboty budowlane stanowi obszerny materiał techniczno-prawny. Jednym z integralnych elementów zawieranej umowy o roboty budowlane jest oczywiście specyfikacja istotnych warunków zamówienia (tzw. SIWZ), w której m.in. wskazany jest zakres robót dotyczący zamierzenia bu-

¹ Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. 2004 Nr 19, poz. 177 ze zm.).

² T. Turski, *Ochrona osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą wobec ubezpieczyciela – wybrane zagadnienia*, [w:] J. Mojak, A. Żywicka (red.), *Sytuacja przedsiębiorcy na tle zmian w prawie publicznym i prywatnym w perspektywie europejskiej*, Lublin 2016, s. 275.

dowlanego. Dokument ten stanowi kluczowy element oświadczenia składanego przez jednostkę sektora publicznego. Dokumentacja obiektu (zakresu prac) obejmuje zatem dokumentację wymaganą przez właściwe przepisy oraz dokumentację uzgodnioną przez samych kontrahentów. Wymagana przez właściwe przepisy dokumentacja (art. 648 § 2 k.c.) niekoniecznie musi istnieć w momencie zawierania umowy o roboty budowlane. Może być ona także uzupełniana w toku wykonywania umowy i element uzupełnienia odnosi się przede wszystkim do dokumentacji uzgodnionej między stronami³. W każdym jednak przypadku na etapie zawierania umowy o roboty budowlane strony winny osiągnąć *consens* w zakresie istotnych, koniecznych warunkach umowy, przede wszystkim chodzi tu o zakres prac objętych zamówieniem (w szczególności w ramach Prawa zamówień publicznych). Nie bez przyczyny ustawodawca wprowadził normę kolizyjną, która nakazuje przyjąć w razie wątpliwości, że wykonawca podjął się wszystkich robót objętych projektem stanowiącym część składową umowy (art. 649 k.c.).

Umowa o roboty budowlane w praktyce najczęściej ustala konkretne wynagrodzenie w formie ryczałtowanej na podstawie kosztorysu przygotowanego przez przyjmującego zamówienie (tj. oferenta). Art. 632 k.c. wprowadza generalny zakaz zmiany wynagrodzenia ryczałtowego, stanowiąc, że jeżeli strony umówiły się o wynagrodzenie ryczałtowe, przyjmujący zamówienie nie może żądać podwyższenia wynagrodzenia, chociażby w czasie zawarcia umowy nie można było przewidzieć rozmiaru lub kosztów prac. W § 2 tego przepisu ustawodawca przewidział jednak wyjątek, a mianowicie jeżeli skutek zmiany stosunków, której nie można było przewidzieć, wykonanie dzieła groziłoby przyjmującemu zamówienie rażącą stratą, sąd może podwyższyć ryczałt lub rozwiązać umowę. W umowie o roboty budowlane, strony mogą określić wynagrodzenie za wykonane roboty jako wynagrodzenie ryczałtowe, przewidziane w art. 632 § 1 k.c., jak też zastrzec możliwość jego modyfikacji, w zależności od zaistnienia konieczności wykonania robót dodatkowych lub zmniejszenia zakresu robót podstawowych. Prawnymi konsekwencjami ukształtowania wynagrodzenia ryczałtowego bez takiej klauzuli jest zarówno niedopuszczalność podwyższenia go, jak też obniżenia, nawet gdyby dochód osiągnięty przez wykonawcę był wyższy od założonego w kalkulacji będącej podstawą określenia wysokości ryczałtu⁴. Orzecznictwo zaaprobowało pogląd o tym, że przepisy art. 629 i 632 § 2 k.c. mogą mieć zastosowanie w drodze analogii do umowy o roboty budowlane⁵. Główną przesłanką możliwości żądania przez wykonawcę podwyższenia wynagrodzenia jest „zmiana stosunków”, którą

³ Por. wyrok Sąd Najwyższy z 18 lipca 2002 r., IV CKN 1376/2000.

⁴ Por. wyrok Sądu Najwyższego z 25 marca 2015 r., II CSK 389/14.

⁵ Por. uchwała (7) Sądu najwyższego z 29 września 2009 r., III CZP 41/09 z glosą U. Walasek-Walczak, „Prawo Zamówień Publicznych” 2010, nr 4, a także z omówieniem Z. Strusa, Pal. 2009, nr 11–12, s. 272 oraz A. Pęczyk-Tofel i M.S. Tofla, Pr. Spółek 2010, nr 7–8, s. 3, a także wyroki Sądu Najwyższego z 29 marca 2012 r., I CSK 333/2011, IC 2013, nr 6, s. 38, z 4 lutego 2011 r., III CSK 143/2010; z 20 listopada 2008 r., III CSK 184/2008

powinna być odnoszona do skali oraz gospodarczych skutków zmiany okoliczności, która nastąpiła i ma ona znaczenie bardziej obiektywne niż w art. 357¹ k.c.⁶ Na bazie powyższych uwag wydawać by się mogło, że przyjmujący zamówienie może żądać podwyższenia wynagrodzenia tylko w przewidzianych prawem wyjątkach. Jednakże dalsze rozważania zaprezentują sytuacje, kiedy powyższy przepis jest w praktyce obchodzony.

Kwestia dopuszczalności stosowania przepisów o bezpodstawnym wzbogaceniu

Zarówno doktryna prawa cywilnego, jak i judykatura w zasadzie jednolicie, opowiadają się za możliwością odwoływania się, przy poszukiwaniu podstaw prawnych rozstrzygnięć, pozwalających na określenie zasad wzajemnego rozliczania się stron umowy o roboty budowlane, zawartej w trybie zamówień publicznych, do instytucji bezpodstawnego wzbogacenia. Można bowiem zasadnie twierdzić, że przez fakt zawarcia umowy o roboty budowlane przez jednostkę sektora publicznego, nie dochodzi do ukształtowania odmiennego typu umowy od tego, jaki przewiduje Kodeks Cywilny w art. 647 i nast., bowiem ustawa Prawo zamówień publicznych nie jest źródłem takich odmiennych typów umów cywilnoprawnych⁷. Podobne stanowisko jest wyrażane w wielu orzeczeniach Sądu Najwyższego. Warto przytoczyć w tym miejscu pogląd, w którym Sąd Najwyższy stwierdza, że „umowa o roboty budowlane, zawarta przez jednostkę sektora publicznego po przeprowadzeniu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, pozostaje umową, o której mowa w art. 647 i nast. k.c. Zmianie ulega natomiast rygor, pod jakim zastrzeżona jest forma tej umowy, gdyż zamiast wymaganej w art. 648 § 1 k.c. w zw. z art. 74 § 1 k.c. formy pisemnej *ad probationem*, znajduje zastosowanie forma pisemna *ad solemnitatem* z art. 74 u.z.p.” (obecnie art. 139 ust. 2 ustawy Prawo zamówień publicznych – *przypis J.M. i T.T.*). W dalszej części uzasadnienia Sąd Najwyższy słusznie dodaje, że „przepisy o zamówieniach publicznych nie uchybiają przepisom Kodeksu cywilnego o bezpodstawnym wzbogaceniu” i takie stanowisko zostało wielokrotnie potwierdzone w kolejnych orzeczeniach⁸.

Ustawa Prawo zamówień publicznych stanowi *lex specialis* w stosunku do przepisów Kodeksu Cywilnego w zakresie zawierania i wykonywania umów o roboty

⁶ wyroki Sądu Najwyższego: z 17 stycznia 2008 r., III CSK 202/2007; z 16 maja 2007 r., III CSK 452/2006, OSP 2009, nr 2, poz. 19 z glosą B. Lackorońskiego oraz z 9 grudnia 2005 r., III CSK 305/05, niepubl.

⁷ por. A. Brzozowski [w:] K. Pietrzykowski (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, Warszawa 2015, s. 442.

⁸ por. wyrok Sądu Najwyższego z 5 grudnia 2006 r., II CSK 327/06, wyrok Sądu Najwyższego z dnia 5 września 2003, II CKN 443/01 oraz wyrok Sądu Najwyższego z dnia 29 kwietnia 2005 r., V CK 537/04, wyrok Sądu Najwyższego z 10 października 2007 r., I CSK 234/07, wyrok Sądu Najwyższego z 21 lutego 2013 r., IV CSK 354/12, wyrok Sądu Najwyższego z 24 listopada 2011 r., I CSK 66/11, wyrok Sądu Najwyższego z 7 lutego 2013 r., II CSK 248/12.

budowlane, których jedną ze stron jest jednostka sektora publicznego. Poddanie umów o roboty budowlane tej szczególnej regulacji jest związane z celem owej ustawy, mającej zapewnić uczciwą konkurencję, równe traktowanie wykonawców, celowe i oszczędne wydatkowanie środków publicznych. Oznacza to konieczność respektowania przepisów tejże ustawy, która nie rzutuje jednak na kwalifikację materialnoprawną umów z punktu widzenia prawa cywilnego. Znamienne jest to, że ustawa o zamówieniach publicznych nie reguluje m.in. cywilno-prawnych skutków zawarcia przez strony umowy z naruszeniem art. 139 ust. 2 p.z.p., co przy akceptacji przeciwnego poglądu (o braku odmiennego typu umowy o roboty budowlane) powodowałoby istnienie tzw. luki w prawie. Tymczasem art. 139 ust. 1 p.z.p. potwierdzając cywilistyczny charakter umów zawieranych w ramach zamówień publicznych i nakazując stosować do nich wprost przepisy Kodeksu Cywilnego, rozwiązuje tę sytuację i o żadnej luce nie może być mowy. Powyższy argument również przemawia za słusznością tezy, że brak jest podstaw do kwestionowania możliwości stosowania przepisów o bezpodstawnym wzbogaceniu do umów o roboty budowlane zawartych w trybie ustawy Prawo zamówień publicznych.

Posiłkowe stosowanie przepisów o bezpodstawnym wzbogaceniu w przypadku rozliczeń zamawiającego i wykonawcy może okazać się wręcz konieczne, także z tej przyczyny, iż między wskazanymi podmiotami w zasadzie nie stosuje się klasycznych przepisów o rozliczeniach właściciela z posiadaczami (art. 224–230 k.c.), które to przepisy dotyczą innych sytuacji prawnych⁹. Tak jest chociażby w przypadku odstąpienia od umowy o roboty budowlane przez cesjonariusza wierzytelności z tejże umowy. Oświadczenie woli o odstąpieniu od umowy ma ten skutek, że zniweczy (lub co najmniej modyfikuje) stosunek prawny. Oznacza to, że w zakresie takiego zniweczenia stosunku prawnego upada *causae* czynności prawnych. W przypadku cesji wierzytelności ze stosunku prawnego, opartego na umowie o roboty budowlane, odstąpienie od umowy stanowi upadek *causae* umowy wzajemnej o roboty budowlane (a nie umowy między cedentem a cesjonariuszem). W konsekwencji spełnione świadczenie, w szczególności dokonana przez inwestora zapłata w zakresie, w jakim zniweczony został stosunek prawny, będzie świadczeniem *sine causa* (zarówno jeśli była uczyniona na rzecz cedenta, jak i na rzecz cesjonariusza). O ile więc wobec cedenta podstawą roszczenia o zwrot takiego świadczenia jest wprost art. 494 k.c., o tyle w stosunku do cesjonariusza podstawą mogą być jedynie przepisy kondykcyjne – *condictio causa finita*

⁹ por. E. Skowrońska-Bocian, M. Wierciński [w:] K. Pietrzykowski (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 528; J. Mojak, T. Turski, *W sprawie przekształcenia się majątku wspólnego współników spółki cywilnej po jej rozwiązaniu*, „Zeszyty Naukowe WSEI” 2014, nr 4, s. 45.

(art. 410 i nast. k.c.)¹⁰. Odpowiedzialność obu podmiotów: cedenta i cesjonariusza jest oparta w takiej sytuacji na zasadach solidarności nieprawidłowej¹¹.

Bezpodstawne wzbogacenie jest samoistnym źródłem zobowiązania. Dla istnienia tego zobowiązania jest rzeczą obojętną, w jaki sposób i za czyją sprawą ktoś uzyskał korzyść majątkową kosztem innej osoby. Dla zastosowania przepisów o bezpodstawnym wzbogaceniu znaczenie ma istnienie pewnego stanu obiektywnego w postaci wzbogacenia po jednej stronie i zubożenia po drugiej¹². Między zubożeniem a wzbogaceniem musi zachodzić tego rodzaju zależność, aby można uznać, że są to dwie strony tego samego przesunięcia jakiejś wartości z jednego majątku do drugiego. Artykuł 414 k.c. przewiduje wprost zbieg roszczenia z tytułu bezpodstawnego wzbogacenia oraz o naprawienie szkody, wskazując że przepisy nie mają charakteru konkurencyjnego. Pomimo różnych poglądów wyrażonych w piśmiennictwie gdzie dominują poglądy o konkurencyjności roszczeń z bezpodstawnego wzbogacenia wobec innych roszczeń¹³, w judykaturze dominuje zapatrywanie, że przepisy o bezpodstawnym wzbogaceniu należy stosować – poza wskazanym wyjątkiem – wtedy, gdy brak innego środka prawnego umożliwiającego przywrócenie równowagi majątkowej naruszonej bez prawnego uzasadnienia¹⁴. Proces cywilny jest bowiem postępowanie, w którym sąd rozpoznaje istniejący między stronami spór prawny w drodze rozstrzygnięcia o stosunku prawnym i wynikających z niego prawach i obowiązkach, a istniejący między stronami stosunek prawny jest regulowany różnymi przepisami prawnymi, które sąd winien wziąć pod uwagę (*iuranovitcuria*)¹⁵.

W dotychczasowym dorobku judykatury Sądu Najwyższego wskazywane były przypadki zastosowania przepisów o bezpodstawnym wzbogaceniu do umów o roboty budowlane, niemniej jednak dotyczyło to wyłącznie sytuacji, w której podstawa prawna spełnienia świadczenia przez wykonawcę nie istniała z uwagi na nieważność umowy o roboty budowlane z powodu jej sprzeczności z przepisami ustawy Prawo o zamówieniach publicznych. Warto przytoczyć w tym miejscu tezę wyroku Sądu Najwyższego z 7 lutego 2013 r., II CSK 248/12 *in extenso*: „brak jest zatem podstaw do kwestionowania możliwości stosowania przepisów

¹⁰ W. Dubis [w:] E. Gniewek, *Kodeks cywilny. Komentarz*, Warszawa 2008. s. 679.

¹¹ Por. szczegółowe rozważania [w:] J. Mojak, T. Turski, *W sprawie skutków wykonania ustawowego prawa odstąpienia od umowy o roboty budowlane i jego wpływie na sytuację prawną nabywcy wierzytelności z tejże umowy*, „Zeszyty Naukowe WSEI” 2013, nr 3, s. 7–12.

¹² Por. wyrok Sądu Najwyższego z 23 listopada 1998 r., sygn. akt II CKN 58/98, niepubl.

¹³ Por. E. Łętowska, *Bezpodstawne wzbogacenie*, Warszawa 2000, s. 53–62.

¹⁴ Por. np. wyroki Sądu Najwyższego z 29 stycznia 1971 r., sygn. akt III CRN 441/70, niepubl.; z 19 sierpnia 1971 r., sygn. akt III CRN 441/70, niepubl.; z 14 stycznia 2004 r., sygn. akt I CK 42/03, niepubl., i uzasadnienie uchwały Sądu Najwyższego z 27 kwietnia 1995 r., sygn. akt III CZP 46/95, OSNC 1995, nr 7–8, poz. 114.

¹⁵ J. Jodłowski [w:] J. Jodłowski, Z. Resich et alia (red.), *Postępowanie cywilne*, Warszawa 2007, s. 39; T. Turski, *Stan aktualny i projektowane zmiany w zakresie sądowej ochrony konsumenta*, [w:] J. Mojak, A. Żywicka, *Ochrona praw konsumenta. Stan obecny i perspektywy*, Lublin 2015, s. 132.

o bezpodstawnym wzbogaceniu do umowy zawartej w trybie zamówienia publicznego, która z braku właściwej formy okazała się nieważna i nie może być podstawą dochodzenia wynagrodzenia”. W tym kontekście całkowicie zrozumiałe jest, że roszczenie o zwrot wartości materiałów budowlanych wbudowanych w budynek zamawiającego w wykonaniu umowy o roboty budowlane, nieważnej z uwagi na naruszenie przepisów ustawy o zamówieniach publicznych, jest roszczeniem o zwrot wartości nienależnego świadczenia, znajdującym swe podstawy w przepisach art. 410 § 1 k.c. w zw. z art. 405 k.c. Podobnie Sąd Najwyższy wypowiedział się w jednym z niedawnych rozstrzygnięć, stwierdzając że roszczenie o zwrot wartości materiałów budowlanych wbudowanych w budynek zamawiającego w wykonaniu umowy nieważnej z uwagi na naruszenie przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych jest roszczeniem o zwrot wartości nienależnego świadczenia znajdującym swe podstawy w przepisach art. 410 § 1 k.c. w zw. z art. 405 k.c.¹⁶ Tymczasem brak jest wyraźnych odniesień się Sądu Najwyższego do innych sytuacji, w których dochodzi do bezpodstawnego wzbogacenia, w tym również gdy w grę wchodzi nienależne świadczenie wykonawcy. Do wyjątków należy wyrażany bardzo ostrożnie pogląd, że w odniesieniu do umów o roboty budowlane, zawartych z naruszeniem art. 139 ust. 2 Prawo zamówień publicznych lub w przypadku braku nawet takiej nieważnej umowy, do wzajemnych rozliczeń stron zastosowanie znajdzie art. 410 § 1 k.c. w zw. z art. 405 k.c. i kwalifikowanie takiego świadczenia wykonawcy jako świadczenie nienależne¹⁷.

Nienależne świadczenie jako postać bezpodstawnego wzbogacenia

Ustawodawca w art. 410 k.c. zdefiniował, że „świadczenie jest nienależne, jeżeli ten, kto je spełnił, nie był w ogóle zobowiązany lub nie był zobowiązany względem osoby, której świadczył, albo jeżeli podstawa świadczenia odpadła lub zamierzony cel świadczenia nie został osiągnięty, albo jeżeli czynność prawna zobowiązująca do świadczenia była nieważna i nie stała się ważna po spełnieniu świadczenia” jednocześnie dodając, że do świadczenia nienależnego stosuje się również ogólne przepisy o bezpodstawnym wzbogaceniu tj. art. 405–409 k.c. W związku z powyższym możemy mówić o różnych postaciach nienależnego świadczenia, a mianowicie – świadczenie jest nienależne z uwagi na nieistnienie zobowiązania (*condictio indebiti*), świadczenie jest nienależne z uwagi na odpadnięcie podstawy świadczenia (*condictio causa finita*), świadczenie jest nienależne z uwagi na nieosiągnięcie zamierzonego celu (*condictio obcausam datorum*) oraz świadczenie jest nieważne z uwagi na nieważną czynność prawną (*condictio sine causa*).

¹⁶ Por. wyrok Sądu Najwyższego z 5 grudnia 2006 r., II CSK 327/06 oraz wyrok Sądu Najwyższego z 21 lutego 2013 r., IV CSK 354/12.

¹⁷ Por. wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 19 czerwca 2013 r., I Aca 429/13.

Na gruncie obecnie obowiązującego kodeksu cywilnego powszechnie wskazuje się na trzy przesłanki powstania sytuacji, w której zubożony (*solvens*) może żądać zwrotu nienależnego świadczenia ze względu na nieistnienie zobowiązania (*condictio indebiti*) i są to: spełnienie świadczenia, nieistnienie zobowiązania w chwili dokonywania świadczenia oraz błędne mniemanie świadczącego o istnieniu zobowiązania¹⁸. Brak zaistnienia którejkolwiek z wymienionych przesłanek, w tym także braku błędnego mniemania o istnieniu zobowiązania, pomimo że przesłanka ta nie jest wyraźnie wyekspozowana przez ustawodawcę, powoduje, iż spełnione świadczenie w istocie nie jest świadczeniem nienależnym. Zwrócić należy uwagę, że przedmiotowy błąd *solvensa* co do istnienia zobowiązania, ma charakter pierwotny – istnieje on *ex ante* wobec późniejszego zachowania *solvensa*. Co więcej błędne mniemanie *solvensa* stanowi w istocie przyczynę (podstawę) takiego jego następczego zachowania – inaczej mówiąc, gdyby nie wspomniany błąd, nie byłoby zachowania *solvensa*. W związku z tym można zasadnie twierdzić, że podejmowane przez *solvensa* późniejsze zachowania *eo ipso* obarczone są błędem.

Przyjmując akceptowane powszechnie stanowisko, że świadczeniem jest każde świadome zachowanie się dłużnika (w przypadku art. 410 k.c. skutkujące zwiększeniem cudzego majątku), mogące przybierać postać czynności faktycznej lub czynności prawnej¹⁹, można jednocześnie zasadnie twierdzić, iż nienależne świadczenie również może przyjąć postać czynności faktycznej lub czynności prawnej (takie nienależne świadczenie może polegać np. na wykonaniu usługi lub na przeniesieniu własności rzeczy).

Mając za podstawę powyższe uwagi można postawić tezę, że spełniane przez *solvensa* świadczenie (w postaci czynności prawnej, jak i czynności faktycznej) obarczone jest wadliwością na skutek jego uprzednio powstałego błędu co do istnienia zobowiązania. Potwierdzeniem powyższego ścisłego związku pomiędzy świadczeniem a zobowiązaniem jest również argument, że *causae* świadczenia, jako *causaesolvendi*, zmierza do zwolnienia *solvensa* z rzekomo istniejącego zobowiązania. W konsekwencji *solvens* spełnia świadczenie w błędnym przekonaniu, że zwolni się z rzekomego zobowiązania. W doktrynie wskazuje się, że przesłanka błędu nie wynika jednak wyraźnie z art. 410 §2 k.c. i przyjęcie jej zaciera różnicę między *condictio indebiti* oraz *condictio causa finita*²⁰.

Przyjmując, że jedną z przesłanek stosowania przepisów o kondykcjach jest błąd spełniającego świadczenie (*solvensa*) można bronić tezy, iż w przypadku świadczenia w postaci czynności prawnej zastosowanie znalazłby wprost przepis art. 84 k.c., natomiast w przypadku świadczenia w postaci czynności faktycznej,

¹⁸ A. Ohanowicz, *Niesłuszne wzbogacenie*, Warszawa 1956, s. 190; W. Serda, *Nienależne świadczenie*, Warszawa 1988, s. 56; K. Pietrzykowski [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 1147.

¹⁹ M. Safjan [w:] K. Pietrzykowski (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 940.

²⁰ P. Mostowik [w:] *System Prawa Prywatnego*; A. Olejniczak (red.), *Prawo zobowiązań – część ogólna*, t. 6, Warszawa 2009, s. 303.

przepis ten mógłby być stosowany *per analogiam*. Odwołanie się do przepisów o błędzie, jako wadzie oświadczeń woli, otwiera pole do dyskusji i rozważań, które zmierzać mogą do udzielenia odpowiedzi na istotne pytania prawne – czy każdy błąd *solvensa* uzasadnia żądanie zwrotu świadczenia od *accipiens*, czy też błąd taki powinien być istotny i/lub usprawiedliwiony? Czy w jednakowej płaszczyźnie należy ocenić sytuację, gdy błąd *solvensa* jest wywołany przez *accipiens*a, chociażby bez winy tego ostatniego (jak stanowi art. 84 k.c.), jak też gdy błąd *solvensa* jest wywołany przez jego własne rażące niedbalstwo (lub winę umyślną) lub subiektywnie wadliwą ocenę sytuacji faktycznej i prawnej.

Należyta staranność a nienależne świadczenie

Należyta staranność jest podstawową kategorią stosowaną w prawie prywatnym. Przepis art. 355 k.c. definiuje pojęcie należytej staranności oraz ustanawia obowiązek dokładania tej staranności²¹. Ze względu na usytuowanie tego przepisu, przyjęta w nim koncepcja należytej staranności znajduje zastosowanie w obszarze wszystkich rodzajów zobowiązań²². Przepisy art. 405 k.c. i nast. wprowadzając nie wskazują na wyraźne zastosowanie tego kryterium, lecz nie wykluczają takiej możliwości, dlatego można bronić tezy, że zachowania zarówno *solvensa*, jak i *accipiens*a mogłyby być oceniane przez pryzmat ich należytej staranności. Można podnieść, że przepis art. 409 k.c. *expressis verbis* statuuje powinność „liczenia się z obowiązkiem zwrotu”, co stanowi dodatkowy argument do stosowania powyższej konstrukcji również w zakresie przepisów o kondykcji (art. 410 §1 k.c.)

Analogiczne wnioski do zarysowanych powyżej można formułować w przypadku przesłanki negatywnej *condictio indebiti*, tj. wiedzy o braku obowiązku świadczenia. Przepis art. 411 pkt 1 k.c. stanowi *expressis verbis*, że „nie można żądać zwrotu świadczenia, jeżeli spełniający świadczenie wiedział, że nie był do świadczenia zobowiązany, chyba że spełnienia świadczenia nastąpiło z zastrzeżeniem zwrotu albo w celu uniknięcia przymusu lub w wykonaniu nieważnej czynności prawnej”. Świadomość spełniającego świadczenie zachodzi wtedy, gdy zarówno znany jest mu stan faktyczny, jak i stan prawny uzasadniający brak obowiązku świadczenia²³. W konsekwencji wiedza *solvensa* o tym, że nie był zobowiązany do świadczenia na rzecz *accipiens*a wyklucza możliwość żądania zwrotu, przy czym powszechnie przyjmuje się, że chodzi w tym przypadku o wiedzę pozytywną i pewną²⁴. Racje przemawiające za przyjęciem takiego rozwiązania,

²¹ P. Machnikowski [w:] E. Gniewek, P. Machnikowski (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 555.

²² M. Safjan [w:] K. Pietrzykowski (red.) *Kodeks cywilny. Komentarz*. Warszawa 2013, s. 956 oraz uch. SN z 15.02.1971 r., III CZP 33/70, OSNC 1971, Nr 4, poz. 59.

²³ Por. wyrok Sądu Najwyższego z 18 lipca 1952 r., C 809/52, OSN 1954, nr 2, poz. 27.

²⁴ Por. wyrok Sądu Najwyższego z 28 października 1938 r., C I 1642/37, Zb. Orz. 1938, nr 7, poz. 306 oraz wyrok Sądu Najwyższego z 12 grudnia 1997 r., III CKN 236/97, OSN 1998, Nr 6, poz. 101.

związane są przede wszystkim z tym, że „każda świadoma nienależna zapłata ma swoją przyczynę (w znaczeniu *causa*), lecz w danym przypadku *solvens* nie chce jej ujawniać i dlatego świadome dokonane świadczenie tylko pozornie może być nienależne”²⁵ oraz, że „nie można bowiem, zgodnie z rozwiązaniem art. 411 pkt 1 k.c. domagać się zwrotu wartości przysporzenia do cudzego majątku, dokonanego ze świadomością braku zobowiązania do jego dokonania. W przeciwnym razie trzeba by przyjąć, iż wbrew cudzej woli można zobowiązać inną osobę własnym działaniem, który to pogląd powszechnie się odrzuca”²⁶.

W literaturze postuluje się uwzględnianie elementów należytej staranności, gdzie wskazuje się, że „*solvens* nie może się jednak powoływać na błąd co do tego, iż świadczenie jest nienależne w tych przypadkach, kiedy powstanie tego błędu było przez niego zawinione, a zatem gdy przy dołożeniu należytej staranności powinien był wiedzieć o nieistnieniu zobowiązania”²⁷ oraz, że „świadomość braku zobowiązania nie może być przez pozwanego wykazana w inny sposób, jak tylko poprzez udowodnienie istnienia takich okoliczności faktycznych, wśród których każdy rozsądny człowiek powziąłby wiadomość, że nie jest do świadczenia zobowiązany”²⁸.

W judykaturze również zarysowuje się stanowisko, które dostrzega argumenty związane z brakiem należytej staranności i zawinieniem *solvensa*, wywołującym jego błąd. W wyroku z dnia 23.11.2007 r. IV CNP 72/07, Sąd Najwyższy zwrócił uwagę, że twierdzenie, iż „świadczący nie powinien móc powoływać się na błąd, jeżeli przy dołożeniu należytej staranności powinien wiedzieć o nieistnieniu zobowiązania, mieści się w granicach dopuszczalnej interpretacji art. 411 pkt 1 k.c.”. W uzasadnieniu tego wyroku Sąd Najwyższy stwierdził, że przedmiotowe „zażądanie nie jest całkowicie wolne od kontrowersji, w nauce prawa bowiem prezentowany jest również pogląd, że świadczący nie powinien móc powoływać się na błąd, jeżeli przy dołożeniu należytej staranności powinien wiedzieć o nieistnieniu zobowiązania. Zwraca się też uwagę, że budzi wątpliwości, czy zawiniona niewiedza zawsze może usprawiedliwiać kondycję”. Na uwagę zasługuje również niedawny wyrok Sądu Najwyższego z dnia 11.04.2014 r. I CSK 310/13, w którym zwraca się uwagę na zachowanie stron, w tym przypadku zachowanie *accipiens*, które miało wpływ na powstanie błędu *solvensa* (teza wyroku: „strona, która swoim zachowaniem spowodowała, że świadczenie zostało spełnione w wyższej wysokości niż powinno, nie może z powołaniem się na art. 411 pkt 1 k.c., odmawiać zwrotu nienależnej części świadczenia, nawet jeżeli jej kontrahent miał możliwość ustalenia, jaka powinna być wysokość świadczenia, które spełnił”) –

²⁵ A. Ohanowicz, *Niestuszne wzbogacenie*, Warszawa 1956, s. 212.

²⁶ W. Serda, *Nienależne świadczenie*, Warszawa 1988, s. 38.

²⁷ W. Dubis [w:] E. Gniewek, P. Machnikowski (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 706.

²⁸ W. Serda, *Nienależne świadczenie*, Warszawa 1988, s. 159.

przyjęta formuła zbliża pojmowanie błędu *solvnsa* do przesłanek przewidzianych w art. 84 k.c.).

Mając na uwadze powyższe argumenty można postawić tezę, że jedynie błąd istotny i usprawiedliwiony, tj. oceniany według wzorca obiektywnego, przy uwzględnieniu oceny sytuacji dokonywanej z należytą starannością, stanowić powinien przesłankę żądania zwrotu nienależnego świadczenia w postaci *condictio indebiti*. Natomiast błąd *solvnsa* wywołany przez jego rażące niedbalstwo lub w sposób zawiniony (np. poprzez zamierzone symulowanie, że działa się pod wpływem błędu co do istnienia zobowiązania i powoływanie się na ten błąd, pomimo że w takiej sytuacji żadna rozsądnie działająca osoba nie popełniłaby tego błędu) oceniane powinno być tak samo, jak pozytywna wiedza co do nieistnienia zobowiązania. Jeżeli dany podmiot – wykonawca robót budowlanych wie, że dokonuje świadczenia nienależnego, nie przysługuje mu roszczenie o zwrot tego świadczenia, ani też roszczenie o wynagrodzenie. W myśl zasady *volenti non fit iniuria*, jeżeli świadczący wie, że nie jest zobowiązany, to nie działa w celu wykonania zobowiązania, ale licząc na świadczenie wzajemne, w tym wypadku – dodatkowe wynagrodzenie²⁹. Art. 411 k.c. wyłącza żądanie zwrotu świadczenia nienależnego, jeżeli spełniający świadczenie wiedział, że nie był do tego zobowiązany³⁰. Wiedza w rozumieniu tego przepisu to całkowita świadomość tego, iż świadczenie się nie należy i, że spełniający je może bez ujemnych dla siebie konsekwencji prawnych go nie wykonać, a mimo to je spełnia³¹. Chodzi zatem o taką sytuację, w której spełniający świadczenie (*solvens*) ma świadomość swojej sytuacji faktycznej oraz prawnej, i mimo że wie, iż nie jest zobowiązany, spełnia jednak świadczenie³².

Uwagi podsumowujące

Wracając na grunt stosunku prawnego powstałego wskutek zawarcia umowy o roboty budowlane w trybie ustawy Prawo zamówień publicznych należy – w kontekście dokonanych wyżej ustaleń prawnobligacyjnych – wyraźnie stwierdzić, że gdy wykonawca robót budowlanych świadomie wykracza poza zakres robót objętych kontraktem (np. gdy rozszerza wykonywane świadczenie na podstawie zamówionego wyłącznie przez siebie projektu uzupełniającego), to traci możliwość

²⁹ P. Mostowik [w:] *System Prawa Prywatnego*; A. Olejniczak (red.), *Prawo zobowiązań – część ogólna*, t. 6, Warszawa 2009, s. 303.

³⁰ Por. wyrok Sądu Najwyższego II CSN 294/2000, którego teza brzmi „według art. 411 pkt 1 k.c. nie może żądać zwrotu nienależnego świadczenia ten, kto wiedział, że nie był do świadczenia zobowiązany. Przepis ten bowiem zakłada, że skoro ktoś wiedząc, że nie jest zobowiązany, świadczenie spełnia, powinien skutki tego ponieść i nie może zaprzętać sądów pozwami o zwrot.”

³¹ Por. wyrok Sądu Apelacyjnego w Poznaniu z 29 września 2010 r., I ACa 686/10.

³² Por. wyrok Sądu Najwyższego z 3 marca 2005 r., II CK 4871/04; *Rzeczpospolita* 2005, nr 56, s. C2 oraz wyrok Sądu Najwyższego z 13 czerwca 2007 r., II PK 356/06, OSNP 2008, nr 15–16, poz. 217.

domagania się zapłaty dodatkowego wynagrodzenia ponad ustalone w umowie o roboty budowlane wynagrodzenie ryczałtowe. Przyznanie takiego dodatkowego wynagrodzenia wykonawcy stanowiło by swoistą zachętę do manipulowania ceną na etapie przetargu poprzez oferowanie tzw. najniższej ceny w celu wygrania przetargu – kosztem innych, uczciwych uczestników przetargu – a następnie uzyskanie dodatkowego wynagrodzenia wykraczającego ponad wynagrodzenie ryczałtowe na etapie realizacji świadczenia. Niestety, lektura niedawnego wyroku Sądu Najwyższego z dnia 11 grudnia 2015 r. (III CSK 23/15), rodzi przeświadczenie, że omawiane zagrożenie staje się realne. Tolerowanie takich nieuczciwych praktyk prowadzi w konsekwencji do całkowitego przekreślenia istoty zamówień publicznych w Polsce oraz szerzej na terenie Unii Europejskiej, narażając polskie finanse publiczne na destabilizację, o ile nie na destrukcję.

Bibliografia

- Brzozowski A. [w:] K. Pietrzykowski (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, Warszawa 2015.
- Dubis W. [w:] E. Gniewek, *Kodeks cywilny. Komentarz*, Warszawa 2008.
- Dubis W. [w:] E. Gniewek, Machnikowski P. (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, Warszawa 2013.
- Jodłowski J. [w:] J. Jodłowski, Z. Resich et alia (red.), *Postępowanie cywilne*, Warszawa 2007 r. s. 39; T. Turski, *Stan aktualny i projektowane zmiany w zakresie sądowej ochrony konsumenta*, [w:] J. Mojak, A. Żywicka, *Ochrona praw konsumenta. Stan obecny i perspektywy*, Lublin 2015.
- Łętowska E., *Bezpodstawne wzbogacenie*, Warszawa 2000.
- Machnikowski P. [w:] E. Gniewek, P. Machnikowski (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, Warszawa 2013.
- Mojak J., Turski T., *W sprawie przekształcenia się majątku wspólnego wspólników spółki cywilnej po jej rozwiązaniu*, „Zeszyty Naukowe WSEI” 2014 nr 4.
- Mojak J., Turski T., *W sprawie skutków wykonania ustawowego prawa odstąpienia od umowy o roboty budowlane i jego wpływie na sytuację prawną nabywcy wierzytelności z tejże umowy*, „Zeszyty Naukowe WSEI” 2013, nr 3/.
- Mostowik P. [w:] *System Prawa Prywatnego*; A. Olejniczak (red.), *Prawo zobowiązań – część ogólna*, t. 6, Warszawa 2009.
- Ohanowicz A., *Niesłuszne wzbogacenie*, Warszawa 1956.
- Pietrzykowski K. [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*. Warszawa 2013.
- Safjan M. [w:] K. Pietrzykowski (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*. Warszawa 2013.
- Serda W., *Nienależne świadczenie*, Warszawa 1988.

- Skowrońska-Bocian E., Wierciński M. [w:] K. Pietrzykowski (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, Warszawa 2013.
- Turski T., *Ochrona osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą wobec ubezpieczyciela – wybrane zagadnienia*, [w:] J. Mojak, A. Żywicka (red.), *Sytuacja przedsiębiorcy na tle zmian w prawie publicznym i prywatnym w perspektywie europejskiej*, Lublin 2016.
- Uchwała Sądu Najwyższego z 15 lutego 1971 r., III CZP 33/70, OSNC 1971, Nr 4, poz. 59.
- Uchwała (7) Sądu najwyższego z 29 września 2009 r., III CZP 41/09 z glosą U. Walasek-Walczak, „Prawo Zamówień Publicznych” 2010, nr 4, a także z omówieniem Z. Strusa, Pal. 2009, nr 11–12, s. 272 oraz A. Pęczyk-Tofel i M.S. Tofla, Pr. Spółek 2010, nr 7–8.
- Uchwała Sądu Najwyższego z 27 kwietnia 1995 r., sygn. akt III CZP 46/95, OSNC 1995, nr 7–8, poz. 114.
- Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. 2004 Nr 19, poz. 177 ze zm.).
- Wyrok Sąd Najwyższy z 18 lipca 2002 r., IV CKN 1376/2000.
- Wyrok Sądu Apelacyjnego w Poznaniu z 29 września 2010 r., I ACa 686/10.
- Wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 19 czerwca 2013 r., I Aca 429/13.
- Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 5 września 2003 r., II CKN 443/01.
- Wyrok Sądu Najwyższego, II CSN 294/2000.
- Wyrok Sądu Najwyższego z 10 października 2007 r., I CSK 234/07.
- Wyrok Sądu Najwyższego z 13 czerwca 2007 r., II PK 356/06, OSNP 2008, nr 15–16, poz. 217.
- Wyrok Sądu Najwyższego z 14 stycznia 2004 r., sygn. akt I CK 42/03, niepubl.
- Wyrok Sądu Najwyższego z 16 maja 2007 r., III CSK 452/2006, OSP 2009, nr 2, poz. 19 z glosą B. Lackorońskiego.
- Wyrok Sądu Najwyższego z 19 sierpnia 1971 r., sygn. akt III CRN 441/70, niepubl.
- Wyrok Sądu Najwyższego z 20 listopada 2008 r., III CSK 184/2008.
- Wyrok Sądu Najwyższego z 21 lutego 2013 r., IV CSK 354/12.
- Wyrok Sądu Najwyższego z 21 lutego 2013 r., IV CSK 354/12.
- Wyrok Sądu Najwyższego z 23 listopada 1998 r., sygn. akt II CKN 58/98, niepubl.
- Wyrok Sądu Najwyższego z 24 listopada 2011 r., I CSK 66/11.
- Wyrok Sądu Najwyższego z 25 marca 2015 r., II CSK 389/14.
- Wyrok Sądu Najwyższego z 29 stycznia 1971 r., sygn. akt III CRN 441/70, niepubl.
- Wyrok Sądu Najwyższego z 3 marca 2005 r., II CK 4871/04.

Wyrok Sądu Najwyższego z 4 lutego 2011 r., III CSK 143/2010.

Wyrok Sądu Najwyższego z 5 grudnia 2006 r., II CSK 327/06.

Wyrok Sądu Najwyższego z 5 grudnia 2006 r., II CSK 327/06.

Wyrok Sądu Najwyższego z 7 lutego 2013 r., II CSK 248/12.

Wyrok Sądu Najwyższego z 9 grudnia 2005 r., III CSK 305/05, niepubl.

Wyrok Sądu Najwyższego z 12 grudnia 1997 r., III CKN 236/97, OSN 1998, Nr 6, poz. 101.

Wyrok Sądu Najwyższego z 28 października 1938 r., C I 1642/37.

Wyrok Sądu Najwyższego z 29 marca 2012 r., I CSK 333/2011, IC 2013, nr 6.

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 29 kwietnia 2005 r., V CK 537/04.

Wyrok Sądu Najwyższego z 18 lipca 1952 r., C 809/52, OSN 1954, nr 2, poz. 27.

Wyrok Sądu Najwyższego: z 17 stycznia 2008 r., III CSK 202/2007.

dr Piotr Makarzec

Wyższa Szkoła Ekonomii i Innowacji w Lublinie,
Wydział Administracji i Ekonomii

Europejskie systemy zabezpieczenia społecznego na przykładzie Austrii, Belgii i Wielkiej Brytanii

European social protection systems in Austria, Belgium and the UK

Streszczenie

Europejskie systemy zabezpieczenia społecznego powstały pod koniec XIX wieku. Ich powstanie było konsekwencją postępującego rozwoju przemysłu co powodowało wzrost wypadków przy pracy, rozwój chorób zawodowych, bezrobocie, a także wzrost ubóstwa. W artykule poznajemy systemy zabezpieczenia społecznego państw unijnych: Austrii, Belgii i Wielkiej Brytanii. Na początku środki zabezpieczenia społecznego miały charakter pomocowy i objęły robotników oraz osoby niskich dochodach. Z czasem systemy te były rozbudowywane. Pod koniec XIX wieku, przejście na emeryturę dokonywało się w starszym wieku. Później wiek ten był obniżany i dopiero pod koniec XX wieku wysokość wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn jest zrównywana i podwyższana. Zatem rozwój systemów zabezpieczenia społecznego jest pochodną sytuacji ekonomicznej budżetów poszczególnych państw, a także indywidualnych form ubezpieczenia się oraz gromadzenia środków finansowych przez ich obywateli.

Słowa kluczowe: zabezpieczenie społeczne, pomoc społeczna, kasy chorych, bezrobocie

Summary

European social protection systems were created at the end of the 19th century. Their creation resulted from the continuous development of industry, which brought about an increase in the number of occupational accidents, occupational illnesses, unemployment and rise in poverty.

The paper presents social protection systems of the EU states such as Austria, Belgium and the UK. Initially, financial resources obtained from social protection institutions were of aid character and covered workers and persons with low incomes. Over time these systems were expanded. By the end of the 19th century, retirement became possible at the elderly age. Later, a retirement age was lowered, and only at the end of the 20th century the retirement age for women and men was equaled and raised. Thus, the development of social protection systems derives from an economic situation of budgets of particular states, as well as from individual insurance plans and accumulating financial resources by citizens.

Keywords: social protection, social assistance, health insurance funds, unemployment

Zabezpieczenie społeczne jest zespołem środków kierowanych ze strony państwa do obywatela, który znajduje się w potrzebie. Termin ten ma zabarwienie bardziej ideologiczne, a nie prawne. Chociaż jest zapisany w rozwiązaniach prawnych polskich i w aktach międzynarodowych¹. W Polsce po raz pierwszy został użyty w okresie międzywojennym w tytule ustawy z 1924 r. o zabezpieczeniu na wypadek bezrobocia. Termin ten został użyty również w aktach międzynarodowych o charakterze programowym: Karcie Atlantyckiej z 1941 r., deklaracji filadelfijskiej Międzynarodowej Organizacji Pracy z 1944 r. oraz Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka uchwalonej przez ONZ w 1948 r. w Paryżu. Jego konkretyzacji dokonała Konwencja nr 102 Międzynarodowej Organizacji Pracy o minimalnych normach zabezpieczenia społecznego z 1952r. Zaliczyła ona do zakresu przedmiotowego: opiekę leczniczą, zasiłki w razie choroby, zasiłki w razie braku pracy, świadczenia na starość, świadczenia w razie wypadku przy pracy lub choroby zawodowej, świadczenia w razie macierzyństwa, system zasiłków rodzinnych, świadczenia w razie inwalidztwa, świadczenia w razie śmierci żywiciela rodziny. W poniższym artykule pragnę przedstawić systemy zabezpieczenia społecznego w Austrii, Belgii oraz Wielkiej Brytanii.

System zabezpieczenia społecznego w Austrii

Austriacki system zabezpieczenia społecznego powstał w drugiej połowie XIX wieku. Wzorowany na niemieckim system przymusowego ubezpieczenia z tytułu wypadków przy pracy przyjęto ustawą z 1887 r. Przymusowe ubezpieczenie chorobowe utworzono w roku 1888. Regulacja dotycząca chorób zawodowych pochodzi z roku 1928. Natomiast przymusowe ubezpieczenie emerytalne pracowników umysłowych utworzono w 1906 r., a robotników w 1938 r².

Obecnie system ten jest administrowany wspólnie przez przedstawicieli ubezpieczonych oraz pracodawców. Obejmuje on ubezpieczenia: emerytalno – rentowe, chorobowe, wypadkowe oraz od utraty pracy. Nadzór nad systemem posiada państwo³.

Ubezpieczeniami zarządzają 22 instytucje ubezpieczeniowe, które posiadają status niezależnych instytucji prawa publicznego. W Austrii jest 19 kas ubezpieczenia chorobowego, 5 instytucji ubezpieczenia emerytalnego, a także 4 instytucje ubezpieczenia wypadkowego.

¹ Por. L. Kaczyński, *Pojęcie zabezpieczenia społecznego i kryteria rozróżniania jego technik*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne”, 1986, nr 7–8.

² W. Muszalski, *Ubezpieczenie społeczne*, Warszawa 2004, s. 38–41.

³ Por. J. Knyżewska, G. Sypniewska, *Europejskie systemy zabezpieczenia społecznego*, Cz. 1. Austria, „Służba Pracownicza” 2006, nr 12, s. 11–19; R. Munz, H. Wintersberger, *Ubezpieczenia emerytalne i na wypadek bezrobocia w Austrii*, „Polityka Społeczna” 1985, nr 11/12, s. 33–36 oraz R. Munz, H. Wintersberger, *Ubezpieczenia emerytalne i na wypadek bezrobocia w Austrii*, „Polityka Społeczna” 1985, nr 11/12, s. 33–36.

Ubezpieczenia uwarunkowane są miejscem zatrudnienia, a nie miejscem zamieszkania. W Austrii nie ma dowolności wyboru funduszu ubezpieczeniowego⁴.

Zabezpieczenie społeczne w Austrii dzieli się ze względu na wykonywany zawód oraz kryterium terytorialne. Odrębne instytucje ubezpieczeniowe mają pracownicy administracji publicznej, pracownicy kolei, górnicy, rolnicy, zatrudnieni w rzemiośle i handlu oraz notariusze⁵.

Dużą rolę odgrywają kasy chorych. Wykonują one zadania związane z ochroną zdrowia, ale i pobierają składki na ubezpieczenia. Są to ubezpieczenia emerytalne, z tytułu wypadków przy pracy, a także na wypadek bezrobocia. Do obowiązków kas należy również wypłata zasiłków wychowawczych.

Kasy chorych zajmują się również zawieraniem kontraktów w sprawie realizacji świadczeń opieki zdrowotnej.

W Austrii funkcjonuje Stowarzyszenie Austriackich Instytucji Ubezpieczenia Społecznego⁶. Reprezentuje ono interesy tych instytucji oraz koordynuje działalność w zakresie całego systemu.

Nadzór w zakresie ubezpieczenia chorobowego i wypadkowego pełni natomiast Federalne Ministerstwo Zdrowia⁷.

Osobie ubezpieczonej przebywającej na zwolnieniu lekarskim przysługuje prawo do wypłaty wynagrodzenia w przypadku choroby, wypadku przy pracy, choroby zawodowej oraz kuracji przez okres 12 tygodni.

Po upływie tego okresu pracownik ma prawo do świadczenia chorobowego. Jeżeli w jednym gospodarstwie domowym z pracownikiem zamieszkuje członek rodziny wymagający opieki, pracownikowi przysługuje zwolnienie do dwóch tygodni w roku kalendarzowym, za które jest wypłacane wynagrodzenie. Również w przypadku ciężkiej choroby dzieci lub krewnych pracownik ma prawo do urlopu, aby mógł towarzyszyć bliskim w trudnych chwilach⁸.

Natomiast świadczenia z tytułu wypadków przy pracy przysługują:

- pracownikom zatrudnionym na podstawie umowy o pracę,
- osobom prowadzącym działalność gospodarczą,
- studentom i uczniom,
- osobom przyuczonym do zawodu.

Wypadki przy pracy muszą być zgłoszone przez lekarza lub kierownika firmy do ubezpieczyciela. Świadczenia otrzymują tylko te osoby, które uległy wypadko-

⁴ A. Lipka, *Ubezpieczenia społeczne w Austrii. Wybrane problemy*, „Polityka Społeczna” 1992, Nr 1, s. 23–27.

⁵ Por. S. Grzywnowicz, *Nowe aspekty polityki socjalnej państw Europy Zachodniej (na przykładzie Austrii)*, „Biuletyn Instytutu Gospodarczo-Społecznego” 1976, nr 3, s. 24–42.

⁶ Hauptverband der Österreichischen Sozialversicherungsträger.

⁷ Bundesministerium für Gesundheit.

⁸ D. E. Lach, *Ubezpieczenie chorobowe w Niemczech i Austrii jako realizacja ubezpieczeniowego modelu zabezpieczenia społecznego w zakresie ochrony zdrowia*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2001, nr 10, s. 15–23.

wi podczas wykonywania czynności typowych dla danego rodzaju działalności oraz jeśli wypadek miał miejsce w pracy albo w drodze do/z niej.

Świadczenia z tytułu wypadków przy pracy pokrywają podstawowe koszty pomocy lekarskiej, rehabilitacji oraz wypłatę renty. Renta wypłacana jest w przypadku, gdy niezdolność do pracy trwa dłużej niż 3 miesiące oraz osoba posiada minimum 20 – procentowy uszczerbek na zdrowiu. Wysokość świadczenia wynosi do 60% wysokości przysługującej emerytury.

W zakresie ubezpieczenia emerytalnego nadzór sprawuje Federalne Ministerstwo Pracy, Spraw Społecznych i Ochrony Konsumentek⁹.

Prawo do świadczeń emerytalnych posiadają osoby, które są objęte ubezpieczeniem emerytalnym oraz mają ukończony następujący okres wyczekiwania:

- osoby, które nie ukończyły 50 lat i nie były objęte okresem ubezpieczenia do początku 2005 r., muszą osiągnąć 180 miesięcy ubezpieczenia, w tym co najmniej 84 miesiące skumulowane z tytułu działalności zawodowej np. zatrudnienia,
- osoby, które ukończyły 50 lat życia przed 2005 r. muszą osiągnąć 180 miesięcy ubezpieczenia w ciągu ostatnich 360 miesięcy kalendarzowych lub 180 miesięcy składowych lub 300 miesięcy ubezpieczenia bez okresu bazowego,
- osoby, które nie ukończyły 50 roku życia przed 1 stycznia 2005 r., ale osiągnęły co najmniej jeden miesiąc ubezpieczenia, będą mogły skorzystać z bardziej korzystnych ustaleń¹⁰.

Standardowa emerytura¹¹ przysługuje po ukończeniu 60 lat przez kobiety oraz 65 lat przez mężczyzn. W okresie od 2024 r. do 2033 r. wiek emerytalny kobiet będzie podnoszony do zrównania go z wiekiem 65 lat jak u mężczyzn.

W Austrii istnieje możliwość ubiegania się o wcześniejszą emeryturę¹². Konieczne jest jednak osiągnięcie wieku 62 lat (dotyczy to obu płci). O emeryturę taką mogły również ubiegać się osoby w wieku 60 lat gdy pracowały ciężko w ciągu co najmniej 10 z ostatnich 20 lat i mają łącznie 45 lat ubezpieczenia.

Przez okres przejściowy stosowane były też inne rozwiązania. Dla osób, które ukończyły 50 lat przed 2005 r. oraz młodszych, które przed 2005 r. osiągnęły co najmniej jeden miesiąc ubezpieczenia stosowano następujące warunki odnośnie wieku. W przypadku kobiet wymagano 712 miesięcy ubezpieczenia, natomiast w przypadku mężczyzn 772 miesięcy. Powyższe granice wieku były podnoszone w okresie od 2004 r. do 2014 r. Obecnie następuje odchodzenie od tej formy wcześniejszej emerytury¹³.

⁹ Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz.

¹⁰ www., Zatrudnienie, sprawy społeczne i włączenie społeczne.

¹¹ altersrente.

¹² Vorgezogene Rente.

¹³ Por. J. Knyżewska, *System zabezpieczenia społecznego w Austrii po otwarciu rynku pracy*, „Służba Pracownicza” 2011, Nr 6, s. 1–12.

W przypadku ponownego podjęcia pracy wypłacanie wcześniejszej emerytury zawiesza się.

W Austrii obowiązuje system repartycyjny. Na wysokość emerytury wpływa osiągnięty wiek oraz okres ubezpieczenia. W stosunku do osób, które nie ukończyły 50 lat przed rozpoczęciem 2005 r. a także w odniesieniu do okresów ubezpieczenia osiągniętych począwszy od stycznia 2005 r. obowiązuje system rachunków określonych świadczeń rentowych oparty na finansowaniu z bieżących dochodów.

Nabyte uprawnienia do emerytury oblicza się co roku. Zatem podstawę wymiaru stanowi średnie wynagrodzenie uzyskiwane w danym roku. Maksymalna wysokość tego wynagrodzenia jest ograniczona. Za każdy rok kalendarzowy na koncie emerytalnym zapisywane jest 1,78% powyższej kwoty.

Wysokość wcześniejszej emerytury jest niższa o 4,2% rocznie, nie może to być jednak w sumie więcej niż 15 %. Przy emeryturze o odroczonym terminie płatności wielkość ta jest zwiększana o 4,2% rocznie, nie więcej jednak niż o 12,6%.

W przypadku osób pracujących w ciężkich warunkach, w zależności od długości okresu takiej pracy wcześniejsza emerytura nie może być zmniejszona więcej niż o 2,1%.

Osoby, które nie ukończyły 50 roku życia przed rozpoczęciem 2005 r., ale osiągnęły już pewien okres ubezpieczenia podlegają zarówno staremu jak i nowemu ustawodawstwu. Ich wysokość świadczenia ustala się w oparciu o równoległą podstawę wymiaru posługując się metodą *pro rata temporis*. Natomiast renta inwalidzka jest sumą rent częściowych.

W stosunku do osób, które ukończyły 50 rok życia przed rozpoczęciem 2005 r. nadal stosuje się przepisy obowiązujące w 2004 r. Podstawa wymiaru to średni dochód z 24 lat ubezpieczenia, w którym wnioskodawca uzyskiwał najwyższe wynagrodzenie. Powyższy okres będzie wydłużany do 40 lat ubezpieczenia w roku 2028. Tu również co roku oblicza się z podstawy 1,78%. Nie zmieniają się zmniejszenia i zwiększenia emerytury. Natomiast zwiększone świadczenie emerytalne nie może przekroczyć 91,76% podstawy wymiaru.

Przyjęto, że emerytury przyznane w 2004 r. nie mogą być niższe więcej niż o 5% od tych przyznanych do końca 2003 r. Kwota ta będzie rosła stopniowo do 10% w 2024 r. Emerytury wypłacane są – z wyjątkiem emerytur górniczych – 14 razy w roku.

Dodatkami wypłacanymi do emerytur są: dodatek wyrównawczy¹⁴ oraz świadczenie z tytułu opieki długoterminowej.

Dodatek wyrównawczy jest różnicą między faktycznymi dochodami, a określonym pułapem. Wypłacany jest gdy dochody nie przekroczyły określonego poziomu. Można go zwiększyć w przypadku posiadania dzieci przez wnioskodawcę.

¹⁴ Ausgleichszulage.

Podstawą uzyskania świadczeń długoterminowych jest złożenie wniosku.

Każdy z 9 krajów związkowych posiada swój fundusz dotyczący opieki szpitalnej. Są to instytucje ubezpieczenia chorobowego.

Nadzorowi podlega również ubezpieczenie na wypadek bezrobocia. Ubezpieczeniem tym zajmują się Urzędy Rynku Pracy¹⁵, które podlegają Federalnemu Ministerstwu Pracy. W Austrii funkcjonuje 9 urzędów krajów związkowych i około 100 urzędów regionalnych.

Federalnemu Ministerstwu Rodziny i Młodzieży¹⁶ oraz urządowi podatkowym¹⁷ podlegają świadczenia rodzinne. Dodatki do nich wypłacają urzędy podatkowe. Ministerstwo to wraz z nadzorowanym przez nie instytucjami ubezpieczenia chorobowego wypłaca również zasiłki wychowawcze.

Świadczenia opieki długoterminowej dzielą się na 7 kategorii. Podział ten jest uzależniony od stopnia wymaganej opieki. Ich przyznanie zależy od zapotrzebowania. Powyższe świadczenia wypłacane są jako rekompensata wydatków poniesionych w związku z opieką przez instytucje odpowiedzialną za ubezpieczenia wypadkowe i emerytalne.

W Austrii na szczeblu federalnym funkcjonuje kompleksowy system opieki w formie świadczeń pieniężnych i rzeczowych.

System pomocy oprócz przedstawionych wcześniej świadczeń z zabezpieczenia społecznego wypłaca świadczenia z pomocy społecznej – gwarantowane minimum. Struktura tej pomocy oparta jest o landy i zarządzana przez okręgowe organy administracyjne.

Belgijski system zabezpieczenia społecznego

Zabezpieczenie społeczne w Belgii kształtowało się ewolucyjnie w ciągu ostatnich 150 lat. W początkowym okresie tj. w połowie XIX wieku powstały pierwsze wzajemne towarzystwa ubezpieczeniowe. W związku z ubóstwem były one dobrowolne. Później w związku z kryzysem zaczęły one być grupowane i wspierane subwencjami przez rząd.

Pierwsze obowiązkowe ubezpieczenie z tytułu wypadków przy pracy wprowadzono w Belgii w 1903 r. Był to tzw. system brytyjski rozszerzonej odpowiedzialności pracodawcy. Pracodawca został obciążony odpowiedzialnością cywilną nie z tytułu jego winy, ale ryzyka, zwalniając tym samym pracownika z trudnego do wodu winy pracodawcy¹⁸.

¹⁵ Arbeitsmarktservice.

¹⁶ Bundesministerium für Familien und Jugend.

¹⁷ Finanzämter.

¹⁸ W. Muszalski, *Ubezpieczenie ...*, op. cit., s. 40.

Następnie wprowadzono również obowiązkowe ubezpieczenia na starość i na wypadek inwalidztwa (1924), od chorób zawodowych (1927) oraz rodzinne (1930).

Zasiłki rodzinne wywodziły się z dodatków do wynagrodzenia wypłacanych przez przedsiębiorców pracownikom obciążonym rodzinami. Była to najtańsza forma podwyżek płac której domagali się pracownicy. Podwyżki w postaci tych dodatków dotyczyły tylko niektórych pracowników, co ograniczało globalną liczbę wypłat. Dla realizacji tej koncepcji pracodawcy tworzyli specjalne kasy. Do kas tych wpłacali dobrowolnie składkę wyliczoną jako procent od wypłaty ogółu wynagrodzeń. Kasy natomiast wypłacały dodatki do wynagrodzenia pracownikom stosownie do wielkości ich rodzin, a niezależnie od wysokości wynagrodzenia. System ten doprowadził do wyrównania się poziomu bytu ogółu pracowników bez względu na obciążenie rodzinne. Dodatki te stanowiły integralną część systemu płacowego¹⁹.

Pomoc dla bezrobotnych zapewniały gminy (1920). Funkcjonowały dwa sposoby tej pomocy: dofinansowanie związków zawodowych z przeznaczeniem na wypłatę zapomóg dla pracowników zrzeszonych i niezrzeszonych lub bezpośrednia wypłata zapomóg bezrobotnym²⁰. Do czasu II wojny światowej w Belgii funkcjonowało również dobrowolne ubezpieczenie na wypadek bezrobocia.

W czasie II wojny światowej podpisano w Belgii tzw. pakt społeczny. Pakt wprowadził obligatoryjne ubezpieczenie społeczne dla wszystkich pracowników. Utworzony został Narodowy Urząd Zabezpieczenia Społecznego²¹, którego głównym zadaniem był pobór składek. Podniesiono również wysokość świadczeń. System nadzorowany był przez pracowników i pracodawców. Nie obejmował samozatrudnionych. W pakcie społecznym nie uregulowano ubezpieczenia z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych. Także ubezpieczenie z tytułu niezdolności do pracy było finansowane z podatków.

Po II wojnie światowej system zabezpieczenia społecznego stale się rozwijał. Wprowadzono minimum socjalne. Ubezpieczeniami społecznymi objęto samozatrudnionych.

W latach 1945–1946 nastąpiły zmiany w ubezpieczeniu chorobowym. System ubezpieczenia dobrowolnego w kasach wzajemnej pomocy zastąpiono ubezpieczeniem przymusowym. Natomiast obowiązkowe ubezpieczenie od wypadków wprowadzono dopiero w 1971 r.²².

¹⁹ Tamże, s. 51.

²⁰ Tamże, s. 34.

²¹ Office National de Securite Sociale – ONSS.

²² W. Muszalski, *Ubezpieczenie ...*, op. cit., s. 61.

Następstwem kryzysu lat 70 – tych było stopniowe zmniejszanie wysokości świadczeń²³. Wprowadzono również system świadczeń przedemerytalnych w celu zmniejszenia podaży pracy. W Belgii system ten funkcjonuje od 1975 r.

W latach 90 – tych natomiast zaczęto obniżać składki płacone przez pracodawców. Finansowaniu świadczeń posłużyły przychody z VAT. Podniesiono również przy tym wysokość minimum socjalnego, minimalnych emerytur, a także świadczeń gwarantowanych dla osób starszych²⁴.

W 2009 r. dochodzi w Belgii do zrównania wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn. Odtąd wynosi on dla obu grup 65 lat.

Kolejna reforma w 2011 r. polegała na obniżeniu kosztów świadczeń emerytalnych, a także świadczeń dla bezrobotnych. Dokonano również przekazywania świadczeń rodzinnych oraz zasiłków dla osób starszych do samorządów regionów: walońskiego, flamandzkiego, niemieckojęzycznego oraz Komisji Samorządowej Stołecznego Regionu Brukseli.

System zabezpieczenia społecznego w Belgii składa się z:

- zabezpieczenia społecznego pracowników,
- zabezpieczenia społecznego samozatrudnionych,
- zabezpieczenia społecznego urzędników państwowych.

Kieruje nim minister właściwy do spraw społecznych, zatrudnienia oraz służby publicznej. Poborem składek oraz przydzielaniem środków tym organom, które zajmują się poszczególnymi działami zabezpieczenia społecznego zajmuje się nadal Narodowy Urząd Zabezpieczenia Społecznego. Zarządza nim tzw. Komitet Zarządzający powołany przez króla i składający się z równej liczby przedstawicieli pracodawców i pracowników. Podobne Komitety zarządzają innymi instytucjami odpowiadającymi za zabezpieczenie społeczne. Na czele Komitetów stoją osoby niezależne, często członkowie parlamentu lub wysocy urzędnicy. Są one organami niezależnymi w znaczeniu administracyjnym.

Każdy Komitet jest nadzorowany przez komisarza rządowego. Decyzje danego Komitetu nie mogą być sprzeczne z prawem i interesem ogółu. W sytuacji takiej sprzeczności dana decyzja może być uchylona przez ministra. Właściwy minister ma też obowiązek skonsultowania z Komitetem wszelkich projektów ustaw lub rozporządzeń dotyczących działalności danej instytucji.

Belgijski system zabezpieczenia społecznego obejmuje:

- świadczenia emerytalne,
- renty z tytułu inwalidztwa,

²³ W. Muszalski, *Polityka społeczna w Belgii*, „Biuletyn Towarzystwa Wolnej Wszechnicy Polskiej” 1976, nr 9/10, s. 111–124 oraz J. K. Orgelbrand, *Ubezpieczenia społeczne w Belgii*, „Polityka Społeczna” 1975, nr 1, s. 35–38.

²⁴ S. Golinowska, M. Szczur, *Emerytury dodatkowe w Belgii*, „Polityka Społeczna” 1995, nr 5/6, s. 13–17 oraz Z. Sadowski, *Organizacja i funkcjonowanie systemu zatrudnienia i zabezpieczenia społecznego w Belgii*, IPISS, Warszawa 1990, s. 42.

- renty rodzinne,
- świadczenia z tytułu choroby,
- świadczenia z tytułu macierzyństwa,
- świadczenia z tytułu bezrobocia,
- świadczenia z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych,
- świadczenia rodzinne.

Osoby samozatrudnione mają prawo do ubezpieczenia od bankructwa. Wpłacają one składki do Krajowej Kasy Pomocniczej nadzorowanej przez Narodowy Zakład Ubezpieczeń Społecznych Osób Samozatrudnionych²⁵.

Pracownicy urzędów będących regionalnymi i samorządowymi organami władzy płacą składki do Narodowego Biura Zabezpieczenia Społecznego Administracji Regionalnej i Samorządowej²⁶. Składki innych urzędników są pobierane przez zatrudniającą ich instytucję.

Przyznawaniem i wypłatą świadczeń emerytalnych oraz rent rodzinnych zajmuje się Narodowy Urząd Emerytalny²⁷. Wnioski o przyznanie świadczeń składa się w miejscu zamieszkania wnioskodawcy za pośrednictwem lokalnej administracji albo bezpośrednio w lokalnym oddziale Urzędu Emerytalnego.

Natomiast wypadkami przy pracy i chorobami zawodowymi zajmują się Fundusz Wypadków przy Pracy oraz Fundusz Chorób Zawodowych²⁸. Ten pierwszy nadzoruje pracodawców pod względem ich wywiązywania się z obowiązku zgłoszenia do ubezpieczenia. Zgłoszenie to powinno być dokonane w licencjonowanym towarzystwie ubezpieczeniowym. Każdy wypadek przy pracy podlega zgłoszeniu obowiązkowemu. Z funduszu tego wypłacane są także świadczenia uzupełniające. Jest to również instytucja ubezpieczeniowa dla marynarzy, rybaków i pracowników, którzy nie posiadają ubezpieczenia. Fundusz sprawuje również medyczną i techniczną kontrolę postępowania pracodawców oraz firm likwidujących szkody powstałe podczas wypadków przy pracy.

Fundusz Chorób Zawodowych odpowiada za ubezpieczenie z tytułu chorób zawodowych. W jego skład wchodzi Fundusz ds. Azbestu, który wypłaca odszkodowania za choroby zawodowe wywołane przez pracę przy azbestie.

Bardzo ważną rolę spełnia Narodowy Zakład Ubezpieczeń od Chorób i Inwalidztwa²⁹. Podlegają mu sprawy związane z chorobą, macierzyństwem oraz inwalidztwem. Decyduje on o podziale środków dla instytucji ubezpieczeniowych wypłacających świadczenia. Pracownicy mają wolny wybór jeśli chodzi o instytucje ubezpieczeniową, z wyjątkiem pracowników Krajowego Towarzystwa Kolei Belgijskich.

²⁵ Institut National d'Assurances Sociales pour Travailleurs Independents – INASTI.

²⁶ Office National de Securite Sociale des Administrations Provinciales et Locales – ONSSAPL.

²⁷ Office National des Pensions – ONP.

²⁸ Fonds des Accidents du Travail – FAT oraz Fonds des Maladies Professionnelles – FMP.

²⁹ Institut National d'Assurance Maladie – Invalidite – INAMI.

Świadczenia rodzinne są realizowane przez Federalną Agencję ds. Świadczeń dla Dzieci³⁰ oraz kasy świadczeń dla dzieci. Agencja sprawuje nadzór i kontrolę na kasami oraz przysyła im środki finansowe. Kasy te powoływane są przez pracodawców za zgodą króla. System wypłaty świadczeń dla dzieci pracowników i samozatrudnionych ujednolicono. W okresie przejściowym tj. od 1 lipca 2014 r. do 31 grudnia 2019 r. świadczenia wypłacane są w jednakowej wysokości niezależnie czy wnioskuje o nie pracownik, urzędnik państwowy czy samozatrudniony.

Za pomoc społeczną w Belgii odpowiadają sekretarz stanu ds. spraw społecznych oraz sekretarz stanu ds. integracji społecznej. W Belgii funkcjonuje 589 centrów pomocy społecznej. Gwarantują one tzw. prawo do integracyjnego dochodu. Osoby starsze mają tzw. minimalne świadczenie gwarantowane. Natomiast osoby niezdolne do pracy uzyskują świadczenia niewynikające z obowiązkowego ubezpieczenia. Udziela je Generalna Dyrekcja Niezdolnych do Pracy³¹ w Federalnych Służbach Publicznych Zabezpieczenia Społecznego.

W Belgii jednym z elementów zabezpieczenia społecznego jest ubezpieczenie na wypadek bezrobocia. Instytucją zajmującą się bezrobociem jest Narodowy Urząd Zatrudnienia³² oraz jego regionalne oddziały. Podejmują one decyzje w sprawach indywidualnych odnośnie przyznawania uprawnień do świadczeń. Wypłat dokonuje natomiast organizacja związkowa której bezrobotny był członkiem albo kasa pomocnicza ds. wypłaty zasiłku dla bezrobotnych, do której wpłynął wniosek³³.

Wydatki na zabezpieczenie społeczne w Belgii wynoszą 30,8% PKB.

Zabezpieczenie społeczne w Wielkiej Brytanii

Wielka Brytania była jednym z niewielu państw o rozwiniętym systemie opieki społecznej³⁴. Z 1601 r. pochodziło prawo zwane prawem ubogich, nadane przez królową angielską Elżbietę I. Zobowiązywało ono gminy do zapewnienia pomocy osobom pozbawionym pomocy rodziny. Wobec niewydolności gminnego systemu opieki w 1834 r. przeprowadzono jego reformę³⁵. Opieka została skoncentrowana na prowadzeniu domów ubogich, mających charakter zakładów poprawczy – karnych, a w stosunku do zdolnych do pracy – zakładów pracy przymusowej³⁶.

Starano się również zapewnić ochronę pracy. Pierwsze ustawy dotyczyły ochrony pracy dzieci i kobiet w przemyśle. W Wielkiej Brytanii po raz pierwszy na świecie utworzono w 1833 r. inspekcję pracy, zwaną wówczas inspekcją fabryczną.

³⁰ Agence Federale pour les Allocations Familiales – FAMIFED.

³¹ Direction Generale Personnes Handicapees.

³² Office National de l'Emploi – ONEM.

³³ Por. I. Jaśko-Dubiel, *Prawa i obowiązki bezrobotnych w Belgii*, „Służba Pracownicza” 1991, nr 4, s. 19–22.

³⁴ Drugim była Dania.

³⁵ Niewspółmiernie rosły wydatki gmin miejskich.

³⁶ W. Muszalski, *Ubezpieczenie ...*, op. cit., s. 43.

W związku z rozwojem przemysłu i coraz częstszymi wypadkami przy pracy w Wielkiej Brytanii zaczęły powstawać lokalne kasy wzajemnej pomocy. Zostały one uznane przez państwo w 1793 r.³⁷. W 1899 r. liczyły one już 11,4 mln członków.

Rozwijała się również działalność samopomocowa związków zawodowych³⁸. Funkcjonowało ich około 100. W związkach tych było zrzeszonych około 60% robotników. Ich struktura wydatków w 1900 r. była następująca: 10% zasiłki strajkowe, 18% zasiłki dla bezrobotnych, 47% inne zasiłki, a tylko 25% pozostałe wydatki związkowe³⁹.

W Wielkiej Brytanii utworzono kasy ubezpieczające na zasadzie dobrowolności na wypadek bezrobocia. Kasy te były subwencjonowane przez państwo. Z 1905 r. pochodzi ustawa o bezrobotnych, nakazująca gminom przedsięwzięcie robót publicznych. Natomiast w 1910 r. utworzono sieć państwowych urzędów pracy. System ten utrzymano również po uchwaleniu ustawy z 1911 r. o ubezpieczeniu od bezrobocia. Nowa ustawa była pomyślana jako pomoc dla osób tracących przejściowo pracę. Wysokość zasiłków była zryczałtowana i niższa niż koszty utrzymania. Zasiłki dla bezrobotnych były wypłacane nie dłużej niż przez 15 tygodni. Wprowadzono również składki na fundusz bezrobocia płacone w równej wysokości przez pracowników i pracodawców oraz dofinansowywane w 1/3 przez państwo. Odmowa podjęcia zatrudnienia proponowanego przez urząd pośrednictwa pracy powodowała utratę prawa do zasiłku. Było to pierwsze na świecie tego typu rozwiązanie, nieznane rozwinętemu już wówczas niemieckiemu systemowi ubezpieczeń społecznych.

Utworzony został również pierwszy nastawiony na zys zakład ubezpieczeń który wprowadził ubezpieczenie dla robotników przemysłowych. Ubezpieczenie to nazwano ubezpieczeniem ludowym⁴⁰. Było ono skalkulowane pod względem wysokości składki dość nisko. Dla robotników było ono dalej jednak dość drogie co ograniczało jego zakres.

Należy również wspomnieć o wprowadzeniu w 1911 r. przymusowego ubezpieczenia chorobowego robotników i pracowników umysłowych. Dotyczyło ono kosztów leczenia, a także zasiłków niezależnych od wysokości wynagrodzenia. Najwyższe zasiłki otrzymywali mężczyźni, a najniższe młodociani. W sytuacji trwania choroby ponad 28 tygodni i gdy ubezpieczony opłacał składkę przez 2 lata, otrzymywał on rentę inwalidzką aż do wyzdrowienia bądź śmierci lub rentę starczą. Składka była opłacana przez pracodawców i pracowników. Część składki dopłacało państwo. System brytyjski różnił się zasadniczo od niemieckiego.

Na początku XX wieku jedna trzecia ludności Wielkiej Brytanii powyżej 70 lat korzystała z pomocy społecznej. W związku z powyższym rząd partii liberalnej

³⁷ Tzw. Friendly Societies Act.

³⁸ Ustawa o związkach zawodowych pochodziła z 1871 r.

³⁹ W. Muszalski, *Ubezpieczenie ...*, op. cit., s. 34.

⁴⁰ national insurance.

przeforsował w 1908 r. ustawę o tzw. rentach starczych. Każdy obywatel po ukończeniu 70 lat życia zamieszkały w Wielkiej Brytanii nie mający środków utrzymania i nie korzystający z pomocy społecznej, niekarany sądownie mógł otrzymać świadczenie rentowe. Wysokość tych świadczeń była zryczałtowana, na najniższym poziomie i jednakowa. Świadczenia te wypłacano co tydzień. Na początku wypłacane świadczenia uzależnione były od uzyskiwanego dochodu. Nie brano pod uwagę składek. Wydatki na renty starcze pochodziły z budżetu państwa. Liczba osób pobierających powyższe renty w 1912 r. wynosiła 2% ludności. W sytuacji odmowy przyznania świadczenia wnioskodawca mógł się odwołać na drodze administracyjnej do organu drugiej instancji.

Świadczenia uzależnione od składek wprowadzono w 1925 r. Miały one charakter pomocowy i objęły robotników oraz osoby o niskich dochodach. W 1925 r. uchwalono również specjalny podatek na finansowanie rent.

Od 1925 r. emerytury były równe, zryczałtowane i wypłacane co tydzień na niskim poziomie dla osób w wieku 65 do 70 lat, opłacających składkę. Osoby te po przekroczeniu powyższego wieku zachowywały emeryturę bez badania dochodu. Natomiast osoby w wieku 70 lat, które nie opłacały składki uzyskiwały świadczenia, na podstawie badania dochodu⁴¹.

W 1942 r. William Beveridge opublikował pracę pt. *Social Insurance and Allied Services* zwaną też raportem Beveridge'a⁴². Raport ten przygotowała specjalna komisja powołana w 1941 r. Po przeprowadzeniu konsultacji ze 127 organizacjami społecznymi postulowała ona takie zreformowanie zabezpieczenia społecznego aby zapewnić wszystkim obywatelom Wielkiej Brytanii minimalny poziom dochodu.

Wypłacane świadczenia miały mieć jednakową wysokość. Środki na emerytury miały natomiast pochodzić ze skapitalizowanych składek wpłacanych przez osoby pracujące.

Komisja uznała, że przyczyną nędzy i niedostatku jest bezrobocie. Należy je zlikwidować przez politykę pełnego zatrudnienia.

W 1946 r. powołano państwową służbę zdrowia, niezwiązaną z ubezpieczeniem chorobowym, bezpłatną, powszechną i świadczącą opiekę leczniczą za pośrednictwem zorganizowanej sieci przychodni, lekarzy domowych i szpitali.

Utworzono również w 1945 r. system zasiłków rodzinnych finansowanych ze środków państwowych.

Komisja podniosła postulat stworzenia powszechnego systemu zabezpieczenia społecznego. Zgodnie z tym postulatem ustawą z 1946 r. objęto wszystkie osoby od ustania obowiązku szkolnego do wieku emerytalnego. Wyróżniono trzy grupy

⁴¹ W. Muszalski, *Ubezpieczenie ...*, op. cit., s. 49.

⁴² William Beveridge (1897–1963) ekonomista, twórca koncepcji reformy ubezpieczeń społecznych w Wielkiej Brytanii, która miała realizować postulat wolności od niedostatku i upowszechniania idei państwa opiekuńczego. Jego najsłynniejszą pracą była wydana w 1944 r. *Full Employment in a Free Society*.

osób: pracowników, osoby prowadzące własną działalność zarobkową oraz osoby niepracujące. Każdej z tych grup przyznano inne świadczenia i określono inne składki pobierane jako podatek celowy.

Zasiłki dla bezrobotnych przydzielano tylko pracownikom, zasiłki chorobowy i macierzyński pracownikom oraz osobom prowadzącym własną działalność zarobkową, natomiast pozostałym osobom przysługiwały: jednorazowy zasiłek w razie urodzenia dziecka, zasiłek połogowy dla matek niepracujących, renta wdowia, zasiłek dla opiekunów sierot, renta starcza i zasiłek pogrzebowy⁴³.

Powyższe świadczenia opłacano ze środków uzyskanych ze składek ubezpieczonych, z zakładów pracy oraz z funduszu państwowego, z którego dopłacano również na służbę zdrowia.

W 1948 r. uchylono znienawidzony przez społeczeństwo system oparty o prawo ubogich z 1834 r. Opieka społeczna została zreformowana i oddzielona od świadczeń ubezpieczeniowych.

Zreformowany w 1948 r. system emerytalny oparto jednak na innej zasadzie tzw. repartycji. Miała ona zapewnić środki na świadczenia dla osób, które wcześniej nie płaciły składek. Wysokość składek była kalkulowana w zależności od aktualnych potrzeb wypłatowych, a nie jak u Beveridge'a w zależności od planowanej wysokości świadczenia⁴⁴.

Z czasem składki zaczęły być ustalane w oderwaniu od systemu emerytalnego. Ich wysokość wiązała się z ogólnymi potrzebami budżetowymi. Natomiast prawo do świadczeń ustalano w oparciu o płacenie składek lub ich kredytowanie (np. uwzględnienie w obliczaniu świadczenia okresu wychowywania dzieci).

Pogłębiająca się różnica między wynagrodzeniami, a świadczeniami emerytalnymi spowodowała rozwój prywatnych systemów pracowniczych. Miały one uzupełnić niskie emerytury państwowe. Znaczna część pracowników nie korzystała jednak z tego systemu.

Wobec powyższego w 1961 r. uchwalono tzw. dodatkowe stopniowalne świadczenie emerytalne⁴⁵. Nie podniosło to znacznie wysokości świadczeń gdyż w latach 1961–1978 były bardzo wysokie ceny, a skumulowana inflacja wyniosła aż 300 procent. Lewicowe rządy natomiast nie zdecydowały się na urealnienie składek.

W 1978 r. powyższe świadczenie zastąpiono przez państwowy system emerytalny zależny od zarobków i okresu ich uzyskiwania⁴⁶. System ten miał zapewnić dodatkowy dochód wynikający z uczestnictwa w państwowym lub prywatnym

⁴³ Por. M. Żukowski, *Kilka informacji o ubezpieczeniu z tytułu bezrobocia w niektórych krajach kapitalistycznych*. [Dot. USA, Wielkiej Brytanii i NRF], „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1971, nr 11, s. 39–42.

⁴⁴ Był to system tzw. emerytury podstawowej basic statutory pension, BSP.

⁴⁵ Tzw. graduated retireent benefit, GRB.

⁴⁶ Tzw. state earnings related pension scheme, SERPS.

systemie pracowniczym. Później osoby, które należały do prywatnego systemu pracowniczego zaczęły wypisywać się z SERPS.

Poziom świadczeń wypłacanych z BSP i SERPS miał wynosić $\frac{1}{4}$ wcześniejszych zarobków. Z czasem zorientowano się jednak, że system ten generuje wysokie koszty. Kolejne rządy próbowały w związku z tym je ograniczyć. Konserwatywny rząd Margaret Thatcher chciał w ogóle wycofać się z SERPS. Na przeszkodzie tego wystąpiły jednak protesty polityczne.

Wobec powyższego w 1986 r. dokonano reformy systemu⁴⁷. Pozostawiono filar pierwszy i zmieniono filar drugi. Pracownicy mieli wybór między trzema wariantami: przynależność do dotychczasowego drugiego filara zarządzanego przez administrację państwową, uczestnictwo w systemie zakładowym (branżowym) oraz indywidualne ubezpieczenie się w prywatnym zakładzie ubezpieczeń w ramach trzeciego filara. Konserwatywny rząd popierał ten ostatni wariant. Rolę grały tu nie tylko względy ideologiczne ale i chęć odciążenia przyszłych pokoleń. Wariant ten był oparty o metodę kapitalizacji, kreowanie wolnego rynku oraz ułatwienie zmiany pracodawcy. Rozwiązywał on problem zwalnianych pracowników, którzy otrzymywali świadczenie z systemu zakładowego, a którzy nie mieli jeszcze prawa do emerytury z systemu powszechnego. Pod wpływem argumentów rządu oraz reklamy zakładów komercyjnych spadła liczba pracowników uczestniczących w filarze ubezpieczenia społecznego oraz w systemie zakładowym, a wzrosła liczba osób uczestniczących w III filarze.

Osoby które nie spełniały powyższych warunków mogły uzyskać emeryturę nieskładkową z pomocy społecznej⁴⁸.

Rząd starał się obniżyć atrakcyjność drugiego filara czemu służyć miało obniżenie wysokości świadczeń z 25 do 20%, przy zmniejszeniu podstawy wymiaru z dwudziestu najlepszych lat do przeciętnej z całego okresu zatrudnienia. Uległy zmniejszeniu również świadczenia dla wdów.

Powyższa reforma była niekorzystna dla osób mających niskie zarobki i przerwy w zatrudnieniu oraz dla kobiet⁴⁹. Była ona również niekorzystna dla budżetu państwa gdyż znacząco spadły jego dochody. Przykładowo z obniżenia składki w podatku wysoko zarabiający uzyskiwał obniżenie składki emerytalnej o 40%, a płacący podatek w podstawowej wysokości o 25%.

⁴⁷ Por. G. Koptas, *Bezrobocie w Wielkiej Brytanii. Interwencjonizm w parze z liberalizmem*, „Rzeczpospolita” 1990, nr 290, G. Magnuszewska-Otulak, *Projekt reformy zabezpieczenia społecznego w Wielkiej Brytanii – raport Fowlera*, „Praca Socjalna” 1987, nr 2, s. 38–46 oraz G. Magnuszewska-Otulak, *Projekt reformy zabezpieczenia społecznego w Wielkiej Brytanii*, „Polityka Społeczna” 1987, nr 5/6, s. 21–24.

⁴⁸ Por. J. Krzyszkowski, *Dylematy polityki społecznej i pomocy społecznej w Wielkiej Brytanii*, „Polityka Społeczna” 1997, nr 1, s. 14–19.

⁴⁹ J. Ginn, *Kobiety a reforma systemu emerytalnego na przykładzie Wielkiej Brytanii*, „Biuletyn CE UW” 2000, nr 2, s. 19–28.

Opłacanie składek przez 44 lata przez mężczyzn oraz 39 lat przez kobiety uprawnia do emerytury państwowej. Te osoby które ukończyły 80 lat życia mogą otrzymywać emeryturę państwową o obniżonej wysokości bez opłacania poprzednio składek⁵⁰.

Modyfikacja systemu następowała powoli, jednak uprawnienia osób przechodzących na emeryturę do 1999 r. nie zmieniły się. Po tej dacie jednak kolejne roczniki miały już zmniejszone świadczenia⁵¹.

Bankructwo zakładu ubezpieczeń Maxwella zmusiło państwo do wprowadzenia ustawą z 1995 r. wzmocnionego nadzoru państwa na zakładami prywatnymi.

Do 1973 r. system zabezpieczenia społecznego w Wielkiej Brytanii nie przewidywał tzw. indeksacji świadczeń. Emerytury państwowe miały być stałe i jedynie zapobiegać ubóstwu. Wprowadzona w 1973 r. indeksacja świadczeń oparta była początkowo na wzroście wyższego z dwóch wskaźników tj. wzrostu cen lub płac. Później indeksacje oparto tylko o wzrost cen. Z czasem wskaźnik inflacji doprowadził do spadku wartości realnej emerytur. Od 2009 r. przyjęto stały wskaźnik wzrostu świadczeń w wysokości 2,5 procent. Natomiast od 2011 r. świadczenia są indeksowane zgodnie z najwyższym z trzech wskaźników tj. wzrostu płac, inflacji czy też wzrostu świadczeń (2,5 procent).

Od 1977 r. w Wielkiej Brytanii funkcjonuje system świadczeń przedemerytalnych. Uprawnienia emerytalne w Wielkiej Brytanii uzależnione są od okresu opłacania składek, a także szczególnie w przypadku kobiet pełnienia obowiązków opiekuńczych nad dziećmi lub osobami starszymi.

Początkowo wiek emerytalny wynosił tak jak w Polsce 60 lat dla kobiet i 65 lat dla mężczyzn. Ustawą z 1995 r. zmieniono sposób obliczania emerytur z systemu powszechnego, a także wyrównano wiek emerytalny i obecnie stopniowo jest on podwyższany⁵².

W Wielkiej Brytanii obowiązuje system zachęt do późniejszego przechodzenia na emeryturę. Regulacja obowiązująca od 1975 r. zapewniała podniesienie wysokości świadczenia w związku z późniejszym przejściem na emeryturę. W 2005 r. w skali roku można było uzyskać ponad 10 procent.

Również osoby będące na emeryturze mogły dorabiać do swojego świadczenia. Do 1989 r. dodatkowy dochód był jednak ograniczony do określonej wysokości. Po tej dacie zasadę tą zniesiono.

⁵⁰ W. Muszalski, *Ubezpieczenie...*, op. cit., s. 99–100.

⁵¹ Por. S. Pińkowska, *Publiczny system emerytalny w Wielkiej Brytanii*, „Polityka Społeczna” 2007, nr 2, s. 20–26.

⁵² Por. Z. Czajka, *Reformy emerytalne w Niemczech (z 2001 r.) i w Wielkiej Brytanii (w latach 90)*, „Polityka Społeczna” 2004, nr 1, s. 17–22, S. Pińkowska-Kamieniecka, *System zabezpieczenia emerytalnego w Wielkiej Brytanii*, „Ubezpieczenia społeczne. Teoria i praktyka” 2011, nr 3, s. 6–20 oraz M. Żukowski, *Zabezpieczenie emerytalne w Wielkiej Brytanii. Wnioski dla Polski*, „Polityka Społeczna” 1995, nr 5/6, s. 24–25.

Ubóstwo niektórych osób pobierających emerytury spowodowało wprowadzenie dodatkowych świadczeń zależnych od dochodu. Na początku były one wypłacane przez pomoc społeczną⁵³. Od 1966 r. nazwy i forma tej pomocy zmieniała się. Najpierw były to świadczenia dodatkowe⁵⁴, później wsparcie dochodowe⁵⁵, a na końcu minimalny dochód gwarantowany⁵⁶. Od 2003 r. zamiast minimalnego dochodu gwarantowanego funkcjonuje *pension credit* (PC)⁵⁷.

Świadczenia zależne od dochodu emeryta w latach 2009–2010 wyniosły 130 funtów w sytuacji gdy system emerytury podstawowej gwarantował jedynie 95 funtów.

W Wielkiej Brytanii zasiłki chorobowe przysługują przez okres do 28 tygodni w roku podatkowym. Wysokość zasiłku jest określona w zryczałtowanej kwocie zależnej od wysokości wynagrodzenia przynależnego do jednej z trzech grup zarobkowych. Zasiłki te nie przysługują przez pierwsze trzy dni niezdolności do pracy, a świadectwo lekarskie jest wymagane w razie nieobecności ponad 7 dni. Pracodawcy od 1983 r. wliczają ciężar zasiłków w rozliczenie płaconej składki ubezpieczeniowej.

Natomiast zasiłki macierzyńskie od 1982 r. są świadczeniem zryczałtowanym i nieskładkowym⁵⁸.

Warto wspomnieć o rozwijających się w Wielkiej Brytanii tzw. systemach pracowniczych. Funkcjonują one od dwudziestolecia międzywojennego w sektorze publicznym i prywatnym. Wzrost ich znaczenia po II wojnie światowej związany był:

- z szybkim rozwojem przemysłu i nadwyżkami środków, które można było przekazać na dodatkowe zabezpieczenie dla pracowników,
- z naciskiem związków zawodowych na pracodawców aby tworzyli emerytalne systemy pracownicze,
- z tworzeniem przez pracodawców dodatkowych zachęt do zatrudnienia.

System ten dynamicznie się rozwijał przez następne 3 dekady. Był wzorem udanego rozwiązania emerytalnego. System państwowy zabezpieczał minimalny poziom dochodu, natomiast system prywatny uczył indywidualnego oszczędzania. Udział prywatnych systemów pracowniczych wzrósł z 28,3 procenta w 1953 r. do 50,7 procenta w 2000 r.⁵⁹.

⁵³ Tzw. National assistance.

⁵⁴ Supplementary benefit.

⁵⁵ Income support, IS.

⁵⁶ Minimum income guarantee.

⁵⁷ Por. K. Nawrocka, *Firmhurst family house. Alternatywna forma pomocy ubogim rodzinom w Wielkiej Brytanii*, „Polityka Społeczna” 2006, nr 8, s. 26–30, J. Rosner, *Polityka społeczna w Wielkiej Brytanii*, „Biuletyn Towarzystwa Wolnej Wszechnicy Polskiej” 1976, nr 9/10, s. 53–65.

⁵⁸ Por. B. Tryfan, *Świadczenia rodzinne w Wielkiej Brytanii*, „Problemy Rodziny” 1994, nr 5, s. 39–43.

⁵⁹ Por. G. I. Clark, *The UK Occupational Pension System in Crisis*, [w:] *Britain's Pension Crisis: History and Policy*, Oxford 2006.

Zmiana struktury gospodarczej państwa z przewagi przemysłu na przewagę sektora usług spowodowały zatrzymanie się powyższej tendencji wzrostowej. W sektorze usług nie oferowano już uczestnictwa w systemach pracowniczych. Systemy o zdefiniowanym świadczeniu zaczęły być zastępowane systemami o zdefiniowanej składce⁶⁰.

W związku ze zmniejszeniem się roli systemów pracowniczych przygotowano kilka raportów dotyczących zabezpieczenia emerytalnego. Najbardziej znanym z nich był raport lorda Adaira Turnera z 2005 r. Raport ten proponował uruchomienie na potrzeby systemu emerytalnego prywatnych oszczędności.

Jak podaje Zofia Czepulis – Rutkowska raport ten proponował:

1. Stworzenie Narodowego Systemu Oszczędności Emerytalnych (*National Pension Savings Scheme, NPSS*).
2. Automatyczne włączenie do NPSS osób, które nie należą do systemu pracowniczego – ale będą mogły one podjąć decyzję o wyjściu z systemu.
3. Zobowiązanie pracodawców do wnoszenia składek na rzecz tego systemu – założono, że pracownicy będą wnosili 4 proc., pracodawca 3 proc., a rząd 1 proc. wynagrodzenia.
4. Dobrowolny udział osób pracujących na własny rachunek⁶¹.

Przedstawione w raporcie szacunki wskazywały, że powyższa reforma pracowniczych systemów emerytalnych ma zwiększyć liczbę oszczędzających, a przez to również kwotę zgromadzonych oszczędności. Doprowadzić do tego miała zmiana kultury oszczędzania w Wielkiej Brytanii. Realnie liczba osób oszczędzających mogłaby się zwiększyć do 5–8 mln. Rocznie osoby te oszczędzałyby ok 9 mln funtów. Natomiast wzrost składki spowodowałby zwiększenie rocznego dochodu emerytalnego od 5 do 8 mln funtów w 2050 r.

W październiku 2012 r. wprowadzono tzw. system automatycznego wejścia do systemu (*automatic enrolment*). System ten ma być stopniowo wprowadzony przez okres 6 lat. W latach 2012–2014 mają wejść do niego pracodawcy zatrudniający powyżej 250 pracowników, w latach 2014–2015 zatrudniający od 50 do 249 pracowników, natomiast w latach 2015–2017 zatrudniający poniżej 49 pracowników. Pracodawcy, którzy funkcjonują od 2012 r. mają wejść do systemu w latach 2017–2018⁶².

W nowym systemie emerytalnym pracownik może zgłosić sprzeciw wobec automatycznego przypisania go do niego. System ten obejmuje osoby, które: pracują

⁶⁰ Por. D. Natali, *Public/Private Mix in Pensions in Europe. The Role of State, Market and Social Partners in Supplementary Pensions*, "Working Paper" 2009, Nr 10.

⁶¹ Z. Czepulis-Rutkowska, *Przeobrażenia systemu emerytalnego w Wielkiej Brytanii*, „Ubezpieczenia społeczne. Teoria i praktyka” 2014, Nr 6, s. 16.

⁶² W. Sieczkowski, *Reforma systemu emerytalnego w Wielkiej Brytanii*, „Wiadomości Ubezpieczeniowe” 2014, nr 2, s. 123–139.

w Wielkiej Brytanii, mają ponad 22 lata, nie osiągnęły wieku emerytalnego, nie należą do systemu pracowniczego oraz zarabiają określoną kwotę rocznie⁶³.

Kwoty, od których ustala się składkę emerytalną mieszczą się w widełkach między 5.564 funty do 42.475 funtów. Mają one podlegać indeksacji. Poziom indeksacji w latach 2012–2017 ustalono na 2 proc., w latach 2017–2018 na 5 proc. oraz w 2018 r. na 8 proc.

Nowy system jest przez cały czas monitorowany pod kątem realizacji zamierzonych celów i może podlegać korektom.

Wysokość wypłacanych świadczeń z systemu państwowego tj. emerytury podstawowej oraz zależnej od zarobków nie pozwalała zrezygnować z pomocowych świadczeń zależnych od dochodu. Kolejny raport sformułował ideę zapewnienia wszystkim uprawnionym stałej kwoty na poziomie nieco niższym niż konieczne minimum.

Od 2007 r. zaczęto stopniowo przekształcać drugi segment emerytury tj. państwową emeryturę dodatkową (S2P) w świadczenie o stałej wysokości.

Zatem świadczenia minimalne emeryci będą uzyskiwać w ramach emerytury podstawowej oraz emerytury dodatkowej. Emerytury podstawowe (BSP) mają być ustalane w stosunku do przeciętnych wynagrodzeń w gospodarce. Nie będą jednak zależne od indywidualnych zarobków. Natomiast emerytury dodatkowe (S2P) mają być obliczane w stosunku do cen. Indeksację emerytury podstawowej zmieniono po 3 latach przyjmując, że jej podwyższenie będzie zależało od wzrostu najwyższego z trzech składników: inflacji, wzrostu płac albo 2,5 proc.

Aby podtrzymać obecny poziom życia osoby o wyższych zarobkach powinny przeznaczyć więcej środków na okres starości.

W 2011 r. ogłoszono w Wielkiej Brytanii tzw. zieloną księgę zatytułowaną *Państwowa emerytura na XXI wiek*⁶⁴.

Przyjęto w niej następujące założenia:

- sprawiedliwość – zapewnienie odpowiedniego poziomu zabezpieczenia dla wszystkich upośledzonych oraz zagwarantowanie, że wszystkie osoby z odpowiednią historią składkową będą uprawnione do państwowej emerytury powyżej poziomu świadczeń zależnych od dochodu, a także iż wszystkie grupy będą traktowane sprawiedliwie,
- odpowiedzialność indywidualna osoby będą podejmować odpowiedzialność za spełnienie swoich aspiracji emerytalnych w kontekście zwiększającej się długości życia,
- prostota – polega na uproszczeniu państwowej emerytury w ten sposób aby ludzie mogli łatwiej planować oszczędności emerytalne,

⁶³ W 2013 r. była to kwota 9440 funtów rocznie.

⁶⁴ Securing the Future of Pensions, www.pensionspolicyinstitute.org.uk, [data dostępu: 01.2016].

- wypłacalność – należy tak rozłożyć obciążenia aby państwo było stać na ich spełnienie bez obciążania następnych pokoleń⁶⁵.

Eksperci rządowi przedstawili szereg uwag do funkcjonującego systemu:

- uznali, że zbyt szerokie zastosowanie świadczeń zależnych od dochodu może być antybodźcem do tworzenia oszczędności,
- złożoność systemu powoduje niepewność co do przyszłych uprawnień: prawa do nich oraz ich wysokości,
- nierówności dochodowe wśród emerytów widoczne szczególnie u kobiet i osób uzyskujących niskie zarobki,
- problem wypłacalności systemu wobec starzejącego się społeczeństwa.

Obecnie trwają prace nad dalszą reformą systemu emerytalnego w Wielkiej Brytanii. Rozważane są dwie możliwości.

1. przyspieszenie reformy emerytalnej tak aby system emerytur państwowych stał się systemem dwóch kwotowych filarów w 2020 r. a nie jak planowano w 2030 r.
2. stworzenie jednofilarowego kwotowego systemu powyżej minimalnego dochodu dla osób osiągających wiek emerytalny w 2016 r.

Dalsze prace dotyczyły kalkulacji skutków wprowadzenia powyższych propozycji. Propozycja dotycząca wprowadzenia jednofilarowego systemu emerytalnego na poziomie kryterium dochodowego dla emerytów tzw. *Guarantee Credit* oznaczałaby właściwie wprowadzenie tzw. emerytury obywatelskiej⁶⁶.

Oceny skutków wprowadzenia powyższych koncepcji dokonał Instytut Polityki Emerytalnej⁶⁷. Przeanalizował on korzyści jakie uzyskaliby przyszli emeryci oraz finansowe skutki dla systemów zakładowych w prywatnym i publicznym sektorze⁶⁸.

Wprowadzenie emerytury obywatelskiej według raportu Instytutu doprowadziłoby do wzrostu dochodu emerytalnego:

- części kobiet i opiekunów, którzy wycofali się z rynku pracy przed 2002 r. albo mieli niskie dochody i nie mieli uprawnień do emerytury,
- pracujących na własny rachunek, z możliwością jednak podniesienia składki w przyszłości,
- bezrobotnych starających się o zasiłek dla poszukujących pracy,
- małżeństw emerytów,
- starszych emerytów oraz tych, którzy nie występują o świadczenie zależne od dochodu⁶⁹.

⁶⁵ Z. Czepulis-Rutkowska, *Przeobrażenia ...*, op. cit., s. 17.

⁶⁶ W 2010 r. proponowano aby emerytom wypłacano 140 funtów tygodniowo.

⁶⁷ Pension Policy Institute.

⁶⁸ Raport *An Assessment of the Government's Options for State Pension Reform*, June 2011, www.pensionpolicyinstitute.org.uk, [data dostępu: 12.2015].

⁶⁹ Z. Czepulis-Rutkowska, *Przeobrażenia ...*, op. cit., s. 17.

Kalkulacja kosztów określiła, że do 2034 r. możliwy byłby wzrost dochodu 6,8 mln emerytów. Równocześnie możliwe byłoby ograniczenie dochodu około 5,2 mln emerytów⁷⁰. Obniżona byłaby również liczba osób pobierających świadczenia emerytalne zależne od dochodu. Liczba osób pobierających *pension credit* spadłaby z 35 proc. tj. około 4,4 mln emerytów do 5 proc. – około 0,8 mln.

Według przygotowanego raportu pełny koszt wprowadzenia emerytury obywatelskiej byłby neutralny. Wprowadzenie tej emerytury zmniejszyłoby natomiast liczbę negatywnych cech systemu emerytalnego w Wielkiej Brytanii.

System emerytalny w Wielkiej Brytanii funkcjonujący pod koniec XX wieku jest przykładem połączenia rozwiązań państwowych i prywatnych. Do lat – 90 tych system ten uważany był jako pozytywny przykład połączenia obu rozwiązań. Podkreślano, że system państwowy był wypłacalny finansowo oraz zapewniał niski ale wystarczający poziom świadczeń. Bardzo ważną rolę spełniał również system prywatny, głównie oferowany w miejscu pracy tzw. drugi filar emerytalny.

Z czasem pojawiły się jednak problemy związane z nierównością i zagrożeniami dla wypłacalności.

Rezultatem dużej ilości zmian systemowych było wprowadzenie w końcu systemu emerytury w stałej kwocie określanej jako emerytura obywatelska.

Obecny system, na który składają się dwa filary tj. emerytura podstawowa i emerytura pracownicza nie zapewnia wysokiej stopy zastąpienia. System ten ma jednak zabezpieczać przed ubóstwem oraz ograniczyć świadczenia zależne od dochodu, czyli zachęcać do indywidualnego oszczędzania.

Mając na uwadze wprowadzone zmiany brytyjski system emerytalny w dalszym ciągu opiera się na podstawowej idei wywodzącej się z raportu Beveridge'a. Rząd brytyjski cały czas reaguje na pojawiające się wyzwania oraz angażuje się w pierwszy filar państwowy oraz w filar systemów pracowniczych.

Podstawowe wyzwania się nie zmieniły: są to ochrona przed ubóstwem w starszym wieku, kontrola kosztów emerytalnych oraz kwestia oszczędzania na starość.

Bibliografia

- Clark G. I., *The UK Occupational Pension System in Crisis*, [w:] *Britain's Pension Crisis: History and Policy*, Oxford 2006.
- Czajka Z., *Reformy emerytalne w Niemczech (z 2001 r.) i w Wielkiej Brytanii (w latach 90)*, „Polityka Społeczna” 2004, nr 1, s. 17–22.
- Czepulis-Rutkowska Z., *Przeobrażenia systemu emerytalnego w Wielkiej Brytanii*, „Ubezpieczenia społeczne. Teoria i praktyka” 2014, nr 6.
- Ginn J., *Kobiety a reforma systemu emerytalnego na przykładzie Wielkiej Brytanii*, „Biuletyn CE UW” 2000, nr 2.

⁷⁰ Wzrost ten wynosiłby około 23 funtów tygodniowo, natomiast ograniczenie około 18 funtów.

- Golinowska S., Szczur M., *Emerytury dodatkowe w Belgii*, „Polityka Społeczna” 1995, nr 5/6.
- Grzywnowicz S., *Nowe aspekty polityki socjalnej państw Europy Zachodniej (na przykładzie Austrii)*. „Biuletyn Instytutu Gospodarczo-Społecznego” 1976, nr 3.
- Jaśko-Dubiel I., *Prawa i obowiązki bezrobotnych w Belgii*, „Służba Pracownicza” 1991, nr 4.
- Kaczyński L., *Pojęcie zabezpieczenia społecznego i kryteria rozróżniania jego technik*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1986, nr 7–8.
- Knyżewska J., Sypniewska G., *Europejskie systemy zabezpieczenia społecznego. Cz. 1. Austria*, „Służba Pracownicza” 2006, nr 12.
- Knyżewska J., *System zabezpieczenia społecznego w Austrii po otwarciu rynku pracy*, „Służba Pracownicza” 2011, nr 6.
- Koptas G., *Bezrobocie w Wielkiej Brytanii. Interwencjonizm w parze z liberalizmem*, „Rzeczpospolita” 1990, nr 290.
- Krzyszkowski J., *Dylematy polityki społecznej i pomocy społecznej w Wielkiej Brytanii*, „Polityka Społeczna” 1997, nr 1, s. 14–19.
- Lach D. E., *Ubezpieczenie chorobowe w Niemczech i Austrii jako realizacja ubezpieczeniowego modelu zabezpieczenia społecznego w zakresie ochrony zdrowia*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2001, nr 10.
- Lipka A., *Ubezpieczenia społeczne w Austrii. Wybrane problemy*, „Polityka Społeczna” 1992, Nr 1.
- Magnuszewska-Otulak G., *Projekt reformy zabezpieczenia społecznego w Wielkiej Brytanii – raport Fowlera*, „Praca Socjalna” 1987, nr 2.
- Magnuszewska-Otulak G., *Projekt reformy zabezpieczenia społecznego w Wielkiej Brytanii*. „Polityka Społeczna” 1987, nr 5/6.
- Munz R., H. Wintersberger H., *Problemy polityki społecznej w Austrii*, „Polityka Społeczna” 1985, nr 10.
- Munz R., H. Wintersberger H., *Ubezpieczenia emerytalne i na wypadek bezrobocia w Austrii*, „Polityka Społeczna” 1985, nr 11/12.
- Muszalski W., *Polityka społeczna w Belgii*, „Biuletyn Towarzystwa Wolnej Wszelchnicy Polskiej” 1976, nr 9/10.
- Muszalski W., *Ubezpieczenie społeczne*, Warszawa 2004.
- Natali D., *Public/Private Mix in Pensions in Europe. The Role of State, Market and Social Partners in Supplementary Pensions*, “Working Paper” 2009, Nr 10.
- Nawrocka K., *Firmhurst family house. Alternatywna forma pomocy ubogim rodzinom w Wielkiej Brytanii*, „Polityka Społeczna” 2006, nr 8.
- Orgelbrand J. K., *Ubezpieczenia społeczne w Belgii*, „Polityka Społeczna” 1975, nr 1.

- Pieńkowska S., *Publiczny system emerytalny w Wielkiej Brytanii*, „Polityka Społeczna” 2007, nr 2.
- Pieńkowska-Kamieniecka S., *System zabezpieczenia emerytalnego w Wielkiej Brytanii*, „Ubezpieczenia społeczne. Teoria i praktyka” 2011, nr 3.
- Rosner J., *Polityka społeczna w Wielkiej Brytanii*, „Biuletyn Towarzystwa Wolnej Wszechnicy Polskiej” 1976, nr 9/10.
- Sadowski Z., *Organizacja i funkcjonowanie systemu zatrudnienia i zabezpieczenia społecznego w Belgii*, IPiSS, Warszawa 1990.
- Sieczkowski W., *Reforma systemu emerytalnego w Wielkiej Brytanii*, „Wiadomości Ubezpieczeniowe” 2014, nr 2.
- Tryfan B., *Świadczenia rodzinne w Wielkiej Brytanii*, „Problemy Rodziny” 1994, nr 5.
- Żukowski M., *Zabezpieczenie emerytalne w Wielkiej Brytanii. Wnioski dla Polski*, „Polityka Społeczna” 1995, nr 5/6.
- Żukowski M., *Kilka informacji o ubezpieczeniu z tytułu bezrobocia w niektórych krajach kapitalistycznych. [Dot. USA, Wielkiej Brytanii i NRF]*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1971, nr 11.

dr inż. Bogdan Michailiuk

Wyższa Szkoła Ekonomii i Innowacji w Lublinie,
Akademia Obrony Narodowej w Warszawie

Miejsce ochrony ludności i ratownictwa w systemie bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej

The Significance of rescue and civil protection in the national security system of the Republic of Poland

Streszczenie

Ochrona ludności polega na realizacji przedsięwzięć zmierzających do zapewnienia bezpieczeństwa ludziom, mieniu i środowisku w sytuacji wystąpienia zagrożeń spowodowanych zarówno działaniem sił przyrody i rozwojem cywilizacyjnym, jak również działaniami wojennymi czy terrorystycznymi.

Podsystem ratownictwa i ochrony ludności pełni istotną rolę w systemie bezpieczeństwa narodowego naszego państwa. Ze względu na wydzielony obszar działania, warto, by podległe służby były dobrze skoordynowane, a kompetencje właściwie przydzielone.

Służby ratownictwa i ochrony ludności powinny być wyposażone w wiedzę o zagrożeniach – ich rodzaju, skali występowania, rodzaju i skali skutków w odniesieniu do ludzi, zwierząt, środowiska i dóbr materialnych.

Summary

Civil protection includes activities aimed at providing security to people, assets and environment in case of threats caused by nature itself and civilization development, warfare or terrorist actions.

Rescue and civil protection subsystem plays an important role in the national security system of our country. Taking into account the specific area of activities, it is crucial that subordinate services should be properly coordinated and their competences distributed properly.

Rescue and civil protection services should properly understand the nature of threats – their types, range as well as types and range of negative effects they can produce concerning people, animals, environment and material assets.

Słowa kluczowe: ochrona ludności, ratownictwo, obrona cywilna, bezpieczeństwo, system bezpieczeństwa RP

Keywords: civil protection, rescue, safety, the national security system of the republic of Poland

„Zorganizowanym i przygotowanym do obrony przeciwlotniczo-gazowej nic grozić nie będzie”

Wstęp

Pierwsze strony gazet oraz ekrany naszych telewizorów praktycznie dzień w dzień ukazują obrazy różnych konfliktów i katastrof, jakie mają miejsce na ziemskim globie. Niemal wszystkie relacje z miejsc zagrożonych oscylują wokół jednego stwierdzenia – by w możliwie jak najkrótszym czasie nieść pomoc potrzebującym. Bez względu na fakt, czy dane zdarzenie jest efektem działania człowieka czy sił natury, najistotniejsze jest, by reakcja była adekwatna, szybka i skuteczna. Ważną rolę pełni w tym miejscu „czynniki ludzki”. Mianowicie chodzi o to, by jednostki, które podejmują zadania związane z ratownictwem i ochroną ludności były kompetentne i opanowane, jak również by wykazywały umiejętność szybkiej i efektywnej współpracy w zespole. To właśnie od służb ratownictwa i ochrony ludności zależy przyszłość ludzi i mienia z miejsca zagrożenia. W obliczu tego typu zdarzeń warto by podejmować wszelkiego rodzaju działania, by nasze służby ochrony ludności i ratownictwa nie zawiodły, kiedy okażą się niezbędne.

Podsystem ratownictwa i ochrony ludności pełni istotną rolę w systemie bezpieczeństwa narodowego naszego państwa. Z uwagi na wydzielony obszar działania, ważne jest, by podległe służby były właściwie skoordynowane, a kompetencje czytelnie przydzielone tak, by się nie dublowały.

Współczesne wyzwania i zagrożenia jeszcze nigdy tak bardzo nie dotyczyły człowieka, mienia, środowiska i infrastruktury jak współcześnie².

Ochrona ludności i ratownictwo – charakterystyka

Termin „ochrona ludności” należy do zbioru pojęć, które intuicyjnie rozumiane są powszechnie stosowane w aktach prawnych. Bardzo często błędnie ochronę ludności stawia się na równi z obroną cywilną. Na przestrzeni ostatnich dziesięcioleci dokonała się na tym polu znaczna ewolucja, rozgraniczająca mocno oba terminy. Ochrona ludności znajduje się w zakresie obowiązków obrony cywilnej, aczkolwiek zakres jej działalności znacznie wykracza poza obszar obrony cywilnej, stąd niewłaściwe jest utożsamianie tych określeń ze sobą.

¹ Sentencja, którą opatrzone był tytuł „Biuletynu Gazowego”, pierwszego pisma poświęconego zagadnieniom Obrony Przeciwlotniczo-Gazowej, inicjująca proces formowania się sfery obronności kraju oraz krzemiąca potrzebę ochrony ludności i obrony cywilnej kraju.

² A. Skrabacz, *Ochrona ludności w Polsce w XXI wieku. Wyzwania, uwarunkowania, perspektywy*, Merkeriusz Agmarkt s.c., Wyd. 1, Tarnów 2006, s. 38.

Obrona cywilna ma na celu³:

1. ochronę ludności, zakładów pracy i urządzeń użyteczności publicznej oraz dóbr kultury;
2. ratowanie, udzielanie pomocy poszkodowanym w czasie trwania wojny;
3. współdziałanie w zwalczaniu klęsk żywiołowych oraz zagrożeń środowiska, a także usuwanie ich skutków.

Problematykę obrony cywilnej, a zatem również ochrony ludności i ratownictwa, regulują w Polsce dwa kluczowe akty prawne: *Ustawa o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej*⁴ oraz *Rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie obrony cywilnej*⁵.

Ochrona ludności polega na ochronie ludności cywilnej i osób cywilnych⁶ i obejmuje zarówno działania administracji publicznej, jak i te indywidualne, ukierunkowane na zapewnienie bezpieczeństwa życia i zdrowia osób oraz ich mienia. Ma na celu utrzymanie sprzyjających warunków środowiskowych dla ich przetrwania, pomocy socjalnej i psychologicznej poszkodowanym, osłony prawnej oraz ich przygotowania edukacyjnego i sprawnościowego do radzenia sobie w trakcie katastrof, klęsk żywiołowych i konfliktów zbrojnych oraz bezpośrednio po nich⁷.

Zgodnie z zapisem Konwencji Genewskiej⁸ ochrona ludności stanowi jedno z zadań obrony cywilnej i obejmuje przedsięwzięcia zapewniające przetrwanie ludzi w czasie kataklizmu i na wypadek wojny.

Ochrona ludności to zatem ta sfera bezpieczeństwa, która w głównej mierze skupia swoje zainteresowanie na zapewnieniu bytu człowieka, bez względu na rodzaj przyczyny jego zagrożenia. Lokalizację ochrony ludności w ogólnym układzie zagrożeń obrazuje rysunek 1.

³ Art. 137 Ustawy z dnia 21 listopada 1967 roku o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. 2013, poz. 852).

⁴ Ustawa z dnia 21 listopada 1967 roku o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. 2013, poz. 852).

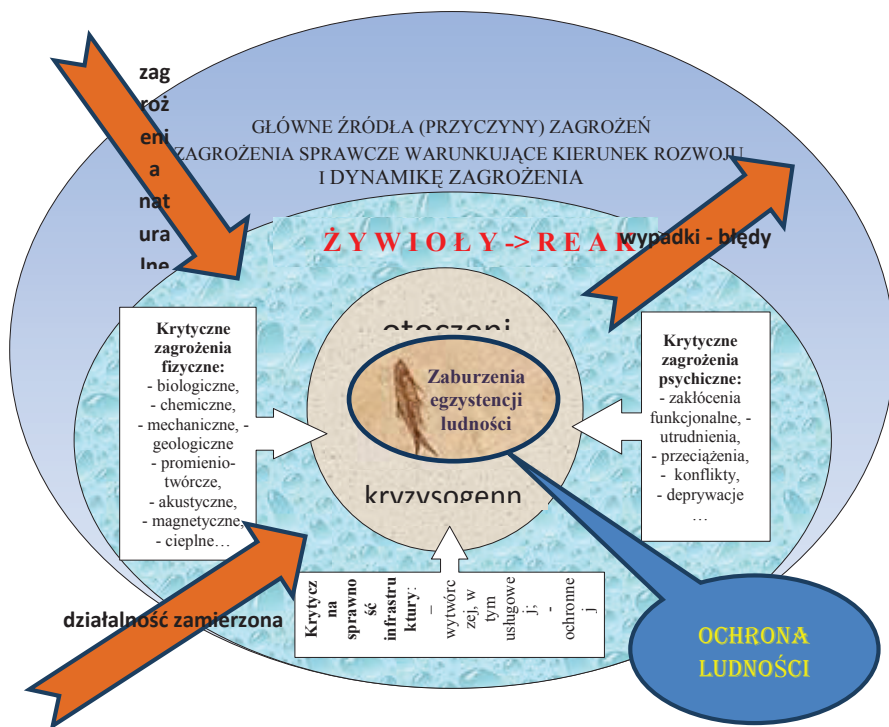
⁵ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 września 1993 roku w sprawie obrony cywilnej (Dz. U. 1993 Nr 93, poz. 429 z późn. zm.).

⁶ Zgodnie z treścią art. 50 ust. 2 *Protokołu Dodatkowego do Konwencji Genewskich* z dnia 12 sierpnia 1949 roku, *dotyczącego ochrony ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych (Protokół I)* sporządzone w Genewie dnia 8 czerwca 1977 roku (Dz. U. 1992 Nr 41, poz. 175) ludność cywilna obejmuje wszystkie osoby cywilne.

⁷ Ibidem, art. 61.

⁸ *Konwencja Genewska* z dnia 12 sierpnia 1949 roku o ochronie ofiar wojny.

Rys. 1. Umiejscowienie ochrony ludności w ogólnej problematyce zagrożeń



Źródło: opracowanie własne na podstawie http://www.brandt.net.pl/data/Image/Ochrona_Ludnosci.jpg, (data dostępu: 14.01.2014).

Autorzy projektu ustawy o ochronie ludności z dnia 31 sierpnia 2009 r. zdefiniowali przedmiot dokumentu jako: „zintegrowaną działalność organów administracji publicznej i podmiotów realizujących zadania ochrony ludności”⁹, której celem jest „zapewnienie bezpieczeństwa obywateli, porządku publicznego, ochronę życia i zdrowia osób przebywających na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz ochronę mienia, środowiska i dziedzictwa kulturowego na wypadek wystąpienia sytuacji zagrożenia”¹⁰. W najnowszym projekcie założeń do projektu ustawy o ochronie ludności z dn. 17 marca 2015 r. zdefiniowano ochronę ludności jako „działania mające na celu zapewnienie warunków niezbędnych dla ochrony życia i zdrowia ludzi oraz zapewnienie podstawowych warunków w sytuacji przetrwania w sytuacjach

⁹ Art. 2 ustawy z dnia 31 sierpnia 2009 r. o ochronie ludności (projekt ustawy).

¹⁰ Ibidem.

zagrożenia”¹¹. Istotnym jawi się zapis mówiący o tym, iż „ochronie, w przypadku wystąpienia sytuacji zagrożenia, podlega ludność znajdująca się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz w polskiej strefie odpowiedzialności za poszukiwanie i ratownictwo, a także mienie, środowisko i dziedzictwo kulturowe”¹².

Najnowszy projekt założeń do projektu ustawy o ochronie ludności wskazuje działania, których podjęcie pozwoli osiągnąć wyżej wskazane cele:

1. „związane z możliwością wystąpienia sytuacji zagrożenia, polegające na:
 - analizie potencjalnych zagrożeń i ocenie ryzyka oraz monitorowaniu zagrożeń i szacowaniu ryzyka ich wystąpienia;
 - prowadzeniu edukacji społeczeństwa z zakresu ochrony ludności, w tym kształtowanie świadomości zagrożeń i adekwatnych zachowań społecznych, również wynikających z zagrożeń czasu wojny;
 - przygotowaniu i szkoleniu podmiotów realizujących zadania z zakresu ochrony ludności do współdziałania, w tym prowadzenie ćwiczeń;
 - programowaniu działań z zakresu ochrony ludności, w szczególności poprzez opracowywanie i wdrażanie programów ratownictwa i ochrony ludności;
 - przygotowaniu warunków do ochrony ludności, w tym warunków do ewakuacji ludności;
 - tworzeniu zasobów ochrony ludności.
2. związane z wystąpieniem sytuacji zagrożenia, polegające na:
 - ostrzeganiu, alarmowaniu i informowaniu ludności;
 - wymianie i analizowaniu informacji pochodzących z systemów monitorowania zagrożeń pomiędzy podmiotami realizującymi zadania z zakresu ochrony ludności;
 - wskazywaniu i oznaczaniu stref niebezpiecznych;
 - prowadzeniu działań ratowniczych w rozumieniu art. 2 pkt 2 ustawy z dn. 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (Dz. U. Nr 178, poz. 1380 z późn. zm.)¹³;
 - prowadzeniu ewakuacji ludności;
 - zapewnieniu osobom poszkodowanym lub ewakuowanym pomocy doraźnej;
 - informowaniu rodzin o osobach poszkodowanych;

¹¹ *Projekt założeń do projektu ustawy o ochronie ludności* z dnia 17 marca 2015 r., s. 5, dostęp internetowy: http://miasta-polskie.pl/zwiazekmp/portal/web/uploads/pub/pages/page_112/text_images/scan%20pisma%20z%20dn%20%2017%2003_1.pdf [data dostępu: 11.08.2015].

¹² Ibidem.

¹³ Zgodnie ze wskazanym artykułem „działania ratownicze” obejmują każdą czynność podjętą w celu ochrony życia, zdrowia, mienia lub środowiska, a także likwidację przyczyn powstania pożaru, wystąpienia klęski żywiołowej lub innego miejscowego zagrożenia.

- zapewnieniu warunków do identyfikacji osób poszkodowanych”¹⁴.

Powyżej wskazana definicja póki co znajduje się na kartach najnowszej wersji projektu założeń do projektu ustawy o ochronie ludności, natomiast aktualnie, w praktyce, realizacja przedsięwzięć ukierunkowanych na zapewnienie bezpieczeństwa ludziom i ich otoczeniu – w razie wystąpienia zagrożeń spowodowanych zarówno działaniem sił przyrody (klęski żywiołowe) i rozwojem cywilizacyjnym (awarie, katastrofy), jak i działaniami wojennymi terrorystycznymi – obejmuje umownie cztery fazy. Są to¹⁵:

1. zapobieganie (działania minimalizujące straty) – prace legislacyjne, planowanie, tworzenie zapasów, budowa struktur organizacyjnych, konstruowanie budowli i systemów zabezpieczających (ukrycia, schrony, wały przeciwpowodziowe), kontrola (graniczna, przewozowa, itp.),
2. osiągnięcie gotowości – ustawiczne badania, doskonalenie służb ratowniczych, ich wyposażanie, edukacja społeczeństwa, symulacje i ćwiczenia, opracowywanie procedur działania;
3. reagowanie na zagrożenia – organizowanie ośrodków kierowania i koordynacji, poszukiwanie i udzielanie pomocy poszkodowanym, likwidacja ognisk zagrożeń, mobilizowanie służb ratowniczych i ochotników, przepływ informacji na linii służby – władze, środki masowego przekazu i społeczeństwo;
4. odbudowę (przywracanie stanu sprzed zdarzenia) – określanie strat, informowanie o prawach i obowiązkach, sprawne administrowanie, aktywizacja odbudowy zniszczeń i uszkodzeń, analizowanie potrzeb i realizacja zobowiązań, zagwarantowanie dostępu do pomocy społecznej, konstruktywne wnioski i propozycje.

Reasumując, do zadań ochrony ludności należy między innymi określenie zagrożeń, przeciwdziałanie ich powstawaniu oraz zapewnienie ochrony ludności w okresie zagrożeń, w tym w czasie wojny, a także organizacja i zapewnienie funkcjonowania systemu zarządzania kryzysowego.

Zasadniczym elementem ochrony ludności, wykonującym działania zarówno doraźne, z zakresu reagowania na zagrożenia, ale także stosownego planowania, są naczelne i centralne organizacje administracji publicznej, czyli właściwi Ministrowie, Komendant Państwowej Straży Pożarnej (PSP), szef Obrony Cywilnej Kraju oraz naczelnicy inspektorzy.

Organami administracji publicznej właściwymi w sprawach ochrony ludności pozostają terenowe organy administracji publicznej – wojewodowie, starosto-

¹⁴ Projekt założeń do projektu ustawy o ochronie ludności z dnia 17 marca 2015 r., s. 6–7, dostęp internetowy: http://miasta-polskie.pl/zwiazekmp/portal/web/uploads/pub/pages/page_112/text_images/scan%20pisma%20z%20dn%20%2017%2003_1.pdf [data dostępu: 11.08.2015].

¹⁵ B. Michailiuk, *Ochrona ludności i ratownictwo*, [w:] D. Majchrzak (red.), *Zarządzanie kryzysowe w wymiarze lokalnym. Organizacja, procedury, organy i instytucje*, AON, Warszawa 2014, s. 245–246.

wie, wójtowie lub burmistrzowie (prezydenci miast) przy wsparciu rad powiatu, zarządu województwa, marszałka województwa oraz Komendant Główny Państwowej Straży Pożarnej i ministrowie kierujący działami administracji rządowej nadzorujący podmioty realizujące zadania z zakresu ochrony ludności. Kluczowe w tym miejscu wydaje się być koordynowanie działań ratowniczych oraz kierowanie siłami ratowniczymi i ewakuacją ludności przy pomocy miejskiego zespołu reagowania, mobilizacyjne przygotowanie do rozwinięcia służb dla realizacji zadań ochrony ludności cywilnej w okresie wojny, organizacja szkolenia ludności w dziedzinie powszechnej samoobrony¹⁶.

Działania w zakresie ochrony ludności są podejmowane w każdych warunkach i stanach funkcjonowania państwa¹⁷. Można wyodrębnić trzy stany realizacji tego rodzaju zadań¹⁸:

1. czuwanie i doraźne reagowanie – codzienne rutynowe czynności podczas ratowania osób, mienia, środowiska oraz likwidację niepożądanych skutków; mieści się w tym zakresie podejmowanie czynności zmierzających do zapobiegania i przeciwdziałania zagrożeniom;
2. reagowanie w obliczu zagrożenia prowadzącego bezpośrednio do stanu kryzysowego oraz podczas kryzysu;
3. ochrona ludności w czasie wojny, zgodnie z poszanowaniem zasad prawa międzynarodowego.

Ochrona ludności występuje w formie ochrony zbiorowej oraz indywidualnej. Na poziomie zbiorowym prowadzona jest przez instytucje państwowe i obejmuje takie działania, jak ewakuacja, tworzenie miejsc schronienia, wykrywanie zagrożeń i alarmowanie o nich. Z kolei na poziomie indywidualnym opiera się na zasobie wiedzy każdego pojedynczego obywatela odnośnie zachowania się w obliczu zagrożenia (m.in. znajomość zasad pierwszej pomocy, ewakuacji, sygnałów alarmowych, gromadzenia zapasów wody i żywności).

Podejmując temat ratownictwa, najogólniej można by je określić jako organizację niesienia pomocy w sytuacjach nieszczęśliwych zdarzeń. Obecnie zjawisko stanowi niejako pierwszą linię ochrony i obrony narodowej.

Zdolności ratownicze oraz sprawność zawodowych i ochotniczych formacji ratowniczych, na czele z państwową i ochotniczą strażą pożarną, ratownictwem

¹⁶ *Nowy Projekt założeń...* zawiera bardzo rozległy opis wytycznych dla poszczególnych organów w kwestii ochrony ludności. Zob.: *Projekt założeń do projektu ustawy o ochronie ludności* z dnia 17 marca 2015 r., s. 7–12, dostęp internetowy: http://miasta-polskie.pl/zwiazekmp/portal/web/uploads/pub/pages/page_112/text_images/scan%20pisma%20z%20dn%20%2017%2003_1.pdf [data dostępu: 11.08.2015].

¹⁷ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 roku w sprawie gotowości obronnej państwa (Dz. U. 2004 Nr 219, poz. 2218) wprowadza 3 stany gotowości obronnej państwa: stan stałej gotowości obronnej państwa, stan gotowości obronnej państwa czasu kryzysu, stan gotowości obronnej państwa czasu wojny.

¹⁸ B. Michailiuk, *Ochrona ludności i ratownictwo...*, op. cit., s. 246.

medycznym, chemicznym i morskim, wspieranych przez siły ratownicze wojska stanowią niezwykle istotne ogniwo współczesnej ochrony i obrony narodowej¹⁹.

Nowy słownik języka polskiego PWN postrzega ratownictwo jako działalność, której celem jest ratowanie ludzi lub rzeczy znajdujących się w niebezpieczeństwie, a ponadto ludzi i środków zaangażowanych w taką działalność. Czynność ratowania zaś polega na oddaleniu jakiegoś niebezpieczeństwa, (...) zwłaszcza groźby śmierci lub zniszczenia²⁰.

Warto by w tym miejscu rozgraniczyć pojęcia ratownictwa i czynności ratowania. Poprzez ratownictwo rozumie się bowiem działalność prowadzoną na wszystkich szczeblach organizacji państwa we wszystkich jego stanach (w czasie pokoju, kryzysu i wojny) za pomocą różnorodnych metod, sił i środków, która zmierza do ratowania życia ludzkiego i dóbr materialnych. Czynność ratowania natomiast oznacza pomoc w trudnej nagłej sytuacji, która zagraża życiu ofiar i ratowników oraz zniszczeniem środowiska i ważnych elementów dorobku materialnego i kulturalnego.

Często stosowana typologia ratownictwa dzieli zjawisko ze względu na zasięg działań ratowniczych. Biorąc pod uwagę powyższe kryterium, można wyodrębnić: ratownictwo międzynarodowe, krajowe (państwowe), wojewódzkie, powiatowe, gminne i lokalne.

Ratownictwo państwowe różnicuje zjawisko ze względu na rodzaj użytych sił ratowniczych (m.in. ratownictwo medyczne, wojskowe, chemiczne, kolejowe, górnicze) oraz ze względu na rodzaj zdarzenia (m.in. ratownictwo drogowe, kolejowe, morskie, lotnicze, pożarowe, powodziowe, radiacyjne).

Akcje ratunkowe są organizowane i prowadzone dla ratowania i udzielania pomocy ludności poszkodowanej w wyniku działań zbrojnych, klęsk żywiołowych i innych podobnych zdarzeń, jak np. zagrożenia środowiska²¹. Obowiązek organizowania i prowadzenia akcji ratunkowych podczas wojny należy do szefów obrony cywilnej i kierownikach (właścicielach) zakładów pracy. Wyżej wymienieni dysponują odpowiednio przygotowanymi pod kątem kompetencji i wyposażenia formacjami obrony cywilnej. To komendanci tych formacji kierują akcjami ratunkowymi, a na czas ich trwania kierujący wykorzystują wszelkie dostępne siły i środki przeznaczone do udziału w akcji.

Nie sposób na kartach niniejszego artykułu omówić wszelkie specyficzne elementy organizacji akcji ratowniczej właściwej dla różnego rodzaju służb ratowniczych podległych pod różne resorty. Każda z nich tworzy bowiem własną metodykę postępowania, wynikającą każdorazowo ze specyfiki danej sytuacji. Ze względu na wieloletnią pracę autora w strukturach wojsk chemicznych, to właśnie na przykładzie awarii chemicznej ukazany zostanie zestaw celów i zadań reali-

¹⁹ Ibidem.

²⁰ *Nowy słownik języka polskiego* PWN, PWN, Warszawa 2000, s. 415–416.

²¹ F.R. Krynojewski, *Obrona cywilna Rzeczypospolitej Polskiej*, Difin, Warszawa 2012, s. 86.

zowanych etapowo w rejonie awarii. Ponadto, za wyborem tła akcji ratowniczej przemawia fakt, iż owo działanie jest tożsame dla wszystkich służb, które staną w obliczu tego rodzaju zagrożenia.

Można wyróżnić następujące fazy akcji ratowniczej²²:

1. identyfikację substancji, wskazanie stref skażenia i zasięgu zagrożeń;
2. uaktywnienie systemu alarmowania, ostrzegania i powiadamiania o skażeniach;
3. ewakuację ludności z zagrożonej strefy oraz udzielanie jej pierwszej pomocy medycznej;
4. likwidację źródeł emisji oraz niszczenie i neutralizację już uwolnionej substancji toksycznej;
5. dekontaminację służb ratowniczych;
6. rekultywację środowiska w rejonie awarii.

Najistotniejszym etapem organizacyjnym akcji ratowniczej, poza niesieniem pomocy medycznej poszkodowanym, jest niszczenie i neutralizacja TSP²³ w rejonie awarii.

Do najważniejszych celów – etapów w realizacji na tym polu można zaliczyć²⁴:

1. wskazanie rejonu zniszczenia – podział rejonu awarii;
2. ograniczenie źródła emisji gazu, wycieku cieczy, rozsypu substancji stałej;
3. ograniczenie proliferacji uwolnionej substancji:
 - do atmosfery poprzez stawianie kurtyn wodnych czy obniżenie intensywności parowania;
 - do wód powierzchniowych przez uszczelnienie systemu kanalizacyjnego;
 - do gruntu i wód gruntowych przez wydzielanie rowów wyłożonych folią;
4. zbieranie mechaniczne i sorbentowe toksycznej substancji i jej transport do rejonu zniszczenia;
5. neutralizację toksycznej substancji w rejonie awarii bądź w określonym miejscu;
6. oczyszczenie i neutralizację rejonu awarii z pozostałości TSP.

Schemat organizacji akcji ratowniczej prowadzonej w rejonie awarii ilustruje rysunek nr 2.

Każda ze służb ratowniczych w odmienny, charakterystyczny dla siebie sposób dokonuje podziału rejonu akcji ratowniczej. Ogólnie można by przyjąć za uzasadniony podział rejonu akcji ratowniczej na trzy strefy:

²² <http://www.ratownictwo.chem.pl/meto.htm>, [data dostępu: 09.01.2014].

²³ TSP – toksyczne środki przemysłowe; związki chemiczne o właściwościach trujących, wykorzystywane w dużych ilościach zwłaszcza w przemyśle oraz w transporcie. TSP charakteryzuje zdolność łatwego uwalniania do atmosfery na skutek zniszczenia bądź awarii urządzeń. Posiadają one zróżnicowane właściwości, których specyfika nie pozwala ich sklasyfikować zgodnie z kryteriami klasycznego podziału trucizn oraz środków trujących. Podstawą klasyfikacji jest tutaj punkt widzenia Obrony Cywilnej oraz podmiotów podejmujących działania na rzecz ochrony przed skażeniami ludności i udzielania pomocy poszkodowanym (więcej na stronie: <http://www.obronacywilna.pl/10-zarzadzanie-kryzysowe.html>).

²⁴ <http://www.ratownictwo.chem.pl/meto.htm>, [data dostępu: 09.01.2014].

Podmioty ratownictwa i ochrony ludności

Zasadniczym zadaniem państwa jest zapewnienie obywatelom ochrony życia i mienia w każdym czasie i w każdych warunkach. Dokładnie precyzują to zawarte w Konstytucji gwarancje ochrony przed katastrofalnymi zagrożeniami przemysłowymi, klęskami żywiołowymi i skutkami działań zbrojnych. Organy administracji rządowej i samorządowej zostały zobligowane do sprostania tym zadaniom zarówno w czasie pokoju, jak i podczas wojny.

Ochronie ludności i likwidacji lokalnych zagrożeń w czasie pokoju służą etatowe siły ratownicze [Państwowa Straż Pożarna, Policja, służby (medyczne, sanitarno-epidemiologiczne, weterynaryjne, ochrony środowiska i inne)] oraz wydzielone pododdziały sił zbrojnych, a także – przy znacznych rozmiarach zagrożenia – ludność cywilna. Mają one za zadanie udzielać niezbędnej pomocy w przypadku wystąpienia wypadków drogowych, kolejowych, awarii sieci elektrycznych i gazowych.

Działaniami ratowniczymi w okresie pokoju kieruje wyznaczona osoba z PSP, która koordynuje podejmowane działania z właściwym miejscowo organem samorządu terytorialnego (wójtem, burmistrzem, starostą, wojewodą – zależnie od rozmiaru zagrożenia).

W okresie wojny likwidację nadzwyczajnych zagrożeń podejmują wszelkie siły i środki będące w dyspozycji na danym obszarze, pod kierownictwem właściwego miejscowo organu do spraw obrony cywilnej (wójtem, burmistrzem, starostą, wojewodą – zależnie od rozmiaru zagrożenia). W razie nie wystarczających predyspozycji, kompetencji osoby odpowiedzialnej, organy zwierzchnie mają prawo wyznaczyć inną, merytorycznie kompetentną osobę.

Niewątpliwie to Państwowa Straż Pożarna pełni jedną z najważniejszych funkcji spośród wszelkich służb ratownictwa i ochrony ludności. PSP stanowi zawodową, umundurowaną i wyposażoną w specjalistyczny sprzęt formację, powołaną do walki z pożarami, klęskami żywiołowymi i innymi miejscowymi zagrożeniami²⁵. To swoista siła interwencyjna podczas zdarzeń katastrofalnych. W podsystemie ratownictwa i ochrony ludności jej działania są wspierane przez inne służby, straże i instytucje państwowe, a także przez sieć organizacji pozarządowych²⁶.

Zakres zadań PSP od momentu jej powołania uległ znacznemu rozszerzeniu. Straż nie budzi już li tylko skojarzeń z gaszeniem pożarów, obecnie wszyscy zdają sobie sprawę, że podejmuje ona działania związane z organizowaniem i prowadzeniem akcji ratowniczych w sytuacjach kryzysowych, obejmujących m.in. katastrofy i wypadki komunikacyjne, budowlane czy te o podłożu chemicznym. PSP to również miejsce pracy osób nadzorujących przestrzeganie przepisów

²⁵ Art. 1 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 roku o Państwowej Straży Pożarnej (Dz. U. 2013, poz. 1340 z późn. zm.).

²⁶ *Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, op. cit., s. 66.

przeciwpożarowych, prowadzących badania naukowe w dziedzinie ochrony przeciwpożarowej i ochrony ludności. Autor niniejszego artykułu miał przyjemność uczestniczyć w organizowanym w roku 2012 przez Biuro ds. Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej oraz Biuro Współpracy Międzynarodowej Komendy Głównej Państwowej Straży Pożarnej symposium pn. *Ochrona ludności – wczoraj i dziś*. Tego typu inicjatywy potwierdzają olbrzymie znaczenie problematyki podejmowanej na kartach niniejszego artykułu, a dzięki dyskusji z udziałem przedstawicieli świata nauki, twórców uwarunkowań prawno-instytucjonalnych, osób realizujących zadania z zakresu ochrony ludności i ratownictwa, ma miejsce interesująca i owocna wymiana poglądów, czego pokłosiem jest formowanie innowacyjnych podpartych konkretnymi i prawnie właściwymi propozycjami rozwiązań dla lepszego funkcjonowania ochrony ludności i ratownictwa.

Państwowa Straż Pożarna często pełni rolę koordynatora akcji ratunkowej na miejscu katastrofy, synchronizując współdziałanie funkcjonariuszy PSP z funkcjonariuszami Policji i załogą pogotowia ratunkowego.

Po 2000 roku zaszły pozytywne, pożądane innowacyjne zmiany w zakresie rozdysponowanych pojazdów i sprzętu ratowniczo-gaśniczego wraz z ich udoskonaleniem. Ponadto, co ważniejsze, zweryfikowano i zmodyfikowano wewnętrznie obowiązujące procedury działania tak, by odpowiadały wymogom współczesnej rzeczywistości.

Przedsięwzięcia z zakresu ochrony ludności są realizowane zgodnie ze ściśle określonymi zasadami. Naczelna z nich opiera się na powszechności systemu ochrony ludności. Kolejna to trójstopniowy podział władzy państwowej, gdzie układ branżowy pełni funkcję pomocniczą. Ważne jest również, by reakcja sił i środków była adekwatna do charakteru oraz rozmiaru zagrożenia. Następną regułą dotyczy jednoosobowego kierownictwa i odpowiedzialności za utrzymanie gotowości na rzecz ochrony ludności przez wójta, starostę na szczeblu województwa.

Istotną rolę podczas ochrony ludności pełnią centralne organy administracji rządowej oraz organy administracji terytorialnej z wojewodami, starostami i wójtami na czele.

W Polsce funkcjonuje wiele organizacji realizujących różne grupy zadań z zakresu ratownictwa i ochrony ludności, stosownie do przepisów prawa krajowego. Spośród podstawowych można by wymienić:

- pracujące w trybie doraźnym:
 - Państwowe Ratownictwo Medyczne,
 - ratownictwo morskie,
 - ratownictwo górskie,
 - ratownictwo wodne,
 - ratownictwo górnicze,
 - ratownictwo gazowe,
 - ratownictwo energetyczne,

- Krajowy System Ratowniczo-Gaśniczy,
- pracujące w trybie zwyczajnym:
 - służby komunalne,
 - służby opieki społecznej,
 - służba zdrowia,
 - służby sanitarno-epidemiologiczne
 - służby ochrony środowiska,
- oraz liczne organizacje pozarządowe.

Na uznanie zasługują zabiegi środowiska pożarniczego, które już na początku lat 90-tych XX w. dostrzegło potrzebę uformowania zintegrowanego systemu ułatwiającego działanie na rzecz ratownictwa i ochrony ludności, skupiającego w jednym miejscu w różnym stopniu współpracujące podmioty ratownicze. Efektem rozważań i planów okazał się zrodzony w roku 1995 Krajowy System Ratowniczo-Gaśniczy (KSRG) zorganizowany na bazie podmiotów Państwowej Straży Pożarnej. W tym miejscu warto zaakcentować, iż ratownictwo i ochrona ludności w Polsce – w kontekście aktualnych powinności – stanowią nową dziedzinę funkcjonowania jednostek ochrony przeciwpożarowej²⁷. Obszar zadaniowy skupia działania mające na celu ochronę życia, zdrowia, mienia lub środowiska poprzez: ratownictwo pożarowe, techniczne, chemiczne, ekologiczne, medyczne, wodne oraz ratownictwo radiacyjne, wysokościowe, morskie i portowe²⁸.

KSRG stanowi integralne ogniwo systemu bezpieczeństwa wewnętrznego państwa, a jego działalność ukierunkowana jest na ochronę życia, zdrowia, mienia, środowiska przed pożarami, klęskami żywiołowymi bądź innymi miejscowymi zagrożeniami. Niewątpliwym atutem jest prostota i elastyczność jego struktury, która umożliwia podjęcie działań adekwatnych do zagrożeń oraz gotowość do wypełniania zadań w każdych warunkach²⁹.

Działania w zakresie ochrony ludności w sposób bezpośredni podejmują przede wszystkim państwowe służby ratownicze (Państwowa Straż Pożarna, zawodowe straże pożarne, państwowe ratownictwo morskie, medyczne, chemiczne, radiacyjne, techniczne), organizacje ratownicze o charakterze społecznym (Górskie Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe, Tatrzańskie Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe, Wodne Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe, Polski Czerwony Krzyż), a także prywatne firmy ratownicze. Ochrona ludności znajduje również miejsce wśród obowiązków obrony cywilnej. Ponadto ochroną ludności zajmują się służby ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego, jak Policja, Straże Miejskie/Gminne, Straż Ochrony Kolei czy prywatne agencje ochrony. W przypadku, gdy

²⁷ R. Kalinowski, *Ochrona ludności – bezpieczeństwo – nauka i edukacja*, Wydawnictwo Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego w Siedlcach, Siedlce 2011, s. 57.

²⁸ Ibidem, s. 45.

²⁹ K. Sienkiewicz-Małyjurek, F.R. Krynojewski, *Zarządzanie kryzysowe w administracji publicznej*, Difin, Warszawa 2010, s. 74.

wyżej wymienione podmioty nie radzą sobie w obliczu zaistniałej sytuacji kryzysowej, wszelkie działania związane z ochroną ludności przejmują Siły Zbrojne Rzeczypospolitej Polskiej³⁰.

Ochrona ludności obejmuje również działania natury psychologicznej. Są one podejmowane przez Polskie Towarzystwo Psychologiczne poprzez powoływanie Ośrodków Interwencji Kryzysowej oraz udzielania przez specjalistów wsparcia dla ratowników podczas podejmowania działań ratunkowych.

Ochrona ludności przyjmuje ponadto wymiar prawny poprzez ratyfikację międzynarodowych zasad, broniących fundamentalnych i powszechnych interesów obywateli (m. in. Powszechna Deklaracja Praw Człowieka, Europejska Konwencja Praw Człowieka).

Miejsce ratownictwa i ochrony ludności w Systemie Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej (SBN RP)

Dla zapewnienia realizacji treści interesów narodowych oraz strategicznych celów w dziedzinie bezpieczeństwa Rzeczpospolita Polska formuje i rozwija zintegrowany system bezpieczeństwa narodowego (SBN RP)³¹.

Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej z roku 2014 nie przedstawia go jako jednolitego tworzywa, a jako zbiór wielu różnorodnych podsystemów cząstkowych³². Dokument ten, podobnie jak wydana w roku 2013 z ramienia Biura Bezpieczeństwa Narodowego *Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, określa system bezpieczeństwa narodowego (państwa) jako całość sił (podmiotów), środków i zasobów przeznaczonych przez państwo do realizacji zadań z zakresu bezpieczeństwa, odpowiednio do tych zadań zorganizowana (w podsystemy i ogniwa), utrzymywana i przygotowywana. Tworzy go podsystem (system) kierowania i zespół różnie ze sobą powiązanych podsystemów (systemów) wykonawczych, w tym podsystemów operacyjnych (obronny i ochronne) i podsystemów wsparcia (społeczne i gospodarcze)³³. Ukazany powyżej model systemu bezpieczeństwa narodowego przedstawia w ujęciu graficznym rysunek 3.

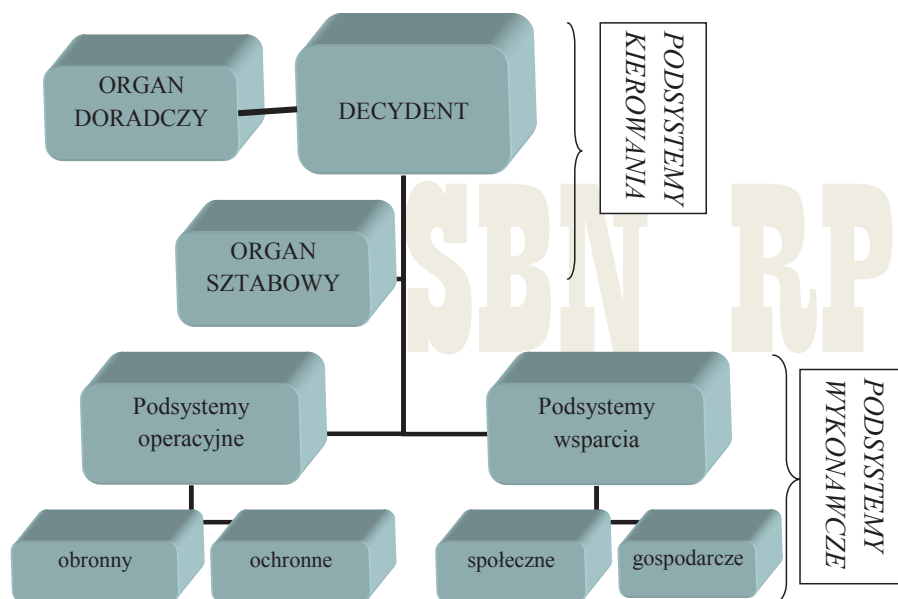
³⁰ http://po.tk.krakow.pl/index.php?option=com_content&task=view&id=48&Itemid=9, [data dostępu: 14.01.2014].

³¹ W. Kitler, *Bezpieczeństwo narodowe RP. Podstawowe kategorie. Uwarunkowania. System*, AON, Warszawa 2011, s. 181.

³² System Bezpieczeństwa Narodowego został przedstawiony w pkt. 1.3. dokumentu. Zob.: *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2014, s. 13–15.

³³ *Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, BBN, Warszawa 2013, s. 36.

Rys. 3. Uniwersalny model systemu bezpieczeństwa narodowego.



Źródło: opracowanie własne na podstawie *Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, BBN, Warszawa 2013, s. 36.

Współcześnie SBN RP stanowi sumę odrębnych podsystemów wewnętrznie nie do końca logicznie i ściśle powiązanych podsystemem kierownictwem bezpieczeństwa narodowym. Wynika to w dużej mierze z licznych nieścisłości na gruncie prawnym, przejawiającym się brakiem wskazania organów odpowiedzialnych albo – skrajnie – powoduje powielanie kompetencji, co skutkuje nieekonomicznością i brakiem efektywności systemu.

Należy w tym miejscu podkreślić, iż SBN RP nadal nie jest do końca optymalnie zorganizowany. Wyzwanie stanowi właściwa integracja jego poszczególnych elementów.

Gdzie znajduje się miejsce dla służb ochrony ludności i ratownictwa? Otóż, należałoby tu wskazać podsystemy wykonawcze, a ściślej podsystemy operacyjne. Na podsystemy operacyjne składają się podsystem obronny państwa (obronności, obrony narodowej, bezpieczeństwa militarnego) oraz podsystemy ochronne państwa i ludności (bezpieczeństwa cywilnego, pozamilitarnego). W ramach pierwszego z nich podejmowane są działania mające na celu wykorzystywanie szans, podejmowanie wyzwań, minimalizację ryzyka i przeciwdziałania (zapobiegania i przeciwstawiania się) zewnętrznym zagrożeniom bezpieczeństwa o charakterze polityczno-militarnym. Podsystemy ochronne państwa i ludności zaś przeznaczone są do wykorzystywania szans, podejmowania wyzwań, minimalizacji

ryzyka i przeciwdziałania (zapobiegania i przeciwstawiania się) zewnętrznym i wewnętrznym zagrożeniom bezpieczeństwa o charakterze niemilitarnym (cywilnym)³⁴.

Podsumowanie

Konieczność harmonijnej współpracy wynika z charakteru nowych zagrożeń i potrzeby reagowania na zagrożenia pozamilitarne, a także potrzeby podejmowania adekwatnych działań ratunkowych³⁵. Współcześnie przedsięwzięcia ochrony ludności lokuje się w szerszym pojęciu obrony cywilnej. W tym kontekście warto zasygnalizować, że ochrona cywilna stanowi dużą część przedsięwzięć tzw. planowania cywilnego na wypadek wystąpienia sytuacji nadzwyczajnych oraz utrzymania gotowości administracji publicznej do podejmowania stosownych działań. Uwzględnia się w niej także działania w ramach ustalonego w strategii NATO „wsparcia państwa-gospodarza” i współpracy cywilno-wojskowej. Chociaż w różnych krajach obrona cywilna ma różne znaczenie, to do jej zasadniczych przedsięwzięć, obok ochrony ludności, zalicza się: ochronę zakładów pracy i infrastruktury, ochronę dóbr kultury, ochronę struktur władzy, zapewnienie funkcjonowania państwa w czasie pokoju i wojny, organizację zarządzania w sytuacjach kryzysowych, ochronę fizyczną (ludzi, ich mienia i środowiska naturalnego), a także ochronę psychologiczną, ochronę prawną oraz edukację i szkolenie.

Ratownictwo oznacza działalność prowadzoną na wszelkich szczeblach organizacji państwa we wszystkich stanach (w czasie pokoju, kryzysu i wojny) za pomocą różnorodnych metod, sił i środków, która zmierza do ratowania życia ludzkiego i dóbr materialnych.

Istotne jest, by Rzeczpospolita Polska dysponowała nowoczesnym, prężnym, skoordynowanym w działaniu podsystemem ochrony ludności i ratownictwa. Istniejące bądź potencjalne zagrożenia warunkują działania wyspecjalizowanych służb monitorujących systemy zdolne do wykrycia oraz identyfikacji zagrożeń, a następnie dostarczenie danych do ostrzegania i alarmowania ludności oraz stanów osobowych znajdujących się w prognozowanych rejonach zagrożenia. Warto, by takie jednostki mogły prowadzić swe prace, udoskonalać osiągnięte metody postępowania.

Ustawiczne kształcenie osób zaangażowanych w tworzenie podsystemu ochrony ludności i ratownictwa oraz weryfikacja rozwiązań proceduralnych w nim przyjętych objawia się licznymi treningami i ćwiczeniami. Internetowy serwis informacyjny dotyczący obrony cywilnej naszego kraju³⁶ ukazuje liczne przedsięwzięcia, które mają na celu podniesienie sprawności funkcjonowania służb

³⁴ Ibidem, s. 37.

³⁵ R. Kalinowski, *Ochrona ludności...*, op. cit., s. 50.

³⁶ Znajduje się na stronie www.ock.gov.pl.

ratownictwa i ochrony ludności. Podejmowane są kroki, które w ocenie swoich autorów powinny wpłynąć na efektywność systemu ochrony ludności i ratownictwa. Funkcjonowanie podmiotów odpowiedzialnych za ochronę ludności i ratownictwo stało się przedmiotem rozważań właściwych ministrów. Pokłosiem jest inicjatywa pn. *Program Ratownictwa i Ochrony Ludności na lata 2014–2020*³⁷.

Projektowany Program Ratownictwa i Ochrony Ludności ma na celu:

1. opracowanie ogólnych ram prawnych regulujących działalność instytucji i służb publicznych, a także organizacji społecznych podejmujących zadania z zakresu ochrony ludności i ratownictwa;
2. zastosowanie rozwiązań przyjętych w ustawie o systemie powiadamiania ratunkowego po jej uchwaleniu przez Sejm i Senat RP, dzięki czemu możliwe będzie ustanowienie całościowego kompatybilnego mechanizmu współdziałania pomiędzy służbami ratowniczymi a systemem powiadamiania ratunkowego;
3. zastosowanie rozwiązań organizacyjnych, procedur administracyjno-prawnych, a także mechanizmów finansowych gwarantujących właściwe funkcjonowanie ochrony ludności i ratownictwa³⁸.

Postulowane rozwiązania mają służyć wsparciu i rozwojowi potencjału bezpieczeństwa naszego państwa, w ramach którego funkcjonuje podsystem wykonawczy, ściślej – mieszczący się w ramach podsystemów operacyjnych potencjał ochronny, który tworzą m. in. podmioty realizujące zadania z zakresu ochrony ludności i ratownictwa.

Niestety, od kilku lat do Projektu ustawy o ochronie ludności są składane kolejne projekty założeń, a sama ustawa pozostaje w fazie projektu... Autor nie neguje słuszności nanoszonych zapisów. Nie chodzi o to, że kolejno proponowane zmiany są złe, ale projekt ustawy istnieje od 2009 roku, obecnie mamy rok 2016, zatem wypadałoby wprowadzić konstruktywne zmiany i podpisać ustawę, która ma tak doniosłe znaczenie dla bezpieczeństwa.

Bibliografia

Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej, Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, Warszawa 2013.

³⁷ *Projekt uchwały Rady Ministrów w sprawie przyjęcia Program Ratownictwa i Ochrony Ludności na lata 2014–2020*. Dokument ten wynika ze *Strategii Rozwoju Kraju 2020* (cel I.3. pn. Wzmocnienie warunków sprzyjających realizacji indywidualnych potrzeb i aktywności obywatela, priorytet rozwojowy, I.3.3. Zwiększenie bezpieczeństwa obywatela) oraz *Strategii Sprawne Państwo 2020* (cel 7: Zapewnienie wysokiego poziomu bezpieczeństwa i porządku publicznego). Program Ratownictwa i Ochrony Ludności jest swoistym wypełnieniem deklaracji zawartej w celu szczegółowym 7.4.3. Opracowanie Programów Ratownictwa i Ochrony Ludności.

³⁸ <http://bip.kprm.gov.pl/kpr/form/r1192,Projekt-uchwaly-Rady-Ministrow-w-sprawie-przyjecia-quotProgramu-Ratownictwa-i-Oc.html>, [data dostępu: 09.01.2014].

- Chęciński J., *Ochrona ludności we współczesnej wojnie*, Wydawnictwo MON, Warszawa 1977.
- Jakubczak R., Skrabacz A., Gąsior K. (red.), *Obrona narodowa w tworzeniu bezpieczeństwa Polski w XXI w.*, Wydawnictwo Bellona, Warszawa 2008.
- Kalinowski R., *Obrona cywilna w Polsce*, Wydawnictwo Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego w Siedlcach, Siedlce 2011.
- Kalinowski R., *Monitorowanie zagrożeń*, Wydawnictwo Akademii Podlaskiej, Siedlce 2003.
- Kalinowski R., *Ochrona ludności – bezpieczeństwo – nauka i edukacja*, Wydawnictwo Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego w Siedlcach, Siedlce 2011.
- Kitler W., Skrabacz A., *Bezpieczeństwo ludności cywilne. Pojęcie, organizacja i zadania w czasie pokoju, kryzysu i wojny*, Wydawnictwo Towarzystwa Wiedzy Obronnej, Warszawa 2010.
- Kitler W., *Bezpieczeństwo narodowe RP. Podstawowe kategorie. Uwarunkowania. System*, Wydawnictwo Akademii Obrony Narodowej, Warszawa 2011.
- Konieczny J., *Bezpieczeństwo publiczne w nagłych i nadzwyczajnych zagrożeniach środowiska: studium społeczno-ekologiczne w perspektywie zrównoważonego rozwoju*, Wydawnictwo Panoptikos, Poznań 1995.
- Krynojewski F.R., *Obrona cywilna Rzeczypospolitej Polskiej*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2012.
- Mała Encyklopedia Wojskowa*, tom III, MON, Warszawa 1971.
- Materiały z Sympozjum „Ochrona Ludności – wczoraj i dziś”, Komenda Główna Państwowej Straży Pożarnej, Szkoła Główna Służby Pożarniczej w Warszawie, 28.11.2012.
- Michailiuk B., *Ochrona ludności i ratownictwo*, [w:] D. Majchrzak (red.), *Zarządzanie kryzysowe w wymiarze lokalnym. Organizacja, procedury, organy i instytucje*, Wydawnictwo Akademii Obrony Narodowej, Warszawa 2014.
- Michailiuk B., Wątor W., *Ratownictwo chemiczne*, Wydawnictwo Akademii Obrony Narodowej, Warszawa 2009.
- Nowy słownik języka polskiego PWN*, Wydawnictwo PWN, Warszawa 2000.
- Projekt założeń do projektu ustawy o ochronie ludności z dn. 17 marca 2015 roku.*
- Protokół Dodatkowy do Konwencji Genewskich z dnia 12 sierpnia 1949 roku, dotyczący ochrony ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych (protokół I)*, sporządzony w Genewie dnia 8 czerwca 1977 roku (Dz. U. 1992 Nr 41, poz. 175).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 roku w sprawie gotowości obronnej państwa (Dz. U. 2004 Nr 219, poz. 2218).*

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 września 1993 roku w sprawie obrony cywilnej (Dz. U. 1993 Nr 93, poz. 429 z późn. zm.).

Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 lutego 2011 roku w sprawie szczegółowych zasad organizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego (Dz. U. 2011 Nr 46, poz. 239).

Sienkiewicz-Małyjurek K., Krynojewski F.R., *Zarządzanie kryzysowe w administracji publicznej*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2010.

Skrabacz A., *Ochrona ludności w Polsce w XXI wieku. Wyzwania, uwarunkowania, perspektywy*, Agencja Marketingowo-Wydawnicza Merkeriusz Agmarkt s.c., Wyd. 1, Tarnów 2006.

Skrabacz A., *Ratownictwo w III RP. Ogólna charakterystyka*, Wydawnictwo Akademii Obrony Narodowej, Warszawa 2004.

Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 roku o Państwowej Straży Pożarnej (Dz. U. 2013, poz. 1340 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 21 listopada 1967 roku o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. 2013, poz. 852).

Wolanin J., *Zarys teorii bezpieczeństwa obywateli. Ochrona ludności na czas pokoju*, Fundacja Edukacji i Techniki Ratownictwa, Warszawa 2005.

Źródła internetowe

<http://bip.kprm.gov.pl/kpr/form/r1192,Projekt-uchwaly-Rady-Ministrow-w-sprawie-przyjecia-quotProgramu-Ratownictwa-i-Oc.html>.

<http://bip.msw.gov.pl/bip/przedmiot-dzialalnosci/zakres-i-tryb-dzialani/departament-ratownictw/20645,dok.html>.

www.brandt.net.pl/ochrona-ludnosci-obrona-cywilna/.

www.icdo.org/.

www.kgps.gov.pl/.

www.magazyn-poc.pl/archiwum.

www.miastapolskie.pl.

www.msw.gov.pl/pl/bezpieczenstwo/organizacje-pozarzadow/komorki-organizacyjne/5548,DEAPARTAMENTRATOWNICTWAIIOCHRONYLUDNOSCI.html.

www.ock.gov.pl/portal/ock.

www.obronacywilna.pl/3-obrona-cywilna.html.

www.po.tk.krakow.pl/index.php?option=com_content&task=view&id=48&Itemid=9.

www.straz.gov.pl/data/newsFiles/wasiborski.pdf.

dr hab. Andrzej Pieczywok

Wyższa Szkoła Ekonomii i Innowacji w Lublinie,
Zakład Bezpieczeństwa Wewnętrznego

Problematyka edukacji dla bezpieczeństwa w środowisku szkolnym

The problems of the education for the safety in the school environment

Streszczenie

Artykuł zawiera najważniejsze informacje dotyczące edukacji dla bezpieczeństwa w środowisku szkolnym. Zasadniczej analizie autor poddał przedmiot *edukacja dla bezpieczeństwa*, który jest przerabiany na poziomie szkolnym. W pierwszej kolejności przedstawiono rozwój edukacji dla bezpieczeństwa w aspekcie historycznym. Następnie omówiono różne aspekty realizacji przedmiotu *edukacja dla bezpieczeństwa*. Treść artykułu kończą wywody dotyczące procesu kształcenia wraz z jego elementami.

Summary

The article contains the most important information relating the education for the safety in the school environment. The author subjected the object to the principal analysis *the education for the safety* which is altered on the school level. The development of the education was introduced in first order for the safety in the historical aspect. The various aspects of the realization of the object talked over then *the education for the safety*. Arguments relating to the process of the education together with his elements finish the content of the article.

Słowa kluczowe: bezpieczeństwo, szkoła, edukacja dla bezpieczeństwa, zagrożenia, wartości

Keywords: safety, school, education for safety, threat, value

1. Wstęp

Współczesna szkoła i realizowana w niej edukacja znalazły się pod wyjątkowo silnym wpływem dokonujących się zmian gospodarczych, społecznych i kulturalnych. Zwracając uwagę na ten problem, J. Niemiec twierdzi, że: „szkoła w swojej klasycznej szacie ugina się pod ciężarem wielości, rozległości oraz nagłości dokonujących się przemian. Zaciera się horyzont *wiadomych*, dotyczących prognoz edukacyjnych”¹. Wśród tych właśnie prognoz i wyzwań cywilizacyjnych wymienia się konieczność zapewnienia ludzkości możliwości zrealizowania dążenia do ideałów pokoju, wolności i sprawiedliwości społecznej².

Według J. Kunikowskiego: „Zadaniem współczesnej szkoły jest przygotowanie człowieka do twórczego uczestnictwa w cywilizacji. Oznacza to więc nie tylko umiejętność korzystania ze zdobyczy technicznych i kulturowych współczesnego świata, ale nade wszystko umiejętność ich rozwijania i doskonalenia. (...) Generalnym celem szkoły współczesnej jest wychowanie człowieka, który będzie wyposażony w pewien określony zespół etycznych rygorów, które potocznie można nazwać ukształtowanym sumieniem, oraz zespół przeświadczeń dotyczących własnej osoby, jej tożsamości i gotowości”³.

Szkoła jako bardzo ważna instytucja oświatowa nie może pozostawać poza głównym nurtem refleksji służącej poprawie bezpieczeństwa personalnego i strukturalnego. Wśród bardzo wielu zadań w ramach edukacji dla bezpieczeństwa należy wymienić także odpowiednie przygotowanie dzieci i młodzieży do przeciwstawiania się różnym zagrożeniom. W ocenie wychowawczej sytuacji szkoły wymienia się wiele przeszkód, które muszą być pokonywane wspólnym wysiłkiem nauczycieli i władz oświatowych. Należą do nich m.in.: istniejący od wielu lat chaos w sferze wartości utrudniających młodzieży zdobycie rozeznania etycznego, sprzeczność myśli pedagogicznych, brak współpracy szkoły i domu rodzinnego, a także niski prestiż nauczyciela wychowawcy⁴.

Teoretycy zwracają uwagę na konieczność nowego ujmowania kwestii aksjologicznych w edukacji dla bezpieczeństwa. Szczególnie eksponowana jest teza o potrzebie odwoływania się do istoty podstawowych problemów życia społecznego i indywidualnego, do potrzeb, pragnień i celów życiowych jednostek. Na podstawie wielu badań naukowych, poświęconych m.in. systemowi wartości młodzieży, można stwierdzić pojawianie się tendencji do wzrostu znaczenia takiej wartości,

¹ J. Niemiec, *Cywilizacyjne intencje w kształceniu nauczycieli*, [w:] A. Siemak-Tylikowska, H. Kwiatkowska, S.M. Kwiatkowski (red.), *Edukacja nauczycielska w perspektywie wymagań zmieniającego się świata*, Wyd. Akademickie „Żak”, Warszawa 1998, s. 145.

² Zob. *Edukacja. Jest w niej ukryty skarb*. Raport dla UNESCO Międzynarodowej Komisji do Spraw Edukacji dla XXI wieku, pod przewodnictwem Jacques’a Delorsa, Wyd. Forum Oświatowe, Warszawa 1998, s. 9.

³ J. Kunikowski, *Wiedza obronna*, Wyd. MON, Warszawa 2000, s. 140–141.

⁴ Zob. *Reforma systemu edukacji*, Wyd. MEN, Warszawa 1998, s. 37.

jak niezależność, przy jednoczesnym spadku akceptacji wartości afiliacyjnych⁵. Współczesna młodzież, częściej niż kilka lat temu, podkreśla istnienie rozbieżności poglądów w kwestiach społecznych i moralnych między rodzicami i ich dziećmi. Młodzi ludzie chcą sami kształtować swój stosunek do świata i ponosić za to osobistą odpowiedzialność.

2. Rozwój edukacji dla bezpieczeństwa w aspekcie historycznym

Edukacja dla bezpieczeństwa przeszła długą ewolucję. Na przestrzeni dziejów występowało wiele form przygotowywania ludzi do obrony. W starożytności np. bardzo charakterystyczne było wychowanie spartańskie, które kształtowało typowych wojowników. Oprócz wygimnastykowanego ciała i zdolności obronnych kształtowano patriotyzm Spartan, ucząc ich pieśni wojennych i historii ich bohaterów. Świadomie wychowywano młodzież w duchu narodowym, uczono ją historii, wszczepiano wierzenia narodowe. Ponadto urządzano obchody świąt narodowych oraz otaczano kultem ojczyństw bohaterów, aby wpoić w młode serca szacunek i miłość do ojczyzny⁶.

W Polsce – w zasadzie od początku jej państwowości, a zwłaszcza w XVI wieku – rozwijano wychowanie obronne, polegające głównie na: kształtowaniu sprawności fizycznej, zdobywaniu umiejętności wykorzystywania zasad sztuki wojennej, umacnianiu patriotyzmu i kształtowaniu takich cech osobowości, jak odwaga, męstwo, zdyscyplinowanie, koleżeństwo. Po pierwszej wojnie światowej powszechne stało się przekonanie, że dla osiągnięcia zwycięstwa nie wystarczy mieć liczną, dobrze wyposażoną i wyszkoloną armię. Niezbędna jest pomoc ludności cywilnej. Dlatego też władze państwowe wprowadzały różne formy edukacji obronnej, zwanej wówczas przysposobieniem wojskowym. W 1922 roku do programów szkół średnich wprowadzono przedmiot *przysposobienie wojskowe*, który było początkowo ściśle powiązany z wychowaniem fizycznym. Pięć lat później wydano Instrukcję wyszkolenia oddziałów przysposobienia wojskowego, w myśl której przygotowaniem obronnym objęto młodzież szkolną, pozaszkolną, a także kobiety. Sprecyzowane zostały następujące działy prowadzonej działalności⁷:

- wychowanie obywatelskie – zmierzające do podniesienia na wyższy poziom uświadomienia narodowego i państwowego. Jedną z form wychowania był zorganizowany udział w obchodach świąt państwowych, kościelnych i woj-

⁵ Zob. H. Świada-Ziemba, *Wartości egzystencjonalne młodzieży lat dziewięćdziesiątych*, Wyd. UAM, Poznań 1995, s. 134 i nast.

⁶ S. Kot, *Historia wychowania*, t. I, PWN, Warszawa 1994, s. 35–36.

⁷ J. Kunikowski, M. Cieślarczyk, *Merytoryczne i edukacyjne uwarunkowania współczesnej edukacji dla bezpieczeństwa*, [w:] J. Pawłowski (red.), *Współczesny wymiar bezpieczeństwa. Między teorią a praktyką*, Wyd. AON, Warszawa 2011, s. 256.

skowych. Wychowanie obywatelskie dawało szkolonym wiedzę ogólną o Polsce. Prowadzone było w formie pogadanek wzorowanych na programach szkolenia żołnierzy⁸;

- wychowanie wojskowe – ukierunkowane na wyrabianie tężyzny fizycznej, rozwój moralności, karność, posłuszeństwo rozkazom i inne cechy moralne. Miało zacieśnić więź z wojskiem. Realizowane było poprzez sam tok służby, różnego rodzaju wykłady nt. organizacji armii oraz uczestnictwo w świętach narodowych i świętach jednostek;
- wychowanie fizyczne – miało na celu wyrabianie przede wszystkim sprawności fizycznej młodzieży oraz zamiłowania do sportu. Realizowane było w toku zajęć szkolnych, głównie w formach gier, zabaw i zawodów sportowych;
- wyszkolenie wojskowe – dążono w nim do przyswojenia praktycznych umiejętności żołnierza. Było ono skoordynowane z programem szkolenia wojska w zakresie wychowania fizycznego, wyszkolenia strzeleckiego i bojowego. Obejmowało: naukę o broni, gazach, terenoznawstwo, musztrę, służbę wartowniczą, jak też treningi w zakresie walki na bagnety i szermierki. Podstawową formą szkolenia były ćwiczenia praktyczne, przy ograniczaniu do minimum wykładów i innych form słownych⁹.

Szczególnie istotną rolę w realizacji celów i zadań edukacji obronnej spełniały organizacje społeczne i stowarzyszenia kombatanckie, zorientowane na wspieranie obronności kraju i wychowanie obronne. Warto też przypomnieć, że edukacja obronna w Polsce została zdynamizowana po 1927 roku, kiedy to powołano Państwowy Urząd Wychowania Fizycznego i Przysposobienia Wojskowego. Działalność edukacyjna była ukierunkowana na osiągnięcie celów wychowania obywatelskiego, wyszkolenia wojskowego, wychowania fizycznego i moralnego. Należy również wspomnieć tu o zasługach ówczesnych organizacji społecznych. Odpowiedzialność za edukację obronną spoczywała głównie (do 1927 roku) na organizacjach paramilitarnych. Były to m.in.: Związek Strzelecki, Związek Hallerczyków, Związek Dowborczyków, Polski Biały Krzyż, Związek Harcerstwa Polskiego, „Sokół”, Zjednoczenie Stowarzyszeń Młodzieży Polskiej, Związek Młodzieży Polskiej, a także ukierunkowany na pracę wśród kobiet Społeczny Komitet Przysposobienia Kobiet do Obrony Kraju. Związki te i stowarzyszenia w większości zajmowały się działalnością związaną z edukacją obronną oraz przysposobieniem wojskowym młodzieży.

Po drugiej wojnie światowej, w myśl założeń doktrynalnych Polski Rzeczypospolitej Ludowej, wszystkie szczeble edukacji narodowej i wychowania obywatelskiego miały obowiązek partycypowania w podejmowaniu zagadnień obronnych. Głównym celem edukacji obronnej – realizowanej w wojsku, organizacjach

⁸ M. Porwit, *Duch żołnierski*, Wyd. Czytelnik, Warszawa 1935.

⁹ J. Kunikowski, M. Cieślarczyk, *Merytoryczne i edukacyjne uwarunkowania...*, wyd. cyt., s. 257.

młodzieżowych i środkach masowego przekazu – było kształtowanie świadomości obronnej (patriotyczno-obronnych postaw) obywateli oraz upowszechnianie wiedzy służącej stałemu zwiększaniu efektywności działania poszczególnych osób i zespołów ludzkich, organów politycznych władzy i administracji państwowej w czasie zagrożenia i wojny¹⁰.

Okres transformacji ustrojowej wpłynął na wzmożenie działań dotyczących przewartościowania dotychczasowego systemu kształcenia obronnego młodzieży¹¹, ujawniając wiele niekorzystnych zjawisk w tej dziedzinie. W 1990 roku wycofano ze szkół podstawowych przedmiot *przysposobienie obronne*, wprowadzając w zamian zagadnienia z zakresu powszechnej samoobrony. Ponadto do szkół ponadpodstawowych weszły nowe programy PO, których treści nawiązywały wyłącznie do ochrony zdrowia i życia przed zagrożeniami czasu pokoju.

Po przemianach ustrojowych w naszym kraju założono, że edukacja obronna powinna być widziana w szerszym kontekście. Ważnym dokumentem, który pod względem prawnym regulował kwestie nauczania przysposobienia obronnego, było zarządzenie nr 36 ministra edukacji narodowej z 29 października 1992 roku *w sprawie rodzajów szkół, w których uczniowie podlegają obowiązkowi odbywania przysposobienia obronnego i zasad organizacji zajęć PO w szkołach*. Ten akt prawny, podobnie jak i ustawa o powszechnym obowiązku Rzeczypospolitej Polskiej nałożyła na Ministerstwo Edukacji Narodowej i Sportu obowiązek organizowania wychowania i edukacji obronnej młodzieży.

Przedstawiony w maju w 1998 roku przez ministra edukacji narodowej Projekt reformy systemu edukacji wpłynął również na edukację obronną, która miała ściśle związek z przygotowaniem młodzieży i całego społeczeństwa do racjonalnych zachowań w obliczu potencjalnych zagrożeń. Podobnie wychowanie obronne powinno służyć ukształtowaniu w nowym pokoleniu poczucia obowiązku patriotycznego oraz odpowiedzialności za bezpieczeństwo własnego kraju i spokój jego obywateli. Swym zakresem treściowym obejmowało ono znaczące obszary wychowania patriotycznego, obywatelskiego i moralnego. J. Kunikowski i A. Turek stwierdzili, że jest ono bowiem: „szczególnym rodzajem wychowania, które realizowane jest w powszechnym systemie kształcenia i wychowania młodzieży szkolnej, akademickiej i żołnierzy celem przygotowania do racjonalnych zachowań w obronie własnego kraju, na wypadek klęsk żywiołowych oraz innych zagrożeń cywilizacyjnych indywidualnych i zbiorowych. Jest procesem długotrwałym zmierzającym do kształtowania świadomości obronnej młodzieży, przysposobienia obronnego oraz pogłębiania wiedzy i doskonalenia umiejętności w zakresie samoobrony indywidualnej i ochrony ludności¹².

¹⁰ Tamże, s. 257.

¹¹ Szerzej: R. Stępień (red.), *Edukacja dla bezpieczeństwa*, Wyd. AON, Warszawa 1994.

¹² J. Kunikowski, A. Turek, *Bezpieczeństwo i dyplomacja. Słownik terminów*, Wyd. pedagogium, Siedlce 2008, s. 135.

Ustawa z 22 maja 2009 roku o zmianie ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej oraz ustawy o kulturze fizycznej określiła, że przedmiot *edukacja dla bezpieczeństwa* będzie prowadzony w gimnazjum od roku szkolnego 2009/2010, zasadniczej szkole zawodowej, liceum ogólnokształcącym, liceum profilowanym i technikum od roku szkolnego 2012/2013. Zmiany te weszły w życie z dniem 1 września 2009 roku z zastrzeżeniem, że przepisy ustawy w roku szkolnym 2009/2010 nie dotyczą uczniów klas drugich i trzecich gimnazjum, a w roku szkolnym 2010/2011 – uczniów klas trzecich gimnazjum. Także uczniowie szkół ponadgimnazjalnych do roku szkolnego 2012/2013 podlegają obowiązkowi edukacji w zakresie przysposobienia obronnego na zasadach dotychczasowych¹³.

Reforma programowa wdrażana stopniowo – rok po roku, począwszy od roku szkolnego 2009/2010 objęła przedszkola, pierwsze klasy szkół podstawowych oraz pierwsze klasy gimnazjów, natomiast w roku szkolnym 2010/2011 pierwsze i drugie klasy szkół podstawowych i gimnazjów i tak dalej. Wdrażanie jej w liceach ogólnokształcących i zasadniczych szkołach zawodowych zakończy się w roku 2015; w technikach i liceach artystycznych – w roku 2016, zaś w liceach uzupełniających – w roku 2017.

Należy zwrócić uwagę na fakt, że chociaż reforma programowa w zakresie nauczania nowego przedmiotu *edukacja dla bezpieczeństwa* dotyczy tylko szkół gimnazjalnych i ponadgimnazjalnych, to należy pamiętać, iż w wychowaniu przedшкоlnym oraz w szkołach podstawowych nadal istnieją określone treści z zakresu znajomości podstawowych zasad bezpieczeństwa oraz zachowania się w różnych sytuacjach zagrożenia, w tym prewencji w tym zakresie. Przejawia się to w niektórych nauczanych przedmiotach oraz w tzw. ścieżkach międzyprzedmiotowych.

3. Aksjologiczne i teleologiczne aspekty edukacji dla bezpieczeństwa

Wartości stają się przedmiotem analiz i interpretacji filozoficznych, psychologicznych, socjologicznych, antropologicznych, ekonomicznych. W aksjologii na ogół stwierdza się, że wartość jest czymś pierwotnym, niedefiniowalnym. Wartości istnieją niezależnie od świadomości człowieka. Powszechnie funkcjonują różne określenia tego pojęcia, według których wartością jest: 1) to, co cenne; 2) to, co zgodne z naturą; 3) to, czego chcemy; 4) to, czego pożądamy; 5) to, co zaspokaja potrzeby; 6) to, co dostarcza zadowolenia, przyjemności; 8) to, co lepiej, żeby było niż nie było; 9) to, co obowiązuje; 10) to, co domaga się istnienia.

Na ogół przyjmuje się, iż pojęcie „wartość” stanowi podstawową kategorię aksjologii (nauki o wartościach). System i hierarchia wartości cechują każdą kulturę. Są one uzależnione od: przeszłości historycznej, tradycji narodowych tworzących

¹³ Zob. art. 3 ustawy z 22 maja 2009 r. o zmianie ustawy o powszechnym obowiązku Rzeczypospolitej Polskiej oraz ustawy o kulturze fizycznej (Dz. U 2009 nr 97, poz. 801).

daną kulturę, będących spuścizną minionych pokoleń, warunków społeczno-ekonomicznych, stosunków międzyludzkich i własnościowych, systemu sprawowania władzy. Człowiek żyje w świecie różnych wartości. Jego życie polega na nieustannym dokonywaniu wyborów. Dzisiaj zwraca się dużą uwagę na potrzebę „edukacji aksjologicznej”, prowadzącej do świadomego wybierania przez ludzi wartości i określania ich hierarchii jako podstawy konstruowania własnej filozofii życiowej, aspiracji zawodowych i preferowanych stylów życia.

Hierarchia uznawanych wartości stanowi jedno z podstawowych uwarunkowań wpływających na ludzkie zachowanie. Wartości stanowią bowiem jeden z głównych wyznaczników i celów ludzkiego działania. Kierunkują postawy, motywują postępowania, zachowania i styl życia. Wpływają na ocenę innych ludzi, zdarzeń, wyznaczają postawy wobec różnych obiektów. Uznane wartości stanowią podstawę ocen, norm i wzorów kulturowych. Można więc powiedzieć, że wartość jest tym, co ma ogromne znaczenie dla człowieka, co nadaje sens jego poczynaniom, jego życiu. Wartości zmuszają do dokonywania wyborów i podejmowania decyzji. Dlatego trzeba uczynić wszystko, żeby mogły one być rozpoznawane, rozumiane, akceptowane i respektowane¹⁴.

Wartości stanowią także istotny element w edukacji dla bezpieczeństwa. Występują w niej jako system norm rzutujących na poczynania nauczycieli i uczniów (studentów). Podczas kształcenia nauczyciele odwołują się do wartości, które słuchacze mogą zaakceptować, a nawet zidentyfikować się z nimi. Stanowią dla nich źródło inspiracji i dyrektyw¹⁵. Uczeń w procesie kształcenia ma zatem możliwości poznania, zrozumienia, przyjęcia (lub odrzucenia) i włączenia wartości w strukturę własnego doświadczenia¹⁶.

Wiele osób zajmujących się problematyką wartości, wymienia różne ich grupy. W. Szewczuk za bliskie rzeczywistości ludzkiej uznał następujące kategorie wartości¹⁷: witalne (bytowe), erotyczne (miłość), poznawcze (orientacja w świecie), moralne, estetyczne. Z kolei według klasyfikacji zaprezentowanej w opracowaniu R. Jedlińskiego, wartości dzielą się na¹⁸:

- transcendentne (bóg, świętość, wiara, zbawienie),
- uniwersalne (dobro, prawda),
- estetyczne (piękno),
- poznawcze (wiedza, mądrość, refleksyjność),

¹⁴ K. Denek, *W kręgu edukacji, krajoznawstwa i turystyki w szkole*, Wyd. „Eruditus”, Poznań 2000, s. 100.

¹⁵ K. Denek, *Czy kryzys przeżywania wartości?*, „Toruńskie Studia Dydaktyczne” 2002, nr 18.

¹⁶ K. Denek, *Aksjologiczne aspekty edukacji szkolnej*, Wyd. Adam Marszałek, Toruń 2001, s. 31.

¹⁷ W. Szewczuk, *Hierarchizacja wartości*, „Forum Myśli Wolnej” 1998, nr 1, s. 19.

¹⁸ R. Jedliński, *Świat wartości uczniów kończących szkołę podstawową*, [w:] Z. Uryga (red.), *Podmiotowy wymiar szkolnej polonistyki*, Wyd. WSP, Kraków 1998.

- moralne (bohaterstwo, godność, honor, miłość, przyjaźń, odpowiedzialność, sprawiedliwość, skromność, szczerść, uczciwość, wierność),
- społeczne (demokracja, patriotyzm, praworządność, solidarność, tolerancja, rodzina),
- witalne (siła, zdrowie, życie),
- pragmatyczne (praca, spryt, talent, zaradność),
- prestiżowe (kariera, sława, władza, majątek, pieniądze),
- hedonistyczne (radość, seks, zabawa).

W edukacji dla bezpieczeństwa odradza się dążenie do odczytywania i poszukiwania wartości uniwersalnych, silnie zakorzenionych w tradycji humanistycznej, w doświadczeniu ludzkim. Wśród nich szczególne miejsce zajmują m.in.: prawo do życia i wolności, podmiotowość i tożsamość człowieka, swobody obywatelskie, życie wolne od zagrożenia wojną, demokracja, pluralizm polityczny i światopoglądowy, tolerancja, godziwy poziom życia duchowego i materialnego, możliwości samorealizacji, rodzina, praca, edukacja, zdrowie i jego ochrona¹⁹. Ponadto, do ogólnoludzkich wartości należą m.in.: godność (wyraża poziom postępowania, poniżej którego zejść nie można, bo wtedy przestaje się być człowiekiem), odpowiedzialność, rozumność, bezpieczeństwo i prawa człowieka, rozwój, natura, solidarność, dobra wspólne, równość, szczerść, uczciwość, sprawiedliwość, kontemplacja, samorządność, autonomia, patriotyzm, pokój, wiedza²⁰.

Próba odczytania wartości traktowanych współcześnie jako uniwersalne może zbliżyć do określenia aksjologicznych podstaw celów w edukacji dla bezpieczeństwa. Przedstawienie katalogu tych wartości jest zabiegiem służącym głównie możliwie jasnemu zarysowaniu swoistej konstrukcji aksjologicznej, na której z kolei mają się opierać teoria i praktyka formułowania celów edukacyjnych.

Na tle powyższych rozważań można pokusić się o próbę ukazania związków między dominującą aksjologią (także aksjologią edukacyjną) a aktualnymi ujęciami teleologicznymi. Można powiedzieć, że w celu zawsze są uwikłane określone wartości, z tym że wartości celu stanowionego nie muszą być wartościami uznawanymi przez przyszłego sprawcę (podmiot kształcenia), a cel ma moc „sprawczą” tylko wtedy, gdy ukryte w nim wartości są nie tylko dostrzeżone, ale też uznane za ważne dla realizatora.

3.1. Teleologiczne źródła i rodzaje celów kształcenia

Teleologia to nauka o celach (od greckiego *telos* – osiągnięty cel, i *logos* – nauka). Cele w edukacji dla bezpieczeństwa zalicza się do podstawowej problematyki dydaktycznej. Dzieje się tak dlatego, ponieważ świadomość celów edukacji,

¹⁹ T. Lewowicki, *Przemiany oświaty. Szkice o ideach i praktyce edukacyjnej*, Wydawnictwo Oświatowe FOSZE, Rzeszów 1994, s. 22.

²⁰ K. Denek, *O nowy kształt edukacji*, Akapit Wyd. Edukacyjne, Toruń 1998, s. 30 i nast.

umiejętność ich konstruowania oraz systematyczna i konsekwentna realizacja w istotny sposób rzutują na efektywność kształcenia. Cele edukacyjne to komunikaty, które wyrażają zamiary nauczycieli co do zmian w umysłach słuchaczy. Są one swoistymi „mapami krajoznawczo-turystycznymi”, które pozwalają uczestnikom procesu kształcenia zorientować się, dokąd mają zmierzać i gdzie znajdują się w określonym momencie. Stanowią one skutek działalności dydaktyczno-wychowawczej. Traktuje się je jako opis stanu projektowanej przyszłości w zakresie procesów umysłowych. Są to z góry założone stany rzeczy lub zdarzenia, które zamierza się osiągnąć w procesie dydaktyczno-wychowawczym. Innymi słowy, są to świadomie założone efekty, które chce się uzyskać w wyniku kształcenia.

W tym miejscu należy się zgodzić z argumentacją Arystotelesa, który sugerownie wykazuje, że: „Człowiek rozumny działa zawsze w jakimś celu; (...) przecież nikt nie próbowałby robić czegokolwiek, gdyby nie zamierzał dojść do celu”²¹. Tę cechę rozumności człowieka należy kojarzyć z działaniem podejmowanym z zamiarem, który – podobnie jak u Arystotelesa, tak i u I. Kanta – wiąże się z uświadomionym celem. Nauczanie (uczenie się) jest niewątpliwie działaniem zamierzonym, przebiegającym nadto według pewnych (i opisanych w literaturze) prawideł, czyli – jak napisał Arystoteles: „(...) według sztuki, a wszystko, co jest według sztuki, powstaje z jakiegoś powodu, i to jest najlepszym tego celem; natomiast to, co powstaje przypadkowo, powstaje bez celu”²².

Cele w edukacji dla bezpieczeństwa spełniają wiele funkcji i zadań. Głównie są to funkcje koordynacyjna i organizacyjna działalności wszelkich instytucji, kształtujących właściwe postawy i wartości na rzecz bezpieczeństwa, gdyż określają zadania i kierunki ich działalności, czemu należy podporządkować wszelkie formy aktywności edukacyjnej. Ponadto cele te mogą pełnić też inne funkcje, m.in.²³:

- behawioralną – ukierunkowanie aktywności uczestników procesu kształcenia. Nie determinują zachowania, wskazują na kierunek działania,
- emocjonalną – zapewnianie kryteriów oceny wyników działania. Realizacja celów daje poczucie sukcesu. Nieosiągnięcie ich to zarzewie porażki, rozczarowanie i zagrożenie niepowodzeniem.
- orientacyjną – dostarcza informacji dotyczących zajmowanego przez słuchacza miejsca w procesie kształcenia,
- społeczną (kulturową) – wskazuje na więzi kulturowe uczestników procesu kształcenia, ułatwia komunikację między nimi,
- sensotwórczo-podmiotową – wykazuje, że cele nadają życiu ucznia sens. Cele i sens życia są ze sobą ściśle powiązane.

²¹ Arystoteles, *Metafizyka*, PWN, Warszawa 1984, s. 44.

²² Tamże, s. 54.

²³ Z. Zalewski, *Psychologia zachowań celowych*, PWN, Warszawa 1991; A. Gałdowa, *Powszechność i wyjątek. Rozwój osobowości człowieka dorosłego*, Wyd. „Platan”, Kraków 1992.

Cele kształcenia w edukacji dla bezpieczeństwa, do których się zmierza, można różnie klasyfikować. Według T. Kotarbińskiego cele można podzielić na: główne, tzn. te, dla których zostało podjęte działanie; uboczne, sformułowane niejasno, ale ważne; określone jasno, ale mniej ważne; stopniowalne i niestopniowalne²⁴. Inny podział proponuje K. Denek, według którego cele można grupować jako: wykonalne, bezpośrednie i pośrednie, bliższe i dalsze, wspólne i indywidualne, pozytywne i negatywne, potencjalne i aktualne²⁵. Natomiast J.A. Lauwerys i R. Cowen wyróżniają cele: ostateczne, pośrednie i zadania²⁶. Spotykany jest również podział celów ze względu na ich zakres znaczeniowy. Mówi się wówczas o celach ogólnych oraz szczegółowych, które ostatnio określa się nazwą „cele operacyjne”. Najbardziej przydatny dla potrzeb teorii i praktyki szkolnej jest – zdaniem K. Denka – podział celów na: naczelne, ogólne, pośrednie, szczegółowe, operacyjne²⁷.

Jak do tej pory, w programach kształcenia (sylabusach i konspektach zajęć) w przedmiocie *edukacja dla bezpieczeństwa* w szkołach gimnazjalnych, średnich i wyższych cele nauczania najczęściej dzieli się na ogólne i szczegółowe (operacyjne). Ogólne cele edukacji dla bezpieczeństwa wynikają z podstawowych dokumentów międzynarodowych, państwowych – zarówno prawnych, jak i doktrynalnych, zawierających omówienie głównych kierunków polityki bezpieczeństwa (np. *Konstytucja RP*, *Strategia bezpieczeństwa narodowego* itp.). Zdaniem M. Kucharskiego: „najważniejszym celem edukacji w zakresie bezpieczeństwa jest spowodowanie pozytywnych zmian w wartościach, umiejętnościach i wiadomościach pożądanych w sytuacjach zagrożeń czasu pokoju i wojny”²⁸. Ogólnym celem edukacji dla bezpieczeństwa w środowisku szkoły jest kształcenie i rozwijanie świadomości obronnej młodzieży, by potrafiła nie tylko szybko i trafnie przewidywać różnorodne zagrożenia, ale także określać je i aktywnie uczestniczyć w przedsięwzięciach związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa w środowiskach społecznych²⁹.

Obserwowane obecnie odwoływanie się do wartości – przede wszystkim zaś uniwersalnych wartości humanistycznych – nie pozostało bez wpływu na postrzeganie hierarchii celów w edukacji dla bezpieczeństwa. Wśród celów najważniejszych wymienia się teraz stwarzanie warunków do nieskrępowanego rozwoju

²⁴ T. Kotarbiński, *Sprawność i błąd*, Wyd. PZWS; Warszawa 1970, s. 11–13.

²⁵ K. Denek, *Cele edukacyjne lekcji we współczesnej szkole*, Wyd. Wydziału Studiów Edukacyjnych, Poznań 1989; K. Denek, I. Kuźniak, *Cele kształcenia w szkole wyższej i ich formułowanie*, „Dydaktyka Szkoły Wyższej” 1985, nr 2.

²⁶ *Bliskie i dalekie cele wychowania*, I. Wojnar (red.), PWN, Warszawa 1987.

²⁷ K. Denek, *O nowy kształt edukacji*, wyd. cyt., s. 51–54.

²⁸ M. Kucharski, *Edukacja obronna*, Wydawnictwo Innowacja Wyższej Szkoły Społeczno-Ekonomicznej, Warszawa 2002, s. 151.

²⁹ T. Siuda (red.), *Kształcenie i wychowanie młodzieży na rzecz bezpieczeństwa. Poradnik dla dyrektorów szkół i nauczycieli*, Wyd. Oficyna Wydawniczo-Poligraficzna „Adam”, Warszawa 2007, s. 33.

osobowości i oferowanie świata wartości, kształtowanie postaw. Sprawy kształtowania sprawności i przekazu wiedzy stawia się na dalszych miejscach³⁰.

Cele kształcenia i odpowiadające im wymagania ogólne w zakresie przedmiotu *edukacja dla bezpieczeństwa* dla etapu gimnazjum (30 godz.) zostały określone następująco³¹:

- znajomość powszechnej samoobrony i ochrony cywilnej,
- przygotowanie do działania ratowniczego,
- nabycie umiejętności udzielania pierwszej pomocy.

Natomiast dla etapu liceum (30 godz.) cele te i odpowiadające im wymagania ogólne obejmują:

- znajomość struktury obronności kraju,
- przygotowanie do sytuacji zagrożeń,
- opanowanie zasad pierwszej pomocy.

Formułowanie jedynie celów ogólnych w praktyce kształcenia z zakresu bezpieczeństwa jest mało użyteczne. Ich wadą jest przede wszystkim „(...) nieokreśloność, wieloznaczność, idealizacyjny charakter i nadmierna deklaratywność”³². Tak sformułowane cele są mało przydatne dla praktyki edukacyjnej. Trudno je bowiem przełożyć na konkretne zadania, a jeszcze trudniej sprawdzić stopień ich osiągnięcia w działalności dydaktyczno-wychowawczej. Dlatego też konieczne jest przedstawianie celów możliwie jak najszczegółowiej, co wbrew pozorom nie jest wcale ani czynnością prostą, ani łatwą. Zabieg polegający na zamianie celów ogólnych na cele operacyjne nazywa się operacjonalizacją celów³³. Operacjonalizacja celów ogólnych powoduje ich: sprecyzowanie, uszczegółowienie, konkretyzację, upodmiotowienie osiąganego celu³⁴. Dzięki temu zabiegowi cele w edukacji dla bezpieczeństwa stają się jasne i zrozumiałe dla obydwu podmiotów procesu kształcenia, co ma ogromne znaczenie dla jego skuteczności. Niejasny lub tylko pozornie zrozumiany przez uczniów, a także przez nauczycieli cel to pewna droga do niepowodzeń szkolnych³⁵.

Formułowanie celów w kategoriach zachowań nie jest wcale zabiegiem prostym, gdyż:

³⁰ Bliskie i dalekie cele wychowania, wyd. cyt.; T. Lewowicki, *Przemiany teleologii edukacyjnej*, „Ruch Pedagogiczny” 1990, nr 3–4.

³¹ Podstawa programowa z komentarzami, t. VIII – Wychowanie fizyczne i edukacja dla bezpieczeństwa w szkole podstawowej, gimnazjum i liceum, Wyd. MEN, Warszawa 2009, s. 67, 69.

³² R. Stępień, R.W. Wroński (red.), *Edukacja obronna młodzieży na przełomie wieków*, Wyd. WSP, Kraków 1999, s. 37.

³³ B. Niemierko, *Między oceną szkolną a dydaktyką. Bliżej dydaktyki*, WSiP, Warszawa 1997, s. 80.

³⁴ Tamże.

³⁵ W. Andrukowicz, *Projekt celów kształcenia integralnego*, [w:] K. Denek, F. Bereźnicki, J. Świrko-Pilipczuk (red.), *Przemiany dydaktyki na progu XXI wieku*, Wyd. Uniwersytet Szczeciński, Szczecin 2000, s. 95.

- najbardziej nawet precyzyjne sformułowanie niekoniecznie musi być sformułowaniem trafnym,
- precyzyjne określenie celu powinno uwzględniać nie tylko różne formy zachowań, ale również istotę każdego z nich.

Do formułowania celów operacyjnych wskazane jest używanie takich słów, jak: umie, zna, rozumie, potrafi, wymienia, wskazuje, wykonuje, określa, podaje, oblicza, uzasadnia, objaśnia, ceni itp.

Dokonując operacjonalizacji celów ogólnych, należy zachować umiar w uszczegóławianiu oraz otwartość zbioru celów operacyjnych. Żaden zbiór celów operacyjnych nigdy nie powinien być traktowany jako ostateczny³⁶.

Cele kształcenia z zakresu edukacji dla bezpieczeństwa mogą być wyrażane na trzy sposoby. Najbardziej tradycyjnym z nich jest charakterystyka jednego lub kilku celów bez stosowania jakiegokolwiek klasyfikacji. Drugi sposób polega na klasyfikacji o charakterze opisowym, która obejmuje zestawienie celów ułatwiające orientację w tym, do czego ma zmierzać dana działalność dydaktyczna, lecz nie stanowi wystarczającego układu odniesienia do mierzenia jej wyników. Natomiast trzeci sposób (stosowany w wielu państwach) sprowadza się do przedstawiania celów w postaci odpowiednich taksonomii³⁷.

Termin „taksonomia” został przeniesiony do języka edukacji z przyrodoznawstwa, gdzie oznacza naukę o klasyfikacji gatunków zwierzęcych i roślinnych. Etymologicznie pochodzi z języka greckiego od słów *taksis* – układ, porządek, oraz *nomos* – prawo³⁸.

W teorii kształcenia, czyli w dydaktyce, taksonomia oznacza hierarchiczny układ celów kształcenia, a więc uporządkowanie ich według stopnia ważności – od celów mniej ważnych do tych o najwyższej randze. Taksonomiczne ujęcie celów w edukacji dla bezpieczeństwa służy³⁹:

- ułatwieniu pogrupowania celów,
- ujawnieniu ewentualnych niedostatków w ich doborze i formułowaniu,
- definiowaniu czynności uczniów objętych tymi celami,
- dopasowaniu zadań testowych do tych czynności.

Ponadto taksonomia celów umożliwia obiektywny i dokładny pomiar dydaktyczny oraz racjonalny dobór treści kształcenia z zakresu bezpieczeństwa. Zdaniem B. Niemierko, może być pomocna w walce z materializmem dydaktycznym, polegającym na przecenianiu zapamiętanych wiadomości kosztem umiejętności⁴⁰.

W taksonomii celów kształcenia z zakresu edukacji dla bezpieczeństwa należy uwzględnić fakt, że większość działań, do których przygotowuje się uczestników

³⁶ B. Niemierko, *Między oceną szkolną a dydaktyką...*, wyd. cyt., s. 83–84.

³⁷ W. Okoń, *Wprowadzenie do dydaktyki ogólnej*, PWN, Warszawa 2003, s. 82.

³⁸ J. Półturzycki, *Dydaktyka dla nauczycieli*, Wyd. Adam Marszałek, Toruń 1997, s. 51.

³⁹ K. Denek, *O nowy kształt edukacji*, wyd. cyt., s. 48.

⁴⁰ B. Niemierko, *Między oceną szkolną a dydaktyką...*, wyd. cyt., s. 86.

edukacji, ma charakter zespołowy (grupowy) wymagający współpracy i współdziałania. Dlatego cele i zadania dydaktyczne w edukacji dla bezpieczeństwa powinny być ukierunkowane na kształtowanie wysokiego poziomu świadomości obronnej oraz kompetencji w zakresie działań obronnych całego społeczeństwa⁴¹.

Liczne przykłady zastosowania taksonomii celów w edukacji dla bezpieczeństwa można zaobserwować w publikacjach J. Kunikowskiego, R. Stępnia i M. Kucharskiego. M. Kucharski w swojej pracy wymienia trzy ogólne cele edukacji obronnej, które jednocześnie dotyczą całego systemu edukacji i wyznaczają podstawowe kierunki jego funkcjonowania. Angażują do działania organizacje, instytucje, służby i osoby związane z tematyką obronną w zależności od możliwości, środków, zasięgu itp. Ważnym elementem jest koordynacja tych działań, aby obejmowały całe społeczeństwo. Pierwszy to kształtowanie hierarchii wartości, postaw, a także połączenia emocjonalnego społeczeństwa z zadaniami obronnymi, które dotyczą zagrożeń środowiska naturalnego, wojny, czy też zagrożeń wynikających z rozwoju cywilizacji. Kolejnym celem jest przystosowanie społeczeństwa jako całości, także poszczególnych instytucji, do praktycznej działalności za pomocą struktur i mechanizmów prawnych. Ma to na celu skuteczne działanie, zapobieganie i usuwanie zagrożeń zarówno militarnych, jak i w czasie pokoju. Trzecim celem jest przygotowanie społeczeństwa do samoobrony. M. Kucharski wymienia także trzy dziedziny przygotowujące społeczeństwo pod kątem obronności, które obejmują odpowiednio⁴²:

- dziedzina afektywna:
 - bierne przyjmowanie,
 - czynne reagowanie na zagrożenia,
 - wartościowanie według własnych kryteriów,
 - tworzenie systemu wartości i branie odpowiedzialności za swoje postępowanie,
 - posługiwanie się systemem wartości i branie odpowiedzialności za innych;
- dziedzina psychoruchowa:
 - manipulowanie,
 - naśladowanie,
 - samodzielne wykonywanie różnych czynności,
 - biegłość w różnych umiejętnościach,
 - wykorzystywanie nabytych umiejętności w innych warunkach;
- dziedzina poznawcza:
 - zapamiętywanie i odtwarzanie,
 - interpretację zjawisk,
 - praktyczne stosowanie zdobytych wiadomości,
 - rozwiązywanie problemów obronnych,

⁴¹ K. Żegnałek, *Dydaktyka edukacji obronnej*, Wyd. Adam Marszałek, Warszawa 2005, s. 172.

⁴² M. Kucharski, *Edukacja obronna*, wyd. cyt., s. 151–152.

- projekty nowych rozwiązań w przygotowaniu obronnym.

4. Zakres programowy edukacji dla bezpieczeństwa

Program kształcenia może obejmować wszystkie przedmioty związane z edukacją dla bezpieczeństwa, realizowane na podstawie planu studiów, np. na kierunku *bezpieczeństwo narodowe*, lub jakimś kursie w szkole odpowiedniego typu i szczebla, ale też może dotyczyć tylko jednego przedmiotu kształcenia (np. realizowanego w gimnazjum, szkole średniej, wyższej). Będzie to wówczas tzw. program przedmiotowy. W skład takiego programu wchodzi m.in.: założenia i cele przedmiotu, treści programowe kształcenia, liczba godzin przeznaczonych na ich realizację, formy zajęć, wykaz literatury, a także formy i warunki zaliczenia przedmiotu. Treści kształcenia w programie przedmiotu *edukacja dla bezpieczeństwa* mogą mieć układ liniowy, koncentryczny lub spiralny. W układzie liniowym każda następna część materiału (treści) jest dalszym ciągiem poprzedniej, co powoduje, że danych treści uczniowie (studenci) uczą się tylko jeden raz. Przykładem takiego układu jest ratownictwo. Układ spiralny polega na tym, że do tych samych treści powraca się na coraz wyższych poziomach kształcenia, rozszerzając za każdym razem ich zakres, co umożliwia bardziej pogłębione i wszechstronne ich opanowanie. Jest on pewnym ulepszeniem układu liniowego. Z kolei układ koncentryczny charakteryzuje się tym, że te same cykle treściowe powtarzają się dwa lub więcej razy w odstępach paroletnich (np. sposoby przeciwdziałania zagrożeniom).

Treści przedmiotu *edukacja dla bezpieczeństwa* powinny być dostosowane do: celów i efektów kształcenia, potrzeb społecznych, rodzaju i poziomu edukacji oraz możliwości intelektualnych uczących się. Analiza programu nauczania (sylabusów) z zakresu edukacji dla bezpieczeństwa dowodzi, że konieczna staje się taka ich orientacja, aby lepiej służyły adaptacji młodzieży do życia w społeczeństwie: ryzyka, konsumpcji, spektakli, wiedzy. Można to osiągnąć poprzez odpowiedni dobór treści nauczania i uczenia się. W tym celu wydziela się główne, istotne ich człony, niezbędne dla rozwiązania podstawowych zadań. Włącza się do nich sekwencje o charakterze „co należy znać i umieć”. Uwzględnia się wymogi korelacji między tematami wewnątrz przedmiotu nauczania oraz w ramach współdziałających ze sobą innych przedmiotów. Przy doborze i układzie treści nauczania i uczenia się na uwagę zasługuje ten kierunek poszukiwań, który nazywa się on-todydaktyką. Zapewnia ona uzyskanie takiego kształtu przedmiotu nauczania, który pozostaje w zgodzie ze strukturalnym, hierarchicznym i zintegrowanym charakterem wiedzy⁴³.

⁴³ K. Denek, R. Meller, *Treści kształcenia w przyszłościowym modelu edukacji*, „Ruch Pedagogiczny” 1992, nr 5/6.

W ostatnim okresie – w wyniku realizowanej reformy szkolnictwa wyższego – przy opracowywaniu programów kształcenia i doborze treści nauczania z przedmiotu *edukacja dla bezpieczeństwa* uwzględnia się przede wszystkim efekty kształcenia. Efekty kształcenia/uczenia się można zdefiniować jako to, co student powinien wiedzieć, rozumieć oraz umieć zademonstrować po ukończeniu procesu uczenia się. Odnoszą się one do tego, co student osiągnął, a nie jedynie do treści tego, co było nauczane, bądź tego, w jaki sposób nabył wiedzę i umiejętności. Rozróżnia się dwa rodzaje efektów kształcenia/uczenia się:

- kompetencje ogólne (umiejętności uniwersalne),
- kompetencje przedmiotowe (wiedza teoretyczna, praktyczna lub doświadczalna oraz umiejętności kierunkowe).

Kompetencje ogólne dotyczą takich kwestii, jak: umiejętność analizy i syntezy, wiedza ogólna, świadomość wymiaru europejskiego i międzynarodowego, umiejętność samodzielnego uczenia się, umiejętność współpracy i komunikacji, wytrwałość, zdolności przywódcze i organizacyjne oraz umiejętność planowania. Innymi słowy, chodzi tu o cechy, które są przydatne w wielu sytuacjach, nie tylko tych związanych z daną dziedziną. Większość z nich można rozwijać, podtrzymywać albo niszczyć, stosując odpowiednie bądź nieodpowiednie metody i formy uczenia się/nauczania.

Oprócz tych bardziej ogólnych kompetencji, które powinny być rozwijane w ramach wszystkich przedmiotów studiów, program edukacji dla bezpieczeństwa powinien także dążyć do rozwijania kompetencji przedmiotowych w zakresie umiejętności i wiedzy studentów. Można przyjąć, że przez treści kształcenia w edukacji dla bezpieczeństwa rozumie się system wzajemnie ze sobą powiązanych wiadomości, umiejętności, nawyków, wartości i doświadczeń, które są przekazywane lub kształtowane przez nauczycieli (instruktorów, wychowawców) i przyswajane bądź opanowywane przez słuchaczy (uczniów, studentów) w celu nabycia niezbędnych kompetencji do realizacji odpowiednich zadań obronnych w czasie pokoju i działań wojennych. Kompetencje te wynikają z pełnionej funkcji w systemie bezpieczeństwa państwa oraz z przewidywanych do wykonania zadań. Dobór treści kształcenia w edukacji dla bezpieczeństwa jest uzależniony od wielu czynników, m.in. dokumentów normatywnych, strategii, teorii, porozumień i układów. Jest uzależniony także od celów i efektów kształcenia, które są determinowane określonymi sytuacjami czy potrzebami. Kolejnym ważnym czynnikiem są charakterystyki osobowo-zawodowe (sylwetka absolwenta), które wymagają głębokiej analizy funkcjonalności społeczno-zawodowej, umożliwiającej wyodrębnienie u absolwentów cech pożądanych (obecnie i perspektywicznie) na rynku pracy. Wyjątkowo trafnie problem ten ujął E.C. Wragg, twierdząc, iż wielowymiarowy model programu szkolnego opiera się na następujących założeniach:

1. W kształceniu musi być zawarta wizja przyszłości – co można sprowadzić do przekonania, że konieczne jest uświadomienie sobie czynników, które zapewne będą kształtować dorosłe życie dzisiejszych uczniów.
2. Wymagania wobec obywateli nieustannie rosną – „żyć w XXI wieku to znać swoje prawa i obowiązki, ale także umieć służyć swoją wiedzą i umiejętnościami współobywatelom. Dorosłe życie będzie wymagać od dzisiejszych uczniów połączenia kompetencji osobowościowych, społecznych i zawodowych”⁴⁴.
3. Kształcenie należy poddać wielu wpływom – w edukacji ważne jest nie tylko to, „czego” się uczymy, ale również to, „jak” się uczymy.
4. W przyszłości sprawą podstawową będzie postrzeganie programu szkolnego nie tylko jako zestawu przedmiotów, haseł i ich opisów, bowiem wszystko, czego młodzież doświadcza w szkole, może wywrzeć na nią wpływ.

Mysł główną rozważań E.C. Wragga, określającą pewne podejście do współczesnej edukacji, można sprowadzić do tezy, iż kształcenie wymaga pogłębionej refleksji nad przedmiotami nauczania, ścieżkami międzyprzedmiotowymi (służącymi np. rozwojowi języka lub myślenia) i metodami (strategiami, stylami) nauczania, a wszystko to w kontekście możliwie trafnie wyobrażonej przyszłości.

Do doboru treści w edukacji dla bezpieczeństwa można wykorzystać różne teorie (koncepcje): kompleksowo-problemową, strukturalizm, programowania dydaktycznego, egzemplaryzmu i idei przewodnich różnych dyscyplin naukowych⁴⁵. Dopełniają je teorie szerokich pól treściowych czy nauczania aktywizującego. Dużego znaczenia nabierają teorie określane mianem funkcjonalnych. Zakładają one dobór treści dydaktycznych podporządkowanych podstawowym funkcjom życiowym ludzi. Odnoszą się one do: zachowania życia, zdrowia, wyżywienia, warunków mieszkaniowych, życia duchowego, przeżyć estetycznych, wychowania, współpracy, wypoczynku, poprawy warunków egzystencji. Wśród tych funkcji wyodrębnia się obszary rozwoju indywidualnego (zdrowie, intelekt, moralność, estetyka) oraz kontaktów z otoczeniem (zjawiska przyrody, procesy społeczne, technologia)⁴⁶.

Treści w przedmiocie *edukacja dla bezpieczeństwa* powinny zawierać jasną i czytelną ideę dydaktyczno-wychowawczą. Dlatego trzeba dobierać je tak, żeby pomagały młodzieży w kształtowaniu się, rozwoju, dorastaniu do uczestnictwa w kulturze i cywilizacji. Skłania to do formułowania takich treści w programach kształcenia, które preferują aktywność i umiejętności niezbędne we współczesnych społeczeństwach, ze szczególnym zwróceniem uwagi na zachowanie się

⁴⁴ E.C. Wragg, *Trzy wymiary programu*, tłum. K. Kruszewski, WSiP, Warszawa 1999, s. 12.

⁴⁵ Cz. Kupisiewicz, *Podstawy dydaktyki*, PWN, Warszawa 2005; W. Okoń, *Wprowadzenie do dydaktyki ogólnej*, wyd. cyt.; J. Półturzycki, *Dydaktyka dla nauczycieli*, Wyd. Naukowe „Novum”, Płock 2002.

⁴⁶ K. Denek, R. Meller, *Treści kształcenia...*, wyd. cyt.; T. Lewowicki, *Przemiany oświaty*, Wyd. Akademickie „Żak”, Warszawa 1997.

w warunkach współzawodnictwa i konkurencyjności, jak też kolegalność i tolerancję. Chodzi o treści, które prowadzą do samoedukacji uczących się osób⁴⁷, służą kształtowaniu takich fundamentalnych umiejętności dla skutecznego funkcjonowania w dobie przemian, jak: zdolność do zmian, możliwość komunikowania się, organizowania i solidaryzowania, życia i pracy w społeczeństwie informacyjnym, negocjacja, asertywność, przedsiębiorczość, umiejętność „sprzedawania się” pracodawcy, autoprezentacja, praca w zespole, łatwość nawiązywania kontaktów. Opierają się one na wiedzy, poczuciu własnej osobowości i otaczającej rzeczywistości, pozytywnym myśleniu⁴⁸ i odpowiednim działaniu⁴⁹.

Pewne nadzieje na stworzenie wartościowego systemu edukacji dla bezpieczeństwa budzi istnienie ogólnoteoretycznych podstaw szkoły przyszłości. Tworzy je m.in. aktywistyczna koncepcja człowieka, według której poznaje on rzeczywistość, przekształca ją oraz w procesie działania i społecznego współżycia sam się zmienia. Drugim źródłem przesłanek do budowy modelu takiej szkoły jest transgresyjna koncepcja człowieka, która traktuje go jako układ samodzielny, ekspansyjny i twórczy – usiłujący przekroczyć granice swoich osiągnięć⁵⁰. Jest ona zbieżna z założeniami pedagogiki humanistycznej, która powinna kształtować sprawności ułatwiające poznawanie i zmienianie świata⁵¹.

Ogólnie, zdaniem R. Rosy, w edukacji dla bezpieczeństwa – zarówno w obszarze programowym, jak i w pomocach dydaktycznych (literaturze) – można wyróżnić cztery zasadnicze warstwy tematyczne⁵²:

- warstwę poznawczą (epistemiczną) – dotyczącą systemu wiedzy o świecie, wojnie i pokoju, istocie i determinantach bezpieczeństwa personalnego i strukturalnego;
- warstwę metodologiczną – rozwijającą nowoczesne metody badań nad bezpieczeństwem i jego związkami z różnymi dziedzinami (sferami życia społecznego i świata przyrody);
- sferę aksjologiczną – dotyczącą wartości (w tym bezpieczeństwa) i aktów uczuciowych, które urzeczywistniają się w szeroko rozumianych kontaktach między ludźmi, narodami i państwami, służąc umacnianiu obiektywnych podstaw bezpieczeństwa i poczucia tego bezpieczeństwa w świadomości indywidualnej i społecznej; wartością podstawową jest tu sam człowiek z jego potrzebą bezpieczeństwa i ochrony życia;

⁴⁷ S. Stawiński, *Reforma szkolna w III Rzeczypospolitej*, WSiP, Warszawa 1996.

⁴⁸ G. Rogala, *Oki i jego mistrz*, WSiP, Warszawa 1996.

⁴⁹ M. Bartosik-Tomusiak, *O odpowiedzialności w edukacji*, „Nowa Szkoła” 1997, nr 1.

⁵⁰ J. Kozielecki, *Koncepcja transgresyjna człowieka*, PWN, Warszawa 1987.

⁵¹ T. Lewowicki, *Przemiany...*, wyd. cyt.; T. Pilch, *Główne kierunki reform systemu edukacji w Polsce*, [w:] A. Zajac (red.), *Przemiany w edukacji*, Wyd. WOM, Przemysł 1995.

⁵² R. Rosa, *Edukacja do bezpieczeństwa i pokoju w obliczu nowych wyzwań cywilizacyjnych i kulturowych*, [w:] R. Stępień (red.), *Edukacja dla bezpieczeństwa*, Wyd. AON, Warszawa 1994, s. 46.

- sferę prakseologiczną – zajmującą się tworzeniem systemu reguł (norm) działania i wskazywaniem umiejętności, które mają sprzyjać racjonalizacji i skuteczności wysiłków zamierzających do realizacji najważniejszych wartości: prawdy i sprawiedliwości, wolności i demokracji, praw człowieka i praw narodów, bezpieczeństwa ludzi, świata przyrody i pokoju.

4.1. Treści z zakresu bezpieczeństwa w wychowaniu przedszkolnym

Na poziomie wychowania przedszkolnego i zintegrowanego dzieci uczą się, jak sobie radzić w różnych sytuacjach zagrożenia. Już w przedszkolu są wdrażane w problematykę dotyczącą dbałości o bezpieczeństwo własne oraz innych. W związku z tym zakłada się, że dziecko kończące przedszkole i rozpoczynające naukę w szkole podstawowej⁵³:

- wie, jak trzeba zachować się w sytuacji zagrożenia i gdzie można otrzymać pomoc, umie o nią poprosić,
- orientuje się w zasadach bezpiecznego poruszania się po drogach i korzystania ze środków transportu,
- zna zagrożenia płynące ze strony ludzi, jak też ze świata roślin oraz zwierząt i unika ich,
- wie, że nie może samodzielnie zażywać lekarstw i stosować środków chemicznych (np. środków czystości),
- próbuje samodzielnie i bezpiecznie organizować sobie czas wolny w przedszkolu i w domu; ma rozeznanie, gdzie można się bezpiecznie bawić, a gdzie nie.

Nie mniej ważne dla dzieci przedszkolnych jest wdrażanie ich do problematyki z zakresu wychowania w rodzinie, wychowania obywatelskiego i patriotycznego. W wyniku przyswojenia tej wiedzy i umiejętności dziecko kończące przedszkole i rozpoczynające naukę w szkole podstawowej⁵⁴:

- wymienia imiona i nazwiska osób bliskich, wie, gdzie pracują, czym się zajmują,
- zna nazwę miejscowości, w której mieszka, zna ważniejsze instytucje i orientuje się w rolach społecznych pełnionych przez ważne osoby, np. policjanta, strażaka,
- wie, jakiej jest narodowości, że mieszka w Polsce, a stolicą Polski jest Warszawa,
- nazywa godło i flagę państwową, zna polski hymn i wie, że Polska należy do Unii Europejskiej,
- wie, że wszyscy ludzie mają równe prawa.

⁵³ Rozporządzenie ministra edukacji narodowej z 23 grudnia 2008 r. w sprawie podstawy programowej wychowania przedszkolnego oraz kształcenia ogólnego w poszczególnych typach szkół (Dz. U. 2009, nr 4, poz. 17).

⁵⁴ Tamże.

4.2. Treści z zakresu bezpieczeństwa w szkole podstawowej

W szkolnictwie podstawowym, mimo że nie istnieje jeden określony przedmiot, dotyczący edukacji bezpieczeństwa, następuje także sukcesywne poznawanie problematyki w klasach I–III (I etap edukacyjny, tzw. edukacja wczesnoszkolna) oraz klasach IV–VI (II etap edukacyjny). Odbywa się to w sposób zintegrowany, tzn. w określonych przedmiotach lub ścieżkach edukacyjnych nauczyciele przekazują uczniom niezbędną wiedzę i umiejętności praktyczne w tym zakresie.

W ramach edukacji wczesnoszkolnej uczniowie klas I zapoznawani są z problematyką edukacji społecznej oraz wychowania do zgodnego współdziałania z rówieśnikami i dorosłymi. Można zatem przyjąć, że uczeń I klasy⁵⁵:

- zna zagrożenia ze strony ludzi,
- wie, do kogo i w jaki sposób należy się zwrócić o pomoc,
- wie, gdzie można bezpiecznie organizować zabawy, a gdzie nie można i dlaczego,
- potrafi wymienić status administracyjny swojej miejscowości (wieś, miasto),
- wie, czym zajmuje się np. policjant, strażak, lekarz, weterynarz oraz jak można się do nich zwrócić o pomoc,
- wie, jakiej jest narodowości, że mieszka w Polsce, a Polska znajduje się w Europie,
- zna symbole narodowe (flaga, godło, hymn narodowy), rozpoznaje flagę i hymn Unii Europejskiej.

Ponadto w ramach przyswajania wiedzy i umiejętności z problematyki edukacji przyrodniczej oraz wychowania do rozumienia i poszanowania przyrody ożywionej i nieożywionej uczeń kończący I klasę⁵⁶:

- zna zagrożenia dla środowiska przyrodniczego ze strony człowieka: wypalanie łąk i ściernisk, zatrucie powietrza i wód, pożary lasów, wyrzucanie odpadów, spalanie śmieci itp.,
- chroni przyrodę: nie śmieci, szanuje rośliny, zachowuje ciszę w parku i w lesie, pomaga zwierzętom przetrwać zimę i upalne lato,
- zna zagrożenia ze strony zwierząt (niebezpieczne i chore zwierzęta) i roślin (np. trujące owoce, liście, grzyby) i wie, jak zachować się w sytuacji takiego zagrożenia,
- wie, że należy oszczędzać wodę,
- wie, jakie znaczenie ma woda w życiu człowieka, roślin i zwierząt,
- wie, że należy segregować śmieci,
- rozumie sens stosowania opakowań ekologicznych.

⁵⁵ Tamże.

⁵⁶ Tamże.

Z kolei uczeń III klasy szkoły podstawowej dzięki edukacji społecznej oraz przyrodniczej⁵⁷:

- zna zagrożenia ze strony ludzi,
- potrafi powiadomić dorosłych o wypadku, zagrożeniu, niebezpieczeństwie,
- dba o zdrowie i bezpieczeństwo swoje i innych (w miarę swoich możliwości),
- orientuje się w zagrożeniach ze strony roślin i zwierząt, a także w zagrożeniach typu: burza, huragan, śnieżycy, lawina, powódź itp., oraz wie, jak trzeba zachować się w takich sytuacjach,
- zna numery telefonów: pogotowia ratunkowego, straży pożarnej, policji oraz ogólnopolski numer alarmowy 112.

Podczas II etapu edukacji uczeń klasy IV–VI, nabywając wiedzę o państwie, środowisku i swoich prawach, potrafi⁵⁸:

- omówić wybrane prawa dziecka i podać, gdzie można się zwrócić, gdy są one łamane,
- podać przykłady miejsc w najbliższym otoczeniu, w których zaszły korzystne i niekorzystne zmiany pod wpływem działalności człowieka,
- podać przykłady pozytywnego i negatywnego wpływu środowiska na zdrowie człowieka.

Uczeń klasy IV–VI, nabywając wiadomości z zakresu wychowania do życia w rodzinie, w społeczeństwie, a także rozwijając aktywność fizyczną, m.in.:

- poznaje zasady więzi rodzinnej, związku uczuciowe i inne relacje w rodzinie oraz problemy związane z konfliktami i zasady ich rozwiązywania,
- zna prawa człowieka do intymności i ochrony tego prawa,
- prezentuje postawy asertywne oraz tolerancji – szanuje prawo innych do odmiennego zdania, sposobu zachowania, obyczajów i przekonań, jeżeli nie stanowią one zagrożenia dla innych ludzi; przeciwstawia się przejawom dyskryminacji,
- omawia sposoby postępowania w sytuacji zagrożenia zdrowia lub życia,
- stosuje zasady bezpieczeństwa podczas aktywności fizycznej,
- korzysta bezpiecznie ze sprzętu i urządzeń sportowych,
- stosuje zasady samoasekuracji,
- omawia zasady bezpiecznego zachowania się nad wodą i w górach,
- omawia sposoby ochrony przed nadmiernym nasłonecznieniem,
- dobiera strój i obuwie sportowe do ćwiczeń w zależności od miejsca zajęć oraz warunków atmosferycznych.

Natomiast podczas zajęć komputerowych oraz zajęć z zakresu posługiwania się sprzętem technicznym uczeń klasy IV–VI⁵⁹:

⁵⁷ Tamże.

⁵⁸ Tamże.

⁵⁹ Tamże.

- przestrzega podstawowych zasad bezpiecznej i higienicznej pracy przy komputerze, wyjaśnia zagrożenia wynikające z niewłaściwego korzystania z komputera,
- wykorzystuje komputer i technologie informacyjno-komunikacyjne do rozwijania swoich zainteresowań, zna ich zastosowania w życiu codziennym, a jednocześnie uświadamia sobie zagrożenia związane z korzystaniem z komputera i Internetu,
- potrafi obsługiwać i regulować urządzenia techniczne znajdujące się w domu, szkole i przestrzeni publicznej, z zachowaniem zasad bezpieczeństwa,
- czyta ze zrozumieniem instrukcje obsługi urządzeń.

Należy podkreślić, że w ZSZ obowiązuje taka sama podstawa programowa kształcenia ogólnego, jak dla szkół ponadgimnazjalnych, których ukończenie umożliwia uzyskanie świadectwa dojrzałości po zdaniu egzaminu maturalnego, oraz podstawa programowa dla przedmiotu *edukacja dla bezpieczeństwa* dla IV etapu edukacyjnego – czyli 30 godzin dydaktycznych.

4.3. Edukacja dla bezpieczeństwa na studiach wyższych i podyplomowych

W szkolnictwie wyższym nazwy przedmiotów bardzo często nie różnią się od tych, jakie obowiązują w gimnazjum i szkołach ponadgimnazjalnych. W zakresie edukacji dla bezpieczeństwa szczególnie kierunki studiów: *bezpieczeństwo narodowe, bezpieczeństwo wewnętrzne, inżynieria bezpieczeństwa czy europeistyka*, oferują swoim studentom tego typu wiedzę. Ponadto coraz częściej *edukacja dla bezpieczeństwa* jest przedmiotem zainteresowania wielu studiów podyplomowych (edukacja dorosłych), czy też kursów specjalistycznych, kwalifikacyjnych (doskonalenie zawodowe oraz edukacja ustawiczna), które kładą duży nacisk na ową problematykę w nauczanych przez siebie treściach i umiejętnościach. Przedmiot ten występuje również na studiach doktoranckich realizowanych w zakresie bezpieczeństwa, gdzie większość zajęć odbywa się w ramach ćwiczeń.

Na wyżej wskazanych kierunkach kształcenia (nauczania, szkolenia) ilość czasu przeznaczanego na edukację dla bezpieczeństwa w całym cyklu kształcenia oscyluje najczęściej w granicach 30–60 godzin dydaktycznych, przy czym ponad 60% z nich jest realizowanych w formie ćwiczeń praktycznych. Problematyka, która często jest preferowana w przedmiocie *edukacja dla bezpieczeństwa* na różnego rodzaju studiach, kursach, obejmuje całe spektrum treści teoretycznych oraz praktycznych. Dotykają one najczęściej szerokiej problematyki współczesnego bezpieczeństwa, kryzysów, prewencji w tym zakresie oraz globalnego spojrzenia, i to nie tylko z punktu widzenia własnego (jednostkowego) czy swojego narodu, ale całego świata. Ważnym aspektem na tym poziomie kształcenia jest to, iż studenci – po zrealizowaniu tego przedmiotu – nie tylko posiadają znaczny zasób

wiedzy i umiejętności w zakresie szeroko rozumianego bezpieczeństwa, ale pozyskują kompetencje niezbędne do planowania, organizowania oraz kierowania (zarządzania) ludźmi w stanach zagrożenia i wiedzą, co zrobić, aby w jak największym stopniu przeciwdziałać im, i to z dużym wyprzedzeniem, zanim się pojawią. Jednym słowem, studenci w tym przedmiocie stykają się z dydaktyką edukacji dla bezpieczeństwa, która daje im wiedzę w zakresie zasad, form, metod oraz całej technologii kształcenia.

Ważnymi elementami obudowy programowej przedmiotu *edukacja dla bezpieczeństwa* są podręczniki szkolne i akademickie. Stanowią one jego podstawowe środki, a zarazem dokumentację obok programów, opracowań metodycznych i instrukcji organizacyjnych. Głównym trzonem tych podręczników są zawarte w nich treści. Bez nich trudno oczekiwać rozwoju umiejętności uczniów i studentów, ich sprawnego działania i postępowania zgodnego z systemem wartości. Istotne są więc rozważania na temat, ile, a zwłaszcza jakie treści z zakresu edukacji dla bezpieczeństwa powinny być zawarte w podręcznikach szkolnych. Jest to ustawiczny problem, który wciąż czeka na zadowalające rozwiązania. Trudno spodziewać się pozytywnego rozstrzygnięcia, jeżeli nie uwzględni się faktu, że szkoły coraz bardziej rewolucjonizuje technika informatyczna. Wyrazem tego staje się to, że coraz więcej młodzieży szuka i nabywa wiadomości w bankach danych, pisze swe prace na komputerze. Z kolei nauczyciele publikują swoje doświadczenia, związane z modernizacją i doskonaleniem procesu kształcenia, w Internecie, komunikują się między sobą za pośrednictwem poczty elektronicznej, biblioteki zaczynają działać online, a czasopisma fachowe ukazują się w formie elektronicznej. Coraz więcej szkół ma dostęp do Internetu. W *World Wide Web* – multimedialnym systemie informacyjnym Internetu, swoje teksty i obrazy prezentuje już wiele szkół z różnych krajów.

5. Proces kształcenia i jego uwarunkowania

Na właściwą realizację treści programowych w przedmiocie *edukacja dla bezpieczeństwa* w znacznym stopniu rzutuje proces nauczania i uczenia się (kształcenia). Rozporządzenie ministra edukacji narodowej z 28 sierpnia 2009 roku w sprawie sposobu realizacji edukacji dla bezpieczeństwa (Dz. U. 2009, nr 139, poz. 1131) daje wskazówki dotyczące organizacji zajęć:

- podczas zajęć edukacyjnych obejmujących ćwiczenia w zakresie udzielania pierwszej pomocy i ratownictwa, w oddziałach liczących więcej niż 30 uczniów, obowiązuje podział na grupy;
- w czasie ferii letnich dla uczniów, którzy ukończyli I klasę zasadniczej szkoły zawodowej, liceum ogólnokształcącego, liceum profilowanego lub technikum, mogą być organizowane specjalistyczne obozy szkoleniowo-wypoczynkowe z zakresu edukacji dla bezpieczeństwa;

- w szkołach specjalnych i w oddziałach specjalnych w szkołach ogólnodostępnych, szkołach integracyjnych i w oddziałach integracyjnych w szkołach ogólnodostępnych, podczas ćwiczeń podział na grupy jest obowiązkowy, z tym zastrzeżeniem, że grupa nie powinna liczyć mniej niż 5 uczniów.

Edukacja dla bezpieczeństwa nie jest, jak już wcześniej wskazano, jednorazowym aktem, lecz ciągiem powtarzających się czynności nauczycieli (instruktorów, wychowawców) i słuchaczy (uczniów, studentów), prowadzących do realizacji ustalonych celów dydaktyczno-wychowawczych. Czynności te są ściśle ze sobą powiązane – jedne wynikają z drugih, i w konsekwencji prowadzą do zmian w dotychczasowych zachowaniach lub do nowych zachowań osób uczących się. Taki powtarzający się układ czynności, przebiegający w odpowiednio ustalonych odcinkach czasu, nazywany jest procesem. Słowo „proces” wywodzi się od łacińskiego słowa *processus* oznaczającego „postępowanie lub postępowanie naprzód”⁶⁰.

T. Kotarbiński definiuje „proces” jako: „(...) zdarzenie będące zmianą zmierzającą w określonym kierunku za przyczyną jakiegoś wskazanego czynnika”⁶¹. L. Krzyżanowski „proces” rozumie jako: „(...) jakikolwiek ciąg (pasma, łańcuch) zmian, zachodzących w bezpośrednio następujących po sobie lub zachodzących na siebie chwilach, intencjonalnie wyróżnionych pod jakimś względem jako pewna całość”⁶². Można przyjmować różne kryteria, według których wyróżniane są ciągi zmian jako procesy.

Należy zatem przyjąć, że przez „proces” rozumie się kolejne zmiany określonego stanu, w którym zachodzą ściśle związki regularnie występujących po sobie stadiów rozwoju, co w konsekwencji prowadzi do założonych zmian w osobowości uczących się i w ich działaniu. Odnosząc to pojęcie do edukacji dla bezpieczeństwa, można stwierdzić, że „proces” oznacza ciąg powiązanych ze sobą i wzajemnie od siebie zależnych czynności, zjawisk i zamierzeń, w rezultacie których studiujący przyswajają sobie określony zasób wiadomości, umiejętności i nawyków z zakresu bezpieczeństwa oraz rozwijają swoje zainteresowania w zakresie tej problematyki, kształtują odpowiednie postawy, poglądy i przekonania, czyli przekształcają i wzbogacają swoją osobowość.

Proces kształcenia z przedmiotu *edukacja dla bezpieczeństwa* tworzy strukturę, prezentuje podstawowe jego części składowe, łączące proste, jak również złożone relacje. Funkcjonuje on zgodnie z pewnymi prawami. Proces kształcenia dotyczy jego podstawowych elementów, takich jak: cele, treści, zasady, formy i metody. Może oddziaływać globalnie na wszystkie elementy systemu, jak też na poszczególne z nich. Najsilniejszy wpływ wywierany jest na cele kształcenia. Sprawują one podstawową funkcję w stosunku do pozostałych elementów procesu eduka-

⁶⁰ E. Kołowski, *Podstawy dydaktyki rolniczej*, Wyd. Uczelniane Akademii Rolniczej, Warszawa 1987, s. 141.

⁶¹ T. Kotarbiński, *O pojęciu metody. Wybór pism*, t. I, PWN, Warszawa 1957, s. 708–710.

⁶² L. Krzyżanowski, *Podstawy nauki zarządzania*, PWN, Warszawa 1985, s. 139–140.

cji dla bezpieczeństwa. Każda innowacja (zmiana) wprowadzona wewnątrz niego musi pozostawać w zgodzie z jego celami. Wynika stąd główne wskazanie unowocześnienia procesu edukacji dla bezpieczeństwa, czyli zasada celowości. W doskonaleniu edukacji dla bezpieczeństwa nie można pominąć wymagań wynikających z istoty podejścia systemowego. Przypomina ono, że każda zmiana którejkolwiek z części składowych procesu oddziałuje – w sposób znaczący – na pozostałe jego części. Gdyby o tym zapomnieć, proces jako struktura zintegrowana uległby deformacji i mógłby się załamać – stąd zasada wzajemnej zależności. Nie można zapominać, że jeżeli modyfikuje się jeden z elementów procesu kształcenia, trzeba określić konsekwencje dla wszystkich pozostałych składowych – stąd konieczność analizy wszystkich relacji interakcji w obrębie procesu. Przeprowadzając taką analizę, trzeba respektować zasadę integralności.

Ważny etap w optymalizacji procesu kształcenia w edukacji dla bezpieczeństwa zajmują: poznawanie, kontrola, analiza i ocena postępów, które czynią jego uczestnicy. Kwestiami tymi – określanymi jako „kwalifikowanie wiedzy” – zajmuje się dział dydaktyki ogólnej nazywany docymologią. Punktem odniesienia dla kwalifikowania wiedzy są cele kształcenia. Kwalifikowanie sprowadza się tu do ustalenia zależności między wynikami kształcenia a stawianymi celami, wyrażanymi w kategoriach zadań. W trakcie ustalania tych zależności warto posłużyć się – poza tradycyjną kontrolą i oceną postępów w nauce – takimi ogólnymi narzędziami nowoczesnego kwalifikowania wiedzy, jak: dydaktyczny wskaźnik poziomu wiedzy (kryterium Q), testy dydaktyczne, kryteria i normy ocen, kontrola programowana, kontrola standaryzowana oraz weryfikacja postępów w nauce z udziałem probabilistycznych metod ich poznawania.

O jakości i efektywności procesu kształcenia w edukacji dla bezpieczeństwa, bez względu na szczebel edukacyjny, decydują też inne czynniki. Nie ulega jednak wątpliwości, iż jednym z nich jest charakter relacji nauczyciela ze studentami (uczniami). Szczególnie podkreśla się w literaturze potrzebę oparcia tych stosunków na dialogu i zapewnieniu warunków dla podmiotowego funkcjonowania obu stron. Od postawy nauczyciela zależy więc w dużym stopniu, w jakich granicach będzie się mogła rozwijać i przejawiać podmiotowość słuchacza. Szczególnie istotna staje się umiejętność takiego zachowania się nauczyciela, która pozwala mu pełnić swą rolę tak, aby – zachowując swoją podmiotowość – dał możliwość „bycia podmiotami” również swoim studentom. Podmiotowe traktowanie uczestników procesu kształcenia oznacza poszanowanie ich prawa do tożsamości, niezależności (autonomii) i odrębności (niepowtarzalności), czyli humanistyczne i partnerskie podejście oraz dostrzeganie w każdym z nich osoby w sensie personalistycznym⁶³.

⁶³ Cz. Bartnik, *Personalizm*, [w:] J. Homplewicz (red.), *Gdy osobowość horyzontem wychowania*, WSiP, Rzeszów 1997; K. Wojtyła, *Osoba i czyn*, Wyd. Polskie Towarzystwo Teologiczne, Kraków 1969.

Podmiotem jest jednostka ludzka mająca poczucie własnej odrębności wobec innych osób i otaczającego ją świata, poznająca ten świat i nań oddziałująca, kierująca własnym postępowaniem i odpowiedzialna za własne decyzje oraz za przestrzeganie norm moralnych i prawnych ustalonych przez społeczeństwo⁶⁴.

Z przedstawionych rozważań wynika wniosek, że refleksja nad dialogiem w edukacji dla bezpieczeństwa znajduje wiele interesujących uzasadnień, wśród których najważniejsze sprowadza się do potrzeby dostrzegania różnic (inności) w rzeczywistości szkolnej. Zainteresowanie odmiennosiami powinno przy tym być ściśle powiązane z dążeniami do ich rozumienia. Wówczas niezbędna jest rozmowa uwzględniająca kontrasty występujące w pojmowaniu znaczeń i kontekstów⁶⁵.

6. Podsumowanie

Podsumowując powyższe treści, można stwierdzić, że problematyka edukacji dla bezpieczeństwa w środowisku szkolnym nie tylko powinna wynikać z aksjologicznych i teleologicznych aspektów bezpieczeństwa, uwarunkowań procesu kształcenia, ale powinna także obejmować szeroki zakres programowy przedmiotów ogólnokształcących, z uwzględnieniem poszczególnych etapów i rodzajów szkół (szkoła podstawowa, gimnazjum, zasadnicza szkoła zawodowa, liceum profilowane). Szczegółniej uwadze należy poddać następujące grupy zagadnień:

- popularyzację służb mundurowych jako jednego z elementów bezpieczeństwa kraju,
- charakterystykę zagrożeń powodowanych przez współczesną cywilizację i ochronę przed tymi zagrożeniami,
- ratownictwo medyczno-sanitarne, ze szczególnym uwzględnieniem pierwszej pomocy przedmedycznej, oraz kierowanie małymi zespołami Obrony Cywilnej Kraju,
- zasady zachowania się społeczeństwa w przypadku ewentualnego zagrożenia wewnętrznego (konfliktu zbrojnego),
- wyzwolenie i kształtowanie naturalnych, dotyczących bezpieczeństwa, społecznych działań człowieka w jego środowisku.

Bibliografia

Andrukowicz W., *Projekt celów kształcenia integralnego*, [w:] K. Denek, F. Bereźnicki, J. Świrko-Pilipczuk (red.), *Przemiany dydaktyki na progu XXI wieku*, Wyd. Uniwersytet Szczeciński, Szczecin 2000.

Arystoteles, *Metafizyka*, PWN, Warszawa 1984.

⁶⁴ W. Okoń, *Nowy słownik pedagogiczny*, PWN, Warszawa 2004, s. 310.

⁶⁵ T. Siuda (red.), *Kształcenie i wychowanie młodzieży...*, wyd. cyt., s. 31.

- Bartnik Cz., *Personalizm*, [w:] J. Homplewicz (red.), *Gdy osobowość horyzontem wychowania*, WSiP, Rzeszów 1997.
- Bartosik-Tomusiak M., *O odpowiedzialności w edukacji*, „Nowa Szkoła” 1997, nr 1.
- Bliskie i dalekie cele wychowania*, I. Wojnar (red.), PWN, Warszawa 1987.
- Denek K., *Aksjologiczne aspekty edukacji szkolnej*, Wyd. Adam Marszałek, Toruń 2001.
- Denek K., *Cele edukacyjne lekcji we współczesnej szkole*, Wyd. Wydziału Studiów Edukacyjnych, Poznań 1989.
- Denek K., *Czy kryzys przeżywania wartości?*, „Toruńskie Studia Dydaktyczne” 2002, nr 18.
- Denek K., Kuźniak I., *Cele kształcenia w szkole wyższej i ich formułowanie*, „Dydaktyka Szkoły Wyższej” 1985, nr 2.
- Denek K., Meller R., *Treści kształcenia w przyszłościowym modelu edukacji*, „Ruch Pedagogiczny” 1992, nr 5/6.
- Denek K., *O nowy kształt edukacji*, Akapit Wyd. Edukacyjne, Toruń 1998.
- Denek K., *W kręgu edukacji, krajoznawstwa i turystyki w szkole*, Wyd. „Eruditus”, Poznań 2000.
- Edukacja dla bezpieczeństwa*, R. Stępień (red.), Wyd. AON, Warszawa 1994.
- Edukacja. Jest w niej ukryty skarb*. Raport dla UNESCO Międzynarodowej Komisji do Spraw Edukacji dla XXI wieku, pod przewodnictwem Jacques’a Delorsa, Wyd. Forum Oświatowe, Warszawa 1998.
- Jedliński R., *Świat wartości uczniów kończących szkołę podstawową*, [w:] Z. Uryga (red.), *Podmiotowy wymiar szkolnej polonistyki*, Wyd. WSP, Kraków 1998.
- Kołowski E., *Podstawy dydaktyki rolniczej*, Wyd. Uczelniane Akademii Rolniczej, Warszawa 1987.
- Kot S., *Historia wychowania*, t. I, PWN, Warszawa 1994.
- Kotarbiński T., *O pojęciu metody. Wybór pism*, t. I, PWN, Warszawa 1957.
- Kotarbiński T., *Sprawność i błąd*, Wyd. PZWS, Warszawa 1970.
- Kozielecki J., *Koncepcja transgresyjna człowieka*, PWN, Warszawa 1987.
- Krzyżanowski L., *Podstawy nauki zarządzania*, PWN, Warszawa 1985, s. 139–140.
- Kucharski M., *Edukacja obronna*, Wydawnictwo Innowacja Wyższej Szkoły Społeczno-Ekonomicznej, Warszawa 2002.
- Kunikowski J., A. Turek, *Bezpieczeństwo i dyplomacja. Słownik terminów*, Wyd. pedagogium, Siedlce 2008.

- Kunikowski J., Cieślarczyk M., *Merytoryczne i edukacyjne uwarunkowania współczesnej edukacji dla bezpieczeństwa*, [w:] J. Pawłowski (red.), *Współczesny wymiar bezpieczeństwa. Między teorią a praktyką*, Wyd. AON, Warszawa 2011.
- Kunikowski J., *Wiedza obronna*, Wyd. MON, Warszawa 2000.
- Kupisiewicz Cz., *Podstawy dydaktyki*, PWN, Warszawa 2005.
- Lewowicki T., *Przemiany oświaty*, Wyd. Akademickie „Żak”, Warszawa 1997.
- Lewowicki T., *Przemiany oświaty. Szkice o ideach i praktyce edukacyjnej*, Wydawnictwo Oświatowe FOSZE, Rzeszów 1994.
- Lewowicki T., *Przemiany teleologii edukacyjnej*, „Ruch Pedagogiczny” 1990, nr 3–4.
- Niemiec J., *Cywilizacyjne intencje w kształceniu nauczycieli*, [w:] A. Siemak-Tylińska, H. Kwiatkowska, S.M. Kwiatkowski (red.), *Edukacja nauczycielska w perspektywie wymagań zmieniającego się świata*, Wyd. Akademickie „Żak”, Warszawa 1998.
- Niemierko B., *Między oceną szkolną a dydaktyką. Bliżej dydaktyki*, WSiP, Warszawa 1997.
- Okoń W., *Nowy słownik pedagogiczny*, PWN, Warszawa 2004.
- Okoń W., *Wprowadzenie do dydaktyki ogólnej*, PWN, Warszawa 2003.
- Pilch T., *Główne kierunki reform systemu edukacji w Polsce*, [w:] A. Zajac (red.), *Przemiany w edukacji*, Wyd. WOM, Przemyśl 1995.
- Podstawa programowa z komentarzami*, t. VIII – *Wychowanie fizyczne i edukacja dla bezpieczeństwa w szkole podstawowej, gimnazjum i liceum*, Wyd. MEN, Warszawa 2009.
- Porwit M., *Duch żołnierski*, Wyd. Czytelnik, Warszawa 1935.
- Pólturzycki J., *Dydaktyka dla nauczycieli*, Wyd. Naukowe „Novum”, Płock 2002.
- Reforma systemu edukacji*, Wyd. MEN, Warszawa 1998.
- Rogała G., *Oki i jego mistrz*, WSiP, Warszawa 1996.
- Rosa R., *Edukacja do bezpieczeństwa i pokoju w obliczu nowych wyzwań cywilizacyjnych i kulturowych*, [w:] R. Stępień (red.), *Edukacja dla bezpieczeństwa*, Wyd. AON, Warszawa 1994.
- Rozporządzenie ministra edukacji narodowej z 23 grudnia 2008 r. w sprawie podstawy programowej wychowania przedszkolnego oraz kształcenia ogólnego w poszczególnych typach szkół (Dz. U. 2009, nr 4, poz. 17).
- Siuda T. (red.), *Kształcenie i wychowanie młodzieży na rzecz bezpieczeństwa. Poradnik dla dyrektorów szkół i nauczycieli*, Wyd. Oficyna Wydawniczo-Poligraficzna „Adam”, Warszawa 2007.
- Stawiński S., *Reforma szkolna w III Rzeczypospolitej*, WSiP, Warszawa 1996.

Stępień, R., Wroński W. (red.), *Edukacja obronna młodzieży na przełomie wieków*, Wyd. WSP, Kraków 1999.

Szewczuk W., *Hierarchizacja wartości*, „Forum Myśli Wolnej” 1998, nr 1.

Świada-Ziemba H., *Wartości egzystencjonalne młodzieży lat dziewięćdziesiątych*, Wyd. UAM, Poznań 1995.

Wojtyła K., *Osoba i czyn*, Wyd. Polskie Towarzystwo Teologiczne, Kraków 1969.

Wragg E. C., *Trzy wymiary programu*, tłum. K. Kruszewski, WSiP, Warszawa 1999.

Zalewski Z., *Psychologia zachowań celowych*, PWN, Warszawa 1991.

Żegnałek K., *Dydaktyka edukacji obronnej*, Wyd. Adam Marszałek, Warszawa 2005.

dr Justyna Trubalska

Wyższa Szkoła Ekonomii i Innowacji w Lublinie,
Wydział Administracji i Ekonomii

Wybrane aspekty ochrony infrastruktury krytycznej w Polsce

Selected aspects of critical infrastructure protection in Poland

Streszczenie

Infrastruktura krytyczna (IK) jest stosunkowo nowym elementem brany pod uwagę przy tworzeniu strategii bezpieczeństwa państwa. Szczególne zainteresowanie państw w tym zakresie należy wiązać z sytuacją międzynarodową i pojawiającymi się zagrożeniami i ich konsekwencjami, w przypadku uszkodzenia kluczowych dla gospodarki państwa, obiektów oraz urządzeń.

Regulacje prawne będące podstawą jej ochrony znajdują się w kilku aktach prawnych, dlatego istotna jest ich kompleksowa analiza. Celem artykułu jest krytyczna analiza funkcjonujących na gruncie polskim regulacji w zakresie infrastruktury krytycznej i jej ochrony.

Summary

Critical infrastructure is more and more important element of the security policy of the state caused by the international situation and emerging threats in case of failure of key importance for the economy of the state of facilities. Critical infrastructure regulations are part many laws. Due to the number of regulations relating to critical infrastructures, it is important to collect and holistic analyze, in this regard.

The aim of the articles is a critical analysis of the critical infrastructure regulations and its protect.

Słowa kluczowe: infrastruktura krytyczna, obiekt podlegający obowiązkowej ochronie, ochrona infrastruktury krytycznej, ochrona osób i mienia, awaria techniczna

Keywords: critical infrastructure, property protection subject to mandatory protection of property, people and property protection, technical failure, critical infrastructure protection

Wstęp

Infrastruktura krytyczna (IK) jest stosunkowo nowym elementem brany pod uwagę przy tworzeniu strategii bezpieczeństwa państwa. Szczególne zainteresowanie państw w tym zakresie należy wiązać z sytuacją międzynarodową i pojawiającymi się zagrożeniami i ich konsekwencjami, w przypadku uszkodzenia kluczowych dla gospodarki państwa, obiektów oraz urządzeń. Zagrożenia te mają zarówno charakter egzogeny, i odnoszą się do uszkodzenia infrastruktury krytycznej przez bezpośrednią lub pośrednią działalności międzynarodowych organizacji terrorystycznych, jak również charakter endogeny, związany z wystąpieniem szeroko rozumianej awarii technicznej np. uszkodzeń spowodowanych katastrofą naturalną. Do wskazanej kategorii należy również zaliczyć zagrożenia cyberterroryzmem. Nie jest to zamknięta lista sytuacji mających wpływ na bezpieczeństwo IK. Natomiast istota zagrożeń dla IK odnosi się do konsekwencji spowodowanych jej zniszczeniem lub uszkodzeniem. Związane są one z zakłóceniami funkcjonowania państwa we wszystkich jego wymiarach. Mając na uwadze szybki rozwój techniczny nie bez znaczenia pozostaje fakt, rosnącej w sposób lawinowy zależności elementów tworzących infrastrukturę krytyczną.

Regulacje prawne będące podstawą ochrony IK znajdują się w kilku aktach prawnych, które często nie odnoszą się do nazwania jej infrastrukturą krytyczną, a odwołują się np. do obiektów podlegających szczególnej bądź obowiązkowej ochronie. Jednak kiedy poddamy analizie wskazane w ustawie pojęcie odnajdziemy w nim elementy dające możliwość bezpośredniego przypisania danego obiektu do kategorii infrastruktury krytycznej zgodnie z definicją zawartą w ustawie z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym¹. Fragmentaryczność regulacji zawartych w kilku aktach normatywnych, nie oznacza, że jest to zagadnienia nie w pełni uregulowane przez ustawodawcę². Wręcz przeciwnie częściowe regulacje prawne³ zawarte w aktach normatywnych są istotnym elementem regulującym funkcjonowanie systemu infrastruktury krytycznej.

IK stanowi obiekt podlegającego obowiązkowej ochronie, ze względu, że jej działanie jest warunkiem koniecznym funkcjonowania państwa i zapewnienia bezpieczeństwa jego obywatelom. Długotrwałe zakłócenia jej funkcjonowania mają wpływ zarówno na gospodarkę, ale również na kwestie polityczne, społeczne i środowiskowe.

¹ Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. 2013, Nr 0, poz. 1166).

² K. Stec, *Wybrane prawne narzędzia ochrony krytycznej w Polsce*, „Bezpieczeństwo narodowe” 2011, nr 19, s. 181.

³ Zagadnienia infrastruktury krytycznej są uregulowane w ustawach „sektorowych” m.in. Ustawa z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (Dz. U. 2015, nr 0, poz. 1297); Ustawa z dnia 3 lipca 2002 Prawo lotnicze (Dz. U. 2015, Nr 0, poz. 1893); Ustawa z dnia 16 lipca 2004 r. Prawo telekomunikacyjne (Dz. U. 2014, Nr 0, poz. 243) ; Ustawa z dnia 29 października 2010 r. o rezerwach strategicznych (Dz. U. 2015, Nr 0, poz. 1229).

Celem artykułu jest krytyczna analiza funkcjonujących na gruncie polskim regulacji w zakresie infrastruktury krytycznej i jej ochrony.

Pojęcie infrastruktury krytycznej

Wzrost zainteresowania ochroną infrastruktury krytycznej należy wiązać z rosnącymi zagrożeniami i potencjalnymi konsekwencjami w przypadku jej zniszczenia lub uszkodzenia dla funkcjonowania państwa. Należy również zaznaczyć, iż do 2007 r. IK, obiekty zaliczane obecnie do tej grupy był poddane ochronie. W tym kontekście na uwagę zasługuje ustawa z dnia 21 listopada 1967 roku o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej⁴ oraz rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 24 czerwca 2003 r. w sprawie obiektów szczególnie ważnych dla bezpieczeństwa i obronności państwa oraz ich szczególnej ochrony⁵, wprowadzających pojęcie ochrony szczególnie ważnych dla bezpieczeństwa i obronności państwa obiektów. Do wskazanej kategorii obiektów zaliczono zakłady produkujące oraz remontujące i magazynujące uzbrojenie oraz sprzęt wojskowy i środki bojowe, magazyny rezerw państwowych, obiekty jednostek organizacyjnych, które podlegają Ministrowi Obrony Narodowej, obiekty infrastruktury transportu samochodowego, kolejowego, lotniczego, zapory wodne, elektrownie⁶. Należy również zauważyć, że zbieżny katalog obiektów został wskazany w ustawie o ochronie osób i mienia⁷, przy czym wprowadzono bardziej szczegółowy podział na kategorie obiektów. W rozdziale zatytułowanym Obszary, obiekty, urządzenia i transport podlegający obowiązkowej ochronie wskazuje cztery kategorie obiektów. Po pierwsze, obiekty istotne z punktu widzenia obronności (np. zakłady produkcji specjalnej, zakłady produkujące, remontujące i magazynujące uzbrojenie, urządzenia i sprzęt wojskowy, magazyny rezerw strategicznych). Po drugie, istotne z punktu widzenia interesu gospodarczego państwa (wśród których wymieniono: zakłady mające bezpośredni związek z wydobywaniem strategicznych surowców mineralnych). Trzecią kategorię stanowią obiekty istotne z punktu widzenia bezpieczeństwa publicznego (zakłady, obiekty i urządzenia mające istotne znaczenie dla funkcjonowania aglomeracji miejskich, których uszkodzenie lub zniszczenie może stanowić zagrożenie dla życia i zdrowia ludzi i środowiska np. ciepłownie, ujęcia wody, wodociągi etc., zakłady, w których wykorzystuje się materiały jądrowe, promieniotwórcze, toksyczne, wybuchowe, infrastrukturę przesyłową, linie energetyczne etc.). Z kolei czwarta kategoria obejmuje obiekty inne ważne dla interesów państwa (np. obiekty o unikalnej produkcji gospodarczej,

⁴ Ustawa o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. 2015, Nr 0, poz. 827).

⁵ Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 24 czerwca 2003 r. w sprawie obiektów szczególnie ważnych dla bezpieczeństwa i obronności państwa oraz ich szczególnej ochrony (Dz. U. 2003, Nr 116, poz. 1090).

⁶ Tamże, § 2.

⁷ Ustawa z dnia 22 sierpnia 1997 r. o ochronie osób i mienia (Dz. U. 2014, Nr 0, poz. 1099).

obiekty i urządzenia telekomunikacyjne, pocztowe, telewizyjne i radiowe, muzea, archiwa państwowe)⁸.

W paragrafie 5 ust.2 wskazanego rozporządzenia, zaznaczono iż szczególna ochrona obiektów jest prowadzona przez specjalnie tworzone w tym celu, na podstawie odrębnych przepisów, jednostki zmilitaryzowane. Dodatkowo ustawodawca w ramach bezpieczeństwa zewnętrznego bezpieczeństwa państwa i sprawowania ogólnego kierownictwa w dziedzinie obronności państwa, powierzył Radzie Ministrów określenie obiektów szczególnie ważnych dla bezpieczeństwa państwa, obronności, a także przygotowanie planów ich szczególnej ochrony. Pojęcia ochrony szczególnej i ochrony obowiązkowej stały się podstawą do zdefiniowania infrastruktury krytycznej w polskim ustawodawstwie.

Jak dotąd najszersze ujęcie definicyjne infrastruktury krytycznej znajduje się w ustawie o zarządzaniu kryzysowym. We wskazanej ustawie infrastruktura krytyczna jest rozumiana jako „systemy oraz wchodzące w ich skład powiązane ze sobą funkcjonalnie obiekty, w tym obiekty budowlane, urządzenia, instalacje, usługi kluczowe dla bezpieczeństwa państwa i jego obywateli oraz służące zapewnieniu sprawnego funkcjonowania organów administracji publicznej, a także instytucji i przedsiębiorców. Infrastruktura krytyczna obejmuje systemy: zaopatrzenia w energię, surowce energetyczne i paliwa, łączności, sieci teleinformatycznych, finansowe, zaopatrzenia w żywność, zaopatrzenia w wodę, ochrony zdrowia, transportowe, ratownicze, zapewniające ciągłość działania administracji publicznej, produkcji, składowania, przechowywania i stosowania substancji chemicznych i promieniotwórczych, w tym rurociągi substancji niebezpiecznych”⁹. Należy zauważyć pewnego rodzaju odniesienie do elementów wymienionych w ustawie o ochronie osób i mienia, które tworzą infrastrukturę krytyczną. Jak słusznie zauważył Karol Stec „w odniesieniu do infrastruktury krytycznej, wspomniana kategoria podmiotów podlegających obowiązkowej ochronie zasadniczo obejmuje te same obiekty, które wchodzi w skład systemów infrastruktury krytycznej wymienionych w ustawie o zarządzaniu kryzysowym”¹⁰.

Wskazane regulacje stały się podstawą do tworzenia dalszych, bardziej szczegółowych regulacji prawnych w omawianym zakresie. Konieczność doprecyzowania regulacji w zakresie IK został podyktowany przez stały postęp technologiczny, który powoduje narastające współzależności pomiędzy poszczególnymi elementami infrastruktury krytycznej na poziomie państwa, poziomie regionalnym oraz poziomie międzynarodowym. W praktyce oznacza, to iż uszkodzenie jednego z elementów infrastruktury krytycznej powoduje straty w innych¹¹. Jest

⁸ Tamże, art. 5.

⁹ Ustawa o zarządzaniu..., art. 3 § 2.

¹⁰ K. Stec, op. cit, s. 186.

¹¹ T. Szewczyk, M. Pyznar, *Ochrona infrastruktury krytycznej a zagrożenia asymetryczne*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego” 2/10, s. 55.

to związane z rozwojem połączeń między poszczególnymi elementami IK, które obecnie charakteryzuje wzajemne powiązania i uzależnienie, które na skutek informatyzacji są bardziej podatne na różnego rodzaju zagrożenia systemowe¹². W tym kontekście również na poziomie UE dostrzeżono silną zależność pomiędzy poszczególnymi elementami infrastruktury krytycznej a bezpieczeństwem państw oraz Unii Europejskiej. Potwierdzeniem tego jest przyjęcie w dniu 8 grudnia 2008 r. Dyrektywy Rady 2008/114/WE w sprawie rozpoznania i wyznaczania europejskiej infrastruktury krytycznej oraz oceny potrzeb w zakresie oprawy jej ochrony¹³. W art. 2 powołanego dokumentu infrastruktura krytyczna obejmuje te składniki, systemy lub części infrastruktury, zlokalizowane na terytorium państwa członkowskiego, które mają znaczenie dla utrzymania niezbędnych funkcji społecznych, zdrowia, bezpieczeństwa, ochrony, dobrobytu materialnego lub społecznego ludności oraz których zakłócenie lub zniszczenie miałyby istotny wpływ na dane państwo członkowskie w wyniku utracenia tych funkcji¹⁴. Należy zauważyć, iż przytoczona definicja rozszerza zakres obiektów podlegających ochronie dość mocno wychodząc poza aspekt przede wszystkim militarny i obronny. Dodatkowo infrastruktura krytyczna według przytoczonej definicji jest częścią europejskiej infrastruktury krytycznej¹⁵ o ile jej zakłócenie lub zniszczenie miałyby istotny wpływ na co najmniej dwa państwa członkowskie (ocenione na bazie opracowanych kryteriów przekrojowych)¹⁶. Również polski ustawodawca w ustawie o zarządzaniu kryzysowym wprowadził pojęci europejskiej infrastruktury krytycznej, w które również zakres obiektów podlegających ochronie został rozszerzony na „obiekty budowlane, urządzenia i instalacje kluczowe dla bezpieczeństwa państwa i jego obywateli oraz służące zapewnieniu sprawnego funkcjonowania organów administracji publicznej, a także instytucji i przedsiębiorców (...) w zakresie energii elektrycznej ropy naftowej i gazu ziemnego oraz transportu drogowego, kolejowego, lotniczego, wodnego śródlądowego, żeglugi oceanicznej, żeglugi morskiej bliskiego zasięgu i portów, zlokalizowane na terytorium państw członkowskich Unii Europejskiej, których zakłócenie lub zniszczenie miałyby istotny wpływ na co najmniej dwa państwa członkowskie”¹⁷.

¹² M. Żuber, *Infrastruktura krytyczna państwa jako obszar potencjalnego oddziaływania terrorystycznego*, „Rocznik Bezpieczeństwa Międzynarodowego” 2014, vol. 8, nr 2, s. 181.

¹³ Dyrektywy Rady 2008/114/WE w sprawie rozpoznania i wyznaczania europejskiej infrastruktury krytycznej oraz oceny potrzeb w zakresie oprawy jej ochrony (Dz. Urz. UE L 345 z 23.12.2008).

¹⁴ Tamże, s. 77.

¹⁵ Europejska infrastruktura krytyczna obejmuje dwa sektory (energii oraz transportu) i wydzielonych w ich ramach jedenaście podsektorów; więcej: J. Trubalska, *Infrastruktura energetyczna UE w kontekście budowy wewnętrznego rynku energii na przykładzie infrastruktury gazu ziemnego w Europie Środkowej*, [w:] S. Gędek, M. Ruszel (red.), *Bezpieczeństwo energetyczne na wspólnym rynku energii UE*, Wydawnictwo Rambler, Warszawa 2015, s. 35–50.

¹⁶ Dyrektywa Rady..., s. 77.

¹⁷ Ustawa o zarządzaniu... art. 3, ust. 2a.

Specyfika pojęcia infrastruktura krytyczna wyraża się w jej wrażliwości (*sensitivity*), rozumianej jako odporność na zagrożenia o różnym pochodzeniu. Innymi słowy wrażliwość w odniesieniu do IK odnosi się do kosztów jakie może ponieść państwo w przypadku zaatakowania jednego z elementów IK, oraz pozwala odpowiedzieć na pytanie w jakim stopniu jest ona współzależna oraz pozwala określić słabe punkty połączeń pomiędzy poszczególnymi elementami IK¹⁸. Co za tym idzie zasadne jest zaliczenie IK do obiektów, urządzeń i transportu podlegającego obowiązkowej ochronie. Wskazana wyjątkowość sprowadza się do tego że w przypadku wystąpienia długotrwałych zakłóceń IK, funkcjonowanie państwa w jego normalnych warunkach jest utrudnione lub wręcz niemożliwe i w skrajnych wypadkach, po spełnieniu dodatkowych przesłanek, może powodować konieczność wprowadzenia nadzwyczajnych środków zabezpieczenia państwa – stanu klęski żywiołowej, dla zapobieżenia skutkom katastrof naturalnych lub awarii technicznych noszących znamiona klęski żywiołowej oraz w celu ich usunięcia¹⁹, spowodowanych również przez katastrofa naturalna lub awaria techniczna na skutek działań o charakterze terrorystycznym²⁰.

Infrastruktura krytyczna zatem, należy do tego obszaru działalności państwa, która powinna być poddana szczególnej ochronie. Ujęcie jej w ramy systemu infrastruktury krytycznej powoduje konieczność wskazania podmiotów posiadających kompetencje w zakresie zarządzania i jej ochrony, podmioty odpowiedzialne za wyznaczenie obiektów tworzący system infrastruktury krytycznej oraz stworzenie regulacji prawnych na podstawie których system ten funkcjonuje. Dodatkowo w zakresie infrastruktury krytycznej istotna jest współpraca publiczno-prywatna, widoczna przede wszystkim w sprawach ochrony infrastruktury krytycznej.

Ochrona infrastruktury krytycznej

Infrastruktura krytyczna stanowi obiekt podlegający obowiązkowej ochronie zgodnie z regulacjami zawartymi w ustawie o ochronie i mienia. Zostały w niej zawarte również odniesienia odnoszące się do ochrony mienia jako działania polegające na zapobieganiu przestępstwom i wykroczeniom przeciwko mieniu, a także przeciwdziałające powstaniu szkody wynikającej z tych zdarzeń oraz niedopuszczające do wstępu osób nieuprawnionych na teren chroniony (w art. 2, pkt 3)²¹. Dodatkowo ochrona obowiązkowa jest zapewniana przez specjalistyczne uzbrojone formacje ochronne lub odpowiednie zabezpieczenie techniczne. W konsekwencji określono bardzo ogólny katalog podlegający obowiązkowej ochronie. Z kolei ustawa o zarządzaniu kryzysowym wprowadziła pojęcie ochro-

¹⁸ J. Trubalska, *Bezpieczeństwo energetyczne Rzeczypospolitej Polskie*, PTG, Kraków 2015, s. 43.

¹⁹ Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej, art. 2 (Dz. U. 2014, Nr 0, poz. 333).

²⁰ Tamże, art. 3, pkt 2.

²¹ Ustawa o ochronie osób..., art. 2, pkt 5.

ny infrastruktury krytycznej, która odnosi się do wszelkich działań zmierzających do zapewnienia funkcjonalności, ciągłości działań i integralności infrastruktury krytycznej w celu zapobiegania zagrożeniom, ryzykom lub słabym punktom oraz ograniczenia i neutralizacji ich skutków oraz szybkiego odtworzenia tej infrastruktury na wypadek awarii, ataków oraz innych zdarzeń zakłócających jej prawidłowe funkcjonowanie²². Zadania z zakresu ochrony IK dotyczą zarówno gromadzenia i analizowania informacji, jak również opracowywani procedur na wypadek wystąpienia zagrożenia IK, odtwarzania IK, współpracy publiczno-prywatną²³. Należy zauważyć pewną analogię ochrony infrastruktury krytycznej do pojęcia bezpieczeństwa państwa i utożsamiać je jako proces ciągłego zapewniania, ewolucji i dostosowywania się do występujących zmian, do zmieniającego się środowiska. Takie postrzeganie jest związane zarówno z rozszerzaniem się pojęcia infrastruktury krytycznej jak i jej ochrony, jak i powiększania się liczby podmiotów zaangażowanych w tę ochronę. Przekłada się to na tworzenie planów ochrony oraz planów zarządzania kryzysowego²⁴.

Uszczegółowieniem wskazanych regulacji w analizowanym zakresie są kryteria identyfikacji infrastruktur krytycznej, obejmującym dwie grupy. Pierwsza z nich obejmuje kryteria systemowe, które obejmują parametry (ilościowe lub podmiotowe) obiektu, urządzenia, instalacji lub usługi, których spełnienie może spowodować zaliczenie do IK (Kryteria przedstawione dla każdego z systemów IK). Druga grupa obejmuje kryteria przekrojowe, które opisują parametry odnoszące się do skutków zniszczenia bądź zaprzestania funkcjonowania wskazanych elementów (m.in. poprzez analizę skutków finansowych, czasu odbudowy, ofiar w ludziach, efekt międzynarodowy, czy unikatowość)²⁵. W praktyce identyfikacja obejmuje trzy etapy. Pierwszy polega na wytypowaniu infrastruktury państwa, która podlega ocenie. Drugi etap, sprawdzenie czy pełni ona istotną rolę dla bezpieczeństwa państwa i spełnia kryteria IK zawarte w art. 3 pkt 2 ustawy o zarządzaniu kryzysowym. Trzeci etap polega na ocenie potencjalnych skutków uszkodzenia lub zaprzestania IK²⁶.

Jak wykazano powyżej infrastruktura krytyczna jest narażona na zagrożenia różnego rodzaju. Powoduje to że system ochrony IK powinien być przygotowany na skuteczne i efektywne a przede wszystkim szybkie przywrócenie funkcji realizowanych przez poszczególne elementy IK. Cechą tego systemu jest podjęcie działań w celu zmniejszenia prawdopodobieństwa wystąpienia zagrożenia, zmniejszenie podatności oraz minimalizowanie skutków wystąpienia zagrożenia²⁷.

²² Tamże, art. 3 pkt 3.

²³ Ustawa o zarządzaniu..., art. 6.

²⁴ Tamże, art. 5; Ustawa o ochronie osób ..., art. 7.

²⁵ Narodowy Program Ochrony Infrastruktury Krytycznej 2015, RCB, s. 13.

²⁶ Tamże, 13–14.

²⁷ Narodowy Program..., s. 30.

Biorąc pod uwagę zarówno ustawę o ochronie osób i mienia oraz ustawę o zarządzaniu kryzysowym należy zwrócić szczególną uwagę na działania, które mają doprowadzić do ochrony IK wypracowane przez Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, na podstawie cytowanego wcześniej rozporządzenia. Zatem Działania organizacyjne i techniczne obejmują zapewnienie bezpieczeństwa: fizycznego, technicznego, osobowego, teleinformatycznego, prawnego oraz plany ciągłości działania i odtwarzania²⁸. Tym samym zapewnienie bezpieczeństwa fizycznego dotyczy działań, których celem jest zmniejszenie ryzyka zakłócenia funkcjonowania IK, powstałego na skutek działalności osób trzecich nieuprawnionych do przebywania na terenie IK. Powoduje to konieczność podjęcia wielokierunkowych działań w tym zakresie. Wynikają one bezpośrednio z ustawy o ochronie osób i mienia (art. 3), w którym wskazano że ochrona mienia jest realizowana w formie bezpośredniej stałej lub doraźnej ochrony fizycznej, która polega na stałym dozorze systemów przesyłanych, gromadzonych i przetwarzanych w elektronicznych urządzeniach i systemach alarmowych oraz zabezpieczenia technicznego polegającego na montażu elektronicznych urządzeń i systemów alarmowych, sygnalizujących zagrożenie chronionego mienia. Tego typu działania obejmują zatem działania monitorujące potencjalne zagrożenia, prewencyjne, alarmowe oraz interwencje. Zapewnienie bezpieczeństwa technicznego odnosi się do zmniejszenia ryzyka na skutek awarii technicznej. Skuteczne zapewnienie bezpieczeństwa technicznego odnosi się do przestrzegania regulacji prawnych oraz instrukcji wykorzystania danej IK. Z kolei zapewnienie bezpieczeństwa osobowego ma na celu minimalizację ryzyka zakłócenia funkcjonowania IK, w efekcie działań osób które posiadają dostęp do infrastruktury krytycznej. Minimalizacja ryzyka w funkcjonowaniu IK w następstwie nieautoryzowanego oddziaływania na aparaturę kontrolną oraz system i sieci teleinformatyczne obejmują działania zapewnienia bezpieczeństwa teleinformatycznego. Przy zapewnianiu ochrony IK istotne są działania, które mają minimalizować ryzyko w następstwie prawnych działań podmiotów zewnętrznych, w ramach zapewnienia bezpieczeństwa prawnego. Aktywność w ramach wskazanego działania odnosi się do wykorzystania szeroko pojętych narzędzi prawnych. Ponadto plany ciągłości działania i odtwarzania są rozumiane jako działania, które prowadzi do utrzymania i odtworzenia funkcji realizowanych przez IK²⁹. Plan ciągłości działania stanowi dokument kompleksowy, który określa organizację i sposób postępowania w ramach zaplanowanych działań. W skład planu wchodzi plan zarządzania kryzysowego, plany/procedury awaryjne oraz plany/procedury odtworzenia utraconych zasobów³⁰.

²⁸ Rozporządzenie ..., §. 5, pkt 2 i 3, Narodowy Program... s, 30.

²⁹ Narodowy Program..., s. 30–31.

³⁰ Narodowy Program Ochrony Infrastruktury Krytycznej. Standardy służące zapewnieniu sprawnego funkcjonowania infrastruktury krytycznej – dobre praktyki i rekomendacje, Załącznik 1, RCB, s. 116–117.

Podsumowanie

Mnogość regulacji prawnych w omawianym zakresie może powodować wrażenie występowania pewnych braków, spójności, czy też pewnego rodzaju rozmycia regulacji z zakresu infrastruktury krytycznej i jej ochrony. Najszerze regulacje prawne wprowadziła ustawa o zarządzaniu kryzysowym, która odnosi się do konieczności wydzielenia oraz ochrony IK, poprzez tworzenie planów ochrony. Niemniej jednak zasadne jest pytanie, czy w związku z tym iż stanowi ona kluczowy element bezpieczeństwa państwa, w jego wymiernym, technicznym wymiarze, nie należałoby podjąć kroków w kierunku opracowania jednego, kompleksowego dokumentu, który obejmowałby wszystkie sektory czy też dziedziny funkcjonowania państwa w analizowanej materii? Dodatkowo biorąc pod uwagę fakt szybkiego rozwoju technologicznego warto byłyby w regulacjach ochrony infrastruktury krytycznej wyeksponować wątek odnoszący się do bezpieczeństwa informatycznego, czy szerzej cyberbezpieczeństwa, jako realnego źródła zagrożeń dla bezpieczeństwa państwa. Taki zabieg wydaje się niezwykle istotny z punktu widzenia wskazanych współzależności.

Jednocześnie, z punktu widzenia postrzegania infrastruktury krytycznej jako systemu ważne jest również wskazanie konieczności współpracy sektora publiczno-prywatnego. Efektywności współpracy jest mierzone przez opracowanie mechanizmów wymiany informacji, doświadczenia, prowadzenia wspólnych ćwiczeń *etc.* Skuteczna współpraca w tym zakresie bez wątpienia przełoży się na bezpieczeństwo państwa.

Bibliografia

- Dyrektywy Rady 2008/114/WE w sprawie rozpoznania i wyznaczania europejskiej infrastruktury krytycznej oraz oceny potrzeb w zakresie oprawy jej ochrony (Dz. Urz. UE L 345 z 23.12.2008).
- Narodowy Program Ochrony Infrastruktury Krytycznej 2015, RCB.
- Narodowy Program Ochrony Infrastruktury Krytycznej. Standardy służące zapewnieniu sprawnego funkcjonowania infrastruktury krytycznej – dobre praktyki i rekomendacje, Załącznik 1, RCB.
- Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 24 czerwca 2003 r. w sprawie obiektów szczególnie ważnych dla bezpieczeństwa i obronności państwa oraz ich szczególnej ochrony (Dz. U. 2003, Nr 116 poz. 1090).
- Stec K., *Wybrane prawne narzędzia ochrony krytycznej w Polsce*, „Bezpieczeństwo narodowe” 2011, nr 19.
- Szewczyk T., Pyznar M., *Ochrona infrastruktury krytycznej a zagrożenia asymetryczne*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego” 2/10.

Trubalska J., *Bezpieczeństwo energetyczne Rzeczypospolitej Polskie*, PTG, Kraków 2015.

Trubalska J., *Infrastruktura energetyczna UE w kontekście budowy wewnętrznego rynku energii na przykładzie infrastruktury gazu ziemnego w Europie Środkowej*, [w:] S. Gędek, M. Ruszel (red.), *Bezpieczeństwo energetyczne na wspólnym rynku energii UE*, Wydawnictwo Rambler, Warszawa 2015.

Ustawa z dnia 16 lipca 2004 r. Prawo telekomunikacyjne (Dz. U. 2014, Nr 0, poz. 243).

Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie kłęski żywiołowej, art. 2 (Dz. U. 2014, Nr 0, poz. 333).

Ustawa z dnia 21 listopada 1967 o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. 2015, Nr 0, poz. 827).

Ustawa z dnia 22 sierpnia 1997 r. o ochronie osób i mienia (Dz. U. 2014, Nr 0, poz. 1099).

Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. 2013, Nr 0, poz. 1166).

Ustawa z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (Dz. U. 2015, Nr 0, poz. 1297).

Ustawa z dnia 29 października 2010 r. o rezerwach strategicznych (Dz. U. 2015, Nr 0, poz. 1229).

Ustawa z dnia 3 lipca 2002 Prawo lotnicze (Dz. U. 2015, Nr 0, poz. 1893).

Żuber M., *Infrastruktura krytyczna państwa jako obszar potencjalnego oddziaływania terrorystycznego*, „Rocznik Bezpieczeństwa Międzynarodowego” 2014, vol. 8, nr 2.

dr Łukasz Wojciechowski

Wyższa Szkoła Ekonomii i Innowacji w Lublinie,
Wydział Administracji i Ekonomii

Wykonywanie zadań ustawowych przez Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych – wybrane zagadnienia

Execution of the statutory tasks by Inspector General for the Protection of Personal Data – selected issues

Streszczenie

Ochrona danych osobowych i bezpieczeństwo informacji stanowią jedno z największych wyzwań w zapewnianiu bezpieczeństwa wewnętrznego współczesnych państw. Systematyczny wzrost liczby komputerów i urządzeń mobilnych, prowadzi do rozwoju cyberprzestępczości w skali mikro i makrostrukturalnej. Ponadto, systematycznie wzrasta liczba przestępstw z wykorzystaniem kradzionych danych osobowych przetwarzanych w formie papierowej.

Celem artykułu jest wielopłaszczyznowa analiza prawnych podstaw utworzenia i funkcjonowania Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych. Autor przedstawia także tryb powoływania oraz zadania organu ochrony danych osobowych w Rzeczypospolitej Polskiej. Szczególne znaczenie ma w tym przypadku działalność edukacyjna GODO, która pozwala na zapobieganie wielu zagrożeniom utraty danych osobowych zarówno przetwarzanych w sposób tradycyjny, jak również w cyberprzestrzeni.

Summary

Data protection and information security are one of the biggest challenges in ensuring internal security for modern countries. The systematic increase in the number of computers and mobile devices leads to the progress in cybercrime in the micro- and macrostructure. Furthermore, the number of crimes with the use of stolen personal data processed in a paper form increases steadily.

The aim of this article is to analyze the legal basis for the establishment and the functioning of the Inspector General for the Protection of Personal Data (GODO). The author also presents the mode of appointment as well as the tasks of authority responsible for the protection of personal data in Poland. The educational activity of GODO is in this case of particular importance as it prevents from loss of personal data processed both in the cyberspace and in the traditional way.

Słowa kluczowe: Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych, polityka bezpieczeństwa informacji, przestępczość w cyberprzestrzeni, ochrona danych osobowych

Keywords: Inspector General for the Protection of Personal Data, information security policy, crimes in cyberspace, personal data protection

Wprowadzenie

Wraz z rozwojem sieci publicznych, ze szczególnym uwzględnieniem sieci Internet, można zaobserwować systematyczny wzrost zagrożeń w cyberprzestrzeni¹. Liczba urządzeń łączących się z największym ogólnosiątkowym systemem połączeń między komputerami w 2015 roku wynosiła 14 miliardów i systematycznie wzrasta². Początkowo zjawisko cyberprzestępczości odnosiło się w dużej mierze do działań w skali makrostrukturalnej, a jego adresatami były największe podmioty. Obecnie problematyka zagrożeń bezpieczeństwa informacyjnego dotyczy także najmniejszych podmiotów – pojedynczych jednostek, mikro i małych przedsiębiorstw oraz jednostek samorządu terytorialnego. Przestępstw w wirtualnej przestrzeni dokonują już nie tylko duże, zhierarchizowane grupy związane z przestępczością zorganizowaną, lecz także przedstawiciele drobnej przestępczości, działający w pojedynkę lub w małych grupach. Do kanonu danych, które należy wskazać jako najbardziej intratne z punktu widzenia cyberprzestępców zaliczyć należy dane osobowe³. Ich pozyskanie daje możliwość szerokiego wykorzystania w działalności przestępczej, m.in. poprzez autoryzowanie czynów zabronionych oraz dokonywanie operacji finansowych bez zgody właściciela danych osobowych w jego imieniu.

Wskazana problematyka dotyczy pozyskiwania danych osobowych w sposób niezgodny z prawem. Drugi obszar kluczowy stanowią dane pozyskiwane legalnie, za zgodą ich właścicieli. Osoby, które wyrażają zgodę na przetwarzanie swoich danych osobowych w celach marketingowych i przekazywanie ich innym podmiotom narażone są na uporczywe nękanie poprzez liczne połączenia telefoniczne i otrzymywanie dużej ilości przesyłek i wiadomości reklamowych. Podmioty stosujące nachalny telemarketing mogą *de facto* i *de iure* podejmować takie

¹ Na potrzeby niniejszych rozważań przyjęto definicję cyberprzestrzeni przedstawioną w Doktrynie Cyberbezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej, w której pojęcie to jest określone jako „przestrzeń przetwarzania i wymiany informacji tworzona przez systemy teleinformatyczne (zespoły współpracujących ze sobą urządzeń informatycznych i oprogramowania zapewniające przetwarzanie, przechowywanie, a także wysyłanie i odbieranie danych przez sieci telekomunikacyjne za pomocą właściwego dla danego rodzaju sieci telekomunikacyjnego urządzenia końcowego przeznaczonego do podłączenia bezpośrednio lub pośrednio do zakończenia sieci) wraz z powiązaniami między nimi oraz relacjami z użytkownikami”. Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, Doktryna Cyberbezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2015, s. 7.

² P. Pawlak, *Governance of Safety and Security in Cyberspace* [w:] P. Dąbrowska-Kłosińska (red.), *Global safety governance: Challenges and Solutions*, Warszawa 2015, s. 205.

³ Autor przyjmuje definicję danych osobowych zawartą w ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. 2015, poz. 2135). Zgodnie z ustawą (art. 6) „za dane osobowe uważa się wszelkie informacje dotyczące zidentyfikowanej lub możliwej do zidentyfikowania osoby fizycznej” oraz „osobą możliwą do zidentyfikowania jest osoba, której tożsamość można określić bezpośrednio lub pośrednio, w szczególności przez powołanie się na numer identyfikacyjny albo jeden lub kilka specyficznych czynników określających jej cechy fizyczne, fizjologiczne, umysłowe, ekonomiczne, kulturowe lub społeczne”.

działania za zgodą adresata zgodnie z zasadą *ignorantia iuris nocet*. W wielu przypadkach obywatele nie potrafią jednak skutecznie cofnąć zgody na przetwarzanie danych osobowych i istnieje wysokie prawdopodobieństwo, iż w sytuacji braku pomocy prawnej mogą pozostać bezradni. Ustawodawca, mając na względzie opisane problemy oraz inne czynniki zagrażające bezpieczeństwu danych osobowych obywateli powołał specjalny organ państwowy do spraw ochrony danych osobowych – Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych (GIODO)⁴.

Prawne podstawy utworzenia i funkcjonowania państwowego organu do spraw ochrony danych osobowych

Wraz z postępującym procesem transformacji ustrojowej obie izby polskiego parlamentu oraz kolejne gabinety Prezesów Rady Ministrów stawały przed zadaniem dostosowania polskiego prawodawstwa i mechanizmów funkcjonowania państwa na wzór demokracji zachodnich⁵. Nowych lub ewaluowanych regulacji wymagały niemal wszystkie obszary, przez co kwestia ochrony danych osobowych znalazła się w legislacyjnej „kolejce”. Przełomowym wydarzeniem było uchwalenie przez Zgromadzenie Narodowe Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej 2 kwietnia 1997 r., a następnie jej zatwierdzenie przez obywateli w referendum (25 maja 1997 roku)⁶. W nowej ustawie zasadniczej znalazły się przepisy regulujące przedmiotową materię.

Ich przegląd warto rozpocząć od art. 7 Konstytucji, w którym została wyrażona zasada legalizmu, będąca fundamentem działań administracji publicznej⁷. To, że organy administracji publicznej działają na podstawie przepisów prawa odzwierciedla również art. 6 kodeksu postępowania administracyjnego⁸. Jest to wyraźne odróżnienie działań służbowych urzędnika od czynności podejmowanych prywatnie przez obywatela. Administracja publiczna może działać tylko wówczas, gdy działanie to ma podstawę prawną. Natomiast zgodnie z art. 52 ustawy zasadniczej, każda osoba fizyczna ma zagwarantowaną wolność pozyskiwania i rozpowszechniania informacji. Wśród regulacji, które pośrednio odnoszą się do bezpieczeństwa informacyjnego warto też zwrócić szczególną uwagę na art. 47 w brzmieniu: „Każdy ma prawo do ochrony prawnej życia prywatnego, rodzinnego, czci i dobrego imienia oraz do decydowania o swoim życiu osobistym”. Paweł

⁴ W dalszej części artykułu autor używa skrótu GIODO.

⁵ Prawodawstwo rozumiane jako „ogół praw obowiązujących w określonym czasie w danym kraju lub w jakiejś dziedzinie życia społecznego”. Słownik PWN

⁶ A. Antoszewski, R. Herbut (red.), *Leksykon politologii*, Wrocław 2004, s. 186.

⁷ P. Fajgielski, *Informacja w administracji publicznej. Prawne aspekty gromadzenia, udostępniania i ochrony*, Wrocław 2007, s. 28.

⁸ Tekst jednolity (Dz. U. 2016, poz. 23).

Fajgielski wskazuje na związek pomiędzy cytowaną regulacją a przepisami odnoszącymi się do ochrony danych osobowych, wskazując jednocześnie na konieczność rozgraniczenia obydwu kwestii⁹.

W Konstytucji znajdują się też przepisy bezpośrednio odnoszące się do kwestii ochrony danych osobowych. Art. 51 Konstytucji zawiera następujące regulacje:

- *Nikt nie może być obowiązany inaczej niż na podstawie ustawy do ujawniania informacji dotyczących jego osoby;*
- *Władze publiczne nie mogą pozyskiwać, gromadzić i udostępniać innych informacji o obywatelach niż niezbędne w demokratycznym państwie prawnym;*
- *Każdy ma prawo dostępu do dotyczących go urzędowych dokumentów i zbiorów danych. Ograniczenie tego prawa może określić ustawa;*
- *Każdy ma prawo do żądania sprostowania oraz usunięcia informacji nieprawdziwych, niepełnych lub zebranych w sposób sprzeczny z ustawą;*
- ***Zasady i tryb gromadzenia oraz udostępniania informacji określa ustawa***¹⁰.

Z punktu widzenia genezy utworzenia państwowego organu do spraw ochrony danych osobowych szczególne znaczenie ma regulacja dotycząca przeniesienia określenia zasad i trybu gromadzenia oraz udostępniania informacji **do ustawy**. Konsekwencją stało się bowiem procedowanie i uchwalenie ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych¹¹. Obecnie upływa druga dekada od wejścia w życie przedmiotowego aktu prawnego i warto podkreślić, iż twórcom ustawy udało się w znacznie mniej niż obecnie zdigitalizowanych latach 90-tych stworzyć nowoczesny akt prawny, a wiele przyjętych rozwiązań funkcjonuje niezmiennie do dziś. Przedmiotem regulacji ustawy są m.in.:

- organ ochrony danych osobowych;
- zasady przetwarzania danych osobowych;
- prawa osoby której dane dotyczą;
- zabezpieczenie danych osobowych;
- rejestracja zbiorów danych osobowych oraz administratorów bezpieczeństwa informacji;
- przekazywanie danych osobowych do państwa trzeciego.

Rozdział drugi ustawy zawiera przepisy regulujące tryb powoływania i kompetencje organu administracji publicznej do spraw ochrony danych osobowych. Zgodnie z ustawą organem tym jest GIODO, a swoje zadania wykonuje przy pomocy Biura Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych. Biuro działa również na podstawie Statutu, który zostaje nadany na mocy rozporządzenia

⁹ P. Fajgielski, s. 28.

¹⁰ Tekst jednolity (Dz. U. z 2016, poz. 23).

¹¹ Tekst jednolity (Dz. U. 2015, poz. 2135).

Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej¹². Zgodnie ze Statutem siedzibą Biura jest Warszawa, GODO kieruje Biurem przy pomocy Dyrektora Biura, jednak to Generalnemu Inspektorowi przysługują uprawnienia pracodawcy wobec pracowników. Jako statutowe jednostki organizacyjne Biura wskazano: Departament Administracyjno-Techniczny; Departament Orzecznictwa, Legislacji i Skarg; Departament Edukacji Społecznej i Współpracy Międzynarodowej; Departament Inspekcji; Departament Rejesracji Administratorów Bezpieczeństwa Informacji i Zbiorów Danych Osobowych; Departament Informatyki; Zespół do Spraw Egzekucji Administracyjnej; Dział Finansowy; Saodzielne Stanowisko do Spraw Ochrony Informacji Niejawnych; Zespół do Spraw Kadr i Organizacji; Samodzielne Stanowisko do Spraw Audytu Wewnętrznego; Zespół Rzecznika Prasowego oraz Zespół Radców Prawnych¹³. Ponadto wskazano, iż statutowymi jednostkami organizacyjnymi Biura kierują dyrektorzy tych jednostek, z wyjątkiem Działu Finansowego, którym kieruje Główny Księgowy, Samodzielnego Stanowiska do Spraw Ochrony Informacji Niejawnych, Zespołu do Spraw Kadr i Organizacji, Samodzielnego Stanowiska do Spraw Audytu Wewnętrznego oraz Zespołu Radców Prawnych¹⁴. Rozporządzenie dopuszcza także możliwość działania w Biurze Rady Naukowej oraz Komisji Ekspertów, których skład określa Generalny Inspektor. W realizacji ustawowych zadań Generalnemu Inspektorowi, oprócz Biura mającego siedzibę w Warszawie, pomagają mają dwie jednostki zamiejscowe – w Katowicach (obejmujące obszar województw: śląskiego, opolskiego, dolnośląskiego, małopolskiego i podkarpackiego) i w Gdańsku (obejmujące obszar województw: pomorskiego, warmińsko-mazurskiego i zachodniopomorskiego), którymi kierują dyrektorzy tych jednostek. Rozporządzenie zakłada autonomię GODO w zakresie określania trybu pracy Biura, a także organizacji wewnętrznej i szczegółowego zakresu zadań statutowych jednostek organizacyjnych oraz jednostek zamiejscowych Biura.

Do kanonu najważniejszych aktów prawnych niższego rzędu regulujących przedmiotową materię zaliczyć także należy rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie dokumentacji przetwarzania danych osobowych oraz warunków technicznych i organizacyjnych, jakim powinny odpowiadać urządzenia i systemy informatyczne służące do

¹² Obecnie Biuro Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych działa na podstawie Rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 10 października 2011 roku (Dz. U. nr 225, poz. 1350), które zostało zmienione poprzez Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 19 listopada 2015 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie nadania statutu Biura Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych (Dz. U. 2015, poz. 2020).

¹³ §1 Rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 19 listopada 2015 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie nadania statutu Biura Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych (Dz. U. 2015, poz. 2020).

¹⁴ Zespołu Radców Prawnych tworzą radcowie prawni zatrudnieni w Biurze, a ich pracą kieruje wyznaczony przez GODO radca prawny – Koordynator.

przetwarzania danych osobowych¹⁵. Rozporządzenie nie odnosi się bezpośrednio do statusu GODO, jednak definiuje szerokie spektrum działań administracji publicznej, samorządowej i przedsiębiorców, wobec których Generalny Inspektor występuje *de facto* jako organ nadzorujący¹⁶. Wymogi precyzyjnie określone w Rozporządzeniu stanowią więc listę kontrolną dla pracowników Biura GODO, jak również instrukcję przygotowania do kontroli dla podmiotów jej podlegających.

Tryb powoływania i zadania GODO

Organ państwowy do spraw ochrony danych osobowych powołuje i odwołuje Sejm Rzeczypospolitej Polskiej za zgodą Senatu. Osoba powołana na stanowisko GODO musi zgodnie z art. 8 ustawy o ochronie danych osobowych spełniać łącznie następujące warunki¹⁷:

- Posiadanie obywatelstwa polskiego oraz stałe zamieszkiwanie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.
- Wyróżnianie się wysokim autorytetem moralnym.
- Posiadanie wyższego wykształcenia prawniczego oraz odpowiedniego doświadczenia zawodowego.
- Niekaralność.

Kadencja Generalnego Inspektora trwa 4 lata (licząc od dnia złożenia ślubowania), a ta sama osoba nie może pełnić tej funkcji dłużej niż przez dwie kadencje¹⁸. Ustawodawca wskazuje też przesłanki odwołania GODO przez Sejm, za zgodą Senatu: zrzeczenie się stanowiska; trwała niezdolność do pełnienia obowiązków na skutek choroby, sprzeniewierzenie się złożonemu ślubowaniu oraz skazanie prawomocnym wyrokiem sądu za popełnienie przestępstwa.

Skuteczne wykonywanie zadań przez GODO wymaga tego, aby organ do spraw ochrony danych osobowych był niezależny. W celu zapewnienia niezależności ustawodawca nadał Generalnemu Inspektorowi szczególny status. W zakresie wykonywania zadań organ podlega tylko ustawie. Nie może także zajmować innego stanowiska niż profesor szkoły wyższej, ani wykonywać innych zajęć zawodowych. Kolejnym gwarantem niezależności ma być neutralność polityczna – GIO-

¹⁵ Dz. U. 2004, nr 100 poz. 1024.

¹⁶ Wskazać tu należy przede wszystkim kwestię wymaganej dokumentacji ze szczególnym uwzględnieniem polityki bezpieczeństwa przetwarzania danych osobowych i instrukcji zarządzania systemem informatycznym.

¹⁷ Tekst jednolity (Dz. U. 2015, poz. 2135).

¹⁸ Zgodnie z art. 9 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Tekst jednolity Dz. U. 2015, poz. 2135) przed przystąpieniem do wykonywania obowiązków Generalny Inspektor składa przed Sejmem następujące ślubowanie: *Obejmując stanowisko Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych uroczystie ślubuję dochować wierności postanowieniom Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, strzec prawa do ochrony danych osobowych, a powierzone mi obowiązki wypełniać sumiennie i bezstronnie.*

DO nie może należeć do partii politycznej, związku zawodowego ani prowadzić działalności publicznej niedającej się pogodzić z godnością jego urzędu¹⁹. Ponadto, Generalny Inspektor nie może być bez uprzedniej zgody Sejmu pociągnięty do odpowiedzialności karnej ani pozbawiony wolności, poza sytuacją, w której sam wyraża na to zgodę. W przypadku ujęcia Generalnego Inspektora na gorącym uczynku przestępstwa i jeżeli jego zatrzymanie jest niezbędne do zapewnienia prawidłowego toku postępowania, o zatrzymaniu niezwłocznie powiadamia się Marszałka Sejmu, który może nakazać natychmiastowe zwolnienie zatrzymanego.

Zadania Generalnego Inspektora zostały wymienione w ustawie w formie katalogu o charakterze taksatywnym. Ustawodawca wskazuje siedem obszarów działań GIODO:

- kontrola zgodności przetwarzania danych z przepisami o ochronie danych osobowych
- wydawanie decyzji administracyjnych i rozpatrywanie skarg w sprawach wykonania przepisów o ochronie danych osobowych
- zapewnienie wykonania przez zobowiązanych obowiązków o charakterze niepieniężnym wynikających z decyzji, przez stosowanie środków egzekucyjnych przewidzianych w ustawie z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji
- prowadzenie rejestru zbiorów danych oraz rejestru administratorów bezpieczeństwa administracji, a także udzielania informacji o zarejestrowanych zbiorach danych i zarejestrowanych administratorach bezpieczeństwa informacji
- opiniowanie projektów ustaw i rozporządzeń dotyczących ochrony danych osobowych
- inicjowanie i podejmowanie przedsięwzięć w zakresie doskonalenia ochrony danych osobowych
- uczestniczenie w pracach międzynarodowych organizacji i instytucji zajmujących się problematyką ochrony danych osobowych.

Z uwagi na fakt, iż działania kontrolne GIODO nie są nakierowane wyłącznie na administrację, należy podkreślić, że Generalny Inspektor nie jest klasycznym organem kontroli administracji publicznej. Jednak z uwagi na to, że do zadań Generalnego Inspektora należy kontrola zgodności przetwarzania danych z przepisami o ochronie danych osobowych, a przetwarzanie danych następuje również w związku z realizacją zadań publicznych przez administrację publiczną, należy uznać, że w takim zakresie GIODO jest organem kontroli administracji²⁰.

Umożliwienie skutecznych działań kontrolnych odbywa się poprzez nadanie GIODO, zastępcy GIODO (jeżeli został powołany) oraz upoważnionym pracownikom (inspektorom) odpowiednich uprawnień, m.in.: wstępu w godzinach

¹⁹ Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, R. Michalska-Badziak, E. Olejniczak-Szałowska, M. Stahl, *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2013, s. 536.

²⁰ Tamże.

6.00-22.00 za okazaniem imiennego upoważnienia i legitymacji służbowej, do pomieszczenia, w którym zlokalizowany jest zbiór danych, i przeprowadzenia niezbędnych badań lub innych czynności kontrolnych w celu oceny zgodności przetwarzania danych z ustawą; żądania złożenia pisemnych lub ustnych wyjaśnień oraz wzywania i przesłuchiwania osoby w zakresie niezbędnym do ustalenia stanu faktycznego; względu do wszelkich dokumentów i wszelkich danych mających bezpośredni związek z przedmiotem kontroli oraz sporządzania ich kopii; przeprowadzania oględzin urządzeń, nośników oraz systemów informatycznych służących do przetwarzania danych oraz zlecenia sporządzania ekspertyz i opinii. W przypadku stwierdzenia przez inspektora nieprawidłowości, występuje on do GODO o nakazanie, w drodze decyzji administracyjnej, przywrócenia stanu zgodnego z prawem, a w szczególności: usunięcia uchybień, uzupełnienia, uaktualnienia, sprostowania, udostępnienia lub nieudostępnienia danych osobowych, zastosowania dodatkowych środków zabezpieczających zgromadzone dane osobowe, wstrzymania przekazywania danych osobowych do państwa trzeciego, zabezpieczenia danych lub przekazania ich innym podmiotom, usunięcia danych osobowych. W przypadku stwierdzenia, że działanie lub zaniechanie kierownika jednostki organizacyjnej (bądź też pracownika lub innej osoby fizycznej będącej administratorem danych) wyczerpuje znamiona przestępstwa określonego w ustawie, GODO składa zawiadomienie o popełnieniu przestępstwa wraz z materiałem dowodowym.

Warto zwrócić uwagę, iż bardzo silna pozycja GODO w systemie organów państwowych nie powinna prowadzić do nadużyć i ponadstandardowej ingerencji w działania innych organów. Taki punkt widzenia wynika z orzecznictwa sądów administracyjnych, m.in. „Pomimo iż Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych władny jest kontrolować zgodność przetwarzania danych osobowych z przepisami o ochronie danych osobowych, to jednak uprawnienia tego nie można utożsamiać z kompetencją do dokonywania merytorycznej oceny poprawności rozstrzygnięć podejmowanych przez upoważnione podmioty prawa, tym bardziej w innych prowadzonych przez nie podstępowaniach”²¹.

Edukacyjny wymiar działalności GODO

Do zadań Generalnego Inspektora należy „inicjowanie i podejmowanie przedsięwzięć w zakresie doskonalenia ochrony danych osobowych”. Jest to szczególnie istotny obszar, biorąc pod uwagę systematycznie wzrastającą liczbę zagrożeń i form przestępczości w cyberprzestrzeni, jak również coraz większą kreatywność przestępców wykorzystujących nielegalnie pozyskane dane osobowe przetwarzane w formie tradycyjnej. Edukacja obywateli w różnym wieku, posiadających różnicowane przygotowanie merytoryczne do stawiania czoła wyzwaniom wy-

²¹ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 29 października 2009 r., II SA/Wa724/09, LEX nr 573901.

nikającym z cyberprzestępczości i innych zagrożeń związanych z pozyskaniem i przetwarzaniem ich danych osobowych, to jedno z największych wyzwań, jakie stoi przez GIODO²².

Jedną z form działalności edukacyjnej prowadzonej przez Generalnego Inspektora jest działalność wydawnicza. Biuro GIODO wydało kilka publikacji, które umożliwiają czytelnikom uzyskanie informacji dotyczących ochrony danych osobowych. Warto podkreślić, iż jedna z publikacji została skierowana w dużej mierze do kierowników i pracowników organów administracji publicznej oraz przedsiębiorców, w celu przygotowania ich do kontroli inspektorów²³. Autorzy książek wydawanych przez GIODO zwracają też szczególną uwagę na kwestie związane z bezpieczeństwem danych osobowych przetwarzanych w systemach teleinformatycznych, jak również zagrożeń wynikających z przetwarzania danych w systemach informatycznych.

Inną formą działalności mającej na celu przybliżanie Polakom najważniejszych zagadnień związanych z ochroną danych osobowych jest organizowanie kampanii edukacyjnych. Pozytywnym przykładem w tym zakresie jest włączenie się począwszy od 2007 roku do obchodów Dnia Ochrony Danych Osobowych, który został ustanowiony na dzień 28 stycznia przez Komitet Ministrów Rady Europy²⁴. Wydarzenie to stanowi sposobność do podejmowania licznych działań promocyjnych w zakresie ochrony danych osobowych, jak również do krzewienia dyskusji w przedmiotowym zakresie na gruncie akademickim. W 2016 roku obchody odbyły się m.in. na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie oraz Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego²⁵. Międzynarodowy charakter obchodów umożliwia także nawiązywanie współpracy z podmiotami zagranicznymi, zajmującymi się przedmiotową materią. Jako inne formy kampanii edukacyjnych wskazać należy m.in. organizację „Dni Otwartych GIODO”, „Tygodnia Zapobiegania Kradzieży Tożsamości”, „Dnia Bezpiecznego Internetu”, jak również akcję „Ochrona danych osobowych w czasie wakacji”²⁶.

²² Cyberprzestępczość rozumiana jako grupa czynów, polegająca na „posługiwaniu się sieciami telekomunikacyjnymi do naruszania jakiegokolwiek dobra prawnego chronionego przez prawo karne”. M. Siwicki, *Cyberprzestępczość*, Warszawa 2013, s. 19–20.

²³ Opisany został przebieg kontroli, ze szczególnym uwzględnieniem obowiązków inspektora i obowiązków kontrolowanego. Por. B. Pilc, *ABC zasad kontroli przetwarzania danych osobowych*, Warszawa 2011, s. 23–24.

²⁴ Dzień Ochrony Danych Osobowych obchodzony jest w rocznicę sporządzenia Konwencji 108 Rady Europy z dnia 28 stycznia 1981 r. w sprawie ochrony osób w zakresie zautomatyzowanego przetwarzania danych osobowych. Konwencja jest najstarszym aktem prawnym o zasięgu międzynarodowym, który reguluje zagadnienia związane z ochroną danych osobowych. http://www.giodo.gov.pl/410/id_art/2525/j/pl/ [data dostępu: 27.03.2016].

²⁵ <http://www.giodo.gov.pl/410/j/pl/> [data dostępu: 27.03.2016].

²⁶ Tamże.

Poza akcjami kierowanymi do obywateli Rzeczypospolitej Polskiej niezależnie od ich wieku warto też zwrócić uwagę na działania edukacyjne skierowane do uczniów szkół podstawowych, gimnazjów i szkół ponadgimnazjalnych oraz do studentów. Jako pozytywny aspekt wskazać należy zróżnicowanie kryteriów konkursowych w taki sposób, aby barierą w możliwości wzięcia udziału w konkursie nie był brak umiejętności informatycznych, bądź też brak posiadania zaawansowanej infrastruktury komputerowej. Pod patronatem GIODO organizowane były zarówno konkursy plastyczne, jak również literackie oraz sprawdzające wiedzę z zakresu ochrony danych osobowych. Dla studentów, którzy zajmują się programowaniem, niezależnie od tego czy robią to w ramach swojego kierunku studiów, czy też jako zajęcie dodatkowe, Biuro GIODO (wspólnie z Ministerstwem Administracji i Cyfryzacji oraz patronem konkursu Fundacją Bezpieczna Cyberprzestrzeń) zorganizowało konkurs na aplikację mobilną przyjazną prywatności. Jak podkreślano w opisie konkursu, aplikacja może mieć dowolną formę, a najważniejszym kryterium było to, aby program we właściwy sposób chronił dane osobowe²⁷.

Dobrym narzędziem, które pozwala na wyjaśnienie wątpliwości związanych z przedmiotową materią osobom, które nie potrafią poddawać analizie źródeł naukowych bądź też opracowań, w których autorzy operują skomplikowaną siatką pojęciową jest Portal Informacyjno-Edukacyjny „EduGIODO.giodo.gov.pl”. Strona zawiera m.in. szczegółowe instrukcje rejestrowania zbiorów danych, a także wyjaśnienie najczęściej popełnianych błędów podczas wykonywania tej czynności²⁸.

Rzetelna analiza działań edukacyjnych GIODO wymaga wskazania także słabych stron działalności edukacyjnej Generalnego Inspektora. Niewystarczający zasięg prowadzonych działań edukacyjnych można tłumaczyć nieadekwatnym do skali zapotrzebowania na te działania budżetem GIODO. Należy jednak podkreślić, iż postulat rozszerzania zasięgu działań edukacyjnych Biura Generalnego Inspektora jest bardzo aktualny i niezbędny dla właściwego funkcjonowania ochrony danych osobowych w Rzeczypospolitej Polskiej. Trudno też nie zwrócić uwagi na zaniedbanie, jakim jest brak filmów edukacyjnych na stronie internetowej Generalnego Inspektora. Produkcja nawet kilku materiałów filmowych o zróżnicowanej tematyce odnoszącej się do ochrony danych osobowych pozwoliłaby nie tylko dotrzeć do większej ilości odbiorców, ale też dostarczyć nauczycielom użytecznych narzędzi dydaktycznych, które mogliby wykorzystać podczas prowadzonych przez siebie zajęć. Jako negatywny obszar działalności edukacyjnej GIODO wskazać też należy promocję ochrony danych osobowych na portalach społecznościowych. Na wielu z nich organ do spraw ochrony danych osobowych nie posiada konta. Natomiast konto GIODO na portalu „Facebook”, które nie ma charakteru oficjalnego polubiło zaledwie 31 internautów²⁹. Z istnieniem tego nie-

²⁷ http://www.giodo.gov.pl/487/id_art/7779/j/pl/ [data dostępu: 27.03.2016].

²⁸ <https://edugiodo.giodo.gov.pl/mod/resource/view.php?id=70> [data dostępu: 27.03.2016].

²⁹ <https://www.facebook.com/pages/GIODO/159439847456297?fref=ts> [data dostępu: 27.03.2016].

oficjalnego *fan page'a* wiążą się dwa problemy. Pierwszy z nich, to dyskredytujący fakt, iż ktoś z internautów wykorzystuje nazwę i logo oficjalnego organu państwowego do spraw ochrony danych osobowych. Drugi, to systematyczne autoryzowanie i dawanie w ten sposób legitymacji dla tego nieoficjalnego konta przez podmioty zagraniczne współpracujące z Generalnym Inspektorem i zamieszczające m.in. zdjęcia ze wspólnych konferencji.

Podsumowanie

Wykonywanie zadań ustawowych przez Generalnego Inspektora Danych Osobowych stanowi bardzo ważny element w zapewnianiu bezpieczeństwa informacyjnego obywateli Rzeczypospolitej Polskiej. Analiza działalności Generalnego Inspektora oraz Biura GODO prowadzi do konkluzji, iż działalność organu odbywa się w sposób aktywny, sprawny i skuteczny. Organ prowadzi też różnorodną działalność edukacyjną, umożliwiającą promowanie działań związanych z ochroną danych osobowych w różnych grupach społecznych, a także naukę odpowiednich postaw u najmłodszych uczniów, którzy także są zagrożeni. Uświadamianie obywateli jest jedną z najskuteczniejszych form prewencji i pozwala zmniejszać liczbę zagrożeń, ze szczególnym uwzględnieniem zagrożeń w cyberprzestrzeni. Nie brakuje również obszarów, w których Generalny Inspektor oraz Biuro GODO powinny wykazać się większą aktywnością. Wśród nich wskazać należy konieczność intensyfikacji działań promujących ochronę danych osobowych na portalach społecznościowych, co pozwoli na znaczne rozszerzenie grona odbiorców, szczególnie wśród uczniów i studentów. Ponadto, ogólna pozytywna ocena działalności GODO nie zmienia faktu, iż istnieje duże prawdopodobieństwo systematycznego wzrostu zagrożeń przestępstwami opierającymi się na nielegalnym pozyskiwaniu danych osobowych, ze szczególnym uwzględnieniem sieci Internet. Działalność Generalnego Inspektora powinna więc koncentrować się także na przygotowaniu odpowiednich instrumentów i metod pracy na przyszłość. Należy podkreślić, iż obszar ochrony danych osobowych i bezpieczeństwa informacyjnego należy i będzie należał w ciągu najbliższych lat do najbardziej priorytetowych w kwestii kształtowania bezpieczeństwa w skali mikro i makrostrukturalnej.

Bibliografia

- Antoszewski A., Herbut R. (red.), *Leksykon politologii*, Wrocław 2004.
- Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, *Doktryna Cyberbezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2015.
- Duniewska Z., Jaworska-Dębska B., Michalska-Badziak R., Olejniczak-Szałowska E., Stahl M., *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2013.

Fajgielski P., *Informacja w administracji publicznej. Prawne aspekty gromadzenia, udostępniania i ochrony*, Wrocław 2007.

http://www.giodo.gov.pl/410/id_art/2525/j/pl/ [data dostępu: 27.03.2016].

<http://www.giodo.gov.pl/410/j/pl/> [data dostępu: 27.03.2016].

http://www.giodo.gov.pl/487/id_art/7779/j/pl/ [data dostępu: 27.03.2016].

<https://edugiodo.giodo.gov.pl/mod/resource/view.php?id=70> [data dostępu: 27.03.2016].

Pawlak P., *Governance of Safety and Security in Cyberspace*, [w:] P. Dąbrowska-Kłosińska (red.), *Global safety governance: Challenges and Solutions*, Warszawa 2015.

Rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 10 października 2011 roku (Dz. U. nr 225, poz. 1350).

Rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 19 listopada 2015 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie nadania statutu Biura Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych (Dz. U. 2015, poz. 2020).

Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie dokumentacji przetwarzania danych osobowych oraz warunków technicznych i organizacyjnych, jakim powinny odpowiadać urządzenia i systemy informatyczne służące do przetwarzania danych osobowych (Dz. U. 2004, nr 100, poz. 1024).

Siwicki M., *Cyberprzestępczość*, Warszawa 2013.

Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Tekst jednolity Dz. U. 2016 r., poz. 23).

Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. 2015, poz. 2135).

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 29 października 2009 r., II SA/Wa724/09, LEX nr 573901.

mgr Marcin Bonisławski

doktorant Wydziału Bezpieczeństwa Narodowego,
Akademia Obrony Narodowej w Warszawie

Zadania Policji w zakresie bezpieczeństwa i porządku publicznego

Tasks of the Police Forces in the field of security and public order

Streszczenie

Podstawową potrzebą człowieka jako jednostki jest poczucie bezpieczeństwa. Społeczeństwo zawsze było zainteresowane zagadnieniami związanymi z funkcjonowaniem policji, ale przede wszystkim z jej uprawnieniami władczymi. Pozycja policji na przestrzeni lat kształtowała się różnie, niemniej jednak stanowiła zawsze formację uzbrojoną, służącą państwu. Niezależnie od nazwy, czy ustalonych struktur celem jej była ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego.

Policja w systemie bezpieczeństwa państwa spełnia szczególną rolę, gdyż to właśnie ona ponosi odpowiedzialność za stan bezpieczeństwa i porządku publicznego.

Usprawnienie jej struktury organizacyjnej, wykonywanie działań przy użyciu nowoczesnych metod i środków, profesjonalna obsada kadrowa, przejrzystość przepisów prawnych czy wreszcie współpraca Policji z podmiotami zewnętrznymi ma ogromny wpływ na realizację jej ustawowych zadań związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa i porządku publicznego państwa.

.

Summary

Basic need of a human being is the sense of security. The society have always been interested in the functioning of the police forces, especially in their peremptory powers. The position of the police forces have changed over the years, however, the police have always been armed forces in the service of the State. Regardless of the name or the structure, the purpose of the police forces has always been the protection of security and public order.

Police forces are responsible for security and public order, therefore, they play a special role in the state security system.

Improvement of structures, performing actions using modern methods and means, professional staff, transparency of legal provisions and finally co-operation with external entities have an enormous influence on implementation of the statutory tasks of the Police Forces in the field of ensuring security and public order of the State.

Słowa kluczowe: prewencja, przestępstwo, bezpieczeństwo publiczne, porządek publiczny

Keywords: prevention, crime, public safety, public order

Wstęp

W ostatnich latach obserwujemy rozbudowę służb publicznych zajmujących się ochroną bezpieczeństwa państwa oraz porządku publicznego. Niewątpliwie podstawową uzbrojoną służbą mundurową, której zadaniem jest ochrona ludzi i utrzymanie porządku publicznego, a nadto ochrona życia i zdrowia ludzi oraz mienia jest Policja. Pisząc o Policji nie można ograniczyć się tylko do struktury organizacyjnej i jej zadań, ale konieczne jest także pokazanie przemian jakim podlegała poprzez zmieniające się regulacje prawne – krajowe i międzynarodowe. Istotna jest również relacja Policji z otoczeniem, społeczeństwem i innymi podmiotami oraz pozycja w aparacie państwa. Ważne są procedury podejmowania decyzji, od planowania do realizacji, aż po kontrolę wykonania.

Trwające przemiany społeczno-gospodarcze i polityczne w państwie powodują konieczność poszukiwania nowych form prawnych i metod działania organów funkcjonujących w państwie. Takie zmiany następują również w zakresie prawnych form działania Policji, a celem jest zapewnienie skuteczności realizacji podejmowanych działań w zakresie bezpieczeństwa i porządku publicznego. Normy konstytucyjne zapewniają obywatelom Rzeczypospolitej Polskiej bezpieczeństwo na równi z innymi prawami podstawowymi, jak wolność i prawa człowieka. Jedną z cech charakteryzujących Policję jest to, że działa ona w interesie publicznym i w granicach prawem przewidzianych a zakres zadań określony został w ustawie o Policji, oraz w umowach i porozumieniach międzynarodowych.

Funkcjonowanie Policji

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej – art. 7¹ stanowi, że wszystkie organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Zapis ten dotyczy również Policji, której zakres zadań został zawarty w ustawie o Policji. Wiele jednak zadań i obowiązków Policji wynika z innych ustaw oraz umów i porozumień międzynarodowych, czy też z przepisów Kodeksu postępowania karnego i Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia.

W postępowaniu administracyjnym, w sprawach związanych z wykonywaniem zadań i kompetencji policji obowiązuje hierarchiczna podległość. Na czele struktury stoi Komendant Główny, któremu podlega komendant wojewódzki, a ten jest zwierzchnikiem dla komendanta powiatowego. Komendant powiatowy jest zwierzchnikiem komendanta komisariatu znajdującego się na terenie gminy².

¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 1997, Nr 78, poz. 483 z późn. zm.)

² B. Bonisławska, *Służby bezpieczeństwa publicznego państwa*, [w:] K. M. Księżopolski (red.), *Problemy bezpieczeństwa wewnętrznego i bezpieczeństwa międzynarodowego*, WSAS, Warszawa 2009, s. 251.

Ogólny charakter zadań Policji określa zapis art. 1 ust. 1 ustawy o Policji³, zgodnie z którym Policja jest formacją służącą społeczeństwu, przeznaczoną do ochrony bezpieczeństwa ludzi oraz do utrzymywania bezpieczeństwa i porządku publicznego. Wskazuje to na służebną rolę Policji wobec społeczeństwa jako ogółu oraz każdej jednostki. Wymogi społeczeństwa zmieniają się, zmienia się też zakres zadań Policji⁴.

W art. 1 ust. 2 ustawy o Policji przedstawiony jest otwarty katalog zadań Policji, które obejmują w szczególności, cyt.⁵:

1. „ochronę życia i zdrowia ludzi oraz mienia przed bezprawnymi zamachami naruszającymi te dobra,
2. ochronę bezpieczeństwa i porządku publicznego, w tym zapewnienie w miejscach publicznych oraz w środkach publicznego transportu i komunikacji publicznej, w ruchu drogowym i na wodach przeznaczonych do powszechnego korzystania,
3. inicjowanie i organizowanie działań mających na celu zapobieganie popełnianiu przestępstw i wykroczeń oraz zjawiskom kryminogennym i współdziałanie w tym zakresie z organami państwowymi, samorządowymi i organizacjami społecznymi,
4. wykrywanie przestępstw i wykroczeń oraz ściganie ich sprawców,
5. nadzór nad specjalistycznymi uzbrojonymi formacjami ochronnymi w zakresie określonym w odrębnych przepisach,
6. kontrolę przestrzegania przepisów porządkowych i administracyjnych związanych z działalnością publiczną lub obowiązujących w miejscach publicznych,
7. współdziałanie z policjami innych państw oraz ich organizacjami międzynarodowymi na podstawie umów i porozumień międzynarodowych oraz odrębnych przepisów,
8. gromadzenie, przetwarzanie i przekazywanie informacji kryminalnych,
9. prowadzenie bazy danych zawierającej informacje o wynikach analizy kwasu dezoksyrybonukleinowego (DNA).”

Ustawodawca, wymieniając powyższe zadania, skupił się na przykładowym ich wyliczeniu. Do najważniejszych zaliczył ogólnie ochronę bezpieczeństwa i porządku publicznego, wskazując następnie na ludzi i ich mienie.

Poprzez umieszczenie w kolejnym punkcie działań prewencyjnych, które mają zapobiegać i nie dopuszczać do naruszenia porządku i bezpieczeństwa publicznego, ustawa wyróżniła prewencję uznając, że lepiej jest zapobiegać popełnianiu

³ Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (tj. Dz. U. z 2015, poz. 355, 529, 1045, 1066, 1217, 1268)

⁴ S. Pieprzny, *Policja, organizacja i funkcjonowanie*, Wydanie 2, Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., Warszawa 2007, s. 25 i 26.

⁵ A. Mirska, *Policja jako podstawowy podmiot w systemie bezpieczeństwa i porządku publicznego*, [w:] S. Sulowski, M. Brzeziński (red.), *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2009, s. 214.

czynów zabronionych, niż karać za wyrządzone szkody, które mogą być nieodwracalne mimo najlepszego systemu oddziaływań represyjnych. Zalecana jest tu współpraca z innymi organami samorządowymi i społecznymi polegająca na podejmowaniu działań uświadamiających społeczeństwo lub finansowanie przedsięwzięć dotyczących profilaktyki.

Kolejnym i jednocześnie podstawowym zadaniem Policji jest wykrywanie przestępstw i wykroczeń, ale też ściganie ich sprawców, czyli podejmowanie takich czynności, które w końcowym efekcie doprowadzą do zastosowania wobec sprawcy właściwych środków represji.

Straże gminne (miejskie) oraz specjalistyczne uzbrojone formacje ochronne nadzorowane są przez właściwe organy Policji, tj. Komendanta Głównego Policji i właściwego terytorialnie komendanta wojewódzkiego w zakresie zasad i sposobów realizacji zadań, sposobów użycia przymusu bezpośredniego lub broni palnej oraz posiadania niezbędnych kwalifikacji.

W ramach kontroli przestrzegania przepisów porządkowych i administracyjnych związanych z działalnością publiczną lub obowiązujących w miejscach publicznych Policja posługuje się środkami przewidzianymi w kodeksie postępowania administracyjnego, kodeksie wykroczeń oraz kodeksie postępowania w sprawach o wykroczenia.

Do zadań Policji należy również współpraca z policjami innych państw oraz policyjnymi organizacjami międzynarodowymi realizowana na podstawie umów i porozumień międzynarodowych bądź odrębnych przepisów poprzez udział wyznaczonych jednostek polskiej Policji w międzynarodowych organizacjach współpracy policyjnej⁶.

Zakres działania i kompetencje Komendy Głównej i Komisariatów Policji

Zadania rozdzielane są pomiędzy poszczególne jednostki organizacyjne Policji przez Komendanta Głównego Policji w sposób bardzo szczegółowy w zarządzeniu⁷. Określone są w nim zadania Komendy Głównej Policji, komend wojewódzkich i powiatowych, komisariatów i komisariatów specjalistycznych, Wyższej Szkoły Policji w Szczytnie, szkół policyjnych i ośrodków szkolenia, oddziałów prewencji i samodzielnych pododdziałów prewencji oraz samodzielnych pododdziałów antyterrorystycznych.

Zakres działania Komendy Głównej Policji obejmuje:

⁶ A. Misiuk, *Administracja porządku i bezpieczeństwa publicznego Zagadnienia prawno-ustrojowe*, op. cit., s. 110–112.

⁷ Zarządzenie Komendanta Głównego Policji Nr 1041 z dnia 28 września 2007 roku w sprawie szczegółowych zasad organizacji i zakresu działania komend, komisariatów i innych jednostek organizacyjnych Policji (Dz. Urz. KGP z 2007 r. Nr 18, poz. 135 z późn. zm.)

1. inicjowanie i koordynowanie działań jednostek Policji w zakresie wykonywanych przez nią zadań,
2. planowanie, koordynowanie i podejmowanie działań, które zmierzają do rozpoznawania i zwalczania przestępczości korupcyjnej, ekonomiczno-financej, narkotykowej i kryminalnej, również zorganizowanej o zasięgu krajowym i międzynarodowym,
3. wdrażanie, monitorowanie i udoskonalanie standardów wywiadu kryminalnego,
4. opracowywanie strategii i polityki zwalczania przestępczości oraz ocena pracy wykrywczej Policji,
5. przeciwdziałanie i fizyczne zwalczanie terroryzmu,
6. prowadzenie strategicznych i operacyjnych analiz kryminalnych oraz operacji specjalnych,
7. realizowanie programów ochrony świadków koronnych i osób dla nich najbliższych,
8. wykonywanie zadań wynikających z przystąpienia polskiej Policji do międzynarodowych organizacji policyjnych, jak np. Interpol czy Europol,
9. informowanie opinii publicznej o zamierzeniach i działaniach Policji na terenie kraju, za pośrednictwem środków masowego przekazu oraz kreowanie pozytywnego wizerunku Policji w społeczeństwie.

Zakres działania komend wojewódzkich i powiatowych jest bardzo zbliżony i obejmuje:

1. wykonywanie zadań z zakresu profilaktyki i prewencji podejmowane we współpracy z lokalnymi społecznościami,
2. koordynowanie i podejmowanie czynności operacyjno-rozpoznawczych i dochodzeniowo-śledczych w celu sprawnego ścigania sprawców przestępstw,
3. współpraca z zagranicznymi formacjami policyjnymi i ich organizacjami międzynarodowymi,
4. prowadzenie na obszarze województwa operacji policyjnych w ramach zapewnienia porządku i bezpieczeństwa publicznego czasie imprez masowych, protestów społecznych czy organizowanych zgromadzeń publicznych.

Szczegółowy katalog zadań określony jest także dla komisariatów i komisariatów specjalistycznych i obejmuje:

1. wykonywanie zadań z zakresu służby prewencyjnej,
2. rozpoznawanie zagrożeń przestępczością oraz ściganie sprawców przestępstw i wykroczeń oraz prowadzenie poszukiwań osób i rzeczy,
3. identyfikację osób i zwłok,
4. doprowadzanie osób oraz współpracę w tym zakresie z innymi jednostkami Policji,

5. zapewnienie odpowiednich warunków pobytu w pomieszczeniach dla osób zatrzymanych,
6. wykonywanie zadań administracyjno-porządkowych,
7. współpraca z samorządem terytorialnym,
8. wykonywanie zadań służby wspomagającej,
9. zapewnienie przestrzegania przepisów o ochronie danych osobowych oraz informacji niejawnych,
10. realizowanie zadań w zakresie bezpieczeństwa i higieny służby i pracy, ochrony przeciwpożarowej oraz medycyny pracy.

Zakres działania oddziałów prewencji i samodzielnych pododdziałów prewencji obejmuje:

1. prowadzenie operacji policyjnych w sytuacjach zagrożenia bezpieczeństwa i porządku publicznego,
2. ochronę porządku publicznego w czasie stanów nadzwyczajnych, katastrof naturalnych i awarii technicznych,
3. przywracanie porządku publicznego w przypadkach zbiorowego naruszenia prawa,
4. ochronę bezpieczeństwa i porządku publicznego w czasie pobytu przedstawicieli obcych państw,
5. ochronę bezpieczeństwa i porządku publicznego w czasie masowych imprez, legalnych zgromadzeń publicznych oraz protestów społecznych,
6. udział w działaniach pościgowo-blokadowych za niebezpiecznym przestępcą.

Działalność samodzielnych pododdziałów antyterrorystycznych została zamknięta w niżej wymienionych zadaniach:

1. fizyczne zwalczanie terroryzmu poprzez prowadzenie działań rozpoznawczych i bojowych przy użyciu taktyki antyterrorystycznej, które zmierzają do likwidowania zamachów terrorystycznych oraz przeciwdziałanie zdarzeniom o takim charakterze,
2. prowadzenie działań minersko-pirotechnicznych.

Natomiast do zadań kierowników rewirów i posterunków Policji należy:

1. rozpoznawanie zagrożeń i przeciwdziałanie ich powstawaniu,
2. inicjowanie i organizowanie działań społeczności lokalnych, które mają na celu zapobieganie popełnianiu przestępstw i wykroczeń, a także innym zjawiskom kryminogennym,
3. wykonywanie czynności administracyjno-porządkowych oraz czynności niecierpiących zwłoki związanych z zawiadomieniem o przestępstwie i zabezpieczeniem miejsca zdarzenia.

Podstawy prawne funkcjonowania Policji

Zadania Policji oprócz ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji są również zawarte w szeregu ustaw szczególnych. Na przykład na podstawie ustawy z 13 czerwca 2003 roku o cudzoziemcach⁸ Policja może zatrzymać na czas nie dłuższy niż 48 godzin cudzoziemca, w stosunku do którego zachodzą okoliczności uzasadniające wydalenie go albo który nie zastosuje się do wymagań zawartych w decyzji o wydaleniu. Na wniosek Policji sąd rejonowy wydaje postanowienie o umieszczeniu cudzoziemca w strzeżonym ośrodku lub w areszcie w celu wydalenia.

Obowiązki Policji wynikają również z :

- ustawy z 22 sierpnia 1997 roku o ochronie osób i mienia⁹,
- ustawy z 20 czerwca 1997 roku – Prawo o ruchu drogowym¹⁰,
- ustawy z 5 lipca 1990 roku – Prawo o zgromadzeniach¹¹,
- ustawy z 22 sierpnia 1997 roku o bezpieczeństwie imprez masowych¹²,
- ustawy z 21 maja 1999 roku o broni i amunicji¹³,
- ustawy, które regulują stany nadzwyczajne w kraju (ustawa z 18 kwietnia 2002 roku o stanie klęski żywiołowej¹⁴, oraz ustawa z 21 czerwca 2002 roku o stanie wyjątkowym¹⁵, ustawa z 29 sierpnia 2002 roku o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom RP)¹⁶,
- ustawy z 6 czerwca 1997 roku – Kodeks postępowania karnego¹⁷,
- ustawy z 24 sierpnia 2001 roku – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia¹⁸.

⁸ Ustawa z 13 czerwca 2003 roku o cudzoziemcach (tj. Dz. U. z 2011, Nr 264, poz. 1573, z 2012, poz. 589, poz. 769, z 2013, poz. 628).

⁹ Ustawa z 22 sierpnia 1997 roku o ochronie osób i mienia (tj. Dz. U. z 2014, poz. 1099).

¹⁰ Ustawa z 20 czerwca 1997 roku – Prawo o ruchu drogowym (tj. Dz. U. z 2012, poz. 1137, 1448, z 2013, poz. 700, 991, 1446, 1611, z 2014, poz. 312, 486, 529, 768, 822, 970, z 2015, poz. 211, 541, 591, 933, 1038, 1045, 1273, 1326, 1335, 1359).

¹¹ Ustawa z 5 lipca 1990 roku – Prawo o zgromadzeniach (tj. Dz. U. z 2013, poz. 397).

¹² Ustawa z 22 sierpnia 1997 roku o bezpieczeństwie imprez masowych (tj. Dz. U. z 2005, Nr 108, poz. 909, z 2007, Nr 99, poz. 663 i 665).

¹³ Ustawa z 21 maja 1999 roku o broni i amunicji (tj. Dz. U. z 2012, poz. 576, z 2013 r., poz. 829, z 2014, poz. 295).

¹⁴ Ustawa z 18 kwietnia 2002 roku o stanie klęski żywiołowej (tj. Dz. U. z 2014, poz. 333, 915.)

¹⁵ Ustawa z 21 czerwca 2002 roku o stanie wyjątkowym (tj. Dz. U. z 2014, poz. 1191).

¹⁶ Ustawa z 29 sierpnia 2002 roku o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom RP (tj. Dz. U. 2014, poz. 1815)

¹⁷ Ustawa z 6 czerwca 1997 roku – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. z 1997 r., Nr 89, poz. 555 z późn. zm)

¹⁸ Ustawa z 24 sierpnia 2001 roku – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (tj. Dz. U. z 2013, poz. 395, 765, 1247, z 2014, poz. 486, 579, 786, 969, z 2015, poz. 21, 396, 841, 1186, 1269).

Ponadto Policja wykonuje zadania na podstawie umów międzynarodowych i dotyczą one głównie ścigania międzynarodowych grup przestępczych¹⁹.

Międzynarodowa współpraca Policji

Współpraca międzynarodowa Policji realizowana jest na podstawie umów międzynarodowych i porozumień międzynarodowych, a także innych odrębnych przepisów.

W 1923 roku powstała Międzynarodowa Komisja Policji Kryminalnej, do której po zakończeniu II wojny światowej znacznie zmalało zaufanie rządów. Spowodowała to współpraca Komisji z faszystami w celu wykorzystywania posiadanych informacji dla zwalczania Żydów, Cyganów, komunistów i homoseksualistów.

W 1956 roku utworzono **International Criminal Police Organization – Interpol**, czyli Międzynarodową Organizację Policji Kryminalnej, do której głównych zadań należy zapewnianie i promowanie współpracy i pomocy policji kryminalnych zgodnie z przepisami obowiązującymi w poszczególnych państwach oraz Powszechną Deklaracją Praw Człowieka, jak również powoływanie i rozwijanie instytucji w celu zapobiegania i zwalczania przestępstw kryminalnych. Interpol nie może wysyłać funkcjonariuszy do innych państw w celu prowadzenia śledztwa, może natomiast wysyłać tzw. oficerów łącznikowych albo przekazywać prowadzenie śledztwa władzom krajowym²⁰.

W 1991 roku rozpoczęła się budowa nowoczesnego, z informatyzowanego systemu łączności Interpolu, zaś w 2002 roku uruchomiony został system łączności, który zapewnia szybkość, a zarazem bezpieczną wymianę informacji pomiędzy Krajowymi Biurami Interpolu oraz wzajemny dostęp do baz danych poszczególnych biur. Obecnie w skład Interpolu wchodzi 186 państw członkowskich. Strukturę instytucjonalną tworzą:

1. Zgromadzenie Ogólne,
2. Komitet Wykonawczy,
3. Sekretariat Generalny,
4. krajowe biura i doradcy²¹.

Polska Policja była założycielskim członkiem organizacji w 1923 roku, zaś w 1990 roku została przyjęta do Interpolu po raz drugi. Dzięki tej przynależności Policja uzyskała dostęp do zbiorów danych oraz do wspomnianego systemu łącz-

¹⁹ A. Mirska, *Policja jako podstawowy podmiot w systemie bezpieczeństwa i porządku publicznego*, [w:] S. Sulowski, M. Brzeziński (red.), *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa*, op. cit., s. 215–219.

²⁰ P. Wawrzyk, *Bezpieczeństwo wewnętrzne Unii Europejskiej*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2009, s. 32.

²¹ P. Wawrzyk, *Współpraca policyjna a system informacyjny Schengen II*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2008, s. 12.

ności, czyli wymiany informacji o zasięgu globalnym. Może więc kontaktować się z organami ścigania innych państw oraz zbierać i opracowywać informacje.

Policja jako członek Interpolu uczestniczy w organizowanych konferencjach i szkoleniach międzynarodowych wymieniając doświadczenia w zakresie zwalczania przestępczości.

Interpol opracował system w zakresie międzynarodowych poszukiwań wprowadzając specjalne formularze poszukiwawcze, w skład których wchodzi: notatka o poszukiwaniach, notatka w sprawie identyfikacji osób i pozyskiwania informacji, notatka w sprawie odnalezienia zaginionych osób oraz identyfikacji zwłok. Sekretariat Generalny ma prawo wydać informację ostrzegawczą bez wniosku żadnego państwa członkowskiego w sytuacji, gdy stwierdzi, że dana osoba popełniła przestępstwa w różnych krajach. Posiada również prawo wydania listu gończego na wniosek państwa członkowskiego, który pełni ważną rolę w ściganiu sprawców przestępstw²².

Interpol zajmuje się przestępczością transgraniczną i ułatwia międzynarodową współpracę organów ścigania, organizuje współpracę między policjami państw członkowskich w zwalczaniu przestępczości kryminalnej, pracuje nad zwiększeniem efektywności działań zapobiegających i wykrywających przestępczość kryminalną oraz przeciwdziałania terroryzmowi.

W każdym państwie członkowskim istnieje krajowe biuro Interpolu, w skład którego wchodzi funkcjonariusze organów ścigania danego państwa. Dzięki krajowym biurom możliwa jest szybka wymiana informacji, konkretnych zapytań policyjnych oraz danych ogólnopolicyjnych. Osiągnięciem Interpolu jest wypracowanie jednego standardu wymiany informacji w obrębie wszystkich państw członkowskich, co pozwala na przysyłanie tekstu, fotografii, kart daktyloskopijnych, a także kopii dokumentów. System pozwala również uprawnionym użytkownikom na dostęp do baz danych Sekretariatu Generalnego. Każde państwo członkowskie zobowiązane jest do całodobowej obsługi systemu i w tym celu w krajowych biurach Interpolu istnieją służby dyżurne, dzięki którym możliwa jest nieprzerwana komunikacja. Utworzona jest również specjalna sieć kontaktowych oficerów, którzy są ekspertami w dziedzinie zwalczania przestępczości międzynarodowej. Interpol zajmuje się międzynarodowymi poszukiwaniami i w związku z tym wprowadził **system not poszukiwawczych**, podzielonych na siedem kategorii:

1. **nota czerwona** – to tzw. list gończy, który oznacza poszukiwania w celu aresztowania i ekstradycji,
2. **nota żółta** – oznacza wszczęcie poszukiwania osób zaginionych, a szczególnie osób nieletnich,

²² A. Mirska, *Policja jako podstawowy podmiot w systemie bezpieczeństwa i porządku publicznego*, [w:] S. Sulowski, M. Brzeziński (red.), *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa*, op. cit., s. 225 i 226.

3. **nota niebieska** – ogłaszana jest w celu uzyskania dodatkowych danych o osobie lub jej nielegalnej działalności,
4. **nota czarna** – wydawana jest w celu ustalenia tożsamości niezidentyfikowanych zwłok,
5. **nota zielona** – to ostrzeżenie o osobie, która popełniła przestępstwo i istnieje prawdopodobieństwo, że może popełnić takie samo przestępstwo w innym kraju,
6. **nota pomarańczowa** – to ostrzeżenie służb policyjnych o możliwości użycia niebezpiecznych przedmiotów lub materiałów lub o zagrożeniach związanych z wydarzeniami społecznymi,
7. **nota specjalna** – wydawana jest we współpracy z Radą Bezpieczeństwa ONZ i zawiera informacje o osobach bądź innych podmiotach objętych sankcjami ONZ w związku z działalnością terrorystyczną Al-Kaidy lub Talibanu.

Powyższe dokumenty publikowane są na wniosek państw członkowskich lub uprawnionych instytucji międzynarodowych przez Sekretariat Generalny. Interpol ma prawo wydać z własnej inicjatywy notę pomarańczową oraz zieloną, natomiast ma prawo odmówić opublikowania noty czerwonej, jeśli państwo wnioskujące przedstawi niewystarczającą ilość informacji, by zastosować aresztowanie tymczasowe lub, gdy wydanie noty jest sprzeczne z postanowieniami art. 3 statutu Interpolu, który zabrania działań o charakterze politycznym, rasowym, religijnym lub militarnym. Czerwone listy gończe rozpatrywane są przez Sekretariat Generalny w pierwszej kolejności i natychmiast rozsyłane do krajów członkowskich, które uznają go za oficjalną prośbę o tymczasowe aresztowanie i mogą wdrożyć procedurę ekstradycji bez dodatkowych dokumentów. Zielone i pomarańczowe listy gończe spełniają funkcję prewencyjną z uwagi na dostarczanie informacji o potencjalnych zagrożeniach. Wszystkie noty Interpol publikuje na chronionej stronie internetowej, do której dostęp mają jedynie uprawnione służby policyjne. Dodatkowo może opublikować część not czerwonych i żółtych na ogólnodostępnej stronie internetowej Interpolu, ale po uprzednim uzyskaniu zgody państwa, które wnioskuje o wydanie noty.

Obok not ogłaszanych przez Interpol krajowe jednostki Interpolu posiadają możliwość sporządzania i rozsyłania tzw. dyfuzji, czyli zawiadomień o wszczęciu poszukiwań osób podejrzanych w skali międzynarodowej. Dyfuzje rozsyłane są za pośrednictwem systemu I-24/7 do wszystkich lub wybranych biur krajowych Interpolu. Przedmiotem dyfuzji może być prośba o uzyskanie dodatkowych informacji o osobie podejrzanej, ustalenie jej miejsca pobytu albo zatrzymanie. W roku 2006 na przykład rozesłano 12 212 dyfuzji i opublikowano 4 556 not, a zatrzymano na ich podstawie 4 259 podejrzanych.

Interpol posiada wiele baz danych, dzięki którym zapewnia krajom członkowskim natychmiastowy dostęp do różnego rodzaju informacji kryminalnych. Ce-

lem organizacji jest ciągłe usprawnianie procesu przetwarzania informacji policyjnych pod kątem udzielania odpowiedzi w możliwie najkrótszym czasie oraz w najbardziej właściwy sposób.

Działania organizacji związane są z przestępczością narkotykową, finansową, przemytem i handlem ludźmi oraz z działalnością międzynarodowych organizacji przestępczych. Ukierunkowane są one na poprawę skuteczności pracy policji m. in. w zakresie wykrywania osób próbujących przekroczyć lub przekraczających granice bez dokumentów lub z dokumentami osób trzecich, rozpracowania metod i środków stosowanych przez grupy przestępcze do celów nielegalnego handlu ludźmi, zwalczania prania pieniędzy, fałszerstw zarówno pieniędzy, jak i kart płatniczych. Interpol zajmuje się także zwalczaniem nielegalnego handlu dziećmi oraz rozpowszechniania dziecięcej pornografii, zwłaszcza internetowej.

Pierwszym punktem kontaktowym każdego kraju członkowskiego, działającym całą dobę jest Centrum Dowodzenia i Koordynacji. Zostało utworzone w 2003 roku w Sekretariacie Generalnym. Centrum analizuje zlecenia wpływające do Sekretariatu Generalnego Interpolu i nadaje im klauzulę pilności. Posiada także prawo do publikowania not pomarańczowych w celu zapewnienia porządku i bezpieczeństwa publicznego podczas trwania imprez masowych, np. igrzysk olimpijskich.

W ramach Centrum funkcjonują zespoły reagowania, które odpowiadają za koordynowanie działań wspomagających oraz bezpośrednio wspierają państwa członkowskie w razie zaistnienia przestępstw lub ataków terrorystycznych o poważnych skutkach.

Interpol nieustannie rozwija system globalnej współpracy policyjnej, aby efektywnie wspomagać zwalczanie przestępczości transgranicznej. Krajowe służby policyjne mają prawo korzystać z usług Interpolu, ale również powinny w jak najszerszym zakresie zasilać w informacje bazy danych Interpolu²³.

Największym zagrożeniem dla bezpieczeństwa w obszarze Unii Europejskiej jest obecnie transgraniczna przestępczość zorganizowana i terroryzm.

Z tego też powodu powstała kolejna organizacja policyjna, którą jest Europejskie Biuro Policji – Europol. Jest to organizacja unijna pozwalająca policjom oraz innym organom odpowiedzialnym za bezpieczeństwo i porządek publiczny państw członkowskich na wymianę doświadczeń i informacji w zakresie ścigania przestępczości.

Europol utworzony został na mocy układu z Maastricht i Konwencji o ustanowieniu Europolu z 26 lipca 1995 roku, obowiązującej od 1 października 1998 roku.

²³ „Policja” 2009, nr 1.

Pełną zdolność prawną jako organizacja międzynarodowa Europol uzyskał 26 marca 2000 roku²⁴.

Do głównych zadań organizacji należy walka z przestępczością zorganizowaną w następujących kategoriach, cyt.²⁵:

1. nielegalny obrót narkotykami,
2. nielegalna migracja,
3. handel ludźmi, łącznie z pornografią dziecięcą,
4. nielegalny obrót pojazdami motorowymi,
5. fałszowanie pieniędzy i innych środków płatniczych,
6. nielegalny obrót substancjami radioaktywnymi i nuklearnymi,
7. terroryzm,
8. pranie pieniędzy pochodzących z ww. kategorii działalności przestępczej,
9. zabójstwa i ciężkie uszkodzenia ciała,
10. porwania, przestępcze ograniczenia wolności i branie zakładników,
11. nielegalny handel organami i tkankami ludzkimi,
12. rasizm i ksenofobia,
13. zorganizowane napady i rozboje,
14. wymuszenia i wymuszenia rozbójnicze,
15. oszustwa i zagarnięcia mienia,
16. przemyt dóbr kultury, w tym zabytków i dzieł sztuki,
17. podrabianie znaków towarowych,
18. fałszerstwa dokumentów,
19. przestępstwa komputerowe,
20. korupcja,
21. nielegalny handel bronią, amunicją i materiałami wybuchowymi,
22. nielegalny handel zwierzętami i roślinami objętymi ochroną,
23. zanieczyszczanie środowiska naturalnego,
24. nielegalny handel substancjami hormonalnymi i innymi substancjami powodującymi przyrost ciała.

Działanie Europolu, podobnie jak Interpolu, opiera się o utworzony system informatyczny, który umożliwia wprowadzanie danych, ich analizę i dostęp do nich. System obejmuje bazę danych zawierającą informacje o osobach podejrzanych, podejrzanym oraz o działalności międzynarodowych organizacji przestępczych. Posiada również analityczne bazy danych, w których znajdują się pliki robocze dla potrzeb analiz kryminalnych oraz bazę indeksową zawierającą wszystkie dane znajdujące się w systemie informatycznym.

Każde państwo członkowskie wyznacza w strukturach jednego z krajowych organów ścigania centralną jednostkę lub komórkę organizacyjną do spraw współ-

²⁴ T. Safjański, *Europejskie Biuro Policji Europol. Geneza. Główne aspekty działania. Perspektywy rozwoju*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2009, s. 53.

²⁵ S. Pieprzny, *Policja, organizacja i funkcjonowanie*, op. cit., s. 140.

pracy z Europolem. Jedynie ta jednostka pośredniczy pomiędzy organami ścigania w swoim kraju i Europolem.

Zadaniem jej jest m. in. przekazywanie do Europolu informacji z własnej inicjatywy bądź na zlecenie innego krajowego organu ścigania, przekazywanie odpowiedzi, kierowanie wniosków o przeprowadzenie operacyjnej analizy kryminalnej oraz ocena zgodności z ustawodawstwem narodowym każdej wymiany informacji.

W Europolu pracują oficerowie łącznikowi delegowani przez krajowe jednostki, za pośrednictwem których odbywa się wymiana informacji.

Polska rozpoczęła współpracę z Europolem 3 października 2001 roku na mocy umowy o współpracy w zwalczaniu przestępczości między Rzeczpospolitą Polską a Europolem. Dopiero po wstąpieniu do Unii Europejskiej i ratyfikacji Konwencji o Europolu, ratyfikacji dodatkowych protokołów do Konwencji oraz złożenia umów akcesyjnych do Konwencji ich depozytariuszom 1 listopada 2004 r. Polska stała się członkiem Europolu²⁶.

Działania zmierzające do zniesienia ograniczeń policyjnych i celnych w ruchu osobowym podjęły jako pierwsze Francja i Niemcy podpisując 13 lipca 1984 roku Umowę międzyrządową o stopniowym zniesieniu kontroli na granicach Republiki Francuskiej i Republiki Federalnej Niemiec. Na podstawie Umowy z Saarbrücken realizacja planu miała następować etapami²⁷.

Kraje Beneluksu, które miały już pewne doświadczenie w kwestii ograniczenia kontroli granicznych, podjęły rozmowy z sygnatariuszami Umowy z Saarbrücken w sprawie podpisania porozumienia o ułatwieniach w ruchu granicznym. Konsekwencją rozmów było podpisanie 14 czerwca 1985 roku w Schengen Układu o stopniowym znoszeniu kontroli na wspólnych granicach.

Układ składa się z dwóch części: działań krótkoterminowych i działań długoterminowych. Pierwsze z nich miały być wprowadzone w życie do końca 1985 roku i miały maksymalnie uprościć przekraczanie granic dla wszystkich obywateli Wspólnoty Europejskiej, których samochody miały być dla ułatwienia oznaczone zieloną naklejką. Natomiast działania długoterminowe miały zostać wprowadzone do końca 1989 roku. Zakładały likwidację kontroli ruchu osobowego na granicach między stronami porozumienia i przeniesienie działań na granice z państwami, które nie należą do Wspólnoty. Realizacja obydwu zadań miała doprowadzić do stopniowego ograniczania kontroli granicznej, docelowo zaś do całkowitego jej zniesienia. W związku z tym konieczna była współpraca policyjna i celna w zakresie zwalczania przemytu, określenia zasad pobytu cudzoziemców oraz kwestii podatkowych w kontekście przekraczania granic. Dlatego też została podpisana 19 czerwca 1990 roku Konwencja Wykonawcza do Układu z Schengen, która w życie weszła 26 marca 1995 roku. Dla utrzymania bezpieczeństwa i porządku

²⁶ Ibidem, s. 141 i 142.

²⁷ P. Wawrzyk, *Współpraca policyjna a system informacyjny Schengen II*, op. cit., s. 23.

publicznego po likwidacji kontroli granicznych strony Układu zobowiązały się do wzajemnego przekazywania informacji oraz ścisłej współpracy przygranicznej odpowiednich służb. W zakresie współpracy policji wprowadzone zostały dwa instrumenty: obserwację i pościg transgraniczny.

Obserwacja dopuszczalna jest jedynie w przypadku popełnienia przestępstwa podlegającego ekstradycji. Może być prowadzona tylko w miejscach publicznych i nie można zatrzymać ani aresztować osoby obserwowanej. Po zakończeniu operacji funkcjonariusz zobowiązany jest do złożenia raportu państwu, na terenie którego obserwacja była prowadzona i może brać udział w dalszych działaniach wobec obserwowanej osoby.

Pościg transgraniczny polega na tym, że funkcjonariusz ścigający podejrzanego może przekroczyć granice i kontynuować pościg na terenie innych państw stron Konwencji, ale najpóźniej w chwili przekraczania granicy musi nawiązać kontakt z władzami państwa, w którym prowadzi pościg. Zobowiązany jest przestrzegać przepisów prawnych danego kraju. Musi poruszać się oznakowanym pojazdem, być w mundurze i posiadać dokument potwierdzający jego funkcję służbową, może użyć broni służbowej, ale jedynie w obronie koniecznej. Osoba ścigana może zostać poddana rewizji w celu sprawdzenia posiadania broni, można jej założyć kajdanki, lecz tylko w celu doprowadzenia do władz danego państwa.

Operacje powyższe przeprowadzane są jednak bardzo rzadko ze względu na możliwość wystąpienia nieprzewidzianych zdarzeń, które nie są regulowane przez przepisy Konwencji²⁸.

Odpowiedzią na problemy związane z przedstawianiem się na teren Schengenlandu, czyli terytorium państw-sygnatariuszy Układu i Konwencji, przedmiotów służących do przestępstwa i osób, które w jednym z państw Schengen popełniły przestępstwo było stworzenie Systemu Informacyjnego Schengen SIS. Centralny Rejestr mieści się w Strasburgu i zapewnia sprawną wymianę oraz aktualizację danych przekazywanych przez poszczególne kraje. Dostęp do informacji mają wyłącznie instytucje zajmujące się kontrolą graniczną oraz policja, służby celne i urzędy odpowiedzialne za rozpatrywanie wniosków wizowych. Tak więc SIS służy do wyszukiwania osób i rzeczy na potrzeby kontroli granicznych, celnych, policyjnych a także postępowania azyłowego i wydawania prawa pobytu²⁹.

Po rozszerzeniu Unii Europejskiej o kolejne państwa w 2004 oraz w 2007 roku konieczne stało się uruchomienie Systemu SIS II. Zapisywane są w nim informacje o osobach i przedmiotach. Prawo dostępu do danych wprowadzonych do SIS II mają organy odpowiedzialne za ustalenie tożsamości obywateli państw trzecich do celów kontroli granicznej, policyjnej czy celnej, krajowe organy sądownicze, organy odpowiedzialne za wydawanie wiz czy rozpatrywanie wniosków wizo-

²⁸ P. Wawrzyk, *Bezpieczeństwo wewnętrzne Unii Europejskiej*, op. cit., s. 47–54.

²⁹ P. Wawrzyk, *Współpraca policyjna a system informacyjny Schengen II*, op. cit., s. 67.

wych. Poza instytucjami państw członkowskich również prawo dostępu do danych posiada Europol i Eurojust.

Na wykorzystywanie danych z Systemu SIS II wymagana jest zgoda danego państwa członkowskiego³⁰.

Ważnym zadaniem Unii Europejskiej było stworzenie wspólnego systemu identyfikacyjnego osób, niezbędnego dla potrzeb organów zajmujących się rozpatrywaniem wniosków wizowych. W konsekwencji powstał 8 czerwca 2004 roku System VIS, który umożliwia upoważnionym do tego władzom krajowym wprowadzanie i uaktualnianie danych wizowych oraz elektroniczną konsultację tych danych.

Polska dołączyła do strefy Schengen 21 grudnia 2007 roku. Zniesiona została wówczas kontrola na lądowych i morskich przejściach granicznych, zaś na lotniskach kontrole graniczne dla osób podróżujących w strefie Schengen zostały zniesione w marcu 2008 roku.

Współpraca międzynarodowa policji jest niezmiernie ważnym elementem zapewnienia bezpieczeństwa państwa. Polega na wzajemnej pomocy oraz wspólnym działaniu uwzględniającym odrębności historyczne i kulturowe, a także uzyskiwaniu wzajemnie korzystnych efektów.

Policja wykonując swoje ustawowe zadania powinna zawsze kierować się dobrem społeczeństwa, zapewnieniem mu spokoju, zdobywając w ten sposób zaufanie obywateli.

W tym celu bardzo istotna jest współpraca z administracją samorządową, jak również z podmiotami prywatnymi czy organizacjami pozarządowymi. Oczekiwania społeczne są z reguły znacznie większe niż możliwości organów i instytucji odpowiedzialnych za bezpieczeństwo i porządek publiczny. Dlatego też ważne jest aby jak najefektywniej korzystać z unormowań prawnych celem poprawy skuteczność działań służb powołanych do zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego poprzez przeciwdziałanie i zwalczanie przestępczości.

Współpraca międzynarodowa policji jest niezmiernie ważnym elementem zapewnienia bezpieczeństwa państwa. Polega na wzajemnej pomocy oraz wspólnym działaniu uwzględniającym odrębności historyczne i kulturowe, a także uzyskiwaniu wzajemnie korzystnych efektów.

Zakończenie

Policja jest umundurowaną i uzbrojoną formacją służącą społeczeństwu, przeznaczoną do ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego.

Policja jest częścią administracji publicznej, działa w interesie publicznym, wyłączenie na podstawie i w granicach prawa. Każde działanie podejmowane przez Policję musi wynikać z upoważnienia prawnego.

³⁰ Ibidem, s. 85.

Z regulacji prawnych wynika również współpraca Policji z innymi służbami mundurowymi przy realizacji zadań z zakresu bezpieczeństwa i zapewnienia porządku publicznego. Wszystkie służby mają ustawowy obowiązek współpracy. Ponadto współdziałanie ma na celu ujednolicenie i zapobieganie dublowania się działania służb. Współpraca ta ma różny charakter. Bywa określona w rozporządzeniach Prezesa Rady Ministrów, właściwych ministrów oraz w porozumieniach szefów służb. W przypadku służb o różnych kompetencjach współpraca może polegać np. na zatrzymaniu i dokonaniu określonych czynności. Szczegółowo określone są zasady współpracy ze strażami gminnymi. Porozumienia zawierane są pomiędzy właściwymi komendantami policji, a wójtami, burmistrzami i prezydentami miasta. W celu realizacji tych zadań komendanci powiatowi i komendanci straży gminnych podczas spotkań dokonują oceny stanu zagrożenia bezpieczeństwa publicznego, wytyczają wspólne działania.

Problemy policyjne powinny leżeć zarówno w interesie ogólnopaństwowym jak lokalnym czy też regionalnym. Nie może to być wyłączny przedmiot działania jedynie administracji państwowej, gdyż jest to również kwestia obywatelska, problem wspólnot terytorialnych. Najważniejszą kwestią jest łączenie realizacji potrzeb miejscowych i dobra ogólnopaństwowego, a także roli w tym systemie samorządu terytorialnego oraz wytworzenia mechanizmów kontroli cywilnej.

Policja wykonując swoje ustawowe zadania powinna zawsze kierować się dobrem społeczeństwa, zapewnieniem mu spokoju, zdobywając w ten sposób zaufanie obywateli.

W tym celu bardzo istotna jest współpraca z administracją samorządową, jak również z podmiotami prywatnymi czy organizacjami pozarządowymi. Oczekiwania społeczne są z reguły znacznie większe niż możliwości organów i instytucji odpowiedzialnych za bezpieczeństwo i porządek publiczny. Dlatego też ważne jest aby jak najefektywniej korzystać z unormowań prawnych celem poprawy skuteczności działań służb powołanych do zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego poprzez przeciwdziałanie i zwalczanie przestępczości.

Bibliografia

- Bonisławska B., *Służby bezpieczeństwa publicznego państwa*, [w:] K. M. Księżopolski (red.), *Problemy bezpieczeństwa wewnętrznego i bezpieczeństwa międzynarodowego*, WSAS, Warszawa 2009.
- Mirska A., *Policja jako podstawowy podmiot w systemie bezpieczeństwa i porządku publicznego*, [w:] S. Sulowski, M. Brzeziński (red.), *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2009.
- Misiuk A., *Administracja porządku i bezpieczeństwa publicznego. Zagadnienia prawnoustrojowe*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2008.

Pieprzny S., *Policja, organizacja i funkcjonowanie*, Wydanie 2, Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., Warszawa 2007.

Safański T., *Europejskie Biuro Policji Europol. Geneza. Główne aspekty działania. Perspektywy rozwoju*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2009.

Ustawa z 13 czerwca 2003 roku o cudzoziemcach (tj. Dz. U. z 2011 r., Nr 264, poz. 1573, z 2012 r., poz. 589, poz. 769, z 2013 r., poz. 628).

Ustawa z 18 kwietnia 2002 roku o stanie klęski żywiołowej (tj. Dz. U. z 2014 r., poz. 333, 915).

Ustawa z 20 czerwca 1997 roku – Prawo o ruchu drogowym (tj. Dz. U. z 2012 r., poz. 1137, 1448, z 2013 r., poz. 700, 991, 1446, 1611, z 2014 r., poz. 312, 486, 529, 768, 822, 970, z 2015 r., poz. 211, 541, 591, 933, 1038, 1045, 1273, 1326, 1335, 1359).

Ustawa z 21 czerwca 2002 roku o stanie wyjątkowym (tj. Dz. U. z 2014 r., poz. 1191).

Ustawa z 21 maja 1999 roku o broni i amunicji (tj. Dz. U. z 2012 r., poz. 576, z 2013 r., poz. 829, z 2014 r., poz. 295).

Ustawa z 22 sierpnia 1997 roku o bezpieczeństwie imprez masowych (tj. Dz. U. z 2005 r., Nr 108, poz. 909, z 2007 r. Nr 99, poz. 663 i 665).

Ustawa z 22 sierpnia 1997 roku o ochronie osób i mienia (t. Dz. U. z 2014 r., poz. 1099).

Ustawa z 24 sierpnia 2001 roku – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (tj. Dz. U. z 2013 r., poz. 395, 765, 1247, z 2014 r., poz. 486, 579, 786, 969, z 2015 r., poz. 21, 396, 841, 1186, 1269).

Ustawa z 29 sierpnia 2002 roku o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom RP (tj. Dz. U. 2014, poz. 1815).

Ustawa z 5 lipca 1990 roku – Prawo o zgromadzeniach (tj. Dz. U. z 2013 r., poz. 397).

Ustawa z 6 czerwca 1997 roku – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. z 1997 r. Nr 89, poz. 555 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 roku Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (tj. Dz. U. z 2015 r., poz. 355, 529, 1045, 1066, 1217, 1268).

Wawrzyk P., *Bezpieczeństwo wewnętrzne Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2009.

Wawrzyk P., *Współpraca policyjna a system informacyjny Schengen II*, Wydawnictwo Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2008.

Zarządzenie Komendanta Głównego Policji Nr 1041 z dnia 28 września 2007 roku w sprawie szczegółowych zasad organizacji i zakresu działania komend, komisariatów i innych jednostek organizacyjnych Policji (Dz. Urz. KGP z 2007 r., Nr 18, poz. 135 z późn. zm.).

mgr Krzysztof Surowiec

Politechnika Rzeszowska im. Ignacego Łukasiewicza,
Wydział Zarządzania, Zakład Nauk Humanistycznych

Iwona Pigoń

student st. II-go stopnia na kierunku Zarządzanie,
Politechnika Rzeszowska im. I. Łukasiewicza, Wydział Zarządzania

Bezpieczeństwo militarne II Rzeczypospolitej podczas wojny z Ukraińcami na terenie Galicji Wschodniej w latach 1918–1919

Military security of the Second Republic during the war with the Ukrainians in Eastern Galicia in 1918–1919

Streszczenie

Artykuł prezentuje rolę bezpieczeństwa militarnego w II RP. Odzyskanie niepodległości przez Polskę oznaczało podjęcie wielu wyzwań, związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa młodego państwa. Jednym z pierwszych była wojna z Ukraińcami o Galicję Wschodnią. Odniesione zwycięstwo zawdzięczano ofiarnej walce polskich żołnierzy i ludności cywilnej, zwłaszcza we Lwowie. Zwycięstwo polskich sił zbrojnych umożliwiło uzyskanie Chełma, Galicji Wschodniej oraz części Wołynia. Tymczasowa administracja tych terenów została zatwierdzona przez Paryską Konferencję Pokojową 25 czerwca 1919 roku i zatwierdzona ostatecznie w 1923 roku przez Radę Ambasadorów.

Summary

The article presents the role of military security in the II Polish Republic. Regaining of independence by Poland created a number of challenges connected with ensuring the safety of the young state. One of the first fights was the war with Ukrainians for Eastern Galicia. The victory was due to the self-sacrificing struggle of the Polish soldiers and civilians, especially in Lviv. The victory of Polish forces enabled gaining Chełm, Eastern Galicia and a part of Volyn. Polish interim rights for the above territory were approved by the Paris Peace Conference on 25 June, 1919, and finally approved in 1923 by the Council of Ambassadors.

Słowa kluczowe: bezpieczeństwo militarne, II Rzeczypospolita, wojna polsko-ukraińska 1918–1919, Galicja Wschodnia, siły zbrojne

Keywords: military security, the Second Republic, Polish-Ukrainian War 1918–1919, Eastern Galicia, the armed forces

Wprowadzenie

Jednym z najważniejszych czynników stojących na straży zapewnienia państwu bezpieczeństwa są siły zbrojne. Tak było od początków istnienia historii, tylko państwa posiadające odpowiednie siły zbrojne potrafiły przetrwać i rozwijać się. Podobnie było również w okresie bardzo ważnym dla historii Rzeczypospolitej, mianowicie w okresie początków państwa polskiego po odzyskaniu niepodległości w 1918 r. Polska nie istniejąca od ponad wieku musiała sprostać wielu wojnom o granice, szczególnie ważne i krwawe odbywały się o wschodnie granice państwa, gdzie przeciwnikiem byli Ukraińcy walczący również o własne, wielkie państwo. Siły zbrojne stanowiły wtedy jak i teraz wyspecjalizowany organ państwa, który był przeznaczony do obrony, ochrony poprzez posiadane środki, własnych interesów, a w szczególności niepodległości, integralności terytorialnej oraz bezpieczeństwa. Służyły one do odstraszenia przed agresją, a w niektórych sprawach były zmuszone do prowadzenia walki zbrojnej w celu osiągnięcia określonego celu politycznego. Według *Słownika terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*: „Z punktu widzenia struktur organizacyjnych można je podzielić na regularne i nieregularne siły zbrojne, a z punktu widzenia charakteru prowadzonych działań na wojska operacyjne oraz siły i środki obrony terytorialnej, zaś ze względu na środowisko, w którym prowadzą działania na wojska lądowe, siły powietrzne i marynarkę wojenną”¹.

Wymienione w tytule bezpieczeństwo militarne wchodzi w skład bezpieczeństwa narodowego jako jego rodzaj/sektor. Jego wymiar nie ogranicza się jednak tylko do sektora zewnętrznego, ale również zwraca uwagę na przeciwstawianie się zagrożeniom wewnętrznym. Za B. Balcerowiczem można powiedzieć, że „bezpieczeństwo militarne to proces obejmujący różnorodne działania, różnorodne środki, których celem jest przeciwdziałanie zagrożeniom zewnętrznym i wewnętrznym, które mogą spowodować groźbę użycia siły militarnej w celu naruszenia terytorium i ograniczenia suwerenności państwa, utrzymanie zdolności do przeciwstawiania się użyciu siły militarnej”². Przedmiotem zainteresowania badaczy nad bezpieczeństwem militarnym jest moc ofensywna i defensywna państw oraz jego intencje. Podmiotami podlegającymi badaniom są natomiast państwa, grupy powstańcze dążące do odzyskania niepodległości czy organizacje międzyrządowe. Występuje wiele sposobów zapewnienia bezpieczeństwa militarnego, należą do nich m. in. odstraszanie, obrona czy atak prewencyjny. Inną definicję bezpieczeństwa militarnego przytaczają W. Grygolec i L. Kościuk. Według nich oznacza ono „relację, która zachodzi między państwem a środowiskiem międzynarodowym”.

¹ Por. *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, J. Kaczmarek, W. Łepkowski, B. Zdrodowski (red.), wyd. 3. Wydawnictwo Akademii Obrony Narodowej, Warszawa 2008, s. 121.

² W. Kitler, *Bezpieczeństwo narodowe RP. Podstawowe kategorie. Uwarunkowania. System*, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2011, s. 47–48.

wym, w której uczestniczy czynnik militarny – relacje, w której ze strony czynnika militarnego może dojść lub dochodzi do zagrożenia do interesów państwa, związanych z jego istnieniem, funkcjonowaniem i rozwojem”³.

Nazwa etniczna „Ukraińcy” jako określenie narodowości pojawiła się dopiero w połowie XIX w. Był to sprzeciw wobec określania ludzi zamieszkujących tereny południowo-zachodniego Imperium Rosyjskiego jako odłamu Rosjan, tzw. Małorusów. Wsparcie dla idei narodu ukraińskiego jako przeciwwagę wobec Polaków stosowała w swoim zaborze Austria, a później Austro-Węgry z gubernatorem Franciszkiem Stadionem na czele. Sam termin „ukraina” nie miał do XVI wieku charakteru oficjalnego i oznaczał jedynie „ugraniczne” („pogranicze”, „krańce państwowe”) ⁴. Po raz pierwszy za czasów Rzeczypospolitej oficjalna nazwa Ukraina pojawiła się w roku 1590 tytule konstytucji sejmowej według projektu Jana Zamoyskiego: *Porządek ze strony Niżowców i Ukrainy*⁵. W roku 1931 na obszarze Galicji Wschodniej zamieszkiwało 4 729 515 osób. Język polski jako ojczysty zadeklarowało prawie 1 860 tys. osób (39,31% ogółu), ukraiński lub „ruski” 2 494 821 osób (52,75% żydowski i hebrajski 337 271 (7,13%). Przy przyjęciu kryterium wyznania na obszarze tym zamieszkiwało 1 350 978 katolików obrządku łacińskiego (508 146 mniej od liczby osób deklarujących język polski jako ojczysty), czyli 28,56% ogółu ludności. Jednocześnie liczba katolików obrządku greckiego wynosiła w 1931 2 847 844, tj. o 353 053 więcej od osób uznających język ukraiński lub „ruski” za ojczysty, i stanowiła 60,21% ogółu populacji. Wyznawców judaizmu było w Galicji Wschodniej w 1931 490 459 (10,37%)⁶. Administracja państwowa II Rzeczypospolitej, wbrew oficjalnie głoszonemu stanowisku, za Polaków uważała faktycznie wyłącznie ludność rzymskokatolicką, uznając, że podział wyznaniowy pokrywa się w praktyce z narodowościowym⁷. W roku 1939 ludność Galicji Wschodniej wynosiła około 5 115,5 tys. osób, w tym 1 473 tys. rzymskich katolików, 3 077 tys. grekokatolików, 523,5 tys. osób wyznania mojżeszowego, 42 tys. ewangelików i przedstawiciele innych wyznań lub bezwyznaniowych, czyli około 1 473 tys. Polaków, 3 073 tys. Ukraińców, 523,5 tys. Żydów, 31,8 tys. Niemców⁸.

³ W. Grygolec, L. Kościuk, *Bezpieczeństwo militarne państwa. Pojęcia uwarunkowania, polityka*, Warszawa 1998, s. 19–26.

⁴ „Pojęcie Ukrainy, ukrain równoznaczne było najczęściej z pojęciem pogranicza państwowego. Były tedy ukraińcy tatarskie, moskiewskie, litewskie, polskie, a nawet w samej Rzpiej polskiej (...) były różne «ukraińcy» czyli krańce państwowe”. Por. F. Rawita-Gawroński, *Nazwa Ukrainy: jej początek i charakter*, „Rus”, 1911, z. 1.

⁵ W. Konopczyński, *Dzieje Polski nowożytnej*, Warszawa 1999, s. 211.

⁶ G. Hryciuk, *Przemiany narodowościowe i ludnościowe w Galicji Wschodniej i na Wołyniu w latach 1931–1948*, Toruń 2005, s. 75–77.

⁷ Administracja państwowa uznawała więc bez zastrzeżeń, jak sformułował to w 1939 wicewojewoda tarnopolski B. Rogowski, iż „na terenie województw południowych religia rzym[sko] katolicka jest synonimem polskości, należenie do rzym[sko]kat[olickiego] kościoła oznacza to samo, co być Polakiem”. Zob. szerzej G. Hryciuk, *Przemiany narodowościowe...*, op. cit., s. 75.

⁸ Tamże, s. 131.

Pojęcie Galicji Wschodniej pojawiło się po raz pierwszy w latach 1795–1809 na oznaczenie całej Galicji, przyłączonej do imperium Habsburgów po pierwszym rozbiórze, jako przeciwstawienie Galicji Zachodniej (zwanej również Nową Galicją) czyli terenów przyłączonych do Austrii w trzecim rozbiórze. Obszar Galicji Wschodniej od 1850 r. przyjmuje się, że obejmował powiaty podległe jurysdykcji sądu III instancji (Oberlandesgericht) we Lwowie⁹. Po odzyskaniu niepodległości i faktycznym objęciu zwierzchnictwa nad terenami spornymi z Ukraińcami, zaczęła funkcjonować nazwa Małopolska Wschodnia zamiast Galicji Wschodniej¹⁰. Miało to za zadanie łączyć nowe tereny propagandowo i historycznie z Małopolską. Do tak rozumianej Małopolski wchodziły w okresie międzywojennym cztery województwa. Jedno z nich stanowiło Małopolskę Zachodnią, a było to województwo krakowskie, trzy dalsze: lwowskie, stanisławowskie i tarnopolskie - Małopolskę Wschodnią. Pod względem geograficznym czy administracyjnym Małopolska Wschodnia nie była tożsama z dawną Galicją Wschodnią, bowiem granicę Małopolski Wschodniej w stosunku do Galicji Wschodniej przesunięto znacznie na zachód. Do województwa lwowskiego włączono powiaty: tarnobrzeski, rzeszowski, łańcucki, niżański, kolbuszowski, przeworski, strzyżowski i krośnieński, które nie wchodziły w skład sądowego okręgu apelacyjnego lwowskiego¹¹.

Konflikt polsko - ukraiński w Galicji w latach 1918–1919 nastąpił na samym początku tworzenia się zrębów niepodległego państwa polskiego. Już z tego powodu od jego wyniku zależała pozycja Polski na arenie międzynarodowej. Konflikt ten wymusił i przyspieszył tworzenie się polskiego wojska, przy wielkiej ofiarności wszystkich Polaków, a w szczególności tych ze Lwowa.

Problem badawczy tego artykułu jest następujący: jak wyglądało tworzenie bezpieczeństwa militarnego II Rzeczypospolitej na przykładzie wojny o Galicję Wschodnią w latach 1918–1919. Natomiast celem jest pokazanie w jaki sposób walczyli oraz jakimi siłami dysponowali Polacy oraz jakie działania podejmowała polska administracja i dyplomacja, aby konflikt w Galicji zakończył się sukcesem dla Polski. Przedmiotem badań zostały objęte lata 1918–1919 oraz teren Galicji Wschodniej. Główna hipoteza badawcza streszcza się w stwierdzeniu, że tylko dobrze zorganizowana i uzbrojona armia przy wsparciu administracji państwa może w skuteczny sposób zapewnić bezpieczeństwo militarne.

⁹ Tamże, s. 25.

¹⁰ G. Motyka, *Od rzezi wołyńskiej do akcji „Wisła”*, Kraków 2013, s. 14–15.

¹¹ „W publikacjach GUS było ziemie zaboru austriackiego – województwa lwowskie, stanisławowskie i tarnopolskie wraz z krakowskim – zaliczane były do grupy województw południowych. Strona ukraińska używała najczęściej określenia Galicja Wschodnia lub Hałyczyna (Galicja), które pokrywać się miało z obszarem etnicznie ukraińskim, tj. takim, gdzie ludność ukraińska (ukraińskojęzyczna) stanowiła bezwzględną (ponad 50%) większość. Z biegiem czasu coraz częściej pojawiać się zaczął termin Ziemia Zachodnioukraińska, na podobieństwo stosowanego konsekwentnie od lat 20. XX wieku w Związku Radzieckim pojęcia Ukraina Zachodnia”. Tamże, s. 26–27.

Budowa bezpieczeństwa militarnego w Galicji Wschodniej w latach 1918–1919

Walki polsko-ukraińskie o Galicję Wschodnią, Wołyń i Chełmszczyznę zostały zapoczątkowane we Lwowie 1 listopada 1918 r. wystąpieniem zbrojnym ukr. organizacji spiskowej pod dowództwem Dymitra Witkowskiego¹². Stronami konfliktu były: proklamowana 1 listopada 1918, przez społeczeństwo ukraińskie Galicji Wschodniej, Zachodnioukraińska Republika Ludowa (ZURL) po jednej stronie oraz po drugiej: polskie społeczeństwo Lwowa i lokalny lwowski Komitet Ochrony Dobra i Porządku Publicznego (po 23 listopada Tymczasowy Komitet Rządzący), a po 11 listopada odrodzone państwo polskie. 18 października 1918 r. uformowała się Ukraińska Rada Narodowa (URN) na czele, której stanął Eugeniusz Petruszewycz. 1 listopad ogłosiła ona powstanie niepodległej Zachodnioukraińskiej Republiki Ludowej na terenie Galicji Wschodniej, a 13 listopada 1918 na posiedzeniu URN powołano rząd (Sekretariat Państwowy), którego premierem został Kost Łewyckij. 3 stycznia 1919 r. nastąpiło sfederowanie ZURL-ej z rządzoną przez Dyrektoriat Ukraińską Republiką Ludową.

Polskie elity jeszcze przed powstaniem niepodległego państwa wysuwały różne koncepcje kształtu terytorialnego przyszłej Polski. Na czoło wysuwała się koncepcja inkorporacyjna Narodowej Demokracji i stojącego na jej czele Romana Dmowskiego i koncepcja federacyjna, stworzona wokół osób związanych z Józefem Piłsudskim. Obie te wizje nie były przyjmowane przez państwa zachodnie, również Ukraińcy, Białorusini i Litwini odnosili się do nich wrogo. Nasilające się konflikty narodowościowe głównie z Ukraińcami, którzy byli wspierani w swoich dążeniach przez inne państwa, np. Austro-Węgry musiały w końcu doprowadzić do wybuchu konfliktu zbrojnego.

Ogólne siły zbrojne Polski w dniu ogłoszenia niepodległości wg obliczeń L. Wyszczełskiego szacuje się na liczbę ok. 30 tys. Były one podporządkowane trzem ośrodkom dyspozycyjnym, mianowicie: Radzie Regencyjnej, Tymczasowemu Rządowi Ludowej Republiki Polskiej oraz Polskiej Komisji Likwidacyjnej. Oprócz tego na terenie Francji znajdowała się dobrze wyposażona i wyszkolona Armia Polska pod dowództwem gen. Józefa Hallera, która liczyła sama ok. 30 tys. żołnierzy¹³. Organizację Wojska Polskiego tworzyło Ministerstwo Spraw Wojskowych, w tym Sztab Generalny. Zwierzchnikiem wojska był Naczelnny Wódz, którym został Józef Piłsudski. Jego praca była wspierana przez Adiutanturę Generalną. W połowie 1919 r. utworzono w Min. Spraw Wojsk. Generalne Inspektoraty: piechoty, jazdy, artylerii i inspektoraty służb.

¹² Wg W. Pobóg-Malinowskiego organizacja spiskowa Witkowskiego miała w garnizonie lwowskim ok. 2400 ludzi. Por. W. Pobóg-Malinowski, *Najnowsza historia polityczna Polski. Okres 1914–1939*, Gdańsk 1990, s. 138.

¹³ L. Wyszczełski, *Polska sztuka wojenna w latach 1918–1921*, Toruń 2004, s. 14.

Pierwszy okres działania Wojska Polskiego trwał od jego powstania do kwietnia 1919 r. Charakteryzował się on brakiem spójnego planu formowania armii, a jej rozrost opierał się na zaciągu ochotniczym. Powstałe oddziały natychmiast były wysyłane na front, gdzie prowadziły działania jako grupy taktyczne i operacyjne. Pierwszą grupą taktyczną powstałą jeszcze przed formalnym powstaniem państwa polskiego był oddział mjr. Juliana Stachewicza, który został sformowany 9 listopada 1918 r. w Krakowie, w celu udania się na odsiecz Lwowa. Za pierwszą grupę operacyjną można uznać oddziały podporządkowane Dowództwu Wschód, które dowodzone przez gen. Tadeusza Rozwadowskiego powstały w celu walki w Galicji Wschodniej. Pierwszy lokalny pobór zorganizowano w Galicji Zachodniej w grudniu 1918 r., a na początku stycznia 1919 r. ilość ludzi pod bronią obliczano na 110 tys. (bez Armii Wielkopolskiej i Armii Hallera), choć w oddziałach liniowych służyło jedynie ok. 23 tys. żołnierzy¹⁴. 6 marca 1919 r. Sejm Ustawodawczy przyjął uchwałę o formowaniu półmilionowej armii. Powstające związki taktyczne miały być łączone w związki operacyjne, którymi miały być fronty. 30 marca 1919 r. powstał jako pierwszy Front Galicyjski, szybko powstały także kolejne. W kwietniu 1919 r. osiągnięto duży sukces jakim było włączenie do Wojska Polskiego Armii Hallera, która wtedy liczyła ok. 70 tys. żołnierzy, choć ostatecznie proces scaleniowy jej zakończył się w grudniu 1919 r.¹⁵ W drugiej połowie sierpnia 1919 r. Wojsko Polskie liczyło już ok 280 tys. żołnierzy, z tego aż 230 tys. walczyło na granicach wschodnich.

28 października 1918 r. ukonstytuowała się w Krakowie Polska Komisja Likwidacyjna, która za swoją siedzibę obrała Lwów, do którego miała przybyć 1 listopada. Aby przeciwdziałać objęciu w mieście władzy przez Polaków i w skutek ogólnego zamieszania w okresie rozpadającej się monarchii Habsburgów Ukraińcy przyspieszyli swoje działania. Swoje działania rozpoczęli 1 listopada 1918 r. we Lwowie o godzinie 4.00 Wg J. Zajączkowskiego Ukraińcy dysponowali na początku akcji we Lwowie siłą liczącą ok. 1500 żołnierzy¹⁶. Skupieni oni byli w konspiracyjnej Ukraińskiej Organizacji Wojskowej. Polskie organizacje wojskowe we Lwowie mające zapewnić ludności bezpieczeństwo były rozbite. Największą wśród nich była Polska Organizacja Wojskowa (POW), która liczyła ok. 300 członków, w tym 40 kobiet i 80 gimnazjalistów. Od października 1918 r. jej dowódcą był ambitny i waleczny porucznik Ludwik de Laveaux. Oprócz POW pewne znaczenie miały: Związek Wolności, Polski Korpus Posiłkowy (PKP) pod dowództwem pułkownika Władysława Sikorskiego oraz Polska Organizacja Kadr Wojskowych

¹⁴ P. Stawiecki, *Wskrzeszenie Wojska Polskiego na przełomie lat 1918 i 1919*, „Studia i Materiały do Historii Wojskowości”, Warszawa 1987, t. XXIX, s. 221.

¹⁵ A. Filderbaum, *Organizacja Armii*, Warszawa 1919, s. 32.

¹⁶ J. Zajączkowski, *Trudne sąsiedztwa. Polska i Ukraina a Rosja i Niemcy*, Lublin 2012, s. 218.

(POKW) pod dowództwem kapitana Czesława Mączyńskiego¹⁷. Całość sił polskich była szacowana 5 listopada 1918 r. na 6022 żołnierzy i 1421 młodocianych¹⁸.

Zaskoczenie było całkowite, Ukraińcom udało się zdobyć najważniejsze strategiczne punkty miasta bez walki¹⁹. Polacy natomiast nie mieli jednolitego dowództwa, a ich sytuacja była trudna. Mogli się bronić jedynie w odosobnionych punktach miasta. Jednym z bardzo ważnych punktów oporu Polaków była szkoła im H. Sienkiewicza położona na obrzeżach miasta, broniona przez 73 żołnierzy i 8 oficerów. Drugim takim punktem obrony był Dom Technika przy ul. Issakowicza.

Po pierwszych sukcesach Ukraińców ich sytuacja zaczęła się pogarszać. Już 2 listopada Polacy zdobyli Dworzec Główny. Również organizacyjnie Polacy się zorganizowali, Naczelnym dowódcą wojskowym został Czesław Mączyński. Cywilne władze tworzył Polski Komitet Narodowy (PKN) na czele z Ernestem Adamem i Tadeuszem Cieńskim. Oddziały polskie cały czas były wzmacniane przybywającymi ochotnikami, a w wśród ukraińskiego dowództwa było widać nieudolność mimo posiadanej przewagi. Pierwszy okres walk charakteryzował się ze strony polskiej działaniami improwizowanymi i spontanicznymi, został on zakończony zawarciem zawieszenia broni 3 listopada. Już 4 listopada Ukraińcy rozpoczęli natarcie, które nie przyniosło rozstrzygnięć. Rozpoczęły się walki pozycyjne. Polska strona rozpoczęła werbunek wśród ludności Lwowa. Łączność z innymi regionami zapewniało stronie polskiej posiadanie trzech samolotów. W tym czasie możemy mówić po stronie polskiej o udziale masowym ludności cywilnej, w ramach rozwijanej wtedy teorii wojny masowej. Kolejne natarcia obu stron, przerywane przez zawieszenia broni były bezskuteczne i utwierdzały przede wszystkim Polaków o bezsensowności działań ofensywnych²⁰. Takim nieudanym atakiem Polaków była akcja w celu zdobycia śródmieścia, którą zatwierdziła Komenda Główna Wojsk Polskich we Lwowie. Również ukraińska ofensywa, dotychczas największa z przeprowadzonych z 13–14 listopada, mimo użycia 2,5 tys. żołnierzy i 25 dział i moździerzy zakończyła się niepowodzeniem przy dużych stratach. Lokalne starcia trwały do 17 listopada, kiedy to zawarto rozejm.

W okresie walki o Lwów Ukraińcom udało się zająć prawie całą Galicję Wschodnią, nawet na krótki czas opanowując Przemyśl, co spowodowało odcięcie Polaków we Lwowie od reszty kraju. W Warszawie przygotowywano już jednak odsiecz, którą bezpośrednio miał zająć się ppłk Michał Karaszewicz-Tokarzewski. Grupa uderzeniowa liczyła 1400 żołnierzy i pociągami transportowymi udała się do Lwowa ubezpieczana przez pociąg pancerny. Odsiecz w pełni się

¹⁷ Relacja o wypadkach lwowskich w listopadzie 1918 r. płk. dypl. w stanie spocz. Antoniego Kamińskiego, Centralne Archiwum Wojskowe (CAW), Zbiór relacji uczestników walk we Lwowie złożonych do Wojskowego Biura Historycznego w Warszawie w 1933 r., sygn. 400. 15. 17.

¹⁸ *Obrona Lwowa*, t. III, Lwów 1938, s. 455.

¹⁹ J. Ślipiec, *Drogi niepodległości – Polska i Ukraina 1918–1921*, Warszawa 1999, s. 65 i n.

²⁰ Zob. szerzej M. Klimecki, *Polsko-ukraińska wojna o Lwów i Galicję Wschodnią 1918–1919*, Warszawa 2000, s. 94 i n.

udała, w nocy z 21 na 22 listopada Ukraińcy wycofali swoje oddziały z miasta, co oceniono jako przedwczesne. Broniły się tylko nieliczne punkty, które szybko skapitulowały, Lwów był wolny²¹. Mimo wycofania się Ukraińców dalej oblegali oni Lwów, mieli inicjatywę strategiczną jak i operacyjną w związku z opanowaniem Galicji Wschodniej. Polacy również dążyli do zdobycia inicjatywy, ale oddziały wysyłane do Galicji było nieliczne. Mowa tutaj grupie płk. Swobody w sile trzech kampanii piechoty i pociągu pancernego; grupie mjr. Scevoli-Wieczorkiewicza której udało się zdobyć Bełz oraz grupie mjr. Hempla w sile batalionu piechoty i baterii artylerii. W połowie grudnia front polsko-ukraiński ustalił się na linii od Cisnej do Chyrowa, potem wzdłuż linii kolejowej Przemyśl–Lwów do Przemyśla, z powrotem wzdłuż tej samej linii na przedpolu Lwowa, następnie do Jarosławia, przez Lubaczów, Rawę Ruską, Bełz do Kryłowa. W końcu do Galicji została skierowana silniejsza grupa gen. Zygmunta Zielińskiego, która po licznych sukcesach została skierowana przez gen. Rozwadowskiego²² do odblokowania Lwowa, w czasie kolejnej ofensywy ukraińskiej podjętej 22 grudnia 1918 r. W celu wzmocnienia sił polskich wysłano również zgrupowanie gen. Jana Romera w sile 5 tys. żołnierzy i 18 dział. Natarcie przeprowadzone przez Romera, zakończyło się zdobyciem Żółkwi 8 stycznia 1919 r. Działania wojsk polskich złamały ofensywę ukraińską, ale nie odblokowały trwale Lwowa²³. W styczniu i lutym 1919 r. panował w Galicji względny spokój przerywany kilkoma nieudanymi uderzeniami z obu stron. Polacy nie posiadali planu w jaki sposób zakończyć walki w Galicji, jednak w niekorzystnej dla armii polskiej sytuacji przerwania walk zażądała Misja Wojskowa Ententy pod przewodnictwem gen. Josepha Barthelemy'ego. Mimo jej propozycji zawarty rozejm został zerwany już w marcu 1919 r.

Ukraińcom udało się przeciąć komunikację kolejową do Lwowa, ponownie odcinając miasto. Odsiecz polska kierowana przez gen. Wacława Iwaszkiewicza zakończyła się sukcesem, a sam Iwaszkiewicz zastąpił gen. Rozwadowskiego, który udał się w misję dyplomatyczną do Paryża. Dekretem Naczelnika Państwa z 10 stycznia 1919 zlikwidowano Polską Komisję Likwidacyjną i Tymczasowy Komitet Rządzący. Na ich miejsce powołano Komisję Rządzącą dla Galicji, Śląska Cieszyńskiego, Orawy i Spisza. 7 marca 1919 rozporządzeniem Rady Ministrów ustanowiono Generalnego Delegata Rządu dla b. Królestwa Galicji i Lodomerii, który przejął kompetencje namiestnika Galicji. Generalnym delegatem rządu został mianowany Kazimierz Gałęcki. Zreorganizowano również polskie siły w Galicji, od tego momentu można już mówić o działaniach planowych, zmierzających do wypierania nieprzyjaciela co raz dalej na wschód. W końcu oddziały polskie do-

²¹ Por. Cz. Mączyński, *Boje Lwowskie*, t. I, Warszawa 1921, s. 328 i n.

²² 19 listopada 1919 r. komendę nad wojskami walczącymi w Galicji Wschodniej otrzymał gen. Tadeusz Rozwadowski, który stanął na czele Dowództwa „Wschód” z siedzibą w Krakowie. Szefem sztabu był ppłk Jan Thullie, a następnie mjr Franciszek Kleeberg.

²³ W. Hupert, *Zajęcie Małopolski Wschodniej i Wołynia w 1919 r.*, Lwów 1928, s. 26 i n.

równały w kwietniu 1919 r. liczebnie wojskom ukraińskim. Liczyły one wówczas 60 batalionów piechoty, 45 baterii artylerii i 12 szwadronów kawalerii²⁴. Do końca kwietnia front przebiegał już ok 100 km od Lwowa.

Mocarstwa ententy dążyły za wszelką cenę do zażegnania konfliktu polsko-ukraińskiego, głównie w oparciu kryterium etniczne. Na to nie mogła się zgodzić Polska, obawiając się podziału Galicji. Z tego powodu dążyła za wszelką cenę do jej podboju zbrojnego, a ułatwić to miało ściągnięcie z Francji Armii Hallera w sile ok. 35 tys. żołnierzy. Utworzono przy tym Front Galicyjski pod dowództwem gen. Iwaszkiewicza. Opracowano również plan, którego celem operacji było rozbitcie wojsk ukraińskich operujących na Wołyniu i Galicji Wschodniej, zapewnienie bezpieczeństwa polskiej ludności zamieszkującej te tereny, odzyskanie obszarów Galicji Wschodniej oraz uzyskanie bezpośredniego połączenia Polski z Rumunią. Pod rozkazami gen. Józefa Hallera stan bojowy oddziałów polskich wojsk przewidzianych do działań wynosił około 50 tys. żołnierzy, 200 dział i 900 karabinów maszynowych²⁵. Podczas operacji polskiej która rozpoczęła się ostatecznie 14 maja z powodu osobistej chęci Józefa Piłsudskiego do dowodzenia nią brakowało odpowiedniej struktury armijnej lub jednolitych pod względem organizacyjnym grup operacyjnych. Ambicje poszczególnych dowódców niejednokrotnie hamowały i wprowadzały zamieszanie w szeregach polskich wojsk. Działania ofensywne Polacy prowadzili w Galicji Wschodniej jak i na Wołyniu. Przeciwnikiem był także ataman Semen Petlura z Ukraińskiej Republiki Ludowej. Siły armii zachodnioukraińskiej zebrane pod dowództwem gen. Mychajła Omełianowicza-Pawlenki, posiadały w tym czasie około 44 tys. żołnierzy. W toku polskiej ofensywy zdobyto m. in. Łuck i Równe co zakończyło zmagania na Wołyniu; Sambor, Komarno, 19 maja osiągniętą znaczny sukces zajmując Zagłębie Naftowe, a w dzień później Stryj. Zdobyto również szereg mniejszych miejscowości.

22 maja 1919 r. zakończyła się polska ofensywa w wyniku nacisków mocarstw zachodnich. Zagrożenie na zachodnich granicach ze strony pokonanych Niemiec zmusiło Polskę do przerzucenia części wojsk z Galicji na Zachód. Mimo tego położenie Ukraińców zepchniętych na linię rzek Złota Lipa–Zbrucz–Dniestr było niezwykle trudne. Wstrzymanie działania regularnych wojsk polskich nie doprowadziło do zaniechania walk. Do akcji wkroczyły oddziały partyzanckie skupione wokół Polskiej Organizacji Wojskowej, ich dużym sukcesem było samodzielne zajęcie Stanisławowa. W końcu maja Piłsudski przegrupował polskie wojska, utworzony został z dotychczasowego Frontu Galicyjskiego i Wołyńskiego jeden Front Małopolsko-Wołyński, którego dowódcą został 31 maja gen. Iwaszkiewicz. Rządzący Dyrektoriatem Petlura został zmuszony w wyniku osłabienia swoich wojsk i zagrożenia ze strony Armii Czerwonej do zawarcia porozumienia oddającego w ręce polskie Wołyn i Galicję Wschodnią na zachód od rzeki Styr. Ukra-

²⁴ M. Wrzosek, *Wojsko Polskie i operacje wojenne lat 1918–1919*, Białystok 1988, s. 337–338.

²⁵ Tamże, s. 350–353.

inicy galicyjscy zostali pozostawieni w wyniku tego w sytuacji bez wyjścia. Mimo spadku ich wojsk do ok. 25 tys. podjęli w czerwcu 1919 r. ofensywę, zajmując m. in. Czortków i Podhajce. Generał Grekow dowodzący tą akcją zamierzał wyprzeć Wojsko Polskie nawet za San. To zmusiło Piłsudskiego do podjęcia zdecydowanych działań, ściągnięto wojska ponownie z zachodu, a ententa wyraziła zgodę na kontrofensywę polską podjętą również siłami wojsk Józefa Hallera.

Przygotowano do niej 40 tys. żołnierzy, 797 karabinów maszynowych i 207 dział. Ofensywa polska rozpoczęła się 28 czerwca 1919 r. Miała ona za zdanie osiągnięcie linii rzek Dniestr i Zbrucz, co udało się dokonać ostatecznie 17 lipca. Tak zakończyły się walki o Galicję Wschodnią.

Walka o Galicję Wschodnią odbywała się również na arenie międzynarodowej. Po raz pierwszy na konferencji wersalskiej do tego zagadnienia odniósł się Roman Dmowski 19 stycznia 1919 r. przekonując o racjach Polski do tych terenów, naświetlając sojusz ukraińsko-austriacko-węgierskim wymierzony przeciw Polakom i informując zebranych o mordach na Polakach. W wyniku tego sprawą Galicji Wschodniej zajęła się tzw. Komisja Cambona, popierająca w większości stanowisko Polski. Kolejne misje reprezentowane przez Josepha Bertelego i Luisa Bothę również nie osiągnęły sukcesu. Jawnie antypolski wydźwięk na konferencji w Wersalu miała działalność premiera Wielkiej Brytanii Lloyd George, była to w dużej mierze gra polityczna. Już 18 czerwca 1919 r. minister spraw zagranicznych Wielkiej Brytanii Arthur James Balfour niespodziewanie złożył w imieniu swojego rządu projekt upoważniający Polskę do ustanowienia tymczasowej okupacji Galicji Wschodniej, aż po rzekę Zbrucz. Rada Najwyższa konferencji przyjęła takie sformułowanie 25 czerwca 1919 r. Po ofensywie polskiej i jej sukcesach oraz w wyniku działalności Podkomisji do Spraw Polskich na konferencji pokojowej kierowanej przez Henry'ego Le Ronda przyznano Polsce mandat na zarządzanie Galicją Wschodnią na 25 lat. Nie było to jednak, jak się okazało ostateczne rozwiązanie. Decyzja ta została zawieszona, a jej przesądzenie nastąpiło na podstawie faktów dokonanych przeprowadzonych przez Polskę, która jednostronnie inkorporowała to terytorium.

Podsumowanie

Wojna toczona z Ukraińcami na terenie Galicji Wschodniej zakończyła się zwycięstwem Polaków. Był to efekt sukcesu militarnego w konfrontacji z wojskami Zachodnioukraińskiej Republiki Ludowej i wycofania się oddziałów Semena Petlury na skutek poniesionych klęsk i zagrożenia ze strony Armii Czerwonej od Wschodu. Efektem politycznym sporu o Galicję Wschodnią było przyznanie Polsce zwierzchności tymczasowej nad tym terytorium co znalazło ostateczne potwierdzenie w decyzji Rady Ambasadorów z 15 marca 1923 r. Uznała ona wschodnią granicę Polski ustaloną na mocy traktatu ryskiego z 1921 r.

Według obliczeń ceną za zapewnienie bezpieczeństwa w Galicji Wschodniej była śmierć ok. 10 tys. Polaków i 15 tys. Ukraińców.

Bibliografia

- Centralne Archiwum Wojskowe (CAW), Zbiór relacji uczestników walk we Lwowie złożonych do Wojskowego Biura Historycznego w Warszawie w 1933 r., sygn. 400. 15. 17.
- Filderbaum A., *Organizacja Armii*, Warszawa 1919.
- Grygolec W., Kościuk L., *Bezpieczeństwo militarne państwa. Pojęcia uwarunkowania, polityka*, Warszawa 1998.
- Hryciuk G., *Przemiany narodowościowe i ludnościowe w Galicji Wschodniej i na Wołyniu w latach 1931–1948*, Toruń 2005.
- Hupert W., *Zajęcie Małopolsk Wschodniej i Wołynia w 1919 r.*, Lwów 1928.
- Kitler W., *Bezpieczeństwo narodowe RP. Podstawowe kategorie. Uwarunkowania. System*, Warszawa 2011.
- Klimecki M., *Polsko-ukraińska wojna o Lwów i Galicję Wschodnią 1918–1919*, Warszawa 2000.
- Konopczyński W., *Dzieje Polski nowożytnej*, Warszawa 1999.
- Mączyński Cz., *Boje Lwowskie*, t. I, Warszawa 1921.
- Motyka G., *Od rzezi wołyńskiej do akcji „Wisła”*, Kraków 2013.
- Obrona Lwowa*, t. III, Lwów 1938.
- Pobóg-Malinowski W., *Najnowsza historia polityczna Polski. Okres 1914–1939*, Gdańsk 1990.
- Rawita-Gawroński F., *Nazwa Ukrainy: jej początek i charakter*, „Ruś”, 1911, z. 1.
- Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, Kaczmarek J., Łepkowski W., Zdrodowski B. (red.), Warszawa 2008.
- Stawecki P., *Wskrzeszenie Wojska Polskiego na przełomie lat 1918 i 1919*, „Studia i Materiały do Historii Wojskowości”, Warszawa 1987, t. XXIX.
- Ślipiec J., *Drogi niepodległości – Polska i Ukraina 1918–1921*, Warszawa 1999.
- Wrzosek M., *Wojsko Polskie i operacje wojenne lat 1918–1919*, Białystok 1988.
- Wyszczelski L., *Polska sztuka wojenna w latach 1918–1921*, Toruń 2004.
- Zajączkowski J., *Trudne sąsiedztwa. Polska i Ukraina a Rosja i Niemcy*, Lublin 2012.

dr Artur Trubalski

Wyższa Szkoła Stosunków Międzynarodowych i Komunikacji Społecznej w Chełmie

Ewolucja pozycji ustrojowej władzy wykonawczej w warunkach członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej

Evolution of the political positions of executive power under the Republic of Poland membership in the European Union

Streszczenie

Celem przedmiotowego opracowania jest analiza zagadnień związanych z ewolucją pozycji ustrojowej władzy wykonawczej w związku z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej. Szczegółnej analizie został poddany zakres oraz przedmiot wzmocnienia pozycji władzy wykonawczej kosztem władzy ustawodawczej. Zbadane zostały również konstytucyjne podstawy tego procesu, jak również jego przyczyny. Ponadto zidentyfikowano organy władzy wykonawczej oraz władzy ustawodawczej uczestniczące w tym procesie. Wskazano także czynniki wpływające na ewolucję pozycji władzy wykonawczej oraz przedmiot warunkujący wzrost pozycji egzekutywy.

Summary

The aim of this paper is to analyse issues related to the evolution of the political position of the executive. Poland's membership in the European Union was changed its position by strengthening the position of executive power at the expense of the legislative one. This relations between the powers were analysed especially. Moreover, the constitutional foundations of this process were examined, as well as its causes. In addition, the bodies of the executive and legislative powers were identified. The last part of this paper indicates some factors influencing the evolution of the position of the executive powers and the subject of conditioning the increase of the executive powers.

Słowa kluczowe: władza wykonawcza, władza ustawodawcza, Unia Europejska, system rządów RP, transpozycja prawa Unii Europejskiej

Keywords: the executive power, the legislative power, the European Union, governance system of Poland, the transposition of European Union law

Wstęp

Obserwując zmieniające się realia społeczno-polityczne związane z procesem postępującej integracji europejskiej można dostrzec, iż konsekwencją tego procesu jest, nie tylko zresztą na gruncie systemu rządów Rzeczypospolitej Polskiej, znaczące wzmocnienie pozycji władzy wykonawczej i jej organów oraz zmiany roli parlamentów krajowych¹. Odbywa się to kosztem władzy ustawodawczej i jej organów. Można postawić tezę, iż procesy integracyjne w ramach Unii Europejskiej prowadzą do pogłębienia tego procesu. Rozważenia wymaga również kwestia, czy proces ten ma charakter trwały, ciągle postępujący, czy też osiągnął on już swój punkt graniczny. Zagadnienie to jest istotne z uwagi na fakt, iż wzmocnienie egzekutywy kosztem legislatury jest możliwe jedynie w pewnym zakresie, który jest ograniczony poprzez funkcjonujący w danym państwie system rządów. Zależnie bowiem od przyjętego modelu relacji pomiędzy egzekutywą a legislaturą wzmocnienie egzekutywy może mieć różny charakter oraz zakres. W systemach rządów w których mamy do czynienia z silną egzekutywą przedmiotowe wzmocnienie władzy wykonawczej może być znacząco większe niż w przypadku gdy mamy do czynienia z systemem rządów zakładającym względną równowagę pomiędzy władzą wykonawczą a władzą ustawodawczą². W takiej sytuacji zakres wzmocnienia władzy wykonawczej kosztem władzy ustawodawczej jest znacznie węższy. W przypadku zbyt znaczącego naruszenia równowagi pomiędzy egzekutywą a legislaturą mogło by dojść do przekroczenia dopuszczalnego zakresu przesunięcia uprawnień, co byłoby jednoznaczne z naruszeniem zasad funkcjonowania systemu rządów.

Z uwagi na ograniczoną dopuszczalną objętość niniejszego opracowania poza nawiasem rozważań pozostaną kwestie rozwiązań funkcjonujących w omawianym zakresie w innych państwach członkowskich Unii Europejskiej. Niewątpliwie mogłyby się one stać przedmiotem interesujących rozważań o charakterze porównawczym. Nie będą również odnosił się do kwestii o charakterze politycznym,

¹ M. Grzybowski, *Władza wykonawcza w Rzeczypospolitej Polskiej w warunkach członkostwa w Unii Europejskiej (wybrane zagadnienia)*, [w:] M. Kruk, J. Wawrzyniak, *Polska w Unii Europejskiej*, Kantor Wydawniczy Zakamycze, Kraków 2005, s. 17 i nast.; E. Popławska, *Rola parlamentów narodowych w Unii Europejskiej – aspiracje a rzeczywistość*, „*Studia Prawnicze*” 2006, nr 3, s. 97 i nast.; J. Barcz, *Rola parlamentów wybranych państw członkowskich w rozpatrywaniu spraw Unii Europejskiej*, [w:] M. Kruk, E. Popławska (red.), *Parlamente a integracja europejska*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2002, s. 122 i nast.; K. A. Wojtaszczyk, *Czy w Unii Europejskiej istnieje demokratyczny deficyt?* [w:] K. A. Wojtaszczyk, J. Szymańska (red.), *Deficyt demokracji w Unii Europejskiej*, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2012, s. 9 i nast.; A. Wierchowiska, *Deficyt demokracji a reprezentatywność i legitymizacja instytucji unijnych*, [w:] Tamże, s. 163 i nast.; A. Bałaban, *Pozycja ustrojowa i funkcje Sejmu RP*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2011, s. 22–29.

² S. Bożyk, *System organów państwowych*, [w:] S. Bożyk (red.), *Prawo konstytucyjne*, Wydawnictwo Temida 2, Białystok 2014, s. 146–154.

które bez wątpienia mają znaczący wpływ na faktyczne relacje pomiędzy władzą wykonawczą a władzą ustawodawczą. Niniejsze opracowanie jest próbą bliższej analizy wpływu jaki członkostwo w Unii Europejskiej wywarło na ewolucję pozycji ustrojowej władzy wykonawczej i jej organów w Rzeczypospolitej Polskiej. Przedmiotem badań będzie przede wszystkim zakres oraz poziom wzmocnienia egzekutywy. Celem opracowania jest również znalezienie odpowiedzi na pytanie jaki jest charakter wzmocnienia pozycji władzy wykonawczej. W szczególności, czy ma ono charakter trwały oraz czy istnieje jeszcze margines umożliwiający dalsze wzmocnienie egzekutywy w stosunku (kosztem) legislatywy w ramach obowiązującego w Rzeczypospolitej Polskiej systemu rządów.

Charakterystyka systemu rządów RP

Przystępując na rozważań dotyczących wzmocnienia władzy wykonawczej Rzeczypospolitej Polskiej i jej organów w stosunku do władzy ustawodawczej Rzeczypospolitej Polskiej i jej organów za punkt wyjścia należy przyjąć zidentyfikowanie oraz trafny opis funkcjonującego systemu rządów. Pozwoli to w dalszej części rozważań na określenie ram prawnoustrojowych w jakich może nastąpić wzmocnienie władzy wykonawczej. Konsekwencją tego będzie zaś możliwość określenia dopuszczalnego jego zakresu. To z kolei umożliwi udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy możliwe jest dalszy wzrost znaczenia egzekutywy bez obawy o możliwość naruszenia konstytucyjnych zasad ustroju Rzeczypospolitej Polskiej.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.³ wprowadziła system rządów parlamentarnych⁴. Generalnie rzecz ujmując jego podstawą jest przyznanie silnej pozycji władzy ustawodawczej. Powołuje ona oraz kontroluje Radę Ministrów stanowiącą organ władzy wykonawczej. Wpływ oraz kontrola jaką parlament sprawuje nad Radą Ministrów może mieć charakter polityczny oraz konstytucyjnoprawny. Biorąc pod uwagę konstytucyjnoprawne regulacje dotyczące relacji władzy ustawodawczej oraz władzy wykonawczej na gruncie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. można stwierdzić, że mamy do czynienia z prymatem władzy ustawodawczej w stosunku do władzy

³ (Dz. U. 1997, Nr 78, poz. 483 ze zm.).

⁴ R. Mojak, *Parlament a rząd w ustroju trzeciej Rzeczypospolitej Polskiej*, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2009, s. 90–113; S. Bożyk, *Sejm w systemie organów państwowych RP*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2009, s. 82–122; T. Borkowski, *System rządów w nowej Konstytucji*, „Państwo i Prawo” 1997, nr 11–12, s. 71 i nast.; M. Masternak-Kubiak, J. Trzcíński, *System rządów w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. – analiza kompetencji Sejmu*, „Przegląd Sejmowy” 1997, nr 5, s. 45 i nast.; J. Wawrzyniak, *Parlament a prezydent i rząd w świetle zasady podziału i równowagi władz (kilka refleksji)*, [w:] P. Radzewicz, J. Wawrzyniak (red.), *Konstytucja, rząd, parlament. Księga jubileuszowa Profesora Jerzego Ciemniewskiego*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2014, s. 364 i nast.; A. Materska-Sosnowska, *Zarys problematyki systemu rządów w Polsce*, [w:] A. Materska-Sosnowska, K. Urbaniak, *Konstytucja. Wybory. Partie*, Wydawnictwo Elipsa, Warszawa 2013, s. 109 i nast.

wykonawczej. Niemniej jednak należy pamiętać, że ustrój polityczny Rzeczypospolitej Polskiej jest oparty na konstytucyjnych zasadach podziału oraz równowagi władz⁵. W realiach funkcjonowania systemu rządów można jednak mówić jedynie o względnym podziale oraz równowadze władz. Nie jest możliwe aby posiadały one charakter bezwzględny. W toku funkcjonowania organów władzy ustawodawczej oraz organów władzy wykonawczej cały czas mamy bowiem do czynienia z nieznacznymi odstępstwami od idealnego, hipotetycznego jedynie stanu podziału oraz równowagi pomiędzy władzami. W praktyce nie jest możliwe osiągnięcie całkowitego rozdzielenia, czy też idealnej równowagi pomiędzy władzą ustawodawczą a władzą wykonawczą. Oznacza to, że również w czasie przed przystąpieniem Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej istniał margines w ramach którego dochodziło w praktyce funkcjonowania państwa do wzrostu pozycji i znaczenia organów władzy ustawodawczej lub organów władzy wykonawczej. Wpływ na to miały w szczególności style sprawowanej prezydentury przez poszczególnych Prezydentów Rzeczypospolitej Polskiej, jak również sposoby kierowania Radą Ministrów przez poszczególnych Prezesów Rady Ministrów⁶. Bardziej aktywna prezydentura lub też styl rządzenia szefa rządu mogły prowadzić do wzmocnienia pozycji władzy wykonawczej względem (kosztem) władzy ustawodawczej. Tak więc zjawisko wzmacniania jednej z omawianych władz w stosunku do drugiej nie jest zjawiskiem wcześniej nieznanym. Nie występowało jednak wcześniej z takim nasileniem jak obecnie i nie miało podstaw w traktatach Unii Europejskiej oraz ustawach.

Wydaje się, że członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej było czynnikiem, który znacząco wzmocnił ten proces. Jednocześnie nadał mu wyraźny kierunek, równoznaczny ze wzmocnieniem władzy wykonawczej. Można powiedzieć, że procesy integracji europejskiej w sposób jednoznaczny określiły charakter wzmocnienia egzekutywy. Dokonało się ono nie tylko w stosunku ale również wyrażnie kosztem legislatywy. Konieczne wydaje się, aby poza zakresem wzmocnienia określić konkretne przejawy przedmiotowego wzmocnienia. Co więcej to właśnie dokładne określenie uprawnień (kompetencji zadań, ról) jakie

⁵ G. Kuca, *Zasada podziału władzy w Konstytucji RP z 1997 roku*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2014, s. 89–126; A. Pułło, *Zasada podziału i równoważenia władz (podstawowe dylematy debaty konstytucyjnej)*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 1998, tom III, s. 31 i nast.; R. Piotrowski, *Zasada podziału władz w Konstytucji RP*, „Przegląd Sejmowy” 2007, nr 4 s. 113 i nast.

⁶ A. Chorażewska, *Modele prezydentury w praktyce politycznej po wejściu w życie Konstytucji RP z 1997 r.*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2008, s. 138–169 oraz s. 191–239.

uzyskała władza wykonawcza kosztem władzy ustawodawczej pozwoli na dokładne zdefiniowanie zakresu wzmocnienia⁷.

Pozycja władzy wykonawczej w RP

Analizując wzmocnienie władzy wykonawczej kosztem władzy ustawodawczej konieczne jest określenie o jakie konkretnie organy tych władz chodzi. Obowiązująca Konstytucja stanowi, iż władzę ustawodawczą sprawują Sejm i Senat, a władzę wykonawczą Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej i Rada Ministrów⁸. Biorąc pod uwagę zarówno regulacje konstytucyjne, jak również faktyczne okoliczności towarzyszące wzmocnieniu egzekutywy kosztem legislatury trzeba stwierdzić, że jest tu mowa o wzmocnieniu pozycji Rady Ministrów kosztem Sejmu i Senatu. Należy bowiem uznać, że w ramach funkcjonującej w systemie politycznym Rzeczypospolitej Polskiej dualistycznej egzekutywy główną rolę odgrywa Rada Ministrów. Niemniej jednak trzeba pamiętać o doniosłej roli sprawowanej przez Prezydenta jako jednego z członów władzy wykonawczej trzeba stwierdzić, że w realiach systemu rządów Rzeczypospolitej Polskiej sprawuje on rolę arbitra stabilizującego system polityczny, a także jest organem władzy rezerwowej (neutralnej)⁹. Co do zasady bowiem Prezydent nie angażuje się w bieżące prowadzenie polityki państwa, które to sprawy są domeną Rady Ministrów. Oczywiście rola Prezydenta jest niezwykle istotna, jako strażnika konstytucji, gwaranta ciągłości władzy państwowej, strażnika suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz repre-

⁷ R. Mojak, A. Trubalski, *Rola i zadania Rady Ministrów w procesie transpozycji prawa Unii Europejskiej do systemu prawnego Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] M. Grzybowski, G. Kuca, P. Mikuli (red.), *Ustroje. Historia i współczesność. Polska – Europa – Ameryka Łacińska. Księga Jubileuszowa dedykowana profesorowi Jackowi Czajowskiemu*, Wydawnictwo UJ, Kraków 2013, s. 592 i nast. R. Grzeszczak, *Rola parlamentu oraz rządu w kształtowaniu polityki integracyjnej – efektywność a zasada demokracji przedstawicielskiej*, [w:] S. Biernat, S. Dudzik (red.), *Doświadczenia prawne pierwszych lat członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, Oficyna Wolters Kluwer, Warszawa 2011, s. 17 i nast.

⁸ K. Wojtyczek, *Władza wykonawcza w Polsce: dualistyczna czy wielocłonowa?*, „Państwo i Prawo” 2001, nr 12, s. 54 i nast.; D. Dudek, *Prezydent a rząd – rozdział kompetencji i zadań ustrojowych*, [w:] M. Zubik (red.), *Dwadzieścia lat transformacji ustrojowej w Polsce*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2010, s. 263 i nast.

⁹ A. Sylwestrzak, *Władza neutralna w świetle nowej interpretacji podziału władz*, [w:] J. Wawrzyniak, M. Laskowska (red.), *Instytucje prawa konstytucyjnego w dobie integracji europejskiej*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2009, s. 115 i nast.; A. Chorążewska, *Prezydent jako czynnik równowagi. Arbitraż prezydencki*, „Przegląd Sejmowy” 2005, nr 6, s. 59 i nast.; M. Grzybowski, *Role ustrojowe Prezydenta RP w kontekście członkostwa w Unii Europejskiej*, „Państwo i Prawo” 2004, nr 7, s. 5 i nast.; A. Sylwestrzak, *Władza trzecia – „neutralna”*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2008, tom XX, s. 281 i nast.

zentanta państwa w stosunkach zewnętrznych¹⁰. Niemniej jednak funkcjonujący na gruncie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej system rządów parlamentarnych zakłada ograniczoną rolę głowy państwa w prowadzeniu bieżącej polityki.

Dlatego też przechodząc do dalszej analizy omawianego zagadnienia za punkt wyjścia trzeba przyjąć założenie, że wzmocnienie władzy wykonawczej kosztem władzy ustawodawczej dotyczy *sensu stricto* wzmocnienia roli Rady Ministrów kosztem Sejmu i Senatu. Innymi słowy pozycja ustrojowa Rady Ministrów uległa zwiększeniu na skutek zmniejszenia pozycji ustrojowej Sejmu i Senatu.

Przechodząc do analizy charakteru oraz zakresu wzrostu pozycji ustrojowej Rady Ministrów nasuwa się pytanie co konkretnie powoduje sygnalizowane wzmocnienie pozycji tego organu władzy wykonawczej. Konieczne jest przedmiotowe zdefiniowanie czynników skutkujących wzmocnieniem pozycji Rady Ministrów. Przechodząc do badania tego zagadnienia można powiedzieć, że władza wykonawcza może wzmocnić swoją pozycję kosztem władzy ustawodawczej poprzez uzyskanie (przejęcie) w pewnym zakresie jej uprawnień. Rozważenia wymaga więc zarówno to co zostało przejęte, jak również w jakim zakresie to nastąpiło. Jeśli chodzi o przejęty przedmiot to należy skłaniać się do stanowiska, iż władza wykonawcza, a konkretnie Rada Ministrów przejęła zadania (uprawnienia) związane ze stanowieniem poprzez swoich przedstawicieli na poziomie instytucji Unii Europejskiej prawa, które później podlega implementacji (wykonaniu) w krajowym systemie prawnym Rzeczypospolitej Polskiej¹¹. Jednocześnie została wyposażona w obowiązek inicjowania procesu implementacji poprzez wykonywanie inicjatywy ustawodawczej w zakresie ustaw wykonujących prawa Unii Europejskiej w krajowym systemie prawnym Rzeczypospolitej Polskiej¹². Oznacza to, że Rada Ministrów uzyskała uprawnienia o charakterze *quasi* ustawodawczym. Dotychczas władza ustawodawcza należała jedynie do Sejmu i Senatu. Członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej doprowadziło jednak do nadania Radzie Ministrów nowych uprawnień w tym zakresie. Należy w tym miejscu wyraźnie zaznaczyć, że Rada Ministrów uzyskała uprawnienia o charakterze *quasi* ustawodawczym, będącym jedynie elementem składającym się na funkcję ustawodawczą władzy ustawodawczej. W ramach określonego przez

¹⁰ B. Banaszak, *Kompetencje Prezydenta RP w zakresie spraw zagranicznych i ich realizacja*, [w:] J. Wawrzyniak, M. Laskowska (red.), *Instytucje...*, s. 441 i nast.; R. Piotrowski, *W sprawie kompetencji Prezydenta RP „w stosunkach zewnętrznych”*, [w:] J. Wawrzyniak, M. Laskowska (red.), *Instytucje...*, s. 115 i nast.

¹¹ A. Bartosiewicz, *Efektywność prawa wspólnotowego w Polsce na przykładzie VAT*, Oficyna Wolters Kluwer, Warszawa 2009, s. 111–136; A. Trubalski, *Wybrane aspekty implementacji dyrektyw Unii Europejskiej do systemu prawnego Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2013, nr 1, s. 173 i nast.

¹² Zob. art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 8 października 2010 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej (Dz. U. 2010 Nr 213, poz. 1395).

Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej systemu rządów parlamentarnych nie jest bowiem możliwe aby organy nie należące do władzy ustawodawczej były uprawnione do sprawowania funkcji ustawodawczej, która jest zastrzeżona tylko dla tej władzy¹³. Naruszenie tej naczelnej zasady konstytucyjnej prowadziłoby bowiem w sposób jednoznaczny do naruszenia podstawowych zasad ustrojowych Rzeczypospolitej Polskiej.

Jak już wcześniej była mowa członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej doprowadziło do faktycznego wzmocnienia władzy wykonawczej kosztem władzy ustawodawczej. Zobowiązania Rzeczypospolitej Polskiej związane z członkostwem w Unii Europejskiej są bowiem związane przede wszystkim ze stanowieniem przez państwa członkowskie Unii Europejskiej prawa na poziomie tej organizacji międzynarodowej, jak również implementowaniem go do krajowych systemów prawnych¹⁴. Trzeba zwrócić uwagę, że samo członkostwo w tej organizacji międzynarodowej nie mogło samoistnie skutkować wzmocnieniem egzekutywy kosztem legislatywy. Taki swoisty automatyzm powodowałby bowiem naruszenie zasad podziału oraz równowagi władz. Dlatego też podstawa pozwalająca na wzmocnienie pozycji ustrojowej władzy wykonawczej kosztem władzy ustawodawczej poza tym, że ma źródło w prawie pierwotnym Unii Europejskiej statuującym tę organizację międzynarodową, to bezwzględnie musi mieć swoje źródło również w przepisach Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Tak znaczące jak w omawianym zakresie przeniesienie uprawnień (zadań) władzy ustawodawczej na rzecz władzy wykonawczej bez oparcia w przepisach Konstytucji prowadziłoby do naruszenia przepisów ustawy zasadniczej.

Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. zawiera odpowiednią regulację, która pozwala na znaczące wzmocnienie pozycji egzekutywy kosztem legislatywy. Przepis art. 90 ust. 1 Konstytucji RP stanowi, iż „Rzeczypospolita Polska może na podstawie umowy międzynarodowej przekazać organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencje organów władzy państwowej w niektórych sprawach”. Tak więc w przypadku integracji Rzeczypospolitej Polskiej z Unią Europejską możliwe jest przekazanie przez organy władzy ustawodawczej

¹³ J. Jaskiernia, *Wpływ integracji z Unią Europejską na funkcję ustawodawczą Sejmu RP*, „Studia Prawnicze” 2006, nr 3, s. 7 i nast.; A. Bałaban, *Pozycja ustrojowa i funkcje Sejmu RP*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2011, s. 45–50.

¹⁴ Obowiązek ten wynika zarówno z treści przepisu art. 9 Konstytucji RP, jak również z przepisu art. 4 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej.

na poziom międzynarodowy uprawnień o charakterze *quasi* ustawodawczym¹⁵. Zadania w tym zakresie są zaś wykonywane przez odpowiednich przedstawicieli Rady Ministrów – organu władzy wykonawczej. Oznacza to, że władza wykonawcza poprzez przedstawicieli jednego ze swoich organów uzyskuje uprawnienia o charakterze *quasi* ustawodawczym, będące elementem funkcji ustawodawczej władzy ustawodawczej. Trzeba podkreślić, że przedmiotowe wzmocnienie władzy wykonawczej odbywające się kosztem władzy ustawodawczej nie oznacza, że legislatura całkowicie traci swoje uprawnienia w tym zakresie. Jest ona bowiem na bieżąco informowana, a także może wpływać na stanowisko jakie przedstawiciel władzy wykonawczej będzie prezentował na forum organów Unii Europejskiej posiadających uprawnienia prawodawcze¹⁶. Niemniej jednak wpływ ten jest dosyć ograniczony, gdyż organy władzy ustawodawczej nie mogą w tym zakresie wydawać Radzie Ministrów i jej przedstawicielom wiążących poleceń w zakresie stanowiska, jakie ma być prezentowane w toku procesu ustawodawczego na poziomie Unii Europejskiej¹⁷. Jest to kolejny przejaw znaczącego poziomu wzmocnienia pozycji ustrojowej władzy wykonawczej kosztem władzy ustawodawczej.

W tym miejscu należy również zwrócić uwagę, że faktyczną kontrolę nad Radą Ministrów sprawuje jedynie Sejm, na zasadach określonych w Konstytucji i ustawach. Z kolei Senat został pozbawiony przez Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej możliwości sprawowania kontroli nad Radą Ministrów¹⁸. Nie mniej jednak na podstawie ustawy kooperacyjnej zarówno Sejm jak i Senat poprzez swoje organy posiada możliwość bieżącego wpływania na działania Rady Ministrów

¹⁵ C. Mik, *Przekazanie kompetencji przez Rzeczpospolitą Polską na rzecz Unii Europejskiej i jego następstwa prawne (uwagi na tle art. 90 ust. 1 Konstytucji)*, [w:] C. Mik (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku a członkostwo Polski w Unii Europejskiej*, Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa „Dom Organizatora”, Toruń 1999, s. 145 i nast.; M. Kruk, *Tryb przystąpienia Polski do Unii Europejskiej i konsekwencje dla funkcjonowania organów państwa*, [w:] K. Wójtowicz (red.), *Otwarcie Konstytucji RP na prawo międzynarodowe i procesy integracyjne*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2006, s. 153–164; K. Wojtyczek, *Przekazanie kompetencji państwa organizacjom międzynarodowym. Wybrane zagadnienia prawno konstytucyjne*, Wydawnictwo UJ, Kraków 2007, s. 112–114.

¹⁶ Zob. art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 8 października 2010 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej (Dz. U. 2010, Nr 213, poz. 1395); P. Sarnecki, *Współpraca Rady Ministrów z Sejmem i Senatem przy wykonywaniu przez Polskę praw członkowskich w Unii Europejskiej*, „Przegląd Sejmowy” 2004, nr 5, s. 9 i nast.

¹⁷ Zob. art. 7 ust. 4 ustawy z dnia 8 października 2010 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej (Dz. U. 2010, Nr 213, poz. 1395).

¹⁸ M. Stębelski, *Kontrola sejmowa w polskim prawie konstytucyjnym*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2012, s. 170–192; M. Stębelski, *Pojęcie kontroli parlamentarnej na tle ustrojowym*, „Przegląd Sejmowy” 2008, nr 3, s. 37 i nast.; R. Mojak, *Parlamentarna kontrola Rady Ministrów i ministrów w świetle Konstytucji RP*, „Przegląd Sejmowy” 2008, nr 3, s. 151 i nast.; M. Kruk, *Funkcja kontrolna Sejmu RP*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2008, s. 21–37.

w przedmiocie tworzenia prawa na poziomie Unii Europejskiej oraz jego implementacji do krajowego systemu prawnego Rzeczypospolitej Polskiej. Trzeba też zaznaczyć, że wpływ ten jest traktowany jako przejaw sprawowania funkcji ustawodawczej (przez Sejm i Senat), a nie funkcji kontrolnej (jedynie przez Sejm)¹⁹.

Podsumowując tę część rozważań można stwierdzić, że Rada Ministrów uzyskała kosztem Sejmu i Senatu uprawnienia o charakterze *quasi* ustawodawczym, stanowiące element funkcji ustawodawczej. Jednocześnie władza ustawodawcza nie została całkowicie pozbawiona tych uprawnień, gdyż w ramach sprawowania funkcji ustawodawczej Sejm i Senat mogą uczestniczyć w tym procesie. Uczestnictwo to oznacza w istocie obowiązek Rady Ministrów informowania Sejmu i Senatu o planach legislacyjnych organów prawodawczych Unii Europejskiej oraz możliwość wyrażania przez właściwe organy Sejmu i Senatu opinii w tym zakresie. Przedmiotowe opinie nie mają jednak dla Rady Ministrów charakteru wiążącego²⁰.

Zmiana pozycji władzy wykonawczej w RP

Kolejnym przejawem wzmocnienia pozycji Rady Ministrów kosztem Sejmu i Senatu jest wiodąca rola tego organu w procesie transpozycji prawa Unii Europejskiej do krajowego systemu prawnego Rzeczypospolitej Polskiej. Odbycha się to w ramach określonego w Konstytucji katalogu podmiotów uprawnionych do wykonywania inicjatywy ustawodawczej²¹. Oczywiście formalnie rzecz biorąc inne, określone w Konstytucji podmioty posiadają możliwość inicjowania procesu ustawodawczego w zakresie transpozycji prawa Unii Europejskiej. Regulacje prawne zawarte w ustawie kooperacyjnej jednoznacznie wskazują na obowiązek podejmowania działań w tym zakresie przez Radę Ministrów. Została ona zobowiązana do przygotowywania oraz wnoszenia pod obrady Sejmu projektów ustaw

¹⁹ R. Balicki, *Parlament narodowy w systemie decyzyjnym Unii Europejskiej (po wejściu w życie Traktatu z Lizbony)*, [w:] J. Wawrzyniak, M. Laskowska (red.), *Instytucje...*, s. 335 i nast.; Jarosław Szymanek, „Funkcja europejska” Sejmu i Senatu jako ustrojowy efekt członkostwa w Unii Europejskiej, [w:] M. Kruk, J. Wawrzyniak, *Polska w Unii Europejskiej*, Kantor Wydawniczy Zakamycze, Kraków 2005, s. 347 i nast.; E. Popławska, *Rola parlamentów narodowych w świetle Traktatu z Lizbony*, „Przegląd Sejmowy” 2010, nr 5, s. 157 i nast.; K. Wójtowicz, *Funkcja kontrolna sejmu w zakresie integracji europejskiej*, „Przegląd Sejmowy” 2008, nr 3, s. 77 i nast.

²⁰ W. Sokolewicz, *Formy oddziaływania parlamentu na prawodawstwo Unii Europejskiej. Wybrane problemy prawne*, [w:] M. Kruk, J. Wawrzyniak, *Polska w Unii...*, s. 67 i nast.; M. Laskowska, *Parlamentarne procedury postępowania z projektami ustaw wykonujących prawo Unii Europejskiej*, [w:] Tamże, s. 141 i nast.; R. Grzeszczak, *Wpływ członkostwa Polski w Unii Europejskiej na Sejm i Senat RP*, [w:] S. Biernat, S. Dudzik, M. Niedźwiedz (red.), *Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej. Traktat akcesyjny i jego skutki*, Kantor Wydawniczy Zakamycze, Kraków 2003, s. 215 i nast.

²¹ W. J. Wołpiuk, *Pozycja Rady Ministrów w zakresie inicjatywy ustawodawczej*, [w:] P. Radziejewicz, J. Wawrzyniak (red.), *Konstytucja, rząd, parlament. Księga jubileuszowa Profesora Jerzego Ciemniewskiego*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2014, s. 364 i nast.;

wykonujących prawo Unii Europejskiej w krajowym systemie prawnym Rzeczypospolitej Polskiej²². Ustawowe przyznanie Radzie Ministrów obowiązku podejmowania działań w tym zakresie należy uznać za dodatkowy przejaw wzmocnienia pozycji władzy wykonawczej. Innym argumentem na poparcie tej tezy jest analiza całego procesu mającego na celu wykonanie prawa Unii Europejskiej w krajowym systemie prawnym Rzeczypospolitej Polskiej. W pierwszej kolejności przedstawiciele Rady Ministrów uczestniczą na forum organów Unii Europejskiej w tworzeniu prawa. Następnie Rada Ministrów jest zobowiązana do przygotowywania projektów aktów prawnych wykonujących prawo Unii Europejskiej w krajowym systemie prawnym Rzeczypospolitej Polskiej. Oczywiście uchwalenie ich nie będzie możliwe bez udziału Sejmu i Senatu. Niemniej jednak Rzeczypospolita Polska jest zobowiązana do wykonania prawa Unii Europejskiej w krajowym systemie prawnym na podstawie prawa pierwotnego Unii Europejskiej, jak również na podstawie przepisów Konstytucji. Dlatego też Sejm i Senat mają w procesie ustawodawczym ograniczoną możliwość wpływania na treść normatywną aktów prawnych wykonujących prawo Unii Europejskiej w krajowym systemie prawnym Rzeczypospolitej Polskiej. Akt prawny wykonujący prawo Unii Europejskiej musi bowiem zapewnić pełną skuteczność prawa Unii Europejskiej w krajowym systemie prawnym Rzeczypospolitej Polskiej. W praktyce dochodzi do sytuacji, że krajowy akt prawny wykonujący prawo Unii Europejskiej stanowi jego niemal dosłowne powtórzenie. Stąd mowa o ograniczonym wpływie władzy ustawodawczej na kształt aktu prawnego wykonującego prawo Unii Europejskiej, przygotowanego z udziałem przedstawicieli organu władzy wykonawczej oraz przedstawionego Sejmowi przez Radę Ministrów.

Biorąc pod uwagę przedstawioną powyżej analizę można wysnuć wniosek, iż na wzmocnienie władzy wykonawczej kosztem władzy ustawodawczej w warunkach członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej składa się kilka elementów. Dopiero ich łączne zbadanie daje pełny obraz oraz zakres ewolucji pozycji ustrojowej władzy wykonawczej. Należy podkreślić, że czynnikiem powodującym obserwowane zmiany jest członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej oraz związane z tym przekazanie na rzecz tej organizacji międzynarodowej i jej organów kompetencji organów władzy państwowej w niektórych sprawach. Chodzi konkretnie o uprawnienia o charakterze *quasi* ustawodawczym będące elementem funkcji ustawodawczej władzy ustawodawczej. Za pośrednictwem organów prawodawczych Unii Europejskiej przedmiotowe uprawnienia uzyskała władza wykonawcza, a konkretnie jej organ – Rada Ministrów, której przedstawiciele uczestniczą w pracach organów prawodawczych Unii Europejskiej. Władza ustawodawcza oraz jej organy nie utraciły jednak całkowicie prze-

²² C. Mik, B. Pawłowski, *Współpraca Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej. Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. z komentarzem*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2009, s. 9–16.

kazanych uprawnień (kompetencji). Mają one wpływ na Radę Ministrów w tym zakresie, choć nie ma on cech władczej kontroli lub tym bardziej nadzoru. Udział i stanowisko władzy ustawodawczej i jej organów nie są bowiem dla Rady Ministrów wiążące. Wpływ ten przejawia się w sprawowaniu przez Sejm i Senat funkcji ustawodawczej²³.

Zakończenie

Analiza zagadnienia ewolucji pozycji ustrojowej władzy wykonawczej w krajach członkowskich Unii Europejskiej daje podstawy do stwierdzenia, że członkostwo w tej organizacji międzynarodowej pociąga za sobą wzmocnienie pozycji egzekutywy. Można wyciągnąć z tego wniosek, iż jest to jedno z następstw członkostwa w Unii Europejskiej oraz postępującego procesu integracji europejskiej. Wpływa on na wzrost uprawnień władzy wykonawczej i jej organów. Funkcjonowanie wielu państw w ramach Unii Europejskiej prowadzi do konieczności usprawnienia oraz uproszczenia w szczególności procesu stanowienia prawa Unii Europejskiej. Dlatego też zmniejszeniu uległa rola parlamentów krajowych w tym zakresie. Ich uprawnienia w tym zakresie stały się udziałem władzy wykonawczej i jej organów, których przedstawiciele uczestniczą w tworzeniu prawa na poziomie Unii Europejskiej. Wzmocnienie pozycji władzy wykonawczej jest więc konsekwencją funkcjonowania w ramach Unii Europejskiej znacznej liczny przedstawicieli władzy wykonawczej państw członkowskich, którzy współuczestniczą w procesie ustawodawczym w organach prawodawczych Unii Europejskiej. Oznacza to jednocześnie znaczące uszczuplenie udziału władzy ustawodawczej i jej organów w procesie prawotwórczym na poziomie Unii Europejskiej, jak również na poziomie krajowym w związku z wykonywaniem prawa Unii Europejskiej w krajowych systemach prawnych państw członkowskich. Innymi słowy funkcja ustawodawcza władzy ustawodawczej zostaje znacząco osłabiona a uprawnienia *quasi* ustawodawcze z tym związane będące elementem funkcji ustawodawczej władzy ustawodawczej zostały przejęte przez władzę wykonawczą i jej organy.

Omawiane zmiany dotyczą również pozycji ustrojowej władzy wykonawczej w Rzeczypospolitej Polskiej. Z uwagi na funkcjonowanie na terenie Rzeczypospolitej Polskiej systemu rządów parlamentarnych wzmocnienie pozycji władzy wykonawczej, a konkretnie rzecz ujmując Rady Ministrów musiało znaleźć oparcie w przepisach Konstytucji. Jednocześnie z uwagi na zasady systemu rządów parlamentarnych zwiększenie uprawnień władzy wykonawczej może mieć stosunkowo wąski zakres. W innym przypadku mogłoby dojść do naruszenia podstawowych zasad ustroju Rzeczypospolitej Polskiej, tj. zasady równowagi oraz zasady podziału władz. W chwili obecnej wzmocnienie egzekutywy kosztem legislatury odby-

²³ Zob. uzasadnienie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 stycznia 2005 r. w sprawie K 24/04 (Z.U. 2005/1A/3)

wa się w ramach marginesu dopuszczalnego w przepisach zawartych w Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. Wydaje się jednak, iż ewentualne dalsze próby zwiększenia uprawnień Rady Ministrów kosztem Sejmu i Senatu wymagałyby szczególnej ostrożności, tak aby nie doszło do naruszenia wspomnianych wcześniej zasad podziału oraz równowagi władz. Być może konieczna byłaby w tym celu stosowna zmiana Konstytucji.

Mając na uwadze ponad dziesięć lat funkcjonowania Rzeczypospolitej Polskiej w ramach Unii Europejskiej należy uznać, iż mamy obecnie do czynienia z nie mającą precedensu pod rządami Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. ewolucją pozycji ustrojowej władzy wykonawczej. Ma to miejsce poprzez znaczące zwiększenie jej uprawnień oraz wzmocnienie dotychczas posiadanych. Sytuacja taka nie miała wcześniej miejsca w omawianym zakresie. Jest to więc potwierdzenie faktu, jak znaczący wpływ ma członkostwo w Unii Europejskiej na ustrój państwa oraz funkcjonowanie jego organów. Wydaje się, że dalsze zwiększenia uprawnień władzy wykonawczej mogłoby nastąpić (pomijając konstytucyjność tych zmian) w związku ze ewentualną poważną reformą Unii Europejskiej oraz jej organów.

Bibliografia

- Balicki R., *Parlament narodowy w systemie decyzyjnym Unii Europejskiej (po wejściu w życie Traktatu z Lizbony)*, [w:] J. Wawrzyniak, M. Laskowska (red.), *Instytucje prawa konstytucyjnego w dobie integracji europejskiej*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2009.
- Bałaaban A., *Pozycja ustrojowa i funkcje Sejmu RP*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2011.
- Banaszak B., *Kompetencje Prezydenta RP w zakresie spraw zagranicznych i ich realizacja*, [w:] J. Wawrzyniak, M. Laskowska (red.), *Instytucje prawa konstytucyjnego w dobie integracji europejskiej*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2009.
- Barcz J., *Rola parlamentów wybranych państw członkowskich w rozpatrywaniu spraw Unii Europejskiej*, [w:] M. Kruk, E. Popławska (red.), *Parlamenty a integracja europejska*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2002.
- Bartosiewicz A., *Efektywność prawa wspólnotowego w Polsce na przykładzie VAT*, Oficyna Wolters Kluwer, Warszawa 2009.
- Borkowski T., *System rządów w nowej Konstytucji*, „Państwo i Prawo” 1997, nr 11–12.
- Bożyk S., *Sejm w systemie organów państwowych RP*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2009.
- Bożyk S., *System organów państwowych*, [w:] S. Bożyk (red.), *Prawo Konstytucyjne*, Wydawnictwo Temida 2, Białystok 2014.

- Chorążewska A., *Modele prezydentury w praktyce politycznej po wejściu w życie Konstytucji RP z 1997 r.*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2008.
- Chorążewska A., *Prezydent jako czynnik równowagi. Arbitraż prezydencki*, „Przegląd Sejmowy” 2005, nr 6.
- Dudek D., *Prezydent a rząd – rozdział kompetencji i zadań ustrojowych*, [w:] M. Zubik (red.), *Dwadzieścia lat transformacji ustrojowej w Polsce*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2010.
- Grzeszczak R., *Rola parlamentu oraz rządu w kształtowaniu polityki integracyjnej – efektywność a zasada demokracji przedstawicielskiej*, [w:] S. Biernat, S. Dudzik (red.), *Doświadczenia prawne pierwszych lat członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, Oficyna Wolters Kluwer, Warszawa 2011.
- Grzeszczak R., *Wpływ członkostwa Polski w Unii Europejskiej na Sejm i Senat RP*, [w:] S. Biernat, S. Dudzik, M. Niedźwiedź (red.), *Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej. Traktat akcesyjny i jego skutki*, Kantor Wydawniczy Zakamycze, Kraków 2003.
- Grzybowski M., *Role ustrojowe Prezydenta RP w kontekście członkostwa w Unii Europejskiej*, „Państwo i Prawo” 2004, nr 7.
- Grzybowski M., *Władza wykonawcza w Rzeczypospolitej Polskiej w warunkach członkostwa w Unii Europejskiej (wybrane zagadnienia)*, [w:] M. Kruk, J. Wawrzyniak (red.), *Polska w Unii Europejskiej*, Kantor Wydawniczy Zakamycze, Kraków 2005.
- Jaskiernia J., *Wpływ integracji z Unią Europejską na funkcję ustawodawczą Sejmu RP*, „Studia Prawnicze” 2006, nr 3.
- Kruk M., *Funkcja kontrolna Sejmu RP*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2008.
- Kruk M., *Tryb przystąpienia Polski do Unii Europejskiej i konsekwencje dla funkcjonowania organów państwa*, [w:] K. Wójtowicz (red.), *Otwarcie Konstytucji RP na prawo międzynarodowe i procesy integracyjne*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2006.
- Kuca G., *Zasada podziału władzy w Konstytucji RP z 1997 roku*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2014.
- Laskowska M., *Parlamentarne procedury postępowania z projektami ustaw wykonujących prawo Unii Europejskiej*, [w:] M. Kruk, J. Wawrzyniak (red.), *Polska w Unii Europejskiej*, Kantor Wydawniczy Zakamycze, Kraków 2005.
- Masternak-Kubiak M., Trzciński J., *System rządów w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. – analiza kompetencji Sejmu*, „Przegląd Sejmowy” 1997, nr 5.

- Materska-Sosnowska A., *Zarys problematyki systemu rządów w Polsce*, [w:] A. Materska-Sosnowska, K. Urbaniak, *Konstytucja. Wybory. Partie*, Wydawnictwo Elipsa, Warszawa 2013.
- Mik C., Pawłowski B., *Współpraca Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej. Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. z komentarzem*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2009.
- Mik C., *Przekazanie kompetencji przez Rzeczpospolitą Polską na rzecz Unii Europejskiej i jego następstwa prawne (uwagi na tle art. 90 ust. 1 Konstytucji)*, [w:] C. Mik (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku a członkostwo Polski w Unii Europejskiej*, Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa „Dom Organizatora”, Toruń 1999.
- Mojak R., *Parlament a rząd w ustroju trzeciej Rzeczypospolitej Polskiej*, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2009.
- Mojak R., *Parlamentarna kontrola Rady Ministrów i ministrów w świetle Konstytucji RP*, „Przegląd Sejmowy” 2008, nr 3.
- Mojak R., Trubalski A., *Rola i zadania Rady Ministrów w procesie transpozycji prawa Unii Europejskiej do systemu prawnego Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] M. Grzybowski, G. Kuca, P. Mikuli (red.), *Ustroje. Historia i współczesność. Polska – Europa – Ameryka Łacińska. Księga Jubileuszowa dedykowana profesorowi Jackowi Czajowskiemu*, Wydawnictwo UJ, Kraków 2013.
- Piotrowski R., *W sprawie kompetencji Prezydenta RP „w stosunkach zewnętrznych”*, [w:] J. Wawrzyniak, M. Laskowska (red.), *Instytucje prawa konstytucyjnego w dobie integracji europejskiej*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2009.
- Piotrowski R., *Zasada podziału władz w Konstytucji RP*, „Przegląd Sejmowy” 2007, nr 4.
- Popławska E., *Rola parlamentów narodowych w świetle Traktatu z Lizbony*, „Przegląd Sejmowy” 2010, nr 5.
- Popławska E., *Rola parlamentów narodowych w Unii Europejskiej – aspiracje a rzeczywistość*, „Studia Prawnicze” 2006, nr 3.
- Pułło A., *Zasada podziału i równoważenia władz (podstawowe dylematy debaty konstytucyjnej)*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 1998, tom III.
- Sarnecki P., *Współpraca Rady Ministrów z Sejmem i Senatem przy wykonywaniu przez Polskę praw członkowskich w Unii Europejskiej*, „Przegląd Sejmowy” 2004, nr 5.
- Sokolewicz W., *Formy oddziaływania parlamentu na prawodawstwo Unii Europejskiej. Wybrane problemy prawne*, [w:] M. Kruk, J. Wawrzyniak, *Polska w Unii Europejskiej*, Kantor Wydawniczy Zakamycze, Kraków 2005.

- Stębel M., *Kontrola sejmowa w polskim prawie konstytucyjnym*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2012.
- Stębel M., *Pojęcie kontroli parlamentarnej na tle ustrojowym*, „Przegląd Sejmowy” 2008, nr 3.
- Sylwestrzak A., *Władza neutralna w świetle nowej interpretacji podziału władz*, [w:] J. Wawrzyniak, M. Laskowska (red.), *Instytucje prawa konstytucyjnego w dobie integracji europejskiej*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2009.
- Sylwestrzak A., *Władza trzecia – „neutralna”*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2008, tom XX.
- Szymanek J., *„Funkcja europejska” Sejmu i Senatu jako ustrojowy efekt członkostwa w Unii Europejskiej*, [w:] M. Kruk, J. Wawrzyniak, *Polska w Unii Europejskiej*, Kantor Wydawniczy Zakamycze, Kraków 2005.
- Trubalski A., *Wybrane aspekty implementacji dyrektyw Unii Europejskiej do systemu prawnego Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2013, nr 1.
- Wawrzyniak J., *Parlament a prezydent i rząd w świetle zasady podziału i równowagi władz (kilka refleksji)*, [w:] P. Radziejwicz, J. Wawrzyniak (red.), *Konstytucja, rząd, parlament. Księga jubileuszowa Profesora Jerzego Ciemniewskiego*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2014.
- Wierzchowska A., *Deficyt demokracji a reprezentatywność i legitymizacja instytucji unijnych*, [w:] K.A. Wojtaszczyk, J. Szymańska (red.), *Deficyt demokracji w Unii Europejskiej*, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2012.
- Wojtaszczyk K.A., *Czy w Unii Europejskiej istnieje demokratyczny deficyt?* [w:] K.A. Wojtaszczyk, J. Szymańska (red.), *Deficyt demokracji w Unii Europejskiej*, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2012.
- Wojtyczek K., *Przekazanie kompetencji państwa organizacjom międzynarodowym. Wybrane zagadnienia prawnokonstytucyjne*, Wydawnictwo UJ, Kraków 2007.
- Wojtyczek K., *Władza wykonawcza w Polsce: dualistyczna czy wielocłonowa?*, „Państwo i Prawo” 2001, nr 12.
- Wołpiuk W.J., *Pozycja Rady Ministrów w zakresie inicjatywy ustawodawczej*, [w:] P. Radziejwicz, J. Wawrzyniak (red.), *Konstytucja, rząd, parlament. Księga jubileuszowa Profesora Jerzego Ciemniewskiego*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2014.
- Wójtowicz K., *Funkcja kontrolna Sejmu w zakresie integracji europejskiej*, „Przegląd Sejmowy” 2008, nr 3.

doc. dr Andrzej Wawryniuk

Wschodnioeuropejski Uniwersytet Narodowy im. Łesi Ukrainki w Łucku,
Katedra Nauk o Państwach i Stosunkach Międzynarodowych

Dyrektywy konsumenckie Unii Europejskiej w kontekście praw uczestników handlu detalicznego i usług na Ukrainie

Consumer Directives of the European Union in the context of the rights of retail trade and services participants in Ukraine

Streszczenie

Podstawowe prawa konsumentów na Ukrainie zostały zawarte w kilku dokumentach. Najważniejszym z nich jest Konstytucja Ukrainy z 1996 r., która zawiera ogólne sformułowania na ten temat. Szczegółowe zapisy prawne zawiera Ustawa o prawach konsumentów, która wielokrotnie nowelizowana w ostatecznym brzmieniu obowiązuje od 1 grudnia 2005 r. Zgodnie z jej zapisem konsumenci na terytorium Ukrainy podlegają specjalnej ochronie państwa. Jeden z zapisów daje również możliwość tworzenia stowarzyszeń konsumenckich. Należy jednak zauważyć, że na Ukrainie, w odróżnieniu od Polski, nie ma rzeczników praw konsumenckich.

Summary

Basic consumer rights in Ukraine have been included in several documents. The most important of these is the Constitution of Ukraine from 1996. The Constitution contains general statements on the rights subject. On the other hand, specific legal provisions are provided in The Act on Consumer Rights. The Act was amended several times and its final version has been in force since 1 December 2005.

According to the document record, the consumers in the Ukraine area are the subjects of special state protection. One of the records gives also the opportunity to create consumer associations. It should be noted, however, that in Ukraine, unlike Poland, there are no consumer advocates.

Słowa kluczowe: konsument, Ukraina, konstytucja, prawo, ochrona, nadużycia

Keywords: consumer, Ukraine, constitution, law, security, frauds

Prawo Unii Europejskiej a ochrona konsumentów

Na potrzeby niniejszego artykułu, jako punkt odniesienia przyjęta została Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/83/UE¹, a w szczególności artykuł 14 (co prawda odnoszącego się do państw – członków Unii Europejskiej), który mówi, że „nie powinna [ona] naruszać prawa krajowego regulującego na przykład zawieranie lub ważność umowy”, że „niniejsza dyrektywa nie powinna mieć również wpływu na prawo krajowe w zakresie środków ochrony prawnej o charakterze ogólnym dotyczącym umów, przepisów w zakresie publicznego ładu gospodarczego, na przykład przepisów o nadmiernych lub wygórowanych cenach, ani przepisów o nieetycznych transakcjach prawnych”².

Ważny jest także art. 17, w którym zdefiniowane zostało pojęcie „konsument”, a także art. 20 zawierający wyjaśnienie pojęcia umowy zawieranej na odległość, w tym poza lokalem (art. 21). Dyrektywa omawia także sprawy transportu, aukcji publicznych, ochrony zdrowia itp.

Wszystkie wymienione problemy wydają się być ważne w każdym państwie bez względu na jego przynależność polityczną, czy militarną. Każdy więc podmiot prawa międzynarodowego powinien przyjąć stosowną politykę konsumencką, chroniącą kupujących.

Sylwia Kaczorowska i Agnieszka Kurzyńska-Lipniewicz definiując to pojęcie zapisały iż „jest to ogół świadomych działań państwa, zmierzających do ukształtowania takich warunków, które ułatwią realizację dążeń konsumentów do możliwie najpełniejszego zaspokojenie, ze swoich dochodów, odczuwalnych potrzeb”³. Przywołane autorki zauważyły też, że ochrona konsumenta jest zadaniem priorytetowym Unii Europejskiej, ponieważ poprzez jej zastosowanie powinna nastąpić poprawa warunków życia mieszkańców Wspólnoty Europejskiej.

To właśnie z myślą o indywidualnych konsumentach kraje UE realizowały *Strategię polityki konsumenckiej UE na lata 2007–2013*. Należy jednocześnie podkreślić, że nie był to pierwszy dokument w tej sprawie.

Nieco inaczej postrzega ten problem Leszek Michalczyk, który omawiając problematykę ochrony konsumenta w aspekcie tworzenia prawa konsumenckiego zauważa, że właśnie „ochrona prawna konsumenta na rynku unijnym wzbudza wiele kontrowersji. Dotyczy ona już etapu definiowania pojęcia konsument”⁴. Autor uważa, że zakres tego pojęcia dotyczy wyłącznie „osób fizycznych dokonujących zakupów na własne, prywatne, niezwiązane z wykonywaniem zawodu bądź dzia-

¹ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/83/UE z dnia 25 października 2011 r. w sprawie praw konsumentów, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, Dz.Urz.UE 2011, L 304/64.

² Ibidem, art. 13.

³ S. Kaczorowska, A. Kurzyńska-Lipniewicz, *Prawne aspekty ochrony konsumenta w Polsce i w Unii Europejskiej*, Legnica 2009, s. 5.

⁴ L. Michalczyk, *Ochrona konsumenta w aspekcie tworzenia prawa konsumenckiego w UE*, „Zeszyty Naukowe Szkoły Głównej Handlowej” 2012, nr 34, s. 94.

łałnością gospodarczą”. Inny też zakres znaczenia ma według niego termin klient, przez który rozumie on wszystkich kupujących.

Pomijając czysto teoretyczne dywagacje, nie mające większego znaczenia dla obywateli, co do nazwy i ewentualnego podziału na konsumentów i klientów należy zauważyć, że w obiegu opinii występuje ten podział ale w innym znaczeniu. Kupującym jest ten, kto dokonuje zakupów, a konsument kojarzony jest najczęściej z konkretną konsumpcją np. w zakładzie gastronomicznym. Na szczęście w polskim prawodawstwie nie ma tego typu podziałów. Również nie posługuje się nim organ sprawujący pieczę nad każdym z mieszkańców Polski.

Małgorzata Krasnodębska-Tomkiel, Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumenta w 2011 roku zauważyła, że „pewni siebie, dobrze poinformowani i świadomi swoich możliwości konsumenci są motorem rozwoju gospodarczego”⁵.

Trudno nie zgodzić się z tezą prezes UOKiK. Przecież konsumenci, to odbiorcy dóbr. Im więcej zadowolonych kupujących, tym większe obroty np. w handlu, w tym także międzynarodowym, a tym samym większy np. Produkt Krajowy Brutto. Jest rzeczą oczywistą, że kupujący lub korzystający z jakichkolwiek usług obywatele kierują się konkretnymi kryteriami, którymi między innymi są: jakość produktów czy świadczonych usług, ich cena oraz realna możliwość ewentualnej reklamacji.

Rolą więc każdego państwa winna być ochrona konsumentów poprzez perspektywę zakupów zagranicznych, czy też zgodę na dystrybucję towarów o wysokiej jakości z importu. W tym między innymi przejawia się pozycja międzynarodowa konkretnego państwa, a poprzez międzynarodowy autorytet wzrasta też zadowolenie obywateli i zwiększa się więź na linii państwo – społeczeństwo.

Ochrona praw konsumentów na Ukrainie

Historycznie rzecz ujmując pierwsze stowarzyszenie konsumenckie powstało w Charkowie w 1866 r. z inicjatywy profesorów: Kowalewskiego, Gordienki i Betekowa. Zrzeszało 356 członków, a ich działalność opierała się na przyjętym statucie. W trzy lata później podobne inicjatywy odnotowano w Odessie, Kerczu i Kijowie. W 1870 r. można już mówić, że na Ukrainie istnieje masowy ruch konsumencki, ponieważ takie właśnie stowarzyszenia, oprócz wyżej wymienionych miejscowości, funkcjonowały w Nikołajewie Jekaterynosławiu, Połtawie, Bali, Berdiańsku i Borźnie. Warto zauważyć, że już w 1897 r. została opublikowana Karta Spółdzielni Konsumenckich. Należy też podkreślić, że w 1908 r. w Kijowie powstaje Związek Stowarzyszeń Konsumenckich, a w 1912 r. w Charkowie – Charkowski Regionalny Związek Stowarzyszeń Konsumenckich⁶. Warto przy tym zauważyć, że powyższe inicjatywy działające na rzecz ochrony konsumentów

⁵ M. Krasnodębska-Tomkiel, *Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów*, druk nr DDK-076-46/11/KK z 19 kwietnia 2011 r., Warszawa, bp.

⁶ I. O., Дудла, *Захист прав споживачів*, Kijów 2007, s. 16–17.

i jako stowarzyszenia sprawdzający się w praktyce, musiały zaprzestać działalności po opublikowaniu pierwszych dekretów radzieckich.

Spółeczny ruch na rzecz ochrony konsumenta odrodził się pod koniec lat 80. XX w. a jego pierwsze ośrodki znajdowały się w Odessie, Kijowie, Doniecku, Dniepropietrowsku i Charkowie⁷.

Działalność społeczna w tym zakresie kontynuowana jest również w wolnej Ukrainie, przy czym ma ona charakter tzw. kontroli społecznej, z prawem do interwencji w sytuacjach tego wymagających.

Jak powszechnie wiadomo, 24 sierpnia 1991 r., po przeprowadzonym wcześniej referendum ogólnonarodowym Rada Najwyższa Ukrainy prawie jednogłośnie ogłosiła niepodległość republiki⁸. Wraz z proklamacją państwa podjęte zostały starania o uchwalenie podstawowego aktu prawnego jakim jest Konstytucja. Na nową – najważniejszą w życiu każdego narodu ustawę – czekano prawie pięć lat. Dopiero 28 czerwca 1996 r., na piątej sesji Rady Najwyższej podjęta została Ustawa Zasadnicza⁹, a w niej zapisy o prawach konsumenta. Przykładowo w rozdziale II – *Prawa, wolności i obowiązki człowieka i obywatela*, w artykule 42 zapisano, że „Państwo zapewnia obronę konkurencyjności i działalności gospodarczej. Nie dopuszcza się wykorzystywania monopolistycznej pozycji na rynku, niezgodnego z prawem ograniczania konkurencji i nieuczciwej konkurencji. Rodzaje i zakres monopolu określa ustawa. Państwo chroni prawa konsumentów, sprawuje kontrolę nad jakością i bezpieczeństwem produkcji we wszystkich rodzajach usług i prac, wspiera organizacje społeczne konsumentów”¹⁰.

Ważna jest również treść artykułu 50, w którym stwierdza się, że „Każdemu gwarantuje się prawo swobodnego dostępu do informacji o stanie środowiska, jakości żywności i przedmiotów codziennego użytku, a także prawo do rozpoznać takiej informacji. Nikt nie może utajnić takiej informacji”¹¹.

Niezależnie od zastosowanych powyżej rozwiązań, znacznie wcześniej, bo już 15 grudnia 1993 r. została przyjęta *Ustawa o prawach konsumentów*¹². Była ona wielokrotnie uaktualniana, by 1 grudnia 2005 r. przybrać aktualny do dziś kształt.

Zgodnie z jej zapisami konsumenci na terytorium Ukrainy przy zakupie, zamówieniu lub wykorzystaniu towarów są uprawnieni do:

- ochrony ich praw przez państwo;
- zdobywaniu wiedzy;
- odpowiedniej jakości produktów i usług;
- bezpieczeństwa produktów;

⁷ Ibidem, s. 17.

⁸ M. Bybluk, *Odrodzenie i rozwój oświaty na niepodległej Ukrainie 1991–2010*, Bydgoszcz 2011, s. 23.

⁹ *Uriadowyj Kurier*, z 13 czerwca 1996, Nr 129–130.

¹⁰ Konstytucja Ukrainy, <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/ukraina.html>, [data dostępu: 10.10.2014].

¹¹ Ibidem.

¹² Niektóre źródła uważają za pierwszą Ustawę konsumencką dokument przyjęty 12 maja 1991 r. Nr 1023-XII.

- dostępnych, dokładnych i aktualnych informacji na temat produktu, jego jakości;
- odszkodowania za szkody (strata) spowodowane przez wadliwie lub złej jakości produkty, a także materialnego i moralnego zadośćuczynienia;
- kierowania do sądów i innych właściwych władz publicznych naruszeń w zakresie ochrony praw;
- tworzenia stowarzyszeń konsumenckich¹³.

W wyżej wymienionych uprawnieniach, które można nawet nazwać gwarancjami prawnymi mieści się także możliwość wymiany towaru wadliwego na produkt wolny od usterek. Konsument na Ukrainie ma na ewentualną reklamację 14 dni. Musi jednak posiadać dowód zakupu, a towar nie może nosić cech użytkowania i powinien być oryginalnie opakowany. Tak przedstawiona reklamacja winna być uwzględniona przez sprzedawcę. W sytuacjach spornych kupujący ma prawo do zgłoszenia sprawy do Państwowa Inspekcja do spraw Ochrony Praw Konsumenta, instytucji, która podlega Ministerstwu Rozwoju Ekonomicznego i Handlu, która w każdym obwodzie Ukrainy ma ona swoje oddziały wojewódzkie. Nie ma natomiast struktur miejskich i powiatowych. Co prawda niektóre władze rejonowe lub municypalne powołują osoby zajmujące się sprawami konsumenckimi, ale mają one ograniczone uprawnienia ograniczające się wyłącznie do udzielania instruktażu co z daną sprawą konsument może zrobić. W zależności od okoliczności może też pomóc w wypełnieniu stosownego dokumentu. Natomiast wszelkie skargi, uwagi, petycje – obowiązkowo w formie pisemnej według określonego wzoru – przesyłane są do obwodowych inspekcji do spraw ochrony praw konsumenta, które podejmują decyzję co do formy załatwienia konkretnej sprawy.

Ponadto kierownik obwodowej inspekcji, lub jego zastępca, w ramach wyłącznych uprawnień, ma dyżury w poszczególnych miastach obwodu, w ramach których przyjmuje też konsumentów. W trakcie jego urlopu sprawami tymi zajmuje się upoważniona przez niego osoba.

Przy tak obowiązujących strukturach i niewielkim zatrudnieniu w aparacie wynoszącym średnio ok. 20 pracowników w każdym obwodzie, trudno jest wyegzekwować prawa konsumentów. Należy przy tym dodać, że jeszcze niewielu i dziś obywateli Ukrainy zna swoje prawa w tym zakresie. Praktyka pokazuje, że realizacja działań na rzecz ochrony praw konsumentów w handlu, gastronomii, usługach, są dzisiaj często łamane przy czym rynek konsumencki jest nasycony niskiej jakości, często podrobionymi i niebezpiecznymi dla życia i zdrowia produktami, zwłaszcza żywnościowymi. Nic dziwnego, że prawo konsumentów do uzyskania wiarygodnych i aktualnych informacji na temat towarów i usług jest nagminnie łamane¹⁴. Trudno sobie wyobrazić, by przykładowo 12 osobowa załoga Wołyn-

¹³ ЗАКОН УКРАЇНИ Про внесення змін до Закону України „Про захист прав споживачів” Закон от 01.12.2005 № 3161-IV.

¹⁴ Права споживачів, http://cpk.org.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=279, [data dostępu: [12.10.2014]].

skiej Inspekcji do spraw Ochrony Praw Konsumenta (WIOPK) była w stanie zrealizować zadania ustawowe. Praktycznie reaguje ona wówczas, gdy otrzyma skargę od kupującego. Wówczas dopiero wdrażana jest odpowiednia procedura, którą prowadzi instancja obwodowa. Należy zauważyć, że oprócz prowadzonych spraw konsumenckich ma ona za zadanie kontrolowania wszystkich placówek, z których mogą korzystać konsumenci.

Dane za rok 2013, opublikowane przez WIOPK informują, że w tym czasie dokonano 650 kontroli, w tym 216 restauracjach, 219 placówkach handlowych oferujących artykuły niespożywcze oraz 215 zakładach usługowych. W 386 z nich stwierdzono naruszenie Ustawy, w tym 172 przypadki w sklepach, zakładach produkcji żywności i gastronomii, 122 przypadki w innych placówkach handlowych oraz 94 przypadki w usługach. Najgorzej zaprezentowały się placówki handlu spożywczego i gastronomii, gdzie na 1972 ogólnie wykrytych nieprawidłowości, na tę część sfery handlowej przypadło aż 1076, tj. 54% wykrytych uchybień. Również dużą ilością nieprawidłowości – 837 – stwierdzono w placówkach z artykułami spożywczymi, co stanowiło 42 % wykrytych nieprawidłowości. Przykładowo wykryto 319 przypadków sprzedaży towarów niewiadomego pochodzenia, w 1193 przypadkach brakowało podstawowych informacji o produktach, a w 404 przypadkach oferowany towar wykryto był przeterminowany. Wartość weryfikowanych towarów i usług wynosiła 6.700.200 UAH, w tym usunięto z obrotu towarów na kwotę 1.799.700 UAH, w tym artykułów spożywczych na sumę 254,0 tys. UAH.

Inną z kar było zawieszenie (wstrzymanie) produkcji i zakaz jej sprzedaży w każdej z dostępnych form, w tym przez Internet. Tego typu dolegliwość została zastosowana 224 razy, w tym 126 przypadków dotyczyło świadczenie usług, łącznie z pracami budowlanymi, 82 zakazami tego typu objęto placówki handlowe i gastronomiczne i 8 – w usługach.

Przy kwestionowaniu jakości towarów największe wrażenie wywołuje duży odsetek zakwestionowanych artykułów spożywczych. Przykładowo na przebadanych 5,03 tony produktów mięsnych wybrakowano aż 1,32 tony – 26%; zakwestionowano i zakazano sprzedaży 1,1 tony wyrobów mlecznych – 24% badanych; wycofano ze sprzedaży 1,24 tony artykułów rybnych – 27% poddanych weryfikacji; stwierdzono nieprzydatność do spożycia i nakazano zniszczenie 0,74 tony słodczy; stwierdzono 2,65 tony zepsutych owoców i warzyw – 31%; stwierdzono 0,167 tony nienadających się do spożycia artykułów przeznaczonych dla dzieci w stołówkach przedszkolnych i szkolnych; w restauracjach skontrolowano produkty na sumę 134,04 tys. hrywien, z których wycofano ze sprzedaży produkty własnego wyrobu na kwotę 43,2 tys. hrywien – 32%. Zakwestionowano też 28% produkcji krawieckiej i wyrobów trykotażowych. Ponadto kontrole stwierdziły, że 135 par skarpet, 236 par butów, 5 kompletów mebli, 488 sztuk różnych kosmetyków, 250 zabawek dziecięcych ze względu na wadliwe wykonanie należało wycofać z obrotu handlowego.

Cytowany protokół zawiera szczegółowe informacje co do nazw placówek, miejscowości, w których one się znajdują, ich właścicieli oraz wysokość nałożonej grzywny. Na marginesie zauważyć, że kontrola udowodniła 10 przypadków oszukiwania klientów, co do których zostały ustalone personalia¹⁵.

В о начальника інспекції з питань захисту прав
споживачів у Волинській області
Горішній В.І.

(прізвище, ім'я та по-батькові заявника)

*(категорія, соціальний стан: Герой СРСР, Герой Союзнації,
Герой України, інвалід ВВВ, ветеран війни та праці, інвалід,
непрацездатна особа, що постраждала на аварії ЧАЕС,
багатодітна сім'я, одинокі мати, інші)*

(адреса проживання)

(контактний телефон)

З А Я В А (С К А Р Г А)

«___» _____ 20__ року у магазині, кон тейнері, бутіку я придбала (ав)
(вибрати необхідне)

(найменування товару, його характеристика)

виробництва _____.

які коштували _____.

При експлуатації в період гарантійного строку _____ товар
втрапив якість _____.

(вказати недоліки, які виникли впродовж гарантійного терміну)

Па підставі викладено, керуючись ст. 8 Закону України «Про захист прав споживачів»,
прошу інспекцію _____.

Одночасно повідомляю, що при покупці мені не видано товарного чеку (іншого документа,
що засвідчує факт купівлі-продажу), чим порушено мої права, як споживача.
(вказати у разі наявності такого факту)

До заяви додається документи, які підтверджують факт купівлі-продажу товару, отриманої
послуги (товарний чек, договір, гарантійний талон).

«___» _____ 20__ року

(підпис)

Друк скарги dotycząca zakupu towaru złej jakości.

Źródło: Wołyńska Inspekcja do spraw Ochrony Praw Konsumenta.

¹⁵ Підсумки роботи відділу захисту прав споживачів у сфері внутрішньої торгівлі, послуг, реклами та розгляду звернень громадян, <http://www.volzh.lutsk.ua/novunu0035.html>, [data dostępu: 12.10.2014].

Директору магазину (підприємцю) _____
 (прізвище, ім'я та по-
 батькові, найменування та адреса магазину, № торгового місця)

 (прізвище, ім'я та по-батькові заявника, телефон)

З А Я В А

“__” _____ 20__ року у Вашому магазині, контейнері, бутіку я придбала (ав)
 (вибрати необхідне)

 (найменування товару, його характеристика)
 виробництва _____
 які коштували _____
 При експлуатації в період гарантійного строку _____ товар
 втратив якість _____

 (вказати недоліки, які виникли впродовж гарантійного терміну)

Згідно з ст. 8 Закону України “Про захист прав споживачів”, прошу встановити факт
 недоліку і задовольнити вимогу: **пропорційно зменшити ціну, відшкодувати витрати на
 усунення недоліків, безоплатно усунути недоліки**, а у разі встановлення істотного недоліку на
 підставі акту експертизи (п. 4 ст. 17 Закону): **розірвати договір та повернути сплачену суму,
 замінити товар на аналогічний із числа наявного**.

При відмові задовольнити мої вимоги, я буду змушений (а) оскаржити Ваші дії у
 відповідних органах.

Одночасно повідомляю, що при покупці мені не видано товарного чеку (іншого документа,
 що засвідчує факт купівлі-продажу), чим порушено мої права, як споживача.
 (вказати у разі наявності такого факту)

До заяви додається _____
 (назва товару)

“__” _____ 200__ року _____
 (підпис)

Р О З П И С К А

Про отримання заяви та товару

 (прізвище продавця, підписця) _____ (підпис) _____ (дата)

Druk – informacja o wniesionej przez konsumenta skardze skierowany do sprzedawcy.

Źródło: Wołyńska Inspekcja do spraw Ochrony Praw Konsumenta.

W 2014 r. sytuacja konsumentów na Ukrainie uległa radykalnemu pogorszeniu. 31 lipca 2014 Rada Najwyższa Ukrainy przyjęła ustawę Ukrainy w sprawie zmian do Ustawy Ukrainy o budżecie państwa w 2014 r. Artykuł 31 tej ustawy, stwierdza, że kontrole przedsiębiorstw, instytucji i organizacji, z wyjątkiem Państwowej Służby Podatkowej, w okresie od 1 sierpnia do 31 grudnia 2014 r. mogą się odbywać za wyłączną zgodą Rady Ministrów Ukrainy.

Wydaje się, że jako uzasadnienie do przyjętego postanowienia wzięto pod uwagę brak środków w budżecie państwa. Czy i w jaki sposób odbije się to na konsumentach będzie można ocenić w 2015 roku.

Bibliografia

Bybluk M., *Odrodzenie i rozwój oświaty na niepodległej Ukrainie 1991–2010*, Bydgoszcz 2011.

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/83/UE z dnia 25 października 2011 r. w sprawie praw konsumentów, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, Dz.Urz.UE 2011, L 304/64.

Kaczorowska S., Kurzyńska-Lipniewicz A., *Prawne aspekty ochrony konsumenta w Polsce i w Unii Europejskiej*, Legnica 2009.

Konstytucja Ukrainy, <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/ukraina.html>, [data dostępu: 10.10.2014].

Krasnodębska-Tomkiel M., *Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów*, druk nr DDK-076-46/11/KK z 19 kwietnia 2011 r., Warszawa, bp.

Michalczyk L., *Ochrona konsumenta w aspekcie tworzenia prawa konsumenckiego w UE*, „Zeszyty Naukowe” Szkoły Głównej Handlowej, Warszawa 2012, nr 34.

„Uriadowy Kurier”, 13 czerwca 1996, Nr 129–130.

Дудла І. О., *Захист прав споживачів*, Київ 2007.

ЗАКОН УКРАЇНИ Про внесення змін до Закону України „Про захист прав споживачів” Закон от 01.12.2005 № 3161-IV.

Підсумки роботи відділу захисту прав споживачів у сфері внутрішньої торгівлі, послуг, реклами та розгляду звернень громадян, <http://www.vol-zah.lutsk.ua/novunu0035.html>, [data dostępu: 12 X 2014].

Права споживачів, http://cpk.org.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=279, [data dostępu: 12.10.2014].

Katarzyna Wiśniewska

studentka, Wyższa Szkoła Handlowa w Radomiu

Straż Graniczna – organizacja i charakterystyka funkcjonowania na przykładzie Nadbużańskiego Oddziału Straży Granicznej

Border Guard – organization and specificity of operating for example of Nadbużański Border Guard Unit

Streszczenie

Prezentowany artykuł poświęcony jest Straży Granicznej jako wyspecjalizowanej formacji zajmującej się bezpieczeństwem państwa, ze szczególnym uwzględnieniem Nadbużańskiego oddziału Straży Granicznej. W pierwszej części artykułu przybliżone zostało znaczenie pojęć „bezpieczeństwo” i „bezpieczeństwo państwa”. Druga część artykułu przedstawia genezę Straży Granicznej, jej organizację, oraz główne zadania, do wykonywania których obowiązana jest Straż Graniczna. Kolejna część prezentowanego artykułu poświęcona jest Nadbużańskiemu Oddziałowi Straży Granicznej. Przedstawiona jest tu struktura organizacyjna oddziału, charakterystyka jego funkcjonowania, lokalna problematyka oddziału. Wyszczególnione są też konkretne efekty pracy funkcjonariuszy. Ostatnia część artykułu to podsumowanie, zawierające wybrane dane statystyczne i przykłady dodatkowej działalności Straży Granicznej.

Summary

Presented article is dedicated to Border Guard as a specialized formation engaged in state safety, with special regard of Nadburzański Border Guard unit. In the first part of the article was defined the meaning of the following terms: “safety” and state safety”. The second part of this article presents the origin of Border Guard, its organization and main tasks, to which Border Guard is being obliged to perform. Further part of presented article is dedicated to Nadburzański Border Guard unit. There is presented the organization structure of the unit, specificity of operating, and the local issue of the unit. There are specified also concrete work effects of officers. The last part of the article is the summary containing selected statistical evidence and additional activity examples of Border Guard's.

Słowa kluczowe: bezpieczeństwo państwa, granica, ochrona granicy, kontrola ruchu granicznego, nielegalna migracja, przemyt, Straż Graniczna

Keywords: state safety, border, border protection, border movement inspection, illegal migration, smuggling, Border Guard

Wstęp

Straż Graniczna to formacja, która ma za zadanie chronić granice państwa, kontrolować ruch graniczny a co za tym idzie zapobiegać nielegalnej migracji. Jest więc instytucją wykonującą zadania dotyczące zapewnienia bezpieczeństwa państwa. Termin bezpieczeństwo wywodzi się z łacińskiego *sine cura*¹ i oznacza stan niezagrożenia, spokoju, pewności. Problemy bezpieczeństwa towarzyszą człowiekowi od początku istnienia ludzkości. Na początku bezpieczeństwo ograniczało się do przetrwania, a w miarę rozwoju cywilizacji potrzeba ta ewoluowała – człowiekowi przestała wystarczać gwarancja przeżycia. Do jego potrzeb dołączyło pragnienie stabilizacji, przewidywalności, rozwoju dobrobytu. Amerykański psycholog, Abraham Maslow potrzebę bezpieczeństwa umieścił na drugim miejscu w swojej piramidzie potrzeb, zaraz za potrzebami fizjologicznymi. Wnioskujemy więc, że bezpieczeństwo jest to jedna z podstawowych potrzeb człowieka, jak i społeczeństwa. Bezpieczeństwo jest to więc stan braku zagrożenia, stan spokoju i pewności. W sensie dynamicznym bezpieczeństwo jako działanie to proces osiągania i otrzymywania stanu braku zagrożeń i swobody działania. Jerzy Stańczyk w swojej książce „Współczesne pojmowanie bezpieczeństwa”, dość trafnie ujmuje to jednym zdaniem – „Bezpieczeństwo jest naczelną potrzebą człowieka i grup społecznych, a zarazem najważniejszym ich celem”².

Bezpieczeństwo w sensie podmiotowym dzielimy na narodowe (państwowe) i międzynarodowe (wewnętrzne i zewnętrzne). Z przedmiotowego punktu widzenia wyróżniamy bezpieczeństwo społeczne, polityczne, militarne, gospodarcze, ekologiczne, ideologiczne, informacyjne, publiczne, geograficzne. Pod względem przestrzennym dzielimy bezpieczeństwo na lokalne, subregionalne, regionalne, ponadregionalne, globalne. Ze względu na czas wyróżniamy stan bezpieczeństwa (braku bezpieczeństwa) i proces bezpieczeństwa, czyli zapewnienie możliwości przetrwania i swobody realizacji własnych interesów danego podmiotu, w konkretnych warunkach. Ze względu na sposób zorganizowania wyróżniamy bezpieczeństwo indywidualne i sojusze. Istnieje kilka definicji bezpieczeństwa państwa. W Słowniku wydanym przez Akademię Obrony Narodowej czytamy, że bezpieczeństwo państwa to stan uzyskany w wyniku zorganizowanej ochrony i obrony przed możliwymi zagrożeniami, wyrażony stosunkiem potencjału obronnego do skali zagrożeń³. Bezpieczeństwo państwa odzwierciedla stan jego stabilności wewnętrznej, suwerenności oraz występowanie zagrożeń egzystencji i rozwoju społeczeństwa. Straż Graniczna jest jedną z formacji, mających na celu zapewnienie spokojnego bytu obywatelom i prawidłowego funkcjonowania państwa.

¹ bez opieki

² J. Stańczyk, *Współczesne pojmowanie bezpieczeństwa*. Instytut Studiów Politycznych PAN, Warszawa 1996, s. 18.

³ Praca zbiorowa, *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*. AON, Warszawa 2002, s. 14.

Organizacja i funkcjonowanie Straży Granicznej

Straż Graniczna to jednolita, umundurowana i uzbrojona formacja o charakterze policyjnym. Straż Graniczna została powołana na mocy Ustawy z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej⁴, a funkcjonowanie rozpoczęła 16 maja 1991 roku. Straż Graniczna przejęła zadania ochrony granicy i kontroli ruchu granicznego, od zajmujących się tym do 1991 roku Wojsk Ochrony Pogranicza. Podyktowane to było zmianami politycznymi w naszym kraju, a co za tym szło – zmianą charakteru polskiej granicy, która z bariery politycznej zmieniła się w granicę wyznaczającą terytorium demokratycznego państwa i jego obszar ekonomiczny. Straż Graniczna jest organem podległym Ministrowi Spraw Wewnętrznych. Na czele Straży Granicznej stoi Komendant Główny Straży Granicznej, który jest centralnym organem administracji rządowej. Komendanta Głównego SG powołuje i odwołuje Prezes Rady Ministrów, na wniosek Ministra Spraw Wewnętrznych. Od 24 października 2007 roku funkcję tę sprawuje gen. dyw. SG Dominik Tracz. Terenowymi organami Straży granicznej są komendanci oddziałów SG oraz komendanci placówek i dywizjonów SG. W skład Straży Granicznej wchodzi trzynaście oddziałów, w tym trzy ośrodki szkoleniowe. Są to:

1. Komenda Główna Straży Granicznej
2. Nadwiślański Oddział Straży Granicznej
3. Warmińsko-Mazurski Oddział Straży Granicznej
4. Podlaski Oddział Straży Granicznej
5. Nadbużański Oddział Straży Granicznej
6. Bieszczadzki Oddział Straży Granicznej
7. Śląsko-Małopolski Oddział Straży Granicznej
8. Nadodrzański Oddział Straży Granicznej
9. Morski Oddział Straży Granicznej
10. Centralny Ośrodek Szkolenia Straży Granicznej
11. Centrum Szkolenia Straży Granicznej
12. Ośrodek Szkoleń Specjalistycznych Straży Granicznej
13. Karpacki Ośrodek Wsparcia Straży Granicznej.

W skład terenowych jednostek Straży Granicznej wchodzi 97 placówek i 72 przejścia graniczne. Dla porównania w roku 2003 funkcjonowały 83 strażnice, 72 graniczne placówki kontrolne i 251 przejść granicznych. Stopniowa likwidacja placówek terenowych SG jest związana z przystąpieniem Polski do strefy Schengen, czego rezultatem było zniesienie kontroli na granicach wewnętrznych tego obszaru (zachodnia i południowa granica kraju), przy jednoczesnym zastosowaniu środków uszczelniających granicę zewnętrzną strefy Schengen (grani-

⁴ Dz. U. 2011, nr 116, poz. 675.

ca wschodnia Polski), takich jak np. regulacje wizowe, czy zaostrzone procedury kontrolne. Wnioskując można stwierdzić, że wschodnia granica Polski stała się jednocześnie granicą Unii Europejskiej i tam obecnie skupiona jest w głównej mierze działalność Straży Granicznej dotycząca fizycznej ochrony granicy i kontroli ruchu granicznego. Funkcjonariuszom, którzy wykonywali swoje obowiązki na granicy wewnętrznej strefy Schengen, po zniesieniu tam kontroli powierzono zadania na terenie całego kraju. W wyniku nowelizacji ustawy Straż Graniczna uzyskała uprawnienia operacyjne i w ramach jej struktur powołano w 2001 r. pion operacyjno-śledczy, kierowany przez Zarząd Operacyjno-Śledczy Komendy Głównej Straży Granicznej. Komórkami organizacyjnymi Straży Granicznej są również strzeżone ośrodki dla cudzoziemców w Białymstoku, w Kętrzynie, w Przemyśle, w Białej Podlaskiej, w Lesznowoli i w Krośnie Odrzańskim.

Podstawowe zadania Straży Granicznej reguluje ustawa⁵ i należą do nich:

1. ochrona granicy państwowej na lądzie i morzu
2. organizowanie i dokonywanie kontroli ruchu granicznego
3. zapobieganie i przeciwdziałanie nielegalnej migracji
4. wydawanie zezwoleń na przekraczanie granicy państwowej, w tym wiz
5. rozpoznawanie, zapobieganie i wykrywanie przestępstw i wykroczeń oraz ściganie ich sprawców (szczególnie dotyczących legalnego przekraczania granicy państwowej i związanych z przekraczaniem granicy; skarbowych; związanych z przemieszczaniem przez granicę państwową towarów; przemieszczaniu przedmiotów określonych w przepisach o broni i amunicji, o materiałach wybuchowych, o ochronie dóbr kultury, o narodowym zasobie archiwalnym, o przeciwdziałaniu narkomanii; przestępstw i wykroczeń określonych odrębnymi przepisami o cudzoziemcach; przestępstw przeciwko bezpieczeństwu powszechnemu i bezpieczeństwu w komunikacji, pozostających w związku z wykonywaniem komunikacji lotniczej; przestępstw popełnionych przeciwko funkcjonariuszom Straży Granicznej i w związku z wykonywaniem przez nich czynności służbowych)
6. zapewnienie bezpieczeństwa w komunikacji międzynarodowej i porządku publicznego w zasięgu terytorialnym przejścia granicznego i w strefie nadgranicznej (z zakresie właściwości Straży Granicznej).

Do zadań Straży Granicznej należy też kontrola legalności pracy wykonywanej przez cudzoziemców i prowadzonej przez nich działalności gospodarczej.

⁵ Ustawa z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (Dz.U. 2011 r., nr 116, poz. 675).

Organizacja Nadbużańskiego Oddziału Straży Granicznej

Nadbużański Oddział Straży Granicznej w Chełmie⁶ został powołany do działania 30 kwietnia 1991 roku, mocą zarządzenia Komendanta Głównego Straży Granicznej. 16 maja 1991 r. Straż Graniczna przejęła od Wojsk Ochrony Pogranicza ochronę granicy państwowej RP i kontrolę ruchu granicznego. NOSG został przydzielony do ochrony odcinek granicy o długości 457 km 640 m. Pierwszym Komendantem NOSG został powołany 11 kwietnia 1991 r. płk dypl. Józef Biedroń. NOSG został nadany sztandar i imię „27 Wołyńskiej Dywizji Armii Krajowej”. W chwili utworzenia w skład NOSG wchodziło 8 strażnic i 4 graniczne placówki kontrolne. Kolejnymi Komendantami NOSG zostali gen.bryg. SG Marek Dominiak, płk SG Wiesław Świetosławski, płk.SG Marian Pogoda, gen. bryg. SG Jarosław Frączyk. Obecnie funkcję Komendanta NOSG pełni płk. SG Waldemar Skarbek. W skład kierownictwa NOSG wchodzi również Zastępcą Komendanta ds. granicznych mjr SG Tomasz Zybiński i Zastępcą Komendanta ds. logistycznych płk SG Janusz Gąsiorowski. Komenda NOSG ma swoją siedzibę w Chełmie. Komórki organizacyjne komendy to Wydział Graniczny, Wydział Operacyjno-Śledczy, Wydział do Spraw Cudzoziemców, Wydział Koordynacji Działań, Wydział Łączności i Informatyki, Wydział Kadr i Szkolenia, Pion Głównego Księgowego, Wydział Techniki i Zaopatrzenia, Wydział Zabezpieczenia Działań, Wydział Ochrony Informacji, Wydział Kontroli i Audytu Wewnętrznego, Służba Zdrowia Nadbużańskiego Oddziału Straży Granicznej z siedzibą w Chełmie, Wydział Analiz, Informacji i Współpracy Międzynarodowej. W Komendzie NOSG funkcjonuje też Zespół Stanowisk Samodzielnych, w skład którego wchodzi radca prawny i kapelan.

NOSG ochrania granicę państwową o łącznej długości odcinka 467 km 570 m, w tym z Republiką Białoruś 171 km 310 m i z Ukrainą 296 km 260 m. Na długości 399 km 80 m linia granicy państwowej przebiega na rzece Bug. Na długości 68 km 490 m linia granicy państwowej przebiega lądem. W skład służbowego obszaru działania NOSG wchodzi rejon woj. lubelskiego oraz powiat łosicki wchodzący w skład województwa mazowieckiego.

W skład NOSG wchodzi 20 placówek – 7 na granicy z Białorusią, 11 na granicy z Ukrainą oraz 2 w głębi kraju. Placówki NOSG:

1. PSG Janów Podlaski – obszar działalności placówki obejmuje teren woj. mazowieckiego i lubelskiego. Placówka ochrania odcinek granicy z Białorusią. Na terenie ochranianym przez tę placówkę znajduje się Park Krajobrazowy – Podlaski Przełom Bugu. Komendantem placówki w Janowie Podlaskim jest ppłk SG Małgorzata Tarasiuk.

⁶ zwany dalej NOSG

2. PSG Bohukały ochrania odcinek granicy z Białorusią. Komendantem tej placówki jest ppłk SG Andrzej Tarasiuk.

3. PSG Terespol ochrania odcinek granicy z Białorusią. Placówce w Terespolu podlegają trzy przejścia graniczne – drogowe w Terespolu przeznaczone dla pojazdów samochodowych i autobusów, kolejowe w Terespolu (ruch osobowo-towarowy), oraz drogowe w Kukurykach przeznaczone dla samochodów ciężarowych, które połączone jest drogą celną z nowoczesnym terminalem samochodowym w Koroszczynie. Terminal ten jest przeznaczony do dokonywania kontroli celnych, sanitarnych, weterynaryjnych i fitosanitarnych. Komendantem placówki w Terespolu jest ppłk SG Artur Barej.

4. PSG Kodeń ochrania odcinek granicy z Białorusią. Komendantem tej placówki jest kpt. SG Sławomir Klekotka.

5. PSG Sławatycze ochrania odcinek granicy z Białorusią. Placówce podlega drogowe przejście graniczne w Sławatyczach, które posiada status przejścia międzynarodowego dla ruchu osobowego z wyłączeniem autobusów. Na mocy porozumienia szefów służb granicznych Polski i Białorusi w 2013 roku zostało wprowadzone czasowe rozszerzenie ruchu o charakterze pilotażowym. Rozszerzenie ruchu obejmuje ruch autobusów i pojazdów o dopuszczalnej masie całkowitej do 7,5 tony, a jego celem jest równomierne rozłożenie ruchu osobowego oraz ruchu pojazdów ciężarowych w poszczególnych przejściach granicznych na polsko-białoruskim odcinku granicy. Komendantem placówki jest ppłk SG Artur Rapa.

6. PSG Dołhobrody ochrania odcinek granicy z Białorusią. Wzdłuż linii granicznej przebiega szlak turystyczny, a teren działania placówki jest częścią Parku Krajobrazowego Doliny Bugu. Komendantem placówki jest mjr SG Piotr Stupka.

7. PSG Włodawa ochrania odcinek granicy z Białorusią. Na wysokości znaku granicznego nr 1123 stykają się granice Polski, Białorusi i Ukrainy. Przez obszar działalności placówki prowadzi wiele szlaków turystycznych, np. szlak ostatnich walk Korpusu Ochrony Pogranicza. Komendantem placówki jest ppłk SG Janusz Wólczyński.

8. PSG Zbereże ochrania odcinek granicy z Ukrainą. Komendantem placówki jest ppłk SG Zbigniew Kosz.

9. PSG Wola Uhruska ochrania odcinek granicy z Ukrainą. Komendantem placówki jest mjr SG Grzegorz Niewiadomski.

10. PSG Dorohusk ochrania odcinek granicy z Ukrainą. Placówka obsługuje dwa przejścia graniczne – drogowe i kolejowe w Dorohusku. Drogowe przejście graniczne posiada status przejścia międzynarodowego dla ruchu osobowego i towarowego bez ograniczeń. Przejście kolejowe obsługuje ruch osobowy i towarowy. W grudniu 2004 r. utworzono Punkt Konsultacyjny Dorohusk–Jagodzin. W punkcie konsultacyjnym udzielane są informacje dotyczące dokumentów uprawniających cudzoziemców do wjazdu i przebywania na terytorium RP, jakie sankcje grożą cudzoziemcowi za pobyt lub podjęcie pracy wbrew przepisom, jakie

warunki musi spełnić cudzoziemiec podejmujący pracę lub działalność gospodarczą na terytorium RP, jakie są zasady poruszania się i pobytu na terytorium państw strefy Schengen. Komendantem placówki w Dorohusku jest ppłk SG Andrzej Kaliński.

11. PSG Skryhiczyn ochrania odcinek granicy z Ukrainą. Komendantem placówki jest ppłk SG Dariusz Łopocki.

12. PSG Horodło ochrania odcinek granicy z Ukrainą. Komendantem placówki jest ppłk SG Marek Wrona.

13. PSG Hrubieszów ochrania odcinek granicy z Ukrainą. Placówce podlega graniczne przejście drogowe w Zosinie (ruch osobowy bez ograniczeń) i przejście kolejowe w Hrubieszowie. Przejście kolejowe posiada status przejścia międzynarodowego dla ruchu osobowo-towarowego, jednak teraz jest to przejście o charakterze wyłącznie towarowym. Cechą charakterystyczną tego przejścia jest jeden system transportowy – linia szerokotorowa. Najczęściej odprawiane są transporty towarów niebezpiecznych, rud żelaza, drewna, węgla i nawozów mineralnych. Komendantem placówki jest kpt. SG Mariusz Kulczyński.

14. PSG Kryłów ochrania odcinek granicy z Ukrainą. Komendantem placówki jest kpt. SG Dariusz Podo.

15. PSG Dołhobyczów ochrania odcinek granicy z Ukrainą. Placówce podlega przejście graniczne Dołhobyczów–Uhrynów przeznaczone dla ruchu osobowego. Jest to jedno z najnowocześniejszych przejść na granicy zewnętrznej UE, pod względem rozwiązań organizacyjnych i architektonicznych. Komendantem placówki jest ppłk SG Andrzej Bielecki.

16. PSG Chłopiatyn ochrania odcinek granicy z Ukrainą. Komendantem placówki jest kpt. SG Grzegorz Buczek.

17. PSG Lubycza Królewska ochrania odcinek granicy z Ukrainą. Komendantem placówki jest ppłk SG Jacek Kozak.

18. PSG Hrebenne ochrania odcinek granicy z Ukrainą. Placówce podlegają dwa przejścia graniczne – drogowe i kolejowe w Hrebennem. Przejście drogowe przeznaczone jest dla samochodów osobowych, autobusów i samochodów ciężarowych. Przejście kolejowe jest obecnie nieczynne, gdyż PKP Przewozy Regionalne w Warszawie zawiesiły kursowanie jedyne pociągu relacji Warszawa–Rawa Ruska. Komendantem placówki jest ppłk SG Leszek Surmacz.

19. PSG Lublin jest odrębną jednostką realizującą zadania w głębi kraju. Do jej zadań należą takie czynności jak np. kontrola legalności pobytu i zatrudnienia cudzoziemców czy zwalczanie przestępczości w środowisku cudzoziemców. Placówce w Lublinie podlega Lotnicze Przejście Graniczne w Świdniku k/ Lublina oraz Grupa Zamiejscowa w Zamościu. Komendantem placówki jest ppłk SG Piotr Dumicz.

20. PSG Biała Podlaska to druga placówka NOSG działająca w głębi kraju. Komórka organizacyjną placówki jest Strzeżony Ośrodek dla Cudzoziemców w Białej Podlaskiej. Komendantem placówki jest ppłk SG Wojciech Rogowski.

Charakterystyka działalności Nadbużańskiego Oddziału Straży Granicznej

NOSG w swojej działalności wykonuje zadania wynikające z przepisów prawa krajowego oraz wspólnotowego. Dokumentem, który określa jednolite zasady działalności Służb Granicznych jest Kodeks Graniczny Schengen – Rozporządzenie (WE) nr 562/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 marca 2006 r. Straż graniczna w zakresie swojej działalności współpracuje z podmiotami zagranicznymi – swoimi odpowiednikami, wchodzi w skład Europolu i korzysta z Systemu Informacyjnego Schengen (SIS). W bazie danych SIS przechowywane są informacje dotyczące osób poszukiwanych, niejawnie nadzorowanych i objętych zakazem wstępu na teren UE.

Wejście Polski do strefy Schengen wprowadziło utrudnienia w ruchu granicznym między Polską a wschodnimi sąsiadami. Zmiany te są widoczne w statystykach sporządzanych przez Straż Graniczną. Liczba osób zatrzymanych za przekroczenie granicy państwowej wbrew przepisom lub usiłowanie przekroczenia wyniosła w 2014 r. 352 osoby na granicy z Białorusią i 1142 na granicy z Ukrainą. Dla porównania w roku 2007 było to 131 osób na granicy z Białorusią i 881 osób na granicy z Ukrainą. Liczba osób przekazanych i wydalonych⁷ wyniosła w 2007 roku 211 osób z Białorusi oraz 1914 z Ukrainy. W roku 2014 było to już 950 osób z Białorusi i 5144 z Ukrainy. Liczby te wyraźnie obrazują zmiany, jakie spowodowało zaostrożenie kontroli granicznych po wstąpieniu Polski do Strefy Schengen. Straż graniczna poza kontrolą ruchu paszportowego zajmuje się również obsługą Małego Ruchu Granicznego. Umowę o zasadach małego ruchu granicznego między Polską a Ukrainą zawarli w Kijowie w 2008 roku Rząd RP i Gabinet Ministrów Ukrainy⁸. Mały ruch graniczny to regularne przekraczanie granicy między Polską a Ukrainą przez mieszkańców strefy przygranicznej. Odbywa się on na podstawie specjalnego zezwolenia na przekraczanie granicy i ma na celu ułatwienie pobytu po drugiej stronie granicy w celach turystycznych, rodzinnych czy w związku z kontaktami biznesowymi.

⁷ za przekroczenie granicy państwowej wbrew przepisom i w trybie administracyjnym – przeterminowany pobyt, nielegalna praca itp.

⁸ Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Gabinetem Ministrów Ukrainy o zasadach małego ruchu granicznego, podpisana w Kijowie dnia 28 marca 2008 roku, oraz Protokół, podpisany w Warszawie dnia 22 grudnia 2008 roku, między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Gabinetem Ministrów Ukrainy o zmianie Umowy między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Gabinetem Ministrów Ukrainy o zasadach małego ruchu granicznego, podpisanej w Kijowie dnia 28 marca 2008 roku (Dz. U. 2009 nr 103, poz. 858)

Ważnym problemem dotyczącym granic jest przemysł towarów. W 2014 roku funkcjonariusze NOSG ujawnili przemysł towarów o wartości 11201965,22 zł na granicy z Białorusią i 19247941, 35 na granicy z Ukrainą. Przez granice polsko-białoruską najczęściej próbowano przemycać alkohol, papierosy, olej napędowy i marihuanę. Na granicy polsko-ukraińskiej były to takie towary jak alkohol, papierosy, paliwo i pojazdy. Inne towary, których przemysł udaje się udaremnić funkcjonariuszom NOSG to cała gama narkotyków, dopalacze, zegarki, skóry, środki ochrony roślin, amunicja czy biżuteria. Od początku 2015 roku funkcjonariusze NOSG zatrzymali kradzione pojazdy o łącznej wartości 3 mln zł. Jednym z nich było auto marki BMW o wartości 350 tys. zł., którego wywóz z Polski uniemożliwili funkcjonariusze na przejściu granicznym w Dorohusku 11 marca. Funkcjonariusze NOSG udaremniili w 2015 roku przemysł różnych towarów – papierosów, bursztynu, leków, pestycydów czy dodatków krawieckich ale przemysłem, z który funkcjonariusze zapamiętają chyba na długo, była próba przewiezienia przez granicę w walizce obywatelki Rosji, której to próby podjął się obywatel Francji. W pracy funkcjonariuszy NOSG zdarzają się też zadania, w których nie muszą walczyć z przestępczością, takie jak organizacja zawodów strzeleckich dla młodzieży szkolnej czy udział w akcjach charytatywnych.

Podsumowanie

Straż graniczna jest formacją, której na co dzień zajmuje się ochroną granic państwa, a co za tym idzie jego bezpieczeństwa. Do obowiązków funkcjonariuszy należą takie zadania jak przeciwdziałanie zagrożeniom terrorystycznym czy zapobieganie nielegalnemu transportowi substancji chemicznych i materiałów promieniotwórczych. Funkcjonariusze Straży Granicznej są bez przerwy narażeni na niebezpieczeństwo. Wielu z nich traci zdrowie a nawet życie podczas wykonywania obowiązków służbowych. Dlatego ważne jest, by formacja ta była wyposażona w nowoczesny sprzęt oraz najnowsze techniki informatyczne.

Bibliografia

- Grochowski L., *Straż Graniczna w aspekcie układu z Schengen*, „Zeszyty Naukowe WSOWL” 2011, nr 3 (161).
- Magierek D., *Rola straży Granicznej w zapewnieniu bezpieczeństwa Polski (1990–2004)*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2011.
- Maksimczuk A., Sidorowicz L., *Ochrona granic i obsługa ruchu granicznego*, LexisNexis, Warszawa 2007.
- Misiuk A., *Administracja porządku i bezpieczeństwa publicznego*, WAiP, Warszawa 2008.

Pokruszyński W., *Współczesne Bezpieczeństwo Narodowe (Podręcznik Akademicki)*, Wydawnictwo WSGE, Józefów 2009.

Rozporządzenie (WE) NR 562/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 marca 2006 r. ustanawiające wspólnotowy kodeks zasad regulujących przepływ osób przez granice (kodeks graniczny Schengen).

Stańczyk J., *Współczesne pojmowanie bezpieczeństwa*, Instytut Studiów Politycznych PAN, Warszawa 1996.

Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Gabinetem Ministrów Ukrainy o zasadach małego ruchu granicznego, podpisana w Kijowie dnia 28 marca 2008 roku, oraz Protokół, podpisany w Warszawie dnia 22 grudnia 2008 roku, między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Gabinetem Ministrów Ukrainy o zmianie Umowy między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Gabinetem Ministrów Ukrainy o zasadach małego ruchu granicznego, podpisanej w Kijowie dnia 28 marca 2008 roku (Dz. U. 2009 nr 103, poz. 858).

Ustawa z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (Dz. U. 2011 nr 116, poz. 675).

Witkowski P., Polska w porozumieniu Schengen – spostrzeżenia i opinie z pogranicza, *Barometr Regionalny* 2009, nr 2 (16).

NETOGRAFIA

<http://www.strazgraniczna.pl/wps/portal>.

<http://www.nadbuzanski.strazgraniczna.pl/>.

<https://www.msz.gov.pl/>.

mgr Ewelina Zieniuk-Cupryn

Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie

Zadania Samorządu Terytorialnego w zwalczaniu skutków klęsk żywiołowych

Tasks of Local Government in combating the effects of natural disasters

Streszczenie

Bezpieczeństwo funkcjonowania jest jedną z najważniejszych potrzeb człowieka jako jednostki, jak również jako części składowej określonej wspólnoty. Współczesne społeczeństwo, bez względu na to czy jest społecznością lokalną, państwową czy międzynarodową jest narażone na różnego rodzaju zagrożenia. Również te niezależne od woli człowieka, powstałe na wskutek zdarzeń atmosferycznych. Analiza różnorodnych regulacji prawnych dotyczących zadań administracji samorządowej w kwestii zwalczania skutków klęsk żywiołowych, pozwala na postawienie tezy iż rola samorządu terytorialnego w kwestii usuwania skutków zdarzeń noszących miano klęski żywiołowej, jest bardzo ważna. Pomimo licznych przemian ustrojowych ostatniego dwudziestolecia to organy administracji samorządowej pozostają w dalszym ciągu odpowiedzialne za infrastrukturę lokalną i jej odbudowę w przypadku wystąpienia klęski żywiołowej. Jednostki samorządu terytorialnego poprzez obowiązki które posiadają oraz dzięki współpracy z licznymi jednostkami i służbami mundurowymi mają znaczny wpływ na kształtowanie bezpieczeństwa lokalnej społeczności.

Summary

Operational safety is one of the most important human needs as individuals and as a component of a particular community. Modern society, regardless of whether it is the local community, state or international is exposed to different risks. Also, these independent of the will of man, arising as a result of weather events. Analysis of various regulations on the tasks of local government administration in the fight against the effects of natural disasters, allows you to put forward the thesis that the role of local government in terms of disaster events bearing the name of a natural disaster, it is very important. Despite numerous political transformations of the last two decades, a local government authorities are still responsible for local infrastructure and its reconstruction in the event of a disaster. Local government units through the obligations that have and thanks to the cooperation of many individuals and uniformed services have a significant impact on the safety of the local community.

Słowa kluczowe: klęska żywiołowa, klęska naturalna, awaria techniczna, stan kryzysowy, jednostki samorządu terytorialnego

Keywords: natural disaster, technical failure, a state of emergency, local government units

Wprowadzenie

Podstawowym motywem działalności ludzkiej było i jest dążenie do uniezależnienia się od częstej zmienności zjawisk naturalnych. Działanie współczesnych społeczeństw coraz częściej staje się zależne od dużej ilości powiązanych ze sobą systemów (infrastruktur) technicznych i organizacyjnych. Powiązania naszego codziennego życia z tymi systemami jest bardzo duże. Niejednokrotnie nie jesteśmy świadomi ich znaczenia. Rozwój techniki oraz różnorodnych technologii przyczynił się do uzyskania przez społeczeństwo określonych i wydawałoby się, że stabilnych, warunków życia. Mimo to właśnie w dzisiejszych czasach coraz bardziej zauważamy, że współczesny człowiek, poniekąd uzależniony od wytworzonych przez siebie systemów, jest coraz bardziej nieodporny, a wręcz wrażliwy, na zakłócenia w ich działaniu. Zjawiska naturalne, są w dalszym ciągu zagrożeniem dla człowieka.

Także awarie i katastrofy, które wynikają z niedoskonałości zastosowanych rozwiązań technicznych lub organizacyjnych, mogą generować zagrożenia na ogromną skalę. Właściwym jest więc twierdzić iż realne jest wystąpienie niechcianych i niezamierzonych skutków ubocznych cywilizacyjnego rozwoju. Współcześnie możemy zaobserwować rosnącą liczbę złożonych zagrożeń. Przyczyną tych zjawisk może być zarówno natura, jak i działalność człowieka, bądź też jedno i drugie. Wykrywanie zagrożeń i budowanie nowych systemów ograniczających, jest procesem realizowanym stale. Każde z państw tworzy swoje własne systemy bezpieczeństwa, przypisując swoim wewnętrznym strukturom określone zadania w tym zakresie. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej¹ w art. 5 stwierdza, m. in., że Rzeczpospolita Polska zapewnia bezpieczeństwo obywateli. Tak więc zadania z zakresu szeroko rozumianego zapewnienia bezpieczeństwa, dla organów władzy poszczególnych szczebli, jednostek organizacyjnych czy instytucji, określają odpowiednie ustawy i rozporządzenia. Celem niniejszej pracy jest w znacznej mierze problematyka zarządzania kryzysowego w gminie, ze szczególnym uwzględnieniem zwalczania skutków klęsk żywiołowych.

Klęska żywiołowa

Według Ustawy z dnia 18 kwietnia 2002 roku o stanie klęski żywiołowej za klęskę żywiołową uważa się katastrofę naturalną lub awarię techniczną, których skutki zagrażają życiu lub zdrowiu dużej liczby osób, mieniu w wielkich rozmiarach bądź środowisku na znacznych obszarach, a pomoc i ochrona mogą być skutecznie podjęte tylko przy pomocy nadzwyczajnych środków przy współdziałaniu różnych organów².

¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 2009 r., nr 114, poz. 946).

² Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 roku o stanie klęski żywiołowej (Dz.U. z 2014, poz. 333).

Klęską naturalną jest zdarzenie powiązane z działalnością sił natury, w znacznej mierze są to wyładowania atmosferyczne, wstrząsy sejsmiczne, silne wiatry, intensywne opady atmosferyczne, długotrwałe występowanie ekstremalnych temperatur, osuwiska ziemi, pożary, susze, powodzie, zjawiska lodowe na rzekach i morzu oraz jeziorach i zbiornikach wodnych, masowe występowanie szkodników, chorób roślin lub zwierząt albo chorób zakaźnych ludzi albo też działanie innego żywiołu³.

Za awarię techniczną uważa się gwałtowne, nieprzewidziane uszkodzenie lub zniszczenie obiektu budowlanego, urządzenia technicznego lub systemu urządzeń technicznych powodujące przerwę w ich używaniu lub utratę ich właściwości⁴.

Podstawowe przepisy prawne w zakresie zwalczania skutków klęsk żywiołowych zawierają:

1. Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 roku o stanie klęski żywiołowej⁵,
2. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie województwa⁶,
3. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym⁷,
4. Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym⁸,
5. Ustawa z dnia 24 czerwca 2010 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi z maja i czerwca 2010 r.⁹,
6. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹⁰,
7. Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego¹¹,
8. Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych¹²,
9. Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane¹³,
10. Ustawa z dnia 24 czerwca 2010 roku o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi z 2010 r.¹⁴,

³ <http://pomoc.lodzkie.eu>.

⁴ <http://www.ekologia.pl>.

⁵ Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 roku o stanie klęski żywiołowej (Dz. U. z 2014, poz. 333).

⁶ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie województwa (Dz. U. z 2015, poz. 1392).

⁷ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2015 r., poz. 1445).

⁸ Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594).

⁹ Ustawa z dnia 24 czerwca 2010 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi z maja i czerwca 2010 r. (Dz. U. 2010 nr 123, poz. 835).

¹⁰ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 885).

¹¹ Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2015, poz. 513).

¹² Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 907).

¹³ Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2013 r., poz. 1409).

¹⁴ Ustawa z dnia 24 czerwca 2010 roku o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi z 2010 r. (Dz. U. 2010 nr 123, poz. 835).

11. Ustawa o szczególnych zasadach odbudowy, remontów i rozbiórek obiektów budowlanych zniszczonych lub uszkodzonych w wyniku działania żywiołu z dnia 11 sierpnia 2001 r.¹⁵,
12. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 3 grudnia 2002 roku w sprawie sposobu tworzenia gminnego zespołu reagowania, powiatowego i wojewódzkiego zespołu reagowania kryzysowego oraz Rządowego Zespołu Koordynacji Kryzysowej i ich funkcjonowania¹⁶,
13. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 4 stycznia 2011 r. w sprawie gmin, w których stosuje się szczególne zasady odbudowy, remontów i rozbiórek obiektów budowlanych zniszczonych lub uszkodzonych w wyniku działania żywiołu, a także szczególne zasady zagospodarowania terenów oraz zasady i tryb nabywania nieruchomości, w związku z osunięciem ziemi¹⁷.

W świetle przepisów za klęskę żywiołową uznaje się zdarzenia takie jak:

1. Powódź – czyli szkody powstałe na skutek zalania terenów w następstwie podniesienia się poziomu wód płynących i stojących, zalania terenów wskutek deszczu nawalnego, spływu wód po zboczach lub stokach na terenach górskich i podgórskich.
2. Huragan – oznaczają szkody powstałe w wyniku działania wiatru o prędkości nie mniejszej niż 24 m/s, którego działanie wyrządza masowe szkody; pojedyncze szkody uważa się za spowodowane przez huragan, jeżeli w najbliższym sąsiedztwie stwierdzono działanie huraganu.
3. Deszcz nawalny – są to szkody powstałe wskutek deszczu o współczynniku wydajności co najmniej 4; zjawisko to obowiązkowo winno być potwierdzone przez Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej.
4. Obsunięcie się ziemi – oznaczają szkody spowodowane przez zapadanie się ziemi oraz usuwanie się ziemi, z tym że za szkody spowodowane przez:
 - a) zapadanie się ziemi – uważa się szkody powstałe wskutek obniżenia się terenu z powodu zaważenia się podziemnych wolnych przestrzeni w gruncie;
 - b) usuwanie się ziemi – uważa się szkody powstałe wskutek ruchów ziemi na stokach.

¹⁵ Ustawa o szczególnych zasadach odbudowy, remontów i rozbiórek obiektów budowlanych zniszczonych lub uszkodzonych w wyniku działania żywiołu z dnia 11 sierpnia 2001 r. (Dz. U. z 2010 r., nr 149, poz. 996).

¹⁶ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 3 grudnia 2002 roku w sprawie sposobu tworzenia gminnego zespołu reagowania, powiatowego i wojewódzkiego zespołu reagowania kryzysowego oraz Rządowego Zespołu Koordynacji Kryzysowej i ich funkcjonowania (Dz. U. 2002 nr 215, poz. 1818).

¹⁷ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 4 stycznia 2011 r. w sprawie gmin, w których stosuje się szczególne zasady odbudowy, remontów i rozbiórek obiektów budowlanych zniszczonych lub uszkodzonych w wyniku działania żywiołu, a także szczególne zasady zagospodarowania terenów oraz zasady i tryb nabywania nieruchomości, w związku z osunięciem ziemi (Dz. U. z 2011 nr 5, poz. 14).

5. Grad – oznaczają szkody powstałe wskutek opadu atmosferycznego składającego się z bryłek lodu.
6. Lawinę – oznaczają szkody powstałe wskutek gwałtownego zsuwania się lub staczania ze zboczy górskich lub podgórskich mas śniegu, lodu, skał, kamieni, ziemi lub błota¹⁸.

Stan klęski żywiołowej może zostać wprowadzony na obszarze który został dotknięty klęską żywiołową ale również na obszarze na którym wystąpiły bądź mogą wystąpić skutki owej klęski. Stan ten wprowadzany jest przez Radę Ministrów w drodze rozporządzenia na wniosek właściwego Wojewody lub z własnej inicjatywy. Stan klęski żywiołowej wprowadzany jest na z góry określony czas, potrzebny do zapobieżenia bądź całkowitego usunięcia skutków klęski żywiołowej. Okres stanu klęski żywiołowej nie może być jednak dłuższy niż 30 dni. Przedłużenie trwania stanu klęski żywiołowej może nastąpić jedynie w drodze rozporządzenia wydanego przez Radę Ministrów i zatwierdzonego przez Sejm¹⁹.

W rozporządzeniu wprowadzającym stan klęski żywiołowej na danym obszarze muszą zostać określone przyczyny jego wprowadzenia, data i dokładny obszar, czas trwania stanu klęski żywiołowej, jak również rodzaje niezbędnych ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela w granicach dopuszczonych ustawą o klęskach żywiołowych.

Wprowadzenie rozporządzenia o stanie klęski żywiołowej na danym obszarze ogłasza się w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej. Ponadto informacje o stanie klęski żywiołowej należy podać do publicznej wiadomości w drodze obwieszczenia właściwego wojewody przez rozplakatowanie miejsc publicznych, oraz w sposób zwyczajowy, odpowiedni dla danego terenu. Do obwieszczenia rozporządzenia, wprowadzającego stan klęski żywiołowej na danym terenie obowiązani są również nadawcy programów telewizyjnych bądź radiowych z regionu w którym ów stan został wprowadzony. Winni oni niezwłocznie i nieodpłatnie podać do publicznej wiadomości informację o wprowadzeniu stanu klęski żywiołowej²⁰.

Prowadzenie działań w czasie trwania klęski żywiołowej

W okresie stanu klęski żywiołowej organy władzy publicznej zobowiązane są do działania według określonych dotychczas struktur organizacyjnych oraz w ramach przysługujących im kompetencji, z zastrzeżeniem przepisów ustawy z dnia 18 kwietnia 2002 roku o stanie klęski żywiołowej²¹.

¹⁸ www.czkw.kielce.uw.gov.pl.

¹⁹ Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 roku o stanie klęski żywiołowej (Dz.U. z 2014, poz. 333).

²⁰ Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 roku o stanie klęski żywiołowej (Dz.U. z 2014, poz. 333).

²¹ Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 roku o stanie klęski żywiołowej (Dz.U. z 2014, poz. 333).

Podczas trwania stanu klęski żywiołowej wszelkimi działaniami prowadzonymi w celu zlikwidowania skutków klęski żywiołowej na szczeblu samorządowym, kierują:

1. Wójt, Burmistrz bądź Prezydent Miasta – jeśli stan klęski żywiołowej został wprowadzony na terenie wyłącznie jednej danej gminy
2. Starosta – wówczas gdy stan klęski żywiołowej wprowadzony został na terenie większym niż jedna gmina podlegająca pod dany powiat.
3. Wojewoda – jeśli stan klęski żywiołowej wprowadzono w więcej niż jednym powiecie danego województwa.

Podczas trwania stanu klęski żywiołowej Wójt, Burmistrz, bądź Prezydent Miasta w którym wprowadzony został stan klęski żywiołowej, kieruje działaniami mającymi na celu usuwanie skutków klęski na wyznaczonym terenie. Zobowiązany jest również do wydawania poleceń wiążących organom jednostek pomocniczych, kierownikom jednostek organizacyjnych utworzonych przez gminę, kierownikom jednostek ochrony przeciwpożarowej działających na obszarze gminy oraz kierownikom jednostek organizacyjnych czasowo przekazanych przez właściwe organy do jego dyspozycji i skierowanych do wykonywania zadań na obszarze gminy²².

Do kompetencji Wójta (Burmistrza, Prezydenta miasta) należy również występowanie do kierowników innych jednostek organizacyjnych działających na obszarze gminy, z wnioskami o podjęcie czynności niezbędnych w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia. W razie odmowy wykonania tych czynności lub ich niewłaściwego wykonywania Wójt (Burmistrz, Prezydent miasta) ma prawo do niezwłocznego zawiadomienia właściwych organów. W zakresie działań w czasie stanu klęski żywiołowej Wójt (Burmistrz, Prezydent miasta) niebędącego miastem na prawach powiatu) podlega bezpośrednio Staroście²³.

W przypadku niezdolności do kierowania bądź też niewłaściwego kierowania działaniami mającymi na celu usuwanie skutków klęski żywiołowej, Wojewoda z inicjatywy własnej lub na wniosek Starosty może zawiesić uprawnienia Wójta (Burmistrza, Prezydenta miasta) w powyższym przypadku Wojewoda jest jednak zobowiązany do wyznaczenia pełnomocnika do kierowania tymi działaniami²⁴.

Jeżeli stanem klęski żywiołowej została objęta więcej niż jedna gmina, działaniom polegającym na usuwaniu skutków klęski żywiołowej kieruje Starosta. Starosta uprawniony jest do wydawania wiążących poleceń Wójtom (Burmistrzom bądź Prezydentom miast), kierownikom jednostek organizacyjnych utworzonych przez powiat, kierownikom powiatowych służb inspekcji i straży, kierownikom jednostek ochrony przeciwpożarowej działających na obszarze powiatu oraz kierownikom jednostek organizacyjnych czasowo przekazanych przez właściwe or-

²² bip.malopolska.pl.

²³ bip.malopolska.pl.

²⁴ bip.malopolska.pl.

gany do jego dyspozycji i skierowanych do wykonywania zadań na obszarze powiatu. Starosta ma również prawo do występowania z wnioskami do kierowników innych jednostek organizacyjnych o wykonanie niezbędnych do usuwania skutków klęski żywiołowej czynności. Tak jak w przypadku uprawnień Wójta (Burmistrza bądź Prezydenta miasta) Starosta również uprawniony jest do zawiadomienia organów nadrzędnych w przypadku odmowy wykonania czynności bądź też ich niewłaściwego wykonania²⁵.

W przypadku gdy stan klęski żywiołowej zostaje wprowadzony na terenie większym niż jeden powiat wówczas organem nadrzędnym, który kieruje działaniami usuwania skutków klęski żywiołowej jest Wojewoda. W czasie trwania stanu klęski żywiołowej, właściwemu Wojewodzie podporządkowane są organy i jednostki organizacyjne administracji rządowej oraz samorządu województwa, a także inne środki przekazane do jego dyspozycji w celu realizacji owych działań na terenie województwa w tym również pododdziały i oddziały Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej²⁶.

W zakresie wykonywanych działań mających na celu usuwanie skutków klęski żywiołowej Wojewoda jest odpowiedzialny i podlega właściwemu Ministrowi. To właśnie Minister w wyjątkowych przypadkach niezdolności Wojewody do kierowania w/w działaniami czy też w przypadku ich niewłaściwego wykonania, znosi uprawnienia kierownicze z Wojewody i wyznacza pełnomocnika do kierowania tymi działaniami²⁷.

W usuwaniu skutków klęski żywiołowej z Wójtem (Burmistrzem, Prezydentem Miasta), Starostą bądź Wojewodą współpracują jednostki właściwe dla obszaru występowania stanu kryzysowego, takie jak:

1. Państwowa Straż Pożarna i inne jednostki ochrony Przeciwpożarowej.
2. Morska Służba Poszukiwania i ratownictwa.
3. Podmioty lecznicze, w tym w szczególności jednostki Państwowego Ratownictwa Medycznego.
4. Urzędy państwowe.
5. Agencje państwowe.
6. Inspekcje państwowe.
7. Różnego rodzaju straże i służby państwowe właściwe dla danego rejonu²⁸.

Wszystkie podmioty państwowe zaangażowane w usuwanie skutków klęski żywiołowej podlegają bezpośredniemu zwierzchnictwu organów właściwych dla rejonu występowania stanu klęski żywiołowej, bądź też wyznaczonego przez organ zwierzchniczy pełnomocnika. Jeżeli użycie powyższych sił i środków jest niewystarczające Minister Obrony Narodowej upoważniony jest do przekazania do dys-

²⁵ bip.malopolska.pl.

²⁶ Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 roku o stanie klęski żywiołowej (Dz.U. z 2014, poz. 333).

²⁷ bip.malopolska.pl.

²⁸ Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 roku o stanie klęski żywiołowej (Dz.U. z 2014, poz. 333).

pozycji właściwego Wojewody na którego terenie występuje stan klęski żywiołowej, pododdziały lub oddziały Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej. W takim przypadku jednak Siły Zbrojne pozostają pod bezpośrednim zwierzchnictwem przełożonych służbowych, wykonując zadania określone przez Wojewodę²⁹.

Jeżeli klęska żywiołowa pozostawiła po sobie dotkliwe skutki, a środki którymi dysponuje odpowiednio Wójt (Burmistrz, Prezydent Miasta), Starosta, Wojewoda, bądź wyznaczony pełnomocnik, są niewystarczające, organ kierowniczy odpowiedni dla danego rejonu w którym stan klęski żywiołowej został wprowadzony, ma możliwość wprowadzenia w danym rejonie, za pomocą zarządzenia albo decyzji, obowiązku świadczeń osobistych i rzeczowych polegających na:

1. Udzielaniu pierwszej pomocy osobom które zostały poszkodowane w wypadkach,
2. Braniu czynnego udziału w akcjach ratowniczych bądź też wykonywaniu innych zadań powierzonych przez osobę kierującą akcją ratowniczą.
3. Pomocy w wykonywaniu określonych prac,
4. Oddaniu do użytkowania na czas stanu klęski żywiołowej posiadanych we własności nieruchomości jak i rzeczy ruchomych,
5. Udostępnieniu posiadanych pomieszczeń do dyspozycji osób ewakuowanych,
6. Użytkowaniu wyznaczonej nieruchomości w sposób określony i korzystaniu z niej w określonym zakresie.
7. Przyjęciu na przechowanie oraz dozoru nad mieniem osób dotkniętych klęską żywiołową,
8. Zabezpieczeniu zwierząt, które są zagrożone, oraz dostarczenie im pokarmu i schronienia,
9. Zabezpieczeniu nasion i roślin, które mogą ulec zniszczeniu,
10. Stawieniu się na warty,
11. Odpowiedniemu zabezpieczeniu posiadanych źródeł wody pitnej oraz udostępnianiu ich osobom ewakuowanym.
12. Zabezpieczaniu dóbr kultury którym grozi niebezpieczeństwo³⁰.

Działania mające na celu usuwanie skutków klęsk żywiołowych na danym terenie, Wójt (Burmistrz, Prezydent Miasta), Starosta bądź Wojewoda, wykonują przy współpracy z odpowiednio: gminnym zespołem reagowania, powiatowym zespołem reagowania, wojewódzkim zespołem reagowania. Zespoły reagowania składają się z osoby kierującej zespołem, jego zastępcy a także poszczególnych grup roboczych, część z nich ma charakter stały część zaś to grupy czasowe. Grupy robocze, które posiadają stały charakter to grupa planowania cywilnego oraz grupa monitorowania, prognoz i analiz. Grupami roboczymi o charakterze czasowym są

²⁹ Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 roku o stanie klęski żywiołowej (Dz.U. z 2014, poz. 333).

³⁰ Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 roku o stanie klęski żywiołowej (Dz.U. z 2014, poz. 333).

zaś: grupa operacji i organizacji działań, grupa zabezpieczenia logistycznego, oraz grupa opieki zdrowotnej i pomocy sanitarno-bytowej³¹.

Kierownika zespołu a także jego zastępcę w zespole reagowania wyznacza Wójt w przypadku gminnego zespołu reagowania, Starosta w przypadku powiatowego zespołu reagowania, oraz Wojewoda w przypadku wojewódzkiego zespołu reagowania. Przewodniczący poszczególnych zespołów reagowania wybierani są spośród osób posiadających specjalistyczne wykształcenie w zakresie ratownictwa, ochrony przeciwpożarowej, inżynierii bezpieczeństwa cywilnego lub zarządzania kryzysowego, zatrudnionych w jednostkach samorządowych gminny, w przypadku gminnego zespołu reagowania, powiatu, gdy wybierani są członkowie powiatowego zespołu reagowania, oraz województwa w przypadku wojewódzkiego zespołu reagowania a także w jednostkach organizacyjnych i jednostkach pomocniczych poszczególnych szczebli samorządu³².

Wójt/ Burmistrz/ Prezydent/ Starosta bądź Wojewoda, w zależności od terenu na którym wystąpiła klęska żywiołowa, zobowiązany jest do natychmiastowego powiadomienia o zaistniałej sytuacji Wojewódzkie Centrum Zarządzania Kryzysowego. Każde zgłoszenie winno zawierać rodzaj klęski żywiołowej a także zakres strat które powstały na skutek klęski. Nie dopuszcza się określania klęską żywiołową innych zdarzeń niż te, które określone zostały mianem klęski żywiołowej w ustawie z dnia 18 kwietnia 2002 roku o stanie klęski żywiołowej. Opisane w protokole straty nie będące skutkiem zdarzeń uznanych ustawowo za klęskę żywiołową nie mogą być weryfikowane ani też zatwierdzane jako skutek klęski żywiołowej³³.

Kolejno, po przesłaniu opisanego wyżej zgłoszenia pracownicy odpowiedniej jednostki samorządowej zobowiązani są do weryfikacji powstałych strat. Do ich obowiązków należy przeprowadzenie wizji na terenie dotkniętym klęską żywiołową a także wstępna ocena rozmiaru powstałych strat. Wynik przeprowadzonej analizy winien być przekazany w maksymalnym terminie 7 dni do Wojewódzkiego Pełnomocnika do spraw Usuwania Skutków Klęsk Żywiołowych. Analiza powinna zawierać zakres powstałych na wskutek klęski żywiołowej strat, a także wstępny ich rozmiar oraz oszacowaną wartość poniesionych strat³⁴.

W dalszej kolejności odpowiednio dla danej jednostki samorządu terytorialnego, Wójt (Burmistrz, Prezydent Miasta), Starosta czy też Wojewoda, winien jest powołać do działania Komisję do spraw szacowania skutków klęsk żywiołowych. Na członkach tej komisji spoczywa obowiązek fotograficznej dokumentacji strat

³¹ bip.malopolska.pl.

³² Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 3 grudnia 2002 roku w sprawie sposobu tworzenia gminnego zespołu reagowania, powiatowego i wojewódzkiego zespołu reagowania kryzysowego oraz Rządowego Zespołu Koordynacji Kryzysowej i ich funkcjonowania (Dz. U. 2002 nr 215, poz. 1818).

³³ www.czkw.kielce.uw.gov.pl.

³⁴ www.czkw.kielce.uw.gov.pl.

zawartych w protokole, a także precyzyjnego zlokalizowania i określenia szkody, poprzez podanie między innymi numeru drogi bądź numeru ewidencyjnego działki na której powstała szkoda wraz z określeniem dokładnego kilometrażu na jakim straty miały miejsce. W protokołach zawierających powstałe szkody mogą znaleźć się jedynie drogi posiadające uregulowany status prawny to jest między innymi drogi gminne, powiatowe czy też wojewódzkie. W protokole nie należy umieszczać dróg, które mają nieuregulowany status prawny takich jak na przykład drogi transportu rolnego³⁵.

Protokół sporządzony przez właściwą komisję reagowania musi zostać przygotowany zgodnie z wytycznymi Ministerstwa właściwego do spraw Usuwania Skutków Kłęski Żywiolowej. Wytyczne te zawarte są w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 18 maja 2004 r. w sprawie określenia metod i podstaw sporządzania kosztorysu inwestorskiego, obliczania planowanych kosztów prac projektowych oraz planowanych kosztów robót budowlanych określonych w programie funkcjonalno-użytkowym³⁶, bądź też innych przepisów wydanych na podstawie art. 33 ust. 3 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych³⁷.

Po zakończeniu wizji w terenie dotkniętym kłęską żywiolową oraz po dokonaniu protokołu strat Przewodniczący właściwego zespołu reagowania, bądź też osoba bezpośrednio do tego wyznaczona ma w obowiązku przesłanie kompletu dokumentów do wyznaczonego, nadrzędnego organu Zarządzania Kryzysowego. Komplet dokumentów dotyczących strat spowodowanych kłęską żywiolową winien zawierać:

1. Protokół strat, którego wzór zatwierdzony jest odpowiednio dla właściwej jednostki, przez Wójta (Burmistrza, Prezydenta Miasta), Starostę, Wojewodę, sporządzony według obowiązującego wzoru protokołu zatwierdzonego przez właściwego Ministra ds. Usuwania Skutków Kłęsk Żywiolowych.
2. Oświadczenie zawierające podstawę na której zostały oszacowane straty. Taką podstawą mogą być między innymi kosztorysy inwestorskie, wyceny własne dokonane przez pracowników mających uprawnienia budowlane, jak również średnie ujednolicone ceny w ramach przeprowadzonych procedur przetargowych.
3. Mapę zawierającą odzwierciedlenie strat, w szczególności dróg, które uległy zniszczeniu podczas kłęski żywiolowej.

³⁵ <https://rzeszow.uw.gov.pl>.

³⁶ Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 18 maja 2004 r. w sprawie określenia metod i podstaw sporządzania kosztorysu inwestorskiego, obliczania planowanych kosztów prac projektowych oraz planowanych kosztów robót budowlanych określonych w programie funkcjonalno-użytkowym (Dz. U. z 2004 r., nr 130, poz. 1389).

³⁷ Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 907).

4. Kopię wykonanej ekspertyzy, która potwierdza wystąpienie deszczu nawalnego.
5. Wykaz miejscowości które zostały dotknięte klęską żywiołową.
6. Tabelę zawierającą informację o stratach w infrastrukturze komunalnej. Weryfikacji powinny być poddawane tylko te protokoły których wykazane straty nie są mniejsze niż 5% planowanych dochodów własnych danej jednostki samorządowej na rok poprzedzający rok wystąpienia klęski żywiołowej³⁸.

Członkowie nadrzędnego organu Zarządzania Kryzysowego po otrzymaniu wszelkiej niezbędnej dokumentacji dokonują jej sprawdzenia pod względem formalnym, kolejno dokonują również weryfikacji terenowej wyszczególnionych w protokole strat. Każda wizja terenowa winna być opatrzona protokołem weryfikacyjnym sporządzonym w dwóch egzemplarzach, z czego jeden zostaje przesłany do jednostki samorządu terytorialnego, w której wystąpiła weryfikowana klęska żywiołowa³⁹.

Wraz z końcem roku w którym wystąpiła klęska żywiołowa bądź na początku roku następnego. Działając w oparciu o pismo Ministra właściwego do spraw Usuwania Skutków Klęsk Żywiołowych, osoba piastująca stanowisko Wojewody na danym terenie, przesyła do podległych sobie jednostek samorządu terytorialnego tabelę z prośbą o wiadomość zwrotną, dotyczącą preferowanych, planowanych do wykonania w danym roku zadań. Zgodnie z § 2 pkt. 3 Wytocznych w sprawie zasad i trybu uruchamiania środków budżetu państwa dla jednostek samorządu terytorialnego na zadania związane z przeciwdziałaniem i usuwaniem skutków zdarzeń noszących znamiona klęsk żywiołowych, „Dotacja nie będzie udzielona jeżeli wartość zadania, po udzieleniu zamówienia publicznego, jest mniejsza niż 50 tysięcy złotych. Wartość dotacji nie może być niższa niż 40 tysiące złotych”⁴⁰.

Wszelkie obiekty infrastruktury komunalnej, wyznaczone do remontu bądź też odbudowy, posiadające dodatkowo priorytet w realizacji w bieżącym roku, należy ująć w protokole z oszacowania strat, tworzonemu bezpośrednio po wystąpieniu klęski żywiołowej. Deklarowanie zadań priorytetowych winno zawierać:

1. Dokładne oznaczenie, w tym również dane teleadresowe jednostki samorządowej.
2. Rodzaj klęski żywiołowej która wystąpiła na danym terenie, a także dokładna data jej wystąpienia.
3. Opis infrastruktury komunalnej, której naprawa przedstawiona została do dofinansowania. Opis należy wykonać zgodnie z protokołem szkód sporządzonym przez komisję. Opis powinien zawierać precyzyjną lokalizację zadania wyznaczonego do dofinansowania, poprzez podanie kilometrażu, numeru drogi czy też numeru ewidencyjnego działki.

³⁸ www.czkw.kielce.uw.gov.pl.

³⁹ <https://rzeszow.uw.gov.pl>.

⁴⁰ <https://mac.gov.pl>.

4. Szacowany koszt wykonania naprawy danej infrastruktury.
5. Przewidywany termin realizacji naprawy⁴¹.

Zadania priorytetowe należy usystematyzować. W pierwszej kolejności powinny zostać wykonane zadania najpilniejsze. Nie ma możliwości późniejszej zmiany w kolejności wykonywanych zadań w przypadku otrzymania promesy. Jednostka samorządu terytorialnego musi dokonać dokładnej analizy i rzetelnego usystematyzowania, po to by uniknąć w przyszłości wprowadzania jakichkolwiek zmian w kolejności realizowanych zadań.

Wojewoda zobowiązany jest do przesłania właściwemu Ministrowi zbiorczego zestawienia zgłaszanych potrzeb z terenu całego województwa. Zestawienie powinno zawierać otrzymane z poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego informacje dotyczące planowanych realizacji określonych zadań. Na podstawie tego zestawienia odpowiedni Minister do spraw Usuwania Skutków Klęsk Żywiolowych przyznaje promesy dofinansowania poszczególnych zadań. Promesa jest formalnym zobowiązaniem stanowiącym o przekazaniu danej jednostce, dotacji przeznaczonej na realizację zadania związanego z usuwaniem skutków klęsk żywiołowych. Przekazanie dofinansowania następuje gdy dana jednostka spełni określone w promesie warunki⁴².

W promesie zawarte są informacje odnośnie wysokości dofinansowania, dokładnego przeznaczenia środków a także maksymalnego procentowego ich udziału w wartości realizowanego zadania. Promesa a dokładnie jej załączniki powinny zawierać również niezbędne do zawarcia umowy o dotacje dokumenty a także miejsce i termin złożenia w/w dokumentów. Z chwilą otrzymania promesy, dana jednostka samorządu terytorialnego winna natychmiast rozpocząć przygotowania do procedur przetargowych. Wszelka dokumentacja przetargowa musi zawierać nazwę zadania, tożsamą z nazwą zadań określonych w promesie⁴³.

W oparciu o promesę wystawioną przez właściwego Ministra do spraw usuwania skutków klęsk żywiołowych, ustaleń właściwej komisji wojewódzkiej a także po dokonaniu weryfikacji wniosku o dotację i załączonych do niego dokumentów, właściwy miejscowo Wojewoda zawiera z jednostką samorządu terytorialnego, na której terenie wystąpiła klęska żywiołowa, umowę o dotację z przeznaczeniem dofinansowania zadania związanego z usuwaniem skutków klęski żywiołowej. Dokumenty niezbędne do przygotowania umowy o dotację określone zostały w załączeniu do Wytocznych Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 13 grudnia 2013 roku w sprawie uruchamiania środków z rezerwy celowej budżetu państwa na przeciwdziałanie i usuwanie skutków klęsk żywiołowych na dotacje dla jednostek samorządu terytorialnego. Do przygotowania umowy o dotację niezbędne są:

⁴¹ www.czkw.kielce.uw.gov.pl.

⁴² <https://rzeszow.uw.gov.pl>.

⁴³ www.czkw.kielce.uw.gov.pl.

1. „Wniosek o dotację, skierowany do właściwego terytorialnie Wojewody. Wniosek powinien określać prośbę Ministra, na podstawie której został sporządzony.
2. Oświadczenie jednostki samorządu terytorialnego, zawierające adnotację że straty wywołane klęską żywiołową są nie mniejsze niż 5% planowanych dochodów własnych jednostki na rok bezpośrednio poprzedzający rok wystąpienia klęski żywiołowej.
3. Kopie protokołów szkód sporządzonych przez komisję do spraw szacowania strat, powołaną przez organy jednostki samorządu terytorialnego;
4. Kopie protokołów sporządzonych przez komisję wojewódzką do spraw weryfikacji strat.
5. Oświadczenie potwierdzające zabezpieczenie środków finansowych, które jednostka samorządu terytorialnego przeznacza jako udział własny do zadania będącego przedmiotem wniosku wraz z podaniem źródeł sfinansowania udziału własnego (np. środki własne jednostki, kredyt, pożyczka,...).
6. Kopia ogłoszenia o zamówieniu publicznym oraz kopia ogłoszenia o wyniku postępowania o zamówienie publiczne.
7. Kopie kosztorysu inwestorskiego oraz kosztorysu ofertowego sporządzonego przez podmiot, któremu udzielono zamówienia publicznego, ewentualnie kopię innego dokumentu określającego szczegółowy opis zadania, zgodny z art. 150 pkt 1 ustawy o finansach publicznych.
8. Kopia umowy z wykonawcą dofinansowywanego zadania.
9. Kopia zgłoszenia robót dotyczących przedmiotowego zadania lub pozwolenia na budowę, ewentualnie kopia pozwolenia wodnoprawnego.
10. Kopie uchwał o wyborze starosty, wicestarosty lub marszałków, wicemarszałków oraz pozostałych członków zarządu lub kopię zaświadczenia z gminnej/miejskiej komisji wyborczej stwierdzającego fakt wyborów wójta/burmistrza/prezydenta miasta w wyborach bezpośrednich oraz wyciąg z protokołu sporządzonego podczas sesji rady jednostki samorządu terytorialnego, podczas której nastąpiło złożenie ślubowania przez wójta/burmistrza/prezydenta miasta lub inny dokument pozwalający stwierdzić, że ślubowanie zostało złożone. Ewentualnie kopia dokumentu upoważniającego inną osobę do składania oświadczeń woli w imieniu jednostki samorządu terytorialnego.
11. Kopia uchwały o powołaniu skarbnika jednostki samorządu terytorialnego/głównego księgowego budżetu; ewentualnie kopia dokumentu upoważniającego inną osobę do kontrasygnaty zobowiązań majątkowych.
12. Oświadczenie, że zadanie będące przedmiotem wniosku o dotację jest zadaniem własnym jednostki samorządu terytorialnego.
13. Oświadczenie o wyodrębnionej ewidencji księgowej środków otrzymanych z dotacji oraz wydatków dokonanych z tych środków (z uwzględnieniem

klasyfikacji budżetowej, wg której ujęta zostanie dotacja celowa z budżetu państwa)⁴⁴.

Przy udziale dotacji mogą być usuwane wyłącznie tylko te szkody, które wynikają z Protokołu Komisji do spraw szacowania skutków klęsk żywiołowych. Wszelkie prace nie uwzględnione w protokole, a niezbędne do wykonania muszą być finansowane ze środków własnych, danej jednostki samorządu terytorialnego. Są to wówczas tak zwane wydatki niekwalifikowane. Według wytycznych wydatkami niekwalifikowanymi są również wydatki związane z wykonaniem dokumentacji projektowo-kosztorysowej, wynagrodzeniem dla osób sprawujących nadzór inwestorski lub autorski oraz inne wydatki, nie będące w bezpośrednim związku z usuwaniem skutków klęsk żywiołowych np. organizacja i ochrona placów budowy, czy też prace geodezyjne⁴⁵.

Straty powstałe na wskutek klęski żywiołowej, przedstawione w protokołach tworzonych przez Komisje są każdorazowo sprawdzane przez właściwą Komisję nadrzędną dla Komisji tworzącej protokół. Weryfikacji podlegają również wszelkie działania jednostek samorządu terytorialnego odpowiedzialnych za zwalczanie skutków klęski żywiołowej.

Podsumowanie

Zarządzanie kryzysowe jest złożonym zagadnieniem interdyscyplinarnym. Wymaga od poszczególnych organów administracji realnych kompetencji w zakresie prawidłowego uruchamiania wielu działań mających na celu realizację zamierzonego celu. Kompetencje takie mogą być, chociaż nigdy w pełni, nabyte w czasie prac nad planami zarządzania kryzysowego, a także w czasie różnego rodzaju szkoleń i ćwiczeń. Prawidłowe zarządzanie w podczas sytuacji kryzysowej jest podstawą niwelowania potencjalnych strat. Zasadne jest formułowanie wniosków odnośnie ciągłego doskonalenia prawa dotyczącego obszaru zarządzania kryzysowego. Stale zmieniające się warunki, mogą mieć znaczący wpływ na późniejsze powodzenie – bądź nie powodzenie ewentualnych działań, mających na celu zwalczanie skutków klęski żywiołowej.

Bibliografia

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 2009 r., nr 114, poz. 946)

Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 18 maja 2004 r. w sprawie określenia metod i podstaw sporządzania kosztorysu inwestorskiego, obliczania planowanych kosztów prac projektowych oraz planowanych kosztów robót

⁴⁴ <https://mac.gov.pl>.

⁴⁵ www.czkw.kielce.uw.gov.pl.

budowlanych określonych w programie funkcjonalno-użytkowym (Dz. U. z 2004 r., nr 130, poz. 1389).

Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 4 stycznia 2011 r. w sprawie gmin, w których stosuje się szczególne zasady odbudowy, remontów i rozbiórek obiektów budowlanych zniszczonych lub uszkodzonych w wyniku działania żywiołu, a także szczególne zasady zagospodarowania terenów oraz zasady i tryb nabywania nieruchomości, w związku z osunięciem ziemi (Dz. U. z 2011 nr 5, poz. 14).

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 3 grudnia 2002 roku w sprawie sposobu tworzenia gminnego zespołu reagowania, powiatowego i wojewódzkiego zespołu reagowania kryzysowego oraz Rządowego Zespołu Koordynacji Kryzysowej i ich funkcjonowania (Dz. U. 2002 nr 215, poz. 1818).

Ustawa o szczególnych zasadach odbudowy, remontów i rozbiórek obiektów budowlanych zniszczonych lub uszkodzonych w wyniku działania żywiołu z dnia 11 sierpnia 2001 r. (Dz. U. z 2010 r., nr 149, poz. 996).

Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2015, poz. 513).

Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 roku o stanie klęski żywiołowej (Dz. U. z 2014, poz. 333).

Ustawa z dnia 24 czerwca 2010 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi z maja i czerwca 2010 r. (Dz. U. 2010 nr 123, poz. 835).

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 885).

Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 907).

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2015 r., poz. 1445).

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie województwa (Dz. U. z 2015 r., poz. 1392).

Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2013 r., poz. 1409).

Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594).

Źródła internetowe:

bip.malopolska.pl, (data odczytu 30.10.2014).

www.czkw.kielce.uw.gov.pl, (data odczytu 31.10.2014).

www.ekologia.pl, (data odczytu 30.10.2014).

www.mac.gov.pl, (data odczytu 04.11.2014).

www.pomoc.lodzkie.eu, (data odczytu 30.10.2014).

www.rzeszow.uw.gov.pl, (data odczytu 03.11.2014).

dr Piotr Makarzec

Wyższa Szkoła Ekonomii i Innowacji w Lublinie,
Wydział Administracji i Ekonomii

Koordinacja systemów zabezpieczenia społecznego w Unii Europejskiej

Coordination of Social Security Schemes in the European Union

Streszczenie

Prawo Unii Europejskiej koordynuje systemy zabezpieczenia społecznego. Od 10 maja 2010 r. obowiązuje rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) Nr 883/2004 z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego. Zastąpiło ono przepisy rozporządzenia (EWG) Nr 1408/71 z 14 czerwca 1971 r. w sprawie stosowania systemów zabezpieczenia społecznego do pracowników najemnych, osób prowadzących działalność na własny rachunek i do członków ich rodzin przemieszczających się we Wspólnocie (Dz. U. WE L 149 z 05.07.1971 r. ze zm.). Koordynacja ta ma na celu usprawnienie przepływu obywateli Unii. Wspomniane powyżej rozporządzenie stosuje się do wszystkich obywateli dowolnego państwa Unii, którzy podlegają lub podlegali ustawodawstwu w zakresie zabezpieczenia społecznego jednego z tych państw, a także mieszkających w Unii legalnie obywateli państw trzecich. Przepisy rozporządzenia regulują wszystkie działy ubezpieczeń społecznych. Ogólną zasadą jest podleganie ubezpieczonego przepisom państwa, w którym pracuje ubezpieczony.

Summary

European Union Law coordinates social security schemes. The Regulation of the European Parliament and of the Council No 883/2004 of 29 April 2004 on coordination of social security schemes has been in force since 10 May 2010. It replaced the provisions of the Regulation (EEC) No 1408/71 of 14 June 1971 on applying social security schemes to employed persons, self-employed persons and to the members of their families moving within the Community (Journal of Laws EC L 149 of 5 July 1971, as amended). This coordination aims at improving movements of citizens of the Union. The regulation mentioned above is applied towards all the citizens of any state of the European Union, who are subject or were subject to the legislation on social security of one of these states, as well as towards third-country nationals living legally in the EU. The provisions of the Regulation govern all the areas of social security. The general rule is that the insured is subject to the regulations of the state in which he/she has an employment.

Słowa kluczowe: prawo Unii Europejskiej, koordynacja, zabezpieczenie społeczne, podleganie ubezpieczeniu

Keywords: European Union Law, coordination, social security, subject to insurance

Wstęp

Prawo Unii Europejskiej w zakresie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego ma na celu ułatwienie swobodnego przepływu obywateli Unii Europejskiej¹. Nie przewidziano zastąpienia systemów krajowych jednym systemem wspólnotowym². Podstawą jest jednak współpraca krajowych funduszy zabezpieczenia społecznego³. Każdy kraj ma swobodę decydowania o tym kogo obejmie ubezpieczeniem społecznym w oparciu o swoją kulturę i tradycję. Ustawodawstwo danego kraju określa również warunki oraz rodzaje przyznawanych na ich podstawie świadczeń. Przepisy wspólnotowe mają na celu ochronę praw następujących podmiotów:

- a. obywateli Unii Europejskiej w sytuacji, gdy są lub byli ubezpieczeni w jednym z krajów Unii.
- b. obywateli Islandii, Liechtensteinu, Norwegii i Szwajcarii oraz ich rodzin, którzy są lub byli ubezpieczeni w jednym z tych krajów lub na terenie Unii.
- c. bezpaństwowców i uchodźców, którzy są lub byli ubezpieczeni w jednym z powyższych krajów oraz do członków ich rodzin;
- d. obywateli krajów nienależących do Unii, legalnie mieszkających na terytorium UE, którzy przeprowadzają się między tymi krajami oraz do członków ich rodzin⁴.

W stosunku do osób podlegających koordynacji mają zastosowanie następujące zasady:

1. Zasada równego traktowania lub niedyskryminacji tj. zasada posiadania takich samych praw i obowiązków jak obywatele kraju, którego przepisom podlegają. O tym jakie przepisy mają tu zastosowanie decydują właściwe instytucje zabezpieczenia społecznego.
2. Zasada zrównywania zdarzeń i okoliczności.
3. Zasada sumowania okresów ubezpieczenia lub zamieszkania tj. zasada uwzględniania przy przyznawaniu świadczenia w danym kraju, w razie konieczności poprzednich okresów ubezpieczenia, pracy lub pobytu w innych krajach⁵.

¹ Por. M. Fuchs, *Europeisches Sozialrecht. Kommentar*, [In:] Gemeinschaft mit Helbing & Lichtenhahn und Manz Verlag Wien, Mainz 2010.

² E. Borowczyk, *Unia Europejska a krajowe systemy emerytalne*, „Ubezpieczenia Społeczne. Teoria i Praktyka” 2013, Nr 3, s. 19–22.

³ Por. D. Dzienisium, *Zabezpieczenie społeczne w Unii Europejskiej - koordynacja świadczeń*, Difin, Warszawa 2004 oraz T. Bińczycka-Majewska, *Koordinacja systemów zabezpieczenia społecznego w Unii Europejskiej*, Zakamycze, Kraków 1999.

⁴ A. Pochylska, *Prawa obywateli państw trzecich w koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego UE*, „Ubezpieczenia Społeczne. Teoria i Praktyka” 2010, Nr 3, s. 9–13.

⁵ K. Ślęzak, *Koordinacja systemów zabezpieczenia społecznego. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2012, s. 473 i n.

4. Zasada zachowania praw nabytych w tym zasada transferu świadczeń polegająca na tym, że w sytuacji gdy przysługują podmiotowi świadczenia pieniężne w danym kraju, zasadniczo może je otrzymać, nawet jeśli mieszka w innym kraju⁶.

Kształtowanie się przepisów unijnych dotyczących koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego

Pierwsze uregulowania dotyczące koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego wprowadziły państwa tworzące Europejską Wspólnotę Węgla i Stali⁷. Na mocy art. 69 § 4 Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Węgla i Stali, 9 grudnia 1957 r. w Rzymie podpisano umowę o zabezpieczeniu społecznym pracowników migrujących. Sygnatariusze umowy zobowiązali się opracować takie rozwiązania w zakresie ubezpieczeń społecznych, które nie przeszkadzałyby w przemieszczaniu się pracowników. Sformułowany został także tzw. zakaz dyskryminacji pracowników – imigrantów pod względem płacy i warunków pracy. Wyjątkiem było stosowanie środków specjalnych obejmujących pracowników sfery granicznej.

Kolejne regulacje prawne dotyczące koordynacji podjęto po ustanowieniu Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej. W oparciu o art. 42 TWE⁸, Rada podjęła działania w celu uregulowania kwestii zabezpieczenia społecznego pracowników migrujących w obrębie Wspólnoty. Chodziło przede wszystkim o uregulowanie uwzględniania tym pracownikom i osobom uprawnionym wszystkich okresów pracy przypadających za granicą w celu nabycia, zachowania i wyliczenia prawa do świadczenia, jak również wypłatę świadczeń bez względu na miejsce zamieszkania.

Wydano dwa akty prawne: rozporządzenie Rady (EWG) Nr 3 z dnia 25 września 1958 r. dotyczące ubezpieczenia społecznego pracowników migrujących⁹ oraz rozporządzenie Rady (EWG) Nr 4 z dnia 3 grudnia 1958 r. ustalające sposoby stosowania i uzupełniające przepisy rozporządzenia Nr 3 dotyczącego ubezpieczenia społecznego pracowników migrujących¹⁰. Akty te następnie uzupełniono rozporządzeniem Rady (EWG) Nr 36 z dnia 2 kwietnia 1963 r. dotyczącym zabezpieczenia społecznego pracowników przygranicznych¹¹. Koordinacja objęła

⁶ Por. G. Uścińska, *Prawo do emerytury osób przemieszczających się w Unii Europejskiej w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości UE*, „Ubezpieczenia Społeczne. Teoria i Praktyka” 2014, Nr 6, s. 60–65.

⁷ Por. A. Szybkie, *Koordinacja systemów zabezpieczenia społecznego we Wspólnocie Europejskiej*, „Polityka Społeczna” 2007, Nr 11–12.

⁸ Aktualnie art. 48 TFUE.

⁹ Dz. Urz. z 16.12.1958 r., WE P 30, s. 561–596.

¹⁰ Dz. Urz. z 16.12.1958 r., WE P, s. 597–664.

¹¹ Dz. Urz. z 20.04.1963 r., WE L 62, s. 1314–1322.

tylko pracowników z wyjątkiem: marynarzy, urzędników i pracowników przygranicznych. Przyznawano im świadczenia z ubezpieczenia społecznego, świadczenia rodzinne oraz świadczenia dla bezrobotnych. Koordinacja nie objęła pomocy społecznej, zakładowych systemów świadczeń oraz świadczeń dla ofiar wojny.

Kolejnymi aktami prawnymi dotyczącymi koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, zastępującymi rozporządzenia Nr 3 i 4 były: rozporządzenie Rady (EWG) Nr 1408/71 z dnia 14 czerwca 1971 r. w sprawie stosowania systemów zabezpieczenia społecznego do pracowników najemnych, osób prowadzących działalność na własny rachunek i do członków ich rodzin przemieszczających się we Wspólnocie¹² oraz rozporządzenie Rady (EWG) Nr 574/72 z dnia 21 marca 1972 r. w sprawie wykonywania rozporządzenia (EWG) nr 1408/71 w sprawie stosowania systemów zabezpieczenia społecznego do pracowników najemnych, osób prowadzących działalność na własny rachunek oraz do członków ich rodzin przemieszczających się we Wspólnocie¹³.

Umożliwiły one zagwarantowanie pracownikom będącym obywatelami państw trzecich równego traktowania, a także korzystania ze świadczeń w zakresie zabezpieczenia społecznego, bez względu na miejsce ich pracy i zamieszkania. Rozszerzyły zakres podmiotowy, obejmując: marynarzy, dyplomatów, urzędników i pracowników przygranicznych. Koordinacji poddano również osoby prowadzące działalność na własny rachunek. Zakres przedmiotowy koordynacji rozszerzono o prywatne formy zabezpieczenia społecznego, pod warunkiem, że zastępowały systemy publiczne¹⁴.

Od czasu wprowadzenia powyższych rozporządzeń doszło do znacznego rozszerzenia Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej o nowych członków, a także do włączenia w jej obszar państw Europejskiego Stowarzyszenia Wolnego Handlu oraz Szwajcarii.

Wspólnotowa koordynacja w dniu 30 kwietnia 2004 r. obejmowała 21 państw. W dniu 1 maja 2004 r. do Unii Europejskiej przystąpiło osiem nowych krajów, a z dniem 1 lipca 2007r. w jej skład weszły Bułgaria i Rumunia.

Rozporządzenie Nr 1408/71 było wielokrotnie zmieniane pod wpływem wyroków Trybunału Sprawiedliwości oraz zmian przepisów krajowych. Doprowadziło to do nadmiernego rozbudowania i skomplikowania zasad koordynacji. Koniecznym zatem stało się podjęcie prac nad uproszczeniem i unowocześnieniem tych zasad. Prace te rozpoczęły się w 1992 r. Na posiedzeniu Rady w Edynburgu zlecono Komisji ds. Zabezpieczenia Społecznego przygotowanie nowych przepisów dotyczących koordynacji.

¹² Dz. Urz. z 05.07.1971 r., WE L. 149, s. 2–20.

¹³ Dz. Urz. z 27.03.1972 r., WE L 74, s. 1–83.

¹⁴ *Prawa ubezpieczeń społecznych*, [w:] M. Seweryński (red.), *Studia prawno-europejskie*, t. 4, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 1999 oraz A. M. Świątkowski, *Zasięg osobowy Rozporządzenia 1408/71 Rady Unii Europejskiej koordynującego krajowe systemy*.

Z dnia 29 kwietnia 2004 r. pochodzi rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) Nr 883/2004 w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego¹⁵. Rozporządzenie to weszło w życie z dniem 1 maja 2010 r. Powyższe rozporządzenie uchyliło przepisy rozporządzenia (EWG) Nr 1408/71 z 14 czerwca 1971 r. z wyjątkiem przypadków określonych w art. 87 ust. 8 oraz w art. 90 ust. 1 rozporządzenia Nr 883/2004¹⁶.

Rozporządzenie wprowadziło natomiast wcześniejsze rozporządzenie Rady (WE) Nr 859/2003 z dnia 14 maja 2003 r. dotyczące rozszerzenia przepisów wspólnotowej koordynacji na obywateli państw trzecich¹⁷, które zostało uchylone rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 1231/2010 z dnia 24 listopada 2010 r. rozszerzającym rozporządzenie (WE) Nr 883/2004 i rozporządzenie (WE) Nr 987/2009 na obywateli państw trzecich, którzy nie są jeszcze objęci tymi rozporządzeniami jedynie ze względu na swoje obywatelstwo¹⁸.

Zakres podmiotowy rozporządzenia Nr 883/2004 rozciąga się na wszystkich obywateli państw Unii oraz ich rodziny, którzy podlegają lub podlegali ustawodawstwu w zakresie zabezpieczenia społecznego jednego z tych państw. Powyższe rozporządzenie obowiązywało również obywateli państw trzecich i ich rodziny, którzy związani są z kilkoma państwami członkowskimi¹⁹.

W rozporządzeniu przyjęto zasadę równego traktowania obywateli państw Unii i innych osób, które w niej zamieszkują i nie są jej obywatelami. Osoby te mają takie same prawa, ale i podlegają tym samym obowiązkom wynikającym z ustawodawstwa tego państwa.

Kolejną zasadą przyjętą w rozporządzeniu jest zasada sumowania okresów ubezpieczenia. Pozwala ona przy przyznawaniu **świadczeń w jednym państwie członkowskim** na branie pod uwagę okresów ubezpieczenia, zatrudnienia, pracy na własny rachunek lub zamieszkania spełnione w innym państwie członkowskim Unii (art. 6 rozporządzenia Nr 883/2004).

Przyjęto również zasadę, że ubezpieczony podlega prawu tylko jednego państwa członkowskiego. Uzależnione to jest od miejsca, w którym ubezpieczony pracuje.

Rozporządzenie przyjęło zasady szczególne wobec niektórych grup pracowników. Przykładem mogą być tu urzędnicy służby cywilnej, którzy podlegają ustawodawstwu państwa członkowskiego, jakiemu podlega zatrudniająca ich admi-

¹⁵ Dz. Urz. z 07.06.2004 r., L. 304.

¹⁶ I. Kryśpiak, *Koordynacja wspólnotowa świadczeń na podstawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) Nr 883/2004*, „Ubezpieczenia Społeczne. Teoria i Praktyka” 2010, Nr 2, s. 18–25.

¹⁷ Dz. Urz. z 20.05.2003 r., WE L 124, s. 1–3.

¹⁸ Dz. Urz. UE z 29.12.2010 r., L 344, s. 1–3.

¹⁹ F. Schreiber, A. Wunder, S. Dern, VO (EG) Nr 883/2004 – *Europäische Verordnung zur Koordination der Systeme der sozialen Sicherheit – Kommentar*, Verlag C.H.Beck, München 2012.

nistracja, a także osoby wykonujące w kilku państwach członkowskich pracę na własny rachunek lub pracę najemną.

Zakres przedmiotowy rozporządzenia objął następujące rodzaje świadczeń:

1. świadczenia emerytalne.
2. świadczenia z tytułu inwalidztwa.
3. świadczenia rodzinne.
4. świadczenia z tytułu choroby.
5. świadczenia z tytułu macierzyństwa
6. świadczenia z tytułu wypadków przy pracy.
7. świadczenia z tytułu choroby zawodowej.
8. świadczenia dla bezrobotnych.
9. zasiłki na wypadek śmierci.

Świadczenia emerytalne w państwie, w którym dana osoba była ubezpieczona są wypłacane po osiągnięciu wieku emerytalnego. Do okresów ubezpieczenia wliczane są wszystkie okresy uzyskane w innym państwie członkowskim. W sytuacji zbiegu świadczeń w różnych państwach Unii całkowita kwota powyższych świadczeń nie może być niższa od świadczenia minimalnego ustalonego w państwie członkowskim, w którym pracownik ma miejsce zamieszkania, ale pod warunkiem że w państwie miejsca zamieszkania zastosowanie ma minimalny system emerytalny. W przeciwnym przypadku w państwie miejsca zamieszkania powinno być wypłacone wyrównanie.

Świadczenia z tytułu inwalidztwa wypłacane są przez państwa członkowskie w kwocie uzależnionej od długości okresów ubezpieczenia lub zamieszkania²⁰.

Świadczenia rodzinne przysługują danej osobie we właściwym państwie członkowskim, a także członkom jego rodziny, którzy zamieszkują w innym państwie członkowskim tak jakby mieszkali oni w pierwszym państwie członkowskim. Zbieg świadczeń powoduje natomiast, że przydzielane są one zgodnie z ustawodawstwem wyznaczonym jako mające pierwszeństwo.

Świadczenia rzeczowe przysługują z tytułu choroby, macierzyństwa i równoważnych świadczeń dla ojca. W stosunku do pracowników przygranicznych, którzy zamieszkują w innym państwie członkowskim ubezpieczenie obowiązuje na terytorium państwa, w którym pracują. Natomiast ubezpieczenie zdrowotne umożliwia dostęp do służby zdrowia w obu państwach. Dostęp do świadczeń członków ich rodzin określają zasady szczególne.

Osoby przebywające w innym państwie członkowskim, poza miejscem swojego zamieszkania mają prawo do świadczeń medycznych na zasadach określonych przez ustawodawstwo tego państwa. Koszty leczenia ponosi jednak instytucja zabezpieczenia społecznego państwa pochodzenia. Ona też wydaje europejską kartę ubezpieczenia zdrowotnego, która służy do wykazania uprawnień do leczenia.

²⁰ Mówi o tym załącznik Nr VI do rozporządzenia.

Natomiast emerytowani pracownicy przygraniczni mogą korzystać ze świadczeń w ostatnim państwie, w którym pracowali. Zakres tych świadczeń obejmuje kontynuację opieki, która zaczęła się w tym państwie. Uprawnienie do tych świadczeń może przysługiwać:

- a) bez ograniczeń, w sytuacji gdy osoby te w okresie pięciu lat poprzedzających datę przejścia na emeryturę lub uzyskania świadczeń z tytułu inwalidztwa wykonywały pracę przez co najmniej dwa lata jako pracownicy przygraniczni,
- b) pod warunkiem że państwa członkowskie tak określiły.

Ustawodawstwo przyznało członkom rodziny pracownika uprawnienia do świadczeń rzeczowych, nawet jeżeli zamieszkują w państwie członkowskim innym niż państwo emeryta lub rencisty.

Prawo do świadczeń z tytułu wypadku przy pracy i choroby zawodowej mają osoby zgodnie z miejscem zamieszkania lub pobytu w innym państwie członkowskim niż to pod którego system zabezpieczenia społecznego podlegają (określa to właściwe ustawodawstwo). Koszty ewentualnego przewozu do miejsca zamieszkania ponosi instytucja państwa ubezpieczenia. Przed przewozem jednak instytucja ta musi wyrazić zgodę na przewóz. Jedynym wyjątkiem co do udzielania zgody jest tu przewóz pracownika przygranicznego.

Przy przyznawaniu świadczeń dla bezrobotnych muszą być uwzględniane okresy ubezpieczeń, zatrudnienia albo pracy na własny rachunek przez właściwą instytucję państwa członkowskiego. Każdy bezrobotny może poszukiwać pracy na terenie innego państwa członkowskiego zachowując prawo do świadczeń dla bezrobotnych przez okres trzech miesięcy. Okres ten może być wydłużony do sześciu miesięcy. W sytuacji gdy bezrobotny nie powróci przed upływem tego okresu traci prawo do świadczenia²¹.

Zasiłki na wypadek śmierci wypłacane są w przypadku śmierci ubezpieczonego albo członka jego rodziny na terytorium innego państwa członkowskiego niż właściwe. Przyjmuje się wówczas domniemanie, że śmierć nastąpiła na terytorium właściwego państwa członkowskiego. Uprawnionym do zasiłku jest także ten kto zamieszkuje na terytorium innego państwa członkowskiego.

Zgodnie z zasadą równego traktowania osoby starające się o **świadczenia przedemerytalne** korzystają z tych samych świadczeń i podlegają tym samym obowiązkom, co obywatele innego państwa członkowskiego. Mają oni zatem zarówno zapewnioną opiekę medyczną jak i świadczenia rodzinne (art. 5 rozporządzenia Nr 883/2004).

Nie ma jednak wielu państw członkowskich, w których funkcjonują ustawowe systemy przedemerytalne. Rozporządzenie wyłącza zatem zasadę sumowania się okresów przy uzyskiwaniu świadczenia przedemerytalnego.

²¹ P. Gołębiowski, *Zasiłki dla bezrobotnych w ramach europejskiej koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego*, „Służba Pracownicza” 2010, Nr 10, s. 19–23.

Omawiane rozporządzenie zagwarantowało należyte funkcjonowanie i owocną współpracę w zakresie zabezpieczeń społecznych między państwami członkowskimi i ich instytucjami. Podstawą skutecznej współpracy jest zasada dobrego zarządzania w oparciu, o którą instytucje mają odpowiadać na wszystkie zapytania w rozsądnym terminie i w związku z tym udzielać zainteresowanym wszelkich informacji wymaganych do wykonania praw nadanych im na mocy tego rozporządzenia. W przypadku trudności z wykładnią lub stosowaniem rozporządzenia zainteresowane instytucje mają się ze sobą kontaktować, aby znaleźć rozwiązanie dla osoby, której sprawa dotyczy.

Instytucje gwarantujące powyższą współpracę to²²:

- Komisja Administracyjna rozpatrująca wszelkie sprawy dotyczące wykładni przepisów powyższego rozporządzenia lub każdej umowy albo uzgodnień, zawartych w ramach tego rozporządzenia²³,
- Komisja Techniczna, która ma zbierać wszelkie dokumenty techniczne, podejmować badania i inne prace wymagane do wykonania zadań Komisji Administracyjnej,
- Komisja Obrachunkowa określająca średnie koszty służby zdrowia podlegające zwrotowi w państwach członkowskich,
- Komitet Doradczy który zgłasza Komisji Administracyjnej opinie i wnioski.

Przepisy wykonawcze umożliwiające szybkie i skuteczne przyznawanie świadczeń, bez względu na dużą różnorodność krajowych systemów zabezpieczenia społecznego zostały wprowadzone rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) Nr 987/2009 z dnia 16 września 2009 r. dotyczącym wykonania rozporządzenia (WE) Nr 883/2004 w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego²⁴.

Należy podkreślić również że do 31 marca 2012 r. przy ustalaniu świadczeń emerytalno-rentowych osobom, które wykazały okresy ubezpieczenia/zatrudnienia przebyte w Polsce i Szwajcarii zastosowanie miały rozporządzenia Nr 1408/71 i Nr 574/72.

Natomiast począwszy od 1 kwietnia 2012 r., przy ustalaniu świadczeń emerytalno-rentowych osobom, które wykazały okresy ubezpieczenia przebyte w Polsce i Szwajcarii, zastosowanie mają rozporządzenia Nr 883/2004 i Nr 987/2009, w związku z wejściem w życie Decyzji Nr 1 Wspólnego Komitetu (utworzonego na gruncie stosunków UE-Szwajcaria), która rozszerzyła z dniem 1 kwietnia

²² A. Szybkie, *Pomocnicze instytucje wspólnotowe powołane dla zapewnienia prawidłowej koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego*, „Ubezpieczenia Społeczne. Teoria i Praktyka” 2006, Nr 3, s. 9–14.

²³ D. Dzienisiuk, *Charakter prawny decyzji Komisji Administracyjnej do spraw Koordynacji Systemów Zabezpieczenia Społecznego*, „Ubezpieczenia Społeczne. Teoria i Praktyka” 2011, Nr 1/2, s. 17–23.

²⁴ Dz. Urz. UE L 284 z 30.10.2009.

2012 r. zakres zastosowania rozporządzeń Nr 883/2004 i Nr 987/2009 na stosunki pomiędzy Szwajcarią, a państwami członkowskimi Unii Europejskiej, w tym Rzeczpospolitą Polską.

Europejskie instytucje zabezpieczenia społecznego w ramach EESSI

Aby znaleźć odpowiednią instytucję właściwą do załatwienia sprawy na podstawie unijnych przepisów o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego należy wejść na stronę internetową prowadzoną przez Komisję Europejską²⁵. Na stronie tej umieszczono Spis europejskich instytucji zabezpieczenia społecznego w ramach Systemu Elektronicznej Wymiany Informacji (EESSI).

Na spis ten składa się lista instytucji krajowych, które prowadzą sprawy z zakresu:

- ustawodawstwa właściwego,
- rent i emerytur,
- świadczeń przedemerytalnych,
- świadczeń z tytułu choroby i macierzyństwa,
- świadczeń z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych,
- odzyskiwania należności,
- świadczeń rodzinnych,
- świadczeń z tytułu bezrobocia.

Udostępnienie na stronie internetowej powyższej bazy instytucji nastąpiło na podstawie unijnych rozporządzeń Nr 883/2004 oraz Nr 987/2009 dotyczących koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego. Powyższy spis jest prawnym źródłem informacji na temat instytucji zabezpieczenia społecznego poszczególnych państw członkowskich UE, EOG, Szwajcarii oraz funkcji pełnionych przez te instytucje na podstawie przepisów unijnych o koordynacji.

Powyższy spis umożliwia odnalezienie instytucji właściwej, instytucji miejsca zamieszkania lub pobytu, kompetentnej do załatwienia sprawy na podstawie unijnych przepisów o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego.

W przypadku Zakładu Ubezpieczeń Społecznych dotyczy to spraw związanych z ustalaniem ustawodawstwa właściwego przy przyznawaniu: emerytur i rent dla osób migrujących w obrębie Unii Europejskiej, świadczeń z tytułu choroby i macierzyństwa, świadczeń z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych, świadczeń przedemerytalnych, a także zasiłków pogrzebowych.

²⁵ http://ec.europa.eu/employment_social/social-security-directory/welcome.seam?langI-d=pl&cid=18115, [data dostępu: 15.01.2016].

Koordynacja wspólnotowa dotycząca postępowania orzeczniczego-lekarskiego w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych

Przyznanie wielu świadczeń podlegających koordynacji wymaga wcześniejszego określenia stopnia niezdolności do pracy. W postępowaniu orzeczniczym wydawane są orzeczenia i opinie lekarskie. Postępowanie to podlega koordynacji wspólnotowej na podstawie przepisów rozporządzeń Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) Nr 883/2004 oraz Nr 987/2009²⁶.

W Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych orzeczenia dla celów ustalenia uprawnień do świadczeń podlegających koordynacji wspólnotowej wydają w pierwszej instancji lekarz orzecznik, a w drugiej instancji komisja lekarska.

Zatem orzeczenia w sprawach osób zamieszkałych za granicą w państwach członkowskich Unii Europejskiej, Europejskiego Obszaru Gospodarczego lub Szwajcarii ubiegających się o polskie świadczenia emerytalno-rentowe z tytułu niezdolności do pracy wydają lekarze orzecznicy poniższych oddziałów Zakładu:

- I Oddziału Zakładu w Łodzi – w odniesieniu do osób posiadających wyłącznie polskie okresy ubezpieczenia i zamieszkałych: na Cyprze, w Grecji, w Hiszpanii, na Malcie, w Portugalii, we Włoszech, lub łączone okresy ubezpieczenia polskie i zagraniczne przebyte ostatnio w tych państwach,
- Oddziału Zakładu w Nowym Sączu – w odniesieniu do osób posiadających wyłącznie polskie okresy ubezpieczenia i zamieszkałych: w Czechach albo na Słowacji lub łączone okresy ubezpieczenia polskie i zagraniczne przebyte ostatnio w tych państwach,
- Oddziału Zakładu w Tarnowie – w odniesieniu do osób posiadających wyłącznie polskie okresy ubezpieczenia i zamieszkałych: w Austrii, Lichtensteinie, Słowenii, Szwajcarii, na Węgrzech lub łączone okresy ubezpieczenia polskie i zagraniczne przebyte ostatnio w tych państwach,
- Oddziału Zakładu w Opolu – w odniesieniu do osób posiadających wyłącznie polskie okresy ubezpieczenia i zamieszkałych w Niemczech lub łączone okresy ubezpieczenia polskie i zagraniczne przebyte ostatnio w Niemczech,
- Oddziału Zakładu w Szczecinie – w odniesieniu do osób posiadających wyłącznie polskie okresy ubezpieczenia i zamieszkałych: w Danii, Estonii, Finlandii, Islandii, na Litwie, na Łotwie, w Norwegii, w Szwecji lub łączone okresy ubezpieczenia polskie i zagraniczne przebyte ostatnio w tych państwach,
- II Oddziału Zakładu w Warszawie – w odniesieniu do osób posiadających wyłącznie polskie okresy ubezpieczenia i zamieszkałych: w Belgii, w Bułgarii, we Francji, w Holandii, Irlandii, Luksemburgu, Rumunii, Wielkiej Brytanii lub

²⁶ Por. B. Kołaczek, *Definicje, kryteria i kategorie niezdolności do pracy uprawniające do świadczenia rentowego w krajach Unii Europejskiej*, „Ubezpieczenia Społeczne. Teoria i Praktyka” 2013, Nr 4, s. 2–7.

łączone okresy ubezpieczenia polskie i zagraniczne przebyte ostatnio w tych państwach²⁷.

Zarzuty wadliwości w formie sprzeciwu od orzeczeń lekarzy orzeczników - rozpatrywane są przez komisje lekarskie:

- I Oddziału Zakładu w Łodzi – w odniesieniu do orzeczeń wydanych przez lekarzy orzeczników tego Oddziału,
- Oddziału Zakładu w Krakowie – w odniesieniu do orzeczeń wydanych przez lekarzy orzeczników Oddziału Zakładu w Nowym Sączu i Oddziału Zakładu w Tarnowie;
- Oddziału Zakładu w Opolu – w odniesieniu do orzeczeń wydanych przez lekarzy orzeczników Oddziału Zakładu w Opolu;
- Oddziału Zakładu w Szczecinie – w odniesieniu do orzeczeń wydanych przez lekarzy orzeczników tego Oddziału,
- komisje lekarskie Zakładu z siedzibą w II Oddziale Zakładu w Warszawie – w odniesieniu do orzeczeń wydanych przez lekarzy orzeczników II Oddziału Zakładu w Warszawie²⁸.

W sytuacji osób, które posiadają łączone okresy ubezpieczenia polskie i zagraniczne przebyte w państwach członkowskich UE/EOG/Szwajcarii i zamieszkujących w Polsce orzeczenia i opinie lekarskie wydają lekarze orzecznicy oddziału Zakładu właściwego ze względu na miejsce ich zamieszkania.

Ci sami lekarze orzecznicy wydają opinie lekarskie w sprawach osób zamieszkałych w Polsce, ubiegających się wyłącznie o zagraniczne świadczenia emerytalno-rentowe z tytułu niezdolności do pracy.

Natomiast inna sytuacja zachodzi w przypadku osób ubiegających się o świadczenia rehabilitacyjne. W sprawach tych osób, które są ubezpieczone w Polsce, a zamieszkałe lub przebywające za granicą, orzeczenia wydają lekarze orzecznicy oddziału Zakładu właściwego ze względu na siedzibę płatnika składek, a w przypadku osób podlegających ubezpieczeniu chorobowemu w Polsce z tytułu zatrudnienia u pracodawcy zagranicznego – lekarze orzecznicy oddziału Zakładu, w którym rozliczane są składki na ubezpieczenia społeczne²⁹.

Koordinacja w zakresie emerytur i rent

Kształtowanie systemów emerytalnych leży w kompetencji krajów członkowskich Unii Europejskiej. Zatem to państwa członkowskie określają rodzaje świadczeń emerytalno-rentowych oraz warunki ich nabycia (np. wiek oraz staż uprawniający do nabycia emerytury lub renty). Natomiast podleganie koordynacji ma na celu wyeliminowanie kolizji krajowych ustawodawstw, zarówno w sferze

²⁷ www.zus.pl – [data dostępu: 31.07.2015].

²⁸ Ibidem

²⁹ Ibidem

świadczeń z ubezpieczeń społecznych, jak i w sferze opłacania składek na ubezpieczenia.

Uregulowania dotyczące koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego obowiązują we wszystkich państwach członkowskich i mają pierwszeństwo przed regulacjami krajowymi.

W Polsce można się powoływać na powyższe przepisy od dnia 1 maja 2004 r. przed wszystkimi instytucjami zajmującymi się ubezpieczeniami społecznymi³⁰. Przepisami wspólnotowymi obowiązującymi w Polsce są:

1. Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską z dnia 25 marca 1957 r. (tzw. Traktat Rzymski). Zgodnie z art. 42 (dawny art. 51) tego Traktatu wydano rozporządzenia wspólnotowe wprowadzające na obszarze Unii Europejskiej koordynację krajowych systemów zabezpieczenia społecznego.
2. Rozporządzenie Rady (EWG) Nr 1408/71 z dnia 14 czerwca 1971 r. w sprawie stosowania systemów zabezpieczenia społecznego do pracowników najemnych, osób prowadzących działalność na własny rachunek i do członków ich rodzin przemieszczających się we Wspólnocie.
3. Rozporządzenie Rady (EWG) Nr 574/72 z dnia 21 marca 1972 r. w sprawie wykonywania rozporządzenia (EWG) nr 1408/71.
4. Rozporządzenie Rady (WE) Nr 859/2003 z dnia 14 maja 2003 r. dotyczące rozszerzenia przepisów wspólnotowej koordynacji na obywateli państw trzecich.
5. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) Nr 883/2004 z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego³¹.
6. Rozporządzenia wspólnotowe z zakresu koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego państw członkowskich zastępują – w ramach zakresu podmiotowego i przedmiotowego – dwustronne umowy międzynarodowe o zabezpieczeniu społecznym zawarte przez Rzeczpospolitą Polską z państwami członkowskimi³², tj.:
 - a. Porozumienie między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Łotewską dotyczące ubezpieczeń społecznych z dnia 20.12.1934 r.³³.
 - b. Umowa z dnia 05.04.1948 r. pomiędzy Rzeczpospolitą Polską i Republiką Czechosłowacką o ubezpieczeniu społecznym³⁴.

³⁰ A. Szalek, *Ubezpieczenia społeczne po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej*. Świadczenia w ramach koordynacji zabezpieczenia społecznego, „Monitor Prawa Pracy” 2004, nr 3, s. 78–81.

³¹ Por. H. Verschuere, *Regulations 883/2004 Invalidity and Old-Age Pensions*, „European Journal of Social Security” 2009, vol. 11, No. 1–2, s. 143 i n.

³² J. Knyżewska, *Koordinacja w świetle umów międzynarodowych*, „Służba Pracownicza” 2006, Nr 2, s. 15–17.

³³ Dz. U. R.P. z 1935 r., Nr 47, poz. 322.

³⁴ Dz. U. z 1949 r., Nr 6, poz. 34.

- c. Umowa z dnia 05.04.1948 r. pomiędzy Rzeczpospolitą Polską i Republiką Czechosłowacką o współpracy w dziedzinie polityki i administracji społecznej³⁵.
- d. Konwencja Generalna z dnia 09.06.1948 r. pomiędzy Polską a Francją o zabezpieczeniu społecznym³⁶.
- e. Umowa z dnia 16.01.1958 r. pomiędzy Rządem Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej a Rządem Federacyjnej Ludowej Republiki Jugosławii o ubezpieczeniu społecznym³⁷, w odniesieniu do Republiki Słowenii i Chorwacji.
- f. Umowa z dnia 14.02.1959 r. między Polską Rzeczpospolitą Ludową a Węgierską Republiką Ludową o współpracy w dziedzinie polityki społecznej³⁸, która utraciła moc obowiązującą z dniem 29.12.2005 r. na podstawie Protokołu z dnia 17.06.2005 r. między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Węgierskiej o przeglądzie umów dwustronnych³⁹.
- g. Konwencja Generalna z dnia 26.11.1965 r. między Polską Rzeczpospolitą Ludową a Królestwem Belgii o zabezpieczeniu społecznym⁴⁰.
- h. Umowa z dnia 25.04.1973 r. pomiędzy Polską Rzeczpospolitą Ludową a Republiką Federalną Niemiec o ubezpieczeniu społecznym pracowników wysłanych przejściowo na obszar drugiego Państwa⁴¹.
- i. Umowa z dnia 03.05.1985 r. między Rządem Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej a Rządem Republiki Greckiej o ubezpieczeniu społecznym osób zatrudnionych na terytorium drugiego państwa⁴², umowę z dnia 3.05.1985 r. między Rządem Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej a Rządem Republiki Greckiej o uregulowaniu niektórych problemów zabezpieczenia społecznego (niepublikowana).
- j. Umowa z dnia 08.12.1990 r. między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Federalną Niemiec o zabezpieczeniu społecznym⁴³.
- k. Konwencja z dnia 1.07.1996 r. między Rzeczpospolitą Polską a Wielkim Księstwem Luksemburga w sprawie zabezpieczenia społecznego⁴⁴.
- l. Umowa z dnia 7.09.1998 r. między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Austrii o zabezpieczeniu społecznym⁴⁵.

³⁵ Dz. U. z 1949 r., Nr 6, poz. 32.

³⁶ Dz. U. z 1949 r., Nr 24, poz. 158.

³⁷ Dz. U. z 1959 r., Nr 19, poz. 114.

³⁸ Dz. U. z 1959 r., Nr 67, poz. 416.

³⁹ Dz. U. z 2006 r., Nr 88, poz. 613.

⁴⁰ Dz. U. z 1967 r., Nr 40, poz. 201.

⁴¹ Dz. U. z 1974 r., Nr 42, poz. 250.

⁴² Dz. U. z 1986 r., Nr 30, poz. 147.

⁴³ Dz. U. z 1991 r., Nr 108, poz. 468.

⁴⁴ Dz. U. z 2001 r., Nr 143, poz. 1596.

⁴⁵ Dz. U. z 2000 r., Nr 104, poz. 1105.

l. Konwencja z dnia 22.02.2001 r. między Rzeczpospolitą Polską a Królestwem Hiszpanii o zabezpieczeniu społecznym⁴⁶.

m. Umowa z dnia 9.06.2005 r. między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Bułgarii o zabezpieczeniu społecznym⁴⁷.

Wyjątkiem są tu następujące przepisy:

- Umowa z dnia 9.10.1975 r. między Polską Rzeczpospolitą Ludową a Republiką Federalną Niemiec o zaopatrzeniu emerytalnym i wypadkowym⁴⁸, w zakresie określonym w art. 27 ust. 2 i 4 umowy z dnia 8.12.1990 r. między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Federalną Niemiec o zabezpieczeniu społecznym⁴⁹,
- Art. 11 ust. 3, art. 19 ust. 4, art. 27 ust. 5 i art. 28 ust. 2 umowy z dnia 8.12.1990 r. między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Federalną Niemiec o zabezpieczeniu społecznym⁵⁰.
- Art. 33 ust. 3 umowy z dnia 7.09.1998 r. między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Austrii o zabezpieczeniu społecznym⁵¹, które nadal mają zastosowanie w sprawach emerytur i rent (stosowanie tych postanowień zostało zastrzeżone w załączniku III do rozporządzenia nr 1408/71).

Nowe uregulowania koordynacyjne w zakresie świadczeń emerytalnych i rentowych tj. rozporządzenia Nr 883/2004 oraz nr 987/2009 są w dużym stopniu oparte na dotychczasowych rozwiązaniach prawnych⁵².

Przy przyznawaniu emerytur i rent podlegających koordynacji obowiązują następujące zasady:

- zasada równego traktowania,
- zasada sumowania okresów ubezpieczenia lub zamieszkania,
- zasada zachowania praw nabytych,
- zasada uznawania zdarzeń objętych ochroną, które wystąpiły na terytorium jednego państwa członkowskiego, tak jakby zaszły one pod rządami państwa zobowiązanego do udzielania świadczeń.

Polskie przepisy emerytalno-rentowe określają: warunki wymagane do nabycia prawa do polskiej emerytury i renty, zasady obliczania ich wysokości, zasady i tryb przyznawania oraz wypłaty tych świadczeń.

⁴⁶ Dz. U. z 2004 r., Nr 28, poz. 244.

⁴⁷ Dz. U. z 2006 r., Nr 172, poz. 1231.

⁴⁸ Dz. U. z 1976 r., Nr 16, poz. 101.

⁴⁹ Dz. U. z 1991 r., Nr 108, poz. 468.

⁵⁰ Dz. U. z 1991 r., Nr 108, poz. 468.

⁵¹ Dz. U. z 2000 r., Nr 104, poz. 1105.

⁵² G. Uścińska, *Zabezpieczenie społeczne osób korzystających z prawa do przemieszczania się w Unii Europejskiej*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2013, s. 373 i n.

Podstawowym aktem prawnym realizowanym przez ZUS w zakresie emerytur i rent jest ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych⁵³.

Z zasady równego traktowania wynika, że posiadanie obywatelstwa innego państwa członkowskiego, czy też zamieszkiwanie w innym państwie członkowskim nie może stanowić przeszkody dla nabycia prawa do emerytury i renty w żadnym państwie członkowskim⁵⁴.

Nabycie uprawnień do świadczeń emerytalno-rentowych w państwach członkowskich wymaga zwykłego udowodnienia określonej długości okresów ubezpieczenia lub okresów zamieszkania. W sytuacji gdy okres ubezpieczenia lub zamieszkania przebyty w danym państwie członkowskim jest krótszy od wymaganego do nabycia prawa do emerytury lub renty na podstawie przepisów prawnych tego państwa, instytucja rozpatrująca wniosek o świadczenia uwzględnia – przy ustalaniu prawa do świadczeń – wszystkie okresy ubezpieczenia lub zamieszkania przebyte w każdym innym państwie członkowskim, jeśli okresy te się nie pokrywają.

Organ rentowy danego państwa członkowskiego ustala prawo i oblicza wysokość świadczenia z uwzględnieniem wyłącznie okresów ubezpieczenia lub zamieszkania przebytych w tym państwie członkowskim w sytuacji gdy okresy ubezpieczenia lub zamieszkania przebyte w danym państwie członkowskim są wystarczające do nabycia prawa do emerytury lub renty na podstawie przepisów prawnych tego państwa. Równocześnie jednak ustalana jest wysokość świadczenia z uwzględnieniem łączonych okresów ubezpieczenia lub zamieszkania przebytych we wszystkich państwach członkowskich, aby następnie porównać uzyskane wysokości świadczeń w celu przyznania świadczenia w wysokości najkorzystniejszej dla zainteresowanego.

Natomiast w sytuacji gdy uprawnienia do emerytury lub renty ustalane są na podstawie łączonych okresów ubezpieczenia lub zamieszkania, przebytych w dwóch lub więcej państwach członkowskich, wysokość świadczenia obliczana jest z uwzględnieniem proporcji okresów ubezpieczenia lub zamieszkania przebytych w danym państwie członkowskim (państwie właściwym) w stosunku do sumy okresów ubezpieczenia lub zamieszkania przebytych we wszystkich państwach członkowskich – zgodnie z zasadą *pro rata temporis*⁵⁵.

W takiej sytuacji organ rentowy oblicza wysokość emerytury lub renty w dwóch etapach:

- najpierw dokonuje obliczenia pełnej wysokości świadczenia, które przysługiwałoby zainteresowanemu, w sytuacji gdyby wszystkie uwzględnione okre-

⁵³ Tekst jedn. Dz. U. z 2015 r., poz. 748.

⁵⁴ K. Ślebzak, *Nabycie prawa do emerytury a zagraniczne okresy ubezpieczenia*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2010, Nr 2, s. 25.

⁵⁵ Por. T. Major, *Ubezpieczenie społeczne migrujących pracowników oraz osób prowadzących działalność gospodarczą*, Warszawa 2010.

sy ubezpieczenia lub zamieszkania (przebyte w dwóch lub więcej państwach członkowskich) zostały przebyte zgodnie ze stosowanym przez tę instytucję ustawodawstwem (kwota teoretyczna),

- później dokonuje obliczenia częściowej wysokości świadczenia, uwzględniając przy tym proporcje okresów ubezpieczenia lub zamieszkania w danym państwie członkowskim (przebytych zgodnie ze stosowanym przez tę instytucję ustawodawstwem) w stosunku do sumy okresów ubezpieczenia i zamieszkania przebytych przez zainteresowanego we wszystkich państwach członkowskich (kwota rzeczywista).

Podstawa wymiaru emerytur i rent dla osób, które posiadają okresy ubezpieczenia za granicą w:

- państwach członkowskich Unii Europejskiej (UE), państwach Europejskiego Obszaru Gospodarczego (EOG) nienależących do Unii Europejskiej lub w Szwajcarii, lub
- państwach, z którymi Polskę łączy umowa międzynarodowa o zabezpieczeniu społecznym (Bośnia i Hercegowina, Macedonia, Serbia, Czarnogóra, USA, Kanada, Korea Południowa, Ukraina, Mołdawia), lub
- okresy stałego pobytu w Australii w wieku produkcyjnym, ustalana jest na zasadach wynikających z ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.

Stanowi ją przeciętna podstawa wymiaru składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe lub na ubezpieczenie społeczne na podstawie przepisów prawa polskiego z kolejnych 10 lat kalendarzowych, wybranych przez zainteresowanego z ostatnich 20 lat kalendarzowych poprzedzających bezpośrednio rok, w którym zgłoszono wniosek o emeryturę lub rentę.

Ustalając kolejne 10 lat kalendarzowych przyjmuje się, że są to lata kalendarzowe następujące bezpośrednio po sobie, chociażby ubezpieczony w niektórych z tych lat przez okres roku lub krócej niż rok, nie pozostawał w ubezpieczeniu.

Szczególne zasady ustalania **prawa do rent z tytułu niezdolności do pracy** (inwalidztwa) określa rozporządzenie Nr 1408/71. W poszczególnych państwach członkowskich zasady ustalania prawa do renty oraz obliczania jej wysokości są zróżnicowane.

Możemy wyodrębnić dwa rodzaje systemów dotyczących przyznawania rent z tytułu niezdolności do pracy (rent inwalidzkich):

- typ A stanowią systemy charakteryzujące się tym, że wysokość renty z tytułu niezdolności do pracy (inwalidztwa) nie jest zależna od długości przebytych okresów ubezpieczenia lub zamieszkania,
- typ B stanowią systemy charakteryzujące się tym, że wysokość renty z tytułu niezdolności do pracy (inwalidztwa) jest uzależniona od długości przebytych okresów ubezpieczenia lub zamieszkania.

Zgodnie z rozporządzeniem Nr 1408/71 sytuacja osób ubiegających się o rentę z tytułu niezdolności do pracy (inwalidzką) jest zróżnicowana i zależy od tego, jakiego rodzaju systemowi dana osoba podlegała w czasie swojej aktywności zawodowej.

Jeśli dana osoba podlegała wyłącznie ustawodawstwu państw członkowskich, zgodnie z którymi wysokość renty z tytułu niezdolności do pracy (inwalidztwa) nie jest uzależniona od długości przebytych okresów ubezpieczenia lub zamieszkania (typ A), uprawnienia tej osoby do renty z tytułu niezdolności do pracy (inwalidztwa) ustala wyłącznie instytucja tego państwa członkowskiego, którego ustawodawstwu osoba podlegała w chwili wystąpienia niezdolności do pracy (inwalidztwa)⁵⁶.

W sytuacji natomiast gdy osoba podlegała ustawodawstwu dwóch lub więcej państw członkowskich, z których przynajmniej jedno było ustawodawstwem, zgodnie z którym wysokość renty z tytułu niezdolności do pracy (inwalidztwa) jest uzależniona od długości przebytych okresów ubezpieczenia lub zamieszkania (typ B), uprawnienia tej osoby do renty z tytułu niezdolności do pracy (inwalidztwa) ustalają instytucje właściwe każdego z państw, których ustawodawstwu osoba ta podlegała, w sposób analogiczny jak uprawnienia do emerytury.

Z jeszcze innym przypadkiem mamy do czynienia jeżeli dana osoba pracowała np. w trzech państwach członkowskich, przy czym co najmniej w jednym z tych państw występuje ustawodawstwo, na podstawie którego wysokość renty z tytułu niezdolności do pracy (inwalidztwa) zależy od długości przebytych okresów ubezpieczenia lub zamieszkania (typ B) i w każdym z wymienionych państw osoba przebyła okresy ubezpieczenia (zamieszkania) wynoszące co najmniej 1 rok, uprawnienia do renty z tytułu niezdolności do pracy (inwalidztwa) ustalają instytucje każdego z tych państw. W przypadku gdy osoba zainteresowana spełni warunki wymagane do nabycia prawa do z tytułu niezdolności do pracy (inwalidztwa) w każdym z wymienionych państw, w których przebyła okresy ubezpieczenia (zamieszkania), przyznane jej zostaną renty z każdego z tych państw.

Ustalenie wysokości renty z tytułu niezdolności do pracy z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych jest uzależnione od długości przebytych okresów ubezpieczenia (składkowych i nieskładkowych). Uprawnienia do renty osoby, która podlegała ustawodawstwu polskiemu (typ B) i ustawodawstwom innych państw członkowskich (typ A lub typ B) są ustalane przez instytucje właściwe wszystkich państw, w których przebyte zostały okresy ubezpieczenia (okresy zamieszkania), w sposób analogiczny jak uprawnienia do emerytury.

Prawa do renty z tytułu wypadku przy pracy i choroby zawodowej oraz wysokość tych świadczeń określa ustawa z dnia 20 października 2002 r. o ubez-

⁵⁶ Ustawodawstwa tych państw członkowskich wymienione są w załączniku IV (część A) do rozporządzenia Nr 1408/71.

pieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych⁵⁷. Świadczenia te podlegają wspólnotowej koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego. Postanowienia rozporządzenia Nr 1408/71 wpływają na modyfikację polskich przepisów prawnych.

Podstawową zasadą jest, że osoba, która podlegała ustawodawstwu dwóch lub więcej państw członkowskich, ma prawo do renty z tytułu wypadku przy pracy lub choroby zawodowej wyłącznie od instytucji tego państwa członkowskiego, którego ustawodawstwu osoba ta podlegała w chwili zajścia wypadku przy pracy lub w chwili powstania choroby zawodowej.

Natomiast w sytuacji gdy dana osoba, u której rozpoznano chorobę zawodową, wykonywała pracę, która poprzez swój charakter mogła spowodować tę chorobę w dwóch lub więcej państwach członkowskich, świadczenia, o które ta osoba lub osoby pozostałe po jej zgonie mogą się ubiegać, przyznawane są wyłącznie na podstawie ustawodawstwa ostatniego z państw, w których wykonywana była praca narażająca na chorobę zawodową, jeśli warunki wymagane do nabycia prawa do renty na podstawie ustawodawstwa tego państwa zostaną spełnione.

Koordinacja objęła również **tzw. świadczenia dla sierot**. Termin ten oznacza zarówno zasiłki rodzinne jak i zasiłki dodatkowe lub specjalne, przewidziane dla sierot zgodnie z ustawodawstwem danego państwa członkowskiego.

Świadczenia dla sierot określiły poniższe zasady i nie ma tu znaczenia na terytorium którego państwa członkowskiego zamieszkuje dana sierota:

- gdy mamy do czynienia z sierotą po pracowniku lub osobie prowadzącej działalność na własny rachunek, który podlegał ustawodawstwu jednego państwa członkowskiego – świadczenie dla sierot przyznawane jest zgodnie z ustawodawstwem tego państwa,

- gdy mamy do czynienia z sierotą po pracowniku lub osobie prowadzącej działalność na własny rachunek, który podlegał ustawodawstwu dwóch lub więcej państw członkowskich, zgodnie z ustawodawstwem tego państwa członkowskiego, na terytorium którego zamieszkuje sierota, jeżeli prawo do jednego ze świadczeń przysługuje z tytułu ustawodawstwa tego państwa, a w przypadkach gdy sierota zamieszkuje na terytorium innego państwa członkowskiego niż państwa, których ustawodawstwu podlegał pracownik lub osoba wykonująca działalność na własny rachunek – zgodnie z ustawodawstwem tego państwa członkowskiego, któremu zmarły podlegał najdłużej, jeżeli prawo do jednego ze świadczeń przysługuje na mocy tego ustawodawstwa; jeżeli żadne prawo nie przysługuje na mocy tego ustawodawstwa – uprawnienia do świadczeń dla sieroty są rozpatrywane w świetle ustawodawstw innych państw członkowskich, których ustawodawstwu podlegał zmarły, w porządku malejącej długości okresów ubezpieczenia lub zamieszkania wypełnionych pod działaniem ustawodawstw tych państw; je-

⁵⁷ Dz. U. Nr 199, poz. 1673 z późn. zm.

żeli zastosowanie opisanej wyżej zasady powoduje, że kilka państw członkowskich może być właściwymi przy jednakowej długości okresów ubezpieczenia lub zamieszkania – świadczenia dla sieroty przyznawane są zgodnie z ustawodawstwem państwa członkowskiego, któremu zmarły podlegał ostatnio.

Renty sieroce, z wyłączeniem rent przyznanych na podstawie systemów ubezpieczeń z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych, uznawane są jako świadczenia dla sierot, jeżeli zmarły w jakimkolwiek czasie podlegał systemowi, w którym przyznaje się wyłącznie zasiłki rodzinne lub dodatkowe albo specjalne zasiłki dla sierot. Zasiłki takie przewidują przepisy: belgijskie, duńskie, francuskie, irlandzkie oraz brytyjskie⁵⁸.

W sytuacji wystąpienia przez sierotę o **rentę rodzinną z ZUS**⁵⁹, powyższe zasady przyznawania uprawnień do świadczeń dla sierot stosuje się, jeżeli zmarły kiedykolwiek podlegał – oprócz ustawodawstwa polskiego – również ustawodawstwu innego państwa członkowskiego (np. ustawodawstwu Wielkiej Brytanii), które nie przewiduje rent sierocych, a tylko zasiłki rodzinne lub specjalne zasiłki dla sierot⁶⁰.

Zatem zgodnie z powyższymi przepisami, obowiązek wypłaty świadczeń dla sierot ciąży na instytucji tylko jednego z państw członkowskich, w których zmarły przebył okresy ubezpieczenia. Instytucją zobowiązaną do wypłaty świadczenia dla sieroty jest instytucja tego państwa członkowskiego, na terytorium którego zamieszkuje sierota, o ile prawo do świadczeń przysługuje jej w tym państwie.

Jeśli natomiast zmarły nie był ubezpieczony w państwie, w którym zamieszkuje sierota, zobowiązaną do wypłaty świadczeń dla sierot jest instytucja państwa, w którym zmarły posiadał najdłuższe okresy ubezpieczenia (zamieszkania), a w sytuacji gdy okresy tego ubezpieczenia (zamieszkania) w różnych państwach członkowskich były równej długości – instytucja państwa, w którym okresy ubezpieczenia (zamieszkania) zmarły przebył ostatnio.

W przypadku zatem gdy osoba zmarła, po której ma być ustalone prawo do świadczenia dla sieroty, posiadała okresy ubezpieczenia (zamieszkania) w Polsce oraz w państwie członkowskim, w którym przewiduje się jedynie zasiłki rodzinne lub specjalne zasiłki dla sierot (np. we Francji, w Wielkiej Brytanii, czy też w Belgii), a sierota ubiegająca się o świadczenia po nim mieszka:

- w Polsce – wówczas wypłaca się sierocie rentę rodzinną ustaloną na podstawie polskich przepisów prawnych,

⁵⁸ Załącznik VIII do rozporządzenia Nr 1408/71.

⁵⁹ Z wyjątkiem rent rodzinnych przysługujących na podstawie ustawy z dnia 20 października 2002 r. o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych.

⁶⁰ A. Szybkie, *Prawo i wysokość renty rodzinnej ze zreformowanego systemu w świetle unijnej koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego*, „Ubezpieczenia Społeczne. Teoria i Praktyka” 2010, Nr 1, s. 12–23.

- za granicą w innym państwie członkowskim – wówczas sierocie wypłaca się rentę rodzinną albo zasiłek rodzinny lub specjalny zasiłek dla sierot, przysługujący na podstawie przepisów państwa zamieszkania.

Instytucje pozostałych państw członkowskich, w których zmarły posiadał okresy ubezpieczenia lub zamieszkania, zobowiązane są do ustalenia świadczeń przysługujących sierocie w tym państwie oraz do zawieszenia tych świadczeń do wysokości świadczeń dla sierot przysługujących z państwa zobowiązanego do ich wypłaty. Wypłacają one sierocie dodatki w wysokości odpowiadającej różnicy między kwotą własnego świadczenia a kwotą świadczenia przysługującego z państwa zobowiązanego do wypłaty świadczeń dla sierot.

ZUS, który wypłaca polskie świadczenia emerytalno-rentowe osobom uprawnionym zamieszkałym za granicą przeprowadza okresową kontrolę istnienia dalszego prawa świadczeniobiorców do pobierania świadczeń.

Osoby te otrzymują zatem – do wypełnienia i własnoręcznego podpisania – odpowiedni formularz *«Poświadczenia życia i zamieszkania emeryta lub rencisty»*.

Natomiast od maja 2015 r. ZUS stosuje formularz ZUS-RZ-OZS-01 *„Oświadczenie emeryta/rencisty zamieszkałego za granicą o istnieniu dalszego prawa do pobierania świadczenia”* w różnych wersjach językowych.

Emeryci i renciści mieszkający za granicą mają obowiązek niezwłocznie informować ZUS o wszystkich okolicznościach mających wpływ na prawo, wysokość lub wypłatę świadczeń.

Brak poświadczenia, że pobierający świadczenie nadal żyje, może skutkować koniecznością wstrzymania jego wypłaty do czasu dostarczenia takiego dowodu.

Koordynacja w zakresie świadczeń pieniężnych w razie choroby i macierzyństwa

Ustawodawstwo dotyczące koordynacji zapewnia osobom przemieszczającym się uprawnienia do nabytych już świadczeń. Zatem osoby te nie mogą być ich pozbawione z tego tylko powodu, że przebywają lub mieszkają w innym państwie członkowskim. Przyjęta ochrona dotyczy m. in. świadczeń pieniężnych, które są wypłacane za okres choroby lub macierzyństwa.

Koordynacja w zakresie świadczeń pieniężnych zapewnia nabycie lub zachowanie prawa do świadczeń związanych z chorobą albo macierzyństwem osobom, które przemieszczają się, w szczególności zmieniają pracę lub podejmują pracę na własny rachunek w różnych państwach i podlegają systemom zabezpieczenia społecznego tych państw. Państwa te w różny sposób – określony przepisami wewnętrznymi – definiują prawo do świadczeń, zasady nabywania tych świadczeń czy obliczania ich wysokości.

W sytuacji gdy obywatel polski korzystając z prawa do swobodnego przemieszczania się wyjedzie do innego kraju członkowskiego (np. do Niemiec) w celu podjęcia pracy, nie powinien spotkać się z odmową udzielenia świadczeń w przypadku choroby bądź macierzyństwa. Zatem będzie on otrzymywał świadczenia niezależnie od tego czy przeniósł swoje miejsce zamieszkania do innego państwa (np. do Niemiec), czy nadal na stałe mieszka w Polsce. Nie powinien on też spotkać się z odmową wypłaty świadczeń nawet wtedy, gdy przebywa w innym państwie czasowo.

Koordinację w zakresie świadczeń związanych z chorobą albo macierzyństwem zapewniają również umowy zawarte przez Polskę z krajami spoza Unii Europejskiej. Na osiem takich umów jedynie trzy zapewniają koordynację bilateralną. Są to umowy z b. Jugosławią (obecnie dotyczącą Serbii, Czarnogóry, Bośni i Hercegowiny), z Macedonią i z Ukrainą⁶¹.

Zasiłki pogrzebowe

Instytucja, która wypłacała emeryturę lub rentę ustala również zasiłek pogrzebowy z tytułu śmierci emeryta lub rencisty albo członka rodziny emeryta lub rencisty, nawet wtedy gdy emeryt lub rencista mieszkał w chwili śmierci w innym – niż właściwe dla emerytury lub renty – państwie członkowskim lub gdy zgon nastąpił w innym państwie członkowskim.

Zatem zasiłek pogrzebowy z tytułu śmierci osoby zamieszkałej w innym niż Polska państwie członkowskim, ale uprawnionej wyłącznie do polskiej emerytury lub renty (albo członka rodziny takiej osoby), przyznaje polska instytucja ubezpieczeniowa (m.in. ZUS), stosując w tym zakresie przepisy ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.

Praktyczne problemy koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego

Podstawowymi problemami koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego są różnice wynikające z poszczególnych krajowych systemów państw członkowskich⁶². Chodzi tu przede wszystkim o przyjęcie takiej terminologii i stosowanie takich sformułowań, które mogą być stosowane we wszystkich porządkach krajowych. Wymusza to tworzenie pojęć i konstrukcji prawnych bardzo abstrakcyjnych i generalnych. Rodzi to również duże trudności w przygotowaniu spój-

⁶¹ E. Miezien, *Koordinacja świadczeń pieniężnych w razie choroby i macierzyństwa*, „Ubezpieczenia Społeczne. Teoria i Praktyka” 2014, Nr 5, s. 38–46.

⁶² Por. R. Marczak, P. Roicka, *Aktualne problemy koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego. Sprawozdanie z konferencji*, „Ubezpieczenia Społeczne. Teoria i Praktyka” 2012, Nr 9, s. 2–6 oraz M. Żukowski, *Otwarta koordynacja zabezpieczenia emerytalnego w Unii Europejskiej – nowy etap europejskiej polityki społecznej?*, „Polityka Społeczna” 2002, Nr 11–12.

nych wersji językowych. Stosowane wyrażenia nie zawsze odpowiadają w pełni terminologii krajowej państw członkowskich. Ma to wpływ na rozumienie tekstu prawnego i jego przejrzyste stosowanie⁶³.

Zatem próba ujednolicenia zasad koordynacji jest zadaniem bardzo trudnym. Trzeba brać pod uwagę fakt, że przyjęte rozporządzenia bezpośrednio wpływają na ustawodawstwo poszczególnych państw członkowskich. Dlatego tworzenie przepisów o koordynacji wymaga znajomości krajowych porządków prawnych poszczególnych krajów, celów jakie legły u podstaw koordynacji oraz koncepcji przyjętych przy rozstrzyganiu kwestii kolizyjnych. Nie można przy tym zapominać o autonomiczności systemów zabezpieczenia społecznego poszczególnych państw członkowskich⁶⁴.

Bibliografia

- Bińczycka-Majewska T., *Koordinacja systemów zabezpieczenia społecznego w Unii Europejskiej* Zakamycze, Kraków 1999.
- Borowczyk E., *Unia Europejska a krajowe systemy emerytalne*, „Ubezpieczenia Społeczne. Teoria i Praktyka” 2013, Nr 3.
- Dzienisiuk D., *Charakter prawny decyzji Komisji Administracyjnej do spraw Koordynacji Systemów Zabezpieczenia Społecznego*, „Ubezpieczenia Społeczne. Teoria i Praktyka” 2011, Nr 1–2.
- Dzienisiuk D., *Zabezpieczenie społeczne w Unii Europejskiej – koordynacja świadczeń*, Difin Warszawa 2004.
- Fuchs M., *Europeisches Sozialrecht. Kommentar*, [In:] Gemeinschaft mit Helbing & Lichtenhahn und Manz Verlag Wien, Mainz 2010.
- Gołębiewski P., *Zasiłki dla bezrobotnych w ramach europejskiej koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego*, „Służba Pracownicza” 2010, Nr 10.
- Knyżewska J., *Koordinacja w świetle umów międzynarodowych*, „Służba Pracownicza” 2006, Nr 2.
- Kołaczek B., *Definicje, kryteria i kategorie niezdolności do pracy uprawniające do świadczenia rentowego w krajach Unii Europejskiej*, „Ubezpieczenia Społeczne. Teoria i Praktyka” 2013, Nr 4.
- Kryśpiak I., *Koordinacja wspólnotowa świadczeń na podstawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) Nr 883/2004*, „Ubezpieczenia Społeczne. Teoria i Praktyka” 2010, Nr 2.

⁶³ A. Szybkie, *Wyzwania w obszarze europejskiej koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego na najbliższe lata*, „Ubezpieczenia Społeczne. Teoria i Praktyka” 2015, Nr 1, s. 36–39.

⁶⁴ Por. G. Uścińska, *Koordinacja systemów zabezpieczenia społecznego jako instrument rozwoju swobody przepływu osób*, „Polityka Społeczna” 2007, Nr 11–12.

- Major T., *Ubezpieczenie społeczne migrujących pracowników oraz osób prowadzących działalność gospodarczą*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2010.
- Marczak R., Roicka P., *Aktualne problemy koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego. Sprawozdanie z konferencji*, „Ubezpieczenia Społeczne. Teoria i Praktyka” 2012, Nr 9.
- Miezien E., *Koordinacja świadczeń pieniężnych w razie choroby i macierzyństwa*, „Ubezpieczenia Społeczne. Teoria i Praktyka” 2014, Nr 5.
- Pochylska A., *Prawa obywateli państw trzecich w koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego UE*, „Ubezpieczenia Społeczne. Teoria i Praktyka” 2010, Nr 3.
- Schreiber F., Wunder A., Dern S., *Europäische Verordnung zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit – Kommentar*, Verlag C.H.Beck, München 2012.
- Szałek A., *Ubezpieczenia społeczne po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej. Świadczenia w ramach koordynacji zabezpieczenia społecznego*, „Monitor Prawa Pracy” 2004, Nr 3.
- Szybkie A., *Koordinacja systemów zabezpieczenia społecznego we Wspólnocie Europejskiej*, „Polityka Społeczna” 2007, Nr 11–12.
- Szybkie A., *Pomocnicze instytucje wspólnotowe powołane dla zapewnienia prawidłowej koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego*, „Ubezpieczenia Społeczne. Teoria i Praktyka” 2006, Nr 3.
- Szybkie A., *Prawo i wysokość renty rodzinnej ze zreformowanego systemu w świetle unijnej koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego*, „Ubezpieczenia Społeczne. Teoria i Praktyka” 2010, Nr 1.
- Ślęzak K., *Koordinacja systemów zabezpieczenia społecznego. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2012.
- Ślęzak K., *Nabycie prawa do emerytury a zagraniczne okresy ubezpieczenia*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2010, Nr 2.
- Świątkowski A. M., *Zasięg osobowy Rozporządzenia 1408/71 Rady Unii Europejskiej koordynującego krajowe systemy*.
- Uścińska G., *Prawo do emerytury osób przemieszczających się w Unii europejskiej w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości UE*, „Ubezpieczenia Społeczne. Teoria i Praktyka” 2014, Nr 6.
- Uścińska G., *Zabezpieczenie społeczne osób korzystających z prawa do przemieszczania się w Unii Europejskiej*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2013.
- Verschueren H., *Regulations 883/2004 Invalidity and Old-Age Pensions*, „European Journal of Social Security” 2009, vol. 11, No. 1–2.

Żukowski M., *Otwarta koordynacja zabezpieczenia emerytalnego w Unii Europejskiej – nowy etap europejskiej polityki społecznej?*, „Polityka Społeczna” 2002, Nr 11–12.

dr hab. Katarzyna Popik

Wyższa Szkoła Ekonomii i Innowacji w Lublinie,
Wydział Administracji i Ekonomii

Recenzja rozprawy doktorskiej mgr Jerzego Kulińskiego pt. *Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Lublinie jako podmiot polityki ekologicznej Polski*, Lublin 2015, ss. 306

Rozprawa doktorska mgr Jerzego Kulińskiego składa się ze wstępu, czterech rozdziałów merytorycznych i piątego rozdziału dotyczącego perspektyw Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Lublinie, zakończenia i bibliografii, która zawiera wykaz źródeł prawa Unii Europejskiej i prawa polskiego, literatury oraz w mniejszym zakresie orzecznictwa.

Za szczególnie cenne dla wartości przedmiotowej dysertacji, należy uznać wykorzystanie w szerokim zakresie dokumentów wydanych przez wojewódzkie fundusze ochrony środowiska, w tym także funkcjonujące w obiegu zamkniętym. Szczególnie istotnymi pod względem wartości doboru źródeł na których Doktorant oparł swoje rozważania były opracowywane przez samorządy wojewódzkie strategie rozwoju województw, które stanowiły podstawę formułowanych przez fundusze wojewódzkie wieloletnich strategii działań.

Wybór tematu rozprawy doktorskiej został prawidłowo dokonany. Jest to bowiem problem badawczy, który obecnie nie był często podejmowany w doktrynie. Ponadto ma także walor praktyczny, w aspekcie roli rozwiązań formalnoprawnych dotyczących funkcjonowania wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej, w odniesieniu do stanu środowiska w Polsce, jak również instytucjonalno-prawnego wymiaru polityki ekologicznej w Polsce. Dlatego też podjęta przez Doktoranta próba usystematyzowania kluczowych elementów tej problematyki badawczej zasługuje na aprobatę. Należy podkreślić, że przedstawione w poszczególnych rozdziałach rozprawy kwestie dotyczące genezy i zasad funkcjonowania systemu instytucjonalnej ochrony środowiska, poprzez wieloaspektowy opis działalności Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Lublinie (również w ujęciu prognostycznym w odniesieniu do przedstawienia przyszłych zadań) stanowi zagadnienie o dużej doniosłości nie tylko naukowej, lecz także praktycznej ponieważ dotyczy próby wskazania właściwej roli sprawowanej przez wojewódzkie fundusze ochrony środowiska

i gospodarki wodnej, (ze szczególnym uwzględnieniem aspektów odnoszących się do Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Lublinie), których prawidłowe funkcjonowanie sprzyja niewątpliwie właściwej realizacji praw jednostki do środowiska.

Autor pracy w prawidłowy sposób formułuje i uzasadnia postawione w pracy tezy badawcze, poddając krytycznej analizie wykorzystane w pracy źródła informacji. Na aprobatę zasługują przyjęte w pracy metody i techniki badawcze, które we właściwy sposób, (biorąc pod uwagę politologiczny charakter dysertacji) zostały przez Doktoranta wykorzystane. Spośród metod politologicznych wykorzystano metodę analizy porównawczej, zaś w przypadku rozdziału V – analizy prognostycznej. Na uwagę zasługuje prawidłowe wykorzystanie analizy porównawczej, którą Autor wykorzystał do pełniejszego zdefiniowania roli sprawowanej przez Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i gospodarki Wodnej w Lublinie w stosunku do otoczenia Funduszu, szczególnie Zarządu i Sejmiku Województwa Lubelskiego, jak też wobec pozostałych funduszy wojewódzkich i Narodowego Funduszu. Wykorzystanie w pracy poszczególnych aktów normatywnych z zakresu szeroko pojętego prawa ochrony środowiska, dało podstawę do zastosowania w rozprawie metody formalno-dogmatycznej. We właściwy sposób, w zależności od specyfiki merytorycznej rozdziału, wykorzystano poszczególne techniki badawcze, przede wszystkim technikę analizy zawartości dokumentów, analizy danych statystycznych, a w nieco mniejszym zakresie analizę stanu literatury i badań, co wiąże się z ograniczoną liczbą opracowań w zakresie przedmiotowej problematyki.

Należy więc podnieść, że ze względu na politologiczny zakres rozprawy doktorskiej metodologia i aparatura pojęciowa, która została wykorzystana w pracy jest w pełni zgodna z metodami i technikami badawczymi z tej dziedziny nauk.

Sformułowane tezy rozprawy doktorskiej są prawidłowe i powiązane ze sformułowanym celem poznawczym zakładającym zbadanie stopnia kompatybilności przyjętych w ramach Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska rozwiązań strukturalnych w stosunku do skali i rodzaju problemów ekologicznych występujących w województwie lubelskim. Autor rozprawy doktorskiej słusznie bowiem podnosi, że specyfika każdego wojewódzkiego funduszu ochrony środowiska i gospodarki wodnej w nierozzerwalny sposób uzewnętrznia ekologiczną specyfikę regionu, na obszarze którego współfinansuje politykę ekologiczną państwa w jej wymiarze regionalnym. Poddając weryfikacji cztery następujące tezy badawcze; po pierwsze, iż polityka ekologiczna państwa jest swoistą egzemplifikacją polityki zagranicznej w ramach przyjętych przez Polskę zobowiązań międzynarodowych związanych z przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej na płaszczyźnie instytucjonalnej, jak też praktyki politycznej. Po drugie, iż utworzony w Polsce system ochrony środowiska w postaci Narodowego Funduszu i funduszy wojewódzkich jest w pełni ukształtowanym systemem absorpcji środków

Unii Europejskiej ukierunkowanym na właściwą realizację celów polityki ekologicznej państwa, zgodnie z obowiązującymi zasadami. Po trzecie autor wykazał, iż funkcjonujące wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej w ramach prowadzonej działalności inwestycyjnej w prawidłowy sposób łączą cele polityki ekologicznej państwa z partykularnymi celami poszczególnych regionów w zakresie ochrony środowiska na poziomie lokalnym. Po czwarte: wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej w ramach prowadzonej działalności w pełni uwzględniają środowiskową specyfikę województw, stanowiących obszar teje działalności; Doktorant wykazał swoistą unikatowość funkcjonowania Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Lublinie w stosunku do pozostałych elementów składowych systemu funduszy wojewódzkich, niezależnie od występujących na obszarach województw podobnych problemów ekologicznych. Określony w pracy cel badawczy i wynikające z niego hipotezy badawcze były niewątpliwie egzemplifikacją zamysłu badawczego, który odzwierciedla przemyślana i logiczna struktura rozprawy, która w pełni odpowiada założonemu celowi badawczemu. W moim przekonaniu Autor pomyślnie rozwiązał postawione przed sobą zadanie badawcze. Wykazał przy tym bardzo dobrą znajomość omawianych zagadnień, umiejętność ich krytycznej analizy i oceny oraz formułowania uzasadnionych wniosków jak również dojrzałość naukową i solidne opanowanie warsztatu naukowego.

Struktura rozprawy jest ściśle związana z przyjętymi tezami, celami i metodami badawczymi. Przedstawienie w uporządkowanej formie tak złożonej problematyka świadczy o solidnej pracy Autora i dojrzałości jego warsztatu naukowego. Układ pracy jest prawidłowy, tj. przemyślany, przejrzysty i konsekwentny, refleksje szczegółowe poprzedzają ogólne rozważania teoretyczne.

W rozdziale pierwszym przedstawiono kluczowe zagadnienia w zakresie genezy i podstawowych zasad funkcjonującego w Polsce systemu ochrony środowiska, ze szczególnym uwzględnieniem prawodawstwa w tym zakresie. Ważnych ustaleń naukowych dokonał Autor w rozdziale drugim, w którym przedstawił zakres kompatybilności polskiego prawa ochrony środowiska i regulacji prawnych obowiązujących w tym zakresie w odniesieniu do zasad i wymogów prawodawstwa Unii Europejskiej. Natomiast w rozdziale trzecim przedstawiona została struktura i specyfika Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Lublinie przy wykazaniu, iż ogół funduszy wojewódzkich stanowi jednolity system przy zastrzeżeniu regionalnej specyfiki i autonomii każdego z nich, która zdaniem Doktoranta jest niezbędna do prawidłowego ich funkcjonowania. W rozdziale czwartym zawarto problematykę funkcjonowania wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Lublinie. Analizie poddane zostały liczne aspekty tego zagadnienia, bowiem wyróżniono poszczególne wymiary, tj. polityczny, programowo-merytoryczny oraz finansowy, które dotyczą praktyki funkcjonowania tego funduszu wojewódzkiego. W rozdziale piątym

Doktorant przedstawił autorską analizę perspektyw Wojewódzkiego Funduszu ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Lublinie, uwzględniając przyjęte przez państwo i fundusze zobowiązania i plany w zakresie ochrony środowiska. Należy podkreślić wartość merytoryczną formułowanych w tym rozdziale wniosków, zarówno ze względu na aspekt naukowy jaki wymiar praktyczny.

Rozprawa zawiera oryginalne wnioski, oceny i propozycje Autora, częściowo oparte na publikowanej literaturze, częściowo zaś – co jest niewątpliwie bardziej cenne – są rezultatem własnych dociekań i przemyśleń. Należy zauważyć, że wnioski i propozycje Autora są odpowiednio uzasadnione i zasługują na pozytywną ocenę. Mają one nie tylko istotny walor poznawczy, lecz również fundamentalne wręcz znaczenie dla praktyki. Należy jednoznacznie stwierdzić, że rozważania Autora rozprawy mgr Jerzego Kulińskiego, poprzez ich syntetyczne, kompleksowe i nowatorskie ujęcie problemu, wnikliwe analizy i wszechstronnie uzasadnione wnioski i postulaty *de lege ferenda*, stanowią znaczny wkład w rozwój wieloaspektowo pojmowanego prawa ochrony środowiska.

Natomiast uwagi krytyczne i dyskusyjne, które należy podnieść dotyczą następujących kwestii.

Po pierwsze, Autor rozprawy doktorskiej w rozdziale II zatytułowanym „Normatywne podstawy Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Lublinie, zakwalifikował normy prawa wspólnotowego jako normy prawa międzynarodowego, powołując i omawiając w pracy jedynie akty prawa wspólnotowego. Należy pamiętać, że prawo wspólnotowe można postrzegać jako szczególną formę prawa międzynarodowego, posiadającą jednak specyficzne cechy niewystępujące zazwyczaj w prawie międzynarodowym. W związku z tym rodzi się pytanie o pogląd Doktoranta na rozróżnienie źródeł prawa międzynarodowego i wspólnotowego w zakresie ochrony środowiska.

Po drugie, Doktorant w rozdziale pierwszym pt. Instytucjonalne-prawne wymiary polityki ekologicznej w Polsce (w pkt.1.2. Polityka ekologiczna w ujęciu podmiotowym, s. 26 i 27, 31 i 32) nieprawidłowo określił właściwość organów administracji publicznej powołanych do utworzenia prawnych form ochrony przyrody, a mianowicie błędnie wskazał, iż wojewoda w drodze rozporządzenia uznaje dany obszar za rezerwat przyrody, ustanawia plan ochrony dla tej formy, jak również może wprowadzić opłaty za wstęp na obszar rezerwatu przyrody. Należy bowiem zaznaczyć, że ustawą z dnia 3 października 2008 r. o zmianie ustawy o ochronie przyrody oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2008 roku Nr 201, poz. 1237) regionalny dyrektor ochrony środowiska otrzymał kompetencję do tworzenia tejsze prawnej formy ochrony przyrody w miejsce dotychczasowej kompetencji wojewody. Zgodnie z dyspozycją art. 13 ust. 3 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (tekst jednolity Dz. U. Z 2013 roku, poz. 627), uznanie za rezerwat przyrody obszarów (o których mowa w art. 13 ust. 1) następuje w drodze aktu prawa miejscowego w formie zarządzenia regionalnego dyrektora

ochrony środowiska, które określa jego nazwę, położenie lub przebieg granicy i otulinę, jeżeli została wyznaczona, cele ochrony oraz rodzaj, typ i podtyp rezerwatu przyrody, a także sprawującego nadzór nad rezerwatem. Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska, w drodze aktu prawa miejscowego w formie zarządzenia, po zasięgnięciu opinii Regionalnej Rady Ochrony Przyrody, może zwiększyć obszar rezerwatu przyrody, zmienić cele ochrony, a w razie bezpowrotnej utraty wartości przyrodniczych, dla których rezerwat został powołany – zmniejszyć obszar rezerwatu przyrody albo zlikwidować rezerwat przyrody. Natomiast ust. 4 tegoż artykułu określa, że Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska, w drodze aktu prawa miejscowego w formie zarządzenia, może wprowadzić opłaty za wstęp na obszar rezerwatu przyrody, kierując się potrzebą ochrony przyrody.

Podnieść należy również, że Doktorant dokonał nieprawidłowego określenia organu, wskazując błędnie wojewodę jako właściwego w zakresie utworzenia parku krajobrazowego i ustanowienia dla niego planu ochrony. W dniu 1 sierpnia 2009 roku weszła w życie ustawa z dnia 23 stycznia 2009 roku o zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianami w organizacji i podziale zadań administracji publicznej w województwie (Dz. U. Nr 93, poz. 753 z późn. zm.), która przekazała sejmikom województw w miejsce wojewodów, kompetencje utworzenia, powiększenia, likwidacji i zmiany granic parków krajobrazowych. Ustawa ta jest jedną z tzw. ustaw kompetencyjnych uchwalonych w związku z przemianami strukturalnymi i funkcjonalnymi w administracji publicznej. Przyznanie powyższych kompetencji samorządowi województwa, a nie wojewodzie wynika z uznania, że o warunkach funkcjonowania społeczeństwa winien w pierwszym rzędzie decydować samorząd. Przy wojewodzie pozostają natomiast uprawnienia nadzorcze i kontrolne w powyższym zakresie.

Ponadto Doktorant błędnie określił kompetencje w zakresie ustanowienia pomnika przyrody, stanowiska dokumentacyjnego, użytku ekologicznego oraz zespołu przyrodniczo-krajobrazowego tj. indywidualnych prawnych form ochrony przyrody, stwierdzając że przysługuje ona wojewodzie. Wprawdzie przed nowelizacją ustawy o ochronie przyrody dokonana ustawą z dnia 23 stycznia 2009 roku o zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianami w organizacji i podziale zadań administracji publicznej w województwie radzie gminy przysługiwała kompetencja subsydiarna – możliwa do realizacji w przypadku, gdy wojewoda nie dokonał odpowiedniego wyznaczenia indywidualnych prawnych form ochrony przyrody. Natomiast ustawa z 2009 roku przyznała te kompetencje radzie gminy.

Po czwarte niedosyt budzi pominięcie choćby w sposób ogólny rozważań w zakresie środków finansowo-prawnych, tj. kar i opłat, które zasilają Fundusze Ochrony Środowiska. Należy bowiem zauważyć, iż podstawowym zadaniem Funduszu jest przeznaczanie będących w jego dyspozycji środków na finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej w celu realizacji zasady zrównoważonego rozwoju i polityki ekologicznej państwa. Środki finansowe będące w dyspozy-

cji Funduszu pochodzą głównie z opłat za korzystanie ze środowiska i administracyjnych kar pieniężnych pobieranych na podstawie Prawa ochrony środowiska oraz przepisów szczególnych. Na tym tle rodzi się pytanie zarówno o charakter prawny opłat i administracyjnych kar pieniężnych jak i o procedurę ich naliczania i wymierzania w odniesieniu do efektywności stosowania tych środków na rzecz ochrony środowiska.

Powyższe uwagi nie obniżają jednak pozytywnej merytorycznej oceny wartości rozprawy doktorskiej, co wynika nie tylko z jej walorów poznawczych, jak podkreślono wręcz fundamentalnych dla prawa ochrony środowiska, ale również z prawidłowego warsztatu naukowego Doktoranta.