

ZESZYTY NAUKOWE WSEI

SERIA

ADMINISTRACJA

7 (1/2017)

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,
prof. dr hab. Katarzyna Popik

Redakcja:

dr Mariusz Paździor (Redaktor Naczelny)
dr Justyna Trubalska (Z-ca Redaktora Naczelnego)
mgr Renata Wybacz (Sekretarz Redakcji)
mgr Marek Szczodrak (Redaktor Techniczny)

Redaktorzy tematyczni:

dr Justyna Trubalska (bezpieczeństwo wewnętrzne)
dr Agnieszka Żywicka (administracja)

Recenzenci:

prof. zw. dr hab. Mirosław Granat
prof. dr hab. Bogumił Szmulik
prof. zw. dr hab. Krzysztof Choraży
dr hab. Natalia Słobodian

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

Maciej Kruk

- Francuska szkoła egzegezy i jej teoria interpretacji prawa
The French School of Exegesis and its Theory of Interpretation of Law5

Agnieszka Żywicka

- История возникновения общественной администрации в Польше
– дубль ретроспектива
Geneza administracji publicznej w Polsce – ujęcie retrospektywne25

Andrzej Pieczywok

- Kreatywny aspekt edukacji dla bezpieczeństwa na przykładzie studentów kierunku bezpieczeństwo wewnętrzne
The creative aspect of education for safety on example of the students of the direction the internal safety45

Anna Wiktorowicz

- Bezpieczeństwo w środowisku szkolnym na przykładzie miasta Opoczna
Safety in the school environment on the example of Opoczno65

Renata Ostrowska

- Zagrożenia bezpieczeństwa społecznego na terenie gminy Siedliszcze
Social security threat in the commune Siedliszcze79

Łukasz Wojciechowski

- Kryminologiczne aspekty wybranych form przestępczości gospodarczej
Criminal aspects of selected forms of economic crime97

Jan Mojak, Tomasz Turski

- Dopuszczalność konwersji kredytowych zobowiązań walutowych – wybrane zagadnienia
Admissibility of conversion of foreign currency loans – selected issues111

Jakub Gołoś

- Wpływ transformacji ustrojowej na bezpieczeństwo ekologiczne w Polsce
The Impact of Political Transformation on Poland's Ecological Security121

Ewelina Paszkiewicz

- Uwarunkowania bezpieczeństwa energetycznego UE – wybrane problemy
EU energy security constraints – selected issues133

Jolanta Cichosz

- Wzmacnianie demokracji Unii Europejskiej na przykładzie działań obywateli w cyberprzestrzeni
Strengthening the democracy of the European Union on the example of citizen's action in cyberspace149

Piotr Makarzec

- Proces załamania się komunizmu w Europie Środkowo-Wschodniej oraz upadku Związku Sowieckiego
The collapse of communism in Central and Eastern Europe and the fall of the Soviet Union.....165

RECENZJE**Katarzyna Kopaczyńska-Pieczniak**

- Leszek Bielecki, Jan Mojak i Agnieszka Żywicka (red.), *Szanse i bariery rozwoju przedsiębiorczości w Polsce – w ujęciu prawa publicznego oraz prawa prywatnego*175

SPRAWOZDANIA**Maciej Bloch**

- III Ogólnopolska Konferencja Naukowa „Bezpieczeństwo gospodarcze i finansowe Polski. Wymiar publiczno- i prywatnoprawny.”
Sprawozdanie z konferencji. Kazimierz Dolny n/Wisłą, 2–4 czerwca 2017 r.. .181

mgr Maciej Kruk

absolwent Uniwersytetu Warszawskiego

Francuska szkoła egzegezy i jej teoria interpretacji prawa¹

The French School of Exegesis and its Theory of Interpretation of Law

¹ Pierwsze próby zmierzenia się z problematyką poruszoną w niniejszym opracowaniu miały miejsce w trakcie przygotowania pracy magisterskiej pt. *Francuska szkoła egzegezy w okresie modernistycznej zmiany paradygmatu prawa*, obronionej przez autora w 2016 r. Niektóre rozważania powstałe na potrzeby pracy dyplomowej znalazły swoje rozwinięcie w trakcie dalszej pracy nad niniejszym tekstem.

Streszczenie

Artykuł prezentuje teorię interpretacji prawa w myśli francuskiej szkoły egzegezy. Wprowadzone zostaje pojęcie szkoły egzegezy jako nurtu doktrynalnego rozwijającego się w XIX w. we Francji, jak również zostają wyróżnione cechy charakterystyczne dla całokształtu egzegetycznego podejścia do prawa. Następnie zostaje zarysowany zakres i kierunek wykładni prawa w założeniach prominentnych przedstawicieli doktryny. Główną część opracowania stanowi opis zasad wykładni. Egzegetyczna teoria interpretacji prawa podlega badaniu z perspektywy jej metodologii, stosunku jej wytycznych do działań prawodawcy, zakresu swobody decyzyjnej posiadanej przez interpretatora oraz zagadnienia pewności prawa. Krótko omówiony zostaje również stosunek szkoły egzegezy do założeń prawa naturalnego.

Summary

The paper presents the theory of interpretation of law according to the French school of exegesis. The term “school of exegesis” as a 19th century French doctrinal current of legal thought is introduced and its characteristic features are highlighted. Subsequently, issues of scope and direction of the interpretation of law in ideas of prominent representatives of the doctrine are presented. The main part of the study consists of a depiction of rules of interpretation. The exegetic theory of interpretation is looked upon from the perspective of its methodology, the relation of its directives to lawmaker's actions, the scope of discretionary powers as well as the issue of legal certainty. Finally, the relation of the school of exegesis towards the natural law conception is briefly drawn.

Słowa kluczowe: Szkoła egzegezy, egzegetyczna teoria interpretacji prawa, zasady wykładni, XIX-wieczna francuska myśl prawnicza, egzegetyczny model prawa.

Keywords: The school of exegesis, the exegetic theory of interpretation of law, rules of interpretation, 19th century French legal thought, the exegetic model of law.

Wprowadzenie

Pojęcie „szkoła egzegezy” funkcjonuje jako określenie francuskiego nurtu doktrynalnego, powstałego na początku XIX w. na skutek przeobrażeń związanych z przejściem z paradygmatu prawa charakterystycznego dla porządku prawnego *Ancien Régime*¹ do paradygmatu prawa porewolucyjnego². W tym znaczeniu rzeczywistość prawna w przedrewolucyjnej Francji cechowała się różnorodnością źródeł prawa, występowaniem regulacji o zróżnicowanych zakresach obowiązywania prawa pod względem personalnym i materialnym oraz kluczową rolę sądów nie tylko w zakresie stosowania prawa, lecz również określania jego treści.

Natomiast paradygmat prawa w porewolucyjnej Francji w sferze prawa prywatnego został wyznaczony przede wszystkim przez proces kodyfikacji rozpoczęty w okresie rewolucyjnym i zakończony pod rządami Napoleona, który zaowocował powstaniem Kodeksu cywilnego uchwalonego 21 marca 1804 r. Kodeks w swoim założeniu miał być instrumentem zwalczającym ww. cechy charakterystyczne porządku *Ancien Régime*. Model połączenia prawa, a przynajmniej jednej z jego gałęzi, w jedną księgę, jeden jednolity tekst, który staje się tym samym wyłącznym źródłem jego poznania, miał na celu okiełznać panujący przez wieki na terytorium Francji pluralizm prawny i urzeczywistnić absolutną dominację ustawodawstwa³, jednocześnie sprowadzając sędziów do roli „automatów do subsumpcji”⁴. To właśnie na potrzeby tego modelu przyszło egzegetom stworzyć koncepcję prawa i jego interpretacji.

¹ Sformułowanie *Ancien Régime* na oznaczenie panującego we Francji przed wydarzeniami rewolucyjnymi reżimu politycznego, ekonomicznego i społecznego zostało ukute przez samych rewolucjonistów – pierwsze udokumentowane posłużenie się tym terminem przypisuje się Hrabiemu de Mirabeau w liście do króla w 1790r. Wśród historyków istnieją spory dotyczące oznaczenia dokładnej daty początkowej tego okresu. W niniejszym tekście przyjmuje się najczęściej przedstawiany pogląd, według którego początek *Ancien Régime* we Francji wyznaczają rządy Franciszka I (1515–1547). Por. *Monarchie d'Ancien Régime*, [w:] *La Grande encyclopédie Larousse*, Paryż 1976, s. 9114 i n.

² Pojęcie „paradygmat” rozumiane jest w znaczeniu zespołu pojęć, metod i wartości podzielanych przez grupę uczonych, wykształconych w drodze różnorodnych, niepodlegających odgórnemu sterowaniu interakcji. Por. A. Sulikowski, *Współczesny paradygmat sądownictwa konstytucyjnego wobec kryzysu nowoczesności*, Wrocław 2008, s. 8–11. Samo słowo „paradygmat” wywodzi się od greckiego słowa *paradeigma* tłumaczonego jako „porównanie”, „przykład”. Por. *Paradigm*, [w:] *Oxford English Dictionary Online*, <http://www.oxforddictionaries.com/definition/english/paradigm> (dostęp: 16.05.2017).

Największe zasługi dla spopularyzowania tego pojęcia w nauce współczesnej ma T. S. Kuhn. Por. T. S. Kuhn, *Struktura rewolucji naukowych*, Warszawa 1968.

³ H. Rabault, *Granice wykładni sędziowskiej*, Warszawa 1997, s. 9.

⁴ K. Sójka-Zielińska, *Wizerunek sędziego w kulturze prawnej epoki Oświecenia*, [w:] *Prawo i ład społeczny. Księga Jubileuszowa dedykowana Profesor Annie Turskiej*, G. Polkowska (red.), Warszawa 2000, s. 305.

Przed przystąpieniem do głównej części należy jeszcze poczynić istotną uwagę wyjaśniającą. Szkoła egzegezy powstała w następstwie przyjęcia kodyfikacji cywilnej i wszelkie założenia metodologiczne czy też metody wykładni, które wykształciła, miały zastosowanie wyłącznie w sferze prawa prywatnego.

1. Pojęcie „szkoła egzegezy”

Autorzy zaliczani do przedstawicieli szkoły egzegezy nie posługiwali się tym określeniem. Co więcej, pierwsza wzmianka o „szkole egzegezy” jako określeniu przedstawiającym w ten sposób nurt filozoficzno-teoretyczny, pojawiła się dopiero na początku XX w., mianowicie w *Livre du Centenaire*⁵. Kluczowym dla powszechnego przyjęcia tego określenia na oznaczenie omawianego nurtu były prace J. Bonnetcase’a dotyczące XIX-wiecznej francuskiej myśli prawnej opublikowane w okresie międzywojennym. Stanowiły one w owych czasach najbardziej obszerne oraz kompetentne źródło wiedzy w tym zakresie i do dnia dzisiejszego pozostają obiektem licznych odwołań w literaturze przedmiotu.

Przyjmuje się, że wybór tego określenia na oznaczenie kierunku myśli prawnej jest związany z podobieństwem między egzegezą prawną a metodą egzegezytyczną przyjmowaną w tradycyjnych studiach teologicznych, gdzie ze zbioru tekstów uznawanych za święte starano się odczytać autentyczną wolę Boga⁶. Pierwsi komentatorzy Kodeksu cywilnego dokonywali jego objaśnień w kolejności zgodnej z porządkiem Kodeksu, artykuł po artykule. W ten sam sposób przebiegało również nauczanie na uniwersytetach, gdzie studentom wykładano zagadnienia Kodeksu cywilnego w kolejności przyjętej w samym akcie prawnym. Podejście to odpowiadało zasadom metody scholastycznej⁷. Dopiero w 1838 r. profesorowie Ch. Aubry i Ch. Rau odeszli od tej metodologii, przyjmując w swej pracy *Cours de droit civil français* metodę dogmatyczną, w której zagadnienia łączone są w grupy według ich związku logicznego⁸.

W literaturze powszechnie przyjmuje się, że J. Bonnetcase, podział na trzy etapy rozwoju szkoły egzegezy. Pierwszy okres, zwany założycielskim, przypada na lata 1804–1830, poczynając od momentu uchwalenia Kodeksu cywilnego, zaś datę końcową wyznacza rewolucja lipcowa. Od tego wydarzenia aż do 1880 r. szkoła egzegezy przeżywa apogeum swojego rozwoju⁹. W ostatnich latach XIX w. można zaobserwować stopniowy spadek jej znaczenia i dojście do głosu nowych koncepcji, z których najważniejszą w warunkach francuskich stała się szkoła wolnego

⁵ J.-L. Halpérin, *Le Code civil 1804–1904. Livre du centenaire*, Paryż 2004.

⁶ R. Siltala, *Law, Truth and Reason. A Treatise on Legal Argumentation*, Dordrecht 2011, s. 142.

⁷ B. Frydman, *Le sens des lois. Histoire de l'interprétation et de la raison juridique*, Bruksela 2005, s. 363–364.

⁸ K. Sójka-Zielińska, *Wielkie kodyfikacje cywilne. Historia i współczesność*, Warszawa 2009, s. 201.

⁹ J. Bonnetcase, *La Pensée juridique française de 1804 à l'heure présente: Ses variations et ses traits essentiels*, Bordeaux 1933, s. 303 i n.

prawa, zapoczątkowana przez F. Geny'ego¹⁰. Rok 1900 umownie przyjmuje się jako cezurę stanowiącą koniec okresu schyłkowego¹¹.

Warto jednakże nadmienić, że z punktu widzenia metodologicznego grupowanie w jeden zbiór wszystkich autorów uważanych za przedstawicieli szkoły egzegezy nie jest do końca trafne¹². Jest to spowodowane przede wszystkim długim okresem rozwoju tego nurtu, z czego wynikają istotne konsekwencje. Po pierwsze, nie sposób nie dostrzec, że pierwszych komentatorów Kodeksu cywilnego i autorów tworzących pod koniec XIX w. dzieli różnica kilku pokoleń, i jakkolwiek ten fakt samodzielnie nie przesądza jeszcze o niemożliwych do pogodzenia rozbieżnościach, to jednak zauważyć trzeba, że przedstawiciele tychże grup kształceni byli i praktykowali w zupełnie odmiennych realiach społecznych. Pierwsi egzegeci byli prawnikami uformowanymi jeszcze w czasach pluralizmu prawnego. Aktywnie uczestniczyli w burzliwych wydarzeniach okresu rewolucyjnego i na ich barki spadło pionierskie zadanie dostosowania nauki prawa do nowej rzeczywistości skodyfikowanego prawa. Na przeciwnym biegunie można postawić przedstawicieli dojrzałej myśli egzegetycznej, od początku kształconych dla potrzeb systemu prawa skodyfikowanego. Nie tylko korzystali oni z bagażu doświadczeń zostawionych im przez wcześniej tworzących jurystów, lecz również operowali w odmiennej rzeczywistości społeczno-prawnej, będąc niejednokrotnie zobligowanymi do stosowania regulacji prawnych nieprzystosowanych do gospodarki wkraczającej coraz silniej w etap kapitalistyczny, nie wspominając już o zmianach, jakie zaszły w stosunkach rodzinnych czy ogólnospołecznych przez ten okres.

Naturalnym następstwem owych zmian były niespójności w samej koncepcji prawa i metodach interpretacji. Z perspektywy czasu należy przyznać, że okres początkowy nie wniósł zbyt wiele w zakresie rozwoju metody egzegetycznej. Wczesnym komentatorom przyświecały słowa Napoleona, który kategorycznie sprzeciwiał się wszelkiej analizie interpretacyjnej tekstu¹³. Dodatkowo, przedstawiciele doktryny nie cieszyli się najlepszą pozycją społeczną, co wraz z reformą systemu uniwersyteckiego z 1804 r., przewidującą m.in. reglamentację liczby profesorów oraz wprowadzenie nad nimi nadzoru sprawowanego przez pięciu inspektorów generalnych¹⁴, w pewnym stopniu usprawiedliwia znaczną zach-

¹⁰ F. Génys, *Méthode d'interprétation et sources en droit privé positif: essai critique*, Paryż 1899.

¹¹ P. Dubouchet, *La pensée juridique avant et après le Code civil*, Lyon 1998, s. 167.

¹² M. Xifaras, *L'Ecole de l'Exégèse était-elle historique? Le cas de Raymond-Théodore Troplong (1795–1869), lecteur de Friedrich Carl von Savigny*, [w:] *Wechselseitige Beeinflussungen und Rezeptionen von Recht und Philosophie in Deutschland und Frankreich / Influences et réceptions mutuelles du droit et de la philosophie en France et en Allemagne*, J. Kervégan, H. Mohnhaupt (red.), Frankfurt n. Menem 2001, s. 177–179.

¹³ K. Sójka-Zielińska, *Wielkie...*, s. 243.

¹⁴ F. Audren, J.-L. Halpérin, *La culture juridique française. Entre mythes et réalités (XIXe–XXe siècles)*, Paryż 2013, s. 21–24.

wawczość w przedstawianiu poglądów, które potencjalnie mogłyby być uznane za zbyt śmiałe i wykraczające poza wąsko wytyczony zakres swobody analitycznej.

Dojrzała metoda egzegetycznej interpretacji, w formie prezentowanej w dalszej części niniejszej pracy, wykształcona została dopiero w szczytowym okresie rozwoju (1830–1880 r.) wraz z twórczością takich autorów jak Ch. Demolombe, Ch. Aubry, Ch. Rau, G. Baudry-Lacantinerie czy F. Laurent¹⁵. W łonie egzegetów wyraźnie zaznaczała się również chociażby niejednorodność opinii dotyczących stosunku tekstu do ducha prawa, nasilająca się proporcjonalnie do upływu czasu od momentu przeprowadzonej kodyfikacji¹⁶.

Ewolucja poglądów jest oczywiście naturalnym zjawiskiem w sferze dynamicznej nauki społecznej, jaką jest prawo, i sama w sobie nie może być zaskoczeniem, jednakże zdaniem części autorów rozbieżności w poglądach były na tyle duże, że nie można mówić o jednolitej „szkole egzegezy”¹⁷. W tym kontekście należy zaznaczyć, że w toku niniejszych rozważań nurt egzegetyczny prezentowany jest w kształcie ograniczonym do koncepcji przedstawianych przez najwybitniejszych przedstawicieli tego kierunku, uznawanych powszechnie za fundamentalne dla jego charakterystyki. W przeważającej mierze pominięte natomiast zostały poglądy odbiegające od głównego nurtu ideowego, jak również wewnętrzne spory pogładowe¹⁸.

1.1. Dążenie nauki prawa do zbudowania autorytetu interpretatora

W czasach *Ancien Régime* rola prawników była nie do zastąpienia, ponieważ była to jedyna grupa społeczna, która, dzięki wykształceniu uniwersyteckiemu, była w stanie sprawnie poruszać się w rzeczywistości pluralizmu prawnego. Udział w przedsięwzięciach, które nie mogłyby się odbyć bez specjalistycznej wiedzy jurystów, takich jak redakcja oraz uniformizacja zwyczajów, przystosowywanie prawa rzymskiego do realiów współczesności, stopniowe tworzenie prawa francuskiego, które od 1679 r. stało się materią wykładaną na uniwersytetach¹⁹, świadczył o istotnym znaczeniu, jakie posiadało środowisko prawnicze w społeczeństwie.

¹⁵ Por. B. Frydman, *Exégèse et philologie: un cas d’herméneutique comparée*, Revue interdisciplinaire d’études juridiques 1994, nr 33, s. 62 i n.

¹⁶ N. Hakim, *L’autorité de la doctrine civiliste française au XIXe siècle*, „Bibliothèque de droit privé”, t. 381, Paryż 2002, s. 93.

¹⁷ M. Xifaras, *Science sociale, science morale? Note sur la pénétration de l’économie dans la pensée juridique française au XIXe siècle*, [w:] *Wirtschaft und Wirtschaftstheorien in Rechtsgeschichte und Philosophie / Economie et théories économiques en histoire du droit et en philosophie*, J. Kervégan, H. Mohnhaupt (red.), Frankfurt n. Menem 2004, s. 186.

¹⁸ Szerzej na ten temat zob. m.in.: B. Frydman, *L’échec des réactions contre l’Exégèse au 19ème siècle: le cas Delisle*, [w:] *Sens...*, B. Frydman, s. 401 i n.

¹⁹ J.-L. Thireau, *Introduction historique au droit*, Paryż 2001, s. 251–252.

Z drugiej strony, zawilość unormowań prawnych oraz ekskluzywność w dostępie do wiedzy, jak również słaby dostęp do orzeczeń sądowych, szeroko zakreślona władza, w szczególności w ramach możliwości wydawania orzeczeń abstrakcyjnych, tudzież brak obowiązku uzasadniania decyzji sądowych powodowały niezrozumienie i nieufność w stosunku do znawców prawa. W połączeniu z organizacją wymiaru sprawiedliwości, która przewidywała, że sędziowie byli właścicielami swoich urzędów, wyżej wymienione czynniki składały się na będący obiektem wzmożonej krytyki obraz panujących w przedrewolucyjnej Francji rządów szlachty togi²⁰, którą tworzyli sędziowie²¹. Zaznaczyć należy, że jakkolwiek uwagi wyrażane pod adresem sądownictwa nie odnoszą się bezpośrednio do przedstawicieli doktryny, w odczuciu społecznym opinie dotyczące sędziów w sposób naturalny rzutowały na całokształt oceny środowiska prawniczego.

Bezpośrednią konsekwencją kodyfikacji prawa było pozbawienie prawników, przynajmniej w części, ich dotychczasowych funkcji. W sytuacji, gdy całość unormowań prawnych w danej dziedzinie prawa miała się znaleźć w jednym akcie normatywnym, w jednym tekście, który w założeniu miał być na tyle jasny i precyzyjny, aby każdy był w stanie go zrozumieć, uprzywilejowany dostęp do wiedzy, a także nabyte przy poruszaniu się w świecie pluralistycznego systemu źródeł prawa umiejętności wyraźnie traciły na znaczeniu. Jeśli dodamy do tego narrację rewolucyjną, w której wieszczono koniec nauki prawa i podkreślano jej bezużyteczność w nowej rzeczywistości, a także idące w ślad tego dyskursu działania, jak chociażby likwidacja wydziałów prawa, nietrudno zrozumieć dlaczego J.-L. Halpérin ocenił lata 1789–1804 jako okres, w którym prawnicy przeżywali „głęboki kryzys tożsamości”²².

Nie powinno zatem budzić zaskoczenia, że podstawowym zadaniem stojącym przed prawnikami, a w szczególności przed przedstawicielami doktryny, wychodzącymi z zawieruchy okresu rewolucyjnego była przede wszystkim odbudowa swojego autorytetu.

1.2. Delimitacja wykładni doktrynalnej. Wykładnia autentyczna

W wyżej zakreślonej sytuacji społecznej, kardynalnym błędem, na którego popełnienie przedstawiciele doktryny nie mogli sobie pozwolić, byłoby wkraczanie w sferę zastrzeżoną dla prawodawcy. Dyskurs rewolucyjny, w którym bardzo mocno eksponowany był proces przeniesienia suwerenności w ręce narodu, zaś

²⁰ J.-L. Halpérin używa do opisu tego zjawiska terminu „robinocracy”, które jednak nie ma odpowiednika w języku polskim. Nawet w języku angielskim, w którym został napisany artykuł cytowany w kolejnym przypisie, pojęcie to jest przede wszystkim używane na określenie rządów Sir Roberta Walpole’a w XVIII-wiecznej Anglii.

²¹ J.-L. Halpérin, *Legal Interpretation...*, s. 23.

²² J.-L. Halpérin, *L'impossible Code civil*, Paryż 1992, s. 293.

za jego pośrednictwem do organu przedstawicielskiego, presja silnej władzy centralnej, jak też wyżej opisana, nie najlepsza pozycja społeczna prawników, stały się bodźcami do klarownego rozgraniczenia zakresu działań doktryny od działań prawodawcy²³.

Status wykładni autentycznej nie podlegał wątpliwości: za naturalne uznawano, że w zakresie kompetencji suwerena, który posiada możliwość stanowienia, zmiany i zniesienia prawa, leży również jego interpretacja²⁴. Za precyzyjny instrument, poprzez który legislator przeprowadzał interpretację wcześniej uchwalonego aktu prawnego, uznawana była ustawa interpretacyjna. Możliwość uchwalania tego typu ustaw nie była przedmiotem kontestacji w XIX w.²⁵.

W niektórych opiniach wyrażenie „interpretacja” było rezerwowane dla wykładni przeprowadzanej przez samego prawodawcę, odbierając tym samym prawo interpretacji pozostałym podmiotom²⁶. Zjawisko to nie było jednak następstwem myśli wykształconej w okresie rewolucyjnym, gdyż początki tego rozumowania można odnaleźć już w XVII w., gdy Ludwik XIV w ordonansie dotyczącym procedury cywilnej zabronił sędziom interpretacji ustawodawstwa królewskiego pod pretekstem wątpliwości lub trudności przy jego stosowaniu²⁷.

Zostały wykształcone trzy koncepcje umiejscowienia granic dla wykładni doktrynalnej, przy czym w każdej z nich kładziono nacisk na rozgraniczenie jej zakresu od zakresu wykładni dokonywanej przez prawodawcę (tzw. wykładni autentycznej). W pierwszej z nich, pominięto całkowicie wykładnię autentyczną, przeprowadzając podział na wykładnię *lato sensu*, dokonywaną przez sędziów oraz wykładnię *stricto sensu*, dokonywaną przez doktrynę. Do zwolenników tej koncepcji zaliczani byli J.-E. Portalis, P.-A. Merlin de Douai, C. Delvincourt czy A. Duranton²⁸.

Profesorowie Ch. Aubry i Ch. Rau, pod wpływem myśli niemieckiej, zaproponowali z kolei podział dychotomiczny, w którym sędziowie zostali przydzieleni do prawodawcy, z uzasadnieniem, że dokonują wykładni w imieniu społeczeństwa. W tym ujęciu podkreślona zostaje delegacja władzy publicznej, której beneficjentami są sędziowie. Natomiast interpretacja doktrynalna nie korzysta

²³ N. Hakim, *Autorité...*, s. 31–40.

²⁴ M. Stolleis, *Judicial Interpretation in Transition from the Ancien Régime to Constitutionalism*, [w:] *Interpretation of Law in the Age of Enlightenment: From the Rule of the King to the Rule of Law (Law and Philosophy Library)*, Y. Morigiwa, M. Stolleis, J.-L. Halpérin (red.), Dordrecht 2011, s. 4.

²⁵ N. Hakim, *Autorité...*, s. 33.

²⁶ Ibidem, s. 31–32.

²⁷ J.-L. Halpérin, *Legal Interpretation in France Under the Reign of Louis XVI: A Review of the Gazette des tribunaux*, [w:] *Interpretation of Law...*, s. 23–24.

²⁸ N. Hakim, *Autorité...*, s. 35–37.

z jakiegokolwiek formy władzy publicznej, dlatego też zostaje postawiona w opozycji do wykładni dokonywanej przez prawodawcę oraz sędziów²⁹.

Wreszcie, koncepcją podziału przeważająca na końcu XIX w. była ta zaproponowana przez Ch. Demolombe'a, który wyraźnie rozdzielił wykładnię sędziowską, autentyczną i doktrynalną, uzasadniając to różnicowaniem funkcji oraz rodzajem posiadanego autorytetu każdej z tych grup³⁰. Jak widać, mimo że pojawiały się myśli przyrównujące walor wykładni sędziowskiej do wykładni autentycznej, to jednak cechą wspólną wszystkich wyżej wymienionych podziałów jest zdecydowane odseparowanie wykładni doktrynalnej od autentycznej.

Wydawać by się mogło, że skoro najważniejszym elementem decydującym o obowiązywaniu reguł prawnych jest wola suwerena, wykładnia autentyczna zajmie uprzywilejowane miejsce w interpretacji prawa. Tak się jednak nie stało. Spośród narzędzi dostępnych na początku XIX wieku, tylko wyżej wspomniana instytucja ustaw interpretujących przetrwała całe stulecie. Instytucja rekursu ustawodawczego (*référé législatif*), tj. zwrócenia się przez sędziego w toku postępowania sądowego do ustawodawcy w kwestii interpretacji przepisów mających zastosowanie w przedmiotowej sprawie, zarówno w formie obowiązkowej (*référé obligatoire*), jak i fakultatywnej (*référé facultatif*), nie dotrwała nawet połowy wieku³¹. Rekurs obligatoryjny został ostatecznie zniesiony ustawą z 1 kwietnia 1837 r., silnie wzmacniającą pozycję Sądu Kasacyjnego, a pośrednio również całego sądownictwa³².

Z punktu widzenia konstrukcji teoretycznej, wykładnia autentyczna nie jest spójna z modelem wykładni egzegezycznej z dwóch powodów. Po pierwsze, całkowicie pomija aspekt historyczny w procesie interpretacji. Po drugie, przyznanie aktualnemu ustawodawcy kompetencji interpretacyjnych nie jest spójne z ideą stałości znaczenia, która jest warunkiem koniecznym zachowania jednolitości aktu prawnego³³. Wola ustawodawcy jest wyłącznym źródłem prawa, jednakże zostaje ona utrwalona w momencie stworzenia aktu normatywnego, co pozwala na nadanie mu waloru pewności prawnej. Otwarcie szerokiego pola zastosowania wykładni autentycznej i narażenie aktu na zmiany interpretacji zależnie od decyzji aktualnej władzy politycznej, znacznie ograniczałoby, jeżeli nie uniemożliwia-

²⁹ Ibidem, s. 37–38.

³⁰ Ibidem, *Autorité...*, s. 38–39.

³¹ A. Klimaszewska, *Revolucyjne dywagacje na temat podziału władzy, czyli krótka historia rekursu ustawodawczego we Francji*, Przegląd Naukowy „Disputatio” 2011, t. XII, s. 12.

³² N. Hakim, *Autorité*, s. 31–35; Szerzej na ten temat w polskiej literaturze zob. m.in.: K. Sójka-Zielińska, *Rekurs ustawodawczy w myśli państwowej epoki Oświecenia*, [w:] *Prawodawstwo i parlamentaryzm przez wieki. Prace dedykowane Prof. Stanisławowi Plązie w siedemdziesiątą rocznicę urodzin*, J. Malec, W. Uruszczak (red.), Kraków 1999, s. 211 i n.

³³ B. Frydman, *Sens...*, s. 396.

łoby, urzeczywistnienie postulatów pewności prawa, którą miało się legitymować ustawodawstwo³⁴.

2. Zasady wykładni

2.1. Obiektywizm

Formalny obiektywizm stanowi wspólną zasadę przyjmowaną we wszystkich teoriach interpretacji w ramach hermeneutyki egzegezy. Zakłada ona, że istnieje obiektywna podstawa decyzji prawnej istniejąca w samym tekście. Zadaniem stosującego prawo jest więc wydobywanie tejże podstawy z tekstu³⁵. W interpretacji egzegezy granice władzy sędziego wyznaczone są sensem normy, zaś samo pojęcie interpretacji oznacza odwołanie do normy jako do znaku³⁶. Poszukiwanie sensu normy jest natomiast uzależnione od przyjętej teorii interpretacji. Według teorii subiektywnej wola twórcy jest najważniejszym wyznacznikiem sensu normy. W teorii interpretacji historycznej poszukiwania skupiają się na ustaleniu sensu, jaki miała norma w chwili, gdy ją wydawano. Z kolei zwolennicy teorii obiektywnej nie zwracają się w swojej metodologii ku przeszłości, lecz starają się odszukać najwłaściwsze znaczenie normy w aktualnej sytuacji³⁷.

Wspólnym punktem wszystkich tych teorii jest wyznaczenie granicy formalnej w postępowaniu interpretującego prawo, który niezależnie od przyjętej koncepcji, zawsze jest ograniczony przez obiektywny czynnik zewnętrzny względem niego. Celem takiego działania jest uniknięcie oskarżeń o subiektywizm. Stosujący prawo przyjmuje neutralną pozycję. Podejmowane przez niego decyzje są tylko wyrazem nadrzędnej woli suwerena, a on sam ogranicza się wyłącznie do dokonywania deklaracji.

2.2. Interpretacja jako deklaracja

W związku z przyjęciem koncepcji prawa jako aktu woli suwerena, zadaniem dokonującego interpretacji jest możliwie najwierniejsze odtworzenie intencji tego pierwszego. Interpretujący tylko pośredniczy w procesie wydobywania woli wyrażonej w ustawie, po czym deklaruje jego rezultat. Brak jest więc w jego działaniach jakiegokolwiek czynnika twórczego³⁸.

³⁴ Ibidem, s. 396.

³⁵ H. Rabault, *Granice...*, s. 9.

³⁶ Ibidem, s. 36.

³⁷ Ibidem, s. 35–37. Podział ten ma odzwierciedlenie we współczesnej teorii prawa, gdzie nawiązaniem do wyżej przedstawionych teorii są odpowiednio koncepcje wykładni statycznej i wykładni dynamicznej. Teoria subiektywnej woli twórcy jest natomiast pierwowzorem oryginalizmu.

³⁸ N. Hakim, *Autorité...*, s. 65–71.

Należy jednak zauważyć, że egzegeci nie akceptują całkowitego ograniczenia procesu interpretacji do analizy tekstu. Egzegeza tekstu nie zawsze stanowi więc pierwszy i zarazem ostatni etapu interpretacji, lecz jest uzupełniania przez dodatkowe narzędzia, następujące już po analizie tekstu. Niepoprzedzenie na zagadnieniach tekstowych zależne jest od stwierdzenia przez interpretującego niejasności lub niepełności tekstu³⁹. Egzegeza dąży do wyłączenia możliwości wkraczania przez interpretującego w kompetencje prawodawcy, mimo że gwarancja ta jest oczywiście tylko teoretyczna.

Mimo pewnego stopnia swobody ocennej przyznanej interpretatorom, wykładnia ciągle jednak pozostaje deklaracją prawa⁴⁰. Przyznanie ograniczonych kompetencji prawnikom stosującym prawo ma na celu wyłącznie ułatwić rekonstrukcję woli prawodawcy, nie przyznając im jednocześnie jakichkolwiek kompetencji prawotwórczych. Głównym drogowskazem pozostaje tekst i od niego zaczyna się, a często również kończy, proces wykładni.

2.3. Podporządkowanie interpretatora prawodawcy

W pracach doktrynalnych bardzo szybko został przeprowadzony wyraźny podział na dociekania naukowe i interpretację prawa. W obrębie nauki panowała wolność dociekań umysłowych, właściwie nieskrępowanych żadnymi ograniczeniami, poza wymogami racjonalności, natomiast w zakresie interpretacji zasadą było podporządkowanie interpretatora autorytetowi władzy. Autor stał się nie tylko właścicielem dzieła jako jego twórca, lecz jego sfera oddziaływania rozciągała się na interpretatora, w szerszym ujęciu natomiast na wszystkich czytelników, którzy byli zobligowani do respektowania nie tylko integralności jego dzieła, lecz również byli związani znaczeniami, jakie mu przypisał⁴¹.

Jednym z najważniejszych fundamentów, na jakich opiera się koncepcja przyjęta przez egzegetów jest postulat podporządkowania się prawodawcy. Władza suwerena jest źródłem wszelkiej legitymacji politycznej oraz prawnej, z której w pełni korzysta Parlament jako przedstawiciel podmiotu suwerenności. Doktryna zaś nie korzysta z jakiegokolwiek delegacji władzy, sama natomiast jest złożona z osób prywatnych, które, tak jak każdy członek społeczeństwa, poddane są suwerennej władzy. To właśnie brak legitymacji jest uzasadnieniem konstrukcji, w której rolę prawnika jest przede wszystkim poznanie prawa. Konsekwentnie, w celu poznania treści norm w formie, w jakiej chciał je przekazać legislator, uważano za niezbędne poznanie intencji i motywów, którymi się kierował przy stanowieniu reguł prawnych⁴². Jak można zauważyć, głównym powodem dla przyjęcia postawy, w której nacisk położony jest na odczytywanie woli ustawodawcy jako

³⁹ B. Frydman, *Exégèse...*, s. 69–70.

⁴⁰ Ch. Demolombe, *Cours de Code Napoléon*, t. I, Paryż 1872, s. 135.

⁴¹ B. Frydman, *Sens...*, s. 392.

⁴² N. Hakim, *Autorité...*, s. 40 i n.

podmiotu legitymowanego, było przekonanie o braku legitymacji, aby przyjmować odmienną wizję. Zauważalny w tym aspekcie jest wpływ monteskiuszowskiej koncepcji „mechanicznego” stosowania prawa.

2.4. Pewność prawa

Warunki, w których przyszło rozwijać się doktrynie egzegetycznej implikowały istotną pozycję, jaką zajmowała w ich koncepcji idea pewności prawnej. Przede wszystkim, po raz pierwszy w historii, stosunki w zakresie prawa prywatnego regulowane były przez jeden nowowprowadzony akt prawny, który był owocem zintegrowania kilku porządków prawnych funkcjonujących w okresie przedrewolucyjnym. Rozproszenie źródeł, różnorodność zwyczajów, niepewność co do ordonansów i edyktów królewskich spowodowana koniecznością ich rejestracji, niejasność prawa naturalnego, ustąpiły miejsca oficjalnie przyjętemu tekstowi, mającemu zagwarantować stabilność i pewność prawa⁴³. Dla wszystkich uczestników obrotu prawnego była to nowa rzeczywistość, której sprawne funkcjonowanie było uwarunkowane szybkością i stopniem adaptacji społeczności każdego regionu. Przede wszystkim władzy centralnej żywotnie zależało na płynnym przebiegu tego procesu.

Napoleon uważał Kodeks cywilny Francuzów za swoje największe osiągnięcie⁴⁴ i powziął doniosłe kroki mające na celu zaznajomienie obywateli z dziełem kodyfikatorów. Z jego inicjatywy rozpoczęto masowy druk i dystrybucję Kodeksu wśród mieszkańców, dostosowano również system nauczania uniwersyteckiego w sposób w pełni podporządkowany nauczaniu treści nowego prawodawstwa, z priorytetowym wskazaniem na Kodeks cywilny. Nie obyło się także bez wykorzystania sztuki i literatury w celach edukacyjnych, zarówno z inicjatywy własnej (jak chociażby wzniesienie pomnika Napoleona-legislatora wykonanego przez A.-D. Chaudeta), jak również z inicjatywy samych autorów (wśród których na pierwszy plan rzuca się tematyka powieści H. Balzaca)⁴⁵. Kodeks miał spełniać szczególnie istotną rolę, przytaczając za J. Carbonnier, „konstytucji cywilnej Francji”⁴⁶. Brak zmiany podejścia do Kodeksu, a nawet kontynuacja procesów zapoczątkowanych za czasów Konsulatu, w okresie Restauracji i późniejszym, jak również brak istotnych zmian materialnych w samym akcie aż do XX w.⁴⁷, świadczą o doniosłości roli Kodeksu cywilnego w ustroju francuskim.

⁴³ B. Frydman, *Sens...*, s. 364.

⁴⁴ J.-L. Halpérin, *L'histoire de la fabrication du code le code: Napoléon*, Pouvoirs 2003, nr 4(107), s. 11–12.

⁴⁵ J.-L. Halpérin, *Histoire des droits en Europe de 1750 à nos jours*, Paryż 2004, s. 76–78.

⁴⁶ R. Cabrillac, *Le Code civil est-il la véritable constitution de la France?*, Revue juridique Thémis 2005, nr 39(245), s. 249.

⁴⁷ A. Vigié, *De la nécessité d'une édition du Code civil au point de vue historique*, [w:] *Le Code civil 1804–1904. Livre du centenaire*, J.-L. Halpérin, Paryż 2004, s. 25 i n.

Naturalną kolejną rzeczą, jednym z podstawowych zadań dla przedstawicieli nauki stało się stworzenie teorii interpretacji, która byłaby jak najbardziej spójna i trwała. Ujmując to w słowa J. Domat, rolę doktryny było nadać regułom prawnym „stały i niezmienny autorytet”⁴⁸. Warto również dostrzec, że tej stabilności potrzebowała również praktyka. O ile większość rozwiązań przyjętych w Kodeksie nie była nowa, lecz została do niego przeniesiona, po niezbędnej korekcie, ze źródeł prawnych funkcjonujących w okresie *Ancien Régime*, to jednak praktycy mieli doświadczenie tylko z tymi unormowaniami, które znajdowały się w źródle prawa odpowiadającym właściwości danego regionu. Tytułem przykładu, dla prawników z północy Francji, gdzie system prawa prywatnego opierał się w przeważającej mierze na normach prawa zwyczajowego, normy prawa zobowiązań, wzorowanego przede wszystkim na prawie rzymskim, były w znacznym stopniu nowością. Słaby dostęp do zbiorów orzecznictwa przedrewolucyjnego uniemożliwiał natomiast badania rozwiązań praktycznych w regionach, gdzie normy obligacyjne mające korzenie w prawie rzymskim były stosowane na wiele lat przed ich zawarciem w dziele kodyfikacyjnym⁴⁹.

Punktem wyjścia dla przedstawicieli doktryny było założenie, że Kodeks cywilny daje wyraz pewnym fundamentalnym wartościom społecznym, niezmienną się istotnie wraz z upływem czasu. Rozwiązania prawne mające na celu zagwarantowanie równości traktowania czy pewności obrotu prawnego mogły przybrać jednak wymiar praktyczny tylko w przypadku ścisłego i spójnego przestrzegania postanowień normatywnych. Natomiast to prawodawca jest podmiotem, który w celu urzeczywistnienia określonej wizji ładu społecznego i respektowania wartości społecznych, podejmuje decyzje o kształcie reguł, którymi mają się kierować obywatele, aby ów ład społeczny osiągnąć⁵⁰. W opinii doktryny, wyboru dokonanego przez suwerennego prawodawcę nie wolno podważać, toteż naturalnym tokiem rzeczy starała się ona wypracować teorię interpretacji w jak największym stopniu niezależną od indywidualnego interpretatora. Odpowiednio skonstruowana wykładnia miała służyć jako gwarancja integralności Kodeksu. Przyznanie zbyt dużej wolności interpretacyjnej stanowiłoby zagrożenie dla porządku zamierzzonego przez legislatora oraz groziłoby arbitralnością w stosowaniu prawa, a co za tym idzie brakiem pewności obywateli co do istniejącego prawa. Ci ostatni nie byłiby bowiem w stanie przewidzieć konsekwencji prawnych swoich zachowań. Dla egzegetów najlepsza wykładnia jest taka, która spełnia kryteria przewidywalności. Oparcie się na rozumowaniach logicznych, wierność tekstowi oraz przyjęcie zasady obiektywizmu miało przybliżyć do realizacji tego ideału⁵¹.

⁴⁸ Cyt. przez N. Hakim, *Autorité...*, s. 47.

⁴⁹ J.-L. Halpérin, *Legal...*, s. 29–35.

⁵⁰ N. Hakim, *Autorité...*, s. 51 i n.

⁵¹ Ibidem, s. 54–55.

2.5 Subiektywistyczna teoria interpretacji

Jak wskazano wyżej, w teorii prawa w ramach interpretacji właściwej podejściu egzegetycznemu wyróżnia się trzy tendencje metodologiczne „rozszyfrowania” norm: subiektywistyczną, historyczną oraz obiektywistyczną. Wszystkie odpowiadają zasadzie formalnego obiektywizmu, jednak każda z nich kładzie nacisk na inny aspekt tej zasady⁵².

Przedstawicielom szkoły egzegezy właściwa jest subiektywistyczna teoria interpretacji, która skupia się na poszukiwaniu woli twórcy normy jako subiektywnej treści normy. W świetle tej metodologii, rekonstruujący normy z tekstu powinien używać tego samego kodu, który został użyty przy ustanowieniu normy – między powstaniem normy i jej odczytaniem powinna istnieć jedność. Jednocześnie wola twórcy utożsamiana jest z jego stanem psychologicznym w chwili dokonywania aktu ustanawiającego normę, skutkiem czego dochodzi do związania zewnętrznej rzeczywistości prawnej z wewnętrzną rzeczywistością psychologiczną. W rezultacie, podczas procesu wykładni interpretator jest ściśle związany z tekstem, w którym organ suwerennego narodu wyraża swoją wolę. Wychodzą bowiem z założenia, że poprawne odczytanie tekstu, polegające na zastosowaniu właściwego kodu, jest w stanie umożliwić dostęp interpretującemu do wyżej wskazanej rzeczywistości psychologicznej twórcy⁵³.

Doprowadziło to do sformułowania przez przedstawicieli szkoły egzegezy zasady preferencji. Jej treść wyraża się w tym, że zabronione jest odwoływanie się do ducha ustawy przeciwko jej brzmieniu, jeśli dosłowny sens normy pisanej jest „jasny i wyraźny”. Interpretator nie ma prawa uchylić się od zastosowania normy, która wynika z interpretacji gramatycznej tekstu, nawet gdyby, w jego uznaniu, miałyby to doprowadzić do niedorzeczności lub niesprawiedliwości. W ten sposób zostaje wytyczona granica, której interpretującemu nie wolno przekroczyć. Wola twórcy utożsamiana jest z obiektywnym elementem formalnym, jakim jest tekst, i jeśli można odszukać sens normy na jego podstawie, nie wolno odnosić się do elementów pozatekstowych. Wyjątkiem od tej reguły jest odwołanie się do elementów, które mogą być pomocne przy ustalaniu subiektywnej intencji prawodawcy, tj. prac przygotowawczych lub dokumentów pokazujących przebieg dyskusji parlamentarnych⁵⁴.

Postępowanie według reguł wyżej przedstawionej metodologii charakteryzowało przede wszystkim egzegetów w początkowej fazie rozwoju doktryny. Z upływem czasu jednak coraz wyraźniej dochodziła do głosu tendencja racjonalizowania sensu normy. Elementem, który wyrывa wykładnię z jej całkowicie subiektywistycznego charakteru jest wprowadzenie do procesu interpretacji, ściślej do jego końcowego etapu, dodatkowego warunku, który odnosi się do racjonalności

⁵² H. Rabault, *Granice...*, s. 35.

⁵³ Ibidem, s. 38.

⁵⁴ Ibidem, s. 38.

ustawodawcy. Poszukiwanie woli prawodawcy w dalszym ciągu pozostaje podstawową operacją wykonywaną przez stosującego prawo, jednakże jej wynik podlega akceptacji tylko w przypadku gdy da się go pogodzić z zasadą racjonalności. Wyraża się ona poprzez różnorodne reguły interpretacji, jak chociażby założenia proporcjonalności zastosowanych środków do wyznaczonych celów, bezstronności, przestrzegania konstytucji czy niedziałania w sposób sprzeczny⁵⁵. Skutkiem poszukiwania woli racjonalnej jest oderwanie się od rozumienia woli ustawodawcy wyłącznie subiektywnie – interpretujący, poprzez zastosowanie dodatkowych technik interpretacyjnych, jest w stanie odrzucić rozwiązanie wypływające z woli ustawodawcy, niespełniające jednak wymogów racjonalności. Idea ta znajduje odzwierciedlenie w myśli egzegetów poprzez wprowadzenie do procesu interpretacji metazasady zgodności tekstu z duchem prawa, której aktywacja następuje w przypadku stwierdzenia sprzeczności przez interpretatora rezultatu analizy gramatycznej z abstrakcyjną konstrukcją racjonalistyczną w postaci ducha prawa⁵⁶.

2.6. Stosunek do prawa naturalnego

Wszyscy przedstawiciele szkoły egzegezy byli zgodni co do istnienia prawa ponadpozytywnego, które ustawodawca powinien brać pod uwagę. Jakkolwiek akceptacja porządku ponadpozytywnego była w łonie egzegetów powszechna, to już jego źródło stanowiło przedmiot sporu. Dla niektórych inspiracją była filozofia J. Locke'a, inni w swoich uzasadnieniach odwoływali się do dzieł G. Hegla, nie brakowało też inspiracji odnajdywanych w myśli Tomasza z Akwinu⁵⁷. Niezależnie jednak od tych niezgodności, panowała powszechna zgoda co do faktu, że prawo naturalne jest zbyt niejasne i nieściśle, aby efektywnie służyć jako podstawa stosowania prawa. W konsekwencji, reguły prawa ponadpozytywnego mogły być stosowane tylko i wyłącznie wtedy, gdy zostały wprowadzone do systemu normatywnego poprzez ich pozytywizację⁵⁸. Tym samym, brak nawiązującej do określonej zasady prawa naturalnego reguły prawnej sformułowanej w Kodeksie cywilnym oznaczał nieprzyjęcie owej zasady jako obowiązującej, w myśl zasady „tylko prawo pozytywne jest prawem”⁵⁹.

Podejście to jednocześnie korespondowało z wręcz nieograniczonym zaufaniem do nowego ustawodawcy, co do którego nie dopuszczano myśli, w ślad za optymistyczną antropologią polityczną J. J. Rousseau, że mogłyby wykazać się złą

⁵⁵ Ibidem, s. 38–40.

⁵⁶ N. Hakim, *Autorité...*, s. 97 i n.

⁵⁷ B. Bouckaert, *De exegetische school. Een kritische studie van de rechtsbronnen- en interpretatieleer bij de 19 de eeuwse commentatoren van de Code Civil*, Antwerpia 1981, s. 277 cyt. za R. Siltala, *Law...*, s. 138–139.

⁵⁸ R. Siltala, *Law...*, s. 138.

⁵⁹ T. Stawecki, *Kodeks: idea, urzeczywistnienie i ograniczenia*, [w:] *Proces cywilny. Nauka, kodyfikacja, praktyka. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Feliksowi Zedlerowi*, P. Grzegorzczak, K. Knoppek, M. Walasik (red.), Warszawa 2012, s. 45.

wolą lub ignorancją w zakresie ochrony praw człowieka. Doskonałym odzwierciedleniem tego faktu jest Deklaracja Praw Człowieka i Obywatela, która zdefiniowanie samej treści praw, ich zakresu oraz gwarancji im przysługujących powierzała ustawodawstwu⁶⁰. W momencie kiedy idee prawnonaturalne znalazły się w nowym porządku pozytywnym, odwołania do rozumu naturalnego stały się nie tylko niepotrzebne, lecz również niebezpieczne, ponieważ groziły zaburzeniem integralności systemu. Ponadto, kierując się przekonaniem, że tezy prawa naturalnego mogłyby służyć jako pretekst lub środek krytyki prawa pozytywnego, zlikwidowane zostało jego nauczanie⁶¹.

W tym aspekcie można odszukać nawiązanie do myśli I. Kanta, który przeprowadził rozróżnienie na normę moralną i normę prawną. W świetle tej koncepcji, prawo natury jawi się wyłącznie jako kategoria rozumowa o charakterze subiektywnym, niepociągająca za sobą jednak powinności w świecie zewnętrznym⁶². Według niego zadaniem stojącym przed jurystą było odszukiwanie znaczenia i sprawiedliwości w prawie oficjalnie promulgowanym, natomiast do filozofów należała krytyka tak ujętego prawa⁶³. Praktycznie od początku XIX w. mamy do czynienia z separacją filozofii prawa, zarezerwowaną dla filozofów, i teorii prawa, w której obrębie prawnicy skupili się, w przeważającej mierze, na technicznych aspektach rozumienia i stosowania prawa. Za świadectwo tego rozgraniczenia może posłużyć chociażby wypowiedź Ch. Demolombe'a, który w krytycznym tonie wypowiadał się o prawnikach, którzy mieszają prawo z filozofią i nauką o moralności, przypominając jednocześnie, że przedmiotem działania prawnika są normy sankcjonowane przez władzę publiczną. Warto również w tym kontekście przytoczyć opinię F. Mourlona, którego zdaniem dywagacja na temat stosunku prawa pozytywnego do prawa naturalnego ma charakter czysto naukowy, zaś w praktyce, dla sędziego czy adwokata, jedynym istniejącym prawem jest prawo pozytywne⁶⁴.

W ten sposób, nauka prawa przestała być sztuką tego co dobre i słuszne, stała się zaś „nauką ustaw”, pretendując tym samym do miana nauki eksperymentalnej, na wzór innych nauk ścisłych, badających zjawiska istniejące obiektywnie – tak samo prawo zajmowało się obiektywnie istniejącymi tekstami ustaw. Nietrudno zauważyć w tym aspekcie wpływ pozytywizmu naukowego Augusta Comtę'a, którego twórczość zbiegała się ze szczytowym okresem rozwoju szkoły egzegezy. Skądinąd sami jej przedstawiciele wypowiadali się w tonie zdradzającym chęć przynależności do nurtu pozytywistycznego. W tym kontekście wypa-

⁶⁰ J. Baszkiewicz, *O powołaniu czasów Rewolucji i Napoleona do kodyfikacji*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 2005, t. LVII, nr 2, s. 11.

⁶¹ B. Frydman, *Sens...*, s. 348.

⁶² K. Sójka-Zielińska, *Wielkie kodyfikacje...*, s. 59.

⁶³ J.-P. Chazal, *Philosophie du droit et théorie du droit, ou l'illusion scientifique*, Archives de philosophie du droit 2001, t. 45, s. 206.

⁶⁴ J.-P. Chazal, *Philosophie...*, s. 207.

da przywołać słowa A. Jourdana, którego zdaniem procedura działania w sferze nauk moralnych, do których przynależy prawo, niczym nie różni się od tej stosowanej w naukach naturalnych, czy E. Roguina, według którego prawo powinno być badane z punktu widzenia analitycznego i syntetycznego, dokładnie w taki sam sposób jak biolog przeprowadza badania i klasyfikuje cząstki organizmów, doprowadzając tym samym do wniosków równie skrupulatnych i ścisłych jak w naukach przyrodniczych⁶⁵. W dziełach egzegetów trudno doszukać się krytycznej refleksji nad prawem, na którą miejsce znajdowało się wyłącznie w dziełach specjalistycznych, w większości filozoficznych.

Podsumowanie

Nie sposób nie zauważyć, że koncepcje wypracowane przez egzegetów stanowiły swoiste odbicie, próbę adaptacji sfery prawa do rzeczywistości politycznej oraz idei przedstawionych przez filozofię polityczną. Z początkiem XIX w. przed przedstawicielami nauki stało zadanie odnalezienia swojego miejsca w nowej, porewolucyjnej rzeczywistości, jak również przygotowanie podwalin teoretycznych dla poważnie zmienionego w procesie kodyfikacji porządku prawnego. Nauka francuska, tradycyjnie zorientowana w przeważającej mierze na wymiar praktyczny prawa, nie była należycie przygotowana do tego zadania⁶⁶. Fakt ten może stanowić wytłumaczenie niskiego wpływu jaki wywarł na naukę i praktykę prawa pierwszy etap rozwoju szkoły egzegezy, chociaż należy równocześnie stwierdzić, iż możliwości jurystów przedstawienia polemiki czy oporu na początku XIX w., czyli w apogeum potęgi władzy centralnej, były mocno ograniczone. Nie zmienia to jednak faktu, że z perspektywy czasu należy ocenić ten okres jako w wysokim stopniu odtwórczy. Dopiero kolejnym generacjom prawników, po roku 1830, poniekąd udało się przeciwstawić kultowi Kodeksu cywilnego i przyjąć postawę refleksyjną zarówno w stosunku do poszczególnych unormowań w nim zawartych, jak również do całokształtu systemu prawa cywilnego, wprowadzonego przez ów akt prawny.

Z zagadnień przedstawionych w niniejszym opracowaniu wyłania się obraz nurtu dokrynalnego, którego stosunek do procesu stosowania prawa z pewnością można uznać za spełniający cechy formalizmu⁶⁷. Zasygnalizować jednak należy, że dojrzała myśl egzegetyczna wprowadziła do procesu interpretacji elementy umożliwiające odejście od klasycznego podejścia tekstualistycznego, czego przejawem było chociażby pojawienie się metazasady zgodności tekstu z duchem

⁶⁵ J.-P. Chazal, *Philosophie...*, s. 208–210.

⁶⁶ Na różnicę w podejściu między doktryną niemiecką i francuską w okresie przedrewolucyjnym wskazywał chociażby F. Savigny zauważając, że o ile francuska praktyka prawa była bardziej rozwinięta niż niemiecka, o tyle na płaszczyźnie teoretycznej pozostawała za nią daleko w tyle. F. Savigny, *Traité de droit romain*, Paryż 1855, s. 194

⁶⁷ M. Matczak, *Summa iniuria. O błędzie formalizmu w stosowaniu prawa*, Warszawa 2007, s. 64 i n.

prawa. Również analiza praktyki wykładni prawa w ówczesnej Francji wskazuje, że niebywale krytyczna ocena przez przedstawicieli następujących po nim nurtów, szczególnie autorów przynależących do szkoły wolnych poszukiwań naukowych, nie do końca znajduje odzwierciedlenie w faktach⁶⁸. To przecież w okresie dominacji szkoły egzegezy, która wedle jej krytyków miała charakteryzować się całkowitym zapatrzeniem w literę ustawy, sądownictwo francuskie wypracowało chociażby koncepcję nadużycia prawa podmiotowego⁶⁹. Teza o przesadnym formalizmie egzegetów została również podważona w nowszych opracowaniach w literaturze francuskiej⁷⁰.

Bibliografia

Opracowania naukowe

- Audren F., Halpérin J.-L., *La culture juridique française. Entre mythes et réalités (XIXe–XXe siècles)*, Paryż 2013.
- Baszkiewicz J., *O powołaniu czasów Rewolucji i Napoleona do kodyfikacji*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 2005, t. LVII, nr 2.
- Bonnecase J., *La Pensée juridique française de 1804 à l'heure présente: Ses variations et ses traits essentiels*, Bordeaux 1933.
- Cabrillac R., *Le Code civil est-il la véritable constitution de la France?*, „Revue juridique Thémis” 2005, nr 39(245).
- Chazal J.-P., *Philosophie du droit et théorie du droit, ou l'illusion scientifique*, Archives de philosophie du droit 2001, t. 45.
- Demolombe Ch., *Cours de Code Napoléon*, t. I, Paryż 1872.
- Dubouchet P., *La pensée juridique avant et après le Code civil*, Lyon 1998.
- Frydman B., *Exégèse et philologie: un cas d'herméneutique comparée*, „Revue interdisciplinaire d'études juridiques” 1994, nr 33.
- Frydman B., *Le sens des lois. Histoire de l'interprétation et de la raison juridique*, Bruksela 2005.
- Gény F., *Méthode d'interprétation et sources en droit privé positif: essai critique*, Paryż 1899.
- Hakim N., *L'autorité de la doctrine civiliste française au XIXe siècle*, „Bibliothèque de droit privé”, t. 381, Paryż 2002.
- Halpérin J.-L., *Histoire des droits en Europe de 1750 à nos jours*, Paryż 2004.

⁶⁸ N. Hakim, *Autorité...*, s. 9–13.

⁶⁹ Cour de Colmar, 02.05.1855, D.1856.II.9.

⁷⁰ Por. P. Rémy, *Éloge de l'exégèse*, Droits, nr 1/1985, s. 115 i n.; J.-L. Halpérin, *Histoire du droit privé français depuis 1804*, Paryż 1996, s. 45 i n.

- Halpérin J.-L., *L'impossible Code civil*, Paryż 1992.
- Halpérin J.-L., *Le Code civil 1804–1904. Livre du centenaire*, Paryż 2004.
- Halpérin J.-L., *Legal Interpretation in France Under the Reign of Louis XVI: A Review of the Gazette des tribunaux*, [w:] *Interpretation of Law in the Age of Enlightenment: From the Rule of the King to the Rule of Law (Law and Philosophy Library)*, Y. Morigiwa, M. Stolleis, J.-H. Halperin (red.), Dordrecht 2011.
- Halpérin J.-L., *L'histoire de la fabrication du code le code: Napoléon*, „Pouvoirs” 2003, nr 4(107).
- Klimaszewska A., *Rewolucyjne dywagacje na temat podziału władzy, czyli krótka historia rekursu ustawodawczego we Francji*, Przegląd Naukowy „Disputatio” 2011, t. XII.
- Kuhn T. S., *Struktura rewolucji naukowych*, Warszawa 1968.
- La Grande encyclopédie Larousse*, Paryż 1976.
- Matczak M., *Summa iniuria. O błędzie formalizmu w stosowaniu prawa*, Warszawa 2007.
- Rabault H., *Granice wykładni sędziowskiej*, Warszawa 1997.
- Siltala R., *Law, Truth and Reason. A Treatise on Legal Argumentation*, Dordrecht 2011.
- Sójka-Zielińska K., *Wielkie kodyfikacje cywilne. Historia i współczesność*, Warszawa 2009.
- Sójka-Zielińska K., *Wizerunek sędziego w kulturze prawnej epoki Oświecenia*, [w:] *Prawo i ład społeczny. Księga Jubileuszowa dedykowana Profesor Annie Turskiej*, G. Polkowska (red.), Warszawa 2000.
- Stawecki, *Kodeks: idea, urzeczywistnienie i ograniczenia*, [w:] *Proces cywilny. Nauka, kodyfikacja, praktyka. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Feliksowi Zedlerowi*, P. Grzegorzczak, K. Knoppek, M. Walasik (red.), Warszawa 2012.
- Stolleis M., *Judicial Interpretation in Transition from the Ancien Régime to Constitutionalism*, [w:] *Interpretation of Law in the Age of Enlightenment: From the Rule of the King to the Rule of Law (Law and Philosophy Library)*, Y. Morigiwa, M. Stolleis, J.-L. Halpérin (red.), Dordrecht 2011.
- Sulikowski, *Współczesny paradygmat sądownictwa konstytucyjnego wobec kryzysu nowoczesności*, Wrocław 2008.
- Thireau J.-L., *Introduction historique au droit*, Paryż 2001.
- Vigie A., *De la nécessité d'une édition du Code civil au point de vue historique*, [w:] *Le Code civil 1804–1904. Livre du centenaire*, J.-L. Halpérin, Paryż 2004.

Xifaras M., *L'Ecole de l'Exégèse était-elle historique? Le cas de Raymond-Théodore Troplong (1795–1869), lecteur de Friedrich Carl von Savigny*, [w:] *Wechselseitige Beeinflussungen und Rezeptionen von Recht und Philosophie in Deutschland und Frankreich / Influences et réceptions mutuelles du droit et de la philosophie en France et en Allemagne*, J. Kervégan, H. Mohnhaupt (red.), Frankfurt n. Menem 2001.

Xifaras M., *Science sociale, science morale? Note sur la pénétration de l'économie dans la pensée juridique française au XIXe siècle*, [w:] *Wirtschaft und Wirtschaftstheorien in Rechtsgeschichte und Philosophie / Economie et théories économiques en histoire du droit et en philosophie*, J. Kervégan, H. Mohnhaupt (red.), Frankfurt n. Menem 2004.

Źródła internetowe

Oxford English Dictionary Online (<https://en.oxforddictionaries.com/>; dostęp: 16.05.2017).

dr Agnieszka Żywicka

Doktor nauk prawnych, Wydział Administracji i Ekonomii
Wyższa Szkoła Ekonomii i Innowacji w Lublinie

История возникновения общественной администрации в Польше – дубль ретроспектива

Geneza administracji publicznej w Polsce – ujęcie retrospektywne

Аннотация

В статье представлена история формирования структур государственного управления от истоков польского государства до 2001 года. Представлена эволюция значения термина администрация в аспекте историческом и изменяющиеся взгляды, доктрины права в этой области. Был представлен исторический очерк учреждений публичной администрации в отдельных исторических периодах и их компетенции.

Streszczenie

W artykule zaprezentowana została historia kształtowania się struktur administracji publicznej od początków państwa polskiego aż do roku 2001. Zaprezentowana została ewolucja znaczenia terminu administracja w ujęciu historycznym oraz zmieniające się poglądy doktryny prawa w tym zakresie. Przedstawiony został rys historyczny urzędów administracji publicznej w poszczególnych okresach historycznych oraz ich kompetencje.

Ключевые слова: государственная администрация, администрирование, административный орган, компетенция.

Słowa kluczowe: administracja publiczna, administrowanie, organ administracji, kompetencje.

1. Введение

Сегодня администрация очень часто подразумевается как организаторская и исполнительная деятельность, которая направляется на субъекты права связанные разными видами формальных связей, которые находятся внутри административного аппарата, а также на субъекты, которые находятся вне этого аппарата. Историю данного понятия следует искать еще в античности. Термин «администрация» происходит от латинских слов *ministrare, administrare* – служить, прислуживать, управлять, выполнять, руководить. В разговорной речи употребляется этот термин в смысле, связанным с латинским синонимом. В зависимости от контекста, упомянутый термин может относиться к действиям или лицам, которые осуществляют данные операции или одновременно включать в себе предметы их деятельности. В юридической терминологии этот термин применяется для определения лиц, осуществляющих функции руководства, а также правления и органов, которые выполняют эти функции, как государственных органов, без определения их вида, так и физических лиц. Приложение пометы: государственный, общественный, частный ведет к тому, что толкование данного термина является более узким¹.

Термин «администрация» является предметом многих разработок польской и европейской юриспруденции отсюда нижеследующие рассуждения сосредоточенные, как на польском, так и частично на европейском мнении *iuris prudentii*.

2. Значение понятия „администрация” в доктрине права

С самого начала наука административного права пытается установить точное определение администрации на основании разных детерминантов. Уже в первых разработках, которые касаются администрации или административного права, можно заметить, что относительно степени сложности процесса администрации попытки классического определения администрации должны окончиться неудачей². Попытки положительного определения администрации не являются удовлетворительными. Причиной данной ситуации не является невозможность научной разработки данной проблемы. Все это обусловлено характеристическими чертами администрации, областями ей деятельности, задачами, структурой и формами действия, которые являются настолько сложными

¹ J. Boć, *Prawo administracyjne*, Wrocław 2010, s. 12.

² P. Ruczkowski, *Prawo administracyjne*, M. Zdyb, J. Stelmasiak, (red.), Warszawa 2016, s. 27.

и разнообразными, что попытка определения их кажется почти невозможной³. Следующей сложностей в определении термина «администрация» является, развивающееся во время процесса глобализации, явление интерференции разных административных структур, не только внутренних, но и международных, а даже наднациональных, кроме того разных правовых систем⁴.

Для того, чтобы, по крайней мере, показать суть этого важнейшего вопроса следует назвать несколько форм определения термина администрации созданных доктриной. Одной из самых старших является определение, которое сформировал римский юрист Ульпиан, который действительно не определял непосредственно администрацию, зато общественное право. Задачами, упомянутого права являются те нормы права, целью которых является защита общественного интереса⁵. Несколько лет позже были созданы отрицательные определения, которые ссылались на Джона Локка и Монтескье, а также на принцип разделения властей, однако их неточный характер вызывает много сомнений и споров. Одним из самых широко распространенных терминов является определение Вальтера Еллинка и Отто Майера. По их мнению, администрация это деятельность государства, которая не является ни законодательством, ни юрисдикцией⁶.

В доктрине преобладают однако положительные определения, которые представляют суть администрации в субъективном, предметном и смешанном аспектах. Определения, которые ссылаются на субъектный детерминант сосредотачиваются, в частности, на органах, лицах или группе лиц, которые выполняют действия в области администрации. В предметном аспекте на первый план выдвигается процесс администрации – как процесса реализации задач государства или общественных задач.

Среди представителей доктрины, которые определяют администрацию в субъективном аспекте следует вспомнить, например, Ежи Стефана Лангрода (польск. Jerzy Stefan Langrod) и Вацлава Давидовича (польск. Wacław Dawidowicz), зато в предметном аспекте – Эугэнюш Охендовский (польск. Eugeniusz Ochendowski). Лангрод идентифицировал администрацию, прежде всего, как плановая группировка людей в службе некой общественной миссии, кроме того, как инфраструктура устройств, которые располагает данная группировка⁷. Давидович определял термин администрация, как система субъектов созданных и оборудованных компетенцией ведения

³ E. Ochendowski, *Prawo administracyjne*, Toruń 2002

⁴ P. Ruczkowski, *Prawo administracyjne, ...*, s. 27.

⁵ Там же, с. 26.

⁶ W. Jellinek, *Verwaltungsrecht*, Berlin 1931, s. 6.; O. Mayer, *Deutsches Verwaltungsrecht*, Berlin 1924, T. I, s. 7.

⁷ J. S. Langrod, *Instytucje prawa administracyjnego, Zarys części ogólnej*, Kraków 2003, s. 201–202.

организаторской и руководящей деятельности⁸. По мнению Э. Охендовского, администрация – это всякая организованная деятельность, которая стремится к тому, чтобы осуществить некоторые цели⁹. Немного по-другому, к этому вопросу, как к субъективным, так и к предметным аспектам, относился Марцин Еловицкий (польск. Marcin Jełowicki). По мнению упомянутого ученого, администрация в субъективном аспекте является объединением лиц или учреждением, назначенным для руководства и управления определенной областью, зато в предметном аспекте, администрация обозначает управление, организацию выполнения данной операции, руководство чем-то¹⁰.

Представителями доктрины, которые представляют смешанную точку зрения являются, например: Ежи Старостяк (польск. Jerzy Staroścjak), Хуберт Издебский (польск. Hubert Izdebski), Михал Кулеша (польск. Michał Kulesza). Е. Старостяк предложил пользоваться определением «администрация» для обозначения какой-то государственной функции или какой-то системы органов, которые группируют определенные трудовые коллективы. Х. Издебский и М. Кулеша подразумевают администрацию, как совокупность действий, организаторские и исполнительные проекты, реализованных для того, чтобы разные субъекты, органы и учреждения могли гарантировать общественный интерес посредством закона и определенных правовых форм¹¹. Во французском правоведении сторонниками смешанной концепции являются, например, Жан Риверо (Jean Rivero), Жан Валинэ (Jean Waline), которые подчеркивают, что администрация является не только определенной деятельностью, но и ей органами, которые осуществляют эту деятельность¹².

Учитывая сложности, которые вызывает попытка создать общее, классическое определение термина администрация, доктрина закона в новейших разработках отказывается, чаще всего, от создания привычного определения для того, чтобы создать это определение в описательной форме, сосредоточивая при этом на представлении черт, функций и вида анализированного явления¹³. Перечисление этих черт позволяет представить суть администрации. Януш Лентовский (польск. Janusz Łętowski) аккуратно и наиболее обширно определил детерминанты администрации, среди которых перечислил:

⁸ W. Dawidowicz, *Wstęp do nauk prawno-administracyjnych*, Warszawa 1974, s. 12 i n.

⁹ E. Ochendowski, *Prawo administracyjne*, Toruń 2002, s. 19.

¹⁰ M. Jełowicki, *Prawo administracyjne Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, K. Sanda (red.), Warszawa 1979, s. 11–12.

¹¹ H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna – zagadnienia ogólne*, Warszawa 2004, s. 93.

¹² J. Rivero, J. Waline, *Droit administratif*, Paris 2000, s. 9.

¹³ P. Ruczkowski [w:] *Prawo administracyjne*, ..., s. 29.

- действие на основе и в пределах определенных нормативно-правовыми актами;
- реализация общественных задач;
- ведение деятельности для общего интереса, что не препятствует одновременно тому, чтобы защищать интересы личности;
- действие от имени государства или отдельного общественно-правового союза (местного самоуправления);
- тесная связь с политикой государства;
- взаимоотношение между субъектами администрации могут приняты формы иерархической подчиненности или децентрализации и правового выделения;
- возможность использовать государственную власть;
- реализация задач в своеобразных законных формах действия, среди которых наиболее характерным является административный акт и его квалифицированная форма административного решения;
- возможность решать односторонне о правах и обязанностях граждан и других субъектах закона (односторонней трансформации генеральных и абстрактных норм в индивидуальные и конкретные нормы);
- законная обязанность реализовать задачи не только по предложению гражданина, но прежде всего по собственной инициативе;
- принадлежность компетенции конкретным органам или другим субъектам, которые осуществляют администрацию. Эта компетенция, однако, не принадлежит лицам, которые выполняют функции;
- передача поручения, чтобы выполнять функции органов или других администрирующих субъектов происходить обыкновенно лицам, у которых адекватная существенная подготовка. Эти лица получают вознаграждение, которое составляет основной источник средств содержания;
- реализация общественных задач для удовлетворения нужд граждан, но не с целью получения прибыли, когда возможно одновременно оплатить некоторые взносы;
- монополистический характер компетенции администрации¹⁴.

3. Структуры государственного управления в I Республике Польша

Современная администрация в Республике Польша сформировалась во время сословной монархии и продолжалась почти без никаких изменений до половины XVIII века. В половине XV века сословная монархия преобра-

¹⁴ J. Łętowski, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1990, s. 8 i n. za P. Ruczkowski [w:] *Prawo administracyjne...*, s. 29–30.

зились в смешанную систему, так называемую Речь Посполитой, эта система существовала более трех веков и мы можем выделить в ней следующие периоды: дворянская демократия до 1652 г., магнатская олигархия – до 1763 г. и конституционная монархия – до 1795 г. Тогдашняя администрация была, с одной стороны, сильно децентрализованная, значительную позицию имели шляхетские (дворянские) органы – сеймики, однако с другой стороны, администрация была анахроническая в сравнении с решениями, которые были применены в данном периоде в других европейских странах¹⁵.

До 1370 года Республика Польша была наследственной монархией, в которой сильную позицию имел король. Польшей владела династия Пястов, а после смерти ее последнего представителя – Казимира III Великого престол стал выборным. Началась тогда формироваться сословная монархия с более сильным дворянском сословием, которое постоянно уделяло согласие на то, чтобы король владел страной, вместо дворянство (шляхта) получало разные привилегии, в том числе, касающиеся системы мер. В 1370 г. королем стал Людвик Венгерский¹⁶, а потом его дочь Ядвига, которая, также с согласия сословия, была выбрана королевой. В 1386 г. королем был выбран Ягайло¹⁷, и стал он супругом Ядвиги. Ягайло был родоначальником династии Ягеллонов. После смерти Ягайло выбор преемника происходил среди династии Ягеллонов до 1572 г., а потом среди других кандидатов. Сначала король обладал широким диапазоном разрешений, несмотря даже на то, что привилегии шляхты постоянно увеличивались. Во время господства династии Ягеллонов административно-управляющая власть монархов была очень велика. Король как глава, начальник администрации, назначал придворных чиновников, земских чиновников и старост. Ограничением свободы назначения была обязанность консультироваться со шляхтой данной земли, а также выбор только среди шляхты, которая распоряжалась поместьем. Позицию короля ослаблял принцип пожизненного срока должностей. Король, кроме того, был начальником армии, нес ответственность за иностранную политику государства, сохранение общественной безопасности и обеспечение общественного покоя и общественного порядка в стране. Центральным органом был Королевский совет, который представлял кандидата на престол, зато выборный съезд должен одобрить данного кандидата¹⁸. Королевский совет был главным совещательным органом короля. В состав совета входили центральные и земские сановники, кроме того, католические архиепископы и епископы. Король мог расши-

¹⁵ J. Malec, D. Malec, *Historia administracji i myśli administracyjnej*, Kraków 2003, s. 63.

¹⁶ также: Людовик Великий – король из Анжуйской (Анжу-Сицилийской) династии.

¹⁷ также: Владислав II Ягелло.

¹⁸ Por. T. Maciejewski, *Historia administracji i myśli administracyjnej. Czasy nowożytne i współczesne (XVI–XX w.)*, Warszawa 2013, s. 25 i nast.

ритель состав совета о любые лица. Ослабление королевской власти наступило вместе с концом династии Ягеллонов и происходило постепенно вместе со следующими выборами.

Структура центральной администрации во время выборов, а даже до Разделов Речи Посполитой практически не изменилась и характеризовалась сильной позицией сейма, который издавал законы для всей страны. Преобразованию подвергались функции учреждений. Начали разделять придворные и государственные службы. Придворные сановники постепенно теряли свою важность и значение, их учреждения имели лишь титулярный и почетный характер. Медленно происходила специализация задач и учреждений и именно здесь можно искать зародышей функционального выделения административных субъектов. К сожалению, этот процесс не происходил настолько быстро, как в других странах, например во Франции или в Германии. Основной тенденцией было создание профессионального и многочисленного административного персонала, который специализируется в определенных областях государственной администрации. Штаб-квартиры учреждений приобрела постоянный характер, в связи с этим, администрация перестала уже сопровождать королю. Таким образом, позиция столицы, в качестве центра управления государством, укрепились. В состав административного персонала входили, прежде всего, шляхта и мещане (горожане), реже духовенство. Должности все реже были наследственными, зато их продажа и аренда распространялись. Должности были разделены на коронные и придворные, но не был разделен точно спектр их компетенции. В состав должностей входили, между прочим, канцлер, подканцлер, казначей – коронный и придворный, маршалки – маршалок великий коронный и придворный. Первыми должностями, которые отделились от других были общегосударственные должности, например, должность канцлера и подканцлера. Упомянутые должности занимало, в основном, духовенство. К их компетенции принадлежало управление королевской канцелярией, кроме того, они должны создавать государственные акты, вести дипломатическую переписку и уделывать привилегии. Коронный казначей управлял государственным имуществом, наблюдал за королевским имуществом, наблюдал за монетным двором, инкассировал платежи и совершал выплаты из государственной казны, а также наблюдал за государственным архивом. Придворный казначей занимался бухгалтерией государства. Придворный маршалок управлял королевским двором, был судьей для придворных, определял цены продуктов питания, там где в данный момент пребывал король, кроме того, выполнял функции ведущего церемонии¹⁹. Во время Речи Посполитой центральные

¹⁹ Там же, с. 29–30.

учреждения, которые сформировались в периоде сословной монархии существовали без каких-то существенных изменений, расширились однако их компетенции. Маршалки получили тогда право выдачи своих законов, которые включали в себе уголовные правила, которые в некой степени гарантировали безопасность во время заседаний сейма, зато канцлер — обязанность вести коронную метрику и проверять законность королевских актов. Кроме того, образовалась новая центральная должность – коронный гетман и его заместитель – полевой гетман. Они могли выдавать гетманские статьи, в которых были помещены военно-судебные правила²⁰.

Дуализм государственной и сословной власти, который можно заметить также на уровне местной власти, в существенной мере способствовал эффективному управлению государством в сословной монархии. Административное деление государства, в котором существовал тогдашний аппарат чиновников основывался на воеводствах и землях. В воеводствах находился весь коллектив чиновников вместе с воеводой. Воеводства были подразделены на каштелание²¹, которые в половине XV века были замещены повятами²². В состав территориального правления входили местные чиновники, которые делились на земские и королевские. Земские должности делились на сановнические и низшее. Сановническая должность – это прежде всего: воевода, каштелян, подкоморий, староста и земский судья. Во время назначения названных лиц, король должен спросить магнатов, которые были владельцами данной земли, зато после того, как были введены нешавские статуты 1454 г.²³ вступил в силу принцип, согласно которому, король назначал одного из четырех кандидатов, выделенных на сеймике, на каждую свободную должность. Земские сановники выполняли свои должности на пожизненный срок. Главой иерархии земских чиновников был воевода. Он председательствовал на совете воеводства и избирательном сеймике, принимал участие в судебном вече, назначал возных и выполнял в отношении к ним юстицию, юрисдикцию в отношении к еврейскому населению, наблюдал за городами, создавал прејскуранты на ремесленные изделия. Каштеляне, относительно, имели несколько привилегий. К существенным привилегиям относились – право заседать и присутствовать в королевском совете и приведение посполитого рушения²⁴ к воеводе. Подкоморий и городской судья выполняли судебные обязанности. Королевскими чиновниками были старосты (генеральные, земские и городские)

²⁰ Тамже, с. 72.

²¹ Каштелания – название административной единицы в Польше во время Средневековья.

²² Повят – административно-территориальная единица в Польше.

²³ Привилегии, которые получила польская шляхта; название происходит от города Нешава.

²⁴ (Польск. Pospolite ruszenie) – всеобщее движение.

и бургрграфы. Старосты были назначены королем и выполняли от его имени, на подвластной территории, все властные функции кроме выдачи привилегий²⁵. Система мер была введена сеймом постепенно для всей страны путем законов, зато обязанности, касающиеся их взыскивания выполняла местная администрация – воеводы и старосты.

Существенные реформы польской администрации произошли во второй половине XVIII века. Своеобразным импульсом для их возникновения были концепции исправления государства из эпохи Просвещения. Возникли центральные органы – комиссии, существенных областей функционирования государства, например: финансы и экономика, оборона и безопасность страны, здравоохранение, образование. Упомянутые органы были коллегиальными, а их члены несли ответственность перед сеймом. В 1764 г. были созданы две первые центральные комиссии: Казначейскую комиссию и Военную комиссию. Потом были созданы следующие комиссии: Комиссию *Boni Ordinis*, Эдукационную комиссию (Комиссия национальной эдукации) и Больничную комиссию. В 1775 г. был создан Постоянный Совет, который выполнял функции центрального правительства, ограничивал при этом королевскую власть. В состав совета вошли: король и 36 депутатов, выбранных сеймом на двухлетний срок. Совет состоял из департаментов²⁶.

Следующие существенные и исторические реформы администрации на центральном и местном уровнях произошли посредством Четырехлетнего (Великого) сейма после того, как 3 мая 1791 г. была принята Конституция, которая была своеобразным базисом современной государственной администрации, были сформированы при этом основы конституционной и парламентской ответственности министров, иерархической структуры исполнительной власти и точного ее разделения от законодательной власти. В значительной мере, были перенесены разрешения местной администрации с органов самоуправления на правительственную власть. Исполнительная власть основала Стражу прав, которая была синонимом правления. Предметное учреждение в сравнении с Постоянным советом состояло из меньшего количества членов, поэтому могло более эффективно работать. В его состав вошли – король, примас, 5 министров, а также маршалок сейма и несовершеннолетний наследник престола. Министров стража назначал король. Страже прав подчиняли четыре большие комиссии: полиции, войска, казначейства и национальной эдукации. Это были коллегиальные министерства, состояли из членов выбранных сеймом на двухлетний срок. Управляли ими министры, которые не принадлежали Страже прав. Они могли направить апелляцию в сейм, в отношении решения Стражи, что дополнительно ослабляло принцип централизации учреждений.

²⁵ Тамже, с. 31–32.

²⁶ J. Malec, D. Malec, *Historia administracji...*, s. 64–68.

Коллегиальные органы выделялись отсутствием профессиональной подготовки своих членов. Это очень часто вело к снижению качества принятого решения, отсутствию членов в заседаниях, а также к неэффективности работы²⁷. Совокупность законодательной власти, а также контроль исполнительной власти передано сейму.

На местном уровне для воеводств, земель и повятов были созданы в 1789 г. гражданско-военные порядковые комиссии. Эти органы состояли из 15 шляхетских комиссаров выбранных сеймиками на двухлетний срок. Не были основаны административные власти I и II инстанций, таким образом, воеводским комиссиям не подчиняли соответствующие повятовые комиссии. Комиссии починяли непосредственно центральным учреждениям государственной администрации. Комиссии принадлежали некоторые военные дела, контроль движения людей, ведение статистических списков, а также общие дела в сфере сельского хозяйства, ремесла и торговли, обучения, социального обеспечения. До некоторой степени были аналогами местного самоуправления.

Упомянутые реформы уничтожило законодательство гродненского сейма из 1793 г., который формально упразднил Конституцию 3 мая и восстановил много предыдущих конституционных решений, вместе с Постоянным советом, выборным престолом. Эта система существовала, однако только несколько месяцев, до Восстания Тадеуша Костюшко в 1794 г. во время упомянутого восстания был основан Высший национальный совет вместе с Начальником вооруженных национальных сил, как исполнительным органом. Местную администрацию осуществляли порядковые комиссии, которые были разделены на отделения. Самым низким уровнем администрации были дозоры²⁸, которыми управляли дозорцы²⁹.

4. Период разделов Польши

Время реформ было однако слишком короткое, для того, чтобы объединить и обновить, модернизировать метрическую систему страны. Самые существенные изменения в этой сфере произошли лишь после Разделов Речи Посполитой. Потеря независимости в 1795 г. вследствие Третьего раздела, которого совершили: Российская империя, Прусское королевство и Австрийская монархия, вызвала потребность введения на отдельных землях системно-административных режимов государств-захватчиков.

²⁷ Там же, с. 72.

²⁸ Должность, которую введено после Восстания Тадеуша Костюшко. Дозорца должен наблюдать за общественной безопасностью, информировать о любых нарушениях общественного порядка. Выполнял не только функцию сторожа, осуществлял, например, перепись населения.

²⁹ Там же, с. 76–77.

Административная система, к которой принуждали государства-захватчики в значительной степени отличалась от польских решений, вводила зато централизованную модель абсолютного государства, которое опирается на сильной власти монарха и сложном бюрократическом аппарате который существовал в упомянутых государствах-захватчиках³⁰. По причине специфики отдельных административных систем государств-захватчиков, мы закончим здесь наши рассуждения на эту тему, зато в следующем пункте данной главы мы попытаемся тщательно охарактеризовать структуры администрации мер во время разделов.

Следует обратить внимание то, что во время разделов, несмотря даже на факт, что фактически Польша не существовала на картах Европы, польский административный аппарат сформировался на короткий период в течение Великого Герцогства Варшавского (1807–1815) и Царства Польского (1815–1830). В принятом в 1807 г. законе – Конституции Великого Герцогства Варшавского можно заметить сильное влияние французских решений. Этот документ базировал тоже на модели полицейского абсолютизма, который, в свою очередь, базировал на принципе разделения властей, одновременно были введены многие решения такие, которые функционировали в прусской и австрийской системе. Была создана система, которая базировала на ведомственном разделении всей администрации и крайней централизации, иерархической структуре единоличной власти и профессии чиновника. Исполнительную власть выполнял король – варшавский принц, были назначены министры: справедливости, внутренних и религиозных дел, войны, прибыли и казначейства, полиции, министра-секретаря. Кроме того, был создан орган, которого задачей была координация работы министров – Совет министров, главой которого был председатель, а также Государственный совет, который выполнял судебные функции. В локальной сфере, страна была разделена, по-французскому принципу, на: департаменты, кроме того, через некоторое время существовали еще повяты, которые происходили из Прусского Раздела. Главными органами департаментов были органы местной администрации – префекты, которые подчинялись министру внутренних дел и принимали участие во всех секторах администрации, в том числе, администрации мер. Главой повята был подпрефект, который подчинял префектам и выполнял те же самые задачи в повяте. В Царстве Польском была введена административная модель, в которой самую высокую власть имел король, его заместителем был наместник, был сохранен Государственный совет, который был консультативным и судебным органом короля. Государственный совет состоял из Общего собрания, Государственного совета и Административного совета, в состав которого

³⁰ Тамже, с. 77.

входили министры. Управление государством было поручено правительственным комиссиям, которые подчинялись министрам. Было восстановлено административно-территориальное деление государства на воеводства и области, в которых были назначены органы локальной администрации: воеводские комиссии в воеводствах, муниципальные учреждения в городах и войты в гминах (волостях)³¹.

5. Администрация в Польше после обретения независимости

После того, как была восстановлена независимость Польши в 1918 г. были созданы новые административные структуры Польской Республики³², правовые основы которых были помещены сначала в Польской конституции от 17 марта 1921 г.³³, а потом в Польской конституции (Апрельской конституции) от 23 апреля 1935 г.³⁴ Администрация разделилась на центральную и территориальную. Центральную администрацию осуществлял коллегиальный Совет министров, в состав которого входили министры назначенные президентом страны. Их руководителем был председатель. Министры управляли министерствами, которые были классифицированные по критериям деятельности. Апрельская конституция повлияла на центральные учреждения, которые раньше были независимые, в том числе на Главное учреждение мер³⁵.

Территориальная администрация подразделялась на правительственную и муниципальную. Органы правительственной администрации состояли из общего отделения – комплексного характера, которое было соединено с большинством отделений центральной администрации и выполняло задачи министерства внутренних дел и специального отделения – некомплексного характера. Для целей общей администрации, государство было подразделено на 16 воеводств, на повяты, городские и сельские гмины. Для целей специальной администрации государство было подразделено на округа. Органом правительственной администрации был воевода, назначенный президентом государства по предложению Совета министров. Воевода подчинялся лично министру внутренних дел, зато в других ситуациях – в зависимости от предмета деятельности – соответствующим министрам. В повяте органом общей администрации был староста назначенный министром

³¹ Там же, с. 90 и следующая.

³² Также Вторая Речь Посполитая.

³³ Закон от 17 марта 1921 г. – Конституция Республики Польша, Дзенник Устав за 1921 г., № 44, п. 267.

³⁴ Закон от 23 апреля 1935 г., Дзенник Устав за 1935 г., № 30, п. 227.

³⁵ J. Malec, D. Malec, *Historia administracji...*, s. 151 i n.

внутренних дел. Подчинял он лично ответственному воеводе. К основным задачам общей администрации в воеводстве и повяте относились: защита безопасности и общественного порядка, наблюдение за собраниями и ассоциациями, контроль печати³⁶. Отделения специальной администрации некомплексного характера с общей администрацией, имели отдельную структуру органов в зависимости от осуществляемых задач, однако, в основном подчинялись соответствующим министрам. Система администрации некомплексного характера состояла из военной администрации вместе с министром военных дел и генеральном инспектором вооруженных сил, их начальником был президент государства; администрация образования, которой управлял министр конфессии и общественного просвещения; конфессиональная администрация, которая на центральном уровне была осуществлена министром конфессии и общественного просвещения, зато на воеводском уровне – воевоы; экономико-промышленная администрация, которой управлял министр промышленности и торговли (кроме того, к этому отделению принадлежала также администрация мер), а также сельскохозяйственная администрация, которую координировал министр сельского хозяйства, зато на местном уровне – воеводы и старосты³⁷.

На организационную модель польской общественной администрации, которая сформировалась во время межвоенного периода следует обратить особое внимание, потому, что была она вдохновением и образцом для формирования административного аппарата в Республике Польша. Тогдашние организационные образцы в значительной степени были адаптированы, к обязывающим в данный момент структурам общественной администрации, особенно, что касается принципа демократического централизма, децентрализации организационной формы комплексного и некомплексного характера.

6. Администрация в Польше после второй мировой войны (Польская Народная Республика)

Когда вторая мировая война закончилась, в Польше началось формирование новой политической системы и структур общественной администрации. Основание социалистической системы и системы плановой экономики в Польше вызвало разные изменения и трансформации. Первые структуры администрации были созданы вследствие Малой конституции от 14 февраля 1947 г., к центральным органам исполнительно-

³⁶ T. Maciejewski, *Historia administracji ...*, s. 316–317.

³⁷ T. Maciejewski, *Historia administracji ...*, s. 320 i nast.

управляющей власти относились: Президент государства, Совет государства и Совет министров, местными органами правительственной общей администрации были воеводы и старосты. К 1950 г. была введена, параллельно, структура органов территориального управления в систему местных представительных органов. Эти органы создали единое целое, которым управлял Государственный народный совет³⁸ вместе с местными народными советами и их президиумами. Администрация постепенно начинала играть очень важную роль в государстве. Была одной из главных сил процесса национализации, управления и воздействия на общество. В литературе подчеркивается, что характерной чертой администрации во время Польской Народной Республики было «вторжение» в почти каждую сферу общественной жизни, без реальных возможностей руководства и правильного выполнения определенных задач, кроме того, она сосредоточила свое внимание на организационные, планирующие и вспомогательные функции, охватывала планирующей деятельностью новые сферы деятельности государства, была полностью подчинена политическому фактору, кроме того, постоянно были формированы новые реформы и искали оптимальную модель администрации³⁹. Организационные трансформации, в упомянутом виде, касались также администрации мер. Они начали происходить в начале 50-х годов.

С 1950 г. начался процесс введения демократического централизма, которому дал начало закон от 20 марта 1950 г. – О местных органах унитарной государственной власти⁴⁰. В результате упомянутого закона были ликвидированы: система местного самоуправления, органы общей администрации комплексного характера, а также некоторые органы и учреждения администрации некомплексного характера. Их компетенции перешли на народные советы. Советы управляли хозяйственной деятельностью, социальной, культурной, образовательной, защитой порядка и общественной собственностью, а также правами граждан, принимали местные бюджеты и экономические планы. Исполнительными органами советов были президиумы, которые избирались именно советами, зато их работой управляли председатели. Президиумы подразделялись на отделения, которые управляли отдельными областями принадлежащими советам⁴¹. Народные советы функционировали на всех уровнях административно-территориального деления: в громадах (с 1972 г. гминах), повятах, районах, городах и воеводствах. Следующие модификации, особенно в центральной администрации, были введены

³⁸ Также: KPH – Крайова рада народова.

³⁹ M. Żukowski, *Dzieje administracji w Polsce w XX wieku*, Warszawa 2011, s. 426.

⁴⁰ Дзенник Устав за 1950 год, № 14, п. 130 с изменениями.

⁴¹ M. Żukowski, *Dzieje administracji ...*s. 532–535.

Конституцией Польской Народной Республики от 22 июля 1952 г.⁴² Государственные органы были подразделены на органы государственной власти, государственной администрации, юридической и государственного контроля. Органами государственной власти были: Сейм, Совет государства, народные советы. Среди органов государственной администрации, только часть была упомянута в Конституции. К главным органам относились: Совет Министров, Премьер, Министры, а также председатели комиссий и комитетов. Кроме того, существовали и другие органы, которые можно соотнести к главным, ведущим, разные комиссии и комитеты, которые были созданы в результате законов⁴³. В 1972–1975 годы была проведена реформа местной администрации. Были созданы тогда гмины, в качестве единоличных местных органов государственной администрации, назначены начальники гмин, которые были назначены председателями воеводских президиумов национальных советов, а потом воеводами. В 1975 г. статус местных органов государственной администрации, которые одновременно были управляющими и исполнительными органами, получили: воеводы, президенты городов, начальники городов, районов и гмин. В результате реформы было сформировано новое административно-территориальное деление страны: 49 воеводств, 810 городов, 21 район, 2327 гмин, зато повяты перестали существовать⁴⁴.

Подытоживая, модель общественной администрации во время Польской Народной Республики характеризовался чрезмерной сложностью и бюрократизацией. Уже в то время, специалисты обращали внимание на многочисленные неправильности, в том числе, на разделение данного аппарата, что было связано с высокими затратами. В министерствах и центральных учреждениях было с 4 до 137 отделений и равносильных отделов. В отдельных департаментах работало с 3 до 160 работников, зато в отделениях с 1 до 54 работников. Во многих министерствах существовали отделения, в которых работало два, три, а даже один человек. Во многих департаментах работало, меньше чем 10 работников⁴⁵. Поэтому в 80-х годах были проведены системные и экономические реформы, которые должны исправить административный аппарат.

Реформа, которая была проведена в 1981 г. была, прежде всего, экономической реформой⁴⁶, однако, тогда была сделана реорганизация главных

⁴² Конституция Польской Народной Республики принята Законодательным Сеймом 22 июля 1952 г., единый текст, Дзенник Устав от 1976 г., № 7, п. 36.

⁴³ T. Maciejewski, *Historia administracji...*, s. 351–354.

⁴⁴ Там же, с. 355.

⁴⁵ M. Żukowski, *Dzieje administracji...*, s. 427.

⁴⁶ J. Jagielski, *Pozycja prawna centralnych urzędów administracji państwowej*, Warszawa 1991, s. 26–27.

органов и административных министерств⁴⁷. Кроме того, было основано много новых центральных учреждений, зато те, которые уже существовали преобразовались, в частности: в 1981 г. было создано Учреждение морской экономики⁴⁸, в 1982 г. Государственное агентство по атомной энергии⁴⁹ и Управление по делам ветеранов⁵⁰, в следующем году – 1983 было создано Управление охраны окружающей среды и водного хозяйства⁵¹. Следующая системная реформа, касалась реорганизации центрального аппарата и была проведена на основании закона от 12 ноября 1985 г. – О изменениях в организации и о деятельности некоторых главных и центральных органов государственной администрации⁵². На основании упомянутого закона Совет министров и Премьер министров получили черты органов государственной администрации, были изменены некоторые центральные учреждения, компетенции которых были переданы новым органам: Министру окружающей среды и природных ресурсов, а также Главному комитету физкультуры и туризма⁵³. Продолжением данной реформы была следующая реорганизация главных органов и разделения министерств, которая была проведена на основании пакета законов в 1987 г.⁵⁴ В рамках, упомянутой реорганизации была совершена редукция хозяйственных министерств, компетенции которых были переданы нескольким министрам с более общей сферой деятельности. Кроме того, некоторые центральные учреждения были ликвиди-

⁴⁷ M. Cherka, M. Wierzbowski [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 6, *Podmioty administrujące*, R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), Warszawa 2011, s. 242–243.

⁴⁸ Закон от 3 июля 1981 г.: О создании Учреждения Морской Экономики, Дзенник Устав за 1981 г., № 17, п. 81.

⁴⁹ Закон от 27 февраля 1982 г.: О создании Государственного агентства по атомной энергии, Дзенник Устав за 1982 г., № 7, п. 64.

⁵⁰ Закон от 26 мая 1982 г., которые изменил закон о создании должности Министра по делам ветеранов, Дзенник Устав за 1982 г., № 16, п. 123.

⁵¹ Закон от 28 июля 1983 г. о создании Управления охраны окружающей среды и водного хозяйства, Дзенник Устав за 1983 г., № 44, п. 201.

⁵² Дзенник Устав за 1985 г., № 50, п. 262.

⁵³ M. Cherka, M. Wierzbowski [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 6, *Podmioty...*, s. 243.

⁵⁴ Закон, который был введен вместе с пакетом следующих законов: Закон от 23 октября 1987 г. – О создании должности Министра промышленности, Дзенник Устав за 1987 г., № 33, п. 172 с изменениями; Закон от 23 октября 1987 г. – О создании должности Министра пространственной экономики и строительства, Дзенник Устав за 1987 г., № 33, п. 173 с изменениями; Закон за 23 октября 1987 г. – О создании должности Министра транспорта, водного транспорта и связи, Дзенник Устав за 1987 г., № 33, п. 174; Закон от 23 октября 1987 г. – О создании должности Министра работы и социальной политики, Дзенник Устав за 1987 г., № 33, п. 175; Закон от 23 октября 1987 г. – О создании должности Министра экономического сотрудничества с зарубежными странами, Дзенник Устав за 1987 г., № 33, п. 176 с изменениями; Закон от 23 октября 1987 г. – О создании должности Министра внутреннего рынка, Дзенник Устав за 1987 г., № 33, п. 177 с изменениями; Закон от 23 октября 1987 г. – О создании должности Министра ационального образования, Дзенник Устав за 1987 г., № 33, п. 178 с изменениями.

рованы, притом проблема подчиненности части учреждений была решена по-другому⁵⁵.

В 1988 г. была сделана попытка либерализации правления экономикой и модификации центрального планирования. Следствием упомянутых операций было назначение вместо Комиссии планирования при Совете министров – Центрального управления планирования⁵⁶. Огромное значение в этом процессе имели политико-системные преобразования, которые происходили в 1989 г. На основании, упомянутых трансформаций наступил переход от модели полицейского государства к демократическому, а также замена системы плановой экономики моделью рыночной экономики. Процесс либерализации условий осуществления хозяйственной деятельности, а также связанное с этим открытие рынка для иностранных субъектов, повлияло на то, что были основаны новые центральные учреждения, которые соответствовали и обеспечивали нужды рыночной экономики – т. е. были назначены: Президент Агентства по иностранным инвестициям⁵⁷, Антимонопольное управление⁵⁸, а также были проведены изменения, которые касались администрации мер. В результате проведенных изменений, наступила консолидация министерств, при помощи ликвидации части существующих министерств и передачи задач новым органам, в том числе – Министру внутренних дел и администрации⁵⁹, Министру экономики⁶⁰ и Министру государственной казны⁶¹. Следствием данных реформ была ликвидация ведомственной модели организации министерств и введение функциональной модели. Все эти процессы произошли на основании закона от 4 сентября 1997 г. – О деятельности правительственной администрации⁶².

⁵⁵ M. Cherka, M. Wierzbowski [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 6, *Podmioty...*, s. 243.

⁵⁶ Закон от 23 декабря 1988 г. – О создании Центрального управления планирования, Дзенник Устав за 1988 г., № 41, п. 327 с изменениями.

⁵⁷ Закон от 23 декабря 1988 г. – О хозяйственной деятельности с участием иностранных лиц, субъектов, Дзенник Устав за 1988 г., № 41, п. 325 с изменениями.

⁵⁸ Закон от 24 февраля 1990 г. – О противодействии монополистическим практикам, единый текст, Дзенник Устав за 1999 г., № 52, п. 547 с изменениями.

⁵⁹ Закон от 21 июня 1996 г. – О некоторых управлениях работников учреждения, которое занимается определенным министром внутренних дел, а также чиновниками и работниками учреждений, которые подвергали контролю данного министра, Дзенник Устав за 1996 г., № 106, п. 491 с изменениями.

⁶⁰ Закон от 21 июня 1996 г. – О должности Министра экономики, Дзенник Устав за 1996 г., № 106, п. 490.

⁶¹ Закон от 8 августа 1996 г. – О принципах осуществления привилегий, которые принадлежали Казне государства, Дзенник Устав за 1996 г., № 106, п. 493 с изменениями.

⁶² Принятый текст: Дзенник Устав от 1997 г., № 141, п. 943; настоящий единый текст Дзенник Устав за 2016 г., п. 543 с изменениями.

7. Заключительные замечания

В 1997–2001 гг. была введена постепенно функциональная модель, в то время, непосредственному контролю Премьер-министра (Председателя Совета министров) подвергало 13 центральных органов. Следует обратить внимание на то, что эти центральные органы не входили в состав никакого отделения правительственной администрации. В 2001–2002 гг. начался цикл реформ, которых задачей была элиминирование непосредственного контроля Премьер-министра над центральными учреждениями, и уменьшение количества этих учреждений⁶³.

Bibliografia

Opracowania naukowe

- Boć J., *Prawo administracyjne*, Wrocław 2010.
- Cherka M., Wierzbowski M. [w:] *System prawa administracyjnego, t. 6, Podmioty administrujące*, R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), Warszawa 2011.
- Dawidowicz W., *Wstęp do nauk prawno-administracyjnych*, Warszawa 1974.
- Izdebski H., Kulesza M., *Administracja publiczna – zagadnienia ogólne*, Warszawa 2004.
- Jagielski J., *Pozycja prawna centralnych urzędów administracji państwowej*, Warszawa 1991.
- Jellinek W., *Verwaltungsrecht*, Berlin 1931.
- Jełowicki M., *Prawo administracyjne Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, K. Sanda (red.), Warszawa 1979.
- Langrod J. S., *Instytucje prawa administracyjnego, Zarys części ogólnej*, Kraków 2003.
- Łętowski J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 1990.
- Maciejewski T., *Historia administracji i myśli administracyjnej. Czasy nowożytne i współczesne (XVI–XX w.)*, Warszawa 2013.
- Malec J., Malec D., *Historia administracji i myśli administracyjnej*, Kraków 2003.
- Mayer O., *Deutsches Verwaltungsrecht*, Berlin 1924, T. I.
- Ochendowski E., *Prawo administracyjne*, Toruń 2002.
- Rivero J., Waline J., *Droit administratif*, Paris 2000.
- Ruczkowski P., *Prawo administracyjne*, M. Zdyb, J. Stelmasiak (red.), Warszawa 2016.

⁶³ M. Stefaniuk, *Centralne organy administracji rządowej*, [w:] *Prawo administracyjne ustrojowe. Podmioty administracji publicznej*, J. Stelmasiak, J. Szreniawski (red.), Bydgoszcz-Lublin 2002, s. 37.

Stefaniuk M., *Centralne organy administracji rządowej*, [w:] *Prawo administracyjne ustrojowe. Podmioty administracji publicznej*, J. Stelmasiak, J. Szreniawski (red.), Bydgoszcz-Lublin 2002.

Żukowski M., *Dzieje administracji w Polsce w XX wieku*, Warszawa 2011.

dr hab. Andrzej Pieczywok

Zakład Bezpieczeństwa Wewnętrznego
Wyższa Szkoła Ekonomii i Innowacji w Lublinie

Kreatywny aspekt edukacji dla bezpieczeństwa na przykładzie studentów kierunku bezpieczeństwo wewnętrzne

**The creative aspect of education for safety on example
of the students of the direction the internal safety**

Streszczenie

Artykuł zawiera najważniejsze informacje dotyczące kreatywnego aspektu edukacji dla bezpieczeństwa w środowisku studentów kierunku bezpieczeństwo wewnętrzne. Zasadniczej analizie autor poddał wymiar edukacji dla bezpieczeństwa, rolę myślenia krytycznego i twórczego w rozwijaniu kreatywności studentów oraz kreatywność jako proces i zdolność. W artykule przedstawiono także znaczenie cech osobowości studentów w kontekście jakości studiów wyższych. Omówiono niektóre zmienne charakteryzujące osobowość człowieka. Treść artykułu kończą wywody dotyczące najważniejszych komponentów kreatywności studentów.

Summary

The article contains the most important information relating to the creative aspect of the education for the safety in environment of the students of the direction internal safety. The author subjected the dimension of the education to the principal analysis for the safety, the part thinking critical and creative in unreels the students creativities and creativity as process and ability. The meaning of the features of in the context of the quality of the higher studies students personality was also introduced in the article. It talked over some changing characterizing the man personality. Arguments relating to the most important components of students creativity finish the content of the article.

Słowa kluczowe: kreatywność, bezpieczeństwo, edukacja dla bezpieczeństwa, wiedza, studenci.

Keywords: creativity, safety, education for safeties, knowledge, students.

Wprowadzenie

Współczesny świat wymaga od edukacji m.in. kształcenia kreatywności i twórczego myślenia, ugruntowania w człowieku przeświadczenia, że świat można zmieniać i przekształcać. Świat globalny coraz szybciej się rozwija – elektronizacja, usieciowienie, przepływ informacji, zglobalizowane oddziaływanie mass mediów stają się istotną częścią nowego społeczeństwa. Ten nowy ład społeczny wiąże się z kształtowaniem społeczeństwa informatycznego, zwanego nowoczesnym lub ponowoczesnym. Edukacja powinna kłaść duży nacisk na tworzenie i przeobrażanie systemów wiedzy w taki sposób, by stymulowały kreatywną postawę człowieka. Postawa ta cechuje się transgresją – przekraczaniem siebie (swoich dotychczasowych możliwości), zaciekawieniem, wątpieniem, dociekaniem, badaniem, doświadczaniem oraz samodzielnym myśleniem, decydowaniem i działaniem powodowanym motywami wewnętrznymi¹.

W nowocześnie pojmowanej edukacji szczególnie istotne jest to, by młodzież mogła rozwijać swoją osobowość i przygotowywać się do dorosłego, obywatelskiego życia, a nie tylko do spełniania wymagań wynikających z realizacji celów i zadań nauczania poszczególnych przedmiotów. Nieprzypadkowo też współczesne problemy edukacji i wychowania pozostają w ścisłym związku z refleksją nad człowiekiem i jego funkcjonowaniem. Jest w nich zawarta również tendencja do respektowania ciągłości zmiany w edukacji. Z tej racji tak wiele uwagi poświęca się uniwersalnym wartościom w wychowaniu, a także metodologicznym procedurom określania celów i doboru treści kształcenia.

Szczególne znaczenie w kreowaniu właściwych postaw i wartości, zdobywaniu wiadomości i umiejętności w obszarze przeciwdziałania różnym zagrożeniom odgrywa edukacja dla bezpieczeństwa. Jest ona jedną z podstawowych dróg kształtowania bezpieczeństwa, radzenia sobie w sytuacjach trudnych i konfliktowych. Edukacja dla bezpieczeństwa jest istotną częścią procesu dydaktyczno-wychowawczego i działań profilaktycznych, ukierunkowanych głównie na wychowanie obywatelskie, komunikacyjne oraz na edukację prozdrowotną i ekologiczną. Uznaje się ją również za niezbędny element wychowania oraz przygotowania do pracy i życia we współczesnych warunkach. Zaczątki edukacji dla bezpieczeństwa pojawiają się w rodzinie, a później ulegają stałym modyfikacjom pod wpływem: środków masowego przekazu, szkoły, grupy rówieśniczej, pracy zawodowej i samokształcenia. Bardzo wiele zmian w świadomości obronnej ludzi powodują konkretne uwarunkowania bezpieczeństwa – zarówno wewnętrznego, jak i zewnętrznego. Nie bez znaczenia pozostają ogólne warunki życia, poziom zagrożeń politycznych, militarnych, bezpieczeństwa publicznego itp.

¹ Z. Frączek, *Kreatywność jednostki w kontekście potrzeb edukacji przyszłości*, [w:] *Edukacja jutra*, K. Denek, K. Koszycz, M. Lewandowski (red.), IX Tatrzańskie Seminarium Naukowe, Wrocławskie Towarzystwo Naukowe, Wrocław 2003, s. 19.

Istnieje duże zapotrzebowanie na wielostronny rozwój osobowości studenta, w tym przypadku absolwenta kierunku bezpieczeństwo wewnętrzne. Model edukacji dla bezpieczeństwa przekazujący jedynie wiedzę (nauczający) trzeba coraz częściej zastępować modelem edukacji wielostronnej. Okazuje się bowiem, że sama wiedza, nawet najbardziej perfekcyjna, połączona z umiejętnościami i sprawnościami już nie wystarcza. Studenci żyjący w świecie ustawicznych przewartościowań i zagrożeń, chaosu w dziedzinie kryteriów piękna, nasilających się gwałtownie chorób cywilizacji przełomu muszą mieć jasną wizję, ku czemu ma zmierzają, na jakich wartościach mają oprzeć swoją egzystencję, jak mają żyć jako istoty wolne, rozumne i odpowiedzialne. Dlatego przed edukacją dla bezpieczeństwa stają zadania podjęcia na szeroką skalę nauczania wychowującego, kształtowania wśród studentów umiejętności zawartych w poszukiwaniu odpowiedzi na pytania: jakie wartości cenić i dlaczego? Jak efektywnie przeciwdziałać wszelkim zagrożeniom? Jak żyć bezpiecznie i godnie?

Coraz większego znaczenia w edukacji dla bezpieczeństwa nabiera kształcenie twórczego i krytycznego myślenia wśród studentów studiujących na kierunku bezpieczeństwo wewnętrzne, szczególnie jeżeli weźmiemy pod uwagę warunki i wyzwania towarzyszące współczesnym zagrożeniom w sferze bezpieczeństwa publicznego.

W edukacji dokonuje się proces zmian i ewolucji (poszukiwanie aktywizujących metod nauczania, nauczanie wielostronne, uczenie się przez przeżywanie itp.), który obecnie wymaga przyspieszenia. Istotą nowego podejścia do edukacji dla bezpieczeństwa jest zdecydowane odejście od tradycyjnego rozumienia eksponującego nauczania, ku ujęciu kładącemu nacisk na uczenie się. Wymaga to jednak od kadry nauczającej odwagi, by porzucić podające metody przekazywania wiedzy w stronę metod poszukujących, umożliwiających sprzężenie zwrotne.

Edukacja dla bezpieczeństwa staje obecnie coraz częściej przed koniecznością upraktycznienia wiedzy, a więc przyjęcia odpowiedniej proporcji treści teoretycznych do nauczanych umiejętności praktycznych, bez których zrozumienie istoty zjawisk nie daje możliwości właściwego zachowania się w różnych sytuacjach zagrożeń. Dlatego też umiejętności, które można rozwinąć w trakcie studiów (zajęć praktycznych, treningów) poprzez kształtowanie właściwych postaw i zachowań, mogą być transformowane do miejsca przebywania i pracy studentów oraz nowych sytuacji. Do głównych umiejętności, wbrew powszechnej opinii o niemożności ich stymulacji poprzez ukierunkowane zajęcia dydaktyczne (ćwiczenia, seminaria, konwersatoria, treningi), należą umiejętności twórczego rozwiązywania problemów oraz przywódcze. W przypadku drugim, istotnym ograniczeniem zajęć jest niedoceniaenie lub niekiedy lekceważenie przywództwa, gdyż większość treści zajęć ma tak naprawdę charakter funkcjonalny, techniczny, bardziej uczy jak kierować niż jak przewodzić. Pomocne w stymulowaniu zarówno twórczości, jak i przywództwa są metody heurystyczne oraz metody poszukujące

(aktywizujące), w tym: trening, studia przypadków (*case studies*), inscenizacja – odgrywanie ról, dyskusja, ćwiczenie umiejętności, burza mózgu, czy grupy problemowe. Stosowane na szerszą skalę mogą przynieść w efekcie wzrost samodzielności i oryginalności myślenia studentów. Jest to korzyść niewymierna, często widoczna dopiero w pracy zawodowej.

Należy przy tym podkreślić, że powyższe umiejętności są bardzo potrzebne w takich obszarach edukacji dla bezpieczeństwa, jak: ratownictwo medyczne, udzielanie pierwszej pomocy, przeciwdziałanie zagrożeniom publicznym, podejmowanie różnych decyzji w sytuacjach niepewnych i ryzykownych, czy też kierowanie różnymi akcjami ratowania zdrowia i życia ludzi.

Edukacja dla bezpieczeństwa na każdym poziomie kształcenia (szkoła podstawowa, średnia, wyższa) musi podlegać nieustannym zmianom, aby sprostać wyzwaniom i zagrożeniom, jakie przed nią stają. Dlatego też od studentów studiujących na kierunku bezpieczeństwo wewnętrzne w procesie kształcenia oczekuje się określonego zespołu umiejętności oraz wiedzy, który warunkuje i ułatwia dalszy ich rozwój. J. Dietl² omawia te umiejętności oraz uwarunkowania ich osiągnięcia za pośrednictwem studiów wyższych:

1. Umiejętność uczenia się – współczesna uczelnia w zmieniającym się otoczeniu musi rozwinąć kształcenie ustawiczne dla swych studentów (absolwentów) m.in. poprzez studia drugiego stopnia, studia podyplomowe, zarówno ogólne, jak i specjalistyczne.
2. Umiejętności przywódcze – umiejętność przywództwa nie jest już przywilejem osób o istotnych osiągnięciach w karierze zawodowej, ale staje się atrybutem niezbędnym nawet u szeregowych pracowników, piastujących stanowiska niższego szczebla zarządzania. Wymaga to nie tylko wiedzy z zakresu kierowania zespołami ludzkimi, ale także wielu aktywnych zajęć z mało licznymi grupami studenckimi – co przy obecnym masowym charakterze studiów staje się czasami niemożliwe.
3. Umiejętność pracy zespołowej – w warunkach szybko zmieniającego się otoczenia, globalizacji oraz internacjonalizacji, istotnym elementem organizacji stają się zespoły, a formą działania – praca zespołowa i współdziałanie między zespołami:
 - a. rozwój gier symulacyjnych oraz przypadków i grup dyskusyjnych,
 - b. inicjowanie i popieranie różnych konkursów studenckich z obszaru bezpieczeństwa rozgrywanych między grupami uczestników,
 - c. zespołowe przygotowywanie prac przejściowych, dyplomowych i raportów,
 - d. rozwijanie wiedzy z obszaru bezpieczeństwa i zagrożeń społecznych i publicznych, kształtowanie ducha tolerancji dla poglądów inne niż własne,

² J. Dietl, Z. Sapijaska (red.), *Jakość studiów w zakresie ekonomii i zarządzania*, Materiały konferencyjne, FEP, Łódź 4–5 czerwca 1998, s. 234–236.

- e. uznanie praktyk zawodowych za istotny element realizacji programu dydaktycznego,
 - f. popieranie różnych form ruchu studenckiego, szczególnie intelektualnego.
4. Umiejętność komunikacji – współczesne organizacje, szczególnie te, które funkcjonują w warunkach konkurencji globalnej muszą być otwarte zarówno w stosunku do otoczenia wewnętrznego, jak i zewnętrznego. Miarą tej otwartości będzie swoboda przepływu informacji wewnątrz organizacji oraz umiejętność stałego poszukiwania informacji w otoczeniu w celu oceny wykorzystania pojawiających się tam szans oraz przeciwdziałania lub łagodzenia skutków występujących zagrożeń. Niezbędna jest więc wiedza o technologii pozyskiwania informacji, ich przetwarzania oraz przekazywania do otoczenia w ramach uczelni i na zewnątrz.
 5. Umiejętność negocjacji – słuszny jest pogląd o niskiej sprawności polskich przedsiębiorstw w dziedzinie negocjacji, szczególnie względem partnerów zagranicznych. Upatruje się w tym jeden z istotnych czynników ograniczających przyszłą zdolność konkurencyjną tych przedsiębiorstw na rynku globalnym.
 6. Umiejętność pisania syntetycznych raportów – amerykańskie uniwersytety często podają w prospektach, że podstawowym zadaniem studiów pierwszego stopnia jest nabycie przez studentów umiejętności przygotowania syntetycznego raportu. Myślenie ekonomiczne winno pozwolić na sformułowanie przesłanek decyzyjnych na podstawie wielu informacji z przedsiębiorstwa oraz jego mikro- i makro- otoczenia.
 7. Umiejętność podejmowania uzasadnionego ryzyka:
 - a. w nauczaniu mającym na celu pobudzenie innowacyjności i przedsiębiorczości nie uwzględnia się wystarczająco ryzyka, jakie ze sobą pociągają,
 - b. ze względu na niedostatek aktywnych metod nauczania, a szczególnie symulacji oraz ryzyka, jakie jest atrybutem podjętych decyzji,
 - c. w procesie nauczania nie jest zadawalająco podejmowane zarządzanie ryzykiem i zmianami.
 8. Umiejętność podejmowania decyzji – wynika głównie ze wspomnianej już niewystarczającej integracji procesu nauczania, ograniczonego stosowania aktywnych metod nauczania oraz partycypacji studentów w tym nauczaniu. Ponadto w zadaniach i pytaniach skierowanych do studentów studiujących problematykę bezpieczeństwa na ogół mało zwraca się uwagę na decyzję, którą powinien podjąć student w określonych warunkach (zagrożeń, braku danych itp.).

Jednym z ważniejszych celów w edukacji dla bezpieczeństwa jest nie tylko rozwijanie umiejętności specjalistycznych (zawodowych), ale również społecznych, np. zachowań grupowych związanych z komunikowaniem się i współpracą,

kreowanie studenta o otwartym, krytycznym i twórczym stosunku do stawianych przed nim zadań. Stąd też edukacja dla bezpieczeństwa realizująca treści kształcenia w ramach różnych przedmiotów na kierunku bezpieczeństwo wewnętrzne powinna spełniać następujące funkcje:

- a) adaptacyjną – polegającą na przygotowaniu studenta do nowych wyzwań, zmian warunków w otoczeniu, na stanowisku pracy,
- b) wyrównawczą – która w wielu zawodach (policjanta, strażaka, nauczyciela, menedżera) implikuje potrzebę kształcenia ustawicznego w celu uzupełnienia wiedzy,
- c) renowacyjną – te osoby, które podejmują studia chcąc np. ponownie zmienić pracę zmuszone są uzupełnić, przypomnieć oraz zaktualizować swoją wiedzę i umiejętności,
- d) rekonstrukcyjną – związaną ze zmianą zainteresowań, miejsca pracy, zawodu i wymagań stawianych pracownikom w zakresie mobilności zawodowej,
- e) kreującą – najważniejszą z punktu widzenia myślenia twórczego, krytycznego, podejmowania decyzji i uczenia się konceptualizacji przemian.

Studenci (absolwenci) na kierunku bezpieczeństwo wewnętrzne muszą dysponować kompetencjami z obszaru pedagogiki bezpieczeństwa, psychologii zagrożeń i socjologii bezpieczeństwa. Wiedza ta umożliwia im zrozumienie istoty procesów kształcenia i wychowania w obszarze bezpieczeństwa powszechnego, publicznego i konstytucyjnego, determinantów ich skuteczności oraz rządzących tymi procesami – zasadami, zjawiskami i mechanizmami. Dzięki zdobytej wiedzy będą potrafili wyjaśnić historyczno-kulturowe uwarunkowania systemu edukacji dla bezpieczeństwa oraz określić jego powinności wobec wyzwań i zagrożeń współczesności. Studia na tym kierunku dają możliwość zdobycia kompetencji diagnostycznych niezbędnych w zakresie problemów bezpieczeństwa, jak i w pracy nauczyciela-instruktora.

Jest to kierunek kształcenia adresowany do osób, które postrzegają bezpieczeństwo wewnętrzne jako bardzo istotny aspekt życia własnego i innych. Koncepcja programowa kierunku dostosowana jest do lokalnych uwarunkowań. Zgodnie z tą wizją absolwent studiów kierunku bezpieczeństwo wewnętrzne powinien potrafić wykazać się efektami kształcenia w postaci znajomości podstaw teoretycznych z zakresu nauk społecznych, które przede wszystkim dotyczą istoty, prawidłowości oraz problemów związanych z funkcjonowaniem instytucji publicznych i struktur bezpieczeństwa wewnętrznego państwa. Studenci powinni także posiadać podstawowy zakres wiedzy z zagadnień społecznych i prawnych, rozumieć istotę bezpieczeństwa wewnętrznego. Wiedza z zakresu wybranych dziedzin nauk społecznych, a w tym praw człowieka i zasad funkcjonowania państwa, podziału władzy w państwie oraz zadań i zasad funkcjonowania organów kierowania państwem, administracji rządowej i samorządu terytorialnego – pomaga

im w zrozumieniu i usytuowaniu w strukturze władzy organów i podmiotów odpowiedzialnych za bezpieczeństwo wewnętrzne. Oferta programowa studiów zbudowana jest w sposób uwzględniający zagadnienia bezpieczeństwa wewnętrznego w wielu specjalistycznych obszarach, co w konsekwencji umożliwia studentom uzyskanie profesjonalnego i wszechstronnego wykształcenia.

1. Transgresyjny wymiar edukacji dla bezpieczeństwa

Każdy student podlega wpływom środowiska, a równocześnie pragnie pozostawać sobą i rozwijać się według swoich marzeń i planów. Niejednokrotnie w różnych sytuacjach dydaktycznych staje wobec pytania: czy potrafię, czy jestem w stanie przekraczać uwarunkowania wynikające z moich cech i nawyków oraz z nacisków otoczenia społecznego.

Jednym z wybitnych współczesnych myślicieli polskich, który opisuje i uzasadnia możliwości przekraczania siebie przez człowieka (studenta), jest twórca tzw. teorii transgresji, psycholog i filozof – Józef Kozielecki.

Etymologicznie *transgressio* z języka łacińskiego oznacza „przekraczanie siebie”, *transgredo* – „przekraczam”. Termin transgresja używany jest w wielu naukach, m.in. w biologicznej teorii dziedziczenia, gdzie oznacza przekraczanie przez mieszanie się cech organizmów rodzicielskich. Występuje również w geografii i geologii: transgresja morza oznacza wylewanie wody poza jego granice. W ostatnich dziesięcioleciach termin ten został przeniesiony do nauk psychologicznych oraz społecznych, w których dotąd nie został jednoznacznie zdefiniowany; ciągle stanowi pojęcie nieostre³.

J. Kozielecki podaje kilka opisowych definicji tego, co rozumie przez „transgresję”. Jest to zdolność przekraczania siebie, wychodzenia „poza siebie”⁴. Inaczej „celem transgresji (działań transgresyjnych) jest wychodzenie poza to, czym jednostka jest i co posiada. Intencją transgresji jest przekraczanie dotychczasowych granic podmiotu [...], który dąży do opanowania przyrody, wprowadza innowacje techniczne i podejmuje próby samorozwoju”⁵. Celem działań transgresyjnych jest również przełamywanie dotychczasowych granic osiągnięć i tworzenie lub asymilacja nowych wartości. Działania transgresyjne są złożone i innowacyjne. Transgresjami będą „wszystkie działania człowieka i akty psychiczne, które przekraczają granice dotychczasowych możliwości człowieka, jego osiągnięć materialnych, symbolicznych, społecznych i które tworzą nowe formy i nowe struktury wzbo- gacające świat wartości”⁶. Opisując specyfikę działań transgresyjnych, Kozielecki

³ J. Kozielecki, *Psychotransgresjonizm, Nowe kierunki psychologii*, „Żak”, Warszawa 2007, s. 18.

⁴ Ibidem, s. 18.

⁵ J. Kozielecki, *Koncepcja transgresyjna człowieka*, PWN, Warszawa 1987, s. 44.

⁶ Ibidem, s. 47.

odróżnia je od działań tzw. ochronnych (zachowawczych). Te ostatnie kierują się zasadami homeostazy i zaspokajania podstawowych potrzeb biologicznych i psychicznych; natomiast działania transgresyjne są działaniami typu „poza” – poza aktualne potrzeby i poza zachowanie status quo⁷. Stąd motywacja ludzkich działań może być motywacją homeostatyczną (motywacja redukcji napięcia – nasyceń) i motywacją heterostatyczną (motywacja wzrostu i rozwoju).

Zdolności transgresyjne są bardzo różnorodne. Analizowany autor wyróżnia cztery poziomy (światy) transgresji; stwierdzając, że prowadzące do niej działania transgresyjne tworzą „przestrzeń czterowymiarową”⁸.

„Ku rzeczom” – skierowane na świat fizyczny i jego opanowanie: terytorialne, produkcyjne, techniczne. Czyn mitycznego Dedala próbującego śmiało wznieść się ponad ziemię jest typowym przykładem transgresji ku rzeczom. Ludzie podejmują transgresje w sposób naturalny, aby nie tylko zabezpieczyć swoje potrzeby życiowe, ale potwierdzić lub podnieść poczucie własnej wartości.

– „Ku ludziom” – skierowane do ludzi, po to aby im pomagać (transgresje altruistyczne), jednoczyć się (transgresje wspólnotowe), kierować innymi (transgresje władcze). Tego typu transgresja wyraża się głównie w realizowaniu miłości i wolności. Przez miłość, która jest naturalną, głęboko egzystencjalną potrzebą, człowiek przekracza zamknięcie swojego ja ku potrzebom innych osób⁹. Realizacja własnych wyborów, zwłaszcza trudnych, jest formą transgresji w zakresie wolności. Wolność indywidualna to potencjalna transgresja, a potencjalne próby rozszerzenia indywidualnej wolności nazywa Kozielecki „transgresją emancypacyjną”¹⁰. Spełnia się w podwójnej formie jako „wolność od”, ale szczególnie jako „wolność do”.

„Ku symbolom” – wyrażają się w twórczości intelektualnej – naukowej, artystycznej; w rozwoju filozofii i religii. Dzięki transgresjom symbolicznym tworzy się nauka i sztuka¹¹, konstruowane są teorie naukowe, tworzone mity, wytwory literackie, komponowane dzieła muzyczne i artystyczne; słowem poprzez transgresje „ku symbolom” rozwija się kultura duchowa człowieka, jego religijność.

– „Ku sobie” – transgresja nazywana samorozwojem albo autotransgresją tworzeniem siebie, swojego charakteru. Dzięki tym transgresjom człowiek podejmuje nie tylko działania zmierzające do zmiany świata, ale również dąży do zmiany samego siebie, stara się rozszerzyć poznanie siebie, wzmocnić wolę, kontrolować swoje stany emocjonalne, rozwijać i uszlachetniać swój charakter¹². Droga

⁷ Por. J. Kozielecki, *Działania transgresyjne. Przekraczanie granic samego siebie*, „Przegląd Psychologiczny” 1983, nr 3, s. 506–508.

⁸ Tenże, *Koncepcja transgresyjna*, op. cit., s. 50–52.

⁹ Tenże, *Psychotransgracjonizm*, op. cit., s. 78–81. Por. W. Szewczyk, *Człowiek nie może żyć bez miłości*, [w:] *Świat ludzkich uczuć*, W. Szewczyk (red.), Biblos, Tarnów 1997.

¹⁰ J. Kozielecki, *Koncepcja transgresyjna*, op. cit., s. 73.

¹¹ Tenże, *Transgresja i kultura*, Warszawa 2002, s. 170.

¹² J. Kozielecki, *Działania transgresyjne...*, op. cit., s. 50.

i sposobami przejawiania autotransgresji są m.in.: samopoznanie, medytacja, przeżycia religijne.

Te cztery rodzaje transgresji nazwał Koziński skrótowo „ku rzeczom” – transgresja naturalna, „ku ludziom” – społeczna; „ku symbolom” – symboliczno-religijna oraz „ku sobie” – jako autotransgresja.

Zdaniem autora, wysiłek przekraczania siebie jest wymogiem prawdziwego człowieczeństwa, wyrazem zdrowia psychicznego, szansą rozwoju i satysfakcji życiowej. Transgresja odgrywa doniosłą rolę w kształtowaniu osobowości, jest osobowościowotwórcza. Każde wyjście „poza”, każda transgresja pozytywna prowadząca do zrealizowania wyznaczonego celu jest krokiem rozwojowym.

Celem wszelkich działań dydaktyczno-wychowawczych w uczelni wyższej jest stymulowanie wielostronnego rozwoju osobowości regulującej działania studenta. Chodzi o takie działania, które uzdalniają studenta nie tylko do tego, żeby potrafił dostosowywać się do otaczającego świata, ale aby potrafił otoczenie i siebie zmieniać, modyfikować, ulepszać. Kluczową rolę w tym edukacyjnym procesie odgrywa świadomy wysiłek poznawczy i dążeniowy, czyli świadoma i silna wola. Wola to zdolność władania sobą. Zawiera ona trzy składniki: zdolność do wysiłku – „chcę” (potrafię „tak”), zdolność powściągnięcia (potrafię „nie”), zdolność wyboru-decyzji oraz jej realizacji. Kształcenie transgresyjne nie wprowadza co prawda wielkiej rewolucji do systemu edukacji dla bezpieczeństwa, ale wspomaga przy tym podstawowe psychopedagogiczne przygotowanie studentów, które obejmuje umiejętność motywowania do pogłębiania wiedzy, stymulowanie samodzielności i samorozwoju, umiejętność inspiracji przedmiotem oraz jasne reguły oceny pracy.

Należy podkreślić przy tym, że środowisko akademickie jest dynamiczną siłą kształtującą warunki do rozwoju osobowości studenta studiującego treści z zakresu bezpieczeństwa wewnętrznego. Kontekst rozwojowy bowiem współtworzą ludzie związani z uczelnią, przede wszystkim zaś zgromadzeni w jednym miejscu, przywiązani do siebie rówieśnicy, dzielący się swoimi zainteresowaniami, pasjami, bawiący się i romansujący. Relacje z osobami o zróżnicowanych postawach, wartościach, światopoglądach, temperamentach, charakterach przyczyniają się do odmitologizowania ukształtowanych w dzieciństwie i adolescencji poglądów, przekonań, wizji świata.

2. Rola myślenia krytycznego i twórczego w rozwijaniu kreatywności studentów

Twórczość według M. J. Steina, to „proces, którego rezultatem jest stworzenie jakiejś nowości, mającej szansę przetrwania oraz odpowiadającej oczekiwaniom grupy ludzi stanowiącej w danym czasie określone środowisko społeczno-kulturowe”¹³.

W sensie podmiotowym twórczość to postawa człowieka i cecha osoby. Według E. Fromma, twórczość, jako postawa aktywna, jest warunkiem każdej twórczości w sensie tworzenia czegoś nowego, ale może ona istnieć nawet wówczas, gdy gotowość nie powstaje¹⁴.

Pojęciem, które ściśle wiąże się z twórczością, jest postawa twórcza, która stanowi istotny warunek twórczości. Interpretacja tego pojęcia w literaturze przedstawiana jest różnorodnie. Według koncepcji S. Popka¹⁵, postawa twórcza jest interakcyjnym układem wiążącym sferę charakterologiczną i poznawczą.

Twórczość jako postawa jest wyrażona w akceptacji i próbach rozumienia innowacji. Student prezentujący twórczą postawę jest nastawiony na odkrywanie szans w zmianach i poszukiwanie rozwiązań. Jest to dalekie od zasklepienia się na żalu po utracie starego lub na szukaniu kolejnych problemów niesionych przez nową sytuację. Twórczość może być rozpatrywana jako swoista postawa wobec problemu, jako decyzja, której podjęcie wymaga burzenia utrwalonych stylów działania i sposobów widzenia otaczającej rzeczywistości¹⁶. Nie zawsze jednak twórczość musi dotyczyć czegoś zupełnie nowego, gdyż „próby całkowitego odrzucenia tradycji i tworzenia na siłę czegoś radykalnie nowego i oryginalnego są zazwyczaj nieudane”¹⁷.

Dla rozwoju postaw twórczych studentów czynniki sytuacyjne związane z daną uczelnią i czynniki związane z jednostką mają charakter komplementarny. Czynniki sytuacyjne mają charakter katalizatorów lub ograniczeń w ujawnieniu twórczych cech jednostki. Warunkiem sprawnego funkcjonowania dla wielu organizacji jest twórczość i postawa twórcza. W organizacjach zachodzi też fakt społecznej oceny twórczej poprzez pryzmat jej użyteczności (liczy się wymiar ekonomiczny, w przełożeniu na wyniki finansowe organizacji)¹⁸.

¹³ M. I. Stein, *Twórczość pod lupą*, Impuls, Kraków 1997, s. 11.

¹⁴ M. Karwowski, *Czy lubimy ludzi twórczych?*, [w:] *W stronę kreatywności*, W. Dobrołowicz (red.), Akademia Pedagogiki Specjalnej, Warszawa 2002, s. 79–80.

¹⁵ S. Popek, *Kwestionariusz twórczego zachowania*, KANH, Lublin 2010, s. 7.

¹⁶ L. Mierzwińska, *Kreatywność jako źródło zachowań innowacyjnych w organizacji*, [w:] *Innowacje zarządcze w biznesie i sektorze publicznym*, H. Bieniok, T. Kraśnicka (red.), Akademia Ekonomiczna, Katowice 2008, s. 113.

¹⁷ T. Oleksyn, *Zarządzanie kompetencjami. Teoria i praktyka*, Oficyna Wolters Kluwer business, Warszawa 2010, s. 70.

¹⁸ L. Mierzwińska, op. cit., s. 115.

Możliwość twórczego działania jest uwarunkowana osobistym nastawieniem każdego studenta studiującego treści z zakresu bezpieczeństwa wewnętrznego. Jest on zdolny dokonać tyle, na ile sam sobie pozwoli. Postawa twórcza pełni kluczową rolę w rozwoju osobistym, zawodowym i społecznym. Dlatego też, należy tworzyć studentom odpowiednie warunki do rozwijania i pełnego wykorzystania ich twórczego potencjału, pełnego wykorzystania ich talentów, a przede wszystkim dążyć do kształtowania w nich postaw twórczych, otwartych i ciekawych na świat. Takim kluczowym czynnikiem aktywizującym twórcze zachowania studentów stanowi dobrze skonstruowana i sprzyjająca kultura organizacyjna uczelni, która inspiruje wszystkich nauczycieli do poszukiwania usprawnień i innowacji oraz jest utożsamiana z kreowaniem nowych pomysłów. Pomysły te bardzo często związane są z aktywnymi metodami nauczania. Metody te charakteryzują się dużą siłą stymulowania aktywności studentów i nauczycieli, wysoką skutecznością, dużą różnorodnością i atrakcyjnością.

J. Karney¹⁹ udowodniła, że najskuteczniejszymi metodami kształcenia są metody bezpośrednie (trening, kejsy, inscenizacje – odgrywanie ról) i poszukujące (dyskusje, ćwiczenie umiejętności, grupy problemowe). Metody te, zwane też aktywizującymi, w większym bądź mniejszym stopniu można wykorzystać do stymulowania myślenia twórczego i krytycznego, inicjując twórcze konflikty, stosując pytania otwarte.

Kształcenie kreatywności jest przedmiotem zainteresowania wielu badaczy²⁰, jak również kontrowersji wokół jej natury. Czy twórczości na studiach w obszarze bezpieczeństwa można się nauczyć?

Stymulowanie kreatywności studentów na kierunku bezpieczeństwo wewnętrzne ma swoje szczególne uzasadnienie w charakterze tych metod, które można wykorzystywać do identyfikacji problemów, operacyjnego ich definiowania, poszukiwania nowych rozwiązań itp.

Znajomość i stosowanie metod heurystycznych ma tym większe znaczenie, im większa jest potrzeba rozwiązywania trudnych i złożonych problemów. To determinuje stopień wyszukiwania twórczych i skutecznych rozwiązań w sytuacjach, w których gotowe procedury i algorytmy postępowania przestały mieć zastosowanie.

Stosowanie algorytmów bliskie jest rozwiązywaniu problemów w testach na inteligencję. Wcześniejsze koncepcje inteligencji rozumiane jako zdolność przystosowania się do nowych sytuacji, czy jako zdolność ogólną do spostrzegania zależności i wyciągania wniosków, dotyczą tzw. myślenia konwergencyjnego (odtwórczego). Twierdzenie to jest jak najbardziej zasadne, bo przecież klasyczne testy inteligencji wymagają od wszystkich rozwiązujących podania tylko

¹⁹ E. J. Karney, *Człowiek i praca. Wybrane zagadnienia z psychologii i pedagogiki pracy*, Międzynarodowa Szkoła Menedżerów, Warszawa 1998, s. 180.

²⁰ E. Nęcka, *Trening twórczości*, Impuls, Kraków 1998; W. Puślecki, *Wspieranie elementarnych zdolności twórczych uczniów*, Impuls, Kraków 1998.

jednej odpowiedzi spełniającej warunki poprawności. Jednak testy nie pokazują jak pracuje umysł, jak ktoś rozwiązuje problemy, a wskazują jedynie na poprawność odpowiedzi. Nie potrafią ocenić tak ważnych właściwości, jak wyobraźnia i twórczość. Ze względu na jednokrotność wyboru poprawnej odpowiedzi z kilku możliwych, testy te nie stymulują krytycznego myślenia. Jeżeli uświadomimy sobie, że oryginalność jest konieczną cechą twórczego pomysłu, to testy inteligencji wymagają czegoś zupełnie innego. Badania empiryczne prowadzone pod kierunkiem Guilforda, a także L. Hudsona²¹ potwierdziły, że współczynnik korelacji między ilorazem inteligencji a zdolnościami twórczymi jest stosunkowo niski i wynosi od 0.20 do 0.40, natomiast o osiągnięciach twórczych decyduje myślenie dywergencyjne. Powszechnie określa się myślenie dywergencyjne jako twórcze lub rozbieżne, które rozpoczyna się od określenia problemu, poszukiwania różnych koncepcji, wielu możliwości wyjścia z sytuacji problemowej. Ma to szczególne znaczenie w kontekście zagrożeń i wyzwań w obszarze edukacji dla bezpieczeństwa. Wyraźnie nastąpiła globalizacja zagrożeń i wyzwań, pojawiły się nowe niekorzystne zjawiska, jak chociażby postępująca degradacja środowiska naturalnego, wzrost zagrożeń w sferze publicznej, pogorszenie warunków zdrowotnych, nasilenie się chorób cywilizacyjnych itp. Także w sferze ekonomicznej pogłębia się dychotomiczny podział na biednych i bogatych. W sferze moralnej nadal nierozwiązany wydaje się być dylemat: „być” czy „mieć”. W sferze militarnej odsunięta została wprawdzie groźba nowej wojny światowej, ale nie oznacza to, że została ona w pełni wyeliminowana. Biorąc pod uwagę powyższe zagrożenia i nie tylko, ważną kwestią w ich diagnozowaniu i eliminowaniu pozostają kompetencje i jakość wiedzy studentów, w tym umiejętności związane z identyfikacją zagrożeń w środowisku, oceną jakości poszczególnych elementów środowiska; oceną oddziaływania na środowisko itp. I tu właśnie odnajdujemy rolę myślenia krytycznego i twórczego w rozwijaniu kreatywności studentów na kierunku bezpieczeństwo wewnętrzne.

Myślenie twórcze studentów na kierunku bezpieczeństwo powinno cechować:

- a) swobodny wybór,
- b) nierutynowe postrzeganie,
- c) otwartość na nowe pomysły i możliwości,
- d) fantazja, oryginalność i wyobraźnia,
- e) długi czas przygotowania się do aktu twórczego,
- f) wysoka motywacja, wytrwałość i dyscyplina,
- g) możliwość wspomagania procesu twórczego metodami heurystycznymi,
- h) występowanie zjawiska olśnienia (inspiracji) w fazie tzw. iluminacji.

Myślenie krytyczne jest naturalnym przedłużeniem myślenia twórczego. Myśląc krytycznie: studenci zbierają informacje, odkrywają założenia co do natury

²¹ L. Hudson, *Intelligence, divergence and potential oryginality*, „Nature” 1962, nr 16, s. 196.

problemu, interpretują możliwości rozwiązań, formułują wnioski, porównują pomysły i odpowiednio je klasyfikują według wybranego kryterium, oceniają i podejmują decyzje. Na podstawie powyższych umiejętności rozpatrywania zjawisk i doświadczeń z wielu punktów widzenia i oceniania zdobytej wiedzy można określić cechy myślenia krytycznego studentów, które powinny charakteryzować się:

- a) zdolnością rozpoznawania najwartościowszych pomysłów,
- b) potrzebą rozumowania (wnioskowania, dowodzenia racji),
- c) gotowością zakwestionowania cudzych pomysłów,
- d) potrzebą poznania prawdy,
- e) umiejętnością oceny pomysłów, argumentów, działań, rozwiązań,
- f) trafnością pytań: skupiających uwagę, wymuszających porównania, domagających się uściślenia, zachęcających do badań.

Twórczość jest nierozzerwalnie związana z człowiekiem, który w mniejszym bądź większym stopniu potrafi wykorzystać swój potencjał. Aby wyzwolić ten potencjał koniecznym staje się wykorzystanie swoich umiejętności do rozważania (analizowania) problemów na różne sposoby. Najbardziej znaną przeszkodą twórczego myślenia jest błędne nastawienie (efekt Einstellung), odkryte przez Luchinsa²². Występuje ono, gdy człowiek rozwiązując problem nastawia się na określony kierunek poszukiwań. Nastawienie to jest dość sztywne i trudno je zmienić. Na przykład studenci stykając się z problemem pierwszy raz, napotykają trudności z jego rozwiązaniem, a w obliczu zaistniałego problemu mają skłonność do myślenia znanymi sobie kategoriami, co nie sprzyja rozwiązaniu nowego problemu. Osoba rozwiązująca problem najpierw sprawdza, czy nie ma gotowej idei, a przy wyborze rozwiązania kieruje się zadowalającym rozwiązaniem o minimalnym standardzie wystarczalności. Fiksacja funkcjonalna polega na tym, że postrzegamy specyficzne funkcje danego przedmiotu jako immanentnie z nim związane, co uniemożliwia wykorzystanie go w odmienny sposób²³.

Przeciwieństwem sztywności jest giętkość myślenia, która odgrywa zasadniczą rolę w twórczym myśleniu wśród studentów zwłaszcza podczas zajęć seminaryjnych, czy ćwiczeniowych. Miarą tej zdolności jest liczba jakościowo różniących się kierunków wytwarzania pomysłów. Wraz ze wzrostem giętkości rośnie również szansa na pojawienie się oryginalnych pomysłów, rozwiązań. Tak pojmowana zdolność ułatwia rozwiązywanie problemów i przełamywanie błędnych nastawień.

Twórcza aktywność studentów ograniczona jest wartościowo, percepcyjnie i osobowo²⁴. System wartości wynika z ich poglądów, które determinują przyjęty punkt widzenia. Ograniczenia percepcyjne uniemożliwiają pełne i prawdziwe

²² Efekt Einstellung jest najlepszym przykładem inercji (bierności) mentalnej, czyli sztywności umysłowej. Sztywność procesów intelektualnych jest wyraźną przeszkodą twórczości. Efekt Einstellung (niem. nastawienie) został odkryty w 1942 roku przez Luchinsa.

²³ Ibidem.

²⁴ T. Proctor, *Zarządzanie twórcze*, Felberg, Warszawa 2001, s. 32–34.

postrzeganie rzeczywistości i zjawisk w niej zachodzących, które oddziałują jako bodźce na ich narządy zmysłowe. Można im przeciwdziałać stosując obserwacje i systematycznie śledząc tempo i zakres pojawiających się w środowisku zmian. Ograniczenia osobowe odzwierciedlają podatność studentów na presję społeczną. Presja ta może być tak silna, że odrzuca oni twórczą ideę podporządkowując się naciskom, choć mogą jej nie akceptować. Pewnym rozwiązaniem tej kwestii jest realizacja zajęć dydaktycznych w zakresie asertywności podczas podejmowania dość trudnych decyzji (np. zarządzanie ryzykiem w sytuacji niepewnej), to może znacznie pomóc niwelować negatywny wpływ ograniczeń osobowych.

Podstawowym ograniczeniem twórczego podejścia do problemów są napięcia emocjonalne wynikające z rozbieżności pomiędzy strukturą oficjalną, a rzeczywistą strukturą władzy, statusu i prestiżu w grupie²⁵. W konsekwencji rozbieżność ta często prowadzić może do rywalizacji przez nauczyciela o wpływy i dominację nad pozostałymi studentami.

Mówiąc o kreatywności i innowacyjności wśród studentów na kierunku bezpieczeństwo wewnętrzne należy wziąć pod uwagę, iż oba terminy nie są ściśle tożsame. Kreatywność to zdolność tworzenia czegoś nowego, oryginalnego, dlatego w praktyce często synonimem słowa „kreatywny” jest przymiotnik „twórczy”. Natomiast innowacyjność wiąże się z wprowadzaniem nowych rzeczy, choć niekoniecznie z ich tworzeniem²⁶. Kreatywność i innowacyjność mogą być postrzegane zarówno jako kompetencje osobiste studenta, które wiążą się ze szczególnymi uzdolnieniami, jak i zadania, które trzeba realizować²⁷.

Znaczenie kreatywności i innowacyjności w uczelniach kształcących studentów na tym kierunku studiów ciągle wzrasta. Pojawianie się nowych pomysłów, idei w ich kształceniu świadczy należytej wadze tych problemów oraz o rozwoju uczelni w kierunku tzw. organizacji uczącej się.

Biorąc pod uwagę implikacje wyzwań współczesności, należy podkreślić, że stymulowanie kreatywności i przedsiębiorczości staje się nieodzownym elementem zarządzania zasobami ludzkimi. Wzmaganie u ludzi rozwoju umiejętności i zdolności twórczych, wiedzy, kreatywnych postaw, tworzenie odpowiednich warunków do rozwoju innowacyjności w miejscu pracy, dbanie o odpowiedni stan motywacji pracowników – są działaniami wzmacniającymi zarządzanie we współczesnych organizacjach w dobie konkurencji. Zarządzanie stymulujące kreatywność pomaga w adaptacji, ukierunkowuje na elastyczność i gotowość do zmian oraz prospektywność myślenia²⁸.

²⁵ E. Nęcka, *Proces twórczy i jego ograniczenia*, Kraków 1999.

²⁶ T. Oleksyn, *Zarządzanie kompetencjami...*, s. 69–71.

²⁷ Ibidem, s. 70.

²⁸ B. Jamka (red.), *Potencjał ludzki w rozwoju przedsiębiorczości indywidualnej i korporacyjnej*, Difin, Warszawa 2012, s. 82–83.

Myślenie twórcze jest potrzebne szczególnie w sytuacjach złożonych i niepewnych, a te właśnie dominują w dzisiejszych czasach. Twórcze myślenie w trakcie studiów umożliwia wykrywanie szans i zagrożeń, systematycznie przyczynia się do przeciwdziałania obszarom ryzyka i niepewności, kreuje wśród studentów nowatorskie rozwiązania. Natomiast bez twórczego myślenia nie da się pokierować zmianą²⁹. Twórczego myślenia nie można zredukować do zbioru zasad i ścisłego algorytmu postępowania. Jednym z najbardziej pożytecznych jego przejawów jest twórcze rozwiązywanie problemów. Istotna jest przy tym szczególna osobowość studentów, zdolna do pokonywania różnego typu trudności.

3. Kreatywność jako proces i zdolność studentów

Kreatywność (pomimo, że zawiera w sobie element spontaniczności) wymaga odpowiednich warunków. Student może wykazać się twórczością, gdy uczelnia da mu przestrzeń do tego rodzaju działania. Wymaga to świadomości, że kreatywność to także popełnianie błędów. Studenci powinni mieć możliwość uczenia się sposobów łączenia procesu studiowania z procesem tworzenia nowej wiedzy. Istotne są zatem działania bodźcowe w zarządzaniu uczelnią, które uaktywnią i pobudzą uśpione rezerwy studentów, a przede wszystkim umożliwią stymulowanie zachowań innowacyjnych i stworzenie warunków do ich rozwoju.

Kreatywność można określić jako proces generowania pomysłów dla rozwiązania konkretnego problemu. Jest ona nie tylko niezbędna dla powstawania innowacji, ale można nawet powiedzieć, że zapoczątkowuje cały proces twórczy. W przypadku uczelni, potencjał kreatywny stanowią zarówno studenci, jak i nauczyciele akademicy.

Kreatywność należy traktować jako proces, a nie spontaniczne rozwiązanie problemu. Stosunkowo lekceważące podejście do pracy kreatywnej przekłada się często na jej wyniki. W wielu przypadkach sprowadza się do tego, że powstaje jeden pomysł, który zbyt szybko zostaje wdrażany. Takie podejście może powodować wiele przykrych niespodzianek, które można uniknąć biorąc pod uwagę następujące kroki w procesie pracy kreatywnej:

- rozpoznanie problemu,
- wyznaczenie celów,
- analiza problemu,
- definicja problemu,
- szukanie alternatywnych rozwiązań,
- weryfikacja, ocena i wybór rozwiązań,
- wdrożenie rozwiązań,

²⁹ M. Watters, *Słownik rozwoju osobistego. Pojęcie i teorie samodoskonalenia*, Medium, Warszawa 1999, s. 107.

- sprawdzenie i ulepszenie³⁰.

W procesie pracy kreatywnej studenta ocena nowych pomysłów powinna służyć wyłonieniu najlepszych idei i odrzuceniu słabszych. Im wcześniej zły pomysł zostanie odrzucony, tym mniejsze koszty poniesie uczelnia. Z tego powodu podczas procesu eliminacji, można posługiwać się racjonalnymi metodami, jak np. lejkiem pomysłów, który pozwala ograniczyć ryzyko przyjęcia słabego pomysłu.

Najczęściej popełniane błędy w procesie pracy kreatywnej studentów to pominięcie fazy analizy i fazy przygotowawczej, ograniczenie całego procesu do generowania pomysłów i pochopne wdrożenie bez dodatkowego sprawdzenia słuszności, trafności, atrakcyjności i ekonomiczności proponowanego rozwiązania. Proces kreatywny, inaczej proces tworzenia, warunkują trzy obszary³¹:

1. zasoby, inaczej wiedza, doświadczenia, dostęp do informacji oraz źródła inspiracji, jakimi dysponuje student;
2. wykształcone sposoby myślenia i indywidualne zdolności intelektualne studenta;
3. wewnętrzna motywacja do tworzenia.

Kreatywność jest to „zdolność do tworzenia czegoś nowego, oryginalnego, przynosząca nowe rozwiązania”³². Uznawana jest również jako postawa twórcza i nawet jako moc twórcza, która wiąże się z ludzkimi umiejętnościami³³. Student kreatywny to człowiek zdolny do tworzenia, pomysłowy i twórczy. Może być kreatywny na różne sposoby i w różnych dziedzinach. Kreatywność to proces umysłowy, który pociąga za sobą powstanie nowych idei, koncepcji lub nowych skojarzeń powiązań z istniejącymi już ideami i koncepcjami. Obecnie uważa się, że każdy człowiek posiada podstawową, duchową strukturę dla kreatywności, która używana jest z różną intensywnością³⁴.

Zdolność oznacza predyspozycję do łatwego opanowania pewnych umiejętności, zdobywania wiedzy, uczenia się³⁵. W praktyce często określane są rodzaje zdolności jako: nadzwyczajne, wybitne, mierne czy wszechstronne. Kreatywność można rozumieć jako zdolność do³⁶:

- tworzenia czegoś nowego, oryginalnego, wcześniej nie stosowanego,

³⁰ B. Jamka, op. cit., s. 94.

³¹ Ibidem, s. 95.

³² *Uniwersalny słownik języka polskiego*, S. Dubisz (red.), PWN, Warszawa 2003, s. 295.

³³ M. Watters, *Słownik rozwoju osobistego. Pojęcie i teorie samodoskonalenia*, Medium, Warszawa 1999, s. 107.

³⁴ V. Newman, *Twórcze myślenie*, [w:] *Praktyka kierowania*, D. M. Stewart (red.), PWE, Warszawa 2002, s. 376.

³⁵ M. Watters, *Słownik rozwoju osobistego...*, s. 107.

³⁶ E. Skrzypek, *Kreatywność jako narzędzie doskonalenia zarządzania przedsiębiorstwem*, [w:] *Współczesne problemy ekonomiczne jako wyzwanie dla zmieniającej się gospodarki*, Z. Kwaśnik, W. Żuków (red.), Radomska Szkoła Wyższa, Radom 2010. s. 90.

- operowania ideami, słowami, wspomnieniami, spostrzeżeniami, pojęciami, przekonaniami i intencjami,
- generowania nowych idei, koncepcji, nowych skojarzeń i powiązań z istniejącymi już ideami czy koncepcjami,
- twórczego, efektywnego rozwiązywania problemów czy dylematów; kreatywność to stan umysłu.

Kreatywność studenta jako zdolność przejawia się w postawie „poszukiwacza” i wewnętrznej motywacji, wynikającej z ciekawości. Jednak studenci kreatywni nie tworzą z niczego. Twórczy student poszukuje wśród tego, co już jest, albo zostało kiedyś zarzucone jako „słabo rokujące”. Kreatywność dąży do tworzenia przez odkrywanie na nowo i łączenie tak, by proste rzeczy zaczęły przynosić wartość dodaną w sposób, w jaki nikomu dotąd się to nie udało. Kreatywne zdolności studentów to między innymi umiejętność dostrzegania różnych aspektów problemu, motywacja do poszukiwania alternatywnych rozwiązań, zdolności techniczne, takie jak posługiwanie się metaforą, analogią, skojarzeniami³⁷.

„Kreatywność” bywa niekiedy zamiennie używana jako „przedsiębiorczość”. Zgodnie z semiotyką, czyli „nauką o znakach”, w potocznym odczuciu nie ma między tymi słowami opozycji a występuje raczej komplementarność³⁸. Kreatywność we współczesnej aksjologii jest to wartość, która jest wartością pożądaną i godną pożądania, wynikającą ze zmian i potrzeb, jakie niesie ze sobą XXI wiek.

Kreatywność to jedna z najważniejszych cech (współczesnego) człowieka. Umiejętność kreatywnego myślenia jest niezwykle potrzebna na studiach wyższych. Kreatywni studenci są nieocenieni w wielu uczelniach. Mają bowiem dużo do zaoferowania, a ich pomysły, czasami nawet rewolucyjne, często bardzo pozytywnie wpływają na jakość studiów.

Do podstawowych składników kreatywności zaliczane są: wiedza, umiejętność twórczego myślenia oraz motywacja. Według P. Druckera kluczowym czynnikiem kreatywności we wszystkich dziedzinach życia jest wiedza. W literaturze z zakresu zarządzania wyrażane jest niejednokrotnie stanowisko, zgodnie z którym jedynym słusznym działaniem zmierzającym do integracji współczesnych przedsiębiorstw jest ich grupowanie na te, które w swych działaniach wykorzystują wiedzę i te, które całkowicie się na niej opierają. Wiedza staje się kluczowym elementem przewagi konkurencyjnej przedsiębiorstw, bo tworzy wartość³⁹. Dla organizacji wiedza jest to ogół wiadomości teoretycznych i praktycznych oraz umiejętności, które może ono z pożytkiem wykorzystać w swojej działalności. W odniesieniu do kreatywności wiedza rozumiana jest także jako czynność i działanie, jako aktywny proces kreatywnej i kolektywnej interpretacji poprzednich doświadczeń.

³⁷ B. Jamka, op. cit., s. 85.

³⁸ J. Klimek, *Kreatywność u podstaw*, „Przedsiębiorstwo Przyszłości” 2010, nr 2, s. 49.

³⁹ E. Skrzypek, op. cit., s. 86.

Wiedza występuje na czterech poziomach: indywidualnym, grupowym, organizacyjnym i międzyorganizacyjnym, pośród których podlega nieustannej konwersji, np. przez:

- socjalizację – czyli przekształcanie wiedzy ukrytej w ukrytą podczas np. spotkań czy dyskusji w zespole;
- eksternalizację – czyli uzewnętrznianie posiadanej wiedzy ukrytej i jej konwersja w wiedzę jawną np. poprzez komunikację z innymi w formie dialogu lub burzy mózgów;
- kombinację – przetwarzanie wiedzy jawnej w inną postać wiedzy jawnej: ta forma transformacji może być wspierana przez technologię; poprzez kombinację stosunkowo łatwo wiedzę ująć, usystematyzować i wtedy rozpowszechnić dla szerszego audytorium;
- internalizację – oznaczającą przyswajanie wiedzy jawnej i zrozumienie nowych treści⁴⁰.

W kontekście zarządzania wiedzą nie sposób pominąć zagadnienia tzw. kapitalizacji wiedzy. Nie wszystkie bowiem uczelnie kapitalizują wiedzę i odpowiednią zarządzają nią. Jedne, nastawione są na ciągle tworzenie i wykorzystywanie nowej wiedzy w procesie wytwarzania dóbr i usług, przyczyniają się do kapitalizacji wiedzy - zarządzając nią. Drugie ograniczają się do przekazywania studentom tylko tej wiedzy, jaka jest konieczna do wykonywania działań we właściwy sposób oraz do kontroli sposobu posługiwania się nią⁴¹.

Podsumowanie

Podsumowując powyższe treści, można stwierdzić, że problematyka edukacji dla bezpieczeństwa realizowana w środowisku studentów na kierunku bezpieczeństwo wewnętrzne nie tylko powinna wynikać z aksjologicznych i teleologicznych aspektów bezpieczeństwa, uwarunkowań procesu kształcenia, ale powinna także obejmować szeroki zakres dotyczący osobowego potencjału studentów. Oryginalność działania i kreatywność studentów to cechy postawy twórczej, którą kształtuje się w wyniku oddziaływań środowiskowych (uczelnianych), ale przede wszystkim w wyniku samorozwoju.

Student kreatywny jest zdolny do twórczego myślenia, tworzenia i wdrażania nowatorskich rozwiązań. Potrafi pociągnąć za sobą do działania inne osoby, zmotywować je do pracy. W dzisiejszych czasach niezwykle ważne wydaje się znalezienie właściwego modelu studiów wyższych z zakresu bezpieczeństwa wewnętrznego, takiego który powinien sprostać nowym edukacyjnym wyzwaniom, otwartego

⁴⁰ J. Purgał-Popieła, *Pomiar wiedzy w organizacji-problemy i wyzwania*, [w:] *Kapitał ludzki a kształtowanie przedsiębiorczości*, M. Juchnowicz (red.), Poltex, Warszawa 2004, s. 58.

⁴¹ R. Jurkowski, *Prawne i ekonomiczne aspekty zarządzania ludźmi w firmie*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 2002, s. 119.

na ustawiczne doskonalenie i systematyczne poszukiwanie najlepszych rozwiązań nowatorskich. Najważniejsza staje się w tej sytuacji ustawiczna praca na rzecz, jak najlepszego zestawienia programowego (przedmiotowego) studiów w kontekście systemowych działań i innowacyjnych rozwiązań dla tego kierunku studiów.

Najoptimalniejszym rozwiązaniem byłoby, gdyby programy nauczania na kierunku bezpieczeństwo wewnętrzne były co roku aktualizowane i zmieniane pod kątem tego, jaka jest skala (rodzaj) i zakres zagrożeń w przestrzeni publicznej i lokalnej oraz jak najlepiej wykorzystać kompetencje absolwentów na rynku pracy. Wiąże się to bowiem ze znacznymi zadaniami organizacyjnymi i systemowymi, wydatkami oraz zaangażowaniem wielu osób, które musiałyby nadzorować wszystkie procedury i projekty.

Ważną umiejętnością absolwenta kierunku bezpieczeństwo wewnętrzne jest posiadanie kompetencji miękkich dotyczących m.in. umiejętności autoprezentacji, radzenia sobie ze stresem, pracy w grupie czy kreatywności. Dlatego też należy bardziej niż dotychczas w ramach poszczególnych przedmiotów nauczania rozwijać tego typu kompetencje. To właśnie one mają znaczny wpływ na rozwój cech psychofizycznych i umiejętności społecznych. Dlatego, że koncentrują się na zachowaniu, postawach, sposobie bytowania. Dotyczą przede wszystkim zarządzania własną osobą, motywacji oraz umiejętności interpersonalnych.

Bibliografia

Opracowania naukowe

- Andrukowicz W., *Projekt celów kształcenia integralnego*, [w:] *Przemiany dydaktyki na progu XXI wieku*, K. Denek, F. Bereźnicki, J. Świrko-Pilipczuk (red.), Uniwersytet Szczeciński, Szczecin 2000.
- Dietl J., Sapijaszka Z. (red.), *Jakość studiów w zakresie ekonomii i zarządzania*, Materiały konferencyjne, FEP, Łódź 4–5 czerwca 1998.
- Dubisz S. (red.), *Uniwersalny słownik języka polskiego*, PWN, Warszawa 2003.
- Frączek Z., *Kreatywność jednostki w kontekście potrzeb edukacji przyszłości*, [w:] *Edukacja jutra*, K. Denek, K. Koszczyc, M. Lewandowski (red.), Wrocław 2003.
- Hudson L., *Intelligence, divergence and potential originality*, „Nature” 1962, nr 16.
- Jamka B. (red.), *Potencjał ludzki w rozwoju przedsiębiorczości indywidualnej i korporacyjnej*, Difin, Warszawa 2012.
- Jurkowski R., *Prawne i ekonomiczne aspekty zarządzania ludźmi w firmie*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 2002.
- Karney E. J., *Człowiek i praca. Wybrane zagadnienia z psychologii i pedagogiki pracy*, Międzynarodowa Szkoła Menadżerów, Warszawa 1998.

- Karwowski M., *Czy lubimy ludzi twórczych?*, [w:] *W stronę kreatywności*, W. Dobrołowicz, M. Karwowski (red.), Akademia Pedagogiki Specjalnej, Warszawa 2002.
- Klimek J., *Kreatywność u podstaw*, „Przedsiębiorstwo Przyszłości” 2010, nr 2, s. 49.
- Kozielecki J., *Działania transgresyjne. Przekraczanie granic samego siebie*, „Przegląd Psychologiczny” 1983, nr 3.
- Kozielecki J., *Koncepcja transgresyjna człowieka*, PWN, Warszawa 1987.
- Kozielecki J., *Psychotransgresjonizm, Nowe kierunki psychologii*, „Żak”, Warszawa 2007.
- Kozielecki J., *Transgresja i kultura*, „Żak”, Warszawa 2002.
- Mierzwińska L., *Kreatywność jako źródło zachowań innowacyjnych w organizacji*, [w:] *Innowacje zarządcze w biznesie i sektorze publicznym*, H. Bieniok, T. Krasnicka (red.), Akademia Ekonomiczna, Katowice 2008.
- Newman V., *Twórcze myślenie*, [w:] *Praktyka kierowania*, D. M. Stewart (red.), PWE, Warszawa 2002.
- Nęcka E., *Proces twórczy i jego ograniczenia*, Impuls, Kraków 1999.
- Nęcka E., *Trening twórczości*, Impuls, Kraków 1998.
- Oleksyn T., *Zarządzanie kompetencjami. Teoria i praktyka*, Oficyna Wolters Kluwer business, Warszawa 2010.
- Popek S., *Kwestionariusz twórczego zachowania*, KANH, Lublin 2010.
- Proctor T., *Zarządzanie twórcze*, Felberg, Warszawa 2001.
- Purgał-Popiela J., *Pomiar wiedzy w organizacji-problemy i wyzwania*, [w:] *Kapitał ludzki a kształtowanie przedsiębiorczości*, M. Juchnowicz (red.), Poltext, Warszawa 2004.
- Puślecki W., *Wspieranie elementarnych zdolności twórczych uczniów*, Impuls, Kraków 1998.
- Skrzypek E., *Kreatywność jako narzędzie doskonalenia zarządzania przedsiębiorstwem*, [w:] *Współczesne problemy ekonomiczne jako wyzwanie dla zmieniającej się gospodarki*, Z. Kwaśnik, W. Żuków (red.), Radomska Szkoła Wyższa, Radom 2010.
- Stein M. I., *Twórczość pod lupą*, Impuls, Kraków 1997.
- Szewczyk W., *Człowiek nie może żyć bez miłości*, [w:] *Świat ludzkich uczuć*, W. Szewczyk (red.), Biblos, Tarnów 1997.
- Watters M., *Słownik rozwoju osobistego. Pojęcie i teorie samodoskonalenia*, Medium, Warszawa 1999.

dr Anna Wiktorowicz

Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Skierniewicach

Bezpieczeństwo w środowisku szkolnym na przykładzie miasta Opoczna

Safety in the school environment on the example of Opoczno

Streszczenie

Współczesna rzeczywistość daje poczucie wielu zagrożeń. Są one odczuwalne zarówno subiektywnie, jak i obiektywnie. Dynamika ciągłego rozwoju techniki, cywilizacji, gospodarki, pomimo licznych rozwiązań mających prowadzić do łatwiejszego życia, wprowadziła poza udogodnieniami również liczne zagrożenia dotyczące zarówno jednostkę, jak i zbiorowość. Zagrożenia powstają na różnych płaszczyznach, nie tylko technika i potęg są tu przyczyną, lecz także sprzeczne poglądy polityczne, konflikty etniczne, religijne, migracje, to wszystko ma również bardzo duży wpływ na rosnący poziom zagrożeń powstających na przestrzeni ostatniego wieku. Bezpieczeństwo w życiu każdego człowieka odgrywa bardzo ważną rolę. Jest to tak zwany element wręcz naturalnie połączony z narodzinami, dorastaniem, życiem, starzeniem się człowieka. Bez względu na wiek, potrzeba poczucia bezpieczeństwa zawsze nam towarzyszy. W związku z tym naturalnym staje się fakt zbadania poziomu poczucia bezpieczeństwa w środowisku szkolnym właśnie. Szkoła to miejsce, w którym młodzi ludzie poddani są pewnemu procesowi kształcenia ich osobowości. Bezpieczeństwo dzieci jest pojęciem dość nieostrym, ponieważ ich postrzeganie rzeczywistości różni się od postrzegania dorosłego człowieka.

Słowa kluczowe: bezpieczeństwo, bezpieczeństwo lokalne, bezpieczeństwo uczniów, zagrożenie, bezpieczna szkoła.

Summary

In today's world, people are aware of numerous threats. They are both subjective and objective. Apart from introducing mechanisms that make life easier, the dynamic development of technology, civilization and economy has caused threats faced by both an individual, and society. The threats are present across different spheres: their sources include not only technology and development. Contrasting political views, ethnical and religious conflicts, as well as migrations have contributed to an increase in threats over the last century. Security is an important aspect for every person. It is inherent in all the stages of human life: birth, adolescence, adult life and old age. We want to feel secure irrespective of age. Therefore, it is inevitable to evaluate the sense of security in a school environment. School is the place that has an influence on the personality of young people. Security of children may be hard to investigate, as their perception of reality differs from that of adults.

Keywords: safety, local security, students' safety, threat, safe school.

Wprowadzenie

XXI wiek to odpowiedni moment by zmienić perspektywę postrzegania myślenia o bezpieczeństwie. Współczesna rzeczywistość daje poczucie zagrożeń wszelakich. Są one odczuwalne zarówno subiektywnie, jak i obiektywnie. Warto postulować rozpoczęcie na nowo, w bardzo obiektywny sposób dokonywania analizy nowego postrzegania i rozumienia zagrożeń oraz, a może przede wszystkim metod i sposobów zapobiegania tym zagrożeniom. Dynamika ciągłego rozwoju techniki, cywilizacji, gospodarki, pomimo licznych rozwiązań mających prowadzić do łatwiejszego życia, wprowadziła poza udogodnieniami liczne zagrożenia, dotykające zarówno jednostkę, jak i zbiorowość. W obliczu nowych wyzwań, nowych zagrożeń istotnego znaczenia nabierają plany strategiczne państwa w zakresie neutralizowania różnorodnych pod względem ilości i jakości zagrożeń. Zagrożenia rodzą się na różnych płaszczyznach, nie tylko technika i postęp są tu przyczyną, sprzeczne poglądy polityczne, konflikty etniczne, religijne, migracje, to wszystko ma również duży wpływ na rosnący poziom zagrożeń powstających na przestrzeni ostatniego wieku¹.

Podstawową i niejako kluczową rolę w tworzeniu oraz utrzymaniu bezpieczeństwa państwa na właściwym poziomie odgrywają zarówno strategia narodowa jak i polityka narodowa. Organizacja sprawnie działającego systemu bezpieczeństwa państwa, który jest w stanie pokonać wewnętrzne oraz zewnętrzne zagrożenia, a także edukacja społeczeństwa na rzecz bezpieczeństwa, należą do priorytetowych zadań państwa. Ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego należy do zadań władzy publicznej, sięgających czasów początkowych tworzenia się pierwszych podstawowych form państwa. Realizacja tej podstawowej funkcji państwa wymaga przede wszystkim szczegółowej analizy tego, z jakimi zagrożeniami możemy mieć styczność oraz jakie posiadamy siły i środki pozwalające nam chronić podstawowe wartości obywateli. W związku z tym potrzeba poczucia bezpieczeństwa, obok potrzeb natury elementarnej, egzystencjalnej, jest podstawową potrzebą człowieka. Stan bezpieczeństwa, to stan faktyczny istniejący w danym państwie, stan, który umożliwia normalne funkcjonowanie, normalną organizację państwa, interesów, normalne życie. Żyjemy w czasach gdzie w perspektywie globalnej dostrzegany jest wzrost zagrożeń bezpieczeństwa zarówno w skali mikro, jak i makroekonomicznej².

¹ A. Wiktorowicz, *Funkcjonowanie administracji samorządowej w zakresie wypełniania zadań związanych z bezpieczeństwem lokalnym w oparciu o analizę gminy*, [w:] *Infrastruktura krytyczna w procesie zarządzania w sytuacjach kryzysowych*, A. Gałęcki, A. Kurkiewicz, S. Mikołajczak (red.), Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bezpieczeństwa, Poznań 2014, s. 339.

² Zob. J. Kuck (red.), *Bezpieczeństwo w procesie globalizacji – dziś i jutro*, Wyższa Szkoła Zarządzania Marketingowego i Języków Obcych, Katowice 2013, s. 5.

W art. 5. Konstytucji RP³ określono funkcję państwa wskazując jego zasadnicze kierunki działania i cele tego działania. Wskazując te funkcje w Konstytucji RP uczyniono rzecz bardzo istotną, ponieważ z tych funkcji wynikają konkretne kompetencje i zadania organów państwowych, przede wszystkim tych powoływanych na mocy ustawy zasadniczej. Podstawową funkcją państwa jest nade wszystko strzeżenie niepodległości i nienaruszalności terytorium Rzeczypospolitej. Spełnienie tej podstawowej funkcji stanowi niejako fundament w realizacji pozostałych funkcji związanych z zapewnieniem wolności i praw człowieka i obywatela, jego bezpieczeństwa, ochrony dziedzictwa narodowego, ochrony środowiska. Wszystko to stanowi element konieczny związany ze zrównoważonym rozwojem państwa i gospodarki narodowej. Art. 5 Konstytucji RP pozostaje w ścisłym związku z art. 26. Ponieważ w art. 5 zostały określone funkcje państwa związane z utrzymaniem i utrwalaniem bezpieczeństwa narodowego, nie zostały określone jednak środki, za pomocą których, funkcje te państwo zrealizuje. W związku z powyższym w art. 26 Konstytucji RP zostały wskazane Siły Zbrojne, jako ten środek, czynnik, który służy ochronie niepodległości państwa, niepodzielności jego terytorium i nienaruszalności granic. Zapewnienie bezpieczeństwa, spokoju, porządku publicznego to zadania, które nieodłącznie są związane ze sferą zadań administracji publicznej, i w związku z tym to właśnie administracja ponosi odpowiedzialność za odpowiednie funkcjonowanie tych sfer w praktyce codziennej.

Bezpieczeństwo i porządek publiczny mogą dotyczyć sfer związanych z dobrami podstawowymi poszczególnych jednostek, takimi jak życie, zdrowie jednostki, ochrona tej jednostki przed zagrożeniami, ochrona jej dóbr materialnych, mienia. Ale mogą również odnosić się do ujęcia krajowego, do bezpieczeństwa całego państwa jego wszystkich obywateli⁴.

Zarys pojęcia

Barbara Bonisławska definiuje bezpieczeństwo jako „naczelną potrzebą człowieka i wspólnot ludzkich w dziedzinie tworzenia i funkcjonowania wartości niezbędnych dla egzystowania ludzkości”⁵. Wskazuje także, iż „działania na rzecz bezpieczeństwa są wynikiem racjonalności zachowań jednostek i zbiorowości” oraz, że „współczesne społeczeństwo stało się społeczeństwem ryzyka, gdzie powstają różnego rodzaju zagrożenia”⁶.

Prawem każdego człowieka, tym bardziej człowieka żyjącego w demokratycznym państwie prawnym, jest posiadanie prawa do ochrony prawnej, co wiąże się

³ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 (Dz. U. z 1997 Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

⁴ A. Wiktorowicz, *Funkcjonowanie...*, s. 340.

⁵ B. Bonisławska, *Zadania administracji samorządowej w zakresie bezpieczeństwa lokalnego*, „Zeszyty Naukowe WSEI seria Administracja” 2012, nr 2, s. 223.

⁶ Ibidem.

niejako z bezpieczeństwem i porządkiem publicznym. Ochrona prawna, to ochrona praworządności, zatem dla każdego państwa posiada znaczenie fundamentalne⁷. Problematyka bezpieczeństwa publicznego, jak i porządku publicznego, to przestrzeń dość obszerna, bardzo często trudna do dookreślenia i przez to do jednoznacznego zdefiniowania. Niemniej można przedstawić pewne próby dokonania jednoznacznych definicji, które, miały swój początek w okresie międzywojennym. Pełniejsze wyjaśnienie pojęcia bezpieczeństwa i porządku publicznego przedstawione zostało przez Władysława Kawkę⁸. W analizach tych pojęć badacz twierdził, iż są to „pewne stany dodatnie, panujące w organizacji społecznej, których zachowanie gwarantuje uniknięcie określonych szkód, tak przez całość organizacji, jak i przez poszczególnych jej członków”. Już w tamtym okresie Władysław Kawka stwierdzał, że to właśnie organy państwowe mają obowiązek ustalenia, tej przestrzeni, która jest zgodna z bezpieczeństwem publicznym, i wykluczenia tej, która nie jest z bezpieczeństwem publicznym zgodna, ponieważ to organy państwa realizują ochronę tego bezpieczeństwa. Wskazywał także, iż „niebezpieczeństwem publicznym będzie fakt, stan lub zjawisko dotyczące interesu publicznego, chociażby szkoda swym ciężarem mocniej godziła w dobro prywatne”⁹.

Badacz wskazywał również, że „ochrona porządku publicznego to utrzymywanie stanu, wymaganego z jednej strony przez ścisłe przepisy prawne, gdzie wstępne zadania Policji sprowadza się do oceny sytuacji faktycznie zaistniałej z sytuacją przewidzianą w ścisłej normie prawnej, z drugiej zaś przez powszechne poglądy społeczne, gdzie rolą Policji jest wykrycie opinii publicznej odnośnie do pewnego zjawiska, spowodowanego działaniem natury lub zachowaniem człowieka”¹⁰.

Pomimo tego, że pojęcie „bezpieczeństwa” zmieniało się na przestrzeni wieków, to do dziś aktualna pozostała sentencja, wypowiedziana kilka tysięcy lat temu w starożytnej Grecji przez Tukidydesa z Aten, że sprawiedliwość zamieszka w Atenach dopiero wtedy, kiedy każdy obywatel, którego nie dotknęło przestępstwo, będzie tak samo oburzony tym faktem jak ten, który został pokrzywdzony w wyniku przestępstwa¹¹.

„Celem życia społecznego jest dobro i dobro to nie różni się od tego, które jest celem poszczególnych członków wspólnoty ludzkiej; społeczność zdąża jednakże do osiągnięcia dobra wspólnego, którego nie należy identyfikować dobrem prywatnym ani też sumą dóbr prywatnych, jest ono natomiast niezbędnym warun-

⁷ S. Serafin, B. Szmulik, *Organy ochrony prawnej RP*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2010, s. 3.

⁸ W. Kawka, *Policja w ujęciu historycznym i współczesnym*, Zakład Administracji i Prawa Administracyjnego Uniwersytetu Stefana Batorego w Wilnie, Wilno 1939, s. 52.

⁹ Ibidem, s. 52.

¹⁰ Ibidem, s. 73.

¹¹ A. Urban, *Bezpieczeństwo społeczności lokalnych*, Oficyna Wydawnicza ŁOŚGRAF, Warszawa 2009, s. 11.

kiem osiągania celów i doskonalenia się poszczególnych członków społeczności¹². Rolą organów administracji samorządowej jest monitorowanie i zapobieganie wszelkim zagrożeniom, a także dążenie do ich opanowania, w sytuacji, kiedy wystąpią, co za tym idzie do likwidacji bądź minimalizacji powstałych skutków. Istotnym „narzędziem” w rękach administracji jest przede wszystkim Policja¹³.

Z powyższego wynika, że bezpieczeństwo w życiu każdego człowieka odgrywa bardzo ważną rolę. Jest to tak zwany element wręcz naturalnie połączony z narodzinami, dorastaniem, życiem, starzeniem się człowieka. Bez względu na wiek, potrzeba poczucia bezpieczeństwa zawsze nam towarzyszy. W związku z tym naturalnym staje się fakt, zbadania poziomu poczucia bezpieczeństwa w środowisku szkolnym właśnie.

Szkółą to właśnie to miejsce, w którym młodzi ludzie poddani są pewnemu procesowi kształcenia ich osobowości. Uczniowie zdobywają nie tylko wiedzę w aspekcie merytoryki, ale także wiedzę w aspekcie moralności, duchowości czy kompetencji społecznych. Termin „bezpieczeństwo” należy rozumieć, jako stan niezagrożenia, spokoju, pewności, natomiast „bezpieczeństwo uczniów” – to jeden ze szczególnych aspektów bezpieczeństwa, określane, jako stan niezagrożenia dla jakiegokolwiek dobra prawnego człowieka¹⁴.

W aspekcie bezpieczeństwa należy przytoczyć tu zdanie Mariana Cheruby¹⁵, który wskazał, że w kontekście bezpieczeństwa nie można pominąć, iż jest to również:

- proces, który trzeba wciąż tworzyć i budować, zależny od każdego z osobna oraz jednocześnie od wszystkich,
- dom wolny od przemocy i konfliktów, alkoholizmu, gdzie członkowie rodziny mają możliwość zaspokajania potrzeb psychicznych, możliwości rozwoju oraz realizowania siebie, a dzieci i młodzież wychowywane są na prawach obywateli,
- przewidywalny świat,
- ochrona dzieci i młodzieży przed kontaktami z papierosami, narkotykami i alkoholem,
- szkoła wolna od przemocy rówieśniczej, od środków odurzających, przyjazna, z pozytywnym klimatem emocjonalnym, gdzie każdy może odnosić sukcesy na miarę swoich możliwości,
- spokojna, pozbawiona rozbojów ulica,
- przyjazne, bez przemocy rówieśniczej podwórko,

¹² A. Chajbowicz, T. Kocowski (red.), *Bezpieczeństwo wewnętrzne w działaniach terenowej administracji publicznej*, Wydawnictwo Kolonia Limited, Wrocław 2009, s. 33.

¹³ A. Wiktorowicz, *Funkcjonowanie...*, s. 342.

¹⁴ M. Szymczak (red.), *Słownik języka polskiego PWN. Tom 1*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1995, s. 139.

¹⁵ M. Cheruba, *Bezpieczeństwo psychiczne i fizyczne dzieci i młodzieży. Identyfikacja problemów zagrażających bezpieczeństwu dzieci i młodzieży*, Regionalne Centrum Polityki Społecznej, Łódź 2008, s. 5.

- wolne od przemocy, rozbojów, kradzieży, narkotyków, ale dla młodzieży pełnoletniej dyskoteki, kluby, kawiarnie,
- szacunek do prawa, norm i wartości,
- wzajemna ludzka życzliwość, pomoc, wsparcie,
- zdecydowana reakcja na przejawy zła, łamanie prawa,
- troska i odpowiedzialność za wszystko, co się robi i jak się żyje oraz za tych, którymi się opiekujemy, z którymi przychodni nam razem żyć,
- miejsce pracy dające utrzymanie,
- dobrze oznakowane drogi, z trzeźwymi, szanującymi przepisy kierowcami.

Z powyższego wynika prosty wniosek: aby czuć się bezpiecznie trzeba tworzyć takie otoczenie, które daje nam pewną stabilność, pewność, ciągłość, oparcie, czyli jednym słowem bezpieczeństwo. Dzieci, młodzież, to młodzi ludzie, którzy w przeciwieństwie do ludzi dorosłych, nie przewidują pewnych niebezpieczeństw. Dla nich niebezpieczeństwem jest zarówno rozwód rodziców, jak i upublicznienie jakiegś prywatnej informacji o nich. Przy czym to ostatnie może być porównywalne z odebraniem sobie życia. Dlatego szkoła to miejsce, które powinno dbać o spokój, uczniów, w każdym aspekcie pojmowania tegoż spokoju. Pytania o źródła pędzących i poszukujących nowych wrażeń dzieci, o przyczyny, dla których podejmują zachowania ryzykowne, o źródła rozprzestrzeniania się problemów uzależnień, zarówno alkoholowych jak i narkotykowych, promowanie takich zachowań, które z premedytacją łamią podstawowe zasady prawa, to wszystko to pytania związane z bieżącymi problemami naszej cywilizacji. „Zaburzony świat” niesie z sobą „płynne rzeczywistości”, wśród których wielkim zagrożeniem wydaje się:

1. Wielka sieć Internetu -obszar poszukiwania kontaktu oraz ukazywania siebie (w moim odczuciu obnażania siebie).
2. Nowe substancje psychoaktywne używane jako odreagowanie stresów, napięć i porażek.
3. Nowe wizualizacje – moda, tatuaże, trwałe wyróżniki na ciele jako symbole odmienności, ekstrawagancji, szokowania¹⁶.

Jednym z głównych celów współczesnej szkoły i funkcjonujących w niej treściach kształcenia i wychowania powinny być odpowiednio przemyślane i dobre struktury oddziaływania na człowieka, aby stawał się on coraz bardziej zdolny do sprawnego działania we współczesnym świecie, do wykrywania i skutecznego przeciwstawiania się różnym zagrożeniom i sprzecznościom¹⁷.

¹⁶ M. Jędrzejko, M. Janusz, M. Walancik, *Zachowania ryzykowne i uzależnienia*, Wydawnictwo Aspra, Warszawa 2013, s. 15.

¹⁷ P. Tyrała, *Teoretyczne podstawy wychowania. Zarys teorii oraz metodyki wychowania*, Oficyna Wydawnicza WSEiTNS, Kielce 2012, s. 75.

Problemy badawcze

Opoczno to miasto położone w centralnej Polsce, w województwie łódzkim, w powiecie opoczyńskim. Odległe 83 km na południowy wschód od Łodzi, 126 km na południowy zachód od Warszawy. Leży nad rzeką Wąglanką. W 2013 r. według danych Urzędu Statystycznego w Łodzi liczba mieszkańców w powiecie opoczyńskim wynosiła 78057. Powierzchnia powiatu to 191 km². Opoczno to gmina miejsko-wiejska. Na terenie Opoczna, jako miasta są trzy szkoły licealne – w tym jedna prywatna: „Zespół Szkół Prywatnych w Opocznie”. I właśnie w tej szkole została przeprowadzona została ankieta na temat: „Stopień poczucia bezpieczeństwa młodzieży w ich środowisku lokalnym”. Ankiety wypełniło 26 uczniów klasy pierwszej liceum ogólnokształcącego. W tej szkole jest tylko jedna klasa liceum – jedna pierwsza. Wybór padł właśnie na tę placówkę zupełnie nie przypadkowo. Jako, że jest to szkoła prywatna, poziom bezpieczeństwa, jest zdecydowanie większy aniżeli w szkołach publicznych. Monitoring – przed szkołą, na terenie szkoły, w klasach. Wejście do szkoły obserwowane przez osoby siedzące w sekretariacie – wyjście, „na domofon”. Szkoła ogrodzona, przy szkole znajduje się niepubliczny zakład opieki zdrowotnej. Ale, poza tymi wszystkimi aspektami przemawiającymi „in plus” za szkołą, niestety ma ona niezbyt ciekawą lokalizację. Położona jest przy ul. Partyzantów 1a, w miejscu, które nazywane jest potocznie „Skałą”. Wśród miejscowej ludności, to miejsce kojarzy się negatywnie, ponawia jest zamieszkiwane przez tzw. „margines społeczny”.

Głównym problemem opracowania jest odpowiedź na pytanie: Jaki jest (zdaniem młodzieży) stopień poczucia bezpieczeństwa w ich środowisku lokalnym? Co za tym idzie, nasuwają się kolejne pytania, dotyczące bezpieczeństwa na terenie szkoły, poza nią.

Czy okolica, w której uczniowie mieszkają jest bezpieczna, czy droga do szkoły jest bezpieczna. Który z rejonów miasta Opoczna dla nich jest najbardziej niebezpieczny?, Czy i czy w ogóle taki jest? Czy chcą wpłynąć na poprawę bezpieczeństwa, a także, w jaki sposób mogą to uczynić?

Aby udzielić odpowiedzi na powyższe, należy przeprowadzić odpowiednie badania. Zarówno metody jak i techniki badań to sposoby postępowania naukowego, mające na celu rozwiązywanie sformułowanie uprzednio problemu¹⁸. Badania zostały przeprowadzone w miesiącu lutym 2017 r.

Spośród ankietowanych na 26 osób tylko dwie osoby to kobiety. Pozostała liczba to mężczyźni. Ankietowani dokładnie w połowie pochodzą z samego Opoczna – 13 osób, a druga połowa z okolic Opoczna. W ogólnej ocenie wyniki przeprowadzonej ankiety wskazują, że młodzież w zasadzie nie czuje zagrożenia. Uważają, że w szkole, i na jej terenie jest bezpiecznie. Nie czują strachu, obaw,

¹⁸ M. Łobocki, *Metody i techniki badań pedagogicznych*, Oficyna Wydawnicza Impuls, Kraków 2000, s. 27.

wszyscy na pytanie o stopień poczucia bezpieczeństwa odpowiedzieli, że czują się bezpiecznie. W pytaniu tym były zawarte trzy dodatkowe pytania, odnoszące się do bezpieczeństwa w mieście, w którym uczeń się uczy, bezpieczeństwa okolicy, w której mieszka, oraz bezpieczeństwa dotyczącego drogi, która pokonuje do szkoły. Prawie wszyscy ankietowani odpowiedzieli pozytywnie na powyższe zagadnienia, czyli tak czują się w każdym z tych miejsc bezpiecznie. Tylko jedna osoba na 26 ankietowanych, mieszkaniec Opoczna, stwierdził, że nie czuje się bezpiecznie w mieście, w którym się uczy. Ankietowani w kolejnym pytaniu zostali poproszeni o wskazanie rejonów Opoczna, które w ich ocenie nie należą do najbezpieczniejszych. W tym zakresie zdecydowana większość ankietowanych – 19 osób odpowiedziała, że żadne miejsca, nie są dla nich niebezpieczne. Pozostali wskazywali, że do takich miejsc należą „Skała”, „Pekin” – (blokowisko), obrzeża miasta, ul. Janasa, lub, „że jest kilka takich miejsc” – bez konkretnego wskazania o jakie miejsca chodzi.

Kolejne ważne pytanie, które postawiono przed uczniami – „czy byłeś ofiarą przemocy w szkole?”. W tym przypadku na 26 osób tylko jedna przyznała się do tego, że była ofiarą przemocy w szkole. Odpowiedzi udzielił mężczyzna pochodzący z okolic Opoczna. W związku z tym rodzi się pytanie, czy uczniowie, żyjący w obecnych czasach, jednakowo postrzegają kwestię przemocy? Czy tylko ta fizyczna jest brana pod uwagę? A żadna inna nie jest dostrzegana? Osoba, która przyznała się do bycia ofiarą, w kolejnym pytaniu wskazała, iż sprawcą przemocy był uczeń. W zasadzie jako jedyna spośród ankietowanych. Czy problem przemocy w szkole nie istnieje, czy jest tylko bagatelizowany. I pewne zachowania, niebezpieczne, są traktowane, jako coś normalnego? Dzisiejsza młodzież dorasta w świecie pełnym przemocy, przemocy przede wszystkim „wirtualnej”. Młodzi ludzie afiszują się „ze swoją” osobą na wszelkich możliwych portalach społecznościowych, upubliczniając o sobie takie informacje, które niekoniecznie powinny być dostępne dla wszystkich. Polityka prywatności, pewnego rodzaju dyskretność w świecie dzisiejszej młodzieży nie istnieje. Młodzi ludzie ukazują swoją osobę w różnych sytuacjach, czasem tylko i wyłącznie na potrzeby konkretnego zdjęcia spreparowanych, co nie odzwierciedla ich prawdziwości.

Na pytanie „czy byłeś świadkiem przemocy w szkole?” 25 osób odpowiada, nie, nie byłem świadkiem przemocy w szkole, tylko ta jedna osoba, która wcześniej przyznała się do bycia ofiarą, odpowiada, tak, byłem świadkiem przemocy w szkole. Choć uczniowie w pytaniu dotyczącym najczęstszych zagrożeń w szkole wskazują na pobicia, kradzieże, przemoc psychiczną, to mimo to, w swoim środowisku lokalnym czują się bezpiecznie. Mają świadomość występowania niebezpieczeństw, przemocy. Wiedzą nawet, w jakich miejscach do niej dochodzi, na terenie szkoły wskazują boisko, szatnię, poza szkołą „garaże” – miejsce, w którym jest szeregowa zabudowa garażowa, mieszcząca się naprzeciwko szkoły, w obrębie tak zwanej „Skały”. Młodzież pozytywnie ocenia pracę władz szkoły w zapobie-

ganiu niebezpiecznym zachowaniom. Odpowiadają z reguły dobrze, bądź bardzo dobrze. Tylko jedna osoba zakresliła odpowiedź „źle”. Poza tym, ankietowani uważają, że w ich szkole nie trzeba robić nic, aby było bezpiecznie, ponieważ skala przemocy w ich środowisku szkolnym jest znikoma, mała, umiarkowana – 3 ankietowanych. Niektórzy twierdzą nawet, że zerowa – 11 ankietowanych. Końcowym pytaniem, w aspekcie powyższych było pytanie dotyczące pracy Policji na terenie miasta Opoczno. Logiczną odpowiedzią byłaby ta, która wskazywałaby, że skoro poczucie bezpieczeństwa jest tak wysokie, to praca Policji powinna być oceniona jako bardzo dobra. Tym czasem, taką oceną wydał tylko jeden ankietowany na 26. Ośmiu uczniów stwierdziło, że ocenia pracę Policji na dobrą. Pozostała część ankietowanych, czyli 17 osób, wskazało, iż Policja w Opocznie pracuje w ich ocenie albo źle, albo może być. Zatem skoro praca podstawowego organu zapewnającego bezpieczeństwo jest oceniana dość negatywnie, to, co zatem wpływa na, aż tak wysokie poczucie bezpieczeństwa uczniów? Kolejne pytanie dotyczyło tego, czy uczniowie mogą wpłynąć na poprawę bezpieczeństwa w swojej miejscowości, a co za tym idzie w szkole? Na 26 osób ankietowanych, tylko 5 osób odpowiedziało twierdząco, z tym, że odpowiedzi sprowadzały się do deklaracji, że w razie potrzeby, można działać pomagając. Pozostała grupa odpowiedziała negatywnie, uważając, że jako uczeń, nie może wpłynąć na poprawę bezpieczeństwa w swojej miejscowości. W grupie osób reagujących znalazły się dwie kobiety, pozostali to mężczyźni. Co zatem z tymi kampaniami społecznymi, które wręcz „krzyczą” do nas „widzisz krzywdę – zareaguj!, masz do tego prawo”¹⁹? Oczywiście, uczniowie wskazują na zwiększenie patroli np. Policji, lub zwiększenie wymiaru kary – niemniej nie wiadomo komu i dlaczego.

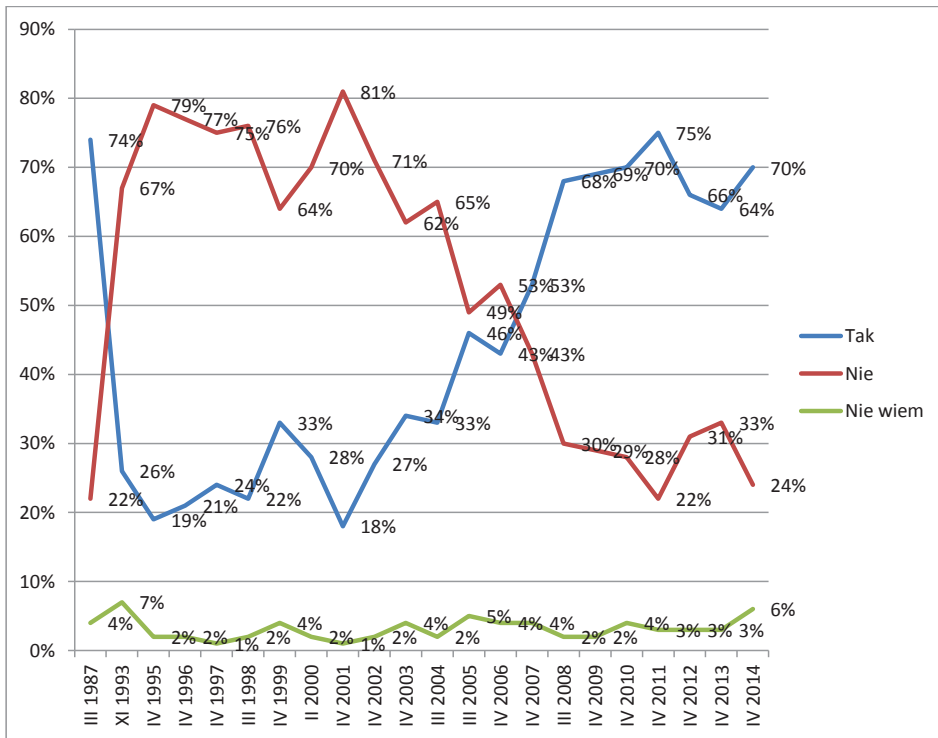
Podsumowanie

Na podstawie zebranych wyników badań można stwierdzić, iż odpowiedź na główny problem niniejszej pracy: „Jaki jest stopień poczucia bezpieczeństwa młodzieży w ich środowisku lokalnym?” – jest prawie oczywista. Ankietowana młodzież pierwszej klasy liceum Zespołu Szkół Prywatnych w Opocznie w liczbie 26 osób, dwie kobiety, pozostali ankietowani to mężczyźni, stwierdzili, że czują się bardzo bezpiecznie w swoim środowisku lokalnym. Ogólny wynik ankiety doprowadza do wniosku, że młodzież nie czuje się zagrożona, ani w szkole, ani w mieście, okolicy gdzie mieszka. Oczywiście są incydentalne, jak można wywnioskować zjawiska powodujące zagrożenie, ale na 26 ankietowanych osób, tylko jedna przyznała, że była ofiarą przemocy i świadkiem przemocy. Pozostali uczniowie, albo nigdy się z przemocą nie spotkali, albo też jej nie doświadczyli. Choć doskonale wiedzą gdzie najczęściej do niej dochodzi – boisko szkolne, czy tak zwane „garaże”. Na 26 osób ankietowanych tylko dwie wskazały na przemoc psychicz-

¹⁹ http://www.kampaniespoleczne.pl/kampanie,3446,hejt_w_rzeczywistosci [dostęp 27.03.2015].

ną, a inna osoba na tak zwaną przemoc werbalną. Wśród innych form pojawiło się pobicie, kradzież. W świetle przeprowadzonych badań wynika, że prawie 99% ankietowanych nie było ofiarą, ani świadkiem przemocy. Potwierdzeniem powyższego mogą być również badania przeprowadzone przez Centrum Badań Opinii Społecznej, które od dwudziestu lat prowadzi badania na temat kwestii poczucia bezpieczeństwa w naszym kraju. Sprawdzają oni jak badani oceniają poczucie bezpieczeństwa w Polsce, oraz czy czują się bezpieczni w swoim najbliższym otoczeniu. W pracy wskazano badania z czerwca 2014 roku. Ankietowani udzielali odpowiedzi na temat opinii o bezpieczeństwie w kraju i w miejscu zamieszkania.

Wykres 1. Czy, Pana(i) zdaniem, Polska jest krajem w którym żyje się bezpiecznie?



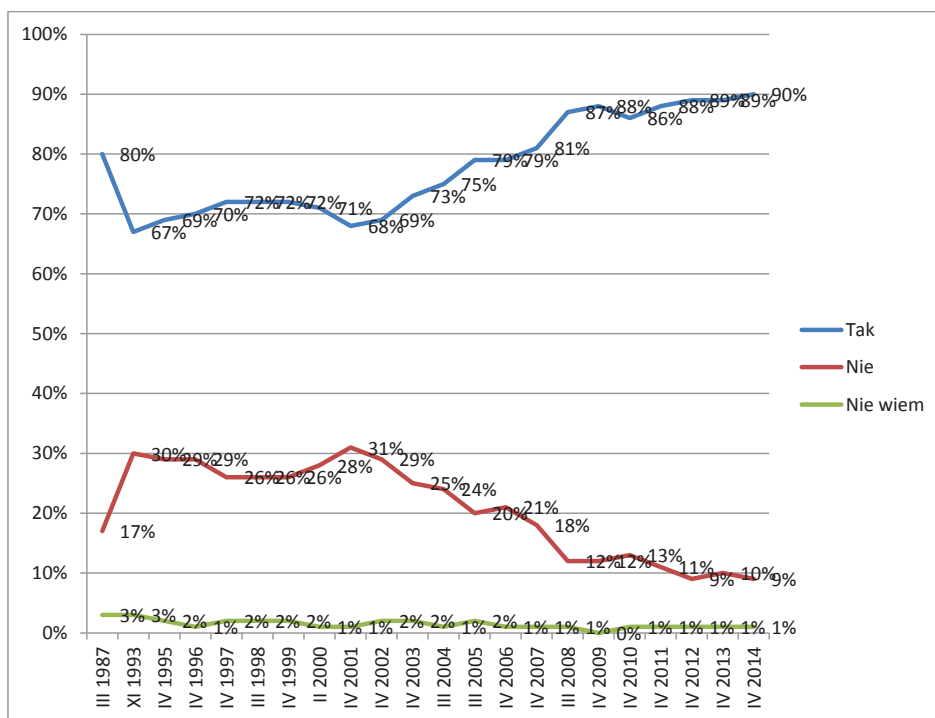
Źródło: http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2014/K_084_14.PDF [dostęp 27.03.2017].

Zgodnie z danymi z 2014 roku około 70% ankietowanych uważa, że Polska jest krajem, w którym żyje się bezpiecznie. Przekonanie to umocniło się w ciągu ostatniego roku, w porównaniu do ubiegłego roku odsetek wzrósł o 6 punktów (z 64%–70%), zaś odsetek osób, które wyrażają odmienne zdanie obniżył się o 9 punktów (z 33% do 24%). Analizując odcinek czasu od lat 1987 do 2013 możemy zauważyć, że w roku 1987 aż 74% ankietowanych uważało że Polska jest krajem

bezpiecznym. W kolejnych latach zauważamy drastyczny spadek poczucia bezpieczeństwa obywateli sięgający nawet w roku 2001 18%. Przypuszczalnie ten spadek mógł być spowodowany, nasileniem się w latach 90 i w kolejnych dekadach przestępczości. Od roku 2002 poczucie bezpieczeństwa Polaków zaczyna wzrastać, sięgając nawet 75% w 2011 roku. W 2012–2013 roku następuje niewielki spadek w granicach 9–11 punktów (z 75% do 66%–64%).

Kolejnym pytaniem na które odpowiadali ankietowani jest: czy miejsce w którym mieszkają można nazwać bezpiecznym i spokojnym. Ankietowani utrzymują, że od kilku lat poziom bezpieczeństwa w swoim najbliższym otoczeniu jest stały i na dość wysokim poziomie. Zgodnie z wynikami badań z czerwca 2014 roku dziewięciu na dziesięciu ankietowanych (90%), utrzymuje, że czuje się bezpiecznie w swoim miejscu zamieszkania. Porównując zauważamy, że niezmiennie od lat Polacy wyżej oceniają poczucie bezpieczeństwa w swoim najbliższym otoczeniu niż w Polsce.

Wykres 2. Czy miejsce, w którym Pan(i) mieszka można nazwać bezpiecznym i spokojnym?



Źródło: http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2014/K_084_14.PDF [dostęp 27.03.2017].

Opinie na ten temat w głównej mierze zależą od wielkości miejscowości zamieszkania. Najbezpieczniej w swoim otoczeniu czują się mieszkańcy wsi, najmniej zaś mieszkańcy dużych miast²⁰.

Reasumując bardzo ważna jest równowaga między poczuciem bezpieczeństwa w kraju, środowisku lokalnym oraz w szkole, społeczności uczniowskiej. Mając poczucie bezpieczeństwa stabilnie kształtowane są postawy uczniów, wyznaczone cele oraz dążenia zarówno młodzieży, jak i instytucji, które są za tę młodzież odpowiedzialne. Obowiązkiem zarówno szkół, jak i miejscowych ośrodków władzy lokalnej, jest dążenie za wszelką cenę do wyeliminowania wszelkich nieprawidłowości, będących przyczyną destabilizacji pewnego poczucia bezpieczeństwa. W danej społeczności lokalnej liczy się zaangażowanie każdego mieszkańca, rodzica, opiekuna, instytucji, czy służb mundurowych, w poprawę jakości bezpieczeństwa, jego stabilności i ciągłości przede wszystkim. Państwo to ludzie, zatem tworząc określone społeczności lokalne my jako obywatele, mamy w zakresie swojego obywatelskiego obowiązku dbać o to by w środowisku lokalnym, w którym żyjemy my i nasze dzieci kreować tę wizję bezpieczeństwa poprzez wszelkiego rodzaju pozytywne odruchy sąsiedzkiej współpracy.

Bibliografia

Akty normatywne

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 (Dz. U. z 1997 Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

Opracowania naukowe

Boniśławska B., *Zadania administracji samorządowej w zakresie bezpieczeństwa lokalnego*, „Zeszyty Naukowe WSEI seria Administracja” 2012, nr 2.

Chajbowicz A., Kocowski T. (red.), *Bezpieczeństwo wewnętrzne w działaniach terenowej administracji publicznej*, Wydawnictwo Kolonia Limited, Wrocław 2009, s. 33.

Cheruba M., *Bezpieczeństwo psychiczne i fizyczne dzieci i młodzieży. Identyfikacja problemów zagrażających bezpieczeństwu dzieci i młodzieży*, Regionalne Centrum Polityki Społecznej, Łódź 2008.

Jędrzejko M., Janusz M., Walancik M., *Zachowania ryzykowne i uzależnienia*, Wydawnictwo Aspra, Warszawa 2013.

Kawka W., *Policja w ujęciu historycznym i współczesnym*, Zakład Administracji i Prawa Administracyjnego Uniwersytetu Stefana Batorego w Wilnie, Wilno 1939, s. 52.

²⁰ http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2014/K_084_14.PDF [dostęp 27.03.2015].

- Kuck J. (red.), *Bezpieczeństwo w procesie globalizacji – dziś i jutro*, Wyższa Szkoła Zarządzania Marketingowego i Języków Obcych, Katowice 2013.
- Łobocki M., *Metody i techniki badań pedagogicznych*, Oficyna Wydawnicza Impuls, Kraków 2000.
- Serafin S., Szmulik B., *Organy ochrony prawnej RP*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2010.
- Szymczak M. (red.), *Słownik języka polskiego PWN. Tom 1*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1995.
- Tyrała P., *Teoretyczne podstawy wychowania. Zarys teorii oraz metodyki wychowania*, Oficyna Wydawnicza WSETiNS, Kielce 2012.
- Urban A., *Bezpieczeństwo społeczności lokalnych*, Oficyna Wydawnicza ŁOŚ-GRAF, Warszawa 2009.
- Wiktorowicz A., *Funkcjonowanie administracji samorządowej w zakresie wypełniania zadań związanych z bezpieczeństwem lokalnym w oparciu o analizę gminy*, [w:] *Infrastruktura krytyczna w procesie zarządzania w sytuacjach kryzysowych*, A. Gałęcki, A. Kurkiewicz, S. Mikołajczak (red.), Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bezpieczeństwa, Poznań 2014.

Źródła internetowe

- http://www.kampaniespoleczne.pl/kampanie,3446,hejt_w_rzeczywistosci, http://www.kampaniespoleczne.pl/kampanie,3522,dobre_wychowanie [dostęp 27.03.2015].
- http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2014/K_084_14.PDF [dostęp 27.03.2015].

Renata Ostrowska

Studentka kierunku Bezpieczeństwo wewnętrzne,
Wyższa Szkoła Ekonomii i Innowacji w Lublinie

Zagrożenia bezpieczeństwa społecznego na terenie gminy Siedliszcze

Social security threat in the commune Siedliszcze

Streszczenie

Celem opracowania jest analiza wybranych zagrożeń bezpieczeństwa społecznego na terenie gminy Siedliszcze oraz wskazanie w jaki sposób wpływają one na poziom bezpieczeństwa społecznego.

Do zagrożeń bezpieczeństwa społecznego w dużej mierze przyczyniają się procesy transformacji ustrojowej i jej negatywne skutki, które wygenerowały takie zjawiska jak bezrobocie, spadek realnych dochodów ludności, wzrost kosztów utrzymania, bezdomności, emigracje zarobkową, ubóstwo, przestępczości oraz wykluczenie społeczne.

W artykule poruszono problem wybranych zagrożeń bezpieczeństwa społecznego w gminie Siedliszcze, które stanowią problem dla rozwoju społecznego i ekonomicznego, zwracając szczególną uwagę na ryzyka socjalne i współczesne problemy mieszkańców. Należy podkreślić, że nie wyczerpują one wszystkich zagrożeń w analizowanej płaszczyźnie, ponieważ bezpieczeństwo społeczne państwa ma charakter dynamiczny.

Summary

The objective of the study is the analysis of certain social security threats in the region of Siedliszcze and pointing out the impact of these threats on social security levels. Social security threats were largely caused by the process of political transformation and its adverse impact related to unemployment, real decrease of population's income, increased cost of living, homelessness, emigration, social polarization, poverty, crime, social exclusion. The study describes certain threat areas for economic and social development focusing specifically on the social risks and modern population problems. It is necessary to stress that the list of the threats is not exhaustive because technological development constantly produces new ones.

Słowa kluczowe: bezpieczeństwo społeczne, bezrobocie, ubóstwo, bezdomność, starzenie się społeczeństwa, przestępczość, alkoholizm.

Keywords: social security, unemployment, poverty, homelessness, society aging, crime, alcoholism.

Wprowadzenie

Bezpieczeństwo społeczne jest jedną z podstawowych płaszczyzn bezpieczeństwa narodowego¹, które K. Loranty definiuje jako *stan struktury i kultury społeczeństwa oraz systemu podziału pracy, umożliwiający obywatelom osiąganie wartości indywidualnych, a także utrzymanie i umacnianie więzi społecznej zapewniającej kształtowanie wspólnotowej tożsamości, a także stan przejawiający się w podejmowaniu działań na rzecz dobra wspólnego*². Tematyka bezpieczeństwa nabiera we współczesnych czasach szczególnego znaczenia, a jej brak jest odczuwany w życiu codziennym³. Istotną rolę w zakresie zapewniania bezpieczeństwa odgrywa państwo, na którym spoczywa obowiązek zagwarantowania swoim obywatelom podstawowych warunków do przetrwania. Zostało to potwierdzone w dokumencie *Strategia bezpieczeństwa narodowego*, w której wskazano, że: *nadrzędnym celem działań państwa w dziedzinie bezpieczeństwa społecznego jest zapewnienie szybkiej i odczuwalnej poprawy jakości życia obywateli*⁴.

Bezpieczeństwo społeczne pełni także ważną rolę w strukturze bezpieczeństwa wewnętrznego. Wynika to z faktu, iż bezpieczeństwo społeczne w sposób bezpośredni odnosi się do jednostek i ich zachowania, zatem to jednostka jest zarówno podmiotem ochrony, jak i źródłem jego zagrożenia. Dodatkowo to jednostki, czy szerzej społeczeństwo legitymizuje działanie organów władzy publicznej i samorządowej oraz istniejącą strukturę społeczną⁵. Relacje pomiędzy bezpieczeństwem społecznym a bezpieczeństwem wewnętrznym, w którego skład wchodzi: bezpieczeństwo publiczne, bezpieczeństwo ustrojowe i bezpieczeństwo powszechne⁶ są ściśle ze sobą powiązane, ponieważ bezpieczeństwo społeczne występuje w ścisłej relacji z bezpieczeństwem publicznym, w którym problemy kulturowe i społeczne stanowią podłoże przestępczości, głównie kryminalnej. Można je także łączyć z bezpieczeństwem ustrojowym, gdzie w analogicznym charakterze kwestie kulturowe i społeczne mogą generować zagrożenia skierowane przeciw państwu i systemowi politycznemu oraz z bezpieczeństwem powszechnym, odnoszącym się do ochrony życia, zdrowia, mienia i środowiska przed zagrożeniami naturalnymi

¹ W. Kitler, *Bezpieczeństwo narodowe RP. Podstawowe kategorie. Uwarunkowania. System*, AON, Warszawa 2011, s. 40–42.

² K. Loranty, *Bezpieczeństwo społeczne państwa demokratycznego*, „Zeszyty Naukowe” AON” 2007, nr 1, s. 200–201.

³ A. Skrabacz, *Bezpieczeństwo społeczne, Podstawy teoretyczne i praktyczne*, Dom Wydawniczy ELIPSA, Warszawa 2012, s. 10.

⁴ *Strategia bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, MON, Warszawa 2007, s. 15.

⁵ W. Pokruszyński, *Bezpieczeństwo społeczne – kategoria bezpieczeństwa narodowego RP*, [w:] *Bezpieczeństwo społeczne. Pojęcia. Uwarunkowania. Wyzwania*, A. Skrabacz, S. Sulowski (red.), Dom Wydawniczy ELIPSA, Warszawa 2012, s. 20.

⁶ M. Brzeziński, *Rodzaje bezpieczeństwa państwa*, [w:] *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa. Wybrane zagadnienia*, S. Sulowski, M. Brzeziński (red.), Dom Wydawniczy ELIPSA, Warszawa 2009, s. 40–41.

i technicznymi⁷. W powyższych relacjach nie dominuje państwo jako podmiot i przedmiot zainteresowania, a przede wszystkim obywatel i społeczeństwo, które jest podstawowym składnikiem i podmiotem bezpieczeństwa.

Transformacja ustrojowa oraz towarzyszące jej negatywne zjawiska, między innymi: bezrobocie, spadek realnych dochodów ludności, wzrost kosztów utrzymania, ubóstwo, alkoholizm przyczyniły się do wzrostu zagrożenia w płaszczyźnie społecznej bezpieczeństwa. Zagrożenia te wpływają na jakość i standard życia ludzi oraz hamują rozwój społeczny i gospodarczy społeczeństwa, a w wymiarze makrospołecznym stanowią poważne zagrożenie dla bezpieczeństwa państwa, ponieważ oddziałują na różne dziedziny życia, ingerując w elementarne podstawy egzystencjonalne istnienia narodu. Niestabilność sytuacji bytowej społeczeństwa oraz osłabienie ludzkiej aktywności może przyczynić się do wystąpienia kryzysu oraz osłabić pozycję państwa.

Celem opracowania jest analiza zagrożeń bezpieczeństwa społecznego w gminie Siedliszcze, które w odczuciu autorki powodują realny spadek bezpieczeństwa jej mieszkańców.

Charakterystyka gminy Siedliszcze

Siedliszcze jest gminą miejsko-wiejską i ma charakter typowo rolniczy. Należy do województwa lubelskiego, powiatu chełmskiego. Gminę Siedliszcze zamieszkuje 8,8% ludności powiatu. Gmina stanowi 8,2% powierzchni powiatu⁸. W dniu 1 stycznia 2016 roku miejscowość Siedliszcze odzyskała po raz trzeci prawa miejskie. Duże rozproszenie zabudowy mieszkaniowej i rozdrobnienie gospodarstw rolnych powoduje, że gmina Siedliszcze posiada dużą i rozległą sieć dróg gminnych. Większość miejscowości posiada zabudowę kolonijną, jako jednostkę osadniczą powstała w rezultacie ekspansji jednej miejscowości na tereny oddalone od wcześniej istniejącej zabudowy. W skład gminy wchodzi trzydzieści dziewięć wiosek, zajmuje czwarte miejsce w powiecie chełmskim, jej powierzchnia liczy 154,1 km², a gęstość zaludnienia to 45 osób/ km².

Gmina Siedliszcze liczy 6 969 mieszkańców, z czego 50,8% stanowią kobiety, a 49,2% mężczyźni (wykres 1). W latach 2002–2015 liczba mieszkańców zmalała o 3,1%. Średni wiek mieszkańców wynosi 39,5 lat i jest nieznacznie mniejszy od średniego wieku mieszkańców województwa lubelskiego oraz nieznacznie mniejszy od średniego wieku mieszkańców całej Polski⁹.

W 2015 roku mieszkańcy gminy Siedliszcze zawarli 43 małżeństwa, na 1000 mieszkańców przypada 6,2 małżeństw. Również w tym okresie odnotowano 1,5

⁷ *Bezpieczeństwo wewnętrzne RP w ujęciu systemowym i zadań administracji publicznej*, B. Wiśniewski, S. Zalewski (red.), Wyższa Szkoła Administracji, Bielsko-Biała 2006, s. 54–88.

⁸ *Gmina Siedliszcze* http://www.polskawliczbach.pl/gmina_Siedliszcze (data dostępu: 29.04.2017).

⁹ *Ibidem* (data dostępu: 29.04.2017).

rozwodów przypadających na 1000 mieszkańców. Gmina Siedliszcze ma ujemny przyrost naturalny wynoszący w 2014 roku -21, a w 2015 roku -45. Według danych statystycznych GUS w 2015 roku zmarło 102 osoby, a na 1000 ludności gminy przypada 14,8 zgonów¹⁰. Odpowiada to przyrostowi naturalnemu -6,5 na 1000 mieszkańców gminy Siedliszcze. W 2015 roku urodziło się 57 dzieci, w tym 49,1% dziewczynek i 50,9% chłopców. Współczynnik dynamiki demograficznej, czyli stosunek liczby urodzeń żywych do liczby zgonów wynosi 0,68 i jest mniejszy od średniej dla województwa oraz znacznie mniejszy od współczynnika dynamiki demograficznej dla całego kraju¹¹.

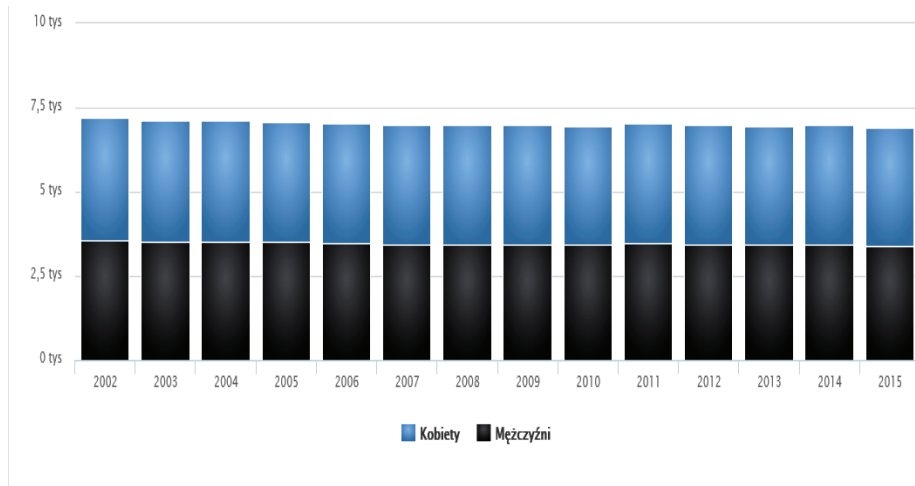
Na terenie gminy Siedliszcze w analizowanym okresie nie odnotowano imigracji zagranicznych. Natomiast zgłoszono 92 zameldowania i 81 wymeldowań, które stanowią dla gminy dodatni współczynnik migracji wewnętrznych.

Interesująco, w kontekście analizowanego zagadnienia, przedstawiają się statystyki dotyczące aktywności ekonomicznej ludności. Wśród mieszkańców gminy Siedliszcze dominuje grupa w wieku produkcyjnym, stanowiąca 62,7% ogółu mieszkańców, natomiast grupa w wieku przedprodukcyjnym to zaledwie 19,5%, z kolei mieszkańcy w wieku poprodukcyjnym stanowią 17,8% ogółu mieszkańców (wykres 6)¹². Przytoczone dane jednoznacznie wskazują, iż w przyszłości analizowana gmina będzie zmagająca się z problemem starzejącego się społeczeństwa. Wymusza to na władzach gminy, aby w przyszłości podjęła działania w kierunku aktywizacji tej grupy mieszkańców.

¹⁰ Główny Urząd Statystyczny, <http://stat.gov.pl> (data dostępu: 29.04.2017).

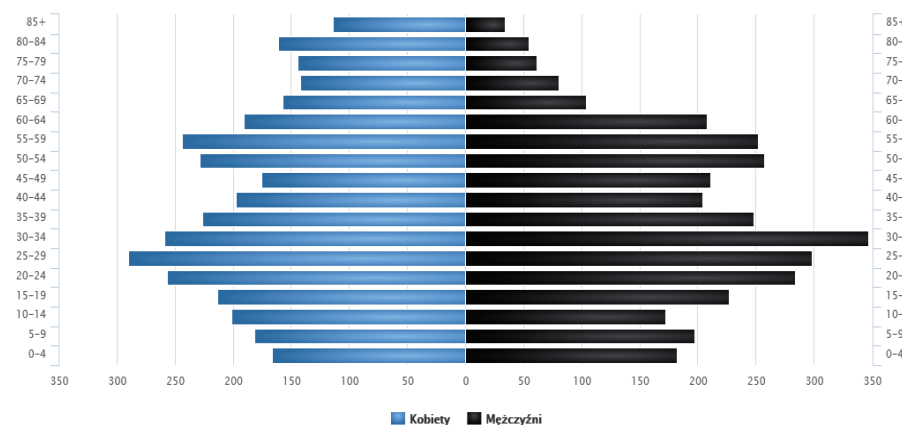
¹¹ Gmina Siedliszcze...

¹² Strategia rozwiązywania problemów społecznych gminy Siedliszcze na lata 2014–2020, Załącznik do Uchwały Rady Gminy Siedliszcze nr XLI/274/14 z dnia 12 listopada 2014 r., s. 9.

Wykres 1. Populacja-Gmina Siedliszcze w latach 2002–2015

Źródło: Główny Urząd Statystyczny <http://stat.gov.pl> (data dostępu: 29.04.2017).

Średni wiek mieszkańców gminy Siedliszcze w 2015 roku wyniósł 39,5 lat, w tym kobiety 41,6 lat, a mężczyźni 37,3 lat¹³, o czym świadczy niżej przedstawiony wykres nr 2.

Wykres 2. Piramida wieku mieszkańców gminy Siedliszcze, 2015

Źródło: Gmina Siedliszcze http://www.polskawliczbach.pl/gmina_Siedliszcze (data dostępu: 30.04.2017).

¹³ Gmina Siedliszcze...

Największą grupę mieszkańców stanowią kobiety w wieku 25 do 55 roku życia, oraz mężczyźni w wieku 25 do 59 roku życia. Według danych statystycznych GUS współczynnik feminizacji w 2015 roku wyniósł 103, a maskulinizacji 97¹⁴. Niski przyrost naturalny na terenie gminy Siedliszcze przyczynił się do postępującego procesu starzenia się mieszkańców. Przyczyną spadku narodzin jest po pierwsze duży stopień bezrobocia oraz słaby poziom świadczeń socjalnych, a po drugie migracje zarobkowe, które negatywnie wpływają na rodziny. Niż demograficzny niesie za sobą niekorzystne dla społeczeństwa konsekwencje w sferze ekonomicznej i społecznej, co obecnie i w przyszłości stanowi istotne wyzwanie bezpieczeństwa społecznego dla gminy Siedliszcze.

Uwarunkowania bezpieczeństwa społecznego w gminie Siedliszcze

Zagrożenia społeczne mają ogromny wpływ na jakość i standard życia społecznego oraz rozwój ekonomiczny państwa. Do najczęściej występujących zagrożeń na terenie gminy należy zaliczyć:

- bezrobocie,
- ubóstwo i bezdomność,
- emigrację,
- starzenie się społeczeństwa,
- przestępczość,
- wykluczenie społeczne, a także
- uzależnienia.

Od rozwoju gminy Siedliszcze zarówno w sferze rolnej, jak i poza rolnej zależą w dużym stopniu źródła utrzymania mieszkańców. Obecnie konkurencyjność lokalnej gospodarki jest bardzo ograniczona, czego przejawem są niskie dochody mieszkańców oraz duży poziom bezrobocia, w tym ukrytego w rozdrobnionych i mało dochodowych gospodarstwach rolnych. Brak możliwości zatrudnienia powoduje, że duży odsetek osób utrzymuje się ze źródeł niezarobkowych oraz jest zmuszonych korzystać z różnych form pomocy społecznej. Niskie dochody lub brak stałych źródeł utrzymania wpływa negatywnie na ogólne warunki życia mieszkańców, a także prowadzi do licznych zjawisk patologii i wykluczenia społecznego. Na niską konkurencyjność gminy wpływa przede wszystkim niski stopień uprzemysłowienia, dominująca pozycja mało efektywnego rolnictwa, słabo rozwinięta przedsiębiorczość oraz brak przedsiębiorstw o ugruntowanej pozycji rynkowej, wokół których mogłyby rozwijać się rynek usług kooperacyjnych. Ograniczeniem jest słaby stan wyposażenia gminy w podstawową infrastrukturę techniczną, szczególnie w sektorze transportu publicznego. Dodatkowo wielu

¹⁴ Główny Urząd Statystyczny...

mieszkańców, ze względu na znaczne odległości od miejscowości oferujących prace przy jednoczesnym braku transportu publicznego nie jest w stanie podjąć pracy. Takie sytuacje doprowadzają do wzrostu bezrobocia i pogorszenia sytuacji ekonomicznej mieszkańców.

Innym czynnikiem ograniczającym konkurencyjność gminy i jej gospodarki jest ciągle niska jakość kapitału ludzkiego i społecznego. Charakterystyczną sytuacją w gminie Siedliszcze jest niski poziom wykształcenia mieszkańców. Potwierdzają to statystyki, według których mieszkańcy którzy posiadają wykształcenie: podstawowe stanowią grupę 33,7% (w tym nieukończone 3,3%, ukończone 30,7%); gimnazjalne 6,7%, zasadnicze zawodowe 23,8%, średnie ogólnokształcące 8,8 %, średnie zawodowe 16%, oraz wykształcenie wyższe 9,2%¹⁵. Przekłada się to również na brak wiedzy i kluczowych kwalifikacji, powoduje, że duży odsetek mieszkańców ma niewielkie szanse na znalezienie zatrudnienia lub założenia własnej działalności gospodarczej. Prowadzi to do ogólnej apatii i niewiary we własne możliwości. Przejawem tego jest niska aktywność gospodarcza mieszkańców oraz niechęć do samoorganizowania się i działania na rzecz innych.

Rodzaj oraz ilość zagrożeń społecznych występujących w danej społeczności nie jest jednorodny i stały w czasie. Zagrożenia te nasilają się w pewnych okresach, np. w czasie zimy, gdy nie ma możliwości podjęcia dorywczej pracy, wzrasta liczba osób, które korzystają z zasiłków dla bezrobotnych oraz różnego rodzaju zapomóg. Cechą charakterystyczną zagrożeń bezpieczeństwa społecznego jest ich współzależność i współwystępowanie. Oznacza to współwystępowanie więcej niż jednego czynnika generującego zagrożenie bezpieczeństwa społecznego np. alkoholizm często przekłada się na wzrost przestępczości pospolitej. W tym kontekście zasadne jest aby szczegółowa analiza zagrożeń społecznych powinna być brana pod uwagę, przy kreowaniu polityki państwa w obszarze bezpieczeństwa społecznego¹⁶. Tym samym państwo będzie mogło wypełnić postulat zapewnienia bezpieczeństwa społecznego oraz szerzej bezpieczeństwa państwa.

Przeprowadzona analiza jednoznacznie wskazuje, że w gminie Siedliszcze to bezrobocie jest kluczowym zagrożeniem bezpieczeństwa społecznego

Bezrobocie jest zagrożeniem ekonomiczno-społecznym, ponieważ poważnie zakłóca porządek społeczny. Uderza bezpośrednio w osoby nim dotknięte i ich rodziny, pozbawiając je możliwości zarobkowych. Gdy staje się stanem długotrwałym, spycha osoby bezrobotne na margines życia, oraz staje się czynnikiem rozchwiania więzi społecznej. Utrudniony start życiowy młodzieży przyczynia się do jej zwiększonej agresji. Pojawiają się tendencje do przestępczości, rozwija się przestępczość zorganizowana.

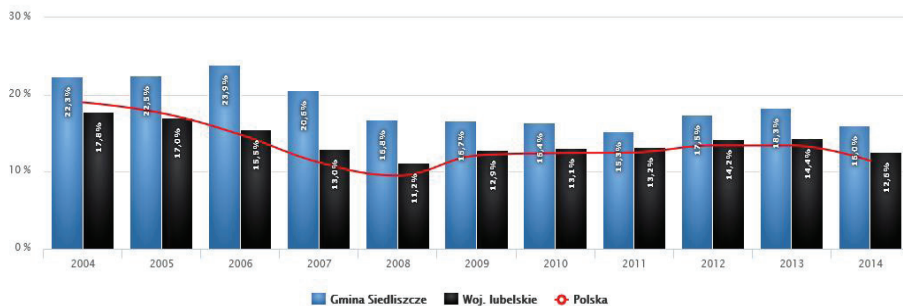
¹⁵ *Gmina Siedliszcze...*

¹⁶ A. Skrabacz, *Uwarunkowania tworzenia bezpieczeństwa społecznego w XXI wieku* [w:] *Bezpieczeństwo społeczne. Pojęcia...* s. 57.

W gminie Siedliszcze na 1000 mieszkańców pracuje 50 osób. Kobiety stanowią ogółem 51,4% pracujących, a mężczyźni 48,6%. Bezrobocie w gminie Siedliszcze wynosiło w 2015 roku 14,6% (19,4% wśród kobiet i 10,7% wśród mężczyzn)¹⁷. Problem bezrobocia wynika z faktu braku nowych miejsc pracy, a także braku inwestycji dających nowe miejsca pracy. Bezrobocie stało się dużym problemem dla osób poszukujących pracy, głównie dla ludzi młodych i osób po pięćdziesiątym roku życia. Osoby długotrwale bezrobotne utrzymują się z socjalnych źródeł dochodów w postaci zasiłków okresowych.

Na terenie gminy Siedliszcze jednym z podstawowych źródeł utrzymania dla osób pozostających bez stałej pracy jest nielegalny handel przygraniczny. Bardzo wielu mieszkańców analizowanej gminy imigruje w poszukiwaniu pracy i lepszych warunków życia. Ze względu na wspomniany powyżej brak legalnych miejsc pracy, mieszkańcy podejmują zatrudnienie nielegalne zazwyczaj w budownictwie, a praca ma charakter sezonowy. Szacunkową stopę bezrobocia przedstawia wykres 3.

Wykres 3. Szacunkowa stopa bezrobocia rejestrowanego w gminie Siedliszcze w latach 2004–2014



Źródło: Główny Urząd Statystyczny <http://stat.gov.pl> (data dostępu: 08.05.2017).

Wśród aktywnych zawodowo mieszkańców gminy Siedliszcze 264 osób wyjeżdża do pracy do innych gmin, a 75 pracujących przyjeżdża do pracy spoza gminy – tak więc saldo przyjazdów i wyjazdów do pracy jest ujemne na poziomie 189. Aktywnych zawodowo jest 73,6% mieszkańców gminy Siedliszcze pracujących w sektorze rolniczym (rolnictwo, leśnictwo, łowiectwo i rybactwo), 5,8% w przemyśle i budownictwie, a 8,9% w sektorze usługowym (handel, naprawa pojazdów, transport, zakwaterowanie i gastronomia, informacja i komunikacja) oraz 8,9%¹⁸

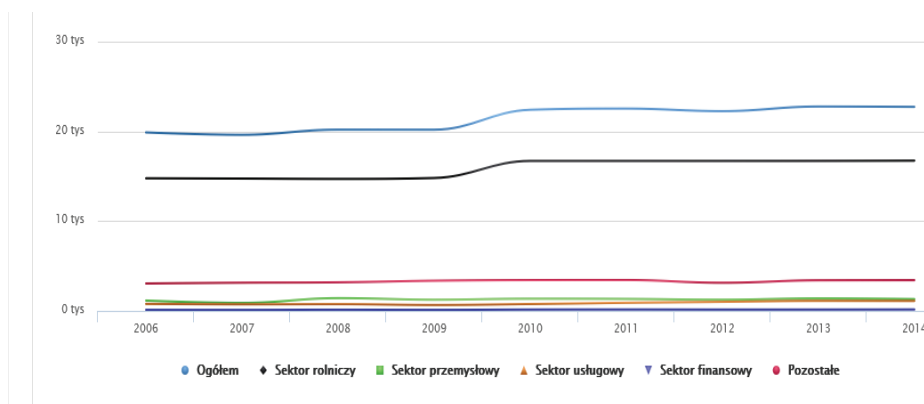
¹⁷ Gmina Siedliszcze..., (data dostępu: 08.05.2017).

¹⁸ Ibidem.

pracuje w sektorze finansowym (działalność finansowa i ubezpieczeniowa, obsługa rynku nieruchomości).

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto w gminie Siedliszcze wynosi 3 252 zł, co odpowiada 68.70%¹⁹ przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia brutto w Polsce.

Wykres 4. Liczba pracujących według sektorów ekonomicznych w gminie Siedliszcze w latach 2006–2014



Źródło: Główny Urząd Statystyczny <http://stat.gov.pl> (data dostępu: 08.05.2017).

Wyniki badań przeprowadzone w latach 2006–2014, dotyczące liczby pracujących według sektorów ekonomicznych w gminie Siedliszcze wskazują wzrost osób bezrobotnych.

Największą grupę osób bezrobotnych stanowią osoby młode do 25 roku życia. Oznacza to, że duża część osób bezrobotnych w gminie Siedliszcze jest w wieku najwyższej aktywności zawodowej. Doświadczenie zawodowe zmniejsza ryzyko utraty pracy, a na lokalnym rynku pracy utrzymuje się tendencja poszukiwania zatrudnienia przez pracodawców osób ze znacznym doświadczeniem zawodowym²⁰.

Przeprowadzona powyżej analiza powoduje polaryzację społeczną, rozumianą jako widoczne zróżnicowanie pod względem dochodowym i majątkowym mieszkańców danego obszaru, a to z kolei przekłada się na dysproporcje w poziomie życia mieszkańców badanej społeczności. Następstwem tego jest marginalizacja mieszkańców oraz w perspektywie godzi w utrzymanie więzi społecznych. Wskazane zjawisko dotyczy mieszkańców gminy Siedliszcze, wśród których można wyróżnić trzy grupy: osoby pracujące w administracji publicznej, renciści i emeryci oraz osoby korzystające z opieki społecznej.

¹⁹ Główny Urząd Statystyczny <http://stat.gov.pl> (data dostępu: 08.05.2017).

²⁰ *Strategia rozwiązywania problemów...*, s. 19.

W gminie Siedliszcze bezrobocie warunkuje kolejne zagrożenie jak endemiczna bieda. Zasięg ubóstwa jest zróżnicowany, w zależności od przeważającego źródła utrzymania. Zagrożenie ubóstwem związane jest ze strukturą gospodarczą i społeczną regionu. W najtrudniejszej sytuacji znajdują się rodziny, które utrzymują się głównie ze świadczeń społecznych, np.: z zapomogi.

Pauperyzacji sprzyja również wykonywanie niskopłatnej pracy. Dotyczy to przede wszystkim osób o niskim poziomie wykształcenia, które pracują na stanowiskach robotniczych. Niskie wykształcenie stało się trwałym korelatem ubóstwa²¹. Należy pamiętać, że wśród rodzin dotkniętych ubóstwem znajdują się również dzieci, które mają mniejsze szanse na zdobycie lepszego wykształcenia oraz pracy.

Kolejnym zagrożeniem społecznym jest bezdomność, która według Cz. Cekiera jest końcowym etapem licznych niepowodzeń, stresów, kryzysów, konfliktów i skrajnego ubóstwa²². Bezdomność najczęściej wymuszona jest trudną sytuacją ekonomiczną społeczeństwa, jest zjawiskiem ogromnie niepokojącym i wiążącym się z szeregiem negatywnych następstw. Świadczy jednocześnie o słabości instytucji socjalnych państwa i społeczeństwa. Głównymi przyczynami bezdomności są:

- rosnące bezrobocie,
- utrata dochodów,
- brak mieszkań komunalnych,
- wzrost cen mieszkań czynszowych,
- eksmisja,
- rozpad rodziny,
- brak miejsc w szpitalach i zakładach opiekuńczych dla osób starszych i z zaburzeniami psychicznymi,
- przemoc w rodzinie²³.

Bezdomność jest szczególnie trudnym problemem społecznym, ponieważ osoby bezdomne często nie chcą pomocy instytucjonalnej. Wymogi stawiane przez schroniska czy noclegownie, dotyczą przede wszystkim całkowitego zakazu spożywania i bycia pod wpływem alkoholu. Komplikuje to sytuację bezdomnych, ponieważ w większości są to osoby uzależnione i nie chcą zaakceptować reguł obowiązujących w tych placówkach²⁴.

Niska dochodowość rolnictwa na terenie gminy Siedliszcze, niedostateczny stan wyposażenia w infrastrukturę społeczną i techniczną obszarów wiejskich, słaba dostępność komunikacyjna oraz niski poziom urbanizacji przyczyniły się do pogłębienia procesu migracyjnego mieszkańców.

²¹ A. Skrabacz, *Bezpieczeństwo społeczne...*, s. 65.

²² Cz. Cekiera, *Bezdomność*, [w:] *Zwalczanie patologii społecznych w systemie penitencjarnym Polski i USA*, K. Pierzchała, Cz. Cekiera (red.), Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2008, s. 52.

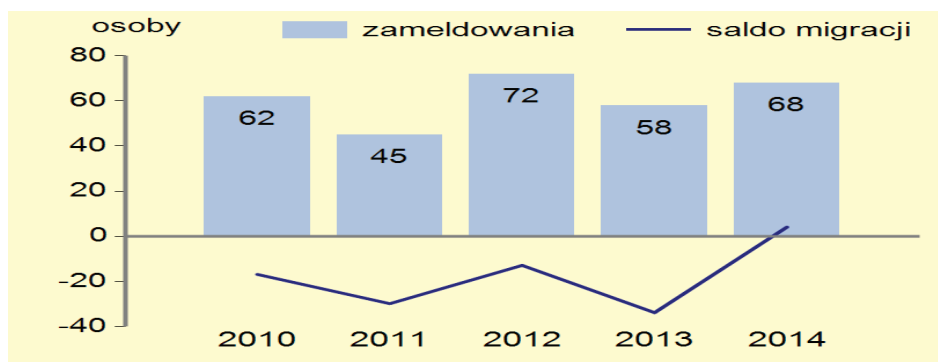
²³ M. Kozina, *Mrozy-wyzwanie dla bezdomnych*, „Przegląd Obrony Cywilnej” 2010, nr 2, s. 26–29.

²⁴ A. Skrabacz, *Bezpieczeństwo społeczne...*, s. 136.

Narastająca emigracja ludzi młodych za granicę oraz szeroki dostęp do europejskiego rynku pracy, połączony z brakiem realnych możliwości zatrudnienia w miejscu zamieszkania, powoduje, że coraz więcej młodych ludzi decyduje się na szukanie pracy poza granicami państwa. Proces ten negatywnie wpływa na rynek pracy oraz sytuację gospodarczą w regionie. Może to prowadzić do wyludnienia się obszarów wiejskich i zachwiania funkcjonowania podstawowych struktur społeczno-kulturowych w gminie. Liczne emigracje zarobkowe doprowadzają do rozbicia rodzin, rozwodów oraz rosnącą liczbę kobiet wychowujących samotnie dzieci. Dodatkowo emigracje, przyczyniają się częściowo do pogłębiania się problemu starzenia się społeczeństwa w gminie Siedliszcze.

Migracje mieszkańców przedstawia wykres nr 5.

Wykres 5. Migracje mieszkańców z gminy Siedliszcze na pobyt stały

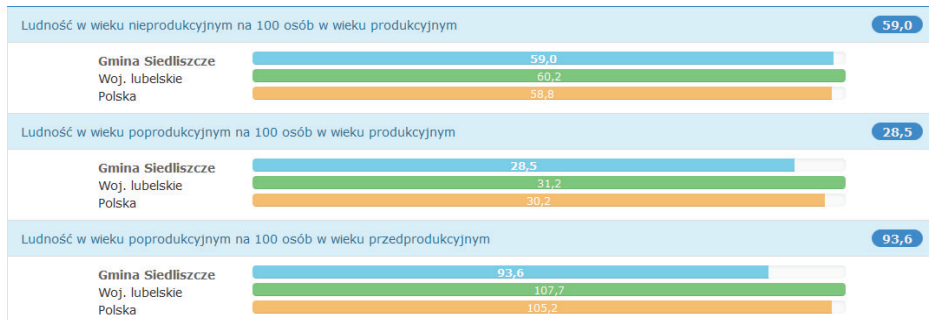


Źródło: Główny Urząd Statystyczny <http://stat.gov.pl> (data dostępu: 08.05.2017).

Według przeprowadzonych badań najwięcej mieszkańców gminy Siedliszcze emigruje w celach zarobkowych do innych części państwa.

Migracja młodych ludzi w poszukiwaniu pracy, w połączeniu z istniejącym niżem demograficznym powoduje efekt starzenia się społeczeństwa oraz pauperyzację intelektualną społeczności gminy Siedliszcze.

Narastający problem obciążenia demograficznego ilustruje wykres 6.

Wykres 6. Wskaźniki obciążenia demograficznego

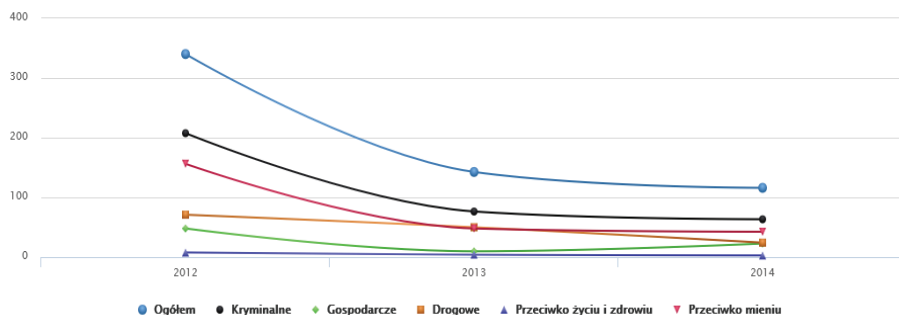
Źródło: Główny Urząd Statystyczny <http://stat.gov.pl> (data dostępu: 09.05.2017).

Wobec utrzymującego się od kilku lat ujemnego przyrostu naturalnego, starzenia się społeczeństwa problem ten nabiera szczególnego znaczenia dla przyszłości i rozwoju społecznego gminy.

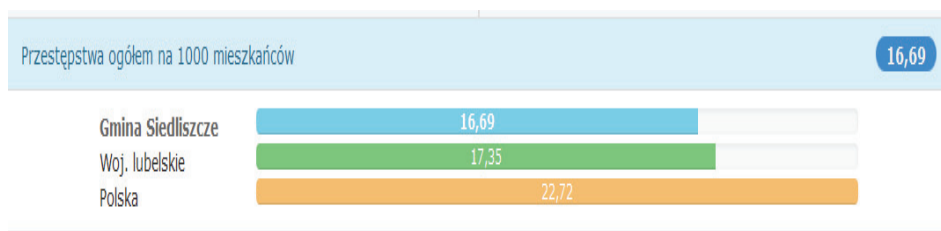
Przestępczość jest jednym z głównych problemów społecznych na terenie gminy Siedliszcze, ponieważ odbiera poczucie bezpieczeństwa mieszkańcom oraz staje się głównym ograniczeniem aktywności społecznej. Szkodliwy wpływ przestępczości na jakość życia mieszkańców sprawił, że eliminowanie przytoczonego problemu stało się nadrzędnym celem organów ścigania.

Na terenie gminy Siedliszcze w 2014 roku wykryto przestępstwa o charakterze kryminalnym 63 osoby, o charakterze gospodarczym 23 osoby, drogowe 24 osoby, przeciwko życiu i zdrowiu 3 osoby oraz przeciwko mieniu 42 osoby²⁵. Najczęściej przestępstwa są popełniane przez młodocianych, którzy pokazują swoją brawurę i chęć szybkiego zarobku między innymi: napady na sklepy, okradanie starszych osób i wyłudzenie pieniędzy.

²⁵ Główny Urząd Statystyczny..., (data dostępu: 09.05.2017).

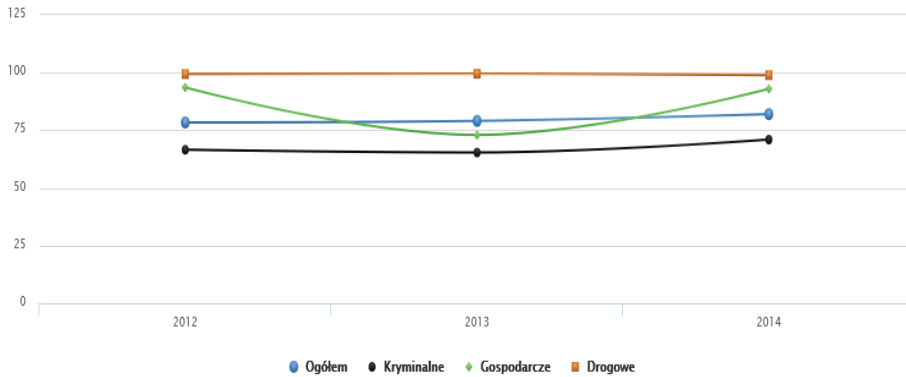
Wykres 7. Przestępstwa stwierdzone (oszacowanie) w gminie Siedliszcze w latach 2012–2014

Źródło: Główny Urząd Statystyczny <http://stat.gov.pl> (data dostępu: 09.05.2017).

Wykres 8. Przestępczość w 2014 roku

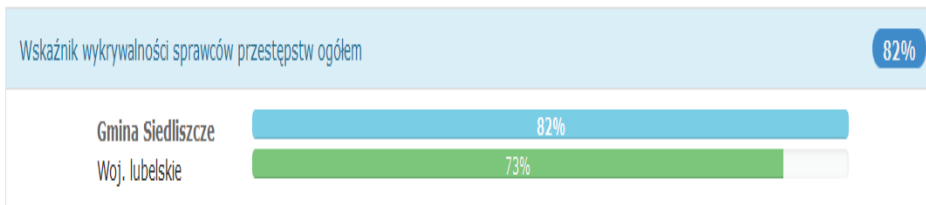
Źródło: Główny Urząd Statystyczny <http://stat.gov.pl> (data dostępu: 09.05.2017).

Wskaźnik przestępczości w gminie Siedliszcze w 2014 roku wyniósł 16,69 na 1000 mieszkańców, jest porównywalny do województwa lubelskiego.

Wykres 9. Wskaźniki wykrywalności sprawców przestępstw w gminie Siedliszcze w latach 2012–2014

Źródło: Główny Urząd Statystyczny <http://stat.gov.pl> (data dostępu: 09.05.2017).

Wskaźnik wykrywalności sprawców przestępstw w gminie Siedliszcze w 2014 roku wyniósł ogółem 82%, przestępstwa kryminalne 71%, gospodarcze 93% oraz drogowe 98,9%²⁶.

Wykres 10. Wskaźnik wykrywalności sprawców przestępstw ogółem

Źródło: Główny Urząd Statystyczny <http://stat.gov.pl> (data dostępu: 09.05.2017).

Z danych GUS wynika, że wykrywalność sprawców przestępstw jest wysoka, zasługą tego są częste patrole i interwencje policji. W województwie lubelskim występuje najniższy wskaźnik zagrożenia przestępczością. Działania policyjne głównie koncentrują się na ujawnianiu i zwalczaniu przestępczości akcyzowej oraz monitorowaniu ruchu drogowego.

²⁶ Główny Urząd Statystyczny..., (data dostępu: 09.05.2017).

Wykluczenie społeczne to zjawisko wielowymiarowe, cechujące się nieuczestnictwem w życiu społecznym przejawiające się w ograniczonym dostępie do zasobów materialnych i niematerialnych. Bez względu na rodzaj czy stopień wykluczenia osoby i grupy nim dotknięte znajdują się w niekorzystnym położeniu, powodującym niemożność zaspokojenia potrzeb życiowych²⁷.

Jest to zjawisko towarzyszące rozwojowi gospodarczemu i zmianom cywilizacyjnym. W związku z narastającymi zmianami na rynku pracy i konkurencyjnością wiele osób, z różnych przyczyn wycofuje się, izoluje od społeczności. Stan ten wywołuje trudności w zaspakajaniu podstawowych potrzeb psychofizycznych. Osoby, które są narażone na wykluczenie społeczne to przeważnie osoby długotrwale bezrobotne, często osoby młode wykształcone, ale bez doświadczenia, kobiety, osoby po pięćdziesiątym roku życia.

Na terenie gminy Siedliszcze jest bardzo duża część osób z grupy wysokiego ryzyka socjalnego czyli osób uzależnionych od alkoholu, leków, osoby ubogie, bezdomni oraz osoby chore psychicznie. Do grup narażonych na wykluczenie społeczne należy zaliczyć młodzież i dzieci pochodzące z rodzin niewydolnych opiekuńczo-wychowawczo i z domów dziecka. Wykluczenie jest wynikiem niezaradności życiowej, niesprawności rodziny. Wiele osób nie jest w stanie sprostać oczekiwaniom rodziny, załamują się, często sięgają po alkohol, po to by uciec od codzienności, podejmując szereg ryzykownych zachowań niszczących samego siebie i otoczenie. Wykluczeniu towarzyszy szereg zranień, niepowodzeń i słabości zlokalizowanych w różnych obszarach życia. Wymusza ono szereg zmian w stylu życia, powoduje wzrost poczucia beznadziei oraz negatywnie wpływa na podejmowane decyzje. Wykluczenie często prowadzi do rezygnacji z podstawowych dóbr. Brak możliwości realizacji podstawowych potrzeb często powoduje spadek poziomu życia i zaniedbania w sprawach wychowawczych i opiekuńczych.

Wykluczenie społeczne dotyczy wielu płaszczyzn życia społecznego, jednak częstym powodem tego zjawiska jest podłoże w środowisku rodzinnym.

Przyczyn wykluczenia dopatruje się najczęściej w braku pracy, ubóstwie, trudnościach komunikacyjnych, niepełnosprawności, nałogach oraz zaburzeniach psychicznych.

Uzależnienie od alkoholu jest powszechnym zjawiskiem, które występuje wśród mieszkańców gminy Siedliszcze.

Alkoholizm uniemożliwia człowiekowi powstrzymanie się od spożycia alkoholu, które wówczas wykracza poza ramy przyjętego społecznie sposobu picia. Na uzależnienie od alkoholu najczęściej ma wpływ dziedziczność, a także presja środowiska społecznego. Alkoholikami są „osoby nadmiernie pijące, u których zależność od alkoholu osiągnęła taki stopień, że wykazują wyraźne zaburzenia

²⁷ J. Nowak, *Potencjalne i realne ograniczenia procesu wykluczenia społecznego*, [w:] *Meandry wykluczenia społecznego*, J. Nowak (red.), Wydawnictwo Wyższej Szkoły Pedagogicznej, Warszawa 2008, s. 7–9.

psychiczne bądź zachowują się w sposób przynoszący szkodę ich zdrowiu fizycznemu i psychicznemu, ich stosunkom z osobami drugimi, ich sytuacji społecznej i ekonomicznej²⁸. Na terenie gminy Siedliszcze zatrważający jest widok osób sięgających po alkohol, z roku na rok obniża się wiek osób spożywających go. Nastolatki sięgają po niego, aby zmanifestować swoją niezależność lub wyrazić bunt wobec dorosłych. Są także mało odporni na presję rówieśników i zdolni do robienia bardzo ryzykownych rzeczy tylko po to, aby zaimponować kolegom. Wynika to z braku alternatyw w spędzaniu wolnego czasu i często picie alkoholu jest sposobem na „bycie w towarzystwie”. Coraz częściej po alkohol sięgają kobiety, co prawda piją niewielkie ilości po pracy „dla rozluźnienia”, aby nie zaburzyć funkcjonowania w zawodzie, ale poprzez niewielkie ilości uzależniają się.

Szczególnie ważnym problemem jest nadużywanie alkoholu w rodzinie. Jeżeli ktoś z członków rodziny pije w sposób chorobliwy, to cała rodzina cierpi i ponosi negatywne konsekwencje z tego powodu. Życie rodzinne może być poważnie zaburzone przez alkohol także wtedy, gdy ktoś z członków rodziny jest dopiero na drodze do uzależnienia – upija się okresowo, ale nie występują u niego jeszcze w pełni objawy choroby. Dzieci, które wychowują się w rodzinach, w których nadużywa się napojów alkoholowych żyją z poczuciem zagrożenia, cierpią i uczą się błędnych wzorców postępowania. Doświadczają ból, zagubienie, bo nigdy nie są pewni bezpieczeństwa w gronie najbliższych.

Życie dziecka w rodzinie dysfunkcyjnej, jak pisze J. Brągiel²⁹ jest dla niego krzywdą, gdyż rodzice zwykle nie dbają o zaspokojenie jego potrzeb, a sposób jego traktowania przez rodziców jest źródłem jego cierpień i często prowadzi do deformacji jego rozwoju, negatywnych skutków emocjonalnych oraz zamierzonych osiągnięć edukacyjnych i osobistych aspiracji.

Częste picie alkoholu powoduje zazwyczaj rozbięcie rodziny, rozluźnienie więzów społecznych i zawodowych, zmniejszenie dyscypliny pracy i obniżenie jej jakości. Jest jednym z głównych czynników rozwoju przestępczości. Znaczna część wypadków komunikacyjnych i zawodowych związana jest z nadużywaniem alkoholu. W zdecydowanej większości przypadków, bez fachowej pomocy, osoba uzależniona nie potrafi samodzielnie wyjść z nałogu.

Poprzez nadużywanie alkoholu często dochodzi do przemocy fizycznej w rodzinie oraz psychiczne znęcanie się nad członkami rodziny, które jest skutkiem różnych patologicznych zjawisk. Osoba w stanie upojenia nie jest świadoma tego co mówi, co robi, często traci kontrolę nad swym zachowaniem.

²⁸ U. Świętochowska, *Patologie cywilizacji współczesnej*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 1998, s. 110–111.

²⁹ J. Brągiel, *Zrozumieć dziecko skrzywdzone*, UO, Opole 1996, s. 41–42.

Zakończenie

Najpoważniejszym problemem zagrożenia bezpieczeństwa społecznego na terenie gminy jest bezrobocie, które niesie ze sobą daleko idące skutki i problemy społeczne i jest ich bezpośrednim powodem lub przyczyną ich pogłębiania. Bezrobocie ma znaczący wpływ na panującą atmosferę i relacje w rodzinie. Rodzina jest podstawową komórką społeczną, w niezwykle istotny sposób wpływa na kształt całego społeczeństwa, wywierając na niego niebagatelny wpływ. Wiąże się on z procesem socjalizacji, w czasie którego przekazywane są kolejnym pokoleniom wartości, normy społeczne a także wzory zachowań i dyspozycje w odgrywaniu ról społecznych.

Niezwykle ważne dla osób zagrożonych społecznie jest indywidualne podejście do każdego przypadku zapewniając właściwe rozlokowanie pomocy. W wielu przypadkach niezbędne jest służyć wsparciem w podstawowych sytuacjach życiowych, pomoc prawna, terapeutyczna, psychologiczna, edukacyjna oraz materialna i pieniężna. Aby rozwiązać problem musimy najpierw poznać jego przyczynę, ponieważ zaburzenie jednej funkcji może przełożyć się na pozostałe. Kolejnym problemem jest niski poziom rozwoju przedsiębiorczości, który negatywnie wpływa na poziom zatrudnienia w sektorze pozarolniczym i w konsekwencji prowadzi do coraz większego uzależnienia mieszkańców od sfery socjalnej.

Aby zapobiec szerszym się zagrożeniom na terenie gminy Siedliszcze potrzebne jest utworzenie nowych, sprawnych instytucji gwarantujących miejsca pracy oraz bezpieczeństwo ekonomiczne i społeczne. Również ważne jest ulokowanie środków finansowych na mieszkania socjalne, co pozwoliłoby na zabezpieczenie potrzeb osób wymagających wsparcia i schronienia.

Wyzwaniom wynikającym z rozpoznanych zagrożeń trzeba zapobiegać podejmując działania mające na celu poprawę bezpieczeństwa socjalnego i społecznego mieszkańców oraz zmierzając do kształtowania odpowiednich warunków pracy i bytu.

Bibliografia

Dokumenty i materiały

- Strategia bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, MON, Warszawa 2007.
- Strategia rozwiązywania problemów społecznych gminy Siedliszcze na lata 2014–2020*, Załącznik do Uchwały Rady Gminy Siedliszcze nr XLI/274/14 z dnia 12 listopada 2014 r.

Opracowania naukowe

Bezpieczeństwo wewnętrzne RP w ujęciu systemowym i zadań administracji publicznej, B. Wiśniewski, S. Zalewski (red.), Wyższa Szkoła Administracji, Bielsko-Biała 2006.

Brągiel J., *Zrozumieć dziecko skrzywdzone*, UO, Opole 1996.

Brzeziński M., *Rodzaje bezpieczeństwa państwa*, [w:] *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa. Wybrane zagadnienia*, S. Sulowski, M. Brzeziński (red.), Dom Wydawniczy ELIPSA, Warszawa 2009.

Cekiera Cz., *Bezdomność*, [w:] *Zwalczanie patologii społecznych w systemie penitencjarnym Polski i USA*, K. Pierzchała, Cz. Cekiera (red.), Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2008.

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

Kozina M., *Mrozy – wyzwanie dla bezdomnych*, „Przegląd Obrony Cywilnej” 2010, nr 2.

Loranty K., *Bezpieczeństwo społeczne państwa demokratycznego*, „Zeszyty Naukowe AON” 2007, nr 1.

Nowak J., *Potencjalne i realne ograniczenia procesu wykluczenia społecznego*, [w:] *Meandry wykluczenia społecznego*, J. Nowak (red.), Wyższa Szkoła Pedagogiczna, Warszawa 2008.

Pokruszyński W., *Bezpieczeństwo społeczne – kategoria bezpieczeństwa narodowego RP*, [w:] *Bezpieczeństwo społeczne. Pojęcia. Uwarunkowania. Wyzwania*, A. Skrabacz, S. Sulowski (red.), Dom Wydawniczy ELIPSA, Warszawa 2012.

Skrabacz A., *Bezpieczeństwo społeczne, Podstawy teoretyczne i praktyczne*, Dom Wydawniczy ELIPSA, Warszawa 2012.

Skrabacz A., *Uwarunkowania tworzenia bezpieczeństwa społecznego w XXI wieku*, [w:] *Bezpieczeństwo społeczne. Pojęcia. Uwarunkowania. Wyzwania*, A. Skrabacz, S. Sulowski (red.), Dom Wydawniczy ELIPSA, Warszawa 2012.

Świętochowska U., *Patologie cywilizacji współczesnej*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 1998.

Źródła internetowe

Główny Urząd Statystyczny <http://stat.gov.pl> (data dostępu: 29.04.2017).

Gmina Siedliszcze http://www.polskawliczbach.pl/gmina_Siedliszcze (data dostępu: 30.04.2017).

dr Łukasz Wojciechowski

Wydział Administracji i Ekonomii
Wyższa Szkoła Ekonomii i Innowacji w Lublinie

Kryminologiczne aspekty wybranych form przestępczości gospodarczej

Criminal aspects of selected forms of economic crime

Streszczenie

Celem opracowania jest analiza kryminologicznych aspektów wybranych form przestępczości gospodarczej. Autor poddaje weryfikacji hipotezę badawczą, iż aspekty kryminologiczne stanowią istotną składową badań nad wybranymi formami przestępczości gospodarczej. Analizie poddane zostały teoretyczne aspekty kryminologii, istota i mechanizmy przestępczości gospodarczej oraz wybrane rodzaje przestępstw gospodarczych w ujęciu kryminologicznym. Opracowanie stanowi głos w dyskusji nad rolą kryminologii jako nauki o przestępczości.

Summary

The aim of the paper is to analyse the criminal aspects of selected forms of the economic crime. The author verifies the research hypothesis that criminological aspects are an essential component of research into selected forms of economic crime. The author verifies the research hypothesis that criminological aspects are an essential component of research into selected forms of economic crime. The analysis includes the theoretical aspects of criminology, the idea and the mechanisms of economic crime, and the selected types of economic crime in terms of criminology. The paper is a voice in the discussion of the role of the criminology as a science of crime.

Słowa kluczowe: kryminologia, przestępczość gospodarcza, zwalczanie przestępczości.

Keywords: criminology, economic crime, combating crime.

Wprowadzenie

Znalezienie, usystematyzowanie i przewidywanie przyczyn oraz mechanizmów występowania przestępczości to bez wątpienia wyzwanie dla przedstawicieli różnych dyscyplin nauki. Warto zwrócić uwagę, iż systematycznie coraz większe znaczenie zyskuje zapobieganie przestępczości gospodarczej. Wynika to z wielu czynników, a wśród najważniejszych wskazać można świadomość władz dotyczącą implikowania strat dla budżetów państw oraz korelujące z tym czynnikiem oczekiwania obywateli odnośnie rozbudowanej polityki socjalnej przy jednoczesnej redukcji danin. Warunkiem *sine qua non* dla spełnienia oczekiwań elektoratu jest w tym przypadku skuteczne ściąganie już istniejących podatków. Priorytetowe znaczenie w rozwoju przestępczości gospodarczej ma rozwój nowych technologii, które ułatwiają i przyspieszają wiele czynności z punktu widzenia uczciwych obywateli, jednocześnie dając potencjalnym przestępcom szerokie spektrum możliwości innowacyjnego działania. Istotne są także procesy legislacyjne w poszczególnych państwach oraz te o wymiarze międzynarodowym. Jednak nie jest możliwe rzetelne zbadanie istoty przestępczości gospodarczej bez kompleksowej analizy osoby sprawcy przestępstwa, przyczyn i mechanizmów jego działania, jak również warunków społecznych, w których do przestępstwa doszło.

Celem opracowania jest analiza kryminologicznych aspektów wybranych form przestępczości gospodarczej. Istnieje wiele monografii i artykułów naukowych dotyczących kryminologii *sensu largo*, jak również m.in. pojęcia i przedmiotu badań tej nauki, zadań oraz korelacji z prawem karnym i innymi naukami. Celem autora nie jest jednak konkurowanie ze zmaterializowanymi efektami wyników dotychczasowych badań lecz pogłębienie wybranych aspektów kryminologii, stanowiące kolejny głos w dyskusji. W niniejszym opracowaniu weryfikacji została poddana hipoteza badawcza, iż aspekty kryminologiczne stanowią istotną składową badań nad wybranymi formami przestępczości gospodarczej. Do przeprowadzenia analizy autor posłużył się metodą instytucjonalno-prawną (analiza aktów normatywnych), metodą komparatystyczną (porównanie zmiennych związanych z wybranymi formami przestępczości gospodarczej) oraz metodą decyzyjną (była niezbędna w szczególności do analizy procesów decyzyjnych jakie zachodzą u osób sprawców przestępstw gospodarczych).

Teoretyczne aspekty kryminologii

Brunon Hołyst definiuje kryminologię jako „naukę o przestępstwie i przestępcy, o objawach i przyczynach przestępczości i innych związanych z nią zjawiskach patologii społecznej oraz o ich zapobieganiu, a także o funkcjonowaniu systemów sprawiedliwości karnej”¹. Warto zwrócić uwagę, iż jest to definicja o szero-

¹ B. Hołyst, *Kryminologia*, Wydawnictwo LexisNexis, Warszawa 2010, s. 50.

kim zakresie, która wskazuje na postulat włączenia do badań kryminologicznych również obszernej tematyki systemów sprawiedliwości karnej. Trudno jednak polemizować z autorem definicji, z uwagi na dużą liczbę opracowań traktujących o przestępczości powrotnej i jej korelacji z przedmiotowym systemem². Zgodnie z opisaną jeszcze w latach 70-tych XX wieku przez Danutą Pleńską istotą kryminologicznego ujęcia recydywy, nawiązuje ono do powrotu faktycznego oraz „do rzeczywistego powtarzania przez sprawcę zachowań zakazanych, jeżeli może to charakteryzować osobowość i jeśli mogą stąd wynikać jakieś postulaty co do środków (reedukacyjnych, eliminacyjnych, leczniczych), którym należałoby poddać sprawcę”³.

Małgorzata Kuć również podkreśla, iż kryminologia jest nauką o przestępstwie. Autorka kładzie jednak nacisk na inny wymiar kryminologii wskazując, iż „z punktu widzenia problematyki badawczej realizowanej w ramach tej nauki, kryminologia jest nauką społeczną”⁴. Badaczka proponuje również katalog obszarów będących przedmiotem badań kryminologii, zaliczając do niego: przestępcę, przestępstwo, przestępczość, inne zjawiska z zakresu patologii społecznych (np. prostytutkę, alkoholizm, narkomanię, samobójstwo), ofiarę przestępstwa oraz przeciwdziałanie przestępczości i innym zjawiskom patologii społecznej. Koncentracja na patologiach społecznych nie jest oczywiście błędem, wskazuje natomiast na konsekwentne tworzenie przez wielu badaczy obszarów szczegółowych kryminologii w ujęciu sektorowym. Niektóre analizy naukowe dotyczą bardzo szczegółowych i wyspecjalizowanych obszarów. Przykładem może być badanie możliwości identyfikacji pojazdów na podstawie części znalezionych na nielegalnych wysypiskach śmieci⁵.

Wielu badaczy podkreśla wagę i rangę kryminologii jako nauki stosowanej. W tym kontekście na szczególną uwagę zasługuje pogląd Jerzego W. Wójcika, który definiuje kryminologię stosowaną jako „interdyscyplinarny zakres wiedzy teoretycznej, będącej podstawą do praktycznych przedsięwzięć w zapobieganiu i ograniczaniu przestępczości oraz patologii społecznej w formie humanistycznych programów i metod wychowawczych, a także resocjalizacyjnych”⁶. Nie ulega wątpliwości, iż badania teoretyczne nad szerokim spektrum zagadnień w obrębie

² Por. J. Zygmunt, *Prawne modele zwalczania powrotności do przestępstwa w polskim prawie karnym*, „Czasopismo prawa karnego i nauk penalnych”, Rok XII: 2008, z. 2, s. 223.

³ D. Pleńska, *Zagadnienia recydywy w prawie karnym*, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1974, s. 22.

⁴ M. Kuć, *Kryminologia*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2013, s. 1.

⁵ Por. O. Łachacz, R. Łachacz, *Identyfikacja pojazdów na podstawie części znalezionych na nielegalnych wysypiskach śmieci*, [w:] *Kryminologia wobec współczesnych zagrożeń ekologicznych*, M. Kotowska, W. Pływaczewski (red.), Katedra Kryminologii i Polityki Kryminalnej Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie, Olsztyn 2011, s. 106–107.

⁶ J. W. Wójcik, *Kryminologia. Współczesne aspekty*, Wolters Kluwer SA, Warszawa 2014, s. 62.

tej nauki nie mogą być odseparowane od aspektów praktycznych. Podkreślenia wymaga także interdyscyplinarny charakter kryminologii, niektórzy badacze wskazują również na charakter multidyscyplinarny. Nauki o bezpieczeństwie, które wydają się naturalnym polem do dyskusji na tematy związane z kryminologią muszą czerpać m.in. z nauk medycznych i nauk prawnych.

W celu uporządkowania rozważań nad definiowaniem kryminologii warto dokonać podziału tej nauki na cztery podstawowe działy. Pierwszy z nich to symptomatologia kryminalna, nazywana także fenomenologią. Jej istotą są formy objawowe przestępczości. Kolejny to etiologia kryminalna, w obrębie której badane są czynniki przyczynowe przestępczości. Trzeci dział to wiktymologia kryminalna, w ramach której prowadzone są badania nad rolą ofiary w genezie przestępstwa. Ostatni z działów to profilaktyka kryminologiczna. Istotą profilaktyki jest badanie środków zapobiegania przestępczości, ale także ich postulowanie⁷. Jeżeli jako priorytetowe przyjmuje się znalezienie odpowiedzi na pytanie o czynniki decydujące o tym, że dany czyn uznany jest za przestępstwo, wówczas szczególne znaczenie zyskuje wymiar aksjologiczny kryminologii. W takim przypadku warto rozważyć postulat Leona Tyszkiewicza, aby kryminologię podzielić na:

- aksjologiczną (badanie natury uwarunkowań zakazów karnych);
- behawioralną (obejmującą problematykę kryminologiczną odpowiadającą etiologii i fenomenologii kryminalnej);
- wiktymologiczną (badania dotyczące ofiary);
- organizacyjną (badania dotyczące funkcjonowania instytucji związanych ze stosowaniem prawa karnego)⁸.

W kryminologii istotne znaczenie ma także przestępczość nieujawniona. Autorzy opracowań w tym zakresie podkreślają, iż istnieją przestępstwa, które nie docierają do organów ścigania⁹. Stąd dla potrzeb analizy kryminologicznej wykorzystuje się pojęcie „ciemnej liczby” przestępstw¹⁰. Wśród nich istotne znaczenie mają przestępstwa gospodarcze, ponieważ ich istotą jest utrzymanie w nieświadomości ofiary w jak najdłuższym zakresie czasowym. Samo funkcjonowanie takiego pojęcia należy uznać za pozytywne. Pozwala bowiem na szukanie narzędzi prowadzących do redukcji tego negatywnego zjawiska.

Zadania kryminologii korelują jednoznacznie z określeniem przedmiotu badań tej nauki. Warto zwrócić uwagę, iż katalog zadań nie ma charakteru taksatywnego i możliwe jest wskazywanie kolejnych, biorąc pod uwagę np. podejście szczegóło-

⁷ Tamże.

⁸ L. Tyszkiewicz, *Od naturalizmu do humanizmu w kryminologii*, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 1992, s. 111–113.

⁹ Por. J. W. Wójcik, *Główne problemy przestępczości w Polsce z początkiem XXI wieku*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Informatyki Zarządzania i Administracji w Warszawie” 2011, nr 3(16), s. 19.

¹⁰ M. Kuć, *Kryminologia...*, s. 48.

we, nawet w ograniczonym zakresie. Nie abstrahując od wskazanych uwag, autor przyjmuje w tym przypadku propozycję katalogu zadań wskazaną przez Małgorzatę Kuć:

1. Poznanie przyczyn przestępstwa i przestępczości.
2. Dostarczenie narzędzi do opisu tych zjawisk (wskazanie, jakie są przejawy przestępstwa i przestępczości).
3. Poznanie przestępcy.
4. Badanie procesów kryminalizacji i dekriminalizacji.
5. Badanie funkcjonowania określonych dziedzin wymiaru sprawiedliwości oraz różnych struktur formalnej i nieformalnej kontroli społecznej.
6. Dostarczenie wiedzy o sposobach zapobiegania przestępczości i innych zjawisk z zakresu patologii społecznej¹¹.

Analiza powyższego katalogu prowadzi do konkluzji, iż trudno jest znaleźć równie adekwatne narzędzie do diagnozy różnych form przestępczości gospodarczej jak badania kryminologiczne. Istotą kryminologii jest bowiem wieloaspektowe zbadanie zarówno osoby popełniającej przestępstwo, jak również ofiary tego przestępstwa, przy jednoczesnym zwróceniu uwagi na przyczyny przestępstwa, funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości oraz profilaktykę zagrożeń. Dobrze rozumiana i zastosowana kryminologia może więc dostarczyć niezbędnego instrumentarium zarówno do zbadania, jak i prewencji zagrożeń związanych z przestępczością gospodarczą.

Istota i mechanizmy przestępczości gospodarczej

Rozważania na temat istoty i mechanizmów przestępczości gospodarczej warto rozpocząć od analizy tego rodzaju przestępczości w kontekście bezpieczeństwa narodowego. Intensyfikacja przestępczości gospodarczej w Polsce miała miejsce po okresie transformacji ustrojowej. Nie jest to tylko i wyłącznie cecha polskiej gospodarki. Przestępczość gospodarcza rozwija się najczęściej w przypadku bogacenia się państw i ich pozostawania w stanie pokoju. Im więcej środków finansowych w obrocie, tym większy jest potencjał ich przestępczej absorpcji. Można oczywiście wskazywać na nieuczciwe bogacenie się elit w systemach niedemokratycznych, jednak trudno umiejscowić takie działania w definicyjnych ramach przestępczości gospodarczej. Jednocześnie warto skonstatować fakt, iż konflikty zbrojne wywierają znaczący wpływ na sferę gospodarczą państw w nie zaangażowanych, m.in. poprzez zniszczenie infrastruktury¹². W takich sytuacjach zmniejsza

¹¹ M. Kuć, *Kryminologia...*, s. 4–5.

¹² Por. A. Jakubowski, *Společno-gospodarcze skutki współczesnych konfliktów zbrojnych*, [w:] *Bezpieczeństwo Europy – bezpieczeństwo Polski*. Tom 1, E. Maj, W. Sokół, A. Szwed-Walczak, K. Mazurek (red.), Wydawnictwo UMCS, Lublin 2016, s. 83.

sza się przestępczość gospodarcza, chociaż trudno to uznać za adekwatne antydopum.

Przestępczość gospodarcza w Polsce rozwijała się już w okresie Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. Najczęściej przybierała formę zagarnięcia mienia społecznego, niegospodarności, spekulacji, powodowania niedoboru, niszczenia oraz naruszania norm produkcji¹³. Stała się jednym z czynników, które doprowadziły do niewydolności systemu. Jak wskazują Janusz Kaliński i Zbigniew Landau: „gospodarka pod koniec lat osiemdziesiątych nie była w stanie zaspokoić aspiracji bytowych społeczeństwa i zapewnić Polsce należytego miejsca w międzynarodowej rywalizacji”¹⁴. Z powodu czynników wskazanych wcześniej, jak również wielu innych, zjawisko przestępczości zorganizowanej zaczęło zyskiwać na znaczeniu po transformacji ustrojowej, której skutkiem stała się przemiana gospodarki planowej w gospodarkę rynkową. Powstanie wolnego rynku koreluje natomiast ze zmianą uwarunkowań bezpieczeństwa finansowego obywateli, którego poczucie jest niezbędne m.in. do rozwoju jednostek¹⁵.

Biorąc pod uwagę tendencję do wzrostu przestępczości gospodarczej w warunkach dobrobytu i wolnego rynku warto zwrócić uwagę, iż chociaż w Polsce ten rodzaj przestępstw w szerokim wymiarze pojawił się stosunkowo niedawno, to w państwach o dłuższej tradycji kapitalizmu taka przestępczość pojawiła się znacznie wcześniej. Jest to istotne z punktu widzenia możliwości implementowania na gruncie polskim rozwiązań i doświadczeń w zwalczaniu przestępczości gospodarczej w innych państwach. Mają one tradycję sięgającą lat 30-tych XX wieku. Wśród twórców koncepcji przestępstw gospodarczych wskazać należy amerykańskiego kryminologa Edwina Satherlanda, który jest jednocześnie autorem terminu „przestępczość w białych kołnierzykach” (*White-Collar Crime*)¹⁶. Natomiast już w latach 40-tych XX wieku została stworzona jedna z najbardziej przekonujących i aktualnych również współcześnie teorii dotyczących sprawców takich nadużyć. Donald R. Cressey wskazywał na trzy przesłanki popełnienia przestępstwa gospodarczego. Pierwsza z nich to przymus finansowy, związany z występowaniem u jednostek problemów finansowych, którymi nie mogą lub nie chcą podzielić się z innymi. Druga z nich polegała na okazji do bezkarnego popeł-

¹³ S. Franc, P. Pochodyła, *Charakterystyka przestępczości gospodarczej w Polsce w okresie transformacji ustrojowej*, [w:] *Společno-prawne problemy bezpieczeństwa wewnętrznego III Rzeczypospolitej. Wybrane zagadnienia*, M. Gąska (red.), Innovatio Press Wydawnictwo Naukowe WSEI, Lublin 2017, s. 20.

¹⁴ J. Kaliński, Z. Landau, *Gospodarka Polski w XX wieku*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 1998, s. 358.

¹⁵ Por. Ł. Wojciechowski, *Bankowy Fundusz Gwarancyjny jako instytucja bezpieczeństwa finansowego w świetle wybranych aspektów funkcjonowania systemu gwarantowania depozytów*, „Zeszyty Naukowe WSEI seria Administracja” 2016, nr 6, s. 18.

¹⁶ H. Fedewicz, P. Kisiel, *Przestępczość gospodarcza w dobie mediów telematycznych*, Wyższa Szkoła Informatyki i Zarządzania, Przemysł 2007, s. 68.

nienia nadużycia. Mogło to być spowodowane m.in. zauważeniem luki w systemie kontroli lub brakiem jakiejkolwiek kontroli. Trzecia przesłanka nawiązuje do psychologicznych aspektów osoby sprawcy i tzw. racjonalizacji. Polega ona na tendencji do tłumaczenia sobie, iż popełniany czyn nie jest czynem przestępczym¹⁷.

Wypracowane w pierwszej połowie poprzedniego stulecia teorie dotyczące przestępczości gospodarczej nie stoją w opozycji do współczesnych rozważań i konkluzji. Jak wskazują Zofia Monkiewicz i Zofia Nizińska, we współczesnej kryminologii określa się cztery cechy przestępczości gospodarczej. Pierwsza z nich to brak elementu przemocy, który jest zastępowany przez zachowanie pozorów legalności działania, polegające na nadużywaniu instytucji życia gospodarczego, funkcjonujących w znacznym stopniu na zasadach publicznego zaufania. Druga to występowanie istotnych strat materialnych i niematerialnych, jako następstwo działań, przy czym te ostatnie wykraczają niekiedy poza sferę życia gospodarczego (korupcja). Kolejną cechą jest to, iż anonimowe osoby fizyczne i podstawowe gałęzie i instytucje systemu gospodarczego stanowią najbardziej popularny podmiot działań przestępców. Jako ostatnią cechę wskazano to, iż stosunkowo wysoki współczynnik sprawców pochodzi z wyższych warstw społecznych¹⁸.

Katalog przestępstw przeciwko obrotowi gospodarczemu w Rzeczypospolitej Polskiej można stworzyć na podstawie norm prawnych zawartych w rozdziale XXXVI ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny¹⁹. Wśród nich wskazać należy:

- wyrządzenie szkody w obrocie gospodarczym;
- przekupstwo na stanowisku kierowniczym;
- wyłudzenie kredytu;
- wyłudzenie odszkodowania;
- pranie brudnych pieniędzy;
- utrudnianie zaspokojenia roszczeń wierzycieli;
- pozorne bankructwo celem pokrzywdzenia wierzyciela;
- dowolne zaspokajanie wybranych wierzycieli;
- przestępstwo przeciwko dokumentom;
- wyzysk;
- zakłócanie przetargu publicznego;
- fałszowanie znaków;
- czynny żal sprawcy przestępstwa;
- odpowiedzialność indywidualna nieuczciwych zarządców²⁰.

¹⁷ J. Kraciuk, *Przestępstwa gospodarcze w przedsiębiorstwach i sposoby ich przeciwdziałania*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego” 2012, nr 690, s. 803.

¹⁸ Z. Monkiewicz, Z. Nizińska, *Wybrane problemy regulacji prawnej przestępczości gospodarczej*, http://biurose.sejm.gov.pl/teksty_pdf_93/r-54.pdf [dostęp 14.04.2017].

¹⁹ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. 2016 poz. 1137).

²⁰ Ibidem.

Kodeks karny zawiera regulacje dotyczące różnych rodzajów przestępczości gospodarczej. Istotne znaczenie mają jednak również akty normatywne regulujące poszczególne sektory rynku, a także kreujące prawno-administracyjne mechanizmy, które służą zapewnieniu prawidłowości obrotu gospodarczego i finansowego. Wśród ustaw zawierających także przepisy karne warto wskazać:

- ustawę z dnia 19 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe²¹;
- ustawę z dnia 18 października 2006 r. o wyrobie napojów spirytusowych oraz o rejestracji i ochronie oznaczeń geograficznych napojów spirytusowych²²;
- ustawę z dnia 25 sierpnia 2006 r. o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw²³.

Ustawodawca określił również zadania poszczególnych służb, organów i instytucji realizowane w zakresie przeciwdziałania i zwalczania przestępczości gospodarczej. Zostały one zawarte w ustawach kompetencyjnych – ustawie z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji²⁴ oraz ustawie z dnia 16 listopada 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej²⁵.

Wybrane rodzaje przestępstw gospodarczych w ujęciu kryminologicznym

Dla potrzeb kryminologicznej analizy przyjęto podział na cztery grupy przestępstw gospodarczych:

1. Przestępstwa przeciwko podstawowym instytucjom gospodarczym.
2. Przestępstwa przeciwko przedsiębiorstwom.
3. Przestępstwa przeciwko interesom finansowym państwa.
4. Przestępstwa przeciwko środowisku popełniane w związku z prowadzoną aktywnością gospodarczą²⁶.

W pierwszej grupie znajdują się m.in. przestępstwa popełniane na szkodę banków, giełdowe, przeciwko papierom wartościowym oraz fałszowanie pieniędzy. Wśród przestępstw przeciwko przedsiębiorcom wymienić można zmywy cenowe, dążenie do niezgodnego z obowiązującymi normami prawnymi wyeliminowania konkurencji, fałszerstwa w postępowaniach przetargowych oraz przestępstwa ubezpieczeniowe. Jako przykłady przestępstw z trzeciej grupy wskazać można przestępstwa podatkowe oraz te związane z przemysłem. Do ostatniej grupy należy zaś zakwalifikować m.in. przestępstwa związane z obniżeniem kosztów prowadzenia działalności gospodarczej kosztem niszczenia środowiska naturalnego.

²¹ (Dz. U. 2016 poz. 1988).

²² (Dz. U. 2016 poz. 822).

²³ (Dz. U. 2016 poz. 1928).

²⁴ (Dz. U. 2016 poz. 1782).

²⁵ (Dz. U. 2016 poz. 1948).

²⁶ J. Błachut, A. Gaberle, K. Krajewski, *Kryminologia*, Wydawnictwo Arche, Gdańsk 2007, s. 294.

Wszystkie grupy są tak samo ważne i powodują straty w różnorodnych sferach życia obywateli. Subiektywnym zdaniem autora, szczególną uwagę warto zwrócić na trzy rodzaje przestępstw gospodarczych – korupcję, pranie brudnych pieniędzy oraz przestępstwa przeciwko dokumentom. Nie oznacza to oczywiście, że inne rodzaje przestępstw gospodarczych są mniej istotne lub mniej dotkliwe. Warto jednak podkreślić, iż liczba tych przestępstw może być systematycznie i w sposób szczególnie efektywny zredukowana poprzez lepsze poznanie ich mechanizmów.

Jak wskazuje Jerzy W. Wójcik, korupcja należy do zjawisk niezwykle złożonych i wielopostaciowych²⁷. Przyjmując najszerze rozumienie pojęcia, korupcją jest przywłaszczenie zasobów publicznych (dóbr, świadczeń, usług) lub dysponowanie nimi w taki sposób, aby bezprawnie uzyskać osobistą korzyść. Jako najczęstsze współczesne działania korupcyjne wskazać należy przekupstwo, sprzedajność, płatną protekcję, nepotyzm, nieuczciwe pośrednictwo i wykorzystywanie zajmowanego stanowiska do osobistych bądź też rodzinnych czy koleżeńskich celów²⁸. Cechami korupcji są m.in. powszechność, entropia, rynkowość i interakcyjność. Powszechność odnosi się do skali zjawiska. Odkąd wyodrębniono sferę spraw publicznych, korupcję można zaobserwować we wszystkich systemach politycznych i gospodarczych. Entropia to wykładnik specyficznego rozprzestrzeniania się korupcji, również na dziedziny, które wcześniej nie były nią zainfekowane. O rynkowości można mówić w sytuacji, gdy przyjmujemy, iż cena korupcyjnych transakcji jest wypadkową podaży i popytu na zawłaszczane zasoby publiczne. Natomiast interakcyjność odnosi się do podziału na „dawców” i „biorców” w przypadku partnerów korupcyjnych transakcji²⁹. Kieruje nimi najczęściej tożsamy proces zarządzania ryzykiem ukierunkowany na zminimalizowanie prawdopodobieństwa wykrycia procederu. Oczywiście korupcję w tym kontekście należy rozpatrywać jako działanie, które przynosi korzyści obu stronom, a poszkodowane są określone lub nieokreślone osoby trzecie.

Kryminologiczne ujęcie korupcji wymaga również zwrócenia uwagi na normy prawne odnoszące się do zjawiska. Zostały one określone w ustawie – Kodeks karny³⁰. Zgodnie z przedmiotowym aktem normatywnym wyróżnić można:

- łapownictwo bierno (przyjmowanie, żądanie, uzależnianie wykonania od wręczenia korzyści, sprzedajność);
- łapownictwo czynne (klasyczne wręczenie korzyści);
- płatną protekcję (podjęcie się pośrednictwa);
- przekupstwo pośrednika;

²⁷ J. W. Wójcik, *Kryminologia...*, s. 62.

²⁸ B. Hołyst, *Kryminologia...*, s. 361.

²⁹ J. W. Wójcik, *Kryminologia...*, s. 269.

³⁰ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. 2016 poz. 1137).

- nadużycie władzy (przekroczenie uprawnień lub niedopełnienie obowiązków na szkodę interesu publicznego lub prywatnego w celu osiągnięcia korzyści majątkowej lub osobistej);
- korupcję wyborczą;
- korupcję gospodarczą.

Jako osobne kategorie wskazać należy korupcję polityczną i korupcję sportową. W przypadku pierwszej z nich można mówić o pojęciu używanym w języku publicystycznym, bądź też przez samych polityków, które oznacza przyjęcie określonych korzyści na rynku politycznym w zamian za podjęcie konkretnych działań³¹. Korupcja sportowa jest natomiast przedmiotem regulacji ustawy z dnia 25 czerwca 2010 o sporcie³².

Pojęcia „pranie pieniędzy”, podobnie jak w przypadku „przestępczości białych kołnierzyków”, użyto po raz pierwszy najprawdopodobniej w Stanach Zjednoczonych Ameryki. Termin ten związany był wówczas z prohibicją i wysokimi dochodami grup przestępczych związanymi z nielegalnym handlem alkoholem³³. W okresie tym tworzyło się wiele organizacji przestępczych o charakterze mafijnym³⁴. Nielegalnie pozyskiwane środki finansowe były różnymi sposobami wprowadzane do obrotu w celu ich legalizacji. W kolejnych dekadach, aż do współczesności, mechanizm procedury był identyczny, zmieniały się tylko źródła pozyskiwania nielegalnych funduszy. Marcin Mazur wskazuje, iż praniem brudnych pieniędzy w Polsce zajmują się obecnie w dużej mierze zorganizowane grupy przestępcze. Jednak w przeciwieństwie do tendencji, które można było zaobserwować w latach 90-tych XX wieku, grupy te stają się coraz mniej liczne i coraz mniej zhierarchizowane³⁵. Małgorzata Kuć wskazuje także na odejście od tzw. specjalizacji przestępczych i interdyscyplinarny charakter przestępczości zorganizowanej, który wynika z:

- dynamiki rozwiązań legislacyjnych;
- postępu technicznego oraz technologicznego;
- zmian politycznych, społecznych i gospodarczych;
- procesów globalizacji³⁶.

Pranie brudnych pieniędzy podzielić można na trzy podstawowe etapy. Pierwszy z nich to lokowanie, które polega na fizycznym rozdysponowaniu gotówki

³¹ Zagadnienie to może dotyczyć np. głosowania za przyjęciem określonej ustawy w zamian za intratne miejsce na liście wyborczej lub zmianę przynależności partyjnej w zamian za obietnicę stanowisk dla współpracowników lub rodziny.

³² (Dz. U. 2016 poz. 176).

³³ M. Mazur, *Penalizacja prania pieniędzy*, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, Warszawa 2014, s. 20.

³⁴ E. Pływaczewski, *Pranie brudnych pieniędzy. Możliwości przeciwdziałania z uwzględnieniem roli systemu bankowego*, Wyd. Dom Organizatora, Toruń 1993, s. 9.

³⁵ Ibidem, s. 37.

³⁶ M. Kuć, *Kryminologia...*, s. 90.

uzyskanej z nielegalnej działalności. Proces ten jest możliwy poprzez zastosowanie mechanizmu określanego jako *smurfing*. Polega na znalezieniu dużej liczby figurantów, tzw. „smerfów”, którzy wpłacają na konta bankowe kwoty, które nie wzbudzają podejrzeń. Drugi etap to ukrycie, nawarstwianie, odkładanie lub „maskowanie” (*layering*). Polega on na stworzeniu systemu skomplikowanych transakcji finansowych mających na celu wydłużenie drogi pieniądza, bądź też innych środków. Celem jest zmylenie organów kontrolnych i zapewnienie anonimowości właściwemu posiadaczowi pieniędzy. Ostatni etap to integrowanie, oznaczający legitymizację. Istotą tego etapu jest znalezienie usprawiedliwienia na pojawienie się znacznych zasobów finansowych i lokaty tych kapitałów³⁷.

Przestępstwa przeciwko dokumentom w ujęciu kryminologicznym to przede wszystkim fałszowanie³⁸. Polega ono na wprowadzaniu w błąd osobę czytającą dokument poprzez wcześniejsze wytwarzania, adaptowanie lub imitowanie. Warto podkreślić, iż samo fałszowanie nie wiąże się najczęściej z tak poważnymi konsekwencjami, jak jego następstwa. Jest ono bowiem najczęściej etapem, częścią innego przestępstwa, np. wyłudzenia kredytu lub oszustwa. W polskim systemie prawnym penalizowane jest wyłącznie fałszowanie dokumentów. Samo pojęcie dokumentu zostało precyzyjnie zdefiniowane w ustawie – Kodeks karny jako „każdy przedmiot lub inny zapisany nośnik informacji, z którym jest związane określone prawo, albo który ze względu na zawartą w nim treść stanowi dowód prawa, stosunku prawnego lub okoliczności mającej znaczenie prawne”³⁹. W przedmiotowym akcie normatywnym dokładnie sprecyzowano, jakie zachowania są uznane za fałszowanie dokumentów, wskazując podrabianie (lub przerabianie), jak również samo używanie podrobionych dokumentów oraz wypełnianie blankietów opatrzonych cudzym podpisem. Kwestią kontrowersyjną pozostaje tzw. antydatowanie dokumentów. Polega ono na umieszczaniu na dokumencie fałszywej, wstecznej daty. Takie działanie nie zostało literalnie wymienione w żadnym akcie normatywnym, jednak nie oznacza to, że jest ono dopuszczalne. Przesłanką uznania antydatowania za fałszowanie jest przede wszystkim fakt, iż na takim dokumencie znajduje się nieprawdziwa informacja. Wypełnia ono również znamiona „podrabiania”, które zostało literalnie wymienione w kodeksie karnym.

³⁷ M. Hryniewicka, *Pranie brudnych pieniędzy jako przykład przestępstwa gospodarczego*, „Ruch prawniczy, ekonomiczny i socjologiczny”, Rok LXXVI – zeszyt 4 – 2014, s. 322.

³⁸ Zgodnie ze *Słownikiem Języka Polskiego PWN*, „fałszować” oznacza podrabiać coś lub przedstawiać coś niezgodnie z prawdą. <https://sjp.pwn.pl/sjp/fałszowac;2458456.html> [dostęp 16.05.2017].

³⁹ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. 2016 poz. 1137).

Podsumowanie

Przestępczość gospodarcza to stale ewoluujące i rozwijające się zagrożenie bezpieczeństwa obywateli Rzeczypospolitej Polskiej. Oprócz zagrożeń związanych z indywidualnym pozbawianiem ich środków finansowych, istotne znaczenie ma także zmniejszanie wpływów do budżetu, które musi być równoważone zwiększonymi daninami lub pożyczkami. Te z kolei wiążą się ze zwiększonymi kosztami obsługi długu, co także odbija się na wysokości podatków i potencjału państwa w zakresie polityki socjalnej. Tworzenie adekwatnych norm prawnych, jak również wyspecjalizowanych jednostek do walki z przestępczością gospodarczą jest zadaniem wszystkich gabinetów, niezależnie od koniunktury rynku politycznego. Warto podkreślić, iż przyjmowane w ciągu ostatnich kilku lat rozwiązania są prawidłową odpowiedzią na zapotrzebowanie, wciąż jednak należy poszukiwać nowych rozwiązań do walki z jedną z najbardziej dynamicznie rozwijających się gałęzi przestępczości, mającej wpływ na bezpieczeństwo finansowe i społeczne.

Przedstawione rozważania prowadzą do pozytywnej weryfikacji hipotezy badawczej, iż aspekty kryminologiczne stanowią istotną składową badań nad wybranymi formami przestępczości gospodarczej. Kluczowe znaczenie ma w tym przypadku konieczność zbadania zarówno osoby sprawcy, jak i ofiar tego rodzaju przestępczości. Istotne znaczenie z punktu widzenia powtarzalności przestępstw gospodarczych ma natomiast funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości i polityki penitencjarnej państwa. W przypadku powrotnej przestępczości gospodarczej warto natomiast zwrócić uwagę na resocjalizację i wykorzystanie potencjału skazanych. Zgodnie z przedstawioną w opracowaniu istotą „przestępczości białych kołnierzyków” są oni często osobami o wiedzy eksperckiej i wysokim ilorazie inteligencji.

Bibliografia

Akty normatywne

- Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. 2016 poz. 1782).
- Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. 2016 poz. 1137).
- Ustawa z dnia 19 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe (Dz. U. 2016 poz. 1988).
- Ustawa z dnia 25 sierpnia 2006 r. o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw (Dz. U. 2016 poz. 1928).
- Ustawa z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie (Dz. U. 2016 poz. 176).
- Ustawa z dnia 18 października 2006 r. o wyrobie napojów spirytusowych oraz o rejestracji i ochronie oznaczeń geograficznych napojów spirytusowych (Dz. U. 2016 poz. 822).

Ustawa z dnia 16 listopada 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz. U. 2016 poz. 1948).

Opracowania naukowe

Błachut J., Gaberle A. Krajewski K., *Kryminologia*, Wydawnictwo Arche, Gdańsk 2007.

Fedewicz H., Kisiel P., *Przestępczość gospodarcza w dobie mediów telematycznych*, Wyższa Szkoła Informatyki i Zarządzania, Przemysł 2007.

Franc S., Pochodyła P., *Charakterystyka przestępczości gospodarczej w Polsce w okresie transformacji ustrojowej*, [w:] *Społeczno-prawne problemy bezpieczeństwa wewnętrznego III Rzeczypospolitej. Wybrane zagadnienia*, M. Gąska (red.), Innovatio Press Wydawnictwo Naukowe WSEI, Lublin 2017.

Hołyst B., *Kryminologia*, Wydawnictwo LexisNexis, Warszawa 2010.

Hryniewicka M., *Pranie brudnych pieniędzy jako przykład przestępstwa gospodarczego*, „Ruch prawniczy, ekonomiczny i socjologiczny”, Rok LXXVI – zeszyt 4 – 2014.

Jakubowski A., *Społeczno-gospodarcze skutki współczesnych konfliktów zbrojnych*, [w:] *Bezpieczeństwo Europy – bezpieczeństwo Polski. Tom 1*, E. Maj, W. Sokół, A. Szwed-Walczak, K. Mazurek (red.), Wydawnictwo UMCS, Lublin 2016.

Kaliński J., Landau Z., *Gospodarka Polski w XX wieku*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 1998.

Kraciuk J., *Przestępstwa gospodarcze w przedsiębiorstwach i sposoby ich przeciwdziałania*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego” 2012, nr 690.

Kuć M., *Kryminologia*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2013.

Łachacz O., Łachacz R., *Identyfikacja pojazdów na podstawie części znalezionych na nielegalnych wysypiskach śmieci*, [w:] *Kryminologia wobec współczesnych zagrożeń ekologicznych*, M. Kotowska, W. Pływaczewski (red.), Katedra Kryminologii i Polityki Kryminalnej Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie, Olsztyn 2011.

Mazur M., *Penalizacja prania pieniędzy*, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, Warszawa 2014.

Pleńska D., *Zagadnienia recydywy w prawie karnym*, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1974.

Pływaczewski E., *Pranie brudnych pieniędzy. Możliwości przeciwdziałania z uwzględnieniem roli systemu bankowego*, Wyd. Dom Organizatora, Toruń 1993.

Tyszkiewicz Leon, *Od naturalizmu do humanizmu w kryminologii*, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 1992.

Wojciechowski Ł., *Bankowy Fundusz Gwarancyjny jako instytucja bezpieczeństwa finansowego w świetle wybranych aspektów funkcjonowania systemu gwarantowania depozytów*, „Zeszyty Naukowe WSEI seria Administracja” 2016, nr 6.

Wójcik J. W., *Główne problemy przestępczości w Polsce z początkiem XXI wieku*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Informatyki Zarządzania i Administracji w Warszawie” 2011, nr 3(16).

Wójcik J. W., *Kryminologia. Współczesne aspekty*, Wolters Kluwer SA, Warszawa 2014.

Zygmunt J., *Prawne modele zwalczania powrotności do przestępstwa w polskim prawie karnym*, „Czasopismo prawa karnego i nauk penalnych”, Rok XII: 2008, z. 2.

Źródła internetowe

<https://sjp.pwn.pl/sjp/falszowac;2458456.html> [dostęp 16.05.2017].

Monkiewicz Z., Nizińska Z., *Wybrane problemy regulacji prawnej przestępczości gospodarczej*, http://biurose.sejm.gov.pl/teksty_pdf_93/r-54.pdf [dostęp 14.04.2017].

dr Jan Mojak

Wyższa Szkoła Ekonomii i Innowacji w Lublinie, UMCS w Lublinie

mgr Tomasz Turski

Radca prawny, ekonomista, Kancelaria IUS EST ARS

Dopuszczalność konwersji kredytowych zobowiązań walutowych – wybrane zagadnienia

Admissibility of conversion of foreign currency loans – selected issues

Streszczenie

Niniejszy artykuł porusza problem kredytów walutowych udzielanych przez banki w Polsce od początku tego wieku. Forma i sposób udzielania tych kredytów, przez wiele lat były akceptowane przez rynek i instytucje nadzoru. Jednak zmiana kursu waluty, który stanowił podstawę obliczania wysokości miesięcznych rat oraz wysokość całkowitego zadłużenia, ujawnił czym kredyty te były w rzeczywistości. W drugiej części artykułu przedstawiona zostanie koncepcja na rozwiązanie zaistniałego problemu. Koncepcja ta znana jest w prawie jako konwersja nieważnej czynności prawnej.

Summary

This article deals with the issue of foreign currency loans granted by banks in Poland since the beginning of this century. The form and manner of granting these loans has been accepted for many years by the market and the regulators. However, the change in the currency rate, which was the basis for calculating the monthly installments and the amount of total debt, revealed what these loans were in fact. The second part of the article will present a concept for solving the problem. This concept is known in law as a conversion of an invalid legal act.

Słowa kluczowe: nieważność, konwersja, kredyt, bank, odpowiedzialność.

Keywords: invoice, conversion, credit, bank, liability.

1. Rodzaje kredytów wykorzystujących mechanizm przeliczenia do walut obcych

Od początku XXI wieku, w szczególności w latach 2005–2008, banki działające w Polsce na masową skalę udzielały konsumentom kredytów hipotecznych powiązanych z kursem waluty obcej, najczęściej z frankiem szwajcarskim (CHF) lub z walutą Unii Europejskiej (EURO). Cechą takiego kredytu było doraźnie nominalne niższe oprocentowanie aniżeli w przypadku kredytu złotowego, co w konsekwencji miało przekładać się na niższe miesięczne raty kredytu. Dzięki takiemu zabiegowi kredytobiorca miał możliwość zaciągnięcia nie tylko kredytu na większą kwotę, niż przy tradycyjnym kredycie złotowym, ale niejednokrotnie zyskiwał w ogóle zdolność kredytową, której nie posiadałby, gdyby zdecydował się na kredyt w walucie polskiej.

W obrocie prawnym występowały dwa podstawowe rodzaje kredytów – kredyt indeksowany (inaczej waloryzowany) oraz kredyt denominowany. Kredyt waloryzowany (indeksowany), to kredyt, w którym suma kredytu wyrażona była w walucie polskiej (PLN) z jednoczesnym przeliczeniem na walutę obcą po określonym kursie tejże waluty, z dnia podpisania umowy lub z dnia dokonywania rzeczywistej wypłaty (oddania kwoty kredytu do dyspozycji klienta). Kurs, po którym był przeliczany ów kredyt najczęściej stanowił kurs kupna waluty w danej instytucji finansowej udzielającej kredytu, rzadziej nawiązywał do średniego kursu ogłaszanego przez Narodowy Bank Polski. Tak obliczona wartość kredytu stanowiła podstawę wyliczenia wysokości miesięcznej raty kredytu oraz wysokości całkowitego zadłużenia kredytobiorcy. Miesięczne raty kredytowe jednocześnie przeliczano ponownie na walutę polską (PLN), jednak już według kursu sprzedaży danej waluty w dniu spłaty, podobnie i w tym przypadku w odniesieniu do własnego (tj. banku) kursu tejże waluty, rzadziej do kursu publikowanego przez Narodowy Bank Polski. Owa różnica między kursem kupna i kursem sprzedaży waluty nazywa się różnicami kursowymi (z angielskiego spread). Wskazane wyżej przeliczenia odbywały się w zasadzie jedynie na papierze, rzadziej znajdowały odzwierciedlenie w sposobie księgowania przez bank zadłużenia klienta. Zawsze jednak skutkiem udzielonego kredytu była wypłata (udostępnienie) klientowi środków pieniężnych w walucie polskiej (PLN).

Nieco inna sytuacja występowała w przypadku drugiego rodzaju kredytów, a mianowicie kredytu denominowanego. Dla tego typu kredytów charakterystyczne było to, że kwota udzielonego kredytu wyrażona była w walucie obcej. Nie oznacza to, że kredyt udzielony był w takiej walucie, chodziło jedynie o ukrycie pierwszego przeliczenia, które było bardzo charakterystyczne dla kredytu indeksowanego (waloryzowanego). W tym przypadku bank od razu w umowie o kredyt wskazywał sumę kredytu wyrażając ją w walucie obcej. Dalsze jednak kroki instytucji finansowej były podobne jak w przypadku kredytu indeksowane-

go, tj. raty wyrażane były w walucie polskiej, jako skutek ponownego przeliczenia wysokości poszczególnych rat obliczanych na bazie kursu walutowego z dnia spłaty i w odniesieniu do sumy kredytu wyrażonej w walucie obcej wskazanej w umowie. Oczywiście również i w tym przypadku wypłata (udostępnienie) środków klientowi następowała w walucie polskiej, a klient z reguły zobowiązany był spłacać kredyt w walucie polskiej.

W wyniku gwałtownego wzrostu kursu franka szwajcarskiego, spowodowanego światowym kryzysem finansowym oraz decyzją Szwajcarskiego Banku Narodowego o tzw. uwolnieniu kursu franka szwajcarskiego z dnia 15.01.2015 r., zrelatywizowana wartość zobowiązań wyrażonych w tejże walucie drastycznie wzrosła. W reakcji na tzw. kryzys frankowy w Polsce uchwalona została ustawa z dnia 29 lipca 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo bankowe oraz niektórych innych ustaw¹, potocznie zwaną ustawą antyspreadową, która wprowadziła możliwość spłaty raty kredytu indeksowanego lub denominowanego bezpośrednio w walucie obcej. Takie rozwiązanie legislacyjne miało na celu jedynie przełamanie kontraktowego związania kredytobiorców z kursami walutowymi obowiązującymi w rozliczeniach z daną instytucją finansową powodując, że mogą oni nabywać waluty na szerokim rynku po korzystniejszym dla siebie kursie. Ustawa ta nie rozwiązuje jednak najistotniejszych problemów związanych z tzw. kredytami walutowymi, w szczególności frankowymi, w tym problemu rosnącego zadłużenia kredytobiorców. O tym jak jest to duża skala świadczą dane Komisji Nadzoru Finansowego, która podała, że na koniec 2016 r., Polacy wciąż mieli ponad 600 tys. kredytów walutowych, wśród których dominuje kredyt odnoszony do franka szwajcarskiego (83%) oraz do euro (16%). W tym samym czasie jedynie 8 tys. kredytów zostało przewalutowanych na kredyty złotowe².

Przedstawione powyżej dwa rodzaje kredytów, w których wykorzystywany był mechanizm przeliczenia do walut obcych, trudno nazywać kredytami walutowymi. Podkreślić należy, że z definicji kredyt walutowy to kredyt określony w walucie obcej, w tejże walucie obcej wypłacony i w tej walucie obcej spłacany³. Jest to o tyle istotne, że niemal w każdym przypadku, w którym kredytobiorcami są konsumenci, można wywieść, że nie potrzebowali oni kwot w walucie obcej, bowiem z reguły środki potrzebowali na nabycie nieruchomości położonych w Polsce, ewentualnie w celu konsolidacji uprzedniego zadłużenia wyrażanego w walucie polskiej (PLN). Można jedynie z perspektywy czasu zastanawiać się, jaki rzeczywisty motyw leży u podstaw tak licznie oferowanego przez banki, tego nowa-

¹ (Dz. U. Nr 165, poz. 984).

² https://www.knf.gov.pl/knf/pl/komponenty/img/RAPORT_O_SYTUACJI_BANKOW_2016_54435.pdf (dostęp 21.10.2017 r.) oraz <https://businessinsider.com.pl/twoje-pieniadze/budzet-domowy/ilu-polakow-ma-kredyty-walutowe-i-we-frankach-szwajcarskich/rb9db73> (dostęp 21.10.2017).

³ J. Czabański, *Walutowe klauzule waloryzacyjne w umowach kredytów hipotecznych. Analiza problemu*, „Palestra” 2016, nr 6 s. 65.

torskiego produktu bankowego swego rodzaju produktu „kredytopodobnego”. Z jednej strony w części przypadków z pewnością była to kwestia braku zdolności kredytowej kredytobiorców (podobnie jak w przypadku amerykańskich kredytów typu *subprime*), jednak w większości przypadków kredyty takie otrzymywały osoby z rodzącej się w Polsce klasy średniej, które dysponowały zdolnością kredytową. Argument odwołujący się do możliwości finansowych kredytobiorców, nie może stanowić uzasadnienia dla opisanej wyżej „akcji kredytowej”. Z drugiej jednak strony trudno jest jednak procesowo wykazać, że bankowcy w momencie zawierania umów mieli wiedzę lub chociaż podejrzenie odnośnie przyszłego trendu zmian kursu walutowego franka szwajcarskiego. Językiem u wagi jest fakt, że niemal we wszystkich przypadkach nie dochodziło do transferu waluty obcej z banku do kredytobiorcy, zaś kwota kredytu wypłacana była kredytobiorcy w walucie polskiej (PLN).

2. Charakter umów o kredyt wykorzystujących przeliczanie do walut obcych

Zgodnie z art. 69 ust. 1 Prawa bankowego, do *essentialia negotii* umowy kredytu należy oddanie przez bank do dyspozycji kredytobiorcy na czas oznaczony w umowie ściśle określonej kwoty środków pieniężnych z przeznaczeniem na ustalony cel. Kluczowe znaczenie dla charakteru prawnego umowy kredytu, jest określenie kwoty środków pieniężnych oddanych przez bank do dyspozycji kredytobiorcy⁴. Ten element zobowiązania, jakim jest określenie wysokości długu instytucji finansowej jest kluczowy dla oceny, czy taka umowa nie narusza bezwzględnie obowiązujących przepisów prawa⁵. W przeważającej części umów, których proponentem był bank, kwota środków pieniężnych określona została albo poprzez wskazanie dwóch kwot: w złotych polskich (PLN) i w walucie obcej (np. CHF) – w przypadku kredytów indeksowanych, albo wyłącznie w walucie obcej (np. CHF) – w przypadku kredytów denominowanych. W zasadzie w każdym jednak przypadku kwota środków pieniężnych oddawana była kredytodawcy w walucie polskiej (PLN), bowiem determinował to cel zawieranej umowy (poza bardzo nielicznymi wyjątkami, gdy kredytobiorca otrzymywał do dyspozycji walutę obcą na specjalnie do tego przygotowanym rachunku walutowym). Można więc zasadnie twierdzić, że w istocie był to kredyt złotowy, szczególnie że spłata rat kredytu również dokonywana była w polskiej walucie (PLN)⁶. Zawarcie w umowie kredytu klauzuli indeksacyjnej stanowiło odejście od ustawowej konstrukcji kredytu, której elementem przedmiotowo istotnym jest obowiązek

⁴ J. Mojak *Umowa o kredyt bankowy*, [w:] *Prawne zabezpieczenia wierzytelności bankowych*, E. Niezbecka, A. Jakubecki, J. Mojak, Kraków 2000, s. 25.

⁵ B. Smykla, *Prawo bankowe. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 301.

⁶ A. Kawulski, *Prawo bankowe. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 340 i cytowana tam literatura.

zwrotu kwoty otrzymanej (kapitału). Stosowne zmiany do Prawa bankowego wprowadzone zostały dopiero nowelą w 2011 r., gdzie wyraźnie w art. 69 Prawa bankowego ustawodawca dopuścił istnienie umów o kredyt denominowany lub indeksowany do waluty innej niż waluta polska. Uznać zatem należy, że czynność prawna dokonana między bankiem a kredytobiorcą aż do wejścia w życie wspomnianej nowelizacji w 2011 r., jest na podstawie art. 58 k.c., nieważna, bowiem sprzeczna z bezwzględnie obowiązującymi przepisami prawa, tj. z art. 69 Prawa bankowego, są postanowienia umów przewidujące klauzule indeksacyjne.

3. Nieważność umowy kredytu walutowego a niewiążący charakter niedozwolonych postanowień umownych

Obecnie przed sądami powszechnymi toczy się wiele spraw, których podstawę faktyczną stanowi kredyt denominowany lub indeksowany. Sądy w większości uwzględniają powództwa kredytobiorców, stwierdzając nawet nieważność umów kredytowych, m.in. na podstawie art. 58 § 1 k.c. w związku z art. 69 Prawa Bankowego oraz art. 353¹ k.c. czy art. 58 § 1 k.c. w zw. z art. 69 ust. 2 pkt 5 Prawa bankowego i zobowiązując banki do zwrotu nienależnie pobranych świadczeń (zob. m.in. wyrok Sądu Rejonowego dla Warszawy-Woli z dnia 25 stycznia 2016 r., sygn. akt I C 1750/16; wyrok Sądu Rejonowego dla Łodzi-Śródmieścia z dnia 27 września 2016 r., sygn. akt XVIII C 4360/15; wyrok Sądu Okręgowego dla Warszawy-Pragi z dnia 02 grudnia 2016 r., sygn. akt III C 75/16).

Ponadto kredytobiorcy szukają swojej szansy na wygraną z bankami w tzw. klauzulach abuzywnych. Zwrócić należy uwagę, że Rejestr Klauzul Niedozwolonych zawiera coraz więcej postanowień umów kredytowych uznanych za niedozwolone (abuzywne), m.in. pod nr 5743 (wyrok Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z dnia 27 grudnia 2010 r., XVII AmC 1531/09), pod nr 5622 (wyrok Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z dnia 03 sierpnia 2012 r., XVII AmC 5344/11) czy pod nr 3178 i 3179 (wyrok Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z dnia 14 grudnia 2010 r., XVII AmC 426/09). Klauzula waloryzacyjna w umowach kredytowych, przyznająca bankowi nieograniczone prawo do jednostronnego regulowania wysokości rat kredytu i odsetek waloryzowanego kursem franka szwajcarskiego, w orzecznictwie uznana została za klauzulę abuzywną (por. wyrok Sądu Okręgowego w Toruniu z dnia 13 lipca 2016 r., sygn. akt I C 916/16).

Pominięcie uznanej za niedozwoloną klauzuli określającej kurs wymiany waluty dla potrzeb indeksacji kredytu uniemożliwia prawidłowe wykonanie przedmiotowej umowy. W chwili bowiem zawierania umowy kredytu nie istniał żaden przepis dyspozytywny, mogący mieć zastosowanie w miejsce pominiętego

postanowienia umowy, bowiem przepis art. 358 k.c. odnoszący się do klauzuli waloryzacyjnej, w brzmieniu umożliwiającym jego ewentualne zastosowanie do kredytów indeksowanych, wszedł w życie dopiero w dniu 24.01.2009 r., a więc już po zawarciu zdecydowanej większości umów o kredyt, wykorzystujących przeliczenie do walut obcych. Podkreślić jednak należy, że takie argumenty dotyczące klauzul waloryzacyjnych są kontrowersyjne. Panuje jednak przekonanie, że niedopuszczalne jest zastosowanie klauzul waloryzacyjnych w sytuacji, gdy wysokość świadczenia pieniężnego określają bezwzględnie obowiązujące przepisy prawa, bowiem granicę swobody umów wyznaczają przepisy *ius cogens*⁷.

Aktualnie nie ma wypracowanej przez sądy powszechne linii orzeczniczej w przedmiocie kredytów wykorzystujących przeliczenie do waluty obcej. Podejście kredytobiorców jest różne, z jednej strony duża część z nich wciąż liczy na działanie ustawodawcy, który podobnie jak Premier Węgier Victor Orban, jednym aktem prawnym uwolni wszystkich dłużników od spirali zadłużenia, do czego zresztą nawiązywały obietnice przedwyborcze. Z kolei druga część kredytobiorców – nieliczna, już podjęła walkę z instytucjami kredytowymi w sądach powszechnych, licząc na sprawiedliwość w Sądzie Najwyższym, do którego niechybnie trafić musi pierwsza typowa sprawa. Niestety również w doktrynie nie wypracowana została dotychczas spójna koncepcja, która ważyłaby sporne interesy zainteresowanych stron i mieściłaby się w granicach polskiego porządku prawnego. Ten powszechny brak pomysłu na rozwikłanie tego, jakże frapującego problemu tzw. „kredytów frankowych”, zmusza do podjęcia próby zaproponowania poniższej koncepcji.

4. Konwersja nieważnej czynności prawnej w ważną czynność prawną

Konstrukcja prawna konwersji czynności prawnej jest mało znana zarówno w doktrynie, jak też w orzecznictwie i polega na dość trudnym do zrozumienia – nawet dla prawnika – przekształceniu się czynności prawnej⁸. Wskazuje się, że przykładem konwersji czynności prawnej może być sytuacja, gdy nieważne poręczenie wekslowe, uznane zostanie za ważne poręczenie cywilne⁹. Zgodnie z orzecznictwem Sądu Najwyższego „*ratio legis* konwersji polega na tym, że stronom chodzi przede wszystkim o osiągnięcie celu gospodarczego, który w istocie kształtuje wolę stron. Cechą charakterystyczną konwersji jest dążenie do utrzymania chociażby częściowo przejawionej woli stron, tak aby dana czynność mogła

⁷ P. Machnikowski [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 571 oraz wyrok Sądu Najwyższego z dnia 20 marca 2014 r., III CSK 290/13.

⁸ Z. Radwański, *Prawo cywilne – część ogólna*, Warszawa 2005, s. 340.

⁹ Orzeczenie Sądu Najwyższego z dnia 22 października 1975 r. OSN 1976, poz. 147 i orzeczenie Sądu Najwyższego z dnia 23 października 1986 r., PUG Nr 6/1987, s. 160.

przynajmniej w pewnym zakresie osiągnąć ten skutek, do którego strony dążyły (por. np. uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 8 sierpnia 1986 r., OSNCP 1987, nr 8, poz. 108, wyrok Sądu Najwyższego z dnia 26 listopada 2002 r., V CKN 1445/00, OSNC 2004, nr 3, poz. 47 oraz wyrok Sądu Najwyższego z dnia 9 maja 2001 r., II CKN 425/00)¹⁰. Dlatego w przypadku ustalenia nieważności umowy o kredyt walutowy rozważyć należy możliwość konwersji takiej umowy na umowę o udzielenie kredytu bankowego według innych zasad, która to umowa pozwoliłaby, chociaż w pewnym zakresie, doprowadzić do realizacji celu w postaci udzielenia kredytu (por. uchwała Sądu Najwyższego z dnia 8 czerwca 1986 r., III CZP 51/86).

W doktrynie przyjmuje się, że konwersja może zostać zastosowana po spełnieniu trzech przesłanek. Po pierwsze, zastępcza czynności prawna realizuje ten sam cel społeczno-gospodarczy co czynność nieważna. Po drugie, strony nie wiedziały o nieważności czynności prawnej. Po trzecie, istnieje możliwość skonstruowania hipotetycznej woli stron, że gdyby strony wiedziały o nieważności czynności prawnej, dokonałyby zastępczej czynności prawnej¹¹. Strony dokonując jakiejś czynności mają na celu osiągnięcie konkretnego efektu, u którego podłoża leżą subiektywne zamiary, że poprzez daną czynność ów efekt zostanie osiągnięty. Na gruncie cywilistycznym środkiem do osiągnięcia zamierzonego celu (efektu), jest z reguły czynność prawna. Strony mogą jednak nie zdawać sobie sprawy, że ów środek (czynność prawna), który wybrały dla realizacji zamierzonego celu jest obciążony wadliwością, gdyby bowiem o tym wiedziały użyłyby innego środka, tj. dokonałyby innej czynności prawnej.

Sama jednak wola stron w tym zakresie nie wystarczy do przekształcenia (konwersji) nieważnej czynności prawnej w zastępczą czynność prawną. Zgodnie z poglądem wyrażanym w doktrynie, „jeżeli nieważna czynność prawna czyni zadość wymaganiom, które prawo ustanowiło dla innej czynności prawnej, owa nieważna czynność przemienia się w inną skuteczną zastępczą czynność prawną (konwersja), gdy ta zastępcza czynność prawna umożliwia realizację tego samego lub podobnego (zbliżonego) celu, któremu miała służyć nieważna czynność prawna”¹². Przywołane zapatrywanie jest jak najbardziej słuszne, bowiem uznanie za ważną czynności prawnej skonwertowanej, jest możliwe wyłącznie w sytuacji, gdy spełnione są wymogi ustawowe zastępczej czynności prawnej. Często wymogiem zastępczej czynności prawnej jest dochowanie przewidzianej prawem formy czynności prawnej, dlatego też konwersja w zastępczą czynność prawną możliwa jest wyłącznie w sytuacji, gdy taka forma szczególna jest przez strony spełniona. Spotyka się również głosy, że istota konwersji polega na poszukiwaniu takiego rozwiązania, które utrzyma w mocy dokonaną czynność prawną, poprzez zasto-

¹⁰ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 5 lutego 2010 r., III CSK 105/09.

¹¹ J. Preussner-Zamorska, *Nieważność czynności prawnej w prawie cywilnym*, Warszawa 1983, s. 155.

¹² W. Piekarski [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, Warszawa 1972, s. 170.

sowanie reguły życzliwej wykładni (*favor negotii*)¹³. Wobec tak postawionej sprawy należy mieć jednak zastrzeżenie, bowiem podstawą zastosowania konwersji jest wadliwa czynność prawna i wcale nie chodzi o utrzymanie w mocy dokonanej czynności prawnej, lecz o możliwość uznania jej za inną ważną czynność prawną.

Dyrektywy wykładni oświadczeń woli przyznają prymat zgodnemu zamiarowi stron oraz celowi umowy aniżeli jej dosłownemu brzmieniu (art. 65 § 2 k.c.). W doktrynie przyjmuje się, że „jeżeli strony zawierają określoną umowę, to niezależnie od tego, czy mają świadomość jej nieważności czy nie, zawsze dążą do wywołania określonego, zamierzonego skutku społeczno-gospodarczego, a niekiedy i wyraźnie sprecyzowanego skutku prawnego. (...) w przypadku nieważności takiej umowy bez wątpienia będzie można przyjąć, iż ten sam lub analogiczny rezultat zechcą strony osiągnąć na nieco innej drodze”¹⁴. Należy jednak podkreślić, że oprócz ustalenia woli stron, woli rzeczywistej i woli hipotetycznej, o której była mowa powyżej, konwersja polega na stosowaniu przepisów prawa. Wszystkie bowiem elementy zaistniałego stanu faktycznego, oprócz badanego oświadczenia woli, muszą odpowiadać wymaganiom uznania ich za czynność prawną innego typu, niż faktycznie dokonana – nieważna czynność prawna. Powyższy wymóg konwersji dotyczy wyłącznie elementów przedmiotowo istotnych zastępczej czynności prawnej¹⁵.

Koncepcja konwersji kredytów walutowych w kredyty złotowe spełnia wszelkie przesłanki i wymogi poprawności cywilistycznej i odpowiada woli kontrahentów, tj. banku i kredytobiorcy, które to strony niewątpliwie zamierzały zawrzeć umowę kredytową, tylko nie w takiej formule walutowej (denominowanej lub indeksowanej), w jakiej została ona narzucona kredytobiorcy przez bank. Zaproponowana przez nas konstrukcja jurydyczna godzi niewątpliwie sprzeczne interesy banku i kredytobiorcy, a jednocześnie odpowiada wymogom słuszności i jest zgodna z dobrymi obyczajami kontraktowymi. Ta konstrukcja prawna ponadto stwarza realną szansę, dla kredytobiorców walutowych, wyjścia z pułapki (spirali) zadłużenia, w którą zostali wmanipulowani przez profesjonalne instytucje finansowe czyli przez banki. Rozwiązanie problemu kredytów walutowych w Polsce nie jest możliwe w drodze ingerencji jedynie ustawodawczej, gdyż żadna – nawet najlepsza ustawa – nie jest w stanie rozwiązać problemu indywidualnego kredytobiorcy walutowego, gdyż nie istnieje mechanizm ustawowy przekształcania setek tysięcy zróżnicowanych treściowo i podmiotowo umów kredytu walutowego. Rozwiązanie spirali zadłużenia walutowego możliwe jest bądź to w drodze aneksu do zawartej uprzednio umowy kredytowej, bądź poprzez ingerencję sądu.

¹³ M. Safjan [w:] K. Pietrzykowski (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, Warszawa 2015, s. 285.

¹⁴ J. Preussner-Zamorska, *Nieważność czynności prawnej...*, s. 157–158.

¹⁵ S. Grzybowski [w:] *System prawa cywilnego. Część ogólna. t. I*, Wrocław – Warszawa – Kraków – Gdańsk 1974, s. 596.

W przypadku umowy o kredyt indeksowany lub denominowany przedstawiona konstrukcja daje rzeczywistą podstawę do skutecznego i prostego uporządkowania obecnej, niespokojnej sytuacji na rynku finansowym. Nieważność czynności prawnej i uznanie jej za umowę kredytu złotowego pozwala z jednej strony postawić przed kredytobiorcami perspektywę spłaty kredytu, a z drugiej strony nie uderza nadmiernie w rynek finansowy, który mógłby nie wytrzymać skali wszystkich roszczeń kredytobiorców. Przy okazji koncepcja ta rozwiązuje problem różnic kursowych, o których była mowa powyżej (*spread*).

5. Podsumowanie

Problem tzw. kredytów walutowych będzie w naszym kraju w najbliższym czasie narastał. Ani doktryna, ani orzecznictwo dotychczas nie wypracowało skutecznego mechanizmu rozwiązania tych spraw. Głównym powodem stwierdzenia nieważności stworzonych przez banki instrumentów kredytopodobnych jest obawa o wytrzymałość rynku finansowego. Niemniej jednak obawa ta nie powinna odbywać się kosztem uwikłanych w takie umowy kredytobiorców oraz ich rodzin. Wydaje się, że optymalnym rozwiązaniem, jest instytucja konwersji czynności prawnej. Formuła ta z jednej strony nazywa rzeczy po imieniu, stwierdzając, że takie umowy są nieważne z mocy prawa, z drugiej jednak strony uwzględnia, że stronom te same umowy chodziło o osiągnięcie ustalonego celu, tj. sfinansowania określonego każdorazowo zamierzenia kredytobiorców, w szczególności nabywania mieszkania, bądź domu. Na skutek dokonania konwersji nieważnej czynności prawnej strony łączyć powinna w dalszym ciągu umowa o kredyt złotowy, z obowiązkiem spłaty przez kredytobiorcę reszty kredytu wyrażonego w złotych, tj. reszty realnie uzyskanych w wykonaniu umowy kredytu środków finansowych.

Bibliografia

Akty prawne

Ustawa z dnia 29 lipca 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo bankowe oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 165, poz. 984).

Orzecznictwo

Orzeczenie Sądu Najwyższego z dnia 22 października 1975 r., OSN 1976, poz. 147.

Orzeczenie Sądu Najwyższego dnia 23 października 1986 r., PUG Nr 6/1987.

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 5 lutego 2010 r., III CSK 105/09.

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 20 marca 2014 r., III CSK 290/13.

Opracowania naukowe

Czabański J., *Walutowe klauzule waloryzacyjne w umowach kredytów hipotecznych. Analiza problemu*, „Palestra” 2016, nr 6.

Grzybowski S. [w:] *System prawa cywilnego. Część ogólna*. t. I, Wrocław – Warszawa – Kraków – Gdańsk 1974.

Kawulski A., *Prawo bankowe. Komentarz*, Warszawa 2013.

Machnikowski P. [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, Warszawa 2013.

Mojak J., *Umowa o kredyt bankowy*, [w:] *Prawne zabezpieczenia wierzytelności bankowych*, E. Niezbecka, A. Jakubecki, J. Mojak, Kraków 2000.

Piekarski W. [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, Warszawa 1972.

Preussner-Zamorska J., *Nieważność czynności prawnej w prawie cywilnym*, Warszawa 1983.

Radwański Z., *Prawo cywilne – część ogólna*, Warszawa 2005.

Safjan M. [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, K. Pietrzykowski (red.), Warszawa 2015.

Smykla B., *Prawo bankowe. Komentarz*, Warszawa 2011.

mgr inż. Jakub Gołoś

Doktorant,
asystent w Zakładzie Samorządu Terytorialnego i Polityki Społecznej
w Wyższej Szkole Stosunków Międzynarodowych
i Komunikacji Społecznej w Chełmie

Wpływ transformacji ustrojowej na bezpieczeństwo ekologiczne w Polsce

The Impact of Political Transformation on Poland's Ecological Security

Streszczenie

Celem artykułu jest analiza zagadnień związanych z szeroko rozumianym bezpieczeństwem ekologicznym w kontekście zmian ustrojowych w Polsce. Szczególna uwaga skierowana jest na obszar zniszczeń w ekosystemie oraz etapy naprawy tego stanu rzeczy zainicjowane przez ministra Bronisława Kamińskiego.

Analiza danych uświadamia skalę zdegradowania środowiska, a dane Głównego Urzędu Statystycznego z okresu przed 1990 r., mimo iż są niekompletne, ale wystarczają do pokazania zmian zachodzących w polityce ekologicznej w okresie transformacji ustrojowej.

Summary

The article presents issues related to broadly understood ecological security in the context of the political changes in Poland. Special attention is directed to the area of damage to the ecosystem and stages to repair this state of affairs initiated by the Minister Bronisław Kaminski.

Tables and graphs realize scale of degradation of the environment and the information of the Central Statistical Office from the period before 1990 are incomplete but sufficient to show changes after the transformation of the political system.

Słowa kluczowe: ekologia, bezpieczeństwo ekologiczne, polityka ekologiczna, ochrona środowiska.

Keywords: ecology, ecological security, ecological policy, environmental protection.

Wstęp

U progu XXI wieku uwarunkowania ekologiczne stanowią fundamentalny element do rozwoju społeczeństwa i dynamicznej gospodarki, a kompatybilność pomiędzy rozwojem gospodarczym, społecznym a środowiskiem to podstawa trwania ludzkiej egzystencji. Trend ten wpisuje się również w politykę klimatyczno-energetyczną Unii Europejskiej, a także współczesne funkcjonowanie państw, które w swoich działaniach odwołują się do koncepcji trwałego rozwoju (*sustainable development*).

Zmiany w podejściu do bezpieczeństwa państw oraz przeniesienie środka ciężkości na inne pozamilitarne jego wymiary, spowodowało, że bezpieczeństwo ekologiczne jest postrzegane jako istotny element bezpieczeństwa w ogóle. W praktyce jest to widoczne w procesie decyzyjnym oraz działaniach państw w jego wymiarze wewnętrznym i zewnętrznym, w których coraz częściej bierze się pod uwagę ekologiczną płaszczyznę bezpieczeństwa. Jednocześnie troska o środowisko naturalne jest głównym tematem zainteresowania w ramach organizacji międzynarodowych, a także licznych inicjatyw podejmowanych przez organizacje pozarządowe.

Podstawowe pojęcia i definicje

Bezpieczeństwo ekologiczne kształtuje nie tylko działania proekologiczne ale wpływa przede wszystkim do zwiększenia świadomości współistnienia ludzi. Istnieje wiele definicji odnoszących się do samego bezpieczeństwa państwa¹. Podobnie jest ze zdefiniowaniem bezpieczeństwa ekologicznego. Wśród wielu znawców tej problematyki m.in.: B. Buzana, J. Czaptunowicza, K. Żukowskiej a także R. Kuźniara, na szczególne zainteresowanie zasługuje ocena tego zjawiska przez Marka Pietrasia. Bezpieczeństwo ekologiczne definiuje profesor Pietraś jako „taki stan stosunków społecznych, w tym treści, form i sposobów organizacji stosunków międzynarodowych, który nie tylko ogranicza i eliminuje zagrożenia ekologiczne, lecz także promuje pozytywne działania, umożliwiając realizację wartości istotnych dla istnienia i rozwoju narodów i państw”².

¹ Por. A. Bógdał-Brzezińska, *Modele bezpieczeństwa międzynarodowego w świetle teorii stosunków międzynarodowych*, [w:] *Bezpieczeństwo międzynarodowe. Wyzwania i zagrożenia XXI wieku*, P. Olszewski, T. Kapuśniak, W. Lizak (red.), Wyższa Szkoła Handlowa w Radomiu, Radom 2009, s. 13–14; J. Czaptunowicz, *System czy nieład? Bezpieczeństwo europejskie u progu XXI wieku*, PWN, Warszawa 1998, s. 17. R. Zięba, *Pojęcie i istota bezpieczeństwa państwa w stosunkach międzynarodowych*, „Sprawy Międzynarodowe” 1989, nr 10, s. 50–55.

² M. Pietraś, *Bezpieczeństwo ekologiczne w Europie. Studium politologiczne*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lubin 2000, s. 85.

Tabela 1. Zróżnicowanie definicja bezpieczeństwa ekologicznego w zależności od sfery działania

Sfera	Definicja
Relacje człowiek-środowisko	- Zabezpieczenie środowiska naturalnego przed takim jego użytkowaniem i degradacją, które może zagrażać istnieniu ludzi i społeczeństw - Uzyskanie takiego stanu środowiska, który pozwala na bezpieczne przebywanie w tym środowisku i umożliwia korzystanie z tego środowiska w sposób zapewniający rozwój człowieka - Kształtowanie takich stosunków przyrodniczych i społecznych w obrębie biosfery naszej planety, które zapewniłyby jej wewnętrzną równowagę w sposób gwarantujący zarazem właściwe możliwości życiowe całej ludzkości i dalszy bezpieczny rozwój
Ochrona zdrowia ludności	- Likwidacja lub zmniejszenie do minimum zagrożeń życia i zdrowia człowieka, których źródłem jest środowisko jego życia, biosfera - Świadome i celowe działania zapobiegające niekorzystnym dla ludzi zmianom ekologicznym - System przedsięwzięć eliminujący niebezpieczeństwo masowej eksterminacji jednostek w wyniku antropogenicznie uwarunkowanych zmian ekologicznych, które uniemożliwiają ludziom egzystencję
Rozwój trwały i zrównoważony	- Eliminowanie wzmagających się zmian w środowisku naturalnym z uwzględnieniem zasad rozwoju trwałego i zrównoważonego, - Taka modyfikacja obecnych tendencji rozwoju społeczeństwa, aby umożliwić osiągnięcie celu jakim jest rozwój trwały i zrównoważony - Cykl, obieg zasobów naturalnych do odpadów i ponownie do zasobów w sposób promujący społeczną stabilność (równowagę)
Katastrofy ekologiczne	- Zagrożenie bezpieczeństwa publicznego w związku z możliwością wystąpienia zagrożeń ekologicznych spowodowanych czynnikami naturalnymi lub działalnością człowieka wywołaną ignorancją, wypadkiem, złym zarządzaniem lub projektowaniem. Zagrożenia te mogą być pochodzenia wewnętrznego lub spoza granic - Zapobieganie i przeciwdziałanie społecznym skutkom gwałtownych przekształceń w biosferze, noszących znamiona klęski żywiołowej
Bezpieczeństwo międzynarodowe (zewnętrzne)	- Utrata bezpieczeństwa ekologicznego występuje pod wpływem wrogich działań innych państw (działania intencyjne) - Taki stan stosunków międzynarodowych, który gwarantuje ochronę, racjonalne wykorzystanie, reprodukcję i poprawę jakości środowiska naturalnego
Konflikty zbrojne	- Relacje środowisko – człowiek obejmujące przywrócenie stanu środowiska pogorszonego na skutek konfliktów zbrojnych oraz ograniczanie wyczerpywania zasobów, degradacji, środowiska oraz zagrożeń biologicznych, które prowadzą do niepokojów społecznych i konfliktów - Zdolność środowiska do podtrzymywania życia, na którą składają się: - zapobieganie i naprawianie szkód w środowisku wywołanych przez konflikt zbrojny, - zapobieganie i stosowne działanie w przypadku konfliktów spowodowanych czynnikami środowiskowymi (związanymi ze środowiskiem i jego zasobami), - ochrona środowiska ze względu na jego wewnętrzną wartość istnienia.
Bezpieczeństwo narodowe (zewnętrzne i wewnętrzne)	- Prawne dążenie do ochrony środowiska naturalnego i zdrowia ludzi przed zagrożeniami, które mogą nastąpić w wyniku antyekologicznych działań innych państw - Brak bezpieczeństwa ekologicznego następuje gdy na skutek źródeł zewnętrznych następuje degradacja środowiska naturalnego wewnątrz państwa, w tym również na skutek transgranicznych przemieszczeń zanieczyszczeń (działania nieintencyjne)
Systemowe	Zespół uwarunkowań, które istnieją gdy rządy są zdolne do łagodzenia społecznych i politycznych skutków niedoborów zasobów naturalnych, odwołując się do działań własnych, organizacji międzynarodowych i pozarządowych
Procesowe	Trwały i ciągły proces zmierzający do osiągnięcia pożądanego stanu ekologicznego, zabezpieczający spokojną i zdrową egzystencję wszystkich elementów ekosystemu, przy użyciu różnych środków zgodnych z zasadami współżycia wewnętrznego państwa i społeczności międzynarodowych

Mechanizmy społeczne	- Istnienie mechanizmów społecznych zdolnych zapobiegać brakom w stanie środowiska, jego szkodliwym zmianom oraz rodzącym się na ich tle konfliktom - Stan stosunków społecznych w tym treści, form i sposobów organizacji stosunków międzynarodowych, który nie tylko eliminuje zagrożenia ekologiczne, lecz także promuje pozytywne działania, umożliwiając realizację wartości istotnych dla istnienia i rozwoju narodów i państw
----------------------	---

Źródło: K. Rosiek, *Bezpieczeństwo ekologiczne w Polsce na przykładzie gospodarowania wodami*, „Gospodarka w Praktyce i Teorii” 2015, nr 1(38) s. 68–69.

We wszystkich definicjach pojawia się zapis, który odnosi się do poprawy stanu środowiska naturalnego. Jest to wyzwanie mierzone nie tylko w przestrzeni, ale też i w czasie. Odnawianie walorów przyrodniczych jest procesem długotrwałym a czas ich odnowy jest zależny od stopnia zdegradowania. W ocenie autora najtrafniejszym wydaje się mechanizm społeczny, który nie tylko eliminuje zagrożenia ekologiczne ale promuje ich znaczenie w czasie i przestrzeni a zasada zrównoważonego rozwoju jest gwarancją bezpieczeństwa ekologicznego³.

Bezpieczeństwo ekologiczne a polityka

Najbardziej zanieczyszczone regiony Polski wynikają jednak z czasów systemu komunistycznego, w którym to środowisko naturalne borykało się z ogromnym obciążeniem wywieranym na całokształt ożywionych i nieożywionych elementów przyrody. Wynikało to z założeń ideologicznych ZSRR czy NRD, które były brane za przykład i chętnie wykorzystywane w założeniach politycznych Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej⁴. Szeroko zakreślona industrializacja i urbanizacja kraju w tym okresie pomijała nawet ogólne zasady szanowania środowiska naturalnego. Nie istniało wówczas pojęcia „ekologiczne” a zasada zrównoważonego rozwoju nie była rozpowszechniona a tym bardziej stosowana. Definicja „bezpieczeństwa” odnosiła się tylko do bezpieczeństwa politycznego, militarnego i gospodarczego. Skutkiem pomijania bezpieczeństwa ekologicznego było powstanie Obszarów Ekologicznie Zagrożonych (OEZ)⁵. OEZ były rejonami najbardziej uprzemysłowionymi, a przy braku zastosowań aparatur do redukcji zanieczyszczeń koncentrowały największe i najbardziej uciążliwe emiterzy. Stanowiły one 11,3%

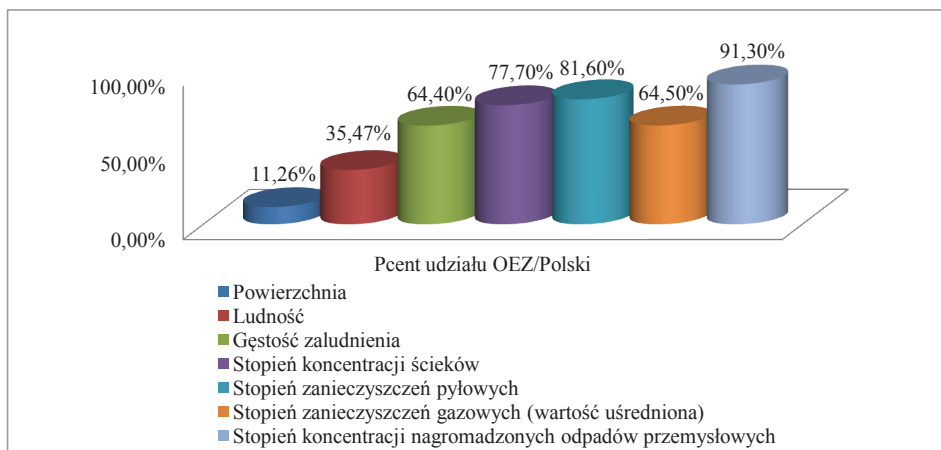
³ *Rzeczpospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, zapewnia wolności i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli, strzeże dziedzictwa narodowego oraz zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju*, art. 5 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz. U. z 1997, Nr 78, poz. 483).

⁴ J. Gołoś, *Procesy zmian w polskiej polityce ekologicznej w latach 1947–1989*, [w:] *Procesy społeczno-polityczne we współczesnej Europie Zachodniej*, M. Gołoś, W. Sokołowski (red.), WSSMiKS, Chełm 2016, s. 117–127.

⁵ Obszary ekologicznego zagrożenia (OEZ) – obszary cechujące się utratą zdolności do samooczyszczania wynikające z przekroczenia maksymalnych dopuszczalnych stężeń ładunków zanieczyszczeń oddziałujących na ten region. Tereny zdegradowane nie posiadające zdolności do samooczyszczania stwarzały zagrożenie dla stanu zdrowia ludzi.

powierzchni kraju gdzie zamieszkiwało te rejony około 13 mln osób (1/3 ludności kraju)⁶.

Wykres 1. Porównanie zanieczyszczenia terenów OEZ w stosunku do terenów Polski w latach 80



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: K. Krok, *Zmiany zanieczyszczenia...*

Brak świadomości ekologicznej oraz stopień zdegradowania środowiska pokazuje skalę niebezpieczeństwa o szerokim spektrum oddziaływania ze szczególnym wskazaniem na sferę biologiczną. Dalsza degradacja środowiska szczególnie wpływa na zdrowie ludzi, pogarszając ich odporność, a co za tym idzie zdrowie oraz wzrost zachorowań⁷. Wykres 1 obrazuje respektowanie prawa bezpieczeństwa ekologicznego w latach 80-tych XX wieku. Priorytetem w działaniach państwa był rozwój gospodarczy kosztem środowiska naturalnego. Wskaźniki środowiskowe spadły na tyle drastycznie, że były one zauważane i nagłaśniane przez ówczesne media publiczne. W dniu 5 października 1988 roku, w dzienniku telewizyjnym (tubie propagandowej rządu PRL) zakomunikowano:

„a takie sielskie obrazki niedługo znaleźć będzie można tylko w parkach narodowych a i te są mocno zagrożone. Nic dziwnego. Zajmujemy drugie miejsce w Europie pod względem emisji dwutlenku siarki. Mamy także niechlubne drugie miejsce na liście trucicieli Bałtyku. Obszary ekologicznego zagrożenia sięgają tu już 11% powierzchni kraju, w Sudetach to już katastrofa. W 86 roku tylko 11% zanieczyszczeń gazowych było unieszkodliwianych. Woda, pierwszej klasy czystości mamy tylko 4%, prawie 40 nie odpowiada żadnym normom tzn. nie

⁶ K. Krok, *Zmiany zanieczyszczenia środowiska na obszarach ekologicznego zagrożenia w Polsce*, „Studia regionalne i lokalne” 2004, nr 3, s. 124.

⁷ K. Krok, *Zmiany zanieczyszczenia...*, s. 124.

nadaje się nawet do celów przemysłowych. Z jeziorami podobnie, 1 na 100 czyste reszta poza normatywami. Co roku przybywa nam ponad 200 mln ton odpadów przemysłowych. Na 1500 legalnych wysypisk trafia rocznie 45 mln metrów sześciennych odpadów komunalnych, a ile na wysypiska dzikie? Truje przemysł, truje rolnictwo, sami śmiecimy. Przyroda sama się już nie obroni. Mówiono o tym na konferencji prasowej PROM. Konieczne powołane jest do życia ekologicznego ruchu społecznego⁸.

Powyższy komunikat świadczył o poważnym zagrożeniu wielowymiarowym – którego była świadoma ówczesna władza polityczna – jednoznacznie zasugerował, iż ważnym graczem w tej sferze będą nowe ruchy społeczne o charakterze ekologicznym.

Nowy wymiar polityki ochrony środowiska

Polska do roku 1989 stanowiła najbardziej zanieczyszczony region w Europie. Sytuacja diametralnie się odmieniła wraz ze zmianą systemu politycznego. Rządy Tadeusza Mazowieckiego powołał Bronisława Kamińskiego jako ministra ochrony przyrody, zasobów naturalnych i leśnictwa, prekursora zmian w zakresie bezpieczeństwa ekologicznego. Pomimo krótkiego sprawowania funkcji, od 12 września 1989 r. do 14 grudnia 1990 r., wprowadził szereg nowatorskich rozwiązań systemowych w zarządzania środowiskiem⁹. Najważniejszymi inicjatywami i rozwiązaniami były:

- Umowa kredytowa z Bankiem Światowym (17 mln USD) na transfer do Polski współczesnej wiedzy w zakresie zarządzania ochroną środowiska.
- Pierwsza Polityka Ekologiczna Państwa – syntetyczny dokument (17 stron) przyjęty przez Radę Ministrów w 1990 roku i zatwierdzony przez Sejm w 1991 roku¹⁰.
- Autonomiczny system Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej utworzony w 1990 roku. Wykorzystywał zasadę „zanieczyszczający płaci”, jako instrument realizacji Polityki Ekologicznej Państwa. Stawki opłat i kar za korzystanie ze środowiska został powiększony 24-krotnie, czego celem było wzmocnienie instrumentu ekologicznego oraz zredukowanie skutków inflacji.
- Utworzenie 7 regionalnych zarządów gospodarki wodnej w 1991 roku (I etap wdrożenia zlewniowej gospodarki wodnej w Polsce)¹¹.

Najważniejszym dokumentem przygotowanym przez ministra Bronisława Kamińskiego była I Polityka Ekologiczna Państwa, która uwzględniała bezpie-

⁸ *Twoje pogoda*, <http://www.twojapogoda.pl/wiadomosci/113949,kwasne-deszcze-degradujalasy-i-glebe-w-sudetach> (dostęp: 12.12.2016).

⁹ B. Kaczmarek, *Francuskie inspiracje dla gospodarki zlewniowej w Polsce*, Krajowy Kongres Hydrologiczny, Warszawa 2010, s. 9.

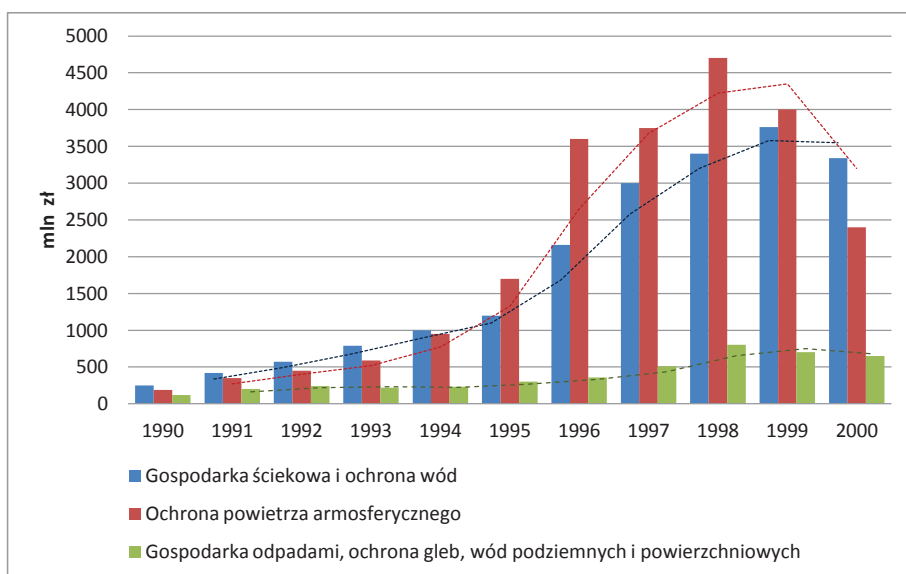
¹⁰ I Polityka Ekologiczna Państwa (M.P. z 1991, nr 18, poz.118).

¹¹ Rozporządzenie w sprawie organizacji i zakresu działania Regionalnych Zarządów Gospodarki Wodnej (M.P. z 1991 nr 6, poz. 38).

czeństwo ekologiczne. Wymagało to odejście od wąsko rozumianej ochrony środowiska na rzecz ekorozwoju. Po raz pierwszy zasygnalizowano, że uzyskanie poprawy w polskim ekosystemie wymaga podporządkowanie potrzeb i aspiracji społeczeństwa, ale i również państwa, do możliwości jakie daje środowisko. Była to poważna zmiana z racji na wcześniejsze bezprecedensowe wykorzystywanie środowiska na dowolny cel nie licząc się z konsekwencjami. Zapisy w tym dokumencie poruszały również zasady zrównoważonego rozwoju¹². Stanowi to podstawę do zapewnienia bezpieczeństwa ekologicznego o charakterze systemowym jako nowe podejście do przedmiotowego zagadnienia¹³.

Zmiany zapoczątkowane przez ministra Bronisława Kamińskiego pozwoliły skutecznie walczyć z zanieczyszczeniami środowiska. Pierwszą widoczną zmianą były widoczne inwestycje w sektor ochrony środowiska.

Wykres 2. Struktura wydatków inwestycyjnych na ochronę środowiska w latach 1990–2000



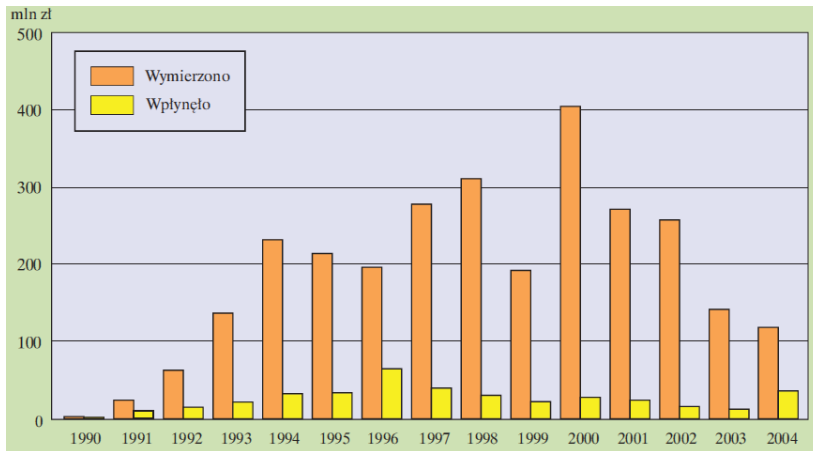
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych: *Ochrona Środowiska 2005, Informacje i opracowanie statystyczne*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2005.

¹² W 1987 r. Światowa Komisja ds. Środowiska i Rozwoju (WCED) opublikowała raport zatytułowany „Nasza wspólna przyszłość” (znany również pod nazwą „raport Brundtland”), w którym zdefiniowała zrównoważony rozwój jako rozwój zaspokajający obecne potrzeby bez uszczerbku dla możliwości zaspokajania przez przyszłe pokolenia ich własnych potrzeb. Szerzej [w:] *Dokument Roboczy w sprawie przygotowań do szczytu Rio+20- międzyparlamentarne posiedzenie komisji Parlamentu Europejskiego i parlamentów krajowych* z dnia 28 lutego 2012, PE483.726v01-00

¹³ http://ksi.home.pl/archiwaprzelomu/obrazy/AP-6-1-1-48_25.PDF (dostęp: 10.08.2016).

Dane przedstawione na wykresie 2 obrazują dynamiczne pozytywne zmiany mające na celu poprawę bezpieczeństwa ekologicznego. Nakłady finansowe na ochronę środowiska stopniowo wzrastały, a najwyższe nakłady osiągnięto w 1998 roku (od roku 1990 nakłady na gospodarkę ściekową zwiększyły się 13-krotnie, na ochronę powietrza atmosferycznego prawie 25-krotnie, a na gospodarkę odpadową ponad 6-krotnie). Z racji walki z zanieczyszczeniami od 1990 roku wprowadzono system kar i opłat za korzystanie ze środowiska. Miało to na celu nie tylko możliwości pozyskiwania funduszy na rzecz ochrony środowiska, ale również miało to na celu ukrócenie bezkarnego wykorzystywania środowiska.

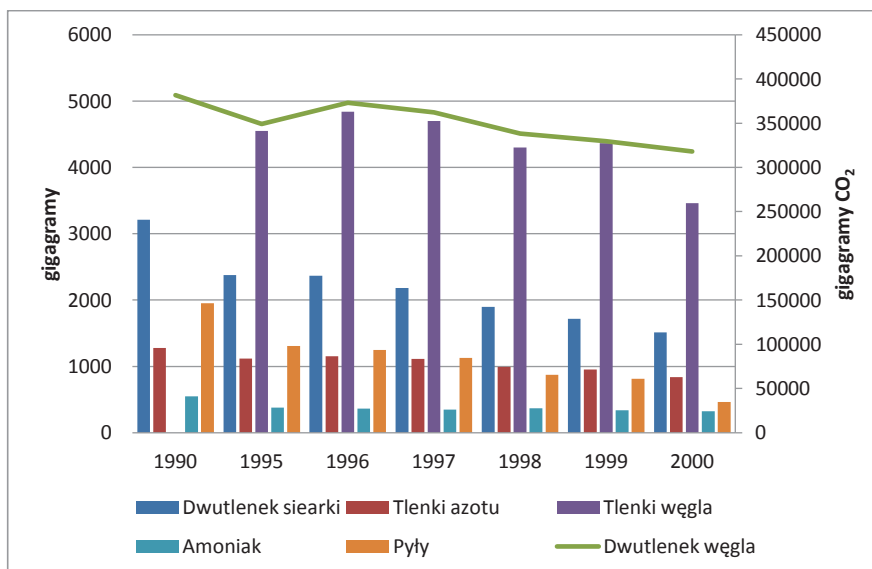
Wykres 3. Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej – Kary



Źródło: Ochrona Środowiska 2005...

Od 1990 roku ilość wymierzonych kar wzrosła co pokazuje przede wszystkim poprawę sektora kontroli, który posiadał skuteczne narzędzia w postaci aktów prawnych jak też urządzeń technicznych niezbędnych do walki z naruszeniami dotyczącymi emisji zanieczyszczeń do środowiska. Wpływ i częstotliwość kontroli ma odwzorowanie na ilość emitowanych zanieczyszczeń do atmosfery. Wykres 4 obrazuje zmniejszenie się, od 1990 roku, emisji zanieczyszczeń do atmosfery.

Wykres 4. Całkowita emisja głównych zanieczyszczeń do atmosfery

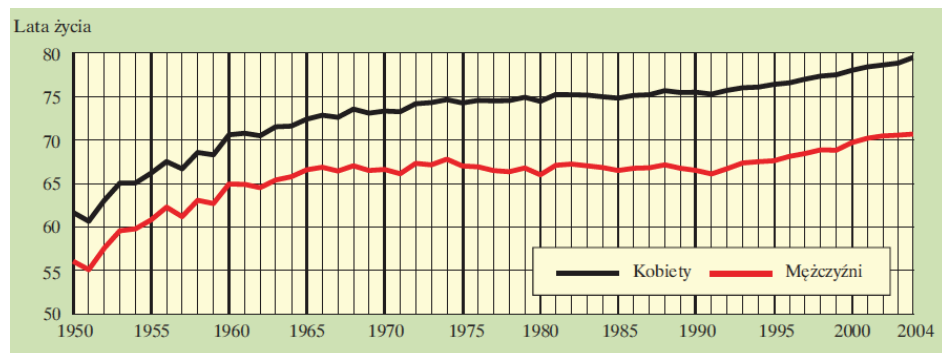


Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Ochrona Środowiska 2005, Informacje i opracowanie statystyczne*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2005; „III Raport rządowy dla konferencji Stron Ramowej Konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu”, Krajowe Centrum Inwentaryzacji Emisji, Warszawa 2001.

Usystematyzowanie prawa ochrony środowiska oraz wprowadzenie kontroli w tym zakresie prowadzi do poprawy bezpieczeństwa ekologicznego mieszkańców przez likwidację lub zmniejszenie do minimum zagrożeń życia i zdrowia człowieka¹⁴. Poprawa bezpieczeństwa ekologicznego przez zmniejszenie emisji zanieczyszczeń do środowiska ma odzwierciedlenie na długość życia mieszkańców co niniejszym pokazuje wykres 5.

¹⁴ K. Rosiek, *Bezpieczeństwo ekologiczne ...*, s. 68–69.

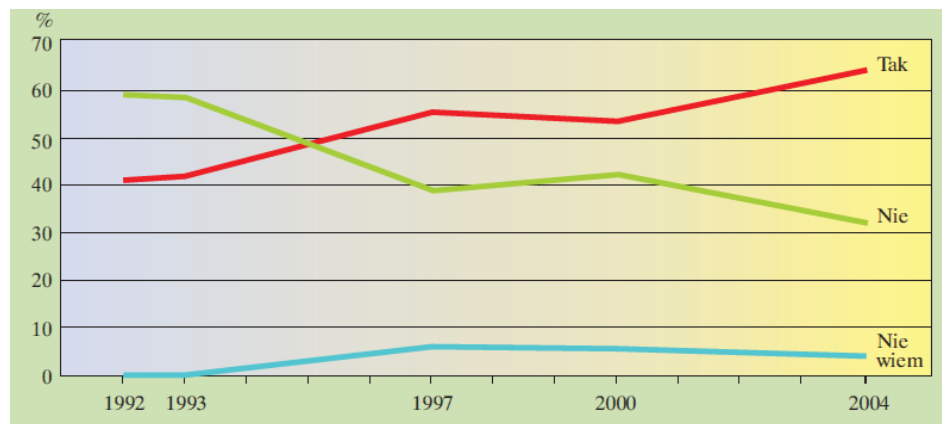
Wykres 5. Średnia długość życia mieszkańców



Źródło: Ochrona Środowiska 2005...

Jak można zaobserwować od 1990 roku, nastąpiło znaczne wydłużenie życia obywateli, która w przeciągu 10 lat wzrosła prawie o 5 lat. Zwiększenie świadomości ekologicznej odzwierciedla się również dbałością o środowisko samych obywateli (wykres 6), którzy są ważnymi kreatorami bezpieczeństwa ekologicznego państwa.

Wykres 6. Opinia społeczna w Polsce na temat tego, czy podejmujesz działania na rzecz poprawy ze względu na stan środowiska



Źródło: T. Berger, *Instytut Gospodarki Przestrzennej i Mieszkalnictwa (z wykorzystaniem badań CBOS i finansowania przez Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej)*, Warszawa 2004.

Według danych CBOS-u od 1992 roku znacznie wzrosło zainteresowanie dbałością o środowisko wśród obywateli. Świadczy to o kreowaniu się proekologicznych

postaw społeczeństwa, a wzrost świadomości ekologicznej, przekłada się na stan środowiska, czego konsekwencją jest poprawa bezpieczeństwa ekologicznego.

Podsumowanie

Przeprowadzona powyżej analiza pozwala na wyciągnięcie kilku wniosków. Po pierwsze, bezpieczeństwo ekologiczne jest uzależnione od systemu politycznego. Skuteczne regulacje prawne wynikające z międzynarodowych zobowiązań Polski jak i wewnętrznych akt normatywnych, połączone z odczuwalną karą przynoszą wymierną korzyść dla bezpieczeństwa ekologicznego RP. Po drugie, edukacja i świadomość obywateli stanowi fundament bezpieczeństwa ekologicznego, które wpływa na jakość życia. Po trzecie, międzynarodowa polityka wzajemności w sferze ekologicznej jest skutecznym narzędziem w podnoszeniu standardów ekologicznych w ujęciu globalnym. Po czwarte, w nowo kreowanych trendach ekologicznych należy pamiętać o zachowaniu równowagi pomiędzy aspiracjami politycznymi a możliwościami regeneracyjnymi środowiska naturalnego

Bibliografia

Akty normatywne

Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz. U. z 1997, Nr 78, poz. 483).

I Polityka Ekologiczna Państwa (M.P. z 1991, Nr 18, poz. 118).

Rozporządzenie w sprawie organizacji i zakresu działania Regionalnych Zarządów Gospodarki Wodnej (M.P. z 1991 Nr 6, poz. 38).

Dokumenty

Dokument Roboczy w sprawie przygotowań do szczytu Rio+20- międzyparlamentarne posiedzenie komisji Parlamentu Europejskiego i parlamentów krajowych z dnia 28 lutego 2012.

Ocena realizacji polityki ekologicznej państwa w świetle „Strategii dla Polski”, Biuro Studiów i Analiz Kancelarii Senatu, Warszawa 1994.

Ochrona Środowiska 2005, Informacje i opracowanie statystyczne, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2005.

Raport Stan Środowiska w Polsce w latach 1996–2001, Inspekcja Ochrony Środowiska, Warszawa 2003.

Opracowania naukowe

Bógdał-Brzezińska A., *Modele bezpieczeństwa międzynarodowego w świetle teorii stosunków międzynarodowych*, [w:] *Bezpieczeństwo międzynarodowe. Wyzwa-*

nia i zagrożenia XXI wieku, P. Olszewski, T. Kapuśniak, W. Lizak (red.), Wyższa Szkoła Handlowa w Radomiu, Radom 2009.

Czaptunowicz J., *System czy nieład? Bezpieczeństwo europejskie u progu XXI wieku*, PWN, Warszawa 1998.

Gołoś J., *Procesy zmian w polskiej polityce ekologicznej w latach 1947–1989*, [w:] *Procesy społeczno-polityczne we współczesnej Europie Zachodniej*, M. Gołoś, W. Sokołowski (red.), WSSMiKS, Chełm 2016.

Kaczmarek B., *Francuskie inspiracje dla gospodarki zlewniowej w Polsce*, Krajowy Kongres Hydrologiczny, Warszawa 2010.

Kokocińska S., Maternik M., Matuszewski P., *25 lat ochrony środowiska w Polsce*, ABRYS, Poznań 2014.

Krok K., *Zmiany zanieczyszczenia środowiska na obszarach ekologicznego zagrożenia w Polsce*, „Studia regionalne i lokalne” 2004, nr 3(17).

Rosiek K., *Bezpieczeństwo ekologiczne w Polsce na przykładzie gospodarowania wodami*, „Gospodarka w Praktyce i Teorii” 2015, nr 1(38).

Marek P., *Bezpieczeństwo ekologiczne w Europie. Studium politologiczne*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lubin 2000.

Zięba R., *Pojęcia i istota bezpieczeństwa państwa w stosunkach międzynarodowych*, „Sprawy Międzynarodowe” 1989, nr 10.

Źródła internetowe

Twoje pogoda, <http://www.twojapogoda.pl/wiadomosci/113949,kwasne-deszcze-degraduja-lasy-i-glebe-w-sudetach> (dostęp: 12.12.2016).

http://ksi.home.pl/archiwaprzelomu/obrazy/AP-6-1-1-48_25.PDF. (dostęp: 10.08.2016).

Geopolityka, http://geopolityka.net/pojecie-bezpieczenstwa/#_ftnref2 (dostęp: 12.11.2016).

GUS, <http://stat.gov.pl/> (dostęp: 14.11.2016).

mgr Ewelina Paszkiewicz

Uwarunkowania bezpieczeństwa energetycznego UE – wybrane problemy

EU energy security constraints – selected issues

Streszczenie

Niniejszy artykuł jest analizą wybranych problemów uwarunkowań bezpieczeństwa energetycznego w Unii Europejskiej. W artykule zostały przybliżone kwestie definicyjne podstawowych pojęć dotyczących uwarunkowań bezpieczeństwa tj. wyzwań, szans oraz zagrożeń. Poruszone kwestie problematyczne wybrane zostały przez autorkę jako najpilniejsze i najistotniejsze. W zakresie wyzwań przybliżona została tematyka wyczerpywania się kopalnych nośników energii oraz sytuacja w rejonie Morza Kaspijskiego. Zagrożenia zostały podzielone ze względu na płaszczyzny: polityczną, asymetryczną, ekonomiczną i ekologiczną. Natomiast szansy zostały przedstawione trzy, wybrane przez autorkę jako najbardziej perspektywiczne: utworzenie Unii Energetycznej, wzrost wykorzystania odnawialnych źródeł energii oraz region Arktyczny jako szansa na dywersyfikację dostaw surowców energetycznych. W artykule zostały także zaproponowane przez autorkę działania, jakie powinna podjąć Unia Europejska aby zwiększyć swoje bezpieczeństwo energetyczne.

Słowa kluczowe: polityka energetyczna, bezpieczeństwo energetyczne, infrastruktura energetyczna.

Summary

This article is aimed at the analysis of selected issues concerning the conditions for energy security in the EU. It defines the basic terms of energy security, i.e. challenges, prospects and risks. The problematic issues were selected by the author on the basis of their importance and urgency. Under risks she mentions the depletion of fossil fuels and the situation in the Caspian Sea region. The risks were classified into the following fields: political, asymmetrical, economic and ecological. When it came to prospects, the author decided to present three selected issues whose outcomes were considered the most promising, i.e. the creation of the Energy Union, the increased use of renewable energy sources, and the Arctic region as a opportunity for diversifying energy-resource supply. The author also provided her own suggestions regarding measures the EU should take to improve its energy security.

Keywords: energy policy, energy security, energy infrastructure.

Wprowadzenie

Bezpieczeństwo energetyczne wchodzi w skład polityki energetycznej, która jest niezmiernie istotna w dobie dynamicznie rozwijających się gospodarek państw oraz wzrostu konkurencyjności przemysłu. Jest zarazem częścią tej polityki ale także jej głównym celem. Polityka energetyczna w Unii Europejskiej jest realizowana na dwóch poziomach – krajowym oraz unijnym. Na poziomie unijnym podejmowane powinny być działania zgodnie z zasadą subsydiarności (pomocniczości), czyli wtedy, gdy działania podjęte na poziomie unijnym będą bardziej efektywne lub pozwolą obniżyć koszty.

Czym zatem jest bezpieczeństwo energetyczne? Zanim przejdzie się do kwestii definicyjnych warto zaznaczyć, że problematyka bezpieczeństwa energetycznego jest interdyscyplinarna. Wielowymiarowość pojęcia objawia się tym, że kwestiami dotyczącymi tego pojęcia zajmuje się wielu specjalistów m.in. inżynierowie w dziedzinie infrastruktury, geologowie, ekolodzy, ekonomiści oraz politolodzy.

Na potrzeby niniejszego artykułu autorka przedstawi tylko jedną, najprostszą oraz najbardziej trafną definicję bezpieczeństwa energetycznego, którą podaje Międzynarodowa Agencja Energii (IEA). Według niej bezpieczeństwo energetyczne to *nieprzerwana dostępność źródeł energii po przystępnej cenie*¹. Kluczowymi elementami tej definicji są wyrażenia *nieprzerwana dostępność* oraz *przystępna cena*. Te dwa elementy stanowią niezbędne minimum jeśli mowa jest o bezpieczeństwie energetycznym. Przy zaniku jednego z nich bezpieczeństwo energetyczne nie istnieje. Pomimo tego, że definicja ta jest najbardziej trafna pominięto jeden istotny element a właściwie – bezpieczeństwo infrastruktury oraz instalacji, które także wpływa na ocenę i stan bezpieczeństwa energetycznego.

Celem niniejszego artykułu jest zbadanie oraz analiza wybranych problemów w zakresie uwarunkowań bezpieczeństwa energetycznego w Unii Europejskiej. Aby zrealizować powyższy cel autorka postara się znaleźć odpowiedź na pytanie: przed jakimi wyzwaniami, zagrożeniami oraz szansami stoi obecnie Unia Europejska. W niniejszym artykule zostaną zaproponowane także rozwiązania powyższych zagadnień problematycznych oraz odpowiedź na pytanie: jakie działania powinna przedsięwziąć Unia Europejska aby zwiększyć swoje bezpieczeństwo energetyczne.

Artykuł zostanie podzielony na trzy części: I – Wyzwania bezpieczeństwa energetycznego w UE, II – Zagrożenia bezpieczeństwa energetycznego w UE oraz III – Szanse i ryzyka bezpieczeństwa energetycznego w UE.

Uwarunkowania bezpieczeństwa energetycznego to temat często podejmowany przez licznych badaczy naukowych. Do pozycji, które szeroko omawiają to zagadnienie należy zaliczyć przede wszystkim monografię J. Trubalskiej *Beziepie-*

¹ International Energy Agency, What is energy security?, <https://www.iea.org/topics/energysecurity/subtopics/whatisenergysecurity/>, (dostęp: 23.08.2017).

czeństwo energetyczne Rzeczypospolitej Polskiej, która szczegółowo omawia kwestie związane z uwarunkowaniami bezpieczeństwa energetycznego. Ważna z punktu widzenia omawianych w niniejszym artykule kwestii jest pozycja M. Ruszel *Bezpieczeństwo energetyczne Polski. Wymiar teoretyczny i praktyczny*. O uwarunkowaniach bezpieczeństwa energetycznego na poziomie unijnym pisze natomiast K. M. Pronińska w swojej książce pt. *Bezpieczeństwo energetyczne w stosunkach UE – Rosja. Geopolityka i ekonomia surowców energetycznych*. Szczególnie ważną pozycją jest także książka M. Kaczmarek *Bezpieczeństwo energetyczne Unii Europejskiej* w której autor zwraca uwagę na zagrożenia i wyzwania dla bezpieczeństwa energetycznego UE oraz przedstawia działania Unii w tej dziedzinie. P. Soroka w swojej monografii *Bezpieczeństwo energetyczne. Między teorią a praktyką* porusza liczne kwestie teoretyczne a także zawiera analizę instrumentów zapewniania bezpieczeństwa wypracowanych przez Unię Europejską.

Wyzwania, zagrożenia oraz szanse warunkują bezpieczeństwo energetyczne. Czym właściwie są? Wyzwanie można zdefiniować jako *trudne zadanie, nową sytuację wymagającą od kogoś wysiłku, poświęcenia itp., będące sprawdzianem czyjeś wiedzy, odporności*². W naukach o bezpieczeństwie w odniesieniu do bezpieczeństwa państwa lub innego podmiotu np. organizacji wyzwania mogą stanowić szansę lub zagrożenia w zależności od warunków i innych czynników mających wpływ na sytuację danego podmiotu. Wyzwania i zagrożenia w zakresie bezpieczeństwa energetycznego się wzajemnie się uzupełniają, warunkują³. Pozostawione wyzwania bez odpowiedniej reakcji oraz podjęcia stosownych działań mogą przekształcić się w realne zagrożenia. Działania podejmowane w zakresie wyzwań to działania pozytywne, prewencyjne natomiast w ramach zagrożeń konieczne jest podejmowanie działań negatywnych czyli eliminujących⁴. Na potrzeby niniejszego artykułu autorka skupi się na wybranych wyzwaniach stojących przed Unią Europejską a uznanych przez nią jako najpilniejsze. W razie osiągnięcia sukcesu uznała je za najbardziej perspektywiczne a także za takie, które mogą przynieść ogromne korzyści państwom Unii Europejskiej. W niniejszym artykule zostaną omówione: wyzwania wynikające ze stopniowego wyczerpywania się kopalnych nośników energii, wyzwania dotyczące rejonu Morza Kaspijskiego oraz wyzwania wynikające ze zmiany klimatu.

Zagrożenia bezpieczeństwa energetycznego można pogrupować ze względu na różne kryteria. Wyróżnia się m. in. kryterium czasowe: czyli zagrożenia długoterminowe, krótkoterminowe oraz średnioterminowe. Można także wyróżnić zagrożenia ze względu na pochodzenie: zewnętrzne oraz wewnętrzne. Jednak najbardziej szczegółowym kryterium jest podział ze względu na płaszczyzny. W ten

² Słownik Języka Polskiego PWN, <http://sjp.pwn.pl/sjp/wyzwanie;2541345.html> (dostęp: 24.08.2017).

³ B. Molo, *Polityka bezpieczeństwa energetycznego Niemiec w XXI wieku*, Kraków 2013, s. 51.

⁴ R. Zięba, *O tożsamości nauk o bezpieczeństwie*, Zeszyty Naukowe AON, nr 1 (86) 2012, s. 13.

sposób wyróżnia się cztery podstawowe rodzaje zagrożeń: polityczne, asymetryczne, fizyczne (techniczne) oraz ekonomiczne. Wszystkie z powyższych zostaną przybliżone w następnych częściach artykułu.

Szansą dla bezpieczeństwa energetycznego określa się sytuację w której istnieje możliwość powstania sprzyjających warunków dla podmiotu. Stanisław Koziej definiuje szansę jako *niezależne od woli podmiotu okoliczności (zjawiska i procesy w środowisku bezpieczeństwa) sprzyjające realizacji jego interesów oraz osiągnięciu celów*⁵. Szanse dla bezpieczeństwa energetycznego mogą wynikać z sytuacji w których z sukcesem sprostano wyzwaniu. Mogą także wynikać z sytuacji na arenie międzynarodowej oraz mogą zostać wywołane czynnikami naturalnymi. Na potrzeby niniejszego artykułu autorka wybrała trzy szanse, które jej zdaniem przyniosą duże korzyści jeśli zostaną wykorzystane m.in. inicjatywa utworzenia Unii Energetycznej, odnawialne źródła energii (OZE) jako narzędzie zwiększenia dywersyfikacji źródeł energii dla państw UE oraz zostanie przedstawiona sytuacja w rejonie Arktycznym.

1. Wyzwania bezpieczeństwa energetycznego Unii Europejskiej

Pierwszym wyzwaniem który jest istotny zarówno dla Unii Europejskiej jak i całego świata to problem wyczerpywania się kopalnych nośników energii. Wraz z rozwojem gospodarczym wiąże się nierozłącznie wzrost zapotrzebowania na energię a tym samym na surowce energetyczne. Według przeprowadzonych badań jeśli tempo wykorzystania surowców nie zmniejszy się przewiduje się, że węgla kamiennego może wystarczyć na około 200 lat, a ropa i gaz mogą zaspokoić potrzeby na maksymalnie kilkadziesiąt lat⁶. Wyliczenia przewidują obecne tempo wykorzystania surowców. Niestety z roku na rok możliwe jest, że tempo będzie wzrastać. Wobec tego możemy się spodziewać, że zasoby mogą się skończyć wcześniej a ta sytuacja może generować problemy natury nie tylko politycznej ale realne zagrożenia konfliktem zbrojnym. Powyższe założenia przedstawia schemat nr 1.

⁵ S. Koziej, *Bezpieczeństwo: istota, podstawowe kategorie i historyczna ewolucja*, *Bezpieczeństwo Narodowe*, II.2011 / 18, s. 28.

⁶ P. Soroka, *Bezpieczeństwo energetyczne. Między teorią a praktyką*, Warszawa 2015, s. 54.

Schemat 1. Wyczerpywanie się zasobów surowców energetycznych.

➡ powoduje

➡ może spowodować

Źródło: Opracowanie własne.

Należy brać jednak pod uwagę, że istnieją złoża z których nie wydobywa się surowców energetycznych ze względu na koszty eksploatacji. Co prawda z czasem jest ich coraz mniej ze względu na rozwój technologii. Można jednak założyć, że zanim skończą się łatwo dostępne zasoby surowców technologia rozwinie się jeszcze bardziej co wpłynie na obniżenie kosztów wydobycia z trudniej dostępnych miejsc takich jak głębokie partie mórz czy tereny, gdzie surowce są położone na dużej głębokości lub są położone w częściach o skomplikowanej strukturze geologicznej. Dlatego aby sprostać temu wyzwaniu Unia Europejska powinna inwestować w badania naukowe, innowacje oraz rozwój technologii na najwyższym poziomie ale przede wszystkim zadbać o to aby już teraz zwiększyć efektywność energetyczną i jak najbardziej zmniejszyć zużycie energii.

Wyzwaniem, które w razie powodzenia przyniesie Unii Europejskiej ogromne korzyści jest bez wątpienia sytuacja w rejonie Morza Kaspijskiego pod którego dnem znajdują się złoża ropy i gazu. Nieuregulowana sytuacja prawna tego obszaru dotycząca kwestii zakwalifikowania tego zbiornika wodnego jako morza lub jako jeziora wprowadza nieporozumienia pomiędzy kraje przybrzeżne co do jego podziału i uniemożliwia wydobycie surowców przy wykorzystaniu pełnego potencjału tego terenu⁷. Jednym z głównych powodów powyższej sytuacji są ustalenia ze szczytu państw przybrzeżnych w Teheranie w 2007 r. Podczas tego szczytu Rosja i Iran na skutek braku porozumienia co do wyznaczenia granic na morzu zadeklarowali, że każdy budowany rurociąg, który przebiegać będzie pod dnem Morza Kaspijskiego wymaga akceptacji wszystkich państw przybrzeżnych⁸. Duże złoża ropy i gazu zwracają uwagę na te tereny nie tylko państw przybrzeżnych lecz także wzbudzają zainteresowanie Unii Europejskiej, Indii czy Chin. Zwiększenie wydobycia surowców z rejonu Morza Kaspijskiego pozwoliłoby UE na zwiększenie dywersyfikacji dostaw gazu i ropy pod kątem dostawców oraz tras dostaw.

⁷ Zob. E Paszkiewicz, *Bezpieczeństwo...*, op. cit., s. 23.

⁸ T. Młynarski, *Bezpieczeństwo energetyczne w pierwszej dekadzie XXI w. Mozaika interesów i geostrategii*, Kraków 2011, s. 191.

Spowodowałyby to przede wszystkim zmniejszenie uzależnienia od Rosji do czego wciąż dąży UE i jest to jeden z głównych celów polityki bezpieczeństwa energetycznego UE.

Jednym z wyzwań które dotyczy zarówno UE jak i jest wyzwaniem w skali światowej jest problem zmian klimatu. Według ustaleń Piątego Raportu Międzyrządowego Zespołu ds. Zmian Klimatu (IPCC, 2013) na Ziemi średnia temperatura ciągle wzrasta⁹. Implikuje to sytuację w której następują negatywne skutki ocieplenia klimatu takie jak topnienie lodowców a tym samym podniesienia się poziomu wód w oceanach, zwiększone opady a także wzmożone ekstremalne zjawiska atmosferyczne takie jak wyładowania, huragany. Aby jak najbardziej zmniejszyć wzrost średniej temperatury rocznej konieczne jest ograniczenie emisji gazów cieplarnianych do atmosfery. Działania te są jednym z głównych celów polityki bezpieczeństwa energetycznego UE – Unia potwierdza je w większości dokumentów dot. energii. Do działań na rzecz ochrony klimatu przede wszystkim zaliczyć można stawianie na pozyskiwanie energii z odnawialnych źródeł energii, dekarbonizację gospodarek a także podniesienie efektywności energetycznej. Działania te doprowadziły do zmniejszenia emisji CO₂ w Unii Europejskiej o 692.2 mln ton na przestrzeni lat 1995–2014¹⁰.

2. Zagrożenia bezpieczeństwa energetycznego Unii Europejskiej

Jak zostało wspomniane już wcześniej we wstępie, zagrożenia można podzielić ze względu na płaszczyzny: polityczną, asymetryczną, fizyczną (techniczną) oraz na ekonomiczną.

Zagrożenia natury politycznej bezpieczeństwa energetycznego Unii Europejskiej to przede wszystkim zagrożenia, które wynikają z sytuacji na arenie międzynarodowej. Na terenie Unii Europejskiej ilość surowców energetycznych jest niewystarczająca aby zaspokoić własne potrzeby, konieczny jest ich import z państw trzecich. Wobec tego UE jest w dużym stopniu uzależniona od dostaw surowców energetycznych od państw producentów. Niewielka dywersyfikacja dostawców surowców implikuje sytuację, w której istnieje możliwość wywierania nacisku politycznego pod groźbą wstrzymania dostaw. Rosja jest jednym z głównych dostawców surowców energetycznych do państw UE. Pochodzi z niej 37.5% importowanego gazu, 30.4% importowanej ropy oraz 29% paliw stałych¹¹. Wobec tak dużego uzależnienia istnieje ryzyko, że Rosja może wykorzystać swoją pozycję do wywierania nacisku politycznego aby osiągnąć swoje cele na arenie międzyna-

⁹ Międzyrządowy Zespół ds. Zmiany Klimatu, Przyczynek I Grupy Roboczej do Piątego Raportu Oceny Zmiany Klimatu, Podsumowanie dla Decydentów, 2013, s. 2.

¹⁰ Komisja Europejska, *EU Energy in Figures – Statistical Pocketbook 2016*, Unia Europejska 2016.

¹¹ Ibidem, s. 26.

rodowej. Aby zwiększyć bezpieczeństwo energetyczne Unii Europejskiej należy szukać nowych dostawców surowców aby zdywersyfikować trasy dostaw i tym samym zmniejszyć uzależnienie od jednego państwa. Wtedy nawet w okolicznościach w których jedno państwo wstrzyma dostawy nie będzie to aż tak dotkliwe, gdyż będzie utrzymana ciągłość dostaw z innych państw.

Zagrożenia asymetryczne bezpieczeństwa energetycznego UE związane są przede wszystkim z atakami terrorystycznymi na infrastrukturę energetyczną. Terrorysty zdają sobie sprawę z tego, jak istotną kwestią jest energia i jakie szkody może wyrządzić odcięcie danego terenu od energii lub dostaw surowców. Zaatakowanie infrastruktury energetycznej może spowodować zakłócenia w funkcjonowaniu danego terenu na kilkanaście godzin, dni lub nawet tygodni w zależności od tego jaki obiekt został uszkodzony. Ataki na infrastrukturę energetyczną są atrakcyjne dla terrorystów także dlatego, że ogromne tereny ciągnących się kilometrami tras rurociągów ciężko jest ochronić a z dużą łatwością można je zaatakować. Wysadzenie strategicznej części rurociągu stanowi istotny problem dla państwa gdyż na czas naprawy odcinka dostawy daną trasą są wstrzymane a taka naprawa jest bardzo kosztowna. Przykładem może być atak na turecką infrastrukturę. Do wybuchu doszło 4.08.2015 roku na odcinku gazociągu Baku-Tbilisi-Erzurum (Gazociąg Południowokaukaski)¹². Sprawa ta jest o tyle istotna dla UE, że gazociąg ten miał być elementem Południowego Korytarza Gazowego, który by transportował gaz z rejonu Morza Kaspijskiego do UE. Konsekwencją tego ataku jest zatrzymanie dostaw gazu do Turcji na około tydzień. Co Unia Europejska może zrobić aby zwiększyć swoje bezpieczeństwo energetyczne w tym zakresie? Przede wszystkim należy wypracować jednolity wspólny mechanizm walki z terroryzmem. Ważne są także inwestycje w systemy ochrony a także monitoring i systemy alarmowe.

Zagrożenia natury fizycznej, czy też nazywane technicznymi można rozróżnić m.in. na zagrożenia wywołane przez ekstremalne warunki pogodowe i na zagrożenia wywołane przez człowieka. Pierwsze z nich stanowią zagrożenie, którym ciężko zapobiegać. Do ekstremalnych warunków atmosferycznych które zagrażają bezpieczeństwu energetycznemu możemy zaliczyć: wyładowania atmosferyczne takie jak pioruny, huragany, trąby powietrza czy też takie zjawiska jak mokry śnieg, szadź lub marznący deszcz, które powodują osadzanie się lodu na liniach przesyłowych napowietrznych. Zagrożeniom tym ulega infrastruktura energetyczna zarówno produkująca energię, magazynująca jak i infrastruktura przesyłowa. Jest wiele przypadków, kiedy miliony ludzi zostały pozbawione energii poprzez wyładowania atmosferyczne, które uderzały w elektrownie lub poprzez zerwanie linii wysokiego napięcia na skutek opadów marznącego deszczu. Drugą grupę zagrożeń fizycznych stanowią zagrożenia wywołane przez człowieka. Rozumieć można

¹² J. K., *Kolejny atak na gazociąg w Turcji*, 06.08.2016 r., <http://www.defence24.pl/242174,kolejny-atak-na-gazociag-w-turcji> (dostęp: 05.09.2017).

przez to wszystkie eksplozje infrastruktury energetycznej wywołane przez niedopatrzenie pracowników, niedostateczną kontrolę i testy infrastruktury i urządzeń, które często są przestarzałe. Jak można przeciwdziałać takim zagrożeniom? Przede wszystkim powinno się inwestować w nowe technologie oraz unowocześnienie urządzeń i przeprowadzanie częstych kontroli i testów. Ważne jest także aby pracownicy podejmujący pracę w takich obiektach byli odpowiednio przeszkoleni, stosowali się do standardów bezpieczeństwa a także byli przygotowani do odpowiedniego reagowania w przypadku sytuacji kryzysowych.

Zagrożenia natury ekonomicznej bezpieczeństwa energetycznego Unii Europejskiej to przede wszystkim zagrożenie nagłego wzrost cen surowców. UE jako jeden z największych importerów surowców energetycznych wydaje na ten cel ogromne pieniądze. W 2015 roku była to kwota około 261 mld euro¹³. Skok cen surowców negatywnie wpłynąłby na gospodarki państw członkowskich. Zawyżone ceny surowców obniżają konkurencyjność gospodarek państw, powodują spadek popytu i wzrost inflacji¹⁴. Wobec dużego uzależnienia od dostaw surowców do państw Unii Europejskiej z Rosji (przede wszystkim gazu) istnieje ryzyko, że Rosja zdecyduje się podnieść ceny i wykorzystać swoją pozycję do wywierania nacisku. Niestety, dopóki nie zdywersyfikuje się dostawców taka groźba będzie istnieć.

Jednym z zagrożeń ekonomicznych jest także ryzyko utworzenia karteli gazowych na wzór OPEC. Zagrożenie to wiąże się z groźbą regulowania przez kartel cen surowca oraz ilość wydobycia gazu. Jest to istotny problem dla UE. Jeśli powstałby rzeczywiście taki kartel zajmujący się regulowaniem cen i ilości wydobycia spowodowałoby to możliwość szybkiego porozumiewania się wszystkich państw eksportujących gaz np. w kwestiach wstrzymania dostaw gazu do UE lub też decydowałoby o znacznym podniesieniu cen surowca. Jak do tej pory powstała organizacja zrzeszająca państwa eksportujące gaz – GECF (*Gas Exporting Countries Forum*). Nie zajmuje się ona jednak ustalaniem cen i ilości wydobycia gazu a jedynie skupia się na wymianie doświadczeń, technologii wydobycia oraz prognoz. Jakie działania może podjąć Unia Europejska aby wyeliminować zagrożenia natury ekonomicznej? Niestety niewiele ich jest. Przede wszystkim powinna zdywersyfikować dostawców surowców energetycznych. Im więcej będzie państw z których możliwy jest zakup surowców tym mniejsze jest ryzyko wzrostu cen od jednego z nich.

¹³ Sprawozdanie Komisji Europejskiej, *Ceny i koszty energii w Europie*, COM(2016) 769 final, Bruksela 20.11.2016, s. 4.

¹⁴ M. Molo, *Polityka...*, op. cit., s. 51.

3. Szanse dla bezpieczeństwa energetycznego Unii Europejskiej

Jedną z największych szans dla bezpieczeństwa energetycznego Unii Europejskiej jest idea utworzenia Unii Energetycznej. Jeśli projekt jej utworzenia by się udał przyniosłoby to dla wszystkich państw członkowskich ogromne korzyści. Idea Unii Energetycznej polega na otwarciu granic dla energii – przepływałaby pomiędzy państwami członkowskimi bez barier. W Ramowej Strategii na rzecz stabilnej Unii Energetycznej opartej na przyszłościowej polityce w dziedzinie klimatu z 2015 roku¹⁵ Komisja Europejska mówi, że podstawowym celem powstania Unii Energetycznej ma być zapewnienie gospodarstw domowym oraz przedsiębiorcom bezpiecznej, zrównoważonej, konkurencyjnej energii po przystępnych cenach. Aby doprowadzić do zwiększenia się bezpieczeństwa energetycznego, stabilności oraz konkurencyjności Unia Energetyczna będzie działać w 5 filarach:

1. Bezpieczeństwo energetyczne, solidarność i zaufanie.
2. W pełni zintegrowany europejski rynek energii
3. Efektywność energetyczna przyczyniająca się do ograniczenia popytu
4. Dekarbonizacja gospodarki
5. Badania naukowe, innowacje i konkurencyjność

W zakresie bezpieczeństwa energetycznego, solidarności i zaufania podejmowane będą działania mające na celu wzmocnienie współpracy w zakresie energii między państwami członkowskimi a także pomiędzy całą Unią Europejską jako jednością a państwami trzecimi, szczególnie z sąsiadującymi. Ma to szczególne znaczenie w razie awarii lub też przerw w dostawach surowców aby wypracować wspólne mechanizmy reagowania kryzysowego. Jednak aby system reagowania kryzysowego mógł być skuteczny należy rozbudować połączenia międzysystemowe pomiędzy państwami członkowskimi, rozbudować infrastrukturę i wzmocnić sieci przesyłowe. Wtedy w przypadku awarii lub odcięcia któregoś z państw członkowskich od dostaw energii inne państwa mogłyby sobie wzajemnie zapewnić ciągłość dostaw. Aby zrealizować to działanie w 2013 roku zostało wybrane 248 projektów, które zostały oznaczone jako projekty wspólnego zainteresowania PCI (*Project of Common Interest*). Mogą one korzystać z przyspieszonych i skuteczniejszych procedur przyznawania pozwoleń oraz korzystania ze skuteczniejszych praktyk i ram regulacyjnych dla projektów mających szczególne znaczenie dla bezpieczeństwa energetycznego UE. Priorytetowe działania to projekty mające na celu wzmocnienie dywersyfikacji źródeł i kierunków dostaw energii, wzmocnienie integracji i połączeń międzysystemowych oraz transeuropejskich a także zlikwidowanie wysp energetycznych. W uzasadnionych przypad-

¹⁵ Komunikat Komisji Europejskiej, *Strategia ramowa na rzecz stabilnej unii energetycznej opartej na przyszłościowej polityce w dziedzinie klimatu*, COM(2015) 080 final, Bruksela 25.02.2015 r.

kach projekty te mogą starać się o dofinansowanie z instrumentu finansowania *Łącząc Europę*, który realizuje nadrzędne cele polityki energetycznej UE.

Unia Energetyczna będzie podejmować działania aby znaleźć nowych dostawców oraz nowe regiony zasobne w surowce. Podejmowany będzie temat współpracy w zakresie energii z nowymi potencjalnymi dostawcami surowców aby jak najbardziej ich zdywersyfikować. Ważne są także inwestycje w nowe technologie, które pozwolą na zmniejszenie kosztów wydobycia surowców z trudno dostępnych miejsc, zwiększenie wydobycia surowców z rodzimych, europejskich złóż oraz na tańsze ich transportowanie i magazynowanie. Ważną kwestią, jaką będzie zajmować się Unia Energetyczna będzie przeprowadzenie oceny zgodności umów dostaw gazu z państw trzecich z państwami członkowskimi. Obecnie każde z państw członkowskich ma osobne umowy z państwami trzecimi skąd importują gaz. Komisja Europejska będzie dążyć do ujednolicenia warunków importu gazu i do tego aby Unia Europejska w tej kwestii mówiła jednym głosem.

Unia Europejska aby osiągnąć poprawę o 27% swoją efektywność energetyczną do 2030 r. musi dopilnować aby wszystkie sektory gospodarki ją poprawiły. Nacisk należy postawić głównie na sektory transportu i budownictwa ze względu na ich potencjał. Celem Unii Energetycznej w tym zakresie jest wprowadzenie efektywnego systemu ciepłowniczego i chłodniczego oraz zwiększenie efektywności paliwowej w odniesieniu do pojazdów.

Do osiągnięcia celów w zakresie obniżenia emisyjności gospodarek przyczynić ma się już funkcjonujący system handlu uprawnieniami do emisji CO₂ a także wyznaczone przez państwa członkowskie na poziomie krajowym ambitne cele w sektorach, których system handlu emisjami nie dotyczy. Duże znaczenie ma także cel jakim jest osiągnięcie przez UE pozycji lidera w dziedzinie OZE. W ramowej strategii podkreślony jest też fakt, że Unia powinna inwestować w zrównoważone alternatywne paliwa (biopaliwa).

Dzięki programowi *Horyzont 2020* położony będzie nacisk na rozwój technologii inteligentnych sieci i inteligentnych domów a także w ekologicznym transporcie oraz czystych technologiach paliw kopalnych i najbezpieczniejszym na świecie wytwarzaniu energii jądrowej. Działania te mają przyczynić się mają do wzrostu konkurencyjności gospodarek państw członkowskich Unii Europejskiej.

Podsumowując, Unia Energetyczna jeśli faktycznie zostanie utworzona w takim zakresie o jakim jest współcześnie mowa będzie niebywale wielką szansą dla bezpieczeństwa energetycznego Unii Europejskiej. Energia przepływająca ponad granicami wzmocni bezpieczeństwo poszczególnych państw a dodatkowo możliwość pomocy poprzez połączenie sieci daje gwarancję, że w razie odcięcia od dostaw lub poważnej awarii na trasie przesyłowej można otrzymać pomoc z drugiej strony od innego państwa członkowskiego. Wypowiedź Prezesa Zarządu PKN Orlen – Jacka Krawiec może być najlepszym podsumowaniem koncepcji utworzenia Unii Energetycznej. Podczas V Europejskiego Kongresu Finansowego

w Sopocie powiedział *Konieczne jest opracowanie i wdrożenie wielu mechanizmów w celu osiągnięcia konkretnych celów, jakie przyświecają idei Europejskiej Unii Energetycznej. Ten skomplikowany proces zajmie dziesięciolecie. Tu nie będzie szybkich i chwilowych sukcesów łatwych do zakomunikowania Europejczykom, zmęczonym przedłużającym się kryzysem – najpierw gospodarczym, a teraz także politycznym. Ale efekty projektu nazwanego Europejską Unią Energetyczną będą warte wszystkich wysiłków*¹⁶.

Kolejną szansą dla bezpieczeństwa energetycznego Unii Europejskiej jest wzrost wykorzystania OZE. Unia Europejska aby zdywersyfikować źródła energii zdecydowała się na inwestycje właśnie w odnawialne źródła energii widząc w tym szansę na wzrost bezpieczeństwa energetycznego oraz na wzrost niezależnienia się od importu surowców. Ograniczenie importu surowców wiązałoby się z obniżeniem nakładów finansowych na ten cel a co za tym idzie na znaczne oszczędności. OZE jest także korzystne dla UE ze względu na prowadzoną przez nią politykę proekologiczną oraz związanymi z nią działaniami na rzecz przeciwdziałaniu zmianom klimatu. W 2015 roku poziom zastosowania OZE wyniósł 17% dla całej UE¹⁷. Celem na poziomie UE jest zastosowanie energii pochodzącej z OZE na poziomie 20% a do 2030 roku nawet 30%¹⁸. Aktem prawnym wiążącym w tym zakresie jest Dyrektywa z 2009 roku¹⁹, która potwierdziła, że do 2020 roku 20% energii powinno pochodzić z OZE. W dyrektywie tej zostały zawarte także obowiązkowe cele krajowe dla państw członkowskich, zgodne z powyższym celem jakim jest 20-procentowy udział energii pochodzącej z OZE w końcowym zużyciu energii brutto. Dodatkowo wyznaczyła cel w sektorze transportu jakim jest 10-procentowy udział biopaliw. Dyrektywa wyznaczała obowiązek przyjęcia przez każde z państw członkowskich swoich krajowych planów działania w zakresie OZE dla poszczególnych sektorów: transportu, energii elektrycznej oraz w sektorze ogrzewania i chłodzenia.

Jednak OZE to nie tylko szansa dla budżetu państw członkowskich, na dywersyfikację źródeł energii dla UE lecz także szansa dla środowiska i klimatu. W długookresowym planie działań do 2050 r. UE objęła sobie jako cel stopniowe zwiększanie udziału OZE aż większą część energii będzie uzyskiwać właśnie z tych

¹⁶ J. Krawiec, *Europejska Unia Energetyczna. Kompromis dla rozwoju i dobrej energii*, Warszawa 2015, s. 7. dostępne na: <http://napedzamyprzyszlosc.pl/raporty/europejska-unia-energetyczna-kompromis-dla-rozwoju-i-dobrej-energii> (dostęp: 04.09.2017).

¹⁷ Wniosek Komisji Europejskiej, *Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych* COM(2016) 767 final, Bruksela 23.02.2017 r., s. 2.

¹⁸ Komunikat Komisji Europejskiej, *Zielona Księga. Ramy polityki w zakresie klimatu i energii do 2030 roku*. COM(2013) 169 final, Bruksela 27.03.2013 r.

¹⁹ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/28/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych zmieniająca i w następstwie uchylająca dyrektywy 2001/77/WE oraz 2003/30/WE.

źródeł. Celem jest bycie liderem w nowoczesnych technologiach OZE, ich zastosowaniu oraz produkcji. Wszystkie te działania powodują zmniejszenie emisji CO₂ do atmosfery a co za tym idzie do zmniejszania się ocieplenia klimatu. Dzięki działaniom UE emisja CO₂ w Unii Europejskiej spadła w 2014 r. w stosunku do roku 1995 o 692.2. mln ton²⁰.

Podsumowując, odnawialne źródła energii stanowią szansę dla bezpieczeństwa energetycznego Unii Europejskiej nie tylko ze względu na prowadzone przez nią działania na rzecz ochrony środowiska oraz klimatu chociaż nie mniej są to ważne aspekty. Inwestycje w OZE ważne są ze względu na to, że są szansą dla zwiększenia jej bezpieczeństwa energetycznego dzięki dywersyfikacji źródeł energii oraz powodują zmniejszenie uzależnienia UE od importu surowców z państw trzecich a co za tym idzie zmniejszenie nakładów finansowych na ten cel.

Ostatnią z szans przytoczoną w tym artykule jest region Arktyczny. Dlaczego właśnie ten region? Jest bardzo bogaty w duże zasoby ropy i gazu ziemnego. Według badań wykonanych jeszcze w latach 90-tych w rejonie Arktyki znajdować się może około 30% światowych zasobów gazu ziemnego i około 13% ropy naftowej²¹. Ze względu na stopniowo topniejące lodowce już w niedługiej perspektywie będzie można wydobywać surowce, które znajdują się pod dnem Arktyki. Do tej pory w niektórych regionach Arktyki było niemożliwe wydobycie surowców a w części było nieopłacalne. Dodatkowym problemem i tematem spornym jest sytuacja prawna dotycząca kwestii wyznaczenia granic na Morzu Arktycznym.

Unia Europejska zainteresowana jest regionem Arktycznym ze względu na to, że w skład państw przybrzeżnych Morza Arktycznego wchodzi trzech jej członków tj. Dania (Grenlandia), Szwecja i Finlandia. Natomiast Islandia i Norwegia są członkami Europejskiego Obszaru Gospodarczego²². Daje to szansę na osiągnięcie wieloaspektowych korzyści, w tym także dla bezpieczeństwa energetycznego. Region ten jest obszarem zainteresowania UE ze względu na to, że dzięki niemu ma szansę na dywersyfikację źródeł dostaw surowców energetycznych, dostawców i tras. Spowodowałoby to zmniejszenie uzależnienia od Rosji, z której importowana jest większość ilości gazu ziemnego oraz ropy. Aby zaznaczyć swoje zainteresowanie tym obszarem UE wydała komunikaty dotyczące działań podejmowanych przez Unię w tym regionie. Najnowszym z nich jest dokument *Zinte-*

²⁰ EU *Energy in Figures...*, op. cit., s. 163.

²¹ Wspólny Komunikat Komisji i Wysokiego Przedstawiciela Unii Europejskiej ds. Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa, *Kształtowanie polityki realizowanej przez UE w regionie Arktyki: postępy poczynione od 2008 roku i dalsze działania*. JOIN/2012/019 final, Bruksela 26.06.2012

²² Komunikat Komisji, *Unia Europejska a region Arktyczny*, COM(2008)763 Bruksela 20.11.2008, s. 2.

*growana polityka Unii Europejskiej w sprawie Arktyki*²³ w której zawarte zostały działania jakie podejmować będzie UE.

Region Arktyczny jest dla Unii Europejskiej bardzo perspektywiczną szansą. Jeśli uda się osiągnąć wpływy w tym regionie można liczyć na wzrost bezpieczeństwa energetycznego poprzez zwiększenie dywersyfikacji zarówno źródeł, tras dostaw jak i dostawców. Miałoby to ogromne znaczenie dla UE, gdyż zmniejszenie uzależnienia od importu surowców ze Wschodu zmniejszyłoby szansę tzw. szantażu energetycznego. UE jak najszybciej i jak najbardziej powinna zaznaczyć swoją obecność w regionie Arktycznym nie tylko poprzez wydawanie dokumentów lecz także powinna aktywnie brać udział w pracach i inwestycjach tam przeprowadzanych. Właśnie teraz kiedy aktywność zainteresowanych tym obszarem mocarstw wzrasta konieczne jest zaznaczenie swojej obecności i pozycji. Niestety, jak na razie Unia Europejska przegrywa w tym wyścigu. Jeśli nie znajdzie lepszych sposobów i argumentów, szanse na osiągnięcie korzyści ze znajdujących się w tym rejonie surowców energetycznych będą spadać z roku na rok a niewykorzystane szanse często mogą przemienić się w zagrożenia.

Podsumowanie

Według Stanisława Kozieja *bezpieczeństwo* można osiągnąć poprzez *wykorzystywanie okoliczności sprzyjających (szans), podejmowanie wyzwań, redukcję ryzyka oraz przeciwdziałanie (zapobieganie i przeciwstawianie się) wszelkiego rodzaju zagrożeniom dla podmiotu i jego interesów*²⁴. Opierając się na tej definicji bezpieczeństwa można wysnuć wnioski, że aby Unia Europejska osiągnęła bezpieczeństwo energetyczne musi wykorzystywać swoje szanse na jego wzmocnienie takie jak utworzenie Unii Energetycznej, wzrost udziału wykorzystania OZE oraz wykorzystanie takich szans, jakie się pojawiają w regionie Arktycznym. Musi podjąć się także wyzwań, które pozostawione bez reakcji mogą stać się zagrożeniem a dobrze wykorzystane mogą przerodzić się w szansę. Takim wyzwaniem jest przede wszystkim region Morza Kaspijskiego. Dla UE w tym regionie może pojawić się szansa na dodatkową dywersyfikację dostaw surowców. Konieczne jest także przeciwstawianie się i zapobieganie rodzącym się zagrożeniom. Im szybciej zostaną podjęte odpowiednie działania tym mniejsze szkody zagrożenie wyrządzi.

Podsumowując, przed Unią Europejską stoi wiele szans, wyzwań i zagrożeń jednak odpowiednio podejmowane działania pozwolą na ciągły wzrost bezpieczeństwa energetycznego zarówno Unii Europejskiej jako całości jak i poszczególnych państw członkowskich. W dobie prężnie rozwijającej się globalizacji kryzys

²³ Wspólny Komunikat Komisji i Wysokiego Przedstawiciela Unii Europejskiej ds. Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa, *Zintegrowana polityka Unii Europejskiej w sprawie Arktyki*, JOIN(2016) 21 final, Bruksela 27.04.2016

²⁴ S. Koziej, *Bezpieczeństwo: istota...*, op. cit., s. 20.

energetyczny wywołany w jednym z państw członkowskich może także zagrozić pozostałym państwom UE. Dlatego tak ważne jest podjęcie współpracy w zakresie energii na szczeblu unijnym i wypracowanie wspólnych mechanizmów i systemów wzajemnej współpracy.

Bibliografia

Akty prawne

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2009/28/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych zmieniająca i w następstwie uchylająca dyrektywy 2001/77/WE oraz 2003/30/WE, Dz. U. UE L 140/16.

Dokumenty

Ceny i koszty energii w Europie, Sprawozdanie Komisji Europejskiej, COM(2016) 769 final, Bruksela 20.11.2016 r.

Kształtowanie polityki realizowanej przez UE w regionie Arktyki: postępy poczynione od 2008 roku i dalsze działania. JOIN/2012/019 final, Bruksela 26.06.2012 r.

Strategia ramowa na rzecz stabilnej unii energetycznej opartej na przyszłościowej polityce w dziedzinie klimatu, COM(2015) 080 final, Bruksela 25.02.2015 r.

Unia Europejska a region Arktyczny, COM(2008)763 Bruksela 20.11.2008 r.

Wniosek Komisji Europejskiej, *Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniająca dyrektywę 2003/87/WE w celu wzmocnienia racjonalnych pod względem kosztów redukcji emisji oraz inwestycji niskoemisyjnych*, COM(2015) 337 final, Bruksela 15.07.2015 r.

Zielona Księga. Ramy polityki w zakresie klimatu i energii do 2030 roku. COM(2013) 169 final, Bruksela 27.03.2013 r.

Zintegrowana polityka Unii Europejskiej w sprawie Arktyki, JOIN(2016) 21 final, Bruksela 27.04.2016 r.

Raporty i analizy

Komisja Europejska, *EU Energy in Figures – Statistical Pocketbook 2016*, Unia Europejska 2016 r.

Międzyrządowy Zespół ds. Zmiany Klimatu, *Przyczynek I Grupy Roboczej do Piątego Raportu Oceny Zmiany Klimatu, Podsumowanie dla Decydentów*, Szwajcaria 2013 r.

Monografie i artykuły naukowe

Koziej S., *Bezpieczeństwo: istota, podstawowe kategorie i historyczna ewolucja*, „Bezpieczeństwo Narodowe” 2011, nr 18.

Młynarski T., *Bezpieczeństwo energetyczne w pierwszej dekadzie XXI w. Mozaika interesów i geostrategii*, Wyd. Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2011.

Molo B., *Polityka bezpieczeństwa energetycznego Niemiec w XXI wieku*, Oficyna Wydawnicza Krakowskiej Akademii im. Frycza Modrzewskiego, Kraków 2013.

Soroka P., *Bezpieczeństwo energetyczne. Między teorią a praktyką*, Dom Wyd. Elipsa, Warszawa 2015

Zięba R., *O tożsamości nauk o bezpieczeństwie*, „Zeszyty Naukowe AON” 2012, nr 1.

Źródła internetowe

International Energy Agency, What is energy security?, [<https://www.iea.org/topics/energysecurity/subtopics/whatisenergysecurity/>].

Kolejny atak na gazociąg w Turcji, 06.08.2016 r., [<http://www.defence24.pl/242174,kolejny-atak-na-gazociag-w-turcji>].

Krawiec J., *Europejska Unia Energetyczna . Kompromis dla rozwoju i dobrej energii*, Zeszyt 8, PKN Orlen, Warszawa 2015, [<http://napedzamyprzyszlosc.pl/raporty/europejska-unia-energetyczna-kompromis-dla-rozwoju-i-dobrej-energii>].

Słownik Języka Polskiego PWN, Strategia, [<http://sjp.pwn.pl/slowniki/strategia.html>].

Jolanta Cichosz

Wzmacnianie demokracji Unii Europejskiej na przykładzie działań obywateli w cyberprzestrzeni

Strengthening the democracy of the European Union on the example of citizen's action in cyberspace

Streszczenie

Artykuł prezentuje działania obywateli Unii Europejskiej w obszarze cyberprzestrzeni w kontekście polityki europejskiej na rzecz poprawy deficytu demokracji, wzmocnienia społeczności w planowaniu e-działań na różnych poziomach poprzez: przekazanie opinii publicznej dla decydentów do uwzględnienia w decyzjach, włączenie lokalnej wiedzy obywateli do merytorycznej poprawy decyzji, promowanie sprawiedliwości. Obywatele UE powinni dysponować wiedzą w jaki sposób mają szansę przekazać swój głos (w formie cyfrowej) w procesie kształtowania europejskiej polityki, gdyż w innym przypadku prowadzi to do wykluczenia lub ominięcia reprezentowania struktur demokratycznych online, czy nawet rozczarowania Europejczyków, co w dłuższej perspektywie może determinować poczucie bezpieczeństwa obywateli UE.

Summary

This article presents the e-activities of EU citizens in the field of cyberspace in the context of European policy to improve the democratic deficit and strengthen the community in planning activities at different levels by giving the public opinion to decision-makers to include in decisions, including local citizens' knowledge to improve decisions and promoting justice. EU citizens should have the knowledge of how they have a chance to pass on their voice (digitally) in the process of shaping European policy, otherwise this would lead to the exclusion or the omission of representing democratic structures online or even the disappointment of Europeans, which in the long run it may determine the sense of security of EU citizens.

Słowa kluczowe: e-demokracja, e-konsultacje, e-petycje, e-rozważania, e-uczestnictwo.

Keywords: e-democracy, e-consultations, e-petitions, e-considerations, e-participation.

Wprowadzenie

W ciągu ostatnich lat Unia Europejska przyjęła coraz większe kompetencje decyzyjne ze swoich państw członkowskich w celu ustanowienia Europy, jako jednolitego obszaru społeczno-politycznego o wspólnych, równych zasadach, prawach i standardach życia. Rozwojowi politycznych kompetencji UE zawsze towarzyszyły niedomagania dotyczące deficytu demokracji wynikające z braku aktywnej sfery publicznej na poziomie europejskim¹.

Celem artykułu jest analiza percepcji europejskiego uczestnictwa w kontekście polityki UE. Założony cel zostanie osiągnięty zarówno, poprzez analizę uwarunkowań uczestnictwa wobec wyzwań dla obywateli UE, jak również poprzez analizę działań obywateli w cyberprzestrzeni: debaty, petycje, partycypowanie w budżetowaniu. W ostatniej części niniejszej pracy zostaną wskazane działania mające na celu poprawę uczestnictwa w cyberprzestrzeni, które powinny być bezpośrednio skierowane do obywateli państw członkowskich UE. Do omówienia podjętego tematu wykorzystane zostały europejskie projekty badawcze i konsultacyjne niemieckich oraz austriackich instytucji naukowych: *Fraunhofer Institute for Systems and Innovation Research (ISI)*, *The Institute of Technology Assessment (ITA)* in Vienna, *The Institute for Technology Assessment and Systems Analysis (ITAS)*, ekspertyzy a także opinie kilku posłów do Parlamentu Europejskiego.

Internet ze względu na dostępność i interaktywne możliwości uznano za ogromną szansę dla rozwoju europejskiej sfery publicznej, obszar zaangażowania opinii publicznej w trwające procesy kształtowania polityki. Obecnie prowadzone są badania w zakresie partycypowania w zorganizowanych i proceduralnych działaniach w sieci Internet. Zaangażowanie obywateli Unii Europejskiej udokumentowano w kilku białych księgach, jako kluczowe dla przezwyciężenia deficytu demokracji i demokratycznej legitymizacji polityki UE. Biorąc pod uwagę powyższe rozważania, należy dodać, że *obywatelstwo europejskie* zostało uregulowane przez UE w ramach traktatu z Maastricht (art. 8) w grudniu 1993 r. W 2001 r. Komisja Europejska odniosła się do *stymulowania szerszej debaty między instytucjami demokratycznymi UE a obywatelami* w Białej Księdze (COM 2001/428) zapewniając demokratyczną legitymizację zapisem: *Celem powinno być stworzenie ponadnarodowej przestrzeni, w której obywatele z różnych krajów mogą dyskutować o tym, co postrzegają, jako ważne wyzwania dla Unii. Powinno to pomóc decydentom w utrzymaniu kontaktów z europejską opinią publiczną w identyfikacji europejskich projektów, które mobilizują wsparcie publiczne.* Według Cris Shore zagadnienia dotyczące obywatelstwa UE ujęte w traktacie z Maastricht, powinny

¹ C. Meyer, *Political legitimacy and the Invisibility of Politics: Exploring the European Union's communication deficit*, *Journal of Common Market Studies* 37 (4), 1999, s. 617–639.

być uzupełnione o merytoryczne treści, co określa, jako niezaprzeczalny deficyt demokracji².

Uwarunkowania polityczne i rola sfery publicznej ulegają znacznej zmianie, w niektórych przypadkach przebiegają w znacznej mierze w sprzeczności z przemianami i wyzwaniami w Europie, takimi jak: spadek frekwencji wyborczej, wzrost elitarnych form porozumienia politycznego, brak większej liczby aktorów (jest tylko UE zinstytucjonalizowana i UE obywateli), utrzymujący się brak europejskiej sfery publicznej. Pojawiają się sygnały o demokratycznych deficytach, potrzebie wprowadzenia odpowiedniej kontrstrategii. Instytucje przeprowadzające reformy powinny być otwarte na zarządzanie UE na rzecz społeczeństwa obywatelskiego, które zagwarantuje większy udział uczestników w procesach politycznych w całym cyklu *policy cycle*. Wiele inicjatyw oddolnych – *bottom-up* przy udziale Internetu stanowi dowód na istnienie zainteresowania kwestiami istotnymi dla polityki UE, tworzony jest potencjał, z którym powinny współdziałać instytucje UE. Niektóre obywatelskie formy e-uczestnictwa są często odrzucane przez inicjatywy odgórne *top-down initiatives*. Tak więc, aby przeciwdziałać zdiagnozowanemu deficytowi demokracji w Unii Europejskiej, należy wziąć pod uwagę, że możliwości odgórne są niewystarczające dla uczestnictwa publicznego, ponieważ nie integrują europejskiej sfery publicznej. Warunkiem wdrożenia e-uczestnictwa w stymulowaniu kultury partycypacyjnej i demokratycznego podejmowania decyzji, jest stworzenie możliwości e-uczestnictwa, jako ciągłego dyskursu i procesu interakcji między różnymi zainteresowanymi podmiotami a systemem polityczno-administracyjnym ze sfery publicznej. Istotne jest, w jakim stopniu instytucje europejskie są skłonne i zdolne do reagowania na bieżące działania w cyberprzestrzeni.

Internet jako platforma do rozważań politycznych

Internet umożliwia zorganizowanie przestrzeni komunikacyjnej, gdzie obywatele i grupy społeczeństwa obywatelskiego dyskutują i przekazują swoje opinie w sprawach bieżących do organów rządowych. Istnieje pewna zgodność programowa, że Internet mógłby odgrywać ważną rolę w umacnianiu demokracji przedstawicielskiej. Niektóre badania wskazują, że dyskursywna jakość debat na forach internetowych moderowanych przez agencje rządowe jest dość duża. Jednakże platformy dyskusyjne oferowane przez instytucje polityczne często pozbawione są widocznego powiązania i oddziaływania na podejmowane procesy decyzyjne³.

² C. Shore, *Whither European citizenship? Eros and civilization revisited*, European Journal of Social Theory, Vol. 7, 2004, 27–44.

³ A. Grunwald, G. Banse, C. Coenen, L. Hennen, *Netzöffentlichkeit und digitale Demokratie. Tendenzen politischer Kommunikation im Internet*. Studien des Büros für Technikfolgen-Abschätzung beim deutschen Bundestag, Berlin 2006.

Komisja Europejska tworzy fora lub opcje dialogu skierowane do obywateli, takie jak strona internetowa http://ec.europa.eu/info/law/contribute-law-making_en, która ma pobudzić europejski dyskurs na temat instytucjonalnej reformy Europy i Europejskiej Konstytucji. Realizację tę można uznać za próbę wspierania rozwoju europejskiej sfery publicznej, która angażuje obywateli w przygotowawczą fazę procesu decyzyjnego.

Wraz z rozwojem Internetu instytucje Unii Europejskiej stopniowo wprowadziły różnorodne możliwości elektronicznej komunikacji i aktywności okręgów wyborczych UE. Obecnie platformy internetowe stanowią dużą szansę na poprawę kształtowania europejskiej sfery publicznej poprzez nowe technologie. Parlament Europejski wspiera integrację europejskiej sfery publicznej w postaci uruchomienia kanałów komunikacyjnych: e-petycji, mediów społecznościowych – Facebook, Twitter, platform dyskusyjnych – *European Parliament's Citizens' Agora*.

Agora Obywatelska stanowi instrument stymulujący dyskusję wśród obywateli UE, angażuje od 250 do 500 przedstawicieli organizacji społeczeństwa obywatelskiego i instytucji UE. Wypracowane wnioski przedstawiane są do instytucji UE i krajowych. Jednak nie ma dowodów na konkretne działania następcze czy wpływ na politykę. To daje podstawy do przyjęcia, że wkład *Agory Obywatelskiej* w pobudzanie debat publicznych na temat polityki UE czy wpływ na politykę Parlamentu Europejskiego jest raczej ograniczony, a symboliczna wartość tego instrumentu wydaje się być na pierwszym planie.

Z kolei opcje elektronicznego składania wniosków do Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich czy wykorzystywanie elektronicznych środków podczas śledztwa w indywidualnych sprawach ułatwia cały proces, wnosząc swój wkład w umacnianie indywidualnych tożsamości, jako obywateli Europy i idei obywatelstwa europejskiego. Z perspektywy obywatela taka forma interakcji z instytucją UE ma swoje szczególne zasługi w poszanowaniu i egzekwowaniu podstawowych praw obywateli UE. Od 2011 r. Komisja Europejska regularnie prowadzi e-konsultacje, e-panele firm z inicjatywami politycznymi UE (6–8 konsultacji rocznie). W odniesieniu do tych działań ustanowiono różne normy proceduralne, które gwarantują pewien poziom dostępności, dokumentacji, przejrzystości i odpowiedzi instytucjonalnej⁴. Jednak nadal brak jest przejrzystości w odniesieniu do przetwarzania danych wejściowych wypracowanych przez uczestników oraz brak kryteriów wyboru uczestników do większości konsultacji eksperckich⁵.

⁴ R. Winkler, U. Kozeluh, G. Brandstetter, *Deliberation im europäischen Kontext: Online Debatten und Online Konsultationen auf der EU Platform, Your Voice in Europe*, [w:] *Europäische Öffentlichkeit und medialer Wandel. Eine transdisziplinäre Perspektive*, W. Langenbucher, M. Latzer (red.), Wiesbaden 2006, s. 378–400.

⁵ Ch. Quitkat, B. Finke, *The EU Commission Consultation Regime*, [w:] *Opening EU-Governance to Civil Society. Gains and Challenges*, B. Kohler-Koch, D. Bièvre, W. Maloney (red.), CONNEX Report Series No 5, University of Mannheim, Mannheim 2008, s. 219.

Portal internetowy *EC Your Voice in Europe* umożliwia łączność między instytucjami politycznymi a obywatelami poprzez konsultacje online, które doceniono za wysoką jakością pod względem interaktywności, racjonalności i uczciwości, lecz dostrzeżono zbyt małą grupę ekspertów w danej dziedzinie konsultacji, przez co „obywatele czują obawy o możliwość kształtowania swojej przyszłości jako Europejczycy i w rezultacie mają poczucie bierności wyrażenia obywatelstwa”⁶. Wirtualne komunikacje są wyzwaniem również ze względu na problemy techniczne (serwer hosta i wydajność szerokopasmowa) lub brak znajomości obsługi komputera⁷.

Instytucje publiczne na poziomie krajowym i europejskim wykorzystują aplikacje internetowe w celu rozpowszechniania informacji, komunikacji z obywatelami, zapewnienia kanałów uczestnictwa politycznego⁸. Aktywność w europejskim obszarze e-demokracji realizowana jest w formach debat, konsultacji, petycji. Mają one charakter doradczy, konsultacyjny oraz przyczyniają się do zmiany jakości kształtowania polityki i zasadności systemu politycznego jako całości⁹. Często organizacją e-uczestnictwa zajmują się agendy konsultacji elektronicznych, takie jak: rząd, parlament. Z kolei petycje wynikają z oddolnych inicjatyw obywateli lub grup, mają więcej gwarancji proceduralnych w porównaniu z konsultacjami. E-petycje realizują europejskie parlamenty, zaś internetowe konsultacje przeprowadzają regularnie rządy UE w ramach procedur podejmowania decyzji¹⁰ np. w formie oceny budżetu inwestowania projektów, planów urbanistycznych¹¹, ogólnych strategii i trendów, które mają na celu stworzenie konsensusu publicznego.

Instytucje publiczne na poziomie krajowym i europejskim wykorzystują aplikacje internetowe w celu rozpowszechniania informacji, komunikacji z obywatelami, zapewnienia kanałów uczestnictwa politycznego¹². Aktywność w europejskim obszarze e-demokracji realizowana jest w formach debat, konsultacji,

⁶ S. Smith, E. Dalakiouridou, *Contextualising Public (e)Participation in the Governance of the European Union*, European Journal of ePractice, 2009.

⁷ K. Grönlund, K. Strandberg, S. Himmelroos, *The challenge of deliberative democracy online -A comparison of face-to-face and virtual experiments in citizen deliberation*, Information Polity, Vol. 14, 2009, s. 187–201.

⁸ A. Grunwald, G. Banse, C. Coenen, L. Hennen, *Netzöffentlichkeit und digitale Demokratie. Tendenzen politischer Kommunikation im Internet*. Studien des Büros für Technikfolgen-Abschätzung beim deutschen Bundestag, Berlin 2006.

⁹ U. Riehm, C. Coenen, R. Lindner, Blümel, *CBürgerbeteiligung durch E-Petitionen. Analysen von Kontinuität und Wandel im Petitionswesen*, Berlin 2009b.

¹⁰ *Consultations*, https://ec.europa.eu/info/consultations_en, [dostęp: 30.06.2017].

¹¹ R. Lührs, B. Feil, H. Rathmann, *E-Participatory planning: necessity and advantage*, [w:] *State of the eUnion-Government 2.0 and onwards*, J. Götze (red.), Christian Pedersen 2010, s. 217–231.

¹² A. Grunwald, G. Banse, C. Coenen, L. Hennen, *Netzöffentlichkeit und digitale Demokratie. Tendenzen politischer Kommunikation im Internet*. Studien des Büros für Technikfolgen-Abschätzung beim deutschen Bundestag, Berlin 2006

petycji. Mają one charakter doradczy, konsultacyjny oraz przyczyniają się do zmiany jakości kształtowania polityki i zasadności systemu politycznego jako całości¹³. Często organizacją e-uczestnictwa zajmują się agendy konsultacji elektronicznych, takie jak: rząd, parlament. Z kolei petycje wynikają z oddolnych inicjatyw obywateli lub grup, mają więcej gwarancji proceduralnych w porównaniu z konsultacjami. E-petycje realizują europejskie parlamenty, zaś internetowe konsultacje przeprowadzają regularnie rządy UE w ramach procedur podejmowania decyzji¹⁴ np. w formie oceny budżetu inwestowania projektów, planów urbanistycznych¹⁵, ogólnych strategii i trendów, które mają na celu stworzenie konsensusu publicznego.

Według przeprowadzonych badań wynika, że instytucje polityczne wykazują niewystarczającą gotowość zaangażowania po e-konsultacjach do bezpośrednich wdrożeń. Z dotychczasowych analiz nie wynika, że zalecenia obywateli są zintegrowane z decyzjami politycznymi, a obywatele często nie wiedzą, jak ich informacje są przetwarzane. W tych okolicznościach wydaje się, że konsultacje elektroniczne pozostają *większymi fasadami*¹⁶. Duża liczba publicznych e-konsultacji i rosnąca liczba systemów e-petycji prowadzonych przez rządy i parlamenty w Europie pozwala na określenie dobrych praktyk, opracowanie zaleceń dotyczących tworzenia internetowych kanałów uczestnictwa w europejskiej inicjatywie obywatelskiej. W badaniach stwierdzono również, że współuczestnictwo obywateli w podejmowaniu decyzji zapewniałoby podejmowanie większej liczby problemów i aspektów rozwiązań a różne punkty widzenia mogłyby ograniczyć konflikty lub rozwiązywać potencjalne konflikty. E-uczestnictwo obywateli przyczynia się również do wzmocnienia społeczności w planowaniu lokalnym poprzez przekazanie opinii publicznej dla decydentów do uwzględnienia w decyzjach, włączenie lokalnej wiedzy obywateli do podejmowanej decyzji, promowania sprawiedliwości, wdrożenia norm prawnych¹⁷.

Ewaluacja projektów e-konsultacyjnych dowiodła, że ta forma współtworzenia polityki jest poważnym wyzwaniem dla polityki UE i państw członkowskich. W ewaluacji zakończonych e-konsultacji w Wielkiej Brytanii stwierdzono, że nie przeprowadzono skutecznego dyskursu¹⁸. Na szczęblu UE wskazano wyraźne

¹³ U. Riehm, C. Coenen, R. Lindner, Blümel, *CBürgerbeteiligung durch E-Petitionen. Analysen von Kontinuität und Wandel im Petitionswesen*, Berlin 2009b.

¹⁴ *Consultations*, https://ec.europa.eu/info/consultations_en, [dostęp: 30.06.2017].

¹⁵ R. Lührs, B. Feil, H. Rathmann, *E-Participatory planning: necessity and advantage*, [w:] *State of the eUnion-Government 2.0 and onwards*, J. Götze (red.), Christian Pedersen 2010, s. 217–231.

¹⁶ J. Tomkova, *E-consultations: New tools for civic engagement or facades for political correctness?*, *European Journal of ePractice*, No. 7, 2009.

¹⁷ J. Innes, D. Booher, *Reframing Public Participation: Strategies for the 21st Century*, *Planning Theory & Practice*, Vol. 5, No. 4, 2004, s. 419–436.

¹⁸ S. Coleman, K. Ross, *The Public, Politics and the Spaces Between: Election Call and Democratic Accountability*, London 2002.

deficyty w późniejszym wykorzystaniu wkładu obywateli¹⁹, krytykowano także dominację w procesach e-konsultacji niewielkiej grupy dyskutujących, którzy byli ekspertami w danej dziedzinie konsultacji i mieli niejawną wpływ na proces polityczny²⁰. Ewaluacja projektów obejmujących e-konsultacje, e-petycje i e-rozważania na szczeblu lokalnym w Zjednoczonym Królestwie dowiodła, że wiele osiągnięto w zakresie ustanawiania zorganizowanej interakcji aktywnego społeczeństwa. Wykazano również pewne problemy, takie jak: ograniczone wsparcie partnerów i radnych w e-konsultacjach projektów, niepewność realizacji e-petycji, słabość w integracji z innymi realizowanymi procesami, duże wysiłki potrzebne do zachęcania do publicznej wypowiedzi, których powodzenie zależy od przyciągnięcia zainteresowanych obywateli, transparentności każdego projektu, ustaleń tego czego obywatele potrzebują. Wskazano również, że potencjał działań angażował obywateli płci męskiej w średnim wieku. Jednocześnie przedstawiono, że obywatele mieli skromne oczekiwania, co do wpływu ich wkładu na podejmowanie decyzji, ale za to silnie przekazywali oczekiwania do rządu, aby opublikowano niektóre odpowiedzi na ich pytania²¹. Najbardziej optymalne e-uczestnictwo odnotowano w Niemczech, które integrowało tworzenie decyzji, udostępnianie wiedzy (*e-learning*), zapoznanie z narzędziami z możliwością wytestowania, wsparcie dla zainteresowanych osób w stowarzyszeniach²².

E-rozważania polityczne w Unii Europejskiej

Dyskusje polityczne w Internecie stały się nową formą komunikacji, która nie istniała przed pojawieniem się Internetu. Narzędzia elektroniczne, takie jak fora dyskusyjne, platformy dyskusyjne np. Agora Obywatelska oraz media społecznościowe: *Facebook* i *Twitter*, odgrywają coraz większą rolę w debacie demokratycznej²³, są fundamentem uczestnictwa, które określono pojęciem elektronicznych rozważań – *deliberation*. Ta forma dialogu demokratycznego jest powiązana z ideą

¹⁹ S. Boucher, *If citizens have a voice, who's listening? Lessons from recent citizen consultation experiments for the European Union*, EPIN Working Paper, No. 24, June 2009.

²⁰ R. Winkler, U. Kozeluh, G. Brandstetter, *Deliberation im europäischen Kontext: Online Debatten und Online Konsultationen auf der EU Plattform, Your Voice in Europe*, [w:] *Europäische Öffentlichkeit und medialer Wandel. Eine transdisziplinäre Perspektive*, W. R. Langenbucher, M. Latzer (red.), Wiesbaden 2006, s. 378–400.

²¹ A. Whyte, A. Renton, A. Macintosh, *eDemocracy from the Top Down: An Evaluation of eDemocracy Activities Initiated by Councils and Government*, Bristol City Council for The Local eDemocracy National Project, 2005.

²² H. Westholm, *Wandel der Formen politischer Partizipation und der Beitrag des Internet. Schlussfolgerungen aus Bevölkerungsbefragungen in Deutschland*, ITA manuscript, No. 09-03, 2009, s. 29.

²³ A. Macintosh, S. Coleman, M. Lalljee, *E-Methods for public engagement. Helping local authorities to communicate with citizens. Research Report*, Bristol City Council, 2005, s. 17.

odnowienia europejskiej sfery publicznej i racjonalnego dyskursu, jaki wyznaczył Jürgen Habermas²⁴.

E-rozważania obejmują działania grupowe, charakteryzują się elementami publicznego myślenia i wymianą argumentów pomiędzy obywatelami i rządami, począwszy od zwykłej wymiany poglądów i pomysłów po rozwiązywanie problemów budzących niepokój publiczny. Elektroniczne rozważania w ujęciu teorii demokracji wzmacniają poprawność oraz jakość decyzji politycznych. Z kolei dyskurs polityczny online daje możliwość wirtualnego udziału (synchronicznego i asynchronicznego) na dużą skalę, przewyższenia ograniczeń ustalonych harmonogramów, oddziaływań społecznych, lokalizacji, cenzury, różnic w retoryce dyskusji poprzez wykorzystanie formy tekstowej. W analizie 138 dyskusji online na szczeblu lokalnym w 2009 r. stwierdzono, że najkorzystniejsze rezultaty wypracowano przy tworzeniu wizji rozwoju Hamburga, które zostały zakończone wypracowaniem siedmiu znaczących pomysłów rządu²⁵. Na szczeblu regionalnym rada powiatowa *Nordpollandland* w Dani Północnej połączyła siły w opracowaniu ośmiu tematów polityki powiatowej w postaci debat internetowych we współpracy między obywatelami a politykami.

Z kolei na szczeblu UE elektroniczne debaty realizowano za pośrednictwem platformy do konsultacji społecznych Komisji Europejskiej *Your Voice in Europe* na tematy dotyczące przyszłości Europy np. młodzieży i wielojęzyczności. W badaniach wykazano, że debaty umożliwią racjonalną, interaktywną i sprawiedliwą wymianę perspektyw politycznych i argumentów²⁶. Jednak debaty te w większości były mało „rozwiniętymi” dyskusjami. Konsultacje internetowe i wywiady wykazały, że uczestnicy mogą być głównie scharakteryzowani, jako eksperci w poszczególnych dziedzinach konsultacji. Wartość merytoryczna działań została oceniona jako wysoka, jednak uczestnicy skarżyli się na odchylenia od silnego dyskursywnego modelu racjonalnej debaty²⁷. Do dialogu elektronicznego dołączają fora dyskusyjne o polityce ustanowione przez obywateli lub organizacje społeczeństwa obywatelskiego niezależnie od rządów. Teoretycznie wzmocniony dialog i uczestnictwo daje obywatelom większą świadomość, doświadczenie w odzyskaniu kontroli sfery publicznej, a tym samym procesu politycznego. Nowe

²⁴ P. Dahlgren, *The Internet, Public Spheres, and Political Communication: Dispersion and Deliberation*, Political Communication, Vol. 22, 2005, s. 147–162.

²⁵ R. Lührs, S. Albrecht, B. Hohberg, M. Lübcke, *Online Diskurse als Instrument politischer Partizipation – Evaluation der Hamburger Internetdiskussion zum Leitbild Wachsende Stadt*, 2004, s. 1–23.

²⁶ R. Winkler, U. Kozeluh, G. Brandstetter, *Deliberation im europäischen Kontext: Online Debatten und Online Konsultationen auf der EU Plattform, Your Voice in Europe*, Langenbucher, [w:] *Europäische Öffentlichkeit und medialer Wandel. Eine transdisziplinäre Perspektive*, W. Latzer, M. Wiesbaden (red.), 2006, s. 378–400.

²⁷ S. Albrecht *Reflexionsspiele, Deliberative Demokratie und die Wirklichkeit politischer Diskurse im Internet*, Bielefeld 2010.

opinie obywateli w konfrontacji z alternatywnymi perspektywami i argumentacjami faktów odgrywają kluczową rolę w procesie uczenia się poprzez rozważania. Argumentacja, wzajemność są uważane za elementy konstytutywne, przyczyniają się bowiem do powstania lub przekształcania opinii, w odróżnieniu do e-odpytywania, które ogranicza się do preferencji łączących. Zatem ważnym elementem, wpływającym na decyzje polityczne obywateli, jest skuteczne powiązanie e-rozważań z szerszym programem społecznym i politycznym²⁸ tak, aby dyskurs polityczny w Internecie nie powodował ryzyka rozdrobnienia i powstania odizolowanych grup sub-publicznych²⁹. Na podstawie badań przeprowadzonych w 2010 r. w zakresie dziewięciu forów internetowych w Europie i USA porównano dyskusje online do *gry refleksji*, w których argumenty pokazują ważną i zaniedbaną charakterystykę dyskursu uczestników. Prowadzący badania Steffen Albrecht twierdzi, że to co zwykle uważa się za deficyt dyskursu internetowego (w kategoriach racjonalności i równości) z punktu widzenia teorii dyskursu normatywnego, powinno zostać uznane za konkretną nową jakość komunikacji z zaznaczeniem uwzględnienia instytucjonalnego umieszczania dyskursu online³⁰.

Europejskie e-petycje

Specyfika e-petycji polega na tym, że są one *oficjalnymi, funkcjonalnymi możliwościami e-uczestnictwa obywateli*, które osiągnęły wysoki poziom instytucjonalizacji i dojrzałości w ujęciu proceduralnym. Parlament Europejski na podstawie art. 20 i 227 *Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej* (TFUE) i art. 44 *Karty praw podstawowych Unii Europejskiej* przyjął uczestnictwo e-petycji, co pozwala na zwiększenie zaangażowania obywatelstwa europejskiego. Petycje z zakresu działań Unii Europejskiej mogą być składane drogą pocztową lub za pośrednictwem formularza internetowego. Według sprawozdania w 2015 r. Parlament Europejski otrzymał 1431 petycji, z czego 69,3% zostało dostarczone w trybie online. Dla porównania niemiecki Bundestag otrzymuje od 15 000 do 20 000 petycji rocznie³¹. Większość obywateli w e-petycjach zwraca się do Parlamentu Europejskiego o pomoc w sprawach dotyczących praw podstawowych, sprawiedliwości, środowiska i rynku wewnętrznego. W ciągu ostatnich dwóch lat większość petycji była dopuszczalna legislacyjnie i pochodziła z Niemiec, Hiszpanii, Włoch i Rumunii, Polski. W Polsce od 6 września 2015 r. obywatele mogą wyrazić

²⁸ J. Jensen, *Virtual democratic dialogue? Bringing together citizens and politicians*, Information Polity, Vol. 8, 2003, s. 29–47.

²⁹ R. Lindner, *Politischer Wandel durch digitale Netzwerkkommunikation?* Wiesbaden 2007, s. 69–70.

³⁰ S. Albrecht, *Reflexionsspiele. Deliberative Demokratie und die Wirklichkeit politischer Diskurse im Internet*, Bielefeld 2010.

³¹ R. Lindner, *Communication and Campaign Strategies of Intermediary Organizations – A Comparative Analysis*, [w:] *Political Campaigning on the Web*, S. Baringhorst, J. Niesyto, V. Kneip (red.), Bielefeld, 2009, s. 235–257, 506.

swoje zdanie lub wsparcie dla proponowanych zmian w prawie bądź oczekiwanych działań, jakie ma podjąć, np. organ władzy, Sejm, Senat, premier, rada gminy, burmistrz, instytucja czy organizacja³². Pojawiają się polskie strony internetowe do formułowania e-petycji, jednak ciekawostką jest fakt, że moderatorem jest użytkownik zarejestrowany w Finlandii³³. Wraz z uruchomieniem e-petycji podlegającej jurysdykcji Unii Europejskiej, mówi się o istnieniu podstawowych elementów wschodzącej europejskiej sfery publicznej w odniesieniu do poruszonych kwestii. Jednakże znaczna część petycji musiała zostać zakwalifikowana jako niedopuszczalna, ponieważ dotyczyła podmiotów objętych parlamentami narodowymi, co oznacza potrzebę uruchomienia pomocy przy przypisywaniu kompetencji między władzami UE i krajowymi. Doświadczenia z e-petycjami przeanalizowano w międzynarodowym badaniu przeprowadzonym w imieniu niemieckiego Bundestagu³⁴. Parlamente narodowe UE zaakceptowały systemy do składania e-petycji, uzyskując największy udział w Szkocji – 62%. Wprowadzenie elektronicznych petycji uaktywniło konsultacje publiczne w sprawie europejskich spraw legislacyjnych. Jednak w kilku przypadkach (14 norweskich gmin) wprowadzenie e-petycji nie zmobilizowało grup nieuczestniczących lub niedostatecznie reprezentowanych. Odmienne doświadczenia wypracował niemiecki rząd, gdyż przekazywanie e-petycji do parlamentu narodowego stało się popularne, wzmacniało istniejące nierówności we wzorach uczestnictwa. Badania wykazały, że obywatele o nieproporcjonalnie wysokim statusie społeczno-gospodarczym i poziomie aktywności politycznej najbardziej zaangażowali się w e-petycje. Ogólna ocena wpływu e-petycji na decydentów w polityce jest niezwykle trudna, ale istnieją pewne oznaki poprawy reagowania przedstawicieli parlamentarnych w Niemczech³⁵.

E – partycypacje w budżetach

Uczni uznali włączanie obywateli w procesy decyzyjne w przydział środków publicznych, jako jedną z głównych innowacji, która ma na celu zwiększenie odpowiedzialności na szczeblu lokalnym i regionalnym. W 1989 r. rozpoczęto pierwsze doświadczenia związane z obywatelskimi e-konsultacjami w zakresie funduszy inwestycji miejskich w 1,3 milionowym Porto Allegre. Pierwsze pozytywne doświadczenia w Brazylii zwiększyły zainteresowanie e-uczestnictwem w pań-

³² <http://wiadomosci.ngo.pl/wiadomosc/1659326.html>, [dostęp: 26.06.2017].

³³ <https://www.petycjeonline.com/privacy.php>, [dostęp: 26.06.2017].

³⁴ R. Lindner, U. Riehm, *Electronic Petitions and Institutional Modernization. International Parliamentary E-Petition Systems in Comparative Perspective*, JeDEM -eJournal of eDemocracy and Open Government, Vol. 1, No. 1, 2009, s. 1–11.

³⁵ R. Lindner, U. Riehm, *Broadening Participation through E-Petitions? An Empirical Study of Petitions to the German Parliament*, Policy & Internet, Vol. 3: Iss. 1, Article 4, 2011.

stwach europejskich³⁶, np. w Niemczech (Berlin – 2005 r.), Holandii (Hamburg – 2006 r.), Hiszpanii i we Włoszech. Od 2012 r. Wielka Brytania realizuje budżetowanie partycypacyjne na poziomie lokalnym w całej administracji publicznej³⁷. W Niemczech utworzono platformę internetową www.buergerhaushalt.org do dialogu publicznego do realizowanych projektów. Zainteresowani partycypanci mogą tworzyć własne alokacje budżetowe, poszerzać wiedzę o możliwościach wpływu na fundusze, tworzyć opinie. Połączone kanały online i offline umożliwiają dotarcie do szerszej publiczności, włączenie obywateli w partycypację projektów, czego nie można uzyskać za pomocą samych technologii informacyjno-komunikacyjnych. Doświadczenia w e-budżetowaniu w 25 gminach w Ameryce Łacińskiej i Europie, ujawniły wzorcowy wzrost dochodów z podatków i zmniejszenie przestępczości³⁸.

Według badań respondenci zwiększyli swój udział w e-petycjach, a przejrzystość działań pomagała mieszkańcom w zrozumieniu procesu, ograniczeń i wyników budżetów komunalnych. Zainteresowanie elektronicznym uczestnictwem pozwala także osiągać wyższą jakość procesu decyzyjnego, większą przejrzystość polityki publicznej, legitymizację, włączenie publicznych użytecznych informacji do priorytetów przydziału środków budżetowych i unikania fałszywych decyzji wbrew woli społeczeństwa. Realizacja powyższych procesów jest czasochłonna zarówno dla administracji publicznej jak i dla uczestników. Obywatele muszą zajmować się skomplikowanymi kwestiami budżetowymi, a dynamika rozmów na temat sposobów rozdzielania funduszy publicznych jest wyzwaniem dla wszystkich zainteresowanych stron. Zaangażowanie obywateli w partycypację przyczynia się do wzmocnienia budowania społeczności w sposób moralny i praktyczny. Jednocześnie pojawiają się również odmienne postawy w postaci krytyki w niemieckim mieście Esslingen odnośnie nadmiernego koncentrowania się na Internecie.

Podsumowanie

Obywatele powinni dysponować wiedzą o tym, w jaki sposób mają szansę przekazać swój głos (w formie cyfrowej) w procesie kształtowania polityki, gdyż w innym przypadku prowadzi to do wykluczenia lub ominięcia reprezentowania struktur demokratycznych online, czy nawet rozczarowania obywateli, co w dłuższej perspektywie byłoby szkodliwe dla każdego procesu rozwijania poczucia obywatelstwa.

³⁶ S. Roeder, A. Poppenborg, S. Michaelis, O. Märker, S. Salz, *Public Budget Dialogue - An Innovative Approach to E-Participation*, Böhlen, TCGOV 2005, LNAI 3416, 2005, s. 48–56.

³⁷ T. Peixoto, *Beyond Theory: e-Participatory Budgeting and its Promises for eParticipation*, European Journal of ePractice, 7 March 2009, s. 2.

³⁸ R. Lührs, B. Feil, H. Rathmann, *E-Participatory planning: necessity and advantage*, [w:] *State of the eUnion – Government 2.0 and onwards*, J. Götze (red.), Christian Pedersen, 2010, s. 217–231.

Integracja e-uczestnictwa publicznego może przyczynić się do wspierania *polityki europejskiej społeczeństwa obywatelskiego*, rozwoju ponadnarodowych mechanizmów wymiany i komunikacji politycznej. W tym kontekście organizacja społeczeństwa obywatelskiego przyczynia się do tworzenia częściowych sfer publicznych. Wyniki analizy działań Europejczyków w sieci Internet potwierdziły, że europejska sfera publiczna wymaga aktywnego obywatelstwa, poczucia tożsamości, które motywuje do zaangażowania i troski o politykę. Obywatelstwo europejskie nie może być oparte na wspólnym języku i tradycjach, lecz na poczuciu przynależności do politycznej wspólnoty ze wspólnymi wartościami i prawami. Obecnie e-uczestnictwo publiczne jest realizowane w dużej mierze w wymiarze krajowym, a nie międzynarodowym. E-partycypacja w powiązaniu z procesami tworzenia polityki na poziomie instytucji europejskich tworzy dodatkową demokratyczną formę obywatelstwa europejskiego, która gdyby została skutecznie uregulowana w sposób dostępny, przejrzysty i znaczący dla obywateli Europy, przyczyniłaby się do promowania obywatelstwa europejskiego pod względem subiektywnym lub kulturowym. Zwiększone e-uczestnictwo obywateli jest zgodne z legislacyjnymi ustaleniami UE, która zapewnia „stały dialog” między obywatelami a instytucjami UE. Ostatnie formy oddolnego uczestnictwa wskazują na ten sam kierunek ciągłego dyskursu między sferą publiczną a systemem politycznym. Większe wysiłki na rzecz integracji oddolnych inicjatyw mogłyby zrewitalizować ogólnie pożądaną cel stałego dialogu z bardziej efektywnym zrozumieniem mechanizmów uczestnictwa w powstającej europejskiej sferze publicznej i jej podmiotach.

Głównym powodem ograniczonego zaangażowania się obywateli w procesy polityczne jest oferowanie zbyt złożonych lub abstrakcyjnych wyzwań dotyczących np. „przyszłości Europy” lub zbyt ogólnych do podjęcia działań. Projekty partycypacyjne często wywołują fałszywe oczekiwanie o ich wkładzie w procesie kształtowania polityki UE. Podczas konsultacji dotyczących polityki, np. za pośrednictwem strony internetowej *Your Voice in Europe* oferowane są jedynie ograniczone możliwości oraz rzeczywisty głos aktorów (zwłaszcza indywidualnych obywateli), którzy wzbogacają dyskurs w sferze publicznej. Konsultacje są zbyt skoncentrowane na zinstytucjonalizowanych środowiskach eksperckich, a zbyt mało na praktykach społecznych. Wprawdzie wkład ekspertów jest bez wątpienia kluczowy, jednak większy udział społeczny zwiększyłby możliwości kształtowania polityki UE. Taka sytuacja wymaga przeanalizowania (rewizji) systemu konsultacji, który ogranicza integrację szerszej opinii publicznej do jedynie strategii partycypacji, z niewielkim wpływem na decyzje dotyczące polityki, w porównaniu do wykorzystania danych pochodzących od zainteresowanych organizacji i grup ekspertów. W celu zmniejszenia deficytu demokratycznego UE powinny być zaprojektowane aktywności, które mogą stymulować dalszy rozwój w kierunku większego udziału e-rozważań europejskiej sfery publicznej w sys-

temie politycznym. Aby zniwelować zagrożenie, że ten potencjał zostanie wygaśnięty na początku, należy umożliwić udział sfery publicznej, biorąc pod uwagę narodowe cechy i kulturę różnych państw członkowskich.

Kluczowym aspektem tworzenia e-partycypacji jest wsparcie powiązań pomiędzy społeczeństwem (w pewnej części) a procesami politycznymi poprzez ustanowienie (formalnych) interfejsów, dzięki którym inicjatywy odgórnego i oddolnego uczestnictwa można zintegrować, czy nawet tworzyć synergie. W celu wzmocnienia demokracji na szczeblu UE uzasadniona jest realizacja stymulowania tworzenia europejskiej sfery publicznej poprzez e-uczestnictwo (proste fora dyskusyjne typu pytania i odpowiedzi, e-ankiety, e-badania, e-petycje, e-panele, e-konsultacje redakcyjne) i czerpanie korzyści z potencjału elektronicznego uczestnictwa, pomimo złożonej struktury sfery publicznej. Wśród aspektów, które oczekują na realizację, jest ponowne rozważenie roli szczebli krajowych i regionalnych, zwiększenie roli Europejskiej Inicjatywy Obywatelskiej, zwiększanie „widoczności” ofert e-uczestnictwa. Sfera publiczna nie powinna być pojmowana jedynie, jako forma komunikacji publicznej, ale jako siła, która wpływa na jakość przemian komunikacji publicznej i przyszłe współtworzenie. Dyskurs aktywnie uczestniczących obywateli jest podstawą podejmowania decyzji politycznych w systemie reprezentatywnym, ponieważ obywatele (bezpośrednio lub przez media) zapewniają instytucjom politycznym idee, zainteresowania i wymagania, które należy wziąć pod uwagę w procesie politycznym. Zatem wyzwaniem jest zarówno usprawnienie procesu deliberacyjnego jak i właściwe określenie roli tych procesów w kształtowaniu polityki UE. Jednocześnie w realizacji e-uczestnictwa istotne są wskazania Cory Heidelberger, że „właściwą odpowiedzią na wysokie koszty uczestnictwa nie jest minimalizowanie uczestnictwa, ale minimalizowanie kosztów za pomocą najlepszych dostępnych metod i technologii”³⁹.

Bibliografia

Dokumenty i materiały

Boucher S., *If citizens have a voice, who's listening? Lessons from recent citizen consultation experiments for the European Union*, EPIN Working Paper No. 24, June 2009.

Coleman S., Ross K., *The Public, Politics and the Spaces Between: Election Call and Democratic Accountability*, London 2002.

³⁹ C. Heidelberger, *Electronic Participatory Budgeting: Supporting Community Deliberation and Decision-Making with Online Tools*, Conference Paper Midwest Decision Sciences Institute conference, Miami University, Oxford, April 16–18, 2009.

- Grunwald A., Banse G., Coenen Ch., Hennen L., *Netzöffentlichkeit und digitale Demokratie. Tendenzen politischer Kommunikation im Internet*. Studien des Büros für Technikfolgen-Abschätzung beim deutschen Bundestag, Berlin 2006.
- Heidelberger C., *Electronic Participatory Budgeting: Supporting Community Deliberation and Decision-Making with Online Tools*. Conference Paper Midwest Decision Sciences Institute conference, Miami University, Oxford, April 16–18, 2009.
- Riehm U., Coenen Ch., Lindner R., *CBürgerbeteiligung durch E-Petitionen. Analysen von Kontinuität und Wandel im Petitionswesen*, Berlin 2009.
- Whyte A., Renton A., Macintosh A., *eDemocracy from the Top Down: An Evaluation of eDemocracy Activities Initiated by Councils and Government*, Bristol City Council for The Local eDemocracy National Project, 2005.

Monografie i artykuły naukowe

- Albrecht S., *Reflexionsspiele. Deliberative Demokratie und die Wirklichkeit politischer Diskurse im Internet*, Bielefeld 2010.
- Grönlund K., Strandberg K., Himmelroos S., *The challenge of deliberative democracy online – A comparison of face-to-face and virtual experiments in citizen deliberation*, Information Polity, Vol. 14, 2009, s. 187–201.
- Innes J., Booher D., *Reframing Public Participation: Strategies for the 21st Century*, Planning Theory & Practice, Vol. 5, No. 4, 2004, s. 419–436.
- Jensen J., *Virtual democratic dialogue? Bringing together citizens and politicians*, Information Polity, Vol. 8, 2003, s. 30.
- Lindner R., *Politischer Wandel durch digitale Netzwerkkommunikation?* Wiesbaden, 2007, s. 69–70.
- Lindner R., *Communication and Campaign Strategies of Intermediary Organizations – A Comparative Analysis*, [w:] *Political Campaigning on the Web*, S. Baringhorst, J. Niesyto, V. Kneip, Bielefeld 2009, s. 235–257, 506.
- Lindner R., Riehm U., *Electronic Petitions and Institutional Modernization. International Parliamentary E-Petition Systems in Comparative Perspective*, JeDEM – eJournal of eDemocracy and Open Government, Vol. 1, No. 1, 2009, s. 1–11.
- Lindner R., Riehm U., *Broadening Participation through E-Petitions? An Empirical Study of Petitions to the German Parliament*, Policy & Internet, Vol. 3, Article 4, 2011.
- Lühns R., Feil B., Rathmann H., *E-Participatory planning: necessity and advantage, state of the eUnion-Government 2.0 and onwards*, J. Götze, Ch. Pedersen (red.), 2010, s. 217–231.

- Meyer Ch., *Political legitimacy and the Invisibility of Politics: Exploring the European Union's communication deficit*, Journal of Common Market Studies 37 (4), 1999, s. 617–639.
- Peixoto T., *Beyond Theory: e-Participatory Budgeting and its Promises for eParticipation*, European Journal of ePractice, - 7 March 2009, s. 2.
- Roeder S., Poppenborg A., Michaelis S., Märker O., Salz S., *Public Budget Dialogue – An Innovative Approach to E-Participation*, TCGOV 2005, LNAI 3416, 2005, s. 48–56.
- Shore C., *Whither European citizenship? Eros and civilization revisited*, European Journal of Social Theory, Vol. 7, 2004, 27–44.
- Tomkova J., *E-consultations: New tools for civic engagement or facades for political correctness?*, European Journal of ePractice No. 7, 2009.
- Westholm H., *Wandel der Formen politischer Partizipation und der Beitrag des Internet. Schlussfolgerungen aus Bevölkerungsbefragungen in Deutschland*, ITA manuscript, No. 09-03, 2009, s. 29.
- Winkler R., Kozeluh U., Brandstetter G., *Deliberation im europäischen Kontext: Online Debatten und Online Konsultationen auf der EU Plattform, Your Voice in Europe*, [w:] *Europäische Öffentlichkeit und medialer Wandel. Eine transdisziplinäre Perspektive*, W. Langenbucher, M. Latzer, Wiesbaden, 2006, s. 378–400.

Źródła internetowe

https://ec.europa.eu/info/consultations_en.

<http://wiadomosci.ngo.pl/wiadomosc/1659326.html>.

<https://www.petycjeonline.com/privacy.php>.

dr Piotr Makarzec

Wydział Administracji i Ekonomii
Wyższa Szkoła Ekonomii i Innowacji w Lublinie

Proces załamania się komunizmu w Europie Środkowo-Wschodniej oraz upadku Związku Sowieckiego

The collapse of communism in Central and Eastern Europe and the fall of the Soviet Union

Streszczenie

Rozpoczęta w 1964 r. tzw. „epoka Breżniewa” trwała w rzeczywistości jeszcze dwa i pół roku po jego śmierci. Narody będące w orbicie ZSRS próbowały wybić się na niepodległość np. powstanie węgierskie 1956 r., Solidarność w Polsce 1980–1981. Nowy prezydent USA Ronald Reagan określił ZSRS mianem „imperium zła”. Wydatki na zbrojenia oraz spadek cen ropy naftowej i złota spowodował olbrzymie kłopoty finansowe ZSRS. Przeprowadzenie reform miał gwarantować Michaił Gorbaczow. Miały temu służyć głasność i perestrojka. W nocy z 18 na 19 stycznia 1991 r. doszło do puczu mającego na celu obalenie Gorbaczowa i zatrzymanie rozkładu ZSRS. Zdecydowana postawa Borysa Jelcyna zdecydowała o klęsce puczu. W sierpniu 1991 r. na spotkaniu Borysa Jelcyna z Rosji, Leonida Kuczmy z Ukrainy oraz Stanisława Szuszkiewicza z Białorusi zdecydowano o rozwiązaniu ZSRS. Do 25 grudnia 1991 r. większość republik ogłosiła niepodległość zatem tą datę uznaje się za oficjalny koniec ZSRS.

Słowa kluczowe: ZSRS, upadek, komunizm, reformy.

Summary

The era of Brezhnev, which started in 1964, was, in fact, continued for two and a half years after his death. The nations which remained in the sphere of the USSR made efforts to fight for their independence, e.g. the 1956 Hungarian Uprising or the Solidarity Movement in Poland in 1980–1981. A new president of the US, Ronald Reagan dubbed the USSR ‘the Evil Empire’. Military expenditure and the decrease in the oil price brought about huge financial problems for the USSR. Mikhail Gorbachev was to guarantee implementing reforms. To this end glasnost and perestroika were announced. In the night of 18–19 January 1991 a coup took place which was meant to overthrow Gorbachev and to stop dismantling of the USSR. A firm stance taken by Boris Yeltsin was decisive for the failure of the coup. In August 1991, at the meeting of Boris Yeltsin from Russia, Leonid Kuchma from Ukraine and Stanislav Shushkevich from Belarus, the dissolution of the USSR was decided. By the 25th of November 1991 the majority of the republics declared their independence, therefore, this date is officially recognized as the fall of the USSR.

Keywords: The USSR, Fall, Communism, Reforms.

Myli się ten kto myśli, że „epoka Breżniewa” trwająca od 1964 r. skończyła się wraz z jego śmiercią w dniu 10 listopada 1982 r¹. Jeszcze przez dwa i pół roku w ZSRS rządzili ludzie będący symbolem „starzenia się” sowieckiego systemu: Jurij Andropow (były szef KGB) i Konstantin Czernienko². Pierwszy z nich miał opinię partyjnego reformatora, ale gdy 1 września 1983 r. sowiecki myśliwiec strącił samolot linii południowokoreańskich podejrzewany, że wykonuje misję szpiegowską na rzecz USA doszło do największego napięcia między obu blokami od czasu kryzysu kubańskiego. Stało się to powodem nazwania ZSRS przez prezydenta Stanów Zjednoczonych Ronalda Reagana mianem „imperium zła” i zainicjowania kolejnej fazy wyścigu zbrojeń – program SDI (tzw. wojen gwiazdnych). Reagan dogadał się również z Arabią Saudyjską i innymi krajami OPEC w celu obniżenia cen ropy naftowej. Dużą rolę odgrywali tu papież Jan Paweł II oraz premier Wielkiej Brytanii Margaret Thatcher³. Wydatki na zbrojenia oraz spadek cen ropy naftowej i złota spowodował olbrzymie kłopoty finansowe ZSRS. Wysoka średnia wieku przywódców oraz bardzo rozbudowany aparat państwowy powodował, że był to twór niepostępowy oraz niewydolny.

Po śmierci Andropowa w lutym 1984 r. władzę przejął Czernienko. Symbolem jego bezbarwnych rządów może być przywrócenie do KPZR 94-letniego Wiaczesława Mołotowa, Ministra Spraw Zagranicznych w epoce Stalina, usuniętego z partii na żądanie Nikity Chruszczowa. Władza tzw. „starców” coraz bardziej zamykała się na świat zewnętrzny. W tym czasie trwał rozpoczęty w latach 70-tych kryzys gospodarczy. Po okresie względnego dobrobytu wspomaganego kredytami zachodnimi rozpoczął się okres spowolnienia gospodarczego, braku realnego wzrostu, utrudnienia dostępu do dóbr konsumpcyjnych i usług. Pojawiły się takie zjawiska jak wysoka inflacja i wzrost zadłużenia zagranicznego. Centralne planowanie przestało odgrywać rolę szczególnie przy wytwarzaniu dóbr konsumpcyjnych. Rozwijała się tolerowana drobna inicjatywa. Kryzys gospodarczy zagroził jednemu z najważniejszych elementów jednoczących państwa bloku socjalistycznego tj. RWPG.

Michaił Gorbaczow na czele Związku Sowieckiego

Po śmierci Czernienki nastąpiła długo oczekiwana na świecie zmiana w kierownictwie ZSRS. W dniu 11 marca 1985 r. na sekretarza generalnego KPZR wybrano Michaiła Gorbaczowa. Był to człowiek w miarę młody jak na pierwszego sekretarza. W związku z tym, że był protegowanym Andropowa wiązano z nim

¹ Por. M. Smoleń, *Stracone dekady. Historia ZSRR 1917–1991*, Warszawa 1994.

² Istotne znaczenie miała tu również śmierć Susłowa w dniu 26 stycznia 1982 r. Był to główny ideolog za czasów Chruszczowa i Breżniewa, który kontrolował również kulturę i propagandę.

³ Por. J. O'Sullivan, *Prezydent, papież, premier: oni zmienili świat*, Warszawa 2007.

nadzieję na kontynuację dotychczasowej polityki. Szybko jednak okazało się, że należy go zaliczyć do reformatorów. Drugą symboliczną zmianą było usunięcie sprawującego od 1957 urząd Ministra Spraw Zagranicznych Andrieja Gromyki. Jego następcą został reformator i wybitny dyplomata Eduard Szewardnadze. Nastąpiły również szybkie zmiany zwane „debrezniewacją” o wiele głębsze niż chruszczowowska „destalinizacja”. Zmiany te dotknęły wojsko, rząd oraz aparat partyjny. Przyczyną odwołania było najczęściej oskarżenie o korupcję⁴.

Obok wymiany starej kadry kierowniczej Gorbaczow rozpoczął działania mające na celu zmiany ekonomiczne tj. liberalizację gospodarki oraz jej decentralizację.

Pierwsze kroki Gorbaczowa zostały jednak skierowane na uspokojenie sytuacji międzynarodowej. Polityka odprężenia uczyniła z Gorbaczowa osobą bardzo popularną na Zachodzie. Już w listopadzie 1985 r. doszło do pierwszego spotkania pomiędzy prezydentem USA Ronaldem Reaganem, a Gorbaczowem.

Sytuację ZSRS na arenie międzynarodowej pogorszył wybuch elektrowni atomowej w Czarnobylu. Za wszelką cenę starano się ukryć ten wypadek przed opinia publiczną.

W 1987 r. Gorbaczow rozpoczął proces demokratyzacji systemu politycznego. Toczył się on pod hasłami głośności i perestrojki. Głośność („jawność”) miała na celu częściowe zniesienie cenzury i odtajnienie faktów historycznych ZSRS. Natomiast pierestrojka („przebudowa”) miała na celu przebudowę systemu gospodarczego. Hasła te nie spotkały się wewnątrz ZSRS z entuzjazmem komunistów. Ze względu na ich opór na wszystkich poziomach władzy program ten był wdrażany bardzo powoli⁵.

Przystąpiono również do ożywiania życia kulturalnego, inne funkcje zaczęły spełniać media. Zaprzestano zakłócania zagranicznych stacji radiowych. Na wolność wypuszczono setki dysydentów z Andriejem Sacharowem na czele.

W październiku 1986 r. na spotkaniu w Rejkiawiku Gorbaczow zaproponował prezydentowi Stanów Zjednoczonych Ronaldowi Reaganowi propozycję znacznego ograniczenia arsenałów nuklearnych w zamian za rezygnację Ameryki z programu wojen gwiazdnych. Negocjacje trwały do 1991 r. i zakończyły się likwidacją taktycznej broni nuklearnej.

Gorbaczow zadbał również o odprężenie stosunków z Chinami. Podjął także starania o zakończenie konfliktu w Afganistanie.

⁴ W walce z korupcją wyróżniał się działacz ze Swierdłowska Borys Jelcyn, którego Gorbaczow ściągnął do Moskwy w 1985 r. Jelcyn najpierw był sekretarzem Centralnego Komitetu ds. Budowlanych, a następnie I sekretarzem Komitetu Miejskiego w Moskwie. Oskarżył on KPZR o zbyt powolną realizację reform. W 1987 r. Gorbaczow zarzucił mu demagogię i pozbawił zajmowanych stanowisk.

⁵ Por. Rok 1989 – „wielka transformacja” systemu komunistycznego i imperium sowieckiego z perspektywy ćwierćwiecza, „Arcana” Nr 117 (3/2014), s. 123–162.

W 1988 r. Gorbaczow został Przewodniczącym Rady Najwyższej Związku Sowieckiego.

Pod koniec 1988 r. ogłosił on, że Związek Sowiecki rezygnuje z „doktryny Breżniewa”, która zakładała użycie siły w przypadku wystąpienia w krajach satelickich ruchów odśrodkowych⁶. Uruchomiło to proces upadku systemów komunistycznych w Europie Środkowo-Wschodniej.

W 1990 r. Gorbaczow pozostał na stanowisku sekretarza KPZR, a w marcu tego roku po wprowadzeniu reformy konstytucyjnej, pomimo sprzeciwów wobec jego polityki został prezydentem ZSRS.

Tego samego roku Gorbaczow otrzymał też Pokojową Nagrodę Nobla.

W 1991r. Gorbaczow został zaproszony na szczyt siedmiu potęg gospodarczych świata tzw. G-7 w roli obserwatora. W czasie tej podróży doprowadził on również do odnowienia stosunków z państwem watykańskim.

Pomimo podjętych reform problemy gospodarcze ZSRS ciągle narastały.

Upadek komunizmu w innych państwach socjalistycznych

Ostatnią próbą reform systemu komunistycznego opartą na pośrednictwie struktur oficjalnych była tzw. „praska wiosna” w Czechosłowacji w 1968 r. W styczniu 1968 r. funkcje pierwszego sekretarza KPCz objął Aleksander Dubcek. Chciał on zbudować tzw. „socjalizm o ludzkiej twarzy”. Próbowano wprowadzić pewien rodzaj pluralizmu, wybór rad w fabrykach, zliberalizować prasę i życie kulturalne, znieść cenzurę oraz poszerzyć autonomię. Nie negowano roli partii i zobowiązań wobec ZSRS. Nie pojawiły się też elementy niechęci do ZSRS tak bardzo widoczne w czasie wydarzeń w 1956 r. na Węgrzech i w Polsce. Pomimo to nastąpiła inwazja i okupacja wojsk Układu Warszawskiego. Miała ona na celu zahamowanie oraz zawrócenie procesu reform. Czystki przeprowadzone pod władzą okupacyjną, szczególnie w obrębie partii i związków zawodowych nie przywróciły jednak dawnego stanu. Wypadki w Czechosłowacji nie były tak krwawe jak powstanie na Węgrzech. Doktryna Breżniewa nie mogła jednak dopuścić do poluzowania więzów z krajem bloku położonym w sercu Europy i wyposażonym w dobrze rozwinięty przemysł.

Zupełnie inny model walki o reformę systemu przyjęto w Polsce⁷. Postanowiono nie wykorzystywać struktur oficjalnych. Po wydarzeniach radomskich z 1976 r. powstały struktury niezależne jak Komitet Obrony Robotników (KOR) oraz Ruch Obrony Praw Człowieka i Obywatela (ROPCiO). Kilka lat później powstał największy ruch społeczny w tej części Europy tj. Niezależny Samorząd-

⁶ Por. P. Lellouche, *Le nouveau monde*, Paryż 1992.

⁷ Por. J. Karpiński, *Wykres gorączki. Polska pod rządami komunistycznymi*, Lublin 2001 oraz J. Kaliński, *Gospodarka Polski w latach 1944–1989. Przemiany strukturalne*, Warszawa 1995.

ny Związek Zawodowy „Solidarność” z Lechem Wałęsą na czele. Społeczeństwo polskie mając wzory z historii tj. Państwa Podziemne w czasie Powstania Styczniowego 1963 r. i w okresie II Wojny Światowej nie dało się zamknąć w struktury organizacji oficjalnych. Z drugiej strony następowała erozja władzy prowadząc do paraliżu podstawowych jej struktur. Jedynym aparatem, który mógł skutecznie zablokować upadek komunizmu było wojsko. Sama „Solidarność” reprezentująca robotników, chłopów i inteligencję w ilości ok. 10 milionów członków zagroziła nie tylko monopolowi partii komunistycznej, ale i samym podstawom funkcjonowania systemu⁸.

Wprowadzenie 13 grudnia 1981 r. stanu wojennego przez Wojskową Radę Ocalenia Narodowego, na której czele stał gen. Wojciech Jaruzelski pozwoliło zdławić oddolny ruch społeczny. Po raz pierwszy nie doszło jednak do interwencji wojsk Układu Warszawskiego. Internowano tysiące działaczy solidarnościowych. Do tej pory trwa spór o osądzenie gen. Jaruzelskiego za wprowadzenie dyktatury wojskowej, a także śmierć ponad stu osób ofiar stanu wojennego i lat następnych⁹.

Ważną rolę odegrał tu również płk. Ryszard Kukliński, który pracując w Sztabie Generalnym opracowywał plany operacji militarnych Układu Warszawskiego. Kukliński przekazał Amerykanom strategiczne plany ZSRS uderzenia na Zachód co doprowadziłoby do nuklearnego kontruderzenia i zniszczenia Polski. Kukliński musiał opuścić Polskę tuż przed wprowadzeniem stanu wojennego, o którym również poinformował Amerykanów. Niestety za zdradę komunisci skazali go na karę śmierci. W Stanach Zjednoczonych natomiast zabito dwóch synów pułkownika.

W dniu 22 lipca 1983 r. doszło do zniesienia stanu wojennego. Z więzień zaczęli wychodzić opozycjoniści, którzy w większości dalej prowadzili działalność podziemną¹⁰.

Szokiem dla społeczeństwa było porwanie i zamordowanie w październiku 1984 r. kapelana Solidarności ks. Jerzego Popiełuszki. Prawdziwi mordercy, a być może i mordercy księdza nie są znani do dnia dzisiejszego¹¹.

Liberalizacja w ZSRS po dojściu do władzy Gorbaczowa odblokowała sytuację w krajach obozu doprowadzając do rozpoczęcia w połowie lat 80-tych „procesu wychodzenia z komunizmu”. Napięcia i konflikty społeczne dawały o sobie znać nie tylko w takich krajach jak Polska czy Węgry, ale i w Rumunii, Bułgarii oraz Niemieckiej Republice Demokratycznej.

Na Węgrzech i w Polsce gdzie siły wewnętrzne były stosunkowo dynamiczne proces ten był bardzo wyrazisty, z tymczasowym udziałem władzy przeprowa-

⁸ Por. J. Holzer, „Solidarność” 1980–1981. *Geneza i historia*, Warszawa 1984.

⁹ Por. A. Dudek (red.), *Stan wojenny w Polsce 1981–1983*, Warszawa 2003.

¹⁰ Por. J. Holzer, K. Leski, „Solidarność” w podziemiu, Łódź 1990.

¹¹ Por. W. Sumliński, *Teresa, trawa, robot*, Wyd. Fronda 2009, W. Sumliński, *Lobotomia 3.0*, Wyd. Wojciech Sumliński Reporter 2014 oraz K. Kąkolewski, *Popiełuszko. Będziesz ukrzyżowany*, Poznań 2010.

dzającej odgórne reformy w odpowiedzi na presję oddolną narodu. Natomiast w takich krajach jak Czechosłowacja, Bułgaria, Rumunia i NRD władze do końca chciały stłumić wystąpienia opozycji.

W Polsce przygotowano tzw. okrągły stół¹². Rozmowy przy nim toczono w okresie od 6 lutego do 5 kwietnia 1989 r. między opozycją a komunistami doprowadziły do kompromisu politycznego. Przyjęto ewolucyjny tryb zmiany ustroju politycznego i systemu gospodarczego. W dniu 17 kwietnia 1989 r. sąd ponownie zarejestrował „Solidarność”, a trzy dni później „Solidarność Rolników Indywidualnych”. W dniu 4 czerwca 1989 r. odbyły się wybory kontraktowe, w których opozycja mogła zdobyć 35% głosów do Sejmu i 100% do Senatu. W wyborach społeczeństwo odrzuciło przedstawicieli elity komunistycznej zgrupowanych na tzw. liście krajowej. W wolnych wyborach do Senatu „Solidarność” zdobyła 99% głosów. Aby ratować sytuację opozycja zgodziła się na drugą turę wyborów. W dniu 3 lipca Gorbaczow za pośrednictwem jednego ze swoich doradców zadeklarował, że kształt i skład rządu jest wewnętrzną sprawą Polski¹².

Sytuacja przyspieszyła po artykule Adama Michnika „*Wasz prezydent, nasz premier*”¹³. W dniu 19 lipca 1989 r. na prezydenta PRL został wybrany gen. Wojciech Jaruzelski. Natomiast pierwszym niekomunistycznym premierem po 1945 r. został w dniu 24 sierpnia 1989 r. Tadeusz Mazowiecki¹⁴.

Należy podkreślić, że proces upadku komunizmu rozpoczął się w Polsce. To tu w 1979 r. na Placu Zwycięstwa papież Polak Jan Paweł II wołał – „*Niech zstąpi Duch Twój i odnowi oblicze ziemi, tej ziemi*”. To w Polsce powstał masowy ruch „Solidarności” będący sprzeciwem wobec władzy komunistycznej. Wreszcie to w Polsce od obrad „okrągłego stołu” rozpoczął się demontaż komunizmu w Europie Środkowo-Wschodniej.

W NRD masowe wystąpienia zostały poprzedzone masowymi ucieczkami na Zachód¹⁵. Symboliczne znaczenie miało obalenie „muru berlińskiego” w listopadzie 1989 r. Mur ten wybudowany w 1961 r. za Nikity Chruszczowa i był symbolem podziału narodu niemieckiego. Sukcesem zakończyła się strategia Helmuta Kohla dotycząca zjednoczenia obu państw niemieckich. Ostatecznie do wcielenia Niemiec komunistycznych do Republiki Federalnej Niemiec doszło w dniu 3 października 1990 r.

W Rumunii doszło do gwałtownych starć z reżimem Ceausescu zakończonych skazaniem dyktatora wraz z małżonką na śmierć.

¹² Por. A. Dudek, *Reglamentowana rewolucja. Rozkład dyktatury komunistycznej w Polsce*, Kraków 2004.

¹³ A. Michnik, *Wasz prezydent nasz premier*, „Gazeta Wyborcza” 03.07.1989, s. 1.

¹⁴ Por. J. Skórzyński, *Ugoda i rewolucja. Władza i opozycja 1985–1989*, Warszawa 1995.

¹⁵ Z Niemiec komunistycznych w okresie od września 1989 r. do listopada 1989 r. uciekło ok. 350 tys. osób.

Po śmierci Tity w Jugosławii doszło do przyspieszenia procesów rozpadu i rozwoju sił nacjonalistycznych. W wyniku manifestacji ludowych doszło nawet do upadku ortodoksyjnego reżimu marksistowsko-leninowskiego w Albanii.

Ostateczny rozpad bloku państw socjalistycznych rozpoczął się w 1989 r. Narodziły się odrębne państwa z własną tożsamością. Musiały one uporządkować swoje gospodarki, odbudować porządek polityczny, a przede wszystkim nadrobić 40-letnie zaległości¹⁶.

Pucz Janajewa

Ostatnią próbą uratowania komunizmu i Związku Sowieckiego było nakazanie przez Gorbaczowa przeprowadzenia referendum w kwestii zachowania „zreformowanego Związku”. Większość głosów była przychylna tej idei jednak w rzeczywistości referendum okazało się porażką. Trzy republiki bałtyckie, Armenia, Gruzja i Mołdawia odmówiły zorganizowania referendum. W zamian państwa bałtyckie i Gruzja zorganizowały referenda na temat swojej niepodległości. Natomiast Borys Jelcyń przeprowadził w tym czasie wybory bezpośrednie na prezydenta Federacji Rosyjskiej. Wybory te spokojnie wygrał w czerwcu 1991 r. otrzymując 60% głosów. Jelcyń ostro krytykował system przedstawiając swój program jako alternatywę wobec polityki Gorbaczowa. Ostatnią deską ratunku dla utrzymania Związku Sowieckiego było przygotowanie przy poparciu przywódcy Kazachstanu Nursułtana Nazarbajewa nowego traktatu związkowego. Traktat taki został uzgodniony i w dniu 20 sierpnia 1991 r. miał zostać uroczystie podpisany.

Tymczasem w przededniu tej daty tj. w dniu 19 sierpnia 1991 r. doszło do tzw. puczu Janajewa. Do przebywającego na Krymie przywódcy ZSRS przybyła delegacja, która zażądała od niego podpisania rozporządzenia o wprowadzeniu stanu wyjątkowego. Puczyści oświadczyli, że w Moskwie ukonstytuował się Komitet, w którego skład weszli najważniejsi przedstawiciele władzy państwowej: Giennadij Janajew – wiceprezydent ZSRS, Dmitrij Jazow – minister obrony, Borys Pugo – minister spraw wewnętrznych, Walentin Pawłow – premier oraz Władimir Kriuczkow – szef KGB. W porozumieniu ze spiskowcami współdziałał przewodniczący Rady Najwyższej Anatolij Łukianow. Gorbaczow nie spełnił żądania spiskowców i został z rodziną poddany aresztowi domowemu. Komitet stanu wyjątkowego w Moskwie uznał się za nowego depozytariusza władzy sowieckiej.

Propozycje wprowadzenia stanu wyjątkowego składane były Gorbaczowowi już wcześniej przez Komitet Centralny czy też na posiedzeniach Rady Najwyższej. Gorbaczow konsekwentnie je odrzucał. Trzy dni przed zamachem o możliwości jego przeprowadzenia ostrzegał Gorbaczowa jego reformatorski doradca, usunięty z KPZR Aleksander Jakowlew.

¹⁶ Por. Z. Brzeziński, *Wielkie bankructwo*, Paryż 1990.

Trzeba zauważyć, że osoby które przystąpiły do Komitetu stanu wyjątkowego były najbardziej zaufanymi Gorbaczowa. Osoby te reprezentowały konserwatywny nurt wśród komunistów i miały zrównoważyć radykalne grupy reformatorskie. W momencie zamachu Gorbaczow znalazł się w kompletnej izolacji. Nie popierały go ani ruchy reformatorskie, demokratyczne czy liberalne ani konserwatyści. Jego jedyną silną stroną pozostawały dobre stosunki z Zachodem. Nie było to jednak dobrze odbierane w samym ZSRS, tym bardziej że nie przekładało się na znaczącą pomoc gospodarczą.

Pucz Janajewa zakończył się całkowitą porażką. Przyczyniła się do tego postawa prezydenta Federacji Rosyjskiej Borysa Jelcyna. Zmobilizował on przeciwko puczystom społeczeństwo i wykazał zdecydowanie, którego brakowało drugiej stronie. Pucz został potępiony przez Zachód. A wojsko wahało się po której stronie stanąć. Dzięki stłumieniu puczu do Moskwy powrócił Michaił Gorbaczow. Nie posiadał on już jednak takiego autorytetu jak wcześniej. Upokorzył go sam Borys Jelcyn zarzucając w parlamencie wcześniejszą współpracę ze spiskowcami.

Przez kolejne „125” dni Gorbaczow próbował odnowić aparat państwowy i utrzymać nad nim kontrolę. W tym czasie zdelegalizowano KPZR i skonfiskowano jej mienie, a Gorbaczow podał się do dymisji jako sekretarz generalny partii.

Ostatnią próbą uratowania jego pozycji a zarazem rekonesansem w celu zorientowania się czy ZSRS utrzyma się był przyjazd do Moskwy w dniu 29 października 1991 r. amerykańskiego prezydenta George’a Busha.

Im bardziej słabła władza Gorbaczowa tym coraz mocniejszy stawał się Borys Jelcyn. W dniu 1 listopada 1991 r. parlament rosyjski przekazał Jelcynowi pełny zakres władzy. Mógł on rządzić za pomocą wydawanych dekrety. Jedną z pierwszych decyzji Jelcyna było zniesienie Ministerstwa Spraw Zagranicznych ZSRS. Natomiast w dniu 7 listopada 1991 r. po raz pierwszy od 74 lat na placu Czerwonym w Moskwie nie obchodzono rocznicy rewolucji bolszewickiej¹⁷.

W dniu 14 listopada doszło w Radzie Państwowej ZSRS do uznania zakończenia funkcjonowania ZSRS i zapowiedzi utworzenia w to miejsce konfederacji państw niepodległych.

W grudniu 1991 r. wobec całkowitego załamania się gospodarki i finansów Jelcyn przejął kontrolę na sowieckimi finansami zobowiązując się do zapłacenia pensji pracownikom państwowym.

Tylko formalnością było zatem podpisanie przez Rosję, Ukrainę i Białoruś bez udziału Gorbaczowa układu o stworzeniu Wspólnoty Niepodległych Państw (WNP). Układ ten zatwierdziło 21 grudnia 1991 r. w Alma Acie 11 byłych republik z wyłączeniem państw bałtyckich i Gruzji.

W dniu 25 grudnia 1991 r. do dymisji podał się całkowicie już pozbawiony władzy prezydent ZSRS – Michaił Gorbaczow i rozwiązano KPZR. Akt rozwiązania

¹⁷ Por. W. Laquer, *Historia Europy 1945–1992*, Londyn 1993.

ZSRS wszedł w życie w dniu 26 grudnia 1991 r. Formalny koniec ZSRS w świetle prawa międzynarodowego to 31 grudnia 1991 r.

Wraz z upadkiem ZSRS nastąpił nieoczekiwany koniec ideologii komunizmu. Ideologii najbardziej krwawej w dziejach ludzkości, która w niezrozumiały sposób fascynowała tysiące intelektualistów na całym świecie¹⁸. Obecnie bez istnienia „rzeczywistego modelu” ideologia ta pozostaje w sferze utopii i wyobraźni.

Podsumowanie

Rozpoczęta w 1964 r. tzw. „epoka Breżniewa” trwała w rzeczywistości jeszcze dwa i pół roku po jego śmierci tj. w czasie rządów jego następców Andropowa i Czernienki. Wyczerpane ustrojem komunistycznym mocarstwo starało się odgrywać rolę głównego oponenta USA mieszając w lokalne konflikty (Mozambik, Nigeria, Afganistan itp.). Narody będące w orbicie ZSRS próbowały wybić się na niepodległość np. powstanie węgierskie 1956 r., Solidarność w Polsce 1980–1981. Nowy prezydent USA Ronald Reagan określił ZSRS mianem „imperium zła” i zainicjował kolejną fazę wyścigu zbrojeń – program SDI (tzw. wojen gwiazdowych). Reagan dogadał się również z Arabią Saudyjską i innymi krajami OPEC w celu obniżenia cen ropy naftowej. Dużą rolę odgrywali tu papież Jan Paweł II oraz premier Wielkiej Brytanii Margaret Thatcher. Wydatki na zbrojenia oraz spadek cen ropy naftowej i złota spowodował olbrzymie kłopoty finansowe ZSRS. Wysoka średnia wieku przywódców oraz bardzo rozbudowany aparat państwowy powodował, że był to twór niepostępowy oraz niewydolny. Przeprowadzenie reform miał gwarantować Michaił Gorbaczow. Miały temu służyć głośność i perestrojka. Głośność miała na celu częściowe zniesienie cenzury i odtajnienie faktów historycznych ZSRS. Natomiast pierestrojka miała na celu przebudowę systemu gospodarczego. Sytuację ZSRS pogorszył wybuch elektrowni atomowej w Czarnobylu oraz narastanie ruchów separatystycznych. W nocy z 18 na 19 stycznia 1991 r. doszło do puczu mającego na celu obalenie Gorbaczowa i zatrzymanie rozkładu ZSRS. Zdecydowana postawa Borysa Jelcyna zdecydowała o klęsce puczu. W sierpniu 1991 r. na spotkaniu Borysa Jelcyna z Rosji, Leonida Kuczmy z Ukrainy oraz Stanisława Szuszkiewicza z Białorusi zdecydowano o rozwiązaniu ZSRS. Do 25 grudnia 1991 r. większość republik ogłosiła niepodległość zatem tą datę uznaje się za oficjalny koniec ZSRS.

¹⁸ Por. S. Courtois, N. Werth, J. L. Panne, A. Paczkowski, K. Bartosek, J. I. Margolin, *Czarna księga komunizmu, Zbrodnie, terror, prześladowania*, Wyd. Prószyński i s-ka, 1999.

Bibliografia

- Brzeziński Z., *Wielkie bankructwo*, Paryż 1990.
- Courtois S., Werth N., Panne J. L., Paczkowski A., Bartosek K., Margolin J. I., *Czarna księga komunizmu, Zbrodnie, terror, prześladowania*, Wyd. Prószyński i s-ka, 1999.
- Dudek A., *Reglamentowana rewolucja. Rozkład dyktatury komunistycznej w Polsce*, Kraków 2004.
- Dudek A. (red.), *Stan wojenny w Polsce 1981–1983*, Warszawa 2003.
- Holzer J., „Solidarność” 1980–1981. *Geneza i historia*, Warszawa 1984.
- Holzer J., Leski K., „Solidarność” w podziemiu, Łódź 1990.
- Kaliński J., *Gospodarka Polski w latach 1944–1989. Przemiany strukturalne*, Warszawa 1995.
- Karpiński J., *Wykres gorączki. Polska pod rządami komunistycznymi*, Lublin 2001.
- Kąkolewski K., *Popiełuszko. Będziesz ukrzyżowany*, Poznań 2010.
- Laquer W., *Historia Europy 1945–1992*, Londyn 1993.
- Lellouche P., *Le nouveau monde*, Paryż 1992.
- Michnik A., *Wasz prezydent nasz premier*, „Gazeta Wyborcza” 03.07.1989.
- O’Sullivan J., *Prezydent, papież, premier: oni zmienili świat*, Warszawa 2007.
- Rok 1989 – „wielka transformacja” systemu komunistycznego i imperium sowieckiego z perspektywy ćwierćwiecza, „Arcana” Nr 117 (3/2014).
- Skórzyński J., *Ugoda i rewolucja. Władza i opozycja 1985–1989*, Warszawa 1995.
- Smoleń M., *Stracone dekady. Historia ZSRR 1917–1991*, Warszawa 1994.
- Sumliński W., *Lobotomia 3.0*, Wyd. Wojciech Sumliński Reporter 2014.
- Sumliński W., *Teresa, trawa, robot*, Wyd. Fronda 2009.

**dr hab. Katarzyna Kopaczyńska-Pieczniak,
prof. nadzw. UMCS**

Katedra Prawa Gospodarczego i Handlowego
Wydział Prawa i Administracji UMCS

**Leszek Bielecki, Jan Mojak i Agnieszka Żywicka
(red.), *Szanse i bariery rozwoju przedsiębiorczości
w Polsce – w ujęciu prawa publicznego oraz prawa
prywatnego***

Nakładem Wydawnictwa Naukowego Wyższej Szkoły Ekonomii i Innowacji w Lublinie ukazała się w 2017 r. monografia pt. *Szanse i bariery rozwoju przedsiębiorczości w Polsce – w ujęciu prawa publicznego oraz prawa prywatnego*. Została ona poświęcona bardzo ważnym z praktycznego punktu widzenia oraz rodzącym wiele problemów teoretycznych zagadnieniom uregulowań prawnych wpływających na rozwój przedsiębiorczości w Polsce. Jest to tematyka niezwykle doniosła i aktualna, gdyż zapewnienie prawidłowego rozwoju przedsiębiorczości jest niezbędnym warunkiem zapewnienia właściwego funkcjonowania i rozwoju polskiej gospodarki. Publikacja w swoim tytule wskazuje na dwa oblicza polskiego ustawodawstwa dotyczącego przedsiębiorczości. Z jednej strony jego rolą jest tworzenie szans jej rozwoju, z drugiej tworzy ono pewne bariery, wyznaczające granice swobody podejmowanych działań. Jednak w obu przypadkach konieczne jest właściwe ich wyważenie i prawidłowe ukształtowanie tak, by mogły spełniać przewidziane zadania. Znamienne jest również, że uregulowania dotyczące wskazanych aspektów kształtowania rozwoju przedsiębiorczości występują zarówno w obrębie prawa prywatnego, jak i publicznego. Stąd publikacja ma na celu nie tylko zwrócenie uwagi na istniejący w tym zakresie stan prawny i związane z tym kwestie dyskusyjne, ale także rozważenie potrzeby ewentualnych jego zmian w obu wskazanych płaszczyznach. Przeprowadzona w niej analiza dotyczy wielu zróżnicowanych zagadnień, odnoszących się do różnych obszarów i rodzajów relacji powstających w obrębie obrotu gospodarczego. Jej znaczenie, poza wkładem w rozwój nauki, wyraża się w istotnych walorach praktycznych.

Całokształt zawartych w publikacji rozważań został podporządkowany zasadniczej wyrażonej na wstępie tezie, zgodnie z którą gwarancją pomyślnego rozwoju polskiej gospodarki jest przedsiębiorczość i aktywne zaangażowanie w nią obywateli. Zdaniem Redaktorów prowadzenie dyskusji na temat szans i barier przedsiębiorczości w Polsce jest uzasadnione ze względu na stojące przed gospo-

darką naszego kraju wyzwania związane z koniecznością wyjścia z tzw. pułapki średniego rozwoju.

Na treść publikacji składają się trzydzieści cztery artykuły. Jej układ jest klarowny i czytelny. Wielowątkowość omawianych zagadnień znalazła wyraz w pogrupowaniu poszczególnych artykułów w czterech częściach. Część I *Prawne instrumenty wspierania przedsiębiorczości przez organy i instytucje administracji publicznej* obejmuje artykuły dotyczące w szczególności działalności agencji rządowych, PARP, pomocy publicznej dla przedsiębiorców, działalności organów administracji samorządowej, fundacji, finansowania podjęcia działalności gospodarczej i szans jej podjęcia przez osoby nieaktywne zawodowo. Część II *Reglamentacja działalności gospodarczej na tle rozwiązań europejskich* zawiera opracowania poświęcone różnym przejawom i aspektom ograniczeń wolności działalności gospodarczej, w szczególności w zakresie uzdrowisk, rynku telekomunikacyjnego, poczty, działalności bankowej, hazardu, działalności leczniczej, czy też działania administracji miar w gospodarce. Część III *Prawno-instytucjonalne rozwiązania prawa podatkowego a rozwój przedsiębiorczości* koncentruje się wokół zagadnień postępowania podatkowego, ochrony należności podatkowych, mechanizmów opodatkowania, a także składek na ubezpieczenie społeczne i działalności doradców podatkowych. Natomiast na część IV *Prywatnoprawne mechanizmy oddziaływania na przedsiębiorczość i działalność gospodarczą* składają się artykuły dotyczące zgłoszeń znaków towarowych, odpowiedzialności przedsiębiorcy, klauzul *tag along* i *drag along* w umowach i statutach, wezwania do zapisywania się na akcje, zniesienia bankowego tytułu egzekucyjnego, weksli, opcji giełdowych i umowy konsorcjum.

Tytułem przykładu warto zwrócić uwagę na niektóre zawarte w recenzowanej publikacji artykuły, poświęcone w całości problematyce z zakresu prawa prywatnego, bądź zawierające pewne wątki z tego obszaru.

E. Komierzyńska-Orlińska w artykule *Podstawowe przejawy i przyczyny reglamentacji działalności bankowej w Polsce* przedstawia w interesujący sposób analizę najważniejszych aspektów prawnej reglamentacji działalności banków w Polsce, prezentując w sposób przekrojowy związane z tym zagadnienia. W ciekawy sposób zostały w nim przedstawione, wynikające ze specyfiki banków jako przedsiębiorców i charakteru ich działalności, przyczyny regulacji prawnej w tym zakresie. Autorka dokonała też charakterystyki banku jako instytucji zaufania publicznego, wykazała cechy banku jako podmiotu prawa i szczególnego przedsiębiorcy, a także specyfikę działalności bankowej. Precyzyjnie zostały wskazane w opracowaniu regulacje prawne kreujące status banku i dotyczące czynności bankowych, a także zezwolenia odnoszące się do tworzenia i działalności banków.

Artykuł A. Lichosik pt. *Obowiązek ogłoszenia wezwania do zapisywania się na sprzedaż akcji spółki publicznej niebędących przedmiotem obrotu zorganizowanego* zawiera ciekawe rozważania dotyczące zakresu obowiązku ogłoszenia wezwania

do zapisywania się na sprzedaż akcji spółki publicznej. Prezentuje analizę rodzajów obowiązków w zakresie ogłaszania wezwań, podmiotu obowiązku, zakresu przedmiotowego obowiązku, a także wyłączeń w tym zakresie. Została w nim przedstawiona interesująca interpretacja obowiązujących w tym zakresie regulacji i – co do zasady – trafne uwagi krytyczne dotyczące sposobu ujęcia spółki publicznej oraz niejednoznacznego uregulowania tytułowego obowiązku, stwarzającego możliwość wykładni prowadzącej do zaskakujących wniosków.

Interesujące są rozważania M. Mazgaja w artykule *Klauzule tag along i drag along w umowach wspólników i w umowach lub statutach spółek – analiza na gruncie prawa kontraktów i prawa spółek*. Przedstawiona w nim została istota tych klauzul oraz ich kwalifikacja jako konstrukcji cywilnoprawnych. Jednocześnie rozważania w nim zawarte poruszają istotny problem dopuszczalności zamieszczenia takich klauzul w umowie spółki lub statucie, ewentualnie w umowie między wspólnikami lub akcjonariuszami, a także sankcji w razie zbycia udziałów lub akcji z naruszeniem ograniczeń wynikających z ich obowiązywania. Uwagi zawarte w artykule zostały podporządkowane postawionej przez Autora tezie zakładającej potrzebę uregulowania w przepisach kodeksu spółek handlowych przedmiotowej problematyki.

Na uwagę zasługuje artykuł J. Mojaka pt. *Konsekwencje prawne zniesienia bankowego tytułu egzekucyjnego w relacjach banków z przedsiębiorcami*. Poświęcony on został bardzo doniosłej problematyce konstrukcji bankowego tytułu egzekucyjnego, jego znaczenia i skutków jego stosowania. Zawiera też historię tej ustawowej instytucji. Jednak zasadnicze analizowane zagadnienie dotyczy konsekwencji zniesienia bankowego tytułu egzekucyjnego w następstwie wyroku Trybunału Konstytucyjnego. Zgodzić się należy z przedstawionymi przez Autora wnioskami dotyczącymi sytuacji prawnej przedsiębiorcy i banku we wzajemnych relacjach w warunkach braku bankowego tytułu egzekucyjnego. Autor trafnie podkreślił znaczenie zniesienia instytucji bankowego tytułu egzekucyjnego dla równorzędnej pozycji stron stosunków prywatnoprawnych.

P. Ruczkowski w artykule *Landesbankenstreit (Landesbanken-Streit)*, czyli *problem odpowiedzialności jednostek samorządu terytorialnego za zobowiązania lokalnych instytucji kredytowo-oszczędnościowych w świetle przepisów o pomocy publicznej* w interesujący sposób przedstawia problematykę konstrukcji i historii kas oszczędności korzystających z publicznych gwarancji w postaci odpowiedzialności jednostki samorządu terytorialnego za ich zobowiązania wobec osób trzecich. Problem został zaprezentowany na tle sporu pomiędzy rządem Niemiec a Komisją Europejską dotyczącego stosowania do tego rodzaju działalności przepisów o pomocy publicznej. Autor wyraża w tym kontekście wątpliwości co do zasadności uznania działalności kas za przejaw niedozwolonej pomocy publicznej podkreślając ich znaczenie i pełnione przez nie zadania publiczne.

Artykuł G. Skowronka *Reglamentacja obszaru hazardu w krajowym porządku prawnym na tle prawodawstwa Unii Europejskiej* poświęcony został doniosłemu zagadnieniu ograniczeń dotyczących prowadzenia działalności w zakresie gier hazardowych. Scharakteryzowane w nim zostały ograniczenia w urządzaniu gier hazardowych, przesłanki ich stosowania, porównanie regulacji krajowych i europejskich w tym zakresie. Trafne są spostrzeżenia Autora odnoszące się do reglamentacji tej działalności w Polsce w aspekcie uregulowań zawartych w ustawodawstwie Unii Europejskiej, zwłaszcza swobody przedsiębiorczości i swobody przepływu usług. Prezentuje on tezę, że ograniczenia dotyczące działalności w zakresie urządzania gier hazardowych są w pełni uzasadnione oraz powinny być zgodne z obowiązującymi w ramach rynku wewnętrznego UE swobodami.

P. Widerski w artykule *Prawno-ekonomiczna charakterystyka opcji giełdowych i ich rola w rozwoju przedsiębiorczości w Polsce* przeprowadza analizę pojęcia „opcja” jako instrumentu finansowego pochodnego, charakteryzując otoczenie systemowe opcji giełdowych, ich charakter prawny, funkcje i rolę w rozwoju przedsiębiorczości. Ujmuje opcję jako prawo podmiotowe względne, którego elementami są prawa kształtujące czy roszczenia. Przedstawia także istotę kontraktu opcyjnego i jego charakter prawny. Na podkreślenie zasługują uwagi dotyczące funkcji opcji giełdowych i ich roli w rozwoju przedsiębiorczości w Polsce. Autor trafnie wskazuje, że w polski rynek giełdowy opcji jest słabiej rozwinięty niż pozagiełdowy rynek instrumentów pochodnych. W konsekwencji dochodzi do wniosku, że rola opcji w rozwoju polskiej przedsiębiorczości z punktu widzenia rynku giełdowego jest niewielka.

Ciekawe rozważania prowadzi J. Widło w artykule pt. *Umowa konsorcjum jako sposób kooperacji gospodarczej w przetargach publicznych*. Dokonana w nim została analiza konstrukcji konsorcjum w kontekście w procedury zamówień publicznych, w sytuacji, gdy kilku uczestników postępowania przetargowego wspólnie ubiega się o udzielenie zamówienia. Autor w interesujący sposób omówił poglądy judykatury na istotę i charakter prawny konsorcjum, wyrażone w orzecznictwie Sądu Najwyższego i sądów powszechnych, a także przeprowadził analizę poglądu występującego w doktrynie i orzecznictwie, ujmującego konsorcjum jako rodzaj spółki cywilnej. Na tle tych rozważań wyprowadził trafny wniosek, że do konsorcjum przepisy o spółce cywilnej należy stosować w drodze analogii.

Z kolei A. Żywicka w artykule pt. *Realizacja prawnej kontroli metrologicznej i nadzoru gospodarczego – wybrane problemy prawne w kontekście prawnych form działania administracji miar w gospodarce* zawarła rozważania dotyczące problematyki pewnego aspektu form działania administracji publicznej w postaci kontroli metrologicznej i nadzoru gospodarczego. Autorka w pogłębiony sposób dokonała analizy zasad ponownej legalizacji przyrządu pomiarowego jako przejawu kontroli metrologicznej. Omówiła także zakres i środki nadzoru przysługujące w razie naruszenia przez przedsiębiorcę prawa o miarach. Charakterystyka

działań podejmowanych we wskazanych zakresach prowadzi Autorkę do interesującego wniosku, że są to nowe formy prawne działania administracji publicznej i dwa odrębne instrumenty oddziaływania na gospodarkę, które nie mogą być realizowane jednocześnie.

Niektóre artykuły skłaniają też do pewnych uwag krytycznych. W szczególności dotyczy to artykułu K. Kułak-Krzysiak, *Zwolnienie przedsiębiorstwa z odpowiedzialności za działania osób, którymi posługuje się w wykonywaniu działalności*. Jego zasadniczym mankamentem jest zbyt szerokie ujęcie w tytule omawianego zagadnienia, sugerujące ogólny charakter rozważań poświęconych generalnej konstrukcji możliwości zwolnienia przedsiębiorcy od odpowiedzialności za działania osób, którymi posługuje się przy wykonywaniu działalności gospodarczej. Tymczasem tekst zawiera rozważania dotyczące odpowiedzialności przewidzianej wyłącznie w jednym przypadku działalności, uregulowanej w ustawie o transporcie drogowym. Zawiera on ciekawe uwagi dotyczące odpowiedzialności ponoszonej w tym rodzaju działalności, jego walorem jest szerokie wykorzystanie orzecznictwa dotyczącego tego problemu. Poza tym nieprecyzyjne jest odniesienie w tytule i tekście do odpowiedzialności przedsiębiorstwa, gdyż ponosić ją może podmiot prawa, w szczególności przedsiębiorca (tylko wyjątkowo nazywany w prawie polskim „przedsiębiorstwem”). Z kolei P. Makarzec w artykule *Problem alternatywnej zapłaty składek na ubezpieczenia społeczne przez przedsiębiorców w Polsce* zawarł w zasadzie opis stosowanych przez przedsiębiorców alternatywnych metod opłacania składek na ubezpieczenie społeczne: zawieszenia działalności gospodarczej, zawierania umów zlecenia i o dzieło z pracownikami, zawierania umów o pracę za granicą, a także – obszernie – outsourcingu. Również artykuł T. Turskiego pt. *Weksel jako instrument zabezpieczenia w kontraktach handlowych* ma charakter informacyjny i zawiera przedstawienie pojęcia, funkcji i wymogów formalnych weksla. Jego treść w ograniczonym zakresie odnosi się do tytułu, który akcentuje zabezpieczającą rolę tego papieru wartościowego. Lektura tekstu prowadzi do wniosku, że dotyczy on instytucji weksla w ogólności.

Pod względem redakcyjnym publikacja prezentuje wysoki poziom. Jej cechą charakterystyczną jest zachowanie indywidualnych sposobów zredagowania tekstów przez ich autorów. W większości jednak w artykułach zostały wyodrębnione śródtytuły, a także wstęp (wprowadzenie) oraz zakończenie (wnioski końcowe). Nie sporządzono też jednego wykazu bibliograficznego, lecz po każdym artykule zamieszczona została wykorzystana w nim bibliografia. Ponadto wszystkie tytuły artykułów zostały przetłumaczone na język angielski, każdy z tekstów kończy streszczenie w języku angielskim. Zawarte w publikacji przypisy zachowują wymogi redakcyjne, choć nie zostały w pełni ujednolicone zasady ich konstruowania. Poza tym zabrakło w publikacji ujednolicenia stosowanych skrótów i ich zbiorczego wykazu. Nie zamieszczono zbiorczej noty o autorach, lecz zastosowa-

no metodę podania informacji o autorze i jego afiliacji przy jego nazwisku na początku artykułu.

Redaktorami publikacji są: dr hab. Leszek Bielecki, dr Jan Mojak oraz dr Agnieszka Żywicka. Są przedstawicielami nauki w zakresie prawa publicznego i prywatnego, przy czym dr hab. Leszek Bielecki oraz dr Jan Mojak łączą działalność naukową z praktyką. Informacje o zainteresowaniach naukowych i osiągnięciach redaktorów zostały zamieszczone na okładce książki.

Recenzowana publikacji prezentuje wysoki poziom merytoryczny. Poszczególne zawarte w niej opracowania stanowią pewne samodzielne całości z własnymi konkluzjami, jednak łącznie zmierzają do wykazania z jednej strony szans, a z drugiej barier rozwoju przedsiębiorczości zarówno na tle przepisów prawa publicznego, jak i prywatnego.

Maciej Bloch

student WSEI, kierunek Administracja II stopnia

III Ogólnopolska Konferencja Naukowa „Bezpieczeństwo gospodarcze i finansowe Polski. Wymiar publiczno- i prywatnoprawny”. Sprawozdanie z konferencji. Kazimierz Dolny n/Wisłą, 2–4 czerwca 2017 r.

W dniach 2–4 czerwca 2017 r. w Zajeździe „Dwa Księżyce” w Kazimierzu Dolnym nad Wisłą odbyła się III Ogólnopolska Konferencja Naukowa „Bezpieczeństwo gospodarcze i finansowe Polski – wymiar publiczno- i prywatnoprawny”. Konferencja została zorganizowana przez Wydział Administracji i Ekonomii Wyższej Szkoły Ekonomii i Innowacji w Lublinie oraz Zakład Prawa Cywilnego, Gospodarczego i Finansowego Wydziału Prawa, Administracji i Zarządzania Uniwersytetu Jana Kochanowskiego w Kielcach. Celem Konferencji była ocena bezpieczeństwa gospodarczego i finansowego Polski w optyce prawa prywatnego i publicznego, a także w przestrzeni społecznej.

Konferencję otworzyli dr Jan Mojak – Prorektor ds. Nauki i Badań WSEI w Lublinie i prof. dr hab. Leszek Bielecki – Kierownik Zakładu Prawa Gospodarczego i Finansowego UJK w Kielcach.

III Ogólnopolska Konferencja Naukowa „Bezpieczeństwo gospodarcze i finansowe Polski – wymiar publiczno- i prywatnoprawny” podzielona została na 4 sesje plenarne, po których następowały ciekawe i żywe dyskusje.

Tematem I sesji plenarnej było *Bezpieczeństwo gospodarcze i finansowe państwa jako wartość ustrojowa*. Obradom tym przewodniczył prof. dr hab. Leszek Bielecki (UJK w Kielcach). Jako pierwszy prelegent zabrał głos prof. dr hab. Ryszard Czerniawski (Uniwersytet SWPS w Warszawie) w wystąpieniu *Zasada Clara non sunt interpretanda w regulacjach gospodarczych*. Następnie głos zabrała prof. dr hab. Magdalena Fedorowicz (UAM w Poznaniu) wygłaszając referat *Nadzór makroostrożnościowy jako element regulacyjny bezpieczeństwa systemu finansowego w Polsce i w Unii Europejskiej*. Jako trzeci, referat pt. *Nadzwyczajne ograniczenia dewizowe jako środki publicznego i finansowego bezpieczeństwa* wygłosił prof. dr hab. Andrzej Gorgol z Uniwersytetu Zielonogórskiego. Kolejnym występującym podczas tej sesji była prof. dr hab. Katarzyna Kokocińska (UAM w Poznaniu), która przedstawiła temat *Zintegrowane podejście w programowaniu rozwoju kraju (programowanie rozwoju a planowanie przestrzenne i finansowe)*. Ostatnim prelegentem w tej części był prof. dr hab. Piotr Ruczkowski (UJK w Kielcach).

Przedstawił on wystąpienie *Prezes Urzędu Lotnictwa Cywilnego jako organ administracji lotniczej i nadzoru lotniczego* analizując w nim zadania i kompetencje Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego w zakresie nadzoru lotniczego a dokładniej nadzoru lotniczej działalności gospodarczej. Prezentujący zwrócił uwagę, iż Prezes Urzędu Cywilnego jest organem o charakterze zarówno reglamentacyjnym jak i regulacyjnym, a nadto posiada kompetencje z zakresu policji administracyjnej.

Moderatorem II sesji plenarnej był dr Wiesław Perdeus – Prodziekan Wydziału Prawa i Administracji UMCS w Lublinie. Przedmiotem rozważań tej części Konferencji było *Bezpieczeństwo finansowe państwa w ujęciu prawa publicznego*. Pierwszy referat wygłosił Adam Abramowicz – Poseł na Sejm RP, Przewodniczący Parlamentarnego Zespołu na rzecz Wspierania Przedsiębiorczości i Patriotyzmu Ekonomicznego. Jego wystąpienie zatytułowane było *Obniżka pozapłacowych kosztów pracy w działalności gospodarczej oraz reforma podatku dochodowego dla przedsiębiorców*. Następnie głos zabrał prof. dr hab. Leszek Bielecki (UJK w Kielcach) w wystąpieniu pt. *Opodatkowanie działalności gospodarczej w Polsce. Propozycja zmiany*. W kolejnym wystąpieniu pt. *Rola podatku od towarów i usług w systemie dochodów budżetu państwa* dr Magdalena Ajchel z Collegium Mazovia ISW w Siedlcach zaprezentowała znaczenie podatku od towarów i usług jako bardzo cennego dla budżetu państwa źródła dochodów, a także poruszyła kwestie związane z podatkiem VAT którymi są zaległości podatkowe a także luka podatkowa w podatku od towarów i usług. W swoim wystąpieniu wskazała, iż znaczenie fiskalne podatku od towarów i usług ciągle wzrasta. Podniosła, że dla zapewnienia stabilności wpływów budżetowych zasadnym byłoby stopniowe i przemyślane wprowadzanie zmian i uproszczeń. W dalszej części tej sesji dr Ewa Kowalewska z Uniwersytetu Szczecińskiego zaprezentowała przedłożenie pt. *Sieć bezpieczeństwa finansowego na rynku usług bankowych*. Kolejny referat pt. *Rola banku centralnego i instytucji nadzoru nad rynkiem finansowym w zapewnieniu bezpieczeństwa systemu bankowego w Polsce* wygłosiła Eliza Komierzyńska-Orlińska z Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie. Na zakończenie tej sesji głos zabrała dr Ewa Szuber-Bednarz z KPSW w Bydgoszczy w wystąpieniu pt. *Skuteczność egzekucji a bezpieczeństwo gospodarcze Polski w świetle projektu nowelizacji ustawy o komornikach sądowych i egzekucji*.

Po przerwie przewodniczenie sesji objęła dr Agnieszka Żywicka z WSEI w Lublinie. Tematem przewodnim tej sesji były *Kompetencje organów administracji publicznej i obowiązki przedsiębiorców a bezpieczeństwo gospodarcze państwa*. W pierwszym referacie tej części Konferencji *Wpływ organów samorządu terytorialnego w Polsce na bezpieczeństwo ekologiczne* dr hab. Anna Barczak z Uniwersytetu Szczecińskiego omówiła istotę działalności państwa na ochronę środowiska poprzez jednostki samorządu terytorialnego. W swoim wystąpieniu podniosła, że dla odniesienia sukcesu w zakresie bezpieczeństwa ekologicznego niezbędna jest współpraca organów jednostek samorządu terytorialnego, samorządowych

organów ochrony środowiska z określonymi organami administracyjnymi oraz ze społeczeństwem, które winno być edukowane w tym zakresie. Jako drugi zabrał głos prof. dr hab. Jerzy Paśnik (Uniwersytet Przyrodniczo-Humanistyczny w Siedlcach) w wystąpieniu pt. *Obowiązki przedsiębiorców w świadczeniach na rzecz obronności i bezpieczeństwa państwa*. Z kolejnym referatem, zatytułowanym *Wpływ obowiązków informacyjnych spółek giełdowych na bezpieczeństwo obrotu papierami wartościowymi na warszawskim parkiecie*, wystąpił dr Krzysztof Knopp z Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu. Następnie głos zabrała dr Wioletta Baranowska-Zajac (Uniwersytet Szczeciński) w wystąpieniu *Rola partnerstwa publiczno-prywatnego w kształtowaniu bezpieczeństwa gospodarczego w jednostkach samorządu terytorialnego*. Kolejnym prelegentem był dr Dominik Tyrawa (KUL). Przedstawił on temat *Bezpieczeństwo drogowe jako element współtworzący bezpieczeństwo gospodarcze państwa. Przykład Polski*. Kolejne przedstawienie nosiło tytuł *Kwestia bezpieczeństwa danych statystycznych na tle organizacji statystyki publicznej* a zaprezentowane zostało przez dr Pawła Woronieckiego z Uniwersytetu Jagiellońskiego. Ostatnim prelegentem tego dnia Konferencji był mgr Jarosław Wójcik z Okręgowego Urzędu Miar w Warszawie prezentując temat *Wybrane zagadnienia dotyczące oceny zgodności przyrządów pomiarowych*.

Nazajutrz, 4 czerwca, w sesji zatytułowanej *Prawne mechanizmy kształtowania bezpieczeństwa obrotu gospodarczego i finansowego* moderowanej przez dr Jana Mojaka (WSEI w Lublinie) jako pierwszy głos zabrał prof. dr hab. Grzegorz Skowronek z Wyższej Szkoły Informatyki i Zarządzania w Rzeszowie. W wystąpieniu *Kształtowanie bezpieczeństwa finansowego państwa poprzez mechanizmy kontroli organów administracji rządowej nad rynkiem gier hazardowych* omówił wybrane mechanizmy, które mogą być stosowane przez organy administracji rządowej nad rynkiem gier hazardowych. Podniósł, iż bardzo istotne jest rozwiązanie objęcia monopolem państwa gier na automatach poza kasynami co zapewnia legalność a także bezpieczeństwo grających. Wskazał, iż należy tu zaliczyć także stworzenie nadzoru organów władzy publicznej nad rynkiem gier hazardowych organizowanym poza kasynami w sieci Internet, wyłącznie w formie nadzoru nad podmiotem, który realizuje monopol państwa. Innym narzędziem jest blokowanie stron internetowych prowadzonych przez nielegalnych operatorów.

Następnie swój referat pt. *Ochrona środowiska morskiego jako element bezpieczeństwa morskiego państwa* zaprezentowała mgr Adrianna Ogonowska z Uniwersytetu Szczecińskiego. Kolejnym prelegentem była mgr Agnieszka Połuszny z Uniwersytetu Jagiellońskiego, która zaprezentowała temat *Udział organu zatrudnienia we wzroście bezpieczeństwa gospodarczego i finansowego powiatu (pracowników i pracodawców) poprzez wykorzystanie środków Krajowego Funduszu Szkoleniowego*. W dalszej części głos zabrała dr Dorota Jegorow (KUL) w wystąpieniu *Struktura przychodów i rozchodów jednostek samorządu terytorialnego a wzrost zadłużenia publicznego*. Następnie temat *Obowiązki przedsiębiorców*

w zakresie bezpieczeństwa sieci i informacji (Dyrektywa NIS) omówiła dr Małgorzata Ganczar z KUL. Mgr Magdalena Mulawa z UMCS w Lublinie zaprezentowała wykład pt. *Trudności płatnicze w Polsce zagrożeniem bezpieczeństwa gospodarczego – analiza porównawcza krajów europejskich*. Kolejnym prelegentem tej sesji był dr Jan Mojak (WSEI w Lublinie), który omówił *Bezpieczeństwo obrotu wekslowego*. Po nim głos zabrał mecenas Tomasz Turski reprezentujący Kancelarię Radcy Prawnego Ius Est Ars w Lublinie wygłaszając temat *Weksel gwarancyjny 'in blanco' w obrocie konsumenckim i stosunkach pracy*. Jako przedostatnia zabrała głos dr Anna Szyszka z Uniwersytetu Jana Kochanowskiego w Kielcach prezentując *Klauzula dobrej wiary w orzecznictwie sądów administracyjnych w sprawach podatkowych*. Ostatnim wystąpieniem w ramach Konferencji był referat dr Katarzyny Kułak-Krzysiak (KUL) pt. *Szybkość postępowania sądowo-administracyjnego w sprawach przedsiębiorców po zmianach Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*.

Zakończenia konferencji dokonali dr Jan Mojak (WSEI w Lublinie) oraz prof. dr hab. Leszek Bielecki (UJK w Kielcach). Podziękowali wszystkim prelegentom za przygotowane referaty. Wyrazili zadowolenie, iż przedłożone wystąpienia były interesujące i merytorycznie wartościowe.