

wyzwania dla współczesnej administracji

Redakcja naukowa
Przemysław Kierończyk
Mirosław Borkowski

2022

ZABRANIONE

- samowolne udostępnianie publiczne całości lub/i fragmentów
- sprzedaż kopii w wersjach: cyfrowej i wydruku

DOZWOLONE

- pobieranie i wydruk

wyzwania dla współczesnej administracji

Redakcja naukowa

Przemysław Kierończyk

Mirosław Borkowski



Gdańsk 2022

Publikacja dostępna publicznie pod adresem:
www.gsw.gda.pl/wydawnictwo_107

Treści prezentowane w monografii są wyrazem indywidualnych opinii Autorów

Redakcja Tomasz Mikołajczewski, Katarzyna Gotowicz

Projekt okładki Tomasz Mikołajczewski

Wydanie online (PDF), pierwsze, objętość 11,7 ark. wyd., Gdańsk 2022

© Copyright by Gdańska Szkoła Wyższa, Gdańsk 2021-2022



WYDAWCA

Wydawnictwo GSW

Gdańska Szkoła Wyższa

80-875 Gdańsk, ul. Biskupia 24B

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

wydawnictwo@gsw.gda.pl

www.gsw.gda.pl/wydawnictwo

ISBN 978-83-66270-07-7 Nr katalogowy [107]

https://gsw.gda.pl/wydawnictwo_107 →



Spis treści

Wstęp	7
 Danuta Ciukso Informatyzacja administracji i zarządzanie kryzysowe podczas pandemii COVID-19.....	9
 Andrey Lymar Dyskurs we współczesnej administracji: kompetencje „w produkcji sensów społecznych”	23
 Justyna Zakrzewska, Mariusz Tadeusz Fierek Ogólna charakterystyka bezrobocia	29
 Tomasz Kozłowski, Jerzy Kozłowski, Patrycja Kozłowska Zarządzanie zasobami ludzkimi w organizacji	45
 Adam Rybczyński Energetyka jądrowa jako element transformacji energetycznej w Polsce	73
 Joanna Sylwia Kierzkowska Prawoadministracyjne i praktyczne problemy w zakresie obowiązków związanych z BDO	89
 Bartłomiej Krzyczkowski Standard jakości środowiska. Rozważania terminologiczne w ujęciu prawoadministracyjnym	101

Mirosław Borkowski
Instytucjonalne uwarunkowania pomocy społecznej
w Rzeczypospolitej Polskiej — wybrane zagadnienia 117

Wojciech Wycichowski
Zdalny tryb obradowania organów stanowiących jednostek
samorządu terytorialnego w czasie pandemii —
wybrane problemy 133

Mariusz Tadeusz Fierek
Dwudziesta piąta rocznica uchwalenia „Konstytucji
Rzeczypospolitej Polskiej” 157

Jan Kudrelek
Nowelizacja przestępstwa lichwy w polskim porządku
prawnym w związku z pandemią w Polsce i na świecie..... 169

Sławomir Kudrelek
Czas pandemii w Polsce a uprawnienia służb specjalnych
do stosowania kontroli operacyjnej 183

Wstęp

Monografia, którą Państwo czytacie, jest pokłosiem konferencji naukowej¹ pod tym samym tytułem, zorganizowanej 22.06.2021 r. przez Gdańską Szkołę Wyższą wraz z Fundacją Rozwoju Inicjatyw Akademickich oraz uczelniami partnerskimi.

Patronat honorowy nad konferencją objęli: dr Marek Rutka Członek Rady Służby Publicznej przy Prezesie Rady Ministrów, Poseł na Sejm RP; Mieczysław Grzegorz Gołuński Burmistrz Kartuz; Mirosław Augustyn Starosta Tczewski; Mirosław Pobłocki Prezydent Miasta Tczewa.

Data konferencji przypadła na czas pandemii COVID-19 – jej okres, w którym świat musiał funkcjonować inaczej. Pozamykane miejsca użyteczności publicznej, szkoły (na każdym poziomie) działające w trybie nauki zdalnej, wiele gałęzi gospodarki funkcjonujące albo w trybie online, albo w mocno ograniczonym zakresie. Działalność wielu firm musiała zostać wstrzymana, wiele z nich upadło. Zdjęcia pustych ulic światowych metropolii chyba najbardziej pokazują skalę zjawiska.

Konferencja również przeprowadzona została w sposób całkowicie zdalny. Poświęcona była wyzwaniom, przed którymi stoi współczesna administracja publiczna. Założono, że wystąpienia w ramach konferencji związane będą z zagadnieniami prawnymi i administracyjnymi, choć spektrum tematyczne wystąpień zarysowane było stosunkowo szeroko.

Publikacja składa się z 12 rozdziałów będących autorstwa 14 osób. Wierzymy, że będzie ona dla Państwa interesującą pozycją.

¹ Zobacz: <https://gsw.gda.pl/pl/blog/konferencja-202106-wyzwania>.

Danuta Ciukso

Wydział Nauk Społecznych, Gdańska Szkoła Wyższa

Informatyzacja administracji i zarządzanie kryzysowe podczas pandemii COVID-19

Streszczenie

W artykule zdefiniowano pojęcia: e-administracji, e-government oraz zarządzania kryzysowego z omówieniem istotnych cech procesu ich wdrażania i rozwoju w szczególności w czasie narastania pandemii COVID-19. Podkreślono, że informatyzacja stała się ważnym zagadnieniem zarządzania publicznego. Ukazano proces zmian w kierunku przebudowy procesów biznesowych administracji, zmierzających do otwartości we współpracy z obywatelami, a także produktywności i efektywności. Zwrócono uwagę na konieczność wprowadzenia zarządzania kryzysowego z powodu sytuacji, jaką wywołała pandemia COVID-19. Podkreślono zarówno pozytywne, jak i negatywne strony zarządzania kryzysowego, powiązane z przyspieszeniem rozwoju e-administracji, jak i ograniczeniami dotyczącymi sprawności, a także realizacji potrzeb obywateli w czasie pandemii.

Słowa kluczowe: e-administracja, e-government, pandemia COVID-19, zarządzanie kryzysowe.

Pojęcie e-administracji

Poszukiwanie innowacyjnych rozwiązań opartych na nowych technologiach, jak też próba zaspokojenia potrzeb społeczeństwa na wysokim poziomie, przyczyniła się do rozwoju nowego sposobu komunikacji pomiędzy obywatelem a sektorem publicznym. Aktualny kryzys wywołany przez wirusa COVID-19 stał się wyzwaniem dla administracji rządowej i znacznie przyspieszył rozwój informatyzacji.

Jedną z form usprawnienia funkcjonowania szeroko pojętej administracji jest wprowadzanie najnowszych technologii informacyjno-komunikacyjnych. Błyskawiczne przekazywanie informacji warunkuje efektywność zarządzania¹. W obecnej sytuacji pandemii szczególnego znaczenia nabrało zarządzanie kryzysowe, w którym e-administracja (*e-government*) stała się nieodzowna.

Informatyzacja stała się ważnym zagadnieniem zarządzania publicznego. Rozpoczęto dyskusję o możliwościach i korzyściach wynikających z realizacji

¹ P. Zakrzewski, *Polska administracja publiczna w kontekście gospodarki opartej na wiedzy*, (w:) W. Kiezuń, A. Letkiewicz, J. Wołęjszo (red.), *Funkcjonowanie organizacji publicznych w dynamicznym otoczeniu*, WSPol, Szczytno 2011, s. 53.

idei *e-government*, czyli elektronicznej administracji. Obserwowane zmiany mają zarówno pozytywny jak i negatywny charakter jakie zwykle występują w sytuacjach kryzysowych.

E-government w literaturze definiuje się jako zastosowanie przez administrację publiczną aplikacji internetowych i innych technologii informacyjnych, połączone z procesem wdrażania tych technologii, mające na celu usprawnienie dostępu do informacji publicznej i usług publicznych dla szerokiego kręgu odbiorców, w tym również innych podmiotów publicznych.

Komisja Europejska określa e-administrację jako wykorzystanie technologii telekomunikacyjnych i informacyjnych w administracji publicznej, w powiązaniu ze zmianami organizacyjnymi i zdobywaniem nowych kwalifikacji w celu poprawienia jakości świadczonych usług publicznych oraz wzmocnienia zaangażowania obywatela w procesy demokratyczne i poparcia dla polityki państwa². W czasie pandemii bardzo ważny okazał się szybki przepływ informacji w zakresie wiedzy na temat rodzaju wirusa, rozprzestrzeniania się choroby, jej skutków i co najważniejsze diagnozowania choroby, zapobiegania (możliwości szczepień) i leczenia, a co za tym idzie zorganizowania systemu odpowiedniej opieki zdrowotnej.

W ujęciu europejskim *e-government* oznacza głęboką przebudowę procesów biznesowych administracji, zrealizowaną na fundamencie ICT, zmierzającą do tego, żeby sektor publiczny był:

- otwarty i przejrzysty — zarządzanie państwem musi być zrozumiałe i przewidywalne, otwarte na współpracę z obywatelami i kontrolę z ich strony,
- przyjazny obywatelowi — służący dobru wszystkich obywateli. Usługi tego sektora muszą być zatem zorientowane na obywateli, organizacje i przedsiębiorstwa, a nie na potrzeby biurokracji. Nikt nie może być z nich wykluczony czy marginalizowany,
- produktywny i efektywny — ma realizować usługi dla obywateli, organizacji i przedsiębiorstw o możliwie najwyższej jakości³.

E-government obejmuje usługi oferowane przez jednostki sektora budżetowego, które wychodzą poza szeroko rozumianą administrację publiczną. Dotyczy to np. służby zdrowia, policji, uniwersytetów i innych instytucji edukacyjnych, bibliotek publicznych i instytucji kultury i wielu innych organizacji. Dlatego właściwszym określeniem dla *e-government* byłby termin: „elektroniczny system informacji i usług publicznych”⁴.

²K. Dziedzic, *E-administracja w Polsce na tle państw Unii Europejskiej*, (w:) P. Laskowski (red.), *Samorząd terytorialny a polityka lokalna*, Wydawnictwo Wałbrzyskiej Wyższej Szkoły Zarządzania i Przedsiębiorczości, Wałbrzych 2013, s. 8.

³D. Bogucki, *eGovernment w Unii Europejskiej*, „Czas Informacji” 2013, nr 1(13), s. 1.

⁴M. Luterek, *e-government Systemy informacji publicznej*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2010, s. 35.

Według M. Luterek definicje terminów *e-government*, e-urząd i e-administracja nie są spójne, nie są to pojęcia równoważne i powinny być rozumiane w następującym znaczeniu:

- *e-government* — elektroniczny system informacji i usług publicznych, oferowanych przez jednostki sektora budżetowego, w tym m.in. służbę zdrowia, instytucje nauki i edukacji, biblioteki, służby zapewniające bezpieczeństwo i wiele innych,
- e-administracja — elektroniczny system informacji i usług oferowanych przez administrację publiczną,
- e-urząd — platforma cyfrowa pojedynczego urzędu umożliwiająca dostęp do oferowanych przez niego informacji i usług⁵.

E-administracja obejmuje zarówno zmiany wewnętrzne, jak również zachodzące pomiędzy władzą publiczną, urzędami administracji publicznej a obywatelami i przedsiębiorcami na różnych płaszczyznach: lokalnej, regionalnej, krajowej, a także międzynarodowej. W czasie pandemii współpraca i komunikacja międzynarodowa stała się szczególnie ważna. W tworzeniu wydajnej elektronicznej administracji kluczową rolę odgrywa wewnętrzna reorganizacja administracji obejmująca zmiany w strukturze jak też organizacji pracy. Ważnym elementem jest również odpowiednie przygotowanie kadr, zmiana podejścia do świadczonych usług publicznych oraz wprowadzenie nowych norm w zarządzaniu relacjami z pententami, gdzie w centrum podejmowanych działań powinny znaleźć się potrzeby klientów administracji⁶. Należy pamiętać, że od czasu pojawienia się zagrożenia epidemiologicznego trzeba także uwzględniać wymogi zarządzania kryzysowego.

E-administrację można określić także jako elektroniczne rządzenie, w które wpisuje się trzy zjawiska: e-demokrację, e-przedsiębiorczość oraz e-rząd. E-demokrację należy rozumieć jako powstawanie i rozwój różnych form komunikacji istniejących pomiędzy władzami politycznymi a administracją publiczną z jednej strony, a obywatelem z drugiej strony. E-przedsiębiorczość może zostać sprowadzona do możliwości zawierania umów, dokonywania transakcji, funkcjonowania projektów, przeprowadzania przetargów czy też budowania nowych ram i płaszczyzn współpracy pomiędzy przedsiębiorcą a administracją publiczną. W pandemii widoczna stała się współpraca między instytucjami badawczymi, firmami farmaceutycznymi i producentami sprzętu medycznego.

Na skutek globalnej cyfryzacji, jeszcze przed pandemią, znowelizowany został system informacji publicznej w kraju integrujący cyfrowe dane jednostek rządowych. W skład e-usług administracji wchodzi m.in.: Elektroniczna Platforma Usług Administracji Publicznej (ePUAP), e-deklaracje, Urzędowe Poświadczenie

⁵ *Ibidem*, s. 36.

⁶ A. Gryszczyńska, *Stan budowy elektronicznej administracji w Polsce*, (w:) J. Misztal-Konecka, G. Tylec (red.), *Wizja europejskiego społeczeństwa informacyjnego i jej realizacja w prawie polskim*, KUL, Lublin 2012, s. 96–97.

Odbioru (UPO), Elektroniczna Skrzynka Podawcza (ESP), Centralna Ewidencja i Informacja o Działalności Gospodarczej (CEIDG), Centralna Ewidencja Pojazdów i Kierowców (CEPIK) i Biuletyn Informacji Publicznej oraz wiele innych.

E-rząd można ocenić według dwóch koncepcji — jako dodatku do wirtualnej biurokracji, który wzmacnia jego struktury i procedury oraz jako wynik transformacji wirtualnej biurokracji, czyli nowej formy organizacyjnej struktur i procedur administracyjnych⁷. W 2007 roku powołano Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, które wraz z wprowadzeniem zarządzania kryzysowego na czas pandemii podjęło ważne wyzwania wynikające z dynamicznie rozwijających się zagrożeń zdrowotnych i ekonomicznych w kraju.

Informatyzacja informacji i usług publicznych wpływa w istotny sposób na kształtowanie kultury instytucjonalnej w administracji publicznej i sprzyja zwiększeniu sprawności jej działań⁸.

W kryzysie bardzo ważny jest dostęp do bieżących informacji ich zasięg, zwrotność i skuteczność opartej na niej komunikacji. Sprzyja to koordynacji jak i kontroli działań administracji.

Informacja publiczna została zdefiniowana w art. 1 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej, jako informacja o sprawach publicznych. Przykładowe rodzaje informacji publicznej wskazano w tej ustawie z podziałem na pięć grup, dotyczą one:

- polityki wewnętrznej i zagranicznej,
- władzy publicznej oraz innych pomiotów wykonujących zadania publiczne,
- danych publicznych (przede wszystkim treść postać dokumentów urzędowych),
- zasad funkcjonowania władzy publicznej oraz innych pomiotów wykonujących zadania publiczne,
- majątku publicznego.

Pojęcie informacji publicznej obejmuje jednak szerszy zakres informacji. W ugruntowanym już orzecznictwie przyjmuje się, że informacja publiczna to każda wiadomość wytworzona lub odnosząca się do władz publicznych, a także wytworzona lub odnosząca się do innych podmiotów wykonujących funkcje publiczne w zakresie wykonywania przez nie zadań władzy publicznej i gospodarowania mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa⁹.

⁷D. Tyrawa, *E-administracja w kontekście prawa do dobrej administracji*, (w:) J. Misztal-Konecka, G. Tylec (red.), *Wizja europejskiego społeczeństwa informacyjnego i jej realizacja w prawie polskim*, KUL, Lublin 2012, s. 204.

⁸M. Luterek, *op. cit.*, s. 29–30.

⁹G. Sibiga, *Dostęp do informacji publicznej, biuletyn informacji publicznej oraz inne formy elektronicznego udostępniania informacji publicznej*, (w:) D. Szostek (red.), *e-Administracja prawne zagadnienia informatyzacji administracji*, Presscom, Wrocław 2000, s. 77.

Informatyzacja usług publicznych ma na celu uproszczenie załatwiania spraw urzędowych, a także możliwość uzyskiwania informacji na temat tychże spraw urzędowych.

Aby zwiększyć efektywność należy wprowadzać nowoczesne narzędzia, udoskonalać technologie informatyczne oraz instrumenty elektroniczne, a same usługi powinny być dostosowane do potrzeb petentów¹⁰. W sytuacji przejścia na system zdalnej pracy urzędów i wielu innych instytucji gospodarczych, badawczych, edukacyjnych i innych dostosowanie do potrzeb tych instytucji i petentów stało się dla administracji w czasie pandemii nie lada wyzwaniem. Nastąpiło przyspieszenie wielu projektów w tym zakresie i związanych z tym kosztów inwestycji w e-administracji.

Świadomość społeczeństwa w dobie cywilizacji informacyjnej powoduje wzrost potrzeb i kształtuje jego postawę roszczeniową w stosunku do państwa. Zaspokajanie tych potrzeb wiąże się z nieustannym nadążaniem sektora publicznego z dostosowywaniem swej organizacji, wewnętrznych procesów, kształtowania świadomości kadry do zmieniających się potrzeb społeczeństwa. Potrzeby bezpieczeństwa stały się w czasie pandemii szczególnie istotne. Dlatego też poszukiwane są rozwiązania, które pozwolą uzyskać taką organizację w sektorze publicznym, która zapewni wysoki poziom zaspokajania m.in. potrzeb bezpieczeństwa zdrowotnego i socjalnego¹¹.

Korzyści jakie wynikają z informatyzacji administracji publicznej są wymierne dla obywateli, przedsiębiorstw jak i urzędów administracji publicznej. Potencjalne korzyści dla urzędów to: lepsza informacja o obywatelach i przedsiębiorcach, dostęp do informacji *online*, mniejsze koszty obsługi oraz mniejsze prawdopodobieństwo popełniania błędów. Dla petenta, pomimo barier w postaci kosztu zakupu komputera czy też dostępu do Internetu, przynoszą korzyści takie jak: kontakt z urzędem w dowolnym czasie i miejscu, wyeliminowanie kosztów dojazdu, dostępność do lepszej jakościowo informacji a dla firm niższe koszty prowadzenia działalności.

W sytuacji zarządzania kryzysowego korzyści z informatyzacji są szczególnie doceniane. Zarządzanie kryzysowe jako podsystem zarządzania administracji państwowej jest uregulowany prawnie. Treść ustawy z dnia 6 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. z 2019 r. poz. 1398) określa zarządzanie kryzysowe jako działalność organów administracji publicznej będąca elementem kierowania bezpieczeństwem narodowym, która polega na zapobieganiu sytuacjom kryzysowym, przygotowaniu do przejmowania nad nimi kontroli w drodze zapla-

¹⁰ D. Tyrawa, *op. cit.*, s. 207–208.

¹¹ W. Kaczmarek, I. Konieczny, Z. Hynowski, *Instytucja prawa publicznego*, (w:) W. Kieźuń, A. Letkiewicz, J. Wołejko (red.), *Funkcjonowanie organizacji publicznych w dynamicznym otoczeniu*, WSPol, Szczecino 2011, s. 89.

nowanych działań, reagowaniu w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych, usuwaniu ich skutków oraz odtwarzaniu zasobów i infrastruktury krytycznej.

Zapobieganie odnosi się do działań, które eliminują lub redukują prawdopodobieństwo wystąpienia katastrofy, albo ograniczają jej skutki:

- zapobieganie obejmuje m.in.: wspomaganie badań stosowanych i transferu technologii,
- uświadamianie społeczeństwa i powszechna edukacja w zakresie przeciwdziałania zagrożeniom,
- stworzenie systemu zachęt i restrykcji finansowych oraz właściwe wykorzystanie zasobów,
- zapewnienie przywództwa i koordynacji¹².

Od początku pandemii państwo wspierało badania w zakresie medycyny i organizacji służby zdrowia wraz z międzynarodowym transferem technologii. W ramach PR rządu i instytucji naukowych upowszechniano wiedzę na temat zagrożenia epidemiologicznego i sposobów przeciwdziałania eskalacji zagrożeń. Wiele niewiadomych nie zawsze umożliwiało maksymalnie skuteczne działania, co spotykało się z krytyką, ale i z pomocą ze strony różnych instytucji i samych obywateli.

Było wiele problemów z dostępnością do zasobów (na początku miejsc w „szpitalach covidowych”), dostępu do lekarzy, dostatecznej ilości maseczek, a następnie dostaw szczepionek i organizacji szczepień. Dostosowywano w miarę możliwości różne warianty udostępniania koniecznych w pandemii zasobów, usług i świadczeń.

W ramach kontroli wprowadzano różne warianty obostrzeń i ich luzowania, a także sankcje za nieprzestrzeganie zaleceń sztabu kryzysowego. W ramach zarządzania kryzysowego koordynacja i przywództwo stało się ogromnym wyzwaniem dla centralnej administracji państwowej. Do współpracy włączono administrację samorządową, służby graniczne, policję, straż oraz wojsko oraz wiele organizacji pozarządowych.

Rządowe Centrum Bezpieczeństwa jest państwową jednostką budżetową podległą Prezesowi Rady Ministrów. Pracami Centrum kieruje dyrektor przy pomocy zastępców i kierowników komórek organizacyjnych. Utworzenie Rządowego Centrum Bezpieczeństwa było znaczącym krokiem w budowaniu efektywnego i kompleksowego systemu zarządzania kryzysowego. Systemu, dzięki któremu można zapobiegać kryzysom, a w razie ich wystąpienia, poprzez profesjonalne działania, minimalizować ich skutki. Zbudowano strukturę ponadresortową, której celem stało się zoptymalizowanie i ujednolicenie postrzegania zagrożeń przez poszczególne resorty, a tym samym umożliwiono podwyższenie stopnia

¹² K. Sienkiewicz-Małyjurek, F.R. Krynojewski, *Zarządzanie bezpieczeństwem*, wyd. II, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2010.

zdolności radzenia sobie z trudnymi sytuacjami przez właściwe służby i organy administracji publicznej.

Powstanie RCB porządkuje funkcjonowanie zespołów właściwych w sprawach zarządzania kryzysowego, utworzonych na podstawie przepisów regulujących funkcjonowanie organów administracji publicznej w przypadku m.in. zagrożenia epidemiologicznego. Do podstawowych zadań RCB należy dokonywanie pełnej analizy zagrożeń, w oparciu o dane uzyskiwane ze wszystkich możliwych „ośrodków kryzysowych” funkcjonujących w ramach administracji publicznej oraz w oparciu o dane od partnerów międzynarodowych. Ponadto do zadań RCB należy opracowywanie optymalnych rozwiązań pojawiających się sytuacji kryzysowych, a także koordynowanie przepływu informacji o zagrożeniach.

Pozostałe zadania Rządowego Centrum Bezpieczeństwa to:

- stworzenie katalogu zagrożeń,
- monitorowanie zagrożeń,
- uruchamianie procedur zarządzania kryzysowego na poziomie krajowym,
- realizacja zadań planistycznych i programowych z zakresu zarządzania kryzysowego,
- ochrona infrastruktury krytycznej,
- nadzór nad spójnością procedur reagowania kryzysowego,
- organizowanie i prowadzenie szkoleń i ćwiczeń z zakresu zarządzania kryzysowego,
- realizacja zadań z zakresu przeciwdziałania, zapobiegania i likwidacji skutków zdarzeń o charakterze terrorystycznym,
- współpraca międzynarodowa, szczególnie z NATO i UE w ramach zarządzania kryzysowego.

Centrum zapewnia obsługę Rady Ministrów, Prezesa Rady Ministrów, zespołu i ministra właściwego (w pandemii głównie ministra zdrowia) w sprawach zarządzania kryzysowego oraz pełni funkcję krajowego centrum zarządzania kryzysowego.

Rządowe Centrum Bezpieczeństwa rozpoczęło działalność 2 sierpnia 2008 r. Działa na podstawie ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (art. 10) i rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 11 kwietnia 2011 r. w sprawie organizacji i trybu działania Rządowego Centrum Bezpieczeństwa.

Infrastruktura krytyczna (IK) to rzeczywiste i cybernetyczne systemy (obiekty, urządzenia bądź instalacje) niezbędne do minimalnego funkcjonowania gospodarki i państwa. Nie każdy strategiczny obiekt należy do infrastruktury krytycznej. O tym czy dany zalicza się do IK, decydują szczegółowe kryteria zapisane w niejawnym załączniku do Narodowego Programu Ochrony Infrastruktury Krytycznej.

Infrastruktura krytyczna to, według ustawy o zarządzaniu kryzysowym, systemy oraz wchodzące w ich skład powiązane ze sobą funkcjonalnie obiekty, w tym

obiekty budowlane, urządzenia, instalacje, usługi kluczowe dla bezpieczeństwa państwa i jego obywateli oraz służące zapewnieniu sprawnego funkcjonowania administracji publicznej, a także instytucji i przedsiębiorców.

Współpraca administracji publicznej stanowi jeden z podstawowych elementów zarządzania kryzysowego związanego z ochroną infrastruktury krytycznej. Celem wspólnych działań jest poprawa warunków bezpieczeństwa IK. Oznacza to wspólne tworzenie koncepcji, standardów oraz propagowaniu rozwiązań związanych z ochroną IK, które znajdują się w dokumentach rządowych oraz ich realizacji. Współpraca administracji publicznej w ramach OIK będzie polegać na nieustannej wymianie informacji, która przyspieszy i podniesie efektywność tej ochrony oraz pozytywnie wpłynie na proces zarządzania bezpieczeństwem IK.

Współpraca w szczególności obejmie: stworzenie bazy specjalistów w kwestiach związanych z tematyką infrastruktury krytycznej w ramach systemów IK. Baza ekspertów przyspieszy proces konsultacji i jednocześnie pozwoli na udzielanie wsparcia merytorycznego w sytuacji wystąpienia zakłóceń funkcjonowania IK oraz w ramach Forum publiczno-prywatnego, wyznaczenie punktów kontaktowych w sprawach ochrony infrastruktury krytycznej w ramach administracji publicznej i służb państwowych (m.in. w ministerstwach i urzędach centralnych, urzędach wojewódzkich, KG Policji, ABW, KG SG, KG PSP), udział w opracowaniu, aktualizacji i realizacji Narodowego Programu Ochrony Infrastruktury Krytycznej¹³.

Dzięki uruchomieniu i ciągłym aktualizacjom strony internetowej: www.gov.pl/web/koronawirus/pytania-i-odpowiedzi administracja rządowa na bieżąco komunikuje się z instytucjami i obywatelami. Można na tej stronie znaleźć odpowiedzi na wiele pytań: jak funkcjonuje transport publiczny, czy obowiązują kontrole na granicy, komu przysługuje dodatkowy zasiłek opiekuńczy na dziecko. Odpowiedzi na te i inne pytania zbieramy w jednym miejscu, a zakładka jest na bieżąco aktualizowana. Pytania są podzielone tematycznie, a interesujące nas sprawy można zlokalizować, korzystając z wyszukiwarki¹⁴.

Wpływ epidemii na upowszechnienie informatyzacji urzędów

Społeczeństwo jako zorganizowana grupa społeczna obejmująca ogół obywateli i inne mniejsze społeczności, na przestrzeni lat podlega nieustannym przeobrażeniom, rozwija się mentalnie, kulturowo, naukowo, tworzone są nowe wynalazki, nowe narzędzia pracy. Człowiek wciąż dąży do polepszania warunków życiowych, do usprawnienia instrumentów wspomagających sprawne funkcjonowanie społeczeństwa. Efektem tego zjawiska jest postęp, oddziaływający na społeczeństwo i warunkujący jego ewoluowanie. Proces ten zobrazować można analizując przejście od społeczeństwa agrarnego poprzez industrialne do informacyjnego. Dziś

¹³ *Biuletyn Informacji Publicznej Rządowego Centrum Bezpieczeństwa.*

¹⁴ Zob. <https://gov.pl/web/koronawirus/pytania> (dostęp: 6.05.2021).

natomiast jesteśmy świadkami wchodzenia w nowy etap rozwoju, mianowicie powstaje społeczeństwo sieciowe¹⁵.

Wprowadzenie innowacyjnych narzędzi rzecznictwa i monitoringu do praktyki samorządu lokalnego jest niewątpliwie istotną zmianą dotychczasowych metod działania urzędu i wpływa zarówno na samych urzędników, jak i mieszkańców gminy. Mimo, że zmiany jako zjawisko są procesem naturalnym i obecnym zarówno w pracy zawodowej, jak i w życiu osobistym każdego człowieka, wielu ludzi boi się innowacyjnych rozwiązań oraz ich efektów jeszcze zanim ma z nimi kontakt. Negatywne nastawienie często wynika z:

- niewiedzy,
- braku rzetelnej i/ lub kompletnej informacji,
- niezrozumienia,
- poprzednich negatywnych doświadczeń,
- wykorzystywania wszelkich działań władz gminy przez oponentów politycznych.

Aby móc radzić sobie z oporem wobec wprowadzanych zmian, należy umieć rozpoznawać jego przyczyny. Do głównych powodów mogą należeć m.in. wiek, wykształcenie, indywidualne cechy charakteru, brak świadomości potrzeb zmian lub obawa przed nieznanym¹⁶.

Pełna i rzetelna informacja stanowi podstawę sprawnego i skutecznego komunikowania się w tym rzecznictwa lokalnego. Zgodnie z polskim prawem władze miasta mają obowiązek kontaktowania się z mieszkańcami¹⁷. Aby wypełnić ten obowiązek urzędnicy kontaktują się z obywatelami poprzez strony internetowe. Kierunki rozwoju technicznego strony zmierzają do tego, by była ona jak najmniej skomplikowana w obsłudze, posiadała przejrzysty, jasno sformułowany układ a także alby była dostosowana do nowoczesnych programów komputerowych. Dostęp do niej musi być szybki i łatwy, natomiast przekazywane informacje muszą być wyczerpujące i podane w przystępnej formie¹⁸.

Obecna sytuacja zmusiła obywateli do porzucenia tradycyjnej formy korzystania z usług urzędu. Wiele osób, które bały się dotychczasowych rozwiązań *on-line* zostały zmuszone do korzystania ze zdalnych rozwiązań. Sytuacja wywołana pandemią znacznie zmieniła e-administrację i przekonuje, że można korzystać i załatwiać sprawy urzędowe przez Internet z korzyścią dla obywateli, jak i sa-

¹⁵ M. Ganczar, *Informatyzacja administracji publicznej nowa jakość usług publicznych dla obywateli i przedsiębiorców*, CeDeWu, Warszawa 2009, s.13.

¹⁶ *Elektroniczna komunikacja samorządowa: innowacyjne narzędzia rzecznictwa interesów społecznych*, P. Bednarz, P. Kulawczuk (red.), IBnDiPP, Warszawa 2008, s. 17.

¹⁷ *Ibidem*, s. 150.

¹⁸ *Ibidem*, s. 153.

mych urzędników. W związku z tym pojawiają się także większe oczekiwania co do wyższej jakości usług administracji *online*¹⁹.

Jedną z najpopularniejszych form kontaktu jest kontakt: obywatel — urząd, urząd — obywatel. Na chwilę obecną już trzykrotnie wzrosło zainteresowanie tą formą kontaktu. Popularne stały się e-usługi, takie jak:

- elektroniczne podania,
- wnioski i skargi,
- pismo ogólne.

Ministerstwo wskazuje również na nowe narzędzia, jakie właśnie się pojawiły lub niedługo będą dostępne w e-administracji. Obecnie wdrożone zostały nowe możliwości m.in. takie, jak: elektroniczne pobieranie odpisów aktów stanu cywilnego (urodzenia, małżeństwa, zgonu — PAP). Jest to rozwiązanie, które ma na celu pokazać, że nie tylko można wnioskować o wydanie takiego dokumentu, ale również posiadać go w wersji elektronicznej i takimi też się posługiwać²⁰.

Ministerstwo dało również możliwość założenia profilu zaufanego *online*, który znacznie ułatwi załatwianie spraw urzędowych bez wychodzenia z domu. Jest to bezpłatne narzędzie dzięki któremu możemy potwierdzić swoją tożsamość w Internecie oraz złożyć podpis zaufany. Jedyne co musimy podać to nasze dane imię lub imiona, nazwisko oraz numer pesel. Cały proces potwierdzony zostanie przez urzędnika podczas rozmowy wideo. Od początku roku profil zaufany założyło już 1,6 miliona osób²¹.

Platforma Usług Administracji Publicznej (ePUAP), lub zwana też szerzej informatyzacją działalności podmiotów realizujących zadania publiczne, była już wielokrotnie przedmiotem badań. Częstokroć zwracano uwagę na korzyści płynące z wykorzystania platformy przy załatwianiu spraw urzędowych przez obywateli. Jednak pomimo upływu 12 lat od daty wprowadzenia i zaprezentowania użytkownikom platformy jej zastosowanie nie było nigdy wcześniej wykorzystywane w takim stopniu tak jak do tej pory.

Mając dostęp do platformy ePUAP, obywatel oraz przedsiębiorca mają możliwość załatwienia szeregu spraw urzędowych, bez konieczności wychodzenia z domu i narażania się na zakażenie wirusem COVID-19. Na powołanej platformie usługi swoje udostępniają m.in.:

- Powszechny Elektroniczny System Ewidencji Ludności (PESEL),
- Centralna Ewidencja Pojazdów i Kierowców (CEPiK),

¹⁹ J. Balcer, *Minister Cyfryzacji: koronawirus trwale zmieni administrację publiczną (wywiad)*, „Serwis Samorządowy PAP”, 6.04.2020, pobrane z: <https://samorząd.pap.pl/kategoria/aktualnosci/minister-cyfryzacji-koronawirus-trwale-zmieni-administracje-publiczna-wywiad> (dostęp: 5.09.2020).

²⁰ *Ibidem*.

²¹ *Tymczasowy profil zaufany — już jest!*, „Serwis Rzeczypospolitej Polskiej”, 23.04.2020, pobrane z: <https://www.gov.pl/web/cyfryzacja/tymczasowy-profil-zaufany--juz-jest> (dostęp: 9.07.2020).

- Centralna Ewidencja Wydanych i Unieważnionych Dokumentów Paszportowych (CEWiUDP),
- Rejestr Urzędowy Podmiotów Gospodarki Narodowej (REGON),
- Krajowy Rejestr Urzędowy Podziału Terytorialnego Kraju (TERYT)²².

Ponieważ państwa członkowskie Unii Europejskiej wprowadziły środki służące ograniczeniu kontaktów osobistych w celu zwalczania pandemii, znacznie wzrosło zapotrzebowanie na dostęp do Internetu w celach e-administracji, e-uczenia się oraz telepracy.

Pandemia spowodowała nagły i duży zwrot w kierunku usług *online*. Ludzie spędzają więcej czasu w Internecie i w większym stopniu komunikują się za pośrednictwem narzędzi cyfrowych²³. Taka zwiększona aktywność *online* może pozytywnie wpłynąć na rozwój *e-government* i wzrost świadomości Polaków o istotnym znaczeniu usług cyfryzacji oraz wygodzie ich stosowania. Coraz więcej osób przekonuje się o możliwościach, jakie daje ministerstwo oraz programy rozwoju e-administracji oraz o tym, że korzystanie z e-usług jest dla każdego.

Zakończenie

W ostatniej dekadzie ilość osób załatwiających sprawy *online* znacznie wzrosła. Stało się to w wyniku rozwoju e-administracji, opartej na rozbudowie i podniesieniu jakości infrastruktury w zakresie nowych technologii informacyjno-komunikacyjnych. Pandemia COVID-19 znacznie przyspieszyła ten proces w szczególności w obszarze telepracy, handlu zdalnej edukacji, usług medycznych oraz kontaktów obywateli jak również firm i instytucji z administracją publiczną. Usługi e-administracji stały się wielopłaszczyznowe na wielu poziomach, takich jak m.in. informacyjnym, interakcyjnym, transakcyjnym czy integracyjnym. Stopień integracji pozwala na wykonanie każdej czynności potrzebnej do załatwienia określonej sprawy administracyjnej drogą cyfrową, od otrzymania informacji, przez ściągnięcie właściwych formularzy i po ich wypisaniu, dostarczenie drogą elektroniczną (lub wypełnienie dokumentów *online* na właściwej platformie), aż po uregulowanie obowiązkowych opłat i uzyskanie autoryzacji, zaświadczenia, potwierdzenia lub innego dokumentu. Kontakty ze służbą zdrowia uległy szczególnie szybko digitalizacji (e-recepty, e-skierowania czy kontakt telefoniczny zamiast wizyty w gabinecie). Niestety wielu szczególnie starszych obywateli odczuwa brak możliwości szkolenia w tym zakresie i wiedzy na temat korzystania z odpowiednich aplikacji, zakupu odpowiedniego sprzętu czy dostępu do szybkiego Internetu.

²² K. Rudol, *Epidemia może wpłynąć na upowszechnienie informatyzacji urzędów*, „Prawo.pl”, 2.04.2020, pobrane z: <https://www.prawo.pl/samorzad/informatyzacja-administracji-publicznej-w-czasie-edpidemii,499108.html> (dostęp: 9.07.2020).

²³ Zob. https://ec.europa.eu/poland/news/200430_e_control_pl (dostęp: 8.09.2020).

Zarządzanie kryzysowe z kolei realizowane w oparciu o racjonalistyczne i sumaryczne dane, tworzące podłoże do decydowania o politykach publicznych nie zawsze jest skuteczne w realizacji polityki zdrowotnej jak też w ograniczaniu skutków kryzysu, a często z powodu deprywacji różnych potrzeb obywateli, ich lęków, niepewności, obaw staje się płaszczyzną wyrażania niezadowolenia i protestów o różnym nasileniu.

Mimo znacznego rozwoju w zakresie technologii, infrastruktury oraz wiedzy czy praktyki w tym zakresie nie można stwierdzić, aby nastąpiła pełna akceptacja postępu w e-administracji. Słabe strony postępu technologicznego wzbudzają ciągle niechęć lub brak zaufania obywateli. Obraz bezdusznej biurokracji często nasila się w oczach klientów, a osobowy indywidualny kontakt został ograniczony w pandemii do minimum.

E-government, a w tym stosowane w sytuacji pandemii zarządzanie kryzysowe, zapewnia sprawność i szybkość wprowadzania w życie koniecznych decyzji, jednak podnosi poziom centralizacji władzy, co ogranicza oddolną inicjatywę obywateli i ogranicza potencjał kapitału społecznego. Dotyka także takich wartości demokratycznych jak: wolność a nawet godność człowieka. Przewaga koniecznych procedur, nakazów obwarowanych licznymi sankcjami budzi opór i chęć wyrażenia własnej opinii, potrzebę jej wysłuchania czy uwzględnienia indywidualnej niestandardowej sytuacji w jakiej ktoś się znajduje. Rutynowe procedury ograniczają takie potrzeby poszczególnych obywateli a wskutek tego pogłębia się frustracja, alienacja i rośnie poczucie anomii.

Bibliografia

- Balcer J., *Minister Cyfryzacji: koronawirus trwale zmieni administrację publiczną (wywiad)*, „Serwis Samorządowy PAP”, 6.04.2020, pobrane z: <https://samorząd.pap.pl/kategoria/aktualnosci/minister-cyfryzacji-koronawirus-trwale-zmieni-administracje-publiczna-wywiad> (dostęp: 5.09.2020).
- Bogucki D., *eGovernment w Unii Europejskiej*, „Czas Informacji” 2013, nr 1(13).
- Dziedzic K., *E-administracja w Polsce na tle państw Unii Europejskiej*, (w:) P. Laskowski (red.), *Samorząd terytorialny a polityka lokalna*, Wydawnictwo Wałbrzyskiej Wyższej Szkoły Zarządzania i Przedsiębiorczości, Wałbrzych 2013.
- Elektroniczna komunikacja samorządowa: innowacyjne narzędzia rzecznictwa interesów społecznych*, P. Bednarz, P. Kulawczuk (red.), IBnDiPP, Warszawa 2008.
- Ganczar M., *Informatyzacja administracji publicznej nowa jakość usług publicznych dla obywateli i przedsiębiorców*, CeDeWu, Warszawa 2009.
- Gryszczyńska A., *Stan budowy elektronicznej administracji w Polsce*, (w:) J. Misztal-Konecka, G. Tylec (red.), *Wizja europejskiego społeczeństwa informacyjnego i jej realizacja w prawie polskim*, KUL, Lublin 2012.
- Kaczmarek W., Konieczny I., Hynowski Z., *Instytucja prawa publicznego*, (w:) W. Kiezuń, A. Letkiewicz, J. Wołęjszo (red.), *Funkcjonowanie organizacji publicznych w dynamicznym otoczeniu*, WSPol, Szczytno 2011.

- Luterek M., *e-government Systemy informacji publicznej*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2010.
- Rudol K., *Epidemia może wpłynąć na upowszechnienie informatyzacji urzędów*, „Prawo.pl”, 2.04.2020, pobrane z: <https://www.prawo.pl/samorzad/informatyzacja-administracji-publicznej-w-czasie-edpidemii,499108.html> (dostęp: 9.07.2020).
- Sibiga G., *Dostęp do informacji publicznej, biuletyn informacji publicznej oraz inne formy elektronicznego udostępniania informacji publicznej*, (w:) D. Szostek (red.), *e-Administracja prawne zagadnienia informatyzacji administracji*, Presscom, Wrocław 2000.
- Sienkiewicz-Małyjurek K., Krynojewski F.R., *Zarządzanie bezpieczeństwem*, wyd. II, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2010.
- Tymczasowy profil zaufany — już jest!, „Serwis Rzeczypospolitej Polskiej”, 23.04.2020, pobrane z: <https://www.gov.pl/web/cyfrizacja/tymczasowy-profil-zaufany--juz-jest> (dostęp: 9.07.2020).
- Tyrawa D., *E-administracja w kontekście prawa do dobrej administracji*, (w:) J. Misztal-Konecka, G. Tylec (red.), *Wizja europejskiego społeczeństwa informacyjnego i jej realizacja w prawie polskim*, KUL, Lublin 2012.
- Zakrzewski P., *Polska administracja publiczna w kontekście gospodarki opartej na wiedzy*, (w:) W. Kiezuń, A. Letkiewicz, J. Wołęjszo (red.), *Funkcjonowanie organizacji publicznych w dynamicznym otoczeniu*, WSPoL, Szcztytno 2011.

Portale internetowe

- Biuletyn Informacji Publicznej Rządowego Centrum Bezpieczeństwa, <http://www.rcb.bip-e.pl> (dostęp: 8.09.2020).
- Komisja Europejska, Przedstawicielstwo w Polsce, https://poland.representation.ec.europa.eu/index_pl (dostęp: 8.09.2020).

Computerization of administration and crisis management during the COVID-19 pandemic

Abstract

The article defines the concepts of e-government, e-government and crisis management with a discussion of the important features of the process of their implementation and development, in particular during the COVID-19 pandemic. It was emphasized that computerization has become an important issue of public management. The process of changes towards the reconstruction of the administration's business processes, aimed at openness in cooperation with citizens, as well as productivity and efficiency, was shown. Attention was drawn to the need to introduce crisis management due to the situation caused by the COVID-19 pandemic. Both the positive and negative sides of crisis management, related to the acceleration of the development of e-government, as well as the limitations related to efficiency, as well as meeting the needs of citizens during the pandemic, were highlighted.

Keywords: e-government, e-government, COVID-19 pandemic, crisis management.

Andrey Lymar

Wyższa Szkoła Bezpieczeństwa w Poznaniu

Dyskurs we współczesnej administracji: kompetencje „w produkcji sensów społecznych”

Streszczenie

Problem przygotowania zawodowego pracowników administracji w dużej mierze zależy od współczesnego procesu kształcenia opartego o kompetencje, wśród których coraz większe znaczenie mają kompetencje komunikatywne i retoryczne. Przedstawiciel administracji musi być stroną w dialogu społecznym, a jednocześnie dostosowywać do konkretnego zadania swoje role społeczne. Musi posiadać umiejętności opracowywania tekstów w znaczeniu społecznym, być autorytetem w promowaniu pomysłów i działań administracyjnych. Krótko mówiąc, potrafi operować dyskursem, „produkować sensy społeczne”, co prowadzi do sukcesu jego działalności zawodowej.

Słowa kluczowe: kompetencje, komunikacja społeczna, retoryka, dyskurs, narrator, dialog społeczny, sens społeczny.

Wstęp

W przygotowaniu specjalistów w zakresie administracji podstawowe znaczenie ma umiejętność tworzenia różnego rodzaju kompetencji zawodowych. Pośród tych kompetencji oddzielnie miejsce zajmują kompetencje komunikatywne. Bezsporne jest to, że funkcjonowanie administracji nie jest możliwe bez komunikowania się z odbiorcami usług administracyjnych — społeczeństwem. Od lat (historia jest potwierdzeniem i uzasadnieniem tego faktu) mówiono o konieczności zwrócenia uwagi na kompetencje retoryczne, jako podstawowe do skutecznego wpływu władz na społeczeństwo. Ten wpływ był zazwyczaj wykorzystywany do zarządzania, bądź sterowania procesami społecznymi, jak również w celu manipulacyjnym. W ciągu tysiącletniej historii administrowania powstały liczne mechanizmy mające wpływ na reakcje i odpowiednie działania społeczne.

Tekst, dyskurs, narratywy w działalności administracji publicznej

Za główne osiągnięcie procesu zarządzania można uznać wyprodukowanie niepołączalnych tekstów (dalej dyskursów), które w realistyczny a częściej iluzoryczny sposób stanowią odzwierciedlenie życia codziennego pod pryzmatem historycz-

nym. Stanowią tradycję odbioru i interpretacji zjawisk i wydarzeń, treść informacji transmitowanej z pokolenia na pokoleniu w dialogu międzypokoleniowym.

W historii administracji każdy nowy sposób odejścia od tradycyjnego dyskursu w działalności administracji, w wypowiedziach polityków, a także od czasu do czasu pojawiających się liderów aktywności i myśli społecznej, był i jest postrzegany jako dziwactwo, rzadziej jako innowacja, częściej jako dewiacja społeczna. Jednym z głównych problemów było i niestety pozostaje to, że jakiegokolwiek odchylenie bardziej straszy osobę rządzącą, budzi uczucie niepewności i powoduje przebudzenie różnych uprzedzeń i stereotypów.

Pamiętajmy, że administrator często dąży do tego, aby występować w roli narratora, tj. osoby, która ewentualnie posiada wiedzę, bądź informację o przebiegu procesu, jego celu i wyniku. Powołując się na schemat połączenia trzech składników, a mianowicie: „urojone” — „symboliczne” — „rzeczywiste” (np. Jacques Lacan), można stwierdzić, że skuteczność wpływu zarządzającego na procesy w społeczeństwie (nie mówimy o pozytywnym lub negatywnym wyniku) w dużej mierze zależy od umiejętności i zdolności tej osoby do produkcji i korzystania z odpowiednich do tego celu teksów, jednocześnie występującej w roli autora tj. narratora. Rzeczywistość podawana przez autora występuje jako produkt do użytku masowego. Można założyć, że narrator proponuje nie samą rzeczywistość, a pewnego rodzaju instrukcję do zrozumieniu niektórej rzeczywistości, jednej z jej licznych wcieleń (np. Rom Harre).

Każda transmitowana doktryna polityczna, każda oferta reformowania, jak również propozycja zachowania tradycji i stabilność napotykają na konieczność swego istnienia w dyskursie i narracji odpowiedniej grupy zarządzającej. Odnosnie nieograniczonych możliwości dyskursu powiedziano dużo w badaniach, np. u Rolanda Barthesa, z jego akratią (inność, fikcyjność, paradoksalność) i enkratią (język kultury masowej, mediów, większości), dyskursem, wojną tekstów, z anonimowością i jawnością języka władz.

Znaczne miejsce w procesie komunikacji administracji ze społeczeństwem zajmuje propaganda. Nie chodzi o brutalną propagandę, narzucającą sposób i styl życia społecznego, ideologiczną doktrynę religijnego bądź świeckiego państwa, nie chodzi też o wrogie traktowanie pewnych grup społecznych, układów państw, innej kultury. Głównym zadaniem propagandy państwowej jest tworzenie pewnej wizji rzeczywistości. Takiej rzeczywistości, która w jakiejś mierze odpowiada celom i zadaniom konkretnego społeczeństwa, konkretnej tradycji i ma pomagać w zrozumieniu celów i zadań swojego państwa. (np. model propagandy według E. Hermana i N. Chomskiego), bądź model propagandy opisywany w utworach pisarzy — autorów antyutopii (np. George Orwell, Aldous Huxley, Arkadij i Boris Strugacki, Ray Bradbury i in.).

Krótko podsumowując można przypuścić, że sam proces zarządzania, będąc podstawową działalnością administracji, może być postrzegany jako proces

poznawania, produkowania, transmitowania tekstów i również jako funkcja narratywna. Solidnym argumentem takiego stwierdzenia może być fakt, że każdy znany w historii przykład zarządzania był związany z tekstem i narracją, z kompetencją komunikatywną, z umiejętnościami retorycznymi, od których zależy poziom efektywności, treść i jakość działań administracyjnych.

Złożony proces tworzenia sensów społecznych

Drugim zadaniem, a raczej wyzwaniem dla współczesnej administracji jest to, aby na podstawie świadomości, własnej odpowiedzialności społecznej móc korzystać najbardziej efektywnie z kompetencji komunikatywnych w procesie wykonywania czynności służbowych, często wydających się rutynowymi i jednocześnie skonkretyzowanymi, niewymagającymi dodatkowego przemyślenia. Jednakże skuteczna (w pewnym sensie pojmowana jako idealna) praca przedstawiciela administracji potrzebuje dodatkowego wysiłku, związanego z procesem formułowania wspólnych celów i zadań mogących zainspirować społeczeństwo do aktywnych działań bądź do prostego wykonywania zleceń władz rządzących. Sterowana administracyjnie aktywność, jak również społeczna obojętność są dwoma składnikami reakcji społecznych pozbawionych posiadającego wartości sensu. Istniejący, widoczny sens jest w dużym stopniu ograniczony oraz zastępowany mitami, stereotypami i opiniami pozbawionymi autorskiej tożsamości. Dialog społeczny, a przede wszystkim dialog międzypokoleniowy, staje się ograniczony do reakcji dostępnych i niepotrzebujących wysiłku, do przeanalizowania treści i wartości procesów społecznych korzystnych dla jego uczestników, jakimi są poszczególne jednostki.

W pewnym sensie jest to logiczne, gdy władze rządzące minimalizują potrzeby społeczeństwa w nowym podejściu do oceny rzeczywistości lub planowanej przyszłości. Narzędziem ów procesu są wielokrotnie sprawdzone metody organizacji procesów społecznych oraz regulacja stopnia aktywności społecznej. Dyskurs administracji zawiera takie pojęcia, jak np.: wspólne dobro, stabilność, zgoda społeczna, tradycjonalizm, zrównoważony rozwój itp.

Bardziej kontrowersyjne pojęcia, takie jak: sprawiedliwość, społeczna odpowiedzialność, solidarność, moralność itp., administrator jako narrator (tj. występujący w roli autora) powinien dodatkowo wytłumaczyć i uzasadnić wartość proponowanych działań, tym bardziej jeżeli chodzi o zmiany społeczne, wprowadzanie reform, innowacyjność i przewidywanie zmian w życiu społeczeństwa.

Można założyć, że problemy powstają w trakcie reformowania, w działaniach skierowanych na osiągnięcie postępu (oczywiście w rozumieniu menedżerów). Brakuje zgody i mobilności w wyborze odpowiedniej roli — transmittera tekstów bądź narratora. Natomiast poziom przygotowania do wykonywania jednej z tych ról ma znaczenie zasadnicze.

Funkcje transmitera mogą być ograniczone przekazywaniem minimalnego zestawu pojęć, memów społecznych, stereotypów itp. Zarządzanie jest możliwe nawet jeżeli wykorzystuje się brak wiedzy, liczne lęki społeczne, konsumpcjonizm społeczny. W takiej sytuacji można mówić o zarządzaniu strachem, o przywiązaniu do tradycji jako gwarancji stabilności itp.

Funkcje narratora bardziej skierowane są ku przyszłości i jednocześnie mniej są związane ze znaną rzeczywistością. Wspomnijmy również, że wiedza narratora jako autora nie jest bezwzględna. Narrator w oparciu o teksty często staje się czytelnikiem, tj. konsumentem informacji, a jego powrót do roli narratora zależy od różnych czynników: własnej woli (np. zaangażowanie, zainteresowanie, odpowiedzialność), indywidualnych zdolności (np. kompetencje, umiejętności, kreatywność), odpowiednich warunków (np. czas, istota wykonywanych zadań, udział w formułowaniu celu i jego osiągnięcia), odpowiednich cech osobowości (np. empatia, poczucie obowiązku, moralność, poziom kultury osobistej). Znaczenie mają również stan umysłu, inteligencja i poziom wykształcenia.

Zamiast podsumowania

Powyżej przedstawiono idealny model pracownika administracji jako osoby, która jest zdolna i przygotowana nie tylko do wykonywania często rutynowych czynności, ale również do skutecznego zarządzania procesami społecznymi i do szeroko pojmowanej komunikacji społecznej. Pamiętajmy, że historycznie administracja była pojmowana jako świadczenie usług społecznych, jako służenie społeczeństwu. Jednocześnie historyczny podział obowiązków społecznych dopuszcza, że administracja ma dodatkowe zadania i prawo do wytworzenia niematerialnego produktu, tj. sensu. Sens w życiu społeczeństwa jest treścią i energią napędową. W nim rodzą się solidarność i zainteresowanie społeczne, formują się prawdziwe wartości. Nie chodzi tu o teksty doktrynerskie, dogmaty ideologiczne, ani o memy kulturowe lub stereotypy społeczne. Zaangażowanie się pracowników administracji w proces tworzenia sensów społecznych w oparciu o dość wysoki poziom kompetencji komunikatywnych i retorycznych, zapobiega negatywnym reakcjom na działalność instytucji zarządzania i znacząco podwyższa poziom zaufania społecznego. Głównym walorem może być to, że odpowiedni poziom przygotowania zawodowego, w tym rozwinięte kompetencje komunikatywne, tworzą warunki, w których oferty administracji (reformy, działania rozwojowe) mogą być nie tylko pozytywnie odebrane przez społeczeństwo, ale również mogą przyczynić się do osiągnięcia postawionego celu, jakim jest partnerstwo ze społeczeństwem. Wówczas społeczeństwo rozumie partnerstwo jako część własnego sensu życiowego, a nie jak coś narzucane i krótkotrwałe, wobec czego można być obojętnym i cierpliwym. Ze względu na brak indywidualnego zainteresowania powstają dodatkowo warunki do solidarnych działań.

Bibliografia

- Herman E., Chomski N., *Manufacturing Consent: The Political Economy of the Mass Media Paperback*, January 15, 2002.
- Lymar A., *Bezpieczeństwo dyskursów w kontekście istniejących interpretacji wydarzeń społeczno-politycznych*, (w:) J. Kędzior, B. Krawiec, M. Biedroń, A. Mitręga (red.), *Komunikacja a zmiana społeczna*, Wyd. Instytut Pedagogiki Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2018.
- Lymar A., *Bezpieczeństwo społeczne w kontekście memów destrukcyjnych*, (w:) A. Lymar, M. Ilnicki (red.), *Edukacja dla bezpieczeństwa. Paradygmaty kultury bezpieczeństwa*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bezpieczeństwa, Poznań 2016.
- Lymar A., *Bezpieczeństwo systemu edukacji jako podstawa bezpieczeństwa społecznego (kilka zagadnień na temat jakości i reform)*, (w:) M. Borkowski, A. Lymar (red.), *Nauka i edukacja we współczesnym świecie*, cz. 4, Wydawnictwo GSW, Gdańsk 2018, <https://doi.org/10.24426/2018-088>.
- Lymar A., *Objectivity of reflection of social processes in the social activity of society (Formulation of the problem)*, (w:) Глобальна безпека та асиметричність світового господарства в умовах нестабільного розвитку економічних систем: матеріали науково-практичної інтернет-конференції (м. Кропивницький, 12 травня 2021 р.), І.М. Миценко (ed.), Кропивницький: ЦНТУ, УДК 005+339.9+351.88:353.

Discourse in contemporary administration: competences in the production of social senses

Abstract

The problem of professional training of administration officers largely depends on the contemporary process of education based on competences, among which communicative and rhetorical competences are becoming more and more important. The representative of the administration must be a party to the social dialogue, and at the same time adapt his social roles to a specific task. He must be skilled in developing texts in the social sense, be an authority in promoting ideas and administrative activities. In short, he can operate with discourse, produce social meanings, which leads to the success of his professional activity.

Keywords: competences, social communication, rhetoric, discourse, narrator, social dialogue, social sense.

Justyna Zakrzewska, Mariusz Tadeusz Fierek

Wydział Zamiejscowy w Olsztynie, Gdańska Szkoła Wyższa

Ogólna charakterystyka bezrobocia

Streszczenie

Celem podjętych badań jest zaprezentowanie ogólnej charakterystyki bezrobocia. Dla realizacji celu badań koniecznym było pokazanie pojęcia bezrobocia oraz jego rodzajów. Przedstawiono również przyczyny bezrobocia oraz zaprezentowano ekonomiczne, społeczne i psychologiczne jego skutki. Artykuł został opracowany na podstawie przeglądu wybranych pozycji literatury krajowej, w tym artykułów prezentujących wyniki badań naukowych zrealizowanych w ostatnich latach.

Słowa kluczowe: bezrobocie.

Pojęcie bezrobocia

Bezrobocie jest zjawiskiem złożonym, wieloaspektowym i jako przedmiot zainteresowania wielu dyscyplin naukowych — ekonomii, politologii, psychologii, prawa, demografii, socjologii, statystyki — nie poddaje się jednoznacznym interpretacjom¹.

Pojęcie bezrobocia w sensie przymusowej bezczynności zawodowej wprowadził angielski ekonomista J.A. Hobson w połowie lat 90. XIX w.

Choć od czasów Hobsona bezrobocie jest kluczowym problemem społecznym, ekonomicznym i politycznym, to definicja tego zjawiska nadal budzi wiele kontrowersji².

Jeśli wziąć pod uwagę aspekt ekonomiczny i społeczny, najczęściej stosowanym wyznacznikiem pojęcia „bezrobocie” jest tzw. przedmiotowe i podmiotowe podejście do problemu³.

W ujęciu przedmiotowym bezrobocie traktowane jest jako kategoria analityczna rynku pracy i oznacza niezrealizowaną podaż pracy, będącą rezultatem nierównowagi między podażą siły roboczej (zasobów ludzkich) a popytem na

¹ M. Sosnowski, L. Wieczorek, *Skazani na rynku pracy*, Śląsk, Katowice 2008, s. 11.

² E. Kwiatkowski, *Bezrobocie. Podstawy teoretyczne*, PWN, Warszawa 2002, s. 13.

³ M. Sosnowski, L. Wieczorek, *op. cit.*, s. 12.

pracę (chłonnością zatrudnieniową gospodarki)⁴. We współczesnej literaturze ekonomicznej podkreśla się zazwyczaj trzy cechy osób bezrobotnych:

- pozostawanie bez pracy,
- poszukiwanie pracy,
- gotowość do pracy⁵.

Pozostawanie bez pracy jest niewątpliwie zasadniczym warunkiem występowania bezrobocia⁶. Również „poszukiwanie pracy” jako kryterium identyfikacji bezrobotnych nie jest w praktyce wolne od wątpliwości⁷.

Formy poszukiwań pracy mogą więc być bardzo różnorodne, a ponadto wysoce zróżnicowana może być też intensywność tych poszukiwań⁸.

Gotowość do pracy jest chyba najmniej kontrowersyjną cechą osób bezrobotnych, choć w praktyce mogą i w tym przypadku pojawić się trudności z jej zdefiniowaniem⁹.

Generalnie trzeba stwierdzić, że bezrobotni posiadają stałą dyspozycję do podjęcia pracy zarobkowej, która wydaje się zależeć od czasu pozostawania bez niej. Im dłużej człowiek jest bez pracy, tym bardziej pragnie ją pozyskać¹⁰.

Socjolog, w odróżnieniu od ekonomisty, posłuży się raczej ujęciem „podmiotowym” bezrobocia, będzie je rozpatrywał od strony osób dotkniętych brakiem pracy.

Zgodnie z tym rozumieniem, bezrobocie jest „stanem bezczynności zawodowej jednostek zdolnych do pracy i zgłaszających gotowość jej podjęcia, z podkreśleniem, że chodzi przede wszystkim o jednostki, dla których podstawą egzystencji są dochody z pracy¹¹.

Zgodnie ze *Słownikiem socjologii i nauk społecznych* określeniem bezrobocie określa się „sytuację, w której jednostka nie może sprzedawać swojej siły roboczej na rynku pracy, mimo, że chce to zrobić.

W praktyce bezrobocie bardzo trudno rozpoznać i mierzyć, ponieważ na chęć zatrudnienia się wpływa w pewnym tylko stopniu wielkość i rodzaj popytu na umiejętności jednostki.

W rezultacie na oficjalne definicje przyjęte przez rządowe agencje zatrudnienia oddziałują teorie polityczne określające przyczyny, dla których jednostki nie chcą lub nie mogą znaleźć pracy, a z drugiej strony — przepisy określające,

⁴K. Młonek, *Tradycje badań bezrobocia w Polsce — zagadnienie metodologiczne*, (w:) T. Borkowski, A. Marcinkowski, *Socjologia bezrobocia*, Śląsk, Katowice 1999, s. 62.

⁵E. Kwiatkowski, *Bezrobocie...*, *op. cit.*, s. 13.

⁶*Ibidem*, s. 13.

⁷*Ibidem*, s. 16.

⁸*Ibidem*, s. 16.

⁹*Ibidem*, s. 18.

¹⁰J. Koral, *Kulturowe aspekty polskiego bezrobocia*, UKSW, Warszawa 2009, s. 15.

¹¹T. Borkowski, A.S. Marcinkowski, *Bezrobocie w perspektywie socjologicznej*, (w:) T. Borkowski, A. Marcinkowski, *op. cit.*, s. 17–18.

kto może zarejestrować się jako bezrobotny i pobierać przysługujące z tego tytułu zasiłki”¹².

W świetle powyższych definicji bezrobocia można stwierdzić, że jest ono wynikiem zakłóceń w funkcjonowaniu systemu gospodarczego, wyrażającym się niedoborem miejsc pracy w stosunku do istniejącego w danej gospodarce potencjału siły roboczej¹³.

Przedstawione powyżej ogólne definicje bezrobocia są niewystarczające przy określaniu osoby bezrobotnej na gruncie prawa. Każde państwo w swoim systemie prawnym odrębnie identyfikuje osoby bezrobotne.

Ustalenie definicji tej kategorii osób jest niezwykle istotne z kilku powodów. Przede wszystkim z posiadaniem statusu osoby bezrobotnej państwo wiąże określone prawa i obowiązki osób pozostających bez pracy, a także podejmuje wobec nich określone działania. Ponadto jest to zabieg niezbędny dla potrzeb statystyki rynku pracy¹⁴.

Zgodnie z *Ustawą o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy* do bezrobotnych zarejestrowanych zalicza się osobę — niezatrudnioną i niewykonującą innej pracy zarobkowej, która jest zdolna i gotowa do podjęcia zatrudnienia w pełnym wymiarze czasu pracy (w przypadku osoby niepełnosprawnej co najmniej w połowie tego wymiaru czasu pracy), nieuczącą się w szkole, z wyjątkiem uczącej się w szkole dla dorosłych lub przystępującej do egzaminu eksternistycznego z zakresu tej szkoły lub w szkole wyższej, gdzie studiuje w formie studiów niestacjonarnych, zarejestrowaną we właściwym powiatowym urzędzie pracy oraz poszukującą zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej jeżeli m.in.:

- ukończyła 18 lat,
- nie osiągnęła wieku emerytalnego,
- nie nabyła prawa do emerytury lub renty z tyt. niezdolności do pracy, renty szkoleniowej, renty socjalnej, nie pobiera świadczenia rehabilitacyjnego, świadczenia lub zasiłku przedemerytalnego, zasiłku chorobowego lub macierzyńskiego,
- nie jest właścicielem lub posiadaczem (samoistnym lub zależnym) nieruchomości rolnej o pow. użytków rolnych powyżej 2 ha przeliczeniowych, nie podlega ubezpieczeniu emerytalnemu i rentowemu z tyt. stałej pracy jako współmałżonek lub domownik w gospodarstwie rolnym o analogicznej powierzchni,

¹² D. Konopka, *Kultura bezrobotnych — konieczność czy przypadek? Społeczno-kulturowe uwarunkowania bezrobocia regionu białostockiego*, WSAP, Białystok 2008, s. 30–31.

¹³ E. Staszewska, *Środki prawne przeciwdziałania bezrobociu*, Wolters Kluwer, Warszawa 2012, s. 19.

¹⁴ *Ibidem*, s. 19.

- nie uzyskuje miesięcznego przychodu w wysokości przekraczającej połowę minimalnego wynagrodzenia za pracę, z wyjątkiem przychodów od środków pieniężnych zgromadzonych na rachunkach bankowych,
- nie pobiera, na podstawie przepisów o świadczeniach rodzinnych, świadczenia pielęgnacyjnego lub dodatku do zasiłku rodzinnego z tyt. samotnego wychowywania dziecka¹⁵.

Drugim źródłem są kwartalne wyniki *Badania Aktywności Ekonomicznej Ludności* (BAEL)¹⁶. Celem tego badania jest uzyskanie informacji o wielkości i strukturze siły roboczej¹⁷.

Za osobę bezrobotną uznaje się osobę w wieku 15–74 lat, która jednocześnie spełnia trzy warunki:

- w okresie badanego tygodnia nie była osobą pracującą,
- aktywnie poszukiwała pracy,
- była gotowa podjąć pracę w ciągu dwóch tygodni następujących po tygodniu badanym.

Do bezrobotnych należą także osoby, które nie poszukiwały pracy, ponieważ miały pracę załatwioną i oczekiwały na jej rozpoczęcie przez okres nie dłuższy niż 3 mies. oraz były gotowe tę pracę podjąć¹⁸.

Liczba i struktura bezrobotnych na podstawie danych BAEL różni się od tych obliczonych na podstawie statystyki urzędów pracy; rozbieżność wynika z różnicy w definicjach osoby bezrobotnej.

Badanie to jest zgodne z wytycznymi Międzynarodowej Organizacji Pracy i umożliwia porównywanie uzyskanych wyników w skali międzynarodowej, czego nie zapewnia statystyka bezrobocia rejestrowanego¹⁹.

Rodzaje bezrobocia

Właściwa diagnoza bezrobocia wymaga rozpoznania poszczególnych odmian, rodzajów tego zjawiska. Im bardziej złożone zjawisko społeczne, z tym większą ilością odmian można mieć do czynienia.

Podobnie z bezrobociem — nie można mówić i pisać o bezrobociu w taki sposób jakby istniała tylko jedna jego postać, jeden rodzaj. W literaturze wyróżnia się tradycyjnie trzy typy bezrobocia:

- frykcyjne,
- strukturalne,
- cykliczne²⁰.

¹⁵ G. Holik, K. Zieliński, D. Żmija, *Wybrane kwestie społeczne w Polsce*, UE, Kraków 2014, s. 61–62.

¹⁶ *Ibidem*, s. 61.

¹⁷ *Ibidem*, s. 64.

¹⁸ *Ibidem*, s. 65.

¹⁹ *Ibidem*, s. 66.

²⁰ M. Sosnowski, L. Wieczorek, *op. cit.*, s. 15.

Interpretacja bezrobocia frykcyjnego nie budzi większych kontrowersji w literaturze ekonomicznej. W powszechnym przekonaniu ma ono charakter krótkotrwały.

Jego występowanie jest spowodowane dynamicznymi zmianami zachodzącymi na rynku pracy w każdej gospodarce rynkowej²¹.

Stale zachodzą procesy powstawania nowych oraz likwidacji niektórych istniejących miejsc pracy, które implikują zwolnienia z pracy oraz poszukiwanie nowego zatrudnienia przez tych, którzy pracę utracili²².

Inny przykład bezrobocia frykcyjnego to osoby, które nie są skłonne do podjęcia pracy przy poziomie płacy oferowanej w danym momencie przez pracodawców lub nie są skłonne podjąć pracy poza miejscem zamieszkania (dojeżdżać do pracy lub zmienić miejsca zamieszkania), są to też przypadki, gdy osoby chcące podjąć pracę i posiadające odpowiednie kwalifikacje nie wiedzą o wolnych miejscach pracy, które mogłyby podjąć (niedostateczna sprawność pośrednictwa pracy)²³.

Jeśli ma być zachowana względna dowolność kontraktu o pracę i jeśli pracownicy mają mieć szanse poprawienia swojej sytuacji, a pracodawcy — szanse na znalezienie lepszych pracowników, to bezrobocie frykcyjne jest konieczne²⁴.

Innym rodzajem bezrobocia jest bezrobocie strukturalne. Powstaje ono wskutek niedostosowania ilości i struktury podaży pracy do zmieniającego się popytu na pracę²⁵.

Zmiany w strukturze popytu na pracę i strukturze podaży pracy, które zachodzą w dynamicznej gospodarce, prowadzą do powstawania niedopasowań strukturalnych na rynku pracy.

Struktura bezrobotnych ze względu na zawód, kwalifikacje, wykształcenie i miejsce zamieszkania nie odpowiada strukturze istniejących wolnych miejsc pracy w tych przekrojach, co implikuje pojawienie się bezrobocia strukturalnego²⁶.

W każdej gospodarce utrzymuje się pewien poziom niedopasowań strukturalnych, ponieważ pracownicy nie są doskonale mobilni — zarówno w przekroju zawodowym, jak i geograficznym.

²¹ L. Kucharski, *Bezrobocie równowagi w Polsce. Ujęcie teoretyczne i empiryczne*, UŁ, Łódź 2014, s. 12.

²² E. Kwiatkowski, *Bezrobocie...*, *op. cit.*, s. 47.

²³ B. Rokicki, A. Hryniewicka, *Definicje bezrobocia oraz jego przyczyny i konsekwencje*, (w:) J. Staręga-Piasek (red.), *Bezrobocie — między diagnozą a działaniem. Seria poświęcona klientom pomocy społecznej. Poradnik dla pracowników służb społecznych*, Instytut Rozwoju Służb Społecznych, Warszawa 2013, s. 8.

²⁴ M. Sosnowski, L. Wieczorek, *op. cit.*, s. 15.

²⁵ I. Lichniak, *Zmiany na rynku pracy w Polsce w okresie transformacji*, SGH, Warszawa 1995, s. 25.

²⁶ E. Kwiatkowski, *Bezrobocie...*, *op. cit.*, s. 49–50.

Przyczyn niedopasowań strukturalnych można zatem upatrywać w niskiej mobilności przestrzennej i niskiej mobilności funkcjonalnej²⁷.

Istotną rolę w powstawaniu bezrobocia strukturalnego odgrywa postęp techniczny²⁸. Powoduje on zmniejszenie zapotrzebowania na pracę. Postęp technologiczny zmienia też strukturę popytu na pracę.

Pracownicy o pewnych kwalifikacjach stają się nieprzydatni, powstaje zapotrzebowanie na nowe zawody i specjalności. Proces ten jest nieunikniony, jeśli gospodarka chce sprostać konkurencji²⁹.

Kolejnym tradycyjnym typem bezrobocia jest bezrobocie cykliczne (koniunkturalne) związane z okresowym osłabieniem ogólnej aktywności gospodarczej.

Oslabienie koniunktury gospodarczej, znajduje wyraz w ogólnym spadku lub spowolnionym wzroście produkcji, pociąga za sobą zmniejszenie popytu na pracę i wzrost bezrobocia³⁰.

Znamienny dla bezrobocia koniunkturalnego jest jego spadek w okresach korzystnej koniunktury gospodarczej i wzrost w okresach recesji.

Wart podkreślenia jest fakt, że bezrobocie frykcyjne i strukturalne może występować w stanie względnej równowagi na rynku pracy, natomiast bezrobocie koniunkturalne wskazuje, że gospodarka znajduje się w stanie nierównowagi³¹.

Bezrobocie jawne (rejestrowane) ustalane na podstawie ewidencji urzędów pracy oraz na podstawie badania aktywności ekonomicznej ludności — BAEL³².

Bezrobocie agrarne występuje na wsi. Bezrobotnym na wsi jest właściciel gospodarstwa lub robotnik rolny, który pracuje w niepełnym czasie pracy albo ze względu na zbyt małą wielkość gospodarstwa, albo rodzaj produkcji³³.

Bezrobocie ukryte — rozumiane jako bezrobocie wśród zatrudnionych. Dotyczy ludzi nieujętych w statystykach bezrobocia, ponieważ nie rejestrują się w urzędach pracy. W przedsiębiorstwach występuje pod postacią tzw. przerostów zatrudnienia³⁴.

Podstawowa różnica pomiędzy bezrobociem utajonym i bezrobociem agrarnym a innymi rodzajami bezrobocia polega na tym, że ludzie nie są wprawdzie w pełni wykorzystani, ale też nie są beczynni zawodowo³⁵.

²⁷ L. Kucharski, *op. cit.*, s. 14.

²⁸ E. Kwiatkowski, *Bezrobocie...*, *op. cit.*, s. 50.

²⁹ I. Lichniak, *op. cit.*, s. 25.

³⁰ E. Kwiatkowski, *Bezrobocie...*, *op. cit.*, s. 58.

³¹ E. Staszewska, *op. cit.*, s. 21.

³² R. Lewandowski, *Znaczenie i rola urzędów pracy w polityce społecznej państwa w świetle polskich doświadczeń*, WSH TWP, Szczecin 2006, s. 19.

³³ I. Lichniak, *op. cit.*, s. 28.

³⁴ W. Ratyński, *Problemy i dylematy polityki społecznej w Polsce. Tom I*, Difin, Warszawa 2003, s. 146.

³⁵ I. Lichniak, *op. cit.*, s. 29.

Bezrobocie klasyczne będące efektem umyślnego utrzymywania płacy realnej powyżej poziomu wyznaczanego przez przecięcie się krzywych podaży i popytu na pracę³⁶.

Może to być spowodowane albo działalnością związków zawodowych, albo też ustawodawstwem określającym wysokość płac minimalnych, które powoduje, że płace utrzymywane są na poziomie wyższym od poziomu równowagi³⁷.

Bezrobocie dobrowolne jest spowodowane tym, że pewna część pracowników poszukujących zatrudnienia nie akceptuje poziomu płacy realnej.

Byłaby ona gotowa podjąć pracę, ale przy odpowiednio wyższej płacy. Z kolei pracodawcy byłoby skłonni tych pracowników zatrudnić, ale tylko przy odpowiednio obniżonej płacy realnej.

Preferencje pewnej części pracowników nie pokrywają się z rachunkiem opłacalności zatrudnienia stosowanym przez pracodawców.

Dlatego ta część pracowników poszukujących pracy jest z wyboru dobrowolnie bezrobotna, oczekująca na korzystniejsze oferty pracy³⁸.

Bezrobocie przymusowe występuje wtedy, kiedy pracownicy akceptują warunki pracy/płacy, ale z różnych względów nie mogą zostać zatrudnieni³⁹.

Bezrobocie sezonowe z kolei związane jest ze zdobywaniem i wykonywaniem pracy w gałęziach produkcji i usług uzależnionych najczęściej od pór roku (np. turystyka i wypoczynek, rolnictwo czy budownictwo).

Bardzo często sezonowość dostępu do niektórych prac okazuje się być re-medium na bezrobocie strukturalne lub cykliczne⁴⁰.

Bezrobocie długookresowe — dotyczy osób, które pozostają bez pracy od 6 do 12 mies. Może przekształcić się w bezrobocie długotrwałe, bowiem czym dłuższa przerwa w pracy, tym maleją szanse na ponowne jej uzyskanie.

Rosnące wymagania pracodawców, zmiany technik i organizacji pracy, konieczność uzupełniania kwalifikacji lub w ogóle zmiany zawodu nie sprzyjają skracaniu okresu pozostawania bez pracy.

Dłuższe pozostawanie bez pracy powoduje, że ewentualni kandydaci stają się, ze względu na dezaktualizację swoich wiadomości i doświadczeń, mało interesujący dla pracodawców.

Bezrobocie chroniczne — trwa znacznie dłużej niż 12 mies. Spowodowane jest podobnymi przyczynami co bezrobocie długookresowe⁴¹.

³⁶ B. Rokicki, A. Hryniewicka, *op. cit.*, s. 8.

³⁷ W. Ratyński, *op. cit.*, s. 146.

³⁸ M. Nasiłowski, *System rynkowy. Podstawy mikro- i makroekonomii*, Key Text, Warszawa 1996, s. 290.

³⁹ M. Sosnowski, L. Wieczorek, *op. cit.*, s. 16.

⁴⁰ R. Czyszkiewicz, *Kręgi bezrobocia. Socjologiczna analiza dokumentu urzędowego jako źródła wiedzy o bezrobotnym i bezrobociu*, US, Szczecin 2004, s. 26.

⁴¹ W. Ratyński, *op. cit.*, s. 146.

Na bazie zróżnicowań przestrzennych wyodrębnia się bezrobocie powszechne, oznaczające nadwyżki zasobów ludzkich na terenie całego kraju, oraz bezrobocie lokalne (regionalne, terenowe). Bezrobocie globalne występuje w skali międzynarodowej⁴².

W literaturze spotkać można również podział bezrobocia na bezrobocie nierównowagi i bezrobocie równowagi. Bezrobocie:

- nierównowagi charakterystyczne jest dla stanu nierównowagi rynku pracy, polegającego na nadwyżce globalnej podaży pracy nad globalnym popytem na pracę; podstawowym typem bezrobocia nierównowagi jest bezrobocie koniunkturalne,
- równowagi rozumiane jest natomiast jako bezrobocie odpowiadające stanowi równowagi na rynku pracy (w niektórych ujęciach jako bezrobocie odpowiadające stanowi równowagi w gospodarce); podstawowym typem bezrobocia równowagi jest bezrobocie naturalne⁴³.

Przyczyny bezrobocia

Bezrobocie w Polsce pod wieloma względami różni się od bezrobocia w krajach Europy Zachodniej. Przyczyny bezrobocia w Polsce były swoiste i związane z przekształceniem całego systemu gospodarczego i z różnicowaniem się rynku pracy⁴⁴.

Wśród wielu zmian, które można było zaobserwować w ówczesnej rzeczywistości społeczno-ekonomicznej, szczególnie dynamiczne przekształcenia pojawiły się na rynku pracy.

W krótkim czasie przekształcił się on z rynku charakteryzującego się chronicznym brakiem siły roboczej w rynek niedostatecznej liczby miejsc pracy, co znalazło swoje odzwierciedlenie w masowym bezrobociu.

Na taką sytuację złożyło się wiele czynników. W pierwszej kolejności należy wskazać recesję gospodarczą, wyrażającą się drastycznym spadkiem produkcji o blisko 1/4.

Ważnym czynnikiem redukcji produkcji był spadek eksportu do krajów b. RWPG⁴⁵. Eksport zmniejszył się z powodu likwidacji subwencji państwowych, dzięki którym pewna część eksportu była realizowana tylko dlatego, że produkty oferowane były po niskich, konkurencyjnych cenach.

⁴² R. Lewandowski, *op. cit.*, s. 20.

⁴³ E. Kwiatkowski, *Bezrobocie*, (w:) E. Kryńska, E. Kwiatkowski, *Podstawy wiedzy o rynku pracy*, UŁ, Łódź 2013, s. 123.

⁴⁴ I. Reszke, *Wobec bezrobocia: opinie, stereotypy*, Śląsk, Katowice 1999, s. 38.

⁴⁵ E. Staszewska, *op. cit.*, s. 36.

Likwidacja bądź ograniczenie dotacji musiały spowodować, że stał się on nieopłacalny i niekonkurencyjny. Wycofanie dotacji państwowych zmusiło też wiele przedsiębiorstw do zaniechania produkcji na kraj⁴⁶.

Program liberalizacji i stabilizacji polskiej gospodarki, zapoczątkowany w końcu 1989 r., miał istotny wpływ na sytuację na rynku pracy na początku lat 90.

Program ten zakładał liberalizację cen i handlu zagranicznego, wprowadzenie ostrych ograniczeń budżetowych dla przedsiębiorstw państwowych i wzrost ich samodzielności ekonomicznej, a także rozwój sektora prywatnego⁴⁷.

Liberalizacja życia gospodarczego, niosąca ze sobą skutki w postaci łamania struktur monopolistycznych i konkurencji rynku światowego, musiała doprowadzić do spadku produkcji zacofanej technicznie, mniej atrakcyjnej w porównaniu z produkcją zagraniczną.

Polskie przedsiębiorstwa nie były w stanie sprostać konkurencji zagranicznej zarówno na rynku krajowym, jak i w eksporcie.

Teoretycznie równe szanse dla przedsiębiorstw krajowych i zagranicznych oznaczały w praktyce dyskryminację produkcji krajowej również dlatego, że znaczna część importu konsumpcyjnego była dotowana. Tempo i skala liberalizacji gospodarczej miały bezpośredni wpływ na spadek produkcji⁴⁸.

Nie bez znaczenia dla spadku produkcji były również błędy w polityce gospodarczej, które spotęgowały recesję.

Wielu ekonomistów uważa, że to nadmierna restrykcyjność polityki finansowej wobec sektora państwowego spowodowała zbyt głęboki spadek produkcji⁴⁹.

Transformacja gospodarki idzie w parze z jej restrukturyzacją. Unowocześnienie przestarzałej technicznie gospodarki nieuchronnie musi prowadzić do zamykania fabryk, złomowania dużej części aparatu wytwórczego, restrukturyzacji zatrudnienia.

Może się to jednak odbywać przy różnym tempie restrukturyzacji⁵⁰. Jak pisze W. Szymański, im szybsze jest tempo zmian strukturalnych, tym większe możliwości zmniejszania luki technologicznej i sprostowania wymogom efektywnościowym krajów wysoko rozwiniętych.

Odbywa się to jednak przy dużych stratach aparatu wytwórczego, wyłączonego z produkcji, i szybkim wzroście liczby bezrobotnych.

Proces taki jest, zdaniem cytowanego autora, groźny, gdyż prowadzić może do zdegradowania potencjału gospodarczego kraju⁵¹.

Innym niezwykle ważnym czynnikiem generującym bezrobocie w Polsce (zwłaszcza w początkowym okresie transformacji) były działania mające na celu

⁴⁶ *Ibidem*, s. 36.

⁴⁷ W. Kwiatkowska, *Zmiany strukturalne na rynku pracy w Polsce*, UŁ, Łódź 2007, s. 181.

⁴⁸ I. Lichniak, *op. cit.*, s. 63.

⁴⁹ E. Staszewska, *op. cit.*, s. 37.

⁵⁰ I. Lichniak, *op. cit.*, s. 64.

⁵¹ *Ibidem*, s. 65.

racjonalizację zatrudnienia w przedsiębiorstwach państwowych, które w przeszłości charakteryzowały się nadmierną liczbą miejsc pracy (redukcja tzw. bezrobocia ukrytego).

Procesowi temu sprzyjała nowa regulacja prawna z 1989 r. pozwalająca na odejście od dotychczasowych ograniczających pracodawców zasad ochrony trwałości stosunku pracy⁵².

Poziom bezrobocia był także zdeterminowany przez silny wzrost podaży pracy w tym okresie, który wynikał, jak wiadomo, nie tyle ze wzrostu ludności w wieku produkcyjnym co przede wszystkim ze wzrostu współczynników aktywności zawodowej. Wpływ na to miały m.in. takie zjawiska, jak:

- możliwość wcześniejszego przechodzenia na emeryturę oraz otrzymania zasiłków i świadczeń przedemerytalnych,
- możliwość uzyskania zasiłków dla bezrobotnych przez wszystkie osoby rejestrujące się w urzędach pracy,
- wzrost liczby pracujących w szarej strefie gospodarki,
- niska aktywność bezrobotnych w poszukiwaniu pracy,
- stopniowe wydłużanie okresu nauki młodzieży (wzrost liczby studentów i młodzieży kontynuującej naukę w szkołach ponadpodstawowych),
- migracje zagraniczne.

Zjawiska te osłabiły wpływ wzrostu podaży pracy na bezrobocie, lecz wywołały inne negatywne zjawiska w gospodarce, np. zwiększając obciążenia finansowe systemu ubezpieczeń społecznych wydatkami na wypłatę świadczeń emerytalno-rentowych.

Miały również wpływ na wzrost pozapłacowych kosztów pracy, co hamowało m.in. wzrost zatrudnienia w przedsiębiorstwach⁵³.

Obok wzrostu podaży pracy i spadku na nią popytu, istotny wpływ na pogorszenie sytuacji na rynku pracy wywierały niedopasowania strukturalne, zwłaszcza w przekrojach zawodowych, kwalifikacyjnych i przestrzennych.

Przyczyn niedopasowań strukturalnych można szukać w modernizacji technicznej i technologicznej produkcji i wprowadzaniu nowych profili działalności w sytuacji, gdy osoby poszukujące pracy charakteryzowały się niską mobilnością zawodową i kwalifikacyjną, wynikającą z nieelastycznego systemu kształcenia, słabo rozwiniętego jeszcze systemu szkoleń.

Ponadto podaż pracy wykazywała niską mobilność przestrzenną, związaną z barierą mieszkaniową i prowadzoną w tym zakresie polityką⁵⁴.

Niewątpliwie oprócz czynników o charakterze ekonomicznym (zjawisk zachodzących w gospodarce i przedsiębiorstwach) istotnym determinantem poziomu i struktury bezrobocia jest postawa samych bezrobotnych.

⁵² E. Staszewska, *op. cit.*, s. 37.

⁵³ W. Kwiatkowska, *op. cit.*, s. 182.

⁵⁴ E. Staszewska, *op. cit.*, s. 38.

Zdarza się bowiem, że bezrobotni przejawiają małą skłonność do podwyższania czy też zmiany kwalifikacji.

Spowodowane to jest brakiem wiary w możliwość znalezienia pracy, nieprzystosowaniem się do nowych warunków związanych z zatrudnieniem oraz poczuciem tzw. „zagubienia się”⁵⁵.

Wśród czynników społeczno-prawnych, które przyczyniły się do wzrostu bezrobocia w Polsce po 1989 r. istotną rolę odegrały podjęte w końcu tegoż roku dwa akty prawne, *Ustawa o*:

- *szczególным trybie zwalniania pracowników z przyczyn dotyczących zakładów pracy,*
- *zatrudnieniu.*

Pierwsza umożliwiała redukcję zatrudnienia w trybie zwolnień grupowych, co siłą rzeczy było czynnikiem generującym przyrost bezrobocia, druga — zamiast realizacji aktywnych metod przeciwdziałania, preferowała postanowienia osłonowo-socjalne, co przekładało się na to, że zasiłki otrzymywał każdy zarejestrowany bezrobotny, niezależnie od powodów⁵⁶.

Specjaliści zajmujący się problemem bezrobocia podkreślają, że większość przyczyn kreujących bezrobocie ma swoje korzenie w przeszłości, a odpowiedzialność za stan bezrobocia w Polsce spoczywa na:

- osobie bezrobotnej, jeśli nie ma umiejętności pracy zarobkowej i nie przejawia woli pracy,
- na rodzicach i tych, którzy uczą moralności, a nie nauczyli, że zdrowy człowiek powinien żyć z pracy zarobkowej, a nie z zasiłku,
- władzach państwowych organizujących warunki do działalności gospodarczej oraz tworzących bodźce motywujące do pracy zarobkowej,
- samorządach lokalnych, które mogą mieć wpływ na poziom aktywności gospodarczej na rynku lokalnym oraz mogą podejmować działania zmierzające do ograniczenia liczby bezrobotnych absolwentów⁵⁷.

Rok 1989 jest w historii polskiego bezrobocia datą graniczną, związaną z zapoczątkowaniem głębokich przemian ustrojowych i gospodarczych kraju.

Trudno jednak doszukiwać się przyczyn bezrobocia wyłącznie w przemianach z 1989 r. Zjawisko bezrobocia jest wynikiem długiego, uwarunkowanego wieloma czynnikami procesu, który swoje korzenie ma jeszcze w dalszej przeszłości⁵⁸.

⁵⁵ M. Sosnowski, L. Wieczorek, *op. cit.*, s. 24.

⁵⁶ J. Koral, *op. cit.*, s. 24.

⁵⁷ M. Sosnowski, L. Wieczorek, *op. cit.*, s. 22–23.

⁵⁸ E. Staszewska, *op. cit.*, s. 39.

Ekonomiczne, społeczne i psychologiczne skutki bezrobocia

Skutki bezrobocia można rozpatrywać z dwóch punktów widzenia:

- jednostki dotkniętej bezrobociem (mówi się wtedy o indywidualnych kosztach bezrobocia),
- makroekonomicznego, tj. dotyczącego społeczeństwa.

Indywidualne koszty bezrobocia to koszty, które ponosi osoba bezrobotna i jej rodzina w związku z utratą pracy.

Makroekonomiczne koszty bezrobocia to koszty ekonomiczne i społeczne, jakie ponosi społeczeństwo na skutek bezrobocia o charakterze długotrwałym i masowym⁵⁹.

Indywidualne skutki bezrobocia to przede wszystkim pogorszenie sytuacji materialnej⁶⁰. Spadek dochodów (w każdym okresie historycznym w Polsce 80–90% badanych rodzin uzyskiwało dochód poniżej poziomu minimum socjalnego) prowadzi do przymusowego oszczędzania poprzez ograniczanie, a często rezygnację z zaspokajania niektórych potrzeb; zmusza do korzystania z finansowej i rzeczowej pomocy zewnętrznej (głównie rodzin i ośrodków pomocy społecznej), zaciągania pożyczek, zalegania z opłatami za czynsz i in.⁶¹

Spadek bieżącego dochodu jest tylko jednym z wielu, niekoniecznie najważniejszych konsekwencji bezrobocia.

W dłuższym okresie dużo istotniejszy wpływ na jednostkę może mieć spadek wartości kapitału ludzkiego w okresie pozostawania poza zatrudnieniem.

Oznacza to, iż wiedza i umiejętności osób bezrobotnych zmniejszają się wraz z upływem czasu. Tym samym spadają też ich szanse na ponowne znalezienie pracy⁶².

Kolejną konsekwencją bezrobocia są zakłócenia w życiu rodzinnym. Rodzina jako podstawowa jednostka społeczna stanowi opokę dla jej członków.

Niestety, gdy zostanie ona dotknięta bezrobociem następuje pogorszenie się stosunków rodzinnych. Utrata stałego źródła dochodu i brak perspektyw na szybkie zatrudnienie stanowi dla członków rodziny duże obciążenie psychiczne, którego konsekwencjami są:

- poczucie utraty statusu społecznego,
- świadomość regresu w odniesieniu do członków bliższej i dalszej rodziny,
- zagrożenie statusu męża i ojca, który traci pozycję głowy rodziny i podstawowego żywiciela,
- konflikt i nieporozumienie pomiędzy członkami rodziny,

⁵⁹ M. Sosnowski, L. Wieczorek, *op. cit.*, s. 25.

⁶⁰ A.R. Solak, *Problematyka pracy i bezrobocia w kontekście funkcjonowania rodziny*, WSP TWP, Warszawa 2010, s. 73.

⁶¹ K. Mlonek, *Bezrobocie*, (w:) A. Kurzynowski (red.), *Polityka społeczna*, SGH, Warszawa 2006, s. 103.

⁶² B. Rokicki, A. Hryniewicka, *op. cit.*, s. 17.

- niemożność zachowania autorytetu ojca lub obojga rodziców, którzy nie są w stanie utrzymać dotychczasowego standardu życia rodziny,
- naruszenie spójności rodziny, wywołane emigracją za pracę,
- naruszenie dotychczasowych ról,
- pojawienie się problemów wychowawczych, kłótni małżeńskich,
- poczucie osamotnienia, zła, niska samoocena, niezadowolenie z życia⁶³.

W miarę trwania bezrobocia pogłębia się izolacja społeczna bezrobotnego. Wyjaśnia się tę izolację bądź przez rozluźnianie się więzi z dawnymi kolegami z miejsca pracy i unikaniem bezrobotnego przez innych znajomych obawiających się próśb o pomoc, bądź przez dobrowolne ograniczanie przez bezrobotnego kontaktów towarzyskich, dlatego że nie chce on pokazywać publicznie swej trudnej sytuacji⁶⁴.

Skutkiem długotrwałego bezrobocia są zagrożenia w sferze psychicznej i szkody zdrowotne. W większości przypadków zmiany w samopoczuciu przy chronicznym bezrobociu można podzielić na:

- początkowy szok wywołany utratą pracy,
- krótką fazę optymizmu i wiary w znalezienie zatrudnienia,
- fazę pesymizmu i utraty nadziei,
- fazę beznadziei i fatalizmu⁶⁵.

Często u bezrobotnych pojawiają się dolegliwości psychiczne i psychosomatyczne, tj. rozdrażnienie, bezsenność, lęk i depresja.

Stres, małe zasoby finansowe, gorszy poziom odżywiania i higieny, naruszenie poczucia bezpieczeństwa mają negatywny wpływ na życie fizyczne i psychiczne bezrobotnych i przyczyniają się do chorób, skracania długości życia⁶⁶.

Kategorią szczególnie zagrożoną skutkami bezrobocia jest młodzież — głównie absolwenci. Z badań, a także bieżącej obserwacji zjawiska wynika, że bezrobocie przede wszystkim zniekształca proces aktywizacji zawodowej młodzieży.

Opóźnia, a często uniemożliwia ekonomiczne i społeczne usamodzielnienie się młodzieży, prowadzi do deprywacji materialnej typu ubytkowego i typu aspiracyjnego oraz znacznych zakłóceń w sferze psychospołecznej.

Bezrobocie — zwłaszcza długotrwałe — powoduje dewaluację kwalifikacji zawodowych, obniża aspiracje edukacyjne, osłabia wolę pracy i zdolność do podejmowania wysiłku w celu pozyskania zarobkowego źródła utrzymania⁶⁷.

Podstawowym makroekonomicznym skutkiem bezrobocia jest obniżenie poziomu produkcji i wzrostu gospodarczego. Odbywa się to na skutek kilku oddziaływań. Po:

⁶³ A.R. Solak, *op. cit.*, s. 82–83.

⁶⁴ I. Reszke, *op. cit.*, s. 16.

⁶⁵ A.R. Solak, *op. cit.*, s. 84.

⁶⁶ E. Kwiatkowski, *Bezrobocie*, *op. cit.*, s. 141.

⁶⁷ K. Mlonek, *Bezrobocie*, *op. cit.*, s. 103.

- pierwsze, bezrobocie oznacza niepełne wykorzystanie zasobu siły roboczej, w rezultacie czego produkcja faktyczna w gospodarce jest niższa od produkcji potencjalnej, określonej przez pełne wykorzystanie czynników produkcji; powoduje to obniżenie długofalowego wzrostu gospodarczego,
- drugie, bezrobocie prowadzi do ubytku kapitału ludzkiego (kwalifikacji i umiejętności zawodowych) posiadanego przez bezrobotnych; ubytek ten obniża przeciętną wydajność pracy, gdy po pewnym czasie bezrobotni wracają do pracy; osłabia to dynamikę wzrostu gospodarczego,
- trzecie, bezrobocie obniża poziom produkcji faktycznej w gospodarce poprzez obniżenie popytu na produkty⁶⁸.

Rozpatrując koszty bezrobocia na płaszczyźnie makroekonomicznej, należy uwzględnić obciążenia finansowe ponoszone przez państwo z tyt. istnienia bezrobocia. Obciążenia te mają różnorodny charakter.

Można je podzielić na koszty bezpośrednie, dotyczące wydatków na bezrobotnych i ich obsługę, oraz koszty pośrednie związane z utratą przychodów budżetowych z tyt. istnienia bezrobocia⁶⁹. Na koszty bezpośrednie bezrobocia w Polsce składają się cztery grupy wydatków, wydatki:

- z Funduszu Pracy,
- z Funduszu Pomocy Społecznej,
- na utrzymanie inwestycji w zakresie obsługi bezrobotnych,
- na wcześniejsze emerytury i świadczenia przedemerytalne.

Do kosztów pośrednich należy zaliczyć:

- ulgi i zwolnienia finansowe w regionach o szczególnym zagrożeniu bezrobociem,
- lukę podatkowo-ubezpieczeniową spowodowaną występowaniem osób bezrobotnych,
- lukę czynników wytwórczych (PNB),
- koszty bezrobocia w szarej strefie gospodarki,
- inne rodzaje strat gospodarczych, np. straty związane z czasową i stałą emigracją ludności, spadek popytu ludności na skutek zmniejszania się dochodów osób i rodzin bezrobotnych⁷⁰.

Warto zauważyć również jego konsekwencje pozytywne. Po:

- pierwsze, istnienie bezrobocia wzmacnia konkurencję o miejsca pracy; w związku z tym pracodawcy mają większe możliwości doboru odpowiednich pracowników,
- drugie, bezrobocie zazwyczaj wzmacnia motywację do kształcenia i podnoszenia kwalifikacji, gdyż — jak uczy doświadczenie — osoby bardziej wykształcone i wykwalifikowane są mniej narażone na bezrobocie; jak

⁶⁸ E. Kwiatkowski, *Bezrobocie*, *op. cit.*, s. 139.

⁶⁹ *Idem*, *Bezrobocie...*, *op. cit.*, s. 82.

⁷⁰ A.R. Solak, *op. cit.*, s. 71.

wiadomo, wykształcenie i kwalifikacje są ważnymi czynnikami potencjału wytwórczego gospodarki, stąd też ich rozwój nie pozostaje bez wpływu na długookresowy wzrost gospodarczy,

- trzecie, istnienie bezrobocia może wpływać pozytywnie na stosunek do pracy i staranność wykonywanej pracy przez pracowników zagrożonych bezrobociem,
- czwarte, bezrobocie może ułatwiać walkę z inflacją, gdyż zazwyczaj jego istnienie osłabia postulaty płacowe pracowników, co przekłada się na niższą dynamikę wzrostu kosztów produkcji i cen⁷¹.

Bezrobocie należy niewątpliwie do najbardziej dotkliwych problemów społecznych. Utrzymujące się wysokie bezrobocie może być przyczyną niepokojów społecznych, stanowiąc zagrożenie dla stabilnego rozwoju gospodarki i społeczeństwa⁷².

Bibliografia

- Borkowski T., Marcinkowski A.S., *Bezrobocie w perspektywie socjologicznej*, (w:) T. Borkowski, A. Marcinkowski, *Socjologia bezrobocia*, Śląsk, Katowice 1999.
- Czyszkievicz R., *Kręgi bezrobocia. Socjologiczna analiza dokumentu urzędowego jako źródła wiedzy o bezrobotnym i bezrobociu*, US, Szczecin 2004.
- Holik G., Zieliński K., Żmija D., *Wybrane kwestie społeczne w Polsce*, UE, Kraków 2014.
- Konopka D., *Kultura bezrobotnych — konieczność czy przypadek? Społeczno-kulturowe uwarunkowania bezrobocia regionu białostockiego*, WSAP, Białystok 2008.
- Koral J., *Kulturowe aspekty polskiego bezrobocia*, UKSW, Warszawa 2009.
- Kucharski L., *Bezrobocie równowagi w Polsce. Ujęcie teoretyczne i empiryczne*, UŁ, Łódź 2014.
- Kwiatkowska W., *Zmiany strukturalne na rynku pracy w Polsce*, UŁ, Łódź 2007.
- Kwiatkowski E., *Bezrobocie*, (w:) E. Kryńska, E. Kwiatkowski, *Podstawy wiedzy o rynku pracy*, UŁ, Łódź 2013.
- Kwiatkowski E., *Bezrobocie. Podstawy teoretyczne*, PWN, Warszawa 2002.
- Lewandowski R., *Znaczenie i rola urzędów pracy w polityce społecznej państwa w świetle polskich doświadczeń*, WSH TWP, Szczecin 2006.
- Lichniak I., *Zmiany na rynku pracy w Polsce w okresie transformacji*, SGH, Warszawa 1995.
- Mlonek K., *Bezrobocie*, (w:) A. Kurzynowski (red.), *Polityka społeczna*, SGH, Warszawa 2006.
- Mlonek K., *Tradycje badań bezrobocia w Polsce — zagadnienie metodologiczne*, (w:) T. Borkowski, A. Marcinkowski, *Socjologia bezrobocia*, Śląsk, Katowice 1999.
- Nasiłowski M., *System rynkowy. Podstawy mikro- i makroekonomii*, Key Text, Warszawa 1996.
- Ratyński W., *Problemy i dylematy polityki społecznej w Polsce. Tom I*, Difin, Warszawa 2003.
- Reszke I., *Wobec bezrobocia: opinie, stereotypy*, Śląsk, Katowice 1999.
- Rokicki B., Hryniewicka A., *Definicje bezrobocia oraz jego przyczyny i konsekwencje*, (w:) J. Staręga-Piasek (red.), *Bezrobocie — między diagnozą a działaniem. Seria poświęcona klientom pomocy społecznej. Poradnik dla pracowników służb społecznych*, Instytut Rozwoju Służb Społecznych, Warszawa 2013.

⁷¹ E. Kwiatkowski, *Bezrobocie*, op. cit., s. 136.

⁷² Idem, *Bezrobocie...*, op. cit., s. 89.

Solak A.R., *Problematyka pracy i bezrobocia w kontekście funkcjonowania rodziny*, WSP TWP, Warszawa 2010.

Sosnowski M., Wieczorek L., *Skazani na rynku pracy*, Śląsk, Katowice 2008.

Staszewska E., *Środki prawne przeciwdziałania bezrobociu*, Wolters Kluwer, Warszawa 2012.

General characteristics of unemployment

Abstract

The aim of the undertaken research is to present the general characteristics of unemployment. In order to achieve the aim of the research, it was necessary to show the concept of unemployment and its types. The causes of unemployment and its economic, social and psychological effects are also presented. The article was prepared on the basis of a review of selected items of national literature, including articles presenting the results of scientific research carried out in recent years.

Keywords: unemployment.

Tomasz Kozłowski¹, Jerzy Kozłowski¹, Patrycja Kozłowska²

¹Wydział Nauk Społecznych, Gdańska Szkoła Wyższa

²Wyższa Szkoła Gospodarki w Bydgoszczy

Zarządzanie zasobami ludzkimi w organizacji

Streszczenie

Rozwój to zintegrowane, holistyczne, a także świadome oraz proaktywne podejście do zmian, które są powiązane z pracą, wiedzą, jak również zachowaniem. Wykorzystuje się tutaj różne strategie związane z uczeniem się. Zwykle pierwszym skojarzeniem pracowników odnośnie rozwoju są szkolenia. Jednakże różnice pomiędzy szkoleniem i rozwojem świetnie przedstawia pięć etapów: (1) szkolenie, (2) uczenie się, (3) rozwój, (4) zmiana zachowania pracownika na stanowisku pracy oraz (5) poprawa wskaźników biznesowych. Rozwój zawodowy to ważne zagadnienie dla instytucji, a także spore wyzwanie dla pracowników. W każdej pracy wykorzystuje się określoną wiedzę. Zdobyta przez pracownika wiedza stanowi podstawę dalszego rozwoju w organizacjach.

Słowa kluczowe: zarządzanie, zasoby ludzkie, modele zarządzania, pracownik, przedsiębiorstwo.

Wprowadzenie

Zasoby ludzkie mają wiele definicji, w wielu źródłach związanych z zarządzaniem możemy je bez problemu znaleźć. Jednak z definicji mówi o tym, że zasoby ludzkie to zbiór jednostek, składających się na pracowników określonej organizacji, sektora biznesowego bądź gospodarki¹. Pojęcia, takie jak kapitał ludzki i zasoby ludzkie, są bardzo często używane zamiennie. Autor zwraca również uwagę, że zasoby ludzkie to pojęcie wartościujące, które podkreśla istotną rolę pracowników w procesie funkcjonowania przedsiębiorstwa. Zasoby ludzkie, w tymże ujęciu, są zasobem nadrzędnym w stosunku do innych (materialnych bądź też finansowych), gdyż wpływają na ich wykorzystanie². Kolejna definicji mówi, że zasoby ludzkie zaliczane są do zasobów odnawialnych, w odwrótności do większości zasobów naturalnych oraz rzeczowych³.

¹ *Zarządzanie zasobami ludzkimi. Tworzenie kapitału ludzkiego organizacji*, H. Król, A. Ludwiczynski (red.), PWN, Warszawa 2006, s. 7.

² *Ibidem*, s. 7–8.

³ *Ibidem*, s. 7–9.

Ludzie posiadają zdolność do uczenia się oraz ciągłego doskonalenia, natomiast cechą charakterystyczną innych zasobów jest ich stopniowa deprecjacja i zużywanie się. Należy zauważyć, że zasoby ludzkie obejmują takie aspekty jak aktywność, umiejętności oraz wiedzę zatrudnionych ludzi. Zasoby ludzkie są określane także jako zasób pracy bądź też siła robocza⁴. Kolejna definicja mówi, że zasoby ludzkie w przedsiębiorstwie to zbiorowość pracowników. Pracownicy są zorganizowaną siłą roboczą oraz tworzą system, który jest określony w takich aspektach jak: organizacyjny, ergonomiczny, psychologiczny, społeczno-ekonomiczny oraz prawny⁵. Z jeszcze innej definicji, możemy dowiedzieć się, że zasoby ludzkie stanowią społeczną rezerwę danej organizacji, zapas ludzkiej energii i wiedzy, umiejętności oraz nawyków, które można skierować w celu realizacji misji oraz celów organizacji, lecz które mogą również samoistnie wpływać w najróżniejszy, bardzo często niekontrolowany sposób na organizację oraz jej otoczenie⁶. Zasoby ludzkie stanowią decydujący zasób każdej organizacji. Ich możliwości mogą być oceniane na podstawie osiągnięć zawodowych, wykształcenia, talentów czy doświadczenia. Warto zauważyć, że zasoby ludzkie w organizacji są źródłem organizacyjnej wiedzy⁷. Podobnie pisze o zasobach ludzkich w swojej książce Marian Strużycki, autor twierdzi, że pojęcie zasobów ludzkich obejmuje pracowników, którzy są zatrudnieni w przedsiębiorstwie, razem z ich wykształceniem, kwalifikacjami zawodowymi, doświadczeniem, stosunkami międzyludzkimi, wykonywaną pracą oraz umiejętnościami porozumienia się⁸. Inna definicja mówi, że zasoby ludzkie, HR (z języka angielskiego *human resources*) — to pojęcie, które ma dwojakie znaczenie. Pierwsze znaczenie pochodzi od nauk społecznych i zgodnie z klasyczną szkołą ekonomii charakteryzuje pracę (jako siłę roboczą) jako jeden ze środków produkcji. Drugie, nieco bardziej powszechne, mieszczące się w ramach zarządzania, dotyczy indywidualnych pracowników, a także działu organizacji, zajmującego się rekrutacją, motywowaniem, szkoleniem, jak również zwalnianiem pracowników (czyli tak zwaną polityką personalną)⁹. Jak możemy zauważyć, wszystkie te definicje posiadają cechy wspólne.

⁴ A. Michalak, *Finansowanie inwestycji w teorii i praktyce*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007, s. 58.

⁵ A. Strabryła, *Podstawy zarządzania firmą*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1995, s. 109.

⁶ A. Koźmiński, D. Jemielniak, *Zarządzanie od podstaw*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2008, s. 117.

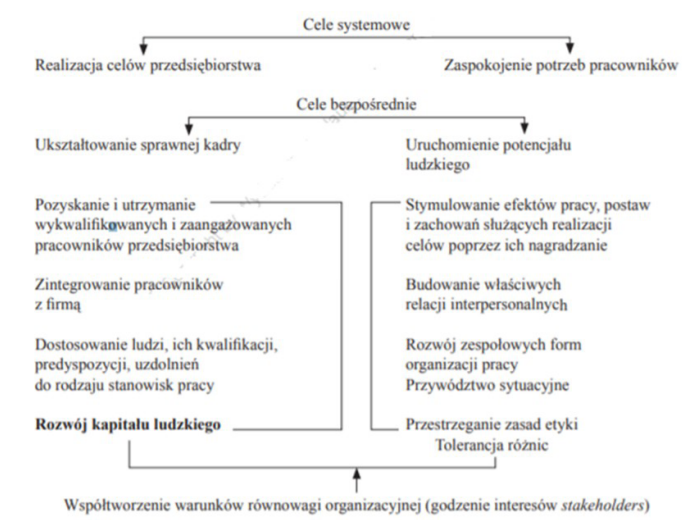
⁷ E. Masłyk-Musiał, A. Rakowska, E. Krajewska-Bińczyk, *Zarządzanie dla inżynierów*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2012, s. 213.

⁸ *Zarządzanie przedsiębiorstwem*, M. Strużycki (red.), Difin, Warszawa 2004, s. 144.

⁹ *Ile zarobi HR-owiec w bankowości?*, „prnews.pl”, 7.09.2021, pobrane z: <https://prnews.pl/ile-zarobi-hr-owiec-w-bankowosci-22034> (dostęp: 10.01.2020).

1. Cel rozwoju zasobów ludzkich

Rola człowieka jako twórcy postępy w organizacji wywodzi się nie tylko z jego zdolności do użytkowania istniejących już rozwiązań, ale głównie do implementacji nowych oraz ich kreowania¹⁰. Zauważmy, że tę zdolność wykształca się przez inwestycję w rozwój. Zwróćmy uwagę, że termin rozwoju zasobów ludzkich w organizacji jest rozumiany jako zespół przedsięwzięć, które służą wzbogacaniu wiedzy, rozwijaniu umiejętności oraz zdolności, kształtowaniu różnych postaw, zachowań i motywacji oraz doskonaleniu kondycji zarówno fizycznej, jak i psychicznej pracowników. Właśnie te przedsięwzięcia przyczyniają się do wzrostu efektywności danej organizacji i do podnoszenia wartości rynkowej zasobów pracy¹¹. Cele strategicznego zarządzania zasobami pracy przedstawiono na rys. 1.



Rys. 1. Cele strategicznego zarządzania zasobami pracy

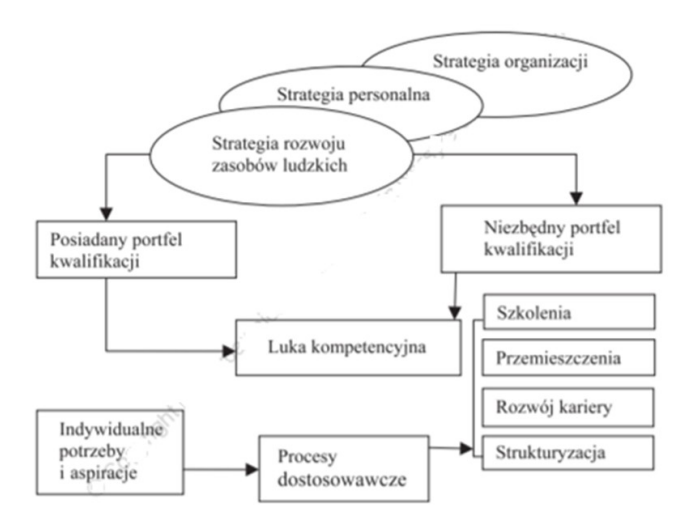
Źródło: H. Karaszewska, *Miejsce i rola rozwoju zasobów ludzkich w strategicznym zarządzaniu zasobami ludzkimi*, „Acta Universitatis Nicolai Copernici Ekonomia” 2010, t. 41, https://www.doi.org/10.12775/AUNC_ECON.2010.009, s. 126.

Rozwój jest to tworzenie przez organizację warunków do kształtowania oraz doskonalenia kapitału ludzkiego (to połączenie umiejętności, wiedzy, innowacyjności oraz zdolności) do realizacji jej celów i w odpowiedzi zarówno na potrzeby, jak i aspiracje pracowników. Działania te są skierowane na podnoszenie poziomu kompetencji, które są rozumiane jako ogół atrybutów wyrażających zachowania, które generują pozycję jednostki w organizacji, warunkując sprawność jej działania

¹⁰ R. Nelson, E. Phelps, *Investment in humans, technological diffusion, and economic growth*, „The American Economic Review” 1966, Vol. 56, No. 1/2, s. 17.

¹¹ A. Pocztoński, *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2005, s. 9–11.

w różnych okresach czasowych. Te właśnie działania, mieszczą się w obszarze szkoleń i doskonalenia zawodowego, przemieszczeń pracowników wewnątrz organizacji, zintegrowanych planów kariery (indywidualnych oraz organizacyjnych), strukturyzacji pracy. Na rys. 2 znajduje się schemat prezentujący miejsce rozwoju kapitału ludzkiego w całej strategii organizacji¹².



Rys. 2. Miejsce strategii rozwoju zasobów pracy w strategii organizacji

Źródło: H. Karaszewska, *Miejsce i rola rozwoju...*, s. 127.

2. Modele zarządzania zasobami ludzkimi. Model Michigan

Model Michigan według definicji Pocztowskiego wyróżnia cztery funkcje zarządzania zasobami ludzkimi, są to: selekcja, ocenianie, wynagradzanie oraz rozwój. Składniki te wzajemnie połączone tworzą cykl zasobów ludzkich. Założeniem tego właśnie procesu jest ukształtowanie poszczególnych elementów oraz umożliwianie skutecznego oddziaływania na zachowania pracowników, prowadzące do osiągnięcia celów¹³. Inna definicja, mówi, że opisywany model pokazuje proces strategicznego zarządzania zasobami ludzkimi uwzględniając otoczenie, misję, struktur organizacji oraz zarządzanie zasobami ludzkimi. W modelu tym wyróżniono aż cztery najistotniejsze obszary zadaniowe funkcji personalnej, a dokładniej:

- dobór pracowników,
- ocenę efektywności pracy,
- nagradzanie,
- rozwój kadr.

¹² H. Karaszewska, *Miejsce i rola rozwoju zasobów ludzkich w strategicznym zarządzaniu zasobami ludzkimi*, „Acta Universitatis Nicolai Copernici Ekonomia” 2010, t. 41, https://www.doi.org/10.12775/AUNC_ECON.2010.009, s. 127.

¹³ A. Pocztowski, *op. cit.*, s. 23.

Według modelu Michigan zarówno przepływ danych ze środowiska do organizacji, jak i interakcja misji oraz strategii ze strukturą organizacyjną oraz zarządzaniem kadrami jest jednokierunkowy. Pojedyncze elementy zarządzania kadrami są ze sobą związane, dzięki czemu tworzą cykl zasobów ludzkich, który został przedstawiony poniżej. Należy również dodać, że znaczącą rolę kierownictwa jest troska o takie powiązanie struktury formalnej oraz systemu zasobów ludzkich, żeby osiągnąć cele strategiczne firmy¹⁴.

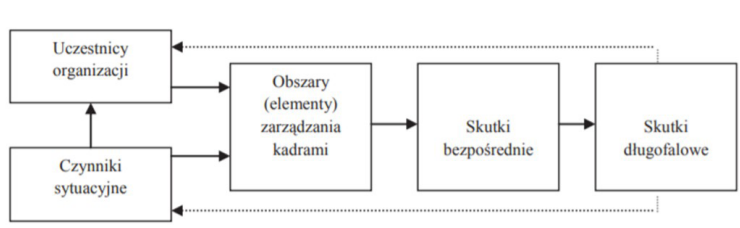
3. Model harwardzki

Model harwardzki wychodzi z założenia, iż presja różnego rodzaju czynników na firmę wymaga innego spojrzenia na zasoby ludzkie, bardziej strategicznego spojrzenia oraz czynnego udziału się w cały proces zarządzania kadrami kierowników liniowych. Przedstawiony model uwzględnia cztery zmienne, są to:

- partycypacja pracowników,
- przepływ pracowników (do organizacji, w organizacji oraz od organizacji),
- systemy wynagrodzeń,
- systemy pracy.

Zmienne te są analizowane w kontekście czynników sytuacyjnych, jakimi są: prawo, filozofia zarządzania, rynek pracy oraz strategia firmy.

Istotną rolę w oddziaływaniu na kształt funkcji personalnej mają interesariusze, jakimi są: akcjonariusze, pracownicy, kierownictwo, związki zawodowe, samorząd oraz rząd. Rezultatem zarządzania zasobami ludzkimi są efekty bezpośrednie, czyli zaangażowanie, efektywność, zgodność celów organizacji z celami pracowników oraz długofalowe, takie jak: efektywność organizacji, dobrobyt jednostki oraz dobrobyt społeczeństwa¹⁵.



Rys. 3. Zarządzanie zasobami ludzkimi w ujęciu harwardzkim

Źródło: M. Beer, B. Spector, P.Q. Lawrence, R.E. Walton, *Managing Human Assets*, The Free Press, New York 1984, s. 16; T. Listwan, *Zarządzanie kadrami*, C.H. Beck, Warszawa 2006, s. 49.

¹⁴ J. Nowicka-Mieszala, *Strategiczne zarządzanie kapitałem ludzkim metodą budowy wartości przedsiębiorstwa*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Humanitas” 2012, „Zarządzanie”, nr 1, s. 93.

¹⁵ *Ibidem*, s. 94.

M. Armstrong uważa, że celem zarządzania zasobami ludzkimi jest ułatwienie firmie osiągnięcia sukcesu przy pomocy zatrudnionych w niej pracowników. Szczegółowe cele to¹⁶:

- zapewnienie usług, wspierających cele danego przedsiębiorstwa oraz stanowiących element procesu kierowania daną organizacją;
- pozyskanie oraz zatrzymanie w firmie pracowników, którzy są wykwalifikowani, zaangażowani oraz zmotywowani;
- podnoszenie oraz rozwijanie wrodzonych możliwości ludziom — ich potencjału, jak i zdolności do znalezienia zatrudnienia — poprzez zapewnienie szkoleń oraz ciągłych szans rozwoju;
- utworzenie klimatu, który umożliwi utrzymanie efektywnych oraz skoordynowanych relacji między kadrą kierowniczą a pracownikami, które sprzyjają rozwijaniu się poczucia wzajemnego zaufania;
- utworzenie warunków, które sprzyjają pracy zespołowej oraz elastyczności;
- pomaganie organizacji w zachowaniu równowagi oraz przystosowaniu się do potrzeb różnych grup interesów (np. właścicieli, agencji rządowych, kadry kierowniczej, pracowników, klientów oraz dostawców);
- zapewnienie, aby pracowników doceniano oraz wynagradzano za ich pracę i osiągnięcia;
- liczenie się z różnicami w potrzebach poszczególnych osób oraz grup pracowników, w ich stylu pracy oraz aspiracjach;
- zapewnienie wszystkim osobom równych szans;
- przyjęcie pewnych zasad zarządzania pracownikami, które opierają się na trosce o ludzi, sprawiedliwości oraz przejrzystości;
- utrzymanie oraz ulepszenie fizycznej, jak i umysłowej kondycji pracowników;
- połączenie polityki zasobów ludzkich z planami rozwoju danej organizacji oraz umacnianie odpowiedniej kultury;
- przygotowanie spójnego zestawu polityki personalnej oraz zatrudnienie w celu jak najbardziej optymalnego obsadzania stanowisk oraz poprawy jakości pracy;
- podtrzymywanie gotowości do elastycznych działań w ramach tak zwanej organizacji, która jest zdolna do adaptacji, jak również po to, aby wciąż dążyć do doskonałości.

4. Kompleksowe podejście do pracowników i ich rozwoju

Praktycznie od chwili, gdy zauważono korzyści, które są rezultatem skutecznego potencjału pracowników, rozpoczęto rozwój formalizacji działań oraz funkcji rozwoju pracowników (zwany HR) w organizacjach. Zaczęły także pojawiać się

¹⁶ M. Armstrong, *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, Wydawnictwo PWN, Warszawa 2011, s. 30–33.

zespoły, a następnie całe działy, które zajmują się coraz to bardziej zaawansowaną polityką, która odnosi się do szkolenia oraz rozwoju pracowników. Najpierw funkcje HR były zgromadzone w gestii właściciela organizacji lub też osoby zarządzającej organizacją i co ważne, były one uzależnione od bieżących celów danej organizacji. Później zaczęły pojawiać się bardziej złożone struktury, które były o wiele lepiej przygotowane do coraz to bardziej zróżnicowanych działań prorozwojowych, które były realizowane w organizacjach. Następne etapy ewolucji to rezultat wszechobecnej wręcz skłonności do rozszerzania efektywności wykorzystania zasobów ludzkich w organizacjach. W chwili obecnej możemy mówić o sytuacji, gdzie przedstawiciele HRD co chwilę biorą udział w kształtowaniu strategii organizacji.

Jeśli przeprowadzimy wyrywkowy przegląd współczesnych organizacji, mając na uwadze podstawowe wskaźniki rozwoju¹⁷, możemy niezwykle łatwo znaleźć modele oraz wzorce historycznie rozlokowane na różnego rodzaju etapach ewolucji. Stopień rozwoju danej firmy (między innymi: skala zatrudnienia, udziały w rynku, poziom technologiczny, wolumen produktów, poziom proceduralny) ukazuje zazwyczaj konkretną fazę rozwoju w tak zwanym cyklu rozwoju organizacji. R.E. Quinn i K. Cameron wyodrębnili cztery etapy rozwoju organizacji, są to fazy: przedsiębiorczości, kolektywności, następnie formalizacji oraz sterowania, kończąc na etapie przekształceń struktury¹⁸. Nieco inny podział zasugerował L.E. Greiner. Autor ten uwzględnił aż 5 faz cyklu, jest to: kreatywność, formalizacja, delegacja uprawnień, koordynacja oraz współdziałanie¹⁹. Greiner podporządkowuje przejście z jednej fazy cyklu do drugiej od pokonania tak zwanych kryzysów, występujących w kulminacyjnym okresie każdej z tych faz. Niezależnie od koncepcji, każdy z wymienionych etapów cechuje się danymi cechami oraz typami aktywności organizacyjnej. Wszystkie opisane stany organizacji poprzedzają przemiany, które są powiązane z przeskokiem do bardziej zaawansowanej formy, struktury, a także harmonii działań. Kiedy dana organizacja osiągnie ten stan, zazwyczaj ulega przekształceniu w kierunku zupełnie nowych wyzwań. Możemy więc uznać, że mierzony w ten sposób poziom zaawansowania tak zwanej dojrzałości organizacji w głównej mierze pozwala odzwierciedlić jej obecną fazę rozwoju razem z cechami charakterystycznymi. Ma to związek z poziomem zaawansowania indywidualnymi typami aktywności funkcjonalnej, a w tym także polityki personalnej przedsiębiorstwa, a w szczególności jej umiejscowienia w odniesieniu do innych działań (takich jak na przykład produkcja czy sprzedaż).

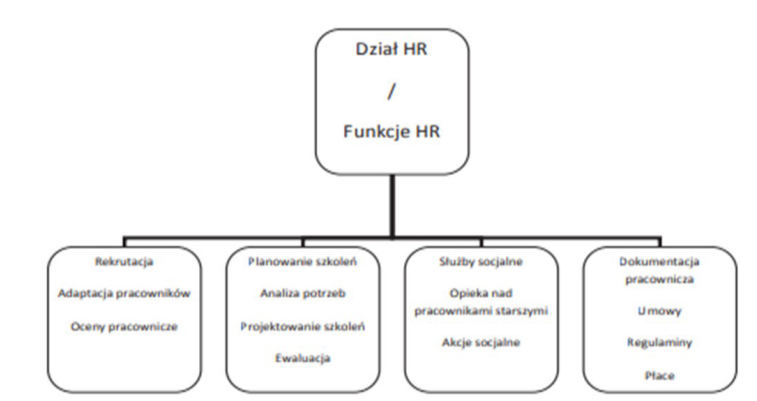
Warto dodać, że mniej rozbudowane funkcje tak zwanego HR występują głównie w podmiotach, które znajdują się w początkowej fazie rozwoju przedsię-

¹⁷ A. Peszko, *Podstawy zarządzania organizacjami*, Uczelniane Wydawnictwa Naukowo-Techniczne, Kraków 2002, s. 97.

¹⁸ J.W. Gościński, *Cykl życia organizacji*, PWE, Warszawa 1989, s. 37.

¹⁹ L. Clarke, *Zarządzanie zmianą*, Gebethner & Ska, Warszawa 1997, s. 14.

biorstwa (i to bez względu na jego wiek). Zauważmy, że czym bardziej zaawansowana jest dana organizacja, tym prowadzi ona bardziej skomplikowaną politykę kadrową. Dany stopień trudności działań generuje potrzebę ich formalizacji, a także sprzyja temu, żeby wprowadzić nieco bardziej zaawansowane narzędzia oraz techniki zarządzania zdolnościami pracowników. Należałoby dodać, że polityka HR znajduje się pod kontrolą danej organizacji, jednak możemy zaobserwować w coraz większym stopniu jej wychodzenie poza struktury organizacji, a także przekazywanie niektórych zadań wyspecjalizowanym podmiotom. Ma to na celu usprawnienie oraz obniżenie kosztów obsługi HR w organizacji. Obejmuje to zazwyczaj podstawowe grupy zadań kadrowych np.: przygotowanie systemu kierowanie zespołami ludzkimi przez projektowanie organizacji, jak również stworzenie opisu stanowisk pracy, projektowanie oraz dobór pracowników; utrzymanie systemu poprzez zagwarantowanie jego funkcjonowania — dotyczy się to czynności, dotyczących wynagrodzeń, a także świadczeń pracowniczych, współpracy ze związkami zawodowymi, jak również systemów informacyjnych; doskonalenie systemu ukierunkowane na szkolenie oraz rozwój indywidualny, mowa tutaj o rozwoju karier zawodowych, jak i o rozwoju organizacji w celu stworzenia większych możliwości oraz osiągnięcia zadowolenia pracowników, którzy realizują cele przedsiębiorstwa.



Rys. 4. Tradycyjne funkcje działu HR w organizacji w podziale na główne zadania

Źródło: A. Różański, *Rozwój zasobów ludzkich w organizacji*, Politechnika Lubelska, Lublin 2014, s. 50.

Jeśli mowa o funkcjach działu HR to zwykle wyróżnia się zadania, które dotyczą rekrutacji i selekcji, rozwoju pracowników, spraw socjalne, jak również prowadzeniu dokumentacji pracownicz. Aby efektywnie realizować zadania, które wynikają z wymienionych funkcji tworzy się odpowiedni infrastruktura, opierającą się zarówno na własnym potencjale, jak i potencjale specjalistów zewnętrznych. Obecnie w działach HR nie są już spotykane tak zwane przerośnięte

struktury wewnętrznych, jak również przesadna liczba osób, zatrudnionych na pełen etat. W dzisiejszych czasach mamy łatwo dostępne specjalistyczne usługi i powszechną informatyzację więc nie istnieją powody, dla których struktury tych działów musiałyby zostać nadmiernie rozbudowane. Ważne jest to, żeby były one gotowe do prowadzenia aktywnej polityki personalnej, a także koordynowania jej. Podany przykład ilustruje główne funkcje realizowane przez dział HR.

Wzorcowe zadania szczegółowe, które są przeprowadzane w ramach odrębnych funkcji w razie rekrutacji i selekcji obowiązki szczegółowe dotyczą:

- planowania,
- opisu stanowisk pracy,
- badania kompetencji pracowniczych, jak również potencjalnych kandydatów,
- oceny pracowników,
- integracji zespołu,
- rotacji pracowników,
- motywowania,
- ścieżek kariery,
- rozwiązywania konfliktów,
- przygotowywania pracowników do odejścia w razie na przykład emerytury bądź *outplacementu*.

Pośród działań, które skupiają się na rozwoju personelu wymieniane są: wspomaganie indywidualnego rozwoju pracowników, pomaganie w rozwoju oraz doskonaleniu, analizowanie potrzeb szkoleniowych, sporządzenie planu szkoleń oraz przystosowanie młodych pracowników do warunków pracy.

Rola służb socjalnych opiera się na tworzeniu polityki socjalnej organizacji (w tym również na kreowaniu i zarządzaniu tak zwanym Zakładowym Funduszem Świadczeń Socjalnych, ochronie zdrowia, a także między innymi dofinansowaniu do wypoczynku pracowników, zapomóg czy bonów), jak również wyjazdów studyjnych bądź też różnego rodzaju wydarzeń okolicznościowych, które są ważne dla danego przedsiębiorstwa.

Zarządzanie dokumentacją pracowniczą dotyczy wszelkich umów, jakie są zawierane pomiędzy pracodawcą a pracownikiem, archiwizację zaświadczeń, które stwierdzają zdolność do wykonywanej pracy na danym stanowisku, sporządzanie planów wynagrodzeń i wynagradzanie pracowników, plany urlopowe, różnego rodzaju regulaminy, jak również świadectwa pracy. Do ważnych obowiązków działu HR zalicza się także kooperacja ze związkami. Małe organizacje, które zatrudniają do mniej więcej 50 pracowników, zazwyczaj nie posiadają na etacie specjalistów, którzy oddają się wyłącznie pracy związanej ze sprawami polityki personalnej. Kompleksowe działania koordynuje członek zarządu, który to w zakresie części swojego etatu administruje HR. Obowiązki operacyjne sprawują kierownicy liniowi, zaś sprawy, które wiążą się z dokumentowaniem procesów, są zazwyczaj przydzielone pracownikom administracji. Obowiązek przechowy-

wania dokumentów finansowych, a także danych personalnych zatrudnionych osób funkcje kadrowo-płacowe zwykle są łączone. Pomimo, że z punktu widzenia zarządzania małą organizacją łączenie tychże dwóch funkcji zdaje się logiczne oraz efektywne, to z perspektywy sprawowania aktywnej polityki HR jest to zbędne. Niezwykle często w tego typu sytuacjach aktywna polityka personalna podporządkowuje się niezbyt kreatywnemu administrowaniu aktami pracowniczymi. Użycie w tymże celu systemu informatycznego tak zwanego rodzaju kadry-płace w ogóle nie wpływa na budowania którejkolwiek strategii personalnej organizacji. Przedsiębiorstwo, które jest w fazie wzrostu, poszerza swe rynki zbytu mając na uwadze ciągle rosnące wymagania stawiane przez otoczenie zewnętrzne poprzez reorganizację dotychczasowego podejścia.

Obecny rynek stale podnosi wymagania dotyczące towarów i usług, wynikiem tego jest potrzeba wprowadzania różnego typu systemów między innymi: produkcji, logistyki, zarządzania, a także zagwarantowanie jakości usług. Wszystko to egzekwuje obowiązek stwarzania procedur oraz formalizacji procesów, które wiążą się z udoskonalaniem kompetencji zatrudnionych osób. Wdrożone systemowo procedury kierują głównymi funkcjami personalnymi. Stworzone schematy działań razem z opisami dyktują przepis reagowania na określone sytuacje, które się zdarzają. Ta taktyka ma na celu zagwarantowanie poprawności oraz powtarzalność podejmowanych działań zapobiegawczych.

Często pojawienie się w przedsiębiorstwie systemu, który zagwarantuje jakości daje początek, aby stworzyć bardziej zaawansowane rozwiązania zmierzające w stronę aktywnej polityki HRD. Z upływem czasu polityka kadrowa, która jest centralnie prowadzona, ułatwia prowadzenie ścisłych działań praktycznie na każdym ze szczebli zarządzania. Tego typu metody mają miejsce zwykle w przypadku przedsiębiorstw mających jednolity charakter świadczonych usług bądź też o małym asortymencie.

W przypadku organizacji, które działania w konfiguracji holdingu, występuje zwykle kilka, a nawet kilkudziesięciu podmiotów, które realizują swoją strategię biznesową. Znaczna część organizacji o tego typu strukturze jednocy firmy o różnego rodzaju cechach produktowych, mogących także funkcjonować w różnych branżach. W każdej z tych branż można natknąć się na inny rodzaj tak zwanej kultury organizacyjnej. Należy także zwrócić uwagę, że każda z tych organizacji może wcielać w życie swoją politykę HR. Zadaniem scentralizowanego działu personalnego jest więc koordynowanie HR w organizacjach, które wchodzą w skład tego typu przedsiębiorstwa. Powiązane jest to z potrzebą zapewnienia odpowiedniej komunikacji między komórkami HR wszelkich przedsiębiorstw, a co ważne kształtowaniem polityki na tak zwanym szczeblu strategicznym. Systematycznie realizowane czynności prowadzą do synchronizowania polityki personalnej, a zwłaszcza w odniesieniu do osób zarządzających na najwyższym szczeblu. Wspomniany, scentralizowany dział HR zazwyczaj zajmuje się prowadze-

niem polityki w obrębie zarządzania talentami, a także rekrutacją na stanowiska, które mają strategiczne znaczenie bądź też całościową politykę wynagrodzeń. Taka oto metoda ma wpływ na oszczędności głównie przez redukcję strategicznych funkcji personalnych w tak zwanych podmiotach zależnych. Oprócz tego, na zredukowanie wydatków ma także wpływ zsynchronizowanie procedur oraz zasad polityki personalnej bądź też wdrażenie ogólnej oferty programowej dla wszelkich podmiotów zależnych. Ten oto sposób, mimo korzyści, jest jednak niezadowolający jeśli chodzi o integrowanie polityki HR w organizacjach, które działają w różnego rodzaju branżach, a także na różnych rynkach.

Centralizacja przez ujednolicenie działań HR na wstępnym etapie rozwoju ma swe ekonomiczne wyjaśnienie, lecz w miarę rozwoju bądź też dywersyfikacji produktów jest coraz mniej skuteczne. Poza tym, przedsiębiorstwa, cechujące się sporą różnorodnością w związku z zastosowanym ujednoliceniem oferty HR nie dostają wsparcia, które jest przeznaczone ich jednostkowym potrzebom. Spada również skuteczność świadczonych wewnątrz usług HR, co stanowi ważne ograniczenie tego właśnie rozwiązania. Istnieje więc obowiązek odnalezienia efektywnego sposobu na to, by ułatwić dostarczanie całej gamy odpowiedniego i specjalistycznego wsparcia do indywidualnych potrzeb pojedynczych jednostek biznesowych, które funkcjonują w ramach tego samego przedsiębiorstwa.

Wszystkie te oczekiwania urzeczywistnia model pośredni — tak zwany HR-usługi wspólne, który to pod względem funkcjonalnym znajduje się pomiędzy dwoma dość skrajnymi przypadkami, które zostały opisane wcześniej. Ta tendencja została upowszechniona w latach dziewięćdziesiątych, zajęli się nią między innymi Dave Ulrich oraz Wayne Brockbank²⁰. Można by stwierdzić, że HR-usługi wspólne są to firmy w firmach. HR-usługi działają na tak zwany własny rachunek, prowadzone są również rozliczenia z pojedynczymi jednostkami biznesowymi danego przedsiębiorstwa na rynkowych zasadach. Występuje więc konieczność generowania przychodów, które pozwalają na pokrycie kosztów swego funkcjonowania. W szczególnych przypadkach, istnieje też możliwość, oferowania programów szkoleniowych na zewnątrz organizacji. Ich celem jest pomoc w odniesieniu do polityki personalnej danego przedsiębiorstwa przy jednoczesnym zachowaniu wysokiej skuteczności usług.

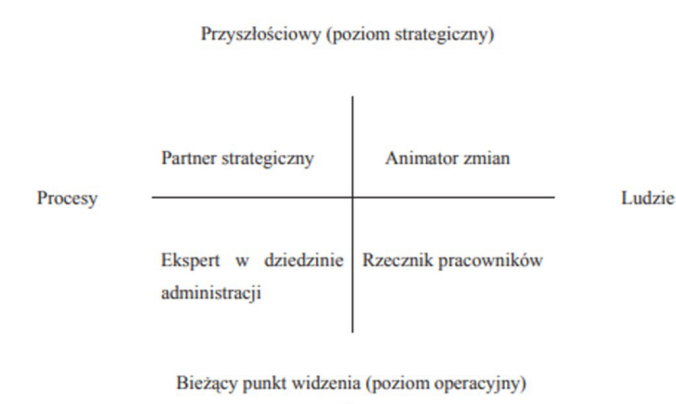
W sytuacji, kiedy występuje brak popytu na usługi zazwyczaj tracą one rację bytu. Wtedy popyt na usługi szkoleniowe zostaje uzupełniony przez podmioty zewnętrzne. Centra stanowią także bazy wiedzy, a także programy rozwojowe dla wszelkich jednostek, oprócz tego kreują oraz gromadzą oferty programowe, które dotyczą między innymi rozwoju kadr kierowniczych, poza tym, zajmują się również ich rozpowszechnianiem oraz dystrybucją. Zależnie od zasięgu

²⁰ D. Ulrich, W. Brockbank, *Tworzenie wartości przez dział HR*, Wolters Kluwer, Kraków 2008, s. 190.

funkcjonowania organizacji, mogą one zostać umiejscowione w centrali bądź też w odniesieniu do firm globalnych — regionalnie.

Systemowe centra obsługi HR to technologiczna metoda dla znacznej części powtarzalnych działań, które występują w pracach działu HR. Jest to odpowiedź na potrzebę zwiększenia skuteczności pracy komórek HR, zwłaszcza dzięki oszczędnościom administracyjnym. Rozpowszechniona informatyzacja pozwala zautomatyzować znaczną część czynności, jak również zwiększa ich dostępność. Dodatkowo, wdrażenie różnego rodzaju procedur, daje możliwość ich stałego dostępu do oferty wewnętrznej. Poza tym, pozwala to również na przesunięcie pewnych czynności obsługowych, które do chwili obecnej były wykonywane przez dział HR, wprost na pracowników innego działu. Zarówno zapytania, jak i oferty, kiedy już spełnią dane wymagania, zostają automatycznie kojarzone. Znaczna część instruktarzy oraz usług, które funkcjonują w systemie została zazwyczaj dostosowana do potrzeb typowych rozwiązań, niezłożonych interaktywnych szkoleń, jak również do samokształcenia. Jeśli wystąpią nieszczególnie zaawansowane problemy, pracownicy mogą je rozwiązać opierając się na wiadomościach, które znajdują się, a także są skategoryzowane w tak zwanych interaktywnych bazach wiedzy. Istotną wadą takiego rozwiązania jest przesadna wręcz standaryzacja, jak również niezwykle częsty brak bezpośredniego kontaktu z profesjonalnymi specjalistami HR. Należy zwrócić uwagę, że stale powiększa się liczba gromadzonych informacji na temat pracowników — zobowiązuje to do rozbudowy systemów zabezpieczających tak, aby nie dostały się do nich osoby niepowołane. Ma to istotne znaczenie, i to nie tylko prawne, lecz także etyczne. Z powodu rozbudowy tych właśnie systemów zaciera się tradycyjna misja służb HR, które bazują na budowaniu więzi, a także relacji pracowniczych. Dave Ulrich i Wayne Brockbank przeprowadzili badania, które wykazały, w przeszłości niecałe 80% działań, które zostały zrealizowane przez dział kadr miało odniesienie do administracji, jak również do obecnej polityki szkoleniowej. W tej chwili znaczny nacisk jest kładziony na działania strategiczne, które zwiążą się podwyższaniem wartości niematerialnej.

Często praca działu HR polega na kreowaniu rozwiązań strategicznych. Obsługą aktualnych zadań zwykle zajmują się specjaliście z zewnątrz bądź też różnego rodzaju firmy konsultingowe lub szkoleniowe. Zazwyczaj w tego typu sytuacjach, również w przypadku większych organizacji, zespół HR to na przykład dyrektor departamentu HR, który zwykle zajmuje się strategią personalną, ważna jest także rola kierownika do spraw HR oraz specjalisty do spraw szkoleń.



Rys. 5. Punkty widzenia, a procesy i ludzie

Źródło: D. Ulrich, *Liderzy zarządzania zasobami ludzkimi — Nowe wyzwania, nowe role*, Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2001.

Zadaniem pracowników HR jest głównie gromadzenie, a także dostarczanie informacji dla zarządu. Istotna jest również współpraca z podmiotami edukacyjnymi z zewnątrz, takimi jak na przykład uczelnie wyższe czy też specjalistyczne firmy szkoleniowe lub konsultingowe. Kontrahenci z zewnątrz obsługują daną organizację w zakresie między innymi kadrowo-płacowym, angażując się w szkolenia, opracowują projekty rekrutacyjne, pomagają przy merytorycznych systemach oceniania osób zatrudnionych oraz pomagają w rozwoju danych grup pracowników. Reasumując więc, podstawowym zadaniem działu kadrowego HR jest zbieranie informacji na temat pracowników, jak również opracowywanie analiz i raportów, które są na tychże danych oparte. Informacje te są swego rodzaju materiałem źródłowym, z którego korzysta się przy tworzeniu strategii organizacji. Cała dokumentacja jest używana przez podmioty zewnętrzne, które wspomagają prace HR. Często można też spotkać się z całkowitym wydzieleniem niektórych zadań. Zazwyczaj w takich sytuacjach można zaobserwować wzrost skuteczności działu HR — należy jednak zaznaczyć, że ma to miejsce jedynie w przypadku, jeśli efektywnie wykorzystuje możliwości zewnętrzne. Skuteczność tej oto metody jest rezultatem nie tylko stosunkowo niższych kosztów obsługi, ale także większej specjalizacji. Taka kooperacja daje menedżerom HR możliwość zajęcia się działaniami strategicznymi. Warto podkreślić, że wiąże się to jednak z ryzykiem utracenia kontroli nad teraźniejszymi aktywnościami. Zagrożenia, które wiążą się z outsourcingiem funkcji kadrowych to głównie te, które są powiązane z bezpieczeństwem danych osobowych zatrudnionych pracowników, a także z tajemnicą planów, które dotyczą strategii personalnej określonej organizacji. Co prawda tego rodzaju działania są zazwyczaj zabezpieczone poprzez odpowiednie zapisy w umowie bądź kontrakcie, jednak firmy obsługujące bardzo często pomijają formalne granice organizacji i mogą one także być narażone na stratę

ważnych danych klienta. Większość czynności, które są wykonywane przez HR znajduje się w obszarze operacyjnym, dział HR jest odpowiedzialny za aktualne sprawy oraz działania. Do najważniejszych wyzwań, jeśli chodzi o działy HR, trzeba przyporządkować te, koncentrujące się nieco bardziej na przyszłości aniżeli na teraźniejszości. Wiele standardowych działań jest obecnie realizowanych przez podmioty zewnętrzne o tej właśnie specjalizacji. Tymczasem środek ciężkości jest przesunięty w kierunku działań, które mają charakter strategiczny. To wszystko jest rezultatem skłonności do swego rodzaju spłaszczania struktur organizacyjnych, a także do odchudzania oraz uelastyczniania rozszerzonych działów administracyjnych. Obejmuje to w dużej mierze funkcje personalne. Outsourcing stał się w ostatnich latach powszechnie wykorzystywaną metodą na racjonalizację kosztów, co ma istotny wpływ na kształtowanie działań HR²¹.

5. Ocena poziomu HRD w przedsiębiorstwie

A. Pochtowski uważa, że analizę potencjału HR danej organizacji należy realizować na następujących poziomach: jednostki, grupy, a także organizacji²². Analizy, które przeprowadza się na poziomie jednostkowego pracownika odnoszą się między innymi do potencjału tego pracownika; identyfikacji jego zarówno mocnych, jak i słabych stron; a także rozwijania talentu²³. Natomiast analiza na poziomie grup pracowniczych odnosi się do oddziaływań wewnątrz zespołu, jego efektywności oraz jakości zarządzania. Kolejna analiza, którą przeprowadza się na poziomie całej organizacji skupia się na określeniu potrzeb w kontekście zarówno celów długoterminowych, jak i strategicznych. Znacznie ułatwia to odnalezienie najważniejszych odpowiedzi na pytania:

1. Czy oraz jakie szkolenia mogą wspomóc cele strategiczne organizacji?²⁴
2. Czy ma to wpływ na polepszenie wskaźników efektywności?²⁵
3. Jakie kwalifikacje pośród osób zatrudnionych okażą się niezbędne w przyszłości?
4. Jakie kwalifikacje pracownicy organizacji obecnie posiadają?
5. Których procesów wymaga organizacja do wsparcia strategii?
6. Jak bardzo złożone muszą być te procesy oraz jakie koszty są z nimi związane?²⁶
7. Jak powinien funkcjonować system HR w przedsiębiorstwie?

²¹ A. Różański, *Rozwój zasobów ludzkich w organizacji*, Politechnika Lubelska, Lublin 2014, s. 48–57.

²² A. Pochtowski, A. Miś, *Analiza zasobów ludzkich w organizacji*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Kraków 2000, s. 10.

²³ A. Karczmarska, Ł. Sienkiewicz, *Identyfikacja i pomiar talentu w organizacjach*, (w:) S. Borkowska (red.), *Zarządzanie talentami*, Warszawa 2005, s. 53–70.

²⁴ R.A. Noe, *Employee training and Development*, Mc Graw Hill, New York 2005, s. 76.

²⁵ P. Bramley, *Ocena efektywności szkoleń*, Kraków 2007, s. 56.

²⁶ A. Mayo, *Kształtowanie strategii szkoleń i rozwoju pracowników*, Kraków 2002, s. 103.

Dodatkowo analizy pomagają także w orientacji czy zarówno pracownicy, jak i kierownicy byliby w stanie odpowiednio wspomóc działania szkoleniowe, jak również ocenić, które zasoby oraz środki organizacja będzie w stanie przekazać, aby zrealizować program²⁷.

Tacy autorzy jak W. McGehee oraz P.W. Thayer²⁸ są zdania, że przeprowadzając analizę na poziomie całej organizacji, warto byłoby również dokonać porównania oraz odniesienia do konkurencyjnych organizacji, a także skalkulować długoterminowe szanse, które odnoszą się do ewentualnych zmian, jakie mogą zajść w otoczeniu w ciągu najbliższych lat. Cały ten proces jest uzupełniony o opinie klientów, ja również o analizę aktów prawnych, które mają lub będą miały na sytuację zatrudnionych w organizacji osób.

W zawiązku z potrzebą utworzenia narzędzia, które ma być użyte do analizowania działań dotyczących obszaru HRD, w 1988 roku J. Burgoyone opublikował tekst, gdzie został przedstawiony model umożliwiający kontrolę poziomu dojrzałości HRD w określonej organizacji, opierając się na przyjętej sześciostopniowej skali²⁹.

Cała struktura tej skali jest oparta na wyróżnionych z punktu widzenia zaawansowania organizacyjnego działań, które są biegunowo różne, jeśli chodzi o profesjonalne aktywności zarządcze. Wykazano także, że występują różne instytucje, niezawierające w swych planach żadnego rodzaju aktywności, która wiąże się z rozwojem potencjału ludzkiego organizacji. Podkreślono także, że na rynku istnieją instytucje, określane jako organizacje uczące się. Bieguny te pozwoliły stworzyć tak zwane ramy brzegowe stworzonej klasyfikacji. Pośrednie poziomy stworzono na podstawie kolejnych stopni profesjonalizacji działań HR w przedsiębiorstwie. Opierając się na przyjętych wskaźnikach opisowych mamy możliwość dokonania identyfikacji, po czym sklasyfikowania poziomu dojrzałości HRD. Zauważmy, że narzędzie to jest także pomocne przy wyznaczaniu celów, stawianych przed specjalistami HR, jak również przed całą organizacją.

6. Strategiczne podejście do rozwoju pracowników w organizacji

Cel specjalistów HRD to harmonizowanie aktywności które dotyczą tworzenia, wdrażania, a także ewaluacji systemu rozwoju ludzi w przedsiębiorstwie. Zarówno na szczeblu operacyjnym, jak i taktycznym koordynacja wiąże się głównie z działaniami dotyczącymi identyfikacji potrzeb szkoleniowych, które z kolei wynikają z wymagań wyrażanymi zadaniami pracowników oraz rozwijaniu ich kompetencji celem podołania stawianym przez przedsiębiorstwo wymaganiom,

²⁷ R.A. Noe, *op. cit.*, s. 77.

²⁸ P. Bramley, *op. cit.*, s. 55.

²⁹ J. Burgoyone, *Management Development for the individual and the organization*, "Personnel management" 1988, No. 6.

jak również wspieraniu pracowników w zrealizowaniu ich celów prorozwojowych. Jeśli chodzi o poziom strategiczny organizacji menedżerowie HRD w porozumieniu z zarządem przedsiębiorstwa biorą udział w kreowaniu tak zwanej polityki personalnej organizacji.

W przypadku małych organizacjach, z uwagi na małą liczbę pracowników, zadania z tym związane pozostają zazwyczaj w kompetencji działów księgowo-kadrowych. Na skutek tego mocno zawężone czynności, wykonywane są jako dodatkowe obowiązki poprzez osoby, które nie zawsze są do tego merytorycznie przygotowane. Jednakże istotne decyzje podejmuje właściciel bądź też osoba zarządzająca. W tego typu sytuacjach, nie występuje zazwyczaj długofalowa polityka personalna, możemy raczej mówić o działaniach tymczasowych, które cechuje brak spójności. Częstym rozwiązaniem są różnego rodzaju aplikacje informatyczne, które dają możliwość włączenie pracownika do systemów księgowo-kadrowych, a także dodatków, które wspomagają planowanie rozwoju pracowników w przedsiębiorstwie. W firmach, które zdecydowały się na wdrożenie systemów zapewnienia jakości, występują mniej bądź też bardziej skomplikowane procedury, dające możliwość zarządzania wybranymi elementami tak zwanego „miękkiego” HR.

Przez długi okres czasu specjaliści ds. zasobów ludzkich koncentrowali się, ogólnie mówiąc, na dostarczaniu pewnych rozwiązań, które stosuje się w ramach planów operacyjnych, w celach krótkoterminowych, a także zadaniach na poziomie zarówno zespołów, jak i pojedynczych pracowników. Co więcej, w wielu przedsiębiorstwach nadal występuje przekonanie, że udział HR, jeśli chodzi o planowanie strategii organizacji, bywa zupełnie niepotrzebny. Wiąże się to z stereotypowym rozumieniem polityki HRD, które kiedyś skupiało się bardziej na zajmowaniu się aktualnymi problemami. To podejście było jednak statyczne oraz mało twórcze. Z kolei współczesne przedsiębiorstwa, żeby zachować konkurencyjność, powinny poprzez swoje działania wyprzedzać potrzeby klientów dzięki stworzeniu innowacyjnych produktów oraz usług. W rezultacie istotnie wzrosło znaczenie HR w roli partnera dotyczącego strategicznego planowania potencjału ludzkiego w przedsiębiorstwie.

Aktualnie, w przypadku innowacyjnych organizacji, od specjalistów HR wymaga się, iż będą oni w stanie właściwie ocenić zarówno możliwości, jak i potencjał posiadanych przez przedsiębiorstwo zasobów ludzkich, zwłaszcza w kontekście formułowania celów strategicznych czy np. przygotowywanych zmian na poziomie taktycznym. Ważne staje się zatem sprawne i efektywne zarządzanie informacjami będącymi w obszarze HR. Dotyczy to oceny gotowości pracowników do podejmowania nowych wyzwań, niezbędnych rekrutacji, selekcji, szkoleń i rozwoju, sposobów motywowania, podnoszenia zaangażowania pracowników, planowania potencjału kompetencyjnego itp. Niezwykle istotne jest precyzyjne określenie czasu osiągnięcia pełnej gotowości zasobów ludzkich organizacji w sytuacji wprowadzania zmian strategicznych. Zarówno zebranie,

jak i dostarczenie właśnie tego rodzaju informacji daje możliwość podjęcie racjonalnych decyzji, a także znacznie zmniejsza ryzyko związane z popełnieniem błędów wynikających z niedoszacowania bądź też przeszacowania możliwości przedsiębiorstwa. Poprzez takie podejście organizacja może lepiej przygotowywać swoich pracowników do założonych posunięć mających charakter strategiczny.

Z uwagi na rozszerzającą się skłonność do zlecania zewnętrznym wykonawcom znacznej części działań usługowych, rośnie rola HRD jako swego rodzaju strategicznego partnera. Istotny jest także fakt, iż praktyka HR pokazuje, że szefowie działów HR redukują się więc do roli koordynatora, który zespala oczekiwania oraz potrzeby przedsiębiorstwa dotyczące rozwoju potencjału ludzkiego z osiągalną obecnie na rynku ofertą dostawców tychże usług.

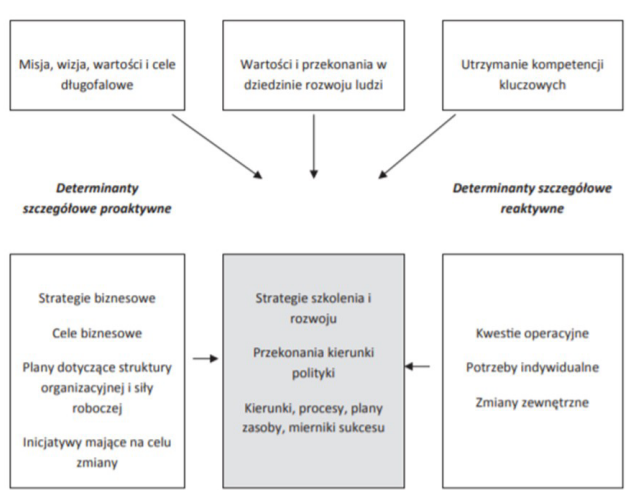
Mocne osadzenie HR jeśli chodzi o strategię biznesową organizacji może w istotnym zakresie wspomagać rozplanowane działań. Jest to rezultatem znajomości potencjału pracowników, znajomości obecnie panujących trendów na rynku pracy — czyli dostępności określonych specjalistów na danym terenie bądź też w określonej branży, jak również kosztów wiążących się z ich pozyskaniem, a także wielu innych. Co ważne, prawidłowo dobrana polityka HRD pozwala na wspieranie menedżerów oraz pracowników w realizacji celów biznesowych. Oprócz tego, pomaga ona również na wykorzystaniu potencjału pracowników we właściwy sposób, a także w przyciągnięciu osoby utalentowane. Planowanie strategiczne zasobów ludzkich umożliwia dostosowanie programów związanych z rozwojem pracowników do długofalowych celów przedsiębiorstwa, oprócz tego, jest to także wsparcie prorozwojowych zachowań zarówno menedżerów, jak i pracowników³⁰.

Czynniki, które determinują kształtowanie strategii przedsiębiorstwa jeśli chodzi o zakres rozwoju zasobów ludzkich według A. Mayo mają trzy źródła. Do czynników ogólnych możemy zaliczyć te, które są uważane za najważniejsze dla bytu strategicznego przedsiębiorstwa. Możemy tutaj wymienić między innymi: misję, wizję, a także system wartości organizacyjnych związany na przykład z rozwojem pracowników w danej organizacji. Oprócz tego, kompetencje kluczowe przedsiębiorstwa zarówno w sensie przedmiotowym, jak i podmiotowym, związane są z unikalną wiedzą oraz umiejętnościami pracowników. Jeśli chodzi o czynniki szczegółowe to możemy tutaj rozróżnić dwie nieco mniejsze grupy: czynniki proaktywne oraz czynniki reaktywne. Czynniki proaktywne są to czynniki determinujące zarówno cele, jak i strategię przyszłościowe, z kolei czynniki reaktywne ustalają działania doraźne (określono tutaj dwa typy możliwych zachowań menedżera ds. rozwoju zasobów ludzkich — jest to typ reaktywny — reagujący wyłącznie na bodźce z otoczenia oraz typ proaktywny, który wspiera zmiany, a także wybiega ze swoimi koncepcjami w przyszłość)³¹.

³⁰ A. Róžański, *op. cit.*, s. 68–81.

³¹ A. Mayo, *op. cit.*, s. 24.

Na rys. 6 zaprezentowany został model kształtowania strategii rozwoju zasobów ludzkich w organizacji.



Rys. 6. Model kształtowania strategii rozwoju zasobów ludzkich w organizacji

Źródło: A. Mayo, *Kształtowanie strategii szkoleń i rozwoju pracowników*, Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2002, s. 22.

Plan związany z rozwojem zasobów ludzkich w przedsiębiorstwie musi powstać na podstawie dokładnej oceny potrzeb i możliwości przedsiębiorstwa, jak również zgodnie z oceną obecnego stanu przygotowania służb HR w związku z realizacją działań prorozwojowych.

Czynności, leżące u podstaw kreowania strategii wiążą się na początku z identyfikacją podejścia, które reprezentuje zarząd, a które dotyczy rozwoju kapitału ludzkiego w przedsiębiorstwie — ma to podstawowe znaczenie przy podejmowaniu kolejnych kroków, a także przy powodzeniu całości projektu. Jak twierdzi R. Noe, konsultanci muszą jeszcze przed podjęciem działań projektowych otrzymać odpowiedź od członków zarządu na pytanie, dotyczące tego, czy zaplanowany rozwój zasobów ludzkich będzie miał wpływ na osiągnięcie celu strategicznego firmy³². Od właściwej interpretacji nastawień zarządu w związku ze sposobem rozwiązywania problemów przy pomocy szkoleń oraz rozwoju w znacznej mierze zależy rodzaj obranej strategii. Ogólnie można rozróżnić trzy podejścia, które stosuje się do rozwijania pracowników w przedsiębiorstwie:

- skoncentrowanie się na skuteczności wykonywanych zadań (tak zwany *performance*),
- skoncentrowanie na ludziach oraz ich rozwoju (*learning*),
- podejście zintegrowane — jest to zrównoważone podejście, które uwzględnia tak samo potrzeby pracowników, jak i organizacji.

³² R.A. Noe, *op. cit.*, s. 31.

W przypadku pierwszego podejścia (*learning*) należy wyróżnić trzy obszary: skoncentrowanie na człowieku jako na celu interwencji szkoleniowej³³. Jeśli chodzi o dwa pozostałe obszary to przesunięciu ulegają tutaj cele, a więc z uczenia się danych umiejętności na realizację określonego wyniku w pracy, bądź też mówiąc inaczej na uzyskaniu wyznaczonej wydajności/jakości pracy, która będzie rezultatem procesu uczenia się.



Rys. 7. Podejście do rozwoju zasobów ludzkich w organizacji (*learning vs. performance*)

Źródło: A. Różański, *Rozwój zasobów ludzkich...*, s. 71.

Praktyczne uczenie się (*performance-based learning*) skupia się na indywidualnie wypracowanych rezultatach, które są rezultatem uczenia się, a także przekazywania wiedzy oraz doświadczeń pomiędzy pracownikami, jak również tak zwanego „uczenia się systemu” — polega to na zwiększeniu wydajności poprzez uczenie się grupy pracowników, w przypadku całej organizacji możemy mówić o tak zwanej organizacji uczącej się³⁴. W tymże ujęciu działania prorozwojowe są podporządkowane zarówno potrzebom, jak i celom rozwojowym człowieka. Tego typu podejście związane jest głównie ze stymulacją pracowników poprzez stwarzanie im możliwości na samodzielne planowania swojego rozwoju w obrębie organizacji. Żeby strategia ta przyniosła wyczekiwane rezultaty potrzebny jest dłuższy okres czasu. Rosnąca świadomość prorozwojowa pracowników pozwala na uzyskanie bardziej trwałych efektów, a także lepszego dopasowania pracowników do danego przedsiębiorstwa. A. Różański przeprowadził badania, które pozwoliły potwierdzić, że najsilniejszy wpływ, jeśli chodzi o gotowość prorozwojową, wywiera środowisko pracy. Z kolei poziom otwartości pracownika na zmiany (w tym także gotowość uczenia się) pobudza bezpośrednie wsparcie pracodawców bądź też przełożonych. Istotne są także właściwe warunki pracy (zarówno z punktu

³³ M.S. Knowles, E.F. Holton III, R.S. Swanson, *Edukacja dorosłych, podręcznik akademicki*, PWN, Warszawa 2009, s. 26–27.

³⁴ R.A. Swanson, E.F. Holton III, *Human Resource Development, Research Handbook*, Berrett-Koehler Publishers 2001, s. 128.

widzenia organizacyjnego, jak i infrastruktury), które pozwalają stworzyć poczucie zarówno psychicznego, jak i fizycznego komfortu pracowników. Co ważne, największy odsetek pracowników, którzy wykazują wysoki poziom otwartości dotyczący zmian, znajdował się w przedsiębiorstwach, które zapewniających duże wsparcie pracownikom. Sprzyja to także poczuciu pewności siebie, jak również pozytywnej ocenie swoich dokonań³⁵.

Kolejne podejście — typu *learning* daje możliwość rozplanowania długofalowej polityki prorozwojowej. To podejście zazwyczaj stosuje się w przedsiębiorstwach, które są w dobrej kondycji finansowej, jak również w instytucjach mocno zintelektualizowanych, które zatrudniają pracowników posiadających najwyższe kwalifikacje. Tego rodzaju polityka cechuje przedsiębiorstwa dobrze ukształtowane, które są w swojej szczytowej fazie rozwoju, a także posiadają najwyższy poziom dojrzałości organizacyjnej, w którym planowanie rozwoju zasobów ludzkich pokrywa się z tworzeniem strategii organizacji.

Jeśli chodzi o następne podejście (*performance*), to działania HR są w tym przypadku ukierunkowane na realizację celów przedsiębiorstwa, natomiast w dużo mniejszym stopniu bądź też w ogóle nie są tutaj uwzględniane pojedyncze potrzeby pracowników. Możemy tutaj rozróżnić dwa poziomy, czyli: polepszanie przeprowadzanych procesów na poziomie indywidualnym, a także na poziomie organizacji. Strategia opiera się tutaj na wspieraniu organizacji (poprzez szkolenie oraz rozwijanie pracowników) w takim zakresie, który jest konieczny do aktualnych bądź też zaplanowanych przez przedsiębiorstwo działań. W takich przedsiębiorstwach interwencja szkoleniowa skupia się na rozwoju zatrudnionych osób jedynie pod kątem potrzeb organizacji. Niestety, ale w praktyce podejście to jest najczęściej stosowane. Jest ono zwłaszcza tam, gdzie brak jest profesjonalistów z zakresu HR. Bardzo często jest to rezultat braku świadomości, a także niewiedzy osób zarządzających związanej z długofalowymi konsekwencjami zastosowania tego właśnie rozwiązania. Mimo dość krytycznej oceny przedstawionego sposobu postępowania, w niektórych warunkach może on być skuteczny, a nawet przynieść krótkotrwałą poprawę. Dodajmy jednak, iż powinien on być stosowany jedynie w szczególnych sytuacjach, gdzie konieczna jest natychmiastowa interwencja. Jeśli będzie on stosowany przez dłuższy czas to zaledwie w niewielkim stopniu zbuduje on prorozwojową świadomość pracowników. Oprócz tego, przyczynia się on także do obniżenia poczucia kontroli danej jednostki nad swoim rozwojem, co w rezultacie prowadzi do spadku satysfakcji pracowników z wykonywanej przez nich pracy, co prowadzi co z kolei do obniżenia wydajności. Pomimo tego zwolennicy opisanego podejścia są zdania, iż to nie szkolenie jest ważne, lecz najistotniejszy jest uzyskiwany poziom wyników (czyli *performance*). Tego typu podejście jest charakterystyczne dla przedsiębiorstw, w których działania HRD

³⁵ A. Różański, *Psychospołeczne korelaty gotowości do uczenia się i rozwoju pracowników wykwalifikowanych*, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2014, s. 41–48.

realizuje się na poziomie planów operacyjnych bądź też taktycznych, a także w firmach w początkowej fazie rozwoju. W przypadku, kiedy zarząd przyjmuje postawę typu *performance*, zrealizowanie działań prorozwojowych, które opierają się na znacznej swobodzie pracowników jeśli chodzi o kształtowanie swojej wizji, jest utrudniony. Co więcej, kierownictwo oczekuje zazwyczaj szybkich rezultatów.

Ostatnie podejście to tak zwane podejście zrównoważone, gdzie cele przedsiębiorstwa przenikają się z celami pracowników. W tym przypadku angażowane do współpracy są wszelkie komórki przedsiębiorstwa, a głównie zarząd. Programy rozwojowe, celem spełnienia tego warunku muszą zostać dostosowane do preferowanych stylów związanych z uczeniem się pracowników co do formy, metod, treści, a także miejsca szkolenia oraz stosowanych rozwiązań technicznych. Tyczy się to także zróżnicowania w zakresie: stażu pracy, grup zawodowych, pozycji zajmowanej w firmie, doświadczenia, okresu rozwoju zawodowego, proponowanej tematyki szkoleń, a także zainteresowań. Niezwykle ważne jest identyfikacja czynników, które motywujących pracowników zarówno do uczenia się oraz do rozwoju. Decyzja związana z o udziałem w programie szkoleniowym, jeśli oczywiście pozwalają na to warunki, powinna wychodzić z wewnętrznej motywacji aniżeli z zewnętrznego nakazu³⁶. Istotną wagę oraz znaczenie można przypisać motywom, które kojarzą się z ambicją, potrzebą władzy, odpowiedzialnością, a także chęcią wykazania się jakimis̄ szczególnymi osiągnięciami³⁷.

Z uwagi na horyzont czasowy określonego celu, mamy możliwość wyróżnienia podstawowych rodzajów planowania, jest to: planowanie na poziomie strategicznym, planowanie na poziomie funkcjonalnym, a także planowanie operacyjne na poziomie celów krótkoterminowych oraz zadań. Możemy stwierdzić, że razem ze wzrostem stopnia zintelektualizowania organizacji, rośnie także znaczenie potencjału intelektualnego, a to z kolei wiąże się z koniecznością powiązania określonych celów HRD razem z celami organizacji, które są wyznaczane na konkretnych poziomach planowania.

Każdy z etapów planowania cechuje się danym zakresem priorytetów. Jeśli mówimy o planowaniu strategicznym w organizacji, która funkcjonuje na najwyższym poziomie tak zwanej dojrzałości HRD to priorytetem jest wspólne ustalenie celów strategicznych, w tym także stworzenia podstawowych zasad polityki HR w przedsiębiorstwie. Dział HR jest swego rodzaju aktywnym kreatorem zmian w przedsiębiorstwie.

³⁶ J. Kargul, *O zmianach w kształceniu dorosłych*, (w:) A. Fabiś, B. Cyboran (red.), *Dorosły w procesie kształcenia*, „Biblioteka Edukacji Dorosłych” 2009, tom 24, Bielsko Biała-Zakopane, s. 19.

³⁷ W. Krawczyk, *Kształcenie dorosłych w ujęciu andragogicznym*, „Colloquium Wydziału Nauk Humanistycznych i Społecznych” 2009, tom 1, s. 95–108.

Tabela 1. Zakres planowania rozwoju zasobów ludzkich w organizacji

Poziom planowania	Zakres planowania, horyzont wyznaczania celów	Osoby odpowiedzialne za wyznaczane cele	Zadania służb HR (HRD)
Strategiczne	Cele kierunkowe przedsiębiorstwa	Członkowie zarządu (+ wybrane osoby z firmy)	Kształtowanie fundamentalnych zasad polityki HR w organizacji. Audyt gotowości służb HR oraz potencjału ludzkiego do realizacji założonych celów strategicznych w organizacji. Określanie strategii HR w organizacji
Taktyczne	Cele długo- i średnioterminowe (funkcjonalne: produkcyjne, marketingowe, HR, ...)	Dyrektorzy (menedżerowie wyższego szczebla, dyrektorzy pionów, kierownicy oddziałów)	Formułowanie celów/planów długoterminowych w zakresie HR wspierających cele organizacji, dla każdego z działów. Ocena kompetencji pracowników
Operacyjne	Cele operacyjne — krótkoterminowe	Kierownicy niższego szczebla (kierownicy działów, sekcji)	Okresowa weryfikacja skuteczności realizowanej polityki HRD w poszczególnych działach. Wprowadzenie ewentualnych korekt do planów długoterminowych. Identyfikacja luk kompetencyjnych
Zadania	Przygotowywanie harmonogramów zadań	Kierownicy niższego szczebla (wyznaczeni pracownicy)	Bieżąca analiza jakości wykonania pracy/usługi. Analiza pracy/zadania. Określenie zasad kluczowych

Źródło: A. Różański, *Rozwój zasobów ludzkich...*, s. 75.

Plany krótkoterminowe operacyjne są zazwyczaj wyznaczane przez kierownictwo tak zwanego niższego szczebla oraz tyczą się aktualnych działań szkoleniowych. Co więcej, powinny one stanowić pewnego rodzaju składnik planowania taktycznego. Pod względem podejścia systemowego do HRD w przedsiębiorstwie to tenże poziom działań stanowią różnego rodzaju wdrożenia ustalonych wcześniej projektów. Z kolei informacje zwrotną wykorzystuje się do celów tak zwanej okresowej weryfikacji skuteczności polityki, która jest realizowana w pojedynczych działach. Podstawą weryfikacji jest tutaj aktualna analiza jakości wykonania danej pracy bądź też usługi, oceny poszkoleniowe, jak również informacje zwrotne od klientów. Informacja zwrotna przyczynia się do wprowadzaniu możliwych korekt do planów długoterminowych, które wynikają z zasygnalizowanych problemów, które są z kolei rezultatem pojawiających się między innymi luk kompetencyjnych, które zostały stwierdzone u pracowników.

W sytuacji, gdy dane działania są realizowane w oderwaniu od strategii HR, która została wcześniej przyjęta (lub też jeżeli strategia ta w ogóle nie istnieje w danym przedsiębiorstwie), możemy mówić o braku systematycznych działań o charakterze prorozwojowym bądź też o tak zwanych działaniach odizolowanych. W tego typu sytuacjach, działania szkoleniowe są w najlepszym przypadku podejmowane doraźnie w rezultacie pojawiających się zazwyczaj nie do końca

świadomych potrzeb. Zazwyczaj podejmowane są działania intuicyjnie, a także opierające się na aktualnej obserwacji pracy, jak również widocznych efektach. Warto też dodać, iż zdarza się dosyć często, że zależą one od nadarzających się w okazji i są one zwykle inspirowane przez pracowników, którzy wykazują większą odpowiedzialność za swój własny zawodowy rozwój.

Poziom zaawansowania tak zwanej dojrzałości strategicznej HRD ma wpływ zarówno na sposób, jak i na zakres planowania ludzkiego potencjału w przedsiębiorstwie. Zależnie od stopnia integracji HR oraz celów przedsiębiorstwa można mówić także o tak zwanej filozofii podejścia (czyli *learning or performance*) w tak zwanym procesie kształtowania polityki instytucji we wspomnianym zakresie.

Kiedy przystępuje się do rozplanowania działań HRD w przedsiębiorstwie trzeba przyrzeć się zarówno tak zwanej „filozofii podejścia” zarządu w stosunku do rozwoju kapitału ludzkiego, należy również przeprowadzić oceny poziomu dojrzałości przedsiębiorstwa w tymże zakresie. Na drugi wspomniany element składają się w tym przypadku działania oraz zasady, które stosuje się w kontekście wspierania zarówno uczenia się, jak i rozwoju ludzi w przedsiębiorstwie.

Tabela 2. Zastosowanie wybranych modeli do określania poziomu dojrzałości HRD

Model (autor)	Wyodrębnione poziomy dojrzałości	Grupa docelowa
J. Burgoyone	Od I do VI	Firmy: małe, średnie i duże
J. Walton	Od I do VII	Firmy: małe, średnie i duże
AMRG	Od I do III	Małe firmy
C. Lee & Y.J. Park	Od I do IV (w tym 8 podtypów)	Korporacje

Źródło: A. Różański, *Rozwój zasobów ludzkich...*, s. 77.

Zastosowanie pojedynczych modeli zazwyczaj jest zależne od podstawowych tak zwanych „parametrów” organizacji. Jeśli mówimy o średniej wielkości przedsiębiorstwie, to możemy tutaj bez problemu zastosować między innymi model J. Burgoyone’a. W związku z tym, że wyróżnionych zostało w tymże modelu sześć poziomów tak zwanej dojrzałości strategicznej organizacji, a z kolei klasyfikacja na podstawie zaproponowanych przez samego autora wskaźników (jakościowych) z pewnością nie będzie sprawiać kłopotów doświadczonemu konsultantowi — model ten może być więc stosowany bez żadnych większych ograniczeń³⁸.

7. Nastawienie pracowników do rozwoju

Nastawienie jest własnym wyobrażaniem siebie, jak również własnych możliwości oraz otaczającego świata. Kwestię nastawienia uporządkowała psycholog z Uniwersytetu Stanforda — C. Dweck, która zaprezentowała dwa typy postrzegania rzeczywistości. Pierwsze z nich to tak zwane nastawienie na trwałość, które

³⁸ A. Różański, *Rozwój zasobów ludzkich...*, s. 74–77.

zakładamy, że cechy osobowościowe należy uznać jako niezmiennie. Z takimi cechami niewiele tak naprawdę możemy zrobić. Zwykle są one dziedziczone bądź też przenosimy w dorosłość jeszcze z dzieciństwa. W tym typie człowiek jest, jaki jest. W podobny sposób postrzega się także otaczające środowisko oraz ludzi wokół. Z kolei drugi typ to nastawienie na rozwój. W tym przypadku człowiek wierzy, że może on zmienić swój charakter, jak również doskonalić własne umiejętności. Jednakże proces ten wymaga sporo pracy, a także zaangażowania, wytrwałości oraz czasu. Nastawienie często decyduje o tym, w jaki sposób postrzegamy dokonania zarówno swoje, jak i innych.

Entuzjazm związany z nauką to jeden z podstawowych wyznaczników nastawienia na rozwój. Ważne jest również jest upodobanie zarówno do wyzwań, jak i wytrwałość, nawet w sytuacjach, kiedy nie wszystko idzie, tak jak powinno. To, jak człowiek radzi sobie w trudnych dla niego momentach życia, związane jest w sporej mierze z nastawienia człowieka. Zwróćmy uwagę, że w jednej z postrzeganych rzeczywistości każde niepowodzenie jest jedynie porażką, w drugiej z kolei jest to szansa na rozwój. Warto dodać, że wewnętrzna pewność, iż wartościowe cechy możemy w sobie rozwijać pozwala rozbudzić entuzjazm człowieka do nauki.

Człowiek nigdy nie zostaje taki sam. Może on iść naprzód bądź też się cofać. Wspomniana już wcześniej Carol Dweck zauważyła, że nastawienie jest to zbiór przekonań, mających wielką moc, jednakże istniejących jedynie w umyśle człowieka. Przekonania te podlegają wpływowi człowieka. Co ważne, warto nad nimi pracować³⁹. Niezwykle istotna jest chęć związana z rozwijaniem swoich mocnych stron, jak również praca nad obszarami, które jeszcze wymagają od tego pracownika pewnego udoskonalenia.

8. Nowoczesne technologie a kształcenie pracowników

Należy wspomnieć o dość często wykorzystywanym ostatnio *e-learningu*, który jest techniką nauczania oraz szkolenia. Wykorzystuje on media elektroniczne, czyli: Internet, telewizję interaktywną czy przekazy satelitarne. Ta forma nauczania, daje możliwość doskonalenia umiejętności, a także ukończenia kursów bądź nawet studiów, bez konieczności kontaktu twarzą w twarz z wykładowcą bądź trenerem. W naszym kraju *e-learning* występuje także pod takimi nazwami, jak: e-kursy, e-kształcenie bądź też nauczanie zdalne⁴⁰.

Jeśli chodzi o korzyści, które można osiągnąć po wprowadzeniu szkoleń *e-learningowych*, to możemy tutaj zaliczyć⁴¹:

³⁹ E. Więclaw, G. Więclaw, *Nastawieni na rozwój, Barwy Zarządzania, Dyrektor Szkoły*, s. 26.

⁴⁰ *Czym jest e-learning*, „eduLider.pl”, pobrane z: <http://www.edulider.pl/edukacja/czym-jest-e-learning> (dostęp: 4.12.2019).

⁴¹ J. Kuck, *E-learning (wiedza na odległość) na potrzeby bezpieczeństwa*, pobrane z: https://depot.ceon.pl/bitstream/handle/123456789/8586/zbornik_VSBM_11_12%20arty-

- centralną koordynację oraz zarządzanie szkoleniami, a także pełną dostępność dla osób szkolonych;
- naukę w dowolnym miejscu — Internet daje możliwość swobody pobierania materiałów dydaktycznych, a także wymianę informacji. Co ważne, pozwala praktycznie każdej osobie na uczestniczenie w dowolnie wybranym kursie. Materiały mogą zostać udostępnione setkom osób w tym samym czasie;
- właściwie przygotowane oraz udostępniane materiały, które pozwalają na naukę w dowolnym miejscu oraz czasie;
- standaryzację zasobów wiedzy oraz informacji;
- aktualność szkoleń — należy podkreślić, że system zarządzania nauczaniem będzie informował uczniów o wprowadzanych aktualizacjach;
- rozszerzenie, uzupełnienie oraz sprawdzenie wiedzy, która została zdobyta tradycyjnie, jak również ułatwienie tworzenia nowych kompetencji poprzez prowadzeniu części szkoleń metodą mieszaną — czyli przy pomocy *e-learningu* oraz tradycyjnie;
- wysoką efektywność szkoleń poprzez narzędzia do prowadzenia testów oraz certyfikacji, jak również łatwiejszemu oraz powszechniejszemu kontaktowi z ekspertami;
- podniesienie sprawności szkoleń dzięki zastosowaniu atrakcyjnej alternatywnej metody nauki, ważne jest również łatwy zdalny dostęp do wiedzy przez odbiorców szkolenia bez żadnych ograniczeń czasowych oraz przestrzennych;
- dyskretny oraz bezstresowy przebieg szkolenia;
- możliwość obniżenia kosztów związanych z przygotowaniem materiałów szkoleniowych;
- korzyści finansowe, które związane są z ograniczeniem wydatków na delegacje, w tym także wyeliminowanie na przykład kosztów podróży czy zakwaterowania;
- lepsze wykorzystanie zasobów dzięki możliwości precyzyjnego badania zarówno indywidualnych, jak i zbiorowych kompetencji;
- lepsze wykorzystanie potencjału zarówno naukowego, jak i technicznego.

Tego typu szkolenia oprócz korzyści, mają również pewne ograniczenia:

- wymagany dostęp do tak zwanej infrastruktury (czyli komputera oraz sieci *online*), a także znajomość podstaw obsługi komputera w tym również umiejętność sprawnego pisania;
- z uwagi na to, że szkolenie odbywa się zwykle samodzielnie, wymaga to u osób szkolonych motywacji oraz sprawnej organizacji czasu pracy;
- potrzeby poniesienia znacznych nakładów finansowych, które wiążą się z przygotowaniem infrastruktury technicznej oraz materiałów szkoleniowych;

- sprawne wprowadzenie tejże formy nauczania wiąże się z szeregiem działań organizacyjnych.

Możemy również wymienić technologie: VR, AR oraz MR. VR, czyli *Virtual Reality*, pod tą nazwą mieszczą się wszelkie technologie, które generują w pełni sztuczne otoczenie. Zaliczamy tutaj obrazy, dźwięki, a czasami również dotyk i zapach.

AR, to skrót od *Augmented Reality* — są to technologie, które łączą w sobie świat rzeczywisty oraz wirtualny. Na rzeczywisty obraz zostają nałożone zwykłe wizualizacje 3D. Istotną cechą AR jest to, iż sztuczne elementy, które zostają wykorzystane są statyczne, a więc użytkownik nie ma możliwości wejścia z nimi w interakcje.

MR, czyli *Mixed Reality*, jest to mieszana rzeczywistość. Czasem używa się także określenia *hybrid reality* — rzeczywistość hybrydowa. Dość łatwo można pomylić MR z AR, gdyż obie wymienione technologie łączą w sobie obraz rzeczywisty z obrazem wykreowanym komputerowo. Główna różnica pomiędzy nimi to fakt, iż urządzenia mieszanej rzeczywistości charakteryzują się interaktywnością⁴².

Wymienione rozwiązania VR, AR oraz MR dają możliwość prowadzenie szkoleń oraz treningów w bezpiecznym środowisku. Możliwe jest również przeprowadzanie symulacji nawet najbardziej niebezpiecznych zdarzeń, pozwalających na zbadanie zachowania pracowników, a także poziom zabezpieczeń danej organizacji bądź też sprawdzenia, jak w określonej sytuacji zachowa się menadżer.

Podsumowanie

Największy kapitał firmy stanowią jej pracownicy. To właśnie oni przyczyniają się do wytwarzania dochodu przedsiębiorstwa. Odpowiadają oni za komunikację z klientami, a także wdrażania określonych wcześniej innowacji oraz zmieniające się warunki otoczenia. Każdy przedsiębiorca powinien o tym pamiętać. Jednakże ludzie potrzebują swego rodzaju pomocy. I to jest właśnie zadanie dla menedżera — to właśnie on ma im tę pomoc zapewnić. Rozwój wspomnianych zasobów ludzkich jest niezwykle istotny. Pracodawcy muszą sobie zdawać z tego sprawę. Muszą oni więc zadbać o to, żeby pracownikom zapewnić różnego rodzaju szkolenia, celem doskonalenia ich umiejętności.

Bibliografia

- Armstrong M., *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, Wydawnictwo PWN, Warszawa 2011.
Beer M., Spector B., Lawrence P.Q., Walton R.E., *Managing Human Assets*, The Free Press, New York 1984.
Bramley P., *Ocena efektywności szkoleń*, Kraków 2007.

⁴² S. Zabłocka, *VR, AR, MR... Czy znasz różnice?*, „apollogic”, 17.02.2017, pobrane z: <https://apollogic.com/pl/2017/02/vr-ar-mr-czy-znasz-roznice> (dostęp: 4.12.2019).

- Burgoyone J., *Management Development for the individual and the organization*, "Personnel management" 1988, No. 6.
- Clarke L., *Zarządzanie zmianą*, Gebethner & Ska, Warszawa 1997.
- Co to są kompetencje pracownicze?, „infoPraca.pl”, 11.05.2011, pobrane z: <http://weblog.infopraca.pl/2011/05/co-to-sa-kompetencje-pracownicze> (dostęp: 4.12.2019).
- Czym jest e-learning, „eduLider.pl”, pobrane z: <http://www.edulider.pl/edukacja/czym-jest-e-learning> (dostęp: 4.12.2019).
- Gościński J.W., *Cykl życia organizacji*, PWE, Warszawa 1989.
- Hall C.S., Lindzey G., Campbell J.B., *Teorie osobowości*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006.
- Ile zarobi HR-owiec w bankowości?, „prnews.pl”, 7.09.2021, pobrane z: <https://prnews.pl/ile-zarobi-hr-owiec-w-bankowosci-22034> (dostęp: 10.01.2020).
- Karaszewska H., *Miejsce i rola rozwoju zasobów ludzkich w strategicznym zarządzaniu zasobami ludzkimi*, „Acta Universitatis Nicolai Copernici Oeconomia” 2010, t. 41, https://www.doi.org/10.12775/AUNC_ECON.2010.009.
- Karczmarska A., Sienkiewicz Ł., *Identyfikacja i pomiar talentu w organizacjach*, (w:) S. Borkowska (red.), *Zarządzanie talentami*, Warszawa 2005.
- Kargul J., *O zmianach w kształceniu dorosłych*, (w:) A. Fabiś, B. Cyboran (red.), *Dorosły w procesie kształcenia*, „Biblioteka Edukacji Dorosłych” 2009, tom 24, Bielsko Biała-Zakopane.
- Knowles M.S., Holton III E.F., Swanson R.S., *Edukacja dorosłych, podręcznik akademicki*, PWN, Warszawa 2009.
- Koźmiński A., Jemielniak D., *Zarządzanie od podstaw*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2008.
- Krawczyk W., *Kształcenie dorosłych w ujęciu andragogicznym*, „Colloquium Wydziału Nauk Humanistycznych i Społecznych” 2009, tom 1.
- Kuck J., *E-learning (wiedza na odległość) na potrzeby bezpieczeństwa*, pobrane z: https://depot.ceon.pl/bitstream/handle/123456789/8586/zbornik_VSBM_11_12%20artyku%C5%82%20w%20monografii_1_1_274_278.pdf?sequence=1&isAllowed=y (dostęp: 4.12.2019).
- Listwan T., *Rozwój badań nad zarządzaniem zasobami ludzkimi w Polsce*, (w:) S. Lachiewicz, B. Nogalski (red.), *Osiągnięcia i perspektywy nauk o zarządzaniu*, Oficyna Wolters Kluwer business, Warszawa 2010.
- Listwan T., *Zarządzanie kadrami*, C.H. Beck, Warszawa 2006.
- Masłyk-Musiał E., Rakowska A., Krajewska-Bińczyk E., *Zarządzanie dla inżynierów*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2012.
- Matysik S., *Kompetencje pracownicze jako element strategii przedsiębiorstwa*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Częstochowskiej” 2016, „Zarządzanie”, nr 24, tom 2.
- Mayo A., *Kształtowanie strategii szkoleń i rozwoju pracowników*, Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2002.
- Michalak A., *Finansowanie inwestycji w teorii i praktyce*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007.
- Mitoraj-Jaroszek M., *Efektywne zarządzanie rozwojem pracowników w firmie. Rezultaty przede wszystkim*, Wydawnictwo Helion, Gliwice 2019.
- Nelson R., Phelps E., *Investment in humans, technological diffusion, and economic growth*, „The American Economic Review” 1966, Vol. 56, No. 1/2.
- Noe R.A., *Employee training and Development*, Mc Graw Hill, New York 2005.
- Nowicka-Mieszka J., *Strategiczne zarządzanie kapitałem ludzkim metodą budowy wartości przedsiębiorstwa*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Humanitas” 2012, „Zarządzanie”, nr 1.

- Peszko A., *Podstawy zarządzania organizacjami*, Uczelniane Wydawnictwa Naukowo-Techniczne, Kraków 2002.
- Pocztowski A., Miś A., *Analiza zasobów ludzkich w organizacji*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Kraków 2000.
- Pocztowski A., *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2005.
- Rokita J., *Zarządzanie strategiczne*, PWE, Warszawa 2004.
- Róžański A., *Psychospołeczne korelaty gotowości do uczenia się i rozwoju pracowników wykwalifikowanych*, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2014.
- Róžański A., *Rozwój zasobów ludzkich w organizacji*, Politechnika Lubelska, Lublin 2014.
- Strabryła A., *Podstawy zarządzania firmą*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1995.
- Swanson R.A., Holton III E.F., *Foundations of Human Resource Development*, Berrett-Koehler Publishers, San Francisco 2006.
- Tyrańska M., *Współczesne tendencje w zarządzaniu zasobami ludzkimi*, Difin, Warszawa 2012.
- Ulrich D., Brockbank W., *Tworzenie wartości przez dział HR*, Wolters Kluwer, Kraków 2008.
- Ulrich D., *Liderzy zarządzania zasobami ludzkimi — Nowe wyzwania, nowe role*, Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2001.
- Walkowiak R., *Zarządzanie zasobami ludzkimi. Kompetencje, nowe trendy, efektywność*, TNOiK, Toruń 2007.
- Zabłocka S., *VR, AR, MR... Czy znasz różnice?*, „apollogic”, 17.02.2017, pobrane z: <https://apollogic.com/pl/2017/02/vr-ar-mr-czy-znasz-roznice> (dostęp: 4.12.2019).
- Zarządzanie przedsiębiorstwem*, M. Strużycki (red.), Difin, Warszawa 2004.
- Zarządzanie zasobami ludzkimi. Tworzenie kapitału ludzkiego organizacji*, H. Król, A. Ludwiczynski (red.), PWN, Warszawa 2006.

Human resources management in an organization

Abstract

The company's greatest asset is its employees. They are the ones who contribute to the income generation of the company. They are responsible for communication with customers as well as the implementation of predefined innovations and changing environmental conditions. Every entrepreneur should keep this in mind. However, people need some kind of help. And this is the manager's job — it is he who has provided them with this help. The development of these human resources is extremely important. Employers need to realize this. They must therefore ensure that employees are provided with various types of training to improve their skills.

Keywords: management, human resources, management models, employee, company.

Adam Rybczyński

Energetyka jądrowa jako element transformacji energetycznej w Polsce

Streszczenie

W Polsce kształt polityki energetycznej uzależniony jest nie tylko od warunków krajowych, ale również od regulacji na poziomie unijnym, które przewidują znaczące ograniczenie emisji gazów cieplarnianych do 2050 r. W celu przeprowadzania transformacji energetycznej, polegającej na całkowitym przemodelowaniu miksu energetycznego w kierunku ograniczenia przez energetykę emisji gazów cieplarnianych, Polska uchwaliła Politykę Energetyczną do 2040 r. i postanowiła zrealizować program budowy elektrowni jądrowych w technologii PWR. Obecny stan realizacji tego programu należy ocenić różnie w zależności od obszaru: w obszarze regulacji prawnych Polska gotowa jest na funkcjonowanie elektrowni jądrowych, jednak sama realizacja programu budowy jest opóźniona względem pierwotnego harmonogramu. Polska polityka energetyczna jest podobna do tej, którą realizuje Wielka Brytania, ale już nie Niemcy, które postanowiły przeprowadzić transformację energetyczną w oparciu o elektrownie gazowe.

Słowa kluczowe: prawo atomowe, Europejski Zielony Ład, odnawialne źródła energii, transformacja energetyczna.

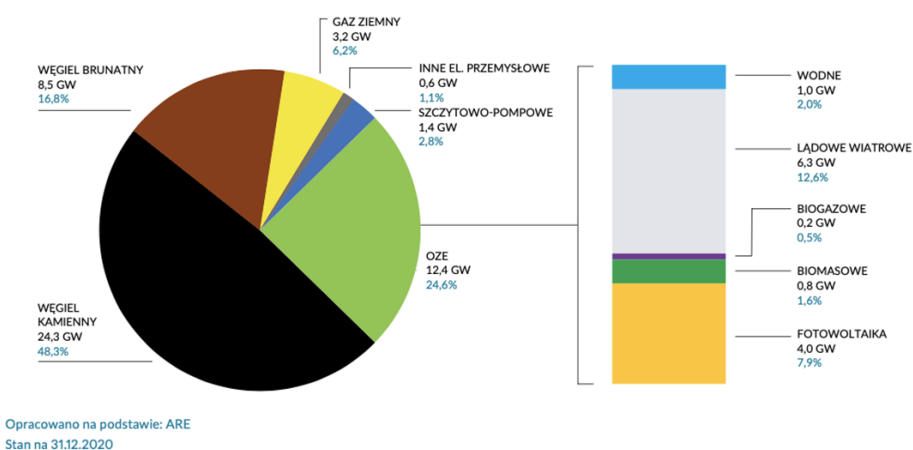
1. Zagadnienia wstępne

W ostatnich czasach zagadnienia związane z transformacją energetyczną są szczególnie mocno akcentowane zarówno przez instytucje Unii Europejskiej, jak i instytucje w Polsce. Za transformację energetyczną można uznać ogół działań podejmowanych zarówno przez UE (Komisja Europejska), jak i poszczególne kraje członkowskie (np. Polskę), mających na celu redukcję ilości emitowanych do atmosfery gazów cieplarnianych¹ przez sektor energetyczny. To właśnie ten sektor jest odpowiedzialny w Unii Europejskiej za emisję 75%² gazów cieplarnianych, co stanowi jedną z głównych przyczyn zjawiska określanego popularnie globalnym ociepleniem. Podstawy działalności UE w tym zakresie określa dokument „Energy Roadmap 2050”, wydany przez Komisję Europejską, który zakłada redukcję emisji

¹ Z ang. *Greenhouses gases* (GHG, używane w dalszej części artykułu).

² Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Komitetu EkonomicznoSpołecznego i Komitetu Regionów „Europejski Zielony Ład”, COM(2019) 640 final.

GHG o 80–95% w 2050 r., względem poziomów emisji osiągniętych w 1990 r.,³ oraz „Europejski Zielony Ład”. Tak jak wspomniano, jednym z głównych źródeł emisji GHG jest energetyka, wobec czego działania w tym sektorze gospodarki (obok transportu) będą szczególnie zintensyfikowane. Skupiać one się będą na ograniczeniu produkcji energii elektrycznej ze źródeł emitujących do atmosfery duże ilości GHG (takich jak elektrownie oparte na spalaniu węgla kamiennego i brunatnego) i zastępowaniu ich źródłami nieemitującymi do atmosfery dużej ilości GHG (np. elektrownie jądrowe bądź wiatrowe). Z energetyką jest również nierozdzielnie związane pojęcie miksu energetycznego. Jest to procentowe wskazanie udziału poszczególnych źródeł pozyskiwania energii elektrycznej w danym kraju.



Rys. 1. Przykład graficznego przedstawienia polskiego miksu energetycznego w 2020 r.

Źródło: B. Rogala, *Transformacja energetyczna Polski: po raz pierwszy udział węgla w miksie spadł do 65 proc.*, „300Gospodarka”, 17.03.2021, pobrane z: <https://300gospodarka.pl/300klimat/transformacja-energetyczna-polska-2020-forum-energii-spadek-wegiel> (dostęp: 16.05.2021).

2. Polska transformacja energetyczna

Omawianie zagadnienia transformacji energetycznej w Polsce należy rozpocząć od rozpoznania po pierwsze obecnych źródeł produkcji energii elektrycznej, czyli analizy miksu energetycznego. W marcu 2021 r. produkcja energii elektrycznej w Polsce wyniosła 14 080 GWh, zaś zużycie wyniosło 15 224 GWh, co stanowi wzrost rok do roku odpowiednio o 8,59 i 7,53%⁴. Miks energetyczny w marcu

³ *Energy Roadmap 2050*, s. 3.

⁴ *Struktura produkcji energii elektrycznej*, „Rynek elektryczny.pl”, pobrane z: <https://www.rynekelektryczny.pl/produkcja-energii-elektrycznej-w-polsce> (dostęp: 16.05.2021).

2021 r. był mniej korzystny dla zwolenników redukcji emisji CO₂, niż ten przedstawiony w rysunku 1, ponieważ wysokoemisyjne elektrownie węglowe odpowiadały łącznie za 79,64% ogólnej produkcji energetycznej w Polsce⁵. Polska energetyka nie pokrywa krajowego zapotrzebowania na energię elektryczną, co spowodowało konieczność jej importu w celu uzupełnienia różnicy pomiędzy produkcją a zużyciem. W 2020 r. głównymi kierunkami importu energii elektrycznej była Szwecja (25 TWh), Ukraina (9 TWh) oraz Litwa (6 TWh)⁶. W odpowiedzi zarówno na krajowe niedobory w produkcji energii elektrycznej, jak i zalecenia instytucji Unii Europejskiej, rząd RP opracował strategię transformacji energetycznej. Głównym dokumentem mającym położyć podwaliny pod nią jest uchwała Rady Ministrów w sprawie „Polityki energetycznej Polski do 2040 r.”, a w szczególności załącznik do niego, czyli dokument opracowany przez Ministerstwo Klimatu i Środowiska „Polityka energetyczna Polski do 2040 r.”⁷, który opiera transformację energetyczną m.in. na budowie elektrowni jądrowej. Dokumentem, który go uzupełnia, jest „Program polskiej energetyki jądrowej”, w wersji zaktualizowanej z 2020 r., uwzględniający dotychczasowy postęp w tej dziedzinie oraz przedstawiający konkretny plan budowy.

Jednak przed analizą dokumentu należy również rozpatrzyć główne kierunki i możliwości przeprowadzenia transformacji energetycznej. Wśród analityków tego zagadnienia panuje konsensus dotyczący dominującej roli OZE (odnawialnych źródeł energii, do których są zaliczane głównie elektrownie słoneczne oraz wiatrowe), aczkolwiek są to źródła niestabilne, i do czasu opracowania skutecznej metody magazynowania energii pochodzących z tych źródeł, energetyka zostanie zdana na łaskę warunków pogodowych (sytuacje, w których ich niekorzystny spłot nie pozwala na właściwe wykorzystanie potencjałów w wymienianych elektrowniach jest określany w Niemczech jako *Dunkelflaute*⁸). Państwa mają w takiej sytuacji różne wyjścia, a energetyka jądrowa jest jednym z nich.

3. Założenia dotyczące elektrowni jądrowej w Polsce oraz stan realizacji programu polskiej energetyki jądrowej

W celu właściwego wyjaśnienia roli energetyki jądrowej w procesie polskiej transformacji energetycznej, należy przytoczyć podstawowe fakty dotyczące ener-

⁵Warto wskazać, że w zależności od miesiący udział elektrowni odnawialnych (zwłaszcza słonecznych) w miksie energetycznym może się różnić, czego przyczyną jest m.in. położenie geograficzne bądź pogoda.

⁶B. Derski, *Importujemy coraz więcej prądu i... ratujemy sąsiadów eksportem*, „Wysokie napięcie.pl”, 25.01.2021, pobrane z: <https://wysokienapiecie.pl/35185-importujemy-coraz-wiecej-pradu-ratujemy-sasiadow-eksportem> (dostęp: 16.05.2021).

⁷Załącznik do uchwały nr 22/2021 Rady Ministrów z dnia 2 lutego 2021 r., pobrane z: <https://www.gov.pl/web/klimat/polityka-energetyczna-polski> (dostęp: 16.05.2021).

⁸Od słów: *Dunkel*, oznaczającego „ciemny”, oraz *Flaute*, tj. sytuacji, kiedy nie wieje wiatr.

getyki jądrowej w ogóle, a w szczególności zasad działania elektrowni opartych na rozszczepianiu atomów. Obecnie w „programie polskiej energetyki jądrowej” uznano, że jedyną technologią rozpatrywaną przy realizacji programu będzie technologia PWR (ang. *pressurized water reactor*), a elektrownia i kolejne jej bloki będą budowane w generacji III+.

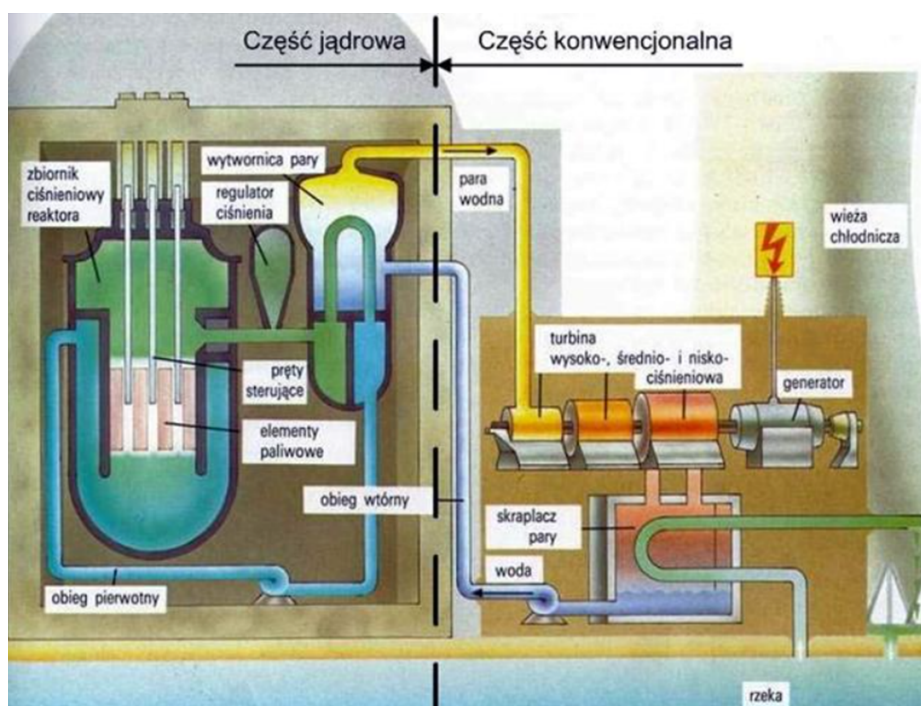
Zasada działania elektrowni jądrowej w technologii PWR jest w istocie bardzo podobna do działania elektrowni węglowych, różni się jedynie źródłem ciepła, którym w elektrowniach węglowych jest spalanie węgla, natomiast w elektrowniach jądrowych, jest uzyskiwane poprzez rozszczepianie jąder atomów wzbogaconego uranu ^{235}U . W elektrowniach PWR zarówno chłodziwem, jak i moderatorem (substancją spowalniającą prędkość neutronów rozbijających jądra uranu, a przez to wpływającą na ilość produkowanej energii) jest woda pod ciśnieniem. Występuje ona w dwóch obiegach: w obiegu pierwotnym, który jest obiegiem zamkniętym, woda pod ciśnieniem, krąży w reaktorze, gdzie odbiera ciepło będące skutkiem rozszczepienia jąder atomów, płynie przez przetwornicę pary oraz następnie wraca do rdzenia reaktora. Na marginesie warto dodać, że moc elektrowni regulowana jest poprzez zmianę stężenia kwasu borowego w obiegu pierwotnym. Wytwornica pary jest elementem, w którym zimna woda pod niższym ciśnieniem z obiegu wtórnego nagrzewa się do temperatury wrzenia. Para wodna jest osuszana i w formie suchej trafia do turbin połączonych z generatorem, które odpowiadają za produkcję energii elektrycznej. Następuje tam też ochłodzenie pary wodnej. Para wodna pochodząca z turbin jest skraplana, i następnie może zostać ponownie użyta. Skraplacz pary często posiada dodatkowy obieg wody, pochodzącej z zewnątrz. Woda pochodząca z dodatkowego obiegu, przyjmuje ciepło od pary wodnej ulegającej skraplaniu i jest przesyłana do wież chłodniczych, gdzie paruje⁹.

Generacja III+ w dokumencie odnosi się zaś nie do technologii budowy elektrowni, a środków bezpieczeństwa, które zostają podjęte w celu ograniczenia szkód potencjalnej awarii.

Generacja III, jest ewolucją z generacji II z usprawnieniami dotyczącymi bezpieczeństwa, ale również standaryzacją elementów pozwalającą budować taniej. Elektrownie jądrowe generacji III istnieją od lat 90. XX wieku. Bazując na doświadczeniach generacji II, wdrożono już elektrownie generacji III, gdzie na największą uwagę zasługuje użycie pasywnych (m.in. opartych na grawitacji), systemów bezpieczeństwa w miejsce aktywnych (tj. wymagających bezpośredniego działania ze strony operatora)¹⁰.

⁹ J. Sobolewski, *Elektrownia jądrowa — zasada działania, rodzaje i budowa reaktorów jądrowych, konstrukcje elektrowni jądrowych na świecie*, Politechnika Warszawska, Wydział Fizyki, pobrane z: <http://www.if.pw.edu.pl/~pluta/pl/dyd/mfj/zal03/sobolewski/praca1.htm> (dostęp: 20.05.2021).

¹⁰ S.M. Goldberg, R. Rosner, *Nuclear reactors: generation to generation*, American Academy of Arts & Sciences, 2011, pobrane z: <https://www.amacad.org/sites/default/files/>



Rys. 2. Zasada działania elektrowni jądrowej typu PWR

Źródło: J. Sobolewski, *Elektrownia jądrowa — zasada działania, rodzaje i budowa reaktorów jądrowych, konstrukcje elektrowni jądrowych na świecie*, Politechnika Warszawska, Wydział Fizyki, pobrane z: <http://www.if.pw.edu.pl/~pluta/pl/dyd/mfj/zal03/sobolewski/praca1.htm> (dostęp: 20.05.2021).

W ostatnich latach coraz więcej mówi się również o elektrowniach SMR, które miałyby być alternatywą dla dużych jednostek, jednak eksperci wskazują na szereg problemów z nimi związanych, jak obecny stan rozwoju tej techniki wytwarzania energii, potencjalnie większą ilość odpadów wynikającą z mniejszej sprawności energetycznej, bądź nawet brak możliwości rozwoju lokalnych spółek, ze względu na mniejszą ilość pracy potrzebną do zbudowania takiego bloku. Ten kierunek rozwoju energetyki jądrowej obrał w Polsce prywatny przedsiębiorca Michał Sołowow, który podpisał porozumienie z Hitachi Electric na budowę pierwszego reaktora właśnie w technologii SMR¹¹.

Tak jak wspomniano wcześniej, głównym dokumentem mającym ustanowić harmonogram prac dotyczący elektrowni jądrowej w Polsce jest zaktualizowany

academy/pdfs/nuclearReactors.pdf (dostęp: 20.05.2021).

¹¹ Michał Sołowow: *atom jedyną racjonalną alternatywą dla energii z węgla*, „Business Insider”, 23.10.2019, pobrane z: <https://businessinsider.com.pl/firmy/zarządzanie/najbogatszy-polak-buduje-elektrownie-jadrowa-michal-solowow-o-malym-reaktorze/f0h6xpy> (dostęp: 17.05.2021).

w 2020 r. „Program polskiej energetyki jądrowej”¹². Do tej pory podjęto działania polegające na przygotowaniu się do budowy, w tym przeprowadzono konsultacje społeczne oraz transgraniczne projektu Programu PEJ (Polskiej Energetyki Jądrowej)¹³ oraz powołanie spółki celowej „PGE EJ 1”, w 2010 r. mającej realizować ten program. Obecny stan przygotowań należy ocenić na niezadowolający, ponieważ według pierwotnych założeń programu polskiej energetyki jądrowej z 2014 r.¹⁴ technologia budowy elektrowni miała zostać wybrana pomiędzy 1.01.2014 r. a 31.12.2016 r., natomiast dokument z 2020 r. przewiduje wybór technologii w 2021 r., co oznacza już teraz co najmniej pięć lat opóźnienia. Budzi to kontrowersje związane z nadmiernym zużyciem zasobów pieniężnych, chociażby przez spółkę celową. Negatywnie na temat procesu przygotowania się do budowy elektrowni jądrowej wypowiedziała się również Najwyższa Izba Kontroli w swoim raporcie¹⁵. Na budowę elektrowni nie wpłynie również pozytywnie fakt podpisania porozumienia międzyrządowego w dniu 19.10.2020 r. ze Stanami Zjednoczonymi, według którego w przeciągu 18 miesięcy mają zostać przeprowadzone prace nad raportem koncepcyjno-wykonawczym, który ma zawierać m.in. dokument dotyczący finansowania inwestycji oraz raport ze wstępnych prac inżyniersko-organizacyjnych¹⁶. Wśród spółek amerykańskich największe szanse ma spółka Westinghouse Electric, która w marcu 2021 r. przejawiała zainteresowanie budową¹⁷, a 20.05.2021 r. otworzyła swój oddział w Polsce¹⁸. Jest ona producentem reaktora AP 1000, spełniającego założenia zawarte w PPEJ¹⁹. Według PPEJ celem na 2045 r. jest wybudowanie elektrowni jądrowych o łącznej mocy pomiędzy

¹² Załącznik do uchwały nr 141 Rady Ministrów z dnia 2 października 2020 r. (poz. 946).

¹³ *Ibidem*, Program polskiej energetyki jądrowej, s. 15.

¹⁴ Załącznik do uchwały nr 14/2014 Rady Ministrów z dnia 28 stycznia 2014 r. (poz. 502).

¹⁵ *NIK o realizacji Programu polskiej energetyki jądrowej (PPEJ)*, „Najwyższa Izba Kontroli”, 23.03.2018, pobrane z: <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/nik-o-realizacji-programu-polskiej-energetyki-jadrowej-ppej.html> (dostęp: 22.05.2021).

¹⁶ Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Stanów Zjednoczonych Ameryki w sprawie współpracy w celu rozwoju programu energetyki jądrowej wykorzystywanej do celów cywilnych oraz cywilnego przemysłu jądrowego w Rzeczypospolitej Polskiej, podpisana w Upper Marlboro dnia 19 października 2020 r. oraz w Warszawie dnia 22 października 2020 r. (M.P. z 2021 r. poz. 317).

¹⁷ K. Sikorski, *Amerykańska firma Westinghouse Electric Company chce zainwestować w technologie jądrowe w Polsce*, „Polska Times”, 16.03.2021, pobrane z: <https://polskatimes.pl/amerykanska-firma-westinghouse-electric-company-chce-zainwestowac-w-technologie-jadrowe-w-polsce/ar/c12-15492812> (dostęp: 22.05.2021).

¹⁸ Westinghouse otwiera polski oddział. Amerykański koncern chce wziąć udział w programie energetyki jądrowej, „Forsal.pl”, 20.05.2021, pobrane z: <https://forsal.pl/biznes/energetyka/artykuly/8169582,westinghouse-otwiera-polski-oddzial-amerykanski-koncern-chce-wziac-udzial-w-programie-energetyki-jadrowej.html> (dostęp: 22.05.2021).

¹⁹ *Ibidem*.

6 a 9 GWe²⁰, zaś pierwszy blok miałby zostać oddany do użytku w zależności od scenariusza albo w 2033, albo w 2035 r., kolejne bloki zaś miałyby być oddawane do użytku co 2 lata²¹. Na podstawie dokumentów przytoczonych wcześniej czas operowania elektrowni jądrowej opartej na technologii PWR w generacji III+ ma oscylować wokół 60 lat od momentu wybudowania, co znaczy, że elektrownia będzie operować do 2093 r., a niewykluczone jest działanie bloków w następnym stuleciu.

Na podstawie analizy wcześniejszych informacji należy stwierdzić, że elektrownia jądrowa będzie stabilnym i bezpiecznym źródłem energii, odpowiadając w różnych scenariuszach za produkcję od 23 do 27% energii elektrycznej w Polsce oraz stanowiącą podporę polskiej transformacji energetycznej, przyczyniając się do spadku emisji CO₂ przez energetykę w optymalnym scenariuszu o 70%²².

4. Transformacja energetyczna w krajach Europy

Państwem, o którym najwięcej się mówi w obrębie działań w kierunku realizacji Europejskiego Zielonego Ładu, są Niemcy. Proces ten w określa się tam terminem *Energiewende*²³. Termin pojawił się po raz pierwszy w książce „Energie-Wende. Wachstum und Wohlstand ohne Erdöl und Uran” (niem. Zwrot energetyczny. Wzrost i dobrobyt bez ropy i uranu) wydanej w 1980 r.,²⁴ zaś realizacja programu rozpoczęła się w 2002 r. i nabrała pędu w 2011 r., po awarii elektrowni atomowej w Fukushima²⁵. *Energiewende* w założeniach ma na celu osiągnięcie redukcji emisji gazów cieplarnianych w 2050 r. od 80 do 95% w porównaniu do 1990 r.²⁶ W celu osiągnięcia tych celów rząd RFN działa wielokierunkowo. Po pierwsze planuje zamknąć ostatnią elektrownię jądrową w 2022 r.,²⁷ a do 2035 r. planuje zamknięcie wszystkich elektrowni, których zasada opiera się na spalaniu węgla

²⁰ Załącznik do uchwały nr 141 Rady Ministrów z dnia 2 października 2020 r. (poz. 946), Program polskiej energetyki jądrowej, s. 7.

²¹ *Ibidem*, s. 44.

²² *Ibidem*, s. 49. Wariant scenariusza strategicznego (S.II).

²³ Zbitka słów: *Energie*, tj. „energia”, oraz *wende*, czyli „punkt zwrotny”.

²⁴ J. Wiech, *Energiewende nowe niemieckie imperium*, Wydawnictwo Defence24, Warszawa 2019, s. 10.

²⁵ M. Zawilska-Florczuk, K. Popławski, A. Kwiatkowska, P. Buras, *Niemiecka Transformacja energetyczna trudne początki*, Raport OSW, 6.12.2012, pobrane z: <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/raport-osw/2012-12-06/niemiecka-transformacja-energetyczna-trudne-poczatki> (dostęp: 26.05.2021).

²⁶ *The Energy of the Future: Fourth “Energy Transition” Monitoring Report — Summary*, Federal Ministry for Economic Affairs and Energy (BMWi). November 2015, s. 6, pobrane z: https://www.bmwi.de/Redaktion/EN/Publikationen/vierter-monitoring-bericht-energie-der-zukunft-kurzfassung.pdf?__blob=publicationFile&v=1 (dostęp: 26.05.2021).

²⁷ *Ibidem*, s. 7.

zarówno brunatnego, jak i kamiennego²⁸. W celu wyeliminowania ryzyka związanego z potencjalnym splotem nieprzyjaznych warunków zarówno dla energii pochodzącej z wiatru, jak słońca, rząd RFN planuje wykorzystać w większym stopniu elektrownie gazowe²⁹, a później elektrownie wykorzystujące tzw. zielony wodór. Możliwość wykorzystania tego ostatniego źródła obecnie nie jest jeszcze pewna, jednak rząd RFN przyjął w 2020 r. strategię, która ma na celu wyznaczyć ramy zarówno dla rozwoju badań naukowych, jak i faktycznego wykorzystania wodoru w elektrowniach³⁰.

W świetle przedstawionych danych można potwierdzić, iż strategia Niemiec jest odmienna od tej forsowanej przez rząd RP. W strategii niemieckiej znacznie większą rolę ma odgrywać energia pochodząca z gazu, będąca paliwem przejściowym (choć nie idealnym), do czasu rozwoju technik magazynowania energii, produkcji energii ze źródeł odnawialnych oraz wodoru. W tym miejscu strategia rządu RP opiera się na silnej energetyce jądrowej w połączeniu z rozwojem odnawialnych źródeł energii. Obydwie strategie posiadają swoje plusy i minusy. Niemiecka strategia w perspektywie średnioterminowej pozwoli ograniczyć ilość emitowanych gazów cieplarnianych do atmosfery i jest oparta na technologiach już teraz działających z dużym powodzeniem (elektrownie oparte na spalaniu gazu), jednak w perspektywie długofalowej opierają się na technologiach jeszcze niezbadanych, co może doprowadzić do konieczności rewizji planów w następnych dekadach (jeżeli elektrownie wodorowe okażą się jeszcze niezdolne do zaspokojenia potrzeb energetycznych państwa). Drugą największą wadą jest w perspektywie średnioterminowej zwiększenie zależności od Rosji, w aspekcie importowania surowców energetycznych, głównie gazu, ale również węgla kamiennego, szczególnie od 2018 r., kiedy została zamknięta ostatnia kopalnia węgla kamiennego działająca na terenie RFN³¹, zaś elektrownie oparte na spalaniu węgla kamiennego mają być zamykane do 2027 r.³² (w przeciwieństwie do kopalni odkrywkowych, w których wydobywa się węgiel brunatny, pochodzący z terenów należących do krajów związkowych RFN). Na marginesie warto wspomnieć że podobną drogą

²⁸ Zob. <https://www.bundesregierung.de/breg-de/suche/einigung-zum-kohleausstieg-1712888> (dostęp: 26.05.2021).

²⁹ *Ibidem*; <https://www.bundesregierung.de/breg-en/news/speech-by-federal-chancellor-angela-merkel-at-the-49th-world-economic-forum-annual-meeting-in-davos-on-23-january-2019-1574188> (dostęp: 26.05.2021).

³⁰ J. Wiech, *Wodór — nowe paliwo dla Energiewende*, „Energetyka24”, 19.06.2020, pobrane z: <https://www.energetyka24.com/oze/wodornowe-paliwo-dla-energiewende> (dostęp: 26.05.2021).

³¹ A. Fedorska, *Koniec węgla kamiennego w Niemczech*, „Rzeczpospolita”, 03.09.2020, pobrane z: <https://energia.rp.pl/energetyka-zawodowa/transformacja-energetyczna/23982-koniec-węgla-kamiennego-w-niemczech> (dostęp: 26.05.2021).

³² M. Kędzierski, *Niemcy: kontrowersyjne rozstanie z energetyką węglową*, „Ośrodek Studiów Wschodnich”, 6.07.2020, pobrane z: <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2020-07-06/niemcy-kontrowersyjne-rozstanie-z-energetyka-weglowa> (dostęp: 26.05.2021).

zamierza pójść Belgia, gdzie ogłoszono niedawno plany zamknięcia elektrowni jądrowych do 2025 r., zaś jako zamiennik dla nich, planuje się zwiększenie udziału energii pochodzącej ze spalania gazu³³.

Strategia realizowana przez rząd w Warszawie z kolei ma zaletę nad tą realizowaną w Niemczech, że opiera się na rozwijaniu w perspektywie średnio-terminowej znanych technologii (elektrownie jądrowe). Drugim znaczącym atutem jest w przypadku rozwoju energetyki jądrowej dywersyfikacja źródeł paliw dla elektrowni (w niemieckiej strategii głównym dostawcą gazu stałaby się Rosja, natomiast w przypadku polskiej strategii, możliwe byłoby sprowadzanie uranu z większej ilości krajów, nawet tak dalekich, jak Kanada bądź Australia). Główna wada strategii polskiego rządu związana jest z potencjalnym stopniem rozwoju energetyki wodorowej. Rząd RP zabezpiecza się na wypadek, gdyby owa nadal była kosztowna w wytwarzaniu, natomiast sytuacja zmieniałaby się w przypadku jej ekonomicznego sukcesu. Jak już wspomniano, elektrownie jądrowe w technologii, w której planuje je wybudować Polska, mogą funkcjonować potencjalnie jeszcze w XXII w., co może przynieść straty, jeżeli w trakcie ich eksploatacji, pojawi się tańsze zarówno w budowie, jak i w eksploatacji źródło energii elektrycznej. Może okazać się wtedy, iż Polacy za energię elektryczną płacić będą znacznie więcej, niż inne kraje, które mogłyby wykorzystywać owe źródło energii elektrycznej.

Wielka Brytania obecnie nie znajduje się w Unii Europejskiej, jednak jej przykład jest warty przeanalizowania, ze względu na relatywnie niedawną datę opuszczenia wspólnoty oraz ambitne deklaracje rządu w Londynie polegające na ogłoszeniu planu osiągnięcia bilansu emisji CO₂ w wysokości zero, jako pierwsza gospodarka należąca do G7³⁴, co współgra z planami Unii Europejskiej wspomnianymi w punkcie pierwszym. Głównym dokumentem, który określa cele na najbliższe lata w tym zakresie, jest „The Ten Point Plan for a Green Industrial Revolution”, w wersji z 18 listopada 2020 r.³⁵ Ten plan nie dotyczy tylko energetyki, jednak poświęcone są jej pierwsze trzy punkty. W pierwszym Zjednoczone Królestwo planuje zwiększyć w miksie energetycznym udział energii wiatrowej tzw. *offshore*, czyli z elektrowni położonych na morzu (głównie w rejonie Morza Północnego). W punkcie drugim z kolei przedstawiono plan finansowania oraz rozwoju energetyki wodorowej. Jego głównym elementem ma być ogłoszona

³³ *Belgium approves auction of two to three gas-fired power plants*, “The Brussels Times”, 30.04.2021, pobrane z: <https://www.brusselstimes.com/news/belgium-all-news/167347/belgium-council-of-ministers-approves-auction-of-two-to-three-gas-fired-power-plants-tinne-van-der-straelen-crm-bill-nuclear-phaseout> (dostęp: 26.05.2021).

³⁴ B. Westcott, D. Wilkinson, *UK plans to become first G7 economy with net zero carbon emissions by 2050*, CNN, pobrane z: <https://edition.cnn.com/2019/06/11/uk/uk-carbon-emissions-g7-intl-hnk/index.html> (dostęp: 26.05.2021).

³⁵ *The Ten Point Plan for a Green Industrial Revolution*, GOV UK, pobrane z: <https://www.gov.uk/government/publications/the-ten-point-plan-for-a-green-industrial-revolution/title> (dostęp: 26.05.2021).

w 2021 r. strategia wodorowa. Punkt trzeci dotyczy elektrowni jądrowych i jest on o tyle ciekawy w porównaniu z tym, który realizuje Polska, że Wielka Brytania wiąże swoją przyszłość z elektrowniami SMR (mały reaktor modułowy) oraz AMR (zaawansowany reaktor modułowy) — w przypadku tego ostatniego, prace prowadzone są również przez Stany Zjednoczone³⁶. Podsumowując, jest to strategia łącząca wiele źródeł pochodzenia energii i wiele technologii w ich obrębie, co pozwoli osiągnąć rządowi Zjednoczonego Królestwa dużą elastyczność w przyszłości, a w konsekwencji wybrać najodpowiedniejszy model pozyskiwania energii elektrycznej.

5. Obecny stan prawny w zakresie dotyczącym energetyki jądrowej i jego przyszłość

Jednym z kluczowych aspektów, które należy wziąć pod uwagę w przypadku rozwoju programu energetyki jądrowej w Polsce, jest opracowanie odpowiednich ram prawnych, które pozwolą zarówno prywatnym inwestorom, jak i organom administracji państwowej, na stabilną realizację programu oraz uniknięcie potencjalnie kosztownych sporów związanych z istnieniem prawa nieprecyzyjnego bądź niekompletnego.

Ramy prawne dotyczące energetyki jądrowej wyznaczone są z trzech stron. Pierwszym obszarem regulacji są zawarte przez polski rząd umowy międzynarodowe, takie jak chociażby „Konwencja Wiedeńska o odpowiedzialności cywilnej za szkodę jądrową, sporządzona w Wiedniu dnia 21 maja 1963 r.”³⁷. To dokumenty, które są związane z działalnością międzynarodową, a podpisywano je chociażby ze względu na skutki awarii, mogące sięgać wielu krajów bądź nawet kontynentów. Drugim źródłem regulacji prawnych jest działalność związana z uczestnictwem Polski w organizacjach międzynarodowych, a w szczególności Międzynarodowej Agencji Energii Atomowej, a na szczeblu unijnym Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej, która w ramach władztwa przyznanego na mocy traktatów unijnych ma prawo do wydawania dyrektyw, do realizacji których zobowiązane są wszystkie państwa członkowskie. Trzecim zaś źródłem, i tym, na który wpływ w największym stopniu ma rząd RP, są krajowe regulacje. Obecnie najważniejszym aktem prawnym funkcjonującym w krajowym porządku prawnym jest ustawa z dnia 29 listopada 2000 r. Prawo atomowe³⁸. Zastąpiła ona ustawę z dnia 10 kwietnia 1986 r. Prawo atomowe³⁹, która była projektowana jako podstawa do budowy

³⁶ *Advanced Small Modular Reactors (SMRs)*, Office of Nuclear Energy, pobrane z: <https://www.energy.gov/ne/advanced-small-modular-reactors-smrs> (dostęp: 26.05.2021).

³⁷ Konwencja Wiedeńska o odpowiedzialności cywilnej za szkodę jądrową, sporządzona w Wiedniu dnia 21 maja 1963 r. (Dz.U. z 1990 r. nr 63 poz. 370).

³⁸ Ustawa z dnia 29 listopada 2000 r. Prawo atomowe (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 623 z późn. zm.).

³⁹ Ustawa z dnia 10 kwietnia 1986 r. Prawo atomowe (Dz.U. Nr 12 poz. 70 z późn. zm.).

i funkcjonowania programu jądrowego realizowanego w PRL, którego głównym elementem miała być elektrownia jądrowa w Żarnowcu. Obecna ustawa posiada również rozporządzenia wykonawcze regulujące chociażby kwestię inspektorów ochrony radiologicznej⁴⁰. Nie oznacza to jednak, że przepisów odnoszących się do energetyki jądrowej nie można znaleźć w innych aktach ustawodawczych, nawet tak odległych, jak Kodeks karny, który w art. 182 reguluje kary za zanieczyszczenie środowiska promieniowaniem jonizującym⁴¹.

Ustawa Prawo atomowe zbudowana jest z rozdziałów, z których każdy reguluje inny aspekt związany z atomistyką. I tak oprócz przepisów ogólnych, przejściowych i końcowych, zawarte są przepisy dotyczące m.in. obiektów jądrowych, źródeł promieniowania, materiałów i technologii jądrowych bądź nawet administracyjnych kar pieniężnych i przepisów karnych. Ustawa ustanawia również centralny organ administracji rządowej w postaci Prezesa Państwowej Agencji Atomistyki. Powoływany on jest na pięcioletnią kadencję przez Prezesa Rady Ministrów, na wniosek ministra właściwego ds. klimatu; może on piastować stanowisko przez dwie kadencje. Prezes Państwowej Agencji Atomistyki, zgodnie z art. 109 Prawa atomowego, jest organem właściwym w sprawach bezpieczeństwa jądrowego i ochrony radiologicznej. Co interesujące, a jednocześnie konieczne w świetle przedstawionych źródeł regulacji prawnych dotyczących atomistyki, to występują odwołania nie tylko do dokumentów krajowych, takich jak Kodeks postępowania administracyjnego⁴², ale również do dokumentów międzynarodowych, takich jak traktat powołujący wspomnianą wcześniej Europejską Wspólnotę Energii Atomowej (Euratom)⁴³.

Porównując obecną ustawę z jej wcześniejszą wersją, obowiązującą od 1986 r., nietrudno zauważyć zarówno podobieństwa, jak i różnice. Wśród pierwszych najbardziej oczywistym jest podobieństwo redakcyjne — zakres obu ustaw jest zasadniczo ten sam. Wśród różnic zaś można wymienić w ustawie z 2000 r. brak preambuły, charakterystycznej dla wielu ustaw PRL-u. Druga różnica związana jest zaś z zwiększoną aktywnością RP w międzynarodowych organizacjach zajmujących się tym zagadnieniem (np. Euratom), co skutkuje właśnie większą ilością odesłań do traktatów międzynarodowych i ustawodawstwa unijnego. Należy tę zmianę ocenić pozytywnie, ponieważ pozwala ona ustanowić standardy wspólne dla państw członkowskich, których dochowanie może zwiększyć bezpieczeństwo obywateli (takie jak chociażby ustanowienie przez Euratom norm promieniowania jonizującego).

⁴⁰ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 5 marca 2021 r. w sprawie inspektorów ochrony radiologicznej (Dz.U. poz. 640).

⁴¹ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 1444 z późn. zm.).

⁴² Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 735).

⁴³ Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Energii Atomowej (Dz.U. z 2004 r. Nr 90 poz. 864/3 z późn. zm.).

Podsumowując, obecne ustawodawstwo krajowe jest związane ściśle z ustawodawstwem unijnym i międzynarodowym. Prowadzi to do konieczności zachowania zgodności przepisów krajowych z europejskimi, co w sposób naturalny ogranicza inicjatywę krajową w przyszłości. Głównym wyzwaniem dla ustawodawstwa krajowego w dającej się przewidzieć przyszłości będzie zachowanie aktualności z bieżącą wiedzą technologiczną, a jednocześnie uwzględnienie jednostek, które mogą posiadać bardzo różne parametry. Kolejnym postulatem *de lege ferenda* jest rozwój odpowiednich ram prawnych, dotyczących inicjatywy prywatnej, takiej jak ta podejmowana przez Sołowowa, wcześniej wspomniana. Trzecim obszarem, który może wymagać regulacji prawnej, tym razem w bardziej odległej przyszłości, i mniej związana *stricte* z energetyką jądrową, to kwestia budowy i funkcjonowania elektrowni opartych na spalaniu wodoru.

6. Podsumowanie

Obecnie zarówno regulacje unijne, jak i traktaty międzynarodowe (porozumienie paryskie, protokół z Kioto) skupiają się na konieczności zatrzymania procesu globalnego ocieplenia. Głównym źródłem emisji gazów cieplarnianych będących przyczyną globalnego ocieplenia jest energetyka, w szczególności ta, oparta na spalaniu paliw kopalnych (węgla w każdej postaci oraz ropy naftowej). Najskuteczniejszym więc sposobem zatrzymania owego zjawiska jest przeprowadzenie procesu zwanego transformacją energetyczną, mającego na celu zwiększenie globalnego udziału w produkcji energii elektrycznej, elektrowni, które podczas swojej pracy nie emitują gazów cieplarnianych, bądź emitują je w niskim stopniu. Obecnie ze względu na niedojrzałość technologii magazynowania energii niemożliwe jest oparcie się w 100% na OZE (elektrowniach wiatrowych bądź słonecznych). Kraje Europy w celu zapewnienia stabilnego źródła energii podejmują różne strategie. Rząd RP planuje oparcie transformacji energetycznej na budowie dużych reaktorów jądrowych. Obecny stan realizacji planu pomimo ostatniego ożywienia należy ocenić negatywnie ze względu na lata opóźnień i rosnące koszty. Niemcy z kolei opierają swoją strategię przeprowadzenia transformacji energetycznej na zwiększeniu udziału elektrowni gazowych, a w dalszej przyszłości elektrowni wodorowych. Wielka Brytania postanowiła z kolei oprzeć swoją transformację energetyczną na małych reaktorach jądrowych, zwiększeniu udziału energii odnawialnej pochodzącej z farm wiatrowych położonych na wodzie oraz podobnie jak RFN — rozwoju technologii pozyskiwania energii elektrycznej z wodoru.

W przeciwieństwie do stanu budowy pozytywnie należy ocenić funkcjonowanie Prawa atomowego, obecnego w porządku prawnym RP, w tej postaci od 2000 r., a w ogóle od 1986 r. Reguluje ono kompleksowo zagadnienia związane z tym sektorem gospodarki i jest zgodne z międzynarodowymi regulacjami.

Jeżeli chodzi natomiast o ocenę całościową, należy ocenić program wdrażania energetyki jądrowej w Polsce neutralnie. Na pozytywną ocenę zasługują

zarówno ostatnie starania rządu RP, takie jak podpisanie umowy z rządem Stanów Zjednoczonych, jak i uwzględnienie w programie transformacji energetycznej, budowy elektrowni jądrowych. Główne zarzuty odnoszą się do praktycznej realizacji programu atomowego i są związane z brakiem uwzględnienia potencjalnie obiecujących technologii, jak SMR bądź elektrowni wodorowych.

Bibliografia

- Advanced Small Modular Reactors (SMRs)*, Office of Nuclear Energy, pobrane z: <https://www.energy.gov/ne/advanced-small-modular-reactors-smrs> (dostęp: 26.05.2021).
- Belgium approves auction of two to three gas-fired power plants*, "The Brussels Times", 30.04.2021, pobrane z: <https://www.brusselstimes.com/news/belgium-all-news/167347/belgium-council-of-ministers-approves-auction-of-two-to-three-gas-fired-power-plants-tinne-van-der-straten-crm-bill-nuclear-phaseout> (dostęp: 26.05.2021).
- Derski B., *Importujemy coraz więcej prądu i... ratujemy sąsiadów eksportem*, „Wysokie napięcie.pl”, 25.01.2021, pobrane z: <https://wysokienapiecie.pl/35185-importujemy-coraz-wiecej-pradu-ratujemy-sasiadow-eksportem> (dostęp: 16.05.2021).
- Fedorska A., *Koniec węgla kamiennego w Niemczech*, „Rzeczpospolita”, 03.09.2020, pobrane z: <https://energia.rp.pl/energetyka-zawodowa/transformacja-energetyczna/23982-koniec-węgla-kamiennego-w-niemczech> (dostęp: 26.05.2021).
- Goldberg S.M., Rosner R., *Nuclear reactors: generation to generation*, American Academy of Arts & Sciences, 2011, pobrane z: <https://www.amacad.org/sites/default/files/academy/pdfs/nuclearReactors.pdf> (dostęp: 20.05.2021).
- Kędzierski M., *Niemcy: kontrowersyjne rozstanie z energetyką węglową*, „Ośrodek Studiów Wschodnich”, 6.07.2020, pobrane z: <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2020-07-06/niemcy-kontrowersyjne-rozstanie-z-energetyka-weglowa> (dostęp: 26.05.2021).
- Michał Solowow: atom jedyną racjonalną alternatywą dla energii z węgla*, „Business Insider”, 23.10.2019, pobrane z: <https://businessinsider.com.pl/firmy/zarzadzanie/najbogatszy-polak-buduje-elektrownie-jadrowa-michal-solowow-o-malym-reaktorze/f0h6xpy> (dostęp: 17.05.2021).
- NIK o realizacji Programu polskiej energetyki jądrowej (PPEJ)*, „Najwyższa Izba Kontroli”, 23.03.2018, pobrane z: <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/nik-o-realizacji-programu-polskiej-energetyki-jadrowej-ppej.html> (dostęp: 22.05.2021).
- Sikorski K., *Amerykańska firma Westinghouse Electric Company chce zainwestować w technologie jądrowe w Polsce*, „Polska Times”, 16.03.2021, pobrane z: <https://polskatimes.pl/amerykanska-firma-westinghouse-electric-company-chce-zainwestowac-w-technologie-jadrowe-w-polsce/ar/c12-15492812> (dostęp: 22.05.2021).
- Sobolewski J., *Elektrownia jądrowa — zasada działania, rodzaje i budowa reaktorów jądrowych, konstrukcje elektrowni jądrowych na świecie*, Politechnika Warszawska, Wydział Fizyki, pobrane z: <http://www.if.pw.edu.pl/~pluta/pl/dyd/mfj/za103/sobolewski/praca1.htm> (dostęp: 20.05.2021).
- Zawilska-Florczuk M., Popławski K., Kwiatkowska A., Buras P., *Niemiecka Transformacja energetyczna trudne początki*, Raport OSW, 6.12.2012, pobrane z: <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/raport-osw/2012-12-06/niemiecka-transformacja-energetyczna-trudne-poczatki> (dostęp: 26.05.2021).
- Struktura produkcji energii elektrycznej*, „Rynek elektryczny.pl”, pobrane z: <https://www.rynekelektryczny.pl/produkcja-energii-elektrycznej-w-polsce> (dostęp: 16.05.2021).

- The Energy of the Future: Fourth “Energy Transition” Monitoring Report — Summary*, Federal Ministry for Economic Affairs and Energy (BMWi). November 2015, pobrane z: https://www.bmwi.de/Redaktion/EN/Publikationen/vierter-monitoring-bericht-energie-der-zukunft-kurzfassung.pdf?__blob=publicationFile&v=1 (dostęp: 26.05.2021).
- The Ten Point Plan for a Green Industrial Revolution*, GOV UK, pobrane z: <https://www.gov.uk/government/publications/the-ten-point-plan-for-a-green-industrial-revolution/title> (dostęp: 26.05.2021).
- Wiech J., *Energiewende nowe niemieckie imperium*, Wydawnictwo Defence24, Warszawa 2019.
- Wiech J., *Wodór — nowe paliwo dla Energiewende*, „Energetyka24”, 19.06.2020, pobrane z: <https://www.energetyka24.com/oze/wodornowe-paliwo-dla-energie-wende> (dostęp: 26.05.2021).
- Westcott B., Wilkinson D., *UK plans to become first G7 economy with net zero carbon emissions by 2050*, CNN, pobrane z: <https://edition.cnn.com/2019/06/11/uk/uk-carbon-emissions-g7-intl-hnk/index.html> (dostęp: 26.05.2021).
- Westinghouse otwiera polski oddział. Amerykański koncern chce wziąć udział w programie energetyki jądrowej*, „Forsal.pl”, 20.05.2021, pobrane z: <https://forsal.pl/biznes/energetyka/artykuly/8169582,westinghouse-otwiera-polski-oddzial-amerykanski-koncern-chce-wziac-udzial-w-programie-energetyki-jadrowej.html> (dostęp: 22.05.2021).

Akty normatywne

- Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Energii Atomowej (Dz.U. z 2004 r. Nr 90 poz. 864/3 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 10 kwietnia 1986 r. Prawo atomowe (Dz.U. Nr 12 poz. 70 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 735).
- Ustawa z dnia 29 listopada 2000 r. Prawo atomowe (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 623 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 1444 z późn. zm.).
- Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Stanów Zjednoczonych Ameryki w sprawie współpracy w celu rozwoju programu energetyki jądrowej wykorzystywanej do celów cywilnych oraz cywilnego przemysłu jądrowego w Rzeczypospolitej Polskiej, podpisana w Upper Marlboro dnia 19 października 2020 r. oraz w Warszawie dnia 22 października 2020 r. (M.P. z 2021 r. poz. 317).
- Konwencja Wiedeńska o odpowiedzialności cywilnej za szkodę jądrową, sporządzona w Wiedniu dnia 21 maja 1963 r. (Dz.U. z 1990 r. nr 63 poz. 370).
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Europejski Zielony Ład”, COM(2019) 640 final.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 5 marca 2021 r. w sprawie inspektorów ochrony radiologicznej (Dz.U. poz. 640).
- Załącznik do uchwały nr 14/2014 Rady Ministrów z dnia 28 stycznia 2014 r. (poz. 502).
- Załącznik do uchwały nr 141 Rady Ministrów z dnia 2 października 2020 r. (poz. 946).
- Załącznik do uchwały nr 141 Rady Ministrów z dnia 2 października 2020 r. (poz. 946).
- Załącznik do uchwały nr 22/2021 Rady Ministrów z dnia 2 lutego 2021 r., pobrane z: <https://www.gov.pl/web/klimat/polityka-energetyczna-polski> (dostęp: 16.05.2021).

Nuclear energy as an element of energy transformation in Poland

Abstract

In Poland, the shape of energy policy depends not only on national conditions, but also on regulations at the EU level, which provide for a significant reduction in greenhouse gas emissions by 2050. In order to carry out the energy transformation, consisting of a complete remodeling of the energy mix towards reducing greenhouse gas emissions by the power industry, Poland adopted the Energy Policy until 2040 and decided to implement a construction program nuclear power plants in PWR technology. The current state of implementation of this program should be assessed differently depending on the area: in the area of legal regulations, Poland is ready for the operation of nuclear power plants, but the implementation of the construction program itself is delayed compared to the original schedule. Poland's energy policy is similar to that pursued by the United Kingdom, but not by Germany, which has decided to carry out an energy transformation based on gas-fired power plants.

Keywords: nuclear law, European Green Deal, renewable energy sources, energy transition.

Joanna Sylwia Kierzkowska

Wydział Nauk Społecznych, Gdańska Szkoła Wyższa
<https://orcid.org/0000-0001-7004-9617>

Prawoadministracyjne i praktyczne problemy w zakresie obowiązków związanych z BDO

Streszczenie

Praktyka wypełniania obowiązków związanych z raportowaniem do bazy danych o produktach i opakowaniach oraz gospodarce odpadami (BDO) od lat budzi wiele kontrowersji. Szczególny czas jakim jest sytuacja związana z pandemią, dodatkowo utrudnia wykonywanie obowiązków przez podmioty do tego zobowiązane. Chociaż sam obowiązek nie jest nowy, to już zmiany dokonane w zakresie systemu gospodarowania odpadami i nowe rozporządzenie dotyczące katalogu odpadów (grup, podgrup i ich rodzajów) został zmieniony w 2020 r. Zmiany te były konieczne, jednak w ich obrębie dostrzec można problemy administracyjnoprawne i praktyczne, które stanowią wyzwanie dla podmiotów (np. przedsiębiorców, rolników, usługodawców czy placówek leczniczych). Niniejsze opracowanie skupia się na problemach związanych z BDO oraz wskazuje na niedoskonałości prawne i praktyczne, jednocześnie odpowiadając na pytania: 1. Jak wygląda gospodarka odpadami w ujęciu administracyjnoprawnym? 2. Jakie podmioty są zobowiązane do realizacji obowiązków związanych z BDO? 3. Czy istnieją problemy prawne w zakresie unormowania nowych „grup” źródeł powstawania odpadów? 4. Czy dostrzec można problemy w zakresie katalogu odpadów (w tym odpadów niebezpiecznych)? 5. Jakie istnieją praktyczne problemy w zakresie BDO po roku 2020?

Słowa kluczowe: gospodarka odpadami, obowiązki podmiotów, Baza danych o produktach i opakowaniach oraz o gospodarce odpadami, BDO.

Gospodarka odpadami w ujęciu administracyjnoprawnym

Na wstępie trzeba wskazać, że z punktu widzenia przepisów prawa „gospodarka odpadami”¹ jest pojęciem szerszym od „gospodarowania odpadami”². W zakresie administracyjnoprawnym nie powinno się tych pojęć używać naprzemiennie, bowiem stanowi to błąd merytoryczny. Oba pojęcia określone są w ustawie z dnia

¹ Art. 3 ust. 1 pkt 3 — oznacza wytwarzanie odpadów i gospodarowanie odpadami.

² Art. 3 ust. 1 pkt 2 — oznacza „zbieranie, transport, przetwarzanie odpadów, łącznie z nadzorem nad tego rodzaju działaniami, jak również późniejsze postępowanie z miejscami unieszkodliwiania odpadów oraz działania wykonywane w charakterze sprzedawcy odpadów lub pośrednika w obrocie odpadami”.

14 grudnia 2012 r. o odpadach³, gdzie unormowano ich definicje legalne. System gospodarki odpadami⁴ jest ściśle związany z prawem ochrony środowiska i stanowi jego część określoną w doktrynie prawa ochrony środowiska, jako część sektorową związaną z odpadami⁵. Z kolei prawna ochrona środowiska jest kwalifikowana, co do zasady, do gałęzi prawa administracyjnego⁶.

Gospodarka odpadami⁷ obejmująca „wytwarzanie odpadów” oraz gospodarowanie nimi, czyli między innymi ich „zbieranie” skłania do sprawdzenia obu pojęć ustawowych. Artykuł 3 ust. 1 pkt 32 definiuje „wytwórcę odpadów” jako „każdego, którego działalność lub bytowanie powoduje powstawanie odpadów (pierwotny wytwórca odpadów) oraz każdego, kto przeprowadza wstępną obróbkę, mieszanie lub inne działania powodujące zmianę charakteru lub składu tych odpadów; wytwórcą odpadów powstających w wyniku świadczenia usług w zakresie budowy, rozbiórki, remontu obiektów, czyszczenia zbiorników lub urządzeń oraz sprzątania, konserwacji i napraw jest podmiot, który świadczy usługę, chyba że umowa o świadczenie usługi stanowi inaczej” (w tym np. podpisanie umowy z podmiotem, że przejmuje on określone obowiązki). Z kolei art. 3 ust. 1 pkt 34 normuje pojęcie „zbierania odpadów” jako „gromadzenie odpadów przed ich transportem do miejsc przetwarzania, w tym wstępne sortowanie nieprowadzące do zasadniczej zmiany charakteru i składu odpadów i niepowodujące zmiany klasyfikacji odpadów oraz tymczasowe magazynowanie odpadów (...)”.

Z punktu widzenia dalszych rozważań w zakresie obowiązków podmiotów zwianych z ewidencjonowaniem i sprawozdawczością związana jest tzw. BDO, czyli „Bazą danych o produktach i opakowaniach oraz o gospodarce odpadami”, której sama nazwa nie pokrywa się ze skrótem stosowanym do jej określania, co już na wstępie **może wprowadzać w błąd podmiot zobowiązany do wykonywania określonych obowiązków** (np. przez przedsiębiorcę). Z drugiej zaś strony można uznać, określenie to za skrótowe i **łatwe do zapamiętania**.

³T.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 779.

⁴Zob. J.S. Kierzkowska, *System prawa gospodarki odpadami a problem odpadów komunalnych wyrzucanych do lasu*, „Studia Prawnoustrojowe” 2017, nr 37, s. 116–120.

⁵Zob. m.in. „Część sektorowa” publikacji: *Prawo ochrony środowiska*, M. Górski (red.), Wolters Kluwer, Warszawa 2018, s. 393 i n.

⁶Chociaż staranie w odniesieniu do zmian w tym zakresie od lat czyni jeden z czołowych współczesnych naukowców zajmujących się badaniami z zakresu prawa ochrony środowiska, czyli Pan Profesor B. Rakoczy.

⁷Szeroko zob. E. Zębek, *Zasady gospodarki odpadami w ujęciu prawnym i środowiskowym*, UWM Olsztyn, Olsztyn 2018.

Obowiązki podmiotów związane z ewidencjonowaniem i sprawozdawczością

Ewidencjonowanie odpadów stało się „postrachem”, zwłaszcza dla przedsiębiorców i rolników. Dezinformacja i zmiany w terminach wypełniania obowiązków, powodowały uzasadnioną „panikę”, bowiem brak ich wypełnienia wiąże się z konsekwencjami karnymi. Kluczem do odpowiedzi, czy koniecznym jest spełnianie obowiązków w zakresie BDO, jest **rodzaj wytwarzanych odpadów**.

Artykuł 66 ust. 4 wyraźnie **zwalnia z tego obowiązku te podmioty, które wytwarzają odpady komunalne** oraz wytwórców pojazdów wycofanych z eksploatacji (jeśli przekazano je na stację demontażu) plus **rolników do 75 ha** (plus pewne dodatkowe wyjątki). Czyli przedsiębiorcy (konkretniej — ich pracownicy), którzy w swojej działalności wytwarzają odpady inne niż komunalne muszą dokonać wpisu do rejestru BDO.

Koniecznym jest też zwrócenie uwagi, że istnieje **lista zwolnień przedmiotowych** z obowiązków związanych z BDO. Od 1 stycznia 2020 r. lista zwolnień obejmuje 46 rodzajów odpadów. Chodzi o rozporządzenie Ministra Klimatu z dnia 23 grudnia 2019 r. w sprawie rodzajów odpadów i ilości odpadów, dla których nie ma obowiązku prowadzenia ewidencji odpadów⁸. W załączniku, na liście zwolnień, obecnie znajduje się 46 pozycji, gdzie ustawodawca określa ich rodzaj i ilość podlegającą wyłączeniu z obowiązku ewidencjonowania w BDO. Na przykład pod poz. 26 znajdują się „Produkty spożywcze przeterminowane lub nieprzydatne do spożycia 16 03 80” w ilości do 0,1 tony na rok, a pod poz. 27 znajdują się „Baterie zawierające rtęć 16 06 03*” do 0,005 ton na rok.

Grupy źródeł powstawania odpadów

Rozporządzeniem Ministra Klimatu z dnia 2 stycznia 2020 r. w sprawie katalogu odpadów⁹ unormowano grupy, podgrupy i rodzaje powstawania odpadów. W tym miejscu wskazane będą jedynie grupy, które ustawodawca krajowy postanowił uzależnić od źródła ich powstawania¹⁰. Katalog ten obowiązuje od 6 stycznia 2020 r. i obejmuje 20 grup źródeł ich powstawania. Podział tych grup jest dość chaotyczny. W sposób wyraźny dostrzec można brak konsekwencji określania tych grup, które są raz bardzo „pojemne”, np. grupa 02, czyli „odpady z rolnictwa, ogrodnictwa, upraw hydroponicznych, rybołówstwa, leśnictwa, łowiectwa oraz przetwórstwa żywności”, innym razem w grupach wymienione są już szczegółowo odpady, które mogłyby być wpisane do podgrupy. Przykładem jest grupa 15, do której to ustawodawca nakazuje kwalifikować „odpady opakowaniowe,

⁸ Poz. 2531.

⁹ Dz.U. poz. 10.

¹⁰ Zob. § 2 rozporządzenia Ministra Klimatu z dnia 2 stycznia 2020 r. w sprawie katalogu odpadów.

sorbenty, tkaniny do wycierania, materiały filtracyjne i ubrania ochronne nie ujęte w innych grupach”. W tym miejscu należy zwrócić uwagę, że ustawodawca w § 2 analizowanego rozporządzenia zamierzał uzależnić od „źródeł ich powstawania”, czego na pewno nie uczynił w odniesieniu do grupy 15, bowiem z pewnością „sorbenty” ani też „tkaniny do wycierania” (tzw. czyściwo) czy „ubrania ochronne” nie stanowią „źródeł” powstawania odpadów, lecz są po prostu odpadami, które powstają np. w działalności pożarniczej (np. sorbenty sypkie), działalności usługowej, handlowej, przemyśle etc. (ubrania ochronne czy czyściwo). Zasadniczo w analizowanym rozporządzeniu poprawnie określone są (zgodnie z zamierzeniem wyrażonym w § 2) grupy od 01 do 12 oraz grupę 14 obejmującą odpady z rozpuszczalników, chłodziw i propelentów (z pewnymi wyłączeniami), grupę 17, która obejmuje odpady z budowy, remontów etc., oraz grupa 19, która obejmuje np. odpady z oczyszczalni ścieków.

Zatem w rozporządzeniu wątpliwości poza grupę 15 budzi także nazwanie grupy 13 („oleje odpadowe i odpady ciekłych paliw”), 16 („odpady nie ujęte w innych grupach”), 18 („odpady medyczne i weterynaryjne”) oraz grupy 20 („odpady komunalne łącznie z frakcjami gromadzonymi selektywnie”). We wszystkich z nich wskazano konkretne rodzaje odpadów albo ich frakcji. Dodatkowo, jak to miało miejsce w poprzednim stanie prawnym, pozostawiono grupę 16 (czyniąc to za ustawodawcę unijnym) jako swego rodzaju „furtkę” klasyfikacyjną do wписywania pozostałych rodzajów odpadów. Powyższe spostrzeżenia są klasycznym przykładem na „przedobrzenie” ustawodawcy krajowego na tle decyzji Komisji z dnia 3 maja 2000 r. zastępującej decyzję 94/3/WE ustanawiającą wykaz odpadów zgodnie z art. 1 lit. a dyrektywy Rady 75/442/EWG w sprawie odpadów oraz decyzję Rady 94/904/WE ustanawiającą wykaz odpadów niebezpiecznych, zgodnie z art. 1 ust. 4 dyrektywy Rady 91/689/EWG w sprawie odpadów niebezpiecznych (notyfikowana jako dokument nr C(2000) 1147) tekst mający znaczenie dla EOG, w której nie ma mowy o uzależnieniu „grup” od „źródeł ich powstawania”. Komisja UE konkretnie wskazuje „indeks”, w którym znajdują się rozdziały wykazu, bez nazywania ich „grupami”, które są zależne od „źródeł”, które jak wykazano w niniejszej części referatu — **źródłami po prostu nie są**. Dlatego należy wnioskować do normodawcy krajowego (konkretnie Ministra Klimatu) o przededagowanie treści § 2 analizowanego rozporządzenia.

Katalog odpadów w tym odpadów niebezpiecznych¹¹

Konkretny katalog ze wskazanymi rodzajami odpadów, znajduje się w „Załączniku” do rozporządzenia Ministra Klimatu z dnia 2 stycznia 2020 r. w sprawie

¹¹ Na temat odpadów niebezpiecznych zob. J. Kierzkowska, *Ewolucja zmian przepisów prawnych o odpadach niebezpiecznych oraz ich związek z pożarami składowisk i miejsc magazynowania odpadów*, „Studia Prawnoustrojowe” 2019, nr 43.

catalogu odpadów¹². Załącznik zawiera przeszło czterdzieści stron zestawienia tabelarycznego podgrup i rodzajów odpadów (we wskazywanych 20 omówionych wyżej grupach). W każdej grupie znajduje się kilka podgrup odpadów. Liczba ich jest niejednakowa. Dla przykładu w grupie 20 o nazwie „Odpady komunalne łącznie z frakcjami gromadzonymi selektywnie” znajdują się trzy podgrupy: 1) 20 01 — odpady komunalne segregowane i gromadzone selektywnie (z wyłączeniem 15 01, czyli odpadami opakowaniowymi); 2) 20 02 — odpady z ogrodów i parków (w tym z cmentarzy); 3) 20 03 — inne odpady komunalne. Z kolei w grupie 10 podgrup jest aż piętnaście¹³. Co ciekawe, po podgrupie 10 14, czyli „odpady z krematoriów” jest podgrupa 10 80 „odpady z produkcji żelazostopów”.

W katalogu odpadów znajdują się po kilka razy te same odpady, np. „papier i tektura”: 20 01 01, czyli w grupie odpadów komunalnych oraz 19 12 01, czyli w grupie odpadów z mechanicznej obróbki odpadów. Podobnie jest ze szkłem (19 12 05 i 20 01 02). Kilka razy występują też „metale”, jako 20 01 40, czyli w grupie odpadów komunalnych i w grupie odpadów z obróbki mechanicznej odpadów, ale z podziałem na: 19 12 02, czyli „metale żelazne” oraz 19 12 03, „metale nieżelazne”. Nie powinno dziwić występowanie szkła i tektury oraz metalu w innych grupach. Jeśli chodzi o ostatnie, to na pewno trzeba ich szukać w grupie 10, czyli w odpadach z procesów termicznych. Tak jest w istocie, bowiem np. podgrupa 10 03 to „odpady z hutnictwa aluminium” albo podgrupa 10 04 — „odpady z hutnictwa ołowiu”.

Konsekwencją wskazanych wcześniej grup, raz uzależniając je od źródła powstania odpadu, innym razem konkretyzując rodzaj odpadu są oczywiście wyżej wskazane niedogodności w zakresie podgrup i samych rodzajów odpadów. Problemy te dotyczą zobowiązanych do wypełniania obowiązków ewidencyjnych, którzy kwalifikowanie raz muszą uzależniać tylko od rodzaju odpadu a innym razem od poszukiwania rodzaju odpadu w obszernym katalogu, w którym grupa uzależniona jest od źródła, w którym odpad powstaje.

W związku z powyższym np. rolnik, ślusarz, kosmetyczka, musi znać treść rozporządzenia z 2019 r. w zakresie wyłączeń dotyczących rodzajów i ilości odpadów (innych niż komunalne)¹⁴. Jeśli odpadów nie ma na liście wyłączeń i podmiot takie odpady wytwarza/wprowadza na rynek, to jest on zobowiązany do raportowania do BDO.

Dodatkowo trzeba pamiętać o odpadach niebezpiecznych, które w wyżej omawianym katalogu oznaczone są gwiazdką (*) umieszczoną przy kodzie odpadów.

¹² Poz. 10. Uwaga w oryginale załącznika nie wskazano nazwy rozporządzenia jedynie organ, który podjął rozporządzenie oraz pozycję dziennika promulgacyjnego.

¹³ Stan prawny na 13 maja 2021 r.

¹⁴ Chodzi o rozporządzenie Ministra Klimatu z dnia 23 grudnia 2019 r. w sprawie rodzajów odpadów i ilości odpadów, dla których nie ma obowiązku prowadzenia ewidencji odpadów (Dz.U. poz. 2531).

Objaśnienia pod tabelą obejmuje także np.: oznaczenie „1)” wskazanie, że substancja jest niebezpieczna oraz odesłanie do przepisów rozporządzeń unijnych stosowanych bezpośrednio do przedmiotowego zakresu, czy np. „6” jako oznaczenie odpadów częściowo ustabilizowanych. Mnogość przepisów, wyjaśnień i odwołań nie sprzyja czytelności katalogu. Dodatkowo problemem jest konieczność posiadania przez podmiot zobowiązany wiedzy specjalistycznej, między innymi z zakresu prawa, inżynierii oraz chemii.

Baza danych o produktach i opakowaniach oraz o gospodarce odpadami — BDO



BAZA DANYCH O PRODUKTACH
I OPAKOWANIACH ORAZ
O GOSPODARCE ODPADAMI

Rys. 1. Logo bazy danych o produktach i opakowaniach oraz o gospodarce odpadami (BDO)

Źródło: <https://bdo.mos.gov.pl> (dostęp: 14.05.2021).

BDO jest systemem informatycznym, który wymaga logowania. Został on uruchomiony 24 stycznia 2018 r. W styczniu 2020 r. uruchomiono kolejne moduły systemu, czyli moduł „ewidencji” i „sprawozdawczości”¹⁵. Rejestracja odbywa się: a) na wniosek, b) z urzędu. Rejestracja jest płatna (100 zł mikroprzedsiębiorcy, 300 zł pozostali przedsiębiorcy). Przedsiębiorca otrzymuje numer rejestrowy nadawany przez marszałka województwa. Podmioty zobowiązane muszą posiadać ten numer ze względu na konieczność umieszczania ich na dokumentach (np. na karcie przekazania odpadów czy fakturze VAT). Chodzi między innymi o podmioty wprowadzające na rynek sprzęt elektryczny i elektroniczny, pojazdy, baterie i akumulatory, opony, oleje smarowe. Przedsiębiorca powinien się zarejestrować do BDO (zasadniczo) przed rozpoczęciem działalności. W BDO w zakładce „zasady rejestracji” plus „wpis na wniosek” wskazano aż siedem ustaw, z których wynikają obowiązki dla podmiotów mających obowiązki względem rejestracji w analizowanej bazie. Są to:

- 1) ustawa z dnia 11 maja 2001 r. o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami oraz o opłacie produktowej, np. organizacji odzysku¹⁶;

¹⁵ Zob. <https://bdo.mos.gov.pl> (dostęp: 14.05.2021).

¹⁶ Plus wprowadzający na terytorium kraju produkty w postaci olejów smarowych, mieszanek olejowe, preparaty smarowe, dodatki, środki zapobiegające zamarzaniu, nowe i używane opony pneumatyczne (stosowane m.in. w motocyklach, rowerach, samochodach osobowych i ciężarowych); prowadzących odzysk lub recykling odpadów powstałych z tych produktów; dokonujących eksportu lub wewnątrzwspólnotowej dostawy odpadów powstałych z tych

- 2) ustawa z dnia 20 stycznia 2005 r. o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji¹⁷;
- 3) ustawa z dnia 11 września 2015 r. o zużytym sprzęcie elektrycznym i elektronicznym¹⁸;
- 4) ustawa z dnia 24 kwietnia 2009 r. o bateriach i akumulatorach¹⁹;
- 5) ustawa z dnia 13 czerwca 2013 r. o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi²⁰;
- 6) ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach²¹.
- 7) ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach²².

Problemy praktyczne w zakresie obowiązków²³ związanych z BDO

1. Ustawa z dnia 23 stycznia 2020 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 150) moment wejścia w życie ustawy nowelizującej to 31 stycznia 2020 r., a większość przepisów stosuje się od 1 stycznia 2020 r. z wyłączeniem przepisów karnych.
2. Nowelizacja ustawy sama w sobie zakłada „awarię systemu teleinformatycznego” i możliwość w tych sytuacjach składania dokumentów dotyczących ewidencji odpadów w formie papierowej (art. 1 pkt 1 wyżej wskazanej ustawy nowelizującej m.in. ustawę o odpadach). Ustawa nowelizująca wskazuje też nowe wzory papierowych kart obowiązujących w gospodarce odpadami: 1) w zakresie przekazania odpadów; 2) przekazania odpadów komunalnych — tryb przekazania odpadów (co po nowelizacji stanowi Załącznik nr 5a oraz Załącznik nr 5b). Poza tym określono wzory papierowych kart: 1) ewidencji odpadów (Załącznik nr 5c); 2) ewidencji komunalnych osadów ściekowych (Załącznik nr 5d); 3) ewidencji zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego (Załącznik nr 5e); 4) ewidencji pojazdów wycofanych z eksploatacji (Załącznik nr 5f); 5) ewidencji odpadów niebezpiecznych (Załącznik nr 5g). Zastanawiając się nad problemami związanymi z prak-

produktów w celu poddania ich odzyskowi lub recyklingowi. Zob. także J.S. Kierzkowska, *Nowe przepisy prawne w zakresie odpadów opakowaniowych*, (w:) T. Noch, J. Saczuk, A. Wesołowska (red.), *Globalizacja a regionalna ochrona środowiska*, Wydawnictwo GSW, Gdańsk 2016, s. 412–419.

¹⁷ Na przykład wprowadzający na rynek pojazdy i prowadzący stacje demontażu.

¹⁸ Na przykład zbierający zużyty sprzęt.

¹⁹ Na przykład wprowadzający na rynek baterie i akumulatory.

²⁰ Na przykład wprowadzający na rynek opakowania i produkty opakowaniowe.

²¹ Na przykład transportujący odpady.

²² Między innymi PSZOK-i.

²³ Zob. też D. Danecka, J.S. Kierzkowska, D. Trzecińska, *Ograniczenia działalności gospodarczej ze względu na ochronę przyrody*, Wolters Kluwer, Warszawa 2018.

tycznym obowiązywaniem BDO można mieć wątpliwości co do mnogości i złożoności przepisów prawnych w odniesieniu do ich ewidencjonowania oraz praktycznego ich stosowania, zwłaszcza przez młodych przedsiębiorców i przez inne podmioty do tego zobowiązane.

3. Przykładowe zmiany przepisów prawnych jakie następowały od 2019 r. w zakresie BDO:
 - rozporządzenie Ministra Klimatu z dnia 23 grudnia 2019 r. w sprawie rodzajów odpadów i ilości odpadów, dla których nie ma obowiązku prowadzenia ewidencji odpadów — obowiązuje od 1 stycznia 2020 r.;
 - rozporządzenie Ministra Klimatu z dnia 2 stycznia 2020 r. w sprawie katalogu odpadów — obowiązuje od 7 stycznia 2020 r.;
 - trzy nowelizacje ustawy o odpadach (w styczniu, w marcu i w maju 2020 r., w tym nowe terminy dla sprawozdań BDO);
 - czerwiec 2020 r. — zmiany w elektronicznej wersji BDO (zmiany w kartach BDO);
 - 16 lipca 2020 r. — aktualizacja BDO (nowa wersja);
 - 1 sierpnia 2020 r. — kolejna zmiana w ustawie o odpadach;
 - 3 sierpnia 2020 r. — nowa wersja programu BDO;
 - 2 września 2020 r. — kolejna wersja programu BDO;
 - listopad 2020 r. — zmiany w module sprawozdawczym BDO;
 - styczeń 2021 r. — zmiany w module sprawozdawczym BDO.
4. Niestabilna i znikoma ilość orzeczeń sądów administracyjnych w zakresie BDO²⁴. W Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych, znajdują się głównie orzeczenia związane z problemami dotyczącymi odpadów komunalnych, co nie oznacza, że BDO nie jest przedmiotem rozpatrywania spraw przez sądy administracyjne. Należy zwrócić jednak uwagę, że wpisanie hasła „BDO” do wyszukiwarki w bazie orzeczeń sądów administracyjnych, nie daje gwarancji wyszukania problemów związanych z Bazą Danych Odpadowych, bowiem skrót ten stosowany jest także jako swoisty dla tekstu o innym charakterze (najczęściej dotyczącym rozstrzygnięć z zakresu finansów publicznych), albo nazwy własnej podmiotu. Podsumowując, można uznać, że wyszukiwarka orzeczeń sądów administracyjnych jest niedoskonała.
5. Wyroki w przedmiocie ewidencjonowania odpadów (po wpisaniu do wyszukiwarki wyroków hasła „BDO”) wydawane były od 2015 r. poczynając od zakresu tajemnicy przedsiębiorcy oraz w latach 2017–2019 dotyczą różnych zakresów, w tym spraw finansowych i wreszcie, głównie w latach 2020–2021 w zakresie spraw związanych z wprowadzeniem na rynek produktów opakowaniowych i opakowań w ilości jedynie kilkunastu wyroków oraz postanowień WSA i NSA. Z tym, że rozpatrywane w drugiej instancji były tylko dwie sprawy zakończone orzeczeniem z 2020 r. oddalającym skargę

²⁴ Dane na dzień 1 maja 2021 r.

na decyzję Głównego Inspektora Ochrony Środowiska za nieterminowe złożenie sprawozdania (chodziło o karę administracyjną w wysokości 500 zł)²⁵. Druga sprawa z tego samego roku dotyczyła także przedmiotu wymierzenia administracyjnej kary pieniężnej, oddalająca skargę kasacyjną również na decyzję organu środowiskowego, konkretnie WIOŚ, także za nieterminowe przedłożenie Marszałkowi Województwa rocznego sprawozdania za 2014 r. o rodzaju, ilości i masie wprowadzanych do obrotu baterii i akumulatorów (tu także chodziło o niewysoką karę w wysokości 500 zł)²⁶. Reasumując, znikoma ilość wyroków może sugerować brak problemów prawnych w zakresie BDO, jednak należy zwrócić uwagę na konieczność pracy zdalnej przez sądy, w tym sądy administracyjne, co jest spowodowane sytuacją COVID-19 i w konsekwencji ograniczeniem pracy w sądach co przekłada się na terminy postępowań sądowoadministracyjnych. Poza tym w okresie pandemii ograniczona była ilość przeprowadzanych kontroli przez uprawnione organy środowiskowe.

6. Z jednej strony rozszerzająca interpretacja przepisów unijnych oraz przepisów krajowych przez organy administracji publicznej, a z drugiej strony ich ignorowanie, zwłaszcza na poziomie gminnym (dlatego przedmiot BDO przekazany do właściwości marszałka wojewódzkiego w kontekście systemowym należy ocenić pozytywnie).
7. Zbyt częste zmiany przepisów prawnych w zakresie gospodarowania odpadami (wniosek formułowany przez autorkę od wielu lat).
8. Problem z zasięgiem Internetu (oraz przeciążonymi serwerami), który w ogólnej ocenie jest bezsprzecznie doskonałym narzędziem pracy ale nie można zapominać o wielu podmiotach, które nie mogą korzystać z e-administracji ze względu na brak zasięgu, co powoduje ich wykluczenie oraz ograniczenie w odpowiednio szybkim dostępie do informacji a nawet spełnianiu terminowo obowiązków kierowanych do podmiotów. Obserwowany jest w ostatnim czasie pewien przesyt nie tylko pracy zdalnej ale ogólnie pojętej e-administracji, która w przypadku niedoskonałych lub zbyt rozbudowanych programów komputerowych nie ułatwia pracy, lecz przeciwnie, powoduje irytację obsługującego program oraz konieczność samokształcenia.
9. Problemy związane z nienależytym przygotowaniem materiałów szkoleniowych dla administratywistów (w tym w zakresie BDO). Problem związany jest najczęściej z brakiem odpowiednich kadr szkoleniowych, zwłaszcza w sytuacji zmiany przepisów prawnych, kiedy to normy powinny być wdrażane po przygotowaniu konkretnych narzędzi pracy w postaci prostych programów komputerowych. Niejednokrotnie sami prowadzący szkolenia

²⁵ II OSK 3558/18, wyrok NSA z dnia 29 stycznia 2020 r.

²⁶ *Ibidem*.

nie potrafią ich obsługiwać, albo jeszcze nie mają gotowego programu i na szkoleniu przedstawiają treści teoretyczne²⁷.

10. Zdarza się też, że podmioty są zobligowane do odbycia szkolenia *post factum*, czyli kiedy już sami nauczyli się obsługiwać wdrażane narzędzia pracy.
11. Przeciążenie pracą zdalną oraz zadaniami kierowanymi do pracowników bez respektowania podstawowych zasad BHP (zwłaszcza w sytuacjach częstych zmian przepisów prawnych) oraz względy zdrowotne wielogodzinnej pracy w pozycji siedzącej przed komputerem.
12. Starsi pracownicy administracji publicznej i klienci organów administracji publicznej mają problem z samą obsługą komputera, która jest dla nich wyzwaniem (w tej sytuacji konieczna jest pomoc np. rodziny czy młodszego pokolenia). Niekiedy niezbędne jest kilkukrotne przećwiczenie programu (który nierzadko się zawiesza). Sytuacja ta dotyczy też programu obsługującego bazę danych o produktach i opakowaniach oraz gospodarce odpadami, czyli BDO.
13. Nadmierna ilość gromadzonych dokumentów (w różnych formach np. formie elektronicznej z obowiązkiem dodatkowego gromadzenia ich w formie papierowej albo naprzemiennie, co powoduje chaos, np. podczas ich archiwizowania).
14. Nieczytelne instrukcje do programów komputerowych (pisane językiem niezrozumiałym dla osób, które nie są informatykami).
15. Względy techniczne sprzętu komputerowego i generowanie kosztów (zbyt stare komputery i urządzenia peryferyjne) oraz konieczność pracy na prywatnym komputerze (nieraz konieczność kupienia do domu lub na stanowisko pracy nowego sprzętu, np. komputerów, drukarek, słuchawek, kamer, oprogramowania, papieru do drukarki, tuszu) oraz konieczność korzystania z płatnych platform edukacyjnych.
16. Płatne usługi w zakresie wypełniania obowiązków związanych z BDO (dodatkowe koszty dla podmiotów zobowiązanych). Wyszpecjalizowały się firmy prowadzące takie usługi (np. pomagające w wypełnianiu wniosków do BDO)

Syntetyczne postulaty końcowe

1. Ograniczyć ilość nowelizacji ustawy o odpadach oraz nie wprowadzać zmian z dnia na dzień.
2. Udoskonalić wyszukiwarkę orzeczeń sądów administracyjnych.
3. Aktywizować gminy w zakresie szybszego zakładania światłowodów.

²⁷ W dniu 18 maja 2021 r. ma się odbyć bezpłatne webinarium pt. „Moduł Ewidencja odpadów w systemie BDO — karta przekazania odpadów i karta ewidencji odpadów”. Zaproszenie i rejestracja znajduje się na stronie głównej BDO.

4. Kontrolować i uwierzytelniać wiedzę osób przeprowadzających szkolenia oraz prowadzić je w porozumieniu z informatykami.
5. Ograniczyć e-pracę i podwójne prowadzenie dokumentacji.
6. Wyeliminować koszty własne pracownika/podmiotu zobowiązanego związane z e-pracą/e-obowiązkami związanymi z BDO.

Bibliografia

- Danecka D., Kierzkowska J.S., Trzcińska D., *Ograniczenia działalności gospodarczej ze względu na ochronę przyrody*, Wolters Kluwer, Warszawa 2018.
- Kierzkowska J., *Ewolucja zmian przepisów prawnych o odpadach niebezpiecznych oraz ich związek z pożarami składowisk i miejsc magazynowania odpadów*, „Studia Prawnoustrojowe” 2019, nr 43.
- Kierzkowska J.S., *Nowe przepisy prawne w zakresie odpadów opakowaniowych*, (w:) T. Noch, J. Saczuk, A. Wesołowska (red.), *Globalizacja a regionalna ochrona środowiska*, Wydawnictwo GSW, Gdańsk 2016.
- Kierzkowska J.S., *System prawa gospodarki odpadami a problem odpadów komunalnych wyrzucanych do lasu*, „Studia Prawnoustrojowe” 2017, nr 37.
- Prawo ochrony środowiska*, M. Górski (red.), Wolters Kluwer, Warszawa 2018.
- Zębek E., *Zasady gospodarki odpadami w ujęciu prawnym i środowiskowym*, UWM Olsztyn, Olsztyn 2018.

Akty prawne

- Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 888).
- Ustawa z dnia 11 maja 2001 r. o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami oraz o opłacie produktowej (t.j. Dz.U. z 2020 poz. 1903 z późn. zm.)
- Ustawa z dnia 20 stycznia 2005 r. o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 2056).
- Ustawa z dnia 24 kwietnia 2009 r. o bateriach i akumulatorach (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 1850 z późn. zm.)
- Ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (t.j. Dz.U. z 2021 poz. 779).
- Ustawa z dnia 13 czerwca 2013 r. o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi (t.j. Dz.U. z 2020 poz. 1114 z późn. zm.)
- Ustawa z dnia 11 września 2015 r. o zużytych sprzęcie elektrycznym i elektronicznym (t.j. Dz.U. z 2020 poz. 1893 z późn. zm.)
- Ustawa z dnia 23 stycznia 2020 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 150).
- Rozporządzenie Ministra Klimatu z dnia 23 grudnia 2019 r. w sprawie rodzajów odpadów i ilości odpadów, dla których nie ma obowiązku prowadzenia ewidencji odpadów (Dz.U. poz. 25 31).
- Rozporządzenie Ministra Klimatu z dnia 2 stycznia 2020 r. w sprawie katalogu odpadów (Dz.U. poz. 10)
- II OSK 3558/18, wyrok NSA z dnia 29 stycznia 2020 r.

Administrative and legal problems in the scope of obligations related to BDO

Abstract

The practice of fulfilling the obligations related to reporting to the database on products and packaging and waste management (BDO) has been controversial for years. The special time, which is the situation related to the pandemic, additionally hinders the performance of duties by entities obliged to do so. Although the obligation itself is not new, the changes already made to the waste management system and the new regulation on the waste catalogue (groups, sub-groups and their types) have already been amended in 2020. These changes were necessary, but within them, we can see administrative and practical problems that pose a challenge for entities (e.g. entrepreneurs, farmers, service providers or medical institutions). This study focuses on problems related to BDO and points to legal and practical imperfections while answering the following questions: 1. What does waste management look like in administrative and legal terms? 2. Which entities are obliged to perform the obligations related to BDO? 3. Are there legal problems in regulating new "groups" of waste generation sources? 4. Can we see problems with the waste catalogue (including hazardous waste)? 5. What are the practical problems with BDO after 2020?

Keywords: waste management, obligations of entities, database on products and packaging and on waste management, BDO.

Bartłomiej Krzyczkowski

Wydział Nauk Społecznych, Gdańska Szkoła Wyższa

Standard jakości środowiska. Rozważania terminologiczne w ujęciu prawnoadministracyjnym

Streszczenie

Określenie „standard jakości środowiska” ma swoją definicję legalną wynikającą z art. 3 pkt 34 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska, zgodnie z którą przez „standard jakości środowiska” rozumie się poziomy dopuszczalne substancji lub energii oraz pułap stężenia ekspozycji, które muszą być osiągnięte w określonym czasie przez środowisko jako całość lub jego poszczególne elementy przyrodnicze. Pomimo legalnej definicji, siatka pojęciowa tego zwrotu napotyka na dylematy koncepcyjne. Złożoności zagadnienia należy doszukiwać się w braku ujednolicenia, rozproszeniu normatywnym, ogólnikowości i różnorodności wytycznych. Złożoności należy upatrywać w związku z dyrektywami technicznymi, pomimo iż zaznaczenia wymaga, że są odesłania do norm zawierających parametry — przepisy ustaw, załączniki do dyrektywy, załączniki do rozporządzeń. Złożoność zwrotu „standard jakości środowiska” wiąże się ze specyfiką Prawa ochrony środowiska. Definicja ta wymaga rozpracowania w oparciu o przepisy krajowe i wspólnotowe. Przykładem przepisów wspólnotowych jest dyrektywa PE i Rady 2008/50/WE z 21 maja 2008 r. w sprawie jakości powietrza i czystsze powietrze dla Europy. Odnośnie parametrów zwrócić należy uwagę na załączniki do dyrektyw. Natomiast przepisy stanowione przez prawodawcę krajowego wymagają na potrzeby opracowania klasyfikacji na dwie grupy, czyli grupę przepisów będących „normatywnym fundamentem” polskiego prawa ochrony środowiska (ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska czy ustawa z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska) i grupę przepisów, w których ochrona środowiska pojawia się w związku z realizowaniem wyspecjalizowanych zadań publicznych mających punkty styczne z ochroną środowiska (ustawa o rewitalizacji), jak również akty wykonawcze (np. rozporządzenie Ministra Środowiska z 1 września 2016 r. w sprawie sposobu prowadzenia oceny zanieczyszczenia powierzchni ziemi). Definicja standardu jakości środowiska oznaczona jest przez: (1) poziomy dopuszczalne substancji lub energii oraz pułap stężenia ekspozycji; (2) determinowane osiągnięciem ich w określonym czasie; oraz (3) osiągnięciem ich przez środowisko jako całość lub jego poszczególne elementy przyrodnicze.

Słowa kluczowe: środowisko, ochrona środowiska, prawo ochrony środowiska, standard jakości środowiska, poziomy dopuszczalne substancji lub energii, pułap stężenia ekspozycji, poziom dopuszczalny, poziom docelowy, poziom celu długoterminowego, wartość dopuszczalna, poziom krytyczny, margines tolerancji, wartość docelowa, próg alarmowy.

W porządku prawnym określenie „standard jakości środowiska” ma swoją definicję legalną wynikającą z art. 3 pkt 34 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska¹ (zwaną dalej p.o.ś.) — przez standard jakości środowiska rozumie się poziomy dopuszczalne substancji lub energii oraz pułap stężenia ekspozycji, które muszą być osiągnięte w określonym czasie przez środowisko jako całość lub jego poszczególne elementy przyrodnicze.

Określenie „standard jakości środowiska” jest jedynie pozornie nieskomplikowane. Siatka definicyjna tego zwrotu napotyka jednak na dylematy koncepcyjne. Analizując złożoność zwrotu standard jakości środowiska, brałem pod uwagę różne ewentualności, różne warianty, dochodząc w konsekwencji do następujących ustaleń, że złożoność zagadnienia zdaje się nie wynikać z braku porządku terminologicznego, braku konsekwencji terminologicznej czy też ewolucji pojęć.

Złożoności zagadnienia należy doszukiwać się w braku ujednolicenia, rozproszeniu normatywnym, ogólnikowości i różnorodności wytycznych. Złożoności należy również upatrywać w związku z dyrektywami technicznymi, pomimo iż zaznaczenia wymaga, że są odesłania do norm zawierających parametry — przepisy ustaw, załączniki do dyrektyw, załączniki do rozporządzeń. Dla przykładu autorzy podręcznika „Ochrona środowiska” wskazują na rolę dyrektyw technicznych w normach ochronnych², W. Radecki w kwestii związania i swobodnego uznania w ochronie przyrody³, złożoność zwrotu „standard jakości środowiska” wiąże się również ze specyfiką Prawa ochrony środowiska, którą dostrzec można generalnie na trzech poziomach. Chodzi o swoistość prawnego modelu ochrony środowiska, o swoistość instytucji prawnych i swoistość norm prawnych wyprowadzonych z tych przepisów. W pewnym zakresie wszystkie wymienione zjawiska na siebie oddziałują i wzajemnie warunkują. Niekiedy pojawia się także pojęcie instrumentu prawnego, ale ma ono inny walor użytkowy. Uważane jest bowiem za użyteczne do prowadzenia takich analiz, które mają podkreślić specyfikę badanej materii prawa administracyjnego⁴.

Definicja „standard jakości środowiska” wymaga rozpracowania w oparciu o przepisy krajowe i wspólnotowe. Przykładem przepisów wspólnotowych jest dyrektywa PE i Rady 2008/50/WE z 21.05.2008 r. w sprawie jakości powietrza i czystsze powietrze dla Europy⁵. Odnośnie parametrów zwrócić należy uwagę na załączniki do dyrektyw. Natomiast przepisy stanowione przez prawodawcę krajowego wymagają na potrzeby opracowania klasyfikacji na dwie grupy, czyli

¹ Dz.U. z 2021 r. poz. 802, 868, 1047.

² J. Boć, K. Nowacki, E. Samborska-Boć, *Ochrona środowiska*, Kolonia Limited, Wrocław 2005, s. 138 i n.

³ W. Radecki, *Ustawa o Ochronie Przyrody. Komentarz*, Difin, Warszawa 2006, s. 216 i 226.

⁴ J. Rotko, *Instrumenty prawne ochrony przyrody*, (w:) W. Radecki (red.), *Teoretyczne podstawy prawa ochrony przyrody*, Wrocław 2006, s. 184 i n.

⁵ Dz. Urz. UE C Nr 152 z 2008 r.

grupę przepisów będących „normatywnym fundamentem” polskiego prawa ochrony środowiska i grupę przepisów, w których ochrona środowiska pojawia się w związku z realizowaniem wyspecjalizowanych zadań publicznych mających punkty styczne z ochroną środowiska. Sformułowanie „standard jakości środowiska” występuje w regulacjach prawnych, w tym w przepisach stanowiących grupę przepisów będących „normatywnym fundamentem” polskiego prawa ochrony środowiska, jak ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska czy ustawa z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska⁶, czyli w przepisach zawierających podstawowe zasady prawa oraz rozwiązania prawne wspólne dla całego działu porządku prawnego prawa ochrony środowiska, jak również grupę przepisów, w których ochrona środowiska pojawia się w związku z realizowaniem wyspecjalizowanych zadań publicznych mających punkty styczne z ochroną środowiska, jak stawa o rewitalizacji, jak również akty wykonawcze, np. rozporządzenie Ministra Środowiska z 1 września 2016 r. w sprawie sposobu prowadzenia oceny zanieczyszczenia powierzchni ziemi⁷. Wyrażenie „standard jakości środowiska” doczekało się też ujęcia doktrynального, jak i umiejscowienia w orzecznictwie sądowym.

Zgodnie z art. 3 pkt 34 p.o.ś. przez standard jakości środowiska rozumie się poziomy dopuszczalne substancji lub energii oraz pułap stężenia ekspozycji, które muszą być osiągnięte w określonym czasie przez środowisko jako całość lub jego poszczególne elementy przyrodnicze; natomiast art. 3 pkt 33 p.o.ś. stanowi, że przez standardy emisyjne rozumie się dopuszczalne wielkości emisji. Definicja „standardu jakości środowiska” oznaczona jest więc przez:

- poziomy dopuszczalne substancji lub energii oraz pułap stężenia ekspozycji;
- determinowane osiągnięciem ich w określonym czasie;
- osiągnięciem ich przez środowisko jako całość lub jego poszczególne elementy przyrodnicze.

Odnosnie poziomów dopuszczalnych substancji lub energii oraz pułapu stężenia ekspozycji, definicja standardu jakości środowiska ich nie określa, natomiast posiadają one normatywne odesłania. Oznaczenie tych parametrów zależne jest też od komponentu chronionego środowiska.

Celem przykładu prawodawca określa poziom substancji w powietrzu zgodnie z art. 3 pkt 28 p.o.ś. jako stężenie substancji w powietrzu w odniesieniu do ustalonego czasu lub opad takiej substancji w odniesieniu do ustalonego czasu i powierzchni, przy czym:

- a) poziom dopuszczalny — jest to poziom substancji, który ma być osiągnięty w określonym terminie i który po tym terminie nie powinien być przekraczany; poziom dopuszczalny jest standardem jakości powietrza;

⁶Dz.U. z 2021 r. poz. 1070.

⁷Dz.U. z 2016 r. poz. 1395.

- b) poziom docelowy — jest to poziom substancji, który ma być osiągnięty w określonym czasie za pomocą ekonomicznie uzasadnionych działań technicznych i technologicznych; poziom ten ustala się w celu unikania, zapobiegania lub ograniczania szkodliwego wpływu danej substancji na zdrowie ludzi lub środowisko jako całość;
- c) poziom celu długoterminowego — jest to poziom substancji, poniżej którego, zgodnie ze stanem współczesnej wiedzy, bezpośredni szkodliwy wpływ na zdrowie ludzi lub środowisko jako całość jest mało prawdopodobny; poziom ten ma być osiągnięty w długim okresie czasu, z wyjątkiem sytuacji, gdy nie może być osiągnięty za pomocą ekonomicznie uzasadnionych działań technicznych i technologicznych.

Zgodnie z dyrektywą:

- „wartość dopuszczalna” oznacza poziom substancji w powietrzu ustalony na podstawie wiedzy naukowej, w celu unikania, zapobiegania lub ograniczania szkodliwego oddziaływania na zdrowie ludzkie lub środowisko jako całość, który powinien być osiągnięty w określonym terminie i po tym terminie nie powinien być przekraczany;
- „poziom krytyczny” oznacza poziom substancji w powietrzu ustalony na podstawie wiedzy naukowej, po przekroczeniu którego mogą wystąpić bezpośrednie niepożądane skutki w odniesieniu do niektórych receptorów, takich jak drzewa, inne rośliny lub ekosystemy naturalne, jednak nie w odniesieniu do człowieka;
- „margines tolerancji” oznacza procentowo określoną część wartości dopuszczalnej, o którą wartość ta może zostać przekroczona, zgodnie z warunkami ustanowionymi w dyrektywie;
- „wartość docelowa” oznacza poziom substancji w powietrzu ustalony w celu unikania, zapobiegania lub ograniczania szkodliwego oddziaływania na zdrowie ludzkie lub środowisko jako całość, który ma być osiągnięty tam gdzie to możliwe w określonym czasie;
- „próg alarmowy” oznacza poziom substancji w powietrzu, powyżej którego istnieje zagrożenie dla zdrowia całej ludności, wynikające z krótkotrwałego narażenia na działanie zanieczyszczeń i w przypadku którego państwa członkowskie podejmują natychmiastowe działania.

Natomiast pułap stężenia ekspozycji zgodnie z art. 3 pkt 31a p.o.ś. rozumie się jako poziom substancji w powietrzu wyznaczony na podstawie wartości krajowego wskaźnika średniego narażenia, w celu ograniczenia szkodliwego wpływu danej substancji na zdrowie ludzi, który ma być osiągnięty w określonym terminie; pułap stężenia ekspozycji jest standardem jakości powietrza.

Zaś zgodnie z dyrektywą, pułap stężenia ekspozycji (art. 2 pkt 21 dyrektywy PE i Rady 2008/50/WE z 21.5.2008 r. w sprawie jakości powietrza i czystszej powietrza dla Europy, Dz. Urz. UE C Nr 152 z 2008 r.) oznacza poziom określony

na podstawie wskaźnika średniego narażenia w celu ograniczenia szkodliwych skutków dla zdrowia ludzkiego, który ma zostać osiągnięty przez dany okres. Podkreślenia wymaga, że dyrektywa zawiera 17 załączników z ujętymi parametrami.

Inny przykład odnosi się do oceny zanieczyszczenia powierzchni ziemi, który ocenia się na podstawie przekroczenia dopuszczalnych zawartości substancji powodujących ryzyko w glebie lub w ziemi zgodnie z art. 101a p.o.ś.

Z kolei w zakresie dopuszczalnych poziomów hałasu to zróżnicowane dopuszczalne poziomy hałasu określone wskaźnikami hałasu LDWN, LN, LAeqD i LAeqN zgodnie z art. 113 p.o.ś. i rozporządzeniem Ministra Środowiska z 14 czerwca 2007 r. w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku⁸. Przywołane przepisy określają różne poziomy dopuszczalnego poziomu hałasu, określone wyżej podanymi wskaźnikami hałasu dla następujących rodzajów terenów, przeznaczonych pod: zabudowę mieszkaniową, szpitale i domy opieki społecznej, pod budynki związane ze stałym lub czasowym pobytem dzieci i młodzieży, na cele uzdrowiskowe, na cele rekreacyjno-wypoczynkowe, na cele mieszkaniowo-usługowe.

Zróżnicowane standardy wobec poszczególnych obszarów sprawia, że w literaturze przedmiotu można spotkać się ze stwierdzeniem, że ustawodawca dopuszcza zróżnicowanie standardów jakości środowiska tak poprzez ich obostrzenie w odniesieniu do standardów powszechnie obowiązujących, jak i poprzez ich złagodzenie w stosunku do tych standardów⁹.

Kolejnym wskaźnikiem definicji standardów jakości środowiska jest czas, a konkretnie osiągnięcie dopuszczalnych poziomów substancji lub energii ma odbyć się w odpowiednim czasie. Zarówno prawodawca krajowy, jak i wspólnotowy wielokrotnie używa wyrażenia w „określonym czasie”. Użycie tego zwrotu przez prawodawcę oznacza, że dotyczy unormowanego przedziału czasowego, który jest cykliczny i odnosi się do procesu dynamicznego, przykładowo do redukcji substancji lub energii. Kwestia ta była też przedmiotem orzeczeń krajowych i europejskich. Przykładem może być orzeczenie Trybunału Sprawiedliwości z dnia 10.11.2002 r. sygn. akt C-644/18: „Zgodnie z brzmieniem art. 23 ust. 1 akapit drugi dyrektywy 2008/50 z dnia 21 maja 2008 r. w sprawie jakości powietrza i czystszego powietrza dla Europy (Dz. Urz. UE L z 2008 r., Nr 152, s. 1) — odpowiedni charakter środków przewidzianych w planie dotyczącym jakości powietrza należy oceniać w związku z ich zdolnością do zagwarantowania, by okres przekroczenia był »jak najkrótszy«, gdyż wymóg ten jest bardziej rygorystyczny niż wymóg obowiązujący pod rządami dyrektywy 96/62 (Dz. Urz. UE L z 1996 r., Nr 296, s. 55), który ograniczał się do wymagania od państw członkowskich, aby przyjęły »w rozsądnym terminie« środki mające na celu dostosowanie jakości powietrza do

⁸T.j. Dz.U. z 2014 r. poz. 112.

⁹M. Górski, M. Pchałek, W. Radecki, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, wyd. 3, Warszawa 2019, s. 75 i n.

wartości dopuszczalnych dla PM10. Wynika z tego, że art. 23 dyrektywy 2008/50 wymaga, by w przypadku stwierdzenia przekroczenia wartości dopuszczalnych dla PM10 sytuacja taka jak najszybciej skłoniła dane państwo członkowskie nie tylko do przyjęcia, ale także do wdrożenia odpowiednich środków w planie dotyczącym jakości powietrza, przy czym zakres swobody, jakim dysponuje to państwo członkowskie w przypadku przekroczenia tych wartości dopuszczalnych, jest więc w tym kontekście ograniczony przez ten wymóg¹⁰. Jak również wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 13.03.2019 r. sygn. akt C-128/17: „Nie wydaje się, by prawodawca Unii popełnił oczywisty błąd, nakładając na państwa członkowskie obowiązek co najmniej ograniczenia ich rocznych emisji antropogenicznych dwutlenku siarki, tlenków azotu, niemetanowych lotnych związków organicznych, amoniaku i pyłu drobnego zgodnie z krajowymi zobowiązaniami w zakresie redukcji emisji mającymi zastosowanie od roku 2020 do roku 2029 i począwszy od roku 2030, wspomnianymi w załączniku II do zaskarżonej dyrektywy nr 2016/2284”¹¹.

Nadmienić należy, że Aleksander Lipiński wskazuje na elastyczności dostosowywania rygorów ochronnych do aktualnych potrzeb, bez wykluczania możliwości ich różnicowania w czasie i przestrzeni¹².

Trzecim z wymienionych, a zarazem ostatnim elementem konstrukcyjnym definicji, jest osiągnięcie poziomów, o których piszę w określonym czasie przez środowisko jako całość lub jego poszczególne elementy przyrodnicze. W tym miejscu przybliżyć należy definicję środowiska i ochrony środowiska. Środowisko to ogół elementów przyrodniczych, w tym także przekształconych w wyniku działalności człowieka, a w szczególności powierzchnia ziemi, kopaliny, woda, powietrze, krajobraz, klimat oraz pozostałe elementy różnorodności biologicznej, a także wzajemne oddziaływania pomiędzy tymi elementami (art. 3 pkt 39 p.o.ś.). Ochrona środowiska, o czym stanowi ustawa, to działanie lub zaniechanie, umożliwiające zachowanie lub przywrócenie równowagi przyrodniczej i polega m.in. na racjonalnym kształtowaniu środowiska i gospodarowaniu jego zasobami zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju, przeciwdziałaniu zanieczyszczeniom czy przywracaniu elementów przyrodniczych do stanu właściwego (art. 3 pkt 13 p.o.ś.). Ochrona środowiska powinna więc uwzględniać działania konserwacyjne, restytucyjne oraz prewencyjne¹³.

Wobec wyodrębnienia środowiska jako całości lub jego poszczególnych elementów przyrodniczych, zdefiniowanie „standardu jakości środowiska” pozostaje w związku z zasadami Prawa ochrony środowiska, w tym bezpośrednio z zasadą kompleksowości wyrażoną w jego art. 5, czyli, że ochrona jednego lub

¹⁰ Wyrok TS z dnia 10.11.2002 r., sygn. akt C-644/18.

¹¹ Wyrok TS z dnia 13.03.2019 r., sygn. akt C-128/17.

¹² A. Lipiński, *Prawne podstawy ochrony środowiska*, Warszawa 2007, s. 37 i n.

¹³ M. Górski, M. Pchalek, W. Radecki, *op. cit.*, s. 75 i n.

kilku elementów przyrodniczych powinna być realizowana z uwzględnieniem ochrony pozostałych elementów. Kompleksowe podejście oznacza, że na środowisko składają się wszystkie elementy przyrodnicze w ich wzajemnym powiązaniu. Naruszenie równowagi ochrony między tymi elementami może wywołać bezpośrednio negatywne skutki dla środowiska jako całości. (...) Art. 5 p.o.ś. odnosi się nie tylko do elementów przyrodniczych składających się na środowisko, ale dotyczy także stanów naturalnych poddanych ochronie prawnej, obejmując np. stan bez hałasu (...) ¹⁴.

Reasumując dotychczasowe rozważania, definicja „standardu jakości środowiska” oznaczona jest przez:

- 1) poziomy dopuszczalne substancji lub energii oraz pułap stężenia ekspozycji;
- 2) determinowane osiągnięciem ich w określonym czasie;
- 3) osiągnięciem ich przez środowisko jako całość lub jego poszczególne elementy przyrodnicze.

Dostrzegana jest więc trójczłonowość opisywanej definicji.

Przechodząc do przykładów normatywnych posłużę się jednym z wymienionych we wstępnej części opracowania podziałów, czyli na grupę przepisów będących „normatywnym fundamentem” polskiego prawa ochrony środowiska i grupę przepisów, w których ochrona środowiska pojawia się w związku z realizowaniem wyspecjalizowanych zadań publicznych mających punkty styczne z ochroną środowiska.

Przykładami występowania zwrotu „standard jakości środowiska” w pierwszej grupie przepisów są przepisy ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska. Określenie „standardu jakości środowiska” w jej przepisach oprócz legalnej definicji dopełniane jest przepisami tytułu II poświęconego „Ochronie zasobów środowiska”. Przepis art. 82 p.o.ś. wskazuje na standardy jakości środowiska jako wyznacznik ochrony zasobów środowiska. Przytaczając regulację normatywną: „Ochrona zasobów środowiska jest realizowana w szczególności poprzez: określenie standardów jakości środowiska oraz kontrolę ich osiągania, a także podejmowanie działań służących ich nieprzekraczaniu lub przywracaniu; ograniczanie emisji”.

J. Boć i E. Samborska-Boć wskazują, że standardy jakości środowiska pełnią dwie podstawowe funkcje: ograniczają emisję oraz stymulują ulepszanie z punktu widzenia ochrony rozwiązań technicznych i technologicznych ¹⁵.

Przepis art. 83 ust. 1 i 2 p.o.ś. rozwija przybliżenie standardów jakości środowiska w następujący sposób: określając standardy jakości środowiska, należy kierować się skalą występowania i rodzajem oddziaływania substancji lub energii na środowisko. Standardy jakości środowiska mogą być zróżnicowane w zależ-

¹⁴ *Ibidem*, s. 75 i n.

¹⁵ J. Boć, E. Samborska-Boć, (w:) J. Boć, K. Nowacki, E. Samborska-Boć, *op. cit.*, s. 319.

ności od obszarów i są wyrażane jako poziomy substancji lub energii. Są to więc ogólne wytyczne określania standardów jakości środowiska.

Analogiczne wnioski przedstawiają autorzy komentarza do Prawa ochrony środowiska¹⁶, wskazując, że ogólne wytyczne są uzupełnione przez przepisy formułujące szczegółowe zasady określania standardów jakości środowiska. Autorzy komentarza wskazują, że w praktyce podstawowe znaczenie dla określenia standardów jakości środowiska będzie miała jednak przesłanka nieokreślona w tym przepisie, a mianowicie obowiązek transpozycji prawa wspólnotowego. Wywodzą to ze stwierdzenia, że większość obowiązujących w Polsce standardów jakości środowiska została określona w oparciu o standardy wyznaczone przez prawo wspólnotowe. I dodają, że wyjątkiem są standardy jakości gleby i standardy jakości ziemi¹⁷.

Pisząc dalej za autorami do Komentarza, istotnym jest, że standardy jakości środowiska nie mogą zostać określone na poziomie zbyt wysokim, to spowoduje bowiem niemożność ich osiągnięcia i utrzymania. I dodają, że na problem ten zwrócił już uwagę prawodawca europejski, wprowadzając możliwość odroczenia stosowania niektórych standardów jakości środowiska. Z drugiej jednak strony standardy jakości środowiska nie mogą zostać określone na poziomie zbyt niskim — powinny one bowiem zapewnić nie tylko ochronę życia lub zdrowia człowieka, ale także odpowiednią jakość życia ludzi i środowiska¹⁸.

Nadmienić należy, że autorzy przywołanego komentarza, zarzucają również brak jednoznacznego, jednakowego, ujednoliconego rozumienia standardów jakości środowiska¹⁹.

Z kolei przepis art. 84 p.o.ś. dotyczy przestrzegania standardów jakości środowiska, a literalnie: w celu doprowadzenia do przestrzegania standardów jakości środowiska w przypadkach wskazanych ustawą lub przepisami szczególnymi, w drodze aktu prawa miejscowego, tworzone są programy. Te publikowane są w wojewódzkich dziennikach urzędowych.

W programie ustala się:

- 1) obszar objęty zakresem jego obowiązywania;
- 2) naruszone standardy jakości środowiska wraz z podaniem zakresu naruszenia;
- 3) podstawowe kierunki i zakres działań niezbędnych do przywracania standardów jakości środowiska;
- 4) harmonogram rzeczowo-finansowy planowanych działań;
- 5) podmioty, do których skierowane są obowiązki ustalone w programie;

¹⁶ M. Górski, M. Pchalek, W. Radecki, *op. cit.*, s. 75 i n.

¹⁷ *Ibidem*.

¹⁸ *Ibidem*.

¹⁹ *Ibidem*.

- 6) w razie potrzeby dodatkowe obowiązki podmiotów korzystających ze środowiska, związane z ograniczaniem oddziaływania na środowisko, polegające na:
 - a) obowiązku prowadzenia pomiarów wielkości emisji lub poziomów substancji lub energii w środowisku,
 - b) obowiązku przekazywania, ze wskazaną częstotliwością, wyników prowadzonych pomiarów oraz informacji dotyczących przestrzegania wymagań określonych w posiadanych pozwoleniach,
 - c) ograniczeniu czasu obowiązywania posiadanych przez dany podmiot pozwoleń, nie krócej jednak niż do 2 lat;
 - 7) obowiązki organów administracji, polegające na przekazywaniu organowi przyjmującemu program informacji o wydawanych decyzjach mających wpływ na realizację programu;
 - 8) sposób kontroli oraz dokumentowania realizacji programu i jego efektów.
- Ustalenie treści programu dokonywane jest w szczególności na podstawie:
- 1) oceny charakteru i zakresu aktualnego stanu środowiska, dokonanej zwłaszcza na podstawie danych państwowego monitoringu środowiska;
 - 2) analizy możliwych do zastosowania rozwiązań o charakterze organizacyjnym, technicznym lub ekonomicznym planowanych działań, z uwzględnieniem konieczności stosowania technologii, albo najlepszych dostępnych technik;
 - 3) analizy kosztów zastosowania proponowanych środków ochronnych, z uwzględnieniem ich optymalizacji;
 - 4) analizy charakteru obszarów ograniczonego użytkowania, istniejących na terenie objętym programem, oraz zakresu wprowadzonych ograniczeń w korzystaniu z tych obszarów.

M. Górski przypomina, że co do zasady program powinien obowiązywać na terenie, na którym nastąpiło naruszenie standardów jakości środowiska²⁰. Z kolei K. Gruszecki stwierdza, że podobnie jak polityka ekologiczna programy ochrony środowiska są tzw. aktami oddziaływania, z czego wynika, że mają one stymulować do podejmowania określonych działań podmioty oddziałujące na środowisko²¹.

Program ochrony środowiska powinien być zgodny z postanowieniami wynikającymi z dokumentów strategicznych, koncepcji i innych opracowań krajowych, wojewódzkich i lokalnych, z uwzględnieniem wymogów wynikających z obowiązujących przepisów oraz „wytycznych do opracowania wojewódzkich, powiatowych i gminnych programów ochrony środowiska” przygotowanych przez Ministerstwo Środowiska. Celem takiego dokumentu jest analiza istniejącego stanu poszczególnych komponentów środowiska przyrodniczego oraz zaprezentowanie

²⁰ M. Górski, (w:) J. Jendrośka (red.), *Ustawa — Prawo ochrony środowiska*, Wrocław 2005, s. 355.

²¹ M. Górski, M. Pchalek, W. Radecki, *op. cit.*, s. 39 i n.

celów i zadań koniecznych do realizacji w poszczególnych obszarach interwencji. Określa się w nim również konkretne przedsięwzięcia związane z ochroną środowiska i poprawą jego stanu oraz harmonogram ich realizacji z uwzględnieniem potencjalnych źródeł finansowania²².

Program powinien zawierać ocenę stanu środowiska w podziale na poszczególne komponenty, tj.:

- 1) ochronę klimatu i jakości powietrza (OKJP),
- 2) zagrożenia hałasem (ZH),
- 3) pola elektromagnetyczne (PEM),
- 4) gospodarowanie wodami (GW),
- 5) gospodarkę wodno-ściekową (GWS),
- 6) zasoby geologiczne (ZG),
- 7) gleby (GL),
- 8) gospodarkę odpadami i zapobieganie powstawaniu odpadów (GO),
- 9) zasoby przyrodnicze (ZP),
- 10) zagrożenia poważnymi awariami przemysłowymi (PAP).

Charakterystyki stanu środowiska dokonuje się w oparciu o wiarygodne źródła, m.in. publikacje sporządzone w ramach Państwowego Monitoringu Środowiska, dane Głównego Urzędu Statystycznego czy informacje pozyskane od właściwych jednostek administracyjnych²³.

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 28.03.2017 sygn. akt II OSK 1884/15 orzekł²⁴:

W celu doprowadzenia do przestrzegania standardów jakości środowiska w przypadkach wskazanych ustawą lub przepisami szczególnymi, w drodze aktu prawa miejscowego, tworzone są programy, które są publikowane w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Jest to norma kompetencyjna do ustanowienia przez właściwy organ, w formie prawa miejscowego, programów mających na celu ograniczenie negatywnego oddziaływania na środowisko.

Następnym przykładem przepisu, gdzie ustawodawca odnosi się do „standardu jakości środowiska”, są przepisy uwzględnienia standardu jakości środowiska przy ocenach oddziaływania na środowisko zgodnie z dyspozycją art. 63 ust. 2 lit. f ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie²⁵. Przy ocenach oddziaływania na środowisko uwzględnia się usytuowanie przedsięwzięcia, z uwzględnieniem możliwego zagrożenia dla środowiska, w szczególności przy istniejącym i planowanym użytkowaniu terenu, zdolności samooczyszczania się środowiska i odnawiania się zasobów natural-

²² *Ibidem*.

²³ *Ibidem*, s. 75 i n.

²⁴ Wyrok NSA (N) z dnia 28.03.2017 r., sygn. akt II OSK 1884/15.

²⁵ T.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 247, 784, 922.

nych, walorów przyrodniczych i krajobrazowych oraz uwarunkowań miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego — uwzględniające:

- a) obszary wodno-błotne, inne obszary o płytkim zaleganiu wód podziemnych, w tym siedliska łąkowe oraz ujścia rzek;
- b) obszary wybrzeży i środowisko morskie;
- c) obszary górskie lub leśne;
- d) obszary objęte ochroną, w tym strefy ochronne ujęć wód i obszary ochronne zbiorników wód śródlądowych;
- e) obszary wymagające specjalnej ochrony ze względu na występowanie gatunków roślin, grzybów i zwierząt lub ich siedlisk lub siedlisk przyrodniczych objętych ochroną, w tym obszary Natura 2000, oraz pozostałe formy ochrony przyrody;
- f) obszary, na których standardy jakości środowiska zostały przekroczone lub istnieje prawdopodobieństwo ich przekroczenia.

Jak również przy odstąpieniu od przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko zgodnie z art. 49 ust. 3 lit. a ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie zależy od cechy obszaru objętego oddziaływaniem na środowisko, w szczególności: obszary o szczególnych właściwościach naturalnych lub posiadające znaczenie dla dziedzictwa kulturowego, wrażliwe na oddziaływania, istniejące przekroczenia standardów jakości środowiska lub intensywne wykorzystywanie terenu. Przy eksploatacji instalacji dróg, linii kolejowych, linii tramwajowych, lotnisk oraz portów, czyli przepisy odpowiednio art. 144 ust. 2 i art. 174 ust. 1 i 2 p.o.ś.

M. Bar²⁶ w oparciu o przepis art. 144 ust. 2 p.o.ś. dokonuje zestawienia standardów ochrony środowiska i eksploatacji instalacji „eksploatacja instalacji powodująca wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza, emisję hałasu oraz wytwarzanie pól elektromagnetycznych nie powinna (...) powodować przekroczenia standardów jakości środowiska poza terenem, do którego prowadzący instalację ma tytuł prawny”²⁷ oraz w oparciu o przepis art. 174 ust. 1 i 2 p.o.ś. zestawienia standardów ochrony środowiska z eksploatacją dróg, linii kolejowych, linii tramwajowych, lotnisk oraz portów, czyli „eksploatacja dróg, linii kolejowych, linii tramwajowych, lotnisk oraz portów nie może powodować przekroczenia standardów jakości środowiska, natomiast emisje polegające na wprowadzaniu gazów lub pyłów do powietrza, wprowadzaniu ścieków do wód lub ziemi, wytwarzaniu odpadów, powodowaniu hałasu powstające w związku z eksploatacją drogi, linii kolejowej, linii tramwajowej, lotniska oraz portu, nie mogą (...) spowodować przekroczenia standardów jakości środowiska poza terenem, do którego zarządzający

²⁶ M. Bar, J. Jendrośka, *Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach i inne wymagania prawne ochrony środowiska w procesie inwestycyjnym. Praktyczny poradnik prawny*, Wrocław 2010, s. 53 i n.; M. Górski, M. Pchalek, W. Radecki, *op. cit.*, s. 81 i n.

²⁷ *Ibidem*.

tym obiektem ma tytuł prawny”²⁸. Ponadto autorka ta dodaje, że niespełnienie warunków określonych w powołanych przepisach, czyli warunku nieprzekraczania standardów jakości środowiska, powoduje, że instalacje czy inne obiekty, których funkcjonowanie powodowałoby przekroczenie standardów jakości środowiska, należałoby uznać za niezgodne z prawem (bezprawne). Stwierdzenie bezprawności działania otwiera z kolei drogę do podejmowania określonych działań prawnych, jak np. dochodzenie przez osoby poszkodowane takim oddziaływaniem roszczeń przed sądem cywilnym (na podstawie art. 323 p.o.ś.)²⁹. I dodaje ponadto, że niespełnienie warunku nieprzekraczania standardów emisyjnych w przypadku eksploatacji instalacji powoduje, że — co do zasady — dla takiej instalacji nie można wydać pozwolenia emisyjnego (art. 186 pkt 3 p.o.ś.)³⁰.

W tym miejscu podkreślenia wymaga, iż w kontekście sprzeciwu odnośnie eksploatacji instalacji wobec przekroczenie standardów emisyjnych lub standardów jakości środowiska z art. 152 ust. 4a p.o.ś., orzekł Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 28.05.2020 sygn. akt II OSK 1793/19³¹.

Przykładem wymogu uwzględnienia „standardu jakości środowiska” z drugiej grupy przepisów, czyli grupy przepisów, w których ochrona środowiska pojawia się w związku z realizowaniem wyspecjalizowanych zadań publicznych mających punkty styczne z ochroną środowiska są przepisy o rewitalizacji.

W odniesieniu do przepisów ustawy z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji³² celem wyznaczenia obszaru zdegradowanego prawodawca posługuje się określeniem standardów jakości środowiska, stanowiąc w art. 9 ust. 1, że można wyznaczyć obszar jako obszar zdegradowany w przypadku występowania na nim co najmniej jednego z następujących negatywnych zjawisk:

- 1) gospodarczych — w szczególności niskiego stopnia przedsiębiorczości, słabej kondycji lokalnych przedsiębiorstw; lub
- 2) środowiskowych — w szczególności przekroczenia standardów jakości środowiska, obecności odpadów stwarzających zagrożenie dla życia, zdrowia ludzi lub stanu środowiska; lub
- 3) przestrzenno-funkcjonalnych — w szczególności niewystarczającego wyposażenia w infrastrukturę techniczną i społeczną lub jej złego stanu technicznego, braku dostępu do podstawowych usług lub ich niskiej jakości, niedostosowania rozwiązań urbanistycznych do zmieniających się funkcji obszaru, niedostosowania infrastruktury do potrzeb osób ze szczególnymi potrzebami, niskiego poziomu obsługi komunikacyjnej, niedoboru lub niskiej jakości terenów publicznych; lub

²⁸ M. Bar, J. Jendrońska, *op. cit.*, s. 53 i n.

²⁹ *Ibidem*, s. 53 i n.

³⁰ *Ibidem*, s. 53 i n.

³¹ Wyrok NSA z dnia 28.05.2020 r., sygn. akt II OSK 1793/19.

³² T.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 485.

- 4) technicznych — w szczególności degradacji stanu technicznego obiektów budowlanych, w tym o przeznaczeniu mieszkaniowym, oraz niefunkcjonowaniu rozwiązań technicznych umożliwiających efektywne korzystanie z obiektów budowlanych, w szczególności w zakresie energooszczędności, ochrony środowiska i zapewniania dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami.

Oznacza to, że ustawodawca wyznacza cztery determinanty zjawisk negatywnych kwalifikujących dany obszar jako obszar zdegradowany czyli gospodarcze, środowiskowe, przestrzenno-funkcjonalne i techniczne. Tym samym jednym ze zjawisk wpływających na zaklasyfikowanie obszaru jako obszaru zdegradowanego są zjawiska środowiskowe, czyli w szczególności przekroczenia standardów jakości środowiska, obecności odpadów stwarzających zagrożenie dla życia, zdrowia ludzi lub stanu środowiska.

W literaturze wystąpił problem z wyrażeniem „koncentracja negatywnych zjawisk”. M. Nowak pisze, że do wyznaczenia obszaru zdegradowanego nie będzie niezbędne stwierdzenie zaistnienia na nim wszystkich wyżej wymienionych zjawisk, ale na pewno, w znacznych rozmiarach dużej części z nich. Powinny one być zauważalne jako element trwałego procesu, a nie forma zdarzeń o charakterze jednostkowym³³. Zdaje się, że tenże komentarz nie jest w pełni trafny. Nie ulega wątpliwości, że w przypadku „koncentracji negatywnych zjawisk” nie można tego czytać jako jeden, incydentalny, jednostkowy przypadek i w tymże zakresie podzielić należy stanowisko autora. W pozostałym zaś zakresie autor nie ma racji, gdyż nie musi wystąpić w znacznym zakresie duża część z wymienionych zjawisk. Ustawodawca wskazuje wyraźnie, że wystarczy wystąpienie co najmniej jednego z następujących negatywnych zjawisk czyli gospodarczych, środowiskowych, przestrzenno-funkcjonalnych i technicznych. Każde z wymienionych zjawisk należy do odrębnej grupy, typu zjawisk. Wystąpienie zatem jednego z typu zjawisk we wskazanym przez prawodawcę zakresie spowoduje przesłankę do zakwalifikowania obszaru jako zdegradowanego. Zjawiska te wchodziły w zakresy różnych grup i nie ma konieczności, aby poszczególne grupy występowały łącznie albo aby łącznie wystąpiło kumulacja kilku grup przyczyn. Wystąpienie degradacji środowiska jako jednej z grup przyczyn daje podstawę do zakwalifikowania obszaru jako zdegradowanego.

Kończąc rozważania w przedmiocie określenia standardów jakości środowiska zwrócić należy uwagę na kontrolę działań służących nieprzekraczaniu standardów jakości środowiska lub ich przywracaniu. W tym zakresie posłużyć się przykładem art. 23 ust. 10 ustawy z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska, który stanowi, że państwowy monitoring środowiska wspomaga

³³ M. Nowak, *Ustawa o rewitalizacji*, (w:) M. Nowak, Z. Tokarzewska-Żarna, *Ustawa krajobrazowa, rewitalizacyjna i metropolitalna. Komentarz do przepisów o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, wyd. 1, Warszawa 2016, s. 18 i n.

działania na rzecz ochrony środowiska poprzez systematyczne informowanie społeczeństwa i organów administracji publicznej o:

- 1) stanie elementów przyrodniczych, dotrzymywaniu standardów jakości środowiska określonych przepisami prawa i poziomów oraz obszarach występowania przekroczeń tych standardów i poziomów;
- 2) występujących zmianach stanu elementów przyrodniczych i przyczynach tych zmian, w tym powiązaniach przyczynowo-skutkowych występujących pomiędzy emisjami i stanem elementów przyrodniczych.

Bibliografia

- Bar M., Jendrośka J., *Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach i inne wymagania prawne ochrony środowiska w procesie inwestycyjnym. Praktyczny poradnik prawny*, Wrocław 2010.
- Boć J., Nowacki K., Samborska-Boć E., *Ochrona środowiska*, Kolonia Limited, Wrocław 2005.
- Górski M., (w:) J. Jendrośka (red.), *Ustawa — Prawo ochrony środowiska*, Wrocław 2005.
- Górski M., Pchałek M., Radecki W., *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, wyd. 3, Warszawa 2019.
- Gruszecki K., *Prawo Ochrony Środowiska*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2019.
- Lipiński A., *Prawne podstawy ochrony środowiska*, Warszawa 2007,
- Nowak M., *Ustawa o rewitalizacji*, (w:) M. Nowak, Z. Tokarzewska-Żarna, *Ustawa krajobrazowa, rewitalizacyjna i metropolitalna. Komentarz do przepisów o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, wyd. 1, Warszawa 2016.
- Radecki W., *Ustawa o Ochronie Przyrody. Komentarz*, Difin, Warszawa 2006.
- Rotko J., *Instrumenty prawne ochrony przyrody*, (w:) W. Radecki (red.), *Teoretyczne podstawy prawa ochrony przyrody*, Wrocław 2006.

Akty normatywne

- Dyrektywa PE i Rady 2008/50/WE z 21 maja 2008 r. w sprawie jakości powietrza i czystszej powietrza dla Europy (Dz. Urz. UE C Nr 152 z 2008 r.).
- Ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 802, 868, 1047).
- Ustawa z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 1070).
- Ustawy z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 485).
- Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 247, 784, 922).
- Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 1 września 2016 r. w sprawie sposobu prowadzenia oceny zanieczyszczenia powierzchni ziemi (t.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 1395).
- Rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 14 czerwca 2007 r. w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku (t.j. Dz.U. z 2014 r. poz. 112).

Orzecznictwo

- Wyrok Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości z dnia 10.11.2020 r. sygn. akt C-644/18.
- Wyrok Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości z dnia 13.03.2019 r. sygn. akt C-128/17.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego (N) z dnia 28.03.2017 r. sygn. akt II OSK 1884/15.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 28.05.2020 r. sygn. akt II OSK 1793/19.

Environmental quality standard. Terminological considerations in terms of administrative law

Abstract

The term "environmental quality standard" has its legal definition resulting from Article 3(34) of the Act of 27 April 2001. Environmental law, according to which the "environmental quality standard" means the permissible levels of a substance or energy and the limit of exposure concentrations that must be reached within a given period of time by the environment as a whole or its individual natural elements. Despite the legal definition, the conceptual grid of this phrase encounters conceptual dilemmas. The complexity of the issue should be found in the lack of uniformity, normative dispersion, vagueness and diversity of guidelines. Complexity should be seen in connection with technical directives, although it should be noted that there are references to standards containing parameters — provisions of laws, annexes to the directive and annexes to regulations. The complexity of the phrase "environmental quality standard" is related to the specificity of the Environmental Protection Law. This definition needs to be worked out on the basis of national and Community legislation. An example of Community legislation is directive 2008/50/EC of the EP and of the Council of 21 May 2008 on ambient air quality and cleaner air for Europe. With regard to the parameters, attention should be paid to the annexes to the Directives. On the other hand, the provisions adopted by the national legislator require, for the purposes of developing a classification into two groups, i.e. a group of provisions that are the "normative foundation" of Polish environmental protection law (the Act of 27 April 2001 on the Environmental Protection Law or the Act of 20 July 1991 on the Environmental Protection Inspectorate) and a group of provisions in which environmental protection appears in connection with the implementation of specialized public tasks having points of contact with protection. environment (Revitalization Act), as well as implementing acts (e.g. regulation of the Minister of the Environment of 1 September 2016 on the method of conducting the assessment of pollution of the earth's surface). The definition of an environmental quality standard is defined by: (1) the acceptable levels of the substance or energy and the exposure concentration ceiling; (2) determined by their achievement within a certain period of time; and (3) their achievement by the environment as a whole or its individual natural elements.

Keywords: environment, environmental protection, environmental law, environmental quality standard, limit levels for substance or energy, exposure concentration ceiling, limit level, target level, long-term target level, limit value, critical level, a margin of tolerance, target value, alert threshold.

Mirosław Borkowski

Wydział Nauk Społecznych, Gdańska Szkoła Wyższa
<https://orcid.org/0000-0001-5456-7377>

Instytucjonalne uwarunkowania pomocy społecznej w Rzeczypospolitej Polskiej – wybrane zagadnienia

Streszczenie

Obowiązująca ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 2268) w sposób wyraźny łączy pomoc społeczną z polityką społeczną państwa, co nie zawsze (zwłaszcza w ostatnich latach) przynosi korzystne efekty dla obu stron tej formy pomocy. Wykorzystywanie instytucji i praw obywateli w celach politycznych nie ułatwia właściwej realizacji zadań z zakresu pomocy społecznej i jest wypaczeniem jej podstawowych zasad. Można też stwierdzić, że dodatkowym problemem dotyczącym pomocy społecznej, w aktualnej postaci, jest jej bardzo szerokie podmiotowo-przedmiotowe ujęcie. Łączenie pomocy społecznej z działalnością polityczną przekłada się na niewłaściwą realizację jej zadań. Sprawia to, że zagadnienie jest niezwykle trudne do dokonywania kompleksowych ocen i analiz. Sprawę komplikuje także postrzeganie i prowadzenie pomocy społecznej z punktu widzenia różnych nauk, w tym: nauk prawnych, ekonomicznych czy socjologicznych (by wymienić jedynie dla przykładu te trzy obszary badań). Nie oznacza to, że analiza pomocy społecznej prowadzona odrębnie przez każdą z tych nauk dawać może lepsze rezultaty, wpływać na zmianę postrzegania jej. Wieloaspektowość tego pojęcia z jednej strony nie pozostaje bez wpływu na jego analizę z perspektywy administracyjnoprawnej, z drugiej zaś strony pomaga w akcentowaniu bardziej humanitarnego obrazu tej instytucji. W prezentowanym rozdziale podjęto jedynie próbę wskazania podstawowych uwarunkowań pomocy społecznej, wskazania jej prawnych podstaw oraz zasygnalizowania zadań wybranych instytucji funkcjonujących w dość rozbudowanym systemie instytucjonalnej pomocy społecznej w RP. Podejmując próbę jakichkolwiek rozważań dotyczących pomocy społecznej, należy wciąż pamiętać (i podkreślać), że pomoc społeczna jest w dalszym ciągu zadaniem, które musi być realizowane, a przede wszystkim finansowane z budżetu państwa, a wszelkie próby przeniesienia odpowiedzialności za jej funkcjonowanie, dostęp do niej czy jej deinstytucjonalizacja, ową zasadę muszą uwzględniać.

Słowa kluczowe: polityka społeczna, pomoc społeczna, system pomocy społecznej, instytucje administracji państwowej, instytucje administracji samorządowej, deinstytucjonalizacja.

Wprowadzenie

Zgodnie z brzmieniem art. 2 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 2268, dalej zamiennie: u.p.s.), *pomoc społeczna jest instytucją polityki społecznej państwa, mającą na celu umożliwienie osobom*

i rodzinom przezwyciężanie trudnych sytuacji życiowych, których nie są one w stanie pokonać, wykorzystując własne uprawnienia, zasoby i możliwości. To wyraźne włączenie obszaru pomocy społecznej w obszar polityki państwa nie jest korzystne dla rozumienia samego pojęcia „pomoc społeczna”, a dodatkowo stanowi utrudnienie w realizacji podstawowych jej założeń. Widoczne jest to zwłaszcza w ostatnich latach, w których pojęcie pomocy społecznej sprowadzono do populistycznego „rozdawnictwa” przede wszystkim środków pieniężnych. Aktualnie część społeczeństwa, a przede wszystkim dość liczna grupa beneficjentów pomocy społecznej, kojarzy ją zazwyczaj tylko jedną formą pomocy — *przyznawaniem i wypłacaniem przewidzianych ustawą świadczeń* (art. 15 pkt 1 u.p.s.). Oczywiście wsparcie finansowe jest niezwykle istotnym elementem funkcjonowania systemu pomocy społecznej, jednak aby nie było ono postrzegane pejoratywnie oraz żeby nie wzbudzało niepotrzebnych emocji (które są nieodłącznym elementem wszystkich działań pomocowych), potrzebna jest gruntowna zmiana całego systemu pomocy połączona ze zmianą systemu podatkowego, ale niezbędna jest też zmiana mentalności społeczno-politycznej, co przekładać się powinno na konieczność wprowadzenia nowych regulacji prawnych. Biorąc pod uwagę fakt, iż mentalność kształtowana jest m.in. przez czynniki biologiczne i kulturowe, obyczajowe i tożsamościowe oraz oparta jest na normach społecznych (a tym samym — niestety — w dużym stopniu na normach prawnych), może okazać się, że jest to proces wymagający wiele czasu, ludzkiej cierpliwości oraz rozsądnych i wyczulonych na ludzką niedolę przedstawicieli i to zarówno w kręgach tzw. władzy legislacyjnej, jak i tzw. władzy wykonawczej.

Funkcjonowanie państwa, a zwłaszcza jego różnych instytucji, coraz częściej przypomina działanie korporacji wykonującej przypisane jej zadania zgodnie ze standardami opartymi o: modele, polityki czy długofalowe strategie (w których ów „długi okres” to zazwyczaj okres kadencji parlamentu, funkcjonowania „ekipy aktualnie sprawującej władzę”). Oczywiście nie wszystkie korporacyjno-instytucjonalne rozwiązania i modele funkcjonowania oceniać należy wyłącznie negatywnie. Jednak w przypadku pomocy społecznej, ale również i polityki społecznej, ważna jest pewność podejmowanych działań ich ciągłość, stabilność oraz główny cel, jakim jest dobro beneficjentów w zdecydowanie dłuższej perspektywie niż kadencja rządu czy parlamentu. Realizacja tych założeń nie może być też oparta jedynie o wskaźniki ekonomiczno-finansowe.

Te proste zależności i wymagania w połączeniu z zasadami funkcjonowania różnych instytucji oraz w związku z permanentnym marnotrawieniem środków budżetowych i politycznym przekazem o stałym „braku środków” powodują, że wszystkie strony zainteresowane świadczeniem pomocy społecznej oraz podmioty „ustawowo” realizujące te zadania mają problem z należytych ich wypełnianiem.

Aktualny stan realizacji pomocy społecznej w Polsce daleki jest od ideału, a docierające do społeczeństwa przekazy o sytuacji np. osób z niepełno-

sprawnościami, kondycji osób będących w długotrwałej lub ciężkiej chorobie, osób doznających przemocy domowej czy ofiar zdarzeń losowych, mogą prowokować pytania o realizację i przestrzeganie podstawowych zasad ustrojowych państwa, o właściwą realizację praw człowieka. Nikt chyba nie wątpi w to, że obszar pomocy społecznej wchodzi w zakres praw człowieka, dlatego też posiadając tak mocne podstawy prawne, powinien być domeną należyście chronioną.

W krajowym systemie prawnym obok wymienionej na wstępie ustawy o pomocy społecznej, będącej najważniejszym źródłem pomocy społecznej, charakterystyczne dla niej rozwiązania znajdują się także w wielu innych ustawach. Jedynie dla przykładu można tu wymienić np. ustawę o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 1119 z późn. zm.), ustawę o ochronie zdrowia psychicznego (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 685 z późn. zm.), ustawę o promocji zatrudnienia i instytucji rynku pracy (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 690 z późn. zm.), ustawę o przeciwdziałaniu przemocy domowej (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 1249), ustawę o pomocy państwa w wychowaniu dzieci (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 2407 z późn. zm.) czy ustawę o świadczeniu uzupełniającym dla osób niezdolnych do samodzielnej egzystencji (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 1006 z późn. zm.). Wymienione ustawy doprecyzowują i uściślają zasady przyznawania, organizowania świadczeń odpowiadających poszczególnym formom pomocy społecznej wymienionym w art. 15 u.p.s. Oczywiście wszystkie te regulacje muszą być zgodne z postanowieniami Konstytucji RP oraz zasadami wytyczonymi przez prawo międzynarodowe i prawo unijne.

Podjęmując jakiegokolwiek próby analizy pomocy społecznej, należy zdawać sobie sprawę, że pomoc społeczna jest jednak ostatnim ogniwem systemu pomocowego i powinna być uruchamiana dopiero w sytuacji, gdy osoba czy rodzina nie może zaspokoić swoich potrzeb, podejmując samodzielne działania. Państwo nie może działać „za jednostkę”, nie może jej wyręczyć, powinno jednak stwarzać warunki do jej samodzielnego funkcjonowania, a czynić to może poprzez stworzenie np. odpowiedniego systemu pracy, edukację, przez sprawne działanie systemu podatkowego czy systemu opieki zdrowotnej. Uruchomienie pomocy społecznej powinno być traktowane jako rozwiązanie wyjątkowe i ostateczne. Działania pomocowe powinny być uruchamiane dopiero w sytuacji, gdy pomimo sprawnie funkcjonującego państwa tworzącego podstawowe warunki egzystencji, jednostka/rodzina nie może *przewyciężyć trudnych sytuacji życiowych*.

Pojawianie się na terenie państwa coraz to nowych jednostek, rodzin czy grup społecznych wymagających pomocy społecznej (bez uwzględniania sytuacji nadzwyczajnych, takich jak np. trwające działania wojenne, pandemiczne czy długotrwałe stany klęski żywiołowej) musi być odczytywane jako klęska organizacji i instytucji rządowych, a nawet jako klęska państwa — jako podmiotu odpowiedzialnego za jednostki z nim związane. Takie sytuacje są bowiem oznaką słabości państwa jako *podmiotu będącego dobrem wspólnym wszystkich obywateli, urze-*

czywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej (art. 1 i 2 Konstytucji RP), przejawem słabości zarówno szeroko rozumianego systemu prawnego, a przede wszystkim musi być odbierane jako przejaw co najmniej braku kompetencji osób „sprawiających władzę”.

I. Konstytucyjne uwarunkowania pomocy społecznej

Oczywistym jest, że istnienie systemu pomocy społecznej musi być uwzględniane w każdym demokratycznym państwie prawnym, państwie szanującym swoich obywateli, troszczącym się o rodziny; państwie, w którym przestrzeganie praw człowieka nie jest tylko hasłem, a pomoc społeczna realizowana jest w sposób stały, ciągły, a nie jedynie na potrzeby polityczne.

Obowiązująca obecnie Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78 poz. 483 z późn. zm.) nie statuuje wprost prawa do pomocy społecznej, jednak zawiera kilka regulacji, które tradycyjnie uznaje się za tworzące podstawy systemu pomocy społecznej. Funkcjonowanie tego systemu pomocy oraz kształt i jej zakres znajdują swoje uwarunkowania zarówno w zasadach tzw. ustrojowych, jak i w ogólnych przepisach konstytucji. Dodatkowo trzeba też przypomnieć i podkreślić, że obszar pomocy społecznej znajduje swe prawne podstawy w regulacjach prawa międzynarodowego i prawa unijnego, co w zdecydowany sposób powinno wpływać na jej funkcjonowanie oraz rangę i miejsce nie tylko w polityce społecznej państwa.

Niezależnie od przyjętego modelu ustrojowego państwa, jak i przyjętych metod zabezpieczenia pomocy, podstawą praw socjalnych jest godność człowieka. Podstaw tworzenia i określania pomocy społecznej w Rzeczypospolitej Polskiej należy więc upatrywać zarówno w treści preambuły do konstytucji, jak i m.in. we wspomnianym już art. 2 oraz 30 określającym zasadę przyrodzonej godności. Konstytucyjne podstawy pomocy społecznej wynikają także z treści art. 67–69, 71, 72 — określających prawa należące do drugiej generacji międzynarodowo chronionych praw człowieka, tzn. praw i wolności ekonomicznych, socjalnych i kulturalnych.

W preambule do Konstytucji RP podkreślono, że ma ona być podstawowym prawem *dla państwa opartego na poszanowaniu wolności i sprawiedliwości, współdziałaniu władz, dialogu społecznym*. Państwo w swym działaniu ma uwzględniać zasadę pomocniczości po to, by wzmacniać uprawnienia obywateli.

Wspomniana w preambule zasada sprawiedliwości społecznej, wyrażona w art. 2 Konstytucji RP, powinna być odczytywana jako nakaz urzeczywistniania owej sprawiedliwości przez wszystkie organy i instytucje państwowe (władza). Realizując tę zasadę, demokratyczne państwo wykorzystując prawem dopuszczalne instrumenty i możliwości, musi zapewnić odpowiedni poziom sprawiedliwości społecznej. Zazwyczaj w literaturze przedmiotu znajduje się sformułowanie dotyczące zapewnienia odpowiedniego zabezpieczenia na „poziomie minimalnym”.

Problemem jest jednak sformułowanie tego minimum w taki sposób, aby jego zakres można było uznać za właściwy dla ochrony wolności osobistej, a przede wszystkim dla zapewnienia godności osobistej. Dlatego też „sprawiedliwość społeczna”, będąc pojęciem nieostrym, ale też i dynamicznym, musi być rozumiana i rozpatrywana w szerokim ujęciu.

W literaturze podkreśla się, że traktowanie sprawiedliwości społecznej polegające na „nadmiernym rozciąganiu” tego pojęcia jest sporne i może być kwestionowane¹. Biorąc jednak pod uwagę dobro obywateli oraz treść konstytucyjnej zasady ochrony przyrodzonej godności człowieka (art. 30 Konstytucji RP), z takim stanowiskiem czy to sądów, czy Trybunału Konstytucyjnego zgodzić się nie można.

Należy cały czas podkreślać i pamiętać, że funkcjonowanie państwa, realizacja jego zadań musi odbywać się w zgodzie z innymi zasadami, m.in. takimi jak zasada demokratycznego państwa prawnego, zasada działania organów władzy publicznej na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji RP) czy zasada przestrzegania przez Rzeczpospolitą Polską wiążącego ją prawa międzynarodowego (art. 9 Konstytucji RP). Te same zasady muszą być stosowane również w sytuacji konstruowania systemu pomocy społecznej.

Istotnym jest, że ustawodawca w jednym artykule (cytowanym już powyżej art. 2 Konstytucji RP) zestawia ze sobą właśnie państwo prawne z zasadą sprawiedliwości społecznej. Nie może to być bowiem odebrane inaczej jak tylko (o czym była mowa powyżej) *nakaz urzeczywistniania sprawiedliwości społecznej przez państwo*². Ten sam Autor stwierdza, że (...) *ten obowiązek działania państwa w imię sprawiedliwości społecznej przydaje jej cech instytucjonalnych (...)*³, co staje się przesłanką do stworzenia instytucji państwowych wyposażonych w stosowne uprawnienia lub upoważnienia, umocowania już istniejących podmiotów do wykonywania zadań z zakresu pomocy społecznej.

Jak już wskazano, demokratyczne państwo prawne musi realizować swoje funkcje i czynić to powinno także zgodnie z obowiązującymi je regułami prawa międzynarodowego, a w przypadku państwa członkowskiego Unii Europejskiej — również z prawem unijnym. W przypadku Rzeczypospolitej Polskiej, obowiązywanie prawa do pomocy społecznej znajduje swoje umocowanie w tych systemach.

Zakres pomocy społecznej wchodzi w zakres drugiej generacji praw człowieka⁴ obejmującej prawa ekonomiczne (gospodarcze), kulturalne i społeczne.

¹ Za: W. Sokolewicz, (w:) K. Działocha, L. Garlicki, P. Sarnecki, W. Sokolewicz, J. Trzciniński, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1999, komentarz do art. 2, s. 61 i wskazane tam orzecznictwo.

² *Ibidem*, s. 65.

³ *Ibidem*, s. 67.

⁴ T. Jasudowicz, wielki znawca i orędownik praw człowieka, dostrzegając kontrowersje związane z podziałem praw na „generacje”, proponuje wyróżnienie tzw. „rodzin praw człowiek”. Należy zgodzić się z twierdzeniem, że jest to sformułowanie mniej kontrower-

Katalog praw zawartych w Międzynarodowym Pakcie Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych otwartym do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r. (Dz.U. z 1977 r. nr 38 poz. 169), które można zaliczyć do szeroko rozumianej pomocy społecznej obejmuje m.in. prawo do pracy (art. 6), prawo do korzystania ze sprawiedliwych i korzystnych warunków pracy (art. 7), prawo do zabezpieczenia społecznego (art. 9), prawo do odpowiedniego poziomu życia (art. 11 ust. 1), prawo do odpowiedniego wyżywienia (art. 11 ust. 1 i 2), prawo do edukacji (art. 13). Prawa te sformułowane zostały pierwotnie w Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka (Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego 777 i 778 (III), Paryż 10 grudnia 1948 r., dalej zamiennie: PDPC)⁵. Inny charakter dokumentu i wartość prawna PDPC przekładają się na jej układ i sposób deklarowania praw, jednak wyraźnie sformułowano w niej m.in. prawo do zabezpieczenia społecznego (art. XXII), prawo do pracy (art. XXIII ust. 1), prawo do zapewnienia egzystencji i zapewnienia dostojęstwa ludzkiego oraz korzystania z opieki społecznej (art. XXIII ust. 3) czy prawo do zapewnienia odpowiedniej stopy życiowej (art. XXV).

Uszczegółowienie tych praw znajduje się m.in. w wynikach prawotwórczej działalności Międzynarodowej Organizacji Pracy. Organizacja ta, powołana do życia w 1919 r., swoimi działaniami wpływa m.in. na poprawę warunków pracy, ochronę pracowników w razie choroby i wypadków przy pracy czy działania na rzecz ograniczenia ubóstwa, niedostatku oraz podnoszenia poziomu życia ludzi.

Z dość obszernego rejestru konwencji MOP, warto wskazać kilka tych, które w sposób szczególny odnoszą się do pomocy społecznej (i zostały ratyfikowane przez Polskę), a w szczególności należy zwrócić uwagę na: Konwencję Nr 39 dotyczącą obowiązkowego ubezpieczenia na wypadek śmierci pracowników najemnych, zatrudnionych w przedsiębiorstwach przemysłowych i handlowych, w wolnych zawodach, jak również chałupników i pracowników gospodarstw domowych z 1933 r. (Dz.U. z 1949 r. nr 31 poz. 231), konwencję Nr 95 dotyczącą ochrony płacy z 1949 r. (Dz.U. z 1955 r. nr 38 poz. 234), a przede wszystkim na konwencję Nr 102 dotyczącą minimalnych norm zabezpieczenia społecznego z 1952 r. (Dz.U. z 2005 r. nr 93 poz. 775).

syjne niż „generacja praw”. B. Gronowska, T. Jasudowicz, M. Balcerzak, M. Lubiszewski, R. Mizerski, *Prawa człowieka i ich ochrona*, TNOiK, Toruń 2010, s. 225. Autor niniejszego rozdziału w pełni zgadza się z taką opinią, jednak z uwagi na przyjęte i rozpowszechnione w literaturze określenie „generacja praw człowieka” w pracy zdecydowano się na używanie właśnie tego sformułowania.

Powszechnie stosuje się podział na trzy generacje praw człowieka: I generacja — to tzw. prawa wolnościowe, polityczne; II generacja — prawa społeczne, gospodarcze i kulturalne; III generacja — prawa solidarnościowe i kolektywne. Od 2020 r. trwa dyskusja dotycząca rozszerzenia rodziny praw człowieka o prawa IV generacji obejmujące m.in. prawa mniejszości narodowych.

⁵K. Kocot, K. Wolfke, *Wybór dokumentów do nauki prawa międzynarodowego*, PWN, Warszawa 1978, s. 97–104.

Jak już podkreślano, pomoc społeczna znajduje swoje prawne umocowanie w wielu aktach prawa europejskiego. W tym zakresie swoistymi aktami szczególnymi są: Europejska Karta Społeczna sporządzona w Turynie dnia 18 października 1961 r. (Dz.U. z 1999 r. nr 8 poz. 67)⁶ i Zrewidowana Europejska Karta Społeczna otwarta do podpisu dnia 3 maja 1996 r. w Strasburgu (dokument ten wszedł w życie dnia 1 lipca 1999 r.⁷).

W pierwotnym prawie unijnym pomoc społeczna ujmowana jest w szerokim jej znaczeniu, a sygnałem do takiego rozumienia tego zagadnienia jest zawarte w preambule do Traktatu o Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE C 202/2016, s. 13, dalej zamiennie: TUE) *przywiązanie do praw socjalnych określonych w Europejskiej Karcie Społecznej*. Kolejne regulacje, które można łączyć z pomocą społeczną, to m.in. zawarte w art. 2 TUE poszanowanie godności osoby ludzkiej, poszanowanie praw człowieka oparte na sprawiedliwości, solidarności i równości. Jednym z podstawowych celów Unii jest zwalczanie wykluczenia społecznego (...) wspieranie spójności społecznej i ochrona socjalna (art. 3 ust. 3 akapit 2). Warto też zasygnalizować, że zgodnie z brzmieniem art. 4 ust. 3 akapit 2 *podejmowanie wszelkich środków ogólnych lub szczególnych dla zapewnienia wykonania zobowiązań wynikających z Traktatów lub aktów instytucji Unii*, a więc i tych dotyczących pomocy społecznej, ma należeć do Państwa Członkowskiego.

Z kolei w Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE C 202/2016, s. 47, dalej zamiennie: TfUE) w art. 9 stwierdzono, że realizacja polityk i działań Unii musi zapewnić odpowiedni poziom ochrony socjalnej, a przy ich realizacji *należy zwalczać wykluczenie społeczne*. Oczywiście podobnie jak w Traktacie o Unii Europejskiej, także w TfUE ustawodawca unijny wielokrotnie podkreślał konieczność zapewnienia gwarancji i ochrony praw człowieka czy zwalczania wszelkiej dyskryminacji (m.in. art. 8, 10 i 11).

Jednym z priorytetów Unii jest *wzmocnienie spójności gospodarczej, społecznej i kulturalnej* (art. 174 TfUE), a jej działania związane z realizacją tego celu mają *zmierzać do zmniejszenia dysproporcji w poziomach różnych regionów oraz zacofania regionów najmniej uprzywilejowanych* (art. 174 akapit 2 TfUE).

Innym ważnym aktem prawnym odnoszącym się do pomocy społecznej jest Karta praw podstawowych Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE C 202/2016, s. 389, dalej zamiennie: KPP) mająca taką samą moc obowiązywania, jak wymienione powyżej Traktaty o Unii Europejskiej i o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Można wskazać, że tradycyjnie już, jak każdy akt prawny regulujący prawa człowieka, znajdujemy w KPP odwołanie do poszanowania powszechnych wartości godności

⁶Europejska Karta Społeczna została przyjęta w 1961 r., a Rzeczpospolita Polska ratyfikowała ją w 1997 r. Dokument ten z uwagi jego wartość określany jest czasami jako europejska konstytucja praw społecznych. D. Bychawska-Siniarska, *Polityka społeczna czeka na ratyfikację Zrewidowanej Karty Społecznej*, www.prawo.pl (dostęp: 17.04.2022 r.).

⁷W dniu 25 października 2005 r. w imieniu rządu polskiego podpisano Zrewidowaną Europejską Kartę Społeczną.

osoby ludzkiej, poszanowania wolności czy ochrony tożsamości narodowej (preambuła KPP). W zasadniczej części Karty praw podstawowych Unii Europejskiej ustawodawca unijny zawarł kilka artykułów związanych z pomocą społeczną: m.in. dotyczącymi zakazu wszelkiej dyskryminacji (art. 21), równości (art. 23), poszanowania osób niepełnosprawnych do integracji społecznej i zawodowej oraz udziału w życiu społeczności (art. 26). Jednak najważniejsze znaczenie należy przypisać art. 34 określającemu zasady zabezpieczenia społecznego i pomocy społecznej. Treść tego artykułu potwierdza uznanie i poszanowanie prawa do świadczeń z zabezpieczenia społecznego oraz usług społecznych oraz zapewnienie ochrony w przypadku: macierzyństwa, choroby, wypadków przy pracy, wieku, utraty zatrudnienia (pkt 1 zd. pierwsze).

Z kolei z dalszej części tego punktu i z treści punktów następnych wynika, że (...) *pomoc społeczna ma być realizowana zgodnie z zasadami ustanowionymi w prawie Unii oraz ustawodawstwach i praktykach krajowych* (...). Tym samym należy wyraźnie podkreślić, że pomoc społeczna posiada autonomiczny zakres regulacji i „wchodzi” w tzw. zakres kompetencji dzielonych i uzupełniających. To przekłada się na dość zróżnicowane podejście to tego zagadnienia w państwach członkowskich Unii Europejskiej i pozwala na tworzenie i funkcjonowanie indywidualnych rozwiązań. Istotnym ograniczeniem tej swobody jest jednak określanie w UE swego rodzaju poziomu minimalnego zakresu i jakości pomocy społecznej. I jak już wspomniano, niezwykle istotnym jest fakt przynależności zakresu pomocy społecznej do międzynarodowo chronionych praw człowieka.

Niestety podkreślić należy, że nawet takie obwarowania nie dają pewności w realizowaniu założeń pomocy społecznej — teoretyczne idee nie zawsze idą w parze z ich wykonaniem.

Realizacja tak obszernego katalogu praw wymaga funkcjonowania sprawnej administracji (na różnych szczeblach) oraz współpracy wielu instytucji m.in. stowarzyszeń, fundacji, które znając potrzeby, rozumiejąc i „czując” istotę pomocy społecznej, mogą być niezwykle ważnym jej elementem.

II. Instytucje realizujące zadania pomocy społecznej

Katalog instytucji zajmujących się pomocą społeczną determinowany jest zarówno przesłankami udzielania pomocy, jak i ich zakresem. W art. 2 ust. 2 u.p.s. ustawodawca stwierdza, że organizują ją *organy administracji rządowej i samorządowej*, a realizując je, współpracują *na zasadzie partnerstwa, z organizacjami społecznymi i pozarządowymi, Kościołem Katolickim, innymi kościołami, związkami wyznaniowymi oraz osobami fizycznymi i prawnymi*.

Z tak sformułowanego przepisu wynika, że zakres podmiotów uprawnionych do realizacji pomocy społecznej jest bardzo szeroki. Należy więc jeszcze raz podkreślić, że to na organach administracji rządowej i samorządowej spoczywa główny ciężar organizacji pomocy społecznej, a inne podmioty mogą jedynie

realizować ją „na zasadzie partnerstwa”. I zgodnie z ideą demokratycznego państwa, koniecznością wypełniania obowiązków państwa wobec obywateli, należy uznać, że jest to rozwiązanie prawidłowe.

Próbę uszczegółowienia, doprecyzowania podmiotów mogących wykonywać zadania pomocy społecznej, ustawodawca podjął, wprowadzając do ustawy w art. 6 pkt 5 definicję jednostki organizacyjnej pomocy społecznej. Jest nią *regionalny ośrodek polityki społecznej, powiatowe centrum pomocy rodzinie, ośrodek pomocy społecznej, centrum usług społecznych — w przypadku przekształcenia ośrodka pomocy społecznej w centrum usług społecznych na podstawie przepisów ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych (Dz.U. poz. 1818), dom pomocy społecznej, placówkę specjalistycznego poradnictwa, w tym rodzinnego, ośrodek wsparcia i ośrodek interwencji kryzysowej*. Mamy więc w tym artykule wykaz ośmiu form, w jakich może funkcjonować podmiot — jednostka organizacyjna pomocy społecznej.

Takiego szerokiego katalogu podmiotów, zwłaszcza w sytuacji braku wyraźnego wskazania zakresu pomocy społecznej, nie można oceniać pozytywnie. Należy jeszcze podkreślić, że z uwagi na wskazaną w ustawie możliwość współpracy z różnymi podmiotami pojawia się ryzyko funkcjonowania jednostek organizacyjnych pomocy społecznej posiadających różną strukturę właścicielską, co niewątpliwie przekłada się na zróżnicowany poziom świadczonych usług.

Taka kolejna forma ekonomizacji czy monetyzacji świadczenia usług będących obowiązkiem państwa, w wielu przypadkach dotyczących zwłaszcza wybranych form ich świadczenia, nie jest dobrym rozwiązaniem.

Rozbudowany katalog zarówno jednostek organizacyjnych, jak i zakresu przedmiotowego świadczonych usług, działań pomocy społecznej jest materiałem na odrębną monografię. W tym miejscu, z uwagi na wymogi redakcyjne zdecydowano się jedynie na dość pobieżną deskrypcję ograniczoną jedynie do wskazania prawnych podstaw i wybranych zadań jednostek pomocy społecznej. Przy tej krótkiej analizie jednostek pomocy społecznej odstąpiono od zachowania układu zawartego w dziale III ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej i charakterystykę tych jednostek rozpocznie opis regionalnych ośrodków polityki społecznej.

Regionalne ośrodki polityki społecznej (ROPS)

Na początku warto wskazać na nazewnictwo, bo o ile wymienione w ustawie inne podmioty (jak np. powiatowe czy gminne centra) mają w nazwie lub zakresie działania wyraźnie wymienioną „pomoc społeczną”, to w nazwie regionalnego ośrodka użyto określenia „polityka społeczna”. Już sama nazwa sugeruje więc charakter i zakres działania regionalnego ośrodka polityki społecznej.

Podstawy prawne ich wyodrębnienia i działania znajdują się w art. 113 i 21 pkt 9 ustawy o pomocy społecznej, a także art. 18 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r.

o samorządzie województwa (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 547) czy w art. 12 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 305 z późn. zm.). Zadania polityki społecznej oraz rola i zadania ROPS wynikają również z innych aktów prawnych zawierających m.in. regulacje dotyczące marszałka województwa i jego zadań związanych z realizacją polityki społecznej. Takie wskazania znajdują się np. w ustawie z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 573 z późn. zm., dalej: u.r.z.o.n.), ustawie o zakładach opieki społecznej czy w ustawie o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie.

Regionalne ośrodki polityki społecznej jako jednostki budżetowe funkcjonują w oparciu o statuty oraz plany budżetowe (dochodów i wydatków). Jak wynika z brzmienia art. 113 u.p.s. *zadania pomocy społecznej w województwach samorządowych wykonują jednostki organizacyjne — regionalne ośrodki polityki społecznej* (ust. 1), a ich działanie polega przede wszystkim na *koordynacji realizacji strategii, o której mowa w art. 21 pkt 1* (ust. 2). Wśród zadań samorządu województwa przywołany artykuł wymienia m.in.:

- opracowywanie, aktualizowanie i realizację strategii wojewódzkiej w zakresie polityki społecznej (...) obejmującej przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu, wyrównania szans osób niepełnosprawnych, pomocy społecznej, profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych, współpracy z organizacjami pozarządowymi,
- inspirowanie i monitorowanie wybranych problemów społecznych w regionie,
- organizowanie i prowadzenie regionalnych jednostek organizacyjnych pomocy społecznej.

Warto też wspomnieć, że realizując ustawowe zadania (nawet tylko te wymienione powyżej), województwo musi w swojej polityce społecznej uwzględniać obowiązkowe zadania wynikające z innych ustaw. I tak np. z art. 35 u.r.z.o.n. wynika, że samorząd województwa ma m.in. *dofinansowywać roboty budowlane, dofinansowywać koszty tworzenia i działania zakładów aktywności zawodowej* czy musi *współpracować z organami administracji rządowej oraz powiatami i gminami w realizacji zadań wynikających z tej ustawy*.

Regionalne ośrodki polityki społecznej pełnią rolę organów koordynująco-pomocniczych, bowiem przy ich udziale (pomocy) marszałek województwa sprawuje nadzór nad podległymi jednostkami organizacyjnymi pomocy społecznej, w szczególności w zakresie spraw finansowych i administracyjnych (art. 113 ust. 3 u.p.s.).

Ośrodki pomocy społecznej i centra usług społecznych

Ustawa o pomocy społecznej w art. 110 stwierdza, że zadania pomocy społecznej w gminach wykonują właśnie ośrodki pomocy społecznej lub centra usług społecznych. Te drugie działają w oparciu o ustawę z dnia 19 lipca 2019 r. o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych (Dz.U. poz. 1818).

Taka regulacja nie ułatwia zarówno charakterystyki podmiotu, jak i nie jest pomocna w definiowaniu zakresu działania, określeniu obszaru pomocy społecznej realizowanej przez gminy. Z brzmienia przepisu art. 110 ust. 3 wynika, że obie te jednostki wykonują *zadania własne gminy w zakresie pomocy społecznej, kierując się ustaleniami wójta (burmistrza, prezydenta miasta)*. Natomiast zgodnie z brzmieniem ust. 2 tego artykułu *gmina, realizując zadania zlecone z zakresu administracji rządowej, kieruje się ustaleniami przekazanymi przez wojewodę*. Obowiązek realizacji zadań własnych i zleconych gminy w zakresie pomocy społecznej wynika wprost z treści art. 17 i 18 u.p.s. Z dość obszernego katalogu tych obowiązkowych zadań (własnych i zleconych) warto wskazać na:

- udzielanie schronienia, zapewnienie posiłku oraz niezbędnego ubrania osobom tego pozbawionym (art. 17 ust. 1 pkt 3),
- przyznawanie i wypłacanie różnego rodzaju zasiłków okresowych, celowych i stałych (art. 17 ust. 1 pkt 4–8, 19 oraz art. 17 ust. 2 pkt 1),
- prowadzenie i zapewnienie miejsc w mieszkaniach chronionych (art. 17 ust. 1 pkt 12),
- dożywanie dzieci (art. 17 ust. 1 pkt 14).

Ważnym obszarem zadań własnych gminy jest sprawowanie opieki w domach pomocy społecznej. Realizując te zadania, gmina ma obowiązek:

- utworzenia i utrzymywania ośrodka pomocy społecznej, w tym zapewnienia środków na wynagrodzenia pracowników (art. 17 ust. 1 pkt 18),
- kierowania do domu pomocy społecznej i ponoszenia odpłatności za pobyt mieszkańca gminy w tym domu (art. 17 ust. 1 pkt 16),
- prowadzenia i zapewnienia miejsc w domach pomocy społecznej i ośrodkach wsparcia o zasięgu gminnym oraz kierowania do nich osób wymagających opieki (art. 17 ust. 2 pkt 3).

To ostatnie zadanie nie jest jednak zadaniem obowiązkowym gminy.

Zadania gminy w zakresie wykonywania zadań z zakresu pomocy społecznej zarówno tych własnych, jak i zleconych, obowiązkowych bądź niebędących zadaniami obowiązkowymi, mogą być wykonywane zarówno przez ośrodki pomocy społecznej, ale także — w zależności od charakteru tych czynności — np. przez organy wykonawcze czy stanowiąco-kontrolne. Takimi zadaniami są:

- opracowanie i realizacja gminnej strategii rozwiązywania problemów społecznych ze szczególnym uwzględnieniem programów pomocy społecznej, profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych i innych, których celem jest integracja osób i rodzin z grup szczególnego ryzyka (art. 17 ust. 1 pkt 1), oraz
- sporządzanie ocen w zakresie pomocy społecznej (art. 17 ust. 1 pkt 2),
- sporządzanie sprawozdawczości oraz przekazywanie jej właściwemu wojewodzie (art. 17 ust. 1 pkt 17).

W treści ustawy o pomocy społecznej ustawodawca kilkakrotnie wspomina o centrach usług społecznych⁸ (m.in. w art. 110), które to mają realizować zadania pomocy społecznej w gminach. Prawna podstawa ich funkcjonowania znajduje się we wspomnianej już ustawie z 2019 r. o realizowaniu usług społecznych przez centra usług społecznych. Idea stworzenia dodatkowego podmiotu świadczącego zadania pomocy społecznej nie zawsze musi być powszechnie akceptowana. W przypadku tworzenia i funkcjonowania takiej nowej jednostki warto zastanowić się nad zakresem zadań, który w przypadku obszaru pomocy społecznej (z ustawy o pomocy społecznej) i realizowaniu usług społecznych nieco się różni. Ustawodawca do usług społecznych zaliczył m.in. działania z zakresu polityki prorodzinnej, promocji i ochrony zdrowia, kultury fizycznej i turystyki. Można dyskutować nad zbieżnością zadań, jednak uruchamianie nowej jednostki (jednostki budżetowej) — co jest zadaniem własnym gminy, mającej realizować bardzo szeroki zakres zadań (przede wszystkim w formie programów usług społecznych) na terenie jednej lub co najmniej dwóch gmin (art. 9 ust. 1 ustawy o realizowaniu usług społecznych przez centra usług społecznych) — może rodzić różne problemy. Dla beneficjentów pomocy społecznej ważne są efekty działania, możliwość skorzystania z pomocy, a podmiot udzielający ich (nazwa czy forma organizacyjna) nie mają znaczenia. Trudno oprzeć się wrażeniu, że w sytuacji, w której działają co najmniej dwa podmioty na tym samym obszarze, realizujące podobne zakresy leżące w kompetencji różnych organów administracji, dobro osoby potrzebującej świadczeń z zakresu pomocy społecznej nie zawsze będzie priorytetem działań tych instytucji.

Powiatowe centra pomocy rodzinie (PCPR)

To jednostki, które zgodnie z brzmieniem art. 112 ust. 1 u.p.s. wykonują zadania pomocy społecznej w powiatach. W miastach na prawach powiatu zadania PCPR realizują miejskie ośrodki pomocy społecznej, które mogą być nazwane „miejskimi ośrodkami pomocy rodzinie” (art. 112 ust. 2). Podobnie jak w przypadku ośrodków pomocy w gminach, PCPR mogą być przekształcone w centrum usług społecznych.

Powiatowe centrum pomocy rodzinie może być połączone z ośrodkiem interwencji kryzysowej i w takiej sytuacji ośrodek działa w strukturze PCPR (art. 112a ust. 1 i 2 u.p.s.). Należy podkreślić, że prowadzenie ośrodków interwencji kryzysowej należy do zadań własnych powiatu (art. 19 ust. 12 u.p.s.). Interwencja kryzysowa została zdefiniowana i jej zakres został zawarty w art. 47 u.p.s. w dziale II ustawy w rozdziale 1 pt. „Zasiłki i usługi”, co nie wydaje się być dobrym rozwiązaniem. Jak wynika z treści tego artykułu, interwencja kryzysowa

⁸ W centrum usług pomocy społecznej może być przekształcane także powiatowe centrum pomocy społecznej, dlatego też uwagi zawarte w tym akapicie odnieść należy także do tych jednostek.

to *zespół interdyscyplinarnych działań* podejmowanych na rzecz osób i rodzin będących w stanie kryzysu, a w takim przypadku trudno jest wyodrębnić rodzaje świadczeń: pieniężnych czy niepieniężnych, rzeczowych czy usługowych. Dodatkowo obie te instytucje: pomoc społeczna i interwencja kryzysowa, nieco różnią celami stawianymi im przez ustawodawcę. Warto też podkreślić, że interwencją kryzysową obejmuje się osoby i rodziny bez względu na posiadany dochód (art. 47 ust. 2 u.p.s.), co nie zgadza się z jednym z kryteriów przyznawania pomocy społecznej. Już chociażby tylko te różnice powinny być wystarczającymi przesłankami wyodrębnienia sytuacji kryzysowych do odrębnej (kompleksowej) regulacji i stworzenia odrębnych podmiotów zajmujących się takimi problemami, tym bardziej, że prawidłowa opieka sprawowana w ramach interwencji kryzysowej wymaga nieco innej znajomości zagadnień, innej wrażliwości społecznej i współpracy nieco szerszego grona specjalistów, w tym psychologów i prawników, ale np. wyspecjalizowanych w pracy z cudzoziemcami.

III. Decentralizacja pomocy społecznej

Zagadnienie pomocy społecznej jest zjawiskiem niezwykle obszernym. Nowe problemy i wyzwania społeczne (starzenie się społeczeństwa, pojawianie się grup potrzebujących różnych form wsparcia), zmiany środowiskowe czy pandemie wymagają od decydentów i osób zajmujących się tym społecznym zjawiskiem zawodowo podejmowania nowych wyzwań, tworzenia lub doskonalenia funkcjonujących form opieki. Niezbędnym staje się więc angażowanie nowych środków, inwestowanie w rozwój usług społecznych czy zmiana modelu instytucjonalnego wsparcia osób potrzebujących pomocy społecznej. Poszukuje się alternatywnych rozwiązań, które umożliwią zapewnienie wykonywania świadczeń pomocy społecznej na wysokim poziomie przy ograniczonym zasobie wydatków publicznych i/lub przy współfinansowaniu odbiorców świadczeń.

Przy wprowadzaniu w życie tego drugiego rozwiązania — współfinansowania, niezależnie od przyjętego wariantu, należy pamiętać o odpowiedzialności za realizację zadań społecznych.

W literaturze wskazuje się, że ten sposób wypełniania zadań jednostek samorządowych może uwzględniać współpracę z różnymi interesariuszami, organizacjami pozarządowymi, podmiotami ekonomii społecznej, podmiotami wyznaniowymi, sektorem nieformalnym⁹.

Deinstytucjonalizacja usług społecznych jest faworyzowana przez instytucje unijne, które uwzględniają ów proces w swoich wydatkach finansowych. Zwolennicy tej koncepcji podkreślają, że deinstytucjonalizacja *powinna przyczyniać się do*

⁹ Zob. m.in. M. Grewiński, J. Lizut (red.), *Deinstytucjonalizacja w polityce społecznej — szanse i zagrożenia*, Uczelnia Korczaka, Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej, Warszawa 2021, s. 6.

*poprawy warunków życia i terapii osób wymagających wsparcia*¹⁰, a ograniczenie czasu przebywania ludzi w placówkach opieki społecznej czy ich *długoterminowa separacja* niewątpliwie jest środkiem do osiągnięcia założonego celu — poprawy wspomnianych już warunków życia¹¹.

Niewątpliwie założenia deinstytucjonalizacji są słuszne i przemawiają do świadomości wielu ludzi, jednak właśnie m.in. w potrzebie zmian w świadomości, a przede wszystkim w sposobie finansowania, zwolennicy tego procesu, specjaliści z zakresu pomocy społecznej dostrzegają zagrożenie w skutecznej realizacji tego procesu. Znamy bowiem wiele przykładów świadczących o tym, iż decentralizacja i dekoncentracja zadań bez zapewnienia prawidłowego finansowania nie spełniała oczekiwań ani twórców takich programów, a już na pewno nie była dobrze oceniana przez beneficjentów takich działań.

Ograniczanie czasu pobytu jako przeciwwaga dla długoterminowego umieszczania i przetrzymywania osób w placówkach opieki społecznej, rozwój placówek edukacyjnych, rehabilitacyjnych, środowiskowych świetlic — to wszystko możliwe jest przy zintensyfikowanym zainteresowaniu tymi zagadnieniami przez różne fundacje, stowarzyszenia czy prywatnych inwestorów. Jednak pamiętać należy, że takie podmioty nie prowadzą działalności charytatywnej i aby właściwie wypełniały przekazane im zadania, muszą otrzymać odpowiednie wsparcie finansowe.

Pomoc społeczna adresowana jest do zróżnicowanego kręgu odbiorców i zróżnicowany jest jej zakres przedmiotowy. W procesie deinstytucjonalizacji pomocy należy „dopasować” potrzeby do odbiorców przy zapewnieniu poszanowania praw i godności osób potrzebujących pomocy. Wiąże się to z zachowaniem równomiernego dostępu do wsparcia, organizowaniem modelu ochrony, który nie będzie „faworyzował” obszarów, nie będzie dyskryminował beneficjentów pomocy z uwagi na rodzaj potrzeby, miejsce zamieszkania czy przesłanki związane z „wejściem w krąg” beneficjentów opieki, pomocy społecznej. Takie działania i sposoby ich realizacji (zdaniem autora) mogą być zapewnione jedynie w sytuacji sprawnie funkcjonującego państwa, przez ustawodawcę wrażliwego na potrzeby opieki i przez podmioty mające zapewnione długofalowe wsparcie organizacyjno-finansowe. Struktura i infrastruktura opieki społecznej musi więc być tworzona i powinna funkcjonować jeżeli nie w ramach instytucji państwowych czy samorządowych, to przynajmniej w partnerstwie z tymi ostatnimi. W dłuższej perspektywie czasowej „czysta” deinstytucjonalizacja może przynieść więcej strat niż korzyści społecznych. Jest to więc proces obarczony dużym ryzykiem, decyzje związane z deinstytucjonalizacją usług opieki społecznej nie mogą być uzależnione od uwarunkowań politycznych, a beneficjenci pomocy społecznej oraz wszystkie podmioty i jednostki zaangażowane w ten proces muszą mieć zapewnioną stabilność funkcjonowania.

¹⁰ *Ibidem*, s. 20 i literatura tam wskazana.

¹¹ *Ibidem*.

Bibliografia

- Bychawska-Siniarska D., *Polityka społeczna czeka na ratyfikację Zrewidowanej Karty Społecznej*, <https://prawo.pl/> (dostęp 17.04.2022 r.).
- Grewiński M., Lizut J. (red.), *Deinstytucjonalizacja w polityce społecznej — szanse i zagrożenia*, Uczelnia Korczaka, Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej, Warszawa 2021.
- Gronowska B., Jasudowicz T., Balcerzak M., Lubiszewski M., Mizerski R., *Prawa człowieka i ich ochrona*, TNOiK, Toruń 2010.
- Kocot K., Wolfke K., *Wybór dokumentów do nauki prawa międzynarodowego*, PWN, Warszawa 1978.
- Sokolewicz W., (w:) K. Działocha, L. Garlicki, P. Sarnecki, W. Sokolewicz, J. Trzciniński, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1999.

Institutional conditions of social assistance in the Republic of Poland — selected issues

Abstract

The current Act of March 12, 2004 on social assistance (i.e. Journal of Laws 2021.2268) clearly links social assistance with state social policy, which does not always (especially in recent years) bring beneficial effects for both parties to this form of assistance. Using institutions and citizens' rights for political purposes does not facilitate the proper implementation of social welfare tasks and is a distortion of its basic principles. It can also be said that an additional problem regarding social assistance in its current form is its very broad subjective and objective approach. Combining social assistance with political activities translates into improper implementation of its tasks. This makes it an extremely difficult issue to conduct comprehensive assessments and analyses. The matter is also complicated by the perception and implementation of social assistance from the point of view of various sciences, including legal sciences, economics and sociology (to name just these three areas of research). This does not mean that the analysis of social welfare conducted separately by each of these sciences may give better results or change the perception of it. The multi-aspect nature of this concept, on the one hand, affects its analysis from a legal and administrative perspective, and on the other hand, it helps to emphasize a more humane image of this institution. The presented chapter only attempts to indicate the basic conditions of social assistance, indicate its legal basis and signal the tasks of selected institutions functioning in the quite extensive system of institutional social assistance in the Republic of Poland. When making any considerations regarding social assistance, one should still remember (and emphasize) that social assistance is still a task that must be implemented and, above all, financed from the state budget, and any attempts to transfer responsibility for its functioning, access to it or its deinstitutionalization, they must take this principle into account.

Keywords: social policy, social assistance, social assistance system, state administration institutions, local government administration institutions, deinstitutionalization.

Wojciech Wycichowski

Wydział Nauk Społecznych, Gdańska Szkoła Wyższa

Zdalny tryb obradowania organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego w czasie pandemii — wybrane problemy

Streszczenie

Na początku marca 2020 r. do Polski dotarła epidemia wywołana wirusem SARS-CoV-2. Epidemia wyrzuciła do góry nogami nie tylko życie zwykłych obywateli, ale w znaczący sposób utrudniła funkcjonowanie organów władzy publicznej, w tym organów samorządu terytorialnego. W artykule przedstawię rozwiązania, jakie zaproponował ustawodawca, aby organy jednostek samorządu terytorialnego mogły wykonywać swoje ustawowe zadania w warunkach epidemii. Wskażę również główne problemy, jakie zrodziły się na tle stosowania nowych regulacji prawnych i jak z tymi problemami starają się radzić sobie samorządy.

Słowa kluczowe: samorząd terytorialny, epidemia, zdalny tryb obradowania, statut, prawo do informacji publicznej, transmisja obrad, głosowanie, nadzór.

Wprowadzenie

Prawo jest narzędziem, które ma umożliwiać lub ułatwiać realizację określonych celów. W przypadku zagrożeń epidemicznych staje się ono istotnym narzędziem umożliwiającym przeciwdziałanie skutkom tych zagrożeń. Dzięki dobrze przygotowanym przepisom można regulować zachowania — zarówno jednostek, jak i organów władzy publicznej — mające ograniczyć rozprzestrzenianie się epidemii. Właściwie ukształtowane regulacje prawne w tym zakresie mają istotny wpływ na hamowanie rozwoju epidemii i prowadzenie przez aparat administracyjny państwa skutecznej walki z jej skutkami¹.

Wystąpienie na początku 2020 r. stanu zagrożenia epidemicznego spowodowało pospieszne wprowadzenie wielu zmian w regulacjach prawnych obowiązujących w polskim systemie, m.in. w drodze specustaw. Należy odnotować, że w polskim porządku prawnym od kilkunastu lat obowiązują regulacje prawne, które normują stany zagrożenia epidemicznego, tj. ustawa z dnia 5 grudnia 2008 r.

¹L. Staniszevska, *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego oraz administracji państwowej w czasie pandemii COVID-19 — na wybranych przykładach*, „Przegląd Ekonomiczny” 2020, nr 20, s. 60.

o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (Dz.U. z 2020 r. poz. 1845) i ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. z 2020 r. poz. 1856). Skala i zasięg koniecznych zmian prawnych, jakie ukazała epidemia choroby COVID-19, ujawniła liczne niedomagania tego systemu. Wystąpienie w naszym kraju epidemii koronawirusa wywołało konieczność zapewnienia ciągłości działania organów administracji publicznej w nowej rzeczywistości, skoordynowania współdziałania organów administracji rządowej i samorządowej przy realizowaniu zadań m.in. z zakresu ochrony zdrowia, jak i zapobiegania rozprzestrzenianiu się wirusa SARS-CoV-2 na terenie kraju.

Podstawową regulacją prawną, która wprowadziła istotne zmiany w funkcjonowaniu organów władzy publicznej, w tym organów jednostek samorządu terytorialnego (dalej „j.s.t.”), jest ustawa z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz.U. z 2020 r. poz. 374, dalej „specustawa COVID-19”) oraz jej kolejne nowelizacje.

Specustawa została uchwalona w ekspresowym tempie. Do Sejmu projekt wpłynął 1 marca 2020 r., następnego dnia został uchwalony, 6 marca rozpatrzył go Senat (nie wniesiono poprawek, choć samorządowcy zgłaszali taką potrzebę) i jeszcze tego samego dnia przekazano ją Prezydentowi do podpisu. Tempo nie dziwi — dokument powstawał bowiem w szczególnych warunkach. Jednak o możliwości wystąpienia epidemii w Polsce było wiadomo już od dłuższego czasu (wirus rozprzestrzenił się w bardzo szybkim tempie), można było zatem projekt ustawy przygotować wcześniej. Projekt specustawy COVID-19 nie został poddany żadnym uzgodnieniom ani konsultacjom społecznym, nie był też opiniowany przez Komisję Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego, choć zgodnie z art. 50 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2021 r. poz. 305) projekt ustawy skutkującej zmianą poziomu dochodów lub wydatków jednostek samorządu terytorialnego wymaga określenia wysokości skutków tych zmian, wskazania źródeł ich sfinansowania oraz zaopiniowania przez tę Komisję². Błyskawiczny tryb procedowania specustawy oraz brak jakichkolwiek uzgodnień zwiastowały, że nowe regulacje mogą być źródłem wątpliwości interpretacyjnych.

Specustawa COVID-19 określa m.in. zadania organów administracji publicznej w zakresie zapobiegania oraz zwalczania zakażenia wirusem SARS-CoV-2 i rozprzestrzeniania się choroby zakaźnej u ludzi, wywołanej tym wirusem, w tym zasady i tryb podejmowania działań przeciwepidemicznych i zapobiegawczych w celu unieszkodliwienia źródeł zakażenia i przecięcia dróg szerzenia się tej choroby zakaźnej (art. 1).

Wprowadzenie ograniczeń w funkcjonowaniu administracji (urzędy), czy nawet zamknięcie wielu instytucji społecznych (żłobki, przedszkola, szkoły),

²D. Krzysztofowicz, *Samorzady w walce z koronawirusem*, „Wspólnota” 2020, nr 6, s. 38.

diametralnie zmieniło realia dotychczasowego życia. W powszechnym użytku zaczęły być stosowane pojęcia do tej pory znajdujące się gdzieś na marginesie: telepraca, zdalna praca, *home office*, zdalne nauczanie. Nagle okazało się, że pojęcia te — dotychczas postrzegane przez wielu jako abstrakcyjne — są kluczowym elementem warunkującym możliwość kontynuowania zadań realizowanych przez poszczególne jednostki i instytucje. Co więcej, zaistniała sytuacja pokazała, jak bardzo w wielu przypadkach jesteśmy nieprzygotowani do ich efektywnego wykorzystania³.

Zdalny tryb obradowania organów kolegialnych

Jedną z najistotniejszych i najszerzej dyskutowanych w doktrynie zmian jest wprowadzenie przez specustawę COVID-19 możliwości prowadzenia obrad organów kolegialnych w sposób zdalny.

W obowiązującym od 31 marca 2020 r. art. 15zzx ust. 1 specustawy COVID-19 ustawodawca przyznał organom stanowiącym jednostek samorządu terytorialnego oraz działającym kolegialnie organom: wykonawczym w jednostkach samorządu terytorialnego, w związkach jednostek samorządu terytorialnego, w związku metropolitalnym, w regionalnych izbach obrachunkowych oraz samorządowych kolegiach odwoławczych, możliwość zwoływania i odbywania obrad, sesji, posiedzeń, zgromadzeń lub innych form działania właściwych dla tych organów, a także podejmowania rozstrzygnięć, w tym uchwał, z wykorzystaniem środków porozumiewania się na odległość lub korespondencyjnie (zdalny tryb obradowania). Ustawodawca zastrzegł, że uprawnienie do zdalnego trybu obradowania przysługuje w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii.

Obradowanie w zdalnym trybie zarządza osoba uprawniona do przewodniczenia danemu organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego oraz innemu organowi działającemu kolegialnie (art. 15zzx ust. 2), zaś przepisy ust. 1 i 2 stosuje się odpowiednio do kolegialnych organów wewnętrznych, takich jak komisje oraz zespoły, działających w organach stanowiących jednostek samorządu terytorialnego oraz organach działających kolegialnie (art. 15zzx ust. 3).

Dla porządku należy wskazać, że organami stanowiącymi j.s.t. są: rada gminy (rada miejska) działająca na podstawie przepisów ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2020 r. poz. 713, dalej „u.s.g.”), rada powiatu działająca na podstawie przepisów ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2020 r. poz. 920, dalej „u.s.p.”) i sejmik województwa działający na podstawie przepisów ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie

³P. Modrzyński, *COVID-19 i co dalej? Wyzwania administracji samorządowej w XXI wieku*, „Współnota” 2020, nr 8, s. 47.

województwa (Dz.U. z 2020 r. poz. 1668, dalej „u.s.w.”). Na tych właśnie organach skupię swoją uwagę w artykule.

W art. 15zzx specustawy COVID-19 przewidziano możliwość zdalnego trybu obradowania w dwojaki sposób: z wykorzystaniem środków porozumiewania się na odległość lub korespondencyjnie. Regulacja ta umożliwia ponadto obradowanie w trybie hybrydowym, który może polegać np. na zorganizowaniu sesji z wykorzystaniem tradycyjnej sali obrad (lub jakiegokolwiek dostępnego i odpowiedniego pomieszczenia), w której przebywa przewodniczący i część radnych, natomiast pozostali radni komunikują się za pośrednictwem ustalonych środków, np. aplikacji telekonferencyjnej⁴.

Co ze statutami?

Wprowadzenie z końcem marca 2020 r. regulacji przyznającej organom stanowiącym j.s.t. możliwość zdalnego trybu obradowania zrodziło pytanie o konieczność dostosowania statutów tych jednostek do nowych przepisów.

W piśmiennictwie podkreśla się, że statuty, obok Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78 poz. 483, dalej „Konstytucja RP”) i podstawowych ustaw samorządowych (u.s.g., u.s.p. i u.s.w.), stanowią podstawowe źródło prawa ustrojowego. Lokalna regulacja ustrojowa odbywa się przede wszystkim w formie statutu. Wskazuje się, że z punktu widzenia racjonalizacji działań szczegółowe regulacje zagadnień przez organy centralne nie są wskazane, nie uwzględniają bowiem specyfiki lokalnej. Nadto w układach samorządowych (zdecentralizowanych) statut jest wyrazem swego rodzaju autonomii w zakresie regulacji „życia wewnętrznego” w samorządzie. Należy go traktować jako integralną część ustrojowego prawa samorządu. Statut może normować wszystkie zagadnienia ustrojowe gminy nienormowane wyraźnie w ustawie, byleby nie był sprzeczny z przepisami ustawowymi⁵.

Od wielu lat toczy się spór prawny, czy statut musi odzwierciedlać kwestie pozostawione do doprecyzowania w ustawach samorządowych, czy może zawierać inne rozwiązania? Orzecznictwo sądów administracyjnych w ostatnich trzydziestu latach przeszło ewolucję w tym zakresie.

W latach 90. ubiegłego wieku w judykaturze Naczelnego Sądu Administracyjnego (dalej „NSA”) ukształtowała się zasada, zgodnie z którą ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (która od 1 stycznia 1999 r. nosi nazwę ustawy o samorządzie gminnym) regulowała w sposób bezwzględnie wiążący podstawowe kwestie ustrojowe, a można było od nich odstąpić tylko wtedy, gdy wyraźne było upoważnienie do uzupełnienia lub modyfikacji rozwiązań przyjętych

⁴L. Staniszevska, *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego...*, s. 62.

⁵Z. Leoński, *Ustrój i zadania samorządu terytorialnego w Polsce*, PDW Ławica, Warszawa-Poznań 1994, s. 17.

w tej ustawie. W wyroku z dnia 24 maja 1993 r. sygn. akt III SA 2017/92 NSA stwierdził, że skoro związanie samorządu terytorialnego konstytucyjną zasadą praworządności (art. 2 w zw. z art. 7 Konstytucji RP) powoduje, że do działalności organów samorządowych w sferze zobowiązań publicznoprawnych nie stosuje się zasady „co nie jest zakazane, jest dozwolone”, lecz zasadę „dozwolone jest to, co prawo wyraźnie przewiduje”, to wadliwy jest każdy przepis statutu, który ustala reguły nieprzewidziane kazuistycznie w ustawie.

Z początkiem XXI wieku linia orzecznicza zmieniła się. W wyroku z dnia 8 lutego 2005 r. sygn. akt OSK 1122/04 NSA podniósł, że nie sposób akceptować jedynie tych postanowień statutu, których przedmiot został kazuistycznie wskazany w ustawie. Prowadzi to bowiem do zanegowania legitymującej roli przepisów art. 169 ust. 1 Konstytucji RP w zw. z art. 3 ust. 1, art. 18 ust. 2 pkt 1, art. 21 ust. 1 i art. 22 ust. 1 u.s.g. NSA podkreślił, że z art. 169 ust. 1 Konstytucji RP wynika zasada samodzielności gminy w zakresie kształtowania struktury organizacyjnej swoich organów tak, by w maksymalny sposób wypełniła ona swoje zadania (zob. również wyrok NSA z dnia 7 lipca 2000 r. sygn. akt II SA 1246-1253/00).

W tym miejscu należy się zastanowić, czy specustawą COVID-19 dokonano zmian w samorządowych ustawach ustrojowych, a zatem czy jest ona taką lub inną formą *lex specialis* do tych ustaw. W kwestii tej nie ma zgodności.

W nieprawomocnym wyroku z dnia 28 kwietnia 2021 r. sygn. akt I SA/Gd 67/21 Wojewódzki Sąd Administracyjny (dalej „WSA”) w Gdańsku stanął na stanowisku, że przepis art. 15zzx specustawy COVID-19 może być interpretowany jako *lex specialis* wobec przepisów u.s.p., jednakże nie może prowadzić do wniosku, że w trakcie sesji korespondencyjnej nie obowiązują żadne reguły wynikające z u.s.p., bo nie mamy do czynienia z sesją *sensu stricto*.

Zdaniem natomiast przedstawicieli doktryny⁶ art. 15zzx specustawy COVID-19 jest zupełnie odrębną od samorządowych ustaw ustrojowych regulacją. Regulacją oddzielną, co więcej — posiadającą charakter przepisu epizodycznego.

W odniesieniu do przepisów epizodycznych w starszym piśmiennictwie wskazuje się, że jest to ustawodawstwo *sui generis* obliczone na uregulowanie życia społecznego w warunkach anormalnych⁷. W nowszych opracowaniach⁸ przyjmuje się m.in., że prawodawca nie zdecydował się na zaznaczenie wyjątkowości uchwalenia tego rodzaju przepisów. Z kolei termin „czas określony” należy interpretować jako czas „sprecyzowany, wiadomy, pewny”. Dopuszcza się jednak uzależnienie początku i końca obowiązywania tychże przepisów od wystąpienia zdarzenia przyszłego, przy czym termin wystąpienia tego zdarzenia musi być

⁶B. Mendyk, *E-głosowanie a zmiana statutu*, „Wspólnota” 2020, nr 8, „Kurier Prawny”, s. 19.

⁷K. Tarkowska, *Glosa do uchwały SN z dnia 21 grudnia 1999 r.*, sygn. akt I KZP 44/99, „Prokuratora i Prawo” 2000, nr 6

⁸M. Moras, P. Kroczeck, *Nowelizacja „Zasad techniki prawodawczej”: przepisy epizodyczne*, „Forum Prawnicze” 2016, s. 34.

możliwy do ustalenia w sposób niebudzący wątpliwości i zostać urzędowo podany do wiadomości publicznej przez właściwy organ.

Przedstawiciele doktryny negatywnie odnoszą się do przepisów epizodycznych i uważają je za działania niepożądane. P. Wszolek wskazuje, że negatywny wpływ na jakość regulacji wywierają procedury wydawania wielu niedopracowanych przepisów, czego przykład stanowią licznie wprowadzane — między powszechnie obowiązujące akty normatywne — epizodyczne, okolicznościowe, szczególne i wyrywkowe regulacje, które dezintegrują i rozdrabniają jeszcze bardziej system prawa administracyjnego, zwłaszcza tzw. specustawy⁹.

Nie ulega wątpliwości, że ustawodawca nie przyznał uprawnienia do zdalnego trybu obradowania na stałe. Tryb ten może być stosowany wyłącznie do końca obowiązywania stanu epidemii (lub stanu zagrożenia epidemicznego), potem przestanie obowiązywać. Czy w związku z tym „przejściowym” uprawnieniem przyznanym organom stanowiącym j.s.t. powinny one — również przejściowo, na czas pandemii — modyfikować swoje statuty?

Tryb zmiany statutu jest operacją skomplikowaną i czasochłonną. W celu zmiany statutu zazwyczaj powołuje się doraźną komisję, której prace w warunkach epidemii mogą być utrudnione. Ponadto zgodnie z art. 3 ust. 2 i 3 u.s.g., projekt statutu gminy powyżej 300.000 mieszkańców podlega uzgodnieniu z Prezesem Rady Ministrów na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej, zaś w sprawach spornych rozstrzyga Rada Ministrów. Uzgodnieniu z Prezesem Rady Ministrów podlegają również statuty samorządowych województw (art. 7 ust. 1 u.s.w.). A zatem w tych przypadkach dochodzi do zaangażowania centralnych organów władzy publicznej.

Należy również zwrócić uwagę, że statut jest aktem prawa miejscowego i podlega ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym (art. 22 ust. 2 u.s.g., art. 32 ust. 5 u.s.p., art. 7 ust. 2 u.s.w.). Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U. z 2019 r. poz. 1461) zasadą jest, że akt normatywny zawierający przepisy powszechnie obowiązujące, a więc zarówno nowy statut, jak i jego nowelizacja, wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy.

Jak wynika z powyższego, nie tylko sama procedura przygotowania zmian w statucie, ale również jego publikacja i wejście w życie, wymagają czasu. Co miały zatem zrobić samorządy? Czy we wskazanym wyżej czasie, czasie na dostosowanie statutów do regulacji covidowych, ich organy kolegialne miały podstawy prawne do działania?

Oczekiwanie na dostosowanie statutów do nowych regulacji niosło za sobą ryzyko naruszenia zarówno ustawowej normy o odbywaniu sesji co najmniej

⁹P. Wszolek, *Kryteria wyodrębniania prawa administracyjnego*, Wolters Kluwer, Warszawa 2016, s. 196.

raz na kwartał (art. 20 ust. 1 u.s.g., art. 15 ust. 1 u.s.p., art. 21 ust. 1 u.s.w.), jak i terminów instrukcyjnych do załatwienia spraw administracyjnych przez radę (sejmik), np. skarg, wniosków czy petycji. W praktyce nierzadkie są przypadki, w których organ stanowiący j.s.t. musi pilnie zająć się określonymi kwestiami, jak choćby zmianami budżetowymi związanymi m.in. z koronawirusem¹⁰.

Zanim odpowiem na postawione wcześniej pytanie zwracam uwagę na kwestie „techniczne”, związane z samym przygotowaniem, a następnie przebiegiem sesji rady (sejmiku) w trybie zdalnym. W jaki sposób uregulować — wydawałoby się poboczne, ale w mojej ocenie niezwykle ważne — kwestie, jak choćby dostęp do sprzętu, przy pomocy którego radni mają uczestniczyć w sesji zdalnej, jak zagwarantować możliwość składania wniosków, jak ma wyglądać dyskusja poprzedzająca głosowanie projektów uchwał?

W piśmiennictwie można spotkać pogląd, że sam sposób głosowania, warunki techniczne, przerwy itd. nie są kwestiami ustrojowymi, mogą być więc regulowane w regulaminie¹¹. Pogląd ten znajduje potwierdzenie w judykaturze. Już w wyroku z dnia 4 kwietnia 1996 r. sygn. akt II SA 3174/95 NSA zwrócił uwagę, że do uchwalania swego regulaminu rady gmin zwykle wykorzystują art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie terytorialnym, zaliczający do właściwości rady wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania gminy, o ile ustawy nie stanowią inaczej. Zawarta w takim akcie regulacja nie dotyczy problemów natury ustrojowej zastrzeżonych do unormowań statutowych, lecz kwestii bardziej szczegółowych, związanych z organizowaniem pracy i obsługą organów gminy. Naruszenie uchwałą organu gminy regulaminu rady gminy nie stanowi podstawy do orzeczenia nieważności takiej uchwały przez organ nadzoru lub sąd administracyjny. Nie jest też dopuszczalne kwalifikowanie regulaminu rady jako załącznika do statutu gminy w celu podniesienia go do rangi statutu ze sfery ustrojowej.

Same techniczno-organizacyjne aspekty można znaleźć w regulaminach wielu gmin. Regulamin powinien w sposób szczegółowy określać zasady głosowania, kwestie techniczne i kancelaryjne. Należy się jednak zastanowić, czy te zasady sesji należy zaliczyć do wyżej wymienionych, czy jednak do objętych materią statutową? W doktrynie można napotkać stanowcze poglądy, że materia statutowa nie może być uregulowana w innych uchwałach rad gmin, w szczególności w regulaminach¹².

Wracając do postawionego wyżej pytania — praktyka pokazała, że wiele j.s.t. wprowadziło do swoich statutów zmiany polegające na umożliwieniu radnym obradowania w trybie zdalnym. W mojej ocenie zupełnie niepotrzebnie, gdyż

¹⁰ B. Wilk, *Organizacja sesji rady w czasie pandemii*, „Wspólnota” 2020, nr 7, s. 26.

¹¹ B. Mendyk, *E-głosowanie...*, s. 20.

¹² P. Czarny, *Uprawnienia posłów do uczestnictwa w sesjach sejmików oraz rad gmin i powiatów*, „Zeszyty Prawnicze, Biuro Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu” 2017, nr 4(56), s. 181.

przepisy art. 15zzx specustawy COVID-19 stanowią w tym zakresie samoistną podstawę działania. Natomiast zmiana statutu może być użyteczna jedynie w zakresie doprecyzowania kwestii wątpliwych. Moją ocenę podzieliło większość organów nadzoru, stawiając organom stanowiącym j.s.t. zarzut wadliwości regulacji statutowych normujących stosowanie zdalnych form obradowania, o czym dalej.

Jak już wyżej wskazałem, uchwalone 2 marca 2020 r. przepisy mają charakter regulacji szczególnej. Wynika to z faktu, że wprowadzone zmiany nie zostały dodane do wszystkich trzech ustrojowych ustaw samorządowych, lecz do ustawy zawierającej, jak wynika już z samego jej tytułu, rozwiązania związane z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych. Szczególny charakter tych regulacji wynika także z tego, że mogą być one stosowane wyłącznie w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii. A zatem zdalny tryb obradowania nie będzie możliwy po zakończeniu stanu epidemii lub stanu zagrożenia epidemicznego. Na taką interpretację wskazuje także uzasadnienie do specustawy COVID-19, w którym stwierdzono, że dopiero specustawą następuje „wprowadzenie możliwości zdalnego obradowania i podejmowania rozstrzygnięć przez kolegialne organy w jednostkach samorządu terytorialnego (rady, sejmiki i zarządy) oraz w regionalnych izbach obrachunkowych oraz samorządowych kolegiach odwoławczych (kolegium)”.

Jak już zasygnalizowałem, uchwały o zmianie statutów zostały poddane badaniu pod kątem ich zgodności z prawem przez organy nadzoru.

W wydanych do tej pory rozstrzygnięciach nadzorczych wojewodowie wskazują m.in., że w przypadku wprowadzania regulacji odmiennej aniżeli wynika z normy art. 15zzx specustawy COVID-19 postanowienia te naruszają prawo. Przykładowo, stanowienie w statutach gmin przesłanek przeprowadzenia sesji zdalnych nie tylko w przypadku wprowadzenia stanu epidemii, ale również w przypadku wprowadzenia stanu wyjątkowego, stanu klęski żywiołowej albo stanu wojennego, uznano za nieprawidłowe. Rozszerzenie regulacji ustawowej o okoliczności w niej niewskazane, przy wystąpieniu których stosowanie zdalnego trybu obradowania byłoby dopuszczalne (w przypadku wprowadzenia stanu wyjątkowego, stanu klęski żywiołowej albo stanu wojennego), stanowi zatem naruszenie prawa (rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego z dnia 14 maja 2020 r. nr NK-N.4131.7.3.2020.MC2, Dz. Urz. Woj. Doln. 2020, poz. 3215).

Organy nadzoru zwracają uwagę, że poza okolicznościami wskazanymi w art. 15zzx specustawy COVID-19 nie ma prawnych podstaw do prowadzenia obrad, sesji, posiedzeń, zgromadzeń lub innych form działania właściwych dla organów, a także podejmowania rozstrzygnięć, w tym uchwał, z wykorzystaniem środków porozumiewania się na odległość lub korespondencyjnie. Tym samym w obecnym stanie prawnym jedyną i bezpośrednią podstawą prawną, w oparciu o którą rada gminy może odbywać sesje w trybie zdalnym, są przepisy art. 15zzx specustawy

COVID-19. Organy nadzorcze za niedopuszczalne uznają dokonywanie w uchwale modyfikacji treści przepisu ustawowego przez poszerzenie lub ograniczenie katalogu okoliczności, w których może mieć on zastosowanie (rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego z dnia 14 maja 2020 r. nr NK-N.4131.7.3.2020. MC2, Dz. Urz. Woj. Doln. 2020, poz. 3215; rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Warmińsko-Mazurskiego z dnia 11 maja 2020 r. nr PN.4131.193.2020, Dz. Urz. Woj. Warm. 2020, poz. 2160).

W rozstrzygnięciu nadzorczym z dnia 5 maja 2020 r. nr PN-II.4131.159.2020 Wojewoda Lubelski (Dz. Urz. Woj. Lub. 2020, poz. 2610) podkreślił, że to specustawa COVID-19 wprowadziła nadzwyczajny tryb podejmowania rozstrzygnięć, rada nie jest tym samym upoważniona do regulowania powyższych kwestii ponownie w statucie gminy, modyfikowania postanowień ustawowych w podjętej uchwale bądź rozszerzania wprowadzonej ustawowo możliwości zdalnego trybu obradowania rady gminy. Wojewoda podniósł, że posłużenie się przez lokalnego prawodawcę nieprecyzyjnymi sformułowaniami „w szczególnie uzasadnionych przypadkach”, „okoliczności zewnętrzne o charakterze nagłym”, formułuje dyrektywę o niejasnej treści poprzez odwołanie się do kategorii ocenianych niejednoznacznie. Takie zapisy uchwały wprowadzają swobodne uznanie organu stanowiącego uchwałę w zakresie oceny zaistniałych okoliczności przy podejmowaniu decyzji o zastosowaniu zdalnego trybu obradowania organu stanowiącego gminy.

Podsumowując dotychczasowe rozważania należy przyjąć, że do zwołania i przeprowadzenia sesji organu stanowiącego j.s.t. w zdalnym trybie obradowania co do zasady nie było niezbędne wprowadzenie zmian do statutu tej jednostki. Art. 15zzx specustawy COVID-19 stanowi w tym zakresie samoistną podstawę działania, a zmiana statutu może być ewentualnie pomocna w doprecyzowaniu kwestii nieuregulowanych. Choć w niektórych aktach wykonawczych ministrowie wyraźnie wskazywali, że określone organy mogą obradować bez względu na postanowienia ich aktów wewnętrznych (zob. np. § 1 ust. 4 i 5 rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 23 marca 2020 r. w sprawie czasowego ograniczenia funkcjonowania niektórych podmiotów systemu szkolnictwa wyższego i nauki w związku z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19), to z brzmienia specustawy COVID-19 wynika, że celem ustawodawcy było wprowadzenie regulacji szczególnej, niewymagającej powtarzania jej brzmienia w statucie¹³.

Odmienne stanowisko w powyższej kwestii prezentuje P. Jóźwiak, uznając za w pełni akceptowalne takie postępowanie poszczególnych j.s.t., które do swych statutów wprowadziły możliwość przeprowadzenia sesji w trybie zdalnym¹⁴. Po-

¹³ A. Misiejko, *Zdalny tryb obradowania organów jednostek samorządu terytorialnego*, LEX/el. 2020.

¹⁴ P. Jóźwiak, *O prawnych możliwościach przeprowadzania sesji rady gminy w trybie zdalnym*, „Samorząd Terytorialny” 2020, nr 6, s. 35.

gład ten autor opiera na przekonaniu o istnieniu konstytucyjnych podstaw statutów j.s.t. (art. 169 ust. 4 Konstytucji RP), zaznaczając jednocześnie, że prowadzenie sesji w trybie zdalnym powinno mieć charakter subsydiarny, tzn. powinno być dopuszczalne tylko wtedy, gdy nie jest możliwe odbycie sesji w tradycyjnym trybie, w szczególności z uwagi na zagrożenie życia lub zdrowia innych osób lub mienia w znacznych rozmiarach.

Co z prawem do informacji publicznej?

W tym miejscu należy postawić pytanie, czy wprowadzone przez ustawodawcę rozwiązania ograniczające kontakty międzyludzkie, których celem (jak najbardziej słusznym i zrozumiałym) było zapobiegnięcie rozprzestrzenianiu się koronawirusa, nie doprowadziły do nadmiernej ingerencji w prawa podmiotowe przysługujące obywatelom. Nie ulega wątpliwości, że zagwarantowanie jawności przebiegu posiedzeń organów kolegialnych powinno być w demokratycznym państwie standardem, jednakże praktyka organizacji sesji rad oraz posiedzeń komisji w rzeczywistości covidowej niejednokrotnie znacząco utrudniła, a w niektórych przypadkach uniemożliwiła mieszkańcom korzystanie z przysługujących im praw.

Punktem wyjścia oceny realizacji zasady jawności w nowej rzeczywistości prawnej należy uczynić art. 61 Konstytucji RP, w którym zagwarantowano obywatelom prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Prawo to obejmuje m.in. dostęp do dokumentów oraz wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów, z możliwością rejestracji dźwięku lub obrazu, zaś ograniczenie tego prawa może nastąpić wyłącznie ze względu na określone w ustawach ochronę wolności i praw innych osób i podmiotów gospodarczych oraz ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa.

Powyższą konstytucyjną zasadę ustawodawca potwierdził w art. 3 ust. 1 pkt 3 oraz art. 7 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2020 r. poz. 2176, dalej „u.d.i.p.”), z których wynika, że prawo do informacji publicznej obejmuje m.in. uprawnienie do dostępu do posiedzeń kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów, zaś udostępnianie informacji publicznych następuje w drodze wstępu na posiedzenia organów, o których mowa w art. 3 ust. 1 pkt 3, i udostępniania materiałów, w tym audiowizualnych i teleinformatycznych, dokumentujących te posiedzenia.

W art. 18 ww. ustawy zapisano z kolei, że posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów są jawne i dostępne (ust. 1). Posiedzenia kolegialnych organów pomocniczych organów, o których mowa w ust. 1, są jawne i dostępne, o ile stanowią tak przepisy ustaw albo akty wydane na ich podstawie lub gdy organ pomocniczy tak postanowi (ust. 2). Organy, o których mowa w ust. 1 i 2, są obowiązane zapewnić lokalowe lub techniczne

środki umożliwiające wykonywanie prawa, o którym mowa w art. 3 ust. 1 pkt 3. W miarę potrzeby zapewnia się transmisję audiowizualną lub teleinformatyczną z posiedzeń organów, o których mowa w ust. 1 (ust. 3). Ograniczenie dostępu do posiedzeń organów, o których mowa w ust. 1 i 2, z przyczyn lokalowych lub technicznych nie może prowadzić do nieuzasadnionego zapewnienia dostępu tylko wybranym podmiotom (ust. 4).

Konstytucyjna zasada dostępu do informacji publicznej została powtórzona w samorządowych ustawach ustrojowych, do których w 2001 r. wprowadzono jednobrzmiący przepis (art. 11b u.s.g., art. 8a u.s.p., art. 15a u.s.w.): działalność organów jednostek samorządu terytorialnego jest jawna. Ograniczenia jawności mogą wynikać wyłącznie z ustaw. Jawność działania organów gminy (powiatu, województwa) obejmuje w szczególności prawo obywateli do uzyskiwania informacji, wstępu na sesje rady gminy (rady powiatu, sejmiku województwa) i posiedzenia komisji, a także dostępu do dokumentów wynikających z wykonywania zadań publicznych, w tym protokołów posiedzeń organów gminy (powiatu, województwa) i komisji rady gminy (rady powiatu, sejmiku województwa). Zasady dostępu do dokumentów i korzystania z nich określa statut danej j.s.t.

Należy zauważyć, że do 2018 r. nie było rozwiązań ustawowych, które nakazywały transmisję (utrwalanie) obrad organów stanowiących j.s.t. W praktyce natomiast niektóre samorządy, i to nie tylko duże miasta, decydowały się na rozszerzenie dostępu do obrad ich organów stanowiących poprzez nagrywanie ich np. przez lokalną telewizję i udostępnianie nagrań w portalach społecznościowych czy serwisach internetowych¹⁵.

Począwszy od kadencji 2018–2023 obrady rady gminy (rady powiatu, sejmiku województwa) są transmitowane i utrwalane za pomocą urządzeń rejestrujących obraz i dźwięk. Nagrania obrad są udostępniane w Biuletynie Informacji Publicznej i na stronie internetowej gminy (powiatu, samorządu województwa) oraz w inny sposób zwyczajowo przyjęty (art. 20 ust. 1b u.s.g., art. 15 ust. 1a u.s.p., art. 21 ust. 1a u.s.w.). Obowiązek ten wprowadziła ustawa z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Dz.U. z 2018 r. poz. 130). Ideą wprowadzonych regulacji było umożliwienie śledzenia obrad tym mieszkańcom, którzy nie mogą uczestniczyć w nich osobiście. W trwającej od ponad roku pandemii rozwiązanie to jawi się jako szczególnie istotne. Należy jednak wyraźnie podkreślić, że czym innym jest uprawnienie mieszkańców do wstępu na posiedzenie kolegialnych organów, a czym innym możliwość obejrzenia transmisji obrad¹⁶. Podobnie jawność i dostępność posiedzeń rady (sejmiku)

¹⁵ W. Wycichowski, *Nowe uprawnienia, nowe obowiązki — nowe otwarcie w samorządach?*, „Zeszyty Naukowe Gdańskiej Szkoły Wyższej” 2018, nr 2(19), s. 68.

¹⁶ B. Wilk, *Zdalne obrady w świetle rozstrzygnięć nadzorczych wojewodów*, „Wspólnota” 2020, nr 22, s. 31.

jest źródłem prawa przysługującego obywatelom, które jest odrębne od prawa do zapoznania się z protokołem obrad organu. Są to dwa odmienne zakresy stosowania zasady jawności i skorzystanie z jednego z nich ani nie prowadzi do niemożliwości skorzystania z drugiego zakresu, ani też nie wyłącza możliwość skorzystania z drugiego zakresu¹⁷.

Podstawowym przepisem regulującym kwestię ograniczeń konstytucyjnych praw i wolności w omawianym zakresie jest art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, zgodnie z którym ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw.

W odniesieniu do wstępu na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z wyborów powszechnych, należy wskazać również na art. 61 ust. 3 Konstytucji RP, który stanowi, że ograniczenie prawa, o którym mowa w ust. 1 i 2 może nastąpić wyłącznie ze względu na określone w ustawach ochronę wolności i praw innych osób i podmiotów gospodarczych oraz ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa.

W piśmiennictwie¹⁸ wskazuje się, że ograniczenie prawa wstępu na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z wyborów powszechnych jest możliwe, gdy spełnione zostaną trzy przesłanki: 1) zapisano to w ustawie, 2) jest to konieczne dla zapewnienia ochrony jednej ze wskazanych w Konstytucji RP wartości, 3) nie narusza ono istoty prawa.

Szczególną formą ograniczenia konstytucyjnych praw i wolności są ograniczenia związane z wprowadzeniem określonego stanu nadzwyczajnego.

Zgodnie z art. 228 Konstytucji RP w sytuacjach szczególnych zagrożeń, jeżeli zwykłe środki konstytucyjne są niewystarczające, może zostać wprowadzony odpowiedni stan nadzwyczajny: stan wojenny, stan wyjątkowy lub stan klęski żywiołowej (ust. 1). Stan nadzwyczajny może być wprowadzony tylko na podstawie ustawy, w drodze rozporządzenia, które podlega dodatkowemu podaniu do publicznej wiadomości (ust. 2). Zasady działania organów władzy publicznej oraz zakres, w jakim mogą zostać ograniczone wolności i prawa człowieka i obywatela w czasie poszczególnych stanów nadzwyczajnych, określa ustawa (ust. 3). Działania podjęte w wyniku wprowadzenia stanu nadzwyczajnego muszą odpowiadać stopniowi zagrożenia i powinny zmierzać do jak najszybszego przywrócenia normalnego funkcjonowania państwa (ust. 5).

¹⁷ B. Dolnicki, *Ustrój samorządu terytorialnego w świetle standardów europejskich*, (w:) Z. Janku, Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Waligórski, K. Wojtczak (red.), *Europeizacja polskiego prawa administracyjnego*, Wrocław 2005, s. 157.

¹⁸ A. Mikoś, *Sesje online — czy gwarantują jawność?*, „Portal Sieci Obywatelskiej Watchdog Polska” 29.03.2021, pobrane z: <https://informacjapubliczna.org/news/sesje-online-czy-gwarantuja-jawnosc>.

Z art. 233 Konstytucji RP wynika natomiast, że prawo dostępu do informacji publicznej może być ograniczone w przypadku wprowadzenia stanu wojennego bądź stanu wyjątkowego, nie można go natomiast ograniczyć w przypadku wprowadzenia stanu klęski żywiołowej.

Epidemia wywołana wirusem SARS-CoV-2 — z przyczyn oczywistych — nie spowodowała wprowadzenia w Polsce stanu wojennego, natomiast zdaniem wielu samorządowców powinna była skutkować wprowadzeniem stanu wyjątkowego (na taki krok zdecydowały się rządy wielu państw europejskich).

Zgodnie z art. 21 pkt 8 ustawy z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym (Dz.U. z 2017 r. poz. 1728) w czasie tego stanu mogą być wprowadzone ograniczenia wolności i praw człowieka i obywatela w zakresie dostępu do informacji publicznej. Rodzaje ograniczeń wolności i praw człowieka powinny odpowiadać charakterowi oraz intensywności zagrożeń stanowiących przyczynę wprowadzenia tego stanu, a także zapewniać skuteczne przywrócenie normalnego funkcjonowania państwa (art. 15 ust. 2). Ponadto w czasie stanu wyjątkowego, zawieszone mogą zostać organy gminy, powiatu lub samorządu województwa, które nie wykazują dostatecznej skuteczności w wykonywaniu zadań publicznych lub w realizacji działań wynikających z przepisów o wprowadzeniu stanu wyjątkowego (art. 12 ust. 1).

Z przytoczonych wyżej regulacji wynika, że ograniczenie prawa dostępu do informacji, w tym prawa wstępu na posiedzenia organów kolegialnych j.s.t., przeprowadzone na innych zasadach niż te, które wskazane są w art. 31 ust. 3 w zw. z art. 61 ust. 3 Konstytucji RP, możliwe jest jedynie w przypadku wprowadzenia stanu wyjątkowego, co w Polsce nie miało miejsca.

Uchwalając specustawę COVID-19 i zezwalając na zdalne funkcjonowanie organów stanowiących j.s.t. ustawodawca nie zdecydował się na ustanowienie specjalnych przepisów dotyczących dostępu mieszkańców do ich obrad. Oznacza to, że ramy prawne obowiązujące w tym zakresie wynikają wciąż z u.d.i.p. i samorządowych ustaw ustrojowych¹⁹.

W orzecznictwie sądów administracyjnych wskazuje się, że przepisy ustawy należy wyklądać rozszerzająco, celem najpełniejszej realizacji praw konstytucyjnych (zob. wyrok NSA z dnia 7 czerwca 2018 r. sygn. akt I OSK 2005/16). Zasada jawności znajduje rozwinięcie w przepisach art. 3 ust. 1 pkt 3 i art. 18 u.d.i.p., które potwierdzają bezwzględne prawo dostępu do posiedzeń organów kolegialnych wybranych w wyborach powszechnych i przyznają warunkowe prawo dostępu do posiedzeń ich organów pomocniczych (najczęściej komisji) — prawo to zależy od istnienia przepisu szczególnego gwarantującego taki dostęp lub od wyrażenia zgody przez organ pomocniczy.

¹⁹ J. Dorosz-Kruczyński, *Aktywny udział mieszkańców w sesji rady w czasie pandemii*, „Współnota” 2021, nr 7, s. 30.

Ustawodawca wskazał ponadto, że zorganizowanie lokalowych lub technicznych środków umożliwiających wykonywanie prawa dostępu obciąża właściwe organy kolegialne, przy czym problemy lokalowe lub techniczne nie mogą spowodować przyznania prawa dostępu tylko wybranym podmiotom. Podobne regulacje zawierają samorządowe ustawy ustrojowe, które stanowią wprost o prawie wstępu na sesje rady (sejmiku) i posiedzenia komisji.

Jak już wyżej wskazałem, prawo dostępu (wstępu) na sesje organów stanowiących j.s.t. i ich komisji ma charakter publicznego prawa podmiotowego, które może być dochodzone na drodze sądowej. Sądy administracyjne traktują odmowę wstępu na obrady jako inne czynności z zakresu administracji publicznej, dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. — Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2019 r. poz. 2325), stąd dopuszczalne jest wniesienie do sądu administracyjnego skargi na taką odmowę ze strony rady (sejmiku) lub komisji (zob. postanowienie NSA z dnia 24 lutego 2015 r. sygn. akt I OSK 2517/14).

Analizując dotychczasową praktykę działania organów stanowiących j.s.t. w dobie pandemii J. Dorosz-Kruczyński wskazał kilka możliwych sposobów zabezpieczenia prawa dostępu jednostki na sesje lub posiedzenia.

Pierwszym wariantem jest transmisja *online* bez możliwości zabrania głosu przez mieszkańców. W tym wariantcie organ stanowiący odbywa sesję w trybie zdalnym lub tradycyjnie z zachowaniem reżimu sanitarnego. Nie zapewnia dostępu do obrad zainteresowanym, a jako przyczynę wskazuje brak możliwości technicznej zapewnienia dla wszystkich zainteresowanych osób dostępu zdalnego (w przypadku sesji *online*) lub względy epidemiczne (w przypadku sesji stacjonarnej). Organ wskazuje również, że brak prawa dostępu jest rekompensowany prowadzoną na żywo transmisją obrad. Ponadto dowodzi, iż „dostęp”/„wstęp” nie oznacza, że należy zainteresowanym zapewnić możliwość czynnego udziału w toczącej się dyskusji. Tym samym, zdaniem organu, zabezpieczone zostaje prawo wstępu na sesję poprzez możliwość oglądania transmisji z obrad.

W ocenie ww. autora, prowadzenie obrad w taki sposób rażąco narusza prawo, albowiem z obowiązujących przepisów wynika wyraźna różnica między prawem wstępu na sesję/posiedzenie i obowiązkiem prowadzenia transmisji. Na gruncie u.d.i.p. przyjęto, że transmisja powinna odbywać się „w miarę potrzeby”, natomiast w samorządowych ustawach ustrojowych przepisy dotyczące transmisji zostały umiejscowione wraz z przepisami określającymi zasady prowadzenia obrad organu stanowiącego, w oderwaniu od przepisów o jawności działania rad/sejmików. Ponadto zgodnie z orzecznictwem sądów administracyjnych, ustawowe pojęcie „dostępu” lub „wstępu” na sesje/posiedzenia może być rozumiane także jako udział w posiedzeniu z możliwością zabierania głosu (zob. wyrok WSA w Krakowie z dnia 13 kwietnia 2017 r. sygn. II SAB/Kr 221/16). Tym samym

obowiązek transmitowania posiedzeń organów kolegialnych ma inny charakter niż prawo wstępu na takie posiedzenia oraz transmitowanie na żywo obrad i nie powinno być ekwiwalentem prawa wstępu na sesję lub posiedzenie.

Drugim wariantem, który opisuje J. Dorosz-Kruczyński, jest transmisja *online* z możliwością zabierania głosu telefonicznie. W tym wariantcie sesje lub posiedzenia odbywają się w trybie zdalnym. Obrady są transmitowane na żywo za pomocą jednego z serwisów internetowych. Organ zapewnia możliwość wypowiedzenia się zainteresowanym osobom przy pomocy tradycyjnego połączenia telefonicznego. Na stronie internetowej danego samorządu podany jest numer telefonu, pod który mogą zadzwonić osoby zainteresowane zabranie głosu. Łączone są one z biurem rady, które po uzyskaniu zgody przewodniczącego umożliwia zabranie głosu w ten sposób, że telefon z nawiązanym połączeniem przykładany jest do mikrofonu.

Oceniając taki sposób zagwarantowania zainteresowanym prawa dostępu należy zauważyć, że przepisy samorządowych ustaw ustrojowych nie stanowią o prawie zainteresowanych osób do zabierania głosu na sesji rady (sejmiku) w ramach prawa dostępności takich posiedzeń. Odpowiednie podstawy prawne do udzielenia głosu osobom niebędącym radnymi w toku obrad znajdują się w statutach j.s.t. Przepisy tego rodzaju zezwalają przewodniczącemu na przyznanie głosu gościom.

Opisana wyżej praktyka ma na celu zapewnienie realizacji takiego uprawnienia statutowego. W takim stanie faktycznym transmisja obrad jest ekwiwalentem prawa wstępu na sesję lub posiedzenie, natomiast możliwość skorzystania z telefonu i wygłoszenia oświadczenia na obradach stwarza możliwość czynnego uczestnictwa w dyskusji. Zdaniem ww. autora, takie postępowanie bardziej odpowiada konstytucyjnemu standardowi w zakresie dostępności obrad organów kolegialnych dla obywatela, niż praktyka opisana w wariantcie pierwszym. Jednakże taki sposób komunikacji ogranicza mieszkańca praktycznie tylko do możliwości wygłoszenia oświadczenia, bez sposobności odpowiedzenia na pytania dodatkowe lub bezpośredniej możliwości odsłuchania odpowiedzi na zadane przez siebie pytanie. Tymczasem obrady sesji organów stanowiących j.s.t. są niejednokrotnie okazją dla mieszkańców, by przedstawić swoje wnioski władzom samorządu co do jego funkcjonowania. Stąd takie rozwiązanie może naruszać art. 18 ust. 4 u.d.i.p. w zw. z art. 32 Konstytucji RP poprzez niezasadne różnicowanie możliwości dostępu do obrad wybranym podmiotom²⁰.

W trzecim wariantcie zapewnia się uczestnictwo zainteresowanym w sposób zdalny, tak jak radnym. Sesje lub posiedzenia realizowane są w trybie zdalnym, zaś osoby zainteresowane uczestnictwem w obradach, niezależnie od transmisji na żywo, mogą uczestniczyć w nich za pośrednictwem programu informatycznego wykorzystywanego do ich prowadzenia. Ze względów technicznych wymagane

²⁰ *Ibidem*, s. 32.

jest uprzednie zgłoszenie się do biura właściwej rady w celu wygenerowania linku umożliwiającego wzięcie udziału w spotkaniu.

Nie ulega wątpliwości, że taki wariant najpełniej realizuje konstytucyjny standard dostępu jednostki do obrad kolegialnych organów władzy publicznej. Podmioty zainteresowane mogą uczestniczyć w dyskusji na takich samych zasadach, jak radni i zaproszeni goście. Rozwiązanie to może generować wątpliwości w związku z koniecznością uprzedniego zgłoszenia się do organu celem uzyskania możliwości technicznego dostępu. Ograniczenie to nie jest jednak naruszeniem art. 18 ust. 4 u.d.i.p. — ograniczenie dostępu dla wybranych podmiotów jest uzasadnione z uwagi na konieczność uzyskania linku/danych do logowania.

J. Dorosz-Kruczyński zauważa, że na gruncie praktycznym przyznanie dostępu np. mieszkańcowi za pomocą komunikatora internetowego może wpływać ujemnie na przebieg obrad. Organy stanowiące powinny prowadzić zdalne sesje (posiedzenia) przy pomocy oprogramowania umożliwiającego przewodniczącemu efektywny nadzór nad przyznawaniem głosu poszczególnym osobom uczestniczącym w dyskusji. Należy jednak pamiętać, że obawa przed zakłóceniem porządku publicznego na sesji nie może być podstawą odmowy dostępu do obrad. W związku z tym ochrona porządku publicznego podczas sesji musi być zapewniona w inny sposób aniżeli poprzez ustanowienie zakazu wstępu publiczności na salę obrad (zob. wyrok NSA z dnia 20 marca 2003 r. sygn. akt II SA/Gd 1529/02).

Przez ostatni rok w większości samorządów w Polsce ich organy stanowiące obradowały w trybie zdalnym, zaś sesje były transmitowane *online* bez możliwości zabierania głosu przez mieszkańców.

Taki właśnie sposób procedowania został zakwestionowany przez Rzecznika Praw Obywatelskich (dalej „RPO”, „Rzecznik”), który w piśmie z dnia 9 czerwca 2020 r. skierowanym do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji (dalej „MSWiA”, „Minister”) zwrócił uwagę m.in. na problem ograniczania jawności działania organów samorządu terytorialnego w ramach odbywania przez nie obrad i sesji zdalnie w trybie art. 15zzx specustawy COVID-19.

W piśmie tym RPO zwrócił uwagę, że ww. regulacja nie zawiera wyłączenia innych przepisów dotyczących sposobu obradowania organów kolegialnych samorządu terytorialnego, odnosząc się jedynie do możliwości zorganizowania obrad i sesji z wykorzystaniem środków komunikacji na odległość jako wyjątek od zasady obradowania w trybie zwyczajowym poprzez fizyczną obecność na zgromadzeniu. Zdaniem Rzecznika, przepis art. 15zzx specustawy COVID-19 może być interpretowany jako *lex specialis* wobec przepisów odpowiednich ustaw regulujących działanie organów samorządu terytorialnego, jednakże tylko w wąskim zakresie jego brzmienia zgodnie z zasadą *exceptiones non sunt extendendae*. RPO podkreślił, że regulacja ta nie odnosi się do innych zasad odbywania obrad organów samorządu terytorialnego, w tym m.in. do zasady jawności działania

organów j.s.t., w związku z czym nie powinien być on stosowany w sposób wyłączający możliwość udziału obywateli w tych obradach.

Odwołując się do treści art. 61 ust. 3 Konstytucji RP Rzecznik zwrócił uwagę, że w przepisie tym nie została ujęta przesłanka ochrony zdrowia publicznego, która na gruncie obowiązujących przepisów konstytucyjnych stanowi osobną kategorię uzasadniającą wolności i prawa obywatelskie (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP). RPO podniósł, że rozumie potrzebę wprowadzania ograniczeń związanych z przeciwdziałaniem epidemii COVID-19, z którą mierzą się obecnie organy władzy publicznej RP. Niemniej jednak wyraźne pominięcie przez ustrojodawcę przesłanki ochrony zdrowia publicznego w przepisie art. 61 Konstytucji RP, powiązane ponadto z faktem, że w obecnym stanie zaawansowania technologicznego istnieją środki umożliwiające zorganizowanie zdalnego dostępu obywateli do obrad organów kolegialnych władzy publicznej, każe uznać, że ich odbywanie w trybie zdalnym w sposób wyłączający możliwość udziału obywateli stanowi istotne naruszenie konstytucyjnego prawa dostępu do informacji publicznej.

Zdaniem Rzecznika, w związku z tym, że ustawodawca w treści art. 15zzx specustawy COVID-19 nie ograniczył wprost stosowania przepisów gwarantujących jawność w sytuacji przeprowadzenia sesji w trybie zdalnym, należy uznać, że zapewnienie obywatelom dostępu do obrad odbywanych w tej formie jest obowiązkiem organów samorządu terytorialnego. RPO przyznał, że z uwagi na możliwości techniczne dostęp ten może być w pewnym wymiarze ograniczony w stosunku do sytuacji zwyczajowego obradowania, jednakże obywatele nie mogą zostać tego dostępu całkowicie pozbawieni, ponieważ stanowiłoby to naruszenie istoty prawa, o którym mowa w art. 61 Konstytucji RP, zakazane na gruncie jej art. 31 ust. 3 *in fine*.

W bardzo ogólnikowej odpowiedzi (pismo nr BMP-0790-1-7/2020/PS) MSWiA wskazał, że opisywany przez RPO problem ograniczania obywatelom dostępu do obrad organów stanowiących w głównej mierze ma swoje źródło w praktyce stosowania przepisów ustawowych przez samorządy. Zdalny tryb obradowania stwarza bowiem techniczną możliwość zdalnego dostępu obywatelom do obrad organów stanowiących lub wykorzystanie trybu „hybrydowego” łączącego fizyczną obecność radnych lub obywateli w sali obrad z wykorzystaniem instrumentów komunikowania się na odległość. Minister podkreślił, że organy nadzoru nad samorządem terytorialnym mają ograniczony ustawą dostępny katalog instrumentów nadzoru, który daje nikłe możliwości korygowania praktyki działania organów j.s.t. O ile zatem Rzecznik w ramach swojej działalności ma styczność z tego rodzaju przypadkami, to realizując ustawowe kompetencje może bezpośrednio występować do organów samorządu terytorialnego, które w ocenie Rzecznika naruszają prawa obywatelskie przez faktyczne działania. W dalszej kolejności Rzecznik, jako organ powołany do stania na straży konstytucyjnych praw i wolności, może rozważyć wystąpienie do organów nadzoru w celu oceny,

czy w danym przypadku nie występują przesłanki do zainicjowania personalnych środków nadzoru (np. art. 96 u.s.g. — rozwiązanie rady gminy lub odwołanie wójta burmistrza, prezydenta miasta).

Odnosząc się do wątku oceny działalności prawodawczej samorządów MSWiA zauważył, że z pisma Rzecznika wynika, iż wojewodowie badają legalność zmian dokonywanych w statutach j.s.t. m.in. w zakresie rozwiązań umożliwiających zdalne prowadzenie obrad przez ich organy i w przypadku stwierdzenia naruszeń przepisów obowiązującego prawa korzystają ze środków nadzorczych. Jednocześnie w sytuacji, gdy działanie organu stanowiącego j.s.t. może wskazywać na ograniczenie jawności przy prowadzeniu sesji istnieje możliwość sygnalizacji takiej okoliczności organowi nadzoru. Mogą to czynić zarówno obywatele, jak również Rzecznik.

Końcowo Minister wskazał, że na podstawie art. 101 u.s.g., każdy, którego zdaniem jego interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą lub zarządzeniem, podjętymi przez organ gminy w sprawie (analogiczne uprawnienie dotyczy uchwał i zarządzeń podejmowanych przez organy powiatu i organy samorządu województwa) z zakresu administracji publicznej, może zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego.

Jak widać, ocenę zgodności z prawem działań organów stanowiących j.s.t. w zakresie realizacji przysługującego mieszkańcom danej jednostki samorządu prawa do informacji MSWiA pozostawił organom nadzoru, które wydały już w tym zakresie rozstrzygnięcia nadzorcze.

Przykładowo, w wydanym w dniu 5 czerwca 2020 r. rozstrzygnięciu nadzorczym nr NPII.4131.1.546.2020 (Dz. Urz. Woj. Śląsk. z 2020 r. poz. 4610) Wojewoda Śląski stwierdził nieważność uchwały rady miejskiej, w całości — jako niezgodnej z art. 14 ust. 1 i art. 11b u.s.g. w zw. z art. 61 Konstytucji RP oraz art. 15zzx ust. 1 specustawy COVID-19. W ocenie organu nadzoru, zwołana w trybie korespondencyjnym sesja rady miejskiej nie gwarantowała mieszkańcom miasta prawa wstępu na nią, co stanowi wyłączenie jawności, do którego rada miejska nie ma ustawowego upoważnienia, co skutkowało naruszeniem art. 11b i art. 14 u.s.g.

Rozpoznając skargę gminy na to rozstrzygnięcie nadzorcze WSA w Gliwicach uchylił je.

W uzasadnieniu nieprawomocnego wyroku z dnia 4 listopada 2020 r. sygn. akt III SA/Gl 501/20 Sąd wskazał m.in., że ustawodawca dopuszczając zdalny tryb obradowania nie pozbawił obrad jawności. Nie uzależnił też zastosowania wskazanej formy od podmiotu, który może go stosować. Podmioty te wymienił w art. 15zzx ust. 1, a wybór formy obrad w trybie zdalnym powierzył przewodniczącemu danego organu. Zdaniem Sądu, ta regulacja szczególna jest niezależna od regulacji podstawowej wskazanej w 14 ust. 1 oraz art. 11b ust. 1–3 u.s.g. i nie pozostaje z nią w sprzeczności. WSA w Gliwicach podniósł, że specustawa COVID-19 nie wprowadziła nowelizacji u.s.g., w tym regulujących tryb obradowania

organów samorządowych czy ich jednostek organizacyjnych, ale wprowadziła czasowe regulacje w tym zakresie, stanowiące odstępstwo od generalnych zasad.

Sąd wskazał, że zarządzając w dniu 21 kwietnia 2020 r. sesję rady miejskiej na dzień 30 kwietnia 2020 r. przewodnicząca rady wybrała zdalny tryb obradowania z głosowaniem korespondencyjnym. Na kilka dni przed terminem sesji dostarczono radnym projekty uchwał w wersji papierowej, stwarzając możliwość składania uwag i poprawek do tych projektów, następnie oddania głosu w formie pisemnej z możliwością podania swoich racji. Głosy zostały zebrane przed sesją, a na sesji policzone i przewodnicząca podała wyniki głosowania nad wszystkimi uchwałami. Z czynności tej przeprowadzono bezpośrednią transmisję i opisano w protokole. W czasie odczytywania wyników głosowania był wyświetlany obraz z wizerunkami niektórych radnych i burmistrza, co nie zmienia faktu, że sesja i głosowanie odbyły się wyłącznie w trybie korespondencyjnym.

Od powyższego wyroku wojewoda wywiódł skargę kasacyjną. Zaistniały spór prawny rozstrzygnie zatem dopiero NSA.

Jak głosować?

Analiza obowiązujących przepisów samorządowych ustaw ustrojowych prowadzi do wniosku, że ustawodawca stworzył model funkcjonowania organu stanowiącego j.s.t. wymagający fizycznego spotkania radnych w celu prawidłowego procedowania oraz podejmowania rozstrzygnięć. Rady (sejmiki) obradować mają bowiem na sesjach, podczas których podejmowane są uchwały — co do zasady — w obecności co najmniej połowy ustawowego składu rady (sejmiku). Użyty w samorządowych ustawach ustrojowych zwrot „w obecności” (art. 14 ust. 1 u.s.g., art. 13 ust. 1 u.s.p., art. 19 ust. 1 u.s.w.) powinien być rozumiany w potocznym (powszechnym) znaczeniu²¹.

Problem, który pojawił się po wejściu w życie art. 15zzx specustawy COVID-19, wiąże się z ustaleniem, czy podejmowane w trybie zdalnym uchwały organów stanowiących j.s.t. powinny być podejmowane w czasie posiedzenia tych organów, czy też i w jakich sytuacjach dopuszczalne jest ich podjęcie w trybie obiegowym? Problemy wiążą się z określeniem, w jakim momencie podjęto zdalnie uchwałę, a po drugie, dotyczą możliwości głosowania przez członków organów kolegialnych poza czasem trwania posiedzenia. Niejasne jest także znaczenie wprowadzonego na czas pandemii trybu podejmowania uchwał obiegowo²².

²¹ M. Kielbus, *Zdalne głosowanie uchwał. Co na to nadzór prawny?*, „Wspólnota” 2020, nr 7, s. 28/

²² L. Staniszevska, *Zdalny tryb podejmowania uchwał przez organy kolegialne jednostek samorządu terytorialnego oraz spółek prawa handlowego w okresie pandemii*, „Prawo dla samorządu”, 21.04.2021, pobrane z: <https://prawodlasamorządu.pl/2021-04-21-zdalny-tryb-podejmowania-uchwał-przez-organy-kolegialne-jednostek-samorządu-terytorialnego-oraz-społek-prawa-handlowego-w-okresie-pandemii>.

Jak już wyżej wskazałem, art. 15zzx specustawy COVID-19 dopuścił możliwość zarówno zwoływania i odbywania obrad, sesji, posiedzeń organów stanowiących j.s.t., jak i podejmowania na tych posiedzeniach rozstrzygnięć, w tym uchwał, z wykorzystaniem środków porozumiewania się na odległość lub korespondencyjnie. W praktyce, co do zasady, posiedzenia organów kolegialnych odbywają się *online*, a głosowanie nad uchwałami odbywa się za pomocą systemu informatycznego służącego do przeprowadzania zdalnych sesji, pozwalającego na zdalne, jednoczesne głosowanie obecnych członków organów, przeprowadzenie debaty oraz wideokonferencję.

Przepis art. 15zzx specustawy COVID-19 milczy na temat możliwości podejmowania głosowania w trybie obiegowym, tymczasem regulacja z art. 15zzzi ust. 2 tej ustawy, stanowiąca o zdalnym trybie organizacji posiedzeń kolegialnych organów administracji publicznej, a zatem także administracji rządowej, jak i zdecentralizowanej samorządowej, stanowi, że w szczególnie uzasadnionych przypadkach kolegialne organy administracji publicznej mogą zdecydować o podjęciu rozstrzygnięcia także w trybie obiegowym. Specustawa COVID-19 nie zawiera jednak definicji legalnej obiegowego trybu podejmowania uchwał. W praktyce tryb obiegowy oznacza, że uchwała podejmowana jest przez kolegialne organy w drodze korespondencyjnego uzgodnienia stanowisk, bez potrzeby zwołania posiedzenia w czasie rzeczywistym. Wszyscy członkowie danego organu otrzymują np. za pośrednictwem środków komunikacji elektronicznej, dokument, z którym się zapoznają i do którego w ustalonym terminie zgłaszają swoje uwagi, propozycje, bądź wyrażają na jego temat opinię — w zależności od tego, czego sprawa dotyczy (np. podjęcie uchwały, wyrażenie opinii czy obowiązek zapoznania wszystkich członków z wprowadzanym zarządzeniem).

Analiza przepisu art. 15zzzi specustawy COVID-19 prowadzi do wniosku, że uzupełnia on regulację art. 15zzx tej ustawy, wprowadzając możliwość podejmowania głosowania nad uchwałą j.s.t. także w trybie obiegowym. O ile nie budzi wątpliwości w kontekście zasad ogólnych podejmowania uchwał przez organy kolegialne j.s.t. możliwość obradowania na sesji zdalnie z wykorzystaniem środków komunikacji elektronicznej w rozumieniu art. 2 pkt 5 ustawy z dnia 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną (Dz.U. z 2020 r. poz. 344) lub za pomocą innych środków łączności, to już podejmowanie uchwał obiegowo rodzi pewne wątpliwości.

Tryb obiegowy polega na indywidualnym zbieraniu głosów, zatem samo głosowanie nie jest utrwalane za pomocą urządzeń rejestrujących obraz i dźwięk, co nie wypełnia wymogów stawianych przez ustawodawcę j.s.t. od początku obecnej kadencji (art. 20 ust. 1b u.s.g., art. 15 ust. 1a u.s.p., art. 21 ust. 1a u.s.w.). Ponadto w przypadku trybu obiegowego wszystkie podjęte decyzje muszą być utrwalone w formie protokołu lub adnotacji sporządzonej na piśmie. Czy jednak

będzie to wystarczające? Śledząc najnowsze orzeczenia sądów administracyjnych, wydaje się że nie.

Wyrokiem z dnia 28 kwietnia 2021 r. sygn. akt I SA/Gd 67/21 WSA w Gdańsku stwierdził nieważność uchwały rady powiatu podjętej w trybie korespondencyjnym. W uzasadnieniu Sąd wskazał, że o sesji, na której podjęto zaskarżoną uchwałę, zawiadomiono pismem przewodniczącej rady z dnia 19 października 2020 r. Pismo to zawierało informację, że sesja rozpocznie się 27 października 2020 r. o godz. 14.00 i prowadzona będzie w trybie korespondencyjnym. Pismo zawierało również porządek obrad, którego pierwszym punktem było otwarcie sesji. Do pisma załączono także materiały oraz harmonogram przygotowania sesji korespondencyjnej. W dniu 27 października 2020 r. w godzinach 8–13 radni przekazali pracownikom starostwa powiatowego wypełnione indywidualne karty do głosowania nad uchwałami objętymi porządkiem obrad sesji. Następnie o godzinie 13:00 pracownicy starostwa, pod nadzorem przewodniczącej, dokonali przeliczenia złożonych głosów. Z kolei o godzinie 14:00 przewodnicząca rozpoczęła sesję, w trakcie której przedstawiła wyniki sesji korespondencyjnej. Następnie przewodnicząca stwierdziła, że na podstawie odebranych kart do głosowania korespondencyjnego w sesji wzięło udział 22 radnych i został spełniony wymóg prawomocności obrad. W dalszej kolejności przewodnicząca referowała kolejne punkty porządku obrad. W odniesieniu do procedury podejmowania uchwał przewodnicząca odczytywała tytuł uchwały, informowała o opiniach komisji oraz przedstawiała wyniki wcześniejszego głosowania korespondencyjnego, które pojawiały się również na ekranie. Po wyczerpaniu porządku obrad przewodnicząca zakończyła sesję rady powiatu.

Zdaniem Sądu, chronologia zdarzeń oraz analiza powyższego stanu faktycznego prowadzi jednoznacznie do wniosku, że zaskarżona uchwała została podjęta poza sesją, w momencie przeprowadzenia czynności otwarcia kopert zawierających karty do głosowania oraz przeliczenia złożonych głosów. W trakcie sesji wiceprzewodnicząca ograniczyła się jedynie do podania wyników głosowania, które już się odbyło.

WSA w Gdańsku podkreślił, że art. 15zzx ust. 1 i 2 specustawy COVID-19 jednoznacznie wskazuje, iż organ kolegialny może odbywać sesje, a także podejmować uchwały z wykorzystaniem środków porozumiewania się na odległość lub korespondencyjnie (zdalny tryb obradowania). Nie ma wątpliwości, że w przepisie tym mowa jest o sesji w rozumieniu u.s.p., co wynika z wykładni językowej. Sąd podkreślił, że posiłkowanie się wykładnią autentyczną (z uzasadnienia projektu ustawy) nie może pozostawać w sprzeczności z wykładnią językową, w sytuacji gdy ta ostatnia prowadzi do jasnych wniosków. Sąd zwrócił uwagę, że art. 15zzx ust. 1 i 2 ww. ustawy nie zawiera wyłączenia innych przepisów dotyczących sposobu obradowania organów kolegialnych samorządu terytorialnego, odnosząc się jedynie do możliwości zorganizowania obrad i sesji z wykorzystaniem środków

komunikacji na odległość jako wyjątku od zasady obradowania w trybie tradycyjnym poprzez fizyczną obecność na zgromadzeniu. Przepis ten nie wyłącza zatem stosowanie art. 15 ust. 1 u.s.p., zgodnie z którym rada powiatu obraduje na sesjach zwoływanych przez przewodniczącego i tylko na sesjach rada powiatu może podejmować ważne uchwały. Powyższej reguły nie zmienia wybrany tryb obradowania. Jeżeli rada powiatu obraduje w trybie zdalnym z wykorzystaniem środków porozumiewania się na odległość lub korespondencyjnie, to jest obowiązana podejmować uchwały na sesji. Od tej zasady nie ma wyjątku.

Konkludując Sąd stwierdził, że zaskarżona uchwała została podjęta poza sesją, w momencie przeprowadzenia czynności otwarcia kopert zawierających karty do głosowania oraz przeliczenia złożonych głosów. W trakcie sesji przewodnicząca ograniczyła się jedynie do podania wyników głosowania, które już się odbyło. W opinii Sądu, głosy powinny być policzone dopiero po otwarciu sesji — tym bardziej, że porządek obrad zawierał taki punkt — a nie przed jej otwarciem. Podkreślono, że głosowanie nad uchwałami jedynie na sesji musi być bezwzględnie respektowane i nie może być od tego żadnych odstępstw.

Również zdaniem przedstawicieli doktryny regułą powinno być organizowanie posiedzeń przez kolegialne organy administracji publicznej w czasie rzeczywistym. Jedynie wielostronna komunikacja zapewnienia możliwości zarówno odbioru, jak i przesyłania informacji przez każdego z uczestników posiedzenia w czasie rzeczywistym, zabrania głosu i zajęcia stanowiska co do projektu uchwały. Taki jest cel jawności obrad posiedzeń organów kolegialnych, jak i wartość płynąca z rozważenia sprawy przez większą ilość osób. Należy zatem zapewnić możliwość swobodnej wypowiedzi wszystkim członkom organu. Jest to możliwe wyłącznie podczas posiedzenia, a nie w trybie obiegowym²³.

Końcowo jedynie zasygnalizuję, że ustawodawca nie rozwiązał również problemu głosowań tajnych, których nie można przeprowadzić w sposób zdalny. Z samorządowych ustaw ustrojowych wynika, że głosowanie tajne przeprowadza się m.in. w sprawie wyboru przewodniczącego i wiceprzewodniczącego rady (sejmiku), zaś szczegółowe regulacje dotyczące takiego głosowania znajdują się w statutach j.s.t. Głosowanie tajne polega na oddaniu głosu na kartach, których nie da się przypisać do poszczególnych głosujących osób. W przypadku głosowania *online* — z uwagi na wykorzystanie spersonalizowanych kont radnych, korzystających z odpowiednich systemów informatycznych — nie sposób zachować poufności głosowania tajnego. Konieczność przeprowadzenia głosowania tajnego jest argumentem na rzecz odbycia posiedzenia w formie tradycyjnej, o ile oczywiście jest możliwe zapewnienie odpowiednich warunków bezpieczeństwa epidemiologicznego²⁴.

²³ *Ibidem*.

²⁴ B. Wilk, *Organizacja sesji rady...*, s. 27.

Podsumowanie

Epidemia koronawirusa nie tylko zepchnęła na dalszy plan świętowanie 30-lecia odrodzonego samorządu terytorialnego, ale też postawiła jednostki zdecentralizowanej władzy publicznej przed największym wyzwaniem w ich współczesnej historii. Za sprawą pandemii wyzwaniem okazało się nie tylko zorganizowanie posiedzenia parlamentu. Przed tym samym problemem, tyle że na skalę przemnożoną przez liczbę samorządów, stanęły rady gmin, rady powiatów i sejmiki województw w całej Polsce. Wprowadzona przez ustawodawcę regulacja art. 15zzx specustawy COVID-19 jest bardzo lakoniczna. Rządowi i posłom spadło na głowy naraz tyle problemów i pożarów do ugaszenia, że na precyzyjne opisanie działania organów samorządowych w formule *online* najwyraźniej zabrakło czasu i sił. Mimo to należy się cieszyć, że stworzono przynajmniej taki, co prawda niedoskonały, instrument pozwalający zachować ciągłość funkcjonowania samorządów²⁵. Systematyczny spadek zachorowań na COVID-19 i stopniowe znoszenie wprowadzonych wcześniej obostrzeń dają nadzieję, że nie dotknie nas kolejna fala epidemii, a organy władzy publicznej, w tym samorządy, wrócą do funkcjonowania w normalnym trybie. Nie mniej, zbadaniu pod kątem zgodności z prawem muszą zostać poddane wszystkie uchwały, jakie zapadły i wciąż będą zapadać pod rządami tymczasowych rozwiązań prawnych. Mam nadzieję, że jeśli nie organom nadzoru to sądom administracyjnym uda się wypracować jednolitą linię wykładni przepisów specustawy COVID-19.

Bibliografia

- Czarny P., *Uprawnienia posłów do uczestnictwa w sesjach sejmików oraz rad gmin i powiatów*, „Zeszyty Prawnicze, Biuro Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu” 2017, nr 4(56).
- Dolnicki B., *Ustrój samorządu terytorialnego w świetle standardów europejskich*, (w:) Z. Janku, Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Waligórski, K. Wojtczak (red.), *Europeizacja polskiego prawa administracyjnego*, Wrocław 2005.
- Dorosz-Kruczyński J., *Aktywny udział mieszkańców w sesji rady w czasie pandemii*, „Wspólnota” 2021, nr 7.
- Jóźwiak P., *O prawnych możliwościach przeprowadzania sesji rady gminy w trybie zdalnym*, „Samorząd Terytorialny” 2020, nr 6.
- Kiełbus M., *Zdalne głosowanie uchwał. Co na to nadzór prawny?*, „Wspólnota” 2020, nr 7.
- Krzysztofowicz D., *Samorządy w walce z koronawirusem*, „Wspólnota” 2020, nr 6.
- Leoński Z., *Ustrój i zadania samorządu terytorialnego w Polsce*, PDW Ławica, Warszawa-Poznań 1994.
- Mendyk B., *E-głosowanie a zmiana statutu*, „Wspólnota” 2020, nr 8 „Kurier Prawny”.
- Mikoś A., *Sesje online — czy gwarantują jawność?*, „Portal Sieci Obywatelskiej Watchdog Polska” 29.03.2021, pobrane z: <https://informacjapubliczna.org/news/sesje-online-czy-gwarantuja-jawnosc>.

²⁵ D. Sześciło, *Demokracja lokalna w czasach pandemii*, „Fundacja Batorego”, 17.04.2020, pobrane z: https://www.batory.org.pl/blog_wpis/demokracja-lokalna-w-czasach-pandemii.

- Misiejko A., *Zdalny tryb obradowania organów jednostek samorządu terytorialnego*, LEX/el. 2020.
- Modrzyński P., *COVID-19 i co dalej? Wyzwania administracji samorządowej w XXI wieku*, „Wspólnota” 2020, nr 8.
- Moras M., Kroczyński P., *Nowelizacja „Zasad techniki prawodawczej”: przepisy epizodyczne*, „Forum Prawnicze” 2016.
- Koronawirus. Adam Bodnar: *zdalne obrady samorządów naruszają konstytucyjną zasadę jawności*, „Biuletyn Informacji Publicznej RPO”, 12.06.2020, pobrane z: <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/koronawirus-rpo-zdalne-obrady-samorzadow-naruszaja-konstytucyjna-zasade-jawnosci>.
- Staniszewska L., *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego oraz administracji państwowej w czasie pandemii COVID-19 — na wybranych przykładach*, „Przegląd Ekonomiczny” 2020, nr 20.
- Staniszewska L., *Zdalny tryb podejmowania uchwał przez organy kolegialne jednostek samorządu terytorialnego oraz spółek prawa handlowego w okresie pandemii*, „Prawo dla samorządu”, 21.04.2021, pobrane z: <https://prawodlasamorządu.pl/2021-04-21-zdalny-tryb-podejmowania-uchwal-przez-organy-kolegialne-jednostek-samorządu-terytorialnego-oraz-spolek-prawa-handlowego-w-okresie-pandemii>.
- Sześciło D., *Demokracja lokalna w czasach pandemii*, „Fundacja Batorego”, 17.04.2020, pobrane z: https://www.batory.org.pl/blog_wpis/demokracja-lokalna-w-czasach-pandemii.
- Tarkowska K., *Głosa do uchwały SN z dnia 21 grudnia 1999 r., sygn. akt I KZP 44/99*, „Prokuratura i Prawo” 2000, nr 6.
- Wilk B., *Organizacja sesji rady w czasie pandemii*, „Wspólnota” 2020a, nr 7.
- Wilk B., *Zdalne obrady w świetle rozstrzygnięć nadzorczych wojewodów*, „Wspólnota” 2020b, nr 22.
- Wszółek P., *Kryteria wyodrębniania prawa administracyjnego*, Wolters Kluwer, Warszawa 2016.
- Wycichowski W., *Nowe uprawnienia, nowe obowiązki — nowe otwarcie w samorządach?*, „Zeszyty Naukowe Gdańskiej Szkoły Wyższej” 2018, nr 2(19).

Remote proceedings of local government decision-making bodies during the pandemic — selected problems

Abstract

The epidemic of COVID-19, caused by the SARS-CoV-2 virus reached Poland in March of 2020. While the epidemic has affected all citizens to some degree, the functioning of public authorities, including local governments, has been particularly impaired. In this article, I shall present the solutions proposed by lawmakers, which have been devised so that the local governing bodies are able to carry out their duties regardless of the pandemic. I will also point out the main problems which have arisen because of the new legal regulations, as well as the ways in which local governing bodies attempt to solve them.

Keywords: local government, epidemic, remote proceedings, statute, access to public information, the transmission of proceedings, voting, supervision.

Mariusz Tadeusz Fierek

Wydział Zamiejscowy w Olsztynie, Gdańska Szkoła Wyższa

Dwudziesta piąta rocznica uchwalenia „Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej”

Streszczenie

Celem podjętych badań jest zaprezentowanie dwudziestej piątej rocznicy uchwalenia „Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej”. Dla realizacji celu badań koniecznym było pokazanie postrzegania ustawy zasadniczej na przełomie lat 80. i 90. oraz w 1997 r. Przedstawiono również referendum konstytucyjne w pamięci Polaków oraz zaprezentowano stosunek do zmiany konstytucji. Artykuł został opracowany na podstawie przeglądu wybranych komunikatów z badań Centrum Badania Opinii Społecznej zrealizowanych w ostatnich latach.

Słowa kluczowe: „Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej”.

Wstęp

W rok po upadku komunizmu w Europie Środkowej amerykański politolog i filozof Francis Fukuyama ogłosił artykuł zatytułowany *Koniec historii*.

Artykuł ten (rozwinięty następnie w książce pod tym samym tytułem) zrobił międzynarodową karierę, został przetłumaczony na wiele języków, był wielokrotnie przedrukowywany i komentowany.

Liczne komentarze — zwłaszcza te krytyczne — często jednak były oparte na nieporozumieniu, wynikającym z niewłaściwego odczytania tezy Fukuyamy (a być może po prostu z ograniczenia się do przeczytania samego tytułu publikacji).

Tytułowy „koniec historii” nie oznacza bowiem, iż z upadkiem komunizmu nastąpił czy ma nastąpić koniec świata, ani że nadszedł oto koniec wojen, konfliktów i innych dramatycznych wydarzeń historycznych.

W istocie Fukuyama, podążając śladami Georga W.F. Hegla, twierdzi, że rozwój historyczny ludzkości polega na zastępowaniu mniej doskonałych form ustrojowych bardziej doskonałymi.

Uważa on, że wydarzenia XX w. dowiodły wyższości liberalnej demokracji nad wszystkimi innymi formami ustrojowymi (choć wcale niekoniecznie, jak mawiał Winston Churchill, jej doskonałości).

Zdaniem Fukuyamy, skoro faszyzm i komunizm — dwa najpoważniejsze wyzwania dla liberalnej demokracji — okazały się niczym więcej niż monstrualnymi eksperymentami, skazanymi na fiasko, ustroj liberalno-demokratyczny można uznać za „koniec historii” — ostateczne słowo ludzkości w dziedzinie rozwoju form ustrojowych.

Nie rozstrzygając tu kwestii, czy i w jakim stopniu teza Fukuyamy jest prawdziwa, spróbujmy przyjrzeć się poglądom społeczeństwa polskiego na niektóre sprawy ustrojowe właśnie pod kątem zgodności tych poglądów z założeniami liberalno-demokratycznego porządku prawnego¹.

Powszechnie przyjmuje się, że każde nowoczesne państwo o ustroju liberalnym musi mieć ustawę zasadniczą.

Istnieją co prawda wyjątki od tej reguły (np. Wielka Brytania nie ma konstytucji *sensu stricto*), ale przyczyny tego tkwią w specyfice systemu prawnego, jaki obowiązuje w danym kraju.

Oświeceniowy wzór konstytucji jako „prawa praw”, w którym zawarto podstawowe swobody i obowiązki obywatelskie podlegał ewolucji w ostatnich dwustu latach.

Uległ on też zróżnicowaniu w poszczególnych państwach, stąd np. odmienne znaczenie mają przepisy konstytucji w Stanach Zjednoczonych i w krajach europejskich².

W społeczeństwach od dawna przywykłych do demokracji konstytucja zajmuje w świadomości obywateli szczególne miejsce; bywa, że — tak jak w Stanach Zjednoczonych — jest ona przedmiotem dumy i świadectwem niezmienności demokratycznych reguł.

Polska szczyci się długą, jedną z najstarszych w świecie, tradycją konstytucyjną. Jednak ostatnie kilkadziesiąt lat naszej historii utrwaliło w społecznej świadomości przekonanie o względności wielu reguł oraz brak zaufania do prawa stanowionego, które było traktowane instrumentalnie³.

Postrzeganie ustawy zasadniczej na przełomie lat 80. i 90.

W marcu 1988 r. 52,6% ankietowanych twierdziło, że zmiany w konstytucji są zbędne, 27,7% — że są konieczne i potrzebne, a 14,7% — że potrzebne, aczkolwiek niekonieczne. Najczęściej postulowano wtedy:

- skreślenie zapisu o przewodniej roli PZPR (10,1%),
- rozszerzenie praw obywatelskich (9,8%),
- skreślenie zapisu o sojuszu z ZSRR.

¹ *Prawa i swobody obywatelskie oraz ich granice*, „Komunikat z Badań CBOS” 1996, nr 19, s. 1.

² *Kwestie światopoglądowe i prawa obywatelskie w konstytucji*, „Komunikat z Badań CBOS” 1996, nr 54, s. 1.

³ *Co Polacy wiedzą o konstytucji?*, „Komunikat z Badań CBOS” 1994, nr 25, s. 1.

W maju 1989 r. 78,5% badanych opowiedziało się za przywróceniem orla w koronie, a 64,7% za zmianą nazwy na Rzeczpospolita Polska. Przeciwnego zdania było odpowiednio 9,4 i 15,3% respondentów.

W styczniu 1990 r. na pytanie o zmiany w konstytucji 22,0% badanych odpowiedziało, że nie zna żadnej; z nich, pozostali (78,0%) potrafili wymienić co najmniej jedną, a 1/3 spośród nich trzy albo i więcej. Najczęściej pamiętano o:

- zmianie godła (55,7%),
- nazwy państwa (50,3%),
- skreśleniu zapisu o przewodniej roli PZPR (33,1%).

W dalszej kolejności wymieniano:

- likwidację socjalistycznego systemu gospodarczego (3,6%),
- skreślenie zapisu o sojuszu z ZSRR (3,2%).

Pozostałe zmiany znało tylko ok. 7% ogółu badanych. Prawie 3/4 ankietowanych udzieliło poprawnej odpowiedzi na pytanie o nową nazwę naszego państwa, pozostali podawali błędnie nazwę (15,8%), bądź przyznawali, że jej nie znają (6,9%).

Przeważającą reakcją (49,3%) na wprowadzone do konstytucji zmiany było zadowolenie; jedynie 3% odniosło się do nich z niechęcią.

Wysoki odsetek (43,3%) obojętnych wobec tego faktu nie pozwalał mówić o powszechności pozytywnych odczuć.

Niejednoznaczność społecznego odbioru poprawek konstytucyjnych była wyraźnie widoczna, gdy przeanalizuje się odpowiedzi badanych w kwestii konieczności i potrzeby ich wprowadzenia.

W odniesieniu do niektórych zmian przekonanie o ich konieczności było niemal powszechne, w stosunku do innych więcej było wątpliwości niż przeświadczeń, że były one niezbędne:

- najczęściej za zmiany konieczne i potrzebne uznawano:
 - skreślenie zapisu o przewodniej roli PZPR (81,7%),
 - gwarancje ochrony własności prywatnej i prawa dziedziczenia (79,5%),
 - wprowadzenie swobody działalności gospodarczej bez względu na formę własności (68,5%);
- najrzadziej zaś:
 - skreślenie zapisu o prawie do pracy (24,6%),
 - zmianę nazwy (38,4%) i godła (42,5%) państwa⁴.

Kwestia konieczności uchwalenia nowej konstytucji towarzyszyła dyskusjom nad kształtem i tempem procesu transformacji ustrojowej.

⁴ *Zmiany w konstytucji. Społeczne reakcje i odczucia*, „Komunikat z Badań CBOS” 1990, nr 20, s. 2–3.

Projekt nowej ustawy zasadniczej przygotowywany był już przez Sejm powstały na mocy umów *Okrągłego Stołu*.

Jednak brak pełnej legitymizacji ówczesnego Sejmu był jedną z przyczyn zarzucenia debaty konstytucyjnej. Parlament wyłoniony w wolnych wyborach 1991 r. nie zdążył przygotować nowego projektu⁵.

Konstytucja zajmuje ważne miejsce w świadomości Polaków. W listopadzie 1993 r. 3/4 (74%) społeczeństwa wyrażało pogląd, że ma ona duże znaczenie dla życia zwykłych obywateli, prawie 1/5 (18%) zaś była odmiennego zdania. Co dwunasty (8%) ankietowany nie miał wyrobionej opinii⁶.

Przeprowadzone w listopadzie 1993 r. badanie wykazało, iż Polacy przywiązują wyjątkowo dużą wagę do konstytucji.

Postrzegana była ona jako akt prawny o szczególnym znaczeniu i randze, co znalazło wyraz m.in. w tym, iż ogromna większość (78%) ankietowanych opowiedziała się za zatwierdzeniem nowej konstytucji w ogólnonarodowym referendum.

Część z tych odpowiedzi mogła mieć jednak charakter wyłącznie deklaracyjny. Do takich przypuszczeń skłaniał fakt, iż aż 33% respondentów optowało za rozpisywaniem referendum w kwestii powoływania i odwoływania rządu, a 21% — w sprawie budżetu państwa.

Powstało zatem pytanie, w jakim stopniu silnie wyrażona opcja za przeprowadzeniem referendum konstytucyjnego jest efektem przypisywania mu, a także konstytucji dużego znaczenia, a jak dalece jest wynikiem realnej chęci wpływania obywateli na kształt ustawy zasadniczej⁷.

W 1993 r. ponad 3/4 ankietowanych (79%) stwierdziło, że bez konstytucji żadne państwo nie może sprawnie działać.

Jednak prace nad naszą nową ustawą zasadniczą przeciągały się i ciągle nieznany był jej ostateczny kształt.

Być może skutkiem tego stanu rzeczy było osłabienie w społeczeństwie przekonania o tym, że konstytucja jest aktem prawnym o dużym znaczeniu, a jego znajomość jest potrzebna każdemu obywatelowi⁸.

W 1995 r. mniej więcej połowa badanych (54% w styczniu i 47% w lutym) deklarowała chęć uczestnictwa w referendum, nawet jeśli będzie ono miało charakter ograniczony — polegający na przyjęciu lub odrzuceniu projektu nowej konstytucji przygotowanego przez parlament⁹.

⁵ P. Starzyński, *Czy potrzebna jest nowa konstytucja?*, „Komunikat z Badań CBOS” 1994, nr 19, s. 1.

⁶ *Konstytucja: relacje państwo — Kościół*, „Komunikat z Badań CBOS” 1994, nr 210, s. 1.

⁷ *Spółeczeństwo wobec referendum konstytucyjnego*, „Komunikat z Badań CBOS” 1995, nr 55, s. 1.

⁸ *Znaczenie prawa i konstytucji*, „Komunikat z Badań CBOS” 1996, nr 39, s. 1.

⁹ *Polacy o konstytucji i referendum zatwierdzającym*, „Komunikat z Badań CBOS” 1997, nr 34, s. 17.

Różne były zdania na temat zasadności i sensu przeprowadzania referendum, w którym społeczeństwo miałoby się ustosunkować do projektów rozwiązań, jakie zostaną zapisane w konstytucji:

- jedni sądzili, że konieczne jest, by obywatele wypowiedzieli się w ten sposób na temat różnych spraw ważnych dla kraju przed uchwaleniem ostatecznej wersji konstytucji,
- inni uważali referendum za zbędne i byli zdania, że o tych sprawach powinien decydować wyłącznie parlament¹⁰.

Postrzeganie ustawy zasadniczej w 1997 r.

Polska była jednym z ostatnich państw postkomunistycznej Europy, które nie opracowały jeszcze konstytucji opartej na demokratycznych zasadach¹¹. Na naszą ustawę zasadniczą składała się:

- mała konstytucja, określająca uprawnienia i wzajemne relacje między najwyższymi organami władzy,
- w części konstytucja uchwalona w czasie rządów Bolesława Bieruta — z późniejszymi poprawkami¹².

Przed ostatecznym uchwaleniem konstytucji przez Zgromadzenie Narodowe i ustaleniem daty referendum niemal 2/3 Polaków deklarowało chęć udziału w referendum zatwierdzającym.

Nadal największa grupa badanych nie wiedziała jeszcze, jaką podejmie decyzję, zatem wynik referendum pozostawał ciągle sprawą otwartą.

Wydawało się, że decydujące znaczenie będzie miała zapowiadana kampania informacyjna dotycząca zawartości tego projektu, a w jeszcze większym stopniu — kampania polityczna na rzecz jego przyjęcia bądź odrzucenia.

Warto dodać, że w tym wypadku strona zainteresowana odrzuceniem tego projektu była w trudniejszej sytuacji, gdyż — jak pokazuje doświadczenie — niełatwo jest namówić ludzi do zachowań o charakterze negatywnym, a taki aksjologiczny wektor miała właśnie decyzja o odrzuceniu tego projektu¹³.

Można było zatem stwierdzić, że bez szerokiej i długotrwałej akcji edukacyjnej na temat konstytucji, referendum stanie się jedynie wydarzeniem politycznym, w którym decyzje będą podejmowane wyłącznie na zasadzie preferencji

¹⁰ *Referendum uwłaszczeniowe i przedkonstytucyjne w świetle badania sondażowego*, „Komunikat z Badań CBOS” 1996, nr 12, s. 12–13.

¹¹ *Wiedza o konstytucji i problemach konstytucyjnych*, „Komunikat z Badań CBOS” 1996, nr 9, s. 1.

¹² *Stara i nowa konstytucja*, „Komunikat z Badań CBOS” 1996, nr 46, s. 1.

¹³ *Sprawa referendum konstytucyjnego*, „Komunikat z Badań CBOS” 1997, nr 42, s. 14.

politycznych oraz światopoglądowych. Nie będzie to natomiast świadoma decyzja obywateli dotycząca przyszłego kształtu państwa¹⁴.

Wraz ze zbliżaniem się terminu referendum zatwierdzającego zwiększało się poczucie poinformowania o konstytucji, choć nie rosło przekonanie o znaczeniu tego aktu prawnego.

Dysonans poznawczy, którego doświadczała zapewne spora część Polaków w związku z rozpoczętą już w momencie badania kampanią informacyjną w mediach, wydawał się wpływać także na wzrost sceptycyzmu co do skutków uchwalenia konstytucji.

Ponad połowa ankietowanych uważała, że niewielkie (bądź żadne) są szanse na to, że po uchwaleniu ustawy zasadniczej zwiększy się wpływ obywateli na sprawy kraju, a Polska stanie się krajem lepiej rządzonym.

Większość respondentów spodziewała się, że ewentualne uchwalenie konstytucji raczej stworzy jeszcze jedną płaszczyznę polaryzacji politycznej i stanie się źródłem konfliktów, niż przyczyni się do stabilizacji sytuacji na polskiej scenie politycznej¹⁵.

Akcja informacyjna wyraźnie wpłynęła na poczucie poinformowania społeczeństwa o konstytucji. Na tydzień przed referendum 17% ankietowanych (o 10 p.p. mniej niż przed miesiącem) deklaroowało całkowitą nieznamość tej tematyki.

Nieco mniej osób zaliczało się również do słabo poinformowanych (spadek o 8 p.p.). Co piąty respondent oceniał, że jego wiedza o konstytucji jest dobra¹⁶.

Referendum konstytucyjne, w którym zatwierdzono uchwaloną przez Zgromadzenie Narodowe ustawę zasadniczą, odbyło się 25 maja 1997 r.

Jakkolwiek przyjęcie konstytucji nie było zaskoczeniem dla obserwatorów życia politycznego, to niespodziankę sprawiła skala poparcia dla niej, znacznie mniejsza niż przewidywano.

W wypowiedziach komentatorów starających się wytłumaczyć wysoką absencję i niewielką przewagę głosów popierających nową ustawę zasadniczą przewijało się kilka wątków. Mówiono m.in. o:

- kampanii negatywnej wokół konstytucji, która przyczyniła się do dezorientacji i zniechęcenia części społeczeństwa,
- proteście obywateli wobec wikłania sprawy konstytucji w spory polityczne,
- trudności i złożoności materii konstytucyjnej,
- „wypaleniu się” po niemal ośmiu latach transformacji społecznego entuzjazmu dla uchwalenia nowej ustawy zasadniczej.

Zdystansowanie się większości społeczeństwa wobec sprawy uchwalenia konstytucji wyrażone w odmowie wzięcia udziału w referendum oraz rozkład

¹⁴ *Wiedza o projektach konstytucji*, „Komunikat z Badań CBOS” 1997, nr 29, s. 4–5.

¹⁵ *Funkcjonowanie demokracji w Polsce. Opinie o konstytucji przed referendum zatwierdzającym*, „Komunikat z Badań CBOS” 1997, nr 71, s. 11.

¹⁶ *O konstytucji tydzień przed referendum*, „Komunikat z Badań CBOS” 1997, nr 73, s. 2.

głosów sprawiły, że nastroje wśród zwolenników nowej konstytucji dalekie były od triumfalizmu, a jego wynik odczytano jako porażkę całej klasy politycznej w Polsce¹⁷.

Referendum konstytucyjne w pamięci Polaków

Zgodnie z postanowieniami ustawy konstytucyjnej z 23 kwietnia 1992 r., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej* została przyjęta w wyniku powszechnego referendum, które odbyło się 25 maja 1997 r.

Wzięło w nim udział 42,86% uprawnionych do głosowania, a 52,71% z nich opowiedziało się za przyjęciem nowej konstytucji¹⁸.

W opinii społecznej, najważniejsze dla Polski wydarzenia mijającego roku wyraźnie zdominowane zostały przez fakty o charakterze politycznym.

Wydarzeniem zdecydowanie najczęściej wymienianym przez badanych jako najważniejsze w 1997 r. były wybory parlamentarne.

Dla co trzeciego spośród ankietowanych ważny był przy tym sam fakt wyborów, natomiast tylko 7% badanych zwracało uwagę na ich przełomowy charakter. W opinii co ósmego respondenta najbardziej znaczącym wydarzeniem była zmiana rządu.

Wybory parlamentarne zdecydowanie zdystansowały na liście najważniejszych wydarzeń takie fakty jak powódź i wizyta papieża Jana Pawła II.

Jeszcze mniej osób przypisywało wyjątkowe znaczenie zaproszeniu Polski do udziału w NATO i związanej z tym wizycie w naszym kraju prezydenta Stanów Zjednoczonych Billa Clintona (6%) lub postępom na drodze integracji Polski z Unią Europejską (5%).

Tylko znikomy odsetek badanych uznał uchwalenie nowej konstytucji za najbardziej znaczące dla Polski wydarzenie w mijającym roku. Które z wydarzeń mijającego roku można uznać za najważniejsze dla Polski:

- wybory parlamentarne — 40%,
- powódź — 15%,
- utworzenie nowego rządu — 12%,
- wizyta papieża Jana Pawła II — 10%,
- zaproszenie Polski do udziału w NATO — 6%,
- postępy w drodze do integracji Polski z Unią Europejską — 5%,
- uchwalenie nowej konstytucji — 4%,
- inne wydarzenia — 2%,
- nie było takiego wydarzenia — 5%,
- trudno powiedzieć — 19%¹⁹.

¹⁷ Motywy głosowania za odrzuceniem konstytucji. Zadowolenie z przyjęcia ustawy zasadniczej, „Komunikat z Badań CBOS” 1997, nr 98, s. 1.

¹⁸ A. Głowacki, Dwudziesta rocznica uchwalenia Konstytucji RP, „Komunikat z Badań CBOS” 2017, nr 37, s. 1.

¹⁹ Wydarzenie roku. Polityk roku, „Komunikat z Badań CBOS” 1997, nr 169, s. 1–2.

Wyniki kwietniowego sondażu z 2002 r. wskazują, że Polacy byli na ogół zadowoleni z obowiązującej konstytucji.

Opinię taką wyrażał co drugi respondent (50%), a niespełna co czwarty (23%) był niezadowolony z funkcjonowania ustawy zasadniczej.

Nie było to jednak zagadnienie wzbudzające żywe emocje w naszym społeczeństwie — co siódmy badany (14%) miał do tej kwestii stosunek obojętny, a co ósmy (13%) miał trudności z udzieleniem odpowiedzi.

Konstytucja przyjęta w 1997 r. była oceniana znacznie lepiej niż oceniana była w czasie jej obowiązywania tzw. mała konstytucja.

Opinie na ten temat były uzależnione od pozycji społeczno-demograficznej ankietowanych — osoby lepiej wykształcone, znajdujące się w lepszej sytuacji materialnej częściej niż pozostałe pozytywnie oceniały obecną konstytucję²⁰.

W 2017 r. w rocznicę uchwalenia *Konstytucji 3 maja* prezydent Andrzej Duda dość niespodziewanie, także dla własnego obozu politycznego, wystąpił z inicjatywą przeprowadzenia referendum konsultacyjnego dotyczącego kierunków zmian ustrojowych w Polsce.

Wyniki referendum miałyby pomóc w stworzeniu nowej konstytucji — konstytucji, która — jak powiedział — „będzie czerpała z dorobku 226 lat od Konstytucji Majowej, z dorobku prawie 30 lat od 1989 roku i z dorobku 20 lat obowiązywania Konstytucji z 1997 roku”.

Prezydent zaproponował, aby referendum w tej sprawie odbyło się 11 listopada przyszłego roku, w setną rocznicę odzyskania przez Polskę niepodległości²¹.

Dotychczas referenda w Polsce nie cieszyły się dużym zainteresowaniem społecznym. W ostatnim ogólnopolskim referendum (6 września 2015 r.) dotyczącym wprowadzenia jednomandatowych okręgów wyborczych w wyborach do Sejmu, sposobu finansowania partii politycznych z budżetu państwa oraz interpretacji zasad prawa podatkowego frekwencja wyniosła zaledwie 7,8%.

Co więcej, przed głosowaniem chęć udziału w tym referendum zamiast rosnąć (jak na ogół bywa) malała.

W historii III Rzeczypospolitej ponad połowa uprawnionych do głosowania uczestniczyła tylko raz — w trwającym dwa dni (7–8 czerwca 2003 r.) referendum akcesyjnym (głosowało wówczas 58,85% uprawnionych).

Dotychczasowe deklaracje dotyczące udziału w zapowiedzianym przez prezydenta referendum konsultacyjnym nie wróżą sukcesu frekwencyjnego.

Niezbyt duże zainteresowanie uczestniczeniem w nim wynika m.in. stąd, że przeważająca część polskiego społeczeństwa nie dostrzega potrzeby zmiany konstytucji.

²⁰ M. Wenzel, *Polacy o konstytucji i likwidacji Senatu*, „Komunikat z Badań CBOS” 2002, nr 69, s. 1.

²¹ B. Roguska, *Referendum konsultacyjne w sprawie konstytucji — pierwsze reakcje*, „Komunikat z Badań CBOS” 2017, nr 77, s. 1.

Mobilizacji do głosowania nie sprzyja też fakt, że od referendum w formie zaproponowanej przez prezydenta mniej lub bardziej otwarcie dystansują się wszystkie główne siły polityczne w Polsce.

Jak pokazuje przykład dwóch wspomnianych referendum, zaangażowanie organizacji politycznych i społecznych w kampanię przedreferendalną miało zasadnicze znaczenie dla ich powodzenia²².

Stosunek do zmiany konstytucji

Połowa badanych (50%) uważa, że obecnie nie ma potrzeby zmiany konstytucji. Z kolei za zmianą ustawy zasadniczej opowiada się niespełna 1/4 ankietowanych (24%), przy czym większość z nich (18%) to umiarkowani zwolennicy zmian, a tylko 6% popiera je zdecydowanie. Znaczna część ankietowanych (27%) nie ma w tej kwestii zdania²³.

Obecnie — w porównaniu z wcześniejszymi badaniami — poparcie dla zmiany konstytucji zmalało (od lipca 2018 r. spadek o 7 p.p.), przybyło natomiast osób unikających zajęcia stanowiska w tej kwestii (od lipca 2018 r. wzrost o 9 p.p.).

Największe poparcie (45%) w tym zakresie odnotowaliśmy w październiku 2004 r., a więc po wejściu Polski do Unii Europejskiej, gdy trwały dyskusje, czy ten fakt nie wymaga zmian w polskiej ustawie zasadniczej²⁴.

Opinie na ten temat zależą w ogromnej mierze od identyfikacji politycznych i partyjnych. Przedstawiciele wszystkich największych potencjalnych elektoratów partyjnych są obecnie najczęściej przeciwnikami zmian w konstytucji.

Do zwolenników częściej niż inni zaliczają się badani, którzy deklarują, iż w hipotetycznych wyborach parlamentarnych głosowaliby na *Konfederację Wolność i Niepodległość* (40%). Niemal równie często zmianę konstytucji popierają też zwolennicy *Lewicy* (39%).

Najwięcej przeciwników jest natomiast wśród zamierzających głosować na *Koalicję Obywatelską i Polskę 2050* Szymona Hołowni (odpowiednio 69 i 66%)²⁵.

Mimo iż — niezależnie od deklarowanych poglądów politycznych — badani najczęściej są przeciwnikami zmiany konstytucji, to ogólnie rzecz biorąc w największym stopniu taką potrzebę dostrzegają osoby o orientacji prawicowej (29%), a następnie respondenci deklarujący poglądy lewicowe (27%). Z kolei przeciwnikami są najczęściej osoby o poglądach centrowych (60%).

Warto też dodać, iż obecnie przeciwko zmianie konstytucji znacznie częściej niż mniej wykształceni badani opowiadają się osoby z wykształceniem

²² *Idem*, *Zainteresowanie referendum konsultacyjnym ws. konstytucji*, „Komunikat z Badań CBOS” 2018, nr 95, s. 9.

²³ B. Badora, *Dwudziesta piąta rocznica Konstytucji RP*, „Komunikat z Badań CBOS” 2022, nr 49, s. 7.

²⁴ *Ibidem*, s. 8.

²⁵ *Ibidem*, s. 8.

wyższym (63%), co przekłada się na ponadprzeciętny poziom sprzeciwu w tej kwestii w grupie zawodowej obejmującej kierowników i specjalistów z wyższym wykształceniem (64%)²⁶.

Mimo dominującego wśród Polaków przekonania, że zasady i przepisy zawarte w konstytucji mają duże znaczenie dla życia zwykłych obywateli, a ich znajomość jest potrzebna, tylko nieliczni deklarują, że zapoznali się z tekstem konstytucji w całości.

W porównaniu z marcem 2017 r. wyraźnie poprawiły się oceny dotyczące przestrzegania konstytucji.

Na tle wcześniejszych badań zmalało natomiast poparcie dla jej zmiany (ostatnie badanie zostało zrealizowane przed pojawieniem się rządowej propozycji zmian w konstytucji w związku z koniecznością reakcji polskiego państwa na sytuację wywołaną zbrojną agresją Rosji na Ukrainę). W obu tych kwestiach opinie badanych znacząco różnicują ich afiliacje polityczne²⁷.

Podsumowanie

W dn. 2 kwietnia 2022 r. minęło 25 lat od uchwalenia przez Zgromadzenie Narodowe obowiązującej obecnie *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*. Nowo uchwalona konstytucja weszła w życie w dn. 17 października 1997 r.

W tym czasie była ona dwukrotnie nowelizowana, regularnie pojawiają się też propozycje kolejnych poprawek lub nawet całkowitej zmiany ustawy zasadniczej²⁸.

Prawa obywatelskie są jednym z podstawowych uregulowań prawnych zastrzeżonych dla ustawy zasadniczej.

O tym, czy państwo jest demokratyczne czy nie, rozstrzyga się często na podstawie oceny zarówno odpowiednich zapisów konstytucyjnych, jak i ich przestrzegania²⁹.

Jako akt prawny najwyższej rangi konstytucja może regulować wyłącznie podstawowe problemy i gwarantować podstawowe prawa.

Gdzie jednak kończą się te podstawowe prawa, gdzie kończy się materia regulacji konstytucyjnej, a zaczyna — ustawowej?

Czy należą do niej np. gwarancje socjalne, których państwo może nie być w stanie dotrzymać w niekorzystnej sytuacji gospodarczej?

Kwestie te są przedmiotem sporu polityków i politologów. Wydaje się jednak, że dla opinii publicznej nie są one kontrowersyjne³⁰.

²⁶ *Ibidem*, s. 9.

²⁷ *Ibidem*, s. 9.

²⁸ *Ibidem*, s. 1.

²⁹ *Konstytucyjne gwarancje praw obywatelskich i ich przestrzeganie*, „Komunikat z Badań CBOS” 1994, nr 31, s. 1.

³⁰ J. Najdrowski, *Ranga konstytucji w świadomości Polaków*, „Komunikat z Badań CBOS” 1994, nr 43, s. 9.

Bibliografia

- Badora B., *Dwudziesta piąta rocznica Konstytucji RP*, „Komunikat z Badań CBOS” 2022, nr 49.
Co Polacy wiedzą o konstytucji?, „Komunikat z Badań CBOS” 1994, nr 25.
Funkcjonowanie demokracji w Polsce. Opinie o konstytucji przed referendum zatwierdzającym, „Komunikat z Badań CBOS” 1997, nr 71.
Głowacki A., *Dwudziesta rocznica uchwalenia Konstytucji RP*, „Komunikat z Badań CBOS” 2017, nr 37.
Konstytucja: relacje państwo — Kościół, „Komunikat z Badań CBOS” 1994, nr 210.
Konstytucyjne gwarancje praw obywatelskich i ich przestrzeganie, „Komunikat z Badań CBOS” 1994, nr 31.
Kwestie światopoglądowe i prawa obywatelskie w konstytucji, „Komunikat z Badań CBOS” 1996, nr 54.
Motywy głosowania za odrzuceniem konstytucji. Zadowolenie z przyjęcia ustawy zasadniczej, „Komunikat z Badań CBOS” 1997, nr 98.
Najdrowski J., *Ranga konstytucji w świadomości Polaków*, „Komunikat z Badań CBOS” 1994, nr 43.
O konstytucji tydzień przed referendum, „Komunikat z Badań CBOS” 1997, nr 73.
Polacy o konstytucji i referendum zatwierdzającym, „Komunikat z Badań CBOS” 1997, nr 34.
Prawa i swobody obywatelskie oraz ich granice, „Komunikat z Badań CBOS” 1996, nr 19.
Referendum uwłaszczeniowe i przedkonstytucyjne w świetle badania sondażowego, „Komunikat z Badań CBOS” 1996, nr 12.
Roguska B., *Referendum konsultacyjne w sprawie konstytucji — pierwsze reakcje*, „Komunikat z Badań CBOS” 2017, nr 77.
Roguska B., *Zainteresowanie referendum konsultacyjnym ws. konstytucji*, „Komunikat z Badań CBOS” 2018, nr 95.
Spółeczeństwo wobec referendum konstytucyjnego, „Komunikat z Badań CBOS” 1995, nr 55.
Sprawa referendum konstytucyjnego, „Komunikat z Badań CBOS” 1997, nr 42.
Stara i nowa konstytucja, „Komunikat z Badań CBOS” 1996, nr 46.
Starzyński P., *Czy potrzebna jest nowa konstytucja?*, „Komunikat z Badań CBOS” 1994, nr 19.
Wenzel M., *Polacy o konstytucji i likwidacji Senatu*, „Komunikat z Badań CBOS” 2002, nr 69.
Wiedza o konstytucji i problemach konstytucyjnych, „Komunikat z Badań CBOS” 1996, nr 9.
Wiedza o projektach konstytucji, „Komunikat z Badań CBOS” 1997, nr 29.
Wydarzenie roku. Polityk roku, „Komunikat z Badań CBOS” 1997, nr 169.
Zmiany w konstytucji. Społeczne reakcje i odczucia, „Komunikat z Badań CBOS” 1990, nr 20.
Znaczenie prawa i konstytucji, „Komunikat z Badań CBOS” 1996, nr 39.

25th anniversary of the adoption of the Constitution of the Republic of Poland

Abstract

The aim of the undertaken research is to present the 25th anniversary of the adoption of the Constitution of the Republic of Poland. In order to achieve the aim of the research, it was necessary to show the perception of the Fundamental Law at the turn of the 80s and 90s and in 1997. A constitutional referendum in the memory of Poles was also presented and the attitude to the amendment of the constitution was presented. The article was prepared on the basis of a review of selected messages from the research of the Polish Center for Public Opinion Research (CBOS) carried out in recent years.

Keywords: Constitution of the Republic of Poland.

Jan Kudrelek

Wydział Nauk Społecznych, Gdańska Szkoła Wyższa

Nowelizacja przestępstwa lichwy w polskim porządku prawnym w związku z pandemią w Polsce i na świecie

Streszczenie

Czyn zabroniony „lichwy” nabrał szczególnego znaczenia w czasach, w których funkcjonowanie życia publicznego zostało zakłócone zagrożeniami wynikającymi z pandemii COVID-19. Wyzwaniem dla rządów państw stało się nie tylko łagodzenie następstw bezpośrednich skutków epidemii, lecz także przygotowanie zarówno polskiej gospodarki, jak i struktur administracji do wyzwań, jakie czekają społeczność po wygaszeniu ognisk epidemii. W takim celu rząd przyjął pakiet ustaw nazywanych „Tarczą Antykryzysową”. W przyjętej ustawie zawarto szereg działań, które mają zarówno charakter doraźny (dostosowany do aktualnej sytuacji pandemii), jak i długofalowy pakiet dalszych ułatwień mających zastosowanie na etapie wychodzenia z pandemii. Uznając potrzeby wynikające z problemów finansowych przedsiębiorstw i pojedynczych obywateli, przedmiotowa interwencja legislacyjna objęła także ochronę osób zawierających umowy pożyczkowe i kredytowe. W związku z tym w ustawie zwiększono ochronę osób zawierających umowy pożyczki, kredytu lub inne umowy m.in. poprzez wprowadzenie nieważności umowy, w której osoba fizyczna zobowiązuje się do przeniesienia własności nieruchomości na zabezpieczenie roszczeń niewynikających z prowadzonej przez tą osobę działalności gospodarczej lub zawodowej oraz penalizację żądań od osoby fizycznej, co najmniej dwukrotności maksymalnej wysokości kosztów pozaodsetkowych lub co najmniej dwukrotności stopy odsetek maksymalnych określonych w ustawie. Przestępstwo lichwy jest określone w art. 304 § 1 k.k. Natomiast nowelizacja tegoż przepisu uzupełniła go o dodatkowe przestępstwa (§ 2 i 3). Podane tu dodatkowe czyny obejmują żądanie od konsumenta nadmiernych świadczeń z tytułu korzystania z kapitału. Typy przestępstw z art. 304 § 2 i 3 k.k. zostały dodane ustawą z 14 maja 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w zakresie działań osłonowych w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-Cov-2. Przepisy te mają zastosowanie także do umów zawartych przed dniem wejścia w życie ustawy z 14 maja 2020 r., jeśli podlegające kryminalizacji żądanie skierowane zostanie do pokrzywdzonego po tym dniu, zaś wysokość żądanych kosztów lub odsetek przekracza poziom dozwolony w dniu wejścia w życie ustawy z 31 marca 2020 r. Wprowadzone nowelą treści należy ocenić pozytywnie nie tylko dlatego, że chronią konsumentów przed nadmiernymi żądaniami, ale zabezpieczają interesy osób zawodowo wykonujących czynności i pobierających pożyczkę lub kredyt. Przy czynach z art. 304 § 2 i 3 k.k. w odróżnieniu od przestępstwa lichwy z art. 304 § 1 k.k. wśród znamion nie pojawia się przymusowe położenie osoby pokrzywdzonej. Należy w tym upatrywać — zamierzone przez projektodawcę — ułatwienie dowodowe dyktowane dostrzeżonemu zwiększonemu ryzyku wykorzystania konsumenta i uznaniem za cel nowych typów przestępstw przeciwdziałanie temu ryzyku.

Słowa kluczowe: lichwa, pozaodsetkowe koszty, prowizja, COVID-19, przestępstwo, kredyt, pożyczka, nowelizacja, przymus, wyzysk, położenie.

1. Wprowadzenie

Normalne funkcjonowanie życia społecznego na całym globie ziemskim zostało na początku 2020 r. zakłócone zagrożeniami wynikającymi z pandemii COVID-19. Wyzwaniem dla rządów państw stało się nie tylko łagodzenie następstw bezpośrednich skutków epidemii, lecz także przygotowanie zarówno polskiej gospodarki, jak i struktur administracji do wyzwań, jakie czekają nasz kraj po wygaszeniu ognisk epidemii.

W takim celu rząd przyjął pakiet ustaw nazywanych „Tarczą Antykryzysową”¹. W przyjętej ustawie zawarto szereg działań, które mają zarówno charakter doraźny (dostosowany do aktualnej sytuacji pandemii), jak i długofalowy pakiet dalszych ułatwień mających zastosowanie na etapie wychodzenia z pandemii. Rozwiązania przyjęte w zaproponowanej ustawie służą nie tylko krótkofalowym ograniczeniom negatywnych skutków SARS-Cov-2, ale pełnią też rolę instrumentów wpływających długofalowo na rozwój gospodarczy Polski.

Uznając potrzeby wynikające z problemów finansowych przedsiębiorstw i pojedynczych obywateli, przedmiotowa interwencja legislacyjna objęła także ochronę osób zawierających umowy pożyczkowe i kredytowe. W związku z tym w ustawie zwiększono ochronę osób zawierających umowy pożyczki, kredytu lub inne umowy m.in. poprzez wprowadzenie nieważności umowy, w której osoba fizyczna zobowiązuje się do przeniesienia własności nieruchomości na zabezpieczenie roszczeń niewynikających z prowadzonej przez tą osobę działalności gospodarczej lub zawodowej oraz penalizację żądań od osoby fizycznej, co najmniej dwukrotności maksymalnej wysokości kosztów pozaodsetkowych lub co najmniej dwukrotności stopy odsetek maksymalnych określonych w ustawie².

¹ Ustawa z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych, Dz.U. poz. 374; ustawa z dnia 14 maja 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w zakresie działań osłonowych w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2, Dz.U. poz. 875.

² Zgodnie z ustawą o kredycie konsumenckim pozaodeksowe koszty kredytu to wszystkie koszty, które konsument musi ponieść w związku z zawieraniem umowy o kredyt konsumencki. W żadnym wypadku nie mogą być one wyższe niż kwota kredytu, która została wypłacona klientowi. Jednocześnie ustawa określa wysokość maksymalnych pozaodsetkowych kosztów kredytu. Jednak ustawodawca, ze względu na panującą w kraju sytuację związaną z koronawirusem, zdecydował o obniżeniu wysokości tych kosztów. Ustawa z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych wprowadziła zmiany w zakresie ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o kredycie konsumenckim dotyczące maksymalnej wysokości pozaodsetkowych kosztów kredytu (MPKK). $MPKK \leq (K \times 25\%) + (K \times n/R \times 30\%)$, w którym poszczególne symbole oznaczają: MPKK — maksymalna wysokość pozaodsetkowych kosztów kredytu; K — całkowita kwota kredytu; n — okres spłaty wyrażony w dniach; R — liczba dni w roku. Po zmianie spowodowanej koronawirusem ustawodawca w art. 8d ustawy z dnia 2 marca 2020 r. wprowadził zasadę

W ustawie z dnia 23 kwietnia 1964 r. — Kodeks cywilny³ wprowadzona została nowa treść art. 387¹. Wprowadza ona sankcję nieważności umów tzw. przewłaszczenia na zabezpieczenie nieruchomości mieszkalnej wykorzystywanej przez konsumenta. Jednakże tylko w przypadku, gdy:

- 1) wartość przenoszonej własności nieruchomości jest wyższa niż wartość zabezpieczonych tą nieruchomością roszczeń pieniężnych powiększonych o wysokość odsetek maksymalnych za zwłokę od tej wartości za okres 24 miesięcy lub;
- 2) wartość zabezpieczonych tą nieruchomością roszczeń pieniężnych nie jest oznaczona lub;
- 3) zawarcie tej umowy nie zostało poprzedzone dokonaniem wyceny wartości rynkowej nieruchomości dokonanej przez biegłego rzeczoznawcę.

2. Zmiany w zakresie przestępstwa lichwy.

Dotychczasowy stan prawny czynu z art. 304 k.k.

W Kodeksie karnym⁴ zmiana opiewa w zakresie czynu z art. 304. Tu warto na wstępie stwierdzić, znamiona czynu z tego artykułu jego dotychczasowym brzmieniem zostały określone w sposób dostosowujący ten przepis przede wszystkim do warunków panujących na rynku konkurencyjnym przy założeniu autonomii woli stron. Ustawodawca nie dokonał zróżnicowania poziomu ochrony w zależności od tego, czy pokrzywdzony jest przedsiębiorcą, czy konsumentem. Tymczasem poziom świadomości potencjalnych zagrożeń wśród tych grup uczestników obrotu prawnego jest różny. Oferenci tego rodzaju pożyczek wobec konsumentów wykorzystują swoją pozycję i zjawisko asymetrii informacji. Przedsiębiorcy prowadzący działalność gospodarczą dokonują natomiast bardziej świadomej oceny ryzyka.

Realizacja znamienia czasownikowego następuje poprzez wyzyskanie przymusowego położenia kontrahenta i zawarcie ważnej umowy z obowiązkiem świadczenia niewspółmiernego ze świadczeniem wzajemnym. Zawarcie umowy musi być ważne z punktu widzenia prawa cywilnego. Przykładowo zawarcie umowy z wadami oświadczenia woli przez osobę niepoczytalną oznacza jej nieważność. W takiej sytuacji ocena czynu z perspektywy prawa karnego może stanowić usiłowanie dokonania przestępstwa (zarówno jako usiłowanie udolne, jak też niekiedy usiłowanie nieudolne). Dlatego pamiętać należy, że penalizowane są tylko takie zachowania, które są wykonywaniem umowy. Z tej perspektywy za istotne przy wykładni normy z art. 304 k.k. należy uznać art. 66–72¹ k.c.,

obliczania: dla kredytów o okresie spłaty dłuższym niż 30 dni stosuje się dotychczasowy wzór, jednak zmodyfikowany w formie: $MPKK \leq (K \times 15\%) + (K \times n/R \times 6\%)$, a dla kredytów o okresie spłaty krótszym niż 30 dni: $MPKK \leq K \times 5\%$.

³Dz.U. z 2019 r. poz. 1145 z późn. zm.

⁴Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny, Dz.U. z 2019 r. poz. 1950 i 2128 z późn. zm.

a zwłaszcza istotna jest treść art. 58 k.c. Wyzyskanie przymusowego położenia odnosi się zarówno do osoby fizycznej, prawnej, ale także jednostki organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej⁵.

Z punktu widzenia istoty przestępstwa z art. 304 k.k. najistotniejsze są dwa elementy:

- 1) niewspółmierność świadczenia,
- 2) przymusowe położenie.

Niewspółmierność świadczenia wzajemnego winna być oceniana z chwili zawarcia umowy. Ocena taka poza sytuacjami oczywistymi, dokonywana jest w oparciu o opinię biegłego z zakresu ekonomii konkretnego przedsięwzięcia. Przy ocenie niewspółmierności świadczenia należy brać pod uwagę okoliczności obiektywne — przeciętną dla danego obszaru i okresu zawarcia umowy cenę rynkową⁶. O wzajemnej realcji i proporcji świadczeń decydują strony i ich subiektywne przekonanie o korzyściach z zawieranych umów, także w kontekście przyszłych zysków⁷. Dopiero gdy dysproporcja wzajemnych świadczeń jest rażąca, prawo cywilne daje stronie pokrzywdzonej, znajdującej się w przymusowym położeniu, możliwość uchylecia się od skutków prawnych zawartej umowy, ale i to jedynie w wypadku, gdy zrównoważenie proporcji świadczeń przez zmniejszenie swego świadczenia lub zwiększenie należnego jej świadczenia jest nadmiernie utrudnione⁸.

Znamię wyzyskania przymusowego położenia ma zabarwienie intencjonalne, ale zarazem należy do strony przedmiotowej jako sytuacja, która ma obiektywnie zaistnieć⁹. Przyczyny powstania przymusowego położenia są dla bytu przestępstwa obojętne. Przymusowe położenie jest okolicznością obiektywną. Odpowiedzialności za wyzysk nie wyklucza fakt, że przymusowe położenie stało się efektem zachowania pokrzywdzonego. W orzecznictwie podkreśla się, że przymusowe położenie nie jest równoznaczne z jakimkolwiek pogorszeniem warunków pokrzywdzonego, w szczególności z samym tylko brakiem zdolności kredytowej lub z samą koniecznością, a nawet brakiem możliwości spłacania innych długów¹⁰.

Dominuje stanowisko, „że przymusowość położenia osoby polega na tym, iż aktualne warunki jej życia kształtują się tak dalece niekorzystanie, że bezpośrednio grożą wielką szkodą lub niemożnością zaspokojenia podstawowych potrzeb

⁵ Wyrok SN z dnia 26 kwietnia 2007 r., I KZP 7/07, OSNKW 2007, nr 5, poz. 38. Sąd wskazał, że spółka cywilna nie jest jednostką organizacyjną posiadającą zdolność prawną.

⁶ J. Potulski, (w:) R.A. Stefański, *Kodeks karny. Komentarz*, Warszawa 2015, s. 1771.

⁷ W. Zalewski, (w:) *System Prawa Karnego*, t. 9, Warszawa 2011, s. 735.

⁸ J. Potulski, *op.cit.*, s. 1772.

⁹ R. Zawłocki, (w:) A. Królikowski, R. Zawłocki (red.), *Kodeks karny. Część szczególna*, t. 2, 2017, s. 985.

¹⁰ Wyrok SA w Katowicach z 28 sierpnia 2014 r., II AKa 240/14, legalis 31745; wyrok SN z 27 marca 2014 r., VKK 323/13 OSNKW 2014, nr 11, poz. 83; wyrok SA w Katowicach z 8 października 2015 r., II KAa 347/15, KSZ 2016, nr 3, poz. 69.

życiowych własnych i rodziny i aby tego uniknąć jest ona skłonna do przyjęcia na siebie — w celu poprawienia swojej sytuacji — zobowiązań nawet niewspółmierne większych od pożądanych świadczeń wzajemnych innej osoby”¹¹. Zdaniem K. Rogowskiego przedstawiona interpretacja jest nadmiernie rygorystyczna¹². Przymusowe położenie może dotyczyć zarówno strony umowy wzajemnej, jak i osoby jej bliskiej, nie musi mieć charakteru trwałego, bez znaczenia jest też przyczyna tej sytuacji¹³.

Po stronie sprawcy czynu zabronionego z art. 304 k.k. musi występować umyślność w obu zamiarach. Zamiar ewentualny może mieć miejsce w sytuacji, w której sprawca nie jest pewien przymusowego położenia innej osoby, ale przewiduje taką możliwość i na to się godzi. Wyżej zostało przedstawione stypizowane w art. 304 § 1 k.k. przestępstwo zwane tradycyjnie lichwą lub wyzyskiem.

3. Artykuł 304 § 2 i 3 k.k. jako nowe typy przestępstw wprowadzone do systemu prawa karnego w związku z epidemią

Przestępstwa z art. 304 § 2 i 3 k.k. obejmują żądanie od konsumenta nadmiernych świadczeń z tytułu korzystania z kapitału. Typy tych przestępstw zostały dodane ustawą z 14 maja 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w zakresie działań osłonowych w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-Cov-2. Przepisy te mają zastosowanie także do umów zawartych przed dniem wejścia w życie ustawy z 14 maja 2020 r., jeśli podlegające kryminalizacji żądanie skierowane zostanie do pokrzywdzonego po tym dniu, zaś wysokość żądanych kosztów lub odsetek przekracza poziom dozwolony w dniu wejścia w życie ustawy z 31 marca 2020 r., o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz innych ustaw — art. 65 ust. 1 i 2 ustawy z 14 maja 2020 r. Artykuł 304 § 2 i 3 k.k. obejmuje ochronę, w zakresie zbliżonych dóbr prawnych, osoby fizycznej poza obszarem ich działalności gospodarczej. Uzasadniając nową regulację, projektodawca przyjął, że: „treść art. 304 § 1 k.k. jest niewystarczająca do ochrony osób fizycznych przed zachowaniami lichwiarskimi, jest ewidentnie niedostosowany do ścigania typowych współczesnych przestępstw lichwiarskich, czyli tzw. pożyczek »chwilówek«, w wyniku

¹¹ Postanowienie SN z 31 października 1966 r., Rw 904/66, OSNKW 1967, nr 1, poz. 6; wyrok SN z 28 stycznia 2010 r., II KK 260/09, OSNwSk 2010, nr 1, poz. 180; wyrok SA w Katowicach z 28 sierpnia 2014 r., II AKa 240/14 legalis 17518; wyrok SA w Warszawie z 8 czerwca 2016 r., II AKa 128/16, legalis 181070.

¹² K. Rogowski, Glosa do wyroku SN z 28 sierpnia 2010 r., III KK 260/09, OSP 2011, poz. 15.

¹³ J. Skorupka, Glosa do wyroku SN z 31 października 1966 r., Rw 904/66, OSP 2015, poz. 47.

których pokrzywdzeni tracą czasem dorobek całego życia wskutek niespłacenia w terminie pożyczki na stosunkowo niewielką kwotę¹⁴.

Czynność sprawcza przestępstw z art. 304 § 2 i § 3 k.k. polega na żądaniu od strony umowy, która uzyskała świadczenie pieniężne, zapłaty odsetek, w wysokości co najmniej dwukrotnie przekraczającej stopę odsetek maksymalnych lub odsetek maksymalnych za opóźnienie, określonych w ustawie (art. 304 § 3 k.k.), lub kosztów innych niż odsetki w kwocie co najmniej dwukrotnie przekraczającej maksymalną wysokość tych kosztów określoną w ustawie (art. 304 § 2 k.k.)¹⁵.

Odsetki maksymalne, o których mowa w art. 304 § 3 k.k., określone są odpowiednio w art. 359 § 2¹ i art. 489 § 2¹ k.c. Przepis art. 304 § 2 k.k. dotyczy natomiast kosztów pozaodsetkowych określonych — jak wskazał projektodawca — w:

- art. 36a ustawy o kredycie konsumenckim¹⁶,
- art. 4 pkt 5 ustawy o kredycie hipotecznym¹⁷,
- art. 2 pkt 2 ustawy o odwróconym kredycie hipotecznym¹⁸.

Przy czynach z art. 304 § 2 i 3 k.k. w odróżnieniu od przestępstwa lichwy z art. 304 § 1 k.k. wśród znamion nie pojawia się przymusowe położenie osoby pokrzywdzonej. Należy w tym upatrywać — zamierzone przez projektodawcę — ułatwienie dowodowe dyktowane dostrzeżeniem zwiększonego ryzyka wykorzystania konsumenta i uznaniem za cel nowych typów przestępstw przeciwdziałanie temu ryzyku.

Żądanie stanowiące stronę przedmiotową przestępstw z art. 304 § 2 i 3 k.k. oznacza katgoryczne domaganie się określonego zachowania od innego podmiotu. Żądaniem jest oświadczenie, które w sposób jednoznaczny wskazuje na cel i rodzaj świadczenia. Fakt katgoryczności żądania nie musi przybierać szczególnej formy — może to być np. zwykłe wezwanie do zapłaty. Ustawa nie wymaga, aby żądanie kierowane do dłużnika przybrało jakąś szczególną postać.

Przestępstwa z art. 304 § 2 i 3 k.k. mają charakter powszechny — ich sprawcą może być każdy. Żaden przepis nie wymaga, aby sprawcę łączył jakiś stosunek prawny lub faktyczny z dłużnikiem. Sprawcą takiego przestępstwa może być wierzyciel, osoba trzecia działająca na rzecz wierzyciela, windykator, jak również pełnomocnik procesowy, który w imieniu mandanta wzywa dłużnika do zapłaty.

Przestępstwa z art. 304 § 2 i 3 k.k. mogą być popełnione wyłącznie umyślnie zarówno w zamiarze bezpośrednim, jak i ewentualnym. Nie popełni przestępstwa

¹⁴ Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w zakresie działań osłonowych w związku z rozprzestrzenianiem się wirusem SARS-COV-2, s. 9.

¹⁵ *Kodeks karny. Komentarz*, A. Grześkowiak, K. Wiak (red.), Warszawa 2021, s. 542.

¹⁶ Ustawa z 12 maja 2011 r. o kredycie konsumenckim, t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1083.

¹⁷ Ustawa z 23 marca 2017 r. o kredycie hipotecznym oraz nadzorze nad pośrednikami kredytu hipotecznego i agentami, t.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 786.

¹⁸ Ustawa z 23 marca 2014 r. o odwróconym kredycie hipotecznym, t.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 786.

z wymienionych artykułów osoba, która działa na skutek niezachowania ostrożności wymaganej w danych okolicznościach, zwłaszcza kierując się zapewnieniem co do zasadności żądań — znając wyłącznie kwotę roszczenia w ramach procesu windykacji. Nie będzie więc można przypisać winy umyślnej osobie, która zawodowo zajmuje się telefonicznym wzywaniem dłużników do zapłaty, jeżeli będzie dysponowała jedynie numerem telefonu dłużnika, jedynie danymi osobowymi oraz kwotą wierzytelności¹⁹.

Podkreślenia wymaga także to, że czynem zabronionym z art. 304 § 2 i 3 k.k. nie jest samo zawarcie umowy, tylko żądanie nadmiernych świadczeń z tytułu korzystania z kapitału. Może się bowiem zdarzyć, że beneficjent takiego nadmiernego świadczenia wynikającego z umowy nie będzie żądał kwoty przewyższającej dwukrotność równowartości odsetek maksymalnych określonych w ustawie czy dwukrotność maksymalnej wysokości kosztów pozakodeksowych.

Powracając jeszcze raz do żądania nadmiernego świadczenia z tytułu korzystania z kapitału, może mieć ono zarówno formę czynności faktycznych, np. żądania sformułowanego w rozmowie czy korespondencji pisemnej, czynności prawnej, czy szczególnej formie, tj. czynności procesowych — chociażby wystąpienia z powództwem czy próby egzekucji na podstawie aktu notarialnego.

Przepisy art. 304 § 2 i 3 k.k. mają zastosowanie wobec czynów wymierzonych do osób fizycznych, poza zakresem ich działalności gospodarczej, a więc w obszarze życia prywatnego tych osób. Tym samym ubocznym dobrem chronionym, oprócz pewności obrotu prawnego, jest mienie nieprofesjonalnych uczestników obrotu i szeroko rozumiane prawo do wolności zachowania.

Zgodnie z brzmieniem art. 304 § 2 i 3 k.k. do oceny karalności czynu zawsze zastosowanie będzie miał moment zgłoszenia żądania wobec pokrzywdzonego; uzależnia się bowiem karalność od żądania świadczenia w określonej skontretyzowanej już wysokości, a nie od wysokości potencjalnej wynikającej z umowy. W efekcie możliwe jest wyliczenie na daną chwilę kosztów pozakodeksowych, równowartości kwoty odsetek maksymalnych oraz odsetek maksymalnych za opóźnienie i porównanie jej z całkowitymi kosztami udzielenia świadczenia żądanymi z tytułu udzielania świadczenia pieniężnego.

Dobrze się więc stało, że projektodawca rozszerzył zakres penalizacji przestępstwa lichwy znanego w danym typie (art. 304 k.k.) o § 2 i 3. W wymiarze praktycznym obserwuje się oferowanie od wielu lat pożyczek lichwiarskich osobom starszym lub niedołącznym, których sytuacja jest trudna. Nowe przepisy pozwolą na wyeliminowanie problemów dowodowych związanych z elementem subiektywnym obecnym w art. 304 § 1 k.k., polegających na wykazaniu, dlaczego takie osoby znajdują się w przymusowej sytuacji.

Mając na uwadze typy przestępstw określone w § 2 i 3 k.k., prowadząc już konkretne postępowanie przygotowawcze, przede wszystkim konieczne jest usta-

¹⁹ J. Postulski, *op. cit.*, s. 1773.

lenie, czy w zawartych umowach pożyczek zostały przekroczone pozaodsetkowe koszty obliczane zgodnie z art. 36a powołanej wyżej ustawy o kredycie konsumenckim i czy żądanie ich zapłaty w formie, którą wskazano omawiając ten czyn zabroniony, skierowano do pokrzywdzonego po dniu 30 maja 2020 r., w którym wszedł w życie ten przepis. Ma to niewątpliwie, z powodów, które wskazano wyżej, zasadnicze znaczenie dla wyczerpania znamion tego przestępstwa i wiązało się będzie z koniecznością ustalenia windyktorów, którzy takie żądania generowali.

Powstaje też pytanie, czy konieczne jest w takich sprawach dopuszczenie dowodu z opinii biegłego z zakresu księgowości czy prawa bankowego w celu wydania opinii na okoliczności — zdaniem piszącego — mające wzór, według którego należy obliczyć maksymalną wysokość pozakodeksowych kosztów kredytu (pożyczki) określony w art. 36a ustawy o kredycie konsumenckim. W odpowiedzi należy w każdym wypadku podejść indywidualnie i decyzję winien podjąć prowadzący dochodzenie lub śledztwo.

4. Dopuszczenie dowodu z opinii biegłego

Pozostawiając prowadzącemu postępowanie przygotowawcze decyzję co do powołania biegłego nie można jednak zapominać, że ta dowolność jest tylko umowna. Wynika to z tego, że zgodnie z art. 193 k.p.k., jeżeli stwierdzenie okoliczności mających istotne znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy wymaga wiadomości specjalnych, zasięga się opinii biegłego lub biegłych. Z przytoczonego przepisu wynika, że dowolność dopuszczenia dowodu z opinii biegłego jest jednak ograniczona. Ograniczenie to jest limitowane ziszczeniem się w postępowaniu przygotowawczym „wiadomości specjalnych”. Wystąpienie w gromadzonym materiale dowodowym okoliczności wymagających wiadomości specjalnych wyznacza dla organu prowadzącego postępowanie przygotowawcze nie powinność, lecz obowiązek dopuszczenia dowodu z opinii biegłego.

Pojęcie „wiadomości specjalnych” nie zostało sprecyzowane w Kodeksie postępowania karnego. Starał się je wyjaśnić Sąd Najwyższy, stwierdzając, iż „powszechnie przyjmuje się, że do wiadomości specjalnych nie należą te wiadomości, które są dostępne dla przeciętnego, dorosłego człowieka o odpowiednim doświadczeniu życiowym, wykształceniu i zasobie wiedzy ogólnej”²⁰.

Zdaniem Z. Świebody, przez określenie „wiadomości specjalne” należy rozumieć wiadomości z zakresu najrozmaitszych dziedzin nauki, sztuki, rzemiosła, techniki czy obrotu gospodarczego z wyłączeniem jedynie w zasadzie zagadnień z dziedziny prawa krajowego²¹. Istotne znaczenie ma tu przepis § 154 regulaminu prokuratury, według którego prokurator „powołuje biegłego niezwłocznie po ze-

²⁰ Wyrok SN z dnia 15 kwietnia 1976 r., II KR 48/76/nie pub.

²¹ Z. Świeboda, *Koncentracja i wykorzystanie dowodów w postępowaniu cywilnym*, ZNIBPS 1979, nr 11, s. 35.

braniu materiału dowodowego potrzebnego do wydania opinii. Materiał powinien być zebrany w sposób umożliwiający wydanie opinii w wyznaczonym terminie”²².

Podobnie taki obowiązek na policjanta nakłada § 73 wytycznych KGP, który stanowi, że policjant, jeżeli prokurator nie zastrzegł czynności powołania biegłego do osobistego wykonania, powołuje biegłego niezwłocznie. Dalej zgodnie z § 76: „jeżeli ustalenie okoliczności mających znaczenie dowodowe wymaga wiadomości specjalnych w określonej dziedzinie, policjant zasięga opinii biegłego z laboratorium kryminalistycznego Policji. Jeżeli przeprowadzenie badań pozostaje poza możliwościami tego laboratorium albo przewidywany czas oczekiwania na wydanie opinii przez to laboratorium utrudniłoby prawidłowy tok postępowania, policjant zasięga opinii biegłego wpisanego na listę biegłych sądowych albo innych osób lub instytucji, o których na podstawie dokumentów wiadomo, że posiadają wiadomości specjalne, a także dysponują środkami niezbędnymi do przeprowadzenia badań”²³.

Ustawodawca nie narzuca, że biegłymi mogą być tylko osoby wpisane na listę biegłych sądu okręgowego. Jednak należy przyjąć, że w pierwszej kolejności winni być powoływani jako biegli osoby wpisane na listę sądu okręgowego z uwagi, że co do zasady osoby te są sprawdzone w zakresie formalnym, ale i merytorycznym. Nadto osoby te winny legitymować się sprawdzoną wiedzą, co warunkuje wpis na listę biegłych sądowych. Dopuszczalne jest także dopuszczenie dowodu z opinii osób, zatrudnionych w określonych instytucjach, zakładach, uczelniach. Wówczas powołujący nie wskazuje wprost osoby, tylko dany instytut i wówczas z tego instytutu jego kierownictwo wyznacza imiennie konkretną osobę do przeprowadzenia badania i wydania opinii biegłego. Ostatecznie organ może powołać każdą inną osobę do wydania opinii, tzw. biegły *ad hoc*. Istotnym jest tu, aby osoba taka dysponowała wiedzą z dziedziny, z której będzie wydawała opinię.

Należy jednak pamiętać, że ta kolejność nie ma znaczenia decydującego i dowód z opinii zakładu czy instytutu naukowego, tak samo jak każdy dowód podlega swobodnej (ale nie dowolnej) ocenie sądu i traktowany jest tak jak każdy inny dowód.

5. Trudności we współpracy z biegłym

Mówiąc o trudnościach we współpracy z biegłym, to należy je rozróżnić na aspekty formalne, związane ze stroną wypełniania wzajemnych obowiązków przez prowadzącego postępowanie przygotowawcze oraz biegłego. Zaliczyć do nich należy: niedotrzymywanie terminu wydania opinii, niedostarczenie biegłemu nie-

²² Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 7 kwietnia 2016 r. Regulamin wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury, Dz.U. poz. 1206.

²³ Wytyczne nr 3 Komendanta Głównego Policji z dnia 30 sierpnia 2017 r. w sprawie wykonywania niektórych czynności dochodzeniowo-śledczych przez policjantów, Dz.Urz. KGP, poz. 59.

zbędnego do wydania opinii materiału dowodowego, brak właściwej komunikacji, nieuwzględnienie wniosku biegłego wnoszącego o uzupełnienie przekazanego mu materiału do sporządzenia opinii, niewłaściwy zakres kompetencyjny biegłego.

W drugim obszarze trudności współpracy należy wyróżnić zagadnienie merytoryczne wydawanej opinii. Problem merytorycznej współpracy wiąże się z możliwymi uchybieniami przy określeniu przedmiotu ekspertyzy. Wadliwe konstruowanie postanowień o dopuszczeniu dowodu z opinii biegłego, zwłaszcza w sprawach o przestępstwa, których dotyczy art. 304 § 1, 2 i 3 k.k., wiąże się ze źle zdanymi pytaniami. Organ powołując biegłego do przestępstwa lichw czy do nowych typów przestępstw z art. 304 § 2 i 3 k.k., polegających na żądaniu od konsumenta nadmiernych świadczeń z tytułu korzystania z kapitału, powinien szczegółowo sprecyzować zadane pytania. W praktyce często zdarza się, że są to pytania skonstruowane na dużym poziomie abstrakcji. Rozumiejąc problem prowadzącego do zadania biegłemu właściwych pytań należy postulować większy poziom współpracy w tym obszarze z biegłym. Przed ostatecznym przekazaniem biegłemu postanowienia wraz z pytaniami zasadnym jest przedyskutowanie z biegłym badanego problemu i dzięki temu uzyskanie właściwej wiedzy, na jakie problemy biegły może udzielić odpowiedzi. Przed ostatecznym zadaniem pytań biegłemu prowadzący powinien sam poszerzyć swój potencjał merytoryczny w obszarze, którego dotyczy opinia biegłego. Różnorodność i złożoność wątków występujących w prowadzonej sprawie, nowych technologii służących popełnianiu przestępstw stanowią także duże wyzwanie dla organu prowadzącego postępowanie karne. Bierność pracownika organu procesowego także w zakresie wiedzy specjalistycznej nie sprzyja osiągnięciu właściwego poziomu współpracy prowadzącego śledztwo z biegłym.

Nie tylko zakres pytań ma wpływ na dobrą współpracę, ale także bieżące reagowanie na postępy w prowadzonej sprawie. Niekiedy materiał dowodowy zostanie uzupełniony, wówczas powinien być o tym poinformowany biegły, oczywiście zakładając, że ma on związek z wydawaną opinią przez biegłego.

Powstać też może problem, jak ma postąpić biegły, gdy w trakcie przeprowadzonych badań dojdzie do przekonania, że potrzebne jest zbadanie jeszcze innych kwestii nieobjętych nakreślonym mu zakresem badań. Jeżeli kwestie te należą do dziedziny, w której biegły jest specjalistą, powinien on wnosić o rozszerzenie zakresu ekspertyzy, a w razie pośpiechu także, gdy przedłużenie toku postępowania grozi utratą śladów, może zbadać sprawę w szerszym zakresie. Jeżeli zaś są to kwestie z zakresu innej specjalności, które jednak muszą być zdaniem biegłego zbadane jako istotne dla rozstrzygnięcia sprawy, wówczas biegły powinien zawiadomić o tym organ kierujący postępowaniem i wskazać zakres specjalności, z której trzeba powołać drugiego biegłego.

Niekiedy zdarza się, że prowadzący postępowanie przygotowawcze nadaje bezkrytyczną moc wydanej przez biegłego opinii. Opinia biegłego jako dowód

szczególny z uwagi, że wydana przez osobę o szczególnej wiedzy nie jest jednak dowodem bezwzględny, bezkrytycznie przyjmowanym przez organ procesowy. Nie może być tak, że prowadzący sprawę „przekazuje” niejako biegłemu sprawę i oczekuje na wynik ekspertyzy w przeświadczeniu, że wynik tej ekspertyzy będzie decydujący dla rozstrzygnięcia sprawy. Jest to m.in. skutkiem wiary w „fetysz” niepodważalnej mocy ekspertyzy, jako naukowego dowodu. Wówczas biegły staje się „sędzią fragmentu”.

Taka praktyka nie jest właściwa i nie najlepiej świadczy o prowadzącym postępowanie przygotowawcze, który nie rozumie swojej roli procesowej. Prowadzący ma wręcz obowiązek poddać ocenie opinię biegłego, ustalić wiarygodność jednych dowodów i niewiarygodność innych; także w tym wypadku postępowanie dowodowe jest pod ochroną art. 4 k.p.k. (zasady swobodnej oceny dowodów).

Warto także pamiętać, że opinia biegłego stanowi dowód, który musi być znany stronom procesowym w toku postępowania, aby mogły one zająć stanowisko co do jej twierdzeń. Stan ten wynika z art. 318 k.p.k. Strona winna aktywnie wpływać też na zakres badania i może wnosić o uzupełnienie postanowienia o dopuszczeniu dowodu z opinii biegłego.

Podsumowując należy z aprobatą odnieść się do wprowadzenia nowych typów przestępstw antylichwiarskich z tego względu, że ułatwiają postępowanie dowodowe i pozwolą skuteczniej chronić konsumenta, który jako podmiot nieprofesjonalny jest słabszą stroną stosunków cywilnoprawnych.

Bibliografia

- Kodeks karny. Komentarz*, A. Grześkowiak, K. Wiak (red.), Warszawa 2021.
 Potulski J., (w:) R.A. Stefański, *Kodeks karny. Komentarz*, Warszawa 2015.
 Rogowski K., Glosa do wyroku SN z 28 sierpnia 2010 r., III KK 260/09, OSP 2011, poz. 15.
 Skorupka J., Glosa do wyroku SN z 31 października 1966 r., Rw 904/66, OSP 2015, poz. 47.
 Świeboda Z., *Koncentracja i wykorzystanie dowodów w postępowaniu cywilnym*, ZNIBPS 1979, nr 11.
 Zalewski W., (w:) *System Prawa Karnego*, t. 9, Warszawa 2011.
 Zawłocki R., (w:) A. Królikowski, R. Zawłocki (red.), *Kodeks karny. Część szczególna*, t. 2, 2017.

Akty normatywne

- Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny, Dz.U. z 2019 r. poz. 1950 i 2128 z późn. zm.
 Ustawa z 12 maja 2011 r. o kredycie konsumenckim, t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1083.
 Ustawa z 23 marca 2014 r. o odwróconym kredycie hipotecznym, t.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 786.
 Ustawa z 23 marca 2017 r. o kredycie hipotecznym oraz nadzorze nad pośrednikami kredytu hipotecznego i agentami, t.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 786.
 Ustawa z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych, Dz.U. poz. 374.

Ustawa z dnia 14 maja 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w zakresie działań osłonowych w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2, Dz.U. poz. 875.
Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 7 kwietnia 2016 r. Regulamin wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury, Dz.U. poz. 1206.
Wytyczne nr 3 Komendanta Głównego Policji z dnia 30 sierpnia 2017 r. w sprawie wykonywania niektórych czynności dochodzeniowo-śledczych przez policjantów, Dz.Urz. KGP, poz. 59.

Orzecznictwo

Postanowienie SN z 31 października 1966 r., Rw 904/66, OSNKW 1967, nr 1, poz. 6.
Wyrok SN z dnia 26 kwietnia 2007 r., I KZP 7/07, OSNKW 2007, nr 5, poz. 38.
Wyrok SN z 27 marca 2014 r., VKK 323/13 OSNKW 2014, nr 11, poz. 83.
Wyrok SN z 28 stycznia 2010 r., II KK 260/09, OSNwSk 2010, nr 1, poz. 180.
Wyrok SN z dnia 15 kwietnia 1976 r., II KR 48/76/nie pub.
Wyrok SA w Katowicach z 28 sierpnia 2014 r., II AKa 240/14 legalis 17518.
Wyrok SA w Katowicach z 28 sierpnia 2014 r., II AKa 240/14, legalis 31745.
Wyrok SA w Katowicach z 8 października 2015 r., II KAa 347/15, KSZ 2016, nr 3, poz. 69.
Wyrok SA w Warszawie z 8 czerwca 2016 r., II AKa 128/16, legalis 181070.

Amendment of the crime of usury in the Polish legal system in connection with the pandemic situation in Poland and the world

Abstract

The prohibited act of "usury" has acquired particular significance at a time when the functioning of public life has been disrupted by the threats resulting from the COVID-19 pandemic. The challenge for national governments was not only to mitigate the consequences of the direct effects of the epidemic but also to prepare both the Polish economy and administrative structures for the challenges that await the community after the outbreaks of the epidemic have been extinguished. To this end, the government has adopted a package of laws called the "Anti-Crisis Shield". The adopted act contains several actions that are both ad hoc (adapted to the current pandemic situation) and a long-term package of further facilitations applicable at the stage of recovering from the pandemic. Recognising the needs arising from the financial problems of businesses and individual citizens, this legislative intervention also included the protection of those concluding loan and credit agreements. Therefore, the Act increases the protection of persons concluding loan, credit or other agreements e.g. by introducing the invalidity of the contract in which a natural person undertakes to transfer ownership of the real estate to secure claims not resulting from the business or professional activity conducted by that person and to penalize demands from a natural person at least twice the maximum amount of non-interest costs or at least twice the interest rate the maximum limits laid down by law. The offence of usury is defined in Art. 304 § 1 of the Penal Code. However, the amendment to this provision supplemented it with additional crimes (§ 2 and 3). The additional acts listed here include demanding excessive benefits from the consumer for the use of capital. The types of offences under Art. 304 §§ 2 and 3 of the Criminal Code were added by the Act of 14 May 2020 amending certain acts in the field of protective measures in connection with the spread of the SARS-Cov-2 virus. These provisions also apply to contracts concluded before the date of entry into force of the Act of 14 May 2020, if the criminalized request is addressed to the aggrieved party after that date, and the number of costs or interest claimed exceeds the level allowed on the date of entry into force of the Act of 31 March 2020. The introduced changes should be assessed

positively not only because they protect consumers against excessive demands, but also protect the interests of professional practitioners and those who receive a loan or credit. In the case of acts under Art. 304 §§ 2 and 3 of the Penal Code, in contrast to the crime of usury under Art. 304 §1 of the Penal Code, the forced position of the aggrieved person does not appear among the characteristics. This should be seen as the evidentiary facilitation intended by the draftsman, dictated by the perceived increased risk of exploitation of the consumer and the recognition of new types of offences as a purpose to counteract this risk.

Keywords: usury, non-interest costs, commission, COVID-19, crime, credit, loan, amendment, coercion, exploitation, location.

Sławomir Kudrelek

Wydział Nauk Społecznych, Gdańska Szkoła Wyższa

Czas pandemii w Polsce a uprawnienia służb specjalnych do stosowania kontroli operacyjnej

Streszczenie

Służby specjalne w Polsce, do których należy zaliczyć Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencję Wywiadu, Służbę Kontrwywiadu Wojskowego, Agencję Wywiadu Wojskowego i Centralne Biuro Antykorupcyjne, wykonując ustawowe zadania, zostały uprawnione do stosowania kontroli operacyjnej. Kontrola operacyjna zaliczana jest do tych uprawnień służb specjalnych, które najbardziej ingerują w prawa obywatelskie gwarantowane Konstytucją RP. Wybuch pandemii COVID-19 w Polsce miał różnorakie oddziaływanie na funkcjonowanie wielu dziedzin życia publicznego. Artykuł stara się odpowiedzieć na pytanie, w jakim stopniu wpływ ten uwidocznił się na stosowanie kontroli operacyjnej przez Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego czy inne służby specjalne. Skuteczna działalność służb specjalnych wymaga informacji z różnych źródeł — z działań własnych, od obywateli i innych instytucji. Podstawowa część tzw. informacji własnych otrzymywana jest w wyniku czynności operacyjno-rozpoznawczych, w skład których wchodzi kontrola operacyjna. Oceniając wpływ pandemii na stosowanie kontroli operacyjnej, należy zająć stanowisko opowiadające się za uznaniem zależności między tymi zdarzeniami. Pewne utrudnienia miały miejsce w obszarze trybu stosowania kontroli operacyjnej z powodu ograniczeń kontaktów międzyludzkich. Złożenie wniosku o kontrolę operacyjną wymaga akceptacji Prokuratora Generalnego i dalej wydania zgody przez Sąd Okręgowy w Warszawie. Przedłożenie dokumentów w czasie pandemii było utrudnione z uwagi na zagrożenie wirusem COVID-19. Organy stosowały wydłużony do 4 dni okres kwarantanny dokumentów wpływających do prokuratury czy do sądu. Zauważa się więc pewien wpływ zagrożeń pandemii na logistyczną stronę podejmowania czynności. Niestety utrudnienia logistyczne konotują skutki w sferze efektywności realizowanych przez służby czynności. Mniejsza efektywność przedsięwzięć służb specjalnych może obniżać bezpieczeństwo państwa i porządek publiczny, aczkolwiek ten ostatni nie jest domeną służb specjalnych, a tylko służb policyjnych (Policji czy Straży Granicznej). Artykuł udzielając odpowiedzi na tezę główną, szczegółowo ją uzasadnia; jednocześnie uwzględnia aktualne zagrożenia obiektywne i subiektywne stosowania kontroli operacyjnej.

Słowa kluczowe: Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego, kontrola operacyjna, podsłuch, COVID-19, służby specjalne, Policja, bezpieczeństwo państwa, zagrożenie, prokuratura, sąd.

1. Wprowadzenie

Wybuch pandemii w Polsce, określanej jako COVID-19, miał wielkie oddziaływanie na funkcjonowanie wielu dziedzin życia publicznego. Zasadniczo podkre-

ślano jego wpływ na ekonomię, życie społeczne, turystykę, kulturę i rozrywkę, a nawet na środowisko naturalne¹. W dniu 8 marca 2020 r. weszła w życie ustawa o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (dalej: „specustawa”). Koncentrowała się ona na regulacjach z zakresu zapobiegania oraz zwalczania zakażenia i rozprzestrzeniania się choroby zakaźnej u ludzi, wywołanej wirusem SARS-CoV-2.

Podejmowane przez władze publiczne działania prewencyjne, minimalizujące rozprzestrzenianie się COVID-19, obejmują m.in. kwarantannę osób mających kontakt z zakażonymi, zamykanie placówek czy też odwoływanie wydarzeń i imprez masowych. To z kolei może prowadzić do wstrzymania produkcji i świadczenia usług, a w efekcie do trudności finansowych poszczególnych firm. Ekonomiczne skutki rozprzestrzeniania się epidemii występują nie tylko u przedsiębiorców, których zakład pracy został zamknięty w związku z przypadkami zakażenia pracowników czy objęcia ich kwarantanną. Dotyczą one również firm eksportujących albo importujących towary do/z regionów świata, gdzie występują utrudnienia w handlu spowodowane rozprzestrzenianiem się pandemii. Utrudnienia w międzynarodowych relacjach biznesowych mają wieloraki charakter, występują również w sektorze usług. Ponadto środki zapobiegawcze podejmowane w celu zahamowania rozprzestrzeniania się COVID-19 wpływają na zachowania konsumentów, w szczególności w branżach takich, jak: hotelarstwo, turystyka, transport, usługi rozrywkowe i kulturalne. Z dnia na dzień liczba zleceń ulega drastycznemu zmniejszeniu, a te, które zostały już podjęte, są często przerywane w trakcie ich wykonywania.

Powyższe ograniczenia wystąpiły w odpowiednim zakresie także w działalności organów administracji państwa, w tym służb policyjnych, służb specjalnych czy służb mundurowych.

Wobec powyższego zaistniała potrzeba wprowadzenia szczególnych rozwiązań mających na celu przeciwdziałanie negatywnym skutkom gospodarczym tej sytuacji. Konieczne stało się opracowanie pakietu osłonowego dla firm, zapobiegającego zwłaszcza utracie płynności w ramach prowadzonych przez nie działalności. Dokonuje on szeregu zmian w specustawie, nie tylko poszerzając i rozwijając niektóre występujące już w niej rozwiązania, ale także wprowadzając nowe mechanizmy.

¹ Ustawa z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych, t.j. Dz.U. poz. 374 (dalej: „ustawa COVID-19”).

2. Wpływ pandemii na funkcjonowanie służb specjalnych

Powstaje pytanie, jaki był i nadal jest wpływ pandemii na funkcjonowanie służb specjalnych, na stosowane przez służby specjalne metody pracy, a zwłaszcza kontrolę operacyjną. Skuteczna działalność służb specjalnych, do których w realiach państwa polskiego zaliczamy Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencję Wywiadu, Służbę Kontrwywiadu Wojskowego, Służbę Wywiadu Wojskowego i Centralne Biuro Antykorupcyjne, wymaga informacji z różnych źródeł: z działań własnych, od obywateli i innych instytucji (zarówno prywatnych, jak i publicznych). Podstawowa część tzw. informacji własnych otrzymywana jest w wyniku czynności operacyjno-rozpoznawczych. W ustawodawstwie służb specjalnych tylko niektóre czynności operacyjno-rozpoznawcze unormowane zostały wyraźnie, choć w sposób daleki od doskonałości. Są to: kontrola operacyjna, zakup kontrolowany, kontrolowane wręczenie i przyjęcie korzyści majątkowej, przesyłka niejawnie nadzorowana, wykorzystanie osobowych źródeł informacji. Jednak już te ostatnie czynności operacyjno-rozpoznawcze są uregulowane nie dość dostatecznie jasno, co może prowadzić do nadużyć. Z drugiej strony służby każdego państwa starają się chronić metody pracy operacyjno-rozpoznawczej, traktując te informacje jako objęte tajemnicą o klauzuli „ściśle tajne”. Nie polemizując z tym ostatnim poglądem i co do zasady go akceptując, należy jednak dostrzec, że zarówno informacje ustawowe na temat formy, metody pracy operacyjno-rozpoznawczej jeszcze nie stanowią zagrożenia dla skuteczności służb specjalnych w Polsce, tylko takie zagrożenie stanowią informacje dotyczące już realizacji konkretnych czynności w wymiarze praktycznym. Niezasadnym jest więc unikanie regulacji ustawowej w stopniu kompleksowym określającej kompetencje służb. Nie wszyscy się z tym poglądem zgadzają.

Odnosząc się do regulacji kontroli operacyjnej to we wszystkich ustawach jest ona niemal jednolicie ujęta, przy tym należy stwierdzić, że unormowanie w poszczególnych ustawach dotyczących służb specjalnych jest poprawne, gdyż określa niezbędne elementy pozwalające na transparentne stosowanie kontroli operacyjnej.

Powracając do wpływu pandemii na stosowanie kontroli operacyjnej to należy zająć stanowisko opowiadające się za uznaniem zależności między tymi zdarzeniami. Pewne utrudnienia miały miejsce w obszarze trybu stosowania kontroli operacyjnej z powodu ograniczeń kontaktów międzyludzkich. Złożenie wniosku o kontrolę operacyjną wymaga akceptacji prokuratora okręgowego i dalej wydania zgody przez sąd okręgowy. Przedłożenie dokumentów w czasie pandemii było utrudnione z uwagi na zagrożenie epidemiologiczne. Organy stosowały wydłużony do 4 dni okres kwarantanny dokumentów wpływających do prokuratury czy do sądu. Zauważa się więc pewien wpływ zagrożeń pandemii na logistyczną stronę podejmowania czynności. Niestety utrudnienia logistyczne konotują skutki w sferze efektywności realizowanych przez służby czynności.

Mniejsza efektywność przedsięwzięć służb specjalnych może obniżać bezpieczeństwo państwa i porządek publiczny, aczkolwiek ten ostatni nie jest domeną służb specjalnych, a tylko służb policyjnych (Policji czy Straży Granicznej).

3. Sposoby kontroli operacyjnej stosowane przez służby specjalne

W interesującej nas materii należy odnieść się do ustaw dotyczących poszczególnych służb specjalnych. W zasadzie w tym miejscu należy zaznaczyć, że regulacje w tym zakresie powielają rozwiązania i są co do zasady paralelne. Zgodnie z przyjętym umownym określeniem tzw. „ustawy służb specjalnych” stanowią, że w ramach sposób kontroli operacyjnej wyróżnia się²:

- 1) uzyskiwanie i utrwalanie treści rozmów prowadzonych przy użyciu środków technicznych, w tym za pomocą sieci telekomunikacyjnych;
- 2) uzyskiwanie i utrwalanie obrazu lub dźwięku osób z pomieszczeń, środków transportu lub miejsc innych niż miejsca publiczne;
- 3) uzyskiwanie i utrwalanie treści korespondencji, w tym korespondencji prowadzonej za pomocą środków komunikacji elektronicznej;
- 4) uzyskiwanie i utrwalanie danych zawartych w informatycznych nośnikach danych, telekomunikacyjnych urządzeniach końcowych, systemach informatycznych i teleinformatycznych;
- 5) uzyskiwanie dostępu i kontroli zawartości przesyłek.

Wskazane formy kontroli operacyjnej prowadzone są niejawnie, co zapewnia ich skuteczność. Utrzymanie działań służb specjalnych w dyskrekcji zależy też od liczby osób, które wystąpią w procedurze podejmowania przez sąd okręgowy zezwolenia na stosowanie kontroli operacyjnej przez służby — czym mniejsza liczba podmiotów występujących „po drodze”, to także możliwość podjęcia szybszej decyzji.

Przedstawione formy kontroli operacyjnej są konkretne do dynamicznie rozwijających się nowych technologii wymiany informacji wśród społeczeństw. Tradycyjne formy kontroli operacyjnej, takie jak podsłuchiwanie rozmów czy otwieranie przesyłek pocztowych, zostały uzupełnione nowymi sposobami kontaktu między ludźmi, takimi jak: wykorzystanie Internetu i z nim związanych różnych odgałęzień porozumiewania się ludzi (np. Facebook, Messenger). Mając

²Ustawa z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (art. 27 ust. 6), Dz.U. nr 74, poz. 766 z późn. zm.; ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego, Dz.U. nr 104, poz. 708 z późn. zm. (art. 31 ust. 4); ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, Dz.U. nr 79, poz. 462 z późn. zm. (art. 17 ust. 5). Natomiast Służba Wywiadu Wojskowego i Agencja Wywiadu nie dysponują uprawnieniami do stosowania kontroli operacyjnej, co jest wynikiem tego, że ich działania podejmowane są poza granicami państwa.

powyższe na uwadze właściwe jest postępowanie ustawodawcy, który dostosowuje regulacje prawne do rozwoju technologii przekazu informacji³.

Odnosząc się szczegółowo do poszczególnych sposobów kontroli operacyjnej podanych w następujących kolejno punktach należy stwierdzić:

Ad. 1. Uzyskiwanie i utrwalanie treści rozmów prowadzonych przy użyciu środków technicznych, w tym za pomocą sieci telekomunikacyjnych oznacza stosowanie urządzeń utrwalających bez wiedzy rozmówców ich rozmowy prowadzonych przy wykorzystaniu różnych technologii komunikacji, w tym telefonii stacjonarnej, której widzimy zmierzch, a zasadniczo telefonii cyfrowej, przekazów komórkowych, wszelkiego typu CB radio itp.

Ad. 2. Uzyskiwanie i utrwalanie obrazu lub dźwięku osób z pomieszczeń, środków transportu lub miejsc innych niż miejsca publiczne oznacza, że służby specjalne mogą stosować urządzenia pozwalające przechwytywać treści najczęściej rozmów z miejsc niepublicznych, bez wiedzy osób prowadzących rozmowy. Mogą być tu wykorzystywane urządzenia zdalnie przechwytyujące treści rozmów czy też obraz, ale mogą to być także urządzenia techniczne zamontowane w sposób niejawnny w pomieszczeniach czy środkach transportu lub miejscach prywatnych, tzw. „pluskwy”, które będą rejestrowały, a niekiedy też od razu przekazywały do odbiorcy uzyskiwane treści z „podśluchu pomieszczeń”. Oceniając ten sposób kontroli operacyjnej dużym wyzwaniem dla służb może być konieczność umiejscowienia urządzeń technicznych w pomieszczeniu prywatnym osoby podsłuchiwanej.

Ad. 3. Uzyskiwanie i utrwalanie treści korespondencji, w tym korespondencji prowadzonej za pomocą środków komunikacji elektronicznej obejmuje tradycyjną korespondencję, ale też wychodząc naprzeciw nowym technologiom także korespondencję prowadzoną za pomocą wszelkich technologii przesyłu (np. łącza internetowe). Znaczenie przesyłu treści przy wykorzystaniu komunikacji elektronicznej jest aktualnie zdecydowanie większe niż tradycyjnej korespondencji listowej.

Ad. 4. Uzyskiwanie i utrwalanie danych zawartych w informatycznych nośnikach danych, telekomunikacyjnych urządzeniach końcowych, systemach informatycznych i teleinformatycznych oznacza, że ustawodawca zdaje sobie sprawę z rozwoju nowych technologii i miejsc przechowywania informacji. Dostosowanie rozwiązań prawnych do wymogów funkcjonowania technologicznych rozwiązań przechowywania informacji pozwala organom na skuteczne podejmowanie czynności niejawnnych także w tym obszarze.

Ad. 5. Uzyskiwanie dostępu i kontrola zawartości przesyłek pozwala organom na przejmowanie przesyłek i niejawne ich penetrowanie co do zawartości lub przesyłanych treści.

³ A. Just, „Ustawa inwigilacyjna” — kontrola operacyjna w nowym brzmieniu ustawy o policji, (w:) P. Majer, M. Seroła (red.), *225 lat policji w Polsce. Policja w badaniach doktorantów i studentów*, Olsztyn 2018, s. 239 i nast.

4. Tryb zarządzania czynnościami operacyjno-rozpoznawczymi z ukierunkowaniem na kontrolę operacyjną

Czynności operacyjno-rozpoznawcze przewidziane w szeroko rozumianych ustawach służb specjalnych inicjowane są w dwojaki sposób. W pierwszym wypadku czynności te zarządzane są przez służby specjalne i nie podlegają kontroli zewnętrznej zarówno, gdy chodzi o ich rozpoczęcie, jak też o ich przebieg oraz postępowanie ze zgromadzonym materiałem w czasie ich prowadzenia. Do tej kategorii należą takie czynności, jak: korzystanie z osobowych źródeł informacji w tym agenta, obserwacja, uzyskiwanie, sprawdzanie, gromadzenie i przetwarzanie informacji operacyjnych. Do drugiej grupy należy zaliczyć takie czynności, które do realizacji wymagają zarządzenia odpowiedniego organu niebędącego organem służby specjalnej i mogącego sprawować w pewnym zakresie funkcję kontrolną nad czynnościami operacyjno-rozpoznawczymi. Do czynności tych zaliczyć należy kontrolę operacyjną, zakup kontrolowany, kontrolowane wręczenie i przyjęcie korzyści majątkowej i niejawne nadzorowanie, wytwarzanie, przemieszczanie, przechowywanie, przedmiotów przestępstwa i obrót nimi. Zgodnie z przepisami ustaw dotyczących służb specjalnych, kontrolę operacyjną zarządza Sąd Okręgowy w Warszawie na wniosek właściwego organu (np. Szefa ABW). Wniosek o zastosowanie kontroli operacyjnej przed złożeniem do sądu musi zostać pozytywnie zaopiniowany przez Prokuratora Generalnego. Sąd orzeka jednoosobowo, wydając postanowienie. Sądem właściwym miejscowo jest sąd miejsca siedziby organu składającego wniosek (centralnym organem administracji specjalnej są szefowie poszczególnych służb). Czynności sądu związane z rozpoznawaniem wniosków o zastosowanie kontroli operacyjnej są realizowane w warunkach przewidzianych dla przekazywania, przechowywania i udostępniania informacji niejawnych z odpowiednim zastosowaniem art. 181 § 2 k.p.k.

Procedura wydawania zgody na przeprowadzenie kontroli operacyjnej przewiduje możliwość odwołania się od decyzji sądu przez organ, który złożył wniosek o zastosowanie kontroli operacyjnej. W procedurze odwoławczej stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu postępowania karnego. Przyjęcie przez ustawodawcę możliwości odwołania się przez organ składający wniosek o zastosowanie kontroli operacyjnej powoduje dalsze przedłużenie postępowania i dopuszczenie do informacji o planowanych działaniach operacyjnych dalszych osób⁴. Sędzia wydający postanowienie musi sporządzić jego uzasadnienie i uruchomić postępowanie zażaleniowe, jeżeli nie zamierza zmienić swojej pierwotnej decyzji odmawiającej zastosowanie kontroli operacyjnej. W dalszym etapie sąd odwoławczy, także na posiedzeniu w składzie jednoosobowym, wydaje postanowienie o utrzymaniu w mocy lub uchyleniu postanowienia sądu I instancji. Z uwagi, że

⁴ A. Taracha, *Czynności operacyjno-rozpoznawcze. Aspekty kryminalistyczne i prawno-dowodowe*, Lublin 2006, s. 132.

zażalenie przysługuje tylko organom służb specjalnych, zaskarżone może być tylko postanowienie oddające wniosek o zarządzenie kontroli operacyjnej⁵.

Zapewnienie sobie przez organy służb specjalnych możliwości kwestionowania rozstrzygnięcia sądu I instancji budzi kontrowersje w doktrynie. Adam Taracha przyjmuje, że sąd jest organem niezawisłym i niezależnym od innych władz państwowych i wpływów politycznych, przez co rozstrzygnięcie jest bardziej obiektywne i należałoby się pogodzić, że taka decyzja nie będzie podlegała zaskarzaniu⁶. Wcześniej przed zmianą ustaw służb specjalnych decyzję podejmował organ władzy wykonawczej (Prokurator Generalny) i było to rozstrzygnięcie ostateczne. W tej materii ustawodawca zmieniał na przestrzeni lat koncepcję, rezygnując m.in. w ustawie o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu z trybu odwoławczego, co oznaczało, że decyzje sądu okręgowego były ostateczne. Jednak nowelizując w roku 2016 ustawę w art. 27 ust. 11a powrócił prawodawca do trybu pozwalającego zaskarżyć rozstrzygnięcie sądu I instancji⁷. W ocenie piszącego tryb zażaleniowy orzeczenia sądu I instancji jest zasadny. Uzasadnieniem jest fakt, że nie można wykluczyć błędnej oceny przedłożonych dowodów o zarządzenie kontroli operacyjnej przez sąd rozpatrujący wniosek i wówczas postępowanie międzyinstancyjne może umożliwić powtórna ocenę wniosku przez sąd I instancji oraz kontrolę instancyjną sądu II instancji.

5. Wniosek o zarządzenie kontroli operacyjnej

Wymogi formalne wniosku o zarządzenie kontroli operacyjnej określają ustawy służb specjalnych. Wniosek składa szef poszczególnej służby, np. szef ABW, SKW, CBA do Sądu Okręgowego w Warszawie — po uzyskaniu uprzedniej zgody Prokuratora Generalnego. Wniosek w szczególności winien zawierać:

1. Numer sprawy i jej kryptonim, jeżeli został nadany.
2. Opis przestępstwa z podaniem w miarę możliwości jego kwalifikacji prawnej. Jest to element wniosku bardzo istotny z tego powodu, że poszczególne ustawy służb specjalnych zawierają katalog przestępstw, o które dopuszczalna jest kontrola operacyjna. Wstępna kwalifikacja prawna winna wynikać ze zgromadzonych materiałów wstępnych, w tym często tylko z materiałów operacyjnych. Niedopuszczalne jest jednak przyjmowanie kwalifikacji prawnej

⁵ M. Tomkiewicz, *Moc dowodowa podsłuchów nielegalnych*, „Monitor Prawniczy” 2016, nr 1, s. 461. Zagadnienie „legalności” kontroli operacyjnej było przedmiotem szczególnie ożywionych dysput, zwłaszcza w odniesieniu do przypadków prowadzenia kontroli operacyjnej poza granicami wskazanymi w pierwotnym postanowieniu sądu o jej zarządzeniu; szerzej m.in. Ł. Twarowski, *Legalizacja i procesowe wykorzystanie podsłuchów zgromadzonych w ramach czynności operacyjno-rozpoznawczych*, „Palestra” 2010, nr 9–10.

⁶ *Ibidem*, s. 99.

⁷ Art. 27 ust. 11a został wprowadzony w aktualnym brzmieniu ustawą z dnia 15 stycznia 2016 r., Dz.U. poz. 147.

czynu tylko na potrzeby katalogu dającego możliwość zarządzenia kontroli operacyjnej, aczkolwiek i takich sytuacji wykluczyć nie można; byłoby to jednak karalne przekroczenie uprawnień.

3. Okoliczności uzasadniające potrzebę zastosowania kontroli operacyjnej, w tym stwierdzonej bezskuteczności lub nieprzydatności innych środków. Ten element wniosku jest jego *essentialia negotii*. To na podstawie przedstawionych okoliczności faktycznych sąd wydawać będzie rozstrzygnięcie o wyrażenie zgody lub odmowie. W tej przesłance wnioskodawca musi się ustosunkować dlaczego inne środki pracy operacyjnej okazały się bezskuteczne lub w oparciu, o jakie fakty organ przewiduje ich nieprzydatność. Oznacza to, że ustawa gwarantuje subsydiarność kontroli operacyjnej w stosunku do innych działań wykrywczych. Także ta część wniosku będzie poddana wnikliwej analizie sądu. W posiedzeniu sądu może brać udział przedstawiciel służby specjalnej, która ubiega się o zarządzenie kontroli operacyjnej. Jest to osoba najbardziej zorientowana w okolicznościach uzasadniających wniosek i z całą pewnością będzie przekonywać sąd do podjęcia decyzji o zastosowaniu kontroli operacyjnej. Wszystkie wątpliwości co do zasadności wniosku sędzia będzie mógł w czasie tego posiedzenia rozstrzygnąć. Kontrola sądu będzie miała tu charakter nie tylko formalny, ale także merytoryczny⁸. Podobnie należy ocenić wyrażaną zgodę przez Prokuratora Generalnego. Nie można zgodzić się, że jest to tylko kontrola formalna. Brak zgody Prokuratora Generalnego skutkować będzie brakiem możliwości złożenia wniosku o zarządzenie kontroli do sądu.
4. Dane osoby lub inne dane pozwalające na jednoznaczne określenie podmiotu lub przedmiotu, wobec którego będzie stosowana kontrola operacyjna, ze wskazaniem miejsca lub sposobu jej stosowania. Alternatywne treści tej przesłanki zarządzenia kontroli operacyjnej wiążą się z tym, że kontrola operacyjna może być stosowana zarówno przed wszczęciem postępowania karnego oraz w formie *in rem*, co powoduje niekiedy brak możliwości określenia podmiotu. Nie mniej określenie podmiotu będzie miało miejsce w zależności od sposobu prowadzenia kontroli operacyjnej, np. w przypadku kontroli rozmów telefonicznych wskazanie podmiotu jest konieczne. Wskazanie przedmiotu kontroli operacyjnej oznacza wobec czego kontrola będzie skierowana, np. gabinet służbowy figuranta czy jego pojazd służbowy. Immanentnym uzupełnieniem jest wskazanie miejsca (adresu, terenu) oraz sposobu jej stosowania. Sposobów stosowania można wybrać jeden lub więcej, uzależniając od celowości.
5. Cel, czas i rodzaj prowadzonej kontroli operacyjnej.

⁸Odmienne B. Kurzępa, *Zakres czynności operacyjno-rozpoznawczych realizowanych przez Wojskowe Służby Informacyjne. Niektóre aspekty karnoprosesowe*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” 2004, nr 1, s. 72.

Powracając do aspektu merytorycznej oceny wniosku to warto podkreślić, że sąd ocenia materiały operacyjne, które nie uzasadniają jeszcze wydania decyzji o wszczęciu postępowania jedynie pod kątem dopuszczalności tej czynności. Niespornym jest więc, że badanie okoliczności zdarzenia wskazującego na prawdopodobieństwo popełniania przestępstwa w kwestii zastosowania kontroli operacyjnej odbywa się w oparciu o znacznie węższą podstawę niż przy wszczęciu śledztwa czy przykładowo stosowaniu tymczasowego aresztowania.

6. Zakres stosowania kontroli operacyjnej służb specjalnych

Stosowanie kontroli operacyjnej z uwagi, że ingeruje ona w sferę konstytucyjnie chronionego prawa do prywatności, wymaga rozsądnego określenia konkretnych przestępstw, do których może być stosowana. Zasadniczo są to czyny o najcięższym gatunkowo znaczeniu dla państwa, takie jak zabójstwo, handel ludźmi, ale też korupcja w wymiarze zagrażającym bezpieczeństwu ekonomicznemu państwa. Zakres przedmiotowy wynika z art. 27 ust. 1 ustawy o ABW, art. 31 ust. 1 ustawy o SKW, art. 17 ust. 1 ustawy o CBA. Zakres ten jest dostosowany do generalnych zadań, które realizuje dana służba specjalna. W ustawie o ABW cytowany przepis stanowi, że podmiot ten może stosować kontrolę operacyjną w celu rozpoznawania, zapobiegania i wykrywania przestępstw:

- 1) szpiegostwa, terroryzmu, bezprawnego ujawnienia lub wykorzystania informacji niejawnych i innych przestępstw godzących w bezpieczeństwo państwa;
- 2) godzących w podstawy ekonomiczne państwa;
- 3) korupcji osób pełniących funkcje publiczne, o których mowa w art. 1 i 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne, jeżeli może to godzić w bezpieczeństwo państwa;
- 4) w zakresie produkcji i obrotu towarami, technologiami i usługami o znaczeniu strategicznym dla bezpieczeństwa państwa;
- 5) nielegalnego posiadania, wytwarzania i obrotu bronią, amunicją i materiałami wybuchowymi, bronią masowej zagłady oraz środkami odurzającymi i substancjami psychotropowymi, w obrocie międzynarodowym;
- 6) rozdziałach XXXV–XXXVII Kodeksu karnego skarbowego, jeżeli godzą w podstawy ekonomiczne państwa;
- 7) art. 232, 233 § 1, 1a, 4 i 6, art. 234, 235, 236 § 1 i art. 239 § 1 k.k., jeżeli dotyczą przestępstw, o których mowa w wyżej podanych punktach.

Dla zobrazowania zakresu przedmiotowego kontroli operacyjnej poszczególnych organów administracji specjalnej warto przytoczyć katalog Centralnego Biura Antykorupcyjnego. Zgodnie z art. 17 ust. 1 przy wykonywaniu czynności operacyjno-rozpoznawczych podejmowanych przez CBA w celu rozpoznawania, zapobiegania i wykrywania przestępstw, uzyskania i utrwalania dowodów

przestępstw, a także ujawnienia mienia zagrożonego przypadkiem w związku z przestępstwami:

- 1) określonymi w art. 228–231, 250a, 258, 270a § 1 i 2, art. 271a § 1 i 2, art. 277a § 1, art. 286, 296–297, 299, 305, 310 § 1, 2 i 4 k.k.;
- 2) skarbowymi, o których mowa w art. 2 ust. 1 pkt 1 lit. d, jeżeli wartość przedmiotu czynu lub uszczuplenie należności publicznoprawnej przekraczają pięćdziesięciokrotną wysokość minimalnego wynagrodzenia za pracę określonego na podstawie przepisów ustawy z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę;
- 3) określonymi w art. 232, 233 § 1, 1a, 4, 6, art. 234, 235, 236 § 1 i art. 239 § 1 k.k., jeżeli dotyczą przestępstw, o których mowa w pkt 1 i 2.

Podsumowując zakres przedmiotowy kontroli operacyjnej należy zauważyć, że jest on ograniczony do najpoważniejszych przestępstw w systemie prawa polskiego. Taka ścieśniająca regulacja w poszczególnych ustawach służb specjalnych jest jak najbardziej zasadna z uwagi na to, że kontrola operacyjna to najbardziej naruszająca prawo do prywatności metoda operacyjno-rozpoznawcza pracy służb specjalnych. Jej stosowanie, jak podkreślił ustawodawca, jest *ultima ratio*, czyli ostateczną potrzebą i tylko wtedy, gdy inne środki okazały się nieskuteczne w zwalczaniu przestępczości. Analizując skuteczność poszczególnych metod pracy służb specjalnych niespornym jest stwierdzenie, że kontrola operacyjna jest najbardziej efektywną, a uzyskane informacje cenne i niejednokrotnie po utrwaleniu na nośniku, czy później w stworzonym stenogramie stanowią bezpośredni dowód przestępstwa. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego zobowiązał ustawodawcę do dookreślenia użytych sformułowań poprzez stworzenie zamkniętego katalogu przestępstw, uzasadniających podjęcie środków wkraczających w sferę konstytucyjnych praw jednostki⁹.

7. Kontrola operacyjna stosowana w sytuacji niecierpiącej zwłoki

Jeżeli zachodzi niebezpieczeństwo utraty informacji lub zatarcia albo zniszczenia dowodów przestępstwa, Szef ABW lub innej służby specjalnej może zarządzić, po uzyskaniu pisemnej zgody Prokuratora Generalnego, kontrolę operacyjną, zwracając się jednocześnie do Sądu Okręgowego w Warszawie z wnioskiem o wydanie postanowienia w tej sprawie. W razie nieudzielenia przez sąd zgody w terminie 5 dni od dnia zarządzenia kontroli operacyjnej, organ zarządzający wstrzymuje kontrolę operacyjną oraz dokonuje protokolarnego, komisyjnego zniszczenia materiałów zgromadzonych podczas jej stosowania.

Uprawnienie służb specjalnych do samodzielnego zarządzania kontroli operacyjnej w sytuacji niecierpiącej zwłoki jest zasadne, gdyż niekiedy może zdarzyć się, że sprawcy przykładowo planują przerzut do kraju partii narkotyków

⁹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 30 lipca 2014 r., P 11/14.

w najbliższym czasie, np. 1, 2 dni i założmy, że informacja jest wiarygodna, niemal pewna. W takiej sytuacji bliski termin przemytu, brak możliwości ustalenia miejsca przemytu, środka transportu za pomocą innych czynności oznacza, że wdrożenie kontroli operacyjnej, gdzie ustawodawca pozwala „pójść na skróty” i wdrożyć kontrolę operacyjną, jest zasadne. W tym wypadku któraś z czynności kontroli operacyjnej, np. podsłuch, może objąć rozmowy konkretnej osoby, a w przypadku gdyby dysponowała kilkoma aparatami, może być stosowana wobec jednego, kilku lub nawet wszystkich telefonów. Dopuszczalne będzie zatem kontrolowanie rozmów zarówno z aparatów prywatnych, jak i w miejscu pracy, co tym samym może dotknąć wiele zupełnie przypadkowych osób, także korzystających z podsłuchiowanych urządzeń¹⁰.

Istotnym jest tu podkreślić, iż każdy ze sposobów kontroli operacyjnej oparty jest na podstępie. W przypadku kontroli treści korespondencji lub zawartości przesyłek podstęp będzie polegał na wprowadzeniu ich nadawcy w błąd co do zagwarantowania ochrony tajemnicy komunikowania się przez podmiot świadczący usługi pocztowe. Podobnie jest przy podsłuchu, gdzie rozmówcy są przeświadczeni, iż ich rozmowa nie jest przez nikogo podsłuchiwana i dlatego swobodnie przekazują sobie treści, których nie ujawniliby, gdyby wiedzieli, że ich rozmowa jest podsłuchiwana¹¹.

Aprobując uprawnienie służb specjalnych do zarządzania kontroli operacyjnej w sytuacjach niecierpiących zwłoki, co do zasady należy jednak zwrócić uwagę na mogące zachodzić niebezpieczeństwa dla konstytucyjnej zasady praworządności. Może mieć to miejsce wówczas, gdy organ nie mając zasadności włączenia kontroli operacyjnej z uwagi na braki dowodowe, będzie ją zarządzał na okres 5 dni, licząc, że w ten sposób za którymś razem być może uda się uzyskać dowody pozwalające dalej już zgodnie z przesłankami stosować kontrolę operacyjną. Wydaje się, że należałoby wprowadzić obowiązek oceny takich kontroli przez Sąd Okręgowy w Warszawie z obowiązkiem powiadamiania Prokuratora Generalnego, że winno być wszczęte śledztwo wobec winnych przekroczenia uprawnień. Takie zawiadomienie sądu winno oznaczać konieczność wszczęcia śledztwa w sprawie bezprawnego wykorzystania sytuacji niecierpiącej zwłoki do wdrożenia kontroli operacyjnej.

8. Czas prowadzenia kontroli operacyjnej

Z uwagi na szczególny charakter kontroli operacyjnej może być ona zarządzana wyłącznie na czas określony, nie dłuższy niż 3 miesiące. W przypadku jednak,

¹⁰ M. Chrabkowski, *Kontrola operacyjna przekazu informacji za zgodą zainteresowanego*, „Prokuratura i Prawo” 2006, nr 7–8, s. 162.

¹¹ B. Kurzępa, *Podstęp w toku czynności karnoprosesowych i operacyjnych*, Toruń 2003, s. 173.

gdy nie ustały przyczyny zarządzenia kontroli operacyjnej, może być ona przedłużona przez Sąd Okręgowy w Warszawie postanowieniem na okres nie dłuższy niż kolejne 3 miesiące (art. 27 ust. 8 ustawy o ABW).

W uzasadnionych przypadkach, gdy podczas stosowania kontroli operacyjnej pojawią się nowe okoliczności istotne dla zapobieżenia lub wykrycia przestępstwa albo ustalenia sprawcy i uzyskania dowodów przestępstwa, sąd o którym mowa w ust. 2, na pisemny wniosek Szefa ABW, złożony po uzyskaniu pisemnej zgody Prokuratora Generalnego, może wydawać, również po upływie okresów, o których napisano wyżej, kolejne postanowienia o przedłużeniu kontroli operacyjnej na następujące po sobie okresy, z których żaden nie może trwać dłużej niż 12 miesięcy.

Wskazane unormowanie (art. 27 ust. 9 ustawy o ABW) jest mało czytelne z uwagi, że można zrozumieć go dwojako, tj. że przedłużeń kontroli operacyjnej może być wiele i że mogą one wykaczać poza okres 12 miesięcy, byleby jednostkowe przedłużenia nie przekraczały terminu 12 miesięcy. Jest to jednak egzegeza błędna, rzeczywiście przedłużeń może być wiele, jednak łączny ich czas nie może bezwzględnie przekroczyć 12 miesięcy stosowania kontroli operacyjnej.

Analizując analogiczne uregulowanie w ustawie o CBA (art. 17 ust. 9) zauważa się bardziej poprawne unormowanie, które brzmi: „(...) kolejne postanowienia o przedłużeniu kontroli operacyjnej na następujące po sobie okresy, których łączna długość nie może przekraczać 12 miesięcy”.

9. Szczególne uprawnienia Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego w związku z prowadzeniem działań antyterrorystycznych

Modyfikację uprawnień Szefa ABW — jako organu wiodącego w zwalczaniu zagrożeń terrorystycznych — przewiduje ustawa z dnia 10 czerwca 2016 r. o działaniach antyterrorystycznych¹². Ustawa określa zasady prowadzenia działań antyterrorystycznych oraz współpracy między organami właściwymi w zakresie prowadzenia tych działań. Działania antyterrorystyczne należy rozumieć jako działania organów administracji publicznej polegające na zapobieganiu zdarzeniom o charakterze terrorystycznym, przygotowaniu do przejmowania nad nimi kontroli w drodze zaplanowanych przedsięwzięć, reagowaniu w przypadku wystąpienia takich zdarzeń oraz usuwaniu ich skutków, w tym odtwarzaniu zasobów przeznaczonych do reagowania na nie. Zgodnie z art. 3 ustawy Szef ABW odpowiada za zapobieganie zdarzeniom o charakterze antyterrorystycznym.

Zgodnie z art. 9 ust. 1 ustawy w celu rozpoznawania, zapobiegania lub zwalczania przestępstw o charakterze terrorystycznym, Szef ABW może zarządzić wobec osoby niebędącej obywatelem Rzeczypospolitej Polskiej, w stosunku do której istnieje obawa co do możliwości prowadzenia przez nią działalności terrorystycznej, na okres nie dłuższy niż 3 miesiące kontrolę operacyjną. Zarządzenie

¹² Dz.U. z 2019 r. poz. 796, t.j.

Szef ABW przekazuje wraz z uzasadnieniem Ministrowi Koordynatorowi Służb Specjalnych, jeżeli jest powołany, oraz Prokuratorowi Generalnemu. Ten ostatni może nakazać zaprzestanie kontroli operacyjnej. Czynności, o których tu mowa, mogą być przedłużone na zasadach określonych w art. 27 ustawy z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego.

Oceniając przedstawione uprawnienia Szefa ABW, należy je zaaprobować. Zagrożenie terroryzmem i skutki jego ataków uzasadniają treść art. 9 ust. 1 ustawy. Zamachy terroryści podejmują wobec niewinnych najczęściej ludzi, w ukryciu, wręcz w postawie tchórzostwa, co oznacza, że państwo winno skracać procedury przeciwdziałające zamachom, a nie ich wydłużać i patrzeć, jak w zamachach giną bezbronni obywatele.

Kontrola operacyjna, lub jak potocznie określa się w społeczeństwie: „pod-słuch”, zawsze będzie rodziła liczne kontrowersje i to głównie wśród osób, które obawiają się tego tak skutecznego w walce z przestępczością narzędzia prawnego. Obawy tych osób są w pełni uzasadnione pociągnięciem ich do ewentualnej odpowiedzialności karnej za próbę lub popełnienie przestępstwa¹³. Statystyki w zakresie „udostępnień celem wszczęcia lub wykorzystania do postępowania karnego” materiałów uzyskanych w wyniku stosowania kontroli operacyjnej bardzo jednoznacznie podkreślają skuteczność tej metody prowadzonych czynności operacyjno-rozpoznawczych. Stosowanie kontroli operacyjnej często zapobiega aktom terrorystycznym, szpiegostwu, przestępstwom przeciwko życiu i zdrowiu oraz wielu innym zbrodniom i przestępstwom skutkującym ogromną szkodliwością społeczną.

10. Wykorzystanie dowodów z kontroli operacyjnej i etapy jej stosowania

Czynności operacyjno-rozpoznawcze, w tym kontrola operacyjna, mogą być wdrożone na różnych etapach w stosunku do procesu karnego. Na etapie przedprocesowym organy ścigania nie są krępowane żadnymi przepisami z uwagi, że czynności operacyjno-rozpoznawcze służby wszczynają według własnego uznania, zgodnie z ich celem. Zasadnicza odmienność tkwi w podstawach i sposobie wszczęcia postępowania karnego i rozpoczęcia działań operacyjnych¹⁴. O ile reguły wszczęcia postępowania są precyzyjnie określone w Kodeksie postępowania karnego, a sama decyzja o jego wszczęciu pełni funkcję gwarancyjną, o tyle podjęcie działań operacyjnych jest objęte pewną tajemnicą¹⁵.

¹³ P. Łabuz, *Kontrola operacyjna jako element czynności operacyjno-rozpoznawczych w procesie wykrywczo-dowodowym. Uwagi de lege lata*, „Problemy Współczesnej Kryminalistyki” 2013, t. 17, s. 99.

¹⁴ R. Zdybel, *Kontrola operacyjna i utrwalanie treści rozmów telefonicznych za pomocą podsłuchów a materiał procesowy. Wzajemne relacje dowodowo-wykrywcze*, „Przegląd Policyjny” 2013, nr 1, s. 173.

¹⁵ A. Taracha, *Czynności operacyjno-rozpoznawcze...*, s. 200.

Wdrożenie postępowania karnego następuje, gdy zachodzi uzasadnione podejrzenie popełnienia przestępstwa (art. 303 k.p.k.) i zawsze w formie postanowienia. Najczęściej przyjmuje się, że uzasadnione podejrzenie przestępstwa zachodzi wtedy, gdy informacja o jakimś zdarzeniu, jak dotrze do organów ścigania, wskazuje na możliwość popełnienia czynu przestępczego. Naturalnie nie oznacza to, że informacja wskazująca musi oznaczać pewność popełnienia przestępstwa, ale na wysokie prawdopodobieństwo jego popełnienia¹⁶.

Natomiast rozpoczęcie działań operacyjno-rozpoznawczych następuje w znacznie mniej rygorystycznych warunkach i decyzja ta ma charakter niejawný. Dlatego faktyczna podstawa podjęcia działań operacyjnych będzie znacznie szersza, a kryteria oceny informacji inicjujących czynności operacyjno-rozpoznawcze znacznie łagodniejsze niż przy wszczęciu postępowania karnego¹⁷.

Zasadnym jest zwrócić uwagę na fakt, że czynności operacyjne służą nie tylko celom wykryczym (w pewnym zakresie dowodowym), ale również profilaktycznym oraz celom rozpoznawczym¹⁸.

Powracając na grunt rozważań dotyczących kontroli operacyjnej, to warto tu dodać, że jest ona jedną z czynności operacyjno-rozpoznawczych. Jednak jej stosowanie, jak już wcześniej przedstawiono, podlega ona pewnym ograniczeniom formalnym (stosowanie jej zarządza sąd) i merytorycznym, które wiążą się z wymogiem, że przesłanki kontroli operacyjnej stanowią „wiarygodne informacje o przestępstwie”. Również tutaj ocena, co stanowi wiarygodną informację o przestępstwie pozostaje wewnętrzną sprawą służb specjalnych i prokuratora.

Wykorzystanie wyników kontroli operacyjnej w postępowaniu karnym następuje poprzez bezpośrednie ich wprowadzenie w postaci nagrań na nośnikach informatycznych (wówczas podlegają one odsłuchowi) oraz stenogramów z utrwalonych rozmów, zabezpieczonych w całości przesylek, zabezpieczonych informacji na nośnikach informatycznych czy ze zgranych urządzeń elektronicznych.

Jednak przez wiele lat dominował pogląd i wynikająca z niego zasada, że wykorzystanie wiedzy operacyjnej w postępowaniu karnym możliwe jest w wyniku przeprowadzenia odpowiednich czynności procesowych, np. przesłuchania, zgodnie z regułami prawa dowodowego. Określano to jako przekształcanie czynności operacyjnych w procesowe¹⁹.

Możliwe jest przekształcenie czynności operacyjnych czy administracyjno-porządkowych (np. kontrola osobista) w czynności procesowe. Jednak ten moment zamiany należy wyraźnie zaznaczyć, tzn. że do tej chwili była prowadzona czynność porządkowa, a od tego momentu prowadzana jest czynność procesowa. Na

¹⁶ J. Grajewski, *Przebieg procesu karnego*, Warszawa 2001, s. 15; J. Tylman, *Instytucja czynności sprawdzających w postępowaniu karnym*, Łódź 1984, s. 35 i n.

¹⁷ A. Taracha, *Czynności operacyjno-rozpoznawcze...*, s. 140.

¹⁸ T. Hanausek, *Kryminalistyka. Zarys wykładu*, Kraków 1996, s. 62.

¹⁹ J. Widacki, *Kryminalistyka*, cz. I, Katowice 1980, s. 148.

podstawie tak prowadzonych czynności możliwe będzie odtworzenie przebiegu czynności²⁰.

Do roku 2016 dopuszczalne było wykorzystanie z kontroli operacyjnej materiałów mieszczących się w tzw. zestawie przestępstw katalogowych, tj. takich, które były wskazane w przepisie pozwalającym na wdrożenie kontroli operacyjnej kontroli operacyjnej.

W przypadku, gdy była zarządzana kontrola operacyjna wobec innego czynu, a utrwalono inne przestępstwo katalogowe, wówczas wymagana była tzw. zgoda następcza. Podobnie, jeżeli stosowano kontrolę operacyjną wobec osoby „X”, a uzyskano dowody popełnienia przestępstwa katalogowego przez osobę „Y”, wówczas i w tym przypadku należało uzyskać zgodę następczą. Zgoda następcza oznaczała wyrażenie przez sąd okręgowy, już po jej stosowaniu zgody na legalizację zgromadzonych materiałów dowodowych. Warunek był taki, że musiały być to czyny z grupy objętych katalogiem.

Innymi słowy w powyższej sytuacji zostają zebrane materiały, które wskazują na popełnienie przestępstwa nieobjętego uprzednią zgodą na kontrolę, ale należące do grupy przestępstw katalogowych lub materiały wskazujące na popełnienie przestępstwa „katalogowego” przez osoby, w stosunku do których postanowienie nie było wydane. W takich okolicznościach mogą zostać zgromadzone istotne materiały wskazujące na popełnienie poważnych przestępstw (np. szpiegostwa).

Do czasu uregulowania tej kwestii w ustawie problem ten zauważył Sąd Najwyższy, który w postanowieniu z dnia 26 kwietnia 2007 r. (I KZP 6/07) na gruncie przepisów ustawy o Policji opowiedział się za możliwością wykorzystania dowodów zebranych w toku kontroli operacyjnej wobec katalogowego przestępstwa innej osoby niż objęta postanowieniem sądu oraz wobec osoby tym postępowaniem wprawdzie objętej, ale co do innego przestępstwa katalogowego niż wymienione w tym postanowieniu. Uzasadniał sąd, że skoro ustawodawca przewidział szczególną procedurę umożliwiającą uzyskanie następczej zgody sądu w przypadkach niecierpiących zwłoki, to może ta zgoda mieć odpowiednie zastosowanie także wówczas, gdy informacje gromadzone w ramach zalegalizowanej już przed sąd kontroli operacyjnej mogą stanowić dowód popełnienia innego przestępstwa wymienionego w art. 19 ust. 1 ustawy o Policji, którego wszakże nie obejmuje pierwotna zgoda sądu²¹. Powyższe postanowienie SN od dnia jego wydania stało się do czasu nowelizacji ustaw normujących kontrolę operacyjną w praktyce podstawą prawną działania organów prokuratury i sądu.

Problem zgody następczej został wprowadzony do ustaw służb specjalnych i ustawy o Policji. Wówczas przepisy wprost wskazywały, że sąd na wniosek pro-

²⁰ R. Kmiecik, *Kontrola rozmów telefonicznych jako czynność procesowa i operacyjno-rozpoznawcza*, (w:) *Wybrane problemy teorii i praktyki państwa i prawa*, Lublin 1986, s. 223.

²¹ D. Drązewicz, *Zgoda następcza sądu na stosowanie kontroli operacyjnej*, „Prokuratura i Prawo” 2009, nr 1, s. 93.

kuratora orzeka, wydając postanowienie (np. tak art. 27 ust. 15c ustawy o ABW stanowił: „jeżeli w wyniku stosowania kontroli operacyjnej uzyskano dowód popełnienia przestępstwa lub przestępstwa skarbowego, w stosunku do którego można zarządzić kontrolę operacyjną, popełnionego przez osobę, wobec której była stosowana kontrola operacyjna, innego niż objęte zarządzeniem kontroli operacyjnej albo popełnionego przez inną osobę, o zgodzie na jego wykorzystanie w postępowaniu karnym orzeka postanowieniem sąd, na wniosek Prokuratora Generalnego”)²². Podobne unormowania zawierały inne ustawy, w których zawarte były normy dotyczące kontroli operacyjnej.

Powyższe uregulowanie zostało uchylone nowelą do Kodeksu postępowania karnego z marca 2016 roku²³. Nowela wprowadziła nieznaną dotychczas temu kodeksowi instytucję dającą normatywną podstawę do wykorzystania w procesie karnym dowodu uzyskanego w wyniku kontroli operacyjnej popełnienia innego przestępstwa ściganego z urzędu lub przestępstwa skarbowego niż przestępstwo objęte zarządzeniem kontroli operacyjnej zarówno w przypadku, gdy dowód tego rodzaju potwierdza okoliczność, że przestępstwa takiego dopuściła się osoba, wobec której zarządzono kontrolę operacyjną, jak i w przypadku, gdy dowód ten potwierdza okoliczność popełnienia przestępstwa przez osobę, wobec której takiej kontroli nie stosowano (art. 168b k.p.k.). Tym samym w Kodeksie postępowania karnego umiejscowiona została norma dotycząca wprawdzie procesowego wykorzystania dowodu, ale mająca konotacje w ustawach służb specjalnych, które w dotychczasowym stanie prawnym kompleksowo regulowały stosowanie kontroli operacyjnej²⁴.

W literaturze krytycznie postrzegane jest uregulowanie dowodowego wykorzystania wyników kontroli operacyjnej w Kodeksie postępowania karnego²⁵. Skoro wskazana norma dotyczy problematyki pracy operacyjnej, to powinna być zamieszczona w ustawach dotyczących służb specjalnych uprawnionych do stosowania kontroli operacyjnej.

Przepis art. 168b k.p.k. umożliwia wykorzystanie dowodowe zebranych materiałów z kontroli operacyjnej praktycznie o każde przestępstwo, a zgodę wyraża prokurator. Treść tego przepisu stanowi podstawę do niezwykle intensywnej ingerencji w podstawowe prawa konstytucyjne, w tym zwłaszcza w prawo do prywatności czy tajemnicę komunikowania się. Dokonując oceny treści tego artykułu, pozwalającego prokuratorowi na wykorzystanie w procesie karnym

²² Art. 27 ust. 15c dodany ustawą z dnia 4 lutego 2011 r., Dz.U. nr 53, poz. 273.

²³ Ustawa z dnia 11 marca 2016 r. o zmianie ustawy — Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. poz. 437.

²⁴ P. Burzyński, *Instytucja wykorzystania dowodu z kontroli operacyjnej (art. 168b k.p.k.) w świetle uwarunkowań konstytucyjnych i prawnomiędzynarodowych*, (w:) L. Mazowiecka, W. Klaus, W. Tarwacka (red.), *Z problematyki wiktymologii. Księga dedykowana Profesor Ewie Bienkowskiej*, Warszawa 2017, s. 435.

²⁵ *Ibidem*, s. 436.

materiałów z kontroli operacyjnej w zakresie, w jakim nie potwierdzają one podejrzenia zaistnienia tzw. przestępstwa katalogowego, ale mogą stanowić dowód popełnienia jakiegokolwiek innego przestępstwa ściganego z urzędu, w sposób bezpośredni pozostają one w sprzeczności ze standardem konstytucyjnym i prawnomiedzynarodowym, odnoszącym się do ingerencji ustawodawcy w sferę prywatności jednostki, w tym przede wszystkim tajemnicy komunikowania się.

Uregulowanie art. 168b k.p.k. w praktyce powoduje, że stosowana kontrola operacyjna ze środka celowego, subsydiarnego, stosowanego do wykrycia sprawców najpoważniejszych przestępstwa, stała się środkiem ukierunkowanym na wykrycie lub potwierdzenie jakiegokolwiek przestępstwa ściganego z urzędu²⁶. Norma tego artykułu, pozwalająca na wykorzystanie każdego materiału z kontroli operacyjnej w procesie karnym o jakimkolwiek przestępstwo ścigane z urzędu, w sposób rażący narusza konstytucyjną zasadę proporcjonalności ingerencji w sferę praw i wolności jednostki.

Podsumowując przedstawione oceny, należy stwierdzić, że regulacja art. 168b k.p.k. budzi zasadnicze zastrzeżenia co do zgodności z wytworzonym w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka i Trybunału Konstytucyjnego standardom dotyczącym dopuszczalności ingerencji ustawodawcy w sferę prywatności jednostki w drodze czynności składających się na kontrolę operacyjną²⁷. W ocenie autora publikacji art. 168b k.p.k. jest normą, która winna być całkowicie zmieniona i należałoby wyeliminować z niego możliwość wykorzystania dowodów innych przestępstw niż tzw. katalogowych.

Bibliografia

- Burzyński P., *Instytucja wykorzystania dowodu z kontroli operacyjnej (art. 168b k.p.k.) w świetle uwarunkowań konstytucyjnych i prawnomiedzynarodowych*, (w:) L. Mazowiecka, W. Klaus, W. Tarwacka (red.), *Z problematyki wiktymologii. Księga dedykowana Profesor Ewie Bieńkowskiej*, Warszawa 2017.
- Chrabkowski M., *Kontrola operacyjna przekazu informacji za zgodą zainteresowanego*, „Prokuratura i Prawo” 2006, nr 7–8.
- Drajewicz D., *Zgoda następcza sądu na stosowanie kontroli operacyjnej*, „Prokuratura i Prawo” 2009, nr 1.
- Grajewski J., *Przebieg procesu karnego*, Warszawa 2001.
- Hanausek T., *Kryminalistyka. Zarys wykładu*, Kraków 1996.
- Just A., „Ustawa inwigilacyjna” — kontrola operacyjna w nowym brzmieniu ustawy o policji, (w:) P. Majer, M. Seroła (red.), *225 lat policji w Polsce. Policja w badaniach doktorantów i studentów*, Olsztyn 2018.

²⁶ J. Machlańska, *Procesowe wykorzystanie podsłuchu w nowelizacji Kodeksu postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw z dnia 11 marca 2016 r. w świetle prawa do obrony*, „Studia Iuridica Lublirenica” 2006, vol. XXV, 4, s. 130.

²⁷ P. Burzyński, *Instytucja wykorzystania...*, s. 447.

- Kmiecik R., *Kontrola rozmów telefonicznych jako czynność procesowa i operacyjno-rozpoznawcze*, (w:) *Wybrane problemy teorii i praktyki państwa i prawa*, Lublin 1986.
- Kurzępa B., *Podstęp w toku czynności karnoprocessowych i operacyjnych*, Toruń 2003.
- Kurzępa B., *Zakres czynności operacyjno-rozpoznawczych realizowanych przez Wojskowe Służby Informacyjne. Niektóre aspekty karnoprocessowe*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” 2004, nr 1.
- Łabuz P., *Kontrola operacyjna jako element czynności operacyjno-rozpoznawczych w procesie wykrywczo-dowodowym. Uwagi de lege lata*, „Problemy Współczesnej Kryminalistyki” 2013, t. 17.
- Machlańska J., *Procesowe wykorzystanie podsłuchu w nowelizacji Kodeksu postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw z dnia 11 marca 2016 r. w świetle prawa do obrony*, „Studia Iuridica Lublirensia” 2006, vol. XXV, 4.
- Taracha A., *Czynności operacyjno-rozpoznawcze. Aspekty kryminalistyczne i prawnodowodowe*, Lublin 2006.
- Tomkiewicz M., *Moc dowodowa podsłuchów nielegalnych*, „Monitor Prawniczy” 2016, nr 1.
- Twarowski Ł., *Legalizacja i procesowe wykorzystanie podsłuchów zgromadzonych w ramach czynności operacyjno-rozpoznawczych*, „Palestra” 2010, nr 9–10.
- Tylman J., *Instytucja czynności sprawdzających w postępowaniu karnym*, Łódź 1984.
- Widacki J., *Kryminalistyka*, cz. I, Katowice 1980.
- Zdybel R., *Kontrola operacyjna i utrwalanie treści rozmów telefonicznych za pomocą podsłuchów a materiał procesowy. Wzajemne relacje dowodowo-wykrywcze*, „Przegląd Policyjny” 2013, nr 1.

Akty normatywne

- Ustawa z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu, Dz.U nr 74, poz. 766 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, Dz.U. nr 79, poz. 462 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego, Dz.U. nr 104, poz. 708 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 11 marca 2016 r. o zmianie ustawy — Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. poz. 437.
- Ustawa z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych, t.j. Dz.U. poz. 374.

Orzecznictwo

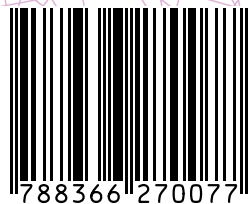
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 30 lipca 2014 r., P 11/14.

The time of the pandemic in Poland and the powers of special services to apply operational control

Abstract

Special services in Poland, which include the Internal Security Agency, the Intelligence Agency, the Military Counterintelligence Service, the Military Intelligence Agency and the Central Anti-Corruption Bureau, performing statutory tasks, have been authorized to apply operational control. Operational control is one of the powers of the special services that most interfere with civil rights guaranteed by the Constitution of the Republic of Poland. The outbreak of the COVID-19 pandemic in Poland had various effects on the functioning of many areas of public life. The paper tries to answer the question of to what extent this impact has become visible on the use of operational control by the Internal Security Agency or other special services. The effective operation of special services requires information from various sources — from their own actions, from citizens and from other institutions. The basic part of the so-called own information is obtained as a result of operational and reconnaissance activities, which include operational control. When assessing the impact of the pandemic on the application of operational control, a position should be taken in favour of recognising the relationship between these events. Some difficulties occurred in the area of the mode of application of operational control due to restrictions on interpersonal contacts. Submission of an application for operational control requires the approval of the Prosecutor General and further consent from the District Court in Warsaw. Submitting documents during the pandemic was difficult due to the threat of the COVID-19 virus. The authorities used an extended quarantine period of 4 days for documents received by the prosecutor's office or the court. Therefore, a certain impact of pandemic threats on the logistical side of taking action is noticed. Unfortunately, logistical difficulties connote effects in the sphere of the effectiveness of activities carried out by the services. Less effectiveness of special services' projects may reduce state security and public order, although the latter is not the domain of special services, but only of police services (Police or Border Guard). The paper, in answering the main thesis, justifies it in detail; at the same time, it takes into account the current objective and subjective risks of the application of operational control.

Keywords: Polish Internal Security Agency, operational control, eavesdropping, COVID-19, special services, police, state security, threat, prosecutor's office, court.



9 788366 270077

ISBN 978-83-66270-07-7

Wydawnictwo GSW · 2022
www.gsw.gda.pl/wydawnictwo

Nr katalogowy [107]

WYDANIE
ONLINE **PDF**

https://gsw.gda.pl/wydawnictwo_107



GSW

GDĄSKA SZKOŁA WYŻSZA