

**Bezpieczeństwo
w administracji i biznesie
jako czynnik europejskiej
integracji i rozwoju**



WYŻSZA SZKOŁA
ADMINISTRACJI
I BIZNESU

IM. E. KWIATKOWSKIEGO W GDYNI

Bezpieczeństwo w administracji i biznesie jako czynnik europejskiej integracji i rozwoju

REDAKCJA NAUKOWA

Marek Chrabkowski, Cezary Tatarczuk,
Janusz Tomaszewski, Wojciech Wosek

Gdynia 2015

Recenzenci:

dr hab. Eugeniusz Bojanowski, prof. WSAiB im. E. Kwiatkowskiego w Gdyni
dr hab. Kazimierz Dendura, prof. WSAiB im. E. Kwiatkowskiego w Gdyni
prof. dr hab. inż. Krzysztof Ficoń, WSAiB im. E. Kwiatkowskiego w Gdyni
dr hab. Janusz Gierszewski, prof. PWSH „Pomerania” w Chojnicach
dr hab. Jolanta Jakubowska-Hara, prof. UTH im. H. Chodkowskiej w Warszawie
prof. dr hab. Tomasz Kaczmarek, Wyższa Szkoła Prawa im. H. Chodkowskiej
we Wrocławiu
dr hab. inż. Stanisław Kołaczyński, prof. WSAiB im. E. Kwiatkowskiego w Gdyni
prof. dr hab. Bernard Kubiak, WSAiB im. E. Kwiatkowskiego w Gdyni
prof. dr hab. Zofia Sawiczewska, WSAiB im. E. Kwiatkowskiego w Gdyni
dr hab. Waldemar Wołpiuk, prof. UTH im. H. Chodkowskiej w Warszawie
dr hab. Mariusz Zieliński, prof. nadzw. WSAiB im. E. Kwiatkowskiego w Gdyni

Redakcja naukowa:

Marek Chrabkowski, Cezary Tatarczuk, Janusz Tomaszewski, dr Wojciech Wosek

Kolegium Redakcyjne:

prof. dr hab. Jerzy Młynarczyk (przewodniczący)
dr Tomasz Białas
dr Piotr Lewandowski
dr Cezary Tatarczuk
dr hab. Kazimierz Dendura, prof. WSAiB
prof. dr hab. Aurelia Polańska
mgr Regina Szutenberg
mgr Sylwia Baranowska

Redakcja językowa:

Katsiaryna Biedrytskaja, Kateryna Domaracka (jęz. ros.)
Maryna Biazmen, Kateryna Domaracka, Małgorzata Olszewska (jęz. ang.)

Opracowanie redakcyjne:

Sylwia Baranowska, Marta Pączkowska

Skład i łamanie:

Anna Maciejewska i Maciej Ostojka-Lniski

© Copyright by Wyższa Szkoła Administracji i Biznesu
im. Eugeniusza Kwiatkowskiego w Gdyni

ISBN 978-83-61505-57-0

Nakład 100 egz.

Druk:

Sowa – druk na życzenie
01-209 Warszawa, ul. Hrubieszowska 6a
tel. 22 431 81 40 www.sowadruk.pl

SPIS TREŚCI

Marek Chrabkowski, Cezary Tatarczuk, Janusz Tomaszewski, Wojciech Wosek	
Wprowadzenie	15

BEZPIECZEŃSTWO W GOSPODARCE I BIZNESIE

1. Krzysztof Ficoń	
Prakseologiczny system zarządzania skwantyfikowanym ryzykiem w organizacji	31
2. Rima Kontautiene, Valentinas Navickas	
Fluctuation of competitiveness in economic downturn	56
3. Rimante Jocyte, Valentinas Navickas	
Paradigm shift of logistics clusters competitive advantage in modern economy	71
4. Валентинас Навицкас, Лейла Суета	
Определение конкурентных преимуществ портовых логистических систем с точки зрения концепции безопасности	79
5. Cezary Tatarczuk, Wojciech Sokołowski, Marcin Zięcina	
Współpraca uczelni gdyńskich w opracowaniu koncepcji kształcenia na inżynierskich studiach technicznych podnoszących jakość i bezpieczeństwo sektora TSL	91
6. Janusz Tomaszewski	
Finansowe i organizacyjne problemy rozwoju MW RP w latach 1945-2013	124
7. Waldemar Gajda	
Security of the information in business	145

8. Iwona Osmólska	
Bezpieczeństwo e-commerce	161
9. Bolesław Sprengel	
Rozwój usług detektywistycznych w Polsce do 1997 roku	176
10. Daniela Todorova	
Franchising as a business model for development of the economy in Bulgaria	193
11. Wojciech Wosek	
Zagrożenia dla bezpieczeństwa w aspekcie funkcjonowania wielkopowierzchniowych galerii handlowych	206
12. Iwona Przychocka	
Management control – security for the operation of a tax office	226

PRAWNE I ADMINISTRACYJNE ASPEKTY BEZPIECZEŃSTWA

13. Beata Kolarz	
Standard europejski a prawo do dobrej i bezpiecznej administracji	245
14. Paweł Mierzejewski	
Instytucja prawa pomocy w postępowaniu przed sądami administra- cyjnymi a bezpieczeństwo prawne obywateli (wybrane aspekty)	267
15. Joanna Unterschütz	
Zapobieganie nielegalnej migracji poprzez regulacje w obszarze zatrudnienia pracowników z krajów trzecich	295
16. Wojciech Gliniecki	
Penalizacja bezumownego poboru wody z urządzeń wodociągowych jako element prewencji kryminalnej w zakresie ochrony zdrowia i życia ludzkiego oraz środowiska	317
17. Janusz Kaczmarek	
Problematyka bezpieczeństwa na stadionach i środek przymusu określony w przepisie art. 20 ust. 1 pkt. 5 ustawy o bezpieczeństwie impres masowych, a ujęcie i zatrzymanie procesowe w kodeksie postępowania karnego	353

ZARZĄDZANIE BEZPIECZEŃSTWEM PUBLICZNYM

18. **Marek Chrabkowski**
Wyodrębnienie w strukturze policji jednostki do walki
z przestępczością zorganizowaną 369
19. **Maciej Szmit**
Cyberbezpieczeństwo jako zagadnienie interdyscyplinarne 391
20. **Vasyl Zaplatynskyi, Inga Uriadnikova**
Анализ отдельных элементов критической инфраструктуры
на примере Украины 414
21. **Krzysztof Drabik**
Zagadnienie bezpieczeństwa w wybranych teoriach umowy
społecznej 440
22. **Janusz Gierszewski**
Bezpieczeństwo socjalne, społeczne a bezpieczeństwo społeczne
państwa w ujęciu systemowym i sekurytyzacji 459
23. **Ryszard Grosset, Marcin Anszczak, Marcin Smolarkiewicz,
Stanisław Krysiński**
Założenia do budowy oprogramowania w konstrukcji systemu
ratowniczego w RP 485
24. **Krzysztof Ficoń, Grzegorz Krasnodębski**
Próba formalizacji systemu zabezpieczenia logistycznego dla potrzeb
zarządzania kryzysowego na szczeblu administracji samorządowej 501

TABLE OF CONTENTS

**Marek Chrabkowski, Cezary Tatarczuk, Janusz Tomaszewski,
Wojciech Wosek**

Introduction	19
--------------------	----

BUSINESS AND ADMINISTRATIVE SECURITY

1. Krzysztof Ficoń The praxeological system of quantified risk management in organizations	31
2. Rima Kontautiene, Valentinas Navickas Fluctuation of competitiveness in economic downturn	56
3. Rimante Jocyte, Valentinas Navickas Paradigm shift of logistics clusters competitive advantage in modern economy	71
4. Valentinas Navickas, Leila Sujeta Defining the competitive advantage of port logistic systems in terms of security concept	79
5. Cezary Tatarczuk, Wojciech Sokołowski, Marcin Zięcina Cooperation between educational institutions in Gdynia as regards the development of educational concept in the area of technical engineering studies aimed at improving the quality and security of transport, freight forwarding and logistics services	91
6. Janusz Tomaszewski Organisational challenges and financial problems facing the Polish Navy in 1945-2013	124
7. Waldemar Gajda Security of the information in business	145
8. Iwona Osmólska E-commerce market security	161

9. Bolesław Sprengel	
The development of detective services in Poland up to 1997	176
10. Daniela Todorova	
Franchising as a business model for development of the economy in Bulgaria	193
11. Wojciech Wosek	
Security threats in large format shopping centres	206
12. Iwona Przychocka	
Management control – security for the operation of a tax office	226

LEGAL AND ADMINISTRATIVE ASPECTS OF SECURITY

13. Beata Kolarz	
European standard vs. the right for efficient and secure administration	245
14. Paweł Mierzejewski	
Welfare institutions in the context of administrative proceedings vs. legal security of citizens (selected aspects)	267
15. Joanna Unterschütz	
Preventing illegal labour migration by means of specific regulations in the area of third-world citizens employment	295
16. Wojciech Gliniecki	
Penalization of illegal water abstraction as an element of crime prevention in the area of environmental and human life protection	317
17. Janusz Kaczmarek	
Stadium security issues and the coercive measure specified under provisions of article 20 (1) clause 5 on security at mass events vs. detention as defined in the Code of Criminal Proceedings	353

SOCIAL SECURITY MANAGEMENT

18. **Marek Chrabkowski**
Separating a unit responsible for tackling organized crime
out of police structure 369
19. **Maciej Szmit**
Cyberspace security: an interdisciplinary issue 391
20. **Vasyl Zaplatynskyi, Inga Uriadnikova**
Analysis of individual elements of critical infrastructure
for example of Ukraine 414
21. **Krzysztof Drabik**
Security issues in a number of selected social contract theories 440
22. **Janusz Gierszewski**
Social and public security vs. public security of a state
from a systemic and securitisation perspective 459
23. **Ryszard Grosset, Marcin Anszczak, Marcin Smolarkiewicz,
Stanisław Krysiński**
Foundations for software development within the construction
of a rescue system in Poland 485
24. **Krzysztof Ficoń, Grzegorz Krasnodebski**
An attempt at formalizing the logistic support system for the purpose
of crisis management in local government administration 501

СОДЕРЖАНИЕ

Марек Храбковский, Цезарий Татарчук, Януш Томашевский, Войцех Восек	
Вступление	23

БЕЗОПАСНОСТЬ В СФЕРЕ ЭКОНОМИКИ И БИЗНЕСА

1. Кшиштоф Фицонь	
Праксеологическая система количественного управления рисками в организациях	31
2. Рима Контаугиене, Валентинас Навицкас	
Колебание конкурентоспособности в условиях экономического спада	56
3. Риманте Йоците, Валентинас Навицкас	
Конкурентное преимущество логистических кластеров в современной экономике: смена парадигмы	71
4. Валентинас Навицкас, Лейла Суета	
Определение конкурентных преимуществ портово-логистических систем с точки зрения концепции безопасности	79
5. Цезарий Татарчук, Войцех Соколовский, Мартин Зенцина	
Сотрудничество высших учебных заведений г. Гдыня при разработке концепции обучения на инженерно-техническом факультете, направленного на повышение качества и уровня безопасности в секторе ТЭЛ	91
6. Януш Томашевский	
Финансовые и организационные проблемы, связанные с развитием в сфере военно-морских сил РП с 1945 по 2013 г.	124
7. Вальдемар Гайда	
Информационная безопасность бизнеса	145

8.	Ивона Осмульска Безопасность в сфере электронной коммерции	161
9.	Болеслав Спренгель Развитие детективных услуг в Польше (до 1997 г.)	176
10.	Даниэла Тодорова Франчайзинг как бизнес-модель, влияющая на развитие экономики Болгарии	193
11.	Войцех Восек Угрозы безопасности в аспекте функционирования крупноформатных торговых центров	206
12.	Ивона Пшихоцка Управленческий контроль – безопасное функционирование государственного бюджета	226

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ БЕЗОПАСНОСТИ

13.	Беата Колаж Европейский стандарт по отношению к праву граждан на безопасную и качественную систему управления	245
14.	Павел Межеевский Учреждение социального обеспечения в сфере административного судопроизводства в сопоставлении с правовой безопасностью граждан (избранные аспекты)	267
15.	Иоанна Унтершутц Предотвращение нелегальной трудовой миграции путем регулирувания в сфере трудоустройства иностранных граждан из стран «третьего мира»	295
16.	Войцех Глинецкий Пенализация нелегального отбора воды из систем водоснабжения как элемент предупреждения преступности в сфере защиты жизни и здоровья человека, а также окружающей среды	317

17. **Януш Качмарек**
Безопасность на стадионах и принудительные меры,
обозначенные в положении статьи 20, параграф 1, пункт 5
закона о безопасности массовых мероприятий в сопоставлении
с уголовно-процессуальным задержанием 353

УПРАВЛЕНИЕ В СФЕРЕ ОБЩЕСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

18. **Марек Храбковский**
Выделение в полицейской системе структурной единицы,
ответственной за борьбу с организованной преступностью 369
19. **Матей Шмит**
Междисциплинарный характер сферы кибербезопасности 391
20. **Василь Заплатинський, Инга Урядникова**
Анализ отдельных элементов критической инфраструктуры
на примере Украины 414
21. **Кшиштоф Драбик**
Вопросы безопасности в избранных теориях общественного
договора 440
22. **Януш Гершевский**
Социальная безопасность по отношению к общественной
безопасности в системе безопасности государства
и секьюритизации 459
23. **Ришард Гроссет, Мартин Анщак, Мартин Смоляркевич,
Станислав Крысиньский**
Основы разработки программного обеспечения при построении
системы спасения РП 485
24. **Кшиштоф Фицонь, Гжегож Краснодембский**
Попытка формализации системы логистической поддержки
для целей антикризисного управления на уровне местного
самоуправления 501

Wprowadzenie

Decyzją Parlamentu Europejskiego i Rady Unii Europejskiej rok 2015 został ustanowiony Europejskim Rokiem na rzecz Rozwoju. Wśród wytycznych programowych Europejskiego Roku na Rzecz Rozwoju znalazły się takie przedsięwzięcia jak:

- informowanie obywateli Unii o działaniach całej UE i poszczególnych państw członkowskich na rzecz rozwoju;
- analiza rezultatów dotychczasowej współpracy państw członkowskich w aspekcie nadrzędnego programu współdziałania po roku 2015;
- wspieranie bezpośredniego zaangażowania, krytycznego myślenia i aktywnego zainteresowania obywateli oraz państw Unii Europejskiej współpracą na rzecz rozwoju, w tym projektowaniem oraz wdrażaniem polityki prorozwojowej;
- podnoszenie świadomości na temat korzyści płynących z prorozwojowej współpracy całej Unii nie tylko dla beneficjentów programów pomocowych, ale również dla wszystkich obywateli UE;
- osiągnięcie szerszego zrozumienia dla spójności polityki na rzecz rozwoju poprzez promowanie wśród obywateli Europy i krajów stowarzyszonych z UE poczucia wspólnej odpowiedzialności i solidarności;
- wskazanie szans na pomyślną przyszłość w zmieniającym się świecie coraz silniejszych wzajemnych powiązań.

Z tych powodów podjęto się realizacji dwóch interesujących projektów podsumowujących kwestię wpływu bezpieczeństwa na rozwój europejski w postaci organizacji międzynarodowej konferencji naukowej i przygotowania monografii wieloautorskiej dotyczącej tych zagadnień. W dniach 13-15 maja 2015 r. w Juracie odbyła się Międzynarodowa Konferencja Naukowa „Bezpieczeństwo w administracji i biznesie jako czynnik europejskiej integracji i rozwoju” zorganizowana przez Wyższą Szkołę Administracji i Biznesu im. E. Kwiatkowskiego w Gdyni przy współudziale Uczelni Techniczno-Handlowej im. Heleny Chodkowskiej w Warszawie i Wyższej Szkoły Prawa we Wrocławiu. Celem konferencji było zaprezentowanie najnowszych wyników badań oraz upowszechnienie poglądów naukowców i praktyków dotyczących prawnych, administracyjnych, ekonomicznych aspektów bezpieczeństwa oraz polityki bezpieczeństwa w biznesie oraz ich wpływu

na rozwój wspólnoty europejskiej. Wynik tego drugiego projektu oddajemy do rąk czytelników. Książkę poświęcono trzem płaszczyznom aktywności społecznej i gospodarczej, a także naukowej, związanym z problematyką bezpieczeństwa. Zaproponowana przez autorów z Litwy, Polski i Ukrainy tematyka szczegółowa wpłynęła na strukturę opracowania. Na monografię składają się trzy części, z których pierwszą poświęcono zagadnieniom związanym z aspektami bezpieczeństwa w procesach gospodarowania – w tym – w biznesie. Na treści drugiej części składają się rozważania obejmujące uwarunkowania prawne i administracyjne bezpieczeństwa. W części trzeciej poruszono kwestie zarządzania bezpieczeństwem w podmiotach sektora publicznego w ujęciu teoretycznym i praktycznym, w podsystemach sfer regulacyjnej oraz wykonawczej. Na uwagę zasługuje fakt, iż zaprezentowane teksty łączą teorię z praktyką autorów. Są również efektem badań własnych.

Cześć pierwszą stanowi dwanaście rozdziałów. Rozważania otwiera publikacja Krzysztofa Ficonia poświęcona prakseologicznym aspektom zarządzania ryzykiem ze szczególnym uwzględnieniem modeli występujących w międzynarodowych standardach zarządzania. Następne artykuły odnoszą się do kwestii szczegółowych związanych z tematyką przyjętą w tytule monografii i dotyczą:

- wahań konkurencyjności w warunkach spowolnienia gospodarczego (R. Kontautiene, V. Navickas);
- przewagi konkurencyjnej klastrów logistycznych we współczesnej gospodarce (R. Jocyte, V. Navickas);
- przewagi konkurencyjnej portowych systemów logistycznych z punktu widzenia koncepcji bezpieczeństwa (V. Navickas, L. Sujeta);
- charakterystyki współpracy uczelni gdyńskich w opracowaniu koncepcji kształcenia na inżynierskich studiach technicznych podnoszących jakość i bezpieczeństwo sektora transport-spedycja-logistyka-TSL (C. Tatarczuk, W. Sokołowski, M. Zięcina);
- problemom organizacyjnym i finansowym, związanej z gospodarką morską, Marynarką Wojenną RP (J. Tomaszewski);
- bezpieczeństwu informacji w biznesie (W. Gajda);
- bezpieczeństwu na rynku *e-commerce* (I. Osmólska);
- rozwojowi usług detektywistycznych w Polsce (B. Sprengel);
- franchisingowi, jako modelu biznesu wpływającego na rozwój i bezpieczeństwo gospodarki w Bułgarii (D. Todorova);
- zagrożeniom bezpieczeństwa w wielkopowierzchniowych galeriach handlowych (W. Wosek);
- znaczenia kontroli zarządczej dla funkcjonowania finansów publicznych (I. Przychocka).

W części drugiej poświęconej prawnym i administracyjnym aspektom bezpieczeństwa autorzy odnoszą się do trzech grup zagadnień: administracyjnych, z zakresu prawa pracy i karnych. W dwóch pierwszych rozdziałach zaprezentowano zagadnienia związane z bezpieczeństwem prawnym obywateli w tym z prawem do bezpiecznej administracji (B. Kolarz) i z prawem do sądu administracyjnego (P. Mierzejewski). W rozdziale kolejnym poruszono problem nielegalnej migracji zarobkowej, wskazując na możliwości oddziaływania na to zjawisko poprzez regulacje w obszarze zatrudniania cudzoziemców (J. Unterschütz). W końcowej części tego segmentu tematycznego zamieszczone zostały rozdziały poświęcone regulacjom o charakterze *ultima ratio*, związane z penalizacją bezumownego poboru wody (W. Gliniecki) i możliwością egzekwowania orzeczonego środka karnego w postaci zakazu stadionowego ze strony służb porządkowych organizatora imprezy (J. Kaczmarek).

W części trzeciej poruszono kwestie zarządzania bezpieczeństwem przez podmioty sektora publicznego w ujęciu teoretycznym i praktycznym, w podsystemach sfer regulacyjnej oraz wykonawczej. Autorzy poszczególnych rozważań przedstawili w swoich opracowaniach całe spektrum zagadnień związanych z problematyką zarządzania bezpieczeństwem, począwszy od uregulowań prawnych związanych ze zwalczaniem przestępczości zorganizowanej (Marek Chrabkowski), poprzez kwestie dotyczące szeroko rozumianych zagrożeń społecznych, zagrożeń w cyberprzestrzeni (dr Maciej Szmit) czy rozważań na temat infrastruktury krytycznej (Vasyl Zaplatynskyi, Inga Uriadnikova), a kończąc na kwestiach omawiających problematykę zarządzania kryzysowego w obszarach budowania programów lub całych systemów na potrzeby tegoż zarządzania. Rozważania w tej części otwiera publikacja Marka Chrabkowskiego *Wyodrębnienie w strukturze Policji jednostki do walki z przestępczością zorganizowaną*, która poświęcona jest ewolucji struktur policyjnych odpowiedzialnych za zwalczanie zorganizowanej przestępczości, ze szczególnych uwzględnieniem zmian związanych z powstaniem Centralnego Biura Śledczego Policji. Bezpieczeństwu (w tym zagrożeniom) informacji i w cyberprzestrzeni poświęcona jest publikacja Macieja Szmita *Cyberbezpieczeństwo jako zagadnienie interdyscyplinarne*. Bezpośrednio zagadnieniom infrastruktury krytycznej poświęcona jest praca, której autorami są Vasyl Zaplatynskyi, Inga Uriadnikova *Анализ Отдельных Элементов Критической Инфраструктуры На Примере Украины (Analiza poszczególnych elementów infrastruktury krytycznej na przykładzie Ukrainy)*. Jest to tym bardziej interesujące opracowanie, że rozważania autorów dotyczą m.in. obszarów infrastruktury energetycznej jednego z naszych najbliższych sąsiadów – Ukrainy. Szeroko rozumianym aspektem bezpieczeństwa społecznego poświęcone zostały rozważania:

- Krzysztofa Drabika w rozdziale pt. *Zagadnienia bezpieczeństwa w wybranych teoriach umowy społecznej*;
- Janusza Gierszewskiego w rozdziale pt. *Bezpieczeństwo socjalne, społeczne a bezpieczeństwo społeczne państwa w ujęciu systemowym i sekurytyzacji*.

Kwestiom budowy programów, systemów na potrzeby zarządzania kryzysowego i samej problematyce zarządzania kryzysowego poświęcone zostały rozważania i opracowania:

- Ryszarda Grosseta, Marcina Anszczaka, Marcina Smolarkiewicza, Stanisława Krysińskiego *Założenia do budowy oprogramowania w konstrukcji systemu ratowniczego w RP* w kwestii technologicznego wspomaganie systemu ratowniczego na poziomach: gmina, powiat, województwo;
- Krzysztofa Ficonia, Grzegorza Krasnodębskiego *Próba formalizacji systemu zabezpieczenia logistycznego dla potrzeb zarządzania kryzysowego na szczeblu administracji samorządowej*.

Przekazana do rąk czytelników monografia jest kontynuacją prowadzonych od dziesięciu lat w Wyższej Szkole Administracji i Biznesu im. E. Kwiatkowskiego w Gdyni rozważań i badań nad bezpieczeństwem, których efektem były wydawane cyklicznie, recenzowane publikacje. Wśród pozycji, nawiązujących do tej tematyki znalazły się: *Bezpieczeństwo w administracji i w Biznesie w kontekście członkostwa w Unii Europejskiej*, red. B. Nogalski, J. Tomaszewski (2005); *Bezpieczeństwo w administracji i biznesie*, red. M. Grzybowski, J. Tomaszewski (2007); *Zarządzanie bezpieczeństwem w sektorze publicznym i biznesie*, red. T. Białas M. Grzybowski, J. Tomaszewski (2009); *Logistyka. Komunikacja. Bezpieczeństwo. Wybrane problemy*, red. M. Grzybowski, J. Tomaszewski (2009); *Bezpieczeństwo w administracji i biznesie we współczesnym świecie*, cz. I i II, red. M. Chrabkowski, C. Tatarczuk, J. Tomaszewski (2011); *Bezpieczeństwo w administracji gospodarce i biznesie. Aksjologia zjawisk kryzysowych w administracji i sektorze publicznym*, red. M. Chrabkowski, C. Tatarczuk, J. Tomaszewski (2013) oraz *Bezpieczeństwo w administracji, gospodarce i biznesie. Aksjologia zjawisk kryzysowych w gospodarce, biznesie i logistyce*, red. M. Chrabkowski, C. Tatarczuk, J. Tomaszewski (2013). Publikacja, która ukazała się dzięki przychylności władz Uczelni, jest dowodem skuteczności międzynarodowej współpracy naukowej. Liczymy na jej wykorzystanie w działalności rozwijającej nauki o bezpieczeństwie.

Redaktorzy naukowci

Introduction

According to the decision reached by the European Parliament and the Council of the European Union, 2015 was established as the European year for development. The programme mandates specified below describe its primary objectives as follows:

- informing EU citizens about development assistance provided by both the EU as a whole and its member states;
- analyzing the effects of current cooperation between EU member states in terms of the principal cooperation programme planned for years after 2015;
- encouraging critical thinking and promoting the idea of direct involvement and strong commitment among EU citizens with regard to development cooperation (including the design and implementation of pro-development policies);
- raising public awareness of benefits which arise from development cooperation of the European Union and are available not only for beneficiaries of various aid programmes, but also for the rest of EU citizens;
- gaining a deeper understanding of the issue in order to give development policy a more coherent character by encouraging solidarity and shared responsibility among UE citizens and the Associated Countries;
- specifying the opportunities for a successful future in the ever-changing contemporary world characterized by increasing mutual dependence.

As a result, an attempt was made to implement two ambitious projects aimed at summarizing the impact of security issues on European development, namely by organizing an international scientific conference and preparing a multi-author monograph devoted to the issues in question. On May 13-15, 2015 the International Scientific Conference entitled „Business and administration security as a factor of European integration and development” took place in Jurata; the event was organized by the University of Business and Administration in Gdynia (Wyższa Szkoła Administracji i Biznesu im. E. Kwiatkowskiego) in cooperation with Chodkowska Technical & Sales School in Warsaw (Uczelnia Techniczno-Handlowa im. Heleny Chodkowskiej w Warszawie) and Wrocław Law School (Wyższa Szkoła Prawa we Wrocławiu). The principal objectives of the conference were to present latest research findings as well as to share the views expressed by scientists

and practitioners about the legal, administrative and economic aspects of security and company security policies (together with their influence on the development of the EC). The outcomes of the latter project are, thus, handed to the reader. This monograph investigates three security-related levels of social, scientific and economic activity. Its structure has been influenced by the specific subject area proposed by authors from Lithuania, Ukraine and Poland. The publication consists of 3 parts. Part 1 is concerned with issues related to aspects of security in the area of management processes, as well as in business. Part 2 discusses legal and administrative provisions of security issues. Finally, part 3 deals with security management in public sector entities (from both a theoretical and a practical standpoint) in terms of sub-systems of two areas, i.e. regulatory area and executive area. The texts presented in the monograph demonstrate a combination of theory and practical experience of their authors; moreover, the authors' research findings are also included in the publication being discussed.

Part 1 is comprised of 12 chapters. The starting point of the monograph is a paper by Krzysztof Ficoń on praxeological aspects of risk management, with special attention to the existing models of international management standards. The following articles discuss a number of specific issues which constitute the subject matter of the monograph and are related to:

- competitiveness fluctuation during the economic downturn (R. Kontautiene, V. Navickas);
- the competitive advantage of logistics clusters in present-day economy (R. Jocyte, V. Navickas);
- the competitive advantage of port logistic systems in terms of security concept (V. Navickas, L. Sujeta);
- characteristic features of cooperation between educational institutions in Gdynia as regards the development of educational concept in the area of technical engineering studies aimed at improving the quality and security of transport, freight forwarding and logistics services (C. Tatarczuk, W. Sokołowski, M. Zięcina);
- organisational challenges and financial problems facing maritime economy as well as the Polish Navy (J. Tomaszewski);
- information security in business (W. Gajda);
- e-commerce market security (I. Osmólska);
- the development of detective services in Poland (B. Sprengel);
- franchising as a business model for the development of Bulgarian economy (D. Todorova);
- security threats in large format shopping centres (W. Wosek);
- the importance of management control in the functioning of public finance (I. Przychocka).

Part 2 focuses on legal and administrative aspects of security; the authors discuss the topic by referring to three groups of issues, i.e. administrative and criminal issues as well as those related to labour law. The first two chapters include issues concerning legal security of citizens, including their right for secure administration (B. Kolarz) and the right to resort to the administrative court (P. Mierzejewski). The following chapter addresses the problem of illegal labour migration and attempts to identify ways of controlling this phenomenon by means of specific regulations in the area of non-citizens employment (J. Unterschütz). The final chapters of part 2 discuss a recourse to criminal law regulations treated as *ultima ratio* means in relation to penalizing illegal water abstraction (W. Gliniecki) and enforcing a punitive measure in the form of a stadium ban by the event organizer's security services (J. Kaczmarek).

Finally, the last part of the monograph is devoted to security management in public sector entities (from both a theoretical and a practical standpoint) in terms of sub-systems of two areas, i.e. regulatory area and executive area. The authors explore a wide range of issues related to security management: legal regulations on measures against organized crime (Marek Chrabkowski); a discussion on public menace (broadly defined), cyber threat (dr Maciej Szmit) and critical infrastructure (Vasyl Zaplatynskyi, Inga Uriadnikova); crisis management in the area of programme development, as well as system design for management purposes. Marek Chrabkowski's publication entitled „Separating a unit responsible for tackling organized crime out of police structure” is concerned with the development of police structure whose main objective is to combat organized crime, with special attention to changes caused by the establishment of Central Bureau of Investigation. Information security (as well as information security threats) in cyberspace are discussed by Maciej Szmit in *Cyberspace security: an interdisciplinary issue*. Critical infrastructure issues are addressed by Vasyl Zaplatynskyi and Inga Uriadnikova in their work entitled „Analysing specific elements of critical infrastructure; the case of Ukraine”. The study appears to be of special interest since it focuses, among others, on energy infrastructure of Ukraine, one of Poland's nearest neighbours. Aspects of social security (in the broad sense) are examined by the authors specified below:

- Krzysztof Drabik in the chapter entitled „Security issues in a number of selected social contract theories”;
- Janusz Gierszewski in the chapter entitled „Social and public security vs. public security of a state from a systemic and securitisation perspective”.

Programme and system development issues, as well as crisis management are looked at in publications by the following authors:

- Ryszard Grosset, Marcin Anszczak, Marcin Smolarkiewicz, Stanisław Krysiński *Foundations for software development within the construction of a rescue system in Poland* as regards the technological support of the system on the following levels: commune (gmina), district (powiat), province (województwo);
- Krzysztof Ficoń, Grzegorz Krasnodębski *An attempt at formalizing the logistic support system for the purpose of crisis management in local government administration*.

This monograph constitutes a continuation of research on security issues conducted by the University of Business and Administration in Gdynia (Wyższa Szkoła Administracji i Biznesu im. E. Kwiatkowskiego) for 10 years already; as a result, numerous reviewed publications have been regularly released. Papers on the topic include: *Business and administrative security within the context of EU membership*, ed. by B. Nogalski, J. Tomaszewski (2005); *Business and administrative security*, ed. by M. Grzybowski, J. Tomaszewski (2007); *Security management in business and the public sector*, ed. by T. Białas, M. Grzybowski, J. Tomaszewski (2009); *Logistics. Communication. Security. Selected issues*, ed. by M. Grzybowski, J. Tomaszewski (2009); *Business and administrative security in the contemporary world*, part I-II, ed. by M. Chrabkowski, C. Tatarczuk, J. Tomaszewski (2011); *Administrative, business and economic security. Axiology of crisis phenomena in the area of administration and the public sector*, ed. by M. Chrabkowski, C. Tatarczuk, J. Tomaszewski (2013); *Administrative, business and economic security. Axiology of crisis phenomena in the area of economy, business and logistics*, ed. by M. Chrabkowski, C. Tatarczuk, J. Tomaszewski (2013). The favour shown by the university authorities contributed significantly to the publication of this monograph, which demonstrates how effective the international scientific cooperation proves to be. Readers are, thus, encouraged to use this publication while conducting further research in the area of security sciences.

Science editors

Вступление

Согласно решению Европейского парламента и Совета Европейского союза 2015 г. был объявлен годом европейского сотрудничества в сфере развития. Предложенные в рамках данного года программные рекомендации охватывают, помимо прочего, следующие проекты:

- информирование граждан Европейского союза о содействии развитию со стороны как всего ЕС, так и его отдельных государств-членов;
- анализ итогов предшествующего сотрудничества государств-членов ЕС в контексте первоочередной программы взаимодействия после 2015 года;
- поддержка непосредственного участия государств-членов ЕС и их граждан в решении вопросов сотрудничества в сфере развития (в том числе планирование и осуществление политики стимулирования экономического роста). Поощрение проявления с их стороны критического мышления и активной заинтересованности данными вопросами;
- предоставление информации о выгодах, получение которых в результате европейского сотрудничества в сфере развития становится возможным не только для бенефициаров различных программ финансовой помощи, но и для всех остальных граждан ЕС;
- достижение более глубокого понимания вопроса с целью придания политике развития более последовательного характера путем поддержания чувства солидарности и общей ответственности среди европейских граждан и граждан ассоциированных членов ЕС;
- определение шансов на успешное будущее в быстро изменяющемся современном мире, характеризующемся все большей взаимосвязанностью.

Вышеперечисленное послужило толчком для начала реализации двух интересных проектов, представляющих собой краткое изложение вопроса о влиянии безопасности на развитие Европы. Вышеупомянутые проекты включают в себя организацию международной научной конференции и подготовку коллективной монографии, рассматривающей данный вопрос. 13-15 мая 2015 г. в Юрате состоялась международная научная конференция на тему «Безопасность в сфере управления и бизнеса»

как фактор европейской интеграции и развития», организованная Высшей школой управления и бизнеса им. Е. Квятковского в Гдыне (Wyższa Szkoła Administracji i Biznesu im. E. Kwiatkowskiego) при совместном участии технико-торговой школы им. Хелены Ходковской в Варшаве (Uczelnia Techniczno-Handlowa im. Heleny Chodkowskiej w Warszawie) и Высшей школы права во Вроцлаве (Wyższa Szkoła Prawa we Wrocławiu). Целью проводимой конференции являлось представление последних результатов исследований, а также распространение взглядов ученых и практиков относительно правовых, административных и экономических аспектов безопасности и политики безопасности в сфере бизнеса с указанием влияния вышеупомянутых элементов на развитие Европейского сообщества. Таким образом, вниманию читателя предлагается результат работы в рамках второго проекта. Данная публикация посвящена трем уровням общественной, экономической и научной деятельности, связанным с вопросом безопасности. Кроме того, предложенная авторами из Литвы, Польши и Украины конкретная тематика оказала особое влияние на структуру монографии. Данное издание охватывает три части; первая посвящена аспектам безопасности в процессах управления (в том числе в сфере бизнеса). Вторая часть содержит размышления на тему административно-правового положения в области безопасности. В последней, третьей части рассматривается вопрос управления безопасностью в организациях государственного сектора (с точки зрения теории и практики) в подсистемах двух сфер: регуляторной и административной. Следует отметить, что обсуждаемая монография представляет собой сочетание элементов теории и практики и является результатом собственных исследований ее авторов.

Первая часть включает в себе двенадцать глав. Открывает монографию работа Кшиштофа Фиконя, затрагивающая праксеологические аспекты управления рисками, с особым упором на фигурирующие в международных стандартах модели управления. В последующих статьях рассматриваются конкретные вопросы, связанные с указанной в названии монографии тематикой, а именно:

- колебание конкурентоспособности в условиях экономического спада (Р. Контаутиене, В. Навицкас);
- конкурентное преимущество логистических кластеров в современной экономике (Р. Йоците, В. Навицкас);
- конкурентное преимущество портово-логистических систем с точки зрения концепции безопасности (В. Навицкас, Л. Суета);

- характеристика сотрудничества высших учебных заведений г. Гдыня при разработке концепции обучения на инженерно-техническом факультете, направленного на повышение качества и уровня безопасности в секторе ТЭЛ – Транспорт-Экспедиция-Логистика (Ц. Татарчук, В. Соколовский, М. Зенцина);
- финансовые и организационные проблемы, фигурирующие в морехозяйственном секторе экономики и в сфере военно-морских сил РП (Я. Томашевский);
- информационная безопасность бизнеса (В. Гайда);
- безопасность в сфере электронной коммерции (И. Осмульская);
- развитие детективных услуг в Польше (Б. Спренгель);
- франчайзинг как бизнес-модель, влияющая на развитие и безопасность экономики Болгарии (Д. Тодорова);
- угрозы безопасности в крупноформатных торговых центрах (В. Восек);
- роль управленческого контроля в функционировании государственного бюджета (И. Пшихоцка).

Во второй части монографии, посвященной административно-правовым аспектам безопасности, авторы затрагивают вопросы из трех последующих областей: административное, трудовое и уголовное право. В первых двух главах представлены вопросы, связанные с правовой безопасностью граждан, включая право граждан на безопасную систему управления (Б. Колаж) и право на обращение в административный суд (П. Межеевский). В следующей главе обсуждается проблема нелегальной трудовой миграции с указанием возможностей воздействия на данное явление путем регулирования в сфере трудоустройства иностранных граждан (И. Унтершутц). Заключительные главы второй части развивают тему норм, регулирующих применение уголовного права в качестве «последнего довода» (*ultima ratio*) в отношении пенализации нелегального отбора воды (В. Глинецкий), а также возможности применения со стороны служб безопасности, нанятых организаторами массовых мероприятий, карательных мер в форме запрета на посещение стадиона (Я. Качмарек).

В третьей части рассматривается тема управления безопасностью в организациях государственного сектора (с точки зрения теории и практики) в подсистемах двух сфер: регуляторной и административной. Представленные в данной части монографии работы охватывают широкий спектр существенных вопросов: правовые нормы, направленные на борьбу с организованной преступностью (М. Храбковский);

угрозы обществу в широком понимании и угрозы киберпространству (к.н. М. Шмит), а также размышления на тему критической инфраструктуры (В. Заплатинський, И. Урядникова); антикризисное управление в сфере программной и системной разработки. Публикация Марека Храбковского «Выделение в полицейской системе структурной единицы, ответственной за борьбу с организованной преступностью», посвящена эволюции полицейских структур, занимающихся борьбой с данным видом преступности, с особым упором на изменения, связанные с возникновением Центрального бюро расследований полиции Польши. Матей Шмит, в свою очередь, обсуждает вопрос информационной безопасности в киберпространстве (включая проблему киберугроз) в работе под заглавием «Междисциплинарный характер сферы кибербезопасности». Авторы Василь Заплатинський и Инга Урядникова рассматривают тему критической инфраструктуры в публикации «Анализ отдельных элементов критической инфраструктуры на примере Украины». Вышеупомянутая работа представляет особый интерес, поскольку рассуждения авторов сосредоточены на области энергетической инфраструктуры одного из близких соседей Польши – Украины. Аспекты общественной безопасности в их широком понимании нашли свое отражение в работах:

- Кшиштофа Драбика, глава «Вопросы безопасности в избранных теориях общественного договора»;
- Януша Гершевского, глава «Социальная безопасность по отношению к общественной безопасности в системе безопасности государства и секьюритизации».

Вопросам, касающимся разработки программ и систем антикризисного управления, а также самой темы антикризисного управления, посвящены работы нижеперечисленных авторов:

- Ришарда Гроссета, Мартина Анщака, Мартина Смоляркевича, Станислава Крысиньского, «Основы разработки программного обеспечения при построении системы спасения РП» с учетом технологической поддержки данной системы на уровне районов, областей и воеводств.
- Кшиштофа Фицоня, Гжегожа Краснодембского, «Попытка формализации системы логистической поддержки для целей антикризисного управления на уровне местного самоуправления».

Переданная в руки читателя монография являет собой продолжение серии исследований в области безопасности, проводимых в стенах Выс-

шей школы управления и бизнеса им. Е. Квятковского в течение 10 лет. Итог данных исследований – периодический выпуск рецензируемых изданий. Среди публикаций, посвященных данной теме, необходимо отметить следующие работы: «Безопасность в сфере управления и бизнеса в контексте принадлежности к Европейскому союзу», ред. Б. Ногальский, Я. Томашевский (2005); «Безопасность в сфере управления и бизнеса», ред. М. Гжибовский, Я. Томашевский (2007); «Управление безопасностью в сфере бизнеса и государственного сектора», ред. Т. Бялас, М. Гжибовский, Я. Томашевский (2009); «Логистика. Коммуникации. Безопасность. Избранные проблемы», ред. М. Гжибовский, Я. Томашевский (2009); «Безопасность в сфере управления и бизнеса в современном мире» ч. I-II, ред. М. Храбковский, Ц. Татарчук, Я. Томашевский (2011); «Безопасность в сфере экономики, управления и бизнеса. Аксиология кризисных явлений в государственном секторе и сфере управления», ред. М. Храбковский, Ц. Татарчук, Я. Томашевский (2013); «Безопасность в сфере экономики, управления и бизнеса. Аксиология кризисных явлений в сфере экономики, бизнеса и логистики», ред. М. Храбковский, Ц. Татарчук, Я. Томашевский (2013). Вышедшее в свет благодаря содействию руководства школы, данное издание служит подтверждением высокого уровня международного научного сотрудничества. Авторы монографии искренне рассчитывают на ее пригодность в деятельности, направленной на дальнейшее развитие наук о безопасности.

Научные редакторы

Bezpieczeństwo
w gospodarce
i biznesie

Krzysztof Ficoń

PRAKSEOLOGICZNY SYSTEM ZARZĄDZANIA SKWANTYFIKOWANYM RYZYKIEM W ORGANIZACJI

Słowa kluczowe: macierz, organizacja, ryzyko, system, zarządzanie.

STRESZCZENIE

W pracy przedstawiono praktyczną metodologię zarządzania ryzykiem na przykładzie dowolnej organizacji. Proponowany system stanowi pewnego rodzaju kompilację modeli występujących w międzynarodowych standardach zarządzania ryzykiem, takich jak: FERMA, COSOII, AS/NZS czy ISO 31000. Procedura zarządzania ryzykiem została zdekomponowana na 7 etapów, z których 3 (zobrazowanie kontekstu, informowanie o ryzyku i monitorowanie ryzyka) mają charakter ogólny i opisowy, natomiast pozostałe 4 (identyfikacja ryzyka, analizowanie ryzyka, wartościowanie ryzyka i reagowanie na ryzyko) analityczno-syntetyczny. Specyfikacja i chronologia tych etapów potwierdza praktyczną użyteczność prezentowanego systemu do sprawnego zarządzania ryzykiem w dowolnej organizacji publicznej. Efektywne zarządzanie ryzykiem jest warunkiem koniecznym kształtowania pożądanego poziomu bezpieczeństwa w każdej organizacji¹.

Istota i wybrane definicje ryzyka

Na gruncie teorii bezpieczeństwa „ryzyko” ma zdecydowanie charakter pejoratywny i oznacza możliwość, prawdopodobieństwo, że coś się nie uda – albo przedsięwzięcie, którego wynik jest nieznan, niepewny i problematyczny. Taka definicja ryzyka zawiera dwa elementy pejoratywne²:

¹ R.R. Moeller, *COSO Enterprise Risk Management: Understanding the New Integrated ERM Framework*. Wiley, New York 2007.

² K. Ficoń, *Wybrane jakościowe metody szacowania ryzyka zawodowego według standardów branżowych*, Forum Bezpieczeństwa. Tom 1, Wydawnictwo AMW, Gdynia 2012.

- prawdopodobieństwo zajścia zdarzenia niepożądanego,
- wartość (rozmiar) strat, które to zdarzenie wyrządzi.

W ogólności jednak ryzyko zgodnie ze swoim angielskim źródłosłowem, gdzie występuje jednocześnie jako *risk* (strata, szkoda) oraz jako *hazard* (korzyść, pokusa) ma naturę dualną³:

- po pierwsze, to możliwość poniesienia straty lub osiągnięcia zysku, jako następstwo podjętych decyzji w odniesieniu do przyszłości,
- po drugie, oszacowane prawdopodobieństwo wystąpienia określonego rodzaju zagrożenia lub straty, a także zysku i korzyści.

Powszechnie preferowany negatywny charakter ryzyka sugeruje, że jest ono postrzegane jako zdarzenie, którego za wszelką cenę powinniśmy uniknąć lub oddalić, albo przynajmniej zminimalizować, jego negatywne skutki. Całkowita eliminacja ryzyka jest najczęściej niemożliwa, gdyż – pomimo wszelkich starań – ryzyka nie da się całkowicie wyeliminować. O nieuchronności ryzyka stanowi organicznie przypisany mu czynnik losowy, który sprawia, że nawet najdokładniej przemyślany plan działania jest obciążony pewną dozą niepewności, która wynika z braku wiedzy lub doświadczenia, a także z losowego oddziaływania szeregu rozmaitych czynników zewnętrznych i wewnętrznych dynamicznie kształtujących otoczenie każdej organizacji.

Wieloaspektowe i interdyscyplinarne podejście do problemu ryzyka sprawia, że istnieje wiele prób definiowania ryzyka, które w sposób odmienny ujmują proces powstawania ryzyka, jego opis oraz ocenę i sposoby zarządzania nim. Dla uściślenia dalszych rozważań równie popularne co kontrowersyjne pojęcie „ryzyka” ograniczymy do normatywnych definicji zawartych w międzynarodowych standardach zarządzania ryzykiem w sektorze publicznym (Tabela 1), takich jak:

- FERMA 2004⁴ – brytyjski Standard Zarządzania Ryzykiem opracowany przez Federację Europejskich Stowarzyszeń Zarządzania Ryzykiem – *Federation of European Risk Management Associations* (FERMA),
- COSO II⁵ – amerykański Standard Zarządzania Ryzykiem Korporacyjnym – Zintegrowana Struktura Ramowa przygotowana przez Komitet Organizacji Komisji Tradeway – *The Committete of Sponsoring Organizations of the Tradeway Commission* (COSO),
- AS/NZS 4360-2004 – australijsko-nowozelandzki Standard Zarządzania Ryzykiem,

³ K. Ficoń, *Inżynieria zarządzania kryzysowego. Podejście systemowe*. BEL Studio Warszawa 2007.

⁴ [WWW.ferma.eu/About FERMA/ARiskManagementStanadard/](http://WWW.ferma.eu/About_FERMA/ARiskManagementStanadard/) [dostęp: 20.09.2014].

⁵ WWW.coso.org/documents/COSO_ERM_ExecutiveSummary/ [dostęp: 20.09.2014].

- ISO-31000⁶ – międzynarodowa norma zarządzania ryzykiem wzorowana na światowych standardach FERMA, COSO II i AS/NZS 4360-2004.

Tabela 1.

Wybrane standardowe definicje ryzyka

1.	FERMA: 2002	Ryzyko – kombinacja prawdopodobieństwa wystąpienia zdarzenia oraz jego skutków.
2.	COSO II: 2004	Ryzyko – możliwość, że zdarzenie będzie miało miejsce i negatywnie wpłynie na osiągnięcie celów.
3.	AS/NZS: 2004	Ryzyko – możliwość wystąpienia zdarzenia mającego wpływ na działalność, doprowadzającego do powstania zysku lub straty mierzone z punktu widzenia prawdopodobieństwa oraz konsekwencji.
4.	ISO 31000: 2009	Ryzyko – efekt niepewności w osiąganiu celów. Efekt ten jest pozytywnym lub negatywnym odchyleniem od oczekiwanego celu.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: K. Ficoń, *Międzynarodowe standardy zarządzania ryzykiem*. Kwartalnik BELLONA nr 3/2013(674), s. 34.

W ogólności ryzyko jako wymierna kategoria niepewności może być wyrażone w pewnych skwantyfikowanych miarach jakościowych lub ilościowych za pomocą rozmaitych systemów wartości. Jakościowe miary ryzyka są przedstawiane głównie za pomocą rozmaitych określeń przymiotnikowych i są często stopniowalne, np. „małe”, „średnie”, „duże”, albo „akceptowane”, „dopuszczalne”, „niedopuszczalne” itp. Z uwagi na dużą użyteczność teorii ryzyka w prakseologicznych systemach działania mamy najczęściej do czynienia z tzw. ryzykiem obliczeniowym, które wyrażamy za pomocą następującej formuły multiplikatywnej⁷:

$$R = p \times S \rightarrow \mathfrak{R}^+ \quad (1)$$

gdzie:

R – wartość szukanego ryzyka,

$p \in (0,1)$ – prawdopodobieństwo wystąpienia zdarzeń krytycznych,

$S \in (0, \infty)$ – szacowane skutki i następstwa zdarzeń krytycznych,

\mathfrak{R}^+ – zbiór liczb rzeczywistych.

⁶ PKN-ISO 31000:2009(2012). *Zarządzanie ryzykiem. Zasady i wytyczne*. PKN Warszawa 2012.

⁷ T.T. Kaczmarek, *Ryzyko i zarządzanie ryzykiem. Ujęcie interdyscyplinarne*. Difin Warszawa 2005.

Pojęcie ryzyka jest nierozzerwalnie związane z teorią podejmowania decyzji, których większość jest podejmowana w warunkach losowych, przy niekompletnej informacji, z reguły pod presją czasu i przy ograniczonych, krytycznych zasobach. Najczęściej decyzje podejmujemy w sytuacji różnych wyzwań i zagrożeń, przy braku pełnych przesłanek niezbędnych w procesie decyzyjnym. Podjęcie decyzji jest pierwszym krokiem w procesie zarządzania ryzykiem, albowiem większość nietrywialnych decyzji człowiek podejmuje w dynamicznym środowisku działania, w obliczu permanentnych zmian i zakłóceń, na podstawie niepełnych i mało wiarygodnych danych, przy losowym lub celowym przeciwdziałaniu otoczenia tak bliższego, jak też dalszego. Dlatego przed podjęciem racjonalnych decyzji staramy się skompletować możliwie pełne dane i informacje źródłowe, ale nigdy nie jesteśmy w stanie zgromadzić wszystkich niezbędnych informacji, a te, które posiadamy są zwykle niepełne, niekompletne i nie zawsze aktualne.

Cele i definicje zarządzania ryzykiem

Według R.W. Griffina zarządzanie to „...zestaw działań (obejmujący planowanie i podejmowanie decyzji, organizowanie, przewodzenie, tj. kierowanie ludźmi i kontrolowanie) skierowanych na zasoby organizacji (ludzkie, finansowe, rzeczowe i informacyjne) i wykonywanych z zamiarem osiągnięcia celów organizacji w sposób sprawny i skuteczny”⁸. Kluczowe pojęcie „zarządzania ryzykiem”, podobnie jak pojęcie „ryzyka” jest także definiowane na wiele sposobów i dlatego skupimy się normatywnych definicjach proponowanych w międzynarodowych standardach zarządzania ryzykiem w sektorze publicznym (Tabela 2).

Tabela 2.

Wybrane standardowe definicje zarządzania ryzykiem

1.	FERMA: 2002	Zarządzanie ryzykiem – proces, w ramach którego organizacja w sposób metodyczny rozwiązuje problemy związane z ryzykiem.
2.	COSO II: 2004	Zarządzanie ryzykiem – realizowany przez zarząd kierownictwo lub inny personel przedsiębiorstwa uwzględniony w strategii proces, którego celem jest identyfikacja potencjalnych zdarzeń mogących wywrzeć wpływ na przedsiębiorstwo, utrzymanie ryzyka w granicach oraz rozsądne zapewnienie realizacji celów organizacji.

⁸ Zob.: R.W. Griffin, *Podstawy zarządzania organizacjami*. WN PWN Warszawa 2000, s. 38.

- | | | |
|----|-----------------|---|
| 3. | AS/NZS: 2004 | Zarządzanie ryzykiem – kultura proces i struktury bezpośrednio skoncentrowane na realizacji korzyści przy jednoczesnym kontrolowaniu zagrożeń. |
| 4. | ISO 31000: 2009 | Zarządzanie ryzykiem – systematyczne stosowanie polityk zarządzania, postępowań i praktyk w zakresie komunikacji i konsultacji, zakładających kontekst działalności, identyfikowanie, analizowanie, ocenianie, traktowanie oraz monitoring i przegląd ryzyka. |

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: K. Ficoń, *Międzynarodowe standardy zarządzania ryzykiem*. Kwartalnik BELLONA nr 3/2013(674), s. 34.

Zarządzanie ryzykiem (*Risk Management*) jest sztuką funkcjonowania w środowisku wypełnionym różnymi przeciwieństwami i zagrożeniami, w którym zawsze możemy ponieść jakąś stratę czy szkodę, ale także odnotować korzyści. Mówi się, że jest to cena, jaką płacimy za rozwój, innowację i postęp. Wiadomo z kolei, że nie ma postępu i rozwoju bez odważnego podejmowania nowych wyzwań i ryzykownych przedsięwzięć. Sukces nowatorskich zamierzeń jest odwrotnością paraliżującego strachu przed porażką. Niepowodzenia, błędy i pomyłki stanowią kamienie milowe na drodze osiągnięcia sukcesu i postępu. W tym sensie zarządzanie ryzykiem polega na racjonalnym pokonywaniu trudności i przeciwieństw, wyciąganiu wniosków z popełnionych błędów i gromadzeniu zdobytej wiedzy w permanentnym akcie uczenia się i samodoskonalenia⁹.

Uogólniając definicje i teorie zawarte w międzynarodowych standardach zarządzania ryzykiem – FERMA, COSOII, AS/NZS i ISO 31000 można sformułować konkluzję, że praktycznie cały świat zarządza ryzykiem podobnie, co pozwala na sformułowanie hipotezy o identycznej naturze ryzyka we wszystkich obszarach aplikacyjnych. Zwraca uwagę duże podobieństwo w zakresie definiowania pojęcia ryzyka oraz precyzowania procesu zarządzania ryzykiem. Występujące różnice i indywidualne odmienności w poszczególnych standardach nie wpływają generalnie na strategię zarządzania ryzykiem, ukierunkowując cały proces na docelową wizję bezpieczeństwa całej organizacji¹⁰. Praktycznym wnioskiem wypływającym z analizy porównawczej omawianych standardów jest teza o ich uniwersalności i pomocniczej przydatności do budowy własnych, autorskich koncepcji na miarę rzeczywistych potrzeb i możliwości badanej organizacji. Przykładem takiej aplikacji jest prezentowany poniżej 7-etapowy system zarządzania skwantyfikowanym ryzykiem w organizacji obejmujący następujące etapy (Rys. 1.):

⁹ PKN-ISO Guide 73:2012. *Przewodnik. Zarządzanie ryzykiem. Terminologia*. PKN, Warszawa 2012.

¹⁰ K. Ficoń, *Elementy potencjałowej teorii bezpieczeństwa wielkich systemów prakseologicznych*, „Zeszyty Naukowe AMW” Nr 3 (186), 2011, s. 163-188.

	ETAPY	EFEKTY
1 ^o	Zobrazowanie kontekstu	Diagnoza problemowa
2 ^o	Identyfikacja ryzyka	Prognoza sytuacyjna
3 ^o	Analizowanie ryzyka	Kategoryzacja ryzyka
4 ^o	Wartościowanie ryzyka	Mapowanie ryzyka
5 ^o	Reagowanie na ryzyko	Strategie postępowania
6 ^o	Monitorowanie ryzyka	Ciągły monitoring sytuacyjny
7 ^o	Informowanie o ryzyku	Współdzielenie się informacjami

Zasadniczymi etapami tej procedury są: identyfikacja ryzyka, analizowanie ryzyka, wartościowanie ryzyka i reagowanie na ryzyko. Etapy te wymagają przeprowadzenia żmudnych czynności analitycznych i podejmowania węzłowych decyzji menedżerskich. Procedurami pomocniczymi w procesie zarządzania ryzykiem są: ciągłe analizowanie kontekstu sytuacyjnego, powszechne komunikowanie o stwierdzonym poziomie ryzyka, szacowanie jego krytycznych parametrów oraz bezustanne monitorowanie i dokumentowanie poziomu bezpieczeństwa odnoszonego w tym przypadku np. do progowych wartości ryzyka.

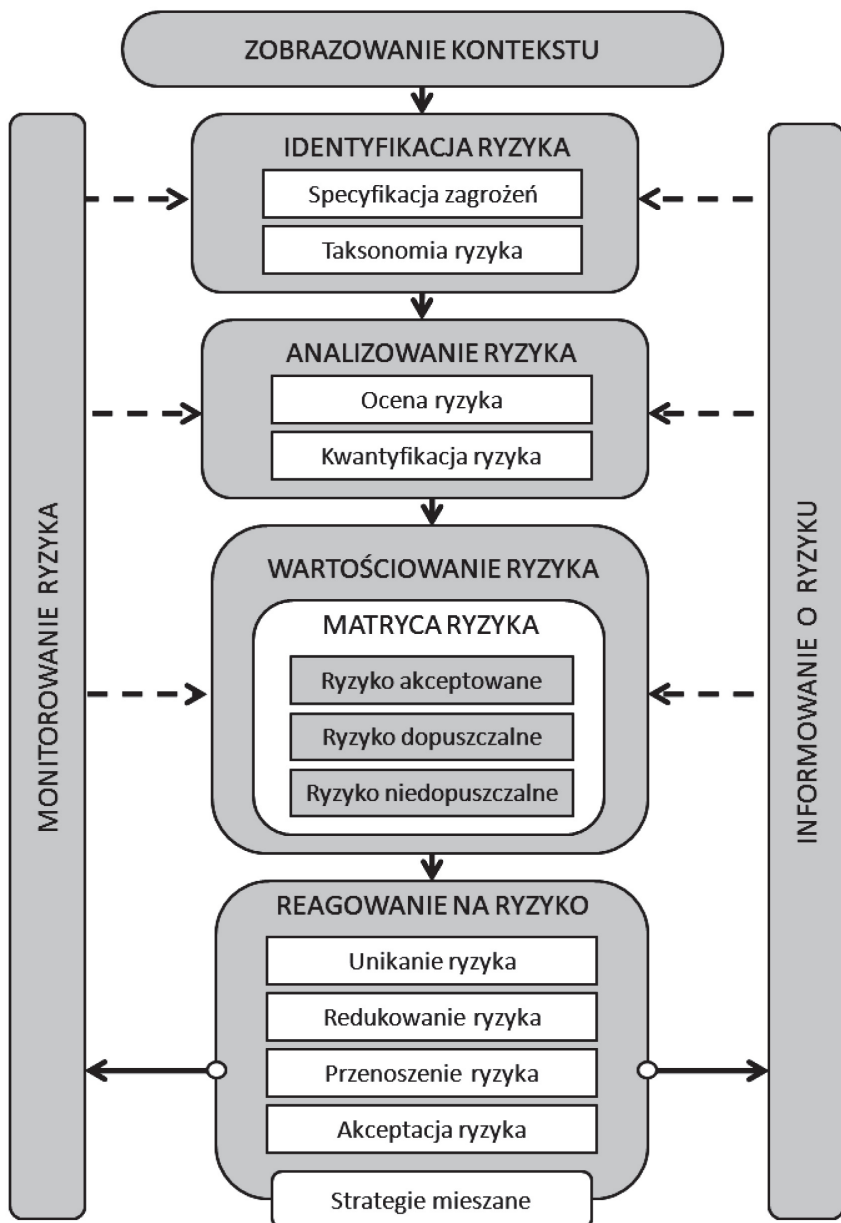
Głównym celem stosowanych procedur zarządzania ryzykiem w organizacji jest¹¹:

- 1) identyfikacja potencjalnych i realnych zdarzeń i zagrożeń, które mogą wywrzeć niekorzystny wpływ na realizację celów stojących przed organizacją,
- 2) szacowanie parametrów i wyznaczenie progowych wielkości tego ryzyka, celem określenia hipotetycznego poziomu niebezpieczeństwa dla organizacji,
- 3) utrzymanie oszacowanego ryzyka w rozsądnych granicach sprzyjających strategii rozwojowej albo co najmniej niezagrażających bezpieczeństwu tej organizacji.

Prezentowany system nie pretenduje do miana nowego standardu, a podejmuje próbę adaptacji ogólnych założeń światowych koncepcji standaryzacyjnych do rozwiązywania złożonych problemów zarządzania ryzykiem na szczeblu hipotetycznej organizacji funkcjonującej w przestrzeni publicznej. Jednocześnie potwierdza prawdziwość i użyteczność zaproponowanych

¹¹ *Zarządzanie ryzykiem*. Raport Specjalny. POLRISK Stowarzyszenie.
http://www.rudnicki.com.pl/pub/CFO_Polrisk-raport.pdf [dostęp: 06.11.2014].

w tych standardach rozwiązań systemowych oraz wielką ich elastyczność na gruncie różnorodnych aplikacji.



Rys. 1. Schemat biegowy procedury zarządzania ryzykiem w organizacji

Źródło: Opracowanie własne.

Zobrazowanie kontekstu

Zobrazowanie kontekstu polega na wskazaniu głównych celów, których realizacja może być zagrożona przez określone kategorie ryzyka. Podstawą do zarządzania ryzykiem są jasno sprecyzowane cele danej organizacji, ich priorytety i znaczenie dla bezpieczeństwa realizowanej strategii¹². Klarowna specyfikacja celów powinna uwzględniać także ich hierarchię i priorytety oraz rangę w ogólnej koncepcji strategicznej. Realizację tak postawionych celów należy systematycznie kontrolować za pomocą określonych narzędzi badawczych i mierników ocenowych. Identyfikacja i zdefiniowanie celów ma podstawowe znaczenie w procesie zarządzania ryzykiem, ponieważ ryzyko skierowane jest właśnie na te cele. Zamazane i niejasne cele nie pozwalają na przypisanie im właściwych kategorii ryzyka i eliminują nieraz znaczące ryzyka, godzące bezpośrednio w misję danej organizacji. Bez dokładnej znajomości celów nie jest możliwa właściwa identyfikacja przypisanego im ryzyka, a co zatem idzie, prawidłowe zarządzanie ryzykiem¹³.

Badanie kontekstu rozpoczyna się od określenia obszaru będącego przedmiotem analizy i zdefiniowania celu analizy dla konkretnego przypadku. Należy więc charakteryzować badaną organizację najlepiej według metodologii systemowej, tj. wyspecyfikować jej cele, strukturę organizacyjno-funkcjonalną oraz zasadnicze relacje i związki występujące między elementami strukturalnymi, a także tworzące sieć powiązań z otoczeniem zewnętrznym organizacji. Na tym etapie należy sprecyzować zakres analizy, jej granice zewnętrzne i poziom szczegółowości wewnętrznej¹⁴.

Zakres analizy kontekstu należy osadzić w aktualnych uwarunkowaniach sytuacyjnych oraz odnieść do realnego horyzontu czasowego. Badanie i ocenę ryzyka prowadzi się z reguły dla najbliższych okresów planistycznych, w których możemy realnie przeciwdziałać dostępnymi siłami i środkami, na miarę rzeczywistych potrzeb sytuacyjnych. Czynniki czasowy odgrywa więc istotną rolę w definiowaniu założeń i obszaru badań potencjalnego ryzyka. Możliwość wystąpienia symptomów zagrożeń i związane z nim ryzyka musi być zrelatywizowana względem osi czasu, gdyż tylko

¹² J. Podlewski, *Ryzyko gospodarcze. 15 studium przypadku*. Self Publishing. e-book [dostęp: 18.01.2015].

¹³ *Zarządzanie ryzykiem w sektorze publicznym. Podręcznik wdrażania systemu zarządzania ryzykiem w administracji publicznej w Polsce*. Ministerstwo Finansów RP, Bentley Dennison, Warszawa 2004.

¹⁴ J. Podlewski, *Apetyt na ryzyko. ERM na świecie i w Polsce*. Self Publishing. e-book [dostęp: 17.01.2015].

wówczas sensowna jest preparacja jego skutków i następstw w zdeterminowanej czasoprzestrzeni.

Zobrazowanie kontekstu polega na systematycznym wykorzystaniu wszelkich dostępnych informacji w celu rozpoznania zagrożeń, identyfikacji, szacowania i hierarchizacji ryzyka według założonych kryteriów. Procedurę analizy ryzyka powinien prowadzić specjalny zespół ekspertów za pomocą odpowiednio opracowanej metodologii badawczej. Zakres tych prac zależy przede wszystkim od charakteru badanej rzeczywistości, jej złożoności i specyfiki zagrożeń determinujących kwestie bezpieczeństwa. Zależy także od systemowych uwarunkowań i wielocłonowych relacji łączącym badaną organizację z otoczeniem zewnętrznym.

Identyfikacja ryzyka

Identyfikację ryzyka poprzedza specyfikacja podstawowych zagrożeń i zdarzeń krytycznych mogących zakłócić realizację przyjętych celów. Na tym etapie należy maksymalnie kompleksowo zidentyfikować wszystkie ważniejsze zagrożenia, które mogą generować określone kategorie ryzyka. Z szerokiego spektrum zagrożeń potencjalnych (hipotetycznych) należy wyłuskać zagrożenia realne, które w najbliższym czasie będą zakłócać realizację określonych celów. Podczas tej operacji należy uwzględnić możliwie wszystkie ryzyka, które mogą pojawić się w prognozowanym horyzoncie i negatywnie rzutować na cele. Dlatego tak ważna jest przeprowadzona na etapie zobrazowania kontekstu dokładna znajomość danej organizacji oraz jej całego otoczenia, będącego potencjalnym źródłem zagrożeń, a w dalszej konsekwencji ryzyka. Największej troski wymagają kluczowe cele i procesy oraz przypisane im ryzyka warunkujące sprawną realizację misji (celów strategicznych) danej organizacji. Kluczowe kategorie ryzyka decydujące o bezpieczeństwie organizacji muszą być zarządzane, czyli rozpoznane, planowane, zwalczane, kontrolowane w sposób najbardziej efektywny i skuteczny¹⁵.

Na etapie identyfikacji ryzyka należy uwzględnić wpływ czynników zewnętrznych oraz czynników wewnętrznych. W obszarze destrukcyjnych czynników zewnętrznych, niezależnych od organizacji można wyróżnić następujące źródła, np.: zmieniające się oczekiwania klientów, wzrost poziomu konkurencyjności, zmiany uregulowań prawnych, gwałtowne zmiany kursu walut, losowe zagrożenia naturalne i inne. Czynniki wewnętrzne, choć pozostają pod większą kontrolą macierzystej organizacji, mogą także

¹⁵ Zarządzanie ryzykiem w sektorze publicznym, *op. cit.*

powodować różne ryzyka, a ich źródłem może być: rodzaj i specyfika działalności gospodarczej, zatory płacowe i płynność finansowa, obciążenie kredytami bankowymi, fluktuacja kluczowego personelu, awarie systemów informatycznych, niska kultura i metody zarządzania menedżerskiego, rozchwiane komunikacje interpersonalne, powtarzające się zdarzenia losowe itp. Potencjalne ryzyka, zwłaszcza wewnętrzne, powinny być zidentyfikowane: na takim poziomie organizacyjnym i funkcjonalnym, aby można było podejmować konkretne działania w odpowiedzi na stwierdzone ryzyko.

Wszystkie ryzyka powinny mieć swojego właściciela, który jest odpowiedzialny za identyfikację, zarządzanie i monitorowanie danym rodzajem ryzyka. Natomiast właściciel ryzyka jako podmiot ponoszący odpowiedzialność powinien posiadać stosowne kompetencje do efektywnego zarządzania przypisanym mu ryzykiem¹⁶.

Na etapie identyfikacji ryzyka należy wykorzystać także dotychczasowe dane historyczne dotyczące negatywnych zdarzeń w przeszłości oraz stosowanych w organizacji rozwiązań. Zdobyte dotychczas doświadczenie w zakresie zarządzania ryzykiem jest cennym źródłem wiedzy menedżerskiej dla całej kadry nie tylko zarządczej, ale także liniowej. Etap identyfikacji ryzyka ma podstawowe znaczenie, albowiem ryzyka, które nie zostaną zidentyfikowane na tym etapie, nie będą podlegały jakimkolwiek procedurom zarządzania w dalszym postępowaniu. Identyfikacja ryzyka musi być wnikliwa i kompleksowa, aby ująć wszystkie rodzaje ryzyka, gdyż tylko wtedy można nimi skutecznie zarządzać pod kątem bezpieczeństwa i realności zamierzonych celów.

Analizowanie ryzyka

Etap analizy ryzyka obejmuje dwa podetapy: ocenę ryzyka oraz kwantyfikację jego wartości. Ocena ryzyka, jako pogłębiona analiza i synteza ryzyka powinna doprowadzić do pełnego zrozumienia przyczyn i natury poszczególnych jego rodzajów. Formalnie polega ona na wyznaczeniu jakościowych lub ilościowych wartości ryzyka, zgodnie z przyjętą miarą (modelem). Na etapie analizowania ryzyka musimy zdecydować się na wybór określonych miar ryzyka, których wartości, np. liczbowe będą jednocześnie wymiernymi wskaźnikami oceny potencjału zagrożeń. Kwantyfikacja ryzyka jest naturalnym spełnieniem jego misji, polegającej na wymiernym wyrażeniu niepewności. Do budowania miar ryzyka i szacowania jego wielkości wykorzystuje się dwie podstawowe kategorie metod: jakościowe i ilościowe.

¹⁶ *Zarządzanie ryzykiem. Raport Specjalny. POLRISK Stowarzyszenie..., op. cit.*

Na ich pograniczu funkcjonuje klasa metod mieszanych posługująca się w różnych fragmentach jednocześnie metodami jakościowymi i ilościowymi.

Istotą metod jakościowych jest opisowy pomiar ryzyka za pomocą cech przymiotnikowych. Wartości miar ryzyka podlegają hierarchizacji na poszczególnych poziomach ryzyka. Najbardziej popularne metody wartościowania ryzyka to: metody jakościowe bazujące na: 3-stopniowej skali ocenowej oraz 5-stopniowej skali ocenowej. W tym celu obu parametrom funkcji ryzyka, tj. prawdopodobieństwu i skutkom przyporządkowuje się przymiotnikową 3- lub 5-stopniową skalę wyrażającą wartość tych parametrów, np. „małe”, „średnie”, „duże” albo „bardzo małe”, „małe”, „średnie”, „bardzo duże”. Poszczególnym wartościom jakościowym można przypisać także wartości liczbowe, z reguły: oddzielne dla prawdopodobieństwa np. 0,2; 0,5; 0,8 albo 0,1; 0,3, 0,5; 0,7; 0,9, oddzielnie dla skutków np. 10, 100, 1000 lub 10, 100, 1000, 10000, 100000. Terminy te mają charakter umowny i mogą być modyfikowane stosownie do realnych potrzeb badanego systemu¹⁷.

Metody ilościowe mają charakter bardzo ogólny i umożliwiają wstępne szacowanie dwóch zasadniczych argumentów funkcji ryzyka tj. prawdopodobieństwa wystąpienia zdarzenia niekorzystnego oraz szacowanych jego skutków i następstw, czyli poziomu strat i szkód. W ocenach jakościowych miary ryzyka mają charakter jakościowy i z reguły są wyrażane w umownej skali punktowej, z wykorzystaniem bardzo popularnych graficznych macierzy (map) ryzyka. Pomimo bardzo ogólnego charakteru metody jakościowe mają zasadnicze zalety użytkowe, do których należy zaliczyć: wysoką komunikatywność i prostotę oraz bazowanie na skromnych, dość powszechnie dostępnych informacjach i danych. Wadą jest wysoki poziom subiektywności, czyli ograniczona wiarygodność i mała dokładność analityczna.

W klasycznym wykorzystaniu metod ilościowych wyróżnia się dwa odmienne podejścia do problematyki szacowania ryzyka, pozwalające na wyznaczenie tzw. ryzyka probabilistycznego i ryzyka statystycznego. Wyznaczanie ryzyka probabilistycznego polega na budowie sekwencyjnych scenariuszy zagrożeń i obliczaniu prawdopodobieństwa każdego scenariusza (zdarzenia) oraz towarzyszących mu skutków i następstw. Ryzyko statystyczne bazuje na matematycznym lub statystycznym modelowaniu poziomu strat i szkód w funkcji zidentyfikowanych źródeł zagrożeń.

Przytoczone przykładowe skale (jakościowe i ilościowe) muszą być dostosowane do specyfiki i potrzeb badanej organizacji, aby odzwierciedlały profil jej działalności i były powszechnie zrozumiałe dla zatrudnionego tam personelu. Tak przygotowane narzędzia są wykorzystywane w kolejnym kroku przy konstruowaniu tzw. dwuwymiarowej macierzy (matrycy, mapy)

¹⁷ K. Ficoń, *Wybrane jakościowe metody szacowania ryzyka zawodowego według standardów branżowych*, Forum Bezpieczeństwa. Tom 1, Wydawnictwo. AMW, Gdynia 2012.

ryzyka: w pierwszej kolejności buduje się tabelę ryzyka, potem ilustruje się ją macierzą ryzyka.

Analizę ryzyka kończy proces szacowania jego podstawowych parametrów (zmiennych), w najprostszej wersji będą to – prawdopodobieństwo wystąpienia zdarzenia krytycznego oraz jego wymierne skutki (straty), z reguły finansowe. Kombinacja tych dwóch zmiennych daje pewien profil ryzyka towarzyszącego każdemu przedsięwzięciu czy organizacji. Za pomocą różnych procedur wartościowania zmiennych opisujących funkcje ryzyka otrzymujemy najczęściej dwie liczby, których iloczyn ma wyrażać wartość tzw. ryzyka obliczeniowego.

Wartościowanie ryzyka

Wartościowanie ryzyka polega na przypisaniu wyznaczonej za pomocą różnych miar i metod wielkości ryzyka do określonej klasy (kategorii) niepewności, zgodnie z przyjętym układem klasyfikacyjnym. Najczęściej chodzi o praktyczne aspekty zaliczenia wyznaczonego ryzyka do pewnych klas dopuszczalności. Kryteria tych klas dopuszczalności najczęściej mają charakter umowny, chyba że zostały precyzyjnie unormowane odpowiednimi aktami prawa, jak ma to miejsce, np. w systemach bezpieczeństwa technicznego¹⁸.

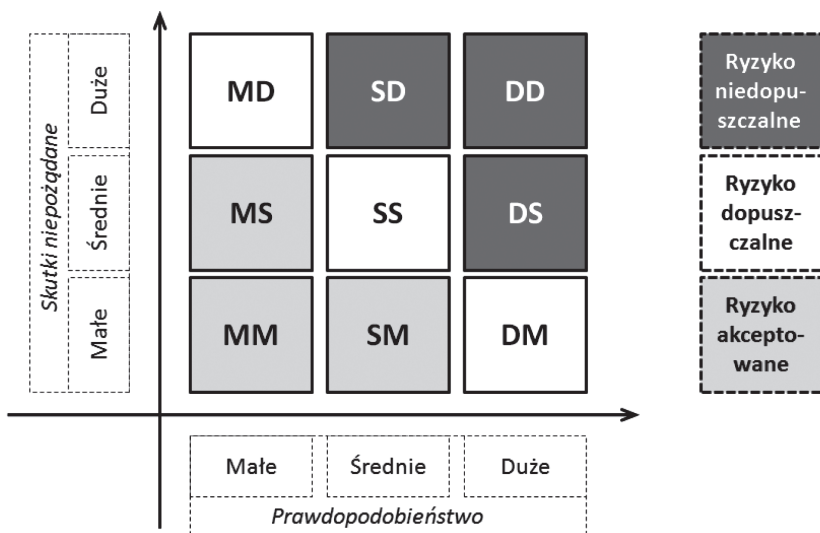
Bezwzględna wartość iloczynowej funkcji ryzyka < prawdopodobieństwo x następstwa > zamykająca etap analizy jest zbyt ścisła, aby mogła być podstawą intuicyjnych badań, ocen i przede wszystkim skutecznych działań na etapie zarządzania ryzykiem. Nawet najdokładniejsza liczba pozbawiona kontekstu znaczeniowego i pewnej skali (punktu) odniesienia nie przedstawia sobą zbyt wielkiej wartości dla menedżerów odpowiedzialnych, np. za bezpieczeństwo organizacji. Dlatego ryzyko obliczeniowe musi dodatkowo być zwymiarowane i osadzone w pewnej przestrzeni topologicznej obrazującej istotne konteksty badawcze. Stąd analityczna miara ryzyka obliczeniowego najczęściej przybiera formę tabeli jedno- lub wielowymiarowej albo graficznego zobrazowania w postaci, tzw. mapy (macierzy, matrycy) ryzyka. Dzięki takiej syntetycznej postaci analityczna funkcja ryzyka zostaje sprowadzona do wspólnego mianownika, co pozwala na wzajemne relatywizowanie i porównywanie różnych wariantów kształtowania się ryzyka ze względu na przyjęte, czy symulowane, argumenty.

Procedura wartościowania ryzyka obejmuje formalnie dwa podetapy: zbudowanie tzw. macierzy (matrycy) ryzyka oraz arbitralne dla danej organizacji wyznaczenie poziomów istotności (dopuszczalności /niedopuszczalności) stwierdzonego ryzyka.

¹⁸ *Zarządzanie ryzykiem w sektorze publicznym..., op. cit.*

Macierz ryzyka

Do oceny poziomu istotności danego ryzyka (R) dla bezpieczeństwa badanej organizacji powszechnie wykorzystuje się tzw. macierz (matrycę) ryzyka, sporządzone w kartezjańskim układzie współrzędnych X i Y . Na osi odciętych X odkłada się wartość oszacowanego prawdopodobieństwa (p) wystąpienia zdarzenia krytycznego, natomiast na osi rzędnych Y wartość oszacowanych skutków (S), z reguły strat finansowych lub innych szkód materialnych. Oś odciętych X można skalować w dowolnych jednostkach, choć najbardziej naturalne dla prawdopodobieństwa są miary z przedziału $[0,1]$ lub procentowe $[0,100]$. Drugą pionową oś Y można skalować w dowolnych jednostkach, np. finansowych albo w innych jednostkach umownych i zalecane są raczej liniowe skale proporcjonalne. Geometryczne przecięcie współrzędnych X i Y daje szukaną wartość ryzyka obliczeniowego, którego moduł wyznacza formuła algebraiczna ryzyka. Procedura sporządzenia mapy ryzyka polega na systematycznym naniesieniu kolejnych współrzędnych X (prawdopodobieństwo) oraz Y (następstwa) na uprzednio przygotowanej umownej siatce. W praktyce głównie gospodarczej macierz ryzyka może być dekomponowana na: $2 \times 2 = 4$, $3 \times 3 = 9$ lub $4 \times 4 = 16$ pól, wyjątkowo nawet na $5 \times 5 = 25$ lub więcej, co raczej zamazuje czytelność macierzy¹⁹.



Rys. 2. Zasady konstruowania i wykorzystania macierzy ryzyka $3 \times 3 = 9$

Źródło: Opracowanie własne.

¹⁹ Zarządzanie ryzykiem. Raport Specjalny. POLRISK Stowarzyszenie..., op. cit.

Niezależnie od przyjętej skali wartości progowych zmiennych X i Y i bliższej interpretacji macierzy ryzyka możemy jednoznacznie stwierdzić, że pola leżące bardziej na prawo od osi Y zawierają ryzyka bardziej prawdopodobne, natomiast pola leżące wyżej od osi X zawierają ryzyka bardziej dotkliwe, niosące potencjalnie większe straty. Na tak skonstruowanej mapie ryzyka najbardziej bezpieczne, czyli akceptowane są obszary leżące najbliżej lewego dolnego narożnika, czyli w pobliżu początku układu współrzędnych. Natomiast najgroźniejsze i najbardziej niebezpieczne są pola położone w sąsiedztwie górnego prawego narożnika macierzy ryzyka. Można powiedzieć, że w macierzy ryzyka sąsiedztwo początku układu współrzędnych oznacza biegun bezpieczeństwa, natomiast okolice maksymalnych wartości współrzędnych X i Y to biegun niebezpieczeństwa. Zgodnie z zasadami geometrii w efekcie złożenia dwóch wektorów X i Y otrzymujemy wektor wypadkowy, który ilustruje kierunek wzrostu ryzyka, a konkretnie jego moduł wielkość ryzyka, natomiast kąt nachylenia do osi X tempo wzrostu tego ryzyka.

Ryzyko plasujące się w dwóch przeciwstawnych narożnikach macierzy ryzyka, tj. lewy–dolny i prawy–górnny wymaga zdecydowanie odmiennych sposobów reagowania. Wpływ ryzyka z otoczenia bieguna bezpieczeństwa na organizację jest znacznie mniej drastyczny niż ryzyka z otoczenia bieguna niebezpieczeństwa. W tym drugim przypadku oscylującym wokół ryzyka niedopuszczalnego należy stosować aktywne strategie zwalczania ryzyka i dążyć wszystkimi możliwymi sposobami do jego redukcji, transferu i unikania. Między tymi skrajnymi narożnikami pozostaje pewnego rodzaju tunel ryzyka, zaliczanego umownie do ryzyka dopuszczalnego, którym można i należy aktywnie zarządzać poprzez sterowanie prawdopodobieństwem wystąpienia zdarzenia (unikanie ryzyka) lub minimalizowanie potencjalnych strat (redukcję ryzyka). Graficzna macierz ryzyka stwarza bardzo szerokie pole do elastycznego zarządzania ryzykiem za pomocą szerokiej palety środków zaradczych, a wyniki tych działań niemal błyskawicznie mogą być zobrazowane na mapie aktualnego ryzyka. Praktyczną użyteczność metod macierzowych zwiększa optyka graficzna, posługująca się specjalną paletą kolorów przypisanych do poszczególnych pól i obszarów dopuszczalności ryzyka.

Graficzne uszeregowanie ryzyk (mapowanie) ma zasadnicze znaczenie dla procesu zarządzania ryzykiem w organizacji. Także w tym przypadku organizacja sama powinna określić poziomy istotności poszczególnych grup ryzyka stosownie do specyfiki i własnych potrzeb. Przyjęta skala poziomów istotności jest o tyle ważna, że jest bezpośrednią podstawą podejmowania decyzji menedżerskich w zakresie odpowiedzi i reagowania na zaistniałe ryzyko. Mapowanie ryzyka jest wykonywane bezpośrednio dla potrzeb operatywnego zarządzania nim przez poszczególnych właścicieli. Jak wynika

z mapy ryzyka, przynależność do poszczególnych przedziałów istotności wymaga zróżnicowanej reakcji ze strony organów menedżerskich odpowiedzialnych za realizację poszczególnych celów organizacji.

Poziomy istotności ryzyka

W praktyce społecznej, jako w pełni korespondujący z macierzą ryzyka, funkcjonuje popularny system klasyfikacji istotności dopuszczalności ryzyka oparty na trzech poziomach:

- ryzyko akceptowane (tolerowane),
- ryzyko dopuszczalne (ostrzegawcze),
- ryzyko niedopuszczalne (nieakceptowane).

Ryzyko akceptowane definiuje obszar ryzyka, w obrębie którego nie podejmuje się żadnych działań korygujących (radikalnych), gwarantujący stabilne funkcjonowanie organizacji bez wprowadzania większych zmian w jej systemie zarządzania. Przypisanie aktualnej wartości ryzyka do kategorii ryzyka akceptowanego oznacza dla organizacji, po pierwsze świadomość wielkości ryzyka, a po drugie względne bezpieczeństwo jej funkcjonowania. W najbliższym horyzoncie planistycznym nie występują istotne zagrożenia dla strategii rozwojowej organizacji ani poważniejsze zakłócenia bieżącej działalności procesowej²⁰. Organizacja pracująca w obszarze ryzyka dopuszczalnego bez zbytnich korekt może realizować swoje plany operacyjne i szeroko współpracować ze swoim otoczeniem systemowym. Strefa ryzyka dopuszczalnego określana jest niekiedy jako strefa „życia”, gdyż jej reżimy odpowiadają normalnym, pożądanym i bezpiecznym warunkom funkcjonowania każdej organizacji.

Ryzyko dopuszczalne wyznacza obszar ryzyka pośredniego pomiędzy ryzykiem akceptowanym a niedopuszczalnym, w którym to obszarze występują znaczące symptomy zagrożeń, wymagające podjęcia wstępnych działań korygujących (zabezpieczających) i alarmowego monitorowania tendencji zmian ryzyka. Jeśli aktualna wielkość ryzyka została zaklasyfikowana do kategorii ryzyka dopuszczalnego, oznacza to dla organizacji konieczność zdecydowanego uaktywnienia systemów wczesnego ostrzegania, celem zapobieżenia dalszej eskalacji zagrożeń i dewaluacji ryzyka. Dłuższe pozostawanie organizacji w obszarze ryzyka dopuszczalnego niesie ze sobą istotne zagrożenia zarówno natury strategicznej (rozwojowej), jak też

²⁰ T. Gasiński, S. Pijanowski, *Zarządzanie ryzykiem w procesie zrównoważonego rozwoju i biznesu*. Ministerstwo Gospodarki RP, Warszawa 2011.

operacyjnej (procesowej). Dlatego organa odpowiedzialne za zarządzanie ryzykiem muszą bardzo intensywnie włączyć się do zmiany jego statusu, co można dokonać albo poprzez redukcję zagrożeń i obniżenie prawdopodobieństwa ich urzeczywistnienia, albo poprzez redukcję szacowanych negatywnych skutków.

Ryzyko niedopuszczalne oznacza obszar ryzyka determinujący stan krytyczny organizacji i powodujący natychmiastowe wstrzymanie jej funkcjonowania, celem podjęcia w trybie alarmowym radykalnych działań zaradczych, redukujących zagrożenia lub zmniejszających poziom ryzyka. Organizacja nie może funkcjonować, dopóki ryzyko nie zostanie zredukowane do poziomu co najmniej ryzyka dopuszczalnego. Pozostawianie organizacji przez dłuższy okres w strefie ryzyka niedopuszczalnego, czyli w tzw. „strefie śmierci” skutkuje, po pierwsze, natychmiastowym wstrzymaniem jej działalności statutowej (publicznej, biznesowej, naukowej, dydaktycznej, usługowej), a po drugie, realnym zagrożeniem jej bytu i tożsamości systemowej. Dlatego zarówno zarząd, jak też organa zarządzające ryzykiem muszą niezwłocznie podjąć radykalne środki zaradcze w celu wyeliminowania zagrożenia lub neutralizacji, albo przynajmniej złagodzenia jego skutków. Stan ryzyka niedopuszczalnego determinuje pewnego rodzaju „strefę śmierci” dla aktualnej misji, a nawet sensu istnienia całej organizacji.

Postępowanie z ryzykiem

Stwierdzony poziom istotności ryzyka, np. jako akceptowane, dopuszczalne lub niedopuszczalne jest podstawą dalszego postępowania z ryzykiem na kolejnym etapie reagowania na nie. Zgodnie z ogólnymi standardami zarządzania ryzykiem wyodrębnia się cztery zasadnicze strategie postępowania (reagowania)²¹:

- unikanie ryzyka,
- redukcowanie ryzyka,
- przenoszenie ryzyka,
- przyjęcie ryzyka.

W praktyce zarządzania ryzykiem powyższe strategie mogą się wzajemnie przenikać, dopełniać i być stosowane jako hybryda w formie tzw. strategii mieszanych, co zgodnie z zasadą synergii gwarantuje jeszcze większą ich efektywność.

²¹ *Zarządzanie ryzykiem. Raport Specjalny. POLRISK Stowarzyszenie..., op. cit.*

Metoda unikania polega na rezygnowaniu z podejmowania zbędnego ryzyka po dokładnym przeanalizowaniu wszystkich jego aspektów, jeśli w ogóle taka możliwość istnieje. Jest to działanie wymagające wielu analiz i prac badawczych i nie zawsze może być zrealizowane, ale skuteczne wdrożenie tej metody przynosi relatywnie największe efekty. W tym względzie stosowana jest zdroworozsądkowa zasada trzymania niepotrzebnego ryzyka możliwie daleko od organizacji, albo pozostawiania organizacji możliwie daleko od rysującego się ryzyka.

Redukowanie ryzyka polega na celowym obniżaniu prawdopodobieństwa wystąpienia zdarzenia niepożądanego lub na redukowaniu negatywnych skutków tego zdarzenia. Wyróżnia się trzy rodzaje działań w tej metodzie: prewencję polegającą na oddziaływaniu na prawdopodobieństwo wystąpienia zdarzenia niekorzystnego, redukcję koncentrującą się na minimalizacji negatywnych skutków i następstw, działania kompleksowe polegające na równoczesnym oddziaływaniu na oba te czynniki. W tym względzie preferowana jest strategia redukcji prawdopodobieństwa wystąpienia ryzyka, czyli zmniejszania poziomu jego aktywizacji do możliwie najniższego. Obowiązuje więc prakseologiczna zasada: redukcji pierwotnych źródeł czyli przyczyn przed wtórnym zwalczaniem ich niepożądanych skutków i następstw.

Przenoszenie (transfer) ryzyka jako metoda reagowania polega na przeliczeniu ryzyka na podmioty trzecie i wiąże się z ponoszeniem realnych kosztów takich transferów. Za przejście naszego ryzyka podmiot przejmujący (kontrahent) żąda odpowiedniej rekompensaty, z reguły finansowej, albowiem scedowane ryzyko oznacza najczęściej straty materialne lub inne negatywne następstwa w jego aktywach. Najlepszym przykładem takich transakcji handlowych są powołane do tego celu firmy ubezpieczeniowe, a o skali tego procesu świadczy potężny, światowy rynek różnorodnych aktywności i ofert branży ubezpieczeń. Potrzeby obsługi sektora ubezpieczeń i asekuracji legły u podstaw burzliwego rozwoju teorii i praktycznych metod ryzyka już na początku XX wieku.

Akceptowanie ryzyka polega na świadomym przyjęciu ryzyka i precyzyjnym wkalkulowaniu go w rachunek zysków i strat. Organizacja nie podejmuje specjalnych działań zaradczych, lecz *a priori* wlicza ryzyko i związane z nim straty w koszty funkcjonowania. W tym celu niektóre organizacje gromadzą specjalne fundusze na wypadek wystąpienia sytuacji kryzysowej, celem pokrycia negatywnych następstw tego ryzyka. W ramach strategii akceptacji ryzyka wyróżnia się dwie metody postępowania: metoda pasywna polega na biernym przyjęciu ryzyka i wszystkich jego konsekwencji, bez jakichkolwiek działań obronnych, metoda aktywna wiąże się z podejmowaniem dodatkowych działań zaradczych i przyjmowaniu tylko pozostałego tzw. ryzyka resztkowego.

W praktyce stosowanie czystej strategii postępowania wobec ryzyka, ograniczonej wyłącznie do jednego z wyżej zarysowanych sposobów, jest mało skuteczne. Dlatego organizacje swoje strategie postępowania wobec ryzyka bardzo często miksują i wdrażają w różnych formach mieszanych²². Dość powszechnie łączy się: unikanie ryzyka z redukowaniem ryzyka, albo przenoszenie ryzyka z przyjęciem ryzyka. Stosowanie strategii mieszanych nadaje dużą elastyczność procedurom zarządzania ryzykiem, pozwala na synergię walorów wielu strategii w jednym produkcie decyzyjnym. Bardzo często w realnych sytuacjach nie jest możliwe stosowanie w formie „czystej” wyłącznie jednej z czterech proponowanych strategii. Sposób reakcji na ryzyko będzie zależał od jego wielkości, poziomu jego istotności, od możliwości danej organizacji, stosowanych standardów zarządzania ryzykiem. W organizacjach komercyjnych wybór konkretnej metody redukcji ryzyka oprócz jej aktualnej sprawności powinien uwzględniać także relację ponoszonych kosztów do spodziewanych efektów. Koszty podejmowanych działań zaradczych (korygujących, ubezpieczających) nie powinny być wyższe niż docelowe efekty ekonomiczne wynikające z tych działań.

Komunikowanie o ryzyku

Komunikowanie o ryzyku polega na wymianie i przekazywaniu selektywnej informacji pomiędzy organami zarządzającymi ryzykiem a wszystkimi użytkownikami (podmiotami) danej organizacji. Proces powszechnej komunikacji podnosi przede wszystkim ogólną świadomość i wrażliwość wszystkich jego uczestników na problematykę bezpieczeństwa, uwypuklając jednocześnie rangę i znaczenie zarządzania ryzykiem w organizacji. Techniki i kanały komunikacji, przez które przekazywane są informacje o ryzyku, odgrywają bardzo ważną rolę w kreowaniu ogólnych strategii bezpieczeństwa, a także w pozyskiwaniu niezbędnych środków i zasobów do jego stymulacji²³.

Budując prakseologiczny system zarządzania ryzykiem należy określić także zasady polityki informacyjnej, które zagwarantują pełną komunikację wszystkich podmiotów zaradczych i poszczególnych właścicieli między sobą. Sposób komunikacji powinien zagwarantować ciągłą wymianę informacji we wszystkich kierunkach, co warunkuje spójność całego systemu

²² S. Kasiewicz (red.), *Zarządzanie zintegrowanym ryzykiem przedsiębiorstwa w Polsce. Kierunki, narzędzia*. Wolter Kluwer Business, Warszawa 2011.

²³ *Zarządzanie ryzykiem w sektorze publicznym, op. cit.*

zarządzania ryzykiem w organizacji. Funkcjonujące kanały informacyjne powinny zagwarantować dostęp do niezbędnych informacji właściwym decydom we właściwym czasie, aby w porę można było alarmować wszystkich właścicieli ryzyka przekraczającego wyznaczone progi dopuszczalności. W tym celu organa zarządcze powinny określić wewnętrzne i zewnętrzne kanały komunikacyjne, tryb ich wykorzystania oraz mechanizmy szybkiego raportowania właścicieli ryzyka.

Kluczowe procedury zarządzania ryzykiem są własnością wszystkich interesariuszy i dlatego ich wyniki muszą być ogólnie dostępne, a każda zmiana odpowiednio szybko komunikowana. Dużą pomocą są sformalizowane raporty i meldunki, które zawierają „gorącą” informację o stanie całego systemu zarządzania ryzykiem. Interaktywna komunikacja powinna zagwarantować dużą elastyczność reagowania na nowopowstałe rodzaje ryzyka i bieżące jego modyfikacje. Ponieważ proces zarządzania ryzykiem nigdy się nie kończy, dlatego nieustanna komunikacja między wszystkimi jego podmiotami jest warunkiem żywotności.

Warunkiem *sine qua non* skutecznego zarządzania ryzykiem jest operowanie na aktualnej, wiarygodnej i adekwatnej do potrzeb informacji źródłowej (wejściowej), która jest podstawą podejmowania decyzji, m.in. w zakresie efektywnej strategii minimalizowania ryzyka. Natomiast wypracowane i skierowane do realizacji decyzje powinny być kontrolowane i weryfikowane pod kątem ich skuteczności i sprawności działania, co odbywa się z reguły w pewnej pętli sprzężenia zwrotnego. Do realizacji tych ważnych funkcji powoływany jest m.in. system monitorowania ryzyka, który pozwala na bieżącą i wiarygodną ocenę zarówno stanu zagrożeń organizacji, jak też poziomu aktualnego bezpieczeństwa²⁴.

Monitorowanie ryzyka

Warunkiem koniecznym sprawnego zarządzania ryzykiem jest operowanie na aktualnej, wiarygodnej i adekwatnej do potrzeb sytuacyjnych informacji źródłowej (wejściowej), która jest podstawą podejmowania decyzji, m.in. w zakresie strategii minimalizowania ryzyka. Natomiast wypracowane i skierowane do realizacji decyzje powinny być kontrolowane i weryfikowane pod kątem ich skuteczności i sprawności działania, co odbywa się z reguły w tzw. ujemnej pętli sprzężenia zwrotnego. Do realizacji tych ważnych funkcji powoływany jest m.in. system monitorowania ryzyka, który

²⁴ K. Ficoń, *Inżynieria zarządzania kryzysowego. Podejście systemowe*. BEL Studio, Warszawa 2007.

pozwała na bieżącą ocenę zarówno stanu zagrożeń organizacji, jak też aktualnego poziomu jej bezpieczeństwa²⁵.

Monitorowanie ryzyka polega na prowadzeniu metodycznych działań na etapie analiz we wszystkich obszarach zagrożeń, generujących potencjalne ryzyka i obejmuje:

- analizowanie wszystkich źródeł i nowych symptomów zagrożeń,
- systematyczne wyznaczanie aktualnego poziomu ryzyka,
- stymulowanie działań prowadzących do akceptacji ryzyka,
- stosowanie środków redukcji ryzyka nadmiernego,
- kontrolowanie procedur zarządzania ryzykiem.

Monitorowanie ryzyka jako czynność kontrolna jest nieodzownym elementem każdej strategii zarządzania ryzykiem i musi być prowadzone w sposób ciągły i systematyczny. Znajomość rzeczywistych zagrożeń w danej chwili jest informacją o najwyższym priorytecie dla bezpieczeństwa każdej instytucji. Dlatego informacje z monitoringu ryzyka powinny być aktualne, precyzyjne i wiarygodne, gdyż dezinformacja może niejednokrotnie przynosić więcej szkód niż brak informacji.

Monitoring służy przede wszystkim wczesnemu wykrywaniu potencjalnych zagrożeń i realnemu prognozowaniu ich skutków dla potrzeb szacowania i aktualizacji ryzyka. Zagrożenia szczególnie niebezpieczne, a przy tym rzadkie i niespodziewane mogą generować największe ryzyko i stwarzać duże problemy organom zarządzającym ryzykiem, dlatego w pierwszej kolejności są one kierowane do natychmiastowych analiz i bardziej dokładnych badań ocenowych, w celu wypracowania skutecznych strategii zwalczania ich symptomów, możliwie już w zarodku. Istotnym problemem jest więc selekcja strumienia informacji źródłowej, celem pozyskania konkretnych danych najbardziej potrzebnych w zwalczaniu ryzyka najgroźniejszego dla organizacji. Jedynym medium, którym posługuje się funkcja ryzyka jest informacja, determinująca jego wielkość, tak w ujęciu jakościowym (opisowym), jak też ilościowym (wymiernym).

Efektywny system zarządzania ryzykiem musi bazować na szybkiej i wiarygodnej informacji źródłowej, pozyskiwanej często z wielu źródeł, przy pomocy różnych kanałów, dzięki czemu można potwierdzić jej użyteczność i określić stopień pilności obsługi. Bezustanny strumień informacji z monitoringu musi być stosunkowo szybko przetwarzany, kompilowany i edytowany dla specyficznych potrzeb organów zarządzania ryzykiem, stąd udział technologii komputerowych wydaje się bezdyskusyjny.

²⁵ *Zarządzanie ryzykiem w sektorze publicznym, op. cit.*

Znajomość rzeczywistych zagrożeń w danej chwili jest informacją o najwyższym priorytecie dla bezpieczeństwa każdej organizacji²⁶. Dlatego informacje z monitoringu ryzyka powinny być aktualne, precyzyjne i wiarygodne, gdyż dezinformacja może niejednokrotnie przynosić więcej szkód niż brak informacji. Aby zagwarantować, że system zarządzania ryzykiem funkcjonuje efektywnie i rzeczywiście wspiera działania danej organizacji należy regularnie raportować poziom ryzyka i konfrontować go z planem zarządzania ryzykiem oraz ze zmianami zachodzącymi w samej organizacji i w jej bliższym i dalszym otoczeniu. Tylko permanentna analiza sytuacyjna (monitoring) i profesjonalna kontrola (audyt) poziomu ryzyka w danej organizacji może gwarantować spełnienie pożądanego poziomu bezpieczeństwa według przyjętych standardów, np. korporacyjnych, międzynarodowych oraz ciągłości działania w dostatecznie długim horyzoncie czasowym²⁷.

Uwagi i wnioski końcowe

1. Ryzyko ma swoje źródła zarówno wewnątrz organizacji, jak też w bliższym i dalszym jej otoczeniu, a ponadto występuje na wszystkich szczeblach zarządzania organizacją. Jest czynnikiem wszechobecnym, nieuniknionym i niezwykle dynamicznym w czasie i w przestrzeni, ale w przeciwieństwie do losowej niepewności jest wymierne i może być wyrażone w różnych skalach jakościowych i ilościowych.
2. Wszechobecność ryzyka zmusza każdą organizację do podjęcia niezbędnych planów i działań pozwalających na: identyfikację ryzyka, ewaluację jego wielkości, oceną prognozowanych skutków i następstw oraz przyjęcie odpowiedniej strategii pozwalającej na skuteczne antycypowanie i redukcowanie jego negatywnych następstw.
3. Warunkiem koniecznym właściwego zarządzania ryzykiem jest dokładne poznanie i opisanie wszystkich ryzyk w kategoriach skwantyfikowanych i wymiernych (jakościowych lub ilościowych), gdyż tylko wówczas możliwe jest celowe sterowanie nimi pod kątem przyjętych kryteriów operacyjnych. Należy podkreślić, że nie jest ani możliwe, ani celowe zredukowanie ryzyka do zera, można jedynie minimalizować jego wartość do pewnej pożądanej granicy. Bardzo istotne jest, aby podejmowane w organizacji

²⁶ K. Ficoń, *Elementy potencjałowej teorii bezpieczeństwa...*, op. cit., 163-188.

²⁷ K. Ficoń, *Zarządzanie zintegrowanym ryzykiem ERM podstawą ładu korporacyjnego*, V Konferencja Naukowa „Info-Glob-Mar’2014” T. 2, Wydawnictwo UG Sopot-Gdańsk 2014, s. 28.

decyzje były świadome i uwzględniały ryzyko na możliwie najniższym do zaakceptowania poziomie.

4. Proces zarządzania ryzykiem w danej organizacji jest zawsze procedurą unikatową, którą należy wdrażać indywidualnie, jako prototyp, zawsze od początku, dla nowych zmienionych warunków brzegowych. Z uwagi na ogromną specyfikę i odrębność każdej organizacji i przypisanego jej ryzyka, nie istnieje jeden uniwersalny model zarządzania ryzykiem wspólny np. dla określonej branży biznesowej czy sektora publicznego. Dlatego zarówno międzynarodowe standardy zarządzania ryzykiem typu np. FERMA, COSOII, AS/NZS, ISO 31000, jak prezentowany powyżej system mają charakter bardziej teoretyczny niż aplikacyjny i każdorazowo muszą być adaptowane do konkretnych uwarunkowań sytuacyjnych, problemowych i organizacyjnych.
5. Ze względu na mnogość różnych standardów, metodyk i systemów zarządzania ryzykiem tak w skali międzynarodowej, jak też krajowej a także branżowej zaprezentowany uogólniony schemat procesu zarządzania ryzykiem jest kolejną użyteczną wskazówką dla menedżerów (*Risk Manager*) zajmujących się zarządzaniem ryzykiem w danej organizacji. Ponieważ w dobie obecnej ocena ryzyka jest obowiązkową procedurą wstępną każdej większej inwestycji, projektu czy znaczącego przedsięwzięcia podejmowanego w danej organizacji, dlatego możliwość indywidualnego wyboru docelowej metodyki z szerokiej palety jest szczególnie atrakcyjna dla różnych użytkowników.

Bibliografia

Literatura:

1. Ficoń K., *Elementy potencjalowej teorii bezpieczeństwa wielkich systemów prakseologicznych*, „Zeszyty Naukowe AMW”, Nr 4 (186), 2011.
2. Ficoń K., *Wybrane jakościowe metody szacowania ryzyka zawodowego według standardów branżowych*, *Forum Bezpieczeństwa*. Tom 1, Wydawnictwo AMW, Gdynia 2012.
3. Ficoń K., *Inżynieria zarządzania kryzysowego. Podejście systemowe*, BEL Studio Warszawa 2007.
4. Ficoń K., *Międzynarodowe standardy zarządzania ryzykiem*, *Kwartalnik BELLONA* nr 3/2013(674).
5. Ficoń K., *Model konceptualny systemu zarządzania bezpieczeństwem wewnętrznym w kategoriach wymiernych*, *Zeszyty Naukowe WSAiB* nr 19/2013.

6. Ficoń K., *Zarządzanie zintegrowanym ryzykiem ERM podstawą ładu korporacyjnego*, V Konferencja Naukowa „Info-Glob-Mar’2014”, Wydawnictwo UG, Sopot-Gdańsk 2014.
7. Gasiński T., Pijanowski S., *Zarządzanie ryzykiem w procesie zrównoważonego rozwoju i biznesu*, Ministerstwo Gospodarki RP Warszawa 2011.
8. Kaczmarek T.T., *Ryzyko i zarządzanie ryzykiem. Ujęcie interdyscyplinarne*, Difin Warszawa 2005.
9. Kasiewicz S. (red.), *Zarządzanie zintegrowanym ryzykiem przedsiębiorstwa w Polsce. Kierunki, narzędzia*, Wolter Kluwer Business, Warszawa 2011.
10. Moeller R.R., *COSO Enterprise Risk Management: Understanding the New Integrated ERM Framework*, Wiley, New York 2007.
11. *Zarządzanie Ryzykiem Korporacyjnym – Zintegrowana Struktura Ramowa*, PBSG i PIKW, Warszawa 2007.
12. *Zarządzanie ryzykiem w sektorze publicznym. Podręcznik wdrażania systemu zarządzania ryzykiem w administracji publicznej w Polsce*. Ministerstwo Finansów RP, Bentley Dennison, Warszawa 2004.

Akty prawne:

1. PKN-ISO 31000:2009(2012). *Zarządzanie ryzykiem. Zasady i wytyczne*. PKN Warszawa 2012.
2. PKN-ISO Guide 73:2012. *Przewodnik. Zarządzanie ryzykiem. Terminologia*. PKN Warszawa 2012.

Źródła internetowe:

1. [www.ferma.eu/About FERMA/ARiskManagementStandard/](http://www.ferma.eu/About_FERMA/ARiskManagementStandard/) [dostęp: 20.01.2015].
2. www.coso.org/documents/COSO_ERM_ExecutiveSummary/ [dostęp: 20.01.2015].
3. ISO 31000 Risk Management Standard.zip. <http://www.praxiom.com/iso-31000.htm> [dostęp: 25.12.2014].
4. Podlewski J.; *Apetyt na ryzyko. ERM na świecie i w Polsce*. Self Publishing. e-book [dostęp: 17.01.2015].
5. Podlewski J.; *Ryzyko gospodarcze. 15 studium przypadku*. Self Publishing. e-book [dostęp: 18.01.2015].
6. *Zarządzanie ryzykiem. Raport Specjalny. POLRISK Stowarzyszenie*. http://www.rudnicki.com.pl/pub/CFO_Polrisk-raport.pdf [dostęp: 06.11.2014].
7. *Zarządzanie ryzykiem. Informacje ogólne. Departament Audytu Sektora Finansów Publicznych. Warszawa 2011*. http://www.mf.gov.pl/documents/764034/3349878/20130307_1_zarządzanie_ryzykiem.pdf. [dostęp: 15.09.2014].

PRAXEOLOGICAL QUANTIFIED RISK MANAGEMENT SYSTEM IN THE ORGANIZATION

Keywords: *matrix, organization, risk, system, management.*

Summary

This paper presents a practical methodology for risk management on the example of any organization. The proposed system is a kind of compilation of models in the international standards of risk management such as: FARM, COSOII, AS/NZS, ISO 31000 or. The risk management procedure was decomposed into 7 stages, of which 3 (display context, risk communication and risk monitoring) are generic and descriptive, while the remaining 4 (risk identification, risk analysis, valuation risk and responding to risk) analytical and synthetic. Specifications and chronology of these stages confirms the practical utility of the presented system for efficient risk management in any public organization. Effective risk management is a prerequisite for forming a desired level of security in any organization.

ПРАКСИОЛОГИЧЕСКИЙ СИСТЕМА КОЛИЧЕСТВЕННО УПРАВЛЕНИЕ РИСКАМИ В ОРГАНИЗАЦИИ

Ключевые слова: *матрица, организация, риск, система управления.*

Аннотация

Эта статья представляет собой практическую методологию управления рисками на примере какой-либо организации. Предлагаемая система является своего рода компиляцией моделей в международных стандартов управления рисками, такие как: ферма, COSOII, AS/NZS, ISO 31000 или. Процедуры управления рисками был разложен на 7 этапов, из которых 3 (контекст экрана, информирование о риске и мониторинг рисков) носят общий характер и описательный характер, в то время как остальные 4 (идентификация риска, анализ риска, оценки риска возникновения и реагирования на риск) аналитический и синтетический. Характеристики и хронология этих этапов подтверждает практическую полезность представленной системы для эффективного управления рисками в любой общественной организации. Эффективное управление рисками является необходимым условием для формирования требуемого уровня безопасности в любой организации.

Krzysztof Ficoń prof. dr hab. inż. – absolwent Wydziału Cybernetyki Wojskowej Akademii Technicznej, gdzie uzyskał także stopień doktora nauk technicznych. Habilitował się w Akademii Obrony Narodowej na Wydziale Strategiczno-Obronnym. Tytuł profesora uzyskał w dziedzinie/dyscyplinie nauki wojskowe – dziś nauki o bezpieczeństwie. Obszarem naukowych zainteresowań są problemy aplikacyjne związane z teorią badań operacji, optymalizacją wielokryterialną, analizą systemową i matematycznym modelowaniem prakseologicznych systemów działania, bazującym na nowoczesnych technologiach komputerowych. Specjalizuje się w wykorzystaniu nowoczesnych technologii informatycznych dla potrzeb zarządzania, w szczególności zarządzania systemami i procesami logistycznymi rozpatrywanymi zarówno na gruncie logistyki wojskowej, jak też logistyki rynkowej. Zajmuje się także zarządzaniem ryzykiem dla potrzeb różnych sytuacji kryzysowych, w tym ryzykiem operacyjnym, projektowym, gospodarczym i logistycznym.

Rima Kontautiene
Valentinas Navickas

FLUCTUATION OF COMPETITIVENESS IN ECONOMIC DOWNTURN

Keywords: *competitiveness, economic downturn, industry, global economy, Lithuania, Latvia, Estonia, Poland.*

ABSTRACT

The authors of the article analyze the fluctuation of competitiveness indicators during economic downturn. Any company or any industry is not safe even during periods of normal economic growth. Economic downturns are recurring facts. Downturns and recessions come with intense turbulence in the markets, heavily shape the patterns of economic change and bring about structural change. Economic downturns revealed weaknesses in many countries, regardless of their level of economic and social development. However, even though the long-wave theory based on the assumption that there are regularities in the way economic systems develop over time, it is also true that each big transition is different from previous ones. Competitiveness in a global economy is understood as the ability of companies to be active and interactive in response to fast changes of the environment. By emphasize the importance of companies' competitiveness for industries and all nation's economy the article treats that business success and preparing for the future are two dimensions of competitiveness. The paper deals with the fluctuation of industry's competitiveness in four countries: Lithuania, Estonia, Latvia and Poland. Researched the fluctuation of competitiveness indicators during economic downturn in 2007-2009, authors found that Poland companies were more competitive as compared with companies of other Baltic countries. The subsequences of economic downturn represented the need of the harmonization of traditional macroeconomic policies with a microeconomic approach in three Baltic countries.

JEL Classification: E32, L20, M20.

Introduction

An economic prosperity is the key element to quality of life and to competitiveness of the nation in the world economy. A sustain diversity, innovation, competition and entrepreneurship must be promoted on purpose to increase wealth and living standards. The government is responsible for prosperity, and industry is responsible for competitiveness. One of the leading indicators of prosperity is competitiveness of industry, which is conditioned by competitiveness of companies in it. The term of competitiveness suggests security, efficiency, quality, high productivity, adaptability, success, modern management, superior products, optimum costs. The factors promoting competitiveness are generous. Economic downturns bring mixed and contradictory results for different companies and industries. Competitiveness that includes a success and a preparing for the future is likely not to be the same across the different stages of growth of the economy.

The novelty of the study. Survival and success in economic tough times increasingly depend on competitiveness. There is a need for a wider understanding dynamics of competitiveness in economic downturn. Different effects of economic downturn on companies herewith industries impact on competitiveness of the nation. The premise of the study is that fluctuation of competitiveness indicators of Lithuania, Estonia and Latvia is more synchronised than of three Baltic countries and Poland during economic downturn. While the analysis of competitiveness dynamics in Estonia, Latvia, Lithuania and Poland during economic downturn have received a little attention in the research works, this paper is significant and topical in term of novelty.

The object of the study is the competitiveness in global economy.

The aim of the study is to analyze fluctuation of competitiveness indicators in economic downturn.

The tasks of the study are:

- 1) to investigate the dimensions of competitiveness in global economy;
- 2) to analyze the effects of economic downturn;
- 3) to analyze the fluctuation of competitiveness during economic downturn in 2008-2009.

Dimensions of competitiveness in global economy

Competitiveness in a global economy is connected with the ability of companies to be active and interactive in response to fast changes of the environment. It refers to the peculiar ability of companies to compete

for markets, resources and revenues. „Competitiveness is a central preoccupation of both advanced and developing countries in an increasingly open and integrated world economy [19]”. According to Beniusiene and Svirskiene (2008), the global economy brings not only threats, risks, but also opportunities for competitive advantage in different ways [4]. An economy becomes more competitive through the ability of its companies – to increase productivity by using assets (human resources, physical capital, among other things) more efficiently. The ability to compete largely depends on the overall environment of the companies, which influences both being able and knowing how to compete [6], [7], [12]. Competitiveness is mainly influenced by the capacity to understand and adapt as properly as possible to the surrounding world. „Business does not act in isolation. So competitiveness of the company is related to how business interacts with the environment, producing a value to the participants in this environment” [15]. As stated Henricsson et al. (2004), survival is the principal objective of a company, immediately followed by rising returns on its resources and rising returns to its owners [11].

Competitiveness can be conceptualized into two dimensions: business success and preparing for the future, which should be achieved by addressing social and business values simultaneously (Fig. 1) [3], [18], [22], [24]. „The first dimension, ‘business success’ may include commercial gains; growth and profitability; and increase in market share. The second dimension, ‘preparing for the future’ or ‘facilitating future growth and development of firms’ refers to revenue growth; creating new markets, ideas and innovations (to become a market leader), and new product lines; developing and gaining command/leadership in a new technology; developing sustainable brand and reputation; enhancing recruitment and retention strategy; developing external relationships; and gaining additional skills, capabilities, and competencies” [3].

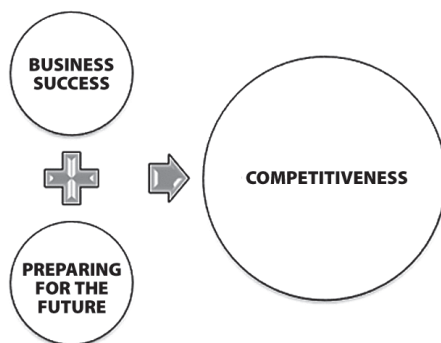


Figure 1. Dimensions of competitiveness

Source: authors' creation with reference to [3], [18], [22], [24]

In summary, many interacting factors, at different levels, shape the competitiveness of the companies. According George and Manasis (2010), „competitiveness also, is a necessary capacity for the proper function of all human societies, thus it is of great importance to properly adjust each society’s philosophy. In modern actuality, an evolution of each individual’s stance against the need for achieving social competitive advantages is considered to be necessary. It is of the biggest need the development of these specialized society structures that will support competitiveness’s advancement and will seed not only entrepreneurship to its members but also will develop a more sophisticated attitude against an incurred or future business failure” [10]. According to Porter (1990), national prosperity is created, not inherited [17]. Future success of country largely depends on business success and preparing for the future, i.e. on the competitiveness of companies.

The effects of economic downturn

Economic downturns are unique situations in the economic and social life of modern systems. Downturns are general slowdowns in economic activity over a long period of time, or business cycle contractions, and have been shown to be detrimental for both social and economic systems. Subject to the economic system, downturns (e.g. declines in gross domestic product (GDP) growth) can exert persistent effects on country’s budgets, companies’ profits, workers’ skills, and long-term levels of unemployment (Fig. 2) [2].

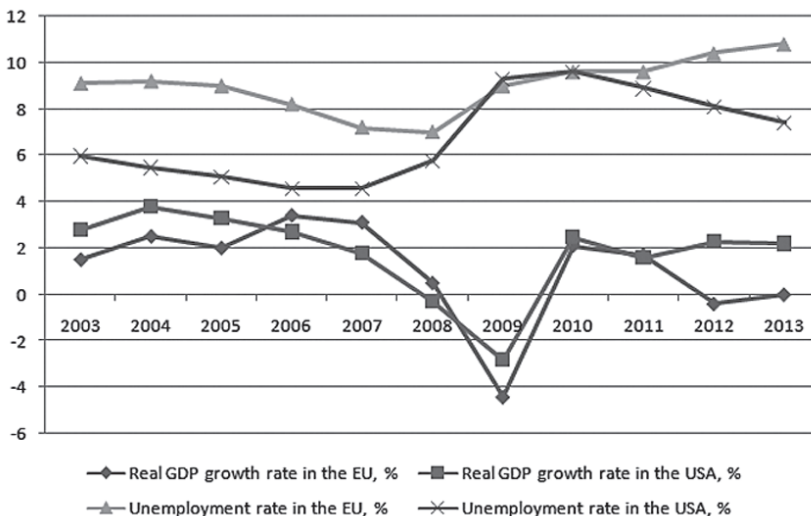


Figure 2. The effects of 2007-2009 downturn on employment in the European Union (EU) and in the United States of America (USA), percentage change

Source: authors’ calculation with reference to [9], [23]

„Downturns are a recurring fact of life in every industry. Sooner or later, demand for an industry’s products or services declines—often dragging prices down along the way—regardless of the state of the economy as a whole. It’s a mistake to think that any industry is safe during periods of normal economic growth” [21]. Business cycles are difficult to predict and it takes time to recognize when a new shock has taken place [5]. According to Wu et al. (2007), since mid-2000, the global economic downturn has been hurting companies in both developed and developing nations, and the economic growth rates of all major countries have fallen significantly from the level in the late 1990s. The effects of downturns have been both profound and widespread, including pressures on the performance and market values of many companies [25]. According to Obasi (2000) and Man et al. (2002), economic downturns are so drastic that the business and trade activities slowed down, thus affecting the overall performance of entrepreneurs and the environment, including the company [14], [20]. It negatively impacts on profitability and productivity of companies, employee’s motivation. Downturns result in a more or less strong fall in the financial performance of companies. The economic impact results in a fall in sales (following the fall of demand and consumption) or a structural fall in turnover, because of the behavioral change of the consumers [16]. The impact of economic downturns on the overall performance and competitiveness of companies is negative. Major economic downturns come with intense turbulence in the markets, and new swarms of companies tend to appear, mainly in the emerging industries. However, many existing companies (although not all of them) manage to survive major transitions by adapting themselves over time, even in an extreme manner [2]. As stated Wu et al. (2007), during downturns, only those companies in which managers retain as many resources as possible win in their field of competition [25].

Economic downturns are admittedly difficult and formidable obstacles to companies that are trying to survive in the turbulent environment. However, the impact of economic downturns will have unlike effects on different companies, even though they operate in the same industry. The realities of economic downturns coupled with the continued emergence and growth of the knowledge economy reminds that new ways of value creation are required and it involves the balance economic interests with social good and ecological responsibility.

Fluctuation of competitiveness during economic downturn in 2007-2009

Economies (e.g. a single country or the European Union) do not develop in a linear way. Over a business cycle periods of strong growth change with periods of stagnation or even periods of negative growth. In 2007-2009 economic downturn took hold on the European Union industrial economy with a reduction in production. From its pre-recession high in 2007 to the bottom of the cycle in 2009, the index of production in European Union fell more than 18 percent. Some of the biggest reductions in production between Baltic countries were registered in Estonia (- 7 percentage points in 2008, - 25 percentage points in 2009). The industrial production index (see Fig. 3), as one of the most important measures of economic activity [8], shows a fall in the output and activity in all Baltic countries and Poland, like in all European Union, in 2009. The fall in production determined the use of resources and labours and hence negatively influenced a growth, income generation, and prosperity of countries in 2007-2009.

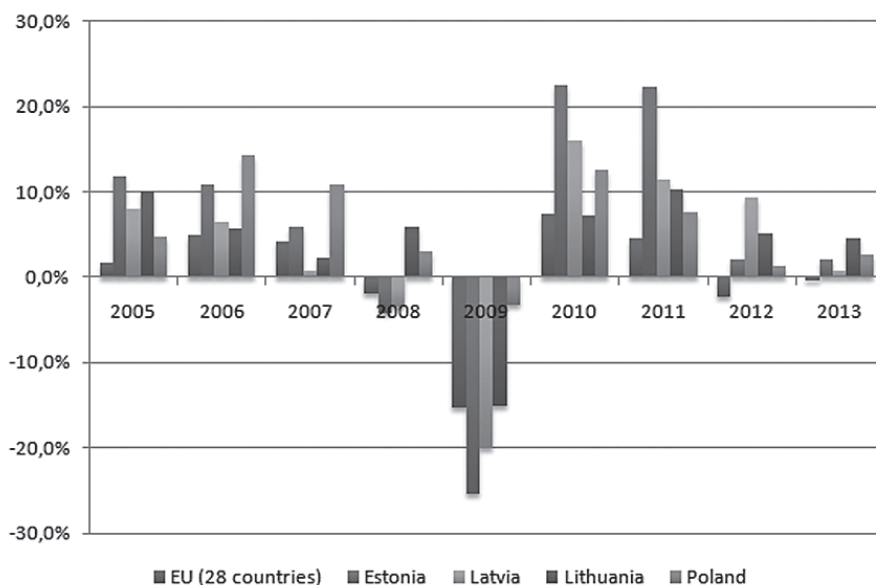


Figure 3. Production in industry, percentage change compare same period in previous year

Source: authors' calculation with reference to [9]

The results for the ‘market share effect’ were mixed for Baltic countries and Poland in period of 2007-2009 (see Fig. 4). The biggest gain (19.58 percentage points) occurred for Lithuania in 2008, but in 2009 occurred the severest fall export market shares by items (- 10.89 percentage points). In 2009 the fall in export market share was also sizeable for Estonia (- 7.22 percentage points) and Latvia (- 1.04 percentage points). There was, however, an exception to this rule of declining export market shares in 2009. That was the gain in export market share (0.93 percentage points) for Poland in 2009, but the fall (- 5.18 percentage points) occurred in 2010. There were effective fall of export share in specific markets, pointing to the declining of Baltic countries external competitiveness in 2009.

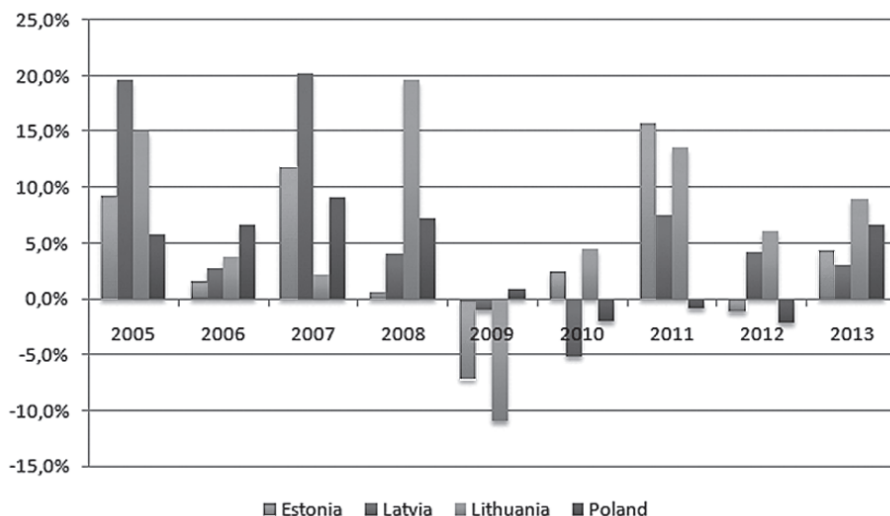


Figure 4. Export market shares by items, 1 year percentage change

Source: authors’ calculation with reference to [9]

The drop in demand in times of downturn in 2007-2009 caused a disability to sell companies’ production, what triggered of a stock accumulation or an employee surplus in all countries of European Union. The managements of companies had to reduce an amount of the workforce. That was one of the reasons of raised unemployment rate since 2008. However it caused another serious problem for the companies’ operation. The management lost with employees key comparative advantages. Remaining employees felt betrayed and misled. They were also frightened from the future. Labour productivity (see Fig. 5) and also employees’ motivation, creativity

and an ability to solve problems were disrupted. Productivity is considered a key source of economic growth and competitiveness. Ambastha and Momaya (2004) asserted that many scholars have seen productivity as a good surrogate and indicator of long-term competitiveness of country's companies [1]. Labour productivity grew for all countries until 2008. In 2008-2009 all Baltic countries experienced a decline. In same period hourly labour productivity increased in Poland. It is related to the fact that labour productivity depends on the availability and quality of labour resources and applied technologies. As a result, labour productivity heavily influences the production process and production costs. The cost of production affects the competitiveness of nations' industry in the global market. A comparison of the levels of labour productivity in EU member states under investigation, Poland was the most productive. The least productive Baltic state was Latvia in period of economic downturn. However, in 2009, Lithuania's productivity suffered the most as it decreased by 5.7 percent to EUR 8.3. Hourly labour costs were falling in all Baltic countries in 2009. However, in Lithuania they shrank the most and at current prices became the lowest among the Baltic countries and Poland. With reference to Eurostat (2015), Lithuania has one of the lowest hourly labour costs (EUR 5.5) in the EU (the EU average is EUR 23.1) [9].

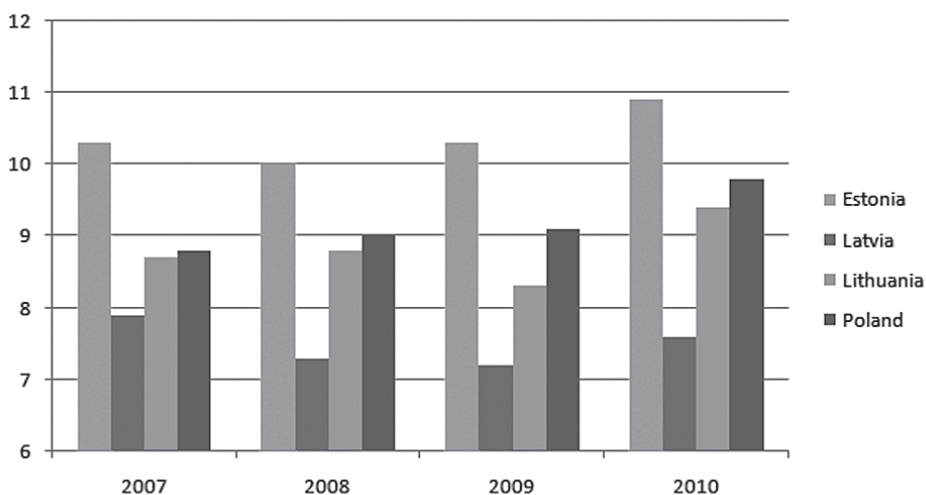


Figure 5. Labor productivity per hour worked (ESA95), Euro per hour worked

Source: authors' calculation with reference to [9]

The time of economic downturn impacted on profitability and productivity of companies, industries or nations. As stated Kumar and Chadee (2002), profitability is an ultimate indicator of competitiveness in the global market [13]. Gross operating rate, as an indicator of profitability, corresponds to the share of gross operating surplus in turnover and in this way indicates the extent to which sales are converted into gross operating profit [9].

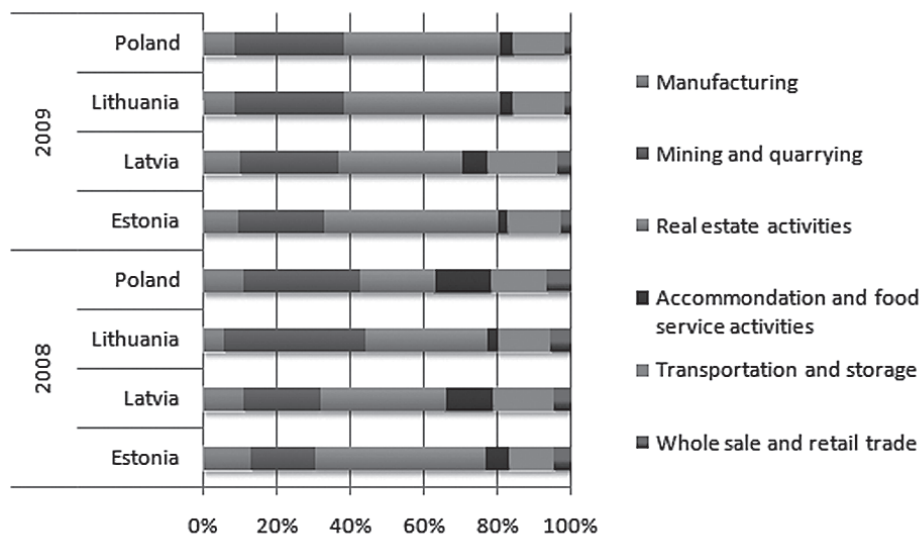


Figure 6. Gross operating rate by NACE Rev.2, 2008-2009, percent change

Source: authors' calculation with reference to [9]

In 2008-2009 highest level of sales was in real estate activities and mining and quarrying, wholesaling and retailing and manufacturing displayed the lowest gross operating rates in Baltic countries and Poland (see Fig. 6). In 2008 least profitable were services of accommodation and food and manufacturing in Lithuania and Estonia. In 2009 profitability in services of accommodation and food declined in Poland and Latvia. Manufacturing and wholesaling and retailing were the least profitable industries in Baltic countries and Poland during economic downturn.

Economic downturn undermined demand and had particularly strong impact and negative consequences for the most European countries. A dynamics of competitiveness indicators in 2007-2009 justified that the impact of economic downturn on competitiveness of industries and countries was various. Baltic economies to a greater or lesser extent have slipped into recession as the result of the world economic and financial crisis. The com-

panies have been undermined by a decline in domestic demand and purchasing capacity. The cases of bankruptcy have been especially widespread among companies operating in whole sale and retail trade and manufacturing sectors. Such tendency may be explained by two factors: a decrease in inner consumption and a reduction of external demand. The decrease in economic growth was accompanied by an increase in unemployment and a risk of deepening social polarization. A big number of businesses have come under threat, putting the jobs of more and more employees at risk. The years of 2007-2009 have been marked by a set of negative tendencies and factors in Baltic countries. Poland has pursued a policy of economic liberalization since 1990, and Poland's economy was the only one in the European Union, which avoided a recession in 2008-2009. The financial crisis and the subsequent economic downturn represented the need of a significant upheaval in the evolution of the overall economic performance of the Baltic countries and the harmonization of traditional macroeconomic policies with a microeconomic approach.

Conclusions

Competitiveness is related to the interaction with environment producing a value to the actors in that environment. There are new forces and drivers in the global environment which create both opportunities and problems for all: companies, industries and countries. Nation's prosperity and competitiveness largely depend on competitiveness of companies. Business success and a facilitating future growth and development of companies herewith industries are dimensions of competitiveness in turbulent global environment.

Economic downturn means a fall in GDP/national output and typically can be characterised by high unemployment, falling average incomes, increased inequality and higher government borrowing. The effects of downturn depends on how long it lasts and the depth of the fall in output. The impact of economic downturns is mainly negative on the overall performance of companies and development of industries. However, the impact of economic downturns have unequal effects on different companies or industries.

There were some differences in the fluctuation of competitiveness indicators of European countries during economic downturn in 2007-2009. Lithuania, Latvia, Estonia and Poland observed some differences of the downturn's impact. Three Baltic countries: Estonia, Latvia, Lithuania – felt into recession. Poland was the only one in European Union, which

avoided recession in 2008-2009. Industries as manufacturing and wholesaling and retailing experienced the largest percentage decline in the demand for their products/services, output, turnover, what impacted a slump in profitability. Real estate activities and mining and quarrying survived as more profitable industries of four countries under investigation during economic downturn.

References

1. Ambastha, A., Momaya, K. (2004). Competitiveness of Firms: Review of Theory, Frameworks, and Models. *Singapore Management Review*, Vol. 26, No. 1, p. 45-61. Available from: http://www.faracididattica.it/files/dott_-_ajitabh_et_al_2004.pdf.
2. Archibugi, D., Filippetti, A. (2012). *Innovation and Economic Crisis: Lessons and Prospects from the Economic downturn*. New York: Routledge, p. 182. ISBN: 978-0-415-60228-0.
3. Awale, R., Rowlinson, S. (2014). A conceptual framework for achieving firm competitiveness in construction: A 'creating shared value' (CSV) concept. *In: Raiden, A. B., Aboagye-Nimo, E. (Ed.) Procs 30th Annual ARCOM Conference, 1-3 September 2014, Portsmouth, UK, Association of Researchers in Construction Management*, p. 1285-1294.
4. Beniusiene I., Svirskiene G. (2008). Competitiveness: Theoretical Aspect. *Economics and Management: Current Issues and Perspectives*, No. 4 (13), p. 32-40. ISSN 1648-9098.
5. Bowen, A., Stern, N. (2010). Environmental policy and the economic downturn. *CCCEP Working paper*, No. 18, p. 29.
6. Brouthers, K. D., Brouthers, L. E., Werner, S. (2008). Resource-Based Advantages in an International Context. *Journal of Management*, Vol. 34, No. 2, p. 189-217. DOI: 10.1177/0149206307312508.
7. Dacin, M. T., Oliver, C., Roy, J. P. (2007). The legitimacy of strategic alliances: an institutional perspective. *Strategic Management Journal*, Vol. 28, No. 2, p. 169-187. DOI: 10.1002/smj.577.
8. Eurostat. (2006). *Methodology of short term business statistics: Interpretation and guidelines*. Luxembourg: Office for official Publications of European Communities, p. 103. ISBN: 92-79-01295-9.
9. Eurostat. (2015). Statistics Database. Available from: <http://ec.europa.eu/eurostat/help/new-eurostat-website>.

10. George, G., Manasis, G. (2010). Researching the Factors that are affecting the Competitiveness of the Manufacturing Enterprises of Region Attica in Greece. *International Research Journal of Finance and Economics*, Vol. 54, p. 7-18. ISSN 1450-2887.
11. Henricsson, J. P. E., Ericsson, S., Flanagan, R., Jewell, C. A. (2004). Rethinking competitiveness for the construction industry. In: *Khosrowshahi, F. (Ed.) 20th Annual ARCOM Conference, 1-3 September 2004, Heriot Watt University. Association of Researchers in Construction Management*, Vol. 1, p. 335-344.
12. Herrmann, A. M. (2008). Contrasting the resource-based view and competitiveness theories: how pharmaceutical firms choose to compete in Germany, Italy and the UK. *Strategic Organization*, Vol. 6, No. 4, p. 343-374. DOI: 10.1177/1476127008096362.
13. Kumar, R., Chadee, D. (2002). International Competitiveness of Asian Firms: An Analytical Framework. *ERD Working Paper Series*, p. 4. ISSN 1655-5252. Available from: <http://www.adb.org/sites/default/files/pub/2002/wp004.pdf>.
14. Man, T. W. Y., Lau, T., Chan, K. F. (2002). The competitiveness of small and medium enterprises: A conceptualization with focus on entrepreneurial competencies. *Journal of Business Venturing*, Vol. 17, No. 2, p. 123-142. DOI: 10.1016/S0883-9026(00)00058-6.
15. Navickas, V., Kontautiene, R. (2012). The influence of stakeholder-company relationship on competitiveness of company, *Economics and management*, Vol. 17, No. 3, p. 1010-1015. DOI: 10.5755/j01.em.17.3.2111.
16. Navickas, V., Kontautiene, R. (2013). The interaction between corporate social responsibility and competitiveness during the economic downturn, *Economics and management*, Vol. 18, No. 1, p. 58-67. DOI: 10.5755/j01.em.18.1.4005.
17. Porter, M. E. (1990). The Competitive Advantage of Nations. *Harvard Business Review*. Available from: <https://hbr.org/1990/03/the-competitive-advantage-of-nations/ar/1>.
18. Porter, M. E., Kramer, M. R. (2002). The Competitive Advantage of Corporate Philanthropy. *Harvard Business Review*, p. 5-16. Available from: <http://www.expert2business.com/itson/Porter%20HBR%20Corporate%20philanthropy.pdf>.
19. Porter, M., Delgado, M., Ketels, C., Stern, S. (2008). Moving to a New Global Competitiveness Index. *The Global Competitiveness Report 2008-2009*, p. 43-63. Available from: <http://www.weforum.org/pdf/GCR08/Chapter%201.2.pdf>.
20. Obasi, E. (2000). The impact of economic recession on UPE in Nigeria. *International Journal of Educational Development*, Vol. 20, No. 3, p. 189-207. DOI: 10.1016/S0738-0593(99)00056-5.

21. Rigby, D. (2001). Moving Upward in a Downturn. *Harvard Business Review*, June 2001. Available from: <https://hbr.org/2001/06/moving-upward-in-a-downturn/ar/1>.
22. Shenhar, A. J., Dvir, D., Levy, O., Maltz, A. C. (2001). Project Success: A Multidimensional Strategic Concept. *Long Range Planning*, Vol. 34, p. 699-725. Available from: <http://uhl4042ikin88.wikispaces.com/file/view/project+success+3.pdf>.
23. Statista Inc. (2015). Unemployment rate statistics. Available from: <http://www.statista.com/stats/183628/unemployment%20rate>.
24. Walker, D. H. T. (2008). *Procurement Systems: A Cross-Industry Project Management Perspective*. London: Taylor & Francis, p. 456. ISBN 9780415416054.
25. Wu, H-L., Lin, B-W., Chen, C-J. (2007). Contingency view on technological differentiation and firm performance: evidence in an economic downturn. *R&D Management*, Vol. 37, No. 1, p. 75-88. DOI: 10.1111/j.1467-9310.2007.00451.x.

WAHANIA KONKURENCYJNOŚCI W WARUNKACH SPOWOLNIENIA GOSPODARCZEGO

Słowa kluczowe: konkurencyjność, kryzys gospodarczy, przemysł, gospodarka światowa. Kraje: Litwa, Łotwa, Estonia, Polska.

Streszczenie

Autorzy wypracowania przeprowadzili analizę wahań wskaźników konkurencyjności firm w okresie spowolnienia gospodarczego. Żadna firma ani przedsiębiorstwo nie są bezpieczne nawet w okresie stabilnego wzrostu gospodarczego. Spowolnienia gospodarcze i recesje wiążą się z dużymi zawirowaniami na rynkach, mocno kształtują wzorce zmian gospodarczych i prowadzą do zmian strukturalnych. Kryzys gospodarczy pokazał słabe strony wielu państw, niezależnie od poziomu ich rozwoju gospodarczego i społecznego. Jednak, pomimo teorii „długich fal” opierającej się na twierdzeniu, że wszystkie procesy ekonomiczne są ze sobą powiązane, istnieje prawidłowość w tym, że systemy gospodarcze rozwijają się z upływem czasu. Konkurencyjność w gospodarce światowej rozumiana jest jako zdolność firmy do bycia elastyczną i interaktywną w odpowiedzi na szybkie zmiany środowiska. Artykuł poświęcony jest zagadnieniu zmian konkurencyjności w czterech krajach: Litwie, Estonii, Łotwie i Polsce. Badając wahania wskaźników konkurencyjności w czasie spowolnienia gospodarczego w 2007-2009, autorzy stwierdzili, że polskie firmy były bardziej

konkurencyjne w porównaniu do firm z innych krajów nadbałtyckich. Skutki spowolnienia gospodarczego wpłynęły na konieczność harmonizacji tradycyjnej polityki makroekonomicznej z mikroekonomicznym podejściem w trzech krajach nadbałtyckich.

Klasyfikacja JEL: E32, L20, M20

КОЛЕБАНИЕ КОНКУРЕНТОСПОСОБНОСТИ В УСЛОВИЯХ ЭКОНОМИЧЕСКОГО СПАДА

Ключевые слова: конкурентоспособность, экономический спад, промышленность, глобальная экономика. Страны: Литва, Латвия, Эстония, Польша.

Аннотация

Авторы статьи анализируют колебания показателей конкурентоспособности в период экономического спада. Любая компания или любая отрасль не является безопасной даже в периоды нормального экономического роста. Экономические спады, в большинстве случаев, происходят из-за повторяющихся фактов. Спады и кризисы происходящие на рынках, в значительной степени формируют закономерности экономических изменений и осуществление структурных изменений. Экономический кризис проявил слабые стороны многих государств, независимо от уровня их экономического и социального развития. Однако, несмотря на теории «длинных волн» основанной на утверждении, что все экономические процессы взаимосвязаны существует закономерность в том, как экономические системы развиваются под влиянием времени. Конкурентоспособность в глобальной экономике – это способность компании быть активной и интерактивной в ответ на быстрые изменения окружающей среды. Статья посвящена колебаниям конкурентоспособности в четырех странах: Литве, Эстонии, Латвии и Польши. Статья посвящена колебаниям конкурентоспособности в четырех странах: Литве, Эстонии, Латвии и Польши. Исследуя колебания показателей конкурентоспособности во время экономического спада в 2007-2009, авторы обнаружили, что Польские компании были более конкурентоспособными по сравнению с компаниями других стран Балтики. Последствия экономического спада повлияло на необходимость гармонизации традиционной макроэкономической политики с микроэкономическим подходом в трех странах Балтики.

Классификация JEL: E32, L20, M20.

Valentinas Navickas – doctor of social sciences (economics); professor at Kaunas University of Technology (Lithuania), School of Economics and Business, Department of Economics.

Author of more than 280 scientific publications (including monograph published in Czech Republic, 2013) and scientific articles, published in Lithuania and abroad and of four experimental development projects; supervisor of 4 doctors of social (economics) science and research adviser of 2 persons maintaining a doctor's thesis of social (economics) science.

Fields of scientific interest: international economics, tourism economics, clusterization, competitiveness, customer satisfaction, corporate social responsibility.

Rima Kontautiene – PhD student at Kaunas University of Technology, School of Economics and Business, Department of Economics.

Fields of scientific interest: microeconomics, macroeconomics, international economics, corporate social responsibility, corporate philanthropy.

Rimante Jocyte
Valentinas Navickas

PARADIGM SHIFT OF LOGISTICS CLUSTERS COMPETITIVE ADVANTAGE IN MODERN ECONOMY

Keywords: *cluster, logistics cluster, competitiveness, competitive advantage, methodology.*

ABSTRACT

Globalization, technological progress, scientific innovations has a major impact on today's business environment, providing opportunities for companies to collaborate and compete in international area. It encourages to search new methods and strategies of activity, new forms of business interaction therefore over the past decade clusters plays an important role in world's market. Competitive advantage can be achieved in various sectors, however recently transport and logistics spheres become essential factors for country's economy and its development.

Introduction

Countries economical, social and technological prosperity, economics development are inevitably related to competitiveness. Permanent and intensive competition in global markets encourages each country or a company to search for the new methods of competition. Nowadays one of the most relevant factors that stimulate competitiveness is clusters with very strong partnership between connected companies.

Clusters have a significant impact on country's competitiveness because it creates beneficial conditions for companies' productivity, it stimulates innovation in their work, improves products quality and technologies. One of the most important clusters feature is that clusters strengthens country's

or region's competitive advantages since clusters are tend to form and develop in those sectors in which country is specialized. Nowadays transport and logistics area is one of the most perspective economics sector; it initiates logistics clusters establishment, therefore in modern economy logistics clusters becomes a priority in improving business results and country's competitiveness.

The aim of the article – to analyze paradigm shift of logistics clusters competitive advantage in modern economy.

Tasks of the article:

1. To analyze concept of logistics clusters;
2. To evaluate logistics clusters influence on international competitiveness.

The concept of logistics clusters

There are many definitions of clusters in literature since clustering processes can be approached in different ways because historically clusters formed in the entire world, in various nations and cultures in different conditions thus acquiring different and specific features. For example Roelandt, Hertog (1999) analyses clusters through value-added chain prism and states that „clusters are networks of production of strongly interdependent firms (including specialised suppliers) linked to each other in a value-adding production chain. Čiburienė, Keršienė (2002) proposes to add third cluster type (next to classical cluster type of vertically and horizontally related companies) – linked group of companies which features are unsettled relations and common resources. However, according to the authors, all prosperous branches are connected with vertical and horizontal interrelations.

On the other hand, European Commission (2008) in cluster's concept highlights collaboration between companies and joining clusters despite political nation's borders; companies must collaborate not only with other companies in a country but also with companies outside the country's bounds. Čiburienė, Keršienė (2002) agrees to the previous idea and states that there is a typical small economy model in Lithuania; therefore it is advisable to join international clusters rather than create local ones. It would allow faster integration in international markets and it could encourage companies to become more competitive.

Although clustering processes attracts huge attention in nowadays economy and clusters are more and more popular worldwide, however clusters establishment in some spheres is at initial stage. Eriksson (2009) states that whereas there is a huge literature and a continuous debate

on the role of various clusters, the combination of localised agglomerations and the distribution and logistics industries rarely makes any appearance on the stage. Professor Yossi Sheffi, one of the most famous logistics experts in the world, states, that logistics clusters are agglomerations of several types of firms and operations (Sheffi, 2013):

1. firms providing logistics services (such as 3PLs, transportation, warehousing and forwarders);
2. the logistics operations of industrial firms (distribution operations of retailers, manufacturers and distributors);
3. the operations of companies for whom logistics is a large part of their business (truck maintenance operations, software providers, specialized law firms, international financial services providers).

In clustering development processes the key role is performed by policy. Clusters policy requires different quality of competence in a public administration than it was over few past decades. Clustering processes are essential both globally and in European Union. EU innovation policy highlights the importance of creating conducive environment for establishing innovative clusters, developing international relations and global innovative clusters.

Clusters policies in various countries are formed and implemented differently. It depends on many factors: government's and politics decisions, business peculiarities, industrial development, jurisdiction, etc. Analyzing foreign countries clusters policy and successfully operating clusters around the world, it was noticed that clustering policy even in neighbour states is often formed differently. For example, in Finland clusters policy is implementing actively at national level (responsible institution – Ministry of Trade and Industry), whereas in Sweden clusters policy is very active at regional level („from bottom to top”). „From bottom to top” clusters policy is also formed in Belgium while in France for clusters development at national level is responsible DATAR (Delegation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale). There have been cases when clusters creation strategy is formulated by national institutions but strategies are implemented by regional subjects. One of these countries – Germany, where federal government already prepared policy for clusters creation and development. For example, in order to encourage clustering in biotechnology field, government asks regions to propose offers about clusters creation opportunities in this area. The best offers are awarded with the financial and other necessary help; therefore there are especially active regional initiatives for clusters creation in Germany (Kazlauskaitė, 2003). It is worth mentioning that clusters in various countries differ in size, for instance in Ireland clusters are quite large, but in Scotland preference is given

for small clusters. Logistics clusters are particularly common in Sweden, Finland, Austria and France.

Logistics clusters impact on international competitiveness

Developed economies and competitive regions are related with unique knowledge and with production flows linked companies' groups – clusters (Snieška, Činčikaitė, Neverauskas, 2002). Clusters have a big influence not only on competitiveness, but also on development of innovation, growth of productivity and entrepreneurship (Fig.).

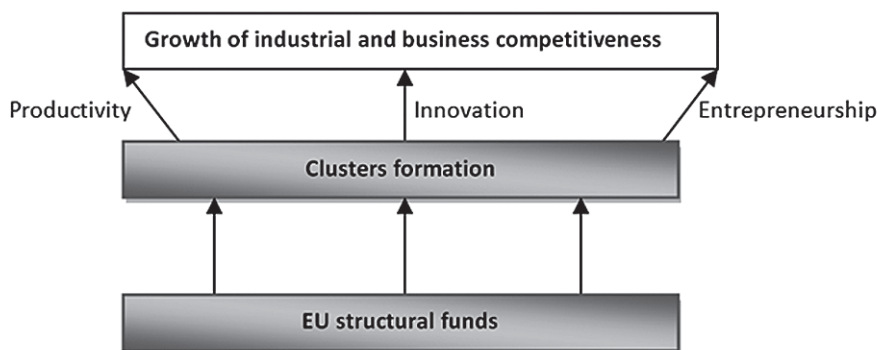


Fig. Clusters impact on competitiveness

Source: Jurgutis, L., Jucevičius, R. (2004).

It is said that innovations are not established by isolated companies, innovations are implemented in dynamic business environment, where qualified companies constructively collaborates with skilled labor force and together creates new ideas and products (European Commission, 2008). Therefore clusters can be an excellent instrument to increase country's competitiveness.

According to Sheffi (2013) operational advantages of logistics clusters can be classified into two categories: transportation advantages and asset sharing advantages. The transportation advantages include economics of scope, scale, density and frequency of transportation services in and out of a logistics cluster (Table).

Table 1.
Operational advantages of logistics clusters

Transportation advantages	Asset sharing advantages
<i>Economies of scale.</i> More logistics activities in the cluster create higher freight volumes in and out of the cluster. This allows transportation carriers to use larger conveyances, get higher utilization, leading to lower costs.	Warehouse capacity can be used for short periods when one company is running temporarily out of space and another has space to lease. As more and more logistics providers join a logistics cluster, these opportunities rise, making the cluster even more valuable to more logistics intensive operations.
<i>Economies of scope.</i> Logistics clusters present opportunities for balanced movements in and out of the cluster, avoiding equipment idle time and empty repositioning moves.	
<i>Economies of density.</i> As the density of companies in the park grows, pickup and delivery operations are becoming more efficient.	
<i>Economies of frequency.</i> As the volume of freight in and out of the cluster grows, companies can schedule higher frequency departures and arrivals, increasing the level of service enjoyed by the cluster’s inhabitants.	

Source: Sheffi Y. (2013). Logistics Intensive Clusters: Global Competitiveness and Regional Growth. 481–485 p.

There is no doubt that logistics clusters contributes to the economic growth of region and impacts not only productivity of companies but also at the national level. The benefit of logistics clusters and its impact on international competitiveness is given by Sheffi (2013):

- logistics clusters creates number of workplaces;
- logistics clusters encourage the development of new and advanced logistics offerings;
- logistics clusters promotes diversification.

Sheffi (2013) states that logistics clusters encourages development of advanced technologies, thus contributing the expansion of region’s infrastructure. Savage (2012) adds that logistics clusters attracts capital investments, stimulates trades and international transport movements.

It is known that product’s or commodity’s price often increases just because of transportation, storage and other logistic activities, therefore every company tries to manage logistic processes effectively. Braškienė (2003), emphasizing the important role of logistics in company’s activity, states that nowadays it is not enough to produce high quality product. In order to be competitive alongside with high quality product significant factor is high quality logistics.

Hence logistics can be used as a tool to achieve two purposes – reducing costs or satisfying needs of a client. Certainly it is possible to combine both methods and reach mutual benefit (when client and company are both satisfied) (Zinkevičiūtė, Vasiliauskas, 2013). It is true to say that in modern times it is hard to find a company which is not using logistics principles as one of the main instrument to reach competitive advantage.

Conclusions

Clusters formation is one of the most important factors in economical growth. Logistics cluster – agglomeration of several types of interrelated firms and intensive logistics operations. These operations and services spectrum of logistics clusters determines classification variety of logistics clusters. Logistics clusters can provide one type of logistics services or it can be specialized companies cluster which performs various logistics operations.

Logistics activity has significant influence on business and logistics clusters are very important economic development factors in the whole world since the demand for logistics clusters is growing in the global market. Clusters create conditions for companies to develop productivity, innovativeness and entrepreneurship and with the help of logistics clusters companies can achieve advantages of transportation and asset sharing. Logistics clusters form a new but successful and valuable structure, which can create financial, technological value in and out of the participants in a cluster, all this impacts country's international competitiveness.

Literature

1. BRAŠKIENĖ L. (2003). Šiuolaikinė logistikos samprata ir praktinė jos išraiška. *Ekonomika*.
<http://etalpykla.lituanistikadb.lt/fedora/objects/LT-LDB-0001:J.04~2003~1367184983065/datastreams/DS.002.0.01.ARTIC/content>
2. ČIBURIENĖ J., KERŠIENĖ R. (2002) Klasterių esmė ir jų formavimasis. *Tiltai. Priedas: mokslo darbai. Nr. 10. Transformacijos Rytų ir Centrinėje Europoje. Klaipėdos universitetas*. ISSN 1648-3979.
3. ERIKSSON S. (2009). Development of a conceptual model for an integrated logistics cluster: a case study of Jönköping, Sweden // *International journal Logistics Economics and Globalisation*, 2(1), p. 77-94.

4. EUROPEAN COMMISSION. (2008). The Concept of Clusters and Cluster Policies and Their Role for Competitiveness and Innovation: main statistical results and lessons learned. *Europe INNOVA/PRO INNO Europe paper No 9*. http://ec.europa.eu/enterprise/policies/innovation/files/clusters-working-document-sec-2008-2635_en.pdf
5. JURGUTIS L., JUCEVIČIUS R. (2004) Lietuvos pramonės konkurencingumo didinimas, panaudojant ES struktūrinius fondus. *Organizacijų vadyba: Sisteminiai tyrimai*. ISSN 1392-1142.
6. KAZLAUSKAITĖ R. (2003). Klasterių politikos užsienio šalyse ir Lietuvoje analizė // Iš Tiltai. Priedas Nr. 13. Transformacijos Rytų ir Centrinėje Europoje. 562–569 p. ISSN 1648-3979.
7. ROELANDT T., HERTOOG P. (1999). Summary report of the focus group on clusters. 2 p. <http://www.oecd.org/sti/inno/2369025.pdf>
8. SAVAGE C. Global supply chains, logistics clusters and economic growth: what could it mean to Caribbean territories? 2012. <http://ir.polytechnic.edu.na/bitstream/10628/394/1/Savage.%20Global%20supply%20chains,%20logistics%20clusters%20and%20economic%20growth.pdf>
9. SHEFFI Y. (2013). Logistics Intensive Clusters: Global Competitiveness and Regional Growth. In *James Bookbinder (Ed.), Handbook of Global Logistics, (Springer Science+Business Media, NY 2013), Chapter 19*.
10. SNIEŠKA V., ČINČIKAITĖ J., NEVERAUSKAS B. (2002). Klasteriai: raktas į regionų konkurencingumo didinimą // Inžinerinė ekonomika. Kaunas: Technologija. Nr. 5 (31), p. 64. ISSN 1392-2785.
11. ZINKEVIČIŪTĖ V., VASILIAUSKAS A. V. (2013). Gamybos logistika. Gamybos vadyba. Klaipėda. ISBN 978-9986-31-429-5

PARADYGMAT PRZEWAGI KONKURENCYJNEJ KLASTRÓW LOGISTYCZNYCH WE WSPÓŁCZESNEJ GOSPODARCE

Słowa kluczowe: *klaster logistyczny, konkurencyjność, przewaga konkurencyjna, metodologia.*

Streszczenie

Globalizacja, postęp naukowo-techniczny i innowacje mają duży wpływ na nowoczesne środowisko biznesowe w obszarze zapewnienia możliwości współ-

pracy i konkurencji dla firm na arenie międzynarodowej. Proces ten zachęca do poszukiwania nowych metod i strategii działalności, nowych form współdziałania przedsiębiorstw, dlatego w ostatnim dziesięcioleciu logistyczne klastry odgrywają coraz większą rolę na rynku międzynarodowym. Przewagę konkurencyjną można osiągnąć w różnych sektorach, jednak obecnie to właśnie sfery transportowe i logistyczne są istotnymi czynnikami dla gospodarki kraju i jej rozwoju.

ПАРАДИГМА КОНКУРЕНТНЫХ ПРЕИМУЩЕСТВ ЛОГИСТИЧЕСКИХ КЛАСТЕРОВ В СОВРЕМЕННОЙ ЭКОНОМИКЕ

Ключевые слова: *кластер, логистический кластер, конкурентоспособность, конкурентное преимущество, методология.*

Аннотация

Глобализация, технический прогресс и научные инновации имеют большое влияние на современную бизнес-среду, предоставляя возможности сотрудничества и конкуренции для компаний на международном уровне. Данный процесс призывает к поиску новых методов и стратегий деятельности, новых форм взаимодействия бизнеса, поэтому в последнее десятилетие логистические кластеры играют все большую роль на международном рынке. Конкурентное преимущество может быть достигнуто в различных секторах, однако в настоящее время именно транспортные и логистические сферы стали неотъемлемыми факторами для экономики страны и ее развития.

Prof. Dr. Valentinas Navickas
Kaunas University of Technology

Rimante Jocyte
Kaunas University of Technology
Master in International Economics and Trade

Валентинас Навицкас
Лейла Суета

ОПРЕДЕЛЕНИЕ КОНКУРЕНТНЫХ ПРЕИМУЩЕСТВ ПОРТОВКИХ ЛОГИСТИЧЕСКИХ СИСТЕМ С ТОЧКИ ЗРЕНИЯ КОНЦЕПЦИИ БЕЗОПАСНОСТИ

Ключевые слова: *конкурентные преимущества, морской порт, логистические системы, безопасность.*

Резюме

В условиях конкуренции на глобальном рынке возрастает интерес к перспективам морского бизнеса с точки зрения решения проблем по повышению уровня привлекательности морских портов. Увеличивающаяся конкуренция стимулирует формирование конкурентных преимуществ на национальном и мировом уровне экономики. Авторы статьи исследуют особенности определения конкурентных преимуществ функционирования портовых логистических систем в условиях глобальной экономики с точки зрения концепции безопасности в различных категориях бизнес среды. Проанализировав показатели деятельности портов и логистических систем, было выявлено, что в процессе определения конкурентных преимуществ важную роль играет выявление параметров макросреды. Такие параметры играют важную роль при выборе портов, как альтернативных звеньев, для составления логистических цепочек, для увеличения уровня взаимодействия производителей и потребителей, а также для определения уровней конкуренции портов, формируя эффективные и максимально безопасные модели портовых логистических систем с учетом параметров прилегающей к портам инфраструктуры и её развития.

Вступление

В условиях конкуренции на глобальном рынке возрастает интерес к перспективам морского бизнеса с точки зрения решения проблем по повышению уровня привлекательности морских портов. Увеличивающаяся конкуренция стимулирует формирование конкурентных преимуществ не только на региональном и государственном уровнях, а также – на уровне мировой экономики. Целесообразность решения данных проблем обосновывает преобладание концепций формирования конкурентных преимуществ и эффективной деятельности логистических систем в портах. Авторы статьи исследуют особенности определения конкурентных преимуществ функционирования портовых логистических систем с точки зрения концепции безопасности в условиях глобальной экономики.

Цель исследования – определить основные факторы, обосновывающие формирование конкурентных преимуществ портовых логистических систем с точки зрения концепции безопасности.

Задачи исследования – определить роль портовых логистических систем в экономике и выявить основные особенности функционирования портовых логистических систем; установить основные факторы формирования конкурентных преимуществ портовых логистических систем с точки зрения безопасности.

Методы исследования – системный анализ научной литературы, методы сравнительного анализа и обобщения, логический анализ и синтез.

Роль портовых логистических систем в экономике страны и особенности их функционирования

Ученые определяют логистику как науку, цель которой решать проблемы оптимального управления потоками (материальными, информационными, финансовыми) и движением разнообразных ресурсов. При этом предназначение портовых логистических систем, как ворот экономической системы любой страны, является обеспечение распределения необходимых товаров и других материальных ценностей по определенным пунктам назначения во всем мире и в определенное время и с максимальной безопасностью, при этом – с минимальными затратами и с увеличением интенсивности процесса создания максимально возможной добавочной стоимости. Иными словами, основной целью портов-

ских логистических систем является обслуживание потоков материальных и нематериальных ценностей, которые образуются и движутся в разных сферах производства и услуг, на разных уровнях развития и охвата. В данном случае, с точки зрения концепции логистической системы, потоки распределяются в пределах портовой логистической системы, также производятся другие работы, которые включают в себя и создание добавочной стоимости. Можно утверждать, что портовые логистические системы обеспечивают подходящее решение проблем транспортировки, складирования и предоставления логистических услуг, своевременный контроль над ценами, а также увеличение интенсивности потребления логистических услуг и конкурентоспособность товаров, услуг и логистической системы в целом.

Важно отметить, что увеличивается потребность в различных ресурсах для деятельности портовых логистических систем, и эти ресурсы превращаются в источник создания добавочной стоимости. Таким образом, определяется и обосновывается совместимость целей деятельности портовых логистических систем и секторов производства и услуг, т.е. необходимость изменения ресурсов с точки зрения времени, места, количества и качества, которые обеспечивают развитие секторов производства и торговли, а также развитие портовых логистических систем при использовании принципов логистики.

В тоже время необходимо, чтобы все происходящие процессы были бы достаточно интегрированы внутри портовой логистической системы и в экономическую модель страны с точки зрения безопасности и концепции эффективной деятельности в целом. Таким образом, будет достигнута цель общей оптимизации процесса логистики в деятельности портовых логистических систем.

Кроме того, предназначение развития портовых логистических систем – определение диспропорций и неиспользованных возможностей экономического роста, а также их использование для обоснования стратегии развития секторов производства и услуг и экономического развития страны в целом. В данном случае, основной целью стратегии является достижение долгосрочной конкурентоспособности через гибкость портовых логистических систем в условиях глобальной экономики, а также с точки зрения безопасности и концепции эффективности. Важно отметить, что эти цели и процессы положительно влияют на состояние бизнес среды, ее стабильность и уровень безопасности, что отражается в деятельности портовых логистических систем и в процессах развития экономических систем стран.

Каждое звено портовской логистической цепи имеет свое предназначение в достижении общей цели – увеличении эффективности портовской логистической системы. Предназначение портовской логистической системы и ее звеньев также можно назвать логистическими функциями, которые осуществляются с помощью логистических операций, т.е. действий для достижения поставленной цели портовской логистической системы. От успеха логистических операций зависит осуществление функций логистики и эффективность самой портовской логистической системы.

Процессы принятия стратегических решений по повышению уровней эффективности и безопасности портовских логистических систем осуществляются на разных уровнях и видов деятельности (функций и операций) в портовской логистической системе и за ее пределами. Принимая во внимание необходимость и неизбежность процессов развития портовских логистических систем, определяется дифференциация функций и операций внутри системы согласно предназначению и распределению потоков, состоянию и согласованной деятельности отдельных элементов системы. В данном случае соответствующее распределение функций и операций положительно влияет на процесс принятия стратегических решений по повышению уровней эффективности и безопасности, и его можно выделить как один из основных факторов, влияющих на фактическую эффективность и безопасность портовских логистических систем. Это обосновывается уменьшающимися временными затратами в процессе принятия решений и издержками в процессе предоставления логистических услуг.

Многие учёные считают, что эффективное экономическое развитие государства и отдельных секторов бизнеса обосновано эффективностью и безопасностью транспортной системы, которая в свою очередь является определяющим фактором функционирования портовской логистической системы, включая инфраструктуру самих портов и прилегающую к ним инфраструктуру.

Специфика деятельности портовской логистической системы требует синхронизации действий элементов обеспечения нужными производственному процессу материалами и продажи готовой продукции. Это позволяет выделить постоянные связи между субъектами портовской логистической системы: транспортные, информационные, процедурные и т. п. Такие связи содействуют повышению уровня интенсивности использования транспортной сети, информационных и финансовых потоков, а также разнообразных ресурсов.

Для увеличения эффективности деятельности элементов портовской логистической системы часто предусматривается минимизация общих затрат системы, как условие оптимизации её деятельности. Процесс минимизации затрат может быть осуществлен как в отдельных группах затрат, соответствующих выполняемым операциям, так и в системе в целом. Такая прямая зависимость элементов системы ещё раз обосновывает теорию существования их взаимосвязей и отношений в глобальной экономике.

Кроме того, дифференциация процессов и операций внутри портовской логистической системы в зависимости от распределения потоков и ресурсов, а также их предназначения, благотворно влияет на показатели эффективности и безопасности портовской логистической системы, выраженные техническими, финансовыми и другими индикаторами. Такие индикаторы служат основой для определения конкурентных преимуществ портовской логистической системы в процессах глобализации экономики.

Авторы считают, что движение товара от производителя к потребителю характеризуются процессом создания добавочной стоимости на основе оценки факторов времени и местоположения. Данные факторы также являются основными параметрами в процессе определения уровня эффективности, безопасности и конкурентных преимуществ портовской логистической системы в целом. Этому также сопутствует качественная оценка изменений параметров, характеризующих материальные, финансовые и информационные потоки с точки зрения безопасности. С изменением макросреды кардинально меняются запросы потребителей, что обуславливает введение новых стандартов качества.

Таким образом поддерживается баланс бизнес – среды, основными характеристиками которой в данном случае являются уровень развития и ценности промышленности в условиях глобальной экономики. Также очень важными характеристиками являются соотношение между состоянием инфраструктуры и состоянием окружающей среды, уровень зависимости от энергоресурсов и специфика взаимосвязей между различными элементами портовской логистической системы, включая оценку системы с точки зрения концепции безопасности.

Инвестиционная среда также является важной сферой влияния на деятельность портовских логистических систем, особенно в процессах принятия стратегических решений и обеспечении и увеличении уровня эффективности и безопасности систем. Инвестиционный процесс обеспечивает производительность портовских логистических систем, их кон-

курентоспособность и, как результат, экономический рост стран в условиях глобальной экономики.

Капитал и формы собственности определяют природу и характер взаимодействия элементов портовой логистической системы. Смена форм собственности обуславливает новые возможности для инвестиций и движения капитала в портовой логистической системе. Важно отметить, что скорость оборота капитала и оправдания инвестиций в портовой логистической системе зависит от рода и степени альтернативности их источников, характера и методов управления данным капиталом и инвестициями, уровня ответственности субъектов за принимаемые решения, а также, уровня безопасности инвестиционных процессов. Кроме того, баланс между инвестиционной деятельностью и процессом движения капитала создаёт синергетический эффект на основе равномерного распределения их источников и объектов.

Портовые логистические системы, являются важной частью производственно-логистической системы страны. Морской транспорт и порты, как таковые, позволяют осуществлять непрерывную торговую связь в особенности с теми странами мира, с которыми нет возможности сотрудничать посредством сухопутного транспорта. В тоже время, стоимость услуг морской транспорта и портов позволяют значительно уменьшить общую стоимость и временные затраты всей производственно-логистической цепи по сравнению с сухопутным транспортом. В данном случае учитывается соотношения количества грузов на возможный грузовой объем транспортных средств, а также стоимости и количества времени самой перевозки грузов. Важно также отметить экологические особенности использования водного и сухопутного транспорта. Перемещая грузы из сухопутных путей на морские, удастся более успешно внедрять меры по охране окружающей среды и обеспечивать их соблюдение.

Высокий уровень развития экономической системы страны, в том числе портовых логистических систем, может обеспечиваться производственными системами страны, ростом их экономического потенциала, рациональным взаимодействием между собой и с системой в целом. В условиях объединения производственных систем в единую экономическую систему страны можно более определенно и полно учесть стратегические интересы и цели их развития. Поэтому практически любая проблема, возникающая при каких-либо изменениях бизнес-среды или в процессе реформирования экономики, самым тесным образом связана с производственными условиями и факторами, что

напрямую влияет на развитие портовских логистических систем и их регионов, а также на развитие экономики страны в целом. Потребность в единении производственных и логистических систем, а также в тесном взаимодействии производственно-логистических систем и хозяйства страны обусловлена спецификой государственного устройства, природно-климатическими, геополитическими, демографическими особенностями страны, неравномерностью социально-экономического развития отдельных ее регионов.

Факторы формирования конкурентных преимуществ портовских логистических систем с точки зрения безопасности

Роль эффективного использования конкурентных преимуществ портовских логистических систем возрастает на национальном и международном уровнях, включая взгляд с точки зрения концепции безопасности. Бизнесу невозможно долго продержаться в условиях протекционизма, а также при высоко развитом вкусе потребителя, сформировавшемся благодаря товарам и услугам высокого качества и стандартов.

Конкурентоспособность портовской логистической системы, включая взгляд на портовскую логистическую систему со точки зрения концепции безопасности, также определяется уровнем и интенсивностью использования разных видов транспорта при помощи технологических, финансовых, экономических инструментов, а также средств по охране окружающей среды, информационных технологий.

В процессе исследования были выделены два принципа формирования конкурентных преимуществ: абсолютных и относительных величин, которые основываются соответственно на выявлении абсолютных фактов и относительных показателей портовской логистической системы.

Кроме того, была выявлена особая роль правовой и политической среды в глобальной экономике, как доминирующего фактора в процессе развития портовской логистической системы. Правовая и политическая среда может создать исключительные условия для субъектов глобальных экономических отношений, искажающие натурально сформировавшуюся конкурентную среду, включая внедрение требований или рекомендаций по безопасности.

Портовская логистическая система является открытой системой, с обратной связью и определёнными отношениями с окружающей средой. Таким образом, приобретение конкурентных преимуществ является результатом удачного процесса адаптации портовской логистической системы в условиях глобальной экономики и изменений макросреды.

Конкурентные преимущества портовской логистической системы в условиях глобальной экономики генерируются факторами, определяющими и увеличивающими эффективность портовской логистической системы, а также ее безопасность с точки зрения производителя, потребителя и самих субъектов деятельности портовских логистических систем. Это проявляется изменением преимуществ цены и стоимости, достижением критериев совершенства продукта и процесса с точки зрения глобализации экономики.

Для выявления конкурентных преимуществ портовских логистических систем одними из основных категорий являются эффективность и безопасность, которые определяют максимальные возможности по удовлетворению потребительских нужд при использовании ограниченных ресурсов и создает условия для формирования конкурентных преимуществ портовских логистических систем в глобальной экономике.

С этой целью, проанализировав показатели деятельности портов и логистических систем, было выявлено, что в процессе определения конкурентных преимуществ важную роль играет выявление параметров макросреды. При этом главным фактором является эластичность портовских логистических систем с точки зрения политического-правового, экономического, социального и технологического элементов данной среды. Такие параметры играют важную роль при выборе портов, как альтернативных звеньев, для составления логистических цепочек, для увеличения уровня взаимодействия производителей и потребителей, а также для определения уровней конкуренции портов, формируя эффективные и максимально безопасные модели портовских логистических систем с учетом параметров прилегающей к портам инфраструктуры и её развития.

Заключение

При определении роли портовых логистических систем в экономике страны, портовая логистическая система была определена как многоуровневая структура обеспечения движения материальных и нематериальных ценностей и система создания добавочной стоимости данных ценностей. При этом портовые логистические системы способствуют равномерному развитию секторов производства и торговли. Также была отмечена необходимость интеграции портовой логистической системы в экономическую систему страны, включая фактор интеграции и гармонизации различных процессов внутри этих систем. Таким образом, выявляя диспропорции в развитии с помощью деятельности портовой логистической системы, как составной части экономической системы страны, определяются неиспользованные возможности для экономического роста как самих портовых логистических систем, так и экономической системы страны в целом.

Во время исследования было установлено, что дифференция функций и операций внутри системы согласно предназначению и распределению потоков, состоянию и согласованной деятельности отдельных элементов системы положительно влияет на фактическую эффективность и безопасность портовых логистических систем, т. е. на показатели эффективности и безопасности портовой логистической системы, выраженные техническими, финансовыми и другими индикаторами. Такие индикаторы служат основой для определения конкурентных преимуществ портовой логистической системы в процессах глобализации экономики.

Было выделено особое влияние эффективности и безопасности транспортной системы как одного из определяющих факторов функционирования портовой логистической системы. Кроме того, при изменении факторов места и времени, а также при их оценке, обосновывается теория создания добавочной стоимости благодаря деятельности портовых логистических систем, а также создания конкурентных преимуществ на основе концепций эффективности и безопасности, включая их оценочные параметры.

Авторы установили, что уровень развития экономической системы страны, включая портовые логистические системы и уровень развития производственных систем взаимозависимы и обеспечивают друг другу бесперебойную деятельность при соответствии стратегических целей их развития.

В процессе исследования были выделены два принципа формирования конкурентных преимуществ: абсолютных и относительных величин, которые основываются соответственно на выявлении абсолютных фактов и относительных показателей портовской логистической системы. При этом, особая роль была отведена элементам макросреды портовских логистических систем, под влиянием которых портовские логистические системы меняют свои количественные и качественные показатели в процессе адаптации и увеличении уровня гибкости системы с целью обеспечить высокий уровень развития систем, бесперебойность их деятельности и безопасность. Таким образом, характеристики элементов макросреды играют важную роль при выборе портов, как альтернативных звеньев, для составления логистических цепочек, для увеличения уровня взаимодействия производителей и потребителей, а также для определения уровней конкуренции портов, формируя эффективные и максимально безопасные модели портовских логистических систем с учетом параметров прилегающей к портам инфраструктуры и её развития.

Библиография

Литература:

1. Arvis J-F., Mustra M. A., Ojala L., Shepherd B., Saslavsky D., *Connecting to Compete: Trade Logistics in the Global Economy*, Washington: The International Bank for reconstruction and Development/The World Bank 2012.
2. Alderton P. M., *Reeds Sea Transport: Operation and Economics*, 6th ed., UK: Adlard Coles Nautical 2011.
3. Bowersox D. J., Closs D. J., *Logistical management*, UK: McGraw- Hill 2008.
4. Christopher M., *Logistics and Supply Chain Management*, UK: Pearson Education Limited 2011.
5. Harrison A., Van Hoek R., *Logistics management and strategy: competing through the supply chain*, UK: Pearson Education Limited 2010.
6. Held D., McGrew A. Goldblatt D., Perraton J., *Global transformation: politics, economics and culture*, New York: Polity Press&Blackwell Publishers 2000.
7. Mangan J., Lalwani C., Butcher T., *Global logistics and supply chain management*, UK: Wiley 2008.
8. Masiulis A., Vasilis Vasiliauskas A., Jakubauskas G., *The impact of transport on the competitiveness of national economy*, „Transport”, 2009, Nr. 24 (2), Vilnius Gediminas University of Technology.

9. Meidute, I., *Logistikos sistema*, Vilnius: Technika 2012.
10. Navickas V., Sujeta L., Vojtovich S., *Logistics systems as a factor of country's competitiveness*, „Journal of Economics and Management”, 2011, Nr. 16. Kaunas: Kaunas University of Technology.
11. Paulauskas V., Paulauskas D., *The possibilities of port infrastructure investigations and development*, „Transport”, 2011, Nr. XVIII (5).
12. Sheffi Y., *Logistics intensive clusters: Global competitiveness and regional growth. Handbook of global logistics: transportation in international supply chains, Chapter 19, 463-500*, NY: Springer Science+Business Media 2013.
13. Waters D., *Logistics: an introduction to supply chain management*, UK: Palgrave Macmillan 2003.
14. World Economic Forum, *The Global competitiveness report 2012-2013*, Geneva: World Economic Forum 2012.
15. Канке А. А., Кошечая, И. П., *Основы логистики*, Москва: Кнорус 2010.
16. Носов А. Л., *Региональная логистика*, Москва: Альфа-Пресс 2007.

THE DETERMINATION OF COMPETITIVE ADVANTAGES OF PORTS' LOGISTICS SYSTEMS IN A VIEW OF SAFETY CONCEPT

Keywords: *competitive advantages, seaports, logistics systems, safety.*

Summary

In conditions of competitiveness in global economy the interest to perspectives of maritime business is rising in a view of the process to solve problems for the increase the attractiveness of seaports. The increasing competitiveness stimulates formation of competitive advantages on national and international levels. The authors of the article research the particularities of the determination of competitive advantages for the functionality of seaports' logistics systems in global economy, in a view of safety concept on different categories of business environment. By the analysis of parameters of ports' and logistics systems' activities, it was identified that in the process of the determination of competitive advantages the discovering the parameters of macro environment are on high importance. These parameters impacts the decisions in the selection of ports process as alternative links, in the formation of logistic chains, for the increase the level of cooperation between producers and consumers, also for the determination the levels of ports' competition, by the formation most effective and safe models of ports' logistics systems considering parameters of ports' and port hinterland infrastructure, and also its' development processes.

OKREŚLENIE PRZEWAG KONKURENCYJNYCH PORTOWYCH SYSTEMÓW LOGISTYCZNYCH Z PUNKTU WIDZENIA KONCEPCJI BEZPIECZEŃSTWA

Słowa kluczowe: *przewaga konkurencyjna, port morski, systemy logistyczne, bezpieczeństwo.*

Streszczenie

W warunkach konkurencji na rynku globalnym wzrasta zainteresowanie perspektywami biznesu morskiego, a mianowicie poprawą atrakcyjności portów morskich dla biznesu. Rosnąca konkurencyjność stymuluje rozwój mocnych stron i atutów branży na poziomie krajowym i światowym. Autorzy artykułu badają specyfikę tworzenia przewag konkurencyjnych w funkcjonowaniu systemów logistycznych portów morskich w warunkach globalnej gospodarki z punktu widzenia bezpieczeństwa w danej sferze biznesowej. Po analizie wskaźników działalności portów i ich systemów logistycznych określono, iż w procesie tworzenia przewag konkurencyjnych bardzo ważną rolę odgrywają parametry makrootoczenia. Parametry te odgrywają ogromną rolę w wyborze portów jako alternatywnego połączenia przy tworzeniu łańcuchów dostaw, dla wzmocnienia współpracy między producentem a konsumentem oraz w celu określenia poziomu konkurencyjności portów i kreowaniu jak najbardziej efektywnego i bezpiecznego modelu portowych systemów logistycznych z uwzględnieniem przyległych infrastruktur, a także jego rozwoju.

Валентинас Навицкас:

Научная степень, звание/специальность – профессор, хаб. доктор наук.
Место работы, адрес, телефон, эл. почта: Каунасский технологический университет, Факультет экономики и предпринимательства;
Сфера исследований и академических интересов: микро- и макроэкономика, международная экономика, логистика, экономика транспорта.

Лейла Суета:

Научная степень, звание/специальность – студентка докторантуры.
Место учебы, адрес, телефон, эл. почта: Каунасский технологический университет, Факультет экономики и предпринимательства;
Сфера исследований и академических интересов: микро- и макроэкономика, международная экономика, логистика, экономика морского хозяйства.

Cezary Tatarczuk
Wojciech Sokołowski
Marcin Zięcina

WSPÓŁPRACA UCZELNI GDYŃSKICH W OPRACOWANIU KONCEPCJI KSZTAŁCENIA NA INŻYNIERSKICH STUDIACH TECHNICZNYCH PODNOŚĄCYCH JAKOŚĆ I BEZPIECZEŃSTWO SEKTORA TSL

Słowa kluczowe: *bezpieczeństwo transportu, bezpieczeństwo publiczne, logistyczne wsparcie bezpieczeństwa publicznego, transport.*

STRESZCZENIE

Artykuł porusza problematykę współpracy uczelni gdyńskich zmierzającej do poprawy jakości świadczonych usług oraz bezpieczeństwa w sektorze TSL. Współpraca ta oparta została w głównej mierze o wysiłek związany z przygotowaniem koncepcji kształcenia na studiach inżynierskich na kierunku Transport. Intencją pomysłodawców i autorów przedmiotowej koncepcji było maksymalne włączenie w cały proces przedsiębiorstw operujących w omawianym sektorze gospodarki. Wynikiem tej współpracy jest koncepcja kształcenia wykorzystująca z jednej strony zdobycze dydaktyki i szkolnictwa wyższego, natomiast z drugiej strony doświadczenia i obserwacje rzeczywistych zachowań rynkowych przedsiębiorstw funkcjonujących w tym sektorze od wielu lat.

Wprowadzenie

Zachodzące w ostatnich latach w województwie pomorskim procesy społeczne i gospodarcze, w tym poziom aktywności społecznej i zawodowej mieszkańców tego regionu, według oficjalnych ocen są ograniczone m.in.

poprzez nieefektywnie funkcjonujący system transportowy¹. Województwo pomorskie cechuje się ograniczoną – w porównaniu z pozostałymi regionami – zewnętrzną dostępnością transportową i dużą niejednorodnością wewnętrznego systemu transportowego. Pokonaniu tego niedostatku jest utrudnione m.in. poprzez istniejące znaczne dysproporcje w rozwoju różnych gałęzi transportu, a także niedostatecznie rozwinięty system transportu zbiorowego. System ten cechuje się niedostatecznym stopniem integracji i koordynacji przewoźników, a także niską jakością oferowanych usług oraz niedostosowaniem oferty do potrzeb związanych z dostępnością do usług publicznych i rynku pracy. Do 2020 r. w województwie pomorskim przewidywany jest wzrost przewozów we wszystkich gałęziach transportu. Przewidywany jest także znaczący wyrost popytu na kompleksowe usługi transportowo-logistyczne oraz spedycyjne. Dzięki tej tendencji województwo pomorskie może stać się znaczącym węzłem transportowo-logistycznym w skali kraju i Regionu Morza Bałtyckiego.

Rozwój systemu transportowego województwa pomorskiego będzie jednocześnie źródłem wtórnego popytu na wykwalifikowane kadry zarówno pod względem technicznym i specjalistycznym, jak i pod względem bezpieczeństwa tego systemu. Bezpieczeństwo w sektorze Transport–Spedycja–Logistyka, a szczególnie w obszarze transportu jest od wielu lat przedmiotem naukowych analiz i jednocześnie obiektem wielu programów zmierzających do jego poprawy. Potrzeba zapewnienia bezpieczeństwa w poszczególnych gałęziach transportu nie podlega dyskusji, a w proces jego zapewnienia zaangażowane są instytucje na wielu szczeblach organizacyjnych i decyzyjnych. Powoływane są do tego celu odpowiednie organy administracji europejskiej, państwowej i samorządowej, ciała doradcze oraz ośrodki naukowe.

Jednym z obszarów, które mają niezaprzeczalny wpływ na bezpieczeństwo w transporcie jest z pewnością edukacja. Zapewnienie wysokiej jakości kształcenia przyszłych kadr transportowych ma ogromne znaczenie dla poprawy sytuacji w tym zakresie. Z tego powodu wiele instytucji i uczelni wyższych zabiega o jak najwyższy poziom programów kształcenia na kierunkach związanych z transportem, co jednocześnie stanowi magnes dla potencjalnych studentów, a następnie absolwentów tychże uczelni.

Zapewnienie właściwego poziomu kształcenia jest niejednokrotnie ogromnym wyzwaniem dla uczelni. Na uprzywilejowanej pozycji w tym zakresie

¹ *Wnioski z analizy sytuacji społeczno-gospodarczej województwa pomorskiego* [w:] *Strategia Rozwoju Województwa Pomorskiego 2020*; Załącznik nr 1 do Uchwały nr 458/XXII/12 Sejmiku Województwa Pomorskiego z dnia 24 września 2012 roku w sprawie przyjęcia Strategii Rozwoju Województwa Pomorskiego 2020; s.13; http://www.pomorskie.eu/res/strategia2020/pomorskie_srwp2020.pdf; [dostęp: 22.11.2014].

znajdują się duże uczelnie państwowe, posiadające od wielu lat budowane zaplecze techniczne i laboratoryjne. W trochę gorszej pozycji znajdują się uczelnie mniejsze, które nie posiadają jeszcze takiego zaplecza, jednak nie ustają one w staraniach, by obecną na rynku edukacyjnym ofertę uzupełnić o własną propozycję, niejednokrotnie bardzo atrakcyjną. Natomiast optymalnym rozwiązaniem może okazać się współpraca uczelni i połączenie z jednej strony potencjału technicznego i laboratoryjnego dużej uczelni oraz świeżej i dynamiczniej reagującej na potrzeby edukacyjne rynku, uczelni mniejszej.

Charakterystyka współpracujących uczelni

Wyższa Szkoła Administracji i Biznesu im. E. Kwiatkowskiego w Gdyni jako uczelnia niepubliczna została powołana decyzją Ministra Edukacji Narodowej z dnia 15 czerwca 1994 roku, na wniosek założyciela, firmy FELTON PRESIDENT Spółka z o.o. w Gdyni.

Do rejestru uczelni niepublicznych i związków uczelni niepublicznych WSAiB została wpisana pod nr 38. Na podstawie uzyskanej decyzji rozpoczęła kształcenie na kierunku Zarządzanie na poziomie studiów pierwszego stopnia.

Decyzją Ministra Edukacji Narodowej z dnia 30 września 1998 roku, uzyskała przedłużenie zgody na działalność naukowo-dydaktyczną na kolejne 25 lat. Kolejną Decyzją Ministra Edukacji Narodowej z 2000 r. uzyskała uprawnienia do realizacji studiów magisterskich i od roku akademickiego 2000/2001 prowadzi kształcenie zarówno na poziomie studiów licencjackich jak i magisterskich na kierunku Zarządzanie.

W 2003 roku Uczelnia decyzją Ministra Edukacji Narodowej i Sportu uzyskała uprawnienia do prowadzenia wyższych studiów pierwszego stopnia na kierunku Administracja, a w 2005 roku Decyzją Ministra Edukacji Narodowej – uprawnienia do prowadzenia kształcenia na kierunku Finanse i rachunkowość na poziomie studiów pierwszego stopnia.

Uczelnia do końca roku akademickiego 2005/2006 posiadała strukturę jednowydziałową. Jednak od roku akademickiego 2006/2007 na podstawie decyzji Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego nr DSW-3-EK-4003-346/06 z dnia 16 sierpnia 2006 r. uruchomiony został Wydział Zamiejscowy WSAiB w Lęborku, gdzie prowadzone jest kształcenie na kierunku Zarządzanie na studiach pierwszego stopnia.

W 2009 roku:

- decyzją Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego nr DSW-2-05-6022-52/08 Uczelnia uzyskała uprawnienia do prowadzenia studiów pierwszego stopnia na kierunku Logistyka,

- decyzją Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego nr MNiSW-DNS-WUN-6022-3019-2/PP/09 Uczelnia uzyskała uprawnienia do prowadzenia jednolitych studiów magisterskich na kierunku Prawo,
- decyzją Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego nr MNiSW-DNS-WUN-6022-3070-2/PP/09 Uczelnia uzyskała uprawnienia do prowadzenia studiów pierwszego stopnia na kierunku Bezpieczeństwo wewnętrzne,
- decyzją Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego nr MNiSW-DNS-WUN-6022-15818-2-EK-11 Uczelnia uzyskała uprawnienia do prowadzenia studiów drugiego stopnia na kierunku Administracja.

W latach 2012–2014 WSAiB uzyskuje uprawnienia do prowadzenia kolejnych kierunków studiów:

- decyzją Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego nr MNiSW-DNS-WUN-6022-23678-4/EK/12 Uczelnia uzyskała uprawnienia do prowadzenia studiów pierwszego stopnia na kierunku Projektowanie aktywności społecznej,
- decyzją Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego nr MNiSW-DNS-WUN-6022-23676-2/IŻ/12 Uczelnia uzyskała uprawnienia do prowadzenia studiów drugiego stopnia na kierunku Bezpieczeństwo wewnętrzne,
- decyzją Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego nr DKN.ZNU.6022.167.8.2013/2014 Uczelnia uzyskała uprawnienia do prowadzenia studiów pierwszego i drugiego stopnia na kierunku Prawo.

Znaczące rozszerzenie oferty edukacyjnej WSAiB skutkowało również zmianami organizacyjnymi. Po pozytywnym zaopiniowaniu przez członków Senatu, Kanclerz powołał w 2009 roku Wydział Prawa i Administracji. Aktualnie w Uczelni działają trzy podstawowe jednostki organizacyjne:

1. Wydział Prawa i Administracji,
2. Wydział Zarządzania,
3. Wydział Zamiejscowy w Lęborku.

W wymienionych powyżej jednostkach organizacyjnych Uczelni prowadzone są studia na następujących kierunkach:

- kierunek Administracja – studia I i II stopnia,
- kierunek Bezpieczeństwo wewnętrzne – studia I i II stopnia,
- kierunek Zarządzanie – studia I i II stopnia,
- kierunek Prawo – studia I i II stopnia oraz jednolite studia magisterskie,
- kierunek Finanse i rachunkowość – studia I stopnia,
- kierunek Logistyka – studia I stopnia.

Rok akademicki 2014-2015 jest 21. rokiem działalności Uczelni, która jest jedną z nielicznych niepublicznych szkół wyższych prowadzących studia również w systemie stacjonarnym na wszystkich kierunkach (od roku akademickiego 2013/2014 kierunek Zarządzanie w tej formie i na obydwu poziomach prowadzony jest również w wersji anglojęzycznej).

Strategia działania Uczelni w zakresie relacji z otoczeniem przejawia się w kontaktach dydaktycznych i pozadydaktycznych dążących do:

- rozszerzenia wymiany studenckiej w ramach programu Erasmus oraz wymiany wykładowców ze współpracującymi uczelniami zagranicznymi,
- wymiany doświadczeń z innymi uczelniami i ośrodkami akademickimi krajowymi i zagranicznymi w zakresie działalności dydaktycznej i naukowej,
- współpracy z władzami samorządowymi regionu Pomorza,
- współpracy z przedsiębiorcami z regionu.

WSAiB utrzymuje ściśle kontakty z samorządami i przedsiębiorstwami z obszaru Pomorza. Efektem tego współdziałania było podpisanie listu intencyjnego przez władze Uczelni z Regionalną Izbę Przemysłowo-Handlową w Wejherowie (dziś Regionalna Izba Przedsiębiorców NORDA) reprezentowaną przez prezesa Leszka Głazę (obecnie prezesem jest p. Jacek Pomieczynski) oraz Krajową Izbą Gospodarczą reprezentowaną przez prezesa Andrzeja Arendarskiego o podjęciu współdziałania w celu organizacji, poczynając od 2005 roku, na terenie województwa pomorskiego projektu własnego Uczelni p.n. „Pomorski biznesplan”, współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego.

Uczelnia w ramach podpisywanych systematycznie porozumień współpracuje również z największą i najstarszą organizacją pracodawców działającą na obszarze województwa pomorskiego, zrzeszającą obecnie blisko 700 firm o różnym profilu działalności – Pracodawcami Pomorza.

WSAiB co roku gości znane osobistości ze świata polityki i biznesu. Przykładem mogą być posiedzenia Międzyuczelnianej Rady Strategii, której przewodniczy były Prezydent RP Aleksander Kwaśniewski. W jej skład wchodzi również: Zbigniew Niemczycki – znany przedsiębiorca, Prezes Polskiej Rady Biznesu, Krzysztof Pietraszkiewicz – Prezes Związku Banków Polskich, były ambasador RP Jan Wojciech Piekarski, dr Alicja Kornasiewicz – była wiceminister skarbu, Piotr Borkowski – Prezydent Grupy Edukacyjnej, prof. Jerzy Młynarczyk – Rektor WSAiB im. E. Kwiatkowskiego w Gdyni, dr Iwona Przychocka – Rektor Uczelni Techniczno-Handlowej im. H. Chodkowskiej w Warszawie. Tematyka obrad Rady Strategii dotyczy perspektyw edukacji w uczelniach niepublicznych, wyzwań i zagrożeń, jakie rysują się przed nimi. Rada na bieżąco analizuje zagadnienia kształtowania programów kształcenia, badań potrzeb rynku pracy i praco-

dawców, a także optymalnych form współpracy z organizacjami pracodawców jako ważnego źródła inspiracji w budowaniu programów kształcenia.

Uczelnia od wielu lat jest współorganizatorem konkursu „Gdyński biznesplan”, realizowanego we współpracy z Urzędem Miasta Gdyni oraz innymi podmiotami z Pomorza.

W 2013 r. WSAiB podpisała również porozumienie z Komendantem Miejskim Policji w Gdyni o współpracy w zakresie przeciwdziałania zdarzeń przestępczych na terenie Uczelni, w szczególności narkomanii, oraz podejmowaniu inicjatyw o charakterze edukacyjno-prewencyjnym.

Jedną z głównych jednostek organizacyjnych Uczelni odpowiedzialnych za kontakt z pracodawcami i firmami regionu jest Akademickie Biuro Karier (ABK), które:

- organizuje praktyki i staże,
- organizuje bezpłatne warsztaty dla studentów i absolwentów,
- pomaga w przygotowaniu dokumentów aplikacyjnych,
- pomaga w przygotowaniu do rozmowy kwalifikacyjnej i procesu rekrutacji,
- prowadzi bank informacji o rynku pracy i pracodawcach,
- organizuje spotkania z pracodawcami,
- organizuje konkursy – w tym m.in. autorski program „Staż jest Nasz”,
- organizuje spotkania rekrutacyjne (Assessment Center) na Uczelni,
- współpracuje z Ogólnopolską Siecią Biur Karier (OSBK),
- organizuje szkolenia dla studentów i absolwentów.

ABK prowadzi m.in. bazę aktualnych ofert pracy, staży i praktyk. Współpracuje z następującymi podmiotami i partnerami: Urzędy Pracy, firmy: Hays Poland, Polpharma S.A, BZ WBK S.A., Blue Media S.A., FOTA S.A., Gdyńskie Centrum Innowacji, Fundacja Gospodarcza, Akademicki Inkubator Przedsiębiorczości, Agencje Pośrednictwa Pracy – Easy Job, Otto Polska, Start People, Perfect Consulting, portale internetowe – Absolwent.pl, Pracuj.pl, Dlastudenta.pl oraz z trenerami i firmami szkoleniowymi z całej Polski.

Od grudnia 2011 r. Akademickie Biuro Karier organizuje regularne spotkania networkingowe z przedstawicielami firm z regionu. Owocem tych spotkań są realizowane wspólnie projekty – m.in. tworzenie innowacyjnych i dostosowanych do potrzeb rynku pracy kierunków studiów podyplomowych; obejmowanie patronatów i zapewnianie przez to najlepszej kadry praktyków; opiniowanie programów studiów I i II stopnia. Firmy w ramach współpracy współorganizują również bezpłatne szkolenia i warsztaty dla studentów i absolwentów WSAiB.

W ciągu ostatnich lat Uczelnia nabyła doświadczenie w realizacji projektów szkoleniowych dofinansowanych z UE, zarówno na rzecz uczelni

i studentów, jak i przedsiębiorców oraz pracowników firm. Od 2005 roku realizuje projekty dofinansowane z UE w szczególności podnoszące wiedzę i kompetencje pracowników i przedsiębiorców. Uczelnia posiada doświadczenie jako lider oraz partner w realizacji projektów dofinansowanych z UE o łącznej wartości ponad 10 mln, którymi objętych zostało blisko 2,5 tys. osób.

W ramach Sektorowego Programu Operacyjnego Rozwój Zasobów Ludzkich (SPO RZL) i Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego (ZPORR) uczelnia zrealizowała 3 projekty:

- Szkolenia, standardy działania, certyfikacja – szansą na rozwój ABK w Polsce – termin realizacji: 02.2006–05.2007, kw. dofin.: 2 764 260,00; w ramach SPO RZL 2004-2006 Priorytet 1 Aktywna polityka rynku pracy oraz integracji zawodowej i społecznej Działanie 1.1 Rozwój i modernizacja instrumentów i instytucji rynku pracy,
- Studia podyplomowe dla kadr zarządzających i pracowników przedsiębiorstw – termin realizacji: 12.2005–09.2008, kw. dofin.: 1388346,70; SPO RZL 2001-2006 Priorytet 2 Rozwój społeczeństwa opartego na wiedzy Działanie 2.3 Rozwój kadr nowoczesnej gospodarki,
- www.innowacje.gdynia.pl – termin realizacji 10.2006–06.2008. Priorytet 2 Wzmocnienie rozwoju zasobów ludzkich w regionach Działanie 2.6 Regionalne, Strategie Innowacyjne i transfer wiedzy zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego 2004-2006.

Dwa projekty WSAiB realizowało jako partner z POKL:

- Studia podyplomowe dla przedsiębiorców i pracowników przedsiębiorstw – termin realizacji: 01.2009-12.2010, kw. dofin. 2 764 260,00 PO KL 2007-2013 Priorytet 2 Rozwój Zasobów Ludzkich i potencjału adaptacyjnego przedsiębiorstw oraz poprawa stanu zdrowia osób pracujących Działanie 2.1 Rozwój kadr nowoczesnej gospodarki Poddziałanie 2.1.1 Rozwój kapitału ludzkiego w przedsiębiorstwach,
- Specjalistyczne studia podyplomowe dla kadr administracji samorządowej – termin realizacji: 10.2009-04.2011, kw. dofin.: 1 218 178,88 zł.

Projekty międzynarodowe, w których WSAiB występowała, jako partner:

- GenerationBalt – linking maritime education with the changing job market for a new generation of Baltic Sea experts – Program Współpracy Transgranicznej Regionu Południowego Bałtyku 2007-2013; termin realizacji: 09.2011 – 10.2014,
- Retired but not tired – GRUNDTVIG Lifelong Learning Programme, termin realizacji 09.2012 – 07.2014,
- INTERNSTAGE: Internships, work placements, volunteering: stages on the road to decent work or to insecurity – projekt badawczy międzynarodowy, termin realizacji 01.12.2013-31.03.2015.

Projekty realizowane:

- Zielony wyróżnia! – studia podyplomowe z zakresu efektywności dla MMŚP – termin realizacji: 01.01.2014-30.06.2015.

Założone cele i wskaźniki w zrealizowanych/realizowanych projektach zostały i są osiągnięte. Wnioskodawca posiada wyodrębniony dział zajmujący się realizacją projektów nie tylko dofinansowanych z UE.

W obecnej chwili w strukturach Uczelni funkcjonują trzy wydziały: Wydział Zarządzania, Wydział Prawa i Administracji oraz Wydział Zamiejscowy w Lęborku.

Na Wydziale Zarządzania funkcjonują:

- Katedra Ekonomii,
- Katedra Logistyki,
- Katedra Organizacji i Zarządzania,
- Katedra Zarządzania Zasobami Ludzkimi,
- Katedra Metod Ilościowych,
- Katedra Informatyki i Rachunkowości.

W skład Wydziału Prawa i Administracji wchodzi:

- Katedra Prawa Administracyjnego i Postępowania Administracyjnego,
- Katedra Bezpieczeństwa,
- Katedra Prawa Pracy i Ubezpieczeń Społecznych,
- Katedra Historii Prawa,
- Katedra Teorii i Filozofii Prawa,
- Katedra Prawa Cywilnego i Postępowania Cywilnego,
- Katedra Prawa Finansowego i Finansów,
- Zakład Prawa Karnego i Postępowania Karnego.

Jednostkami międzywydziałowymi są Biblioteka, Centrum Nauki Języków Obcych oraz Studium Kultury Fizycznej.

W Uczelni funkcjonuje również Wydawnictwo Naukowe. Wydawnictwo Uczelni jest ogólnouczelnianą jednostką organizacyjną i działa w oparciu o Regulamin Wydawnictwa zatwierdzony przez Rektora.

Obecnie na studiach stacjonarnych i niestacjonarnych kształcą się 2529 studentów, z czego 1103 studentów studiuje na kierunkach prowadzonych przez Wydział Zarządzania, 1293 studentów – na kierunkach prowadzonych przez Wydział Prawa i Administracji oraz 133 studentów – na kierunkach prowadzonych przez Wydział Zamiejscowy w Lęborku.

Od roku 1997 studia ukończyło 7417 studentów WSAiB, z czego 1231 na studiach stacjonarnych i 6186 na studiach niestacjonarnych.

Akademia Marynarki Wojennej im. Bohaterów Westerplatte w Gdyni² jest uczelnią o bardzo długich tradycjach, sięgających okresu międzywojennego. Opracowany pod koniec 1919 roku w Departamencie dla Spraw Morskich (DSM) 10-letni program morski, a także zagrożenie ze strony Rosji granicy wschodniej, której bronić miała m.in. Flotylla Pińska, zdecydowały o zorganizowaniu już wiosną 1920 roku w Toruniu pierwszego Kursu dla Oficerów Flotyli Rzecznej. 20 marca 1921 roku rozpoczęto w Toruniu szkolenie oficerów na Tymczasowych Kursach Instruktorskich (TKI) dla oficerów Polskiej Marynarki Wojennej (PMW). Zgodnie z planami DSM, miały one stanowić – i wkrótce tak się stało – bazę dla Oficerskiej Szkoły Marynarki Wojennej. Rok później zreorganizowano istniejące w Polsce kursy i szkoły oficerskie. W wyniku podjętych w tym czasie decyzji w miejsce Tymczasowych Kursów Instruktorskich 1 października 1922 roku rozpoczęto tworzenie **Oficerskiej Szkoły Marynarki Wojennej (OSMW)** z siedzibą w Toruniu.

Pierwszy nabór do OSMW przeprowadzono latem 1923 roku, a promocja pierwszych absolwentów odbyła się 29 października 1925 roku (do 1924 roku kontynuowano w OSMW szkolenie kursantów TKI). Przewidywano, że nauka w OSMW będzie trwała 2 lata, a przyjęci do niej zostaną tylko sierżanci, podchorążowie, absolwenci rzecznych szkół podchorążych lub podoficerowie mający średnie wykształcenie ogólne i 3-letnią służbę w polskiej flocie, w tym 12-miesięczną na okrętach będących w kampanii czynnej.

Nawiązując do tradycji szkół wojskowych Królestwa, przemianowano szkoły oficerskie na szkoły podchorążych. 19 października 1928 roku Oficerska Szkoła Marynarki Wojennej stała się Szkołą Podchorążych Marynarki Wojennej (SPMW).

W wyniku działań wojennych 12 września 1939 roku SPMW (przeniesiona wcześniej z Bydgoszczy do Pińska) została zlikwidowana. Podchorążych przydzielono do 2. Batalionu Morskiego. Po napaści wojsk radzieckich na Polskę 17 września 1939 roku batalion przemaszerował do Włodawy, gdzie marynarzy zorganizowano w trzy kompanie piechoty i pluton ckm oraz włączono w skład 182. Rezerwowego Pułku Piechoty Samodzielnej Grupy Operacyjnej „Polesie”. Od 2 do 5 października 1939 roku, podczas ostatniej bitwy polskiego września, podchorążowie wykazali się dużą odwagą i walecznością. Po klęsce wielu z nich, unikając niemieckiej niewoli, przedostało się na Zachód. Tam walczyli na okrętach PMW. W czasie II wojny światowej Szkoła Podchorążych Marynarki Wojennej kontynuowała swoją działalność na obszarze Wielkiej Brytanii. Dopiero w grudniu 1946 r. na skutek rozwiązania Polskiej Marynarki Wojennej w Wielkiej Brytanii, szkoła zakończyła swoją działalność.

² http://www.amw.gdynia.pl/title,Historia_AMW,pid,19.html. [dostęp: 18.03.2015].

Po wojnie już po raz kolejny odrodziło się w Polsce morskie szkolnictwo wojskowe. 24 lipca 1945 roku kmdr por. Adam Mohuczy otrzymał zadanie opracowania koncepcji funkcjonowania i programów nauczania dla – mającej ponownie powstać w kraju – Oficerskiej Szkoły Marynarki Wojennej (OSMW).

Pierwszy nabór do OSMW na 3-letnie szkolenie przeprowadzono od 5 do 9 lipca 1946 roku, głównie wśród oficerów i podoficerów zawodowych jednostek Wojska Polskiego, w tym również Marynarki Wojennej. Większość przyjętych do szkoły słuchaczy miało wykształcenie ogólne na poziomie szkoły podstawowej lub tzw. małe matury (cztery klasy gimnazjum).

W roku szkolnym 1947/1948 w OSMW wydłużono czas nauczania z 3 do 4 lat. Odtąd pierwszy rok szkolenia przeznaczano na uzupełnienie ogólnego poziomu wykształcenia podchorążych w zakresie szkoły średniej ogólnokształcącej oraz przygotowanie do podjęcia, po ukończeniu OSMW, studiów w akademiach morskich Związku Radzieckiego. Pozostałe 3 lata poświęcano na szkolenie specjalistyczne.

Już od 1948 roku czyniono starania o utworzenie Wyższej Szkoły Marynarki Wojennej, zakładając, że uczelnia ta będzie stopniowo przekształcać się w uczelnię wyższą na prawach akademii, która przejmie na siebie obowiązek przygotowywania wyższej kadry dowódczej dla Polskiej Marynarki Wojennej. Po siedmiu latach, 11 czerwca 1955 roku, Rada Ministrów podjęła uchwałę, na podstawie której przeorganizowano Oficerską Szkołę Marynarki Wojennej w Wyższą Szkołę Marynarki Wojennej. Określała ona zasady funkcjonowania uczelni na prawach akademii wojskowej. Proces przekształcania OSMW w WSMW dokonywał się etapami w latach 1955–1959. W tym okresie funkcjonowały właściwie dwie szkoły morskie: OSMW i WSMW.

Początkowo w WSMW kształcono podchorążych na czterech fakultetach: nawigacyjnym, łączności, broni morskich i technicznym. Były to jednolite 4-letnie studia zawodowe pierwszego stopnia. W grudniu 1955 roku na fakultecie technicznym WSMW wprowadzono 4,5-letnie jednolite studia magisterskie. W następnym roku (11 lipca 1956 roku) uchwałą Rady Państwa Wyższej Szkole Marynarki Wojennej został nadany nowy (drugi w historii) sztandar, a 7 października uczelnia otrzymała imię Bohaterów Westerplatte.

W 1957 roku w Wyższej Szkole Marynarki Wojennej fakultety zostały zastąpione dwoma wydziałami: pokładowym i technicznym. Pierwsze egzaminy dyplomowe dla słuchaczy Wydziału Pokładowego WSMW odbyły się w 1959 roku, a do pierwszych egzaminów magisterskich na Wydziale Technicznym przystąpiono w 1961 roku.

Następną reorganizację WSMW przeprowadzono w 1960 roku. Polegała ona na utworzeniu etatowych komend na Wydziale Pokładowym i Tech-

nicznym, którym podporządkowano pododdziały podchorążych. Odtąd całością nauczania zajmował się Oddział Szkolenia, natomiast Wydział Naukowo-Badawczy organizował, kierował i zabezpieczał działalność uczelni w obszarze badań naukowych.

W 1960 roku Rada Państwa nadała pracownikowi naukowemu WSMW kmdr. ppor. Eugeniuszowi Szpitunowi pierwszy tytuł profesora nadzwyczajnego. Obecnie w uczelni zatrudnionych jest 17 profesorów, 31 doktorów habilitowanych i 85 doktorów³.

W 1981 roku Radzie Naukowej Wydziału Nawigacji i Uzbrojenia Okrętowego przyznano uprawnienia do nadawania stopnia naukowego doktora nauk technicznych, w dyscyplinie geodezja i kartografia, a także w specjalności nawigacja morska. Ponadto od 1987 roku Wydział Mechaniczno-Elektryczny może nadawać stopień doktora nauk technicznych w specjalności budowy i eksploatacji maszyn.

W 65. rocznicę utworzenia OSMW, na mocy ustawy sejmowej o szkolnictwie wojskowym, 1 października 1987 roku WSMW została przemianowana na Akademię Marynarki Wojennej (AMW). W ten sposób stała się akademią, której przywileje miała już od 1955 roku.

Obecnie Akademia Marynarki Wojennej oprócz kandydatów na żołnierzy zawodowych (podchorążych) kształci również studentów cywilnych na 4 wydziałach:

1. Wydziale Nawigacji i Uzbrojenia Okrętowego, w którego strukturze znajdują się:
 - Instytut Nawigacji i Hydrografii Morskiej,
 - Instytut Uzbrojenia Okrętowego i Informatyki,
 - Katedra Hydroakustyki,
 - Katedra Eksploatacji Jednostki Pływającej.
2. Wydziale Mechaniczno-Elektrycznym, w którego strukturze znajdują się:
 - Instytut Budowy i Eksploatacji Okrętów,
 - Instytut Elektrotechniki i Automatyki Okrętowej,
 - Katedra Matematyki i Fizyki,
 - Zakład Technologii Prac Podwodnych.
3. Wydziale Dowodzenia i Operacji Morskich, w którego strukturze znajdują się:
 - Instytut Operacji Morskich,
 - Instytut Bezpieczeństwa Narodowego,
 - Zakład Zarządzania Kryzysowego,
 - Centrum Analiz i Prognoz Bezpieczeństwa Morskiego Państwa.

³ <http://www.amw.gdynia.pl/>, [dostęp; 18.04.2015].

4. Wydziale Nauk Humanistycznych i Społecznych, w którego strukturze znajdują się:

- Instytut Stosunków Międzynarodowych,
- Instytut Pedagogiki,
- Instytut Historii.

Akademia Marynarki Wojennej jest istotną częścią składową narodowego systemu kształcenia i szkolnictwa wyższego, łącząc w swojej codziennej działalności zadania związane z jednej strony wykształceniem studentów zarówno cywilnych jak i wojskowych, z drugiej zaś strony realizację badań naukowych głównie na potrzeby Sił Zbrojnych.

Uzasadnienie kształcenia kadr transportu w województwie pomorskim

Branża Transport-Spedycja-Logistyka (TSL) to gałąź usług związanych z transportem, spedycją i logistyką. Obejmuje działalność polegającą na przemieszczaniu ludzi i ładunków z pomocą środków transportu oraz planowanie, organizację, realizację i kontrolowanie przepływu materiałów. Według Polskiej Klasyfikacji Działalności 2007 branża TSL stanowi znaczną część sekcji H – Transport i gospodarka magazynowa⁴.

Przez województwo pomorskie przebiegają dwa paneuropejskie korytarze transportowe: IA (Helsinki-Tallin-Ryga-Kaliningrad-Gdańsk) oraz VI łączący półwysep skandynawski z Europą Południową i Adriatykiem. Korzystne położenie województwa i sprawnie funkcjonujące porty sprawiają, że udział województwa pomorskiego w portowych obrotach ładunkowych w kraju stale rośnie. Porty Gdynia i Gdańsk to obok Świnoujścia i Szczecina najbardziej ruchliwe polskie porty morskie. Trójmiejskie porty obsługują największe ze statków, a ich łączne obroty ładunkowe sięgnęły w 2014 roku 45,8 mln ton, co stanowi 65% obrotów wszystkich polskich portów morskich⁵. Szczególne znaczenie ma tutaj gdyński Bałtycki Terminal Kontenerowy (BCT), który notuje rekordy w zakresie efektywności rozładunków kontenerów. W ostatnich latach czołowa pozycja od lat zajmowana przez BCT

⁴ Wojewódzki Urząd Pracy w Gdańsku, *Pomorski barometr zawodowy – diagnozowanie zapotrzebowania na kwalifikacje i umiejętności na regionalnym rynku pracy województwa pomorskiego*” realizowanego w 2013 roku. Raport końcowy – wersja skrócona 2013; s. 25; <http://www.pomorskibarometr.pl/files/raport-skrot-2013.pdf>; [dostęp: 06.12.2014].

⁵ <http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/transport-i-lacznosc/transport/gospodarka-morska-w-polsce-w-2014-r-,7,12.html>, [dostęp: 18.04.2015].

została zajęta przez powstały w 2007 roku gdański Deepwater Container Terminal (DCT). Sprawność w zakresie przeładunku kontenerów jest z punktu widzenia przewoźników niezwykle istotną cechą portu, tym bardziej, że w ostatnich latach odnotowuje się wzrost światowych obrotów kontenerowych.

Duży wpływ na rozwój branży TSL w województwie pomorskim ma także dynamicznie rozwijający się Port Lotniczy Gdańsk im. Lecha Wałęsy. Gdański port lotniczy jest trzeci w Polsce (po warszawskim i krakowskim) pod względem liczby startów i lądowań⁶. Jak większość portów lotniczych, Port Lotniczy Gdańsk im. Lecha Wałęsy obsługuje przede wszystkim towarowy ruch lotniczy. W 2013 roku 90% ruchu lotniczego na gdańskim lotnisku to loty handlowe. W 2013 roku liczba pasażerów przybyłych i odprawionych z gdańskiego portu lotniczego sięgnęła prawie 2,9 mln, co stanowi 13% pasażerskiego ruchu lotniczego w polskich portach.

Rozwój transportu morskiego i lotniczego zależy w dużej mierze od dostępności i wydajności transportowej portów. Rozwinięta infrastruktura transportowa ma również wpływ na rozwój całego sektora TSL. Położenie województwa na trasie międzyregionalnych ciągów komunikacyjnych (autostrada A1, drogi wschód-zachód) oraz modernizacja linii kolejowej do Warszawy są niewątpliwie czynnikami poprawiającymi komunikację regionu z innymi częściami kraju i Europy. Jednak w skali Europy, województwa Polski Północnej zalicza się do obszarów o niskiej dostępności transportowej (wg danych IBnGR, 2010 r.).

Cechą charakterystyczną branży TSL jest jej duża wrażliwość na wahania ogólnej koniunktury. Jak powiedział jeden z pracodawców w trakcie wywiadu indywidualnego: „Generalnie branża transportowa i branża logistyczna, to jest branża, która (...) jest barometrem tego, co dzieje się na rynku, więc jeżeli coś się gdzieś psuje, to u nas widać najszybciej”. Co więcej, powiązanie to sięga daleko poza granice województwa i dotyczy powiązania z koniunkturą w kraju, a w szczególności za granicą. Jak z kolei podkreślał przedstawiciel Urzędu Marszałkowskiego: „To nie jest tak, że koniunktura w Polsce decyduje o koniunkturze w województwie, raczej to koniunktura w Europie decyduje o koniunkturze w województwie”.

Branża generalnie jest dość rozdrobniona i charakteryzuje się wysokim stopniem konkurencji, przejawiającej się przede wszystkim konkurencją cenową. W ostatnim okresie widoczne są pewne symptomy zmiany tej sytuacji i zwiększania się roli jakości w konkurowaniu⁷.

⁶ *Transport. Wyniki działalności w 2013 r., Informacje i opracowania statystyczne*, GUS, Warszawa 2014.

⁷ *Strategia Rozwoju Województwa Pomorskiego, op. cit.*

Wnioski z analizy sytuacji społeczno-gospodarczej, zawarte w Strategii Rozwoju Województwa Pomorskiego 2020 mówią o tym, że nieefektywnie funkcjonujący system transportowy województwa ogranicza poziom aktywności zawodowej i społecznej mieszkańców, a tym samym negatywnie wpływa na procesy społeczne i gospodarcze regionu.

Niestety województwo pomorskie cechuje się niską, na tle innych polskich regionów, zewnętrzną dostępnością transportową, oraz dużym różnicowaniem wewnętrznej spójności systemu transportowego.

Przełamaniu tej bariery nie sprzyjają znaczne dysproporcje w rozwoju różnych gałęzi transportu, a także słabo rozwinięty system transportu zbiorowego, cechujący się niedostatecznym stopniem integracji i koordynacji przewoźników, względnie niską jakością oferowanych usług oraz niedopasowaniem oferty do potrzeb związanych z dostępem do usług publicznych i rynku pracy.

Z kolei niski poziom dostępności zewnętrznej utrudnia możliwości rozwoju i umacniania pozycji regionu w sektorze portowym, transportowo-logistycznym, a także innych kreujących dużą wartość dodaną. Szczególnie narażone na negatywne skutki słabej efektywności systemu transportowego są obszary zachodniej i południowo-zachodniej części województwa.

Z kolei wizja województwa pomorskiego w roku 2020 zakłada podtrzymanie atrakcyjności przestrzeni tworzącej trwałe podstawy rozwoju poprzez dostosowanie systemu transportowego i energetycznego do długofalowych potrzeb.

W Strategii Rozwoju Województwa Pomorskiego 2020, wyłoniono cztery możliwe scenariusze rozwoju. Możliwe kierunki rozwoju województwa pomorskiego w perspektywie 2020 r. opierają się o dwa główne uwarunkowania, tj.:

- dostępność transportową,
- środki rozwojowe.

A1. SCENARIUSZ WIATR W ŻAGLE (uwarunkowania: dobra dostępność transportowa; znaczące środki rozwojowe).

Wartości nabiera wysoka jakość edukacji oraz nastawienie na kształtowanie kompetencji uniwersalnych i rozwijanie kreatywności. Wzrasta pozycja głównych pomorskich uczelni, które w niektórych dziedzinach skutecznie konkurują z krajowymi i zagranicznymi ośrodkami akademickimi, przyciągając studentów i naukowców spoza województwa i kraju.

Pomorskie staje się istotnym węzłem transportowo-logistycznym i paliwowo-energetycznym w kraju i w Regionie Morza Bałtyckiego.

A2. SCENARIUSZ SPOKOJNA WYSPA (uwarunkowania: niska dostępność transportowa; znaczące środki rozwojowe).

Niska dostępność transportowa ogranicza napływ inwestycji zewnętrznych do województwa pomorskiego i nie sprzyja zwiększeniu jego otwartości. Rośnie jakość usług edukacyjnych, co przekłada się na wyższą jakość kapitału ludzkiego i społecznego.

A3. SCENARIUSZ ZAPOMNIANA PRZYSTAŃ (uwarunkowania: dobra dostępność transportowa; niewielkie środki rozwojowe).

Region opiera swój rozwój przede wszystkim na przewadze nadmorskiego położenia oraz na dobrej dostępności transportowej. Gospodarka bazuje głównie na transporcie i sektorach z nim powiązanych, a także na turystyce.

A4. SCENARIUSZ DRYF NA MIELIZNĘ (uwarunkowania: niska dostępność transportowa; niewielkie środki rozwojowe).

Niekorzystne uwarunkowania w postaci słabej dostępności transportowej i niskich środków rozwojowych sprawiają, że w regionie nie pojawiają się nowi inwestorzy zewnętrzni, a obecni stopniowo się wycofują.

Do 2020 r. w regionie przewiduje się wzrost przewozów we wszystkich gałęziach transportu. Wzrośnie też popyt na kompleksowe usługi transportowo-logistyczne. Konteneryzacja i rosnąca intermodalność transportu, a także stały rozwój potencjału przeładunkowego i zaplecza infrastrukturalnego portów Gdańska i Gdyni wpłyną na umocnienie ich pozycji konkurencyjnej na rynku bałtyckim. Przewiduje się także wzrost lotniczych przewozów pasażerskich i towarowych. Dzięki temu Pomorze może stać się znaczącym węzłem transportowo-logistycznym w skali kraju i Regionu Morza Bałtyckiego, choć potrzeby w zakresie dostępności transportowej pozostaną wciąż duże. Sprostanie im będzie zależec od pełnego włączenia regionu w transeuropejską sieć transportową (głównie kolejową i drogową, ale również wodną śródlądową) i od zapewnienia najwyższych możliwych parametrów tej sieci. Jest to szczególnie istotne w sytuacji spodziewanego dużego tempa rozwoju motoryzacji indywidualnej i postępującego wzrostu drogowych przewozów towarowych, które będą coraz bardziej obciążać system transportowy regionu, zwłaszcza w Obszarze Metropolitalnym Trójmiasta.

Prognozy rozwoju branży transportowej na Pomorzu systematycznie potwierdza w licznych wywiadach prasowych marszałek województwa pomorskiego p. Mieczysław Struk, relacjonując jednocześnie tempo realizacji określonych inwestycji transportowych objętych dofinansowaniem z unijnego budżetu w latach 2014-2020.

Modernizacja linii kolejowej z Redy do Helu, z Gdyni do Kościerzyny, Pomorska Kolej Metropolitalna (PKM), modernizacja Szybkiej Kolei Miejskiej (SKM), wydłużenie linii 250 dedykowanej dla SKM w kierunku Wejherowa, przebudowa linii w kierunku Ustki ze Słupska i z Lęborka do Łeby,

oznacza wielką rewolucję transportową w całym województwie⁸. Fundamentalnym celem jest przejście kontroli nad SKM poprzez przekazanie udziałów należących do PKP do samorządu województwa, co pozwoli na integrację systemów transportu publicznego.

W rozpoczynającej się właśnie nowej kadencji samorządu (2014-2018) marszałek zapowiada kontynuację wielu projektów infrastrukturalnych: Pomorskiej Kolei Metropolitalnej, spięcia PKM i SKM węzłami integracyjnymi z innymi środkami transportu. „Chcemy postawić na transport publiczny, na jego zintegrowanie, i nie chodzi tu tylko o projekty infrastrukturalne, ale też o kwestie organizacyjne. Mam tu na myśli rozszerzenie katalogu usług w ramach jednego biletu metropolitalnego, i oczywiście wspólna polityka rozkładowa i taryfowa – tak żeby zintegrować różne środki publicznej komunikacji. Jeśli już mówimy o transporcie – w najbliższej kadencji będą realizowane projekty finansowane przez rząd, takie jak na przykład droga S6, jak modernizacja linii kolejowej z Gdyni do Słupska czy obwodnica metropolitalna Trójmiasta”⁹.

W kolejnym wywiadzie podkreśla konieczność integracji transportowej Pomorza: „[...] wierzę, że uda się to osiągnąć. Gdy kilka lat temu przedstawiłem prezydentowi Gdańska i jego urzędnikom koncepcję budowy Pomorskiej Kolei Metropolitalnej, to nie wierzyli, że się uda. Dzisiaj Pomorska Kolej Metropolitalna ma być ważnym korytarzem transportowym łączącym Trójmiasto z Kaszubami. Inne przedsięwzięcia też zrealizujemy – potrzebujemy jednak pozytywnego nastawienia środowisk naukowych, samorządowych, gospodarczych, także organizacji pozarządowych [wyróżnienie autora wniosku], bo to wielka satysfakcja, jeśli na rzecz jakiegoś projektu uda się pozyskać wsparcie tych, co nie sprawują władzy [...] To jest proces, którego zakończenia nie da się precyzyjnie określić. Na pewno krótkoterminie nie będzie wprowadzanie wspólnego biletu. Podobnie może przebiegać integrowanie systemu PKM i SKM, ale my wreszcie musimy rozpocząć te prace. Od przyszłego roku zaczynamy. Za kilka lat będzie funkcjonował na terenie województwa pomorskiego sprawny transport publiczny”¹⁰.

⁸ *Mieczysław Struk: PKM i modernizacja kolei to transportowa rewolucja*; data dodania: 2013-10-23 16:10:02;

<http://www.dziennikbałtycki.pl/artykul/1023869,mieczyslaw-struk-pkm-i-modernizacja-kolei-to-transportowa-rewolucja-rozmowa,id,t.html>[dostęp: 25.11.2014].

⁹ *Mieczysław Struk: W Sejmiku powinniśmy działać w koalicji PO-PSL*; Data dodania: 2014-11-22 17:13:00; <http://www.dziennikbałtycki.pl/artykul/3657148,mieczyslaw-struk-w-sejmiku-powinnismy-dzialac-w-koalicji-popsl-rozmowa,id,t.html>; [dostęp: 25.11.2014].

¹⁰ *Mieczysław Struk: Za kilka lat w Pomorskiem będzie funkcjonował sprawny transport*; Data dodania: 2014-12-03 18:10:00; <http://www.dziennikbałtycki.pl/artykul/3670202,mieczyslaw-struk-za-kilka-lat-w-pomorskiem-bedzie-funkcjonowal-sprawny-transport-rozmowa,id,t.html>[dostęp: 04.12.2014].

Jednym z głównych problemów występujących na rynku pracy województwa pomorskiego jest niedopasowanie wykształcenia i umiejętności osób poszukujących zatrudnienia do potrzeb pracodawców. W województwie pomorskim występuje luka informacyjna, która utrudnia rozpoznanie zapotrzebowania na kwalifikacje i umiejętności, co uniemożliwia podejmowanie działań mających na celu dostosowanie struktury podaży zasobów pracy do popytu na nią w skali lokalnej i regionalnej.

W odpowiedzi na te problemy Wojewódzki Urząd Pracy w Gdańsku realizuje projekt badawczy, którego głównym celem jest zdiagnozowanie zapotrzebowania na kwalifikacje i umiejętności na regionalnym rynku pracy województwa pomorskiego oraz określenie możliwych kierunków działań redukujących niedopasowanie popytu i podaży pracy.

Cele szczegółowe projektu obejmują¹¹:

- uzyskanie pogłębionych informacji na temat zapotrzebowania na zawody w województwie pomorskim oraz ustalenie profilu kompetencyjnego w branżach strategicznych dla rynku pracy,
- rozpoznanie zakresu oraz przyczyn niedostosowania popytu i podaży pracy oraz określenie możliwych sposobów ich eliminacji.

Projekt uzyskał akceptację Instytucji Pośredniczącej (Urzędu Marszałkowskiego Województwa Pomorskiego) i jest współfinansowany przez Unię Europejską ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego.

Szczególnym przedmiotem zainteresowania ubiegłorocznej edycji Barometru były: sektor Transport-Spedycja-Logistyka (TSL) oraz dział przemysłu przetwórczego związany z produkcją i remontem statków lub wyrobów pokrewnych, czyli branża stoczniowa. Oba łączy fakt, iż podstawą dla ich szczególnej roli w gospodarce województwa są jego cechy geograficzne, a szczególnie nadmorski charakter. To właśnie dostęp do morza poprzez duże i nowoczesne porty wraz z siecią innych rodzajów transportu jest podstawą dla rozwoju branży transportowo-logistycznej, której znaczenie przekracza granice województwa pomorskiego i generuje istotne efekty zewnętrzne także dla pozostałych województw. Położenie nadmorskie naturalnie doprowadziło do rozwoju branży stoczniowej w województwie. Dziś zmienia ona gwałtownie swoją strukturę (co często wiąże się z redukcjami zatrudnienia), ale – jak zostanie to pokazane – istnieją silne przesłanki do oczekiwania, iż branża ta, w nowej formie, będzie się dynamicznie rozwijać, a także generować miejsca pracy dla mieszkańców Pomorza.

Udział pracujących w sektorze transportowym jest w województwie pomorskim nieco wyższy niż w całym kraju. Sektor transportowy ma zatem

¹¹ *Pomorski Barometr Zawodowy. Informacje podstawowe*; <http://www.pomorskibarometr.pl/informacje-podstawowe/>; [dostęp: 06.12.2014].

relatywnie duże znaczenie dla pomorskiego rynku pracy. Również na tle pozostałych regionów Unii Europejskiej województwo pomorskie wyróżnia się jako jeden z regionów o wysokim udziale transportu w zatrudnieniu. Większość pracowników sektora transportowego to mężczyźni (75,6%). W 2013 roku kobiety stanowiły jedynie 24,4% pracujących w pomorskim transporcie.

Generalnie, firmy zgłaszają rosnące problemy ze znalezieniem wykwalifikowanych pracowników. W szczególności problemy dotyczą niskiej skłonności do mobilności oraz wysokich oczekiwań płacowych (w szczególności u specjalistów z doświadczeniem). Firmy kształcą pracowników na własną rękę (niekoniecznie poprzez system formalnych szkoleń).

Jak zauważył jeden z pracodawców, coraz powszechniejszym zjawiskiem jest wykorzystywanie firm headhunterskich oraz próby podkupywania pracowników konkurencji.

Zgodnie z intuicją, grupę zawodową uznawaną przez pracodawców za podstawową dla branży TSL stanowią kierowcy, zarówno prowadzący samochody ciężarowe, jak i specjalizujący się w przewozie osób. Wysoko na liście wskazań pracodawców znaleźli się także spedytorzy, którzy zajmują się organizowaniem transportu oraz dopełnianiem związanych z tym formalności. Kolejne miejsca zajmują mechanicy pojazdów samochodowych. Wśród grup zawodów wskazywanych z mniejszą częstotliwością znaleźli się m.in. robotnicy pracujący przy przeładunku towarów, maszyniści, oficerowie pokładowi, marynarze.

Zgodnie z oceną zawartą we wnioskach z analizy sytuacji społeczno-gospodarczej, zamieszczonej w Strategii Rozwoju Województwa Pomorskiego 2020, pomorskie szkolnictwo wyższe nie należy do czołówki krajowych „dostawców” wiedzy akademickiej, o czym świadczy m.in. brak istotnego wzrostu zainteresowania studiowaniem w regionie osób spoza województwa i kraju (97% studentów ostatniego roku studiów pochodzi z województwa pomorskiego). Niska jest również internacjonalizacja szkół wyższych, zwłaszcza pod względem liczby studentów i naukowców zagranicznych.

W perspektywie 2020 r. dodatkowo nałoży się na to spadek liczby ludności w wieku 19-24 lata o blisko 25%, co sprawi, że pomorskie szkoły wyższe będą musiały konkurować o studentów z uczelniami krajowymi i zagranicznymi. Pewne przesłanki do optymizmu daje wyższy od przeciętnego w kraju udział studentów kierunków ścisłych, co może pozytywnie przełożyć się na dynamizację rozwoju podmiotów gospodarczych działających w regionie.

Potwierdza to minister nauki prof. dr hab. Lena Kolarska-Bobińska w swej analizie poświęconej stanowi rekrutacji na uczelnie wyższe w roku akademickim 2014/2015, podkreślając zmieniającą się tendencję zainteresowań kandydatów na studia. „Uczelnie techniczne są najchętniej wybierane przez kandydatów na studia. Średnio 3,5 kandydata na miejsce. Na początku

lat 90. tendencja była odwrotna. Widać, że młodzi ludzie zorientowani są coraz bardziej praktycznie i zastanawiają się, po jakich uczelniach mają perspektywy zatrudnienia”¹².

Rysuje się konieczność zabezpieczenia przewozów lądowo-morskich, których wzrostu można oczekiwać po dokończeniu budowy autostrady A-1 i pomyślnym wejściu Ukrainy do Unii Europejskiej.

Umacnianie się obszaru metropolitalnego Trójmiasta spowoduje konieczność znacznego rozwoju kompleksowej sieci transportowej poprzez efektywniejszą obsługę rosnących potoków pasażerskich i towarowych portów morskich, a także intensyfikację powiązań funkcjonalnych pomiędzy trzema miastami a terenami położonymi na południowy zachód od Trójmiasta oraz zapewnienie transportu osobom i ładunkom z portu lotniczego w Gdańsku Rębiechowie i w Gdyni-Kosakowie. Konieczne będzie umożliwienie mieszkańcom gmin województwa pomorskiego szybszego i łatwiejszego dostępu do aglomeracji trójmiejskiej.

Wychodząc naprzeciw planom rozwojowym województwa pomorskiego, już teraz należy przewidzieć konieczność przygotowania wysoko wykwalifikowanych kadr zapewniających funkcjonowanie i rozwój transportu w znacznie rozszerzonym zakresie.

Założenia przyjętej koncepcji kształcenia

Studia na kierunku Transport w Wyższej Szkole Administracji i Biznesu im. E. Kwiatkowskiego w Gdyni realizowanymi wspólnie z Akademią Marynarki Wojennej są inżynierskimi studiami technicznymi, których zadaniem jest przygotowanie przyszłego absolwenta do pracy w szeroko rozumianej branży transportowej. Absolwent uzyskuje wiedzę i umiejętności z zakresu funkcjonowania nowoczesnego transportu, a w szczególności projektowania systemów transportowych, ich modernizacji, eksploatacji a także zarządzania nimi. Studia te kształtują wiedzę o technicznych środkach transportu, ich bezpiecznym i efektywnym wykorzystaniu, systemach zarządzania, sterowania i technologii przewozów. W ramach kierunku Transport oferowane są dwie specjalności: Inżynieria i logistyka transportu oraz Transport metropolitalny¹³.

¹² *Maturzyści stawiają na uczelnie techniczne; czwartek, 20 listopada 2014; <http://www.nauka.gov.pl/aktualnosci-ministerstwo/maturzysci-stawiaja-na-uczelnie-techniczne.html> [dostęp: 26.11.2014].*

¹³ Wniosek o wyrażenie zgody na uruchomienie w Wyższej Szkole Administracji i Biznesu im. E. Kwiatkowskiego w Gdyni inżynierskich studiów pierwszego stopnia o profilu praktycznym na kierunku Transport, Gdynia grudzień 2014.

Kształcenie na studiach pierwszego stopnia na kierunku Transport ukierunkowane jest na zapewnienie studentom zdobycia wiedzy, umiejętności i kompetencji społecznych, pozwalających na rzetelne i twórcze wypełnianie funkcji zawodowych.

Zakłada się uzyskanie wiedzy o charakterze ogólnym, podstawowym, kierunkowym oraz specjalnościowym w stopniu pozwalającym na rozumienie zjawisk i procesów zachodzących w obszarze transportu, a także opanowanie umiejętności samodzielnego formułowania i rozwiązywania zadań inżynierskich w tym obszarze.

Zakłada się, że absolwent znał będzie język obcy w zakresie ogólnym i specjalistycznym w stopniu umożliwiającym porozumiewanie się w międzynarodowym środowisku zawodowym i czerpanie z dostępnych zasobów wiedzy oraz że będzie dysponował kompetencjami społecznymi sprawiającymi że jego działalność zawodowa będzie społecznie akceptowana i oczekiwana.

Zakłada się również, że absolwent będzie przygotowany do podejmowania w życiu zawodowym funkcji kierowniczych.

Absolwenci tego kierunku będą przygotowani do samodzielnej pracy twórczej i menedżerskiej, zarówno w dużych jak i małych przedsiębiorstwach transportowych i logistycznych.

Absolwenci będą przygotowani do pracy w jednostkach eksploatacyjnych transportu, zakładach obsługowo-naprawczych środków transportu, zakładach przemysłowych i przedsiębiorstwach spedycyjnych oraz własnych tego typu firmach, w działach transportu i logistyki, w biurach urbanistycznych, w przedsiębiorstwach przewozów pasażerskich.

Zakłada się również, że studia pierwszego stopnia na kierunku Transport dadzą dobre podstawy teoretyczne i przygotowanie merytoryczne do podejmowania studiów drugiego stopnia.

Idea uruchomienia kierunku studiów kształcącego specjalistów dla szeroko rozumianej branży transportowej została sformułowana już na posiedzeniu Międzyuczelnianej Rady Strategii w dniu 13 kwietnia 2012 r. w Gdyni, obradującej pod przewodnictwem byłego Prezydenta RP Aleksandra Kwaśniewskiego¹⁴. W jej składzie znajdują się wybitni przedstawiciele sektora gospodarczego, w tym Zbigniew Niemczycki, Prezes Polskiej Rady Biznesu oraz Krzysztof Pietraszkiewicz, Prezes Związku Banków Polskich.

Stało się to w momencie zamykania pierwszego pełnego cyklu kształcenia studiów licencjackich na kierunku Logistyka, którą od 2009 r. prowadzi Wydział Zarządzania, w tym również w specjalności Transport i spedycja.

¹⁴ Międzyuczelniana Rada Strategii to ciało doradcze założyciela grupy uczelni, do której należy również WSAiB w Gdyni.

To specjalność dedykowana osobom, które swoją przyszłość wiążą z firmami świadczącymi usługi transportowe. Absolwenci tej specjalności są przygotowani teoretycznie i praktycznie m.in. do planowania i organizowania spedycji drogowej, sporządzania zleceń i dokumentacji transportowych, prowadzenia nadzoru nad realizowanymi zleceniami, a także przygotowywaniu odprawy celnej towarów czy wykonywaniu kalkulacji kosztów spedycyjnych.

W dniu 24 listopada 2014 r. Zarząd FELTON-PRESIDENT Spółka z o.o. w Gdyni, reprezentujący założyciela Uczelni, podjął uchwałę o złożeniu formalnego wniosku o uzyskanie zgody na uruchomienie inżynierskich studiów pierwszego stopnia o profilu praktycznym na kierunku Transport.

W tym samym dniu Senat Uczelni podjął uchwałę w sprawie uruchomienia inżynierskich studiów pierwszego stopnia o profilu praktycznym na kierunku Transport oraz określeniu limitu i warunków przyjęć, a także uchwałę zatwierdzającą opis zakładanych efektów kształcenia dla tego kierunku i profilu studiów.

Koncepcja kształcenia na kierunku Transport jest spójna z założeniami Strategii Rozwoju Wyższej Szkoły Administracji i Biznesu im. E. Kwiatkowskiego w Gdyni, przyjętej uchwałą Senatu nr 2/04/12 z dnia 27 kwietnia 2012 r. oraz Strategią Rozwoju Wydziału Zarządzania, przyjętą Uchwałą Rady Wydziału Zarządzania nr 11/10/2013 z 17 października 2013 r.

Misja szkoły wskazuje konieczność promowania wizerunku uczelni kształcącej na potrzeby praktyki oraz realizującej nowoczesne programy studiów dostosowywane do zmieniających się wymogów rynku pracy.

Z kolei w dokumencie poświęconym rozwojowi Wydziału Zarządzania jako priorytetowy cel wskazano nowoczesne i praktyczne kształcenie studentów z zakresu zarządzania, finansów i logistyki w różnorodnych aspektach dla uzyskania wysoko wykwalifikowanej, profesjonalnej i przedsiębiorczej kadry, która zasili przede wszystkim gospodarkę lokalną, regionalną, transregionalną i ogólnopolską, ale również transgraniczną i międzynarodową.

W procesie przygotowania koncepcji kształcenia uczestniczyli przedstawiciele firm logistycznych i transportowych, zlokalizowanych w Trójmieście i na Pomorzu Gdańskim, a działających na rynku krajowym i międzynarodowym.

Niezwykle ważne wskazówki przekazali przedstawiciele firmy EUROTRANS Przewozy Autobusowe z/s w Łęczycach (powiat wejherowski) oraz firmy C. HARTWIG Gdynia SA, wiodącego polskiego operatora logistycznego, działającego od ponad 150 lat na rynku międzynarodowym, oferującego kompleksowe usługi spedycyjne, transportowe i logistyczne, obsługującej wszystkie gałęzie transportu w kraju i za granicą, świadczące nadto nieodpłatne poradnictwo transportowe.

Podobnie cenny okazał się udział przedstawicieli firmy LANGOWSKI SHIPPING (LSH) w Gdyni, świadczącej kompleksowe usługi logistyczne m.in. w zakresie transportu morskiego, drogowego, lotniczego i kolejowego.

Szczególą rolę odegrali przedstawiciele firmy VGL Group Poland o/w Gdyni, operatora logistycznego oferującego szeroki portfel usług z zakresu transportu, spedycji i logistyki oraz zarządzania łańcuchem dostaw, którzy poza konsultacją i oceną proponowanego programu studiów bezpośrednio uczestniczą w procesie kształcenia na studiach podyplomowych prowadzonych w naszej Uczelni na kierunku Logistyka przedsiębiorstw produkcyjnych i spedycyjnych oraz zadeklarowali udział w realizacji procesu kształcenia na studiach inżynierskich na kierunku Transport.

Koncepcja kształcenia jest również efektem konsultacji z przedstawicielami Zakładów Farmaceutycznych Polpharma S.A. w Starogardzie Gdańskim, które będąc posiadaczem m.in. certyfikatu Zintegrowanego Systemu Zarządzania Środowiskowego i BHP realizują politykę Deklaracji Bezpieczna Flota, w tym także tzw. Zasad Eko-Transportu.

Firma ta prowadzi pro-środowiskowe zarządzanie transportem, aby minimalizować zużycie surowców naturalnych oraz ograniczać wpływ na środowisko naturalne zachęcając pracowników oraz lokalną społeczność do nowatorskiego i "zielonego" podejścia do biznesu oraz systemów transportu. Dzięki temu jej wskazówki skoncentrowały się na kwestiach:

- zapewnienia transportu substancji niebezpiecznych w sposób bezpieczny i zgodny z krajowymi i międzynarodowymi wymaganiami,
- stosowania zintegrowanych systemów transportu towarów,
- optymalizowania realizacji potrzeb transportowych,
- używania środków transportu, w których zastosowano innowacyjne, ekologiczne i ekonomiczne rozwiązania technologiczne, wykonanych z elementów o wysokiej trwałości, z materiałów z recyklingu, o wysokiej efektywności zużycia paliwa, w których stosuje się paliwa ekologiczne lub hybrydowe silniki.

Bardzo ciekawe uwagi dotyczyły również kwestii zmniejszania ilości transportów poprzez stosowanie elektronicznych systemów przekazywania danych i dokumentów.

Koncepcja kształcenia była ustalana także z pracownikami Przedsiębiorstwa Komunikacji Miejskiej w Gdyni, największego przewoźnika w gdyńskiej sieci komunikacyjnej wykonującego zadania przewozowe w ramach transportu publicznego, a także z firmą Federal-Mogul Bimet SA w Gdańsku, specjalizującej się w produkcji łożysk ślizgowych na skalę przemysłową, które uzyskały homologacje takich zagranicznych producentów motoryzacyjnych, maszyn rolniczych i silników, jak koncerny Fiat, Massey Ferguson, i Perkins Engines oraz wszystkich producentów krajowych.

Ponadto w pracach przygotowawczych nad koncepcją wykorzystano opinie firmy Asunto Food Group Poland w Gdańsku, jednego z największych dostawców europejskich produktów do wypieku i owoców morza oraz firmy Integra w Gdańsku, dostawcy maszyn samobieżnych dla gospodarki komunalnej.

Z firmami tymi Uczelnia zawarła stosowne porozumienia o współpracy lub umowy w zakresie organizacji zawodowych praktyk studenckich.

Poza zbadaniem sytuacji na rynku pracy, perspektywami rozwojowymi branży transportowej w regionie pomorskim i jej zapotrzebowania na określone zawody, poza konsultacjami z podmiotami prawa handlowego zajmującymi się problematyką sektora TSL, niezwykle przydatne i korzystne okazały się kontakty międzynarodowe, które WSAiB utrzymuje od lat z różnymi ośrodkami naukowo-badawczymi, a które to w tym zakresie dysponują cennym doświadczeniem organizacyjnym i metodycznym.

Od wielu lat WSAiB współpracuje z Państwową Wyższą Szkołą Transportu im. Todora Kableshkova w Sofii (Висше транспортно училище „Тодор Каблешков” София – Higher Transport School – Todor Kableshkov), która od ponad 90 lat kształci specjalistów branży transportowej w Bułgarii, zarówno inżynierów i spedytorów, jak też menedżerów i ekonomistów tego sektora gospodarki.

Przedstawiciele obydwu uczelni regularnie uczestniczą w organizowanych przez nie konferencjach naukowych w Juracie, Sofii i Warnie, uczestniczą również w podobnych przedsięwzięciach na Ukrainie i Słowacji.

Wstępna koncepcja kształcenia na kierunku Transport została omówiona już na konferencji naukowej, która odbyła się w czerwcu 2013 r. w Kijowie¹⁵. W rozmowach tych, które osobiście przeprowadził dziekan Wydziału Zarządzania dr Cezary Tatarczuk udział wzięli pracownicy naukowo-dydaktyczni Wydziału Inżynierii, Technologii, Organizacji i Zarządzania Transportem bułgarskiej uczelni doc. dr inż. Todor Razmov, inż. Julia Varadinova, a także inż. dypl. Boycho Skrobanski z Departamentu Badania Wypadków Komunikacyjnych Ministerstwa Transportu, Technologii Informacyjnych i Komunikacyjnych Republiki Bułgarii. W spotkaniu tym uczestniczył także przedstawiciel organizatora Jurij Andrijczuk, dyrektor generalny Centrum Bezpieczeństwa w Transporcie w Kijowie, przedsiębiorstwa zatrudniającego

¹⁵ V Міжнародна Науково-Практична Конференція (V Międzynarodowa Konferencja Naukowo-Praktyczna) – „Безпека життєдіяльності людини як умова сталого розвитку сучасного суспільства” – Міжнародна Академія Безпеки Життєдіяльності (International Academy of Life Protection), Національний Науково-Дослідний Інститут Промислової Безпеки та Охорони Праці, Департамент Безпеки Міністерства Інфраструктури України, Територіальне Управління Держгірпромнагляду України у Київській області та м. Києві, Державний Інститут Підготовки Кадрів (Київ), European Association for Security z/s w Krakowie, Kijów (Ukraina) 5-6 VI 2013.

80 osób, a zajmującej się m.in. edukacją w sferze bezpieczeństwa ruchu drogowego i transporcie.

Rozmowy te pomogły w określeniu zasadniczych zrębów koncepcji kształcenia, polegającej na połączeniu dwóch podstawowych obszarów kształcenia w zakresie nauk technicznych i nauk społecznych, którą z powodzeniem od lat realizuje bułgarska uczelnia. Perspektywa wykształcenia absolwenta studiów inżynierskich uzupełnionych wiedzą i umiejętnościami z dyscyplin nauk o zarządzaniu i prawa, a więc problematyką, w której Uczelnia Eugeniusza Kwiatkowskiego (obok pokrewnej zagadnieniom transportowym logistyce) ma własne, kilkuletnie już doświadczenie, zaczęła się krystalizować.

Wizja osiągnięcia efektów kształcenia prowadzących do uformowania sylwetki absolwenta studiów pierwszego stopnia – inżyniera branży transportowej potrafiącego wykonywać obowiązki na samodzielnym stanowisku pracy, ale też zarządzać powierzonymi mu (czy też własnymi) zasobami ludzkimi, organizacyjnymi, finansowymi i informacyjnymi, została określona w istotnym stopniu wskutek wspomnianych wyżej konsultacji.

Program kształcenia na kierunku Transport został zatwierdzony uchwałą Rady Wydziału Zarządzania nr 7/12/14 z dnia 10 grudnia 2014 r.

Inżynierskie studia pierwszego stopnia zostały zaplanowane na siedem semestrów na studiach stacjonarnych oraz osiem semestrów na studiach niestacjonarnych. Umożliwiają uzyskanie, odpowiednio, 247 i 269 pkt. ETCS i kończą się nadaniem tytułu zawodowego – inżynier.

Program studiów jest przyporządkowany do dwóch obszarów kształcenia, w zakresie nauk technicznych i w zakresie nauk społecznych. Rozkład punktów ECTS pomiędzy wspomnianymi obszarami prezentuje poniższe *resume*:

Dziedziny nauki i dyscypliny naukowe, do których odnoszą się efekty kształcenia:

- DZIEDZINA NAUK TECHNICZNYCH (dyscypliny: Transport, Budowa i eksploatacja maszyn),
- DZIEDZINA NAUK EKONOMICZNYCH (dyscyplina: Nauki o zarządzaniu),
- DZIEDZINA NAUK PRAWNYCH (dyscyplina: Prawo)

Obszary kształcenia:

Studia stacjonarne:

1. w specjalności Inżynieria i logistyka transportu (E1):
 - NAUKI TECHNICZNE – 191 pkt. ECTS → 77 % pkt. ECTS,
 - NAUKI SPOŁECZNE – 56 pkt. ECTS → 23 % pkt. ECTS.

2. w specjalności Transport metropolitalny (E2):
 - NAUKI TECHNICZNE – 174 pkt. ECTS → 70 % pkt. ECTS,
 - NAUKI SPOŁECZNE – 73 pkt. ECTS → 30 % pkt. ECTS.

Studia niestacjonarne:

3. w specjalności Inżynieria i logistyka transportu (E1):
 - NAUKI TECHNICZNE – 212 pkt. ECTS → 79 % pkt. ECTS,
 - NAUKI SPOŁECZNE – 57 pkt. ECTS → 21 % pkt. ECTS.
4. w specjalności Transport metropolitalny (E2):
 - NAUKI TECHNICZNE – 193 pkt. ECTS → 72 % pkt. ECTS,
 - NAUKI SPOŁECZNE – 76 pkt. ECTS → 28 % pkt. ECTS.

Średnia rozkładu punktów ECTS w obydwu obszarach kształcenia:

Na studiach stacjonarnych:

- NAUKI TECHNICZNE – 74 %,
- NAUKI SPOŁECZNE – 26 %.

Na studiach niestacjonarnych:

- NAUKI TECHNICZNE – 76 %,
- NAUKI SPOŁECZNE – 24 %.

Przy konstrukcji planów studiów stacjonarnych i niestacjonarnych przyjęto ten sam zestaw modułów kształcenia (w nawiasie nazwa kodu), tj. moduły kształcenia:

1. Moduł kształcenia ogólnego (A),
 - A1. Język angielski,
 - A2. II język do wyboru,
 - A3. Technologia informacyjna,
 - A4. Wychowanie fizyczne,
 - A5. Ochrona własności intelektualnej,
 - A6. Podstawy bezpieczeństwa zdrowotnego.
2. Moduł kształcenia podstawowego (B),
 - B1. Mikroekonomia,
 - B2. Podstawy organizacji i zarządzania,
 - B3. Fizyka,
 - B4. Etyka zawodowa,
 - B5. Matematyka,
 - B6. Statystyka,
 - B7. Podstawy psychologii,
 - B8. Materiałoznawstwo,
 - B8. Mechanika techniczna.

3. Moduł kształcenia kierunkowego (C),
 - C1. Systemy transportowe,
 - C2. Grafika inżynierska,
 - C3. Metrologia,
 - C4. Podstawy konstrukcji maszyn,
 - C5. Elektrotechnika i elektronika,
 - C6. Automatyka,
 - C7. Podstawy eksploatacji technicznej,
 - C8. Informatyka w transporcie,
 - C9. Infrastruktura transportu,
 - C10. Środki transportu,
 - C11. Ekonomika transportu,
 - C12. Podstawy inżynierii ruchu,
 - C13. Logistyka,
 - C14. Zarządzanie projektami.
4. Moduł przedmiotów do wyboru (D),
 - D1 – D9. Diagnostyka samochodów,
 - D1 – D7/D9. Kształtowanie jakości przewozów,
 - D1 – D7/D9. Marketing w transporcie,
 - D1 – D7/D9. Psychologia transportu,
 - D1 – D7/D9. Telematyka w transporcie,
 - D1 – D7/D9. Ubezpieczenia transportowe,
 - D1 – D9. Geografia transportu,
 - D1 – D9. Modelowanie procesów transportowych,
 - D1 – D9. Pasażerski transport publiczny,
 - D1 – D9. Podstawy sterowania ruchem,
 - D1 – D9. Prognozowanie ruchu i przewozów,
 - D1 – D7/D9. Ochrona środowiska w transporcie,
 - D4 – D5. Ergonomia i BHP w transporcie.
5. Moduł kształcenia specjalnościowego (E1 i E2),
specjalność inżynieria i logistyka transportu
 - E1.1. Transport materiałów niebezpiecznych,
 - E1.2. Technologia i organizacja transportu,
 - E1.3. Organizacja i zarządzanie w systemach transportowo-magazy-
nowych,
 - E1.4. Organizacja i technologia prac w terminalach przeładunkowych,
 - E1.5. Transport intermodalny i spedycja międzynarodowa,
 - E1.6. Towaroznawstwo i normalizacja w systemach logistycznych
i transportowych.

specjalność transport metropolitalny

- E2.1. Teorie rozwoju miast i urbanizacja,
 - E2.2. Zadania transportowo-logistyczne w obsłudze mieszkańców miast i regionów,
 - E2.3. Elementy systemu transportowego,
 - E2.4. Planowanie publicznego transportu zbiorowego,
 - E2.5. Zagadnienia prawne w transporcie publicznym osób,
 - E2.6. Zarządzanie rozwojem przestrzennym miast.
6. Moduł kształcenia dyplomowego (F),
- F1. Seminarium dyplomowe,
 - F2. Praca dyplomowa.
7. Studencka praktyka zawodowa (G),
8. Konsultacje (H).

Moduły C, E i G gromadzą przedmioty (moduły), których realizacja polega na przeprowadzeniu zajęć związanych z praktycznym przygotowaniem zawodowym.

Moduły kształcenia ogólnego, podstawowego, kierunkowego, przedmiotów do wyboru oraz specjalnościowego tworzą zestawy przedmiotów studiów, dla których (dla każdego osobno) sporządzono kartę modułu (przedmiotu), tzw. sylabus, wskazujący m.in. obszar kształcenia, cel zajęć, efekty kształcenia w zakresie wiedzy, umiejętności i kompetencji społecznych, liczbę punktów ECTS oraz ich rozkład na różne formy pracy studenta, wymagania wstępne, formę zajęć, metody oraz sposoby weryfikacji efektów kształcenia, w tym formę i warunki zaliczenia przedmiotu, metody dydaktyczne, treści programowe, wykaz literatury podstawowej i uzupełniającej.

Dla modułu kształcenia dyplomowego sporządzono jeden wspólny sylabus. Podobnie dla modułu dotyczącego studenckiej praktyki zawodowej.

W każdym sylabusie przedmiotu studiów, w jego części pierwszej, dziekan wyznacza **koordynatora modułu kształcenia**, ten z kolei **koordynatora przedmiotu i osoby prowadzące zajęcia**.

Dziekan może również wskazać (samodzielnie lub po uzyskaniu opinii, rekomendacji, lub zalecenia Rady Wydziału Zarządzania lub Katedry Logistyki) określone (priorytetowe) zakładane efekty kształcenia, które koordynatorzy modułu i przedmiotu muszą uwzględnić w realizacji danego modułu lub przedmiotu, niezależnie od własnych.

Koordynatorem modułu kształcenia jest Kierownik Katedry Logistyki lub wyznaczona przez niego osoba. Koordynator modułu dba o spójność treści kształcenia w danym module, o ich niepowtarzalność, nadzoruje

dobór odpowiednich efektów kształcenia składających się na efekt finalny procesu kształcenia w danym module.

Koordynatorem przedmiotu jest osoba decydująca o całości treści kształcenia we wszystkich formach zajęć dydaktycznych i pracy samodzielnej studenta, prowadząca wykłady, wskazująca efekty kształcenia dla tego przedmiotu oraz sposób ich weryfikacji i określająca podstawowe kryteria uzyskania przez studenta oceny pozytywnej, instruująca i nadzorująca osoby prowadzące zajęcia o charakterze praktycznym, jak ćwiczenia, laboratoria itp.

Osoby prowadzące zajęcia z danego przedmiotu realizują koncepcję koordynatora przedmiotu uzupełnioną i uzgodnioną z nim o własne pomysły wynikające z ich najlepszej wiedzy, umiejętności i kompetencji oraz kwalifikacji i doświadczenia zawodowego, w tym i tego zdobytego poza uczelnią.

Ważnym elementem sylabusu jest zestawienie zajęć o charakterze praktycznym i to zarówno tych wykonywanych na zajęciach z udziałem nauczyciela akademickiego, jak i tych wykonywanych przez studenta w ramach pracy samodzielnej.

Przyjęto zasadę, że punkty ECTS za moduły zaokrąglano do pełnych liczb całkowitych.

W poszczególnych modułach kształcenia punkty ECTS przyporządkowano poszczególnym przedmiotom studiów zgodnie z generalnymi zasadami określonymi w zarządzeniu nr 14/11/12 Rektora WSAiB z dnia 28 września 2012 r. w sprawie stosowania Systemu Punktów Zaliczeniowych ECTS zgodnego ze standardami Europejskiego Systemu Transferu i Akumulacji Punktów Zaliczeniowych.

Doboru finalnego zestawu zakładanych efektów kształcenia dokonano w oparciu o analizę treści nauczania powiązanych z dyscypliną naukową Transport oraz w drodze konsultacji z przedstawicielami firm logistycznych i transportowych podczas określania koncepcji kształcenia. Interesariusze ci wskazali generalne oczekiwania w zakresie wiedzy, umiejętności i kompetencji absolwenta studiów inżynierskich na kierunku Transport.

Podczas formułowania efektów kształcenia uwzględniono również wniośki z badań przeprowadzonych na zlecenie Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Gdańsku w ramach projektu Pomorski Barometr Zawodowy 2013, a poświęconych również profilowi kompetencyjnemu zawodów w branży TSL. Profil ten obejmuje nade wszystko wykształcenie, kwalifikacje, uprawnienia, kompetencje miękkie (interpersonalne oraz kultura osobista) znajomość języków oraz technologii informacyjnych i komunikacyjnych.

Wśród najbardziej poszukiwanych cech osobowych w branży TSL na czołowych miejscach uplasowały się odpowiedzialność, uczciwość oraz pracowitość. Od inżynierów i spedytorów oczekuje się w pierwszej kolejności ko-

munikatywności oraz samodzielności. Interesujące spojrzenie na pożądane cechy osób zajmujących się transportem znajdujemy w wypowiedzi przedstawiciela agencji zatrudnienia: „Tutaj chodzi o osobowość, o to, żeby faktycznie dążyć do celu, bo to są prace bardzo trudne i bardzo stresujące, wymagające czasami pracy dwadzieścia godzin na dobę, bo w środku nocy dzwoni klient”.

Na kolejnych pozycjach znalazły się kultura osobista, posługiwanie się technologiami informacyjnymi i komunikacyjnymi, kompetencje matematyczne i naukowo-techniczne.

Od inżynierów transportu, w tym spedytorów, pracodawcy wymagają również określonych kwalifikacji. Poza przedstawieniem dyplomu uczelni oraz świadectw pracy oczekuje się od nich znajomości języków obcych. Brak znajomości języka angielskiego zwłaszcza u spedytora w dużej mierze dyskwalifikuje go jako kandydata do pracy. Korzystne są także dodatkowe uprawnienia oraz przebyte kursy. Wskazana jest także znajomość przepisów prawnych, zwłaszcza przewozowych, oraz znajomość topografii Europy.

Zestaw zakładanych efektów kształcenia na kierunku Transport uwzględnia zatem oczekiwania pracodawców w zakresie wiedzy, umiejętności i kompetencji inżyniera na potrzeby pomorskiego, krajowego oraz międzynarodowego rynku pracy.

Zakończenie

Starania Uczelni mających swoją siedzibę w Trójmieście, będącego główną aglomeracją regionu pomorskiego i centrum jego życia społeczno-gospodarczego, w sąsiedztwie morskiej granicy państwa oraz Obwodu Kaliningradzkiego Federacji Rosji, w istotnym stopniu uzasadnione są diagnozą oraz scenariuszami rozwojowymi określonymi w raportach z badań prowadzonych przez Wojewódzki Urząd Pracy w Gdańsku oraz w Strategii Rozwoju Województwa Pomorskiego 2020.

Dokument ten został przyjęty stosowną uchwałą Sejmiku Województwa Pomorskiego w końcu 2012 roku, wieńcząc skrupulatne analizy gospodarcze i społeczne z udziałem rozmaitych środowisk zawodowych i branżowych.

Gruntowne analizy rynku pracy doprowadziły władze samorządowe województwa do konkluzji, że do 2020 roku w regionie przewiduje się wzrost przewozów we wszystkich gałęziach transportu. Prognozowany jest również wzrost popytu na kompleksowe usługi transportowo-logistyczne oraz lotnicze przewozy pasażerskie i towarowe, dzięki czemu Pomorze ma szansę stać się znaczącym węzłem w tej branży w skali kraju i Regionu Morza Bałtyckiego.

Wychodząc naprzeciw prognozom i planom rozwojowym województwa pomorskiego Uczelnia przewiduje więc konieczność podjęcia procesu przygotowania wysoko wykwalifikowanych kadr zapewniających funkcjonowanie i rozwój transportu w znacznie rozszerzonym zakresie.

Dodatkowym motywem starań WSAiB są jej pięcioletnie doświadczenia w prowadzeniu przez Wydział Zarządzania licencjackich studiów pierwszego stopnia na kierunku Logistyka, zwłaszcza specjalności Transport i spedycja, cieszącej się dużym zainteresowaniem studentów i kandydatów, co potwierdził w raporcie z oceny programowej Zespół Oceniający Polskiej Komisji Akredytacyjnej wizytujący kierunek Logistyka w dniach 27-28 września 2014 r.

Zespół ten określając spełnienie wszystkich kryteriów oceny programowej na kierunku Logistyka stopniem „w pełni” potwierdził prawidłowość planów Uczelni w uzyskaniu uprawnień magisterskich oraz starań o uruchomienie kształcenia na studiach inżynierskich na kierunku Transport, które byłyby merytorycznym uzupełnieniem oferty edukacyjnej WSAiB, wpisującej się w jej potencjał organizacyjny i potrzeby regionalnego rynku pracy.

Starania o podjęcie kształcenia na kierunku Transport są zatem rezultatem dotychczasowych doświadczeń Uczelni (dydaktycznych oraz wynikających z jej współpracy z otoczeniem), przyjętej strategii rozwoju wskazującej uruchamianie studiów o profilu praktycznym oraz scenariuszy rozwojowych regionu, w którym funkcjonuje, będących efektem gruntownych analiz życia społeczno-gospodarczego, w tym rynku pracy.

Bibliografia

1. *Strategia Rozwoju Województwa Pomorskiego 2020; Załącznik nr 1 do Uchwały nr 458/XXII/12 Sejmiku Województwa Pomorskiego z dnia 24 września 2012 roku w sprawie przyjęcia Strategii Rozwoju Województwa Pomorskiego 2020.*
2. Wojewódzki Urząd Pracy w Gdańsku, *Pomorski barometr zawodowy – diagnozowanie zapotrzebowania na kwalifikacje i umiejętności na regionalnym rynku pracy województwa pomorskiego realizowanego w 2013 roku. Raport końcowy – wersja skrócona 2013.*
3. *Transport. Wyniki działalności w 2013 r.*, Informacje i opracowania statystyczne, GUS, Warszawa 2014.
4. Wniosek o wyrażenie zgody na uruchomienie w Wyższej Szkole Administracji i Biznesu im. E. Kwiatkowskiego w Gdyni inżynierskich studiów pierwszego stopnia o profilu praktycznym na kierunku Transport, Gdynia grudzień 2014.

5. Struk M., *PKM i modernizacja kolei to transportowa rewolucja*, <http://www.dziennikbałtycki.pl/artykul/1023869,mieczyslaw-struk-pkm-i-modernizacja-kolei-to-transportowa-rewolucja-rozmowa,id,t.html>; [dostęp 25.11.2014].
6. Struk M., *Za kilka lat w Pomorskiem będzie funkcjonował sprawny transport*, <http://www.dziennikbałtycki.pl/artykul/3670202,mieczyslaw-struk-za-kilka-lat-w-pomorskiem-bedzie-funkcjonowal-sprawny-transport-rozmowa,id,t.html>, [dostęp 04.12.2014].
7. Struk M., *W Sejmiku powinniśmy działać w koalicji PO-PSL*, <http://www.dziennikbałtycki.pl/artykul/3657148,mieczyslaw-struk-w-sejmiku-powinnismy-dzialac-w-koalicji-popsl-rozmowa,id,t.html>; [dostęp 25.11.2014].
8. *Pomorski Barometr Zawodowy. Informacje podstawowe*, <http://www.pomorskibarometr.pl/informacje-podstawowe/>; [dostęp 06.12.2014].
9. *Maturzyści stawiają na uczelnie techniczne; czwartek, 20 listopada 2014*; <http://www.nauka.gov.pl/aktualnosci-ministerstwo/maturzysci-stawiaja-na-uczelnie-techniczne.html>; [dostęp 26.11.2014].
10. <http://www.wsaib.pl/>
11. <http://www.amw.gdynia.pl/>
12. <http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/transport-i-lacznosc/transport/gospodarka-morska-w-polsce-w-2014-r-7,12.html>, [dostęp: 2015-04-18].

COOPERATION BETWEEN UNIVERSITIES IN GDYNIA FOR UNDERGRADUATE ENGINEERING STUDY CONCEPT IN IMPROVEMENT OF THE QUALITY AND SECURITY OF TSL SECTOR

Keywords: *transport security, public safety, logistical support for public safety, transportation.*

Summary

The article is focused on the problems of cooperation between universities and Gdynia aimed at improving the quality of services and security in the TSL sector. This cooperation was based mainly on the effort for preparation of the concept of education in undergraduating engineering field of study. The intention of the inventors and authors of this concept was to maximize the inclusion

in the whole process, the companies which are operating in this sector of the economy. The concept that was created, on the one hand is using the achievements of higher education and, on the other hand, experiences and observations of actual market behavior of companies which are operating on it for many years.

СОТРУДНИЧЕСТВО ВУЗОВ ГДЫНИ ПРИ РАЗРАБОТКЕ КОНЦЕПЦИЙ ОБРАЗОВАНИЯ НА ИНЖЕНЕРСКИХ И ТЕХНИЧЕСКИХ СПЕЦИАЛЬНОСТЯХ, ПОВЫШАЮЩИХ КАЧЕСТВО И БЕЗОПАСНОСТЬ В СЕКТОРЕ ТСЛ

Ключевые слова: *безопасность транспорта, общественная безопасность, логистическая поддержка для обеспечения общественной безопасности, транспорт.*

Аннотация

Статья раскрывает проблематику сотрудничества вузов Гдыни направленного на улучшение качества предоставляемых услуг, а также уровня безопасности в сфере ТСЛ. Это сотрудничество основывается в основном на разработке концепции обучения в университетах на инженерной специальности Транспорт. Намерением авторов идеи и создателей данной концепции было максимальное включение в процесс обучения предприятий работающих в этом секторе экономики. Результатом этого сотрудничества является концепция обучения с использованием, с одной стороны, достижений науки и высшего образования, а с другой стороны, опыт и наблюдения реального рыночного поведения предприятий, функционирующих на этом рынке уже много лет.

Dr Cezary Tatarczuk – absolwent Wyższej Szkoły Pedagogicznej w Słupsku, Akademii Spraw Wewnętrznych w Warszawie oraz Uniwersytetu Gdańskiego. Inspektor Policji w stanie spoczynku. W latach 1988-2006 pełnił służbę w Policji zajmując stanowiska wykonawcze i kierownicze. Obecnie adiunkt Katedry Bezpieczeństwa Wydziału Prawa i Administracji pełniący równocześnie funkcję Dziekana Wydziału Zarządzania Wyższej Szkoły Administracji i Biznesu im. E. Kwiatkowskiego w Gdyni. Autor i współautor kilkudziesięciu artykułów oraz monografii naukowych w krajowych i zagranicznych wydawnictwach. Specjalizuje się w problematyce zarządzania bezpieczeństwem publicznym.

Dr inż. Wojciech Sokołowski – absolwent Wojskowej Akademii Technicznej w Warszawie oraz Akademii Marynarki Wojennej w Gdyni. Starszy oficer Wojska Polskiego. Adiunkt Katedry Logistyki Wydziału Zarządzania Wyższej Szkoły Administracji i Biznesu im. E. Kwiatkowskiego w Gdyni. Prowadzi zajęcia dydaktyczne z przedmiotów: seminarium dyplomowe, logistyka zaopatrzenia, logistyka dystrybucji, infrastruktura logistyczna i projektowanie procesów logistycznych. Przedmiotem jego zainteresowań naukowych jest problematyka szeroko pojętej logistyki.

Dr inż. Marcin Zięcina – absolwent Wojskowej Akademii Technicznej w Warszawie oraz Akademii Marynarki Wojennej w Gdyni. Starszy oficer Wojska Polskiego. Adiunkt Katedry Logistyki Wydziału Zarządzania Wyższej Szkoły Administracji i Biznesu im. E. Kwiatkowskiego w Gdyni. Doktor nauk społecznych w specjalności bezpieczeństwo narodowe. Od wielu lat związany z logistyką, zarówno w pracy zawodowej, jak też poprzez prowadzone zajęcia dydaktyczne oraz własne zainteresowania.

Janusz Tomaszewski

FINANSOWE I ORGANIZACYJNE PROBLEMY ROZWOJU MW RP W LATACH 1945-2013

Słowa kluczowe: *wydatki budżetowe, plany rozwoju, marynarka wojenna, strategia obronna, strategia bezpieczeństwa.*

STRESZCZENIE

W artykule zaprezentowano podstawowe informacje statystyczne opisujące wydatki budżetowe oraz zmiany organizacyjne związane z funkcjonowaniem morskiego rodzaju sił zbrojnych. Przyjęto przy tym cezurę badawczą 1945-2013. W oparciu o dostępne materiały archiwalne, druki zwarte oraz fachowe czasopisma wojskowe przedstawiono koncepcje rozwoju floty do okresu transformacji ustrojowej. Wskazano też na niekorzystne zdaniem autora zmiany organizacyjne skazujące MW RP na peryferyzację w przestrzeni obrony narodowej, szczególnie w ostatnim dziesięcioleciu. Zwrócono również uwagę na niedoszacowanie jej znaczenia dla rozwoju gospodarki morskiej.

Oddany do rąk czytelnika rozdział niniejszej monografii to efekt wielu lat badań własnych. Badania te obejmowały przede wszystkim analizę dokumentów pierwotnych, zdeponowanych w Archiwum Marynarki Wojennej, oraz dokumentów Departamentu Finansów – obecnie Departamentu Budżetowego MON. Na treść artykułu miały również wpływ aktualizowane Strategie Obronności i Bezpieczeństwa Państwa, po wstąpieniu Polski do NATO.

Wprowadzenie

Marynarkę Wojenną (MW), jako podmiot struktur systemu bezpieczeństwa i systemu obronnego państwa spełnia również szczególną rolę w ochronie podmiotów gospodarki morskiej. W tym sensie można przyjąć, że ten rodzaj sił zbrojnych jest również istotnym podmiotem gospodarczym,

tym bardziej, iż jego funkcjonowanie wpływa na poziom wydatków budżetowych państwa. Potwierdza to również fakt realizacji zadań ochrony interesów państwa na morzu w strefie ekonomicznej. Konkretyzując zatem – MW będzie tu rozpatrywana jako pomiotem gospodarki morskiej

Problematyka MW nie doczekała się w przekonaniu autora pełnej analizy obejmującej zagadnienia ekonomiczne, szczególnie po okresie transformacji ustrojowej. W analizach wydatków budżetowych na Marynarkę Wojenną w większości opracowań, jak również w tym artykule, zastosowano podejście retrospektywne, zaś próby prognozowania są ograniczone z uwagi na dostęp do danych źródłowych oraz obarczone istotnym poziomem niepewności.

Na owe niepewności wpływają niewątpliwie zmieniająca się strategia i polityka bezpieczeństwa państwa, przekształcenia w przemyśle obronnym, a wraz z nimi rola marynarki wojennej w systemie obronnym państwa. Uwaga autora skupiona została na problemach finansowania zadań MWRP, którym towarzyszyły zmiany organizacyjne tak w sferze regulacji, jak w sferze realnej obejmującej podmioty wykonawcze realizujące zadania przewidziane w ustawie zasadniczej, Strategii Bezpieczeństwa oraz Strategii Obronnej Państwa. Niemniej w oparciu o studia źródeł pierwotnych w postaci planów, preliminarzy i sprawozdań budżetowych oraz roczników statystycznych można wskazać na kierunki zmian kwot globalnych oraz struktury wydatków MW.

Charakteryzując źródła finansowania oraz wydatki na polską Marynarkę Wojenną (Marynarkę Wojenną RP) należy odwoływać się przede wszystkim do środków budżetowych. Budżet jako plan finansowy państwa, niezależnie od omawianego w artykule podokresu, ze względu na wypełnianie tradycyjnych funkcji rządu¹ – zapewnienie obrony narodowej – musi uwzględniać środki przeznaczone na siły zbrojne, będące najważniejszym ogniwem systemu obronnego i systemu bezpieczeństwa państwa. Pomijając strukturę organizacyjną sił zbrojnych, ich pozycja materialna zależała, zależy i będzie od poziomu środków budżetowych. Organizacja sił zbrojnych wpływała natomiast na sposób rozdysponowania środków przeznaczonych na resort Obrony Narodowej. Ta ogólna uwaga dotyczy również Marynarki Wojennej rozpatrywanej jako element struktury budżetu wojska.

Specyfikę MW RP określają jej trwałe powiązania z gospodarką morską². Wraz z jej kryzysem można wskazać na osłabienie znaczenia MW – rodzaju

¹ D.R. Kamerschen, R.B. McKenzie, C. Nardinelli, *Ekonomia*, Fundacja Gospodarcza „SOLIDARNOŚĆ”, Gdańsk 1991, s. 82.

² Szerzej zob. J. Tomaszewski, *Uwarunkowania bezpieczeństwa gospodarki morskiej* [w:] M. Chrabkowski, C. Tatarczuk, J. Tomaszewski (red.), *Bezpieczeństwo w administracji i biznesie we współczesnym świecie*.

sił zbrojnych, który zdaniem autora najlepiej spełniał kryteria związane z uzawodowieniem armii. Szczególnie mało czytelne jest finansowanie gospodarki morskiej przez lata rozproszonej w różnych resortach (Transportu i Gospodarki Morskiej, Infrastruktury). Funkcjonujące w latach 2005-2007 Ministerstwo Gospodarki Morskiej niewiele wniosło dla poprawy jej kondycji. Kontynuowało tylko zadania wynikające z przyjętych wcześniej strategii i programów gospodarczych.

Wpływ na kondycję gospodarki morskiej miały przekształcenia własnościowe. Zewnętrzne koszty społeczne przekształceń to: ograniczenie wielkości produkcji, upadłość wielu przedsiębiorstw połowu i usług rybackich (KOGA, KORAB, BARKA i inne), w oparciu o które formowano, podległe Dowództwu Marynarki Wojennej, dywizjony okrętów na wypadek kryzysu i wojny), przejęcie przetwórstwa przez zakłady spoza strefy nadbrzeżnej, częstokroć w oparciu o surowce z importu.

Czynnikiem wpływającym na ograniczenie produkcji w polskich stocznicach była zbyt mała ich konkurencyjność względem innych państw, szczególnie po roku 2001, oraz zerwane więzi z dotychczasowymi partnerami z RWPG i Układu Warszawskiego, skąd płynęły zamówienia na statki handlowe. Wiąże się to również z zamówieniami na okręty wojenne oraz wpływa na finansowanie potrzeb Marynarki Wojennej RP. Wystarczy wspomnieć o ORP „Gawron” – obecnie „Ślżzak”. Daje się przy tym zauważyć (w przeciwieństwie do okresu międzywojennego), równoległy regres rozwoju MW oraz gospodarki morskiej. Na uwagę zasługuje również, utrzymujący się od lat, tzw. budżet przetrwania, którego wyrazem jest ograniczanie wydatków inwestycyjnych. Większość wydatków związana jest z utrzymaniem istniejących sił i środków. Sytuację MW pogorsza nowa struktura sił zbrojnych, w której podlega Dowództwu Generalnemu RSZ i dowództwu operacyjnemu RSZ. Oznacza to w konsekwencji likwidację służb finansowych MW, obniżenie rangi MW jako podmiotu – dysponenta kredytów II stopnia.

Celem zasadniczym publikacji jest ocena poziomu zaangażowania wydatków resortu obrony narodowej w rozwój Marynarki Wojennej. Cele pomocnicze to: określenie skuteczności planowania finansowego; ocena zgodności zapisów w przyjmowanych planach, preliminarzach, strategiach ze sferą realną funkcjonowania MW. Realizacja tych celów pozwoli na określenie kierunków doskonalenia finansowania potrzeb MW RP w warunkach przekształceń systemowych w gospodarce narodowej, procesów integracyjnych oraz ewolucji doktryny obronnej w związku z nowymi zagrożeniami w Europie. W tym sensie artykuł powinien wpisać się w dyskusję na temat: „Bezpieczeństwo w administracji i biznesie jako czynnik europejskiej integracji i rozwoju”.

Programy (plany) rozwoju MW w latach 1945-1989 i możliwości ich finansowania

Pierwszym po II wojnie światowej planem zawierającym zagadnienia związane z rozbudową floty był „Plan rozbudowy Marynarki Wojennej w latach 1946-1948”. Został on opracowany przez oficerów Sztabu Głównego MW i przedstawiony 1 sierpnia 1946 r. do akceptacji szefowi Sztabu Generalnego. Plan opierał się na „Wytocznych dla rozwoju Marynarki Wojennej na okres lat 1946-1949” Naczelnego Dowódcy Wojska Polskiego i Szefa Sztabu Generalnego oraz uwzględniał sugestie zawarte w „Notatce dla Naczelnego Dowódcy Wojska Polskiego w sprawie dyrektyw dla rozwoju Marynarki Wojennej”. Ujęte w planie MW potrzeby skonkretyzowano w uzgodnieniu z oficerami radzieckimi, dostosowując je do konkretnych warunków panujących ówczesnie na Wybrzeżu i w marynarce wojennej. Planowano wówczas szybki powrót do kraju niszczycieli ORP „Błyskawica” i ORP „Burza”, okrętu podwodnego ORP „Wilk” i szkolnego OS „Iskra”. Przewidziano również zakup okrętu hydrograficznego o wyporności 850 t, dwóch holowników o wyporności 350 t oraz pięciu motorówek. Zaprojektowano zorganizowanie czterech obszarów nadmorskich wyposażonych w odpowiednie siły morskie i lądowe:

- 1) Postomiński (Ustecki) Obszar Nadmorski,
- 2) Kołobrzegi Obszar Nadmorski,
- 3) Szczeciński Obszar Nadmorski,
- 4) Gdyński Obszar Nadmorski.

W planie tym zakładano bezpośrednie podporządkowanie zastępcy dowódcy Marynarki Wojennej do spraw liniowych: Kadry MW, Centrum Wyszkożenia Specjalistów Floty, Oficerskiej Szkoły Marynarki Wojennej i przewidywanej do sformowania w przyszłości Wyższej Szkoły Wojskowej Marynarki Wojennej, a także morskiego batalionu saperów i morskiego batalionu łączności.

Pierwszy kompleksowy program rozwoju sił polskiej marynarki wojennej obejmujący lata 1947-1959 przedłożony został do akceptacji kierownictwu Ministerstwa Obrony Narodowej przez pełniące obowiązki dowódcy Marynarki Wojennej RP kontradmirała Adama Mohuczego 26 listopada 1946 r. W programie przewidywano, że obronę wybrzeża będą tworzyły³:

³ Cz. Ciesielski, W. Pater, J. Przybylski, *Polska Marynarka Wojenna 1918-1980*, Bellona, Warszawa 1982, załącznik 19, s. 361. Zob. też. Cz. Ciesielski, W. Pater, J. Przybylski, *Polska Marynarka Wojenna 1918-1980. Zarys dziejów*, Bellona, Warszawa, 1992, s. 23.

- 1) ośrodki obrony stałej – obszary nadmorskie – sformowane w latach 1946-1947,
- 2) flota morską o wyporności 45 tys. ton – zbudowana w ciągu ośmiu lat (1947-1954).

W planie tym proponowano następujące zadania i rozmieszczenie podstawowych sił floty:

- Baza Morska – Gdynia Oksywie wraz z Helem – jako baza główna Floty. W portach tej bazy miały stacjonować dwa krążowniki, sześć niszczycieli, siedem okrętów podwodnych, cztery torpedowce, dwanaście trałowców, dziesięć ścigaczy OP, dziesięć kutrów torpedowych i dwa kutry trałowe. W skład bazy miał wchodzić również przewidywany do zorganizowania w 1947 r. pułk piechoty morskiej.
- Baza Morska – Świnoujście z Dziwnowem – jako baza wysunięta miała stanowić podstawę do działań wypadowych sił taktycznych Floty. W jej portach miały stacjonować dwa niszczyciele, trzy okręty podwodne, cztery torpedowce, sześć trałowców, cztery ścigacze OP, cztery kutry torpedowe i dwa kutry trałowe.
- Baza Morska – Kołobrzeg – jako baza pomocnicza Floty. W bazie tej przewidywano stacjonowanie czterech trałowców, dwóch ścigaczy OP i dwóch kutrów trałowych.
- Baza Morska Postomino (Ustka) – również jako baza pomocnicza, której zadanie było identyczne jak bazy Kołobrzeg. W portach tej bazy miały przebywać na stałe dwa trałowce, dwa ścigacze OP i dwa kutry trałowe.

Zespół kierowany przez Adama Mohuczego przyjął założenia budowy 5 krążowników lekkich, 12 kontrtorpedowców, 16 torpedowców-dozorowców, 20 okrętów podwodnych, 42 kutrów torpedowych, 42 ścigaczy OP, 12 trałowców bazowych i 36 trałowców morskich. Łącznie zaplanowano budowę 53 jednostek bojowych o łącznej wyporności prawie 60 tys. ton oraz 132 jednostki pomocnicze w wyporności około 17,8 tys. ton. Zakładano przy tym, że w latach 1950-1959 zbudowanych zostanie 201 okrętów i pomocniczych jednostek pływających. Jeśli weźmiemy pod uwagę, że w 1951 r. budżet państwa wyniósł 51 891,3 mln zł, budżet MON 7 350 mln zł, a budżet marynarki wojennej 145,1 mln zł, to można z góry było założyć, że zaproponowany program rozbudowy floty przekroczy możliwości finansowe państwa. Nic więc dziwnego, że program ten wzbudził w Sztacie Generalnym wiele kontrowersji, różnił się bowiem od poglądów specjalistów radzieckich na prowadzenie wojny na morzu zamkniętym. Największe wątpliwości wzbudziło ujęcie w składzie przyszłej floty krążowników i kontrtorpedowców. Uznano również, że program jest nierealny ze względu na założoną budowę znacznej ilości jednostek w stosunkowo krótkim

czasie⁴. Mianowanego 17.12.1946 r. do stopnia kontradmirała Włodzimierza Steyera z dniem 14.02.1947 r. wyznaczono na stanowisko dowódcy Marynarki Wojennej RP (po zwolnieniu kadm. Adama Mohuczego). Odciał się od skrytykowanego planu rozwoju MW i 3 maja tego roku przedstawił ministrowi ON nowy program. Zrezygnował z krytykowanych w Sztapie Generalnym jednostek dużych na rzecz mniejszych. Zakładano, że w ciągu dwudziestu lat (do 1968 r.) zbudowanych zostanie 159 okrętów o tonażu 33840 do 42600 ton. Przyjmując według cen z początku lat 60., że koszt budowy jednego tysiąca ton wynosił około 170 mln zł, łączny koszt wybudowania jednostek wyniósłby w przybliżeniu od 4200 mln do 5600 mln zł w ciągu najbliższych dwudziestu lat. Przyjęcie programu oznaczałoby wydatkowanie na samą rozbudowę marynarki wojennej minimum 210 mln zł rocznie. Tak więc tylko w latach 1952-57 wydatki na budowę okrętów pochłaniałyby połowę budżetu Marynarki Wojennej RP⁵.

W realizowanym pod przewodnictwem adm. Steyera planie przewidywano budowę:

- 9 dozorowców osłony konwojów o wyporności 1200-1500 ton,
- 18 dużych ścigaczy (250-300 ton),
- 24 małych ścigaczy przybrzeżnych (80-100 ton),
- 18 trałowców morskich (200-300 ton),
- 24 trałowców bazowych (120-150 ton),
- 24 kutry trałowe (60-80 ton),
- 6 średnich okrętów podwodnych (700-800 ton),
- 12 małych okrętów podwodnych (200-250 ton),
- 24 kutry torpedowe (50-70 ton).

Bazując na przyjętych założeniach, zespół kierowany przez kontradmirała Steyera opracował nowy plan rozwoju MW. Zakładano, że będzie on realizowany w okresie 1948-1968 (tzw. plan dwudziestoletni) i że będzie on częściowo realizowany w oparciu o własne stocznie (budowa ścigaczy, trałowców i dozorowców), a częściowo przy pomocy ZSRR.

Na podstawie decyzji Sztabu Generalnego WP, w październiku 1948 r. dowództwo marynarki wojennej opracowało „6-letni plan rozwoju i dozbrojenia Marynarki Wojennej”, który stanowił część dwudziestoletniego planu rozwoju marynarki wojennej. Dlatego w drugim planie ujęto w ograniczonym zakresie rozwój floty, stawiając w pierwszym rzędzie na rozbudowę

⁴ Ibidem, s. 149-153.

⁵ Koszty budowy jednostki o wyporności 500 ton ustalono na podstawie sprawozdania z realizacji zamówień planu grupy „A” wykonanych w 1963 roku i wykonanego przez Oddział VII Sztabu Głównego Marynarki Wojennej RP 04.02.1964 r. CAW, t. 3320/69, s. 101.

lotnictwa morskiego i artylerii nadbrzeżnej. Przewidziano także środki na rozbudowę baz morskich oraz stworzenie pododdziałów łączności. W 1948 r. miano m.in. sformować 2. i 3. baterię dywizjonu artylerii nadbrzeżnej. Szacowano wówczas, że wartość sprzętu artyleryjskiego w 1954 r. wyniesie 5,133 mld zł (wg cen z 1948 r.), a jednostek pływających – 9,155 mld zł. Planowano w 1948 r., że łącznie na wyposażenie Marynarki Wojennej RP trzeba będzie przeznaczyć 14 288,4 mln zł. Budżet marynarki wojennej wyniósł w tym roku 2 370 mln zł, a budżet całego wojska 38 748 mln zł.

Rozwój i dobrojenie przewidywały wybudowanie dwudziestu okrętów o łącznej wyporności 1 830-2 150 ton, w tym 5 ścigaczy, pięciu kutrów torpedowych, pięciu kutrów trałowych oraz pięciu trałowców. W lutym 1949 r. minister obrony narodowej zatwierdził plan rozwoju Wojska Polskiego w latach 1949-1956. W ślad za tym Szef Sztabu Generalnego zatwierdził w marcu tego roku wykonanie „Ogólnego planu rozwoju Marynarki Wojennej na lata 1949-1955”. Na jego realizację planowano ponad 23 mld zł (wg cen z 1948 r.), przy czym zakładano, że na import przeznaczy się 14 mld zł, a na zakup sprzętu produkcji krajowej około 9 mld zł. Zmiana ustalonych wcześniej kwot zaplanowanych na rozwój marynarki wynikała ze skokowej denominacji złotego.

Z kolei w ramach opracowanego przez Sztab Generalny WP „Planu rozwoju Wojska Polskiego na lata 1955-1960” programowano rozbudowę marynarki wojennej. Według tego planu Marynarka Wojenna RP miała liczyć w 1960 r.: 5 niszczycieli, 9 dozorowców, 12 małych okrętów podwodnych, 30 trałowców bazowych, 24 kutry trałowe, 2 stawiacze min, 4 ścigacze OP, 72 kutry torpedowe. Plan ten na dobre nawet nie został wdrożony, kiedy dokonano kolejnej modyfikacji rozwoju Marynarki Wojennej RP. Kontradmiral Jan Wiśniewski proponował, by w latach 1957-1965 rozbudować flotę do następującego stanu jednostek: 16 kontrtorpedowców, 24 torpedowców-dozorowców, 60 średnich i małych okrętów podwodnych, 24 trałowców bazowych i tyle samo redowych, 36 kutrów trałowych, 48 kutrów torpedowych, 24 ścigaczy OP oraz 50 pomocniczych jednostek pływających. Według tej koncepcji tonaż floty powinien mieścić się w granicach 150 tys. ton. Biorąc pod uwagę, że koszt budowy jednostki 500-tonowej na początku lata 60-tych wynosił około 85 mln zł, na rozbudowę floty należałoby przeznaczyć 25 500 mln zł. Oznacza to, że rocznie na nowe budowy lub zakupy jednostek trzeba by wydatkować 2 550 mln zł, czyli pięciokrotnie więcej niż wynosił roczny budżet marynarki wojennej w 1956 r. (zob. tab. 1).

Program rozwoju floty opracowany w 1959 r. był znacznie mniej ambitny i zakładał rezygnację z kontrtorpedowców (niszczycieli) oraz pozyskanie znacznie mniejszej ilości pozostałych typów jednostek. Zakładano, że do 1965 r. marynarka wojenna pozyska następujące okręty: 1 torpedowiec-dozorowiec, 7 średnich okrętów podwodnych, 27 trałowców bazowych,

26 kutrów trałowych, 28 kutrów torpedowych, 12 dużych ścigaczy OP oraz 21 średnich okrętów desantowych. Łączna wyporność okrętów i pomocniczych jednostek pływających wyniosłaby w wyniku realizacji tego planu 58 tys. ton. Na wykonanie tego planu potrzeba by przeznaczyć w ciągu 5 lat ok. 10 000 mln zł, czyli około 2 000 mln zł rocznie, podczas gdy budżet Marynarki Wojennej RP w 1960 r. zamykał się w kwocie 709,7 mln zł (zob. tab. 1).

Kolejny program rozwoju marynarki wojennej opracowany w 1961 r. zakładał, że w 1965 r. flota będzie liczyć 3 niszczyciele, 6 kutrów torpedowych, 7 okrętów podwodnych, 24 trałowce bazowe, 24 kutry trałowe, 19 kutrów torpedowych, 8 dużych ścigaczy OP, 28 okrętów desantowych. W wyniku jego realizacji polska flota liczyłaby 180 jednostek pływających o tonażu globalnym 69, 5 tys. ton⁶.

Przyjmując do obliczeń, że koszt nabycia 1 tys. ton okrętu wyniosłoby 170 mln zł, to w ciągu pięciu lat na realizację programu potrzeba było około 12 000 mln zł. Oznacza to wzrost wydatków w porównaniu do poprzedniego programu o 2 mld zł, czyli około 400 mln zł rocznie.

Jak powszechnie wiadomo, z powodu trudnej sytuacji gospodarczej budowy jednostek przebiegały nieterminowo, a cykle produkcyjne serii znacznie się wydłużały. Seryjną budowę nowych kutrów torpedowych rozpoczęto w 1954 r., trałowców bazowych i ścigaczy w 1955 r., a kutrów trałowych w 1956 r. Stocznie krajowe na początku lat 50-tych wykonywały również kosztowne i pracochłonne przebudowy jednostek⁷. Na przykład kapitalny remont „Burzy” pochłonął w latach 1952-1953 800 tys. zł, a łącznie na remonty „Błyskawicy”, „Zetempowca” i „Iskry” przeznaczono w 1952 r. ponad 19 mln zł⁸.

Dwudziestoletni plan rozwoju marynarki wojennej ze względu na trudności budżetowe nie został zrealizowany, a kolejne jego zmiany wykonywane były nie tylko w zależności od możliwości finansowych państwa, ale również od umów podpisywanych z ZSRR⁹. W wyniku dokonanych remontów, wydzierżawiania jednostek z ZSRR i budowy nowych okrętów marynarka wojenna w 1956 r. posiadała 45 okrętów bojowych, 21 okrętów desantowych i 6 kutrów desantowych, 2 okręty szkolne, 10 holowników oraz 10 innych jednostek pomocniczych i specjalnych.

⁶ Cz. Ciesielski, W. Pater, J. Przybylski, *Polska Marynarka...*, *op. cit.*, s. 365.

⁷ Zob. Notatka dowódcy Marynarki Wojennej do zastępcy szefa Sztabu Generalnego WP dot. zmiany planu dostaw jednostek pływających i ich wpływu na rozbudowę stoczni MW. CAW 1849, s. 106.

⁸ CAW 1849, s. 102.

⁹ Cz. Ciesielski, W. Pater, J. Przybylski, *Polska Marynarka...*, *op. cit.*, s. 215 i nast.

Tabela 1

Budżet MW w stosunku do budżetu MON w latach 1947-1989

(w mln zł – ceny bieżące, warunki organizacyjne bieżące)

Rok	Budżet państwa	Budżet MON	Udział budżetu MON w budżecie państwa [%]	Budżet MW	Udział Budżetu MW w Budżecie MON [%]
1	2	3	4	5	6
1947	173.707 ^{a/}	25.700 ^{a/}	14,8	1.123,7 ^{a/}	4,37
1948	326.114 ^{a/}	38.748 ^{a/}	11,9	2.370,2 ^{a/}	6,10
1949	612.058 ^{a/}	69.509 ^{a/}	11,3	3.775 ^{a/}	5,40
1950	848.016 ^{a/}	67.000 ^{a/}	7,9 ^{a/}	120	3,37
1951	51.891,3	7.370	14,2	145,1	1,96
1952	62 904,6	8.270	13,1	338,4	4,09
1953	97 017,8	11.927	12,2	404,3	3,39
1954	103 480,2	12.177	11,7	380,8	3,12
1955	114 956	13.435	11,7	511,5	3,08
1956	136 864	12.673	9,25	473,7	3,73
1957	141 225	10.136	7,1	477,9	4,71
1958	169 988	11.220	6,6	679,8	6,06
1959	182 670	14 259	7,8	968,1	6,78
1960	200 787	14 941	7,4	709,7	4,75
1961	225.891	17.060	7,5	787,7	4,61
1962	245.578	18.432	7,5	•*	•
1963	260.352	20.962	8,0	1.242,4	5,9
1964	270.951	22.251	8,2	•	•
1965	289.286	23.697	8,2	1.303,7	5,5
1966	299.650	25.886	8,6	•	•
1967	316.080	27.364	8,6	•	•
1968	309.194	31.727	10,2	1.583,4	5,0
1969	348.765	34.530	10,0	1.901,3	5,5
1970	377.653	37.096	9,8	1.982,8	5,3
1971	376.794	38.701	10,3	2.476,9	6,4
1972	407.130	40.419	9,9	2.420,8	5,9
1973	465.965	44.282	9,5	2.585,9	5,8
1974	537.349	50.391	9,4	2.430,1	4,8

1	2	3	4	5	6
1975	680.191	51.408	7,5	2.469,4	4,8
1976	654.761	57.871	8,8	2.990,6	5,1
1977	868.989	63.107	7,2	2.925,5	4,6
1978	877.125	62.264	7,1	2.952,2	4,7
1979	1.064.378	65.299	6,1	3.250,2	5,0
1980	1.246.275	66.593	5,3	4.004,2	5,6
1981	1.465.609	76.862	5,2	4.671,1	6,07
1982	2.434.165	175.838	7,2	10.958,2	6,23
1983	2.654.416	191.019	7,2	10.189,5	5,33
1984	3.367.761	250.944	7,4	12.978,1	5,17
1985	4.078.609	315.225	7,7	15.942	5,05
1986	4.952.500	381.200	7,6	19.026	5,00
1987	5.973.200	467.600	7,8	24.454,8	5,22
1988	10.010.200	767.500	7,7	45.338,2	5,9
1989	33.687.100	2.146.300	6,4	144.846,1	6,7

Źródła:

1) Dokumenty archiwalne Oddziału Finansów MW – AMW. Preliminarze budżetowe: na rok 1949, t. 278/2, s. 2; na rok 1955, t. 1304/104, s. 6; na rok 1957, t. 2099/6, s. 282; na rok 1960, t. 2631/6, s. 55; na rok 1965, t. 3290/3, s. 1; Sprawozdanie finansowe do Dep. Fin. MON: za rok 1955, t. 2099/3, s. 232; za rok 1956, t. 2101/4, s. 2; za III kwartały 1957 roku, t. 2101/4, s. 70; Sprawozdania budżetowe: za rok 1958, t. 2364/5, s. 3; za rok 1959, t. 2631/6, s. 8; za rok 1961, t. 3242/6, s. 6; za rok 1963, t. 3290/8, s. 278; za rok 1965, t. 3373/4, s. 2; rok 1968, t. 3422/9, s. 1; za rok 1969, t. 3422/24, s. 14; za rok 1970, t. 3531/15, s. 1; za rok 1971, t. 3531/56, s. 1; za rok 1972, t. 3593/21, s. 1; za rok 1974, t. 3609/4, s. 4; za rok 1975, t. 3654/2, s. 45; za rok 1976, t. 3654/3, s. 58; za rok 1978, t. 3726/23, s. 24; za rok 1979, t. 3726/71, s. 24; za rok 1981, t. 3770/45, s. 28; za rok 1982, t. 3770/97, s. 1; za rok 1983, t. 3970/22, s. 17; za rok 1984, t. 3970/24, s. 42;

2) Dokumenty Departamentu Fin. MON: Sprawozdania o realizacji funduszy MON w Marynarce Wojennej: za rok 1977, t. 15/2 z 1978 r. s. 155, 1980, t. 15 z 1983 r. s. 717; 1985, t. 213/1936, s. 180; 1986, t. 213/87, s. 125; 1987, t. 213/88, s. 164; za rok 1988, t. 213/89, s. 193; 1989, t. 213/90, s. 151.

3) J. Pilecki, *Ekonomiczno-społeczna i porównawcza analiza wydatków na obronę narodową w Polsce w latach 1945-1980*, Bellona, Warszawa 1989. s. 31; Cz. Ciesielski, W. Pater, J. Przybylski, *Polska Marynarka Wojenna 1918-1980* wyd. Bellona, Warszawa 1992, s. 260; F. Trojan, *Wydatki wojskowe PRL na tle społeczno-gospodarczego rozwoju kraju w latach 1950-1977*, maszynopis rozprawy doktorskiej, Warszawa, WAP 1985, s.100; *Rocznik statystyczny finansów GUS 1986*; Warszawa 1987, s. 23 i 105; *Rocznik statystyczny 1991*, GUS, Warszawa 1992, s. 88.

* Kropki oznaczają brak danych; za lata 1948, 49-54 oraz 1957,60 dla MW kwoty planowane; a/ przed reformą walutową w 1950 r. Wskaźniki procentowe – obliczenia własne J.T.

Zgodnie z przyjętym w 1955 r. perspektywicznym planem rozwoju Marynarki Wojennej RP, który został dwukrotnie skorygowany, najpierw w 1956, a następnie w 1958 r., w skład floty weszły wydzierżawione od ZSRR ścigacze OP proj. „122bis” i niszczyciel „Grom”. W 1958 r. wszedł do służby niszczyciel „Wicher” oraz zakupione w ZSRR kutry torpedowe proj. „183”. W kraju zbudowano trałowce bazowe, okręty patrolowe i kutry torpedowe. Natomiast z eksploatacji wycofano ścigacze typu „Śmiały”, trałowce „Albatros” i „Delfin” oraz przestarzałe okręty i kutry desantowe. W 1960 r. w składzie MW znajdowało się 87 okrętów, w tym 3 niszczyciele, 19 kutrów torpedowych proj. „183”, 7 OP, 8 ścigaczy OP proj. „122bis”, 3 dozorowce typu „Czajka”, 12 trałowców bazowych proj. „254K” i „M”, 7 rzecznych kutrów trałowych proj. „361-T”, 8 okrętów desantowych t. LCT i 6 kutrów desantowych t. KD. Ponadto w jej składzie znajdowało się 70 jednostek pomocniczych, 2 okręty szkolne, 64 samoloty bojowe, 46 dział artylerii nadbrzeżnej, 10 czołgów i 36 armat plot.

W latach 1961-1965 w ramach ogólnego rozwoju sił zbrojnych wprowadzono do służby małe okręty rakietowe i kutry torpedowe oraz średnie okręty podwodne. Kontynuowano budowy trałowców, okrętów i kutrów desantowych¹⁰. W latach 1966-1970 kontynuowano wyposażanie marynarki wojennej w okręty desantowe, trałowce bazowe, kutry torpedowe i ścigacze OP oraz kutry rakietowe i niszczyciel „Warszawa”.

Tabela 2

Zmiany w planach dostaw okrętów dla Marynarki Wojennej w latach 1958-1964

Typ okrętu	Liczba planowanych dostaw okrętów dla MW wg Planów Sztabu Gen WP z lat:			Zbudowano do roku 1965
	1958	1962	1964	
Trałowiec bazowy proj. 206F	15	9	6	5
Okręt desantowy proj. 770 i 771	21	10	7-8	6
Kuter torpedowy proj. 663	20	1	1	1
Kuter torpedowy proj.	18	15	15	15

Źródło: J. Przybylski, *Marynarka Wojenna PRL w latach 1956-1980 (studium historyczno-wojskowe)*, AMW Gdynia 1988, s. 141.

¹⁰ J. Dilling, M. Berner, J. Cieślak, J. Krzewiński, *Polskie okręty wojenne zbudowane w krajowych stocznicach po 1949 r.* „Nautologia” 1993, nr 4.

W latach 70. dokonano modernizacji floty i jednostek nadbrzeżnych. Było to możliwe dzięki znacznemu zwiększeniu wydatków budżetowych na marynarkę wojenną (zob. tab. 1). Importowane kutry torpedowe zostały wymienione na jednostki produkcji polskiej. Do służby wprowadzono nowe ścigacze, jednostki pomocnicze (ratownicze) i specjalne (hydrograficzne i rozpoznawcze). W latach 80-tych do marynarki wojennej wcielono 5 kutrów raketowych typu „Osa”, 7 kutrów torpedowych polskiej konstrukcji, 4 ścigacze OP, 4 okręty desantowe, okręty szkolne, ratownicze i specjalne¹¹. Na początku lat 80. Marynarka Wojenna RP liczyła 263 okręty, w tym 71 jednostek bojowych, 92 okręty i kutry specjalnego przeznaczenia, 113 pomocniczych jednostek pływających. Łączna wyporność tych jednostek wyniosła 85 256 ton. W lotnictwie MW znajdowało się 62 poddźwiękowe samoloty myśliwskie, myśliwsko-szturmowe i szkolne Lim-2, Lim-5, Lim-6bis. W latach 1959-1980 zbudowano w stocznich krajowych 12 trałowców bazowych proj. 206F, 26 kutrów trałowych i sanitarnych proj. 361T i 361S, 8 zmodernizowanych kutrów torpedowych, 22 ścigacze OP, 24 okręty desantowe i 18 kutrów desantowych. Ogółem w latach 1954-1980 stocznie krajowe zbudowały dla MW i WOP 80 okrętów, 78 kutrów uzbrojonych, 21 kutrów desantowych i szkolnych oraz 15 okrętów specjalnego przeznaczenia o łącznej wyporności 65 tys. ton. W tym czasie wydzierżawiono lub zakupiono w ZSRR 53 jednostki.

Nadmienić w tym miejscu trzeba, iż w latach osiemdziesiątych wprowadzono do linii okręty raketowe typu Tarantula, jednakże z opóźnieniem w stosunku do wcześniej ustalonych planów, co stało się swoistą prawidłowością omawianego okresu

Po roku 1989, z uwagi na przekształcenia własnościowe, rozwiązanie Układu Warszawskiego, procesy restrukturyzacji sił zbrojnych, kryzys branży stoczniowej, pomimo deklaracji zawartych w kolejnych, strategiach, programach i planach, znaczenie sił morskich spada. Zdaniem autora pojawiające się negatywne tendencje w kształtowaniu potencjału marynarki wojennej nie są uzasadnione. Tym bardziej, że w okresie transformacji ustrojowej i obecnie nie zmieniły się strefa odpowiedzialności MW. Nowy układ sił w Europie nie wpłynął również na zmiany obszaru wód terytorialnych oraz obszaru wyłącznej strefy ekonomicznej na morzu.

¹¹ Ibidem.

Wydatki budżetowe MW w latach 2001-2012

Okres transformacji to procesy związane z przekształceniami gospodarczymi oraz społeczno politycznymi; zerwanie więzi funkcjonalnych z Układem Warszawskim i stopniowe zbliżanie się do koncepcji bezpieczeństwa koalicyjnego w ramach Paktu NATO. W końcu to czas tworzenia nowego porządku konstytucyjnego. Zanim jednak ustalono ów porządek, przeprowadzono przekształcenia własnościowe obejmujące również przedsiębiorstwa sektora obronnego. Paradoks polega na tym, że zmian tych dokonano niejako w sprzeczności z obowiązującą od roku 1997 konstytucją, a w oparciu o ustawy konstytucyjne z 1992 roku. Logika nakazywała dokonanie przekształceń w gospodarce (gospodarce morskiej) oraz sektorze obronnym, zgodnie z algorytmem działań obejmującym:

- opracowanie i przyjęcie nowej ustawy zasadniczej,
- określenie wynikających z niej celów strategii i polityki bezpieczeństwa,
- określenie misji, roli i miejsce sił zbrojnych, w tym zadań Marynarki Wojennej RP, którą można uznać za jeden z podmiotów sfery realnej wykonujący zadania na rzecz gospodarki morskiej,
- wskazanie na źródła i sposoby finansowania zadań,
- realizację wydatków,
- nadzorowanie i kontrolowanie wykonania.

Chodzi oczywiście o finansowanie zadań, nie struktur, co wydaje się bolączką finansowania w całym sektorze publicznym. Budżetowanie zadaniowe oznacza w opinii autora ściślejsze przywiązanie konkretnych kwot do realizacji zadań wynikających z przeznaczenia rodzaju sił zbrojnych. Te natomiast określone są w ustawie zasadniczej, ustawach, uchwałach oraz wynikających z nich przepisów wykonawczych.

Wszelkim zmianom porządku prawnego towarzyszyły zmiany strategii i polityki bezpieczeństwa, zmiany strategii i polityki obronnej państwa. Z nich wynika rola sił zbrojnych, w tym MW RP, w realizacji zadań obrony i ochrony polskiego wybrzeża (strefa nadgraniczna) oraz wyłącznej strefy ekonomicznej. Zdania te współcześnie realizują tak jednostki MW, jak i Morskiego Oddziału Straży Granicznej im. płk. Karola Bacza. Oddział przystosował się obecnie do realizacji zadań wynikających z przystąpienia Polski do Układu z Schengen. Morski Oddział Straży Granicznej powstał z przeformowanej w roku 1991 Morskiej Brygady Okrętów Pogranicza i w sierpniu tego roku i wszedł w podporządkowanie Dowództwa Straży Granicznej. Przeniesienie zadań MBOP do MOSG oznaczało jednocześnie

zmiany w poziomie i strukturze wydatków Marynarki Wojennej¹². Stąd nadmienić należy, że dane zapisane w tabeli 3 uwzględniają bieżące warunki organizacyjne.

Istotną wadą przeprowadzonej analizy jest niewątpliwie posługiwanie się cenami bieżącymi. Poza tym dane opisujące lata 1990–1999 w zaprezentowanej tabeli są niekompletne z uwagi na deficyt informacji o wydatkach na MW w analizowanych przez autora, dostępnych źródłach. Jednakże kierunki zmian nakładów na obronę narodową oraz MW wskazują na pewne tendencje, które zmieniają się pod wpływem aktualnej sytuacji gospodarczej oraz wyzwań polityczno-militarnych.

Tabela 3

Wydatki na ON i MW na tle wydatków na Budżetu Państwa w latach 1991–2013

(podokresy – przedziały czasowe zgodnie z danymi GUS w mld/mln. zł)*

Rok	Budżet ogółem	Wydatki na ON	Udział w wydatkach budżetowych (w %)	MW w ON	Udział ON w PKB (w %)
1	2	3	4	5	6
1991	24185,8	1807,1	7,5	–	–
1992	38189,0	2536,5	6,6**	–	–
1993	50242,8	3309,0	6,6	–	–
1994	68865,0	4127,5	6,0	–	–
1995	91169,7	5249,4	5,8	–	–
1996	108841,7	6003,3	5,5	–	–
1997	125674,9	7275,0	5,8	–	–
1998	139751,5	8358,7	6,0	–	1,5
1999	138401,2	9448,4	6,8**	–	–
2000	151054,9	9943,7	6,6	–	1,5

¹² Ochroniana przez funkcjonariuszy MOSG granica morska liczy 440 km (z czego 395,3 km na 12-milowej granicy wód terytorialnych – długość linii brzegowej polskiej części Bałtyku wynosi 524 km). Ponadto działania oddziału obejmują: 29,5-kilometrowy odcinek granicy z Republiką Federalną Niemiec na Zalewie Szczecińskim oraz 11,3-kilometrowy odcinek granicy z Federacją Rosyjską na Zalewie i Mierzei Wiślanej. Ogółem funkcjonariusze MOSG ochraniają 481,3 km, tj. ok. 15% całkowitej długości granicy RP. Natomiast terytorialny zasięg działalności oddziału obejmuje: polskie obszary morskie o powierzchni 36 724 km² oraz 60 nadmorskich gmin, które tworzą strefę nadgraniczną.

1	2	3	4	5	6
2001	172885,0	8875,1	5,1	9,6	1,2
2002	182922,4	9400,6	5,1	9,5	1,2
2003	189153,6	9982,3	5,3	10,12	1,2
2004	197698	11027	5,6	9,2	1,2
2005	208133	12421	6,0	9,07	1,3
2006	222703	13160	5,9	8,39	1,2
2007	252324	15519	6,2	3,02	1,3
2008	277893	13812	5,0	2,96	1,1
2009	298028	16801	5,6	2,56	1,26**
2010	294894	18549	6,3	2,48	1,3
2011	302682	19172	6,3	–	1,3
2012	318002	20086	6,3	–	1,3
2013	334 950, 8	22 940, 8	6,84**	3,0	1,95

Źródła: A. Bursztyński, *Charakterystyka budżetu MON w latach 2001- 2008*, „Zeszyty Naukowe AMW”, AMW Gdynia, nr 3/ 2009, s. 57-66. *Roczniki statystyczne*, GUS, Warszawa 1994, s. 156, Warszawa 1995, s. 498, Warszawa 1996, s. 502. Warszawa 1997, s. 475; *Mały rocznik statystyczny Polski 2010*, GUS, Warszawa 2010, s. 444 i 473. *Rocznik statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej*, GUS, Warszawa 1998, s. 471, Warszawa 1999, s. 502; Warszawa 2001, s. 497, Warszawa 2002, s. 505, Warszawa 2003, s. 537, Warszawa 2004, s. 622. Warszawa 2005, s. 630. Warszawa 2006, s. 628 Warszawa 2007, s. 628; Warszawa 2008, s. 636; Warszawa 2009, s. 646, Warszawa 2011, s. 631, Warszawa 2012, s. 643, Warszawa 2013, s. 469; <http://www.stat.gov.pl.>, [dostęp: 16.11.2011]; <http://www.gpl.exdat.>, [dostęp: 12. 12. 2012]; <http://www.gus.pl/content/roczniki-statystyczne.stat.gov.pl/obszary-tematyczne/roczniki-statystyczne/roczniki-statystyczne/maly-rocznik-statystyczny-polski-2013,1>, [dostęp: 12.04.2015]; http://stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/rs_rocznik_statystyczny_rp_2009.pdf, [dostęp: 12.03 2015]; <http://www.dbmon.wp.mil.pl/.../informatory%202009%20na%20strone%20DB>, [dostęp: 16.11.2014]; <http://bip.mon.gov.pl/u/pliki/rozne/2014/07/2010.pdf>, [dostęp:18.03.2015]; *Ustawa Budżetowa na rok 2013 z dnia 25 stycznia 2013 r.* (Dz. U. z 2013 poz. 169 -[http://www.orka.sejm.gov.pl/proc7.nsf_pdf_8EF23119DCCF0FE8C1257ADA00486CCE_\\$File_755_u_zal2_2013](http://www.orka.sejm.gov.pl/proc7.nsf_pdf_8EF23119DCCF0FE8C1257ADA00486CCE_$File_755_u_zal2_2013), [dostęp: 30.03.2015]; http://www.dbmon.wp.mil.pl/plik/file/informatory_o_budziecie_resortu_ON_na_2013r..pdf, [dostęp: 30.03.2015] http://mon.gov.pl/z/pliki/dokumenty/rozne/2014/04/podstawowe_informacje_o_budziecie_resortu_ON_na_2014_r.pdf, [dostęp: 29.03.2015]

* w cenach bieżących na podstawie danych Ministerstwa Finansów zamieszczonych w rocznikach statystycznych GUS¹³; warunki organizacyjne bieżące.

** obliczenia własne.

¹³ W trakcie analizy zaobserwowano zmiany w prezentacji danych, w rocznikach statystycznych: do 1993 roku podawano osobno „wydatki bieżące” i „ogółem” w jednej tabeli – autor przedstawia dane „ogółem”; do 1994 roku w Części I roczników, Dział IX – „Finanse”

Analiza przedstawionych w tabeli 3 danych statystycznych pozwala stwierdzić, iż szczególny regres w sferze finansowej przypada na lata 2007-2013, niezależnie od utrzymującego się poziomu udziału wydatków na obronę narodową w budżecie państwa.

W ostatnich latach (2013-2014), z uwagi na zmiany w sytuacji międzynarodowej, m.in., zaostrzający się konflikt na wschodzie Ukrainy, zauważyliśmy zwiększenie aktywności państwa w sferze bezpieczeństwa i obronności. Na ową aktywność składają się przyjmowane przez rząd strategie, w tym koncepcje rozwoju sił morskich. Koncepcje, które weryfikuje sfera realna, wymagają odrębnych bieżących analiz szczegółowych. Prowadzą je głównie pracownicy naukowcy Akademii Marynarki Wojennej oraz organizacje społeczne, jak: Rada Budowy Okrętów w Gdyni, Instytut Badań nad Bezpieczeństwem w Gdyni oraz Stowarzyszenie nauk o bezpieczeństwie *European Association of Security* z siedzibą w Krakowie.

Wnioski

1. Oceniając realność planowania finansowego oraz realizację wydatków MW, na podstawie zaprezentowanych danych uznać trzeba, że planowanie to przebiegało „pod dyktando” instytucji centralnych i obciążone było czynnikiem niepewności co do przydziału środków. Dlatego też przez lata utrzymywała się praktyka rocznego planowania budżetowego, niezależnie od formułowanych koncepcji rozwoju jednostek MW.
2. Analiza kwot bezwzględnych wydatków nie pozwala na zdecydowanie pozytywną czy też negatywną ich ocenę w kategoriach: wystarczające, czy też nie. Stanowiły one jednak podstawę rozwoju organizacyjnego i mimo krytycznych uwag – jakościowego rozwoju MW. Przyczyny wahań poziomu wydatków na MW, to: zmiany etatowe, zmiany zasad finansowania, a także błędy w szacunkach popełnione na etapie planowania.
3. Głównym wyznacznikiem planowania finansowego powinna być prostota w realizacji podstawowych funkcji oraz jego zdolność adaptacyjna i wewnętrzna elastyczność.
4. Istotną kwestią, jest określenie właściwej strategii, związanej z przemianami strukturalnymi zachodzącymi obecnie w wojsku. Przez strategię należy tu rozumieć długofalowe decyzje dotyczące zadań obronnych oraz zasobów, w tym finansowych, niezbędnych do ich realizacji. Strategia ta

osobno „Finanse państwa, dane podawano w miliardach, zaś po denominacji w milionach PLN; od 1995 informacje statystyczne zawarto w Części I Dziale XXII „Finanse publiczne”; Od roku 2001 dane w RS opisano w Dziale XXIII „Finanse publiczne”.

powinna być wyrażona w ustawie zasadniczej, a następnie w doktrynie obronnej państwa uwzględniającej zadania MW, „przepisane” na język finansowy, przy czym wyrażnie określone muszą w niej być uprawnienia i odpowiedzialność organów decyzyjnych i wykonawczych (np. służb finansowych) MW za wykorzystanie środków pieniężnych. Te jednak przejęły nowe struktury centralne, ograniczające samodzielność finansową kierownictwa Marynarki Wojennej.

5. Ścisłe powiązania możliwości finansowych MW z gospodarką narodową wymaga gwarancji – konstytucyjnych bądź ustawowych – wzrostu wydatków na siły zbrojne i Marynarkę Wojenną przy odnotowywanym w latach 2008-2013 wzroście gospodarczym.

Bibliografia

Literatura:

1. Kamerschen D.R., McKenzie R.B, Nardinelli C., *Ekonomia*, Fundacja Gospodarcza „SOLIDARNOŚĆ”, Gdańsk 1991.
2. Chrabkowski M., Tatarczuk C., Tomaszewski J., (red.), *Bezpieczeństwo w administracji i biznesie we współczesnym świecie*, WSAiB, Gdynia 2013.
3. Ciesielski Cz., Pater W., Przybylski J., *Polska Marynarka Wojenna 1918-1980*, Bellona, Warszawa 1982.
4. Ciesielski Cz., Pater W., Przybylski J., *Polska Marynarka Wojenna 1918-1980. Zarys dziejów*, Bellona, Warszawa, 1992.
5. Dilling J., Berner M., Cieślak J., Krzewiński J., *Polskie okręty wojenne zbudowane w krajowych stoczniach po 1949 r.* „Nautologia” 1993, nr 4.
6. Bursztyński A., *Charakterystyka budżetu MON w latach 2001-2008*, „Zeszyty Naukowe AMW”, AMW Gdynia, nr 3/ 2009.
7. Pilecki J., *Ekonomiczno-społeczna i porównawcza analiza wydatków na obronę narodową w Polsce w latach 1945-1980*, Bellona, Warszawa 1989.
8. Trojan F., *Wydatki wojskowe PRL na tle społeczno-gospodarczego rozwoju kraju w latach 1950-1977*, maszynopis rozprawy doktorskiej, WAP, Warszawa, 1985.

Dokumenty archiwalne Oddziału Finansów MW – AMW:

1. Notatka dowódcy Marynarki Wojennej do zastępcy szefa Sztabu Generalnego WP dot. zmiany planu dostaw jednostek pływających i ich wpływu na rozbudowę stoczni MW. CAW t.1849.

2. Preliminarze budżetowe: na rok 1949, t. 278/2; na rok 1955, t. 1304/104; na rok 1957, t. 2099/6; na rok 1960, t. 2631/6; na rok 1965, t. 3290/3.
3. Sprawozdania finansowe do departamentu finansów MON: za rok 1955, t. 2099/3; za rok 1956, t. 2101/4; za III kwartały 1957 roku, t. 2101/4.
4. Sprawozdania budżetowe: za rok 1958, t. 2364/5; za rok 1959, t. 2631/6; za rok 1961, t. 3242/6; za rok 1963, t. 3290/8; za rok 1965, t. 3373/4; za rok 1968, t. 3422/9; za rok 1969, t. 3422/24; za rok 1970, t. 3531/15; za rok 1971, t. 3531/56; za rok 1972, t. 3593/21; za rok 1974, t. 3609/4; za rok 1975, t. 3654/2; za rok 1976, t. 3654/3; za rok 1978, t. 3726/23; za rok 1979, t. 3726/71.

Dokumenty Departamentu Fin. MON:

1. Sprawozdania o realizacji funduszy MON w Marynarce Wojennej: za rok 1977, t. 15/2 z 1978 r.; za rok 1980, t. 15 z 1983 r.; za rok 1985, t. 213/1936; za rok 1986, t. 213/87; za rok 1987, t. 213/88; za rok 1988, t. 213/89; za rok 1989, t. 213/90.

Roczniki statystyczne GUS:

1. *Mały rocznik statystyczny Polski 2010*, GUS, Warszawa 2010.
2. *Rocznik statystyczny 1986*, GUS, Warszawa 1987.
3. *Rocznik statystyczny 1991*, GUS, Warszawa 1992.
4. *Rocznik statystyczny 1994*, GUS, Warszawa 1994.
5. *Rocznik statystyczny 1995*, GUS, Warszawa 1995.
6. *Rocznik statystyczny 1996*, GUS, Warszawa 1996.
7. *Rocznik statystyczny 1997*, GUS, Warszawa 1997.
8. *Rocznik statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 1998*, GUS, Warszawa 1998.
9. *Rocznik statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 1999*, GUS, Warszawa 1999.
10. *Rocznik statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2001*, GUS, Warszawa 2001.
11. *Rocznik statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2002*, GUS, Warszawa 2002.
12. *Rocznik statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2003*, GUS, Warszawa 2003.
13. *Rocznik statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2004*, GUS, Warszawa 2004.
14. *Rocznik statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2005*, GUS, Warszawa 2005.
15. *Rocznik statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2006*, GUS, Warszawa 2006.
16. *Rocznik statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2007*, GUS, Warszawa 2007.
17. *Rocznik statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2008*, GUS, Warszawa 2008.
18. *Rocznik statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2009*, GUS, Warszawa 2009.
19. *Rocznik statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2011*, GUS, Warszawa 2011.
20. *Rocznik statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2012*, GUS, Warszawa 2012.
21. *Rocznik statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2013*, GUS, Warszawa 2013.

Źródła internetowe:

1. <http://www.stat.gov.pl>, [dostęp: 16.11.2011]; <http://www.gpl.exdat>, [dostęp: 12.12.2012].
2. <http://www.gus.pl/content/roczniki-statystyczne,stat.gov.pl/obszary-tematyczne/roczniki-statystyczne/roczniki-statystyczne/maly-rocznik-statystyczny-polski-2013,1>, [dostęp: 12.04.2015].
3. http://stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/rs_rocznik_statystyczny_rp_2009.pdf, [dostęp: 12.03.2015].
4. <http://www.dbmon.wp.mil.pl/.../informatory%202009%20na%20strone%20DB>, [dostęp: 16.11.2014].
5. <http://bip.mon.gov.pl/u/pliki/rozne/2014/07/2010.pdf>, [dostęp: 18.03.2015].
6. *Ustawa Budżetowa na rok 2013* z dnia 25 stycznia 2013r (Dz. U. z 2013 poz. 169-[http://www.orka.sejm.gov.pl_proc7.nsf_pdf_8EF23119DCCF0FE8C1257ADA00486CCE_\\$File_755_u_zal2_2013](http://www.orka.sejm.gov.pl_proc7.nsf_pdf_8EF23119DCCF0FE8C1257ADA00486CCE_$File_755_u_zal2_2013), [dostęp: 30.03.2015].
7. http://www.dbmon.wp.mil.pl/plik/file/informatory_o_budzecie_resortu_ON_na_2013r..pdf, [dostęp: 30.03.2015].
8. http://mon.gov.pl/z/pliki/dokumenty/rozne/2014/04/podstawowe_informacje_o_budzecie_resortu_ON_na_2014_r.pdf, [dostęp: 29.03.2015].

FINANCIAL AND ORGANISATIONAL PROBLEMS OF THE POLISH NAVY IN THE YEARS 1945-2013

Keywords: *budget expenditures, development plans, navy, defense strategy, security strategy.*

Summary

The article presents the basic statistical information describing the budget expenditure and organizational changes related to the functioning of the marine kind of armed forces. The caesura adopted in the research includes the years from 1945 to 2012. The concepts of the fleet development up to the period of political transformation are based on the available archival materials, non-serial publications and professional military journals. The negative – according to the author – organizational changes, ‘sentencing’ the Polish Navy to peripheral position in the area of national defense, especially in the last decade, are also indicated. Furthermore, attention is drawn to the underestimation of its importance for the development of the maritime economy.

Put into the hands of the reader chapter of the monograph, is a result of many years of research. The study includes mainly the analysis of original documents deposited in the Archives of the Navy and documents of the Department of Finance – at present the Budget Department of the Ministry of National Defense (MON). The Defense Strategy and National Security Strategy of the Republic of Poland updated after the Polish accession to NATO also affected the content of the article.

ФИНАНСОВЫЕ И ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ ПРОБЛЕМЫ РАЗВИТИЯ ВОЕННО-МОРСКОГО ФЛОТА РП В 1945–2013 ГГ.

Ключевые слова: *бюджетные расходы, планы развития, Военно-морской флот, стратегия обороны, стратегия безопасности.*

Аннотация

Статья содержит основные статистические сведения о бюджетных расходах и организационных изменениях в сфере деятельности Военно-морского флота. Исследуемый период охватывает промежуток времени с 1945 по 2012 гг. Кроме того, в статье представлена концепция развития Военно-морского флота, предшествующая периоду структурной трансформации; основой для составления данной концепции послужил архивный материал, а также несерийные издания и военно-технические журналы. В статье указаны неблагоприятные, по мнению автора, организационные изменения, являющиеся источником периферизации Военно-морского флота РП в области национальной обороны, в особенности на протяжении последнего десятилетия.

Сверх того, внимание читателя обращено на факт недооценки роли флота в развитии морской экономики.

Читателю представлен фрагмент монографии, являющейся плодом многолетних исследований автора. Вышеупомянутые исследования включают в себя прежде всего анализ оригинальных документов, хранящихся в архиве Военно-морского флота, а также документов из Департамента финансов (в настоящее время – Департамент бюджета Министерства национальной обороны РП). Вместе с тем на содержание статьи повлияли обновлённые после вступления РП в НАТО Стратегия национальной безопасности и Стратегия обороны РП.

Tomaszewski Janusz – doktor nauk ekonomicznych, pracownik Katedry Ekonomii WSA i B im. E. Kwiatkowskiego w Gdyni; wcześniej zakładu ekonomii AMW Gdynia. Wiceprezes, członek zarządu Stowarzyszenia *European Association for Security* z siedzibą w Krakowie, członek International Academy of Life Protection – Kijów, sekretarz Rady Naukowo-Programowej Krajowego Stowarzyszenia Instytut Badań nad Bezpieczeństwem (IBNB), Członek Rady Budowy Okrętów, członek grupy recenzentów wydawanego w Serbii i Kanadzie czasopisma „MEST Journal”. Zainteresowania badawcze autora obejmują finanse publiczne, problemy bezpieczeństwa ekonomicznego ze szczególnym uwzględnieniem aspektów finansowych bezpieczeństwa gospodarki morskiej.

Waldemar Gajda

SECURITY OF THE INFORMATION IN BUSINESS

Keywords: *business, information, security.*

ABSTRACT

The aim of this article is to present information as an important factor of the modern business as well as to indicate considerable aspects of its security. The method of analysis was chosen as a research method to pursue the objective. The etymology of the notion of information was presented in the study and chosen interpretations concerning market, macroeconomic, economic and business information were specified. Subsequently, the role of information in emerging new economy which is based on capital and information as well as its impact on the contemporary business were determined. The aspects of security in business constitute the main part of the article. The basic division of the standards for the protection of information was identified and model safety procedures of information concerning staff, physical, tele-information and organisational and administrative safety in the modern economic organisation were presented.

Introduction

Dynamic increase of the importance of information causes that information together with knowledge becomes a main generator of added value, raises efficiency and productivity of management and aspires to dominance over production factors. Nowadays, except from capital, information is identified by many economists as the most important production factor. Therefore, information and information processes constitute one of the crucial factors which determine success on the highly competitive market.

Dominating importance of information in modern business, its pervasive range, growing amount of processed information as well as its variety

induces the need of multidimensional analyses including analyses concerning safety of information.

This article is devoted to these considerations. The aim of this article is to present the issue and role of information in the modern business and to indicate crucial aspects of its safety. The method of analysis was used as a research method to pursue the adopted aim. Three main issues were presented in the study. From etymology and conceptual interpretation through the role of information in modern business to important elements regarding its safety.

It should be remembered that the formation of basic trends in the theory of economy took place when the factor of management of safety of information did not accompany to processes and economic phenomena¹. Today safety of information is a critical element of success and proprietary property which determines the operation and development of business entities through taken actions, created standards and procedures of protection of the most important resources within organisation, i.e. information.

Etymology and interpretations of the notion of information

Looking for the meaning of the notion of information, one should go to etymology and Latin form of verb *informare* which means activity of creating, forming, presenting, describing, learning, educating, imaging as well as a noun form *informatio* which means image, notion, outline. In this aspect information is the effect of the activity of *informare* and a form which requires formation and acceptance of adequate *informatio*².

In ancient times, the notion of information was used to describe and explain cognitive aspects. It pointed cognitive content which came from things. That time information was understood as the result of activity of *informare*, i.e. formation and interpretation of cognitive content. Initially, the notion of information was qualified mainly to the field of cognition as well as social functioning of a man³. As it was mentioned above, the etymo-

¹ J. Sobczak, *Wybrane zagadnienia bezpieczeństwa informacji w małych i średnich przedsiębiorstwach* [in:] *Ochrona informacji niejawnych, biznesowych i danych osobowych. Materiały X Kongresu*, ed. J. Sobczak, M. Gajos-Grzętić, KSOIN, Uniwersytet Śląski, Katowice 2014, p. 99.

² J. Mikułowski-Pomorski, *Informacja i komunikacja: pojęcia, wzajemne relacje*, Ossoliński National Institute, Wrocław 1988, p. 156.

³ Z. Błasiak, M. Koszowy, *Informacja*, „Powszechna Encyklopedia Filozofii”, Polskie Towarzystwo Tomasza z Akwinu, Lublin, 2003, Vol. 4, p. 824.

logy of the Latin notion of information comes from the word *informatio* which derives from the verb *in-formare*, which has two groups of meanings – the former is to form, make over and the latter means to present, imagine, determine. The metaphor of leaving an imprint indicates the word which is more basic. That is the noun „form”. The notion of information in classical Latin is connected with the metaphor of shape (form). The word *informatio* was used to refer to an image, the meaning of a single word as well as the result of clearance and development of the content of the name. The information was also understood as instruction and its result.

In the scholastic philosophy the notion of *informatio* was considered as a technical notion, used to refer to „in-forming,” i.e. determining, constituting matter through form. The notion of „in-formation” meant both the process of forming and its result⁴.

Within the scientific meaning there is no approved definition of information. It results from the fact that the notion of information is of primary nature and it is not possible to define it strictly with the use of simple notions. Therefore, information is defined differently in quantum mechanics, cognitive science, cybernetics and information technology, semiotics and linguistics, systems theory, theory of communication, psychology and economics. Taking into account that for the majority of the scientific fields the notion of information has various interpretations and in the further part – in accordance with the nature of this paper – chosen definitions referring only to the sphere of economy were presented.

According to the *Business Lexicon* by Józef Penc „Information is any news about processes and states of any nature which causes that a recipient takes specific actions; whereas in the science of management it constitutes the resources of knowledge needed to specify the targets of an organisation and tasks which are used to pursue them and in particular to make decisions”⁵. Subsequently, the author states that information reaches organisations in the form of data or news. Data means signs, figures, numbers, letters from various spheres of internal and external spheres of operation of the organisation. Whereas, news means commentaries to data, explanations, reports, texts, diagrams, images⁶. To sum up, it may be stated that information means knowledge necessary to specify and do tasks which are used within organisation to pursue targets.

From economic perspective, Józef Oleński determines information as: free good, production factor, capital, product, service, goods, consumer

⁴ Z. Błasiak, M. Koszowy, *Informacja (...), op. cit.*, p. 824.

⁵ J. Penc, *Leksykon biznesu*, Agencja Wydawnicza Placet, Warsaw 1997, p. 160.

⁶ *Ibid*, p. 161.

goods, raw material, energy factor of human action, infrastructure of economy and, especially as economic resource. He believes that information may be analysed and evaluated with the use of the classical macroeconomic categories and that from the point of view of economic category the information itself is a prior element of its economics⁷.

Except from the presentation of notions of information referring directly to an organisation and economy in its broad sense, one should also refer to its other interpretations: market, macroeconomic, economic and business one.

According to Peter F. Drucker, market information is „... a specific type of information which has in its message a sender, market, receiver and economic and financial, social and legal, political, cultural, technological relations between the market and its participants. The relation of its value and usefulness for the receiver results from the features which distinguish it in relation to acquired knowledge of the receiver. Market information is also the type of communication between an enterprise, market and its participants which generates new knowledge for specified actions and strategic decisions”⁸. There is a close link between this new knowledge and the creation and implementation of new products, technologies and forms of organisation⁹.

Macroeconomic information specifies economic processes which refer to the scale of the country – here the notions of economic information and business information are used. From a simplistic point of view, the notion of business information is the synonym of economic information.

Nevertheless, Wojciech Januszko states that business information has a smaller number of properties than economic information. Economic information was described by this author with the use of an approximating definition¹⁰. According to this definition, economic information involves information on a company, products and services of other companies, corporation needs, fairs and exhibitions, mission and economic visits, education and training, financial support, provisions of law, organisations supporting economic activity, countries, people of economy as well as reference and bibliographic and documentary information¹¹.

⁷ J. Oleński, *Ekonomika informacji*, PWE, Warsaw 2001, p. 241-243.

⁸ P.F. Drucker, *Myśli przewodnie Druckera*, MT Biznes, Warsaw 2002, p. 498-500.

⁹ K. Szopik-Depczyńska, A. Świadek, *Źródła, ograniczenia i efekty działalności innowacyjnej w mikro i małych przedsiębiorstwach na Pomorzu Zachodnim* [in:] *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego* no. 799, *Ekonomiczne Problemy Usług* no. 111, p. 298.

¹⁰ W. Januszko, *Systemy informacji gospodarczej*, Stowarzyszenie Bibliotekarzy Polskich, Warsaw 2001, p. 23.

¹¹ *Ibid*, p. 58-60.

Conducting an analysis of the above-mentioned definitions for the needs of this article it may be assumed that „In the sphere of economy, information means structural data (facts, events, numbers) in a descriptive or an oral form or with the use of a picture (which creates a message) concerning exo- and endogenous conditions which impact on the receiver (the organisation), used to assess a given state or used to make decisions”¹².

Importance of information in business

Current economic reality determines competitiveness of the market not only by owned economic potential but the ability of the organisation to creative and rapid changes and effective quest for added value. Taking into account the necessity of rapid and felicitous changes as well as the fact that the work of over a half of the employed in well-developed countries relies on getting the information back or its processing, it may be certainly said that information on the current stage of economic development has such a big importance that except from capital, it may be considered as the most important production factor. In accordance with that, land, labour and capital as classical depiction of production factors, on the basis of which crucial laws and economic theories were created, may be forgotten.

Information and capital as contemporarily prevailing production factors create the so called „New Economy,” whose notion is identified with global structural changes which have occurred as the result of implementing new ICT technologies which allow people to acquire, collect and process information quickly as well as to make its transfer. „New Economy” is a connection of two fields: economic one and new technologies. In fact, we have a merger of ICT and economic factors. However, technology is treated as the reason of economic changes which use ICT tools to create effective models of organisation of business processes, used by enterprises, industries and whole economies. Its effect is gaining competitive advantage and increasing the added value. Nowadays the connection of the fields of economy and technology creates a new business environment in which information and knowledge becomes main driving force of economic development and also basic decisive criterion regarding success or failure in business on the competitive market. „Information based on knowledge causes that a main burden of interest of various fields of education (...)

¹² W. Gajda, *Informacja gospodarcza – od etymologii po SIG*, Oficyna Wydawnicza WSZ-SW, Warsaw 2011, p. 64.

has been moved from the financial and physical capital to the intellectual capital”¹³.

Thus, information is the essence of the operation of activity and its most notable creative and productive element. On its basis, conclusions may be drawn, business decisions may be made but it is also goods as technologies, tangible objects, which may be bought and due to which specific benefits in business may be achieved.

In order to achieve these benefits, an effective and successful flow of information between internal fields and structures of the organisation as well as business surrounding in a broad sense is necessary. It is assumed that efficient exchange of information is one of the markers of modernity, ability to make decisions, reaction to changes of surrounding and its ongoing processes. Efficient exchange of information and its adequate use prevents making bad decisions, occurrence of financial losses, loss of competitiveness or reputation of the organisation.

Practice shows that modern economy may not be formed without information as the basic category influencing economic result of the entity because running business activity the organisations create, gather and process huge amount of information which is a critical element of success of each of them. Growing amount of acquired information, its organisational as well as economic importance and constantly growing competition force a necessity of care about safety of gathered information.

Safety of information

Analysing scientific nature of safety as the subject matter of research it should be stated that this notion is of multilateral nature, because it is the function of a great number of various constructive factors, such as certainty of existence and development and also occurrence of threats. Safety is sometimes a problem of „the weakest link,” which means that it depends on the worst protected place in the organisation in a broad sense¹⁴. Contemporary technological development causes speed of the flow of data, common access to information and a total character of informative resources and what is related to this – threats and necessity of increasing safety of information. The notion of information itself is most often interpreted by economic organisations which realise system management of safety in accordance with

¹³ H.K. Szewczak, *Zarządzanie eksploatacją środków trwałych w przedsiębiorstwie*, DIFIN, Warsaw 2013, p. 12.

¹⁴ D.L. Pipkin, *Bezpieczeństwo informacji – ochrona globalnego przedsiębiorstwa*, Wydawnictwo Naukowo-Techniczne, Warsaw 2002, p. 18.

ISO/IEC 27002:2005 norm, which constitutes that it is the occurrence of three features of information: confidentiality, integrity and availability. Confidentiality means that information is available only for the authorised persons who have appropriate authorisations¹⁵. Integrity is the control of processing information in all forms of occurrence in order to prevent unauthorised modification or elimination of inappropriate method of processing. Whereas availability refers to the opportunity of having the access to information through a person who is authorised each time when it is necessary¹⁶.

The problem of safety and protection of information is regulated in Poland by over 100 legal acts of statutory rank or regulations. The most important include the Acts on: Protection of Personal Data, Fight against Unfair Competition, Protection of Classified Information, Access to Public Information, Copyrights and Related Rights, etc. Disposals included in the quoted legal acts force system-base solutions to problems of protection of information introducing at the same time a clear division of standards into numerous procedures of acting. The basic division of standards from the field of protection of information involves:

- personnel security norms,
- physical security norms,
- information security norms,
- industrial security norms.

It is possible to present basic procedures providing safety of information on the basis of the above-mentioned norms.

Procedures providing safety of personnel

Assuring that information protected by operation of law and other information important from the point of view of the organisation will be shared solely with persons who do not rise any doubts in the issue of provision of warranty of secrecy and appropriate behaviour is the basic aim from the range of safety of personnel.

Procedures providing safety of personnel should be applicable on the stage of planning employment. According to the binding maxim, employees should be appropriately selected to their positions and roles. Proper selection of employees to positions which are connected with the access to the

¹⁵ PN ISO/IEC 27001:2007.

¹⁶ ISO/IEC 27002:2005.

secrets of an entity is one of the key problems of the system of management of safety of information. In this matter, first and foremost, internal procedures in the organisation must be compliant with binding law. On the other hand, they should precisely specify actions of the HR to avoid the opportunity of any of their free interpretation. It refers mainly to checking operations taken by an employer and liability of newly hired workers in the range of safety of information – including execution of the provisions of an agreement on confidentiality and not disclosing information. It is important that the terms of employment should specify the range of liability of an employee for the safety of information, his rights, duties as well as legal or disciplinary liability for the action not compliant with the provisions binding in this matter¹⁷.

Safety procedures as natural and automatic behaviours, not accidental ones, should be explained and learnt not only by new employees but also the ones who have working for a longer time. Here the process of trainings is a very important element which should be of both theoretical and practical nature. This process should be started with a two-staged general training. The first stage is an introductory training after hiring to work. The other one is an appropriate training from the entire range of safety of information. Besides, there should be periodic and continued trainings or periodic consultations with organisational units about the most serious threats in the field of safety of information. Such procedures result from the principle that a man is the weakest mechanism of each system of safety, target of many external actions which aim at acquiring information and also the most common source of its disclosure. As the result of conducted trainings and consultancies people employed in the organisation have to feel that they are subjects of the conducted research; important if not the most important elements of the entire system of safety of information but also safety of organisation¹⁸.

Except from trainings and certainly trust, which is a necessary element in the protection of information, supervision and control of the following safety procedures are needed. The system of supervision and control belongs to the category of administrative means used in organisation in order to provide safety to informative resources. The procedures of supervision and control should result in uncompromising reaction to any identified case

¹⁷ M.T. Koczkowski, M.P. Ryszkowski, J. Wiluś, *Bezpieczeństwo zasobów materialnych i informacyjnych firmy (Przedsiębiorstwa, instytucji, jednostki naukowej lub badawczo-rozwojowej)*, KSOIN, Katowice 2007, p. 60-61.

¹⁸ D. Mikołajczyk, *Bezpieczeństwo informacji w firmie – budowa systemu i zagrożenia* [in:] *Ochrona informacji niejawnych, biznesowych i danych osobowych. Materiały VII Kongresu*, ed. M. Gajos, KSOIN and WliNoM Uniwersytet Śląski, Katowice 2011, p. 163.

of breach of the rules of the protection of informative resources in the organisation as well as launch of the actions which improve these rules.

Due to the length of this article, below there are the most important procedures (without their description) in the field of safety of personnel whose implementation is necessary to provide a required level of safety of information:

- 1) verification procedures of employees on the stage of applying for work; recommended methods within security screening-process in accordance with PN ISO/IEC 17799:2007,
- 2) procedures of establishing employment relationship with workers who would get the access to informative resources of a company,
- 3) principles and forms of training of workers,
- 4) procedures of sharing with workers informative resources covered by the obligation of protection,
- 5) procedures of organisation and functioning of supervision and control of employees,
- 6) procedures of reacting to any breach of safety of informative resources,
- 7) procedures connected with the protection of informative resources implemented during the termination of employment relationship.

Procedures providing physical security

Physical safety is a series of organisational, administrative, technical, educational and control actions which are to prevent or maximally limit the opportunity of penetration of facilities and rooms belonging to an organisation and in which information and material resources of an enterprise are stored by unauthorised persons.

The protection of external territory of the company, organisation of physical protection and its technical support, division of the facilities of the company into administrative and safety zones, organisation of protection of these zones, creation of procedures and documents governing the operation of physical protection and systems of protection of the created zones as well as conduct of security staff and organisation personnel in emergencies belong to organisational actions. The organisation of the company's archives or company's file depot, registry as well as special rooms sealed acoustically and electromagnetically to lead secret meetings and negotiations is sometimes involved in the physical safety actions¹⁹.

¹⁹ M.T. Koczkowski, M.P. Ryszkowski, J. Wiluś, *Bezpieczeństwo zasobów materialnych (...)*, op. cit., p. 86.

Administrative actions are connected with the creation, implementation and checkout of procedures of physical protection of organisation and its important informative and material resources.

Technical actions include mainly design and installation of construction and mechanic devices to provide physical safety, electronic means such SBM, SA of 1 to 4 class, depending on the fact to which category of endangered values the resources of organisation were classified. What is more, design and installation of devices and systems of signalisation (fire, robbery, break-in), access control, identification of people, registry of events and others which support physical safety of the organisation and its goods also belong to technical actions.

Training actions include especially the creation of programmes of training of security staff as well as other staff which refer to the issues considering physical protection of facilities, created zones, reaction to a detected breach of protection, criminal and disciplinary liability for breaching the rules on safety of information as well as reaction of security staff and employees in emergencies. Leading periodical practical exercises related to the use of means indicated in the created plans of emergency response in the company to check if they are successful and update as well as to increase speed of their implementation by all workers of the company engaged into these actions and the assessment of effectiveness of technical means, e.g. transport ones which are used to evacuation in emergencies also belongs to training actions²⁰.

Whereas control actions include operations which are made as planned and temporarily by nominated persons in relation to persons and organisational units responsible for the protection of the enterprise.

Procedures, documents and actions which provide safety include:

- 1) organisation, preparation and operation of the system of physical protection,
- 2) analysis of the level of threats,
- 3) preparation of safety documentation including „Plan of protection,” etc.
- 4) physical protection of the territory, rooms and ICT systems which are used to process information,
- 5) implementation of procedures relating to physical safety as well as organisational procedures which provide effective safety of information,
- 6) functioning of physical protection staff and their trainings,
- 7) functioning of I/O system and access control, keeping, giving and returning keys and codes as well as following the rules of use of recording devices, copying or transmitting images or sound in the protection zones,

²⁰ Ibid, p. 87.

- 8) functioning of technical means which support physical protection,
- 9) controls of state of physical protection.

Procedures providing ICT safety

ICT safety is a series of organisational, technical, program and cryptographic actions from the field of telecommunication and information technology which provide proper safety to protected information created, stored, processed and sent within ICT systems and networks. This safety refers also to the use of public communication means and in a broad sense to safety of information; also contacts with representatives of mass media, competitors and foreigners.

Organisational actions considering ICT safety include, inter alia, the organisation of Local Area Network (LAN) of the company and specifying for it and its particular terminals particular safety requirements and procedures of safe exploitation, indication of an administrator as well as an ICT safety inspector responsible for the control of compliance of functioning of the network or ICT system with safety documentation, learning safety documentation by the users of the network or system, launching central, unique registry of magnetic carriers of undisclosed information and data sheets to this carriers.

Technical actions involve the use of equipment and devices exploited to process information (e.g. safe computers of TEMPEST type to process undisclosed information), use of individual or group devices deflecting side effect of electromagnetic radiation, use of signal separation of computers and their peripheral equipment from industrial power supply and use of removable hard disks. Devices which recognise fingerprint or other anthropometric features of authorised users which prevent unauthorised persons to start computers are also used in technical actions. In extreme cases explosive micro charges or containers with caustic substances which destroy integral components of computers in case of a trial of their unauthorised start are installed. ICT safety refers also to sending and transferring information. Therefore, ICT lines should be protected not only from destruction but also from bugs in accordance with safety procedures adopted by the organisation²¹.

Program methods include the use of software which is licensed and attested as well as custom-made antivirus software used during each start

²¹ M.T. Koczkowski, M.P. Ryszkowski, J. Wiluś, *Bezpieczeństwo zasobów materialnych (...), op. cit.*, p. 88-89.

of the computer which checks each used magnetic data carrier. Moreover, these methods contain also the use of programmes which record automatically forms and time of work of the computer and its peripheral devices, access to data bases as well as attempts of unauthorised access and start the alarm in case of getting the access to protected data, detection of any virus or any other dangerous events from the ICT perspective.

Cryptographic methods include devices and methods of action which change the structure of a signal in the ICT network in such a way that acquiring useful information from the changed signal needs more effort and more money than the value of achieved information. Getting information becomes unviable or lasts for such a long time that causes that information secured cryptographically is obsolete. The greater secrecy clause of protected information or the more valuable information for the organisation, the greater cryptographic power of used devices and methods²².

Procedures and documents providing ICT safety include:

- 1) documentation and procedures involved in specific safety requirements,
- 2) procedures of safe exploitation and:
- 3) safety of information data carriers,
- 4) device safety,
- 5) software safety,
- 6) cryptographic protection of information,
- 7) electromagnetic protection,
- 8) transmission safety,
- 9) access control procedures.

Procedures providing organisational and administrative safety

Organisational safety of a company is connected with two basic criteria of operation of modern economic organisations. The former criterion refers to the organisational structure, which should be flexible and should provide skilful realization of mission and strategic targets of the organisation. The latter, economic one, refers to the minimisation of costs of generation of a unit of a material product or an informative product of an organisation.

Administrative safety of an organisation is connected with the creation and implementation of procedures of functioning of its organisational units and working places. These procedures regulate an organisational course

²² Ibid, p. 89.

of work of particular units and places not only in average conditions and situations but also in emergencies. Within these actions supervising and controlling procedures which specify tasks within this range for all managerial and functional positions and also the ones whose specific needs it, e.g. positions in security, quality control and others should be created and implemented.

Basic safety organisational and administrative procedures refer to:

- 1) handling business matters,
- 2) documentation in office work including procedures of creating and agreeing documents, making entries and copies, issuing opinions on draft documents,
- 3) keeping correspondence,
- 4) document assignment,
- 5) using electronic mail,
- 6) registration and marking documents,
- 7) archiving and giving the files to the archives,
- 8) supervising and controlling.

Conclusion

Taking into account the role of information in the contemporary business, it should be stated that it is the essence of activity of economic organisations and in many cases their most important creative and productive element which determines their economic result. The level of achievement of pursued strategic aims gives an indication on effectiveness of action and development of each organisation. In this process, it is crucial to use modern techniques and technologies, tools and IT systems to create, store, process and manage information. Hence, information is a critical element of success and also proprietary property which should be protected. Nowadays taking care of safety of information which constitutes secret of the organisation influences not only trust of clients but it is also a legal and formal requirement.

Safety of information is connected with providing safety to physical, ICT and organisational and administrative personnel. Proper safety of informative resources means that information and its carriers are not prone to loss, destruction or access of any unauthorised persons. To do this, binding provisions of law, standards and procedures are used.

Nevertheless, safety of information is not realisation of one-dimensional actions which are taken immediately after the implementation of particular standards or procedures. It is a multidimensional and dynamic

process, which starts after the creation of appropriate safety procedures. Both standards and safety procedures of information were presented in this article. However, it should be remembered that their adequate study and complete implementation and realisation is, in a sense, an ideal state which may not be achieved by the majority of organisations. It results from the complexity as well as process nature of taken actions which in fact will never have their formal ending.

Bibliography

Literature:

1. Błasiak Z., Koszowy M., *Informacja*, „Powszechna Encyklopedia Filozofii”, Polskie Towarzystwo Tomasza z Akwinu, Lublin, 2003, Vol. 4.
2. Drucker P.F., *Myśli przewodnie Druckera*, MT Biznes, Warszawa 2002.
3. Gajda W., *Informacja gospodarcza – od etymologii po SIG*, Oficyna Wydawnicza WSZ-SW, Warszawa 2011.
4. Januszko W., *Systemy informacji gospodarczej*, Stowarzyszenie Bibliotekarzy Polskich, Warszawa 2001.
5. Koczkowski M. T., Ryszkowski M. P., Wiluś J., *Bezpieczeństwo zasobów materialnych i informacyjnych firmy (Przedsiębiorstwa, instytucji, jednostki naukowej lub badawczo-rozwojowej)*, KSOIN, Katowice 2007.
6. Mikołajczyk D., *Bezpieczeństwo informacji w firmie – budowa systemu i zagrożenia* [in:] *Ochrona informacji niejawnych, biznesowych i danych osobowych. Materiały VII Kongresu*, red. M. Gajos, KSOIN i WIiNoM Uniwersytet Śląski, Katowice 2011.
7. Mikułowski-Pomorski J., *Informacja i komunikacja: pojęcia, wzajemne relacje*, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław 1988.
8. Oleński J., *Ekonomika informacji*, PWE, Warszawa 2001.
9. Penc J., *Leksykon biznesu*, Agencja Wydawnicza Placet, Warszawa 1997.
10. Pipkin D. L., *Bezpieczeństwo informacji – ochrona globalnego przedsiębiorstwa*, Wydawnictwa Naukowo Techniczne, Warszawa 2002.
11. Sobczak J., *Wybrane zagadnienia bezpieczeństwa informacji w małych i średnich przedsiębiorstwach* [in:] *Ochrona informacji niejawnych, biznesowych i danych osobowych. Materiały X Kongresu*, red. J. Sobczak, M. Gajos-Grzętić, KSOIN i Uniwersytet Śląski, Katowice 2014.
12. Szewczak H. K., *Zarządzanie eksploatacją środków trwałych w przedsiębiorstwie*, DIFIN, Warszawa 2013.

13. Szopik-Depczyńska K., Świadek A., *Źródła, ograniczenia i efekty działalności innowacyjnej w mikro i małych przedsiębiorstwach na Pomorzu Zachodnim* [in:] Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego nr 799, Ekonomiczne Problemy Usług nr 111, s. 298.

Legislation:

1. PN ISO/IEC 27001:2007 PN-ISO/IEC 27001:2007.
2. ISO/IEC 27001:2005.
3. ISO/IEC 17799:2005 (BS 779, PN-ISO/IEC 17779).
4. ISO/IEC 13335:2000 (PN-I-13335).

BEZPIECZEŃSTWO INFORMACJI W BIZNESIE

Słowa kluczowe: *bezpieczeństwo, biznes, informacje.*

Streszczenie

Celem niniejszego opracowania jest ukazanie istoty i roli informacji we współczesnym biznesie oraz wskazanie podstawowych aspektów jej bezpieczeństwa. Do realizacji przyjętego celu jako metodę badawczą wykorzystano metodę analizy. W opracowaniu przedstawiono etymologię pojęcia informacji oraz przedstawiono wybrane interpretacje w zakresie informacji rynkowej, makroekonomicznej, gospodarczej i biznesowej. Następnie określono rolę informacji w tworzącej się nowej ekonomii opartej na kapitale i informacji oraz jej oddziaływanie na współczesny biznes. Główną część artykułu stanowią aspekty bezpieczeństwa informacji w biznesie. Przedstawiono podstawowy podział standardów dla ochrony informacji oraz wskazano modelowe procedury bezpieczeństwa informacji w zakresie personelu, bezpieczeństwa fizycznego, teleinformatycznego i organizacyjno-administracyjnego we współczesnej organizacji gospodarczej.

БЕЗОПАСНОСТЬ ИНФОРМАЦИИ В БИЗНЕСЕ

Ключевые слова: *безопасность, бизнес, информация.*

Аннотация

Целью настоящей работы является определение информации как важного фактора современного бизнеса и выделение важных аспектов ее безопасности. Для достижения поставленной цели в качестве исследовательского метода избран метод анализа. В работе представлена этимология понятия информации, а также представлены избранные интерпретации в сфере рыночной, макроэкономической, экономической и деловой информации. Далее очерчена роль информации в формирующейся новой экономической науке, опирающейся на капитал и информацию, а также ее влияние на современный бизнес. Основное место в статье занимают аспекты безопасности информации в бизнесе. Представлена также основная классификация стандартов охраны информации, а так же выделены образцовые процедуры безопасности информации в сфере персонала, физической безопасности, телеинформационной и организационно-административной безопасности в современной экономической организации.

Waldemar Gajda – doctor of economics – Associate professor in the Warsaw Management School – Graduate and Postgraduate School. Postgraduate studies administrator. Member of the Senate of the School. Member of the Polish Economic Society, the Association of Scientific Organisation and Leadership – multiannual president of the research club operating on the WSM – HS. Member of the Society of Polish Economists. He focuses his main interests and scientific efforts on the issues referring to the operation of business entities, especially management taking into consideration identification and proper usage of the instruments which determine operation and development of enterprises, creation of models of development based on the endogenic and exogenic instruments appearing in the market economy. Author of numerous scientific articles at national and international conferences. He conducts his own scientific research and actively participates in research realised by his home university.

Iwona Osmólska

BEZPIECZEŃSTWO E-COMMERCE

Słowa kluczowe: *bezpieczeństwo, handel elektroniczny, konsument.*

STRESZCZENIE

Rynek *e-commerce* jest jednym z rynków najszybciej rozwijających się w ostatnim czasie. Z roku na rok wzrasta zainteresowanie zamawianiem towarów i usług przez Internet. Niebagatelny wpływ mają ceny, szeroki wachlarz produktów, wszechobecność produktów oraz interaktywność Internetu. Niestety wraz ze wzrostem popularności *e-commerce* wzrasta skala niebezpieczeństwa transakcji internetowych. W artykule dokonano przeglądu najpopularniejszych rozwiązań *e-commerce*, przedstawiono korzyści płynące z handlu elektronicznego oraz zaprezentowano podstawowe systemy ochrony zapewniające bezpieczeństwo zakupów online. W dalszej części pracy możemy zapoznać się z wynikami badań przeprowadzonych ze studentami Wyższej Szkoły Administracji i Biznesu. Celem badania było poznanie postaw, praktyk, propozycji oraz opinii na temat bezpieczeństwa *e-commerce*.

Wprowadzenie

Jeszcze szesnaście lat temu posiadaczami komputera byli tylko nieliczni szczęśliwcy, którzy nawet nie zdawali sobie sprawy, jak wielką moc posiada ta elektroniczna maszyna cyfrowa. Od prostych aplikacji poprzez skomplikowane logarytmy komputer stał się nie tylko zabawką, ale przede wszystkim narzędziem pracy, bez którego nie potrafimy się obejść. Dynamiczny rozwój techniki komputerowej oraz łatwiejszy dostęp do Internetu spowodowały, że liczba osób korzystających z sieci rośnie z dnia na dzień. Oprócz ośrodków uniwersyteckich i instytucji rządowych pojawili się w niej odbiorcy indywidualni oraz firmy. Każdy z nas odczuł wielką siłę, jaką niesie za sobą Internet, jakie stwarza możliwości i jak można go wykorzystać. Firmy doszły do wniosku, że społeczeństwo staje się coraz wygodniejsze i bardziej wymagające. Sprostanie jego wymaganiom i pozostanie na rynku wymaga

podążania za nimi i pełnego ich zaspokajania. Stało się to wielkim początkiem e-biznesu, w którym za pomocą jednego kliknięcia konsument staje się szczęśliwym posiadaczem wymarzonego produktu bądź usługi. Pomimo wielu zalet nadal wielu konsumentów nie decyduje się na zakupy online. W dalszym ciągu konsumenci obawiają się, że mogą nie otrzymać towaru, za który zapłacili, otrzymają towar niezgodny z opisem, nie będą mogli zwrócić towaru, jeżeli ten nie spełni ich oczekiwań lub dane przekazywane podczas płatności mogą dostać się w niepowołane ręce.

Wykorzystanie Internetu w polskim biznesie

Wraz z rozwojem nowoczesnych technik informatycznych zauważono wzrost gospodarczy zastosowań Internetu. Powodem tego są zmiany w strukturze i funkcjonowaniu polskich przedsiębiorstw. Na polskim rynku przedsiębiorstwa nie wykorzystują pełnego potencjału wynikającego z Internetu. Jako nowe medium stwarza on szereg możliwości komunikacji z partnerami gospodarczymi. Dla polskiego przedsiębiorstwa może okazać się korzystny w tworzeniu nowego wizerunku firmy lub umacnianiu aktualnego czy też budowaniu własnej unikalnej tożsamości przedsiębiorstwa. Do tego dochodzi również szereg możliwości działań marketingowych, sprzedaży produktów i usług, a co za tym idzie, nowe opcje dokonywania płatności i nawiązywania kontaktu z klientem. Przedsiębiorstwa sprzedające usługi cyfrowe mogą realizować dostawy bezpośrednio „online” produktów czy usług, czyli przez sieć, skracając tym samym czas oczekiwania na dostawę. Dodatkowymi cechami, które sprzyjają polskiemu przedsiębiorcy, są mniejszy dystans geograficzny i czasowy, brak barier językowych, politycznych, cywilizacyjnych i kulturowych. Internet jest siłą napędową gospodarki, stwarzającą nowe możliwości rozwoju przedsiębiorstw na całym świecie. Technologie informatyczne rozbudowują się bardzo intensywnie i systematycznie, przedsiębiorstwa udostępniające usługę sieci internetowej stale poprawiają jakość swoich usług. Wynikiem tego jest ciągle rosnąca liczba użytkowników sieci, tudzież wpływ na przemianę struktury i profil działalności gospodarczych.

Wiele polskich firm wykorzystuje kanał internetowy jako medium do reklamy i informacji, pozostając na tym poziomie bez dalszego rozwoju. Jednak przedsiębiorstwa, które postanawiają iść dalej, wykorzystują Internet do prowadzenia własnej działalności poprzez sprzedaż produktów i usług właśnie tym kanałem dystrybucyjnym, ostatecznie przenosząc działalność do sieci.

Obszar, na którym działać mogą polskie przedsiębiorstwa, nie kończy się przy granicy państwa, sieć internetowa ma charakter globalnej komunikacji. Internet stał się także kanałem przesyłania zasobów i wartości.

Dzięki niemu dostępne są informacje, dobra materialne, usługi, logistyczne systemy zarządzania. Internet jest inspiracją dla wielu pomysłów na prowadzenie działalności gospodarczej. Pozwala na wprowadzanie nowatorskich rozwiązań wspomagających zarządzanie przedsiębiorstwem. Stwarza także szanse na powstanie unikalnych firm, których działanie bez łączy internetowych byłoby nieefektywne¹. Skuteczne zarządzanie współczesną organizacją wymaga kompleksowej, skonsolidowanej, zintegrowanej, a nie fragmentarycznej informacji o jej kluczowych procesach decyzyjnych i biznesowych oraz o wpływie otoczenia na ich przebieg². Sprzedaż większości zasobów za pośrednictwem sieci internetowej nie gwarantuje przewagi nad konkurencją, lecz może być tym czynnikiem, który zadecyduje o sukcesie.

Internet w obecnym stanie jest przeciwieństwem sprzecznością początkowej idei, dla której został utworzony. Założeniem było utworzenie sieci niekomercyjnej. Szybki rozwój i otwartość usługi spowodowały przestawienie sieci na pełną komercjalizację. Użytkownicy sieci są świadkami etapu kolejnego przeobrażenia cywilizacji. Dynamika rozwoju sieci internetowej wywiera znaczący wpływ na działania użytkowników we wszystkich obszarach, w których biorą udział. Rozwój technologii internetowych w zdecydowany sposób zmienia pracę człowieka we wszystkich obszarach jego aktywności. Zastosowanie sieci Internet przeobraża sposoby oddziaływania nowoczesnie zarządzanych przedsiębiorstw. Prawdziwej rewolucji w zakresie zmian form funkcjonowania należy się spodziewać w działalności firm średnich i małych, dla których wymiar wirtualnej organizacji praktykowany jest już w warunkach polskich.

Modele i korzyści płynące z handlu elektronicznego

Wśród najpopularniejszych rozwiązań *e-commerce* można wyróżnić³:

1. Aukcje internetowe, czyli model biznesu wpasowujący się w sektory B2C⁴, C2C⁵, jak i C2B⁶. Większość osób rozpoczynających swoją działalność

¹ B. Gregor, M. Stawiszyński, *E-Commerce* Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz-Łódź 2002, s. 68.

² B.F. Kubiak, A. Korowicki, *Business Intelligence Systems w procesach biznesowych i zwiększaniu konkurencyjności organizacji* [w:] *Human Computer Interaction w reorganizacji procesów gospodarczych i tworzeniu zintegrowanych systemów informacyjnych*, red. B.F. Kubiak, A. Korowicki, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2003, s. 13.

³ B. Gregor, M. Stawiszyński, *E-Commerce*, Wydawnictwo Branta, Bydgoszcz 2002, s. 116.

⁴ Skrót angielski Business to Customer.

⁵ Skrót angielski Consumer to Consumer.

⁶ Skrót angielski Consumer to Business.

w Internecie zaczyna od rozwiązań B2C/C2C. Z czasem, jeśli działalność staje się sukcesem, oferta zostaje powiększona i wzbogacona także o model skierowany dla sektora B2B. Aukcje internetowe odgrywają bardzo ważną rolę w modelu *e-commerce*, są też jednym z najczęstszych elementów wzbogacających formy działalności sklepów i rynków elektronicznych. Aukcje internetowe można też pojmować jako serwisy internetowe, gdzie odbywają się transakcje oparte na licytacjach kupowanych dóbr i usług, lub proces licytacji danego towaru wystawionego na sprzedaż w serwisie aukcyjnym⁷. Najpopularniejsze z nich to: e-Bay (<http://e-bay.com>) oraz polski serwis aukcyjny Allegro (<http://allegro.pl>).

2. Serwisy ogłoszeniowe; jest to jedna z najprostszych metod prowadzenia formy *e-commerce*. Często nie wyróżniana jako osobna kategoria w handlu elektronicznym, lecz stosowana jako pomoc dodatkowa dla pozostałych rozwiązań. Serwisy tego typu zajmują się udostępnianiem tablic ogłoszeniowych w Internecie. Z opcji tej korzystają osoby prywatne i przedsiębiorstwa. Serwisy ogłoszeniowe występują we wszystkich sektorach handlu elektronicznego, z tym że w serwisach opierających się na B2C procedury rejestracji są bardziej sformalizowane niż w przypadku C2C, czy C2B. Serwisy B2C są większości odpłatne, a opłaty są pobierane od zamieszczających ogłoszenie. Przykładowe polskie serwisy ogłoszeniowe to: ogłoszenia Wirtualna Polska (<http://ogloszenia.wp.pl>); Gratka (<http://gratka.pl>).
3. Sklepy internetowe; jest to najbardziej znana i popularna forma działalności *e-commerce* (B2C – często utożsamia je z całym sektorem). Sklepy internetowe są to serwisy bazujące na WWW (World Wide Web) umożliwiające przeglądanie, wybór i kupno towarów. Dzielą się one również pod względem szerokości i głębokości sprzedawanej oferty:
 - horyzontalne – sprzedające szeroki i płytki asortyment, przeznaczone dla licznej szerokiej grupy odbiorców;
 - wertykalne – sprzedające wąski, ale głęboki, często niszowy asortyment, przeznaczony dla wyspecjalizowanych grup odbiorców.Przykładowe sklepy online w Polsce to Empik (<http://empik.com>) oraz Merlin (<http://merlin.com.pl>).
4. Pasaże handlowe są miejscami, w których zgrupowana jest oferta wielu sklepów internetowych. Tego typu handel elektroniczny możemy podzielić np. według stopnia „wchłonięcia” indywidualnego sklepu przez pasaż i wyróżnić⁸:
 - pasażę będącą zbiorem całkowicie niezależnych sklepów;

⁷ B. Gregor, M. Stawiszyński, *E-Commerce*, Wydawnictwo Branta, Bydgoszcz 2002, s. 117.

⁸ B. Gregor, M. Stawiszyński, *E-Commerce*, Wydawnictwo Branta, Bydgoszcz 2002, s. 143.

- pasaż całkowicie „wchłaniające” ofertę indywidualnego sklepu;
- pasaż mieszane – będące pewną kombinacją obu powyższych rozwiązań.

W pasażach handlowych stosuje się proste rozwiązania, prezentowane na stronie głównej serwisu, a są nimi najbardziej atrakcyjne i wypromowane produkty, resztę stanowią linki do niezależnych sklepów, wszystko posortowane grupami według asortymentu sprzedaży. Do bardziej skomplikowanych rozwiązań w pasażach należy integracja z ogromnym hipermarketem. W takim przypadku nacisk stawiany jest na to, co się sprzedaje, a pochodzenie czy wydawca przesuwają się na dalsze plany. Przykładowe pasaż handlowe to: Yahoo! Store (<http://store.yahoo.com>) oraz Pasaż handlowy WP (<http://pasaz.wp.pl>).

5. Wirtualne rynki elektroniczne B2B są to miejsca wymiany towarów odbywające się za pośrednictwem Internetu (produktów, półproduktów, surowców), gdzie obie strony transakcji spotykają się – kupujący i sprzedający. Rynki elektroniczne dzielą się na⁹:
 - rynki horyzontalne, które są swoistym odpowiednikiem sklepów horyzontalnych; sprzedaje się w nich półprodukty i surowce z wielu branż. Na tych rynkach handluje się głównie dobrami finalnymi, z których korzystają przedsiębiorstwa pochodzące z różnych sektorów gospodarki. Rynki tego rodzaju są budowane przez firmy programistyczne posiadające odpowiednie *know how* lub wyspecjalizowanych integratorów takich jak np. Commerce One¹⁰. Z polskich rynków możemy wymienić Marketplanet, stworzony przez TP S.A. i Prokom S.A. (oprogramowanie dostarcza SAP i Commerce One) oraz Xtrade – dzieło Optimusa, BRE i Commerce One.
 - rynki wertykalne, znane jako rynki branżowe, gdzie sprzedawane są różne produkty, lecz są one ograniczone do jednej, wcześniej zdefiniowanej branży. Rynki te organizowane są zazwyczaj przez konsorcja kupców i konsorcja dostawców.
6. Wirtualne giełdy, bardzo często mylone z wirtualnymi rynkami elektronicznymi. Wirtualne giełdy internetowe są w jakimś stopniu odpowiednikami klasycznej giełdy. Są to miejsca, w których dochodzi do transakcji kupna i sprzedaży, przy czym w odróżnieniu od rynków elektronicznych nie ma tutaj rozgraniczenia na sprzedających i kupujących. Obie strony mogą pełnić te role naprzemiennie. Rozwiązania tego typu to rodzaj wirtualnych branżowych giełd towarowych, wyspecjalizowanych

⁹ S. Kalin, Trading Places, „CIO Magazine”, wersja elektroniczna: http://www.cio.com/archive/021500/trading_content.html [dostęp: 15.02.2000].

¹⁰ Perfect Commerce [online] Dostępny w World Wide Web: <http://www.commerceone.com> [dostęp: 22.05.2013].

w konkretnej branży, gdzie dostawcy i nabywcy mogą zawierać transakcje w systemie ofert i propozycji cenowych. Jest to również najbardziej skomplikowany ze wszystkich modeli biznesowych *B2B*, znajdujący się jeszcze we wczesnej fazie rozwoju¹¹.

Wobec powyższego możemy wymienić następujące korzyści płynące z handlu elektronicznego:

- prosty i szybki kontakt z klientami, partnerami biznesowymi,
- szybka aktualizacja oferty sprzedawanych towarów i usług,
- aktualne informacje dotyczące dostępności oferowanych dóbr,
- łatwiejsze zdobywanie informacji na temat klienta i jego preferencji,
- lepsza i szybsza obsługa klienta,
- nowe sposoby ogłoszeń, reklamy i promocji oraz obniżenie kosztów związanych z tymi procesami,
- praktycznie całodobowa obsługa,
- oszczędność czasu,
- obniżenie kosztów zarówno dla sprzedającego, jak i kupującego.

Warto więc wdrożyć swój biznes w proces konsumpcji online. Handel elektroniczny charakteryzuje się wieloma pozytywnymi cechami, a to gwarantuje jego ciągły rozwój. Konsumenty prywatni i przedsiębiorstwa w całej gospodarce doceniają platformy internetowe ze względu na ich ogromny profesjonalizm, głównie dzięki prostemu i łatwemu połączeniu sprzedawcy z kupującym.

Bezpieczeństwo *e-commerce*

Z popytem kojarzy się konsument wiernie czekający i przygotowany. Po stronie podaży wprowadza się nieustanne ulepszenia technologii, a wraz z nimi systemy komunikacyjne. Po wdrożeniu tych ulepszeń potrzebna jest już tylko odpowiednia infrastruktura transakcyjna wykorzystująca najnowsze osiągnięcia dzieła techniki. Technologia ta musi przekonać konsumentów, że ich prywatny dostęp do Internetu będzie należycie chroniony, a metody płatności i kupno towarów w wirtualnej przestrzeni będą proste i bezpieczne. W przypadku zapewnienia bezpieczeństwa *e-commerce* należy określić skuteczność nowych technologii oraz idei. Ważną rzeczą jest przeanalizowanie następujących obszarów¹²:

¹¹ Ch. Modzelewski, *Przegląd modeli Biznesowych*, I-Metria, Warszawa 2000, s. 40.

¹² M. de Kare-Silver: *E-shock: the New Rules. E-Strategies for Retailers and Manufacturers*, Wydawnictwo PALGRAVE, London 2001, s. 233.

- ochrona danych – świat, w którym żyjemy, ciągle zmusza nas do zapisywania się gdzieś. Informacje te przechowywane są w wielu bazach danych. Podczas ubezpieczania się, zakładania konta w banku, zbierania punktów na karcie lojalnościowej czy zapisywaniu się na wizytę u lekarza – oddajemy część siebie, informację o nas. Wiele danych możemy zastrzec, sprawić aby były poufne, jednak informacje takie w cyberprzestrzeni mogą łatwo wyciekać. Aby zapobiec temu wyciekowi można skorzystać z odpowiedniego oprogramowania np. NetNanny. Jest to program, który wychwytuje odpowiednie frazy tj. „Gdzie mieszkasz?”, „Twój numer telefonu” i ostrzega użytkownika przed pochopnym wpisaniem prywatnych informacji. Kolejną możliwością jest system stworzony we współpracy NetScape z Microsoftem, system odpowiednio dostosowany do ochrony prywatności osób korzystających z przeglądarek internetowych. Jest nim otwarty standard profilowania, który stwarza użytkownikowi możliwość określania, jakie informacje chce przekazywać, a jakich nie, poszczególnym witrynom. Nowe technologie gwarantują wstrzymanie automatycznej wymiany informacji pomiędzy witrynami. Każdorazowemu wprowadzaniu nowej technologii towarzyszy budowa nowych systemów bezpieczeństwa. Oprócz tych innowacji istnieją również inne ulepszenia takie jak np. enkrypcja danych, hasła, metody ochrony danych zawarte w kartach kredytowych. One również ciągle się rozwijają i ewoluują w kierunku zapewnienia równie wysokiego dobrego bezpieczeństwa i pewności w Internecie, jakie występują obecnie w innych warunkach,
- dostęp do informacji; generalnie zawsze chodzi o ochronę informacji i danych osobowych. Jednak powinno się przestrzegać określonych zasad postępowania dotyczących poufności informacji, czyli ustalenia kto może mieć dostęp do naszych danych i procesu komunikacji. Wyodrębniono metody, które przedstawiono poniżej.
 1. Enkrypcja, czyli system przetwarzania danych w kod. Kod może zostać odczytany tylko i wyłącznie przez osobę, która posiada klucz do deszyfracji. Przeglądarki informują nas, że działają w trybie bezpiecznym enkrypcji poprzez wyświetlenie ikonki kłódki, która w przypadku przeglądarki WWW firmy Microsoft pojawia się w prawym dolnym rogu. Również stosowana jest do ochrony kart kredytowych, łączona z tradycyjnymi już zabezpieczeniami jak np. hasła czy podpisy.
 2. Biometria, uznawana za jeden z najbezpieczniejszych systemów ochrony informacji. Biometria polega na zaangażowaniu unikatowych cech organizmu ludzkiego, jak np. odcisk palca, rozpoznanie głosu czy weryfikacja tęczy. Wraz z rozwojem technologii stworzono specjalne

programy umożliwiające wykorzystanie tej techniki w sieci internetowej np. elektroniczny podpis przy użyciu używając piórka cyfrowego na ekranie dotykowym lub tablecie.

3. Zapora systemowa, zwana także *Firewall*, czyli zapora, która utrudnia hakerom lub złośliwemu oprogramowaniu uzyskanie dostępu do komputera za pośrednictwem Internetu lub sieci przewodowej. Obecnie każda firma czy instytucja korzysta z zapory będącej w komputerze lub innym urządzeniu umożliwiającym ochronę. Jest to jedna z najefektywniejszych metod ochrony danych i informacji zawartych w naszym komputerze.
4. Bezpieczeństwo płatności; podczas znacznego postępu technologicznego poczyniono także ruch w stronę bezpiecznych płatności w sieci, w szczególności gdy chodzi o płatność kartą płatniczą czy kredytową. W dziedzinie bezpieczeństwa kart pionierem był IBM¹³, wprowadzając system SET¹⁴. System ten był tak skuteczny, że już na początku był rekomendowany przez konsorcjum składające się z 38 banków europejskich. Warto dodać, że konsorcjum ściśle pracuje do dziś we współpracy z Visa, MasterCard promując usługi dla wszystkich swoich klientów. Warto nadmienić iż karty, których używamy na co dzień, korzystają z jeszcze jednej opcji bezpieczeństwa, a jest nią rozwinięcie systemu SET na podstawie SSL¹⁵. Czyli protokół korzysta ze 128-bitowej enkrypcji danych, szyfrującej dane zawarte na karcie, tworząc bezpieczny kanał przepływu informacji, jak i pieniędzy zapobiegający wyciek danych do osób trzecich nie związanych z daną transakcją. Systemy SET i SSL są połączone inicjatywami w formie poufności danych i ochrony wiadomości, stwarzając przyjazne dla konsumenta środowisko.

Przedstawione systemy ochrony są podstawami, wystarczającymi nam na bezpieczną wymianę pieniędzy czy informacji i stanowią wierzchołek góry lodowej. Ludzie z natury bywają nieufni, dlatego w prowadzeniu e-biznesu tak ważne jest zapewnienie im bezpieczeństwa podczas transakcji online oraz przekonanie do aktualnie funkcjonującej ochrony. Słuchanie konsumentów i otwartość na wszelkie ich propozycje pozwoli każdej firmie zdobyć zaufanie, a co za tym idzie – odnieść sukces na rynku.

¹³ Skrót z języka ang. International Business Machines Corporation; potocznie zwany Big Blue – jeden z najstarszych koncernów informatycznych.

¹⁴ Skrót z języka ang. Secure Electronic Transactions – Bezpieczne transakcje elektroniczne.

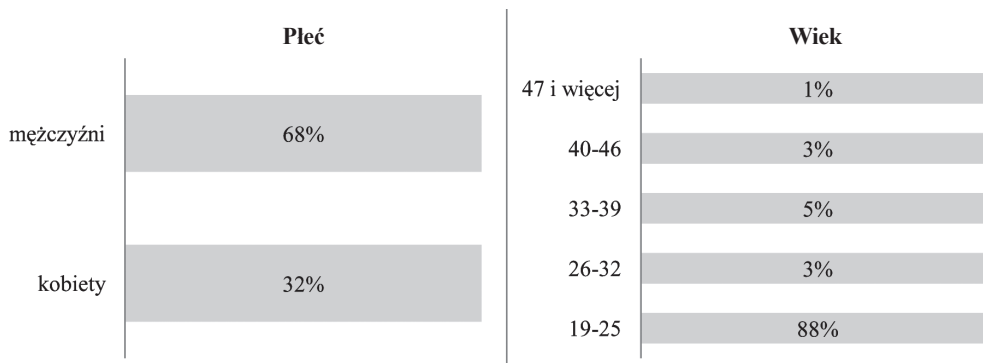
¹⁵ Skrót z języka ang. Secure Socket Layer.

Wyniki badań

Handel elektroniczny ma tyle samo zwolenników, co i przeciwników. Firmy zamierzające rozwijać swoją działalność za pomocą Internetu, w pierwszej kolejności powinny poznać opinię respondentów na temat aktualnego stanu *e-commerce*, obaw z nim związanych oraz propozycji usprawniania e-biznesu, co z pewnością zwiększy zaufanie kupujących i korzystnie wpłynie na rozwój *e-commerce*. Bezpieczeństwo, obawy, rozwiązania *e-commerce*, to cel niniejszego badania. Badaniem zostali objęci studenci studiów stacjonarnych i niestacjonarnych Wyższej Szkoły Administracji i Biznesu w Gdyni oraz Wydziału Zamiejscowego WSAiB w Łęborku. Na podstawie odpowiedzi na pytania zawarte w kwestionariuszu opracowano wyniki badań i przedstawiono w formie graficznej. W badaniu wzięło udział 32% kobiet i 68% mężczyzn, z czego największą część stanowią osoby młode. Wiek i płeć badanych respondentów przedstawiono w tabl. 1.

Tablica 1

Metryczka

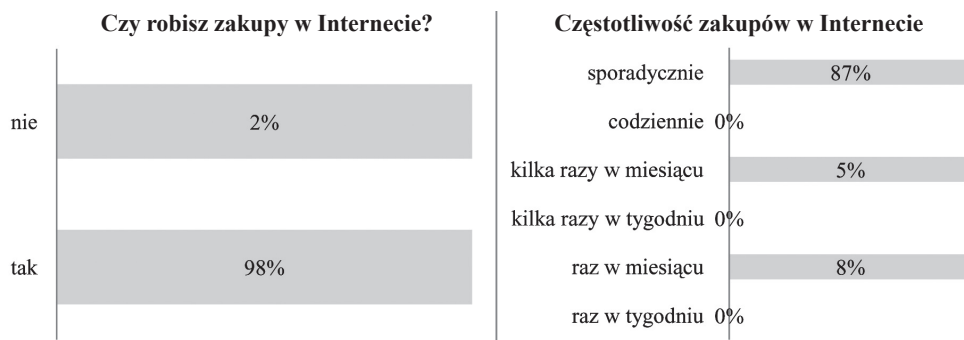


Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań

Wśród respondentów tylko 3 osoby nie dokonywały zakupów w Internecie. Główną przyczyną niekorzystania z zakupów internetowych okazał się całkowity brak dostępu do Internetu. Częstotliwość zakupów internetowych w pozostałej grupie kształtuje się następująco: 5% dokonuje zakupów kilka razy w miesiącu, 8% dokonuje zakupu raz w miesiącu, 75% badanych czyni to sporadycznie (tabl. 2). Nikt z badanych nie dokonuje zakupów z większą częstotliwością. W tym przypadku możemy doszukiwać się wielu powodów takiego zachowania, lecz na tym etapie dokładnie nie można stwierdzić, jaka jest tego przyczyna.

Tablica 2

Postawa wobec zakupów internetowych

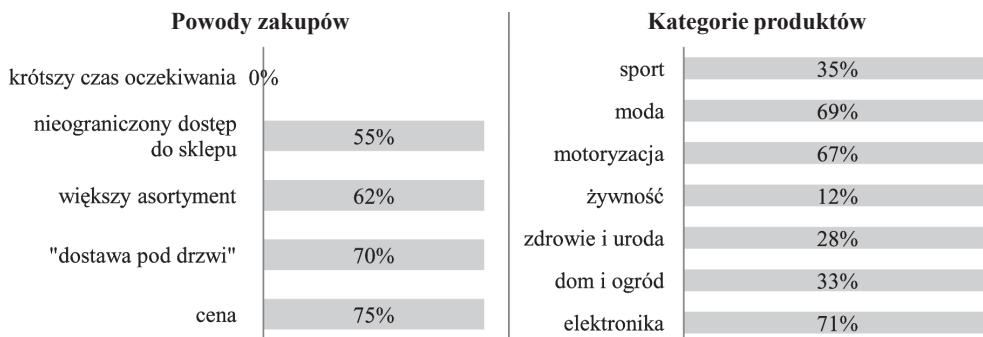


Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań

W pytaniu odnośnie powodów skłaniających użytkowników do zakupów w sieci największe znaczenie ma cena. 75% badanych stwierdziło, że w sieci możemy znaleźć produkt dużo tańszy niż w sklepach stacjonarnych. Na podobnym poziomie ważności znalazła się „dostawa pod drzwi” (70%), większy asortyment (62%) oraz nieograniczony dostęp do sklepu (55%). Informacje te upoważniają do stwierdzenia, że stajemy się coraz bardziej świadomymi i wygodnymi konsumentami. Podobieństwo przytoczonych powodów wynika stąd, że respondenci mogli zaznaczać więcej niż jedną odpowiedź. Natomiast spośród kategorii produktów najczęściej nabywanych okazały się urządzenia elektroniczne (71%), kolejno: moda (69%), motoryzacja (67%), sport (35%), dom i ogród (33%), zdrowie i uroda (28%), a najmniej żywność (12%) (tabl. 3). W tym przypadku respondenci także mieli możliwość wyboru więcej niż jednej kategorii.

Tablica 3

Preferencje i upodobania zakupowe respondentów

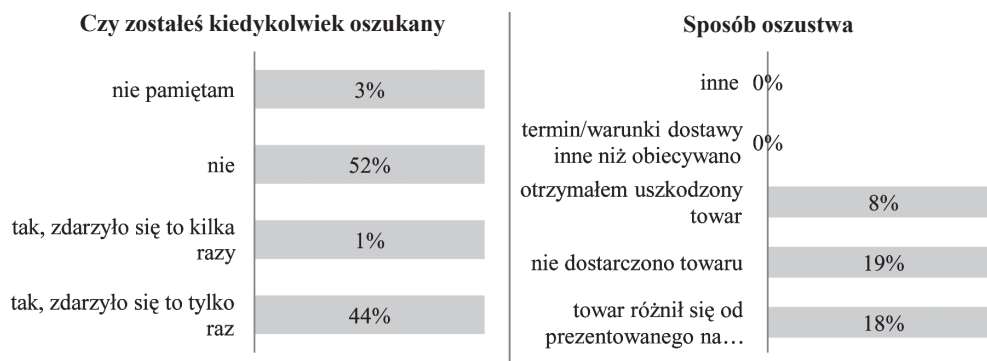


Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań

Odpowiedzi na kolejne pytanie wyjaśniły, dlaczego respondenci sporadycznie dokonują zakupów w Internecie. Przyczyną okazjonalnych zakupów w Internecie było to, że, aż 45% respondentów zostało oszukanych albo nie otrzymało napotykało zamówionego i zapłaconego towaru (19%), nierzadko też towar różnił się od prezentowanego na stronie (18%), a w 8% respondenci otrzymali uszkodzony towar. 3% respondentów nie pamięta takiego przypadku (tabl. 4).

Tablica 4

Problemy e-commerce

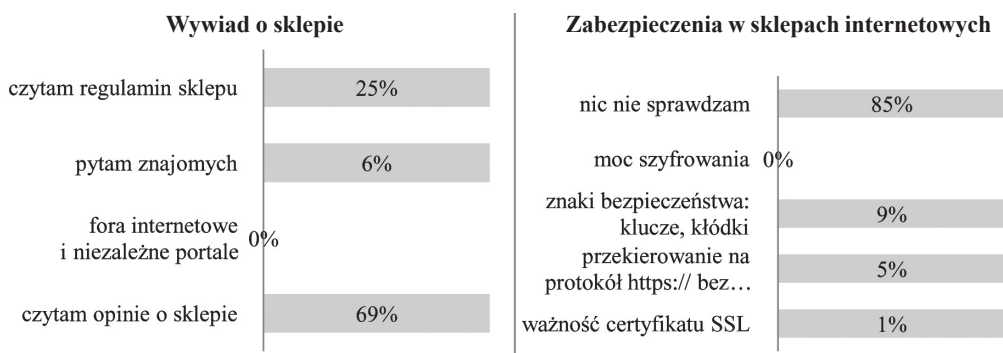


Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań

Przyczyn wyjaśniających, dlaczego respondenci mogli zostać oszukani, można doszukać się w następnym pytaniu. Jeżeli chodzi o źródło informacji na temat konkretnego sklepu internetowego, najczęściej badanych wskazywała na czytanie opinii na temat sklepów (69%). Wiadomo, że wywiad w Internecie nie wystarcza, ponieważ coraz więcej firm wynajmuje osoby do pisania pochlebnych komentarzy na swój temat. Zamiast marketingu szepowanego stosują marketing szemrany, przez co wiele konsumentów zostaje wprowadzonych w błąd. I tak na przykład, po przeczytaniu kilkudziesięciu pozytywnych komentarzy na temat danego sklepu jesteśmy przekonani, że to idealny wybór, a w konsekwencji stajemy się ofiarami nieuczciwych sprzedawców. Tylko 25% badanych czyta regulamin sklepu i tylko nieliczni z nich wiedzą, że towar można zwrócić w ciągu 14 dni bez podania przyczyny. Kolejnym powodem, dla którego badani mogli zostać oszukani i dlatego robią zakupy sporadycznie, jest zbyt rzadkie sprawdzanie zabezpieczenia sklepu (15%), a pozostała grupa (85%) w ogóle pomija sprawdzanie (tabl. 5).

Tablica 5

Wiarygodność e-commerce

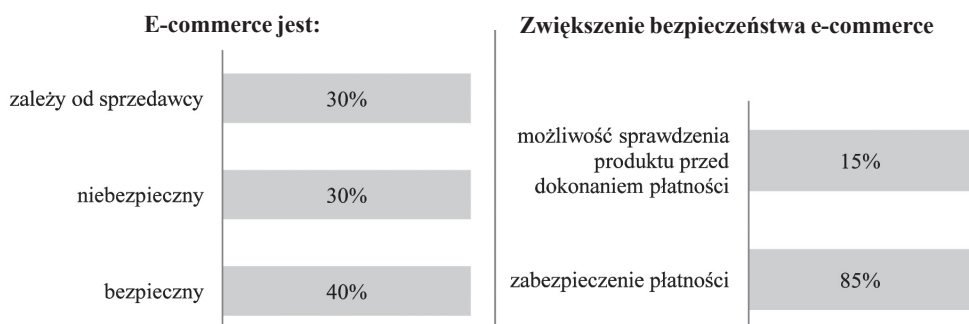


Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań

Zadziwia fakt, że respondenci oszukani (40%), nie sprawdzają zabezpieczeń, jakie stosują sklepy internetowe. Nie prowadzą też wywiadów na temat danego sklepu, a pomimo to obdarzają sprzedawców zaufaniem i uważają, że zakupy internetowe są bezpieczne, a w 30% wskazują, że wszystko zależy od sprzedającego. Wbrew optymistycznym ocenom 30% respondentów nadal uważa obecny *e-commerce* za niebezpieczny. Jeżeli chodzi o poprawę bezpieczeństwa, najwięcej propozycji dotyczyło zabezpieczenia płatności do momentu otrzymania i potwierdzenia zgodności przedmiotu z zamawianym (85%) oraz możliwości sprawdzenia produktu przed dokonaniem płatności (15%) (tabl. 6). Takie rozwiązanie wpłynęłoby na zwiększenie zaufania w stosunku do *e-commerce* oraz częstotliwości zakupów, co istotnie poprawiłoby wyniki finansowe firmy.

Tablica 6

Bezpieczeństwo oraz rozwiązania e-commerce



Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań

Podsumowanie

E-commerce jest formą zawierania transakcji pomiędzy firmami i konsumentami, przy wykorzystaniu różnorodnych środków i urządzeń elektronicznych. Pomimo tego, że w Polsce rynek ten był przyjmowany z dużą rezerwą, jednak wiele firm odkryło jego potencjał. W bardzo szybkim tempie wiele przedsiębiorstw albo przeniosło swoją działalność do sieci, albo połączyło handel tradycyjny z handlem elektronicznym, zwiększając tym sposobem obroty i przychody firmy. Sprawdza się tu prawidłowość, że klientowi powinien towarzyszyć sprzedawca. Jeżeli konsumenci przestawili się na zakupy online, to musieli się tam znaleźć także sprzedawcy. W związku z tym pojawił się aspekt bezpieczeństwa w sieci. Sprawą nadrzędną jest zapewnienie konsumentom im bezpieczeństwa podczas dokonywania transakcji online. I tu rodzi się pytanie – w jaki sposób to uczynić? Czy można uczynić korzystanie z Internetu bezpiecznym, tak aby konsument nabral zaufania do ciągłego korzystania z tej formy nabywania produktów? Celem każdej szanującej się firmy jest zyskowne zaspokajanie potrzeb klientów. W tym celu należy zapewnić klientowi bezpieczny dostęp do wszystkiego, czego potrzebuje. Jeżeli firmy aktualnie działające na rynku nie będą przestrzegać tej zasady, to w bardzo krótkim czasie mogą stracić klientów. Internet jest narzędziem, który umożliwia rozprzestrzenianie się informacji w ekspresowym tempie. Ma też ogromną moc sprawczą, więc jeżeli przedsiębiorcy będą postępować nieuczciwie, to w błyskawicznym tempie dowie się o tym cały świat. Aby być godnym partnerem w interesach, należy zagwarantować przejrzyste warunki, odpowiednie zabezpieczenia i certyfikaty, a przede wszystkim stosować zasadę fair play.

Bibliografia

Literatura:

1. Gregor B., M. Stawiszyński, *E-Commerce*, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz-Łódź 2002.
2. Kubiak B. F., Korowicki A., *Business Intelligence Systems w procesach biznesowych i zwiększanie konkurencyjności organizacji*, [w]: *Human Computer Interaction w reorganizacji procesów gospodarczych i tworzeniu zintegrowanych systemów informacyjnych*, Opracowanie zbiorowe pod redakcją Bernarda F. Kubiaka i Antoniego Korowickiego, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2003.

3. M. de Kare-Silver, *E-shock: the New Rules. E-Strategies for Retailers and Manufacturers*, Wydawnictwo PALGRAVE, London 2001.
4. Modzelewski Ch., *Przegląd modeli Biznesowych*, I-Metria, Warszawa 2000.

Źródła internetowe:

1. Perfect Commerce, Dostępny w World Wide Web: <http://www.commerceone.com>, [dostęp: 22.05.2013].
2. Kalin S., *Trading Places*, „CIO Magazine”, Dostępny w World Wide Web: http://www.cio.com/archive/021500/trading_content.html, [dostęp 15.02.2000].

SECURITY OF E-COMMERCE

Keywords: *security, e-commerce, consumer.*

Summary

E-commerce market has been one of the fastest developing markets lately. Interest in ordering services and commodities online is growing year by year. To this trend considerably contribute such factors as: prices, wide variety of products, ubiquitousness as well as interactivity. Unfortunately, as popularity of e-commerce grows so does the scale of risk of Internet transactions. This article includes the review of the most popular solutions in e-commerce, benefits of conducting business via the Internet and basic security systems that ensure safety of online shopping. In the latter part of the article the reader can get acquainted with results of the research conducted with students of the University of Business and Administration. The purpose of this study was to get to know demeanors, practices, propositions and opinions regarding security of e-commerce.

БЕЗОПАСНОСТЬ В СФЕРЕ ЭЛЕКТРОННОЙ КОММЕРЦИИ

Ключевые слова: *безопасность, электронная коммерция, потребитель.*

Аннотация

Рынок электронной коммерции принадлежит к числу наиболее стремительно развивающихся направлений современного мира. Заинтересованность клиентов в приобретении товаров и услуг через Интернет с каждым годом набирает популярность. На распространение данного явления существенно влияют привлекательные цены, широкий ассортимент товаров, повсеместность и интерактивность. Необходимо отметить, что вместе с ростом популярности электронной коммерции возрастают угрозы, связанные с проведением интернет-транзакций. Данная статья рассматривает наиболее распространённые решения в сфере e-commerce, а также выгоды, которые предоставляет вышеупомянутая сфера. Кроме того, вниманию читателя представлены основные системы защиты, обеспечивающие безопасность при осуществлении онлайн-покупок. Более того, в статье содержатся результаты исследований, в проведении которых были задействованы студенты WSAiB (Высшей школы управления и бизнеса). Цель исследований заключалась в изучении общей практики, взглядов и предложений, связанных с темой безопасности в области электронной коммерции.

Dr inż. Osmólska Iwona – urodzona w 1976 r. w Lęborku. Od 7 lat zawodowo związana z marketingiem i biznesem. Uczestniczka studiów podyplomowych m.in. Reklama i marketing medialny, Bezpieczeństwo i higiena pracy, Zarządzanie oświatą, Informatyka i technologia informacyjna, Matematyka. W latach 2006–2011 pracowała jako nauczyciel przedmiotów zawodowych o tematyce marketingowej. Od 2010 roku pracuje jako wykładowca w Wyższej Szkole Administracji i Biznesu w Gdyni. Brała udział w międzynarodowym programie edukacyjnym „Local Marketing of Locally Produced Food – Karlbergsgymnasiet, Amal, Sweden”. Otrzymała nagrodę I stopnia „Za nowe rozwiązania w dziedzinie techniki za rok 2008”. Zainteresowania zawodowe: alternatywne formy komunikacji marketingowej, wywieranie wpływu na ludzi, manipulacje w reklamie oraz społeczna odpowiedzialność biznesu.

Bolesław Sprengel

ROZWÓJ USŁUG DETEKTYWISTYCZNYCH W POLSCE DO 1997 ROKU

Słowa kluczowe: *detektywistyka, ochrona osób i mienia, wywiad gospodarczy.*

STRESZCZENIE

Usługi detektywistyczne świadczone są na ziemiach polskich od 1870 roku. Pierwszy etap rozwoju miał miejsce w okresie międzywojennym. W tym czasie opracowano pierwsze regulacje prawne zawodu detektywa. Po drugiej wojnie światowej z powodów ustrojowych ta działalność została zaniechana. Pierwsza firma ochroniarska świadcząca usługi detektywistyczne powstała w 1986 r. Po uchwaleniu w 1988 r. ustawy o swobodzie działalności gospodarczej nastąpił rozwój usług detektywistycznych w Polsce. Pierwsza w Trzeciej Rzeczypospolitej kompleksowa regulacja usług w zakresie usług detektywistycznych nastąpiła na mocy ustawy z 6 VII 2001 roku.

Wstęp

Rozwój usług detektywistycznych w Polsce nie był dotychczas przedmiotem badań naukowych. Wspominano o nich tylko marginalnie, w kontekście współczesnych regulacji prawnych. Tymczasem ponad 120-letnie doświadczenia zasługują na poważne badania. Nie przeprowadzono kwerendy archiwalnej. Nie przeanalizowano obowiązujących wcześniej przepisów. Poniżej zarysowano ewolucję obowiązujących w Polsce regulacji prawnych i praktyki ich stosowania, zarazem wskazując proponowane kierunki dalszych badań.

W działalności firm detektywistycznych na ziemiach polskich można wyróżnić następujące okresy: lata 1870-1939, 1939-1988, 1988-2001, 2001-2013 i od deregulacji zawodu detektywa 1 I 2014 do chwili obecnej. W dotychczasowych opracowaniach najczęściej uwagi poświęca się okresowi

1997-2014. Brak jest natomiast badań nad rozwojem tego zawodu od jego początków do czasu regulacji prawnej ustawą z 6 VII 2001 roku.

Przedwojenne firmy detektywistyczne i wywiadownie gospodarcze

Prawdopodobnie w 1870 r. zaczęła w Krakowie działać pierwsza na ziemiach polskich wywiadownia Hieronim Weiss i S-ka, która szybko zyskała licznych klientów wśród miejscowych kupców. O istnieniu prywatnych detektywów w Kongresówce może świadczyć wydawany przed I wojną światową przez Dąbrowskiego magazyn pt. *Stefan Wenkie, znakomity detektyw warszawski*¹.

Po odzyskaniu niepodległości, już na początku lat dwudziestych powstało szereg prywatnych firm detektywistycznych występujących pod różnymi nazwami, jak: międzynarodowe biuro informacyjne, prywatne biuro detektywów itp., które reklamowały się w kraju i za granicą, obiecując swoim klientom zasięganie informacji w najróżniejszych kwestiach w urzędach, instytucjach i firmach i przekazywanie ich zainteresowanym. Także w późniejszych latach koncesjonowane firmy detektywistyczne ogłaszały się w prasie, oferując w kraju i za granicą takie usługi, jak: wywiady handlowe, matrymonialne, w sprawach o alimenty, obserwacje, poszukiwania, opiekę mienia, osób i przedsiębiorstw, a także wykrywanie kradzieży i oszustw. Zleceniodawcom gwarantowały dyskrecję².

Niektóre z tych firm zakładali emerytowani policjanci, m.in. komendanci z Chojnic, Chełmży i Włocławka. Inni funkcjonariusze po odejściu ze służby dorabiali sobie, śledząc różne osoby, np. na potrzeby spraw rozwodowych³. Jednym z pomorskich detektywów był pochodzący z pow. kartuskiego Jan Trawicki. Najpierw pracował w policji kryminalnej w Berlinie, skąd po odzyskaniu niepodległości przeniósł się do policji kryminalnej w Poznaniu. W 1920 r. przeniesiony do woj. pomorskiego, rozkazem komendanta Okręgu XII Policji Państwowej nr 14 z 6 XII 1920 r. został pierwszym komisarycznym kierownikiem Ekspozytury Okręgowego Urzędu Policyjno-Śledczego

¹ S. Wiechecki, *Piąte przez dziesiąte. Wspomnienia warszawskie*, Państwowy Instytut Wydawniczy, Warszawa 1970, s. 14.

² Biuro Informacyjno-Wywiadowcze z siedzibą w Warszawie na ul. Brackiej 17, „Kurier Warszawski”, nr 131 z 12 V 1925 r., s. 23; nr 306 z 7 XI 1926 r., s. 24; Biuro Detektywów Informacyjno-Wywiadowcze z ul. Brackiej 17 „koncesjonowane w kraju i zagranicą. Wywiady, obserwacje, spr. krym.”, tamże, nr 201 z 24 VII 1927 r., s. 14; tamże, nr 146 z 27 V 1928 r., s. 43; Biuro Detektywów, tamże, nr 99 z 10 IV 1930 r., s. 27.

³ *Zabójstwo w Konstancinie*, „Kurier Warszawski”, nr 99 z 10 IV 1930 r., s. 6.

przy Komendzie Powiatowej Policji Państwowej w Brodnicy. Następnie powierzono mu zorganizowanie policji w powiecie lubawskim i 15 V 1921 r. mianowano pierwszym komendantem powiatowym w Nowym Mieście⁴. 21 X 1921 r. został awansowany do stopnia podkomisarza i wyznaczony na komendanta powiatowego Policji Państwowej w Lubawie⁵. 21 IX 1922 r. został komendantem powiatowym w Chojnicach. W notatce na ten temat zamieszczonej w „Gazecie Kartuskiej” stwierdzono z satysfakcją, że „tak ważna placówka jak Chojnice uzyskała dzielnego i sumiennego człowieka”. Podkreślono też jego pochodzenie z powiatu kartuskiego⁶. Rozkazem nr 7 12 VIII 1923 r. na wniosek wizytującego Chojnice oficera, komendant okręgowy udzielił mu pochwały za „sumienną i gorliwą pracę nad podniesieniem powagi i zdyscyplinowania policjantów”⁷. 1 I 1924 r. został awansowany na stopień komisarza⁸. W 1927 r. zaczęły się kłopoty. W piśmie z 17 VI 1927 r. komendant wojewódzki, insp. Zygmunt Wróblewski, zarzucił mu różne przewinienia służbowe⁹. W lipcu 1927 r. komendant wojewódzki wszczął przeciwko niemu dochodzenie dyscyplinarne za „jawne uchylanie się od wykonywania obowiązków służbowych, zadawanie kłamliwych i wykrętnych odpowiedzi przełożonym”¹⁰. 20 III 1928 r. Trawicki został przeniesiony na stanowisko komendanta powiatowego w Świeciu nad Wisłą¹¹. Potem zamierzano przenieść go do Wilna. Nie chcąc opuścić rodzinnych stron oraz ze względu na zły stan zdrowia żony napisał raport o przeniesieniu go w stan spoczynku. Pisząc o jego odejściu ze służby, endeckie „Słowo Pomorskie” nazwało go jednym z najdzielniejszych urzędników policyjnych. Po odejściu ze służby Trawicki przeprowadził się z Chojnic do Bydgoszczy, gdzie przy ul. Kwiatowej 10 założył biuro detektywistyczne¹².

Aktywne na terenie Polski były także zagraniczne firmy detektywistyczne, głównie niemieckie. W Warszawie swoje biuro miała i realizowała zlecenia głośna Agencja Detektywistyczna, założona w 1850 r. w Chicago

⁴ Archiwum Państwowe w Bydgoszcz (APB), Komenda Wojewódzka Policji Państwowej w Toruniu (KW PP w Toruniu), sygn. 13.

⁵ Archiwum Akt Nowych (AAN), Komenda Główna Policji Państwowej (KG PP), sygn. 3, rozkaz KG PP nr 141 z 15 XII 1921 r.

⁶ AAN, KG PP, sygn. 5, rozkaz KG PP nr 194 z 5 I 1923 r.; „Gazeta Kartuska” nr 7, 17 X 1922 r.

⁷ AP Bydgoszcz, KWPP w Toruniu, sygn. 15.

⁸ AAN, KG PP, sygn. 6, rozkaz KG PP 241 z 28 II 1924 r.; „Gazeta Administracji i Policji Państwowej”, nr 4 z 1924 r.

⁹ APB, Komenda Powiatowa Policji Państwowej w Chojnicach, sygn. 4, s. 15-16, pismo Wróblewskiego do Trawickiego.

¹⁰ AP Bydgoszcz, Urząd Wojewódzki Pomorski w Toruniu (UWP w Toruniu), sygn. 4925.

¹¹ AP Bydgoszcz, KWPP w Toruniu, sygn. 22.

¹² „Słowo Pomorskie” z 11 V 1929 r.

przez byłego policjanta Allana Pinkertona¹³. W 1928 r. ogłaszało się w prasie warszawskiej Biuro Informacyjne i Wywiadowcze Preiss z siedzibą w Berlinie przy ul. Kleiststrasse 36, podając się za największy niemiecki „instytut detektywów”, osiągający od ponad 20 lat najlepsze wyniki. Biuro reklamowało się jako „niezawodne, godne zaufania”, otrzymujące tysiące podziękowań, m.in. od sędziów, adwokatów, urzędników i kupców, prowadzące „dochodzenia, obserwacje w każdej prywatnej lub handlowej sprawie, jak też cywilnej i karnej na całym świecie, wywiady o trybie życia, opinii o dochodach i zdrowiu”¹⁴. Mniej wiemy o faktycznej działalności tych firm. Sporadycznie o ich sukcesach, zwłaszcza polegających na odzyskaniu skradzionego mienia znacznej wartości, pisała prasa¹⁵. Głośno też było o prywatnym detektywie z Tarnowskich Gór, który zeznawał w procesie Rity Gorgonowej, tym bardziej, że wcześniej dwa lata spędził w szpitalu psychiatrycznym¹⁶. Przy okazji warto wspomnieć, że jednym z bohaterów wydanej przed wojną powieści Antoniego Marczyńskiego pt. *Czarci Jar* był prywatny warszawski detektyw Baltazar Szafran, który miał swoją siedzibę przy ul. Marszałkowskiej¹⁷. Bohaterem opublikowanej w latach 20. powieści Juliana Starskiego pt. *Szczury Łodzi* był zdemaskowany przez policję prywatny detektyw¹⁸. W anonimowej powieści drukowanej w warszawskim „Kurierze Informacyjnym i Telegraficznym” w wykryciu szpiegów polskim oficerom kontrwywiadu pomagał amerykański detektyw¹⁹. Generalnie jednak w międzywojennej Polsce rynek usług detektywistycznych nie rozwinął się do takich rozmiarów jak w innych krajach europejskich.

Przez długi czas zgodę na prowadzenie firmy detektywistycznej wydawało Ministerstwo Spraw Wewnętrznych na podstawie przepisów obowiązujących jeszcze w dobie zaborów, np. na terenie b. Kongresówki na podstawie dodatku 1 do art. 43 rosyjskiej ustawy handlowej z 1903 roku. Koncesje

¹³ J. Czapska, J. Wójcikiewicz, *Policja w społeczeństwie obywatelskim*, Zakamycze, Kraków 1999, s. 55; R. Jeffreys-Jones, *FBI. Historia*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2009, passim; B. Riffenburgh, *Pinkerton's great detective. The Amazing Life and Times of James McParland*, Viking, New York 2014, passim; *Mowy sądowe*, t. I, F. Hoesick, Warszawa 1925, s. 183-184.

¹⁴ „Kurier Warszawski”, nr 146 z 27 V 1928 r., s. 34.

¹⁵ Ibidem, nr 66 z 6 III 1928 r., s. 6.

¹⁶ A. Laniewski, *Zbrodnia i łzy (dwanaście lat prokuratorskiej służby)*, Księgarnia Lwowska, Lwów 1936, s. 133, 169, 170.

¹⁷ A. Marczyński, *Czarci Jar*, „Galicja”, Kraków 1990, s. 12.

¹⁸ O. Czarnik, *Powieść sensacyjna w dziennikach warszawskich i łódzkich w latach 1919-1926 (na przykładzie „Kuriera Informacyjnego i Telegraficznego” oraz „Expressu Wieczornego Ilustrowanego”)*, Instytut Badań Literackich PAN, Warszawa 1974, s. 6.

¹⁹ Ibidem, s. 7.

takie zezwalały na działanie na terenie obowiązywania tego prawa, a więc tylko w dawnym zaborze. Usługi detektywistyczne mogły polegać na udzielaniu informacji i przeprowadzaniu na zlecenie osób prywatnych wywiadów z wyjątkiem spraw skarbowych. Także na terenie b. zaboru austriackiego usługi detektywistyczne wykonywano na podstawie koncesji wydanej na podstawie ustawy z 1904 r. i ordynacji przemysłowej z 1883 roku. Wnioskodawca musiał wskazać przewidywany zasięg terytorialny działania. Nie wolno mu było podejmować takich czynności, które „ze względu na stanowisko publicznego bezpieczeństwa lub obyczajności budziły wątpliwości”. Od prowadzącego taką firmę wymagano niekaralności i nienagannej przeszłości. Koncesje taką wydawał właściwy miejscowo wojewoda po zasięgnięciu opinii gmin, które oceniały potrzebę istnienia takiej firmy na ich terenie. W sprawach bezpieczeństwa zajmowała stanowisko policja²⁰.

Detektywi nie mieli żadnych uprawnień policjantów ani innych funkcjonariuszy państwowych. Nie wolno im było udzielać informacji i prowadzić wywiadu w sprawach politycznych. Za zezwoleniem władz mogli ingerować w policyjne śledztwa pierwiastkowe. Istniał obowiązek prowadzenia przez firmy detektywistyczne ksiąg handlowych, których kontroli dokonywano na zlecenie MSW, a w razie ujawnienia nadużyć koncesja podlegała cofnięciu. Właściciel firmy detektywistycznej składał kaucję²¹. Jednolitą dla całego państwa podstawę działania firm świadczących usługi detektywistyczne w zakresie ochrony osób i mienia stanowiło rozporządzenie prezydenta RP z 1927 r. o prawie przemysłowym²² oraz późniejsze akty prawne. W 1928 r. władze pozwoliły koncesjonowanym biurom detektywistycznym przyjmować kobiety do pracy „przy wywiadach”²³.

W 1938 r. firmy świadczące w okresie międzywojennym usługi detektywistyczne w zakresie ochrony mienia, pośrednictwa w zawieraniu małżeństw i prowadzenia przedsiębiorstw rozrywkowych zaliczono do przedsiębiorstw szczególnego zaufania, działających w myśl ustawy z 18 II 1938 r. o przedsiębiorstwach wymagających szczególnego zaufania. Zgodę na prowadzenie takiej działalności wydawał wojewoda na podstawie rozporządzenia wykonawczego MSW z 30 VII 1938 roku²⁴.

²⁰ B. G. Stanejko, *Proces kształtowania się komercyjnego rynku ochrony w Polsce* [w:] *Z problemów bezpieczeństwa. Policja a zagrożenia globalne*, red. A. Misiuk, J. Gierszewski, Przedsiębiorstwo Marketingowe Logo: na zlec. Powszechnej Wyższej Szkoły Humanistycznej „Pomerania”, Chojnice 2010, s. 34.

²¹ *Koncesje na biura prywatnych detektywów*, „Gazeta Administracji i Policji Państwowej”, nr 23 z 3 VI 1922 r., s. 339.

²² „Dziennik Urzędowy Rzeczypospolitej Polskiej”, nr 53, poz. 468 z późn. zm.

²³ „Kurier Warszawski”, nr 220 z 10 VIII 1928 r., s. 2.

²⁴ Ustawa z 18 II 1938 r. (DzU RP, nr 12, poz. 79), rozporządzenie ministra spraw wewnętrznych

W myśl art. 4 ustawy zezwolenie mogła uzyskać tylko osoba zdolna do czynności prawnych, posiadająca polskie obywatelstwo lub osoba prawna mająca siedzibę na terenie RP i dająca gwarancję, że nie będzie stwarzała zagrożenia dla bezpieczeństwa i porządku publicznego, klientów i osób trzecich.

W myśl art. 6 pozwolenie podlegało cofnięciu w razie skazania za przestępstwo popełnione z chęci zysku lub w związku z prowadzoną działalnością, lub z powodu niedbałego prowadzenia działalności, ze szkodą dla klientów lub osób trzecich, „pomimo dwukrotnego pisemnego ostrzeżenia”. Pracownicy mieli obowiązek zachowania w tajemnicy wiadomości uzyskanych w związku z pracą w takiej firmie²⁵. Tak jak wcześniej, w myśl § 2 rozporządzenia MSW wydanego na podstawie tej ustawy: „pozwolenie na prowadzenie przedsiębiorstwa wymagającego szczególnego zaufania może być wydane dopiero po złożeniu kaucji zabezpieczającej możliwe roszczenia klientów i osób trzecich do przedsiębiorcy z tytułu prowadzenia przedsiębiorstwa. Wysokość kaucji wynosi dla przedsiębiorstw świadczenia usług w sprawach paszportowych i wizowych – 30.000 zł, dla przedsiębiorstw ochrony mienia, detektywów prywatnych [...] 5.000 zł”.

Na zagrożenie ze strony licznie powstających na początku lat dwudziestych firm detektywistycznych zwracał uwagę dyrektor departamentu administracyjnego MSZ Karol Bertoni w poufnym piśmie z 8 XI 1922 r., adresowanym do Prezydium Rady Ministrów. Wskazał na nie zawsze jasne cele tych biur, występujących pod takimi nazwami, jak np. Międzynarodowe Biuro Informacyjne czy Prywatne Biuro Detektywów, które reklamowały się w kraju i za granicą. Według Ministerstwa Spraw Zagranicznych personel tych biur nie zawsze był politycznie i zawodowo pewny, a wchodzenie przez urzędy w kontakty z nimi mogło grozić kompromitacją, a nawet, co gorsze, ujawnieniem poufnych danych. Dlatego MSZ sugerowało, aby urzędy państwowe nie dopuszczały przedstawicieli tych biur do swoich danych²⁶.

W grudniu 1922 r. stanowisko w tej sprawie zajął szef resortu spraw wojskowych, stwierdzając, że działalność firm detektywistycznych, ze względu na ich prywatny charakter, nie może być ściśle kontrolowana i trudno jest stwierdzić, czy wszyscy detektywi są „pod względem politycznym i zawodowym pewnym elementem”. Dlatego ostrzegał swoich podwładnych przed nawiązywaniem z nimi kontaktów, „a w szczególności przed ewentu-

trnych w sprawie wykonania ustawy z 18 II 1938 r. o przedsiębiorstwach, wymagających szczególnego zaufania (nr 57, poz. 450).

²⁵ K.W. Kumaniecki, J. S. Langrod, S. Wachholz, *Zarys ustroju, postępowania i prawa administracyjnego w Polsce*, Księgarnia Powszechna, Kraków-Warszawa 1939, s. 691-693.

²⁶ AAN, KG PP doływ, sygn. 2, k. 204.

alnymi zakusami otrzymania od nich poufnych informacji dla celów służbowych – a to celem uchronienia władz wojskowych przed kompromitacją”. Dalej polecał zachować „jak najdalej idącą ostrożność wobec funkcjonariuszy tych instytucji występujących w charakterze stron zbierających informacje i ściśle przestrzegać tajemnicy służbowej, również w stosunkach poza służbowych należy zachować jak największą ostrożność”²⁷. Należy przyjąć, że podobne stanowisko zajął resort spraw wewnętrznych, chociaż agenci firm detektywistycznych nieraz współpracowali z policjantami, a nawet wyręczałi się nimi w zbieraniu materiału dla swoich klientów²⁸.

Notowano przypadki popełniania przez detektywów pospolitych przestępstw kryminalnych. We wrześniu 1938 r. prasa donosiła o aresztowaniu Jana Dwornickiego, właściciela lwowskiego biura detektywistycznego, emerytowanego funkcjonariusza policyjnego, pod zarzutem uprowadzenia we Lwowie na zlecenie leśniczego 17-letniej Żydówki, ponieważ jej rodzice nie zgadzali się na małżeństwo z katolikiem²⁹.

Na podstawie dekretu prezydenta RP z 14 I 1936 r. działały także firmy detektywistyczne realizujące zadania typowe dla wywiadowni gospodarczych, tzw. biura informacyjne. Prowadziły je osoby fizyczne i prawne mające siedzibę w Polsce. Działały na podstawie imiennych koncesji Ministerstwa Przemysłu i Handlu. Warunkiem jej otrzymania było posiadanie polskiego obywatelstwa i „nieposzlakowanej przeszłości”. Koncesji nie mogły też otrzymać osoby prawne niemające siedziby na terytorium Polski; nie mogły jej także otrzymać osoby prawomocnie skazane za przestępstwa przeciwko bezpieczeństwu państwa, z chęci zysku lub za zbrodnie. Niepodjęcie działalności w ciągu 6 miesięcy od chwili otrzymania koncesji powodowało jej wygaśnięcie. Koncesjonowanym biurom informacyjnym nie wolno było przekazywać informacji o wojsku, instytucjach związanych z obronnością państwa, stosunkach osobowych w Wojsku Polskim, Korpusie Ochrony Pogranicza, Straży Granicznej, żołnierzach służby czynnej i oficerach PP. Przed otrzymaniem koncesji należało złożyć kaucję w wysokości 10.000 zł, zwracaną w ciągu roku po likwidacji wywiadowni. Za prowadzenie działalności bez koncesji groziło do 2 lat więzienia lub aresztu. Natomiast za naruszenie warunków koncesji przewidziano karę do 3.000 zł grzywny, do 3 miesięcy aresztu lub obie kary łącznie. Przedsiębiorcy prowadzący biura informacyjne do czasu wejście w życie tego dekretu, mogli kontynuować taką działalność jeszcze przez rok. Firmy takie musiały prowadzić ewidencję zamówień i udzielonych informacji i przechowywać je przez

²⁷ AAN, Prezydium Rady Ministrów, sygn. RKT. 49, t. 7, 32 dodatek poufny do rozkazu dziennego nr 221 ministra spraw wojskowych z 22 XII 1922 r.

²⁸ *Mowy...*, s. 184.

²⁹ „Kurier Warszawski”, nr 252 z 11 IX 1928 r., s. 13.

5 lat. Tak długo miały przechowywać dane pracowników i korespondentów zamiejscowych³⁰.

Z usług wywiadowni korzystano m.in. w czasie sprawdzania zdolności kredytowej klienta banku. Według kowelskiego bankowca Olgierda Czerniewicza, zgodnie z instrukcją bankową przewidującą przesyłanie odpowiednich formularzy-kwestionariuszy do zainteresowanego kredytem, jego podawcy (dostawcy, fabrykanta), kogoś z konkurencji, Związku Kupców Żydowskich w Kowlu, korzystano z pomocy Borysa Grajcera – „dwuznacznego indywiduum, niedoszłego dyrektora efemerycznego Banku Rzemiosła, podobno agenta Dwójki i człowieka, który wszystkich znał”³¹. Grajcer za udzielone bankowi informacje brał 10 groszy od osoby. Na podstawie tych informacji w banku sporządzano charakterystykę wnioskodawcy, zawierającą dane o stanie posiadania (kapitale zakładowym, obrotowym, nieruchomościach, zobowiązaniach), „obrotności oraz o obliczu moralnym i etycznym kupca, określając jego zdolność kredytową”³².

Wywiadem gospodarczym zajmowały się także organizacje zawodowe kupców. Przy sekcji Stowarzyszenia Kupców m. Łodzi istniała podsekcja prowadząca listę klientów uchylających się od płacenia rat. Ponadto sami kupcy przed zawarciem większych transakcji sprawdzali wiarygodność swoich kontrahentów³³. O wywiadowni gospodarczej posyłającej swoich pracowników do osób starających się o kredyt na weksel pisał także „Kurier Warszawski”³⁴. Natomiast komendant główny PP zabraniał jednostkom policji udzielania informacji biurom informacyjnym badającym zdolność kredytową³⁵.

Przed wojną działały także prywatne firmy ochrony mienia. Na przykład w 1939 r. w Pszczynie działała firma Wartowników i Wywiadowców „Strzecha”, należąca do Jana Szłapy. Firma miała nr tel. 27. Oferowała kopalni Giesche SA ochronę umundurowanych na wzór wojskowy wyszkolonych wartowników, uzbrojonych w broń krótką i pałki gumowe. Domagała się 170 zł za godzinę pracy jednego pracownika³⁶. Nie wszystkie firmy

³⁰ Dekret prezydenta RP z 14 I 1936 r. o przedsiębiorstwach zbierania i udzielania informacji o stosunkach gospodarczych (DzU RP nr 3, poz. 16), Rozporządzenie ministra przemysłu i handlu z 25 VII 1936 r. w sprawie przedsiębiorstw zbierających i udzielających informacji o stosunkach gospodarczych (DzU RP nr 60, poz. 441).

³¹ O. Czerniewicz, *U kresu urzędniczego żywota*, Wydawnictwo Literackie, Kraków 1976, s. 62.

³² Ibidem.

³³ A. Ochocki, *Reporter przed konfesjonałem: czyli jak się przed wojną robiło gazetę*, Wydawnictwo Łódzkie, Łódź 1980, s. 166.

³⁴ *Hyjena skarbową*, „Kurier Warszawski”, nr 302 z 3 XI 1929 r., s. 21-22.

³⁵ AAN, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, sygn. 162, k. 204, okólnik KG PP, nr 1416 z 27 XII 1926 r.

³⁶ M. Szejnert, *Czarny ogród*, Społeczny Instytut Wydawniczy Znak, Kraków 2007, s. 207-208.

ochrony mienia cieszyły się zaufaniem władz i dlatego niektórzy pracownicy ochrony nie dostali zgody na posiadanie broni. Znane są także przypadki cofania przez starostów wydanych wcześniej pozwoleń. W takiej sytuacji zainteresowanemu przysługiwało odwołanie się od decyzji do wojewody. Np. 9 IX 1933 r. Komisariat Rządu w Gdyni odmówił prawa posiadania broni Antoniemu Tomaszewskiemu, który od 2 lat był nocnym strażnikiem w firmie „Rekord” w Gdyni. Do tej pory miał broń i jej nie nadużywał, a posiadanie jej chroniło go przed napadem szumowin portowych, ponieważ strzegł statków i magazynów. Nie był karany, nie był narkomanem ani alkoholikiem. Twierdził, że umie się obchodzić z bronią, a bez niej nie zostanie zatrudniony. Zarabiał 200 zł miesięcznie i miał na utrzymaniu rodzinę. Od odmowy odwołał się 20 IX 1933 r. do Urzędu Wojewódzkiego w Toruniu³⁷. Pracowników ochrony zatrudniały także niektóre redakcje³⁸.

Usługi detektywistyczne w okresie Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej

Pierwsza polska firma detektywistyczna „Securitas” Agencja Ochrony Mienia Sp. z o.o. powstała w 1986 roku. Po kilkumiesięcznej nielegalnej działalności 13 VII 1986 r. dostała zezwolenie ministra handlu wewnętrznego i usług. Początkowo skupiała się na usługach ochroniarskich. Na funkcjonowanie firmy w sektorze ochrony zgodził się Centralny Związek Spółdzielni Inwalidzkich, ponieważ miał on prawo ochrony mienia, nienależące do właściwości Straży Przemysłowej. Firmę założyło kilku młodych mężczyzn służących wcześniej w brygadzie antyterrorystycznej. W 1992 r. była to największa firma świadcząca usługi w zakresie ochrony osób i mienia oraz detektywistyczne. Miała kilka oddziałów w kraju i w Wiedniu³⁹.

Uchwalenie ustawy z 23 XII 1988 r. o działalności gospodarczej (Dz.U. nr 41, poz. 324 ze zm.) ułatwiło zakładanie firm ochrony mienia i osób świadczących usługi detektywistyczne i w sprawach paszportowych na podstawie koncesji. Najważniejsze zmiany polegały na przekazaniu realizacji ustawy w tym zakresie ministrowi spraw wewnętrznych oraz wprowadzeniu koncesji jako podstawy do podjęcia działalności gospodarczej w tej dziedzinie. Początkowo do uzyskania koncesji wystarczyło posiadanie polskiego

³⁷ AAN, KG PP dopływ, sygn. 100, k. 21, pismo Tomaszewskiego do UW w Toruniu.

³⁸ M. Sadzewicz, *Los tak chciał* [w:] *Moja droga do dziennikarstwa. Wspomnienia dziennikarzy polskich z okresu międzywojennego (1918-1939)*, przygotował do druku Jerzy Łojek, PWN, Warszawa 1974, s. 280-281; A. Ochocki, *Reporter...*, s. 108.

³⁹ A. W. Małachowski, *Nasz własny Philip Marlowe*, „Prawo i Życie”, nr 27 z 4 VII 1992 r., s. 1.

obywatelstwa i niekaralność. Do czasu powołania Policji, wydawanie pozwoleń na świadczenie usług detektywistycznych powierzono Wydziałowi Kontroli i Analiz Komendy Głównej MO, który miał dokonywać analizy wniosków i prowadzić ich ewidencję. Duża liczba podań spowodowała, że kontrola była pobieżna. Tylko w 1989 r. wydano 400 koncesji, w kilkudziesięciu przypadkach podjęto decyzje odmowne z powodu karalności wnioskodawców lub ustalenia ich poczytalności i ograniczenia praw publicznych⁴⁰. Po utworzeniu Policji, wydawanie koncesji przekazano do Departamentu Społeczno-Administracyjnego MSW⁴¹. W lutym 1993 r. powołano w tym celu w Departamencie Administracyjnym MSW Wydział ds. Kontroli Działalności Koncesjonowanej⁴².

Regulacja prawna z 23 XII 1988 r. szybko okazała się niewystarczająca. W świetle obowiązującego wówczas prawa w firmie ochrony osób i mienia oraz usług detektywistycznych mogła zostać nawet zatrudniona osoba chora psychicznie i karana. Fałszerz mógł się zajmować pośrednictwem w sprawach paszportowych. Jedynym ograniczeniem była konieczność uzyskania koncesji od ministra spraw wewnętrznych przez właściciela firmy. Od dociekliwości urzędników MSW zależało ujawnienie faktycznych przeszkód uniemożliwiających wydanie takim osobom koncesji, dlatego osoby ubiegające się o koncesję sprawdzano m.in. w milicyjnych, a potem policyjnych kartotekach. Nie było tam jednak informacji o pobytach w szpitalach psychiatrycznych. Po wydaniu koncesji minister nie miał już podstaw prawnych do kontroli firmy, jedynie w razie skargi lub sygnału. Do początku 1990 r. wydano 300 koncesji⁴³.

Rozwój usług detektywistycznych w latach transformacji ustrojowej

Na podstawie nowelizacji ustawy z 1991 r.⁴⁴ stworzono nowe możliwości odmowy wydania koncesji, np. ze względu na „zagrożenie interesów gospodarki narodowej, obronności lub bezpośrednio państwa, albo zagrożenie bezpieczeństwa lub dóbr obywateli”. Według tego samego art. 20 można

⁴⁰ A.W. Małachowski, *Nasz własny...*, s. 8.

⁴¹ Ibidem.

⁴² T. Aleksandrowicz, J. Konieczny, A. Konik, *Podstawy detektywistyki. Usługi detektywistyczne, prawo, taktyka, moralność*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2008, s. 10.

⁴³ R. Czerniawski, *Polski Pinkerton*, „Prawo i Życie”, nr 3 z 20 I 1990 r., s. 3.

⁴⁴ Ustawa z 16 X 1991 r. o zmianie ustawy o działalności gospodarczej (Dz.U. nr 107, poz. 460).

było odmówić wydania koncesji, jeżeli wnioskodawca nie dawał rękojmi należytego spełniania swoich zadań, np. podejmował działania wymagające posiadania broni palnej lub gazowej, na którą nie miał pozwolenia. Przed wydaniem koncesji departament przeprowadzał wywiad środowiskowy o wnioskodawcy. Ustawa przewidywała wydanie trzech przepisów wykonawczych. Rada Ministrów miała wydać rozporządzenia:

- określające rodzaj, wysokość i sposób zabezpieczenia roszczeń osób trzecich w stosunku do agencji,
- określające szczegółowe warunki wykonywania działalności gospodarczej w zakresie wytwarzania i obrotu bronią, amunicją i materiałami wybuchowymi oraz usług ochrony osób, mienia i detektywistycznych oraz w sprawach paszportowych. Te ostatnie polegały na działaniu biur turystycznych załatwiających klientom paszporty.

Natomiast minister spraw wewnętrznych miał wydać rozporządzenie określające rodzaje dokumentów i zakres informacji mogących uprawdopodobnić, że podmiot gospodarczy spełni warunki określone w koncesji lub wynikające z odrębnych przepisów.

Mimo tych zmian ustawa nadal nie spełniała oczekiwań prywatnych detektywów, ponieważ nie wydano przepisów wykonawczych i na pewien czas wstrzymano wydawanie nowych koncesji. Ponadto do czasu wydania ustawy o usługach detektywistycznych koncesję mógł dostać każdy, kto nie był karany.

Sprawa stawała się coraz bardziej paląca, ponieważ według danych Wydziału Koncesji Departamentu Społeczno-Administracyjnego MSW do połowy 1992 r. wydano 3.500 koncesji dla agencji ochrony mienia i usług detektywistycznych. Odmienne dane przytaczała prasa. „Głob 24” pisał o 2.000 koncesji, *Życie Warszawy* – 7.000, *„Gazeta Wyborcza”* – 4.500, *„Express Wieczorny”* – 8.808, *„Sztandar Młodych”* – 2.650 koncesji agencji ochrony mienia i 1.330 koncesji na usługi detektywistyczne, a *„Nowy Świat”* donosił o 1.000 firm. Liczba koncesji nie musiała odpowiadać liczbie działających firm. Według Tadeusza Ostrowskiego, dyrektora biura Krajowego Związku Pracodawców Agencji Osób, Mienia i Usług Detektywistycznych, w 1992 r. działało 2.000 firm zatrudniających ponad 100.000 osób⁴⁵. Już te trudności w ustaleniu rozmiarów rynku usług detektywistycznych wskazują na chaos panujący w tej działalności.

W okresie sprawowania władzy przez rząd Jana Olszewskiego, w środowisku prywatnych detektywów z niepokojem oczekiwano weryfikacji przyznanych koncesji. W kwietniu 1992 r. minister Antoni Macierewicz zapo-

⁴⁵ A.W. Małachowski, *Nasz własny...*, s. 8.

wiedział przegląd „narosłych w olbrzymiej liczbie spółek detektywistycznych i ochroniarskich, które mają pozwolenie na używanie broni i różnorodne działania”. Twierdził, że posiada „narzędzia prawne” do przeprowadzenia tej operacji, a według Andrzeja W. Małachowskiego „dostawał tzw. gęziej skórki, kiedy uświadomił sobie, że 90% – jak niektórzy twierdzą – działających agencji ma swój personalny rodowód w starych kadrach resortu”⁴⁶. W 1992 r. krążyła także plotka, że po lustracji parlamentarzystów w nocy z 4 na 5 czerwca, w dalszej kolejności mieli nią być objęci posiadacze koncesji na usługi ochroniarskie i detektywistyczne. Spodziewano się też weryfikacji pozwoleń na posiadanie broni, co mogło sparaliżować konwoje pieniężne, ponieważ 80% tych usług wykonywały prywatne firmy⁴⁷. Do połowy 1992 r. nowelizowana ustawa nie działała, ponieważ nie wydano do niej trzech przepisów wykonawczych.

Pracownicy ochrony nie mieli wówczas żadnych uprawnień do stosowania środków przymusu bezpośredniego. Mogli jedynie działać na zasadach przewidzianych dla obrony koniecznej i zatrzymania sprawcy na gorącym uczynku albo w bezpośrednim pościgu. Z drugiej strony nie było podstaw do wymagania od nich żadnych szczególnych kwalifikacji etycznych i zawodowych czy predyspozycji psychicznych.

Odrębną kwestią było zróżnicowane przygotowanie zawodowe osób świadczących usługi detektywistyczne. Na chłonny na przełomie lat 80 i 90 rynek usług w zakresie ochrony osób i mienia trafiali przede wszystkim byli funkcjonariusze SB i MO, którzy nie widzieli dla siebie miejsca w nowej rzeczywistości, albo których tam już nie chciano. Ale firmy zakładali także ludzie, którzy dotychczas funkcjonowali w zupełnie innych zawodach, takich jak taksówkarze czy rzemieślnicy. Część osób zdobywających koncesję nie uruchamiała działalności gospodarczej, traktując pozwolenie jako swoistą „polisę ubezpieczeniową” na gorsze czasy. Byłym funkcjonariuszom służb mundurowych łatwiej było uzyskać pozwolenie na broń, ponieważ w świetle ówczesnych przepisów to pracownicy musieli ubiegać się o zezwolenie na posiadanie broni w myśl ustawy z 31 I 1961 r. o broni, amunicji i materiałach wybuchowych (DzU nr 6, poz. 43 ze zm.).

Jedynie byli milicjanci mieli przygotowanie zawodowe do pracy w ochronie i świadczenia usług detektywistycznych. Część osób podejmujących pracę w branży ochroniarskiej uczyła się tego zawodu na własny koszt na różnych kursach krajowych i zagranicznych, ale wymogu formalnego nie było⁴⁸.

⁴⁶ Ibidem.

⁴⁷ A.W. Małachowski, *Nasz własny...*, s. 8.

⁴⁸ P. Pajorski, *Ochrona fizyczna osób przed i po wejściu w życie ustawy o ochronie osób i mienia – zagadnienia wybrane*, „Wiedza Obronna”, 2014, nr 4 (250), s. 96.

W firmach ochrony osobistej chętnie zatrudniano sportowców, zwłaszcza uprawiających takie dyscypliny, jak karate, boks, judo, zapasy. Zwracano uwagę na warunki fizyczne kandydatów do pracy. Swoim wyglądem mieli budzić respekt⁴⁹. Wskazywano na przenoszenie z PRL-owskich służb mundurowych do prywatnych firm władczego stosunku do ludzi. Innym realnym zagrożeniem było wykorzystywanie przez byłych funkcjonariuszy MO i SB informacji zdobytych w czasie służby. Liczne zmiany kadrowe w firmach wskazywały na trudności z utrzymaniem dyscypliny pracy. Na początku lat 90. utarło się nazywanie pracowników ochrony gorylami. Według Pajorskiego upowszechniło się kojarzenie wizerunku pracownika ochrony z „tęnym osiłkiem”, a częściowo z nazwą „Le Gorilles”, jaką nadano ochronie osobistej prezydenta Francji Charle’a de Gaulle’a⁵⁰, ale mogły być i inne powody. Do najważniejszych można zaliczyć zbyt częste nadrabianie braku umiejętności stosowaniem siły, wreszcie przeniesienie wcześniejszej niechęci do służby bezpieczeństwa i milicji na branżę ochroniarską, do której trafiali byli funkcjonariusze tych formacji. Na zmianę wizerunku pracownika ochrony osobistej wpływ miał zrealizowany w 1992 r. film Micka Jacksona *Bodyguard*, z Kevinem Costnerem i Whitney Houston⁵¹.

Zakończenie

W przeszłości brak precyzyjnych regulacji prawnych miał negatywny wpływ na poziom świadczonych usług detektywistycznych. Przełomowe znaczenie miało uchwalenie 6 VII 2001 r. ustawy o usługach detektywistycznych (Dz.U. nr 12, poz. 110 ze zm.). Dotychczasowe doświadczenie wskazuje, że proces legislacyjny musi uwzględniać dwa czynniki. Pierwszym z nich jest jakość świadczonych usług i bezpieczeństwo klientów, jak też osób będących w zainteresowaniu detektywów. Drugim jest dobro korporacji jako całości, oparcie działalności na zdrowych podstawach. Zmuszenie pracodawców i pracowników do etycznego świadczenia usług, zaspokajania uzasadnionych potrzeb społecznych i funkcjonowania zdrowej rywalizacji. Przewidziane od 1 VII 2015 r. zmiany w prawie karnym stwarzają przed detektywami nowe wyzwanie, a wcześniejsze doświadczenia mogą im pomóc w rozwoju swojej działalności.

⁴⁹ Ibidem, s. 97.

⁵⁰ Ibidem.

⁵¹ Ibidem, s. 100.

Bibliografia

Akty prawne:

1. Rozporządzenie prezydenta RP z 7 VI 1927 r. o prawie przemysłowym (Dz.U. RP, nr 53, poz. 468 ze zm.).
2. Dekret prezydenta RP z 14 I 1936 r. o przedsiębiorstwach zbierania i udzielania informacji o stosunkach gospodarczych (Dz.U. RP nr 3, poz. 16).
3. Ustawa z 18 II 1938 r. o przedsiębiorstwach, wymagających szczególnego zaufania (Dz.U. RP, nr 12, poz. 79).
4. Ustawa z 31 I 1961 r. o broni, amunicji i materiałach wybuchowych (Dz.U. nr 6, poz. 43 ze zm.).
5. Ustawy z 23 XII 1988 r. o działalności gospodarczej (Dz.U. nr 41, poz. 324 ze zm.).
6. Ustawa z 16 X 1991 r. o zmianie ustawy o działalności gospodarczej (Dz.U. nr 107, poz. 460).
7. Ustawa z 6 VII 2002 r. o usługach detektywistycznych (Dz.U. nr 12, poz. 110 ze zm.).
8. Rozporządzenie Ministra Przemysłu i Handlu z 25 VII 1936 r. w sprawie przedsiębiorstw zbierających i udzielających informacji o stosunkach gospodarczych (Dz.U. RP nr 60, poz. 441).
9. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych w sprawie wykonania ustawy z 18 II 1938 r. o przedsiębiorstwach, wymagających szczególnego zaufania (nr 57, poz. 450).

Materiały archiwalne:

1. Archiwum Akt Nowych, zespół: Komenda Główna Policji Państwowej, Komenda Główna Policji Państwowej dopływ, Prezydium Rady Ministrów.
2. Archiwum Państwowe w Bydgoszcz, zespoły: Komenda Powiatowa Policji Państwowej w Chojnicach, Komenda Wojewódzka Policji Państwowej w Toruniu, Urząd Wojewódzki Pomorski w Toruniu.

Literatura:

1. Czerniewicz O., *U kresu urzędniczego żywota*, Wydawnictwo Literackie, Kraków 1976.
2. Laniewski A., *Zbrodnia i łzy (dwanaście lat prokuratorskiej służby)*, Księgarnia Lwowska, Lwów 1936.

3. Marczyński A., *Czarci Jar*, „Galicja”, Kraków 1990.
4. *Mowy sądowe*, t. I, F. Hoesick, Warszawa 1925.
5. Ochocki A., *Reporter przed konfesjonalem: czyli jak się przed wojną robiło gazetę*, Wydawnictwo Łódzkie, Łódź 1980.
6. Sadzewicz M., *Los tak chciał* [w:] *Moja droga do dziennikarstwa. Wspomnienia dziennikarzy polskich z okresu międzywojennego (1918-1939)*, przygotował do druku Jerzy Łojek, PWN, Warszawa 1974.
7. Wiechecki S., *Piąte przez dziesiąte. Wspomnienia warszawskie*, Państwowy Instytut Wydawniczy Warszawa 1970.

Prasa:

1. „Gazeta Administracji i Policji Państwowej” z lat: 1922, 1924.
2. „Gazeta Kartuska” z 1922 roku.
3. „Kurier Warszawski” z lat: 1925-1930.
4. „Słowo Pomorskie” z 1929 roku.

Opracowania:

1. Aleksandrowicz T., Konieczny J., Konik A., *Podstawy detektywistyki. Usługi detektywistyczne, prawo, taktyka, moralność*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2008.
2. Czapska J., Wójcikiewicz J., *Policja w społeczeństwie obywatelskim*, Zakamycze, Kraków 1999.
3. Czarnik O., *Powieść sensacyjna w dziennikach warszawskich i łódzkich w latach 1919-1926 (na przykładzie „Kuriera Informacyjnego i Telegraficznego” oraz „Expressu Wieczornego Ilustrowanego”)*, Instytut Badań Literackich PAN, Warszawa 1974.
4. Czerniawski R., *Polski Pinkerton*, „Prawo i Życie”, nr 3 z 20 I 1990 r.
5. Jeffreys-Jones R., *FBI. Historia*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2009.
6. Kumaniecki K. W., Langrod J. S., Wachholz S., *Zarys ustroju, postępowania i prawa administracyjnego w Polsce*, Księgarnia Powszechna, Kraków-Warszawa 1939.
7. Małachowski A. W., *Nasz własny Philip Marlowe*, „Prawo i Życie”, nr 27 z 4 VII 1992 r.
8. Pajorski P., *Ochrona fizyczna osób przed i po wejściu w życie ustawy o ochronie osób i mienia – zagadnienia wybrane*, „Wiedza Obronna”, 2014, nr 4 (250).

9. Riffenburgh B., *Pinkerton's great detective. The Amazing Life and Times of James McParland*, Viking, New York 2014.
10. Stanejko B. G., *Proces kształtowania się komercyjnego rynku ochrony w Polsce* [w:] *Z problemów bezpieczeństwa. Policja a zagrożenia globalne*, red. A. Misiuk, J. Gierszewski, Przedsiębiorstwo Marketingowe Logo: na zlec. Powszechnej Wyższej Szkoły Humanistycznej „Pomerania”, Chojnice 2010.
11. Szejnert M., *Czarny ogród*, Społeczny Instytut Wydawniczy Znak, Kraków 2007.

DEVELOPMENT OF DETECTIVE SERVICES IN POLAND UNTIL 1997

Keywords: *detective services, people and property protection, industrial espionage.*

Summary

Since 1870, detective services have been provided in the territory of Poland. During the interwar period the area of detective services underwent its first visible development. It was then that the first legal regulations concerning detective work were introduced. After World War II offering detective services had been desisted from due to changes in the system. The first security firm that specialized in providing detective services was established in 1986. In 1988 the Act on Freedom of Economic Activity was passed, which helped trigger the development of detective services in the country. Finally, it was in the Third Polish Republic that the first comprehensive regulation governing the area of detective services was enacted under the act of 6 July 2001.

РАЗВИТИЕ ДЕТЕКТИВНЫХ УСЛУГ В ПОЛЬШЕ ДО 1997 ГОДА

Ключевые слова: *детективные услуги, защита людей и имущества, экономическая разведка.*

Аннотация

Детективные услуги предоставляются на территории Польши с 1870 года. Первая волна таких услуг имела место в межвоенный период. В то время были разработаны первые правовые формы регулирования профессиональной деятельности детектива. После Второй мировой войны по политическим причинам эта деятельность была прекращена. Первая охранная фирма, предоставляющая детективные услуги, возникла в 1986 году. После принятия в 1988 году закона о свободе экономической деятельности в Польше наступил период развития детективных услуг. Первая в Третьей Речи Посполитой комплексная регуляция в области детективных услуг состоялась в соответствии с законом от 06.07.2001г.

Dr hab. Bolesław Sprengel – politolog i historyk, podinspektor Policji w stanie spoczynku. Od 2010 r. pracownik naukowy Wydziału Politologii i Studiów Międzynarodowych Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu. Zajmuje się bezpieczeństwem wewnętrznym. Autor 90 publikacji naukowych, w tym 8 książek.

Daniela Todorova

FRANCHISING AS A BUSINESS MODEL FOR DEVELOPMENT OF THE ECONOMY IN BULGARIA

Keywords: *franchising, investments, development, economic and financial crisis.*

ABSTRACT

The franchising is one of the safest ways to start business with small own capital compared to the business enterprise by itself.

With the acceptance of Bulgaria into the European Union in 2007 the attractiveness of the country has increased, which from its part has attracted more investments and franchising. The perspectives are directed towards enlargement of the market of goods and services by means of use of more renowned commercial brands.

As a result of the franchise agreements one provides the opportunity for more favourable conditions and access to the market of goods and labor force. This method of performing business is favoured by the implementation of the best practices of an already established brand, of the working and well-known business. It provides the opportunity for achieving stable positions at the market.

Introduction

Bulgaria's EU membership is a stimulating factor for the economic development of the country. The accession to the EU showed the real readiness of the economy to meet the criteria of Copenhagen (1993).

Bulgaria's accession to the European Economic Area has provided suitable conditions for fundamental political and economic reforms to achieve competitiveness and sustainable economic development.

The problems connected with developing an efficient market mechanism, enhancing the competitiveness of manufactured goods and services and the availability of working market institutions are of crucial importance for the countries that have taken the path of economic integration.

According to the Bulgarian National Bank, the direct foreign investments fell to 17% of Gross Domestic Product (GDP) in mid-2014 in comparison to 29% at the end of 2007¹. Under the conditions of such uncertain economic environment, the investors have re-evaluated their investment plans and redistribution of investment funds.

That led to postponement of some projects, delays of others, limiting the volume of investments. The reduced foreign funding has affected negatively the current account of payment balance.

With the shrunk export markets, part of the foreign producers have faced the need for rapid restructuring, reduction of costs and increasing efficiency by targeting industries that replace imports.

The Franchising – Specific Form of Commercial Cooperation

The dynamic development of the economy provides the possibility for enhancing the use of the franchising as a specific form of commercial cooperation, providing obtaining of profit for a relatively short period of time.

The franchising worldwide has proven itself as one of the most successful business models and is characterized by the lowest risk when starting the business.

The inclusion into a franchise chain provides the entrepreneur who has decided to develop his own business, with the possibility to use the brand of the company as well as its business model.

The franchising is a modern integration process in the field of distribution, sales and consulting in which a company, referred to as franchiser provides the other person or company – franchisee with the right to produce and/or to sale products under observance of specific conditions.

In Bulgaria the first franchise cooperations have occurred in the 70's of the twentieth century, but with the strong growth of the industry in the middle of the 90's this form of business starts developing more and more.

¹ [online] [Access: January 05, 2013]. Available on the World Wide Web: [http:// www.invest-bg.government.bg](http://www.invest-bg.government.bg).

In many economic sectors there are present big franchises or chains, which use franchise.

With the acceptance of Bulgaria into the European Union in 2007 the attractiveness of the country has increased, which from its part has attracted more investments and franchising. The perspectives are directed towards enlargement of the market of goods and services by means of use of more renowned commercial brands.

This growth and strong development is observed in the last few years when in Bulgaria there is a growth of foreign and Bulgarian franchisers developing business at the Bulgarian market. Currently 119 companies have working franchise chains. In 2014 the venues in Bulgaria which exist under the form of franchise are 3368 which is 16% growth in comparison with the previous year. The statistics shows that averagely per one franchiser in Bulgaria there are 28.4 venues, which is due to the big chains which form the great number of franchisees².

The franchising is a bilateral contract by means of which the franchiser provides license or gives permission for the performance of a specific business by the franchisee, under the name and the commercial brand of the franchiser and with use of the given by the franchiser methods. The average term of the contract of franchising is 4.5 years. Interesting is the fact that the own venues of the franchisers are 16% of all working venues and the other 84% are owned by the franchisees.

The Crisis – Impact On The Economy Of Bulgaria

The global financial and economic crisis began in the summer of 2007 with the collapse of financial markets in the USA. A number of EU countries reported a sharp slowdown and decline in the economic activity.

Bulgaria has not been passed over by the crisis. A sensitive real economic downturn.

The economic crisis had a negative influence on the economy of Bulgaria as one accounts a serious decrease of the Gross domestic product with 5.5 % between 2008 and 2009.

There were signs of:

- slow economic growth,
- risk of bankruptcies,
- decline in foreign investment,

² [online] Details of the National Statistics Institute, [Access: January12, 2013]. Available on the World Wide Web: [http:// www.nsi.bg](http://www.nsi.bg).

- decline in exports of Bulgarian production due to stagnated external market,
- slight increase of the unemployment rate,
- decline in stock prices, real estate and other assets,
- restriction of bank lending.

This fact has given its impact on the key macroeconomic indicators of the country. First the crisis in the real sector began with the collapse of production and release of staff especially in export-oriented industries due to the decrease of demand and a fall of export prices.

The crisis had a strong impact on the economy of Bulgaria, namely:

- the industrial production has shrunk;
- a number of manufacturing enterprises have been closed;
- a lot of workers were released or put on unpaid holiday;
- to survive, a number of economic sectors have requested from the government to guarantee that the price of electricity will not increase and to grant them a state subsidy in order to retain skilled staff without whom many industries are doomed to bankruptcy;
- the global financial crisis has had a direct impact on real household incomes: the contributions on loans and prices of products and services have increased due to high inflation;
- the increasing difficulties with mortgage payments have resulted in increasing the share of bad loans in Bulgaria, which have amounted to 12.6 per cent by June 2010. It is twice as much as it was during the same period last year;
- the export of Bulgaria has significantly decreased that has resulted in increasing the negative balance in trade and current account and reduction of the GDP produced in the country. As a result of that a lot of companies have cut off staff while others have switched to part-time schemes;
- due to the reduced earnings a lot of firms have been forced to reduce their investments that in its turn has affected the growth of the economy;
- the lack of global liquidity resulted in reduction of direct foreign investments. The market shrinking as well as the decline in production and trade has invariably resulted not only in investment delays, but also in reduction of the foreign capital flows to the country.

Franchise Business Model

Afterwards there was a period of restoration from the crisis and as a result of the external demand there started a process of improvement of the macro economic situation in the country. Under the conditions of economic and financial crisis the franchising business model provides opportunity for developing a business, as it gives to the entrepreneur more safety and warranty for success, setting great store by a well known and safe brand.

The entrepreneur can have the desired success without having great investments and under observance of the specific contractual agreements with the franchiser. The Bulgarian franchisers are competitive with regard to the world companies and are able to impose their brands and know-how.

The development of the franchise models in Bulgaria is directed mainly in the sphere of services. One accounts a serious growth in the last years of the number of companies, offering franchising. This development especially in the present complicated economical period has been originated by the possibilities, which the franchising gives for starting or enlarging a particular business by the entrepreneur. Franchising business have traditionally good positions with the fast food chains.

The use of franchise model in 2014 in Bulgaria has enhanced its spectre of operation, as from which there have made use for development of business owners of companies in the tourist sector, bakeries, sport shops, car washes, car garages etc. Typical for the market is that the Bulgarian manufacturers are more and more developing franchise chains of stores in which they sell their products.

The coming out at foreign markets is a necessity for the Bulgarian companies. This provides them with possibility for stabilization of the business, popularization of the product, as well as with conditions for realization of a bigger profit.

The franchising is one of the safest ways to start business with small own capital compared to the business enterprise by itself.

In Bulgaria there are mainly small and middle sized enterprises, which cover 76% of the employees and ensure 61% of the total added value. This phenomenon is observed in the other countries of the European Union. The economic crisis has put under strong impact the companies and have pressed them to increase the productivity and to enhance their markets.

After the entrance of the country into the European Union the number of the small and middle sized enterprises grows annually and the Bulgarian entrepreneurs have adapted themselves to the new conditions which

the rules of EU and the Common Market has created. One has provided opportunity for the small and middle sized enterprises easier to make use of the commercial brands and to protect their patents.

Table 1.
Small and middle sized enterprises in Bulgaria
and in the European Union

Size of the enterprises	Bulgaria		EU
	Number	Share, %	Share, % EU - 28
Micro enterprises	275 908	91.1%	92.4%
Small enterprises	22 194	7.3%	6.4%
Middle sized enterprises	4091	1.4%	1.0%
SMALL AND MIDDLE SIZED ENTERPRISES	302 193	99.8%	99.8%
Big enterprises	623	0.2%	0.2%
TOTAL	302 816	100%	100%

Sources: SBA reference book 2014 Bulgaria pp 2-3

The small and middle sized enterprises are flexible and easily adaptable to the changeable economic conditions. However, the lack of financial funds for development of the small and middle sized business lead to the bankruptcy of many companies.

Therefore the use of franchising strategy is extremely appropriate for the existence and development of the small and middle sized enterprises and their connection with the big business. This determines them as most appropriate purchasers of franchise.

The franchising is one good perspective for development of the Bulgarian economy which provides Bulgaria with the opportunity to attract foreign experience and capital into the country. This allows the improvement of the quality of servicing in the various economic sectors, to acquire know-how and to achieve world standards set by the corresponding brand.

It is important with the franchising how big the term of returnability of the made investment should be. Depending on the model of franchising, on the economic sector and on the type of business this term of returnability of the investment for Bulgaria is from 2 months to 5 years as it mainly depends on the possibilities of the franchisee.

The presence of managerial and commercial experience, creativity, flair and innovation in the business provide possibility for quicker achievement

of the desired result for sales and in the meantime quicker returnability of the financial funds by means of the realized profit.

In the performed study of the franchising business market in Bulgaria, made by Franchising.bg.³ the results show that among the companies at the Bulgarian market, which work by means of franchising, 48% from the franchisees have their investment returned for one year, 31% for two years, 21% for three or more years.

The practice which Bulgaria has in the use of franchising for development of business, for the people, who are interested and have possibility to purchase franchise rights, are of the following groups:

- serious entrepreneurs, who have managerial experience, available money funds for investments and interest for developing a new business;
- second group of entrepreneurs, who make use of the developed business model and apply it directly for starting an additional business;
- market participants starting new business, who put a stake on the well-known and safe brand, as well as who make use of the offered know-how for managing the business;
- entrepreneurs directed towards European funding for starting their own business.

By means of this way of co-funding the low budget franchises could quickly turn into national chain of stores. The use and purchase of franchising as possibility for developing the business is applied because of several main reasons, shown at figure 1.

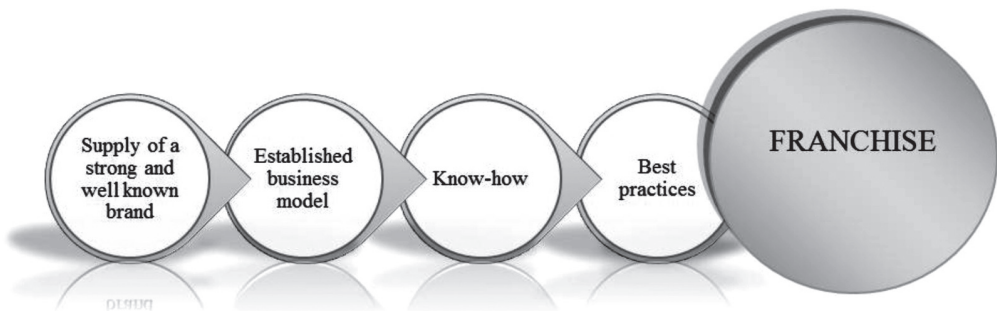


Fig. 1

³ [online] Study of franchising business market in Bulgaria, made by Franchising.bg. The study has been performed by means of filling of questionnaires and phone interviews, as there have been participating 144 franchiser and 385 franchisees, working at the Bulgarian market, [Access: January12, 2013]. Available on the World Wide Web: http://www.franchising.bg/franchising_market.html.

In Bulgaria the average value of the primary franchising fee which is paid once is to the amount of 9 141 EUR. It is used when opening a new venue for initial marketing researches, advertisement, personnel training, specialized training of the manager, equipment, furnishing etc.

Typical are two main types of franchising depending the forming of the franchising system:

- primary – one creates a new system for the purposes of the franchising the business;
- secondary – existing systems are set towards the new business.

In Bulgaria there are great opportunities for development of the franchise business. This is due to the fact, that in all economic sectors there could be applied the good franchising practices as one builds national chains for various types of services, including educational ones.

The franchise's subject is determined depending on the type of business. (Figure 2)

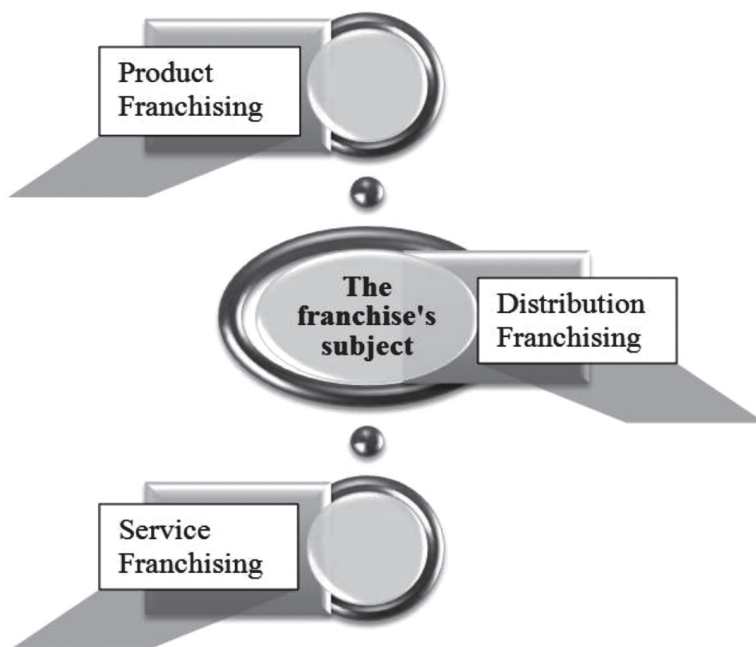


Fig. 2

In the present economic situation in Bulgarian the observed increase of the number of franchise business models is made by the ever increasing competitiveness between the enterprises and the manufacturers of certain

types of goods and services, as from significant importance there is the consumers demand and the quality of supply.

The national companies working with franchising are successful in realization of a competitive model for business development as they perform transfer of marketing, management and production technologies, knowledge and experience.

In the transport sector the use of franchising as business strategy is a good decision for the enlargement of the market presence of the transport company. The transport companies which work by means of such a model are characterized with a good competitiveness when performing transports in the country and abroad (mainly of cargoes), shipping services, mediation. In general the offered transport service is preferred because of the quality and the expertise, with which it is performed. The practice shows that the transport companies which work by means of franchise business model and use the name of a big and well-known company as well as its know-how work much more motivated and economically and with lower costs.

To meet the customers' expectations and demands in competitive environment, the company introduced previously unknown forms of activity in the form of significant variety of transport services through specific actions from the management sphere. Lowering the cost of rolling stock in turn led to substantial travel price reductions and increased the quality of services. Consequently, this resulted in the company's financial results, guided by the criterion of profit, customer satisfaction, and increasing value of its tangible and intangible assets⁴.

As a result of the franchise agreements one provides the opportunity for more favourable conditions and access to the market of goods and labour force. This method of performing business is favoured by the implementation of the best practices of an already established brand, of the working and well-known business. It provides the opportunity for achieving stable positions at the market.

The increase of the competitiveness of Bulgaria's economy requires implementation of adequate and rational economic and social policies.

The main objective of the economic policy of Bulgaria is focused on socio-economic integration of the country as an equal member in the EU achieving higher economic growth and increased competitiveness. The growth, restructuring and stability have to be combined not to oppose them each

⁴ J. Tomaszewski, *Transport services in passenger transport in Pomorska Komunikacja Samochodowa sp. z o.o. (Pomeranian Car Transport Ltd) in Wejherowo – case study*, Mechanics, Transport, Communications, „Academic journal”, 3/2013, PP 26-35, ISSN 1312-3823 2013.

other. To improve the quality of life it is necessary to pursue a policy aimed at increasing incomes, the rate of employment, social justice, free access to education, science and public health system.

The main means to achieve these objectives are:

- competitive growth;
- increase investments;
- fast development of the advanced scientific and technical fields;
- creation of modern infrastructure;
- structural and technological modernization of the economy;
- development of the financial system;
- establishment of efficient and effective institutions;
- reduction of crime and corruption.

Under the condition of a global economic and financial crisis the EU funds are the safest financial instrument. One of the measures to fight against the crisis is to stimulate investments. If you disregard the crisis, the limitation of financial resources leads to the implementation of fewer projects.

On the other hand, if you consider the long-term benefits of investments and their impact on the economy as a whole, they are a necessary and indispensable element that affects economic development of the country.

The professional and rational utilization of these funds will contribute to the socio-economic cohesion of Bulgaria's economy with the economies of the EU member states. The achievement of good results and high competitiveness will lead to a better life of people.

The economic policy of the state is of essential importance to achieve high competitiveness. The state should create conditions, favourable business environment to increase competitiveness of companies.

The national productivity directly depends on the productivity of companies. It cannot be competitive without the existence of competitive companies operating in it. That requires highly-qualified human resources, better information, more modern infrastructure, more intensive competition.

The development of any sector of a modern economy is connected with the balance of resources, production and consumption.

The discovery and use of the possibilities of human capital, innovations, stimulation of investments, competitiveness, modernization and the desire to constantly improve the quality of services offered are the key factors for economic growth.

Conclusions

The use of franchising for starting and developing a business making use of the power and the name of the established at the international market brand is proven working and winning model. It is a precondition for certain success especially under the conditions of economic crisis, since it provides possibilities for quick development of the various franchise concepts.

The franchising has serious potential for development and is appropriate for use in all sectors of the economy, since there are still whole sectors and market niches in Bulgaria, in which no franchise system is working.

The franchising is especially appropriate form of cooperation and sale of business services with small companies which have capital, but lack enough business experience.

We must not consider the franchising as being used for saving unsuccessful companies, to the contrary – it is a model, by means of which the successful business practices are being multiplied. The franchising provides the opportunity for quicker entrance to the national and international market. It is one successful business formula in which one combines low risk, quality and strong control.

Bibliography

1. Tomaszewski J., *Transport services in passenger transport in Pomorska Komunikacja Samochodowa Sp. z o.o. (Pomeranian Car Transport Ltd) in Wejherowo – case study*, Mechanics, Transport, Communications, Academic journal, 3/2013, PP 26-35, ISSN 1312-3823 2013.
2. SBA reference book 2014 Bulgaria.

Internet sources:

1. National Statistics Institute, www.nsi.bg.
2. www.franchising.bg/franchising_market.html.
3. www.investbg.government.bg.

FRANCHISING JAKO MODEL BIZNESU DLA ROZWOJU GOSPODARKI W BUŁGARII

Słowa kluczowe: *franchising, inwestycje, rozwój, gospodarcze i kryzys finansowy.*

Streszczenie

Franchising jest jednym z najbezpieczniejszych sposobów na rozpoczęcie działalności gospodarczej z małego kapitału własnego w stosunku do przedsiębiorczości. Od przyjęcia Bułgarii do Unii Europejskiej w 2007 roku, atrakcyjność kraju wzrosła, co przyciąga więcej inwestycji i franchisingu. Perspektywy są skierowane na rozszerzenia rynku towarów i usług poprzez wykorzystanie bardziej renomowanych marek handlowych. W wyniku umów franczyzowych poprawia się możliwość uzyskania korzystniejszych warunków i dostępu do rynku dóbr i usług oraz siły roboczej. Ten sposób wykonywania działalności gospodarczej, sprzyja wdrażaniu najlepszych praktyk już ustanowionej marki. Daje też możliwość osiągnięcia stabilnej pozycji na rynku.

ФРАНЧАЙЗИНГ КАК БИЗНЕС-МОДЕЛЬ ДЛЯ РАЗВИТИЯ ЭКОНОМИКИ В БОЛГАРИИ

Ключевые слова: *франчайзинг, инвестиции, развитие, экономический и финансовый кризис.*

Аннотация

Франчайзинг является одним из самых безопасных способов начать бизнес с небольшой собственным капиталом по сравнению с бизнес-предприятия сам по себе. С принятием Болгарии в Европейский Союз в 2007 году привлекательность страны возрастает, что со своей стороны привлеч больше инвестиций и франчайзинг.

Перспективы направлены расширения рынка товаров и услуг посредством использования более известных коммерческих брендов.

В результате франчайзинговых соглашений одним предоставляет возможность для более благоприятных условий и доступа на рынок товаров и рабочей силы. Этот метод выполнения бизнес благоприятствует реализации лучших практик, уже создан бренд, рабочей и известный бизнеса. Это дает возможность для достижения устойчивых позиций на рынке.

TODOROVA Daniela – Vice-Rector of Research and International Activities The „Todor Kableshkov” University of Transport, Sofia, Bulgaria. Associate Professor PhD at Department of Economics and Accountancy in Transport. Research interests: Transport Policy, Transport Economic Problems, Investment Policy and Investments in Transport, Business Planning and Investment Projects Management, HR Management.

More than 80 publications in the fields of: Transport Policy; Transport Economics; Investment Policy in Railway Transport; Sustainable Development of Transport; Analysis of the Cost and Benefits of Infrastructure Projects; Pricing of Transport Service; Business Planning and Investment Project Management.

Member of teams for development and implementation of 20 research national and European projects.

Wojciech Wosek

ZAGROŻENIA DLA BEZPIECZEŃSTWA W ASPEKCIE FUNKCJONOWANIA WIELKOPOWIERZCHNIOWYCH GALERII HANDLOWYCH

Słowa kluczowe: *bezpieczeństwo, centra handlowe, galerie handlowe, przestępczość, przestępczość pospolita, terroryzm, zamach w Kenii.*

STRESZCZENIE

Bezpieczeństwo – poczucie bezpieczeństwa jest jedną z podstawowych potrzeb człowieka. Jest ono jednak ograniczane przez czynniki stanowiące zagrożenia dla życia, zdrowia czy mienia człowieka. W przedmiotowym opracowaniu podjęto próbę ukazania potencjalnych zagrożeń wynikających z funkcjonowania wielkopowierzchniowych galerii handlowych na przykładzie obiektów z obszaru Trójmiasta i okolic.

Artykuł dotyczy oceny zagrożeń dla samych obiektów handlowych oraz ewentualnych zagrożeń dla klientów analizowanych obiektów, związanych z przestępczością pospolitą czy terroryzmem (jako przykład omówiono atak terrorystyczny na centrum handlowe w stolicy Kenii – Nairobi).

W opracowaniu wskazano również najważniejsze uregulowania prawne związane z omawianą problematyką.

Wprowadzenie

Biorąc pod uwagę łączną wielkość powierzchni handlowej i liczbę obiektów Polska znajduje się w ścisłej czołówce państw w Europie. W ramach budowy centrów handlowych w 2014 r. oddano do użytku 332 tys. m² powierzchni¹. Najwięcej nowych obiektów pojawiło się w miastach poniżej

¹ <http://nieruchomosci.pb.pl/3986454,84928,jll-powierzchnia-nowych-centrow-handlowych-moze-siegnac-547-tys.-m2-w-2015> [dostęp: 14.04.2015].

100 tys. mieszkańców (45%) oraz w miastach, gdzie liczba mieszkańców oscyluje w granicach pomiędzy 100 tys. a 200 tys. (26%)².

Centra handlowe z uwagi na swoją wielowymiarowość w podchodzeniu do potrzeb klienta stały się w ostatnich latach nie tylko obszarem dokonywania zakupów, ale coraz częściej miejscem spędzania czasu wolnego. Współczesne centra – galerie handlowe to obszar realizacji celów rozrywkowych, towarzyskich, gastronomicznych³. Klienci takich obiektów stanowią potencjalne cele nie tylko dla przestępców, ale są również narażeni na szereg innych zagrożeń związanych z ich funkcjonowaniem. Z uwagi na wielopłaszczyznowość przedmiotowego zagadnienia warto rozważyć kilka obszarów odnoszących się do szeroko pojmowanego bezpieczeństwa ludzi odwiedzających tego typu objekty. Rozważania te zostaną omówiono na przykładzie Aglomeracji Trójmiejskiej⁴.

Charakterystyka galerii handlowych

Według danych Polskiej Rady Centrów Handlowych (PRCH) w czerwcu 2014 r. w Polsce działało 426 centrów handlowych⁵. Według danych ze stycznia 2015 r. całkowita podaż nowoczesnych powierzchni handlowych sięga obecnie 12,4 mln m², z czego 8,82 mln m² przypada na centra handlowe⁶. Na koniec 2014 r. w użytkowaniu było:

- 385 tradycyjnych i specjalistycznych centrów handlowych,
- 37 parków handlowych,
- 10 centrów wyprzedażowych⁷.

² Idem.

³ S. Mordwa, *Poczucie bezpieczeństwa w centrach handlowych. Przykład badań opinii klientów Galerii Łódzkiej i Manufaktury w Łodzi* [w:] *Acta Universitatis Lodzianensis, Folia Geographica Socio-Oeconomica* 12, red. J. Dzieciuchowicz, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2012, s. 163.

⁴ Według raportów Retail Research Forum przygotowywanych przez Polską Radę Centrów Handlowych w obszar Aglomeracji Trójmiejskiej zalicza się: Gdańsk, Gdynię, Sopot, Rumie, Redę, Wejherowo, Pruszcz Gdański, Cedry Wielkie, Kolbudy, Kosakowo, Szemud oraz Żukowo. Jednak na potrzeby niniejszego opracowania skupiono się tylko na największych obiektach trzech głównych miastach tworzących Trójmiasto oraz ich bezpośrednim sąsiedztwie.

⁵ M. Sadal, *Podaż nowoczesnej powierzchni centrów handlowych w Polsce* [w:] *Retail Research Forum – Raport 1 pół. 2014*, PRCH, Warszawa 2014, s. 3.

⁶ <http://nieruchomosci.pb.pl/3986454,84928>, *op. cit.*, [dostęp: 14.04.2015].

⁷ M. Wojtczuk, *W Polsce przybywa galerii handlowych*, <http://wyborcza.biz/finanse/1,108340,17070241> [dostęp: 14.04.2015].

Odnosząc się do powyższych danych Dyrektor ds. Rozwoju i Badań Rynku PRCH Radosław Knap definiuje w/wskazane obiekty w następujący sposób:

- CENTRUM HANDLOWE – nieruchomość handlowa, która została zaplanowana, zbudowana oraz jest zarządzana jako jeden obiekt handlowy, składający się ze sklepów oraz części wspólnych, o minimalnej powierzchni najmu brutto (GLA) 5 tys. m² oraz składający się z minimum 10 sklepów;
- PARK HANDLOWY – spójnie zaprojektowany oraz zarządzany projekt, składający się głównie ze średniej oraz dużej wielkości wyspecjalizowanych obiektów handlowych;
- CENTRUM WYPRZEDAŻOWE – spójnie zaprojektowany, zaplanowany oraz zarządzany projekt handlowy z oddzielnymi sklepami, w których producenci lub sprzedawcy detaliczni sprzedają nadwyżki zapasów, końcówki kolekcji lub kolekcje posezonowe, po obniżonych cenach⁸.

Dla jasności definiowanego zagadnienia należy zauważyć, iż pojęcia „centrum handlowe” i „galeria handlowa” w potocznym nazewnictwie są ze sobą zbieżne i często używane wymiennie. Można jednak stwierdzić, że pojęcie „galeria handlowa” najlepiej charakteryzuje obiekt – centrum handlowe typu „zamkniętego” – mieszczący się całościowo w jednej kubaturze budynku najczęściej wielopoziomowego.

Ponadto bardzo ważną informacją w kwestii definiowania istniejących obecnie obiektów handlowych jest ich podział funkcyjny. Wspomniany wcześniej R. Knap przedstawia następującą klasyfikację⁹ w odniesieniu do przedmiotowego zagadnienia:

- 1) I generacja (hipermarket do 70% całej powierzchni + mała galeria > 10 sklepów);
- 2) II generacja (hipermarket 30-40% całej powierzchni + większa galeria – 40/60 sklepów);
- 3) III generacja (hipermarket + część rozrywkowa np. kino, kręgielnia lub fitness club);
- 4) IV generacja (wielkopowierzchniowy, zróżnicowany i wielofunkcyjny obiekt)¹⁰.

⁸ R. Knap, *Rynek centrów handlowych w Polsce*, <http://www.zo.ue.poznan.pl/pliki/Knap.pdf> [dostęp: 15.04.2015].

⁹ W trakcie przygotowywania przedmiotowego tekstu nawiązano kontakt z przedstawicielem PRCH uzyskując informację, że w najbliższym raporcie Retail Research Forum, który zostanie opublikowany we wrześniu przedstawione zostanie opracowanie dotyczące nowego nazewnictwa i klasyfikacji.

¹⁰ Idem.

W planach rozwoju przedmiotowych obiektów wspomina się już od kilku lat o V generacji centrów handlowych, które będą posiadały jeszcze bardziej rozbudowane funkcje centrów IV generacji – czyli handel, rozrywka, sport, sztuka, kultura, biura, a do tego hotele i w końcu apartamenty mieszkalne. Ewolucja takich centrów idzie w stronę budowy pod jednym dachem „małych miasteczek” zaspokajających wszystkie potrzeby¹¹. Przykładem takiej inwestycji może być planowane zagospodarowanie obszaru międzytorza w Gdyni, co jest planowane na 2026 r.¹².

Tabela 1

Największe obiekty handlowe w Polsce (stan na I kw. 2015 r.)¹³

Lo-kata	Nazwa obiektu	Typ obiektu	Miasta	Powierzchnia handlowej brutto (GLA) w m ²	Ilość miejsc na parkingach
1.	MANUFAKTURA	centrum/ galeria	Łódź	126 tys.	3500
2.	C.H. ARKADIA	centrum/ galeria	Warszawa	111,9 tys.	1790
3.	PORT ŁÓDŹ	centrum/ galeria	Łódź	103 tys.	4500
4.	BONARKA CITY CENTER	centrum/ galeria	Kraków	92,94 tys.	3200
5.	PARK HANDLOWY TARGÓWEK	park handlowy	Warszawa	90,6 tys.	b.d.
6.	SILESIA CITY CENTER	centrum/ galeria	Katowice	85,508 tys.	3500
7.	MAGNOLIA PARK	centrum/ galeria	Wrocław	81 tys.	3500
8.	PARK HANDLOWY ALEJA BIELANY	park handlowy	Bielany Wrocławskie	80 tys. ¹⁴	4200

¹¹ B. Kalinowska, *Czekamy na centra handlowe piątej*, <http://www.ekonomia.rp.pl/artukul/94191.html?p=2> [dostęp: 20.04.2015].

¹² E. Potocka, *Gdyńskie Międzytorze zmieni się nie do poznania*, <http://wiadomosci.onet.pl/trojmiasto/gdynskie-miedzytorze-zmieni-sie-nie-do-poznania/7hetf> [dostęp: 20.04.2015].

¹³ Należy zauważyć, że przedmiotowe dane są płynne z uwagi na fakt ciągłych modernizacji przedmiotowych obiektów oraz otwierania nowych.

¹⁴ W chwili obecnej PH Aleja Bielany jest modernizowana i rozbudowywana. Na koniec 2015 r. po zakończeniu przebudowy będzie to największe centrum handlowe w Polsce (170 tys. m² powierzchni całkowitej) o powierzchni handlowej brutto (GLA) 145 tys. m². Patrz: <http://biznes.onet.pl/wiadomosci/handel/powstaje-najwieksze-centrum-handlowe-w-polsce/zyzym> [dostęp: 20.04.2015].

9.	WOLA PARK	centrum/ galeria	Warszawa	79 tys.	3000
10.	MATARNIA PARK HANDLOWY	park handlowy	Gdańsk	77,78 tys.	2300
11.	ATRIUM FELICITY	centrum/ galeria	Lublin	75 tys.	3100
12.	FRANOWO PARK HANDLOWY	park handlowy	Poznań	74,58 tys.	1600
13.	C.H. JANKI	centrum/ galeria	Raszyn pod Warszawą	73 tys.	2700
14.	GALERIA ECHO	centrum/ galeria	Kielce	70,612 tys.	2300
15.	C.H. RIVIERA	centrum/ galeria	Gdynia	70 tys.	2500
16.	ZŁOTE TARASY	centrum/ galeria	Warszawa	66,21 tys.	1600

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Polskiej Rady Centrów Handlowych¹⁵.

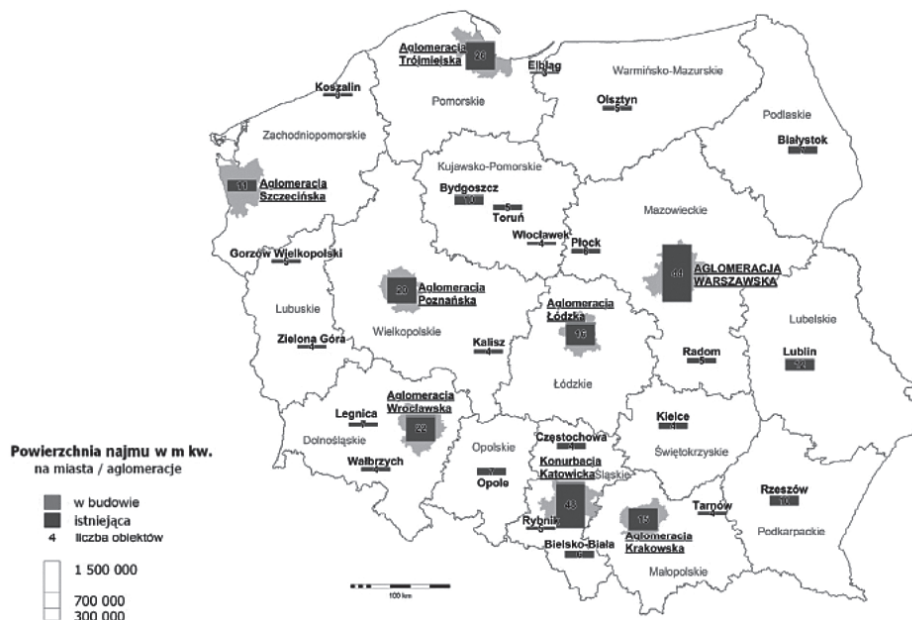
Charakteryzując obszar Aglomeracji Trójmiejskiej można zauważyć, iż obszar ten jest jednym z najbardziej nasyconych w Polsce w aspekcie ilości centrów handlowych.



Rys. 1. Usytuowanie wielkopowierzchniowych obiektów handlowych w Polsce

Źródło: Polska Rada Centrów Handlowych¹⁶.

Podobnie wygląda kwestia w aspekcie struktury podaży. Według raportów PRCH Aglomeracja Trójmiejska jest jedną z największych.



Rys. 2. Struktura podaży centrów handlowych w Polsce w pierwszej połowie 2014 r. w miastach powyżej 100 000 mieszkańców

Źródło: M. Sadal, *Podaż nowoczesnej powierzchni centrów handlowych w Polsce* [w:] *Retail Research Forum – Raport 1 pół. 2014*, PRCH, Warszawa 2014, s. 5.

W Trójmieście oraz najbliższej okolicy usytuowanych jest obecnie 25 wielkopowierzchniowych obiektów handlowych, w których działa ok. 1930 sklepów¹⁵. Jeden obiekt – Galeria Metropolia w Gdańsku – jest w trakcie budowy (przewidywany terminem otwarcia: I kwartał 2016 r.). Odnosząc się do danych z tabeli nr 1 można zauważyć, iż dwa z trójmiejskich centrów znajdują się w pierwszej dwudziestce największych obiektów handlowych w Polsce. Są to C.H. Riviera w Gdyni oraz Park Handlowy Matarnia w Gdańsku. Charakteryzując miejscowy rynek obiektów handlowych można zauważyć, iż także w naszym regionie występuje duże zróżnicowanie w obszarze klasyfikacji oraz charakteru obiektów handlowych. W regionie

¹⁵ <http://prch.org.pl/katalog-ch> [dostęp: 20.04.2015].

¹⁶ Idem.

¹⁷ <http://www.colliers.com/-/media/8D68ECF59EA441EB857001E76DC75CE6.ashx?la=pl-PL> [dostęp: 17.04.2015].

trójmiejskim występują również klasyfikowane według PRCH tzw. „ulice handlowe”¹⁸ oraz obiekty typu biurowo-handlowo-usługowego tj. Centrum Kwiatkowskiego w Gdyni.

Tabela 2
Powierzchnie największych obiektów handlowych
w regionie Aglomeracji Trójmiejskiej

Lo-kata	Nazwa obiektu	Typ obiektu	Miasta	Powierzchnia handlowej brutto (GLA) w m ²	Ilość miejsc na parkingach
1.	MATARNIA PARK HANDLOWY	park handlowy	Gdańsk	77,78 tys.	2300
2.	C.H. RIVIERA	centrum/ galeria	Gdynia	70 tys.	2500
3.	GALERIA BAŁTYCKA	centrum/ galeria	Gdańsk	46,4 tys.	1100
4.	MORSKI PARK HANDLOWY	park handlowy	Gdańsk	40,93 tys.	1500
5.	C.H. OSOWA	centrum/ galeria	Gdańsk	39,1 tys.	b.d.
6.	C.H. KLIF	centrum/ galeria	Gdynia	32,42 tys.	1200
7.	C.H. AUCHAN	centrum/ galeria	Gdańsk	30 tys.	b.d.
8.	GALERIA PRZYMORZE	centrum/ galeria	Gdańsk	27,6 tys.	1200
9.	C.H. MORENA	centrum/ galeria	Gdańsk	23,1 tys.	b.d.
10.	GALERIA SZPERK	centrum/ galeria	Gdynia Kosakowo	21,5 tys.	960
11.	PORT RUMIA	centrum/ galeria	Rumia	21,18 tys.	b.d.
12.	TESCO NOWOWICZLIŃSKA	centrum/ galeria	Gdynia	20 tys.	b.d.
13.	TESCO GDAŃSK	centrum/ galeria	Gdańsk	19,7 tys.	b.d.
14.	C.H. ALFA CENTRUM	centrum/ galeria	Gdańsk	19,5 tys.	500
15.	MADISON	centrum/ galeria	Gdańsk	18 tys.	118

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Polskiej Rady Centrów Handlowych¹⁹.

Jak można wywnioskować z powyższego zestawienia, w obszarze Aglomeracji Trójmiejskiej występują przede wszystkim obiekty handlowe w typie galerii, czyli wielkokubaturowych obiektów jednobudynkowych typu „zamkniętego”. Najlepszym przykładem tego typu centrów są m.in. Alfa Centrum, Galeria Bałtycka, Madison, Riviera, Klif, Batory, Galeria Rumia itp. Z uwagi na charakter i funkcjonalność oraz umiejscowienie większości takich obiektów można stwierdzić, że stanowią one teoretycznie najpoważniejsze zagrożenie.

Charakterystyka zagrożeń

Podejmując się analizy zagrożeń wynikającej z funkcjonowania centrów handlowych należy zwrócić przede wszystkim uwagę na złożoność przedmiotowej problematyki. Potencjalne zagrożenia wynikają z kilku obszarów.

1. Obszar planistyczny – analizując usytuowanie centrów handlowych w naszym regionie należy zwrócić uwagę, że duża liczba galerii znajduje się w centrum, a nawet w ścisłym centrum miast, w terenie mocno zurbanizowanym (przykładem takiego usytuowania może być C.H. Manhattan – szczególnie w aspekcie wyznaczenia punktu zbiórki ewakuacyjnej (rys. 3).
2. Obszar technologiczny – właściwa realizacja projektu architektonicznego w okresie budowy np. poprzez wykorzystanie poprawnych, stosownej klasy materiałów budowlanych.
3. Obszar eksploatacyjny – właściwe użytkowanie danego obiektu handlowego poprzez przestrzeganie stosownych przepisów w okresie funkcjonowania tj. przepisy przeciwpożarowe, parkowanie pojazdów na gaz, wywiązywanie się z obowiązków odśnieżania, nieprzekraczania ustalonych norm wytrzymałości poszczególnych elementów obiektu np. objętości parkingów czy przy montowaniu świątecznych dekoracji.
4. Obszar funkcjonalności – zagrożenia wynikające z przepływu czy jednorazowego przebywania bardzo dużej ilości ludzi w obiekcie (na podstawie analizy uśrednionych danych można przyjąć, że dobowo w obiekcie typu galeria dobowo może przebywać ok. 20-25 tys. ludzi, w weekendy liczna ta może wynosić ok. 50-60 tys., a przepływ tygodniowy waha się w granicach 150-160 tys. ludzi; biorąc pod uwagę wykorzystanie miejsc

¹⁸ Za ulice handlowe w naszym regionie wg PRCH uważa się ulice: Długa, Długi Targ, Targ Węglowy (Gdańsk), Tadeusza Kościuszki, Grunwaldzka, Bohaterów Monte Cassino (Sopot), Władysława IV, 10 Lutego, Świętojańska (Gdynia).

¹⁹ <http://prch.org.pl/katalog-ch> [dostęp: 20.04.2015].

parkingowych można stwierdzić, iż w weekendy oraz w okresach świątecznych jednorazowo w największych galeriach handlowych w naszym regionie może przebywać nawet do 5 tys. ludzi²⁰).



**Rys. 3. Umiejscowienie punktu ewakuacyjnego
C.H. Manhattan w Gdańsku**

Źródło: archiwum własne.

Typując potencjalne zagrożenia możemy sklasyfikować je w następujący sposób:

- katastrofa budowlana,
- zagrożenia pożarowe,
- przestępczość pospolita (kradzieże kieszonkowe, kradzieże mienia, kradzieże pojazdów, przestępstwa rozbójnicze, uszkodzenia ciała, pobicia, wyłudzenia towarów),

²⁰ Obliczenia przeprowadzono na podstawie własnych obserwacji i rozmów.

- przestępczość zorganizowana (pranie brudnych pieniędzy, wprowadzanie w obieg fałszywych środków płatniczych),
- zagrożenia dla życia i zdrowia ludzi wskutek powstania paniki,
- zagrożenia związane z bezpieczeństwem w ruchu drogowym w aspekcie przemieszczania się dużej liczby osób,
- zagrożenia o charakterze terrorystycznym.

Najczęściej występującym zagrożeniem jest przestępczość pospolita. Najmniej realnym w Polskich uwarunkowaniach jest zagrożenie atakiem terrorystycznym (osobno należy rozpatrywać kwestię tzw. fałszywych alarmów bombowych).

Należy nadmienić, że występująca przestępczość jest skierowana dwubiegunowo. Z jednej strony mamy do czynienia z przestępstwami na szkodę klientów, z drugiej jest związana z funkcjonowaniem centrów handlowych (w tym na szkodę podmiotów w nich prosperujących). Przyczyny występowania konkretnych przestępstw również są złożone. Wynikają one przede wszystkim z omówionych powyżej zagrożeń, które są w sposób bezpośredni lub pośredni związane z przytoczonymi wcześniej obszarami zagrożeń. Uszczegóławiając powyższe w aspekcie przepisów kodeksu karnego²¹ można wskazać, że najczęściej mamy do czynienia z przestępstwami przeciwko mieniu, zdrowiu, bezpieczeństwu powszechnemu. Można w tym miejscu wymienić przede wszystkim:

- art. 278 k.k. – kradzież mienia,
- art. 279 k.k. – kradzież z włamaniem,
- art. 280 k.k. – rozbój,
- art. 281 k.k. – kradzież rozbójnicza,
- art. 282 k.k. – wymuszenie rozbójnicze,
- art. 286 k.k. – oszustwo,
- art. 288 k.k. – uszkodzenie mienia,
- art. 157 k.k. – uszkodzenie ciała,
- art. 158 k.k. – bójka, pobicie,
- art. 163 k.k. – spowodowanie pożaru lub innej katastrofy,
- art. 164 k.k. – spowodowanie bezpośredniego niebezpieczeństwa katastrofy,
- art. 165 k.k. – spowodowanie zagrożenia dla życia lub zdrowia publicznego,
- art. 177 k.k. – wypadek komunikacyjny,
- art. 252 k.k. – branie lub przetrzymywanie zakładnika w celu uzyskania określonego zachowania innej osoby lub instytucji.

²¹ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. *Kodeks karny* (Dz. U. 1997 nr 88 poz. 553).

Niektóre z powyższych kodyfikacji należy rozpatrywać również przez pryzmat zagrożeń terrorystycznych.

Poniżej natomiast zestawienie wybranej przestępczości w obiektach Aglomeracji Trójmiejskiej.

Tabela 3

Wybrana przestępczość w wytypowanych centrach handlowych w latach 2013-2014

Obiekty handlowe	Przestępczość pospolita (kradzieże, kradzieże z włamaniem, kradzieże pojazdów)		Fałszywe alarmy (art. 224a k.k.)	
	2013 r.	2014 r.	2013 r.	2014 r.
C.H. MANHATTAN	23	12	–	–
C.H. MADISON	10	17	–	–
GALERIA BAŁTYCKA	89	78	1	–
C.H. ALFA CENTRUM	4	2	–	–
C.H. PRZYMORZE	3	11	–	–
C.H. MORENA	10	9	–	–
P.H. MATARNIA	29	20 (3 samochody)	–	–
MORSKI P.H.	7 (3 samochody)	16	–	–
C.H. AUCHAN GDAŃSK	14	7	–	–
C.H. OSOWA	4	7	–	–
C.H. RIVIERA	39	60	–	–
C.H. KLIF	11	6	–	–
C.H. BATORY	6	1	–	–
TESCO NOWOWICZLIŃSKA	23	–	–	–
TESCO CHYLONIA	20	21	–	–
GALERIA RUMIA	6 (2 samochody)	11	–	–
P.H. PORT RUMIA (AUCHAN RUMIA)	21 (3 samochody)	21	–	–
C.H. SZPERK	6	7	–	–

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych statystycznych Policji.

Podsumowując obszar zagrożeń i wynikającej z niego przestępczości należy zwrócić uwagę (także w aspekcie powyższej zestawienia tabelarycznego), iż bardzo duża ilość zdarzeń jest skodyfikowana w kodeksie wykroczeń²². Należy w tym miejscu wskazać przede wszystkim art. 119 k.w. – kradzież mienia (sprawcy kradzieży bardzo często wręcz sumują kwoty kradzionego mienia, aby nie przekroczyć ustanowionego przez ustawodawcę progu – wartość zmienna – i w przypadku ewentualnego zatrzymania odpowiadać za wykroczenie, a nie przestępstwo). Podobnie sprawa ma się w przypadku art. 66 k.w. – fałszywe alarmowanie (zawiadomienie), który koreluje z art. 224a k.k. (dlatego m.in. w zestawieniu figuruje tylko jedno przestępstwo, gdyż stosowne służby najczęściej w przypadku „fałszywego alarmu” stosują przepis z kodeksu wykroczeń, chociaż stan faktyczny sugerowałby zastosowanie przepisów kodeksu karnego).

Uregulowania prawne

Podjęwając się analizy zagrożeń wynikającej z funkcjonowania centrów handlowych podjęto również próbę przeanalizowania uregulowań prawnych odnoszących się do omawianej problematyki. Przedmiotowa analiza doprowadziła do wyciągnięcia jednego – podstawowego wniosku (niestety negatywnego). Można postawić tezę: pomimo, że centra/galerie handlowe należą do jednych z najbardziej zagrożonych tzw. „celów miękkich” w obszarze bezpieczeństwa (zarówno jeśli mamy na myśli przestępczość kryminalną, jak i ewentualne zagrożenia atakami terrorystycznymi) to praktycznie w żadnym z analizowanych aktów prawnych obiekty handlowe, które są tematem przedmiotowych rozważań nie są wskazane wprost jako potencjalne obiekty – cele zagrożone podlegające szczególnej ochronie.

Wyjątkiem może być dokument tworzony na podstawie art. 5 Ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym²³ w postaci Krajowego Planu Zarządzania Kryzysowego, który powinien być aktualizowany co dwa lata. I tak w Krajowym Planie Zarządzania Kryzysowego z 2013 r.²⁴ w części I – ogólnej, omawiającej charakterystykę zagrożeń, w obszarze zagrożeń terrorystycznych znajduje się zapis, że obiektami będącymi potencjalnymi celami ataków terrorystycznych są skupiska ludzi, np. popularne centra handlowe. Przez analogię obiekty takie powinny być ujęte w planach wojewódzkich, powiatowych czy gminnych.

²² Ustawa z dnia 20 maja 1971 r. *Kodeks wykroczeń* (Dz. U. 1971 nr 12 poz. 114).

²³ Dz. U. 2007 nr 89, poz. 590 Tekst jednolity: Dz. U. 2013 nr 0 poz. 1166.

²⁴ <http://rcb.gov.pl/wp-content/uploads/KPZK-cz.1.pdf>, s. 43. [dostęp: 20.04.2015].

Nie oznacza to, iż brak jest innych uregulowań, które można odnieść do tego typu obiektów w zakresie uwarunkowań bezpieczeństwa.

Jako najważniejszy – podstawowy akt prawny odnoszący się do przedmiotowej problematyki należy wskazać Ustawę z dnia 22 sierpnia 1997 r. o ochronie osób i mienia²⁵. W art. 5 ust. 2 wymieniono i skategoryzowano obszary, obiekty i podlegające ochronie. Punkt 3 wskazuje na obiekty ważne w zakresie bezpieczeństwa publicznego, a należą do nich w szczególności m.in.: zakłady, obiekty i urzędy mające istotne znaczenie dla funkcjonowania aglomeracji miejskich, których zniszczenie lub uszkodzenie może stanowić zagrożenie dla życia i zdrowia ludzi oraz środowiska, tj. elektrownie i ciepłownie, ujęcia wody, wodociągi i oczyszczalnie ścieków. W tym kontekście możemy za takie obiekty uważać także wielkopowierzchniowe galerie/centra handlowe i jako takie powinny być wskazane w przedmiotowej ustawie. Powyższa ustawa jest także podstawą do przygotowania planów ochrony takich obiektów.

Biorąc pod uwagę zagrożenia przeciwpożarowe należy przytoczyć Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 7 czerwca 2010 r. w sprawie ochrony przeciwpożarowej budynków, innych obiektów budowlanych i terenów²⁶, które odnosi się do ogólnych zasad bezpieczeństwa pożarowego oraz potencjalnych zagrożeń w aspekcie użytkowania i parkowania samochodów napędzanych gazem. Znajduje się w nim także odniesienie do Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie²⁷. W § 209 ust. 2 rozporządzenia ujęto tzw. kategorie zagrożenia ludzi pod względem użytkowania lub możliwości ewakuacji ludzi przebywających w budynkach mieszkalnych, budynkach zamieszkania zbiorowego oraz budynkach użyteczności publicznej. Przedmiotowe zagrożenia ujęto w pięciu kategoriach. W kategorii ZL I ujęto te obiekty, które zawierają pomieszczenia przeznaczone do jednoczesnego przebywania ponad 50 osób niebędących ich stałymi użytkownikami, a nieprzeznaczone przede wszystkim do użytku ludzi o ograniczonej zdolności poruszania się np. galerie handlowe czy hale sportowe. Powyższe uregulowania są podstawą do sporządzania Instrukcji Bezpieczeństwa Pożarowego, która jest integralną częścią Planów Ochrony Budynku.

W kwestii eksploatacji obiektów, a szczególnie odśnieżania podstawę prawną stanowi Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane²⁸ – art. 61

²⁵ Dz. U. 1997 nr 114 poz. 740. Tekst jednolity: Dz. U. 2014 nr 0 poz. 1099.

²⁶ Dz. U. 2010 nr 109 poz. 719.

²⁷ Dz. U. 2002 nr 75, poz. 690 ze zm.

²⁸ Dz. U. 1994 nr 89 poz. 414. Tekst jednolity: Dz. U. 2013 nr 0 poz. 1409.

pkt 2 i art. 62 ust. 1 pkt 4, która zobowiązuje właściciela lub zarządcę obiektu do zachowania należytej staranności i kontroli w okresie intensywnej opadów śniegu.

Niestety trzeba również zwrócić uwagę na negatywne trendy. Podsumowując aspekt uregulowań prawnych należy negatywnie ocenić brak bezpośrednich i pośrednich odniesień w obszarze zagrożeń i bezpieczeństwa centrów handlowych w takich aktach prawnych czy procedowanych i zatwierdzanych dokumentach (programach operacyjnych) jak:

1. Ustawa z dnia 20 marca 2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych;²⁹
2. Narodowy Program Ochrony Infrastruktury Krytycznej z 2013 r.;³⁰
3. Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej z 2014 r.;³¹
4. Narodowy Program Antyterrorystyczny na lata 2015-2019³².

Do przedmiotowego zestawienia można by praktycznie dodać także wspomnianą wcześniej Ustawę z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym.

Analiza ataku terrorystycznego na centrum handlowe Westgate Mall w Nairobi w 2013 r.

Aby zobrazować potencjalne zagrożenia omówiony zostanie jeden z najbardziej tragicznych przykładów potencjalnych zagrożeń w aspekcie funkcjonowania dużych – wielkopowierzchniowych obiektów handlowych. Wprawdzie w aspekcie Polski zagrożenie terrorystyczne jest mało realne, to jednak już sam fakt funkcjonowania omawianych obiektów nakazuje brać pod uwagę ten rodzaj zagrożeń. O realnych i tragicznych skutkach takich zagrożeń mogą świadczyć dwa spektakularne ataki:

1. Zamach terrorystyczny 25.06.2014 r. na centrum handlowe w Abudży, stolicy Nigerii, której dokonali członkowie ugrupowania Boko Haram (wskutek wybuchu samochodu pułapki zginęło 21 osób, ok. 50 zostało rannych)³³.

²⁹ Dz. U. 2009 nr 62 poz. 504. Tekst jednolity: Dz. U. 2013 nr 0 poz. 611.

³⁰ http://rcb.gov.pl/?page_id=210 [dostęp: 25.04.2015].

³¹ <http://www.bbn.gov.pl/> [dostęp: 25.04.2015].

³² M. P z dnia 24 grudnia 2014r. poz. 1218.

³³ <http://www.wprost.pl/ar/453852/Krwawy-zamach-na-centrum-handlowe-Przynajmniej-21-ofiar/> [dostęp: 27.04.2015].

2. Atak terrorystyczny w dniach 21-24.09.2013 r. na centrum handlowe Westgate Mall w Nairobi, stolicy Kenii³⁴.

Atak na centrum handlowe Westgate Mall został zaplanowany bardzo dobrze i nieprzypadkowo. Dzień 21 września to obchodzony corocznie Międzynarodowy Dzień Pokoju³⁵. Gdy przed siedzibą ONZ w Nowym Jorku Sekretarz Generalny ONZ uderzał w Dzwon Pokoju, do Westgate Mall wkroczyła grupa kilkunastu terrorystów – jak się okazało z ugrupowania Al-Szabab³⁶. Wybór celu również nie był przypadkowy. Centrum Westgate Mall zostało otwarte w 2007 r. jako ekskluzywny obiekt zlokalizowany w dzielnicy Nairobi Westlands: najpopularniejsze centrum wśród nowej klasy konsumentów w Kenii, zagranicznych urzędników oraz emigrantów, odwiedzane głównie przez ludzi najbogatszych, w tym zagranicznych turystów. Centrum Westgate Mall liczy 33 tys. m², posiada 5 pięter, znajduje się w nim ponad 80 sklepów, sale kinowe, kasyno³⁷. Dramat przetrzymywanych zakładników trwał blisko 80 godzin, w trakcie których sprawcy rozrzucaли granaty i dokonywali egzekucji ludzi nieposługujących się językiem arabskim. 24 września, po szturmie dokonany przez kenijskich antyterrorystów przy udziale izraelskich sił specjalnych³⁸ odbito budynek, który częściowo się zawalił i opanowano sytuację. Zlikwidowana również czterech sprawców. Śmierć poniosły 72 osoby, w tym 61 cywilów (48 Kenijczyków, 19 obcokrajowców {wśród ofiar było 5 obywateli Wielkiej Brytanii, 3 Indii, 2 Kanady, 2 Francji oraz po jednym z Chin, Peru, Trynidadu i Tobago, RPA, Ghany, Korei Południowej i Holandii} oraz funkcjonariusze sił bezpieczeństwa). Po ataku zidentyfikowano czterech napastników (m.in. Sudańczyka, Kenijczyka i Somalijczyka), a jako jedną z osób odpowiedzialnych za przygotowanie zamachu wskazano obywatelkę Wielkiej Brytanii Samantę Lewthwaite – wdowę po zamachowcu, który wysadził się w powietrze w londyńskim metrze w lipcu 2005 r. – nazywaną przez media „Białą wdową”.

³⁴ <http://www.polskatimes.pl/artukul/997847,kenia-atak-na-centrum-handlowe-w-nairobi-zginelo-39-osob-ponad-150-zostalo-rannych-zdjecia,id,t.html> [dostęp: 27.04.2015].

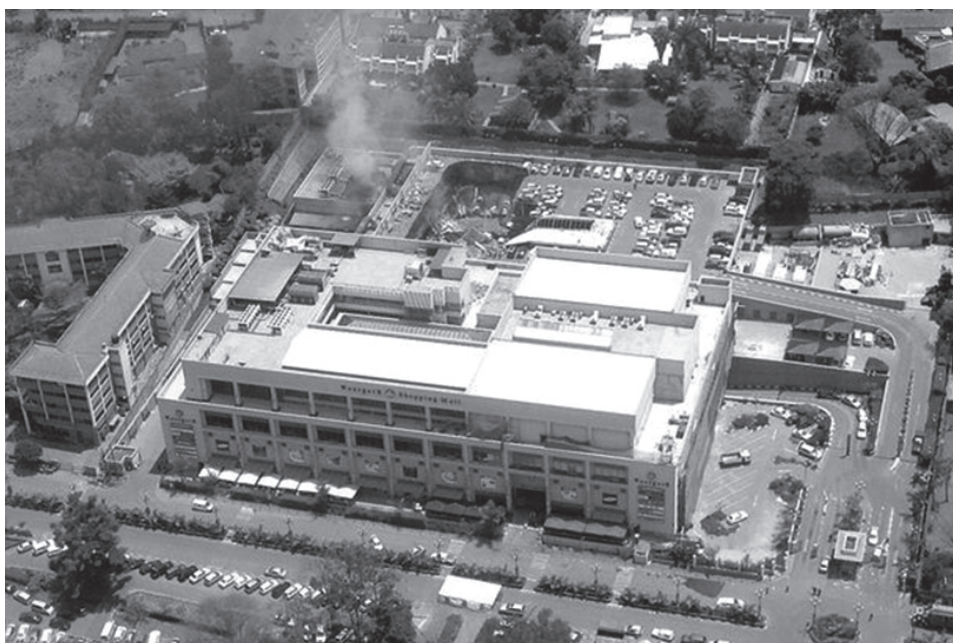
³⁵ <http://alexjones.pl/pl/aj/aj-swiat/aj-polityka-na-swiecie/item/12843-bilans-zamachu-w-nairobi> [dostęp: 27.04.2015].

³⁶ Harakat asz-Szabab al-Mudżahidin (HSM) somalijska organizacja terrorystyczna, od 2012 r. ściśle powiązana z Al-Kaidą. Jest jedną ze stron somalijskiego konfliktu. Występuje przede wszystkim przeciwko interwencji wojsk zewnętrznych – kenijskich wojsk pokojowych. Walczy o wprowadzenie prawa szariat i powstanie kalifatu islamskiego.

³⁷ Opracowano na podstawie prezentacji studentów z przedmiotu Zwalczenie terroryzmu oraz informacji internetowych.

³⁸ http://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/1,114871,14645987,Izraelskie_sily_specjalne_wkroczily_do_centrum_handlowego.html [dostęp: 27.04.2015].

Przedmiotowy atak na obiekt, w którym w jednym czasie znajdowała się bardzo duża liczba ludzi uzmysłowił wielu ekspertom skalę zagrożenia, a przede wszystkim pokazał, jak duże mogą wystąpić trudności w opanowaniu sytuacji i przywróceniu bezpieczeństwa, mając na uwadze jako cel podstawowy minimalizowanie ilości potencjalnych ofiar.



Rys. 4. Centrum Westgate Mall po ataku z widocznym fragmentem zawalanej konstrukcji

Źródło: <https://ripsonar.wordpress.com/2013/10/06/atak-terrorystyczny-na-centrum-handlowe-westgate-w-nairobi-kenia/> [dostęp: 27.04.2015].

Zakończenie

Przedmiotowe opracowanie miało wykazać jak istotny wpływ na bezpieczeństwo mają wielkopowierzchniowe obiekty handlowe, szczególnie umiejscawiane w centrum miast galerie handlowe. Obiekty te nie są już wyłącznie miejscami do robienia szybkich zakupów, po których następuje powrót do domu. To miejsca, w których coraz częściej spędzamy czas wolny, gdzie skupia się życie rodzinne, towarzyskie czy rozrywkowe. To obiekty, w których w danej, jednej chwili skupia się tysiące ludzi i ich poczucie bezpieczeństwa.

Podsumowując powyższe rozważania należy wypunktować kilka bardzo ważnych kwestii:

1. Kwestie szeroko rozumianego bezpieczeństwa należy analizować już na etapie planowania takiej inwestycji jak budowa centrum handlowego. Pod uwagę należy brać chociażby kwestie lokalizacyjne (z punktu widzenia zasad bezpieczeństwa lokalizowanie dużych obiektów handlowych, przez które przewijają się tysiące ludzi, w samym centrum miast jest co najmniej niewłaściwe).
2. W okresie budowy wskazane jest bezwzględne przestrzeganie projektów architektonicznych, dokładanie jak największej staranności w doborze materiałów i realizacji projektu.
3. Niezbędne jest rygorystyczne przestrzeganie zasad funkcjonowania i eksploatacji obiektów w obszarze wypełnieniach z obowiązków wynikający z przepisów przeciwpożarowych, budowlanych czy planów ochrony.
4. Zarządzający tego rodzaju obiektami winni przedkładać zasady bezpieczeństwa nad ewentualne skutki finansowe w przypadku realnych zagrożeń (w aspekcie potencjalnej reakcji na zagrożenie) czy planowanie imprez skupiających i grupujących dodatkowo, duże ilości osób (np. imprezy kulturalne z udziałem znanych artystów).
5. Do zabezpieczenia takich obiektów należy angażować wyspecjalizowane agencje ochronne (pod uwagę należy brać zarówno aspekt ilościowy, jak również jakościowy pracowników ochrony).
6. Konieczne jest jak największe i najszersze unifikowanie systemów zabezpieczeń technicznych (przede wszystkim monitoringu wizyjnego) będących w gestii zarządcy obiektu z zabezpieczeniami będącymi w gestii podmiotów wynajmujących powierzchnie handlowe.

Bibliografia

Literatura:

1. Mordwa S., *Poczucie bezpieczeństwa w centrach handlowych. Przykład badań opinii klientów Galerii Łódzkiej i Manufaktury w Łodzi* [w:] *Acta Universitatis Lodzensis, Folia Geographica Socio-Oeconomica 12*, red. Dzieciuchowicz J., Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2012.
2. Sadal M., *Podaż nowoczesnej powierzchni centrów handlowych w Polsce* [w:] *Retail Research Forum – Raport 1 pół. 2014*, PRCH, Warszawa 2014.

Akty prawne:

1. Ustawa z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń, Dz. U. 1971 nr 12 poz. 114.
2. Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane, Dz. U. 1994 nr 89 poz. 414. [Tekst jednolity: Dz. U. 2013 nr 0 poz. 1409].
3. Ustawa z 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny, Dz. U. 1997 Nr 88, poz. 553, ze zm.
4. Ustawa z dnia 22 sierpnia 1997r. o ochronie osób i mienia, Dz. U. 1997 nr 114 poz. 740. [Tekst jednolity: Dz. U. 2014 nr 0 poz. 1099].
5. Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, Dz. U. 2007 nr 89, poz. 590. [Tekst jednolity: Dz. U. 2013 nr 0 poz. 1166].
6. Ustawa z dnia 20 marca 2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych, Dz. U. 2009 nr 62 poz. 504. [Tekst jednolity: Dz. U. 2013 nr 0 poz. 611].
7. Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, Dz. U. 2002 nr 75, poz. 690 ze zm.
8. Rozporządzenie Ministra Spaw Wewnętrznych i Administracji z 7 czerwca 2010r. w sprawie ochrony przeciwpożarowej budynków, innych obiektów budowlanych i terenów, Dz. U. 2010 nr 109 poz. 719.
9. Narodowy Program Antyterrorystyczny na lata 2015-2019, M. P z dnia 24 grudnia 2014 r. poz. 1218.

Źródła internetowe:

1. Kalinowska B., *Czekamy na centra handlowe piątej*, <http://www.ekonomia.rp.pl/artukul/94191.html?p=2>, [dostęp: 20.04.2015].
2. Knap R., *Rynek centrów handlowych w Polsce*, <http://www.zo.ue.poznan.pl/pliki/Knap.pdf>, [dostęp: 15.04.2015].
3. Narodowy Program Ochrony Infrastruktury Krytycznej 2013, http://rcb.gov.pl/?page_id=210, [dostęp. 25.04.2015].
4. Potocka E., *Gdyńskie Międzytorze zmieni się nie do poznania*, <http://wiadomosci.onet.pl/trojmiasto/gdynskie-miedzytorze-zmieni-sie-nie-do-poznania/7hetf>, [dostęp: 20.04.2015].
5. Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej z 2014, <http://www.bbn.gov.pl/>, [dostęp: 25.04.2015].
6. Wojtczuk M., *W Polsce przybywa galerii handlowych*, <http://wyborcza.biz/finanse/1,108340,17070241>, [dostęp: 14.04.2015].
7. <http://alexjones.pl/pl/aj/aj-swiat/aj-polityka-na-swiecie/item/12843-bilans-zamachu-w-nairobi>, [dostęp: 27.04.2015].

8. <http://biznes.onet.pl/wiadomosci/handel/powstaje-najwieksze-centrum-handlowe-w-polsce/zyzyjm>, [dostęp: 20.04.2015].
9. <http://www.colliers.com/media/8D68ECF59EA441EB857001E76DC75CE6.ashx?la=pl-PL>, [dostęp: 17.04.2015].
10. <http://nieruchomosci.pb.pl/3986454,84928,jll-powierzchnia-nowych-centrow-handlowych-moze-siegnac-547-tys.-m2-w-2015>, [dostęp: 14.04.2015].
11. <http://www.polskatimes.pl/arttykul/997847,kenia-atak-na-centrum-handlowe-w-nairobi-zginelo-39-osob-ponad-150-zostaloz-rannych-zdjecia,id,t.html>, [dostęp: 27.04.2015].
12. <http://prch.org.pl/katalog-ch>, [dostęp: 20.04.2015].
13. <https://ripsonar.wordpress.com/2013/10/06/atak-terrorystyczny-na-centrum-handlowe-westgate-w-nairobi-kenia/>, [dostęp: 27.04.2015].
14. http://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/1,114871,14645987,Izraelskie_sily_specjalne_wkroczyly_do_centrum_handlowego.html, [dostęp: 27.04.2015].
15. <http://www.wprost.pl/ar/453852/Krwawy-zamach-na-centrum-handlowe-Przynajmniej-21-ofiar/>, [dostęp: 27.04.2015].

THREATS TO SAFETY IN TERMS OF FUNCTIONING OF SHOPPING MALLS

Keywords: *security, shopping malls, crime, terrorism, assassination in Kenya.*

Summary

Security – a sense of security is one of the basic human needs. However, it is limited by factors constituting a threat to a loss of life, health or property of a man. Present study attempts to demonstrate the potential risks arising from the operation of large shopping malls on the example of objects from the Tri-City and surrounding areas.

The article concerns the assessment of the risks to the same commercial facilities and potential risks for customers of the analyzed objects related to common crime or terrorism (as an example, discusses the terrorist attack on a shopping center in the capital of Kenya – Nairobi).

The study also identifies the most important legislation related to the discussed issues.

УГРОЗЫ БЕЗОПАСНОСТИ В УСЛОВИЯХ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ БОЛЬШИХ ТОРГОВЫХ ЦЕНТРОВ

Ключевые слова: *безопасность, торговые центры, преступность, терроризм, террористический акт в Кении.*

Аннотация

Безопасность и чувство безопасности является одной из основных потребностей человека. Тем не менее, она ограничена факторами, создающими угрозу для потери жизни, здоровья или имущества человека. В настоящем исследовании автор пытается продемонстрировать потенциальные риски, связанные с эксплуатацией крупных торговых центров на примере точек в Тригороде и ближайшей территории.

Статья посвящена оценке рисков для тех же коммерческих объектов и потенциальных рисков для клиентов анализируемых объектов, связанных с общей преступностью или терроризмом (в качестве примера, автор обсуждает террористическое нападение в торговом центре в столице Кении – Найроби). Исследование также определяет наиболее важные законопроекты, связанные с представленным вопросом.

Wojciech Wosek – politolog, doktor nauk wojskowych, emerytowany funkcjonariusz Policji, wykładowca akademicki; absolwent Uniwersytetu Gdańskiego, Wyższej Szkoły Policji w Szczytnie, Akademii Obrony Narodowej w Warszawie i Akademii Marynarki Wojennej w Gdyni specjalizujący się w problematyce terroryzmu, bezpieczeństwa morskiego oraz bezpieczeństwa wewnętrznego. Uczestnik (prelegent) i współorganizator krajowych i międzynarodowych konferencji naukowych oraz licznych szkoleń i ćwiczeń z zakresu bezpieczeństwa. Pracownik dydaktyczny wyższych uczelni (m.in. WSAiB w Gdyni, AMW w Gdyni, UW w Warszawie, UG). Wykładowca stowarzyszony w Wyższej Szkole Policji w Szczytnie. Autor i współautor licznych publikacji poświęconych problematyce bezpieczeństwa, piractwa morskiego i zagrożeń terrorystycznych.

Iwona Przychocka

MANAGEMENT CONTROL – SECURITY FOR THE OPERATION OF A TAX OFFICE

Keywords: *management control, tax office, public finance.*

SUMMARY

The article concerns the use made of appropriate tools to safeguard the operation of a public finance sector unit. One of those tools is the management control system. The management control system is a mechanism for managing a unit from the public finance area. The main purpose of the article is to portray management control as an instrument ensuring the secure operation of a public finance sector unit, one element of which is the tax office.

Introduction

As of 1 January 2010 the Act on Public Finances of 27 August 2009¹ is applicable, which significantly changed the control system previously applied in public finance sector units, including tax offices. The new regulations are largely modelled on solutions in force in other EU member states and in its institutions, and in particular the European Commission. The control system to be created on the basis of the Act on Public Finances must be equated not with the concept of control in the traditional sense, i.e. the process of examining the real state of affairs and comparing it with the expected state, but above all with the process of managing the unit. The management control system reflects an innovative approach and modern conceptions of managing public finance sector units, because its main

¹ Act on Public Finances of 27 August 2009 (Journal of Laws of 2009 No. 157, item 1240).

goal is not only ensuring that the unit operates in accordance with the law, but also ensuring the goals and performing the tasks for which the unit was established. It is therefore justifiably stated in the literature on the subject that *A change of approach can thus be very clearly seen. Neither observance of the law nor security lose anything of their applicability, but organisational efficiency becomes at least equally important. The latter is not content with efforts made with even the highest level of due diligence, but demands results. At the same time, the new principles depart from a very prescriptive describing of the manner of procedure (what must be done, and how?), providing in exchange the aims that have to be attained*².

The management control system is a mechanism for managing a unit from the public finance area, including a tax office. Its correct implementation and reliable approach to solutions implemented essentially increase the probability not only that the office will perform the tasks prescribed for it by law, but also the probability of efficient and effective operation, and thus of achieving the office's assumed goals as a unit serving a state administration authority, namely the head of the tax office.

Evolution of control – from internal control to management control

Management control was introduced by the Act on Public Finances of 27 August 2009, which specified its scope and aims, at the same time indicating that the Minister of Finance announces management control standards for the public finance sector in the form of a communiqué.

Management control is derived from the model of public internal financial control. *In the negotiations to join the European Union, Poland was obliged to introduce principles concerning the managing of public finance sector units. These principles, introduced by the European Commission in all candidate countries, are specified as PIFC (Public Internal Finance Control). PIFC was drawn up in the 1990s, its aim being primarily to safeguard the proper spending of public funds, irrespective of whether they come from European or domestic sources*³.

PIFC is a development of the internal control model created at the beginning of the 1990s. Currently several models of internal control are applicable throughout the world, but the most popular, and also the first,

² A. Mazurek, K. Knedler, *Kontrola zarządcza – ujęcie praktyczne*, HANDIKAP, Warsaw 2010, p. 26.

³ *Op. cit.*

which was drawn up and approved by a broad group of specialists in that field, was the COSO model. COSO stands for the Committee of Sponsoring Organisations. In 1992, COSO published its report „Internal Control – an Integrated Structure”. This study contained the essential elements of the internal control which should exist or be introduced actually in all companies or public institutions. The COSO report defines internal control as a process performed by the management, leadership and also other personnel, its purpose being to provide a rational assurance concerning the achievement of goals in one or more categories:

- operational efficiency and effectiveness,
- reliability of financial statements,
- compliance of operations with appropriate law and regulations.

The COSO report presents internal control as consisting of five elements:

- the internal environment,
- risk assessment,
- control actions,
- information and communication,
- monitoring.

In basing itself on the COSO model and the principles specified by the European Union within the framework of public internal financial control, the Polish legislator introduced, in the no longer applicable Act on Public Finances of 30 June 2005, the concept of financial control, which concerned processes connected with accumulating and distributing public funds and managing property. Pursuant to Article 47 par. 2 of that act, financial control encompassed⁴:

- performing a preliminary assessment of the feasibility of contracting financial obligations and making expenditures,
- examining and comparing the factual state with the state required with respect to the processes of collecting and accumulating public funds, contracting financial obligations and making expenditures from public funds, granting public procurements and refunding public funds,
- conducting a financial economy and applying the procedures concerning the processes referred to above.

One should note that the then applicable (i.e. in the period of applicability of the „old” Act on Public Finances) standards of financial control, introduced in a communiqué of the Minister of Finance, referred the concept of financial control directly to the concept of internal control, by stating

⁴ Act on Public Finances of 27 August 2009 (Journal of Laws of 2009 No. 157, item 1240).

that *Financial control must therefore be specified as that part of the system of internal control in a given unit which concerns processes connected with accumulating and distributing public funds and managing property. It must also be pointed out that in practice all areas of the unit's operation are always to a certain degree connected with one of the above processes. The concept of financial control must therefore be equated with the concept of internal control as conceived by international standards*⁵.

In spite of the described „combining” of the concepts of financial control and internal control, the Polish legislator held that changes are necessary with respect to control understood as a tool for managing a unit and introduced, in the Act on Public Finances of 27 August 2009, a new model of control, i.e. management control. *In creating regulations on management control, an effort was made to depart from the omnipresent picture, in financial control, of a unit as a spending, accumulating and paying institution and from the need to create procedures, and instead the focus was placed strongly on the tasks and aims which the unit is to carry out. The main condition of creating new regulations was indicating that public finance sector units are not created so that they can exist and correctly spend funds, but so that they can carry out aims and tasks, and above all – so that they can be publicly useful. The correct operation of units is only one of the elements of carrying out their tasks, but not an end in itself*⁶.

Management control is therefore a process whose aim is to shape public finance sector units in such a way that they will not only operate in accordance with the law but primarily that they will achieve the aims laid out by the state and society. Legal doctrine therefore justly observes that „In the current legal state of affairs we are dealing with a comprehensive process whose essence is the creation of a reliable system of operation of a public finance sector unit, composed of the following elements:

- a stable organisational foundation authorised in provisions of law,
- clearly detailed and defined aims to be achieved,
- mechanisms for monitoring the effectiveness of the manner of management in all organisational areas,
- methods of correct and immediate reaction to irregularities ascertained”⁷.

and that „The regulations of the Act on Public Finances 2009 therefore stress that management control constitutes a group of mechanisms lending

⁵ www.mf.gov.pl. [dostęp: 29-12-2014].

⁶ A. Mazurek, K. Knedler, *Kontrola zarządcza – ujęcie praktyczne*, HANDIKAP, Warsaw 2010, p. 22.

⁷ P. Walentynowicz, *Nowy rodzaj kontroli – kontrola zarządcza w jednostkach sektora finansów publicznych*, „Poradnik Rachunkowości Budżetowej”, No. 8/2010.

support to the management of a unit's financial economy, geared towards achieving specific goals"⁸. In literature on the subject, it is also emphasised that *management control concerns all public finance sector units, irrespective of their size, subject of activity, organisational and legal form and the amount of funds accumulated or spent*⁹.

Regulations contained in the Act on Public Finances

The Act on Public Finances of 27 August 2009, in introducing the management control system also defined it, stating that management control in public finance sector units constitutes the whole of the activities being undertaken to ensure the attainment of goals and tasks in a manner which is in keeping with the law, efficient, economical and prompt. At the same time, the Act, in Article 68 par. 2¹⁰, defined the aims of management control by specifying that the purpose of management control is to ensure, in particular:

- compliance of activities with the law and internal procedures;
- effectiveness and efficiency of action;
- reliability of reports;
- the protection of resources;
- observance and promoting principles of ethical procedure;
- efficiency and effectiveness of the flow of information;
- risk management.

The management control system should be adequate, effective and efficient, which must be understood in the sense generally accepted in legal doctrine, i.e.:

- adequacy means that the management control system was prepared and implemented in a manner suitable for the purposes of the unit and the risk which could occur, that it was well planned, i.e. in an appropriate, complete, reliable and profitable manner, and that there is a probability that it will function correctly;

⁸ E. Kowalczyk, *Kontrola zarządcza w jednostce sektora finansów publicznych*, Presscom Sp. z o.o., Wrocław 2010, p. 47.

⁹ A. Mazurek, K. Knedler, *Kontrola zarządcza – ujęcie praktyczne*, HANDIKAP, Warsaw 2010, p. 28.

¹⁰ Act on Public Finances of 27 August 2009 (Journal of Laws of 2009 No. 157, item 1240).

- effectiveness means that the management control system operates successfully, and therefore fulfils its task, i.e. ensures that the goals of the unit will be achieved;
- efficiency means that the system was planned, implemented and operates in a manner that not only causes the unit's goals to be achieved, but also achieved at the least expense.

It can therefore justifiably be said that, in examining adequacy, it is necessary to reply to the question of whether a system being examined has been constructed in such a way that its correct application safeguards the unit (activity, operations) against failure to achieve its goals. In examining effectiveness, the question must be answered of whether a given system operates in the unit in the manner intended, and whether it actually safeguards the attainment of the goals and tasks. In examining efficiency we assess whether we achieve aims and tasks by using lesser outlays (e.g. with the aid of a less complicated procedure, a broader delegating of rights, less expensive safeguards, with the aid of fewer employees etc.). Ascertaining a given system's effectiveness is a necessary condition for assessing its efficiency. An ineffective control mechanism cannot be an efficient mechanism¹¹.

Management control, according to the provisions of the Act on Public Finances, should operate on two levels. The first and basic level is the public finance sector unit, whose director (in the case of tax offices this is obviously the head of the tax office) is obliged to ensure the operation of adequate, effective and efficient management control. The second level is the government administration department, where the operation of adequate, effective and efficient management control is to be ensured by the minister heading the department (at the same time, he ensures that management control also operates on the first level – in the ministry he heads). In order to ensure the operation of management control in a government administration department, the minister heading the department has been granted the right to specify and announce (in the minister's official journal), in the form of a communiqué, detailed guidelines regarding management control for the government administration departments he heads.

At the same time the Act authorises and obligates the Minister of Finance to specify, in the form of a communiqué and an announcement in the Official Journal of the Minister of Finance, the management control standards for the public finances sector. The Act also adds that the standards

¹¹ A. Mazurek, K. Knedler, *Kontrola zarządcza – ujęcie praktyczne*, HANDIKAP, Warsaw 2010, p. 37.

specified by the Minister of Finance must comply with international standards. The Minister of Finance, in compliance with the Act on Public Finances, is also authorised to specify, in the form of a communiqué and an announcement in the Official Journal of the Minister of Finance, detailed guidelines regarding management control for the public finances sector.

The second level of management control also covers other actions taken by ministers heading government administration departments. In particular, a minister heading a department prepares, by the end of each November, an operational plan for the following year for the government administration departments he heads. The plan drawn up by the minister thus refers to a government administration department, not to individual units in that department, with the proviso that the minister can obligate the head of a unit in a department to prepare an operational plan for that specific unit. The Minister of Finance can therefore obligate the director of a tax office to prepare an operational plan for that tax office.

The operational plan particularly specifies, in accordance with the provisions of the Act, the goals within the framework of individual budget tasks and indicates the sub-tasks serving to attain the goals, as well as the yardsticks specifying the level of attainment of a goal and their planned value. At the same time, the Act on Public Finances has equipped the Minister of Finance with a statutory delegation to specify, by way of a regulation, the manner of preparation and the elements of the operational plan and the report on the performance of the operational plan, considering the need to ensure the transparency of the information contained in those documents. In performing this delegation, the Minister of Finance on 29 September 2010 issued a regulation on the operational plan and the report on its performance, specifying, among others, the elements of the operational plan and the report on its performance and the model of the operational plan and the report on its performance. In the case of obliging the director of a tax office to prepare an operational plan, that plan drawn up for the tax office should contain part A, provided for in the aforementioned regulation, i.e. a breakdown of not more than five of the most important goals accepted for a tax office to achieve, the yardsticks ascribed to them specifying the level of achievement of the goals and their planned values, as well as the most important tasks serving to achieve those goals and referring those goals to documents having a strategic character. In addition, the operational plan of a tax office can also contain part C, specified in the regulation cited, i.e. a breakdown of goals other than those mentioned in parts A and B of the regulation, the yardsticks ascribed to them specifying the level of achievement of the goals and their planned values, as well as the most important tasks serving to achieve those goals. When drawing up the operational plan, the director of a tax office is obliged to take into account

the goals accepted for achievement in the plan accepted by the Minister of Finance.

A minister heading a department prepares the report on the performance of the operational plan, referred to in the regulation, by the end of April for the previous year, at the same time (i.e. in the time period appropriate for the report on the performance of the operational plan) submitting a declaration on the state of management control for the previous year with respect to the government administration department headed by him. The minister submits the declaration on the state of management control in accordance with the model specified in the regulation of the Minister of Finance of 2 December 2010 concerning the model declaration on the state of management control. In accordance with this regulation, the minister can submit a declaration stating that in the government administration department he heads, adequate, effective and efficient management control functioned sufficiently, or did so to a limited extent, or did not function. At the same time, the Act states that the operational plan, the report on the performance of the operational plan and the declaration on the state of management control are subject to publication in the Public Information Bulletin.

The regulations of the Act on Public Finances, as with respect to the operational plan, provide for the possibility for the minister heading a department to obligate the head of a unit in the department to prepare a report on the plan's performance and a declaration on the state of management control. The Minister of Finance can therefore obligate the director of a tax office to submit a report on the performance of the operational plan and a declaration on the state of management control with respect to the tax office headed by him. It must be stressed that, in making use of his right, the Minister of Finance obligated directors of tax offices to submit a declaration in 2011 on the state of management control for 2010.

The Act on Public Finances also provides that the operational plan, the report on the performance of the operational plan and the declaration on the state of management control are subject to publication in the Public Information Bulletin. Because of the cited clause, declarations on the state of management control submitted by directors of tax offices should be published in the PIB of the appropriate tax office.

Management control in public finance sector units is coordinated by the Minister of Finance, whose tasks include: disseminating management control standards, issuing guidelines, cooperation with domestic and foreign organisations and cooperation with audit committees appointed for government administration departments, the aim of which is to provide consultancy for the minister heading a department with respect to ensuring the functioning of adequate, effective and efficient management control and an effective internal audit.

Management control standards for the public finances sector

By introducing a management control system, the Act on Public Finances authorised and at the same time obligated the Minister of Finance to specify, in the form of a communiqué and an announcement in the Official Journal of the Minister of Finance, the management control standards for the public finances sector, the standards specified by the Minister of Finance having to be compliant with international standards. International standards which were taken into consideration when drawing up management control standards are:

- „Internal control – an integrated framework conception” and „Risk management in an enterprise” – reports prepared by the *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission – COSO* ;
- „Guidelines concerning internal control standards in the public sector” – accepted in 2004 by the *International Organization of Supreme Audit Institutions – INTOSAI*;
- „*The Revised Internal Control Standard for Effective Management*” SEC (2007) 1341 Appendix 1.

When carrying out the statutory delegation, the Minister of Finance announced a Communiqué on management control standards for the public finance sector. With regard to the legal character of the standards, it must be emphasised that they are not applicable law but constitute instructions for management control organisations in particular public finance sector units. One can therefore justly consider that management control standards are nothing other than a determinant of the manner of organising and managing a public finance sector unit. On the one hand they do not have a generally applicable character, while on the other they will definitely be a point of reference – a minimum one – for assessing management control (Mazurek, Knedler, 2010)¹². Literature on the subject emphasises the characteristic aims and tasks of the standards, pointing out that *management control standards for the public finance sector portray the basic requirements with which management control should comply in the state financial system. Their aim is to disseminate a complete and common management control model in public finance sector units. It should comply with international standards in its construction. Their goal is also to promote the implementation, in the public finance sector, of a cohesive and*

¹² *Op. cit.*

*uniform management control model, consistent with international standards in this respect, with a particular place being given to the characteristic tasks/goals of the unit realising them. An essential factor is the specific nature and conditions of the area in which a public finance sector unit operates. They can be specified as guidelines for directors on various levels of management (directing) for the construction and implementation of a reliable management control system*¹³.

Management control standards were presented in the communiqué in five areas corresponding to the five elements of management control, i.e.:

- the internal environment;
- aims and risk management;
- control mechanisms;
- information and communication;
- monitoring and assessment.

Management control standards lend very great importance to the first of the areas mentioned, i.e. the internal environment, as it is stated in the communiqué that the appropriate internal environment has a fundamental impact on the quality of management control. The appropriate environment is therefore the foundation for the other elements of management control. The standards in this respect refer to the unit management system and the unit's organisation as a whole.

The communiqué divides the internal environment area into four standards, i.e.:

- the observance of ethical values;
- professional competencies;
- organisational structure;
- delegation of rights.

Thus, with reference to the obligations of the director of a tax office, it must be emphasised that he is obliged to organise the operation of the tax office in such a way as to ensure that generally accepted ethical standards are observed in the office. He is also obliged to increase his own competencies and the competencies of his subordinates, as well as to conduct the recruitment process in such a way as to ensure that the best candidate is selected. The director of a tax office should also, in writing, precisely specify the tasks, obligations and rights of individual units of the office and his employees. In justified cases, he should delegate decision-making rights to his subordinates, particularly those of a current nature.

¹³ P. Walentynowicz, *Nowy rodzaj kontroli – kontrola zarządcza w jednostkach sektora finansów publicznych*, „Poradnik Rachunkowości Budżetowej”, No. 8/2010.

Another of the areas mentioned in the management control standards is the area specified as aims and risk management. The standards indicate that a clear specification of mission can favour the establishment of a hierarchy of goals and tasks and efficient risk management, while the purpose of risk management is to increase the probability of achieving the goals and carrying out the tasks. The risk management process should be documented. It is justifiable to observe that, considering the definition of management control specified in Article 68 par. 1, the most essential element of management control must be held to be the system of designating goals and tasks for a unit, and also the system of monitoring the implementation of the goals and tasks designated. An essential aspect of management control is also risk management practice. Since the attainment of goals in each unit – according to the communiqué – entails a risk, managing that risk is intended to increase the probability that those goals will be achieved. Risk management is therefore a control process focusing on the future, in which the preventative function is realised in a particular way¹⁴. *This risk is the uncertainty connected with an event or operation which influences the ability of an organisation to carry out the goals of its activity. It can have the character of a negative threat or a positive possibility. Risk is part of our life – we encounter it daily in private and professional life*¹⁵. However, the risk management process covers the fastest possible identification of risk connected with operational activity, an assessment of the degree to which risk influences the results or aims of the organisation and the application of appropriate risk control measures as well as making sure that the control measures applied by the organisation for risk management will be effective¹⁶.

Risk management is therefore a certain process in which it is necessary to analyse what might go wrong, what the probability is that something will occur (what might go wrong), what will then happen (what will be the effects of something going wrong), what must be done to remove the threat and what can be done to reduce the probability that the risk will recur. The area of goals and risk management covers the following standards:

- mission;
- specifying goals and tasks, monitoring and assessing their implementation;
- risk identification;

¹⁴ E. Kowalczyk, *Kontrola zarządcza w jednostce sektora finansów publicznych*, Presscom Sp. z o.o., Wrocław 2010, p. 18.

¹⁵ ww.mf.gov.pl [dostęp: 29-12-2014].

¹⁶ *Op. cit.*

- risk analysis;
- reaction to the risk.

It is worth emphasising that the standard concerning the specification of goals and tasks as well as monitoring and assessing their implementation can be realised by creating operational plans. The director of the tax office, as the head of a public finance sector unit, is therefore obliged to specify the mission of the office as well as its goals and tasks, and also to work out and implement a risk management system.

Another area of management control is that specified as control mechanisms. Standards in that area constitute a set of exemplary and basic mechanisms which can operate in a public finance sector unit. The catalogue of mechanisms contained in the standards is not a closed catalogue because, as the standards stress, the management control system should be adapted to the specific features of the unit and its needs. Control mechanisms should constitute a response to a specific risk, and their cost should not be greater than the benefits obtained as a result of them. It is therefore justifiable, when commenting on the clauses of the standards, to observe that all standards specifying methods of combating risk which we do not accept create a further group. However, they do not form a closed catalogue, because no one is able to describe all methods we use to achieve our goal. One should remember that control mechanisms are all principles described and not described and operations resulting from legal regulations or accepted norms of procedure. Procedures, instructions and procedural norms introduced are only a part of the control system. It is impossible to describe all of them, but it is worth stressing that the management control system should be flexible and adapted to the specific needs of the unit¹⁷. The area of control mechanisms covers the following standards:

- documenting the management control system;
- supervision;
- continuity of operation;
- the protection of resources;
- detailed control mechanisms concerning financial and economic operations;
- control mechanisms concerning IT systems.

Standards in the aforementioned area obligate the head of a unit, including the director of a tax office, to document the management control system

¹⁷ A. Mazurek, K. Knedler, *Kontrola zarządcza – ujęcie praktyczne*, HANDIKAP, Warszawa 2010, p. 39.

and to implement control mechanisms ensuring continuity of operation of the unit and the protection of its resources. In addition, in a unit the manner of performing tasks should be supervised and control mechanisms should be implemented to ensure that financial and economic operations are conducted correctly and that IT systems are operating correctly.

The area of information and communication pertains to appropriate organisation, in the unit, of the system of acquiring information and its circulation, so as to ensure that managing persons and other employees are provided – in the relevant form and time – with appropriate and reliable information necessary to carry out tasks. The communication system should operate correctly both in a vertical and a horizontal direction, and should ensure that information is properly understood by its recipients. *The principles specifying the flow of information determine the correctness with which a unit carries out its operations. A unit cannot be correctly managed without sufficient resources being received in time and reliable information. On the other hand, employees will not perform their tasks correctly if heads do not give them clear instructions as to what they expect of them, by when, and for what purpose*¹⁸. Standards in the area of information and communication show that it is vital not only to implement a correct internal communication system (encompassing not only communication within a unit but also communication in the government administration department, and thus communication between the tax office, the tax chamber and the Ministry of Finance), but also an external communication system encompassing the system of exchanging information with external entities having an influence on the achievement of goals and performance of tasks. The area of information and communication encompasses the following standards: current information, internal communication and external communication.

The last area mentioned in the „Management control standards” is that specified as monitoring and assessment. It is emphasised that the standards regarding monitoring and assessment introduce the principle of a continuous assessment of the management control system operating in a unit. The head of a unit is responsible for assessment, but other persons holding managerial positions can also be obliged to assess the operation of management control on an ongoing basis. Problems identified during monitoring and assessment should be resolved on an ongoing basis. The management control system can also be assessed within the framework of separate assessments made by a unit’s employees (self-assessment). Self-assessment should be understood within the framework of a process

¹⁸ *Op. cit.*

separate from ongoing activity and should be documented¹⁹. The area of monitoring and assessment assumes that the management control system should be monitored, especially with regard to its effectiveness, so as to identify and resolve current problems. In addition, at least once a year a separate and documented self-assessment of the management control system should be carried out. The internal auditor also carries out an assessment of the management control system in cases provided for in the Act. The assessment referred to in the definition of an internal audit is, in particular, one of the adequacy, effectiveness and efficiency of management control. Literature on the subject attaches great importance to the efficiency audit, emphasising, among other things, that an audit geared towards efficiency can produce benefits for public administration in two ways. On the one hand, directly indicating non-efficiency takes effect in measurable savings. On the other hand, the very possibility of critically assessing the audit acts as a motivator for a renewed review of the operation and correctness of efficiency of processes by the leadership. A properly functioning audit introduces the culture of responsibility, forcing the leadership of an institution to specify precisely who is responsible for a given process, constructing an appropriate system of supervision and ensuring that it operates efficiently and effectively. Attention is also drawn to the benefits connected with implementing the internal audit, by stating that „The introduction of a modern internal audit system must be connected with a change of culture and approach to spending funds in the whole of administration. Each decision-maker in public administration must think in terms of categories of results and the risk that could prevent them from being achieved. It is necessary to depart from the method functioning in many institutions, that by creating a program in the time schedule one primarily specifies the division of funds intended for its implementation in particular years, and only afterwards ascribes specific operations to the existing budget. The process of optimising funds being spent should include setting top-priority goals, specifying possible variants of reaching them and the amount of funds necessary for each variant, indicating yardsticks for achieving goals, assessing the risks that could make those goals impossible to achieve, and subsequently constant monitoring of their level of performance and reporting in that respect. The internal audit is conducted, among other things, on the basis of internal audit standards for public finance sector units, that are announced in the form of the Minister of Finance’s communiqué. In the current legal state, with regard to tax admini-

¹⁹ E. Kowalczyk, *Kontrola zarządcza w jednostce sektora finansów publicznych*, Presscom Sp. z o.o., Wrocław 2010, p. 51.

stration, the internal audit is carried out in the Ministry of Finance and in tax chambers. In addition, the obligation to conduct an internal audit rests with those state budget units (i.e. tax offices) whose amount of income stated in the financial plan or amount of expenditures has exceeded PLN 40 million. The regulations of the Act on Public Finances also foresee the optional possibility of conducting an internal audit in tax offices.

The internal audit can be conducted either by the internal auditor employed in a unit or by an external service provider – only in situations stipulated by the Act – and in the case of a tax office additionally with the consent of the Minister of Finance. It must also be stressed that an internal auditor can only be persons meeting the requirements specified by the Act on Public Finances, and an external service provider can only be natural persons meeting the conditions specified for an internal auditor or entities employing such natural persons.

It must also be emphasised that a tax office can have an audit commissioned for it by the Minister of Finance, the Prime Minister, and in special cases specified in the Act, the General Inspector of Fiscal Control with respect to funds which come from the European Union's budget and not refundable funds coming from assistance granted by member states of the European Free Trade Association (EFTA). The area of monitoring and assessment covers the following standards: monitoring the management control system, self-assessment, internal audit and obtaining assurances about the state of management control.

Conclusion

The development of the internal control system, which in the Polish legal system is specified as management control, has already been in progress for almost twenty years. In that time, significant changes have occurred in understanding the concept of internal control, which has in particular encompassed all areas of operation of a unit and has ceased to be equated only with areas connected with managing a unit's finances.

Consequently, internal control (otherwise known as financial control) has become transformed into management control, geared towards ensuring the secure, correct and efficient operation of a unit.

Bibliography

Books:

1. Kiziukiewicz T., *Audyty wewnętrzne w jednostkach sektora finansów publicznych*, Difin, Warszawa 2007.
2. Knedler K.; Stasik M., *Audyty wewnętrzne w praktyce. Audyt operacyjny i finansowy*, Polska Akademia Rachunkowości S.A., Łódź 2005.
3. Kowalczyk E., *Kontrola zarządcza w jednostce sektora finansów publicznych*, Presscom Sp. z o.o., Wrocław 2010.
4. Kuc R., *Kontrola jako funkcja zarządzania*, Difin, Warszawa 2009.
5. Mazurek A.; Knedler K., *Kontrola zarządcza – ujęcie praktyczne*, HANDI-KAP, Warszawa 2010.
6. Puchacz K., *Nowe standardy kontroli zarządczej w jednostkach sektora finansów publicznych*, Ośrodek Doradztwa i Doskonalenia Kadr, Gdańsk 2010.

Periodicals:

1. Walentynowicz P., *Nowy rodzaj kontroli – kontrola zarządcza w jednostkach sektora finansów publicznych*, „Poradnik Rachunkowości Budżetowej”, No. 8/2010.

Parliamentary acts:

1. Act on Public Finances of 27 August 2009 (Journal of Laws of 2009 No. 157, item 1240).

Electronic sources:

1. www.mf.gov.pl.

KONTROLA ZARZĄDCZA – BEZPIECZEŃSTWO DLA FUNKCJONOWANIA URZĘDU SKARBOWEGO

Słowa kluczowe: kontrola zarządcza, urząd skarbowy, finanse publiczne.

Streszczenie

Artykuł dotyczy wykorzystywania odpowiednich narzędzi dla bezpiecznego funkcjonowania jednostki sektora finansów publicznych. Jednym z takich narzędzi jest system kontroli zarządczej. System kontroli zarządczej to mechanizm

zarządzania jednostką sfery finansów publicznych. Celem głównym artykułu jest pokazanie kontroli zarządczej jako instrumentu zapewniającego bezpieczne funkcjonowanie jednostki sektora finansów publicznych, którego jednym z elementów jest urząd skarbowy.

УПРАВЛЕНЧЕСКИЙ АУДИТ – БЕЗОПАСНОСТЬ ДЛЯ РАБОТЫ НАЛОГОВОЙ ИНСПЕКЦИИ

Ключевые слова: *управленческий аудит, налоговая инспекция, государственные финансы.*

Аннотация

В этой статье речь идет о использовании соответствующих средств для безопасного функционирования организаций государственного сектора. Одним из таких инструментов является система управленческого контроля. Система управленческого контроля является механизмом для управления организациями сферы государственных финансов. Основная цель этой статьи – показать управленческий контроль в качестве меры по обеспечению безопасного функционирования предприятий государственного сектора, одним из элементов которой является налоговая инспекция.

Iwona Przychocka – доктор наук экономических, професор Uczelni Techniczno-Handlowej im. Heleny Chodkowskiej. Prowadzi zajęcia z zakresu mikroekonomii, makroekonomii, przedsiębiorczości oraz finansów.

Bierze udział jako kierownik oraz członek krajowych i międzynarodowych projektów badawczych powierzonych przez Ministerstwo Gospodarki oraz Ministerstwo Finansów. Autorka pozycji książkowych, między innymi: „Małe i średnie przedsiębiorstwa w praktycznym działaniu”, „Zobowiązania podatkowe”, „Dylematy podatkowe stojące przed sektorem MSP w Polsce”. Autorka licznych publikacji zarówno w języku polskim jak i w językach obcych. Uczestniczy w konferencjach naukowych w różnych ośrodkach akademickich w kraju i za granicą.

Prawne i administracyjne
aspekty
bezpieczeństwa

Beata Kolarz

STANDARD EUROPEJSKI A PRAWO DO DOBREJ I BEZPIECZNEJ ADMINISTRACJI

Słowa kluczowe: *prawo do dobrej administracji, dobra administracja, standard europejski.*

STRESZCZENIE

Artykuł poświęcony jest zagadnieniu związanemu z prawem do dobrej administracji pojmowanemu w aspekcie standardu europejskiego. Autorka w niniejszym opracowaniu wskazała bariery występujące w realizacji tego prawa, porównała pojęcie „dobrej administracji” z pojęciem „prawa do dobrej administracji”. W artykule poruszono również kwestie związane ze źródłami prawnymi standardów europejskich oraz opisano instytucję egzekwującą prawo do dobrej administracji, jaką jest Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich. Wszystkie opisane w artykule zagadnienia mają na celu uświadomienie faktu, jak ważny jest standard europejski w postaci prawa do dobrej administracji, które zapewnia prawo do bezpiecznej administracji, a tym samym zwiększa bezpieczeństwo prawne wszystkich obywateli w państwach członkowskich Unii Europejskiej.

Wprowadzenie

Prawo do dobrej administracji stanowi standard europejski, który ma wpływ na bezpieczeństwo prawne wszystkich obywateli w państwach członkowskich Unii Europejskiej. Bezpieczeństwo to jest jednym z czynników europejskiej integracji i rozwoju. Zdaniem Andrzeja Zolla na organach i instytucjach administracyjnych, a także na zatrudnionych w nich urzędnikach spoczywa obowiązek właściwego, zgodnego z prawem załatwienia sprawy obywatela. Jeżeli w wyniku działań tych organów i instytucji

obywatel poniesie szkodę, to będzie przysługiwało mu roszczenie o odszkodowanie¹. Według Jerzego Świątkiewicza każdy akt administracyjny powinien podlegać kontroli ze strony sądu albo innego niezawisłego organu². Według niego „...przewidywalności działania administracji i bezpieczeństwa prawnemu powinno służyć przestrzeganie stałej i konsekwentnej praktyki administracyjnej – przy równoczesnym badaniu szczegółowych okoliczności sprawy”³. Prawo do dobrej administracji jest jednym z standardów europejskich, który zapewnia realizację w praktyce wszystkich rozważanych tu kwestii dotyczących bezpieczeństwa prawnego obywateli, jest jednym z podstawowych praw Unii Europejskiej. W literaturze Eugeniusz Bojanowski wyraża pogląd, że w przypadku Unii Europejskiej, „...kluczowym dokumentem jest przyjęta w 2000 roku Karta Praw Podstawowych, która po okresie funkcjonowania «w odosobnieniu», ostatecznie została włączona do Traktatu Lizbońskiego (będącego aktualnie podstawą ustrojową Unii Europejskiej) przez co, wymienione w Karcie «prawa podstawowe», wraz z prawem do dobrej administracji, stały się obowiązującym prawem pierwotnym Unii Europejskiej. W ten sposób prawo do dobrej administracji stało się również «częścią składową» porządku prawnego Rzeczypospolitej Polskiej»⁴. Podobnie Kamil Spryszak uważa, że prawo do dobrej administracji stanowi standard europejski i jest jednym z podstawowych praw Unii, zawartym w art. 41 Karty Praw Podstawowych⁵. Z kolei według Andrzeja Igora Jackiewicza prawo do dobrej administracji, rozumiane jako standard europejski, wykracza swoim zastosowaniem poza system administracji Unii Europejskiej, przy ustalaniu jego treści nie można więc ograniczać się do „źródeł unijnych”. Należy na równi traktować oba europejskie systemy ochrony praw człowieka (Unii Europejskiej i Rady Europy). Na prawo do dobrej administracji składają się więc:

- 1) prawo zwracania się do organów administracji w celu załatwienia określonej sprawy,

¹ A. Zoll, *Prawo do dobrej administracji (przedmowa do I wydania Rzecznika Praw Obywatelskich IV kadencji)* [w:] *Europejski Kodeks Dobrej Administracji (wprowadzenie, tekst i komentarz o zastosowaniu kodeksu w warunkach polskich procedur administracyjnych)*, red. J. Świątkiewicz, Wydawnictwo Biura RPO, Warszawa 2007, s. 5.

² J. Świątkiewicz, *Europejski Kodeks Dobrej Administracji...*, *op. cit.*, s. 11.

³ *Ibidem*, s. 10-11.

⁴ E. Bojanowski, *Zasada dobrej administracji (kilka refleksji)* [w:] *Studia z prawa administracyjnego i nauki o administracji. Księga Jubileuszowa dedykowana Prof. zw. dr. hab. Janowi Szreniawskiemu*, red. J. Stelmasiak, J. Połuszny, Z. Czarnik, Z. Niewiadomski, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Prawa i Administracji, Przemyśl-Rzeszów 2011, s. 78.

⁵ K. Spryszak, *Prawo do dobrej administracji w świetle Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej po wejściu w życie Traktatu z Lizbony*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Informatyki, Zarządzania i Administracji”, 2011, nr 1 (14), s. 134.

- 2) bezstronność i rzetelność organów administracyjnych,
- 3) rozsądny termin na przeprowadzenie danego postępowania,
- 4) prawo każdej osoby do osobistego przedstawienia sprawy, zanim zostanie podjęty indywidualny środek mogący negatywnie wpłynąć na jej sytuację,
- 5) prawo każdej osoby dostępu do akt jej sprawy, z zastrzeżeniem poszanowania uprawnionych interesów poufności i tajemnicy zawodowej oraz handlowej,
- 6) prawo do pomocy prawnej,
- 7) obowiązek administracji odpowiedniej notyfikacji aktu administracyjnego wszystkim osobom, których on dotyczy, uzasadniania rozstrzygnięć kończących daną sprawę oraz wskazywania możliwości zastosowania środków służących zaskarżeniu danej decyzji,
- 8) obowiązek naprawienia szkody wyrządzonej przez organ administracji, a w niektórych sytuacjach także przez urzędnika występującego we własnym interesie,
- 9) prawo do odwołania się do sądu⁶.

Prawo do dobrej administracji funkcjonujące w ramach systemu prawnego Unii Europejskiej według A. I. Jackiewicza jest uznawane jako jedno z podstawowych praw jednostki. Jest to zbiór postanowień regulujących pozycję jednostki w jej stosunkach z organami administracyjnymi, które to postanowienia są uznanymi przez unijną judykaturę zasadami prawa⁷. W literaturze, obok wymienionych autorów, na temat prawa do dobrej administracji wyraził swój pogląd również Zbigniew Cieślak, który podkreśla, że pojęcie „prawo do dobrej administracji” można rozpatrywać:

- 1) jako **kategorię prawną**:
 - uprawnienie obywatela, z którym to uprawnieniem skorelowany jest obowiązek organu administracji;
 - publiczne prawo podmiotowe, z którego można wyprowadzić skuteczne roszczenie prawne wobec organu administracji publicznej;
- 2) jako **kategorię paraprawną** – w tym rozumieniu pojęcie „prawa do dobrej administracji” rozpatrywane jest jako niewiążąca zasada prawna;
- 3) jako **kategorię pozaprawną**, czyli prawo do dobrej administracji jako wieloaspektowe zjawisko społeczne⁸.

⁶ A.I. Jackiewicz, *Prawo do dobrej administracji jako standard europejski*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2008, s. 160.

⁷ Ibidem, s. 206.

⁸ Z. Cieślak, *Prawo do dobrej administracji (tezy wystąpienia)* [w:] *Prawo do dobrej administracji. Materiały ze Zjazdu Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego*, Warszawa-Dębe 23-25 września 2002 r., red. Z. Niewiadomski, Z. Cieślak, Wydawnictwo UKSW,

Prawo do dobrej administracji możemy również relatywizować do podstawowych „części” prawa administracyjnego tj:

- norm prawa ustrojowego administracji publicznej,
- norm administracyjnego prawa materialnego,
- norm administracyjnego prawa procesowego.

W **aspekcie ustrojowym** treść prawa do dobrej administracji wyznaczają przepisy dotyczące przejrzystej struktury aparatu administracji czy wyraźnego podziału zadań i kompetencji pomiędzy poszczególne szczeble i organy. Ten aspekt uzupełniają przepisy odnoszące się do kwestii personalnych, czyli regulujące kryteria doboru osób na określone stanowiska w administracji publicznej, warunków zatrudnienia osób o wysokich kwalifikacjach, podnoszenia kwalifikacji zawodowych i drogi awansu zawodowego, a ponadto do zasad takich jak: bezinteresowność, prawość, obiektywizm, otwartość, uczciwość, odpowiedzialność – których pracownicy i funkcjonariusze publiczni powinni przestrzegać. W **aspekcie materialnym** treść tego prawa zawarta jest w przepisach dotyczących materialnoprawnego aspektu działania organów władzy publicznej. W **aspekcie procesowym** treść prawa do dobrej administracji znajduje wyraz w przepisach formalnych dotyczących terminów załatwiania spraw, trybu postępowania przy ich załatwianiu, formy rozstrzygnięć oraz środków zaskarżania⁹.

Dobra administracja a prawo do dobrej administracji

Pojęcie dobrej administracji obejmuje takie cechy, jak sprawność, dostępność, przyjazne nastawienie do obywatela oraz rzetelność i efektywność¹⁰. W przypadku dobrej administracji nacisk położony jest na efektywność i sprawność funkcjonowania administracji, natomiast w przypadku prawa do dobrej administracji – na uprawnienie jednostki w jej kontaktach z organami i instytucjami Unii Europejskiej, przy czym należy pamiętać,

Warszawa 2003, s. 18-19 oraz por. D. Tykwińska-Rutkowska, *Prawo do dobrej administracji* [w:] *Leksykon prawa administracyjnego. 100 podstawowych pojęć*, red. E. Bojanowski, K. Żukowski, C.H. Beck, Warszawa 2009, s. 286.

⁹ Na ten aspekt prawa do dobrej administracji zwraca uwagę D. Tykwińska-Rutkowska, *Prawo do dobrej administracji* [w:] *Leksykon prawa administracyjnego...*, *op. cit.*, s. 288.

¹⁰ J. Sozański, *Unijne regulacje zasad dobrej administracji*, „Prawo i Podatki Unii Europejskiej w Praktyce”, 2008, nr 10 (82), s. 24.

że sprawność funkcjonowania administracji jest gwarantem i elementem realizacji prawa do dobrej administracji¹¹.

Według Roberta Suwaja osiągnięcie stanu „dobrej administracji” może dopiero uczynić realnym uzyskanie „prawa do dobrej administracji”. Każdy obywatel oczekuje w pierwszym rzędzie od państwa właśnie „dobrej administracji”. Po „prawo do dobrej administracji” i jego instrumenty ochrony sięga dopiero wtedy, gdy zetknie się z działaniem administracji, której nie można określić mianem „dobra”¹².

Zdaniem A. I. Jackiewicza prawo do dobrej administracji stanowi jeden z aspektów (jurydyczny) pojęcia dobrej administracji. Odnosi się ono bowiem do bezpośrednich stosunków pomiędzy organem administracji a obywatelem. Dobra administracja to ogólna koncepcja systemowa, natomiast prawo do dobrej administracji to kompleks konkretnych uprawnień jednostki, z którymi skorelowane są odpowiednie obowiązki organu administracyjnego. W toku postępowania przed organem administracji obywatel ma prawo żądać od tegoż organu, by działał zgodnie z zasadami dobrej administracji¹³.

Grzegorz Krawiec uważa, że pojęcie dobrej administracji „... dotyczy standardów jakości administracji (jej działania oraz organizacji) określonych w przepisach prawa”¹⁴. Natomiast prawo do dobrej administracji (prawo w znaczeniu podmiotowym) odnosi się do uprawnienia jednostki, „... do żądania od organów administracji publicznej działania oczekiwanego oraz zgodnego z zasadami przejrzystości i uczciwości”¹⁵.

Standardy europejskie w administracji

1. Pojęcie standardu europejskiego

W języku polskim pojęcie standardu w ujęciu encyklopedycznym oznacza „typ, model, przykład; każda ustalona miara ilości, jakości lub wartości, np. ustalone przeciętne cechy danego towaru...”¹⁶. Podobnie *Słownik języka*

¹¹ E. Bonusiak, *Prawo do dobrej administracji jako kategoria prawna*, „Administracja TDP, Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Prawa i Administracji”, 2013, nr 1 (30), s. 97-98.

¹² R. Suwaj, *Prawo do dobrej administracji a dobra administracja na przykładzie wybranej regulacji prawnej [w:] Wpływ przemian cywilizacyjnych na prawo administracyjne i administrację publiczną*, red. J. Zimmermann, P.J. Suwaj, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2013, s. 267.

¹³ A.I. Jackiewicz, *op. cit.*, s. 205.

¹⁴ G. Krawiec, *Europejskie prawo administracyjne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2009, s. 20.

¹⁵ *Ibidem*.

¹⁶ *Mała Encyklopedia Powszechna*, PWN, Warszawa 1970, s. 997.

polskiego wskazuje, że standard to „przeciętna norma, przeciętny typ, model, wyrób odpowiadający określonym wymogom, wzorzec”¹⁷, a także *Słownik wyrazów obcych i zwrotów obcojęzycznych* określa standard jako „typ, model, norma, wzorzec...”¹⁸. Z tych definicji wynika, że standard to pewien przeciętny model, zasada określająca cechy danej rzeczy wymagane przez prawo bądź zwyczaj.

W poszukiwaniu definicji międzynarodowych standardów prawnych, za takie uznać należy postanowienia mające charakter pewnych modelowych, przeciętnych rozwiązań, funkcjonujących w danej społeczności międzynarodowej. Podstawowym zadaniem w procesie ustalania, czy daną instytucję uznawać jako standard, jest określenie atrybutów, jakimi powinna się ona cechować. Takim atrybutem jest powszechność, dlatego o standardzie europejskim możemy mówić wtedy, gdy jest on rozpowszechniony w prawodawstwie organizacji międzynarodowych o zasięgu europejskim oraz w krajowych porządkach prawnych państw europejskich. Taką cechą jest również odpowiedni stopień ogólności rozwiązań będących standardem międzynarodowym. Dlatego najczęściej za standardy uznaje się zasady prawne, a nie szczegółowe normy, gdyż uznanie danej zasady za standard zwykle pozostawia legislatorowi krajowemu swobodę w wyborze instrumentów mających realizować daną zasadę¹⁹.

2. Dobra administracja jako standard europejski

Dobra administracja jako pojęcie funkcjonujące w europejskiej doktrynie prawa administracyjnego oraz w orzecznictwie europejskich organów sądowych podlegało procesowi pewnej uniwersalizacji, przez co można uznać, iż wykształcił się standard dobrej administracji.

Orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości i Sądu Pierwszej Instancji wskazywały nie tylko na sposób, w jaki powinny się zachowywać organy administracji, ale także określały, jakie to ma znaczenie dla statusu jednostki. Zachowania organów administracji niezgodne ze standardami wyznaczonymi przez koncepcję dobrej administracji, powodujące, że jednostka była wskutek nich „pokrzywdzona”, stały się dla judykatury podstawą do ich zakwestionowania. Wskutek tego jednostka mogła liczyć na to, iż organ administracji będzie wobec niej zachowywał się zgodnie z pewnymi standardami. Owe obowiązki organów administracji, których strzec zaczęły organy ochrony prawa, skutkowały tym, iż po stronie obywateli pojawiły

¹⁷ *Słownik języka polskiego*, PWN, Warszawa 1981, t. 3, s. 318.

¹⁸ W. Kopaliński, *Słownik wyrazów obcych i zwrotów obcojęzycznych*, Muza, Warszawa 2000, s. 471.

¹⁹ A. I. Jackiewicz, *op. cit.*, s. 137-138.

się określone prawa polegające na możliwości żądania określonego zachowania się ze strony organów administracyjnych. Prawa te, oparte na treści dobrej administracji, stały się podstawą do sformułowania prawa do dobrej administracji w ujęciu artykułu 41 Karty Praw Podstawowych, w której po raz pierwszy wyraźnie zaliczono je do katalogu praw podstawowych²⁰.

3. Źródła prawne standardów europejskich, ze szczególnym uwzględnieniem prawa do dobrej administracji

Do źródeł prawnych standardów europejskich zaliczamy m.in.:

- 1) Kartę Praw Podstawowych (dalej cyt. KPP),
- 2) Europejski Kodeks Dobrej Administracji (dalej cyt. EKDP),
- 3) Kodeks dobrej administracji dla pracowników Komisji Europejskiej,
- 4) konwencje Rady Europy,
- 5) rezolucje i zalecenia Rady Europy,
- 6) orzecznictwo europejskich organów sądowych.

Podmiotowe prawo do dobrej administracji zostało uznane jako standard europejski dopiero w Unii Europejskiej, poprzez uwzględnienie go po raz pierwszy w Karcie Praw Podstawowych²¹ uchwalonej i podpisanej pierwotnie 7 grudnia 2000 roku podczas szczytu Rady Europejskiej w Nicei. Z chwilą ratyfikowania przez wszystkie państwa członkowskie podpisanego w 2007 roku Traktatu reformującego Unię Europejską (tzw. Traktat Lizboński) postanowienia zawarte w Karcie Praw Podstawowych weszły w skład Traktatu i tym samym stały się prawnie wiążące dla państw członkowskich Unii Europejskiej. Traktat Lizboński wszedł w życie 1 grudnia 2009 roku i od tej chwili obywatele Unii Europejskiej mogą się powoływać przed sądami na postanowienia Karty.

W art. 41 Karty zamieszczono prawo do dobrej administracji w brzmieniu: „Każdy ma prawo do bezstronnego i sprawiedliwego rozpatrzenia swojej sprawy w rozsądnym terminie przez instytucje, organy i jednostki organizacyjne Unii”. Rozwiązaniem i uszczegółowieniem tego przepisu są kolejne punkty przytoczonego artykułu, w świetle których realizacja prawa do dobrej administracji na gruncie Unii Europejskiej oznacza:

- prawo każdej osoby do bycia wysłuchaną przed podjęciem środków mogących negatywnie wpłynąć na jej sytuację,
- prawo każdej osoby do dostępu do akt jej sprawy, przy poszanowaniu uprawnionych interesów poufności oraz tajemnicy zawodowej i handlowej,

²⁰ Ibidem, s. 124.

²¹ R. Suwaj, *op. cit.*, s. 266.

- obowiązek administracji uzasadniania swoich decyzji,
- prawo domagania się od Unii naprawienia, zgodnie z zasadami ogólnymi wspólnymi dla praw państw członkowskich, szkody spowodowanej działaniem organów Unii lub jej personelu przy wykonywaniu działań służbowych,
- prawo zwracania się do instytucji Unii Europejskiej w jednym z języków traktatowych i prawo do otrzymania odpowiedzi w tym samym języku²².

Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej stanowi instrument zwiększenia bezpieczeństwa prawnego obywateli, ograniczenia samowoli i moralnego imperializmu oraz doprowadzenia do instytucjonalizacji prawa²³.

Ważne znaczenie dla funkcjonowania prawa do dobrej administracji w praktyce, jako standardu w codziennym funkcjonowaniu organów administracyjnych, ma Europejski Kodeks Dobrej Administracji²⁴ (cyt. dalej w skrócie EKDA). Zdaniem J. Świątkiewicza EKDA ma za zadanie przyczynić się do lepszego działania organów administracji oraz stanowić gwarancję skutecznej ochrony praw obywateli i innych podmiotów w relacjach z organami państw członkowskich Unii Europejskiej, co zapewni ich bezpieczeństwo prawne w administracji²⁵. EKDA został uchwalony przez Parlament Europejski 6 września 2001 roku w formie rezolucji. Parlament Europejski zalecił stosowanie Kodeksu w organach i instytucjach Unii Europejskiej, traktując go jako zbiór standardów do stosowania zarówno w państwach członkowskich, jak i poza jej granicami²⁶.

Należy jednak pamiętać, że EKDA nie jest aktem obowiązującym w sensie prawnym, tzn. nieprzestrzeganie zapisanych w nim zasad, obowiązków, nakazów i zakazów nie wiąże się z sankcjami o charakterze prawnym²⁷. Zdaniem A. Zolla z kolei „nie ma żadnych powodów przemawiających przeciwko uznaniu standardów zawartych w Kodeksie za przydatne do wyznaczania obowiązków polskiej administracji, za przydatne do interpretacji zarówno prawa materialnego, jak i procesowego. Ma to znaczenie dla przystosowania codziennych kontaktów obywatela z urzędem do wymogów

²² *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej*, Dz. Urz. UE z 2010 r. C 83, s. 2.

²³ F. Jasiński, *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 2003, s. 127.

²⁴ *Europejski Kodeks Dobrej Administracji*, Dz. Urz. UE z 2011 r. C 285, s. 3.

²⁵ J. Świątkiewicz, *Europejski Kodeks Dobrej Administracji...*, *op. cit.*, s. 7.

²⁶ I. Przeor-Pastuszak, *Prawo do dobrej administracji w Unii Europejskiej, konotacje aksjologiczne i wymiar etyczny. Zarys problematyki* [w:] *Administracja od samorządu po organizacje międzynarodowe*, red. A. Zaborowska, Wydawnictwo Toruńskiej Szkoły Wyższej, Toruń 2010, s. 74.

²⁷ *Ibidem*, s. 83.

stawianych w Unii Europejskiej”²⁸. EKDA zawiera cały katalog zachowań administracji, które można uznać za składające się na standardy prawa do dobrej administracji. Największą zaletą powyższych reguł jest to, że mają one zastosowanie – zgodnie z art. 1 EKDA – w stosunkach zewnętrznych zachodzących między organami i funkcjonariuszami a podmiotami zewnętrznymi, czyli obejmują wszystkie obszary działania administracji publicznej²⁹. EKDA jest aktem określającym zasady zachowania urzędników w służbie publicznej, sprawnego funkcjonowania administracji i życzliwego stosunku do jednostki³⁰. W tym względzie E. Bojanowski zwraca uwagę na fakt, że w EKDA, jak i w Karcie Praw Podstawowych „szereg zasad wyrażonych jest w sposób bardziej «życiowy», mniej jurydyczny i sformalizowany, by wskazać tu na odwołanie do takich wartości jak choćby rzetelność, uczciwość i uprzejmość”³¹ w porównaniu z przepisami polskimi.

EKDA do podstawowych zasad dobrej administracji zalicza m.in.:

- 1) zasadę bezstronności i niezależności (art. 8),
- 2) zasadę prawdy obiektywnej (art. 9),
- 3) zasadę wysłuchania i złożenia oświadczenia (art. 16),
- 4) zasadę uzasadniania decyzji (art. 18),
- 5) zasadę stosownego terminu podjęcia decyzji (art. 17),
- 6) zasadę informacji o możliwości odwołania (art. 19),
- 7) zasadę niedyskryminowania (art. 5),
- 8) zasadę uprzejmości (art.12),
- 9) zasadę odpowiadania na pismo w języku obywatela (art. 13)³².

Kodeks jest zbiorem standardów wyznaczających sposób realizowania roli i funkcji współczesnej europejskiej administracji.

Następnym źródłem prawnym standardów europejskich są konwencje. Najistotniejszą konwencją, z punktu widzenia prawa do dobrej administracji jest Europejska Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności³³ sporządzona w Rzymie 4 listopada 1950 roku (weszła w życie 8 września 1953 r.). Konwencja ta m.in. gwarantując prawo do sądu i prawo

²⁸ A. Zoll, *Prawo do dobrej administracji*, *op. cit.*, s. 5.

²⁹ R. Suwaj, *op. cit.*, s. 267.

³⁰ J. Oniszczyk, *Prawo jednostki do dobrej administracji publicznej* [w:] *Administracja publiczna na progu XXI wieku. Wyzwania i oczekiwania*, red. J. Osiński, Wydawnictwo Szkoły Głównej Handlowej, Warszawa 2008, s. 66.

³¹ E. Bojanowski, *Prawo do dobrej administracji (kilka refleksji)* [w:] *Prawa człowieka: wczoraj – dziś – jutro*, red. J. Zajadło, „Gdańskie Studia Prawnicze”, 2005, t. 13, s. 166.

³² I. Przeor-Pastuszek, *op. cit.*, s. 78.

³³ *Europejska Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności*, Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284.

do rozpatrzenia sprawy w rozsądnym terminie (art. 6) daje możliwość odwołania się do sądu. Jest to jeden z najważniejszych elementów prawa do dobrej administracji wskazujący, że zasady dobrej administracji mają zastosowanie także do sfery wymiaru sprawiedliwości.

Do innych konwencji europejskich, które mają wpływ na kształtowanie i rozwój zasad dobrej administracji można zaliczyć: Europejską Konwencję Ramową o współpracy transgranicznej władz lokalnych i terytorialnych z 1980 roku (Konwencja Madrycka), Europejską Kartę Samorządu Lokalnego (15.10.1985 r.) i Europejską Kartę Samorządu Regionalnego (5.06. 1977 r.)³⁴.

Konwencja Madrycka składa się z części głównej i załączników. Polska przystąpiła do niej 10 maja 1993 roku. Strony tej Konwencji zobowiązują się m. in. wspierać współpracę transgraniczną oraz zapewniają usuwanie wszelkich trudności, które mogą się pojawić między partnerami, za pomocą odpowiednich uregulowań prawnych. Natomiast obie Karty Samorządu wprowadzają standardy uprawnień poszczególnych społeczności (regionalnych i terytorialnych).

Dobra administracja stała się przedmiotem zainteresowania Rady Europy jeszcze przed powstaniem Unii Europejskiej – dowodem na to są rezolucje i zalecenia Komitetu Ministrów Rady Europy, będące również źródłami prawnymi dotyczącymi dobrej administracji. Są to akty, których jednym z najistotniejszych zadań jest harmonizacja ustawodawstwa państw członków Rady Europy w duchu standardów zaproponowanych przez Radę Europy³⁵. Dla przykładu Zalecenie Nr 31/77 Rady Europy z 28 września 1977 roku postanawia:

- 1) każdy ma prawo do wysłuchania w sprawie, której rezultatem może być decyzja obciążająca go obowiązkiem lub ograniczająca jego prawa,
- 2) każdy ma prawo do uzyskania informacji o przebiegu sprawy, o dowodach i innych okolicznościach postępowania,
- 3) każdy ma prawo do uczestnictwa w postępowaniu, które go dotyczy,
- 4) decyzja musi być uzasadniona,
- 5) od decyzji służyć musi odwołanie³⁶.

Źródłami prawa do dobrej administracji, pojmowanego jako standard europejski jest również orzecznictwo europejskich organów sądowych (Sądu Pierwszej Instancji oraz Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości).

³⁴ J. Sozański, *Specyfika unijnych standardów dobrej administracji*, „Ekonomiczno-Informatyczny Kwartalnik Teoretyczny”, 2008, nr 17, s. 124.

³⁵ A.I. Jackiewicz, *op. cit.*, s. 88.

³⁶ M. Wierzbowski, M. Szubiakowski, A. Wiktorowska, *Postępowanie administracyjne – ogólne, podatkowe, egzekucyjne i przed sądami administracyjnymi*, C.H. Beck, Warszawa 2007, s. 7.

W orzecznictwie Sądu Pierwszej Instancji przyjęto zasadę, że organ administracji powinien udostępniać stronie wszystkie te dokumenty, które mogą być istotne dla rozstrzygnięcia danej sprawy po to, aby mogła ona ocenić ich wartość dowodową oraz przydatność dla obrony swoich interesów³⁷.

Z kolei w wyrokach Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości zwraca się uwagę na konieczność bezstronnego działania organów i instytucji unijnych oraz na konieczność rozważenia wszystkich pojawiających się w sprawie okoliczności bez względu na to, czy przemawiają one na korzyść czy też niekorzyść stron postępowania³⁸. Trybunał podjął także problem załatwiania spraw „w rozsądnym terminie”. Zauważył, że wszelkie opóźnienia prowadzą do osłabienia zaufania obywateli do władz publicznych. Według Trybunału rozstrzygnięcie administracyjne powinno zapaść w rozsądnym czasie od terminu, w którym zainteresowane strony wypowiedziały się co do zebranych dowodów³⁹. Zwrócił on również uwagę na to, że ograniczenia długości trwania poszczególnych rodzajów postępowań administracyjnych winny gwarantować pewność stanu prawnego oraz ekonomię postępowań⁴⁰.

Orzecznictwo Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości formułuje także pewne wymagania pod adresem krajowych przepisów o postępowaniu administracyjnym. W orzecznictwie Trybunału standardy postępowania administracyjnego wynikają z właściwej interpretacji zasady demokratycznego państwa prawnego. Stąd też Trybunał zalicza do nich m. in.:

- zasadę *lex retro non agit*,
- prawo do wysłuchania (prawo do obrony),
- zasadę rzetelnego postępowania,
- zasadę praworządności,
- zasadę zaufania,
- zasadę proporcjonalności,
- obowiązek uzasadniania decyzji,
- prawo do ochrony praw nabytych na podstawie decyzji połączone z powagą rzeczy osądzonej (*res iudicata*) i ograniczeniem podważenia mocy obowiązującej decyzji ostatecznych⁴¹.

³⁷ J. Sobczak, W. Sobczak, *Prawo do dobrej administracji* [w:] *Współczesne wyzwania administracji rządowej i samorządowej*, red. D. Plecka, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2013, s. 30.

³⁸ Ibidem, s. 22.

³⁹ Orzeczenie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w sprawie C-282/95 P. Guerin Automobiles przeciwko Komisji, Zbiór Orzeczeń 1997, s. I-1503.

⁴⁰ Orzeczenie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w sprawie C-310/97 Komisja przeciwko AssiDoman Kraft Products i inni, Zbiór Orzeczeń 1999, s. I-5363.

⁴¹ M. Wierzbowski, M. Szubiakowski, A. Wiktorowska, *op. cit.*, s. 10-11.

Europejski Trybunał Sprawiedliwości i Sąd Pierwszej Instancji obejmują swą jurysdykcją prawa podstawowe, w tym i prawo do dobrej administracji.

4. Europejski standard prawa do dobrej administracji a polski porządek prawny

Europejski standard prawa do dobrej administracji ma również wpływ na polski porządek prawny. W Polsce Konstytucja RP (głównie w art. 30-86)⁴² nadaje bardzo szeroki zakres praw obywatelskich, zapewniających m. in. dobrą administrację, a poza tym gwarantuje też respektowanie standardów europejskich (art. 9 oraz art. 87 i n.)⁴³. Na podstawie analizy Konstytucji RP można też wskazać wiele reguł, które nawiązują do standardu „dobrej administracji” wypracowanego np. przez Radę Europy. Na przykład z zasady zaufania do państwa i stanowionego prawa (art. 2) wynikają także dla organów administracji obowiązki w stosunku do obywateli.

W świetle powyższych uwag można zauważyć, że problematyka dobrej administracji ma swoje podstawy zwłaszcza w art. 2 i 7 Konstytucji RP. Artykuł 7 Konstytucji stwierdza, że „organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”, mamy tu do czynienia z zasadą praworządności, która występuje w wielu źródłach prawnych standardów europejskich⁴⁴. Według art. 172 Konstytucji jednostki samorządu terytorialnego mają prawo przystępować do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych oraz do współpracy z podobnymi jednostkami innych państw⁴⁵.

Trzeba podkreślić również, że analogicznie do art. 41.2 Karty Praw Podstawowych, w art. 51 ust. 3 Konstytucji RP zagwarantowane zostało prawo dostępu każdej osoby do dotyczących jej urzędowych dokumentów i zbiorów danych. Natomiast w art. 77 Konstytucji znajduje się, będąca odpowiedzialnością art. 41.3 Karty Praw Podstawowych, zasada cywilnej odpowiedzialności organów władzy publicznej za niezgodne z prawem działania wyrządzające szkodę⁴⁶.

Inne elementy składające się na standard europejski prawa do dobrej administracji w polskim porządku prawnym zostały zawarte w Kodeksie

⁴² Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483, ze zm.

⁴³ J. Sozański, *Specyfika...*, *op. cit.*, s. 126.

⁴⁴ J. Oniszczyk, *op. cit.*, s. 73.

⁴⁵ J. Sozański, *Specyfika...*, *op. cit.*, s. 126.

⁴⁶ A.I. Jackiewicz, *op. cit.*, s. 193.

postępowania administracyjnego⁴⁷. Standardy zawarte w Karcie Praw Podstawowych, takie jak: zasada czynnego udziału strony w postępowaniu, prawo strony do wypowiedzenia się, prawo wglądu w akta sprawy, z zastrzeżeniem ochrony tajemnicy państwowej i ważnego interesu państwowego oraz obowiązek uzasadniania decyzji znajdują swoje odzwierciedlenie również w Kodeksie postępowania administracyjnego. Podobnie jest z Zaleceniem Nr 31/77 Rady Europy oraz Europejskim Kodeksem Dobrej Administracji – wymienione tam standardy odnajdziemy w zasadach ogólnych Kodeksu postępowania administracyjnego⁴⁸.

Zdaniem E. Bojanowskiego „polskie prawo administracyjne pozostaje w dużej bliskości z zasadami dobrej administracji”⁴⁹; szczególnie znajduje to odzwierciedlenie m. in. w zasadach ogólnych Kodeksu postępowania administracyjnego. Jednak nie oznacza to, że w takiej samej bliskości z zasadami dobrej administracji znajduje się cała praktyka polskiej administracji publicznej. Dowody na to znajdziemy w orzecznictwie polskich sądów administracyjnych, które piętnują naruszenia prawa, w tym naruszenia zasad dobrej administracji⁵⁰. E. Bojanowski podkreśla, że patrząc na prawo do dobrej administracji z punktu widzenia polskiej perspektywy nie sposób pominąć faktu, że administracja publiczna w Polsce poddana jest kontroli sądu administracyjnego. Sądownictwo to uczestniczy w wypracowywaniu standardów funkcjonowania administracji publicznej, a sprzyja temu m. in. zasada niezwiązania sądu granicami skargi, co pozwala objąć kontrolą w sprawie również te działania administracji publicznej, które pozostały niezauważone przez osobę skarżącą, a są wadliwe z punktu widzenia prawa⁵¹.

Odnosząc europejski standard prawa do dobrej administracji do przedstawionego tu przeglądu przepisów rangi konstytucyjnej i ustawowej należy stwierdzić, że prawo do dobrej administracji, znajduje swoje miejsce także w polskim systemie prawnym⁵².

⁴⁷ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, tekst jedn. Dz. U. z 2013 r. Nr 0, poz. 267.

⁴⁸ M. Wierzbowski, M. Szubiakowski, A. Wiktorowska, *op. cit.*, s. 9-10.

⁴⁹ E. Bojanowski, *Zasada dobrej administracji – prawo do dobrej administracji : odniesienia polskie (kilka uwag)* [w:] *Współczesne zagadnienia prawa i procedury administracyjnej. Księga Jubileuszowa dedykowana Prof. zw. dr. hab. Jackowi M. Langowi*, red. M. Wierzbowski, J. Jagielski, A. Wiktorowska, E. Stefańska, Wolters Kluwer business, Warszawa 2009, s. 39.

⁵⁰ *Ibidem*.

⁵¹ E. Bojanowski, *Prawo do dobrej administracji (kilka refleksji)...*, *op. cit.*, s. 166-167.

⁵² A. I. Jackiewicz, *op. cit.*, s. 194.

5. Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich jako instytucja egzekwująca prawo do dobrej administracji

Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich to niezależny i bezstronny organ rozpatrujący sprawy związane z administracją Unii Europejskiej, który bada skargi złożone na niewłaściwe administrowanie w instytucjach, organach i jednostkach organizacyjnych Unii Europejskiej. Rzecznik może stwierdzić niewłaściwe administrowanie w przypadku, gdy instytucja nie przestrzega praw podstawowych, przepisów lub zasad prawa czy też zasad dobrej administracji. Dotyczy to przykładowo nieprawidłowości administracyjnych, takich jak: dyskryminacja, nadużycia władzy, nieudzielenie informacji, zbędna zwłoka w załatwieniu sprawy administracyjnej itp. Według art. 43 Karty Praw Podstawowych każdy obywatel Unii Europejskiej oraz każda osoba fizyczna lub prawna przebywająca bądź posiadająca zarejestrowaną siedzibę w państwie członkowskim ma prawo do przedstawienia Rzecznikowi Praw Obywatelskich takiego przypadku złej administracji⁵³. Należy jeszcze podkreślić fakt, iż Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich może jedynie rozpatrywać skargi dotyczące administrowania przez instytucje Unii Europejskiej, a nie krajowe, regionalne lub lokalne organy administracji, nawet jeżeli są to skargi odnoszące się do organów Unii Europejskiej.

Przeszkody w realizacji europejskich standardów dobrej administracji⁵⁴

Żeby zapewnić bezpieczeństwo prawne obywateli w administracji, należy niwelować przeszkody pojawiające się na drodze realizacji m.in. prawa do dobrej administracji. Przeszkody opisane poniżej związane są z osobą urzędnika, z obsługą obywatela w urzędzie, z funkcjonowaniem urzędu oraz z jakością kadry urzędniczej.

1. Przeszkody związane z osobą urzędnika

Częścią składową prawa do dobrej administracji jest bezstronność i apolityczność. Między urzędnikiem a obywatelem mogą powstać przeszkody wpływające na realizację prawa do dobrej administracji. Są one bowiem

⁵³ Ibidem, s. 203.

⁵⁴ M. Princ, *Bariery na drodze realizacji prawa do dobrej administracji*, „Prawo i Administracja. Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Biznesu” 2007, t. VI, s. 175-199.

czynnikiem, który zagraża bezstronności w wykonywaniu ustawowych zadań przez urzędnika. Urzędnik może być podmiotem konfliktu interesów. Według Andrzeja Kojdera: „Konflikt interesów (występuje), gdy osoba pełniąca funkcję publiczną i reprezentująca interes publiczny ma możliwość wykorzystania zajmowanego stanowiska w interesie własnym (albo bliskich mu osób)”⁵⁵.

W polskim ustawodawstwie, m.in. w Kodeksie postępowania administracyjnego⁵⁶ przewiduje się możliwość wyłączenia pracownika w przypadku podejrzenia, że jego interes prywatny może wpłynąć na bezstronne i obiektywne wykonywanie funkcji publicznej. Podobne uregulowania zawiera ustawa o pracownikach samorządowych⁵⁷ czy pracownikach urzędów państwowych⁵⁸.

Kolejną barierą w realizacji prawa do dobrej administracji związaną z osobą urzędnika jest korupcja. Według Konwencji o korupcji, przyjętej w 1999 r. w Strasburgu, ratyfikowanej w 2002 r. przez Polskę⁵⁹, oznacza ona żądanie, proponowanie, wręczanie oraz przyjmowanie: łapówki, nienależnej korzyści lub obietnicy w celu wypaczenia prawidłowego wykonania jakiegokolwiek obowiązku lub wymaganego zachowania. Zachowaniami wskazującymi na zjawisko korupcji mogą być np.:

- prowadzenie przez urzędnika dodatkowego biura (np. urzędnik skarbowy prowadzący biuro podatkowe),
- sprzedaż mienia komunalnego swoim krewnym,
- prowadzenie odpłatnych szkoleń i konsultacji na temat związany z pracą urzędnika,
- zatrudnienie w urzędzie nowej osoby na podstawie relacji rodzinnych,
- przekazywanie poufnych informacji, które mogą wykorzystać inne osoby,
- „ustawianie” przetargów dla przedsiębiorstwa, które dało łapówkę lub dla firmy związanej z rodziną urzędnika,
- wydawanie „po znajomości” zezwoleń i koncesji⁶⁰.

⁵⁵ A. Kojder, *Mechanizmy zapobiegania konfliktowi interesów* [w:] *Zapobieganie konfliktowi interesów w III RP*, red. M. Zubik, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2003, s. 20.

⁵⁶ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, tekst jedn. Dz. U. z 2013 r. poz. 267, ze zm.

⁵⁷ Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych, tekst jedn. Dz. U. z 2014 r. poz. 1202 .

⁵⁸ Ustawa z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych, tekst jedn. Dz. U. z 2013 r. poz. 269.

⁵⁹ Ustawa z dnia 28 lutego 2002 r. o ratyfikacji Cywilnoprawnej konwencji o korupcji, Dz. U. z 2002 r. Nr 41, poz. 359.

⁶⁰ M. Princ, *op. cit.*, s. 181.

2. Przeszkody związane z obsługą obywatela w urzędzie

Jednym z elementów prawa do dobrej administracji jest terminowość i sprawność obsługi obywatela przez urzędnika. O obowiązku przestrzegania terminów załatwiania spraw jest mowa na przykład w art. 41 Karty Praw Podstawowych⁶¹, jak i w art. 17 Europejskiego Kodeksu Dobrej Administracji⁶². Te artykuły i źródła były wymieniane już wcześniej w niniejszym opracowaniu⁶³. Podobnie art. 12 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego stanowi, że „organy administracji powinny działać w sprawie wnikliwie i szybko, posługując się możliwie najprostszymi środkami prowadzącymi do jej załatwienia” oraz art. 12 § 2, który wskazuje, że „sprawy, które nie wymagają zbierania dowodów, informacji lub wyjaśnień, powinny być załatwiane niezwłocznie”, a także w art. 35 tego Kodeksu określone zostały trzy podstawowe terminy załatwiania spraw: niezwłocznie, termin jednomiesięczny dla spraw wymagających dowodów i zbierania informacji oraz termin dwumiesięczny dla spraw skomplikowanych⁶⁴.

Przeszkody, z jakimi można się spotkać w realizacji prawa do dobrej administracji w zakresie terminowości należy upatrywać m. in. w czasochłonności procedur lub w nadmiernej biurokratyzacji. Należy pamiętać, że przestrzeganie terminów jest wymogiem niezbędnym w realizacji prawa do dobrej administracji.

Drugim z elementów tego prawa, oprócz terminowości i sprawności obsługi obywatela przez urzędnika jest prawo dostępu do informacji. Europejski Kodeks Dobrej Administracji reguluje powyższe kwestie w artykułach 22 i 23. Przepisy te wskazują poprawne zachowania się urzędnika w przypadku zwrócenia się przez jednostkę z prośbą o udzielenie informacji⁶⁵. Podobnie Karta Praw Podstawowych reguluje prawo dostępu do informacji: w art. 8 (prawo do ochrony danych osobowych), w art. 11 (wolność wypowiedzi i informacji), w art. 41 (prawo do dobrej administracji) oraz w art. 42 (prawo dostępu do dokumentów publicznych)⁶⁶. W Polsce funkcjonuje

⁶¹ Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej, *op. cit.*

⁶² Europejski Kodeks Dobrej Administracji, *op. cit.*

⁶³ Patrz niniejsze opracowanie, s. 11 i 13.

⁶⁴ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, tekst jedn. Dz. U. z 2013 r. poz. 267, ze zm.

⁶⁵ Europejski Kodeks Dobrej Administracji, *op. cit.*

⁶⁶ Bliżej na temat tego aspektu prawa do informacji publicznej zob. E. Bojanowski, B. Kolarz, *Prawo do informacji publicznej jako wolność prawnie chroniona* [w:] *Bezpieczeństwo w administracji, gospodarce i biznesie. Aksjologia zjawisk kryzysowych w administracji i sektorze publicznym*, red. M. Chrabkowski, C. Tatarczuk, J. Tomaszewski, Wydawnictwo WSAiB im. Eugeniusza Kwiatkowskiego w Gdyni, Gdynia 2013, s. 336.

ustawa o dostępie do informacji publicznej⁶⁷ jako gwarancji i realizacji podstawowego prawa obywateli. Przeszkody związane z realizacją tego prawa najczęściej przejawiają się m.in. w niemożności uzyskiwania stosownych informacji (zasłanianie się przez urzędników tajemnicą państwową).

3. Przeszkody odnoszące się do funkcjonowania urzędu

Te przeszkody dotyczą m.in. godzin załatwiania spraw w urzędach, które zmuszają obywatela do wzięcia urlopu, by załatwić sprawę w urzędzie. Następną przeszkodą jest nieodpowiednie zaplecze logistyczne i materialne, od którego uzależniona jest prawidłowa obsługa obywatela, na przykład braki w sprzęcie codziennego użytku, takich jak: biurka, krzesła, komputery, papier do drukarki itp.

4. Przeszkody związane z jakością kadry urzędniczej

Przeszkody w tym zakresie dotyczą m.in. nieznamomości języków obcych. W obecnych czasach, zwłaszcza po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej, dużą uwagę przywiązuje się do znajomości przez urzędnika co najmniej jednego języka obcego (np. w przypadku obsługi cudzoziemca). Inną przeszkodą jest nieumiejętność obsługi klienta. W celu pokonania tych barier proponuje się szkolenia związane z doszkadzaniem kadry urzędniczej w zakresie obsługi klienta, dotyczące nowych form elektronicznej wymiany dokumentów itp.. Tym osobom zaś, które dopiero planują podjęcie pracy w urzędach, uniwersytety oraz inne szkoły wyższe oferują studia na kierunku Administracja.

Już w art. 6 ustęp 2 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego zapisano: „Status pracowników samorządowych powinien umożliwiać zatrudnianie pracowników wysoko wykwalifikowanych, w oparciu o kryterium umiejętności i kompetencji; w tym celu należy przewidzieć odpowiednie zasady szkolenia, wynagrodzenia oraz możliwości awansu zawodowego”⁶⁸. Chodzi tu nie tylko o zatrudnienie, ale także o rozwój kadry urzędniczej jako warunku dobrej administracji. Jakość kadry urzędniczej wpływa na urzeczywistnienie prawa do dobrej administracji. Biorąc pod uwagę wszystkie przeszkody w realizacji europejskich standardów dobrej i bezpiecznej administracji należy podkreślić fakt, że usprawnienie administracji polega

⁶⁷ Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, tekst jedn. Dz. U. z 2014 r. poz. 782.

⁶⁸ Europejska Karta Samorządu Lokalnego z dnia 15 października 1985 r., Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607 ze zm.

między innymi na niwelowaniu owych przeszkód i zbliżeniu do siebie administracji i obywatela.

Zakończenie

W niniejszym opracowaniu zwrócono uwagę na fakt, że **prawo** do dobrej administracji należy do **standardów europejskich**, które niewątpliwie będą odgrywać coraz większą rolę w systemie **prawa** unijnego, oddziałując przez to **prawo** na rozwiązania normatywne w państwach członkowskich Unii Europejskiej.

Wszystkie wymienione w opracowaniu źródła prawne standardów europejskich, zwłaszcza prawa do dobrej administracji są instrumentami zwiększania bezpieczeństwa prawnego obywateli. Chodzi tu przede wszystkim o tworzenie przyjaznej obywatelowi administracji publicznej, o poddawanie tej administracji szerokiej kontroli sądowej i społecznej w ramach ochrony prawnej stron w toku wydawania decyzji administracyjnych. Ostatecznie chodzi bowiem o to, by administracja rzeczywiście pełniła rolę służebną wobec obywateli.

Bibliografia

Literatura:

1. Bonusiak E., *Prawo do dobrej administracji jako kategoria prawna*, „Administracja TDP, Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Prawa i Administracji”, nr 1 (30)/2013.
2. Bojanowski E., *Zasada dobrej administracji (kilka refleksji)* [w:] *Studia z prawa administracyjnego i nauki o administracji. Księga Jubileuszowa dedykowana Prof. zw. dr. hab. Janowi Szreniawskiemu*, red. Stelmasiak J., Posłuszny J., Czernik Z., Niewiadomski Z., Wyższa Szkoła Prawa i Administracji, Przemysł-Rzeszów 2011.
3. Bojanowski E., *Zasada dobrej administracji – prawo do dobrej administracji: odniesienia polskie (kilka uwag)* [w:] *Współczesne zagadnienia prawa i procedury administracyjnej. Księga jubileuszowa dedykowana Prof. zw. dr. hab. Jackowi M. Langowi*, red. Wierzbowski M., Jagielski J., Wiktorowska A., Stefańska E., Wolters Kluwer business, Warszawa 2009.
4. Bojanowski E., *Prawo do dobrej administracji (kilka refleksji)* [w:] *Prawa człowieka: wczoraj – dziś – jutro*, red. Zajadło J., „Gdańskie Studia Prawnicze”, t. 13, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2005.

5. Bojanowski E., Kolarz B., *Prawo do informacji publicznej jako wolność prawnie chroniona* [w:] *Bezpieczeństwo w administracji, gospodarce i biznesie. Aksjologia zjawisk kryzysowych w administracji i sektorze publicznym*, red. Chrabkowski M., Tatarczuk C., Tomaszewski J., Wydawnictwo WSAiB im. Eugeniusza Kwiatkowskiego w Gdyni, Gdynia 2013.
6. Bojanowski E., Żukowski K., (red.), *Leksykon prawa administracyjnego. 100 podstawowych pojęć*, C.H. Beck, Warszawa 2009.
7. Cieślak Z., *Prawo do dobrej administracji (tezy wystąpienia)* [w:] *Prawo do dobrej administracji. Materiały ze Zjazdu Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego*, Warszawa-Dębe 23-25 września 2002 r., red. Niewiadomski Z., Cieślak Z., Wydawnictwo UKSW, Warszawa 2003.
8. Jackiewicz A. I., *Prawo do dobrej administracji jako standard europejski*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2008.
9. Jasiński F., *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 2003.
10. Kojder A., *Mechanizmy zapobiegania konfliktowi interesów* [w:] *Zapobieganie konfliktowi interesów w III RP*, red. M. Zubik, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2003.
11. Kopaliński W., *Słownik wyrazów obcych i zwrotów obcojęzycznych*, Muza, Warszawa 2000.
12. Krawiec G., *Europejskie prawo administracyjne*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2009.
13. *Mała Encyklopedia Powszechna*, PWN, Warszawa 1970.
14. Oniszczyk J., *Prawo jednostki do dobrej administracji publicznej* [w:] *Administracja publiczna na progu XXI wieku. Wyzwania i oczekiwania*, red. Osiński J., Wydawnictwo Szkoły Głównej Handlowej, Warszawa 2008.
15. Princ M., *Bariery na drodze realizacji prawa do dobrej administracji*, „Prawo i Administracja. Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Biznesu”, t. VI, 2007.
16. Przeor-Pastuszek I., *Prawo do dobrej administracji w Unii Europejskiej, konotacje aksjologiczne i wymiar etyczny. Zarys problematyki* [w:] *Administracja od samorządu po organizacje międzynarodowe*, red. Zaborowska A., Wydawnictwo Toruńskiej Szkoły Wyższej, Toruń 2010.
17. *Słownik języka polskiego*, PWN, t. 3, Warszawa 1981.
18. Sobczak J., Sobczak W., *Prawo do dobrej administracji* [w:] *Współczesne wyzwania administracji rządowej i samorządowej*, red. Plecka D., Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2013.
19. Sozański J., *Specyfika unijnych standardów dobrej administracji*, „Ekonomiczno-Informatyczny Kwartalnik Teoretyczny”, nr 17/2008.
20. Sozański J., *Unijne regulacje zasad dobrej administracji*, „Prawo i Podatki Unii Europejskiej w Praktyce”, nr 10 (82)/2008.

21. Spryszak K., *Prawo do dobrej administracji w świetle Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej po wejściu w życie Traktatu z Lizbony*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Informatyki, Zarządzania i Administracji”, nr 1 (14)/2011.
22. Suwaj R., *Prawo do dobrej administracji a dobra administracja na przykładzie wybranej regulacji prawnej* [w:] *Wpływ przemian cywilizacyjnych na prawo administracyjne i administrację publiczną*, red. Zimmermann J., Suwaj P. J., Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2013.
23. Świątkiewicz J., *Europejski Kodeks Dobrej Administracji (wprowadzenie, tekst i komentarz o zastosowaniu kodeksu w warunkach polskich procedur administracyjnych)*, Wydawnictwo Biura RPO, Warszawa 2007.
24. Tykwińska-Rutkowska D., *Prawo do dobrej administracji* [w:] *Leksykon prawa administracyjnego. 100 podstawowych pojęć*, red. Bojanowski E., Żukowski K., C.H. Beck, Warszawa 2009.
25. Wierzbowski M., Szubiakowski M., Wiktorowska A., *Postępowanie administracyjne – ogólne, podatkowe, egzekucyjne i przed sądami administracyjnymi*, C.H. Beck, Warszawa 2007.
26. Zoll A., *Prawo do dobrej administracji (przedmowa do I wydania Rzecznika Praw Obywatelskich IV kadencji)* [w:] *Europejski Kodeks Dobrej Administracji (wprowadzenie, tekst i komentarz o zastosowaniu kodeksu w warunkach polskich procedur administracyjnych)*, red. Świątkiewicz J., Wydawnictwo Biura RPO, Warszawa 2007.

Akty prawne:

1. Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.
2. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego tekst jedn. Dz. U. z 2013 r. poz. 267, ze zm.
3. Ustawa z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych, tekst jedn. Dz. U. z 2013 r. poz. 269.
4. Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, Dz. U. z 2014 r. poz. 782.
5. Ustawa z dnia 28 lutego 2002 r. o ratyfikacji Cywilnoprawnej konwencji o korupcji, tekst jedn. Dz. U. z 2002 r. Nr 41, poz. 359.
6. Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych, tekst jedn. Dz. U. z 2014 r. poz. 1202.
7. Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE z 2010 r. C 83.
8. Europejski Kodeks Dobrej Administracji, Dz. Urz. UE z 2011 r. C 285.

9. Europejska Karta Samorządu Lokalnego z 15 października 1985 r., Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607 ze zm.
10. Europejska Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z 4 listopada 1950 r., Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284.

Orzecznictwo:

1. Orzeczenie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w sprawie C-282/95 P. Guerin Automobiles przeciwko Komisji, Zbiór Orzeczeń 1997, s. I-1503.
2. Orzeczenie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w sprawie C-310/97 Komisja przeciwko AssiDoman Kraft Products i inni, Zbiór Orzeczeń 1999, s. I-5363.

THE EUROPEAN STANDARD AND THE RIGHT TO GOOD AND SAFE ADMINISTRATION

Keywords: *the right to good administration, good administration, European standard.*

Summary

This article is dedicated to the problem of the right to good administration construed in the aspect of the European standard. The author of this article has indicated the barriers found when exercising this right, she compared the concept of „good administration” with that of „the right to good administration”. Moreover, this article addresses the issues of legal sources of the European standards and describes an institution enforcing the right to good administration namely the European Ombudsman. All problems described in this article aim at a realization of how crucial the European standard is in the form of a right to good administration which secures the right to safe administration and, by the same token, enhances legal safety of all citizens in the EU member states.

ЕВРОПЕЙСКИЙ СТАНДАРТ И ПРАВО НА КАЧЕСТВЕННУЮ И БЕЗОПАСНУЮ АДМИНИСТРАЦИЮ

Ключевые слова: *право на качественную администрацию, качественная администрация, европейский стандарт.*

Аннотация

Статья посвящена вопросу, связанному с правом на качественную администрацию, понимаемым в аспекте европейского стандарта. Автор в данной разработке определил барьеры, возникающие при реализации этого права, сравнил понятие „качественной администрации” с понятием „права на качественную администрацию”. В статье затрагиваются в том числе вопросы, связанные с юридическими источниками европейских стандартов, а также описывается учреждение, обеспечивающее право на качественную администрацию, которым является Европейский защитник гражданских прав. Все описанные в статье вопросы имеют своей целью осознание факта, как важен европейский стандарт в вопросе права на качественную администрацию, которое обеспечивает право на безопасную администрацию и тем самым увеличивает правовую безопасность всех граждан в странах – членах Европейского союза.

Beata Kolarz – doktor nauk prawnych w zakresie prawa. Od 1992 r. była zatrudniona w Katedrze Powszechnej Historii Państwa i Prawa (UG) na stanowisku asystenta, a od 2000 do 2009 r. na stanowisku adiunkta. W 1999 r. obroniła rozprawę doktorską pt. „Ustrój Litwy Środkowej w latach 1920–1922”. W 2000 r. otrzymała nagrodę Rektora Uniwersytetu Gdańskiego II stopnia za rozprawę doktorską. Obecnie od 2009 r. jest zatrudniona na stanowisku adiunkta w Wyższej Szkole Administracji i Biznesu w Gdyni i jest w trakcie przygotowywania pracy habilitacyjnej na temat „Struktura i funkcjonowanie administracji publicznej w Gdyni w latach 1926–2015”. Tematyka badawcza, którą się zajmuje, to historia ustroju i prawa Litwy, historia prawa miejskiego i sądownictwa administracyjnego oraz prawo i postępowanie administracyjne we współczesnym świecie. Jej dorobek naukowy stanowi monografia związana z rozprawą doktorską, liczne artykuły, komunikaty i recenzje.

Paweł Mierzejewski

INSTYTUCJA PRAWA POMOCY W POSTĘPOWANIU PRZED SĄDAMI ADMINISTRACYJNYMI A BEZPIECZEŃ- STWO PRAWNE OBYWATELI (WYBRANE ASPEKTY)

Słowa kluczowe: *sądy administracyjne, kontrola administracji publicznej, bezpieczeństwo prawne obywateli, prawo pomocy, zwolnienie od kosztów sądowych, ustanowienie pełnomocnika z urzędu.*

STRESZCZENIE

Mając na uwadze treść art. 184 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. należy wskazać, że w akcie tym zagadnienia związane z funkcją kontrolną działalności administracji publicznej realizowaną przez sądy określono w sposób nader ogólny. Regulacja konstytucyjna stanowi bowiem, że Naczelny Sąd Administracyjny oraz inne sądy administracyjne sprawują, w zakresie określonym w ustawie, kontrolę działalności administracji publicznej (art. 184 zdanie pierwsze Konstytucji RP). Ustawodawca wskazuje ponadto, że kontrola działalności administracji publicznej sprawowana przez sądy administracyjne obejmuje swym zakresem orzekanie o zgodności z ustawami uchwał organów samorządu terytorialnego i aktów normatywnych terenowych organów administracji rządowej (art. 184 zdanie drugie Konstytucji RP).

Na tle przedmiotowej regulacji powstaje pytanie, czy określone instytucje z zakresu postępowania przed sądami administracyjnymi stanowić mogą swego rodzaju filary szeroko rozumianego bezpieczeństwa prawnego podmiotów kwestionujących określone poczynania organów administracji publicznej oraz podmiotów realizujących funkcje administracyjne (organy administracji w ujęciu funkcjonalnym).

Celem niniejszego opracowania jest syntetyczne przedstawienie wybranych zagadnień z zakresu procedury sądownoadministracyjnej, które w ocenie

autora mogą być postrzegane w wyżej wskazanym kontekście. Dokonywana analiza odnosi się do regulacji określających instytucję prawa pomocy w postępowaniu przed sądami administracyjnymi, stanowiącą gwarancję zapewnienia obywatelowi w pełni skutecznej realizacji prawa do sądu określonego w sposób bezpośredni w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP.

Autor niniejszego opracowania¹ stawia tezę, że regulacje normatywne ze zbioru zawartego w art. 243–263 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi winny być uznane za swego rodzaju gwarancję realizacji prawa do sądu w sprawach inicjowanych przez obywateli kwestionujących rozmaite przejawy działań i zaniechań ze strony wyżej wskazanych organów i podmiotów. Uznanie wzmiankowanych regulacji za filar bezpieczeństwa prawnego obywateli (w kontekście bezpieczeństwa prawnego rozumianego m.in. jako swego rodzaju funkcja obowiązującego systemu prawnego) zdeterminowane jest w głównej mierze ich obowiązującym kształtem określającym rozmaite uprawnienia i obowiązki w postępowaniu incydentalnym inicjowanym w toku procesu następczej kontroli określonego aktu, przewlekłości postępowania bądź beczynności.

Wprowadzenie

Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 r.² wytyczając w art. 184 ogólne granice właściwości sądownictwa administracyjnego oraz określając istotę sprawowanego przez te sądy wymiaru sprawiedliwości³ stanowi, że Naczelnym

¹ W niniejszym artykule jedynie w sposób częściowy odniesiono się do zmian wynikających z ustawy z dnia 9 kwietnia 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (projekt zawarty w druku sejmowym nr 1633; ustawa podpisana przez Prezydenta RP w dniu 28 kwietnia 2015 r.; Dz. U. z 2015 r. poz. 658). Przedmiotowy zabieg wynika z tego, że zgodnie z art. 3 ustawy nowelizującej ustawa ta wchodzi w życie po upływie 3 miesięcy od dnia ogłoszenia.

² Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.

³ Odnośnie funkcji sądów administracyjnych zob. szerzej: M. Bogusz, *Charakter kompetencji sądu administracyjnego a zasada podziału władzy*, „Gdańskie Studia Prawnicze”, 2014, Tom XXXI. Studia ustrojoznawcze. Księga jubileuszowa profesora Andrzeja Pułło, s. 27 i n.; J. Zimmermann, *Prawo do sądu w prawie administracyjnym*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, 2006, nr 2, s. 307 i n.; E. Ochendowski, *Kontrola sądowa. Sądownictwo administracyjne [w:] Prawo administracyjne. Część ogólna*, Wydawnictwo TNOiK, Toruń 2013, s. 469-470; T. Woś, *Funkcje sądów administracyjnych [w:] T. Woś (red.), H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, LexisNexis, Warszawa 2012, s. 21-22; ponadto zob.: E. Bojanowski, *Sąd administracyjny jako organ wymiaru sprawiedliwości*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Administracji i Biznesu w Gdyni”, 2013, zeszyt 20, s. 13-19 oraz wskazywana tam literatura przedmiotu.

Sąd Administracyjny oraz inne sądy administracyjne sprawują, w zakresie określonym w ustawie, kontrolę działalności administracji publicznej⁴. Ustrój, zakres właściwości sądów administracyjnych, jak i kryterium sprawowanej przez te sądy kontroli, ustawodawca zobligowany jest określić w aktach prawnych rangi ustawowej⁵. Wynika to wprost z użytego w art. 184 Konstytucji RP sformułowania „w zakresie określonym w ustawie” oraz z treści art. 176 ust. 2 Konstytucji RP, w którym zapisano, że ustrój i właściwość sądów oraz postępowanie przed sądami określają ustawy.

Regulacje ustrojowe dotyczące sądownictwa administracyjnego ustawodawca zawarł w ustawie z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych. Zgodnie z art. 1 § 1 wskazanej ustawy sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej oraz rozstrzyganie sporów kompetencyjnych i o właściwość między organami jednostek samorządu terytorialnego, samorządowymi kolegiami odwoławczymi i między tymi organami a organami administracji rządowej⁶. Wskazana powyżej kontrola sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawa nie stanowi inaczej (art. 1 § 2 ustawy Prawo o ustroju sądów administracyjnych).

Definicję sprawy sądownoadministracyjnej⁷ zawiera z kolei art. 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami admini-

⁴ Zgodnie z art. 2 obowiązującej od dnia 1 stycznia 2004 r. ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 1647) sądami administracyjnymi są Naczelny Sąd Administracyjny oraz wojewódzkie sądy administracyjne. W świetle § 1 rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 25 kwietnia 2003 r. w sprawie utworzenia wojewódzkich sądów administracyjnych oraz ustalenia ich siedzib i obszarów właściwości (Dz. U. z 2003 r. Nr 72, poz. 652 ze zm.) obecnie funkcjonuje 16 wojewódzkich sądów administracyjnych; wojewódzkie sądy administracyjne są sądami rozpoznającymi sprawy należące do właściwości sądów administracyjnych w pierwszej instancji (vide: art. 3 § 1 ustawy – Prawo o ustroju sądów administracyjnych oraz art. 13 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi).

⁵ Warto wskazać, że wielu przepisach Konstytucji RP zawarto unormowania dotyczące sądowej kontroli administracji publicznej oraz sądownictwa administracyjnego. W tym miejscu wskazać należy na regulacje zawarte w art. 10, art. 45 ust.1, art. 78, art. 173, art. 175 ust. 1, art. 176 ust. 1, art. 184 i art. 185.

⁶ Stanowi o tym wprost art. 166 ust. 3 Konstytucji RP, przy czym w regulacji tej zawarto jedynie frazę „spory kompetencyjne”.

⁷ Odnosnie pojęcia „sprawa sądownoadministracyjna” zob. szerzej: E. Bojanowski, *Uwagi do konstrukcji „sprawy sądownoadministracyjnej”* [w:] E. Bojanowski, Z. Cieślak, J. Lang (red.), *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, LexisNexis, Warszawa 2013, *passim*; ponadto zob.: B. Adamiak, *Prawo do sądu administracyjnego. Przedmiot postępowania sądownoadministracyjnego. Rodzaje skarg do sądu administracyjnego* [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne*, LexisNexis, Warszawa 2003, s. 370-371; J. Borkowski, *Ustawy o dwuinstancyjnym sądownictwie administracyjnym. Cz. 1-2*, „Monitor Prawniczy”, 2003,

stracyjnymi⁸. Zgodnie z tym przepisem prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi normuje postępowanie sądowe w sprawach z zakresu kontroli działalności administracji publicznej oraz w innych sprawach, do których jego przepisy stosuje się z mocy ustaw szczególnych (sprawy sądownoadministracyjne). Zasada sądowej kontroli administracji publicznej sprawowanej przez sądy administracyjne została ponadto potwierdzona w art. 3 § 1 wyżej wskazanej ustawy, w którym ustawodawca stanowi, że sądy administracyjne sprawują kontrolę działalności administracji publicznej i stosują środki określone w ustawie. W art. 3 § 2 oraz art. 4 i 5 p.p.s.a. określono z kolei zakres przedmiotowy postępowania przed sądami administracyjnymi⁹.

W świetle wyżej wskazanych ogólnych regulacji prawnych sąd administracyjny został w polskich realiach usytuowany w roli wiodącej instytucji odpowiedzialnej za rozstrzygnięcie sporu prawnego pomiędzy administracją a adresatem jej działań bądź zaniechań¹⁰. Sądownictwo administracyjne nie jest powołane do pierwotnej działalności w zakresie administracyjno-prawnej konkretyzacji prawa, albowiem sąd administracyjny nie może orzekać merytorycznie w zastępstwie organów administracji¹¹. Jak słusznie wskazuje Tadeusz Kiełkowski, prawo do sądu w sprawie administracyjnej ma w związku z tym inną treść niż prawo do sądu w sprawie cywilnej lub karnej, ponieważ nie odnosi się ono do ferowania rozstrzygnięcia, lecz tylko do jego następczej kontroli¹².

nr 7, s. 345 i n.; J. Drachal, J. Jagielski, P. Gołaszewski, *Sprawy sądownoadministracyjne* [w:] R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, CH Beck, Warszawa 2013, s. 6-8.

⁸ Tekst jedn. Dz. U. z 2012 r. poz. 270 ze zm.; dalej w skrócie także jako „p.p.s.a.”.

⁹ Zob. szerzej: T. Woś, *Zakres działania sądów administracyjnych. Uwagi ogólne* [w:] T. Woś (red.), H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, LexisNexis, Warszawa 2012, s. 42.

¹⁰ Jak wskazuje L. Garlicki [w:] *Sądownictwo administracyjne w Europie Zachodniej*, L. Garlicki (red.), PWN, Warszawa 1990, s. 27, „sądy administracyjne zespalając normy prawa administracyjnego, prawa konstytucyjnego i innych dziedzin prawa tworzą system interpretacyjno-aksjologiczny nie tylko limitujący administrację, ale i wymagający od niej pewnych działań pozytywnych”.

¹¹ M. Kamiński, *Pojęcie sprawy sądoadministracyjnej a granice kompetencji sądów administracyjnych* [w:] *O istocie pojęcia sprawy sądownoadministracyjnej*, „Przegląd Prawa Publicznego”, 2009, nr 10, s. 7. Należy mieć na uwadze, że ustawodawca kwestie związane z merytorycznym orzekaniem przez sąd administracyjny może uregulować w sposób odmienny.

¹² T. Kiełkowski, *Sprawa administracyjna a działanie sądu administracyjnego* [w:] *Sprawa administracyjna*, Zakamycze, Kraków 2004, s. 153; zob. również: J. P. Tarno, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, LexisNexis, Warszawa 2004, s. 13 i n.

Wobec tak ukształtowanej istoty sądownictwa administracyjnego¹³ określone regulacje proceduralne stanowią winny należyta gwarancję prawa do sądu w kontekście szeroko rozumianego bezpieczeństwa prawnego obywateli. Należy mieć bowiem na uwadze, że w demokratycznym państwie prawnym bezpieczeństwo prawne ma zasadniczo wiele znaczeń. W ujęciu ogólnym pojęcie to oznacza zespół cech czy też funkcji realizowanych przez normy prawne oraz swoistą przewidywalność prawa. Jadwiga Potrzezsch dokonując analizy pojęcia „bezpieczeństwo prawne” oraz jego struktury wyróżnia bezpieczeństwo prawne w sensie obiektywnym oraz w sensie subiektywnym¹⁴. W ocenie tej Autorki bezpieczeństwo prawne w sensie obiektywnym oznacza stan, w którym za pomocą środków prawnych zabezpieczone są istotne dobra życiowe człowieka i jego interesy oraz sprawnie działa system gwarantujący skuteczność tych środków¹⁵. Z kolei bezpieczeństwo prawne w sensie subiektywnym utożsamiać należy z poczuciem bezpieczeństwa prawnego człowieka, to jest ze świadomością danego podmiotu, że czuje się bezpiecznie pod rządami prawa¹⁶.

Podzielając wyżej wskazane poglądy oraz rozróżnienie ujęć odnoszących się do pojęcia „bezpieczeństwo prawne”, w niniejszym opracowaniu przyjęto, że gwarancję prawa do sądu w kontekście bezpieczeństwa prawnego obywateli stanowią normy zawarte w art. 243 i następane p.p.s.a., które w sposób kompleksowy określają instytucję prawa pomocy, obejmującego zwolnienie od kosztów sądowych oraz ustanowienie pełnomocnika z urzędu przed wszczęciem postępowania sądownoadministracyjnego lub w jego toku¹⁷. Uwzględniając wyżej wskazane obiektywne ujęcie bezpieczeństwa prawnego przyjąć bowiem należy, że normy te stanowią dla obywateli zabezpieczenie możliwości przeprowadzenia kontroli sądowej względem działań bądź zaniechań ze strony administracji.

¹³ Należy w tym miejscu wskazać, że w świetle art. 177 Konstytucji RP to sądy powszechne sprawują wymiar sprawiedliwości we wszystkich sprawach, z wyjątkiem spraw ustawowo zastrzeżonych dla właściwości innych sądów. Powyższe „zastrzeżenie” zostało przez ustawodawcę poczynione w art. 3 i 4 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, w których to określono generalny zakres właściwości sądów administracyjnych.

¹⁴ J. Potrzezsch, *Bezpieczeństwo prawne – definicja i struktura pojęcia* [w:] *Bezpieczeństwo prawne z perspektywy filozofii prawa*, Wydawnictwo KUL, Lublin 2013, s. 271.

¹⁵ J. Potrzezsch, *Bezpieczeństwo...*, *op. cit.*, s. 271.

¹⁶ *Ibidem*, s. 271.

¹⁷ Możliwość złożenia wniosku o przyznanie prawa pomocy przed wszczęciem postępowania przed sądem administracyjnym w lub w toku prowadzonego postępowania wynika wprost z art. 243 § 1 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Zgodnie z art. 243 § 1 zdanie drugie tej ustawy wniosek ten jest wolny od opłat sądowych. Odnosnie przyznawania prawa pomocy przed wszczęciem postępowania przed sądem administracyjnym zob. szerzej: G. Radecki, *Wniosek o przyznanie prawa pomocy złożony przed*

Przyznanie prawa pomocy w postępowaniu przed sądem administracyjnym jako gwarancja realizacji prawa do sądu. Zagadnienia wybrane

Jak wielokrotnie wskazywał Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie, na treść prawa do sądu składają się: prawo dostępu do sądu, rozumiane jako prawo uruchomienia procedury przed sądem – organem o określonej charakterystyce (niezależnym, bezstronnym i niezawisłym), prawo do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej, zgodnie z wymogami sprawiedliwości i jawności, prawo do wyroku sądowego, tj. prawo do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia danej sprawy przez sąd oraz prawo do odpowiedniego ukształtowania ustroju i pozycji organów rozpoznających sprawę¹⁸.

Prawo pomocy, które w świetle art. 244 § 1 p.p.s.a. obejmuje swym zakresem zwolnienie od kosztów sądowych oraz ustanowienie pełnomocnika z urzędu (to jest adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzeczownika patentowego) umożliwia dostęp do sądu podmiotom, które będąc zobowiązanymi do poniesienia określonych kosztów prowadzonego postępowania sądownoadministracyjnego obiektywnie nie mają wystarczających środków finansowych na ich poniesienie¹⁹. Celem instytucji, która oznacza dofinansowanie strony postępowania przez Skarb Państwa jest bowiem zagwarantowanie prawa do sądu podmiotom najuboższym. Chodzi w tym wypadku o podmioty, które nie są w stanie wygospodarować środków na pokrycie kosztów związanych z dochodzeniem swych praw przed sądem (kosztów sądowych) oraz ewentualnie wynagrodzenia profesjonalnego pełnomocnika²⁰.

wplynięciem skargi do sądu administracyjnego, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego”, 2009, nr 4, s. 54 i n.

¹⁸ Zob. min.: wyrok z dnia 10 lipca 2000 r., sygn. SK 12/99, publ. OTK ZU nr 5/2000, poz. 143 oraz wyrok z dnia 24 października 2007 r. sygn. SK 7/06, publ. OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 108.

¹⁹ Zob. szerzej w tej materii: H. Knysiak-Molczyk, *Pojęcie „prawo pomocy”* [w:] T. Woś (red.), H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, LexisNexis, Warszawa 2012, s. 1077; ponadto zob.: M. Grzymińska-Cybulska, *Istota prawa pomocy* [w:] *Prawo pomocy w postępowaniu sądownoadministracyjnym jako element realizacji prawa do sądu*, CH Beck, Warszawa 2013, s. 53 i n.

²⁰ Tak Naczelny Sąd Administracyjny w postanowieniu z dnia 1 sierpnia 2014 r. (sygn. akt II FZ 1189/14; <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/81726B4571>).

Uprawnienie do przeniesienia ciężarów finansowych postępowania sądownoadministracyjnego na Skarb Państwa²¹ z oczywistych względów nie może mieć charakteru absolutnego. W postanowieniu z dnia 27 października 2010 r.²² Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, że uprawnienie to musi podlegać prawnie uzasadnionym ograniczeniom. W ocenie NSA „[...] ilość funduszy publicznych dostępna na udzielenie pomocy prawnej osobom niemającym sprawia bowiem, że swoistą koniecznością jest przyjęcie procedury ich racjonalnej selekcji uzasadnionej okolicznościami dotyczącymi stanu majątkowego i dochodów danego podmiotu [...]”.

Respektując wszelkie wyżej wskazane podstawy aksjologiczne, w tym fakt, iż prawo pomocy stanowić ma jedną z gwarancji realizacji konstytucyjnej zasady prawa do sądu²³ (*vide*: art. 45 ust. 1 Konstytucji RP) ustawodawca przesądził, że na gruncie procedury sądownoadministracyjnej ową gwarancję zapewni regulacja nakazująca przyznanie prawa pomocy osobie fizycznej w sytuacji wykazania, iż osoba ta spełnia ustawowo określone

²¹ Zgodnie z art. 239 pkt 4 w zw. z art. 211 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi nie ma obowiązku uiszczenia kosztów sądowych (opłat sądowych czyli wpisów i opłat kancelaryjnych) oraz wydatków strona, której przyznane zostało prawo do pomocy w postępowaniu przed sądem administracyjnym (prawo pomocy), w zakresie określonym w prawomocnym postanowieniu o przyznaniu tego prawa. W art. 239 pkt 1-3 wyżej wskazanej ustawy wskazano ponadto katalog podmiotów ustawowo zwolnionych od obowiązku uiszczenia kosztów sądowych. Z kolei w świetle regulacji zawartej w art. 250 p.p.s.a. wyznaczony adwokat, radca prawny, doradca podatkowy albo rzecznik patentowy otrzymuje wynagrodzenie odpowiednio według zasad określonych w przepisach o opłatach za czynności adwokatów, radców prawnych, doradców podatkowych albo rzeczników patentowych w zakresie ponoszenia kosztów nieopłaconej pomocy prawnej oraz zwrotu niezbędnych i udokumentowanych wydatków. Poza tzw. ustawami korporacyjnymi przewidującymi ponoszenie kosztów pomocy prawnej z urzędu przez Skarb Państwa stosowne regulacje w tej materii zawierają:

- rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 września 2002 r. z dnia 28 września 2002 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu (tekst jedn. Dz. U. z 2013 r. poz. 461 ze zm.);
- rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 września 2002 r. z dnia 28 września 2002 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów pomocy prawnej udzielonej przez radcę prawnego ustanowionego z urzędu (tekst jedn. Dz. U. z 2013 r. poz. 490 ze zm.);
- rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 31 stycznia 2011 r. w sprawie wynagrodzenia za czynności doradcy podatkowego w postępowaniu przed sądami administracyjnymi oraz szczegółowych zasad ponoszenia kosztów pomocy prawnej udzielonej przez doradcę podatkowego z urzędu (Dz. U. z 2011 r. Nr 31, poz. 153);
- rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 2 grudnia 2003 r. w sprawie opłat za czynności rzeczników patentowych (Dz. U. z 2003 r. Nr 212, poz. 2076 ze zm.).

²² Sygn. akt I GZ 340/10; <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/81726B4571>.

²³ Szeroko aspekty te omawia M. Grzymisławska-Cybulska; zob.: *Prawo do sądu* [w:] *Prawo...*, *op. cit.*, s. 1-44.

przesłanki jego przyznania. W świetle art. 246 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi przyznanie prawa pomocy osobie fizycznej **następuje** (podkr. P.M.) bowiem:

- 1) w zakresie całkowitym²⁴ – gdy osoba ta wykaże, że nie jest w stanie ponieść jakichkolwiek kosztów postępowania;
- 2) w zakresie częściowym²⁵ – gdy wykaże, że nie jest w stanie ponieść pełnych kosztów postępowania bez uszczerbku utrzymania koniecznego dla siebie i rodziny.

Warto w tym miejscu zauważyć, że na gruncie p.p.s.a. przesłanki przyznania prawa pomocy osobom prawnym oraz innym jednostkom organizacyjnym nieposiadającym osobowości prawnej zostały określone nieco inaczej (art. 246 § 2 pkt 1 i pkt 2). W przypadku złożenia wniosku o przyznanie prawa pomocy przez osobę prawną lub inną jednostkę organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej, prawo pomocy **może być** (podkr. P.M.) przyznane:

- 1) w zakresie całkowitym – gdy wykaże, że nie ma żadnych środków na poniesienie jakichkolwiek kosztów postępowania;
- 2) w zakresie częściowym – gdy wykaże, że nie ma dostatecznych środków na poniesienie pełnych kosztów postępowania.

W związku z tak określonymi przesłankami przyznania prawa pomocy, na podmiocie wnioskującym o przyznanie tego prawa spoczywa obowiązek wykazania, iż jego sytuacja materialna jest na tyle trudna, że uzasadnia wyjątkowe traktowanie (na zasadzie odstępstwa od generalnej zasady ponoszenia kosztów postępowania określonej w art. 199 p.p.s.a.). Na wnioskodawcy spoczywa zatem ciężar dowodu, że znajduje się w sytuacji uprawniającej do skorzystania z prawa pomocy. Rozstrzygnięcie w tej kwestii zależy w związku z tym wyłącznie od tego, co zostanie przez dany podmiot wykazane w toku prowadzonego postępowania. Zważyć bowiem należy, że p.p.s.a. nie przewiduje obowiązku przeprowadzania jakichkolwiek ustaleń w sytuacji, gdy dokładne dane umożliwiające pełną ocenę stanu

²⁴ Zgodnie z art. 245 § 2 p.p.s.a. prawo pomocy w zakresie całkowitym obejmuje zwolnienie od kosztów sądowych oraz ustanowienie adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego.

²⁵ Zgodnie z art. 245 § 3 p.p.s.a. prawo pomocy w zakresie częściowym obejmuje zwolnienie tylko od opłat sądowych w całości lub w części, albo tylko od wydatków, albo od opłat sądowych i wydatków, lub obejmuje tylko ustanowienie adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego. Z regulacji zawartej w art. 245 § 4 p.p.s.a. wynika ponadto, że częściowe zwolnienie od opłat lub wydatków może polegać na zwolnieniu od poniesienia ułamkowej ich części albo określonej ich kwoty pieniężnej.

majątkowego oraz możliwości płatniczych wnioskodawcy nie są znane, gdyż uchyla się on od ich przedstawienia. Oczywistym w świetle powołanej regulacji jest bowiem to, że wyłączną sprawą zainteresowanego jest wykazanie zasadności złożonego wniosku w świetle ustawowo określonych przesłanek przyznania prawa pomocy.

Wyżej wskazana regulacja o charakterze gwarancyjnym (na co wskazuje zwrot „[...] przyznanie prawa pomocy osobie fizycznej następuje [...]”) uzasadnia przyjęcie poglądu, że w przypadku wykazania zasadności ustawowo określonych przesłanek przyznania prawa pomocy sąd administracyjny (referendarz sądowy²⁶) zobligowany jest orzec w sposób uwzględniający żądanie wnioskodawcy będącego osobą fizyczną w granicach złożonego wniosku²⁷. Z ustawy nie wynika w żaden sposób, że orzekając w przedmiocie przyznania prawa pomocy w zakresie ustanowienia pełnomocnika z urzędu sąd (referendarz sądowy) winien dokonywać oceny celowości ustanowienia takiego pełnomocnika na danym etapie postępowania. Pomimo tego, że w obecnie obowiązujących regulacjach z zakresu procedury sądowniczoadministracyjnej brakuje odpowiednika art. 117 § 5 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego²⁸ (który to przepis uzależnia ustanowienie pełnomocnika od oceny czy udział w sprawie

²⁶ Zgodnie z art. 258 § 1 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi czynności w zakresie postępowania o przyznanie prawa pomocy mogą wykonywać referendarze sądowi. Szerzej odnośnie statusu referendarza sądowego w sadach administracyjnych oraz zakresu przypisanych referendarzom czynności zob.: W. Maciejko, *Pozycja referendarza sądu administracyjnego* [w:] W. Maciejko, M. Rojewski, P. Zaborniak, *Zarys metodyki pracy referendarza sądowego*, LexisNexis, Warszawa 2009, s. 95-158; M. Grzymisławska-Cybulska, *Instytucja referendarza sądowego* [w:] *Prawo...*, op. cit., s. 103-130 oraz M. Szwał, *Granice przekazywania kompetencji referendarzom sądowym w postępowaniu sądowniczoadministracyjnym*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego”, 2014, nr 4, s. 56-69.

²⁷ Należy w tym miejscu wskazać, że jeżeli postanowienie o przyznaniu prawa pomocy obejmuje ustanowienie adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego albo rzecznika patentowego, przewodniczący wydziału przekazuje niezwłocznie właściwej okręgowej radzie adwokackiej, radzie okręgowej izby radców prawnych, Krajowej Radzie Doradców Podatkowych albo Krajowej Radzie Rzeczników Patentowych odpis tego postanowienia oraz informację o miejscu zamieszkania (adresie do doręczeń) lub siedzibie strony (zob.: § 35 ust. 2 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 18 września 2003 r. – Regulamin wewnętrznego urzędowania wojewódzkich sądów administracyjnych; Dz. U. Nr 169, poz. 1646 ze zm.). W przypadku, gdy adwokat, radca prawny, doradca podatkowy albo rzecznik patentowy został ustanowiony po wydaniu orzeczenia, od którego przysługuje środek odwoławczy, przewodniczący wydziału dołącza ponadto odpowiednią informację o treści orzeczenia, o tym, czy uzasadnienie orzeczenia sporządza się z urzędu czy na wniosek, czy został zgłoszony wniosek o sporządzenie uzasadnienia orzeczenia oraz czy i kiedy orzeczenie z uzasadnieniem zostało doręczone stronie (§ 35 ust. 3 wyżej wskazanego rozporządzenia).

²⁸ Tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 101 ze zm.

zostanie uznany za potrzebny), orzecznictwo sądów administracyjnych dopuszcza w pewnych przypadkach rozważenie takiej zasadności²⁹.

Analizując wyżej wskazaną regulację należy mieć jednakże na uwadze, że zgodnie z art. 247 p.p.s.a. prawo pomocy nie przysługuje w razie oczywistej bezzasadności skargi. O oczywistej bezzasadności skargi można zaś mówić wtedy, gdy bez potrzeby głębszej analizy prawnej nie ulega najmniejszej wątpliwości, że nie może ona zostać uwzględniona. W orzecznictwie i doktrynie przyjmuje się, że regulacja ta wprowadza tym samym samodzielną, negatywną przesłankę przyznania stronie prawa pomocy w postępowaniu sądowoadministracyjnym, przy czym ocena ta dokonywana jest w oderwaniu od aktualnej sytuacji materialnej danej strony³⁰.

Warto ponadto odnotować, że w postanowieniu z dnia 31 lipca 2008 r. Naczelny Sąd Administracyjny zauważył, że w rozdziale dotyczącym postępowania w przedmiocie prawa pomocy nie umieszczono przepisu, który określałby, jakimi względami ma kierować się sąd (referendarz sądowy) przy ocenie informacji i oświadczeń podmiotu wnoszącego o przyznanie prawa pomocy. W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego należy w tym przypadku przyjąć, że sąd (referendarz sądowy) jest wskazanymi oświadczeniami i informacjami związany, przy czym sąd (referendarz sądowy) „[...] ma prawo uznać za niewiarygodne informacje i oświadczenia strony, jeżeli jego ocena będzie opierała się na logicznej i przejrzystej argumentacji, wspartej doświadczeniem życiowym, z której jasno będzie wynikało, jakie twierdzenia strony zostały uznane za nieprawdziwe i z jakich powodów [...]”³¹.

Zapatrywanie to jest istotne i słuszne, gdyż orzeczenie w przedmiocie prawa pomocy winno wynikać ze zrównoważonej i wzajemnej oceny dwóch elementów: rozmiaru kosztów jakie musi ponieść strona wnosząca o prawo pomocy na poczet postępowania sądowego (które z oczywistych względów są w pełni sprawdzalne z uwagi na ich transparentne określenie w obowiązujących regulacjach³²) i aktualnych możliwości płatniczych jej

²⁹ Zob. m.in.: postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 maja 2011 r. (sygn. akt II GZ 245/11; <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/E2B2B43C79>) oraz z dnia 26 października 2011 r. (sygn. akt II FZ 509/11; <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/CFD7250DA9>).

³⁰ Zob.: postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 28 listopada 2012 r., sygn. akt II FZ 906/12; <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/EA172ED6A0>; zob. ponadto: P. Zaborniak, *Wybrane kwestie stosowania prawa pomocy w postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego”, 2006, nr 4-5, s. 27-31.

³¹ *Obiter dicta* należy wskazać, że w ustawie Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi nie zawarto przepisu, który nakazywałby odrzucenie kolejnego wniosku o przyznanie prawa pomocy w sytuacji wydania wcześniejszego postanowienia o oddaleniu złożonego wniosku z uwagi na niewykazanie ustawowych przesłanek przyznania tego prawa.

³² Wysokość wpisów w postępowaniu przed sądami administracyjnymi została określona

samej jak i osób pozostających z taką osobą we wspólnym gospodarstwie domowym (okoliczności, które ocenia się zawsze *ad casum*)³³.

Warto przy tym podkreślić, że przepis art. 255 ustawy p.p.s.a., który w incydentalnym postępowaniu o przyznanie prawa pomocy może mieć zastosowanie³⁴, nakłada na wnioskodawcę obowiązek współdziałania z sądem (referendarzem sądowym) w zakresie gromadzenia dowodów źródłowych i wyjaśnienia wszystkich okoliczności w celu ustalenia jego rzeczywistego stanu majątkowego i możliwości płatniczych. Brak tej współpracy przez niedostarczenie dokumentów bądź nieskładanie wyczerpujących oświadczeń musi mieć z kolei wpływ na dokonywaną ocenę wniosku o przyznanie prawa pomocy³⁵.

Swoistym przejawem formalizmu postępowania w przedmiocie prawa pomocy jest konieczność złożenia wniosku o przyznanie prawa pomocy na urzędowym formularzu według ustalonego wzoru³⁶. Jest to warunek

w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2003 r. w sprawie wysokości oraz szczegółowych zasad pobierania wpisu w postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 221 poz. 2193 ze zm.); wysokość opłat kancelaryjnych została określona w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2003 r. w sprawie wysokości opłat kancelaryjnych pobieranych w sprawach sądowoadministracyjnych (Dz. U. Nr 221, poz. 2192). Z kolei wynagrodzenie profesjonalnego pełnomocnika jest ustalane co do zasady swobodnie pomiędzy stronami – mocodawcą i pełnomocnikiem. Wskazówką dla oceny obciążeń finansowych, jakie wnioskodawca musiałaby ponieść z tego tytułu, jest jedynie wysokość tzw. stawek minimalnych, określonych w wyżej wskazanych rozporządzeniach. Należy mieć jednak na uwadze, że znajomość powyższych regulacji jest z założenia zarezerwowana dla prawników.

³³ Tak. m.in. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w postanowieniu z dnia 9 października 2008r.; sygn. akt I SA/Po 825/08; <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/0BCE272C5C>.

³⁴ Zgodnie z tym przepisem, jeżeli oświadczenie strony zawarte we wniosku, o którym mowa w art. 252, okaże się niewystarczające do oceny jej rzeczywistego stanu majątkowego i możliwości płatniczych oraz stanu rodzinnego lub budzi wątpliwości, strona jest obowiązana złożyć na wezwanie, w zakreślonym terminie, dodatkowe oświadczenie lub przedłożyć dokumenty źródłowe dotyczące jej stanu majątkowego, dochodów lub stanu rodzinnego. Z oczywistych względów prowadzenie dodatkowego postępowania dowodowego w przedmiocie wniosku o przyznanie prawa pomocy nie ma charakteru obligatoryjnego. Jego przeprowadzenie zależy od uznania sądu rozpoznającego wniosek, czy dane w nim zawarte oraz złożone dokumenty są wystarczające dla pełnej oceny występowania przesłanek warunkujących możliwość przyznania prawa pomocy (tak Naczelny Sąd Administracyjny w postanowieniu z dnia 17 listopada 2014 r., II FZ 1761/14; <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/7B94097EAE>).

³⁵ Tak B. Dauter, *Gromadzenie materiału dowodowego. Obowiązek współdziałania strony z sądem* [w:] S. Babiarz, B. Dauter, M. Niezgódka-Medek, *Koszty postępowania w sprawach administracyjnych i sądowoadministracyjnych*, LexisNexis, Warszawa 2007, s. 244.

³⁶ Z drugiej strony można przyjąć, że konieczność złożenia wniosku na formularzu ma charakter zabezpieczający. Wnioskodawca składając stosowny formularz może mieć bowiem pewność, że nie pominie tych informacji, które w danym zakresie są fundamentalne. Podobny wymóg znany jest również w procedurze cywilnej: zob.: art. 117¹ § 1 ustawy z dnia

istotny, zważywszy że w świetle art. 257 p.p.s.a. niezłożenie wniosku na urzędowym formularzu skutkować musi pozostawieniem tego wniosku bez rozpoznania. Warto jednakże podkreślić, że niezłożenie wniosku na urzędowym formularzu (traktowane w orzecznictwie jako brak formalny), względnie złożenie wniosku na formularzu zawierającym określone braki obliuguje sąd administracyjny do wezwania wnioskodawcy do złożenia wniosku na urzędowym formularzu bądź do uzupełnienia braków w ustawowym terminie siedmiu dni pod rygorem pozostawienia złożonego wniosku bez rozpoznania.

Wykonując upoważnienie zawarte w art. 256 wyżej wskazanej ustawy, Rada Ministrów w dniu 16 grudnia 2013 r. wydała rozporządzenie w sprawie określenia wzoru i sposobu udostępnienia urzędowego formularza wniosku o przyznanie prawa pomocy w postępowaniu przed sądami administracyjnymi oraz sposobu dokumentowania stanu majątkowego, dochodów lub stanu rodzinnego wnioskodawcy³⁷. W wydanym rozporządzeniu dla wniosku o przyznanie prawa pomocy osobie fizycznej określono przejrzysty i łatwy do wypełnienia wzór formularza o oznaczeniu „PPF”, określony w załączniku nr 1 do rozporządzenia. Wychodząc naprzeciw potencjalnym wnioskodawcom i ułatwiając im dotarcie do tego formularza normodawca przesądził, że urzędowe formularze wszystkich wniosków o przyznanie prawa pomocy³⁸ udostępnia się nieodpłatnie³⁹ w budynkach wszystkich wojewódzkich sądów administracyjnych oraz w budynku Naczelnego Sądu Administracyjnego. Naczelny Sąd Administracyjny został także zobowiązany do udostępnienia nieodpłatnie wzorów urzędowych formularzy na swojej stronie internetowej⁴⁰.

Granica czasową, do jakiej dana osoba fizyczna może domagać się od sądu rozpoznania żądania w przedmiocie prawa pomocy z uwagi na treść art. 243 § 1 zdanie pierwsze p.p.s.a., jest moment prawomocnego zakończenia postępowania. Tym samym wniosek o przyznanie prawa pomocy

17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego oraz wydane na podstawie art. 117¹ § 6 tej ustawy rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 15 kwietnia 2010 r. w sprawie określenia wzoru oświadczenia o stanie rodzinnym, majątku, dochodach i źródłach utrzymania osoby fizycznej ubiegającej się o ustanowienie adwokata lub radcy prawnego (Dz. U. Nr 65 poz. 418 ze zm.); w tej materii zob. szerzej: P. Zaborniak, *Postępowanie w sprawie prawa pomocy* [w:] W. Maciejko, M. Rojewski, P. Zaborniak, *Zarys metodyki pracy referendarza sądowego*, LexisNexis, Warszawa 2009, s. 168-170.

³⁷ Dz. U. Nr 227, poz. 2275.

³⁸ Formularz dla osoby prawnej oraz innej jednostki organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej został określony w przepisach rozporządzenia jako formularz „PPPr”.

³⁹ W rozporządzeniu przewidziano, że organy zarządzające gminą mogą odpłatnie rozpowszechniać urzędowe formularze wniosków o przyznanie prawa pomocy, przy czym w takim przypadku cena jednej strony druku nie może przekraczać kwoty 0,50 zł.

⁴⁰ Formularze wniosków o przyznanie prawa pomocy udostępnia się również na stronach internetowych wojewódzkich sądów administracyjnych.

jest zasadniczo dopuszczalny w każdym stadium postępowania sądowego, aż do zakończenia sprawy prawomocnym orzeczeniem – wyrokiem lub postanowieniem kończącym postępowanie w sprawie⁴¹. W orzecznictwie sądów administracyjnych wskazuje się ponadto, że przez użyte we wskazanym przepisie określenie „tok postępowania” należy rozumieć także postępowanie, które zostało zainicjowane przez stronę postępowania po uprawomocnieniu się orzeczenia kończącego postępowanie w sprawie. W tym sensie za dopuszczalne należy uznać złożenie wniosku o prawo pomocy również w celu wzruszenia prawomocnego orzeczenia kończącego postępowanie w sprawie, na przykład z jednoczesnym złożeniem wniosku o przywrócenie terminu do wniesienia środka odwoławczego czy skargi o wznowienie postępowania. W takim bowiem postępowaniu strona nie powinna być pozbawiona możliwości skorzystania z profesjonalnej pomocy prawnej z urzędu, jeżeli tylko spełnia przesłanki otrzymania takiej pomocy⁴². W sytuacji, gdy wnioskodawca będący osobą fizyczną wniosek o przyznanie prawa pomocy w danym zakresie składa nie w celu wzruszenia prawomocnego orzeczenia kończącego postępowanie w sprawie (a więc w celu dochodzenia swoich praw w prowadzonym postępowaniu), lecz na przykład w następstwie otrzymania wezwania przewodniczącego wzywającego go do uiszczenia opłaty kancelaryjnej za wykonanie i doręczenie żądanych kserokopii z akt sprawy prawomocnie zakończonej, wniosek jest niedopuszczalny. Trudno bowiem uznawać, aby wyżej wskazane wezwanie stanowiło – po uprawomocnieniu się orzeczenia kończącego postępowanie – czynność związaną bezpośrednio z dochodzeniem przez stronę swoich praw w prowadzonym postępowaniu sądowoadministracyjnym⁴³.

Za gwarancyjną (zabezpieczającą), w świetle poczynionych wcześniej uwag, poczytać należy także regulację odnoszącą się do określenia sądu właściwego do rozpoznania wniosku o przyznanie prawa pomocy. Zgodnie z ogólną zasadą wyrażoną w art. 254 § 1 p.p.s.a. rozpoznawanie wniosków o przyznanie prawa pomocy należy do wojewódzkiego sądu administracyjnego, w którym sprawa ma się toczyć lub już się toczy⁴⁴. Co istotne,

⁴¹ Zob. w tej materii: H. Knysiak-Molczyk. *Przyznanie prawa pomocy* [w:] T. Woś (red.), H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, LexisNexis, Warszawa 2012, s. 1079.

⁴² Zob. m. in.: postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 lutego 2013 r.; sygn. akt II OZ 49/13; <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/B75FA988D2>.

⁴³ Por. w tej materii: postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 11 lutego 2014 r., sygn. akt II SA/Ke 684/13; <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/77E6B5495A>.

⁴⁴ Należy w tym miejscu odnotować, że w ustawie z dnia 9 kwietnia 2015 r. nowelizującej ustawę – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi przewidziano, że wniosek o przyznanie prawa pomocy składa się do „właściwego wojewódzkiego sądu administracyjnego”.

ustawodawca daje możliwość złożenia wniosku w dowolnym wojewódzkim sądzie administracyjnym, gdyż § 2 wyżej wskazanego artykułu stanowi, że strona, która nie ma miejsca zamieszkania, pobytu lub siedziby na obszarze właściwości sądu, o którym mowa w § 1, może złożyć wniosek w innym wojewódzkim sądzie administracyjnym. Ten sąd ma z kolei obowiązek niezwłocznego przesłania złożonego wniosku do sądu właściwego bez konieczności wydawania postanowienia o stwierdzeniu niewłaściwości. Z uwagi na wyżej wskazane regulacje, właściwości wojewódzkiego sądu administracyjnego do rozpoznawania wniosków o przyznanie prawa pomocy nie zmienia ani to, że sprawa należy do właściwości Naczelnego Sądu Administracyjnego (na przykład w sprawie z wniosku o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego) ani to, że wniosek wpływa do sądu na etapie postępowania przed Naczelnym Sądem Administracyjnym. W obydwu wskazanych sytuacjach sądem właściwym do rozpoznania wniosku o przyznanie prawa pomocy winien być bowiem wojewódzki sąd administracyjny⁴⁵. Wyjątkiem jest tutaj jedynie postępowanie o przyznanie prawa pomocy w związku z wniesieniem lub zamiarem wniesienia skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia (zob. art. 285a i n. ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi). W postanowieniu z dnia 12 października 2012 r.⁴⁶ Naczelny Sąd Administracyjny analizując taki *casus* przyjął bowiem, że „[...] w przypadku wniosków o przyznanie prawa pomocy w związku z wniesieniem lub zamiarem wniesienia skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia, z uwagi na specyfikę postępowania wszczętego tą skargą, które może toczyć się jedynie przed Naczelnym Sądem Administracyjnym, rozpoznanie tych wniosków należy do NSA. Postępowanie w tym zakresie jest bowiem jednoinstancyjne, co nie narusza gwarantowanego konstytucyjnie prawa do sądu oraz zasady dwuinstancyjności postępowania sądowego, albowiem dotyczy sprawy, która była lub mogła być rozpoznana w postępowaniu dwuinstancyjnym [...]”. W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego „[...] postępowanie w przedmiocie przyznania prawa pomocy w związku z wniesieniem skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia nie ma charakteru samodzielnego postępowania, a jedynie pochodny w stosunku do sprawy o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia, która również nie ma charakteru samodzielnego, albowiem dotyczy sprawy, w której dokonuje się oceny, czy kwestionowane orzeczenie jest niezgodne z prawem, przez co stronie została wyrządzona szkoda [...]”.

⁴⁵ Tak w pełni zasadnie Naczelny Sąd Administracyjny w Poznaniu w postanowieniu z dnia 18 stycznia 2012 r.; sygn. akt I FSK 1992/11; <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/4C4F9B18ED>.

⁴⁶ Sygn. akt I OW 125/12; <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/7B7AF6B710>.

Swego rodzaju gwarancyjny (zabezpieczający) charakter ma również środek prawny służący zakwestionowaniu negatywnego rozstrzygnięcia wydanego w przedmiocie prawa pomocy. Środkiem tym jest sprzeciw od zarządzenia lub postanowienia wydanego przez referendarza sądowego.

Sprzeciw ukształtowany został w regulacjach procedury sądownoadministracyjnej jako specyficzny środek zaskarżenia. W doktrynie wskazuje się m.in., że sprzeciw nie jest standardowym środkiem odwoławczym, gdyż co prawda przysługuje od orzeczeń nieprawomocnych, ale nie wywołuje skutku dewolutywnego⁴⁷. Ustawa Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi przewiduje, że sprzeciw (wnoszony w terminie 7 dni od dnia doręczenia kwestionowanego zarządzenia bądź postanowienia) przysługuje jedynie od rozstrzygnięć podjętych przez referendarza sądowego w toku postępowania w przedmiocie prawa pomocy. Z punktu widzenia adresatów wyżej wskazanych rozstrzygnięć, gwarancyjny charakter ma umożliwienie kwestionowania zarówno zarządzenia o pozostawieniu wniosku o przyznaniu prawa pomocy bez rozpoznania (art. 257 w zw. z art. 258 § 2 pkt 6 p.p.s.a.), jak też merytorycznego orzeczenia odmawiającego wnioskodawcy przyznania prawa pomocy w żądanym zakresie (art. 258 § 2 pkt 7 wyżej wskazanej ustawy). Analiza treści art. 259 § 1 p.p.s.a. prowadzi do wniosku, że sprzeciw nie jest wysoce sformalizowanym środkiem prawnym w sytuacji, gdy wnioskodawca będący osobą fizyczną wnosi go osobiście. Z ustawy nie wynika na przykład – odmiennie niż to miało miejsce w sytuacji składania wniosku o przyznanie prawa pomocy – aby sprzeciw miał formę formularzową. W tej sytuacji zastosowanie mają więc ogólne obowiązki związane z wymogami formalnymi pism procesowych. Jednakże wtedy, gdy sprzeciw wnosi profesjonalista, ustawodawca wymaga jego obligatoryjnego uzasadnienia. Z ustawy wynika ponadto, że sprzeciw wniesiony po terminie oraz sprzeciw, którego braki formalne nie zostały uzupełnione, a także sprzeciw wniesiony przez adwokata, radcę prawnego, doradcę podatkowego lub rzecznika patentowego, niezawierający uzasadnienia, sąd odrzuci na posiedzeniu niejawnym. W orzecznictwie sądów administracyjnych dyskusyjną pozostawała kwestia, czy na postanowienie o odrzuceniu sprzeciwu wydane przez wojewódzki sąd administracyjny przysługuje zażalenie. W tej kwestii wypowiedział się Naczelny Sąd Administracyjny w uchwale składu 7 sędziów z dnia 30 listopada 2009 r.⁴⁸ stwierdzając,

⁴⁷ Zob.: G. Dudar, *Istota sprzeciwu [w:] Sprzeciw od orzeczenia referendarza sądowego w postępowaniu sądownoadministracyjnym – wybrane problemy*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego”, 2009, nr 4, s. 42; ponadto zob.: M. Jagielska, J. Jagielski, P. Gołaszewski [w:] R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, CH Beck, Warszawa 2013, s. 954.

⁴⁸ Sygn. akt I GPS 1/09; publ. OSP 2010, nr 6, poz. 59.

że na takie postanowienie przysługuje zażalenie. Uzasadniając wydaną uchwałę Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, że „[...] zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego⁴⁹ zasada równości polega na tym, iż wszystkie podmioty prawa (adresaci norm prawnych), charakteryzujące się daną cechą istotną (relewantną) w równym stopniu, mają być traktowane równo, a więc według jednakowej miary, bez różnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących. Z konstytucyjnej zasady równości wobec prawa zatem wynika obowiązek równego traktowania obywateli będących w takim samym położeniu, a tak należy traktować wnioskodawców prawa pomocy. Obowiązek ten dotyczy także równego dostępu do środków zaskarżenia [...]”. Odnosząc z kolei konstytucyjną zasadę równości wobec prawa, związaną w tym wypadku z zasadą sprawiedliwości proceduralnej, do kwestii uprawnień procesowych strony w postępowaniu o przyznanie prawa pomocy, Naczelny Sąd Administracyjny uznał, że „[...] z punktu widzenia wspomnianych zasad konstytucyjnych, wywodzonych z art. 2 i 32 ust. 1 Konstytucji, brak jest jakichkolwiek przesłanek do różnicowania tych uprawnień w zależności od tego, czy sprawę merytorycznie rozpoznawał pierwotnie referendarz, czy sąd w trybie art. 16 § 2 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi [...]”. Inaczej mówiąc, brak jest w ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego „[...]” podstaw do uznania, że ustawodawca w sposób zamierzony zrezygnował z możliwości zaskarżenia postanowienia o odrzuceniu sprzeciwu. Byłoby to równoznaczne z akceptacją dyskryminacji strony, której sprawę o prawo pomocy pierwotnie rozpatrywał referendarz, w porównaniu do sprawy analogicznej rozpoznanej pierwotnie przez sąd w składzie jednego sędziego. Wydaje się bowiem, że intencją ustawodawcy było zapewnienie stronom ochrony procesowej na takim samym poziomie, gdyż ich sytuacja faktyczna nie różni się w takim sensie, by generować różnicowanie procesowych uprawnień [...]”.

W stanie prawnym obowiązującym do dnia wejścia w życie ustawy z dnia 9 kwietnia 2015 r. o zmianie ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, drugim środkiem prawnym służącym zakwestionowaniu negatywnego rozstrzygnięcia wydanego w przedmiocie prawa pomocy jest zażalenie na postanowienie wydane przez wojewódzki sąd administracyjny w „sprawie będącej przedmiotem sprzeciwu” (art. 260 zdanie pierwsze i drugie p.p.s.a.)⁵⁰. W świetle wskazanej regulacji, w razie

⁴⁹ W uzasadnieniu uchwały przywołano wyrok z dnia 8 maja 1998 r., sygn. akt K 37/97 (publ. OTK 1998, nr 3, poz. 33) oraz wyrok z dnia 12 maja 1998 r. (sygn. akt U 17/97, publ. OTK 1998, nr 3, poz. 34).

⁵⁰ Należy w tym miejscu odnotować, że w ustawie z dnia 9 kwietnia 2015 r. nowelizującej ustawę Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi mechanizm zaskarżalności postanowień referendarskich został określony w sposób całkowicie odmienny. Otóż

wniesienia sprzeciwu, który nie został odrzucony, zarządzenie lub postanowienie referendarza sądowego, przeciwko któremu został on wniesiony, traci moc, a sprawa będąca przedmiotem sprzeciwu podlega rozpoznaniu przez sąd na posiedzeniu niejawnym, przy czym na wydane przez sąd postanowienie przysługuje zażalenie.

Skuteczne wniesienie sprzeciwu w stanie prawnym obowiązującym do dnia wejścia w życie ustawy z dnia 9 kwietnia 2015 r. o zmianie ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi⁵¹ oznacza utratę mocy orzeczenia referendarza sądowego i przejęcie kompetencji do rozpoznania i rozpatrzenia prawa pomocy przez wojewódzki sąd administracyjny. Należy mieć tym samym na uwadze, że sąd nie zajmuje się wówczas badaniem prawidłowości zakwestionowanego rozstrzygnięcia referendarza sądowego, lecz analizuje wniosek o przyznanie prawa pomocy od początku samodzielnie, jako nową sprawę⁵². Utrata mocy rozstrzygnięcia wydanego przez referendarza sądowego wobec wniesionego sprzeciwu powoduje, że postanowienie wojewódzkiego sądu administracyjnego będące wynikiem wniesionego sprzeciwu, stanowi w takiej sytuacji pierwsze rozstrzygnięcie odnoszące się do uprawnień danego podmiotu. Tym samym należy uznać, że w takiej sytuacji nie może mieć zastosowania zasada *reformationis in peius*. W sytuacji zaś, gdy wnioskodawca w sprzeciwie rozszerza zakres pierwotnego żądania, należy takie „nowe żądanie” potraktować jako nowy wniosek o przyznanie prawa pomocy i wezwać wnoszącego sprzeciw do złożenia go na wymaganym formularzu⁵³. Co istotne, referendarz sądowy nie jest uprawniony do dokonywania jakichkolwiek czynności, które wiążą się z przyjęciem oraz kontrolą formalną złożonego sprzeciwu. Nie ma tym samym możliwości, aby wezwać wnioskodawcę do uzupełnienia ewentualnych braków formalnych złożonego sprzeciwu.

Sprawę „będącą przedmiotem sprzeciwu” wojewódzki sąd administracyjny winien jest rozpoznać na posiedzeniu niejawnym w składzie jedno-

zgodnie z planowanym brzmieniem art. 260 § 1 p.p.s.a. rozpoznając sprzeciw od zarządzenia i postanowień wydanych przez referendarza sądowego na podstawie art. 258 § 2 pkt 6–8 tej ustawy sąd wydaje postanowienie, w którym zaskarżone zarządzenie lub postanowienie referendarza sądowego zmienia albo utrzymuje w mocy. Zgodnie z planowanym art. 260 § 2 p.p.s.a., w sprawach o których mowa w § 1, wniesienie sprzeciwu od zarządzenia lub postanowienia referendarza sądowego wstrzymuje jego wykonalność, a sąd orzeka jako sąd drugiej instancji, stosując odpowiednio przepisy o zażaleniu. Zgodnie z planowanym art. 260 § 3 p.p.s.a. sąd rozpoznaje sprawę na posiedzeniu niejawnym.

⁵¹ To jest do dnia 15 sierpnia 2015 r.

⁵² Tak zasadnie Naczelny Sąd Administracyjny w postanowieniu z dnia 30 sierpnia 2010 r., sygn. akt II FZ 412/10; <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/56D0B686D5>.

⁵³ Zob. G. Dudar, *Rozpoznanie sprzeciwu przed sąd, cofnięcie sprzeciwu* [w:] *Sprzeciw...*, op. cit., s. 42.

osobowym. Z uwagi na dyspozycję art. 252 § 3 p.p.s.a. zażalenie na postanowienie co do przyznania lub odmowy przyznania prawa pomocy przysługuje wyłącznie wnioskodawcy. Ponadto należy mieć na uwadze, że podmiot wnoszący sprzeciw bądź zażalenie na postanowienie wydane w oparciu o art. 260 p.p.s.a. nie jest zobligowany do ponoszenia jakichkolwiek opłat sądowych od tych środków. Z art. 261 wyżej wskazanej ustawy wynika bowiem wprost, że od sprzeciwu i wskazanego wyżej zażalenia nie pobiera się opłat sądowych.

Kończąc należy również zasygnalizować, że przewlekłość postępowania incydentalnego w przedmiocie prawa pomocy skutkująca przewlekłością postępowania głównego może powodować naruszenie prawa danej osoby fizycznej do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki⁵⁴.

Mając bowiem na uwadze regulację zawartą w art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki⁵⁵ należy zauważyć, że o przewlekłości wyżej wskazanego postępowania incydentalnego możemy mówić, jeżeli postępowanie w tym przedmiocie trwa dłużej, niż to konieczne dla wyjaśnienia tych okoliczności faktycznych i prawnych, które są istotne dla jego rozstrzygnięcia. Należy mieć również na względzie, że o nieuzasadnionej zwłoce w rozpoznaniu sprawy można mówić wówczas, gdy postępowanie w sprawie trwa dłużej, niż to konieczne do jej wyjaśnienia, uwzględniając ocenę terminowości i prawidłowości poszczególnych czynności sądowych, ale także charakter sprawy i zachowanie stron, a w szczególności strony, która zarzucała przewlekłość postępowania. Jak wskazał zasadnie Naczelny Sąd Administracyjny w postanowieniu z dnia 23 września 2014 r.⁵⁶ „[...] ocena ta nie może być oderwana od obowiązku sądu rozpoznawania wszystkich spraw wniesionych do sądu bez nieuzasadnionej zwłoki, przy zachowaniu zasady rozpoznawania spraw według kolejności ich wpływu oraz uwzględnieniu przepisów nakazujących rozpoznawanie niektórych rodzajów spraw w ustawowo określonych terminach. Szybkość orzekania nie może stanowić bowiem przeszkody we właściwym funkcjonowaniu wymiaru sprawiedliwości. Ocena, czy wystąpiła przewlekłość postępowania, winna być bowiem w każdym przypadku dokonywana na podstawie obiektywnych i ustawowych kryteriów w odniesieniu do realiów faktycznych i prawnych rozpatrywanej sprawy [...]”.

⁵⁴ P. Zaborniak, *Termin na rozpoznanie wniosku* [w:] W. Maciejko, M. Rojewski, P. Zaborniak, *Zarys metodyki pracy referendarza sądowego*, LexisNexis, Warszawa 2009, s. 182.

⁵⁵ Dz. U. Nr 179, poz. 1843 ze zm.

⁵⁶ Sygn. akt II GPP 6/14; <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/3D07957AA6>.

Prawo pomocy w postępowaniu przed sądem administracyjnym a obowiązki informacyjne sądu administracyjnego

Na tle istoty prawa pomocy jako instytucji określonej normami proceduralnymi nasuwają się pewne spostrzeżenia co do obowiązków informacyjnych sądu administracyjnego.

Otóż zgodnie z ogólną regulacją zawartą w art. 6 p.p.s.a. sąd administracyjny powinien udzielać stronom występującym w sprawie bez adwokata lub radcy prawnego potrzebnych wskazówek co do czynności procesowych oraz pouczać strony o skutkach prawnych tych czynności i skutkach zaniedbań⁵⁷.

Należy mieć na uwadze, że w świetle wyżej wskazanej regulacji ewentualne pouczenia mają się odnosić wyłącznie do skutków prawnych danych czynności bądź skutków zaniedbań. Art. 6 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi nie wymaga bowiem, aby sąd pouczał stronę o działaniach, które należy podjąć w razie zaniedbań, względnie o wszelkich potencjalnych działaniach, które strona może podjąć w przyszłości.

Pomimo tego, że ustawa Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi nie zawiera przepisu, który jasno określałby obowiązek w tej materii (inaczej aniżeli w przypadkach określonych w art. 70 § 2⁵⁸ czy art. 210 § 1 zdanie drugie⁵⁹ p.p.s.a.), na wyżej postawione pytanie należy udzielić odpowiedzi pozytywnej. Taka sytuacja winna mieć miejsce zwłaszcza wtedy, gdy postępowanie zostało zainicjowane przez osobę fizyczną samo-

⁵⁷ Należy w tym miejscu odnotować, że w ustawie z dnia 9 kwietnia 2015 r. nowelizującej ustawę Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi przewidziano nową treść art. 6 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. W świetle nowego brzmienia tego artykułu „sąd administracyjny w razie uzasadnionej potrzeby udziela stronom występującym w sprawie bez adwokata, radcy prawnego, doradcy prawnego lub rzecznika patentowego niezbędnych pouczeń co do czynności procesowych i skutków ich zaniedbań”.

⁵⁸ Zgodnie z art. 70 § 1 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi strony i ich przedstawiciele mają obowiązek zawiadamiać sąd o każdej zmianie swojego zamieszkania, adresu do doręczeń lub siedziby. W razie zaniedbania tego obowiązku pismo pozostawia się w aktach sprawy ze skutkiem doręczenia, chyba że nowy adres jest sądowi znany. O powyższym obowiązku i skutkach jego niedopełnienia sąd powinien pouczyć stronę przy pierwszym doręczeniu (art. 70 § 2 p.p.s.a.).

⁵⁹ Zgodnie z art. 210 § 1 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi strona traci uprawnienie do żądania zwrotu kosztów, jeżeli najpóźniej przed zamknięciem rozprawy bezpośrednio poprzedzającej wydanie orzeczenia nie zgłosi wniosku o przyznanie należnych kosztów. Stronę działającą bez adwokata lub radcy prawnego sąd powinien pouczyć o skutkach niezgłoszenia wniosku w powyższym terminie.

dzielnie (to jest bez udziału profesjonalnego pełnomocnika). Należy bowiem zauważyć, że osoby nie mające szerszej świadomości prawnej bardzo słabo orientują się w zakresie potencjalnych uprawnień procesowych, co w pewnych sytuacjach może przełożyć się na rezygnację z poddania danego aktu kontroli sądowoadministracyjnej wobec braku dostatecznych środków na poniesienie wymaganych kosztów (na przykład w następstwie doręczenia wezwania do uiszczenia wpisu od wniesionego pisma procesowego). Mając na uwadze tok czynności procesowych wydaje się, że właściwym momentem na takie pouczenie jest tzw. pierwsze doręczenie stanowiące następstwo zarządzenia rejestracyjnego wydawanego przez przewodniczącego wydziału orzeczniczego w wojewódzkim sądzie administracyjnym.

Zakończenie

Ocena krajowych regulacji dotyczących autonomicznej instytucji, nazywanej prawem pomocy, bez wątpienia wypada pozytywnie, gdyż większość tych regulacji ma charakter gwarancyjny. Regulacje te, stanowiąc normy zapewniające prawo dostępu do sądu, są jednocześnie swego rodzaju zabezpieczeniem, że dostęp ten będzie realny i w pełni efektywny⁶⁰. W tym znaczeniu regulacje te powinny być postrzegane jako filar bezpieczeństwa prawnego obywateli rozumianego *sensu largo*.

Niezależnie od istoty prawa pomocy oraz wyżej wskazanych cech regulacji odnoszącej się do tego prawa należy pamiętać, że jego przyznanie – jako swego rodzaju przywilej – winno otwierać możliwość poddania sądowej kontroli zakwestionowanego aktu, bezczynności lub przewlekłości prowadzonego postępowania wyłącznie osobom niemającym. Nie można tym samym prawa pomocy traktować jako instytucji zabezpieczającej dla osób, które z uwagi na swoją sytuację majątkową i dochodową są w stanie wypełnić obowiązek poniesienia kosztów postępowania sądowoadministracyjnego określony w sposób generalny w art. 199 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

W związku z tym ocena spełniania ustawowych przesłanek przyznania prawa pomocy dokonywana w poszczególnych postępowaniach winna być oceną jak najbardziej rzetelną. Leży to bowiem nie tylko w interesie obywateli zainteresowanych przyznaniem tego prawa, ale w interesie wszystkich podatników i całego wymiaru sprawiedliwości.

⁶⁰ M. Grzymisławska-Cybulska, *Wnioski końcowe. Rozważania o prawie obowiązującym* [w:] *Prawo...*, *op. cit.*, s. 233.

Bibliografia

Literatura:

1. Adamiak B., *Prawo do sądu administracyjnego. Przedmiot postępowania sądownoadministracyjnego. Rodzaje skarg do sądu administracyjnego* [w:] Adamiak B., Borkowski J., *Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne*, LexisNexis, Warszawa 2003.
2. Bogusz M., *Charakter kompetencji sądu administracyjnego a zasada podziału władzy*, „Gdańskie Studia Prawnicze”, 2014, Tom XXXI. *Studia ustrojznawcze. Księga jubileuszowa profesora Andrzeja Pułło*.
3. Bojanowski E., *Sąd administracyjny jako organ wymiaru sprawiedliwości*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Administracji i Biznesu w Gdyni”, 2013, zeszyt nr 20.
4. Bojanowski E., *Uwagi do konstrukcji „sprawy sądownoadministracyjnej”* [w:] Bojanowski E., Cieślak Z., Lang J. (red.), *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, LexisNexis, Warszawa 2013.
5. Borkowski J., *Ustawy o dwuinstancyjnym sądownictwie administracyjnym. Cz. 1-2*, „Monitor Prawniczy”, 2003, nr 7.
6. Dauter B., *Gromadzenie materiału dowodowego. Obowiązek współdziałania strony z sądem* [w:] Babiarczyk S., Dauter B., Niezgódka-Medek M., *Koszty postępowania w sprawach administracyjnych i sądownoadministracyjnych*, LexisNexis, Warszawa 2007.
7. Dudar G., *Rozpoznanie sprzeciwu przed sądem, cofnięcie sprzeciwu* [w:] *Sprzeciw od orzeczenia referendarza sądowego w postępowaniu sądownoadministracyjnym – wybrane problemy*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego”, 2009, nr 4.
8. Drachal J., Jagielski J., Gołaszewski P., *Sprawy sądownoadministracyjne* [w:] Hauser R., Wierzbowski M., *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2013.
9. Garlicki L. (red.), *Sądownictwo administracyjne w Europie Zachodniej*, PWN, Warszawa 1990.
10. Grzymisławska-Cybulska M., *Instytucja referendarza sądowego* [w:] *Prawo pomocy w postępowaniu sądownoadministracyjnym jako element realizacji prawa do sądu*, C.H. Beck, Warszawa 2013.
11. Grzymisławska-Cybulska M., *Istota prawa pomocy* [w:] *Prawo pomocy w postępowaniu sądownoadministracyjnym jako element realizacji prawa do sądu*, C.H. Beck, Warszawa 2013.

12. Grzymisławska-Cybulska M.; *Prawo do sądu* [w:] *Prawo pomocy w postępowaniu sądowniczym jako element realizacji prawa do sądu*, C.H. Beck, Warszawa 2013.
13. Jagielska M., Jagielski J., Gołaszewski P. [w:] Hauser R., Wierzbowski M. (red.), *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2013.
14. Kamiński M., *Pojęcie sprawy sądowniczej a granice kompetencji sądów administracyjnych* [w:] *O istocie pojęcia sprawy sądowniczej*, „Przegląd Prawa Publicznego”, 2009, nr 10.
15. Grzymisławska-Cybulska M., *Wnioski końcowe. Rozważania o prawie obowiązującym* [w:] *Prawo pomocy w postępowaniu sądowniczym jako element realizacji prawa do sądu*, C.H. Beck, Warszawa 2013.
16. Knysiak-Molczyk H., *Pojęcie „prawo pomocy”* [w:] Woś T. (red.), Knysiak-Molczyk H., Romańska M., *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, LexisNexis, Warszawa 2012.
17. Maciejko W., *Pozycja referendarza sądu administracyjnego* [w:] Maciejko W., Rojewski M., Zaborniak P., *Zarys metodyki pracy referendarza sądowego*, LexisNexis, Warszawa 2009.
18. Ochendowski E., *Kontrola sądowa. Sądownictwo administracyjne* [w:] Ochendowski E., *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Wydawnictwo TNOiK, Toruń 2013.
19. Potrzebszcz J., *Bezpieczeństwo prawne – definicja i struktura pojęcia* [w:] *Bezpieczeństwo prawne z perspektywy filozofii prawa*, Wydawnictwo KUL, Lublin 2013.
20. Radecki G., *Wniosek o przyznanie prawa pomocy złożony przed wpłynięciem skargi do sądu administracyjnego*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego”, 2009, nr 4.
21. Szwaab M., *Granice przekazywania kompetencji referendarzom sądowym w postępowaniu sądowniczym*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego”, 2014, nr 4.
22. Tarno J. P., *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, LexisNexis, Warszawa 2004.
23. Woś T., *Funkcje sądów administracyjnych* [w:] Woś T. (red.), Knysiak-Molczyk H., Romańska M., *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, LexisNexis, Warszawa 2012.
24. Zaborniak P., *Termin na rozpoznanie wniosku* [w:] Maciejko W., Rojewski M., Zaborniak P., *Zarys metodyki pracy referendarza sądowego*, LexisNexis, Warszawa 2009.
25. Zaborniak P., *Wybrane kwestie stosowania prawa pomocy w postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego”, 2006, nr 4–5.

26. Zaborniak P., *Postępowanie w sprawie prawa pomocy* [w:] Maciejko W., Rojewski M., Zaborniak P., *Zarys metodyki pracy referendarza sądowego*, LexisNexis, Warszawa 2009.
27. Zimmermann J., *Prawo do sądu w prawie administracyjnym*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, 2006, nr 2.

Akty prawne:

1. Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).
2. Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (tekst jednolity: Dz. U. z 2014 r., poz. 101 ze zm.).
3. Ustawa z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (tekst jednolity: Dz. U. z 2014 r., poz. 1647).
4. Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jednolity: Dz. U. z 2012 r., poz. 270 ze zm.).
5. Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 września 2002 r. z dnia 28 września 2002 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu (tekst jedn. Dz. U. z 2013 r. poz. 461 ze zm.).
6. Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 września 2002 r. z dnia 28 września 2002 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów pomocy prawnej udzielonej przez radcę prawnego ustanowionego z urzędu (teks jedn. Dz. U. z 2013 r. poz. 490 ze zm.).
7. Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 2 grudnia 2003 r. w sprawie opłat za czynności rzeczników patentowych (Dz. U. z 2003 r. Nr 212, poz. 2076 ze zm.).
8. Ustawa z dnia 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki (Dz. U. Nr 179, poz. 1843 ze zm.).
9. Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 31 stycznia 2011 r. w sprawie wynagrodzenia za czynności doradcy podatkowego w postępowaniu przed sądami administracyjnymi oraz szczegółowych zasad ponoszenia kosztów pomocy prawnej udzielonej przez doradcę podatkowego z urzędu (Dz. U. z 2011 r., Nr 31, poz. 153).
10. Ustawa z dnia 9 kwietnia 2015 r. o zmianie ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2015 r., poz. 658).
11. Rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 25 kwietnia 2003 r. w sprawie utworzenia wojewódzkich sądów administracyjnych oraz ustalenia ich siedzib i obszarów właściwości (Dz. U. Nr 72, poz. 652 ze zm.).

12. Rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 18 września 2003 r. Regulamin wewnętrznego urzędowania wojewódzkich sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 169, poz. 1646 ze zm.).
13. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2003 r. w sprawie wysokości oraz szczegółowych zasad pobierania wpisu w postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 221, poz. 2193 ze zm.).
14. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2003 r. w sprawie wysokości opłat kancelaryjnych pobieranych w sprawach sądownoadministracyjnych (Dz. U. Nr 221, poz. 2192).
15. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2013 r. w sprawie określenia wzoru i sposobu udostępnienia urzędowego formularza wniosku o przyznanie prawa pomocy w postępowaniu przed sądami administracyjnymi oraz sposobu dokumentowania stanu majątkowego, dochodów lub stanu rodzinnego wnioskodawcy (Dz. U. Nr 227, poz. 2245).

Wykaz orzecnictwa:

Orzecnictwo sądów administracyjnych

1. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 lutego 2006 r., sygn. akt I OSK 1336/05; <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/D15DD99A76>.
2. Postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 9 października 2008 r., sygn. akt I SA/Po 825/08; <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/0BCE272C5C>.
3. Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 sierpnia 2010 r., sygn. akt II FZ 412/10; <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/56D0B686D5>.
4. Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 października 2010 r., sygn. akt I GZ 340/10; <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/81726B4571>.
5. Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 maja 2011 r., sygn. akt II GZ 245/11; <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/E2B2B43C79>.
6. Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 stycznia 2012 r., sygn. akt I FSK 1992/11; <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/4C4F9B18ED>.
7. Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 października 2011 r., sygn. akt II FZ 509/11; <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/CFD7250DA9>.
8. Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 października 2012 r., sygn. akt I OW 125/12; <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/7B7AF6B710>.
9. Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 28 listopada 2012 r., sygn. akt II FZ 906/12; <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/EA172ED6A0>.
10. Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 lutego 2013 r., sygn. akt II OZ 49/13; <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/B75FA988D2>.

11. Postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 11 lutego 2014 r., sygn. akt II SA/Ke 684/13; <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/77E6B5495A>
 12. Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 1 sierpnia 2014 r., sygn. akt II FZ 1189/14; <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/81726B4571>.
 13. Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 września 2014 r., sygn. akt II GPP 6/14; <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/3D07957AA6>.
 14. Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 listopada 2014 r., sygn. akt II FZ 1761/14; <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/7B94097EAE>.
- [dostęp w odniesieniu do wszystkich wyżej wymienionych orzeczeń: 06.07.2015]

Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego

1. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 maja 1998 r., sygn. akt K 37/97, publ. OTK 1998, nr 3, poz. 33.
2. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 maja 1998 r., sygn. akt U 17/97, publ. OTK 1998, nr 3, poz. 34.
3. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 lipca 2000 r., sygn. SK 12/99, publ. OTK ZU nr 5/2000, poz. 143.
4. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 października 2007 r., sygn. SK 7/06, publ. OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 108.

THE LAW OF COURT AID IN ADMINISTRATIVE COURT PROCEEDINGS AGAINST THE LEGAL SECURITY OF CITIZENS (SELECTED ASPECTS)

Keywords: *administrative courts, control of public administration maintained by administrative courts, safety of citizen, legal aid, exemption for court fees, the establishment of legal aid.*

Summary

With the view to the contents of Article 184 of the Constitution of the Republic of Poland of 2 April 1997, it should be pointed out that issues connected with the control over the performance of public administration exercised by courts have been described in an extremely general way. This is because the constitutional regulation states that the Supreme Administrative Court and other administrative courts shall exercise, to the extent specified by statute, control over the performance of public administration (Article 184,

first sentence, of the Constitution of the Republic of Poland). Such control shall also extend to judgments on the conformity to statute of resolutions of organs of local government and normative acts of territorial organs of government administration (Article 184, second sentence, of the Constitution of the Republic of Poland).

Based on the regulation in question, a question arises whether specific institutions from the scope of proceedings before administrative courts may constitute a kind of pillars of broadly understood legal security of entities which challenge particular actions of public administration bodies and entities performing administrative functions (administrative authorities in functional terms).

The purpose of this paper is the synthetic presentation of selected problems from the scope of administrative court procedure which in the author's opinion may be perceived in the above context. The analysis performed refers to regulations determining the institution of the right of assistance in proceedings before administrative court, constituting the guarantee that a citizen will be able to fully effectively exercise the right to court specified directly in Article 45 (1) of the Constitution of the Republic of Poland.

The author of this paper puts forward a thesis that specific normative regulations from the set contained in Articles 243-263 of the Act of 30 August 2002 – Law of Proceedings Before Administrative Courts should be deemed a kind of guarantee that the right to court will be exercised in cases initiated by citizens who challenge various manifestations of actions and omissions on the part of the above authorities and entities. The acceptance of regulations mentioned above as a pillar of legal security of citizens (in the context of legal security understood among other things as a type of function of the existing legal system) is determined mainly by their current shape determining various rights and obligations in incidental proceedings initiated in the course of ex-post control of the specific act, lengthiness of proceedings or inactivity.

УЧРЕЖДЕНИЕ ПРАВА ПОМОЩИ В ПРОЦЕССАХ, ВЕДУЩИХСЯ В АДМИНИСТРАТИВНЫХ СУДАХ И ЮРИДИЧЕСКАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ ГРАЖДАН (ВЫБРАННЫЕ АСПЕКТЫ)

Ключевые слова: *административные суды, контроль публичной администрации, юридическая безопасность граждан, право помощи, освобождение от судебных оплат, назначение публичного уполномоченного представителя.*

Аннотация

Принимая во внимание содержание ст. 184 Конституции РП от 2 апреля 1997 г., следует отметить, что в этом законоположении вопросы, связанные

с контрольной функцией деятельности публичной администрации, осуществляемой судами, определены весьма широко. Дело в том, что данное конституционное регулирование устанавливает, что Высший Административный Суд и другие административные суды выполняют в сфере, определенной в законе, контроль публичной деятельности администрации (ст. 184, первое предложение, Конституция РП). Законодатель, кроме того, указывает, что контроль публичной деятельности администрации осуществляется через административные суды и охватывает своей сферой вынесение решений о соответствии законам постановлений органов территориального самоуправления и нормативных документов местных органов государственной администрации (ст. 184, второе предложение, Конституция РП).

На фоне предметного регулирования возникает вопрос, могут ли определенные учреждения, занимающиеся ведением дел в административных судах, являться своего рода опорными столпами широко понимаемой юридической безопасности субъектов, оспаривающих определенные начинания органов публичной администрации, а также субъектов, выполняющих административные функции (органы администрации в функциональной трактовке).

Целью данной разработки является синтетическое представление некоторых вопросов из области судебно-административной процедуры, которые, по мнению автора, в вышеупомянутом контексте могут иметь место. Проводимый анализ относится к регулированиям, определяющим юридическое учреждение помощи в ведении дел в административных судах, представляющее собой гарантию обеспечения гражданину в полной мере эффективной реализации права на суд, непосредственно определенного в ст. 45, п. 1 Конституции РП.

Автор данной работы выдвигает тезис, что определенные нормативные регулирования, представленные в ст. 243-263 закона от 30 августа 2002 г. «Право ведения дел в административных судах», должны быть признаны своего рода гарантиями реализации права на суд в делах, которые инициируются гражданами, оспаривающими разнообразные проявления действий и бездействия со стороны вышеупомянутых органов и субъектов. Признание упомянутых регулирований столпами юридической безопасности граждан (в контексте юридической безопасности, понимаемой, в частности, как своеобразная функция системы действующего правосудия) предопределено в основном их существующим видом, определяющим различные полномочия и обязанности в инцидентном процессе, инициируемом в ходе вытекающего контроля определенного документа, продолжительности процессуальных действий или бездеятельности.

Paweł Mierzejewski – doktor nauk prawnych; absolwent Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu oraz Europejskich Studiów Specjalnych prowadzonych przez Centrum Studiów Europejskich im. Jeana Monneta przy UMK w Toruniu; rozprawę doktorską przygotowywał w Katedrze Prawa Gospodarczego Publicznego i Ochrony Środowiska Uniwersytetu Gdańskiego; w roku 2006 ukończył aplikację sędziowską; obecnie referendarz sądowy w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym w Gdańsku oraz wykładowca akademicki w Wyższej Szkole Administracji i Biznesu im. E. Kwiatkowskiego w Gdyni (Katedra Prawa Administracyjnego i Postępowania Administracyjnego) i w Gdańskiej Szkole Wyższej (Katedra Nauk Administracyjnych).

Joanna Unterschütz

ZAPOBIEGANIE NIELEGALNEJ MIGRACJI POPRZEZ REGULACJE W OBSZARZE ZATRUDNIENIA PRACOWNIKÓW Z KRAJÓW TRZECICH

Słowa kluczowe: *polityka migracyjna, pracownicy migrujący, zezwolenie na pracę; Niebieska Karta UE.*

STRESZCZENIE

Udział imigrantów spoza UE stanowi mniej niż 1% zatrudnionych, jednak od 2007 roku grupa ta staje się coraz liczniejsza. Imigranci spełniają w przeważającej mierze funkcję komplementarną a nie konkurencyjną w stosunku do rodzimych pracowników. Z perspektywy wspólnej polityki bezpieczeństwa UE istotne jest jednak, aby ich pobyt oraz wykonywanie pracy na terenie Polski miały charakter legalny. Nowa ustawa o cudzoziemcach wprowadza ułatwienia w zakresie ubiegania się o pobyt czasowy i pracę w Polsce. Niektóre grupy cudzoziemców mogą wykonywać pracę bez konieczności uzyskania zezwolenia, na podstawie oświadczeń pracodawcy. W związku z implementacją dyrektyw UE w obszarze polityki migracyjnej stworzono jedną, uproszczoną procedurę oraz *Niebieską Kartę UE* dla pracowników wysoko wykwalifikowanych. Umożliwiono także imigrantom pozostawanie przez krótki okres bez pracy lub zmianę pracodawcy bez utraty pozwolenia na pobyt i wykonywanie pracy. Może to wpłynąć korzystnie na ich warunki zatrudnienia.

Wprowadzenie

Jednym z elementów wspólnej polityki bezpieczeństwa UE jest wspólna polityka imigracyjna. Regulacje unijne dotyczące migracji pracowniczych i zapobieganiu nielegalnemu zatrudnieniu migrantów z krajów trzecich

są stopniowo wdrażane do polskiego porządku prawnego między innymi poprzez wprowadzanie zmian do ustawy o cudzoziemcach¹ i ustawie o promocji zatrudnienia². Celem tego opracowania jest próba udzielenia odpowiedzi na pytanie jakie skutki w zakresie stabilności zatrudnienia, warunków pracy i zapobiegania wyzyskowi niosą dla pracowników migrujących z krajów spoza Unii Europejskiej zmiany związane z implementacją:

- Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/98/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie procedury jednego wniosku o jedno zezwolenie dla obywateli państw trzecich na pobyt i pracę na terytorium państwa członkowskiego oraz w sprawie wspólnego zbioru praw dla pracowników z państw trzecich przebywających legalnie w państwie członkowskim (Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L 343/1, dalej – „Dyrektywa w sprawie jednego zezwolenia”),
- Dyrektywy Rady 2009/50/WE z dnia 25 maja 2009 r. w sprawie warunków wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich w celu podjęcia pracy w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji (Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L 155/17, dalej – „Dyrektywa Niebieska Karta UE”).

Obydwie Dyrektywy, podobnie jak nie wdrożone jeszcze do polskiego porządku prawnego dyrektywy dotyczące pracowników sezonowych³ i przeniesienia wewnątrz przedsiębiorstwa⁴ uchwalone zostały w ramach działań służących „stopniowemu ustanawianiu przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości” i rozwijania wspólnej polityki migracyjnej przez UE. Jednym z celów przyświecających uchwaleniu Dyrektyw regulujących pobyt i wykonywanie pracy przez pracowników z krajów trzecich jest także zapewnienie im równego traktowania i godziwych warunków pracy, a w odniesieniu do dyrektywy „Niebieska Karta UE” – także wspieranie mobilności wysoko wykwalifikowanych pracowników wewnątrz UE.

¹ Ustawa z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach (Dz.U. z 2013 r. poz. 1650 ze zm.).

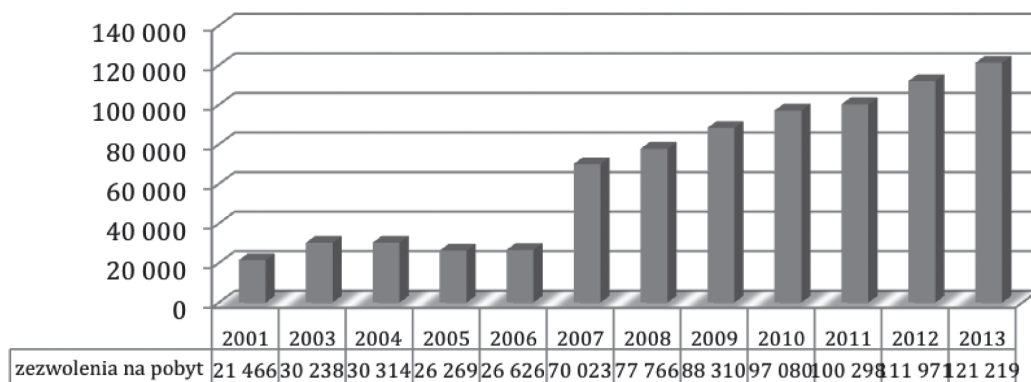
² Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (tj. Dz.U. z 2015 r. poz. 149 ze zm.).

³ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/36/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie warunków wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich w celu zatrudnienia w charakterze pracownika sezonowego, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L 94/375.

⁴ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/66/UE z dnia 15 maja 2014 r. w sprawie warunków wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich w ramach przeniesienia wewnątrz przedsiębiorstwa, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L 94/375.

Migranci na polskim rynku pracy

Na początek warto jednak zwięźle przedstawić skalę migracji zarobkowych do Polski i udział migrantów w polskim rynku pracy. Tradycyjnie Polska jest krajem emigracyjnym, a udział migrantów zarobkowych w polskim rynku pracy jest nieznaczny. Po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej, najbardziej intensywna fala migracji miała miejsce w latach 2007-2009⁵. Ogólna liczba emigrantów zarobkowych nie jest znana, jednak szacuje się ją na 2–2,3 mln osób⁶. W tym samym czasie liczba imigrantów wykonujących pracę w Polsce jest stosunkowo niewielka i stanowi 0,02% ogółu zatrudnionych, najmniej wśród krajów UE⁷. Od 2007 roku ogólna liczba cudzoziemców posiadających zezwolenie na pobyt rośnie. Według danych opublikowanych przez Biuro Spraw Cudzoziemca na rok 2014 było to ponad 12 000 osób.



Wykres 1. Liczba osób posiadających ważne pozwolenie na pobyt w 2001-2013 na podstawie spraw Urzędu o Cudzoziemcach).

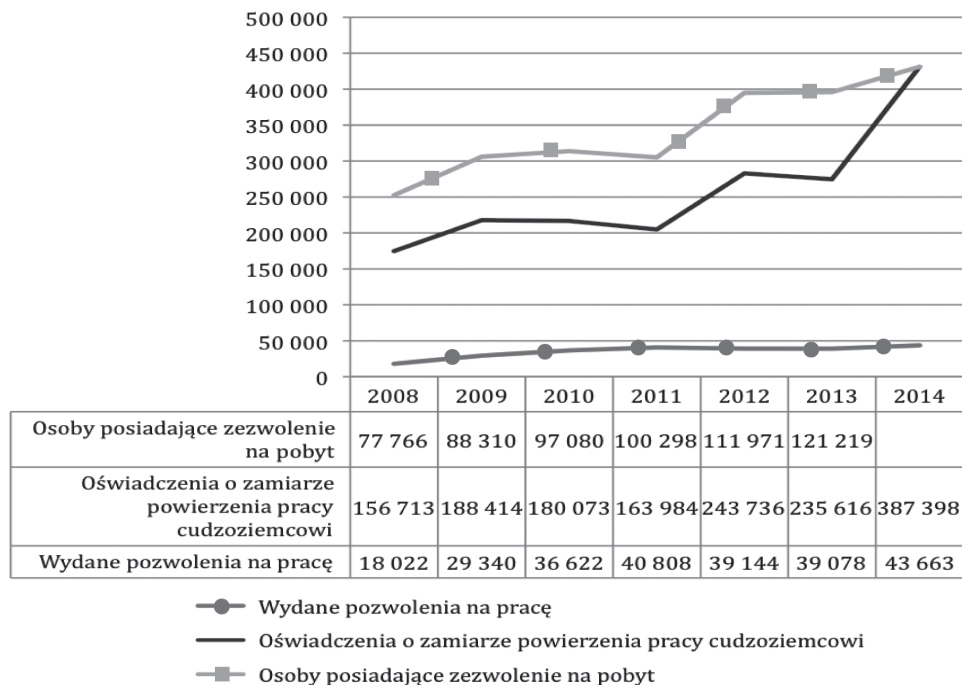
Źródło: Imigranci o wysokich kwalifikacjach na polskim rynku pracy – pierwsze wyniki. http://www.i-see.org.pl/proj_efi_wyniki.html [dostęp: 29.04.2015].

⁵ Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, Zespół do Spraw Migracji, *Polityka migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania. Dokument przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 31 lipca 2012 r.* <http://bip.msw.gov.pl/bip/polityka-migracyjna-po/19529,Polityka-migracyjna-Polski.html> [dostęp: 2.04.2015 r.].

⁶ M. Okólski, J. Salt, *Polish emigration to the UK after 2004; why did so many come?* Ośrodek Badań nad migracjami CMR Working Paper 75/133, 2010 r., s. 7. www.migracje.uw.edu.pl; Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, Zespół do Spraw Migracji, *Polityka migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania.*

⁷ P. Kaczmarczyk, *Cudzoziemscy pracownicy w Polsce – skala, struktura, znaczenie dla polskiego rynku pracy* [w:] P. Kaczmarczyk, M. Okólski (red.) *Polityka migracyjna jako*

Coraz większa jest także liczba wydawanych zezwoleń na pracę oraz deklaracji o zamiarze zatrudnienia cudzoziemca składanych przez pracodawców. W 2014 roku wydano 43 663 zezwoleń i złożono 387 398 deklaracji⁸. Większość zezwoleń zostało wydanych dla obywateli Ukrainy, Chin, Wietnamu, Indii, Turcji i Mołdowy. Najliczniejszą grupę stanowią robotnicy wykwalifikowani i niewykwalifikowani, oraz członkowie kadry kierowniczej przedsiębiorstw, doradcy i eksperci, jak również przedstawiciele zawodów medycznych.



Wykres 2. Liczba osób posiadających zezwolenie na pobyt, wydanych zezwoleń na pracę oraz oświadczeń o zamiarze zatrudnienia cudzoziemca w latach 2008-2014.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, Cudzoziemcy pracujący w Polsce – statystyki <http://www.mpips.gov.pl/analizy-i-raporty/cudzoziemcy-pracujacy-w-polsce-statystyki/> [dostęp: 29.04.2015].

instrument promocji zatrudnienia i ograniczania bezrobocia, Ośrodek Badań nad Migracjami UW, Warszawa 2008, s. 53.

⁸ Według danych MPiPS <http://www.mpips.gov.pl/analizy-i-raporty/cudzoziemcy-pracujacy-w-polsce-statystyki/> [dostęp: 29.04.2015].

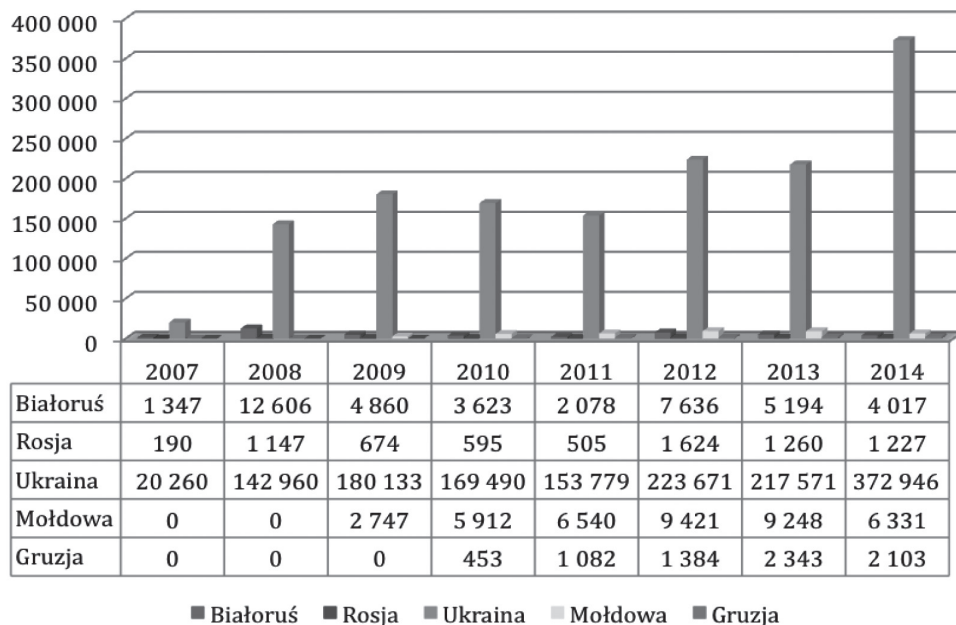
Obywatele niektórych krajów mogą także wykonywać w Polsce pracę do 6 miesięcy w ciągu roku bez konieczności ubiegania się o zezwolenie na pracę w ramach uproszczonej procedury składania przez pracodawców deklaracji. Od 2007 roku rozszerzana jest zarówno lista krajów, których obywatele mogą na uproszczonych zasadach podejmować pracę w Polsce, jak i rośnie liczba deklaracji⁹. Najwięcej deklaracji składają pracodawcy w sektorze rolnictwa, następnie w budownictwie, przemyśle przetwórczym a w ostatnich latach także do wykonywania prac w gospodarstwach domowych. Jak jednak podkreśla Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej liczba wydanych deklaracji nie odzwierciedla liczby osób faktycznie wykonujących pracę w Polsce na tej podstawie, ponieważ zdarzają się przypadki wystawiania deklaracji kilkakrotnie w ciągu roku dla jednego pracownika oraz takie, gdy pomimo wystawienia deklaracji pracownik nie wykonuje pracy w Polsce¹⁰. Specjalna grupa to Ukraińcy, którzy są najliczniejsi wśród osób uzyskujących prawo pobytu w Polsce, a także wśród pracujących i studiujących. Na taki stan rzeczy wpływa kilka czynników, wśród których najważniejszym jest stan gospodarki Ukrainy, w połączeniu z dużą liczbą obywateli, przekraczającą liczbę mieszkańców Polski. Istotną rolę odgrywają także bliskość geograficzna, podobieństwa kulturowe i łatwość komunikacji¹¹. Co ciekawe, choć w przeliczeniu na liczbę mieszkańców kraju więcej Białorusinów niż Ukraińców osiedla się w Polsce, to znacznie mniej przyjeżdża do pracy. Może być to spowodowane intensywniejszą współpracą ekonomiczną i polityczną Białorusi z Rosją i łatwiejszym dostępem do rosyjskiego rynku pracy¹².

⁹ Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Cudzoziemcy pracujący w Polsce – statystyki <http://www.mpips.gov.pl/analizy-i-raporty/cudzoziemcy-pracujacy-w-polsce-statystyki/>, [dostęp: 2.04.2015 r.].

¹⁰ Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Cudzoziemcy pracujący w Polsce – statystyki <http://www.mpips.gov.pl/analizy-i-raporty/cudzoziemcy-pracujacy-w-polsce-statystyki/>, [dostęp: 2.04.2015 r.].

¹¹ Z. Brunarska, *Ukraińscy migranci w Polsce: sytuacja obecna* [w:] Z. Brunarska, M. Grotte, M. Lesińska, *Migracje obywateli Ukrainy do Polski w kontekście rozwoju społeczno-gospodarczego: stan obecny, polityka, transfery pieniężne*, Ośrodek badań nad migracjami UW, CMR Working Papers 60/118 2012 r. www.migracje.uw.edu.pl, s. 6., [dostęp: 2.04.2015 r.]; K. Wysińska, Zbigniew Karpiński, *Ekonomia imigracji – imigranci na polskim rynku pracy*, Stowarzyszenie Interwencji Prawnej. Analizy, raporty, ekspertyzy 2011 Nr 6 (42), s. 19.

¹² Z. Brunarska, M. Lesińska, *Poland as a(n) (un)attractive destination for Belarussian labour migrants. CARIM-East research report*, Ośrodek badań nad migracjami UW, CMR Working Papers 70/128 2014 r. www.migracje.uw.edu.pl, s. 14-16, [dostęp: 2.04.2015 r.].



Wykres 3. Oświadczenia o zamiarze powierzenia pracy cudzoziemcowi w latach 2007-2014.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych MPiPS, Cudzoziemcy pracujący w Polsce. Statystyki <http://www.mpips.gov.pl/analizy-i-raporty/cudzoziemcy-pracujacy-w-polsce-statystyki/> [dostęp: 29.04.2015).

W przeważającej mierze zatrudnienie pracowników cudzoziemskich spełnia funkcję komplementarną a nie konkurencyjną w stosunku do zatrudnienia obywateli polskich¹³. Pracodawcy poszukują pracowników wśród migrantów najczęściej dopiero wówczas, gdy nie mogą znaleźć pracowników polskich na stanowiskach opuszczonych przez polskich pracowników lub tworzonych w związku z rozwojem przedsiębiorstwa¹⁴. Z popytem substytucyjnym mamy do czynienia w przypadkach, gdy pracodawca polski poszukuje pracownika ze ściśle określonymi kwalifikacjami, głównie językowymi, albo związaną z prowadzeniem specyficznej działalności (np. restauracja serwująca potrawy kuchni egzotycznej), ekspansji na konkretne

¹³ A. Żylicz, *Pracownicy cudzoziemscy na polskim rynku pracy: komplementarni czy substytucyjni?* [w:] I. Grabowska-Lusińska A. Żylicz (red.) *Czy polska gospodarka potrzebuje cudzoziemców?...*, s. 79-80; K. Wysieńska, Zbigniew Karpiński, *Ekonomia imigracji na polskim rynku pracy...*, s. 16-17.

¹⁴ A. Żylicz, *Pracownicy cudzoziemscy na polskim rynku pracy: komplementarni...*, s. 80.

rynki, niekiedy także wiąże się z zamiarem powierzania cudzoziemcom pracy za niższym wynagrodzeniem¹⁵. Zatrudnienie cudzoziemców oznacza jednak dla pracodawców konieczność spełnienia dodatkowych wymogów administracyjnych,

Od 2007 roku Inspekcja Pracy może kontrolować legalność zatrudnienia cudzoziemców. Kontrole przeprowadzone przez Inspekcję Pracy wciąż pokazują, że ok. 50% przedsiębiorstw zatrudniających pracowników z zagranicy (głównie obywatele Ukrainy, Białorusi i Rosji) narusza prawo, a w 12% podmiotów praca wykonywana była nielegalnie. Problem ten dotyczył najczęściej obywateli Ukrainy a w następnej kolejności Wietnamu i Chin. Najczęstszą nieprawidłowością był brak wymaganego zezwolenia na pracę, natomiast skala wykazanych nieprawidłowości w zakresie zawierania z cudzoziemcami umów bez potwierdzenia na piśmie oraz wykonywania pracy na stanowisku i na warunkach określonych w zezwoleniu na pracę zmniejszyła się. To oznacza jednak, że nadal wielu obcokrajowców pracuje w „szarej strefie”, co może mieć bezpośredni wpływ na ich warunki pracy w zakresie zabezpieczenia społecznego, ubezpieczenia zdrowotnego, płac oraz bezpieczeństwa i higieny pracy; naruszenie prawa w tym obszarze dotyczy około 1/3 pracodawców objętych kontrolą PIP¹⁶. Największy problem w praktyce powodować może brak ubezpieczenia zdrowotnego¹⁷. Przypadki naruszania praw migrantów potwierdzają także badania prowadzone wśród tej społeczności¹⁸.

Polityka i regulacje w zakresie zatrudnienia migrantów

Uchwalona w 2013 r. ustawa o cudzoziemcach wprowadza istotne zmiany w systemie przyznawania zezwoleń na pobyt czasowy i pracę. Jedną z nich polega na wprowadzeniu w miejsce dotychczasowego zezwolenia na zamiesz-

¹⁵ P. Kaczmarczyk, *Cudzoziemscy pracownicy w Polsce – skala, struktura, znaczenie dla polskiego rynku pracy...*, s. 57; A. Żylicz, *Pracownicy cudzoziemscy na polskim rynku pracy: komplementarni...*, s. 84-88.

¹⁶ Główny Inspektor Pracy, *Sprawozdanie z działalności Państwowej Inspekcji Pracy w 2013 roku*, Warszawa 2014, s. 154-163. <http://www.pip.gov.pl/pl/o-urzedzie/sprawozdania-z-dzialalnosci/14371,sprawozdanie-glownego-inspektora-pracy-z-dzialalnosci-panstwowej-inspekcji-pracy-2013.html>, [dostęp: 2.04.2015 r.].

¹⁷ W. Klaus, *Przestrzeganie przez polskich pracodawców praw pracowników migrujących...*, s. 45.

¹⁸ W. Klaus, *Przestrzeganie przez polskich pracodawców praw pracowników migrujących...*, s. 25-36.

kanie na czas oznaczony – zezwolenia na pobyt czasowy, przy czym może być ono wydane maksymalnie na trzy lata, nie zaś, jak dotychczas, na dwa.

Następnie, dotychczasowe zezwolenie na osiedlenie się zastąpiono nową instytucją zezwolenia na pobyt stały. Wprowadzono także zmiany w zasadach udzielania zezwoleń na pobyt czasowy dla cudzoziemców, studiujących na polskich uczelniach, m.in. poprzez wydłużenie okresu pierwszego zezwolenia na czas pobytu z 12 do 15 miesięcy, oraz przyjęcia, iż kolejne 3 zezwolenia są udzielane na zasadach ogólnych, tj. na okres do 3 lat.

Procedury udzielania zezwolenia na pobyt czasowy także zostały uproszczone. Ma to na celu przede wszystkim usprawnienie postępowania administracyjnego w tym zakresie. Zmiana polega na skróceniu terminów oczekiwania przez cudzoziemców na wydanie decyzji w sprawie zezwolenia na pobyt czasowy. Ponadto wnioski o wydanie wizy i zezwolenia pobytowego może być złożony w ostatnim dniu legalnego pobytu w Polsce, a nie, jak wcześniej, z zachowaniem terminu 45 dni przed upływem tego okresu. Dotrzymanie tego terminu rodziło ogromne trudności dla cudzoziemców i prowadziło często do sytuacji, w której zainteresowany miał problemy z legalizacją swojego pobytu w Polsce¹⁹. W końcu, co najistotniejsze, pozwolenie na pobyt i pozwolenie na pracę mogą być wydawane w ramach jednej procedury. Cudzoziemiec wjeżdżający na terytorium naszego kraju na podstawie wizy w celu wykonywania pracy, który nie podlega jeszcze obowiązkowemu ubezpieczeniu zdrowotnemu, będzie obowiązany posiadać i okazać podróźne ubezpieczenie medyczne ważne jedynie na okres do uzyskania ww. ubezpieczenia zdrowotnego.

Wykonywanie pracy przez cudzoziemców regulują: przede wszystkim ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy a także rozporządzenia wykonawcze dotyczące wydawania zezwoleń na pracę i przypadków, kiedy wydanie takiego zezwolenia nie jest wymagane²⁰.

Te akty prawne tworzą dwa różne systemy zatrudnienia cudzoziemców: jeden dla obywateli UE, którzy w ramach swobody przepływu osób mają dostęp do polskiego rynku pracy oraz drugi, bardziej restrykcyjny, dla oby-

¹⁹ Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o cudzoziemcach. Druk sejmowy nr 1526 <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/druk.xsp?nr=1526>, [dostęp: 2.04.2015 r.].

²⁰ Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 1 kwietnia 2015 r. w sprawie wydawania zezwolenia na pracę cudzoziemca (Dz.U. z 2015 r. poz. 543); Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 29 stycznia 2009 r. w sprawie określenia przypadków, w których zezwolenie na pracę cudzoziemca jest wydawane bez względu na szczególne warunki wydawania zezwoleń na pracę cudzoziemców (t.j. Dz.U. z 2015 r. poz. 97 ze zm.); Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 21 kwietnia 2015 r. w sprawie przypadków, w których powierzenie wykonywania pracy cudzoziemcowi na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej jest dopuszczalne bez konieczności uzyskania zezwolenia na pracę (t.j. Dz.U. z 2015 r. poz. 588).

wateli państw trzecich, w ramach którego można wyróżnić szczególną grupę państw, takich jak Białoruś, Federacja Rosyjska i Ukraina, Gruzja, Armenia, Mołdowa, których obywatele mogą podejmować pracę na uproszczonych zasadach.

Ustawodawca zakłada, że cudzoziemiec wykonujący pracę na terytorium RP powinien uzyskać zezwolenie na pracę, czyni jednak od tej reguły pewne odstępstwa. Wyróżniono grupy pracowników cudzoziemskich, które mogą wykonywać pracę bez zezwolenia, m.in. na podstawie art. 87 ustawy o promocji zatrudnienia: są nimi obywatele UE, uchodźcy a także cudzoziemcy będący członkami rodziny obywatela polskiego lub obywatela UE, jak również (na podstawie Rozporządzenia z dnia 20 lipca 2011 r.) grupy osób wykonujących specyficzne rodzaje prac na terenie Polski jak np. prowadzący szkolenia, nauczyciele języków obcych, naukowcy, sportowcy, niektóre kategorie studentów, pracownicy delegowani. Ponadto, jak wspomniano powyżej, szczególne regulacje dotyczą obywateli państw ościennych – obywatele Republiki Białoruś, Federacji Rosyjskiej i Ukrainy oraz Republiki Gruzji Republiki Mołdowy, którzy zwolnieni są z obowiązku posiadania zezwolenia na pracę, jeżeli wykonują pracę przez okres nieprzekraczający 6 miesięcy w ciągu kolejnych 12 miesięcy, niezależnie od liczby podmiotów powierzających im wykonywanie pracy, na podstawie umowy zawartej w formie pisemnej. Warunkiem zwolnienia z obowiązku uzyskania zezwolenia na pracę jest, aby przed podjęciem przez cudzoziemca pracy, powiatowy urząd pracy, właściwy ze względu na miejsce pobytu stałego lub siedzibę podmiotu powierzającego wykonywanie pracy, zarejestrował pisemne oświadczenie tego podmiotu o zamiarze powierzenia wykonywania pracy temu cudzoziemcowi, określające:

- nazwę zawodu,
- miejsce wykonywania pracy,
- datę rozpoczęcia i okres wykonywania pracy,
- rodzaj umowy stanowiącej podstawę wykonywania pracy,
- wysokość wynagrodzenia brutto za pracę,

informujące o braku możliwości zaspokojenia potrzeb kadrowych w oparciu o lokalny rynek pracy oraz o zapoznaniu się z przepisami związanymi z pobytem i pracą cudzoziemców.

Poza przypadkami wyżej określonymi cudzoziemiec może wykonywać pracę na terytorium RP, jeżeli posiada zezwolenie na pracę wydane przez wojewodę właściwego ze względu na siedzibę pracodawcy.

Zmiany w przepisach dotyczących zatrudnienia cudzoziemców związane z implementacją Dyrektywy o jednej procedurze

Na podstawie nowej ustawy o cudzoziemcach obywatele państw spoza UE, którzy przebywają na terytorium Polski w celu wykonywania pracy, będą mieli możliwość ubiegania się w ramach jednej procedury o zezwolenie, które będzie ich uprawniało zarówno do pracy, jak i do pobytu w Polsce. Jest to istotna zmiana w porównaniu do poprzednich przepisów, zgodnie z którymi pracodawca, który chciał zatrudnić cudzoziemca na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, zobowiązany był najpierw wystąpić o zezwolenie na pracę przez pracownika. Dopiero po uzyskaniu takiego zezwolenia cudzoziemiec mógł ubiegać się o zezwolenie na pobyt. Nowe przepisy wprowadzają jednolitą procedurę uzyskiwania zezwolenia na pobyt czasowy w celu wykonywania pracy w Polsce i jeden wydawany dokument. Rozwiązanie to nie ma zastosowania do pracowników delegowanych, którzy, bez względu na to, w jakim państwie ma siedzibę zatrudniająca ich przedsiębiorstwo, będą mogli ubiegać się o zezwolenie na pobyt czasowy na zasadach ogólnych.

Nowa procedura ma nie tylko uprościć ale i przyspieszyć postępowanie administracyjne. Zezwolenie na pobyt czasowy i pracę wydawane jest cudzoziemcowi który ma pozostawać w Polsce ponad trzy miesiące. O wydanie zezwolenia może ubiegać się zarówno pracownik (wówczas musi uczynić to osobiście), jak i jego pracodawca. Dotychczas pracownik nie mógł samodzielnie wystąpić z takim wnioskiem.

Zgodnie z art. 114 ustawy o cudzoziemcach cudzoziemiec musi posiadać:

- ubezpieczenie zdrowotne w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych lub potwierdzenie pokrycia przez ubezpieczyciela kosztów leczenia na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej,
- źródło stabilnego i regularnego dochodu wystarczającego na pokrycie kosztów utrzymania siebie i członków rodziny pozostających na jego utrzymaniu,
- miejsce zamieszkania na terytorium Polski.

Zezwolenie zostanie wydane po przeprowadzeniu tzw. testu rynku pracy, t.j. sprawdzeniu czy podmiot powierzający wykonywanie pracy nie ma możliwości zaspokojenia potrzeb kadrowych na lokalnym rynku pracy.

Ze spełnienia ostatniego warunku zwolniony jest cudzoziemiec, który bezpośrednio przed złożeniem wniosku posiadał zezwolenie na pracę

lub zezwolenie na pobyt i pracę u tego samego pracodawcy na tym samym stanowisku, jak również cudzoziemiec wykonujący zawód, który znalazł się w sporządzonym przez wojewodę wykazie zawodów i rodzajów pracy, w stosunku do których wydanie zezwolenia na pracę nie wymaga uwzględnienia informacji starosty. Wojewoda kieruje się w tym przypadku sytuacją na lokalnym rynku pracy, w szczególności liczbą zarejestrowanych bezrobotnych i poszukujących pracy w poszczególnych zawodach w stosunku do liczby ofert zgłoszonych do powiatowych urzędów pracy. Ponadto wysokość wynagrodzenia, która jest określona w posiadanej przez cudzoziemca umowie z podmiotem powierzającym wykonywanie pracy, będącej podstawą wykonywania pracy, zawartej w formie pisemnej, nie może być niższa niż wysokość wynagrodzenia pracowników wykonujących w tym samym wymiarze czasu pracy pracę porównywalnego rodzaju lub na porównywalnym stanowisku oraz wyższa niż wysokość dochodu uprawniającego do świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej określonych w ustawie o pomocy społecznej²¹. Uzyskanie zezwolenia na pobyt czasowy i pracę nie zwalnia od spełnienia wymagań określonych w odrębnych przepisach odnoszących się do zawodów lub działalności regulowanej.

Wniosek o wydanie zezwolenia zostanie odrzucony, jeśli pracodawca został prawomocnie ukarany za przestępstwo przeciwko prawom pracownika z Rozdziału XXVIII k.k., przestępstwo, o którym mowa w art. 9 lub art. 10 ustawy z dnia 15 czerwca 2012 r. o skutkach powierzania wykonywania pracy cudzoziemcom przebywającym wbrew przepisom na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, lub za wykroczenia związane z nielegalnym zatrudnianiem imigrantów. Podstawą odmowy wydania zezwolenia może być także fakt, że cudzoziemiec nie spełnia wymagań kwalifikacyjnych i innych warunków w przypadku zamiaru powierzenia mu wykonywania pracy w zawodzie regulowanym lub popełnił oszustwo podczas ubiegania się o pozwolenie.

Decyzja o udzieleniu cudzoziemcowi zezwolenia na pobyt czasowy i pracę, poza okresem ważności tego zezwolenia, wskazuje:

- 1) podmiot powierzający wykonywanie pracy, a w przypadku gdy cudzoziemiec będzie pracownikiem tymczasowym – także pracodawcę użytkownika;
- 2) stanowisko, na jakim cudzoziemiec ma wykonywać pracę;
- 3) najniższe wynagrodzenie, które może otrzymywać cudzoziemiec na danym stanowisku;
- 4) wymiar czasu pracy;
- 5) rodzaj umowy, na podstawie której cudzoziemiec ma wykonywać pracę.

²¹ Ustawa z 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 2015 r. poz. 163, ze zm.).

Cudzoziemiec będzie mógł pozostać chwilowo bez pracy, co nie spowoduje automatycznego cofnięcia zezwolenia na pobyt czasowy i pracę. Cudzoziemiec, który stracił pracę, musi powiadomić o tym fakcie na piśmie wojewodę w ciągu 15 dni roboczych. Jeśli cudzoziemiec pozostaje bez pracy przez dłuższą niż 30 dni, lub jeżeli stanowisko określone w zezwoleniu uległo zmianie lub wysokość wynagrodzenia została obniżona, a zezwolenie to nie zostało zmienione, wojewoda cofa zezwolenie na pobyt czasowy i pracę,

Zmiany wprowadzone przez nową ustawę o cudzoziemcach w związku z implementacją dyrektywy o jednolitym wniosku należy ocenić pozytywnie. Przede wszystkim prowadzą one do uproszczenia postępowania, umożliwiając wydanie jednej decyzji w ramach jednej procedury w miejsce dotychczasowych dwóch. Istotną różnicę stanowi także możliwość ubiegania się o zezwolenie na pracę i pobyt czasowy przez samego cudzoziemca, nie tylko przez pracodawcę. Wymóg zapewnienia wynagrodzenia porównywalnego z pracownikiem polskim nie stanowią *novum*, ze względu na obowiązujący zakaz dyskryminacji pracowników²², ale i osób wykonujących pracę na podstawie umów prawa cywilnego²³. Warto tu jednak nadmienić, że w niektórych przypadkach trudno jest ustalić punkt odniesienia, zwłaszcza gdy na danym obszarze określone prace wykonywane są głównie przez pracowników cudzoziemskich (np. zbiór owoców miękkich w województwach wschodnich) lub praca wykonywana jest nielegalnie zarówno przez pracowników polskich, jak i imigrantów²⁴.

Choć zezwolenie nadal wydawane jest w celu wykonywania określonej pracy u danego pracodawcy, to jednak może być ono zmienione, także na wniosek pracownika, praktycznie w każdej chwili. Jest to istotne, ponieważ w wielu przypadkach nielegalne wykonywanie pracy przez cudzoziemca było związane bądź ze zmianą rodzaju pracy przez pracodawcę, bądź przez zmianę pracodawcy przez pracownika. W takich sytuacjach cudzoziemiec niekiedy nie miał świadomości, że wykonuje prace nielegalnie, jako że przed rozpoczęciem pracy uzyskał zezwolenie. Cudzoziemiec ma możliwość czasowo pozostawać bez pracy, co nie będzie wiązało się z automatycznym cofnięciem zezwolenia na pobyt czasowy i pracę, dzięki czemu pracownik może poszukiwać nowej pracy w razie rozwiązania dotychczasowej umowy (może nawet zarejestrować się w tym celu w urzędzie pracy), a także może sam, bez obaw o utratę legalnego statusu, rozwiązać umowę

²² Art 18 (3a) – 18 (3d) Ustawy z 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (t.j. Dz. U. z 2014 r. poz. 1502, ze zm.).

²³ Art 4 pkt 2 Ustawy z 3 grudnia 2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów unii europejskiej w zakresie równego traktowania (Dz.U. Nr 254, poz. 1700 ze zm.)

²⁴ W. Klaus, *Przestrzeganie przez polskich pracodawców praw pracowników migrujących* [w:] W. Klaus (red.) *Ziemia obiecana? Warunki pracy cudzoziemców w Polsce...*, s. 26-27.

o pracę z pracodawcy, jeśli warunki pracy są niekorzystne lub niezgodne z prawem albo nawet gdy cudzoziemiec uzyska ofertę korzystniejszego zatrudnienia u innego pracodawcy. Zmiana ta jest istotna dlatego, że w wielu przypadkach groźba utraty statusu osoby legalnie zatrudnionej i przebywającej na terytorium Polski stanowiła jedna z przyczyn dla których pracownicy cudzoziemscy decydowali się niekiedy na dalsze wykonywanie pracy u danego pracodawcy, nawet gdy ich prawa pracownicze były naruszane²⁵. Warto jednak zaznaczyć, że zmiana ta dokonana została przy okazji implementacji Dyrektywy o jednym wniosku; sama dyrektywa nie zobowiązuje do wprowadzenia tego rodzaju rozwiązań, ograniczając się do wymogu ustalenia jednolitej procedury, gwarancji proceduralnych i równego traktowania cudzoziemców wykonujących pracę.

Pracownicy delegowani zarówno z kraju trzeciego, jak również z innych państw członkowskich UE oraz cudzoziemcy, którzy wykonują usługi eksportowe, nie zostali objęci procedurą pojedynczego pozwolenia. Dla tych kategorii pracowników pracodawca musi otrzymać pozwolenie na pracę przed ubieganiem się o pozwolenie na pobyt.

Zmiany w przepisach dotyczących zatrudnienia cudzoziemców związane z implementacją Dyrektywy „Niebieska Karta UE”

Ustawa o cudzoziemcach reguluje odrębnie kwestie wydawania zezwoleń na pobyt czasowy i pracę pracowników wysoko wykwalifikowanych. Zgodnie z definicją zawartą w art. 3 ustawy o cudzoziemcach, wykonywanie pracy w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji oznacza wykonywanie pracy przez cudzoziemca posiadającego kompetencje potwierdzone wyższymi kwalifikacjami zawodowymi (t.j. kwalifikacje uzyskane w wyniku ukończenia studiów wyższych albo co najmniej pięcioletnie doświadczenie zawodowe na poziomie porównywalnym z poziomem kwalifikacji uzyskanych w wyniku ukończenia studiów wyższych), który, niezależnie od zachodzącego między stronami stosunku prawnego, wykonuje pracę na rzecz lub pod kierownictwem innej osoby za wynagrodzeniem.

Warunkiem wydania tego zezwolenia jest po stronie cudzoziemca:

- zawarcie na okres przynajmniej 1 roku umowy o pracę, umowy o pracę nakładczą albo umowy cywilnoprawnej na podstawie której praca jest wykonywana;

²⁵ W. Klaus, *Przestrzeganie przez polskich pracodawców praw pracowników migrujących...*, s. 48.

- spełnienie wymagań kwalifikacyjnych, jeśli wykonywana praca jest zawodem regulowanym;
- posiadanie wyższych kwalifikacji zawodowych;
- posiadanie ubezpieczenia zdrowotnego;
- posiadanie zgody właściwego organu na zajmowanie określonego stanowiska, wykonywanie zawodu lub prowadzenie innej działalności, gdy obowiązek uzyskania takiej zgody przed zawarciem umowy wynika z odrębnych przepisów.

Pracodawca lub inny podmiot powierzający cudzoziemcowi wykonywanie tej pracy musi przejść pozytywnie przez test rynku pracy, poza wyjątkami określonymi podobnie jak w przypadku regulacji dotyczących jednolitej procedury, jak również w przypadku, gdy cudzoziemiec wykonywał już pracę na podstawie zezwolenia „Niebieska Karta UE” przez okres dwóch lat. Ponadto wysokość minimalnego wynagrodzenia brutto cudzoziemca nie może wynosić mniej niż miesięcznie 5475,09 zł²⁶.

Aby utrzymać jednolitą terminologię w całej Europie, zezwolenie to opatrzone jest adnotacją „Niebieska Karta UE” i – podobnie jak dla jednego zezwolenia na pobyt czasowy i pracę – wydawane jest w ramach jednej procedury administracyjnej. Wojewoda wydający zezwolenie bada, czy pracodawca ma zdolność do zaspokojenia potrzeb kadrowych na lokalnym rynku pracy tylko w dwóch pierwszych latach pobytu cudzoziemca w Polsce.

Niebieską kartę UE wydaje się na okres nie dłuższy niż okres umowy o pracę lub innej umowy, na podstawie której praca jest wykonywana, jednak co najmniej na 3 miesiące, ale nie dłużej niż 3 lata.

Nowe przepisy uwzględniają także przepis art. 13 dyrektywy „Niebieska Karta UE”, który pozwala na zachowanie „Niebieskiej Karty” w przypadku czasowego bezrobocia. W takim wypadku w ciągu 15 dni roboczych cudzoziemiec zobowiązany jest pisemnie powiadomić o utracie pracy wojewodę właściwego ze względu na miejsce aktualnego pobytu cudzoziemca. Okres pozostawania cudzoziemca bez pracy nie może przekroczyć 3 miesięcy, a wystąpić może nie więcej niż 2 razy w okresie ważności zezwolenia.

W okresie pierwszych 2 lat pobytu cudzoziemca na terytorium RP cudzoziemiec nie może bez zmiany zezwolenia rozpocząć wykonywania pracy u innego podmiotu niż określony w zezwoleniu, zmienić stanowiska, na jakim jest zatrudniony, nie można mu także wypłacać wynagrodzenia niższego, niż określone w zezwoleniu.

²⁶ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z 10 grudnia 2014 r. w sprawie wysokości minimalnego wynagrodzenia wymaganego do udzielenia cudzoziemcowi zezwolenia na pobyt czasowy w celu wykonywania pracy w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji (Dz.U. z 2015 r. poz. 27) wydane na podstawie art. 139 ustawy o cudzoziemcach.

Po dwóch latach posiadacz „Niebieskiej Karty UE” jest zobowiązany jedynie do informowania wojewody o zmianie stanowiska, wynagrodzenia lub innych warunków zatrudnienia określonych w zezwoleniu w terminie 15 dni od takiego zdarzenia.

Możliwe jest także wystąpienie o zmianę zezwolenia w każdym czasie na wniosek cudzoziemca, jeżeli cudzoziemiec zamierza rozpocząć wykonywanie pracy u innego podmiotu niż określony w zezwoleniu, zamierza zmienić stanowisko lub będzie otrzymywał niższe wynagrodzenie niż określone w zezwoleniu. Zmiana nie jest wymagana w przypadku zmiany nazwy lub formy prawnej podmiotu powierzającego cudzoziemcowi wykonywanie pracy, a także w przypadku przejęcia zakładu pracy lub jego części przez inny podmiot.

Ustawodawca wprowadził również szczególne przepisy dotyczące łączenia rodzin, przeznaczone dla członków rodzin posiadaczy „Niebieskiej Karty UE”. Zmiana ta wynika z konieczności transpozycji art. 15 i 19 dyrektywy 2009/50 / WE. Członkowie rodziny posiadacza „Niebieskiej Karty UE” będą mieli możliwość ubiegania się o zezwolenie na pobyt czasowy w celu połączenia się z osobami wykonującymi pracę na terytorium Polski.

Wspólny dla UE system zezwoleń na pracę dla pracowników wysoko wykwalifikowanych z krajów trzecich został stworzony, aby przyciągnąć tę kategorię pracowników na unijny rynek pracy oraz umożliwić im wykonywanie pracy w różnych krajach UE. Wydaje się, że zważywszy na specyfikę rynku pracy migrantów w Polsce, jedną z przeszkód w wydawaniu zezwoleń „Niebieska Karta UE”, przynajmniej dla niektórych zawodów, dla których istnieje duże zapotrzebowanie na polskim rynku pracy (takich jak np. pielęgniarki) może być ustanowiony w ślad za dyrektywą próg wynagrodzenia. Podczas gdy dla niektórych grup specjalistów, jak na przykład inżynierowie, wynagrodzenia kształtują się znacznie powyżej przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia, w innych, jak np. wspomniane pielęgniarki czy nauczyciele, są one znacznie niższe, trudno więc oczekiwać, aby poza wyjątkowymi przypadkami pracodawcy skłonni byli do zatrudniania imigrantów, jeśli niesie to za sobą konieczność zapewnienia im wynagrodzenia przewyższającego to, które zaoferowałyby polskiemu pracownikowi.

Jedną z najważniejszych zalet systemu zezwoleń „Niebieska Karta UE” z punktu widzenia pracowników jest zachowanie ważności zezwolenia na pracę w takich okolicznościach jak krótkotrwałe bezrobocie, zmiana pracodawcy i możliwość przemieszczania się pomiędzy różnymi krajami UE.

Według raportu przygotowanego przez Krajowy Punkt Kontaktowy Europejskiej Sieci Migracyjnej, od czerwca 2012 do lutego 2013 r. wnioski o niebieską kartę UE zostały złożone tylko przez cztery osoby: dwóch

obywateli Ukrainy, obywatela Indii i Kostaryki. Analiza danych w systemie „Pobyt” wskazują, że dwóch z nich mieszkało w Polsce dużo wcześniej²⁷. Polskie władze szacują, że liczba cudzoziemców ubiegających się o Niebieską Kartę UE będzie ogólnie mała (do kilkunastu osób rocznie). Praktyczne znaczenie tych przepisów jest zatem ograniczone.

Zakończenie

Wpływ imigracji na powstawanie niedoborów na polskim rynku pracy jest znikomy ze względu na niewielką skalę tego zjawiska, jak również fakt, że migranci zapełniają raczej luki na rynku pracy, a nie wypierają pracowników rodzimych²⁸. Popyt na pracę cudzoziemców zależy zarówno od branży, jak i, w większym stopniu do wielkości przedsiębiorstwa. Popyt zrealizowany, odnoszący się do faktycznego zatrudnienia cudzoziemców rośnie proporcjonalnie do wielkości przedsiębiorstwa (w 2007 roku 0,68% dla firm mikro i 4,33% dla firm małych oraz 10,07% dla firm średnich i 25,54% dla firm dużych), przy czym pamiętać należy, że zdecydowana większość przedsiębiorstw zarejestrowanych w Polsce to mikroprzedsiębiorstwa. Popyt na pracę dotyczy głównie branży budowlanej, górnictwa, przetwórstwa przemysłowego oraz handlu, prowadzenia prac remontowych, hoteli, restauracji i transportu, a w mikro- i małych przedsiębiorstwach – przede wszystkim rolnictwa²⁹.

Przedsiębiorcy biorący udział w badaniach rynku pracy zapytani o przeszkody w zatrudnianiu cudzoziemców podają częste zmiany proceduralne (np. zmiana formatu formularza)³⁰, a także podkreślają uciążliwość i zbęd-

²⁷ *Wewnątrzunijna mobilność obywateli państw trzecich. Raport przygotowany przez Krajowy Punkt Kontaktowy Europejskiej Sieci Migracyjnej w Polsce*, październik 2013 r., s. 32 http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/emn-studies/intra-eu-mobility/20a.poland_intra-mobility_final_october2013_pl.pdf, [dostęp: 2.04.2015 r.].

²⁸ I. Grabowska-Lusińska A. Żylicz *Uwarunkowania popytu na prace w Polsce* [w:] I. Grabowska-Lusińska A. Żylicz (red.) *Czy polska gospodarka potrzebuje cudzoziemców?* Ośrodek Badań nad Migracjami UW, Warszawa 2008, s. 27.

²⁹ I. Grabowska-Lusińska, *Skala i struktura popytu na pracę cudzoziemców w Polsce w świetle przeprowadzonych badań* [w:] I. Grabowska-Lusińska A. Żylicz (red.) *Czy polska gospodarka potrzebuje cudzoziemców?...*, s. 59-61; P. Kaczmarczyk, *Cudzoziemscy pracownicy w Polsce – skala, struktura, znaczenie dla polskiego rynku pracy* [w:] P. Kaczmarczyk, M. Okólski (red.) *Polityka migracyjna jako instrument promocji zatrudnienia i ograniczania bezrobocia*, Ośrodek Badań nad Migracjami UW, Warszawa 2008, s. 65-68.

³⁰ I. Czerniejewska, *Pracownicy bez granic. Raport krajowy*. Polska, Stowarzyszenie Interwencji Prawnej. Analizy – Raporty – Ekspertyzy 2014 nr 3, s. 22.

ność stosowania przepisów wynikających z zasady pierwszeństwa zatrudnienia obywatela polskiego przed pracownikami cudzoziemskimi³¹. Są to sygnały ważne, zwłaszcza, że argument płacowy nie odgrywa istotnej roli w procesie naboru cudzoziemców, a odsetek cudzoziemców zarabiających mniej niż Polacy jest mniejszy niż 20%, choć warunki pracy oferowane imigrantom często bywają niekorzystne, zwłaszcza w zakresie czasu pracy, urlopów, bezpieczeństwa i higieny pracy. Szczególnie niepokoi zjawisko nielegalnego zatrudniania cudzoziemców i niezgłaszania ich do ubezpieczenia społecznego i zdrowotnego pomimo istnienia takiego obowiązku po stronie pracodawcy³².

Jakkolwiek nie można utożsamiać przypadków nielegalnego powierzania pracy cudzoziemcom z pracą przymusową ani handlem ludźmi, to można jednak postrzegać je jako punkt w swoistym spektrum eksploatacji, przebiegającym od godnej pracy, poprzez różne postaci naruszania praw pracowniczych, po handel ludźmi aż do pracy przymusowej stanowiący najjaskrawszy przejaw wykorzystania pracownika³³.

Na koniec zauważyć wypada, że istniejący system zezwoleń na pracę oraz rosnąca liczba deklaracji pracodawców o zamiarze powierzenia pracy cudzoziemcowi wskazują na preferencje w kierunku krótkotrwałej migracji cyrkulacyjnej³⁴. Nowe rozwiązania w tym zakresie może przynieść dopiero implementacja dyrektywy o pracownikach sezonowych.

³¹ I. Grabowska-Lusińska, *Inżynieria migracyjna – ocena i propozycje instrumentów polityki migracyjnej w ocenie ekspertów i pracodawców* [w:] I. Grabowska-Lusińska A. Żylicz (red.) *Czy polska gospodarka potrzebuje cudzoziemców?...* s. 116; P. Kaźmierkiewicz, *Otwarcie polskiego rynku pracy dla migrantów ekonomicznych – potrzeby i proponowane rozwiązania* [w:] W. Klaus (red.) *Migranci na polskim rynku pracy. Rzeczywistość, problemy, wyzwania*, Stowarzyszenie Interwencji Prawnej, Warszawa 2007, s. 42.

³² P. Kaczmarczyk, M. Okólski (red.) *Polityka migracyjna jako instrument promocji zatrudnienia i ograniczania bezrobocia...*, s. 73.

³³ B. Andrees, *Forced labour and trafficking in Europe: how people are trapped in, live through and come out*, International Labour Office, Geneva 2008 s. 22; K. Skrivankova, *Between Decent Work and Forced Labour: Examining the Continuum of Exploitation*, Joseph Rowntree Foundation Programme Paper, York, 2010, s. 16.

³⁴ Zob. I. Grabowska-Lusińska, *Polish immigration puzzle sin the light of visa policy* [w:] M. Lesińska, E. Matejko, O. Wasilewska (red.) *Migrations from Eastern European countries to the European Union in the context of visa policy*, Fundacja im. Stefana Bato-rego, Warszawa 2012, s. 104.

Bibliografia

Literatura:

1. Andrees B., *Forced labour and trafficking in Europe: how people are trapped in, live through and come out*, International Labour Office, Geneva 2008.
2. Brunarska Z., *Ukraińscy migranci w Polsce: sytuacja obecna* [w:] Brunarska Z., Grotte M., Lesińska M., *Migracje obywateli Ukrainy do Polski w kontekście rozwoju społeczno-gospodarczego: stan obecny, polityka, transfery pieniężne*, Ośrodek badań nad migracjami UW, CMR Working Papers 60/118 2012 r. www.migracje.uw.edu.pl
3. Brunarska Z., Lesińska M., *Poland as a(n) (un)attractive destination for Belarussian labour migrants. CARIM-East research report*, Ośrodek badań nad migracjami UW, CMR Working Papers 70/128 2014 r. www.migracje.uw.edu.pl
4. Czerniejewska I., *Pracownicy bez granic. Raport krajowy. Polska*, Stowarzyszenie Interwencji Prawnej. Analizy-Raporty-Ekspertyzy 2014 nr 3.
5. Grabowska-Lusińska I., *Inżynieria migracyjna – ocena i propozycje instrumentów polityki migracyjnej w ocenie ekspertów i pracodawców* [w:] Grabowska-Lusińska I., Żylicz A. (red.) *Czy polska gospodarka potrzebuje cudzoziemców?* Ośrodek Badań nad Migracjami UW, Warszawa 2008.
6. Grabowska-Lusińska I., *Polish immigration puzzle sin the light of visa policy* [w:] Lesińska M., Matejko E., Wasilewska O. (red.) *Migrations from Eastern European countries to the European Union in the context of visa policy*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2012.
7. Grabowska-Lusińska I., *Skala i struktura popytu na pracę cudzoziemców w Polsce w świetle przeprowadzonych badań* [w:] Grabowska-Lusińska I., Żylicz A. (red.) *Czy polska gospodarka potrzebuje cudzoziemców?* Ośrodek Badań nad Migracjami UW, Warszawa 2008.
8. Grabowska-Lusińska I., Żylicz A. *Uwarunkowania popytu na pracę w Polsce* [w:] Grabowska-Lusińska I., Żylicz A. (red.) *Czy polska gospodarka potrzebuje cudzoziemców?* Ośrodek Badań nad Migracjami UW, Warszawa 2008.
9. Kaczmarczyk P., *Cudzoziemscy pracownicy w Polsce – skala, struktura, znaczenie dla polskiego rynku pracy* [w:] Kaczmarczyk P., Okólski M. (red.) *Polityka migracyjna jako instrument promocji zatrudnienia i ograniczania bezrobocia*, Ośrodek Badań nad Migracjami UW, Warszawa 2008.
10. Kaźmierkiewicz P., *Otwarcie polskiego rynku pracy dla migrantów ekonomicznych – potrzeby i proponowane rozwiązania* [w:] Klaus W. (red.) *Migranci na polskim rynku pracy. Rzeczywistość, problemy, wyzwania*, Stowarzyszenie Interwencji Prawnej, Warszawa 2007.

11. Klaus W., *Przestrzeganie przez polskich pracodawców praw pracowników migrujących* [w:] Klaus W. (red.) *Ziemia obiecana? Warunki pracy cudzoziemców w Polsce*, Stowarzyszenie Interwencji Prawnej, Warszawa 2011
12. Okólski M., *Salt J., Polish emigration to the UK after 2004; why did so many come?* Ośrodek Badań nad Migracjami CMR Working Paper 75/133, 2010.
13. *Skrivankova K., Between Decent Work and Forced Labour: Examining the Continuum of Exploitation*, Joseph Rowntree Foundation Programme Paper, York, 2010.
14. Stola D., *Kraj bez wyjścia? Migracje z Polski 1949-1989*, Instytut Pamięci Narodowej, Warszawa 2010.
15. Wysieńska K., Karpiński Z., *Ekonomia imigracji – imigrancji na polskim rynku pracy*, Stowarzyszenie Interwencji Prawnej. Analizy, raporty, ekspertyzy 2011 Nr 6 (42).
16. Żylicz A., *Pracownicy cudzoziemscy na polskim rynku pracy: komplementarni czy substytucyjni?* [w:] Grabowska-Lusińska I., Żylicz A. (red.) *Czy polska gospodarka potrzebuje cudzoziemców?* Ośrodek Badań nad Migracjami UW, Warszawa 2008.

Akty prawne:

1. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/36/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie warunków wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich w celu zatrudnienia w charakterze pracownika sezonowego, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L 94/375.
2. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/66/UE z dnia 15 maja 2014 r. w sprawie warunków wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich w ramach przeniesienia wewnątrz przedsiębiorstwa, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L 94/375.
3. Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (t.j. Dz.U. z 2014 r. poz. 1502) ze zm.).
4. Ustawa z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach (Dz.U. z 2013 r. poz. 1650 ze zm.).
5. Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (tj. Dz.U. z 2015 r. poz. 149 ze zm).
6. Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (t.j. (Dz.U. z 2015 r. poz. 163 ze zm.).
7. Ustawy z dnia 3 grudnia 2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów unii europejskiej w zakresie równego traktowania (Dz.U. Nr 254, poz. 1700 ze zm.).

8. Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 1 kwietnia 2015 r. w sprawie wydawania zezwolenia na pracę cudzoziemca (Dz.U. z 2015 r. poz. 543).
9. Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 29 stycznia 2009 r. w sprawie określenia przypadków, w których zezwolenie na pracę cudzoziemca jest wydawane bez względu na szczegółowe warunki wydawania zezwoleń na pracę cudzoziemców (t.j. Dz.U. z 2015 r. poz. 97 ze zm.).
10. Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 21 kwietnia 2015 r. w sprawie przypadków, w których powierzenie wykonywania pracy cudzoziemcowi na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej jest dopuszczalne bez konieczności uzyskania zezwolenia na pracę (t.j. Dz.U. z 2015 r. poz. 588).
11. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 10 grudnia 2014 r. w sprawie wysokości minimalnego wynagrodzenia wymaganego do udzielenia cudzoziemcowi zezwolenia na pobyt czasowy w celu wykonywania pracy w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji (Dz.U. z 2015 r. poz. 27).

Źródła internetowe:

1. Główny Inspektor Pracy, Sprawozdanie z działalności Państwowej Inspekcji Pracy w 2013 roku, Warszawa 2014, <http://www.pip.gov.pl/pl/o-urzedzie/sprawozdania-z-dzialalnosci/14371,sprawozdanie-glownego-inspektora-pracy-z-dzialalnosci-panstwowej-inspekcji-pracy-2013.html> [dostęp: 2.04.2015 r.].
2. Imigranci o wysokich kwalifikacjach na polskim rynku pracy – pierwsze wyniki, http://www.i-see.org.pl/proj_efi_wyniki.html [dostęp: 2.04.2015 r.].
3. Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Cudzoziemcy pracujący w Polsce – statystyki, <http://www.mpips.gov.pl/analizy-i-raporty/cudzoziemcy-pracujacy-w-polsce-statystyki/> [dostęp: 2.04.2015 r.].
4. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, Zespół do Spraw Migracji, *Polityka migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania. Dokument przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 31 lipca 2012 r.*, <http://bip.msw.gov.pl/bip/polityka-migracyjna-po/19529,Polityka-migracyjna-Polski.html> [dostęp: 2.04.2015 r.].
5. Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o cudzoziemcach. Druk sejmowy nr 1526, <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/druk.xsp?nr=1526> [dostęp: 2.04.2015 r.].
6. *Wewnątrzunijna mobilność obywateli państw trzecich. Raport przygotowany przez Krajowy Punkt Kontaktowy Europejskiej Sieci Migracyjnej w Polsce*, październik 2013 r. s. 32, <http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what->

we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/emn-studies/intra-eu-mobility/20a.poland_intra-mobility_final_october2013_pl.pdf [dostęp: 2.04.2015 r.].

7. Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o cudzoziemcach. Druk sejmowy nr 1526, <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/druk.xsp?nr=1526> [dostęp: 2.04.2015 r.].

PREVENTING ILLEGAL MIGRATION BY REGULATING THE EMPLOYMENT OF WORKERS FROM THIRD COUNTRIES

Keywords: *migration policy, migrant workers, work permit; EU Blue Card.*

Summary

The share of immigrants from outside the EU represents less than 1% of workers in Poland. However, since 2007, the group has become increasingly numerous. Immigrant usually fulfil complementary function in the labour market and do not compete with the local workforce. Some groups of foreigners are entitled to work without permission, on the basis of statements of the employer. From the perspective of a common EU security policy, it is important, however, that they stay and perform work in Poland legally. The new law on foreigners facilities application for a temporary stay and work in Poland. As a consequence of the implementation of EU directives in the area of migration policy, a single permit procedure and EU Blue Card were introduced. The immigrants are also allowed to remain for a short period without a job or change employers without losing the right of residence or the permit and doing the work. These changes can have a positive impact on their employment conditions.

ПРЕДУПРЕЖДЕНИЕ НЕЛЕГАЛЬНОЙ МИГРАЦИИ РАБОТНИКОВ ПОСРЕДСТВОМ РЕГУЛИРОВАНИЯ ЗАНЯТОСТИ РАБОТНИКОВ ИЗ ТРЕТЬИХ СТРАН

Ключевые слова: *миграционная политика, мигрирующие работники, разрешение на работу, Голубая Карта ЕС.*

Аннотация

Количество иммигрантов, не являющихся гражданами стран ЕС, составляет менее 1% от общего числа трудоустроенных лиц. Тем не менее, с 2007 г. численность данной группы не прекращает расти. Выполняемая иммигрантами функция является главным образом дополнительной, нежели конкурентной, по отношению к отечественной рабочей силе. С точки зрения общей политики безопасности ЕС, проживание и трудоустройство вышеупомянутых лиц на территории Республики Польша должны иметь законный характер. Новый закон об иностранцах упрощает процесс получения разрешения на временное проживание и работу в РП. Кроме того, для определённых групп иностранных граждан получение разрешения на трудоустройство не является обязательным условием – достаточно иметь справку с места работы. Реализации директив ЕС в области миграционной политики сопутствовало введение единой упрощённой процедуры, а также Голубой карты ЕС для высококвалифицированных работников. Вместе с тем иммигранты получили разрешение на временное пребывание за границей без места работы, а также на смену работодателя, сохраняя при этом разрешение на проживание и работу. Вышеперечисленные факторы могут оказать благоприятное влияние на условия трудоустройства данных лиц.

Dr Joanna Unterschütz – adiunkt w Katedrze Prawa Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Wyższej Szkole Administracji i Biznesu im. E. Kwiatkowskiego w Gdyni. Autorka licznych publikacji zakresu prawa pracy oraz karnego prawa pracy. Zróżnicowane zainteresowania naukowe autorki, których poszerzeniu sprzyja udział w wielu międzynarodowych projektach badawczych, koncentrują się wokół ochrony praw podstawowych, zbiorowego prawa pracy, zagadnień karnoprawnej ochrony praw pracowniczych, pracy przymusowej i handlu ludźmi.

Wojciech Gliniecki

PENALIZACJA BEZUMOWNEGO POBORU WODY Z URZĄDZEŃ WODOCIĄGOWYCH JAKO ELEMENT PREWENCJI KRYMINALNEJ W ZAKRESIE OCHRONY ZDROWIA I ŻYCIA LUDZKIEGO ORAZ ŚRODOWISKA

Słowa kluczowe: *nielegalny pobór wody, penalizacja, prewencja kryminalna, jakość wody pitnej, ochrona zdrowia i życia ludzi, ochrona środowiska, zbiorowe zaopatrzenie w wodę.*

STRESZCZENIE

Artykuł przybliży szereg zagadnień związanych z penalizacją bezumownego poboru wody. Oprócz charakterystyki znamion ustawowych wskazanych w art. 28 ustęp 1 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, analizie poddano związki łączące przedmiotowe wykroczenie z innymi czynami zabronionymi określonymi w Kodeksie karnym z 1997 r. i w Kodeksie wykroczeń z 1971 r. Wynika z niej, że konsekwentne ściganie zjawiska bezumownego poboru wody przez organy ścigania oraz jego sankcjonowanie przez sądy karne stanowi niezbędny element prewencji kryminalnej w zakresie ochrony zdrowia i życia ludzkiego oraz środowiska. W ślad za tym sformułowano wniosek *de lege ferenda* idący w kierunku zakwalifikowania tego wykroczenia do kategorii przestępstwa w przypadku, gdy towarzyszyła mu nielegalna ingerencja w sieć wodociągową. Odrębna część opracowania poświęcona została refleksji na temat możliwych skutków niezachowania formy pisemnej umowy o zbiorowe zaopatrzenie w wodę.

Wprowadzenie

Woda pitna stanowi dobro szczególnego rodzaju, ponieważ bez niego nie można wyobrazić sobie na dłuższą metę egzystencji, zarówno pojedynczej jednostki ludzkiej, jak i całego społeczeństwa¹. Fakt ten jest jednak stonkownie rzadko uświadamiany przez pokolenia żyjące na początku XXI wieku. Częściowo ma to swoje przyczyny w tym, że poważne awarie infrastruktury wodociągowej, a tym bardziej skażenie wody pitnej w dużych rozmiarach zdarzają się bardzo rzadko, co również może sprawiać wrażenie, że jest to surowiec nieograniczony w swoich zasobach. Wbrew jednak popularnemu przekonaniu, zasoby wody pitnej w skali globu ziemskiego są nader ograniczone. Wody słodkie stanowią bowiem jedynie 2,5% wszystkich wód, z czego aż 68,7% tych wód umieszczonych jest w lodowcach i śniegach². Na świecie ponad 1,2 miliarda ludzi nie ma dostępu do wody pitnej, a zakażona brudna woda zabija więcej osób niż AIDS, nowotwory czy konflikty zbrojne³.

Deficyt wody w istotnym stopniu dotyka również Polski. Z danych Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej wynika, że zasoby wodne na jednego mieszkańca wynoszą średnio około 1.580 m³/rok, podczas gdy średnia krajów europejskich w tym zakresie kształtuje się w okolicach 4.560 m³/rok⁴. Skalę problemu obrazuje wypowiedź wiceministra środowiska S. Gawłowskiego, który stwierdził: „Mamy tyle wody, ile jest w Egipcie i mniej niż Hiszpania, która jest uważana w Europie za kraj praktycznie pozbawiony wody”⁵.

¹ „Dorosły człowiek bez jedzenia jest w stanie przeżyć ponad miesiąc, lecz bez wody zaledwie kilka dni. Przez układ krwionośny człowieka przepływa bowiem w ciągu doby 5-8 tys. litrów wody. Niedostateczna jej podaż doprowadza do szybkiego odwodnienia organizmu. Niedobór wody wynoszący około 10% masy ciała powoduje niewydolność fizyczną i psychiczną, a utrata 20% może doprowadzić do śmierci”, H. Mielec, *Wymagania zdrowotne dla wody do spożycia pod względem chemicznym (opracowanie uaktualnione w kwietniu 2009 roku)*, Państwowy Inspektor Sanitarny Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji na obszarze Województwa Małopolskiego, Kraków 2009, s. 1-2.

² *Zasoby wody*, www.pfozw.org.pl/źródło-wiedzy/w-budowie-3/, [dostęp: 17.03.2015].

³ *Zasoby wodne*, http://www.krakow.rzgw.gov.pl/index.php?option=com_content&view=article&id=335%3A_zasoby&catid=81%3Awoda-&Itemid=312&lang=pl, [dostęp: 17.03.2015].

⁴ *Czy w Polsce odczuwany jest obecnie ogólnoświatowy kryzys wody? 26.11.2008*, <http://www.kzgw.gov.pl/pl/Wiadomosci/Czy-w-Polsce-odczuwany-jest-obecnie-ogolnoswiatowy-kryzys-wody.html>, [dostęp: 17.03.2015].

⁵ *W Polsce mamy coraz mniej wody – tylko tyle, ile w Egipcie* http://www.pap.pl/palio/html.run?_Instance=cms_www.pap.pl&_PageID=1&s=infopakiet&dz=gospodarka&idNewsComp=&filename=&idnews=154103&data=&status=biezace&_Checksum=-239312411, [dostęp: 17.03.2015].

Jednocześnie – według danych Generalnego Inspektora Ochrony Środowiska z 2006 r. – ponad 63% to wody o niezadowalającej lub złej jakości⁶. Koresponduje z tym fakt znacznego marnotrawstwa wody pitnej przez mieszkańców polskich aglomeracji w stosunku do analogicznych skupisk ludzkich w krajach zachodnich. Paradoksalnie, najmniejsze zużycie w skali statystycznego gospodarstwa domowego w Polsce przypada na gotowanie i picie (3%), a więc na czynności najbliższe pojęciu „woda pitna”, podczas gdy na sprząatanie 6%, mycie naczyń 11%, pranie 15%, a na sflukiwanie toalet oraz cele higieniczne: 30% i 36%⁷.

Uwypuklenie podstawowego i niezbywalnego znaczenia wody pitnej dla egzystencji człowieka i społeczeństwa pozwala na umieszczenie problematyki związanej z wykroczeniem bezumownego poboru wody w szerszej perspektywie, zdecydowanie wykraczającej poza interpretację znamion tego czynu zabronionego określonych w art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (dalej: „u.z.z.w.z.o.ś.”, „ustawa branżowa”)⁸. Konieczność uniwersalnego spojrzenia na tytułowe zagadnienie znajduje swoje potwierdzenie między innymi w szeregu regulacji prawa krajowego wskazujących na istotny związek procesu zaopatrzenia w wodę nie tylko z prawem ochrony środowiska (zwłaszcza art. 1 *in fine*, art. 17b pkt 3 u.z.z.w.z.o.ś.), ale również ze sprawami bezpieczeństwa wewnętrznego. Zgodnie z art. 3 pkt 2 lit. d) ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym⁹, do „infrastruktury krytycznej” ustawodawca zalicza systemy oraz wchodzące w ich skład powiązane ze sobą funkcjonalnie obiekty, włączając w to obiekty budowlane, urządzenia, instalacje, usługi kluczowe dla bezpieczeństwa państwa i jego obywateli oraz służące zapewnieniu sprawnego funkcjonowania organów administracji publicznej, a także instytucji i przedsiębiorców, w tym także systemy zaopatrzenia w wodę. Z kolei art. 17b pkt 2 u.z.z.w.z.o.ś. jako jedną z przesłanek obligatoryjnej odmowy udzielenia zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków, wskazuje „zagrożenie obronności lub bezpieczeństwa państwa”. Dokonując analizy powyższych rozwiązań prawnych należy podkreślić, że zyskują one na aktualności nie tylko w obliczu konfliktów zbrojnych toczących się również w niewielkiej odległości od granic Rzeczypospo-

⁶ *Zasoby wodne...*, *op. cit.*, [dostęp: 17.03.2015].

⁷ M. Żuławiński, *Polska wysycha. Woda może zdrożeć nawet o 400%*, <http://www.bankier.pl/wiadomosc/Polska-wysycha-Woda-moze-zdrozec-nawet-o-400-2661657.html>, [dostęp: 17.03.2015].

⁸ Tekst jednolity: Dz. U. z 2015 r., poz. 139, z późn. zm.

⁹ Tekst jednolity: Dz. U. z 2013 r., poz. 1166, z późn. zm.

litej Polskiej, ale także ze względu na międzynarodowe zagrożenie terroryzmem¹⁰.

Ustawowe znamiona wykroczenia

Zgodnie z art. 28 ust. 1 u.z.z.w.z.o.ś.: „Kto bez uprzedniego zawarcia umowy, o której mowa w art. 6 ust. 1, pobiera wodę z urządzeń wodociągowych, podlega karze grzywny do 5000 zł.”. Czyn ten ma charakter powszechny, a więc może być popełniony przez każdą osobę, która ma zdolność do ponoszenia odpowiedzialności z tytułu popełnienia wykroczenia (art. 8 k.w.). Bezumowny pobór wody jest wykroczeniem formalnym – do jego zaistnienia jest niezbędny sam fakt bezumownego korzystania z usług przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego, a nie konkretny skutek zewnętrzny, np. w postaci spowodowania uszczerbku majątkowego o określonej wysokości po stronie tego przedsiębiorstwa. Czyn ten może być popełniony zarówno z winy umyślnej, jak i nieumyślnej (argument *a contrario* z art. 5 k.w.) i nie posiada typu kwalifikowanego, ani też uprzywilejowanego. Sankcja grożąca za jego popełnienie ma jednorodny charakter i wynosi minimalnie od 20 zł (art. 24 § 1 k.w.) do maksymalnie 5.000 zł grzywny. Istotny potencjał kompensacyjny posiada ust. 5 tego artykułu, uprawniający sąd do orzeczenia nawiązki na rzecz przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego, w wysokości 1.000 zł za każdy miesiąc, w którym nastąpiło bezumowne pobieranie wody z urządzeń wodociągowych przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego. Zgodnie z art. 28 ust. 6 u.z.z.w.z.o.ś. orzekanie w tego rodzaju sprawach następuje na podstawie przepisów Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia.

Warunkiem *sine qua non* zaistnienia przedmiotowego wykroczenia jest określona kolejność zdarzeń wynikająca z zastosowania przez ustawodawcę słowa „uprzedniego”. Mianowicie, w pierwszej kolejności musi wystąpić bezumowny pobór wody z urządzeń wodociągowych, dopiero zaś później ewentualne zawarcie pisemnej umowy o zbiorowe zaopatrzenie w wodę albo brak zawarcia takiej umowy. Występujący w art. 28 ust. 1 u.z.z.w.z.o.ś. zwrot „pobiera wodę”, sugeruje, że chodzi tutaj przede wszystkim o działanie rozciągnięte w czasie, czy też o długotrwały proces, a nie o pojedynczy incydent. Z kolei zawarte tam odniesienie do art. 6 ust. 1 u.z.z.w.z.o.ś. wyraźnie wska-

¹⁰ Zgodnie z art. 3 pkt 3 tej ustawy, ochrona infrastruktury krytycznej została zdefiniowana jako „jako działania zmierzające do zapewnienia funkcjonalności, ciągłości działań i integralności infrastruktury krytycznej w celu zapobiegania zagrożeniom, ryzykom lub słabym punktom oraz ograniczenia i neutralizacji ich skutków oraz szybkiego odtworzenia tej infrastruktury na wypadek awarii, ataków oraz innych zdarzeń zakłócających jej prawidłowe funkcjonowanie”.

zuje na formę szczególną, w jakiej umowa o zbiorowe zaopatrzenie w wodę powinna zostać zawarta. Ponadto, bezumowny pobór wody powinien następować z „urządzeń wodociągowych”, które zostały ujęte w ramy definicji legalnej w art. 2 pkt 16 u.z.z.w.z.o.ś. jako: „(...) ujęcia wód powierzchniowych i podziemnych, studnie publiczne, urządzenia służące do magazynowania i uzdatniania wód, sieci wodociągowe, urządzenia regulujące ciśnienie wody”. W praktyce, najczęstszym przypadkiem będzie bezumowny pobór wody z sieci wodociągowej należącej do przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego¹¹.

Istotne problemy w procesie interpretacji powyższego znamienia ustawowego może w szeregu przypadków nastroczać kwestia, czy bezumowny pobór wody musi nastąpić bezpośrednio z urządzeń wodociągowych, aby przedmiotowe wykroczenie uzyskało byt prawny. Dotyczy to zwłaszcza sytuacji, gdy nielegalna wcinika następuje nie na samej sieci, lecz na odcinku przyłącza wodociągowego¹², a nawet wewnętrznej instalacji wodociągowej należących do odbiorcy usług w rozumieniu art. 2 pkt 3 u.z.z.w.z.o.ś. i przez niego eksploatowanych (art. 5 ust. 2 u.z.z.w.z.o.ś.). Wydaje się jednak, że względy wykładni celowościowej, w szczególności niebezpieczeństwo zanieczyszczenia wody pitnej bakteriami i drobnoustrojami pochodzącymi z gleby, które multiplikuje się wskutek nielegalnej ingerencji w infrastrukturę wodociągową, powinny stanowić zasadniczy argument dla zastosowania funkcjonalnej wykładni przepisu art. 28 ust. 1 u.z.z.w.z.o.ś. Warto przy tym zwrócić uwagę na to, że źródłem zaopatrzenia w wodę zarówno legalnego odbiorcy usług, jak i osoby dopuszczającej się wykroczenia bezumownego poboru wody będzie jedna i ta sama sieć wodociągowa, w której przepływ wody będzie odbywać się w tym samym kierunku.

Wpływ znamienia „umowy, o której mowa w art. 6 ust. 1” na stronę podmiotową i przedmiotową wykroczenia z art. 28 ust. 1 ustawy branżowej

Spośród ustawowych znamion wykroczenia z art. 28 ust 1 u.z.z.w.z.o.ś. na odrębną analizę zasługuje wymóg polegający na tym, aby pobór wody nastąpił przed zawarciem „umowy, o której mowa w art. 6. ust. 1”. Przepr...

¹¹ Artykuł 2 pkt 7 u.z.z.w.z.o.ś. definiuje „sieć” jako „przewody wodociągowe lub kanalizacyjne wraz z uzbrojeniem i urządzeniami, którymi dostarczana jest woda lub którymi odprowadzane są ścieki, będące w posiadaniu przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego”.

¹² Przyłącze wodociągowe to: „odcinek przewodu łączącego sieć wodociągową z wewnętrzną instalacją wodociągową w nieruchomości odbiorcy usług wraz z zaworem za wodomierzem głównym” (art. 2 pkt 6 u.z.z.w.z.o.ś.).

wadzenie wnikliwej analizy w tym zakresie jest niezbędne dla precyzyjnego ustalenia, jakie sytuacje faktyczne będą się kwalifikowały jako czyny zabronione, a tym samym, kto będzie podlegał odpowiedzialności z tego tytułu. Praktyka przedsiębiorstw wodociągowo-kanalizacyjnych i orzecznictwo wskazują bowiem na szereg sytuacji nietypowych, w szczególności, gdy pomimo braku zawarcia umowy w formie pisemnej (art. 6 ust. 1 u.z.z.w.z.o.ś) usługa zbiorowego zaopatrzenia w wodę jest świadczona i następuje zapłata za nią, a także wystawiane są z tego tytułu faktury. Skale problemu potęguje fakt, że wykroczenie bezumownego poboru wody – w odróżnieniu od bezumownego odprowadzenia ścieków będącego przestępstwem – może być popełnione również nieumyślnie, a więc np. przez kogoś, kto mieszka w nieruchomości zmarłego odbiorcy usług i korzysta z wody dostarczanej przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne, jednocześnie zaniedbując obowiązek formalnoprawnego uregulowania kwestii związanych z zawarciem nowej umowy przewidzianej w ustawie branżowej w formie szczególnej.

Zgodnie z art. 6 ust. 1 u.z.z.w.z.o.ś. dostarczanie wody lub odprowadzanie ścieków odbywa się na podstawie pisemnej umowy o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzanie ścieków zawartej między przedsiębiorstwem wodociągowo-kanalizacyjnym¹³ a odbiorcą usług. Z tego przepisu wynika, że jednym z warunków *sine qua non* zaistnienia wykroczenia z art. 28 ust. 1 u.z.z.w.z.o.ś. musi być niezachowanie formy pisemnej takiej umowy. Jednoznaczną wolę ustawodawcy w tym zakresie potwierdza również treść definicji legalnej pojęcia „odbiorcy usług” występującego w art. 6 ust. 1 u.z.z.w.z.o.ś. Przez to ostatnie pojęcie rozumie się bowiem „każdego, kto korzysta z usług wodociągowo-kanalizacyjnych z zakresu zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków na podstawie pisemnej umowy z przedsiębiorstwem wodociągowo-kanalizacyjnym [podkreślenie – WG]” (art. 2 pkt 3 u.z.z.w.z.o.ś.). *A contrario*, należy wyprowadzić wniosek, że osoba korzystająca z usług w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę i/lub zbiorowego odprowadzania ścieków na innej podstawie niż pisemna umowa, nie będzie objęta hipotezą art. 6 ust. 1 u.z.z.w.z.o.ś., a tym samym – przynajmniej potencjalnie – będzie mogła podlegać penalizacji z tytułu bezumownego poboru wody.

Warto w tym miejscu zwrócić uwagę na to, że dla zaistnienia znamienia z art. 28 ust. 1 w związku z art. 6 ust. 1 u.z.z.w.z.o.ś. bez znaczenia będzie

¹³ Zgodnie z art. 2 pkt 4 u.z.z.w.z.o.ś. przez „przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne” ustawodawca rozumie „przedsiębiorcę w rozumieniu przepisów o swobodzie działalności gospodarczej, jeżeli prowadzi działalność gospodarczą w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę lub zbiorowego odprowadzania ścieków, oraz gminne jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, prowadzące tego rodzaju działalność”.

pozostawać okoliczność, czy forma pisemna umowy została zastrzeżona *ad solemnitatem*. Faktem jest, że ani u.z.z.w.z.o.ś., ani inny akt rangi ustawowej (art. 73 § 1 k.c.) nie przewiduje dla tego rodzaju umowy formy pisemnej pod rygorem nieważności. Z drugiej strony, kwestia ustalenia, czy w takiej sytuacji na gruncie regulacji u.z.z.w.z.o.ś. należy honorować skutek *ad eventum* (art. 73 § 2 k.c.), czy też *ad probationem* (art. 74 k.c.), nie będzie miała istotnego znaczenia dla odpowiedzi na podstawowe pytanie: czy umowa o zbiorowe zaopatrzenie w wodę i/lub odprowadzenie ścieków została zawarta w formie określonej w art. 28 ust. 1 i/lub 4 u.z.z.w.z.o.ś. Czym innym jest bowiem sprawa definitywnego ustalenia, czy została zachowana konkretna – pisemna – forma zawarcia umowy jako jedna z negatywnych przesłanek odpowiedzialności karnej (art. 28 ust. 1 u.z.z.w.z.o.ś.), a czym innym wskazanie skutków niezachowania tej formy w płaszczyźnie prawa cywilnego.

Pogląd doktryny, zgodnie z którym: „zawarcie umowy na piśmie należy traktować jako formę zastrzeżoną dla celów dowodowych”¹⁴, mógł być uważany za aktualny jedynie w pierwszym okresie obowiązywania ustawy branżowej¹⁵, kiedy ustawodawca posługiwał się w art. 2 pkt 3 i w art. 6 ust. 1 u.z.z.w.z.o.ś. zwrotem „umowa” bez determinowania jej konkretnej formy. Z analogicznych względów zastosowanie mógł wówczas znajdować pogląd wyrażony w uchwale SN z dnia 5 lutego 1998 r. akceptujący możliwość zawarcia umowy w zakresie wody i ścieków poprzez fakty dorozumiane¹⁶. Sytuacja prawna zmieniła się jednak diametralnie wraz z wejściem w życie ustawy z dnia 22 kwietnia 2005 r. o zmianie ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków oraz niektórych innych ustaw¹⁷. Wspomniana nowelizacja *explicite* wprowadziła wymóg formy pisemnej w art. 6 ust. 1 u.z.z.w.z.o.ś., jednocześnie czyniąc go integralnym elementem definicji legalnej „odbiorcy usług” (art. 2 pkt 3 u.z.z.w.z.o.ś.)¹⁸.

¹⁴ M. Krzyszczyk, *Ustawa o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków. Komentarz dla praktyka z przepisami wykonawczymi i towarzyszącymi oraz wzorami umów*, Municipium SA, Warszawa 2005, s. 45.

¹⁵ Pierwotne brzmienie tego aktu prawnego zostało określone [w:] Dz. U. z 2001 r. Nr 72, poz. 747.

¹⁶ Uchwała SN z dnia 5 lutego 1998 r., III CZP 71/97, Lex Polonica nr 327802. Przedmiotowy Judykat odnosił się do stanu prawnego sprzed wejścia w życie u.z.z.w.z.o.ś., który również nie przewidywał szczególnego obostrzenia co do formy umowy w zakresie zaopatrzenia w wodę i/lub odprowadzania ścieków. Co więcej, na gruncie ówczesnie obowiązującej ustawy z dnia 24 października 1974 r. – Prawo wodne (Dz. U. z 1974 r. Nr 38, poz. 230 z późn. zm.) w ogóle nie istniał obowiązek zawierania umowy, co tym bardziej predestynowało sąd do odwołania się do ogólnych regulacji k.c. dotyczących zawierania umów, m.in. art. 60 i 353[1] k.c.

¹⁷ Dz. U. z 2005 r. Nr 85, poz. 729.

¹⁸ Z uzasadnienia do projektu ustawy o zmianie ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę

To oznacza, że począwszy od dnia 17 sierpnia 2005 r. brak formy pisemnej w zakresie umowy na wodę i ścieki może pociągać za sobą skutek dwojakiego rodzaju.

Po pierwsze, otwartą staje się kwestia poniesienia odpowiedzialności karnej ze względu na obiektywny fakt niezachowania formy pisemnej wskazanej w art. 28 ust. 1 u.z.z.w.z.o.ś., przy czym wydaje się, że każdy przypadek powinien być rozpatrywany indywidualnie ze względu na szczególne okoliczności towarzyszące określonym – często nietypowym – stanom faktycznym. Po drugie, naruszenie przez osobę fizyczną wymogu „umowy, o której mowa w art. 6 ust. 1” (art. 28 ust. 1 u.z.z.w.z.o.ś.) bynajmniej nie musi być równoznaczne z niemożnością zawarcia przez nią jakiegokolwiek umowy z przedsiębiorstwem wodociągowo-kanalizacyjnym. Dotyczy to zwłaszcza sytuacji, gdy występują takie elementy stanu faktycznego jak wystawianie faktur i ich regulowanie przez korzystającego z usług wodociągowo-kanalizacyjnych, które świadczą o wzajemnej, obopólnej woli nawiązania stosunku prawnego. Zważywszy jednak na wyraźną wolę ustawodawcy wyrażoną w art. 2 pkt 3 w zakresie przypisania „odbiorcy usług” obligatoryjnej cechy polegającej na tym, że zawarł on umowę wyłącznie w formie pisemnej, każda umowa inna niż określona w art. 6 ust. 1 u.z.z.w.z.o.ś. byłaby wyłączona z reżimu tej ustawy, stając się *de facto* specyficznym rodzajem cywilnoprawnej umowy nienazwanej ze wszystkimi tego konsekwencjami. Tym samym, niedotrzymanie formy pisemnej umowy nie byłoby obwarowane sankcją *ad probationem*, lecz *ad eventum*¹⁹.

i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (druk sejmowy nr 3191 z dnia 9 sierpnia 2004 r.) wynika, że: „Celem nowelizacji jest usunięcie wątpliwości co do faktu i chwili zawarcia umowy przez wyraźne rozdzielenie stadium jego przygotowania (tak, jak w art. 6 ust. 6 ustawy) i chwili zawarcia umowy. Istotne znaczenie ma też ułatwienie przeprowadzenia i zabezpieczenia dowodu zawarcia umowy w związku z obowiązującym art. 28 ust. 1 i 4 ustawy (...)”. W toku dalszych prac legislacyjnych do projektu nowelizacji wprowadzono wymóg formy pisemnej również w art. 6 ust. 1, tym samym determinując treść art. 28 ust. 1 i 4 u.z.z.w.z.o.ś., <http://orka.sejm.gov.pl/SQL.nsf/poskomprocall?OpenAgent&4&3191> [dostęp: 02.04.2015].

¹⁹ Z samego faktu, że w przypadku art. 28 ust. 1 u.z.z.w.z.o.ś. nie występują normatywne przesłanki do stwierdzenia rygoru *ad solemnitatem* (art. 73 § 1 k.c.), nie można wyprowadzać wniosku, że będzie to za każdym razem zastrzeżenie *ad probationem*. Zob. np. B. Rakoczy, *Umowa o zaopatrzenie w wodę i odprowadzanie ścieków*, LexisNexis, Warszawa 2007, s. 36-37. Byłoby tak, gdyby w ustawie branżowej wymóg formy pisemnej występował jedynie w art. 6 ust. 1. Tymczasem warunek ten został zawarty *explicite* w definicji legalnej „odbiorcy usług” (art. 2 pkt 3 u.z.z.w.z.o.ś.), co determinuje sposób rozumienia tego pojęcia w dalszej części aktu normatywnego, nie pozwalając na posługiwanie się nim w innym znaczeniu niż ustalone w tej definicji (§ 147 ust. 1 i 2 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, Dz. U. Nr 100, poz. 908). Tym samym, zastrzeżenie formy pisemnej dla wywołania skutków określonej czynności prawnej (art. 74 § 1 zd. 2 k.c.), przybierze postać art. 2 pkt

W szczególności, tego rodzaju użytkownik usług wodociągowo-kanalizacyjnych nie mógłby korzystać z całego szeregu rozwiązań – głównie o charakterze ochronnym – wprowadzonych przez ustawodawcę w stosunku do kategorii „odbiorców usług”. Dotyczy to m.in. obowiązku bycia poinformowanym o zamiarze odcięcia wody (art. 8 ust. 3), rozdziału obowiązków pomiędzy odbiorcą usług i przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne w zakresie inwestycji ponoszonych w związku z przyłączeniem określonej nieruchomości do sieci (art. 15 ust. 2), korzystania z uprawnień wynikających z regulaminu świadczenia usług (art. 19 ust. 2), czy też bycia beneficjentem dopłaty ze strony gminy w stosunku do określonej grupy taryfowej odbiorców usług (art. 24 ust. 6).

Zaprezentowany powyżej kierunek wykładni przepisów ustawy branżowej znajduje potwierdzenie w wyroku SN z dnia 5 kwietnia 2006 r.²⁰. Skład orzekający stwierdził w nim, że dopiero po zmianie art. 6 ust. 1 u.z.z.w.z.o.ś. nowelizacją z dnia 22 kwietnia 2005 r. wprowadzono warunek formy pisemnej umowy na wodę i ścieki, w związku z czym w okresie wcześniejszym „korzystanie z usługi polegającej na dostawie wody lub odprowadzaniu ścieków – mimo braku stwierdzenia umowy na piśmie – mogło powodować zawarcie umowy *per facta concludentia*”²¹. Jednocześnie na krytykę zasługuje pogląd SN zawarty w wyroku z dnia 24 stycznia 2007 r.²², w którym z faktu, że znowelizowany art. 6 ust. 1 u.z.z.w.z.o.ś. nie zastrzegł formy pisemnej *ad solemnitatem*, sąd wyprowadził wnioszek, iż wola zawarcia umowy w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków może być wyrażona w dowolnej formie, w tym również *per facta concludentia*. Co więcej, skład orzekający powołał się w tym zakresie na wcześniej cytowany judykat, pomijając przy tym fakt, że odnosi się on do stanu prawnego sprzed 17 sierpnia 2005 r.²³.

Ponadto, przy interpretacji przepisów u.z.z.w.z.o.ś., nie można pominąć założenia tzw. racjonalnego ustawodawcy oraz reguł zarówno wykładni systemowej, jak i celowościowej. Nic wszakże nie stało na przeszkodzie, aby ustawodawca pozostawił wcześniej obowiązującą postać przepisu, zgod-

3 u.z.z.w.z.o.ś. W konsekwencji, niezachowanie tej formy przez osobę korzystającą z usług wodociągowo-kanalizacyjnych, skutkować będzie co najmniej wyłączeniem jej z reżimu ustawy branżowej, o ile nie odpowiedzialnością karną na podstawie art. 28 ust. 1 lub 4 u.z.z.w.z.o.ś.

²⁰ Wyrok SN z dnia 5 kwietnia 2006 r. I CSK 149/2005, Lex Polonica nr 407148.

²¹ *Ibidem*. Warto jednak odnotować pogląd odmienny w zakresie istnienia formy szczególnej umowy na wodę i ścieki jeszcze według stanu prawnego sprzed nowelizacji z 2005 r.: J. Wiśniewski, *Wymagana forma pisemna*, „Przeгляд Komunalny”, 2001, nr 11, s. 67.

²² Wyrok SN z dnia 24 stycznia 2007 r., III CSK 280/2006, Lex Polonica nr 2424127.

²³ *Ibidem*.

nie z którą znamieniem wykroczenia z art. 28 ust. 1 w związku z art. 6 ust. 1 u.z.z.w.z.o.ś. był brak „umowy” bez precyzowania, czy chodzi o formę pisemną, ustną, czy dorozumianą. Skoro jednak od 2005 r. wyraźnie wskazał on na wymóg formy pisemnej, to ignorowanie tego faktu przez podmiot stosujący prawo stałoby w sprzeczności z zakazem wykładni *per non est*. Interpretacji prawa w tym zakresie powinna także towarzyszyć świadomość autonomicznego – w stosunku do norm prawa cywilnego – statusu prawnokarnej regulacji art. 28 ust. 1 i 4 u.z.z.w.z.o.ś. i tego, że są to przepisy bezwzględnie obowiązujące. Nie bez znaczenia będzie również okoliczność, że proces zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków podlega stosunkowo ścisłej reglamentacji głównie o charakterze administracyjnym. Jej przejawem jest m.in. nadzór nad jakością wody sprawowany przez Państwową Inspekcję Sanitarną (art. 12 u.z.z.w.z.o.ś.), określenie w drodze rozporządzenia norm jakości wody i warunków dotyczących wprowadzania ścieków przemysłowych do urządzeń kanalizacyjnych (na podstawie delegacji ustawowej z art. 11 i 13 u.z.z.w.z.o.ś.), konieczność uzyskania zezwolenia na prowadzenie działalności przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne w przedmiotowym zakresie (art. 16 i nast. u.z.z.w.z.o.ś.) czy kompetencje organów samorządu terytorialnego do uchwalania regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków (art. 19 u.z.z.w.z.o.ś.) i taryfy za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków (art. 20 u.z.z.w.z.o.ś.).

Uwzględniając daleko idącą ingerencję norm prawa publicznego w stosunek prawny w zakresie umowy o wodę i ścieki należy zauważyć, że nie jest ona spowodowana wyłącznie tym, iż jest to zadanie własne gminy²⁴. W istotnym stopniu odzwierciedla ona zaangażowanie ustawodawcy w ochronę podstawowych wartości takich jak zdrowie i życie człowieka (przede wszystkim utrzymanie odpowiedniej jakości wody pitnej) oraz ochrona środowiska naturalnego. Patrząc z tego punktu widzenia, jedna z przesłanek powstania po stronie przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego obowiązku zawarcia umowy z osobą, której nieruchomości została przyłączona do sieci, jaką jest pisemny wniosek tej osoby (art. 6 ust. 2 *in fine* u.z.z.w.z.o.ś.), powinna być interpretowana w sposób możliwie rygorystyczny. Takie stanowisko czyni bezprzedmiotowym rozważanie kwestii, czy odstąpienie od przewidzianej przez ustawodawcę szczególnej formy tego wniosku jest skuteczne na gruncie prawa cywilnego i jakie za sobą może nieść skutki (art. 73 i 74 k.c.). Z analogicznych względów podobne wnioskowanie należałoby przeprowadzić także w stosunku do oceny niezachowa-

²⁴ Zob. art. 7 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym; tekst jednolity: Dz. U. z 2013 r. poz. 594, z późn. zm.

nia wymogu formy pisemnej umowy o zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków z art. 28 ust. 1 i 4 u.z.z.w.z.o.ś., tym bardziej, że znaczna część jej treści określonej przez ustawodawcę nawiązuje do zagadnień ochrony zdrowia i życia człowieka oraz ochrony środowiska (art. 6 ust. 3 pkt 1, 3a-5 u.z.z.w.z.o.ś.).

Wydaje się, że niezależnie od powyższej interpretacji należy rozważyć jeszcze dalej idącą wykładnię skutków wprowadzenia w 2005 r. formy pisemnej umowy w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków, która całkowicie wykluczałaby możliwość zawarcia przez osobę fizyczną jakiegokolwiek umowy cywilnoprawnej w przypadku naruszenia warunku z art. 28 ust. 1 lub 4 w związku z art. 2 pkt 3 i art. 6 ust. 1 u.z.z.w.z.o.ś. Pojęcie „odbiorcy usług” stanowi obligatoryjny element m.in. definicji legalnej „przyłącza wodociągowego” (art. 2 pkt 6 u.z.z.w.z.o.ś.), co – w powiązaniu z definicjami „sieci” (art. 2 pkt 7) i „urządzeń wodociągowych” (art. 2 pkt 16) – oznacza, że w praktyce nie byłoby fizycznej możliwości zgodnego z prawem przyłączenia takiego „usługobiorcy” do sieci będącej w posiadaniu przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego, skoro zabrakłoby elementu łączącego tę sieć z wewnętrzną instalacją wodociągową w jego nieruchomości. Należy także mieć na uwadze fakt, że prowadzenie przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne działalności w zakresie „zbiorowego zaopatrzenia w wodę” jest dopuszczalne jedynie po uprzednim uzyskaniu zezwolenia wydanego przez wójta, burmistrza lub prezydenta miasta w drodze decyzji (art. 16 i nast. u.z.z.w.z.o.ś.), z czym koresponduje treść definicji legalnej „przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego” (art. 2 pkt 4) oraz zakres przedmiotowy ustawy branżowej (art. 1 *in principio*). Tego rodzaju przedsiębiorstwo może w swojej działalności wykraczać poza „zbiorowe zaopatrzenie w wodę” – na zasadzie wyjątku wyraźnie dopuszczonego przez ustawodawcę w art. 6 ust. 1a u.z.z.w.z.o.ś. – jedynie w przypadku tzw. hurtowej sprzedaży wody, która jednak nie dotyczy umów z indywidualnymi usługobiorcami będącymi osobami fizycznymi²⁵. Jeżeli więc Kodeks cywilny jest wskazany jako źródło regulacji stosunku prawnego tylko w art. 6 ust. 1a, to uwzględniając administracyjną reglamentację „zbiorowego zaopatrzenia w wodę” i jego publicznoprawny charakter (art. 3 ust. 1 u.z.z.w.z.o.ś.), a *contrario* można dojść do wniosku, że w żadnym innym przypadku akt ten nie może stanowić podstawowego źródła praw i obowiązków stron umowy o wodę i ścieki.

W tym kontekście należy zauważyć, że zbiorowe zaopatrzenie w wodę bynajmniej nie należy do instytucji o charakterze cywilnoprawnym. Sam

²⁵ Zob. G. Gałabuda, *Woda i ścieki hurtowo*, http://www.forumwodociagi.pl/index.php?req=teksty_forum_id=68, [dostęp: 13.03.2015].

tryb zawierania umowy o zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków, jak również jej wymagana treść bynajmniej nie zostały pozostawione konstytucyjnym dla prawa cywilnego zasadom autonomii woli stron i swobody umów. Podlegają one bardzo szczegółowej reglamentacji (art. 6 ust. 2 i 3 u.z.z.w.z.o.ś.), przy jednoczesnym braku wyraźnego odwołania się do uregulowań Kodeksu cywilnego w tym zakresie²⁶. Towarzyszy temu odgórne określenie szczegółowych warunków świadczenia przedmiotowych usług przez regulamin uchwalany przez gminę (art. 19 u.z.z.w.z.o.ś.), który posiada zupełnie inny charakter niż regulamin określony w art. 384 k.c. Nie jest on bowiem integralnym elementem stosunku prawnego zależnym od woli stron, lecz stanowi akt prawa miejscowego. Również przesłanki odcięcia wody zostały enumeratywnie określone w art. 8 u.z.z.w.z.o.ś., w istotnym stopniu ograniczając możliwości wypowiedzenia przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne umowy z odbiorcą usług²⁷. Co więcej, o ile w prawie cywilnym, najdalej idącą sankcją za niedochowanie określonej formy szczególnej czynności prawnej jest jej nieważność, to na gruncie ustawy branżowej niespełnienie wymogu formy pisemnej umowy o zbiorowe zaopatrzenie w wodę i/lub zbiorowe odprowadzanie ścieków stanowi jedną z istotnych przesłanek odpowiedzialności karnej określonej w art. 28 ust. 1 i 4 u.z.z.w.z.o.ś.

²⁶ Również względy wykładni systemowej wskazują na to, że Kodeks cywilny może nie mieć zastosowania w stosunku do umowy o zbiorowe zaopatrzenie w wodę, skoro przepis dotyczący tzw. hurtowej dostawy wody (art. 6 ust. 1a) zawierający odwołanie do tego aktu prawnego, bezpośrednio sąsiaduje w tej samej jednostce redakcyjnej z art. 6 ust. 1 określającym podstawę nawiązania stosunku prawnego pomiędzy „odbiorcą usług” w rozumieniu art. 2 pkt 3 ustawy branżowej, a przedsiębiorstwem wodociągowo-kanalizacyjnym, gdzie brak jest takiego odwołania (*argumentum a rubrica*).

²⁷ Należy podkreślić, że jeszcze dalej idącemu ograniczeniu swobody umów i autonomii woli stron podlega umowa o zbiorowe odprowadzanie ścieków. Znajduje to wyraz m.in. w rozbudowanym katalogu zakazów dotyczących wprowadzania do sieci kanalizacyjnej ścieków opadowych lub określonych substancji i materiałów, których przekroczenie kwalifikowane jest jako przestępstwo (art. 9 ust. 1 i 2 w związku z art. 28 ust. 4a u.z.z.w.z.o.ś.) oraz w przepisach określających w sposób szczegółowy obowiązki dostawców ścieków przemysłowych (art. 10 i 11 u.z.z.w.z.o.ś.). Co więcej, w świetle art. 5 ust. 1 pkt 2, 3a i 3b ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, w sytuacji gdy budowa sieci kanalizacyjnej jest technicznie lub ekonomicznie nieuzasadniona, właściciel nieruchomości ma obowiązek jej wyposażenia w zbiornik bezodpływowy nieczystości ciekłych, spełniający wymagania określone w przepisach odrębnych, gromadzenia nieczystości ciekłych w zbiornikach bezodpływowych i pozbywania się zebranych na terenie nieruchomości nieczystości ciekłych w sposób zgodny z przepisami ustawy i przepisami odrębnymi. Jest to w praktyce tożsame z narzuceniem na właściciela nieruchomości obowiązku zawarcia umowy z gminną jednostką organizacyjną lub przedsiębiorcą posiadającym zezwolenie na prowadzenie działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych, o czym świadczy *implicite* treść art. 6 ust. 1 pkt 1 przedmiotowego aktu prawnego.

Rozwiązania ujęte w u.z.z.w.z.o.ś. – ujmowane kompleksowo – należą w pierwszej kolejności do szeroko rozumianego prawa ochrony środowiska, o czym świadczy nie tylko istotny udział administracyjnej metody regulacji stosunków prawnych, ale również fakt, że szereg definicji legalnych takich jak „ścieki”, „ścieki komunalne”, „ścieki bytowe” i „ścieki przemysłowe”, zostało ukształtowanych na gruncie tego aktu prawnego (art. 2 pkt 8-11 u.z.z.w.z.o.ś.) analogicznie jak w „konstytucji”²⁸ prawa ochrony środowiska, jaką jest ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (art. 2 pkt 38-38c)²⁹. Zastosowanie przepisów Kodeksu cywilnego do kwestii związanych z interpretacją wymogu formy pisemnej na gruncie art. 28 ust. 1 i 4 u.z.z.w.z.o.ś. stanie się tym bardziej problematyczne, jeżeli uwzględnić fakt, że nawet takie „cywilistyczne” akty prawne jak ustawa z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych³⁰ (art. 2) czy ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy³¹ (art. 300) zawierają odrębne regulacje, na podstawie których przepisy Kodeksu cywilnego mogą być odnoszone do stosunków handlowych lub stosunków pracy³². Tymczasem ustawa branżowa odsyła do Kodeksu cywilnego wyłącznie w zakresie tzw. hurtowej dostawy wody lub hurtowego odprowadzania ścieków (art. 6 ust. 1a u.z.z.w.z.o.ś.), sytuujących się poza zakresem poruszanej w niniejszym opracowaniu problematyki. W konsekwencji, nie można całkowicie wykluczyć również takiej interpretacji skutków naruszenia wymogu formy pisemnej z art. 2 pkt 3 w związku z art. 6 ust. 1 i art. 28 ust. 1 u.z.z.w.z.o.ś., która dawałaby podstawy do kwalifikacji zachowania osoby korzystającej z wody jako bezpodstawnego wzbogacenia (art. 405 i nast. k.c.).

Bezumowny pobór wody a bezumowne odprowadzanie ścieków – analiza porównawcza art. 28 ust. 1 i 4 ustawy branżowej

W pierwszej kolejności należy odnotować fakt, że bezumowny pobór wody jest wykroczeniem, natomiast bezumowne odprowadzanie ścieków zostało zakwalifikowane jako przestępstwo. W konsekwencji, w odmienny sposób

²⁸ Zob. M. Górski [w:] *Prawo ochrony środowiska*, red. M. Górski, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2009, s. 45-46.

²⁹ Tekst jednolity: Dz. U. z 2013 r. poz. 1232, z późn. zm.

³⁰ Tekst jednolity: Dz. U. z 2013 r. poz. 1030, z późn. zm.

³¹ Tekst jednolity: Dz. U. z 2014 r. poz. 1502, z późn. zm.

³² Symptomatyczne jest to, że ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne (tekst jednolity: Dz. U. z 2012 r. poz. 1059, z późn. zm.) regulująca inny segment usług świadczonych przez „przedsiębiorstwa przesyłowe”, zbliżony do ustawy branżowej zwłaszcza

zostały też ukształtowane sankcje za popełnienie tych czynów zabronionych. O ile tytułowe wykroczenie zagrożone jest karą grzywny do 5.000 zł, o tyle przestępstwo z art. 28 ust. 4 u.z.z.w.z.o.ś. sankcjonowane jest karą ograniczenia wolności albo karą grzywny do 10.000 zł. Z przedmiotowej regulacji wynika, że ustawodawca za czyn o wyższej szkodliwości społecznej uważa bezumowne odprowadzanie ścieków. Znajduje to zresztą odzwierciedlenie w literaturze przedmiotu, gdzie nieprzypadkowo wskazuje się, że w przypadku przestępstwa z art. 28 ust. 4 u.z.z.w.z.o.ś. przedmiotem ochrony jest również środowisko naturalne, podczas gdy *ratio legis* wykroczenia z art. 28 ust. 1 u.z.z.w.z.o.ś. uwzględnia jedynie interes gminy oraz przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego³³.

Odrębna kwalifikacja obydwu czynów – jako przestępstwa i wykroczenia – w sposób zasadniczy rzutuje także na kwestię możliwych form zawinienia. Brak określenia w u.z.z.w.z.o.ś. odrębnego typu uprzywilejowanego przestępstwa bezumownego odprowadzania ścieków popełnionego nieumyślnie, przy jednoczesnym pominięciu w jego znamionach określić (np. „choćby nieumyślnie”, „nie zachowując należytej ostrożności”³⁴) mogących pośrednio wskazywać na lekkomyślność lub niedbalstwo jako formę zawinienia, dowodzi tego, że czyn opisany w art. 28 ust. 4 u.z.z.w.z.o.ś. może być popełniony wyłącznie z winy umyślnej. Z kolei wykroczenie bezumownego poboru wody może być popełnione zarówno z winy umyślnej, jak i nieumyślnej, skoro ustawodawca nie uczynił przeciwnego zastrzeżenia w tym względzie (argument z art. 5 k.w.). Może to mieć niebagatelne znaczenie dla poszerzenia katalogu osób mogących ponosić odpowiedzialność za wykroczenie z art. 28 ust. 1 u.z.z.w.z.o.ś., jeżeli wziąć pod uwagę wniośki płynące z analizy dokonanej w punkcie III niniejszego opracowania oraz ilość możliwych sytuacji nietypowych zbliżonych do umowy *per facta concludentia*.

Odmierna kwalifikacja prawna czynów zabronionych określonych w art. 28 ust. 1 i 4 u.z.z.w.z.o.ś. będzie rzutowała również na potencjalne możliwości egzekwowania konsekwencji ich popełnienia na drodze procesowej.

stopniem administracyjnej reglamentacji, nie zawiera żadnego odwołania do Kodeksu cywilnego, lecz jedynie do Kodeksu postępowania administracyjnego (art. 9e ust. 3, art. 9l ust. 3, art. 9o ust. 3, art. 11h ust. 4) lub Ordynacji podatkowej (art. 5b¹ ust. 6).

³³ Zob. np. B. Rakoczy, *Zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków w praktyce przedsiębiorstw wodociągowo-kanalizacyjnych*, Izba Gospodarcza Wodociągi Polskie, Bydgoszcz 2012, s. 159-161; B. Wierzbowski, B. Rakoczy, H. Palarz, B. Jankowski, *Komentarz do ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków*, red. B. Wierzbowski, Izba Gospodarcza Wodociągi Polskie, Bydgoszcz 2006, s. 279.

³⁴ Zob. np. art. 177 § 1 k.k. lub art. 86 § 1 k.w.

W przypadku bezumownego poboru wody, przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne oraz organy ścigania będą ograniczone krótkim, bo maksymalnie dwuletnim okresem przedawnienia tego wykroczenia (art. 45 § 1 k.w.). Ponadto, o ile w przypadku przestępstwa z art. 28 ust. 4 u.z.z.w.z.o.ś., istnieje możliwość złożenia wniosku o naprawienie szkody (art. 46 § 1 k.k.), o tyle nie jest możliwe orzeczenie analogicznego środka karnego w stosunku do wykroczenia z ustępu 1 tego artykułu (art. 28 § 2 i 4 k.w. związku z art. 28 ust. 1 u.z.z.w.z.o.ś.). Faktem jest, że na podstawie art. 28 ust. 5 u.z.z.w.z.o.ś. sąd może orzec nawiązkę na rzecz przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego w wysokości 1.000 zł za każdy miesiąc, w którym nastąpiło zarówno bezumowne pobieranie wody z urządzeń wodociągowych, jak i bezumowne wprowadzanie ścieków do urządzeń kanalizacyjnych tego przedsiębiorstwa. Z drugiej strony jest to tylko uprawnienie po stronie organu procesowego, które – jak można przypuszczać sądząc po jednostkowych doświadczeniach przedsiębiorstw wodociągowo-kanalizacyjnych – prawie w ogóle nie jest stosowane w konkretnych sprawach.

Instytucją, która może być wykorzystana jako skuteczny instrument prewencji kryminalnej zarówno w jej ogólnym, jak i szczególnym wymiarze w sprawach o bezumowny pobór wody lub bezumowne odprowadzanie ścieków, jest podanie wyroku, względnie orzeczenia do publicznej wiadomości. Konstrukcja przepisu zarówno art. 50 k.k., jak i art. 31 § 1 k.w. jest na tyle uniwersalna, aby przedmiotowe rozwiązanie znalazło zastosowanie w dużej ilości stanów faktycznych. Kodeks karny z 1997 r. posługuje się tutaj przesłanką: „jeżeli [sąd – WG] uzna to za celowe, w szczególności ze względu na społeczne oddziaływanie skazania, o ile nie narusza to interesu pokrzywdzonego”³⁵. Z kolei Kodeks wykroczeń z 1971 r. posługuje się określeniem „gdy może to mieć znaczenie wychowawcze”, co również stanowi kategorię podatną na interpretację idącą w kierunku uwzględnienia elementów prewencyjnych. Wykorzystanie przedmiotowego środka karnego w sprawach dotyczących bezumownego poboru wody stanie się jeszcze bardziej uzasadnione po przeanalizowaniu w następnej części niniejszego opracowania ścisłych związków łączących wykroczenie z art. 28 ust. 1 u.z.z.w.z.o.ś. z innymi przepisami karnymi, które ujawniają znaczenie penalizacji tego wykroczenia dla ochrony zdrowia i życia ludzkiego, a także środowiska naturalnego.

³⁵ Jest raczej oczywistym, że ostatnia przesłanka z art. 50 k.k. nie będzie przeszkodą dla zastosowania tego środka karnego, ponieważ co do zasady nie dotyczy ona pokrzywdzonych będących osobami prawnymi, w tym przedsiębiorstw wodociągowo-kanalizacyjnych, lecz osób fizycznych zagrożonych wiktymizacją wtórną w przypadku przestępstw przeciwko życiu, zdrowiu, wolności seksualnej lub rodzinie.

Związki pomiędzy bezumownym poborem wody a innymi czynami zabronionymi

Gdyby rozpatrywać wykroczenie z art. 28 ust. 1 u.z.z.w.z.o.ś. w oderwaniu od całokształtu przepisów prawnych posiadających funkcjonalny związek z procesem zaopatrzenia w wodę, wówczas za prawidłowy należałoby uznać wspomniany już wcześniej pogląd doktryny, że *ratio legis* penalizacji tego czynu zabronionego opiera się wyłącznie na ochronie interesu ekonomicznego przedsiębiorstw wodociągowo-kanalizacyjnych lub gminy. Dlatego, aby dokonać jego weryfikacji, koniecznym będzie dokonanie przeglądu regulacji poświęconych niektórym zachowaniom *contra legem*, które w wielu przypadkach poprzedzają, towarzyszą lub mogą stanowić potencjalny skutek bezumownego poboru wody. Wcześniej należy jednak dokonać istotnego zastrzeżenia, w jakich sytuacjach tego rodzaju *iunctim* da się ustalić. Abstrahując w tym miejscu od poważnych wątpliwości, jakie niesie za sobą prawna ocena skutków niezachowania formy pisemnej umowy (art. 28 ust. 1 w związku z art. 6 ust. 1 i art. 2 pkt 3 u.z.z.w.z.o.ś.), wypada zauważyć, że niektóre stany faktyczne formalnie objęte hipotezą art. 28 ust. 1 ustawy branżowej niejako „z założenia” nie będą stwarzały istotnego zagrożenia dla zdrowia i życia ludzkiego lub środowiska naturalnego. Należą do nich przede wszystkim sytuacje, gdy odbiorca usług będący osobą fizyczną umiera powodując wygaśnięcie dotychczasowej umowy i w jego miejsce z usług wodociągowo-kanalizacyjnych zaczyna korzystać członek jego rodziny, który nie dopełnia formalności związanych z podpisaniem nowej umowy. Analogiczna refleksja dotyczyć może przypadku nabycia przez osobę fizyczną nieruchomości już wcześniej podłączonej i obsługiwanej w poprzednim okresie czasu na podstawie pisemnej umowy, która następnie przestała obowiązywać, niezgłoszenia tego faktu do przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego i pobierania przez nabywcę wody z pominięciem wymogów wynikających z art. 6 ust. 1 i art. 2 pkt 3 u.z.z.w.z.o.ś. Elementem łączącym powyższe i inne do nich zbliżone stany faktyczne, jest brak bezpośredniej ingerencji lub naruszenia integralności infrastruktury wodociągowej.

Główne niebezpieczeństwo dla zdrowia lub życia ludzkiego może powstać wówczas, gdy bezumowny pobór wody jest poprzedzony bezpośrednią ingerencją sprawcy w infrastrukturę wodociągową poprzez tzw. wcinke. W jej wyniku może nastąpić przedostanie się do przewodu wodociągowego szeregu bakterii lub substancji realnie zagrażających zdrowiu lub życiu człowieka jako konsumenta wody pitnej³⁶. W przeważającej większości przypadków

³⁶ Zob. J. Zamorska, J. Rak, *Zagrożenia bezpieczeństwa microbiologicznego wody do spożycia*, „Gaz, Woda i Technika Sanitarna”, 2003, nr 10, s. 371-373.

taka sytuacja będzie miała miejsce na odcinku sieci wodociągowej znajdującej się w posiadaniu przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego (art. 2 pkt 7 u.z.z.w.z.o.ś.). Tego rodzaju zachowanie zasługuje na szczególną społeczną dezaprobatę i stanowczą sformalizowaną reakcję ze strony organów państwa, ponieważ nie można do końca przewidzieć, w którą stronę magistralnej lub rozdzielczej sieci wodociągowej zostaną skierowane drobnoustroje i substancje pochodzące ze środowiska zewnętrznego, które przeniknęły tam wskutek wykonanej nielegalnie – i najczęściej nieprofesjonalnie – wcinki.

Wypada jednocześnie zauważyć, że miejsce wcinki może zostać usytuowane również na odcinku przyłącza, a nawet instalacji wewnętrznej w nieruchomości odbiorcy usług. W praktyce nierzadko zdarzają się sytuacje, kiedy sąsiad odbiorcy usług dokonuje nielegalnego podłączenia się do takiego przewodu wodociągowego nie tylko bez wiedzy przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego, ale również bez świadomości i zgody osoby, która związana jest pisemną umową i ponosi prawną odpowiedzialność za odcinek przewodu znajdującego się za zaworem za wodomierzem głównym (art. 2 pkt 6 u.z.z.w.z.o.ś.)³⁷. Powstałe w ten sposób zagrożenie bakteriologiczne jest co do zasady mniejsze, niż w przypadku wcinki dokonanej na sieci rozdzielczej, a tym bardziej sieci magistralnej. Decyduje o tym między innymi kierunek przepływu wody jako czynnik utrudniający przedostawanie się drobnoustrojów do systemu wodociągowego. Co więcej, zjawisko „zasysania” wody w przeciwnym kierunku w wyniku wcinki występującej na odcinku sieci, nie będzie obejmować przyłączy nowego typu posiadających zawory zwrotne antyskażeniowe³⁸. Z drugiej strony, w niektórych sytuacjach stworzone w ten sposób zagrożenie bakteriologiczne może objąć znacznie większą liczbę osób korzystających na co dzień z wody pitnej, niż tylko rodzina odbiorcy usług zamieszkująca dom jednorodzinny oraz osoby korzystające z nielegalnego podłączenia. Stanie się tak, jeżeli nielegalna wcinka została dokonana np. na odcinku przyłącza łączącego sieć wodociągową z osiedlem mieszkaniowym lub kompleksem budynków

³⁷ Tego rodzaju wcinka będzie szczególnie niekorzystna finansowo dla odbiorcy usług, do którego przyłącza lub wewnętrznej instalacji podłączyła się nielegalnie osoba trzecia, ponieważ będzie on musiał regulować należności według wskazań wodomierza obejmującego odczyt uwzględniający m.in. zużycie wody pobranej w wyniku czynu niedozwolonego z art. 28 ust. 1 u.z.z.w.z.o.ś.

³⁸ W. Gliniecki, *Wybrane aspekty bezpieczeństwa w działalności przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego ze szczególnym uwzględnieniem przepisów karnych*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Administracji i Biznesu im. E. Kwiatkowskiego w Gdyni”, 2010, Zeszyt 15. Bezpieczeństwo 2, red. M. Chrabkowski, s. 49-50; zob. także: J. Chudzicki, S. Sosnowski, Z. Szumski, M. Wojciechowski, P. Ziółkowski, *Zabezpieczenie wody przed wtórnym zanieczyszczeniem. Komentarz do normy PN-92/B-01706/Az1:1999*, Zeszyt 1, Warszawa 2001, s. 13 i nast.

wielorodzinnych, rozliczanych zbiorczo na podstawie wskazań jednego wodomierza głównego.

Nielegalna wcinka do sieci wodociągowej (przyłącza, instalacji wewnętrznej) niesie za sobą jeszcze większy potencjał zagrożeń dla zdrowia i życia ludzkiego, jak również środowiska naturalnego, jeżeli jest ona połączona z równoczesnym naruszeniem integralności sieci kanalizacyjnej. Sytuacja, kiedy potencjalny sprawca przestępstwa i wykroczenia z art. 28 ust. 1 i 4 u.z.z.w.z.o.ś. próbuje podłączyć się do obydwu rodzajów sieci w ramach jednego działania, generuje niebezpieczeństwo dwojakiego rodzaju. Po pierwsze, może w ten sposób doprowadzić do zanieczyszczenia środowiska naturalnego wskutek rozszczelnienia, uszkodzenia lub zniszczenia przewodu kanalizacyjnego i infiltracji ścieków do gleby. Po drugie, w skrajnych przypadkach, nieoczyszczone ścieki mogą przedostać się bezpośrednio do sieci wodociągowej, co z wielokrotnia ryzyko powstania ciężkiego uszczerbku na zdrowiu lub nawet utraty życia przez nieokreśloną liczbę osób korzystających z usługi zbiorowego zaopatrzenia w wodę. Należy przy tym zwrócić uwagę na to, że skutek w postaci zanieczyszczenia sieci wodociągowej nieoczyszczonymi ściekami może powstać również w określonym odstępie czasu od dokonania takiej wcinki. W przeważającej większości przypadków ingerencji w infrastrukturę wodociągowo-kanalizacyjną dokonują osoby, które nie posiadają żadnych kwalifikacji w tym zakresie³⁹, co znacznie zwiększa prawdopodobieństwo, że przewody wodociągowy i kanalizacyjny po pewnym czasie utracą cechę szczelności i spowodują wyciek wody oraz ścieków na zewnątrz, a następnie przedostanie się do przewodu wodociągowego fragmentów gleby zanieczyszczonej ściekami.

Ustawa z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń⁴⁰ przewiduje penalizację szeregu czynów zabronionych, mogących mieć bliski związek z działaniem osób dokonujących wcinki w sieci wodociągowej (przyłącza, instalacji wewnętrznej), a tym samym pozostających w funkcjonalnym powiązaniu z bezumownym poborem wody. Podjęcie czynności, której nieumiejętne wykonanie może wywołać niebezpieczeństwo dla życia lub zdrowia człowieka, jeżeli sprawca jest niezdolny do wykonania tej czynności, względnie poleca jej wykonanie osobie do tego niezdolnej, podlega karze aresztu lub grzywny (art. 70 k.w.). Analogiczna kara grozi za uczynienie urządzeń niezdolnymi do funkcjonowania zgodnie z ich przeznaczeniem albo przez niewłaściwe

³⁹ Wyrazem szczególnej troski ustawodawcy zmierzającej do zabezpieczenia sieci wodociągowej przed zagrożeniami mogącymi wpłynąć na jakość wody pitnej jest wymóg, aby każdy materiał i wyrób używany do uzdatniania wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi posiadał pozytywną ocenę higieniczną państwowego powiatowego inspektora sanitarnego (art. 12 ust. 2 u.z.z.w.z.o.ś.).

⁴⁰ Tekst jednolity: Dz. U. z 2013 r. poz. 482, z późn. zm.

ich użytkowanie lub samowolne uruchomienie, wywołujące stan niebezpieczny dla życia lub zdrowia człowieka (art. 71 k.w.). O tym, że wyżej wymienione wykroczenia mogą znaleźć zastosowanie w sprawach dotyczących wykonywania robót na sieci wodociągowej przez osoby nieuprawnione, przekonuje treść § 2 pkt. 14 i 16 załącznika do rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 28 maja 1996 r. w sprawie rodzajów prac wymagających szczególnej sprawności psychofizycznej⁴¹, wskazująca na: „Prace przy obsłudze urządzeń ciśnieniowych podlegających pełnemu dozorowi technicznemu” oraz „Prace przy materiałach łatwo palnych, środkach toksycznych i materiałach biologicznie zakaźnych”⁴².

Niezależnie od powyższego, bezumownemu poborowi wody może towarzyszyć wykroczenie polegające na uszkodzeniu, zniszczeniu lub uczynieniu niezdatną do użytku cudzej rzeczy, do której należy zaliczyć m.in. sieć wodociągową, względnie przyłączy lub wewnętrzną instalację wodociągową (art. 124 § 1 k.w.). Faktem jest, że o ile w przypadku czynów określonych w art. 70 i 71 k.w. dobrem prawnie chronionym jest zdrowie i życie ludzkie, o tyle art. 124 § 1 k.w. przedmiotem ochrony czyni wyłącznie prawo własności i inne prawa podmiotowe⁴³. Należy jednak zauważyć, że w takiej sytuacji wysokość wyrządzonej szkody w wielu przypadkach będzie się kształtowała znacznie powyżej kwoty wynikającej z samego uszkodzenia lub zniszczenia sieci, a nawet bezumownego zużycia wody (art. 28 ust. 1 u.z.z.w.z.o.ś.) i to nawet wówczas, jeżeli nielegalne podłączenie do sieci nie spowodowało trwałego fizycznego uszkodzenia przewodu. Wykonanie takiej „wcinki” do sieci wodociągowej pociąga bowiem za sobą konieczność podjęcia szeregu działań przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne, w szczególności: zlokalizowania miejsca zdarzenia, pobrania próbek wody do badania bakteriologicznego oraz prewencyjnej dezynfekcji odcinka zagrożonego skażeniem⁴⁴.

⁴¹ Dz. U. z 1996 r. Nr 62, poz. 287.

⁴² Zob. szerzej na ten temat: W. Radecki [w:] *Kodeks wykroczeń. Komentarz*, M. Bojarski, W. Radecki, Warszawa 2013, Wydanie 6, Art. 70, Nb 6.

⁴³ Ibidem, art. 124, Nb 5-6. Zakres zastosowania tego przepisu w przypadku zaistnienia nielegalnej wcinki, będzie stosunkowo szeroki, biorąc pod uwagę różnorodność tytułów prawnych innych niż własność, jakie mogą przysługiwać przedsiębiorstwu wodociągowo-kanalizacyjnemu w stosunku do sieci wodociągowych mogących podlegać uszkodzeniu, zniszczeniu lub uczynieniu niezdatnymi do użytku. Zob. wyrok SN z dnia 9 grudnia 2003 r. sygn. akt: III KK 165/2003, Prokuratura i Prawo, dodatek Orzecznictwo SN, SA, NSA i TK, nr 3/2004, poz. 7.

⁴⁴ W. Gliniecki, *Wybrane aspekty bezpieczeństwa...*, op. cit., s. 59. Przedmiotowa okoliczność powinna być brana pod uwagę przez organy ścigania przy dokonywaniu kwalifikacji prawnej określonego czynu zabronionego, uwzględniając 1/4 minimalnego wynagrodzenia jako kryterium odróżniające wykroczenie z art. 124 § 1 k.w. od przestępstwa z art. 288 k.k.

Wykroczeniem powiązaniem funkcjonalnie zarówno z art. 70-71 k.w., jak i z art. 28 ust. 1 u.z.z.w.z.o.ś., którego podstawowe *ratio legis* stanowi ochrona zdrowia ludzkiego jest art. 109 § 1 k.w. Zgodnie z tym przepisem karze grzywny albo karze nagany podlega osoba, która zanieczyszcza wodę przeznaczoną do spożycia przez ludzi. O tym, że chodzi o wodę płynącą m.in. w sieci wodociągowej oraz znajdującą się w innych urządzeniach wodociągowych w rozumieniu art. 2 pkt 7 i 16 u.z.z.w.z.o.ś., można wnioskować *a contrario* z treści art. 109 § 2 k.w., gdzie określono, że jednym ze znamion wykroczenia polegającego na zanieczyszczaniu wody służącej do pojenia zwierząt, jest znajdowanie się tej wody „poza urządzeniami przeznaczonymi do zaopatrywania ludności w wodę”.

W niektórych przypadkach bezumownemu poborowi wody poprzedzonemu nielegalną wciną do sieci wodociągowej może towarzyszyć popełnienie znacznie poważniejszych pod względem wagi i szkodliwości społecznej czynów zabronionych. Zgodnie z art. 182 § 1 k.k. zanieczyszczenie wody substancją albo promieniowaniem jonizującym w takiej ilości lub w takiej postaci, że może to zagrozić życiu lub zdrowiu człowieka lub spowodować istotne obniżenie jakości wody⁴⁵ podlega karze pozbawienia wolności od 3 miesięcy do 5 lat. Nietrudno dostrzec, że przedmiotowy czyn – chociażby uwzględniając potencjalne skutki, jakie może on wywołać w rzeczywistości zewnętrznej – stanowi postać kwalifikowaną w stosunku do art. 109 § 1 k.w. Przystępstwo to może popełnić każdy, a więc również sprawca nielegalnej wciniki do sieci wodociągowej⁴⁶ zarówno z winy umyślnej, jak i nieumyślnej (art. 182 § 1 i 2 k.k.). Indywidualnym przedmiotem ochrony będzie tutaj zdrowie i życie człowieka, natomiast rodzajowy przedmiot ochrony skupiony jest wokół tematyki związanej z ochroną środowiska naturalnego⁴⁷.

⁴⁵ Zgodnie z art. 5 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne; tekst jednolity: Dz. U. z 2012 r. poz. 145, z późn. zm., „wody” dzielą się na powierzchniowe i podziemne. Jednocześnie ten sam akt prawny definiuje „wodę przeznaczoną do spożycia przez ludzi” (art. 9 ust. 1 pkt 24), wiążąc to pojęcie m.in. z korzystaniem z wód podziemnych (art. 32 pkt 1) oraz w kontekście jednego z ogólnych celów ochrony wód (art. 38 ust. 3 pkt 1).

⁴⁶ Na krytykę zasługuje pogląd doktryny prawa, zgodnie z którym pomimo powszechnego charakteru przestępstwa z art. 182 k.k., w praktyce do jego popełnienia „będzie dochodzić w związku z funkcjonowaniem jednostek organizacyjnych (spółek prawa handlowego, przedsiębiorstw państwowych itp.)”, W. Radecki, *Ochrona środowiska w nowym prawie karnym, cz. II: Prawnokarna ochrona przed zanieczyszczeniami, odpadami i promieniowaniem*, „Monitor Prawniczy”, 1998, nr 1, pkt 6, Legalis. Jego akceptacja oznaczałaby, że reakcja państwa na nawet najbardziej negatywne skutki nielegalnej wciniki w sieć wodociągową dla zdrowia i życia ludzkiego oraz środowiska ograniczałaby się wyłącznie do art. 109 § 1 k.w. i art. 165 § 1 pkt 1 i 3 k.k., z pominięciem karnoprawnych instrumentów ochrony środowiska określonych w rozdziale XXII k.k.

⁴⁷ P. Nalewajko [w:] *Kodeks karny. Część szczególna. Tom I. Komentarz do artykułów 117-221*, red. M. Królikowski, R. Zawłocki, wyd. 1, C. H. Beck, Warszawa 2013, art. 182, Nb 13-14.

W skrajnych przypadkach zastosowanie może znaleźć typ kwalifikowany tego przestępstwa, którego znamiona o charakterze skutkowym wskazują na następujące okoliczności: istotne obniżenie jakości wody (art. 185 § 1 k.k.), ciężki uszczerbek na zdrowiu człowieka (art. 185 § 2 k.k.), a w ostateczności śmierć człowieka lub ciężki uszczerbek na zdrowiu wielu osób, gdzie sankcja karna osiąga pułap od 2 do 12 lat pozbawienia wolności (art. 185 § 3 k.k.).

Bezprawna ingerencja w infrastrukturę wodociągową służącą zbiorowemu zaopatrzeniu w wodę, niekiedy może być równoznaczna z popełnieniem przestępstwa przeciwko bezpieczeństwu powszechnemu. Zgodnie z art. 165 § 1 pkt 1 k.k., karze pozbawienia wolności od 6 miesięcy do 8 lat podlega spowodowanie niebezpieczeństwa dla życia lub zdrowia wielu osób poprzez spowodowanie zagrożenia epidemiologicznego lub szerzenia się choroby zakaźnej. Nietrudno sobie wyobrazić zniszczenie się powyższej hipotezy, jeżeli nieumiejętnie wykonana wcinaka do sieci wodociągowej doprowadzi do poważnego zanieczyszczenia wody pitnej, zwłaszcza gdy sprawca jednocześnie dokonuje wcinaki do sieci kanalizacyjnej. Druga sytuacja mogąca posiadać związek z wykroczeniem z art. 28 ust. 1 u.z.z.w.z.o.ś. dotyczy spowodowania niebezpieczeństwa spowodowania uszkodzenia lub unieruchomienia urządzenia użyteczności publicznej, w szczególności „urządzenia dostarczającego wodę” (art. 165 § 1 pkt 3 k.k.). To ostatnie pojęcie należy interpretować przede wszystkim w świetle definicji legalnej „urządzenia wodociągowego” zawartej w art. 2 pkt 16 u.z.z.w.z.o.ś., co oznacza, że do tych urządzeń zaliczone zostaną nie tylko sieci wodociągowe, ale także ujęcia wód powierzchniowych i podziemnych, studnie publiczne, urządzenia służące do magazynowania i uzdatniania wód (np. zbiorniki retencyjne wody) oraz urządzenia regulujące ciśnienie wody (np. hydrofornie)⁴⁸. Występek ten w obydwu jego odmianach – podobnie jak przestępstwo z art. 182 § 1 k.k. – ma charakter powszechny i posiada swoją odmianę nieumyślną (art. 165 § 2 k.k.). Wysoki stopień zagrożenia stwarzanego przez ten czyn dla zdrowia i życia ludzkiego obrazuje art. 165 § 3 i 4 k.k., przewidujący typ kwalifikowany przedmiotowego przestępstwa w sytuacji, gdy jego następstwem jest śmierć człowieka lub ciężki uszczerbek na zdrowiu wielu osób.

Wnioski *de lege ferenda* i podsumowanie

Przeprowadzona w punkcie poprzednim analiza przepisów karnych mogących mieć istotny związek z wykroczeniem z art. 28 ust. 1 u.z.z.w.z.o.ś., wyraźnie wskazuje na to, że tytułowy czyn zabroniony uderza nie tylko

⁴⁸ W. Gliniecki, *Wybrane aspekty bezpieczeństwa...*, op. cit., s. 57-58.

w interes ekonomiczny gminy lub przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego. Dobrami prawnymi, które mogą zostać poważnie naruszone w ramach sekwencji zdarzeń: nielegalna wcinka do infrastruktury wodociągowej stwarzająca zagrożenie dla zdrowia lub życia człowieka (art. 70 i 71 k.w.) > bezumowny pobór wody (art. 28 ust. 1 u.z.z.w.z.o.ś.) > zanieczyszczenie wody pitnej zwykle (art. 109 § 1 k.w.) lub kwalifikowane potencjalnymi skutkami (art. 182 § 1 k.k.) i/lub stworzenie zagrożenia dla bezpieczeństwa powszechnego (art. 165 § 1 pkt 1 lub 3 k.k), względnie spowodowanie skutków w postaci istotnego obniżenia jakości wody, ciężkiego uszczerbku na zdrowiu wielu osób lub śmierci człowieka (art. 165 § 3 i 4, art. 185 § 1-3 k.k.); będą również: zdrowie i życie człowieka, ochrona środowiska i bezpieczeństwo powszechne.

Powyższy fakt – jako istotny element prewencji ogólnej – powinien zostać uwzględniony w pierwszej kolejności przez polskiego ustawodawcę, ponieważ to konkretny kształt prawodawstwa w zasadniczym stopniu może determinować zachowania nie tylko bezpośrednich adresatów hipotezy art. 28 ust. 1 u.z.z.w.z.o.ś., ale również organów ścigania, sądów karnych oraz podmiotów bezpośrednio zaangażowanych w proces zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków. Przede wszystkim należałoby usunąć nieuzasadniony – biorąc zwłaszcza pod uwagę wyniki analizy dokonanej w pkt. V – podział bezumownego poboru wody oraz bezumownego odprowadzania ścieków na wykroczenie i przestępstwo. Należy przy tej okazji zwrócić uwagę na to, że niejednokrotnie nielegalna wcinka na sieci wodociągowej może skutkować dalece bardziej negatywnymi konsekwencjami dla zdrowia i życia ludzkiego, niż wyciek nieoczyszczonych ścieków do ziemi – dla środowiska naturalnego. Co więcej, skutki skażenia wody pitnej wskutek naruszenia integralności sieci wodociągowej mogą ujawnić się w znacznym odstępie czasu od wykonania samej nielegalnej wcinki, co nie pozostaje obojętne dla możliwości właściwych służb w zakresie odpowiednio wcześniejszego zidentyfikowania, wykrycia i zminimalizowania wpływu zanieczyszczonej wody na zdrowie określonej populacji ludności.

Kwalifikacja bezumownego poboru wody jako przestępstwa mogłaby doprowadzić do likwidacji niepotrzebnego dualizmu ścieżek procesowych. W sytuacji bowiem, gdy jedna i ta sama osoba fizyczna dopuściła się jednocześnie wykroczenia z art. 28 ust. 1 u.z.z.w.z.o.ś., jak i przestępstwa z art. 28 ust. 4 u.z.z.w.z.o.ś., wówczas toczyć się będą dwa odrębne postępowania: na podstawie Kodeksu postępowania karnego z 1997 r. oraz w trybie przepisów postępowania w sprawach o wykroczenia. Takie rozdzielenie nie jest korzystne m.in. ze względu na mniejszy zakres uprawnień kompensacyjnych przysługujących stronie procesu w postępowaniu wykroczeniowym. Ponadto, wdrożenie takiej zmiany spowodowałoby, że przedmiotowy czyn

podlegały penalizacji wyłącznie jako przestępstwo z winy umyślnej, co w istotnym stopniu ograniczałoby ilość wątpliwości interpretacyjnych w nietypowych sytuacjach, w których wprawdzie nie miała miejsce wcinka w sieć wodociągową, jednakże nie została zachowana forma pisemna (art. 28 ust. 1 u.z.z.w.z.o.ś. w związku z art. 5 k.w.). Wydaje się, że dla kategorii osób, które nie dopełniły formalności wynikających z art. 6 ust. 1 i art. 2 pkt 3 u.z.z.w.z.o.ś. wskutek lekkomyślności lub niedbalstwa, lecz nie stworzyły przy tej okazji niebezpieczeństwa skażenia lub zanieczyszczenia wody pitnej, wystarczającą sankcją może być pozbawienie ich statusu „odbiorcy usług” w rozumieniu ustawy branżowej, względnie potraktowanie ich jako osób bezpodstawnie wzbogaconych w rozumieniu art. 405 i nast. k.c.⁴⁹. Z powyższych względów nowa treść art. 28 ust. 1 u.z.z.w.z.o.ś. powinna zostać sformułowana w taki sposób, aby nie pozostawiało wątpliwości, że swoją hipotezą obejmuje ona jedynie te sytuacje, kiedy bezumowny pobór wody był poprzedzony nielegalną wciną w sieci wodociągowej (przyłączu, instalacji wodociągowej) lub inną nieuprawnioną ingerencją w przewód wodociągowy, a więc czynem istotnie zagrażającym takim wartościom jak zdrowie i życie człowieka oraz ochrona środowiska.

Prewencyjny aspekt prawnej regulacji bezumownego poboru wody i bezumownego odprowadzania ścieków mógłby ulec znaczącemu wzmocnieniu, gdyby w ślad za podniesieniem tytułowego wykroczenia do rangi przestępstwa, modyfikacji uległby mechanizm kompensacyjny określony w art. 28 ust. 5 u.z.z.w.z.o.ś. W obowiązującym stanie prawnym sądy nie są skłonne do korzystania w konkretnych sprawach z instytucji nawiązki na rzecz przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego w wysokości 1.000 zł za każdy miesiąc bezumownego korzystania z danego rodzaju usługi, ponieważ jest to tylko ich uprawnienie o charakterze fakultatywnym, ewentualnie poprzestając na orzeczeniu obowiązku naprawienia szkody w razie złożenia przez uprawniony podmiot wniosku w trybie art. 49a k.p.k. Istnieją jednak podstawy, aby przypuszczać, że dobrowolna egzekwowalność zakazów określonych w art. 28 ust. 1 i 4 ustawy branżowej w skali społecznej uległaby istotnemu zwiększeniu, gdyby przedmiotowa nawiązka byłaby orzekana w tego rodzaju sprawach przez sąd obligatoryjnie. Warunkiem procesowym – analogicznie do rozwiązania przyjętego w art. 49a § 1 k.k. – byłoby złożenie przez pokrzywdzonego wniosku w określonym terminie. Dotkliwość finansowa przedmiotowego środka karnego dla sprawców tego rodzaju czynów zabronionych korespondowałaby z zagrożeniem stworzonym przez nich dla zdrowia i życia ludzkiego oraz ochrony środowiska.

⁴⁹ Zob. pkt III niniejszego opracowania.

Warto w tym miejscu podkreślić, że postulat jednakowej kwalifikacji jako przestępstw czynów zabronionych określonych w art. 28 ust. 1 i 4 u.z.z.w.z.o.ś. wynika również z tego, że zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków stanowi integralny element szeroko rozumianego prawa ochrony środowiska. Tym samym zapobieganie przestępczości zyskuje dodatkowe wsparcie ze strony zasady prewencji wyrażonej w art. 6 ust. 1 u.p.o.ś., zgodnie z którym: „Kto podejmuje działalność mogącą negatywnie oddziaływać na środowisko, jest obowiązany do zapobiegania temu oddziaływaniu.”. Koresponduje z tym art. 68 ust. 4 i art. 74 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.⁵⁰ nakładający na władze publiczne – a więc również na czynniki ustawodawcze, organy ścigania i sądy karne – obowiązek ochrony środowiska, w tym zwalczania chorób epidemicznych i zapobiegania negatywnym dla zdrowia skutkom degradacji środowiska. Co więcej, władze publiczne w świetle art. 76 ustawy zasadniczej są zobligowane do ochrony konsumentów, najemców i użytkowników przed działaniami zagrażającymi m.in. ich zdrowiu i bezpieczeństwu. Odnosząc ten przepis do problematyki zbiorowego zaopatrzenia w wodę, nietrudno skonstatować, że za dwoma pojęciami zawartymi w jego końcowej części może kryć się w szczególności ochrona „odbiorców usług” w rozumieniu art. 2 pkt 3 u.z.z.w.z.o.ś. w zakresie zapewnienia stałej dostawy wody pitnej o jakości, która nie stworzy zagrożenia dla ich zdrowia i życia.

Patrząc z tego punktu widzenia, surowe sankcje karne przewidziane w art. 182 § 1 i 2, art. 185 § 1-3, art. 165 § 1 pkt 1 i 3 k.k., same z siebie nie zmniejszą prawdopodobieństwa pojawienia się negatywnych skutków, jakie mogą powstać dla zdrowia i życia ludzkiego, jak również środowiska naturalnego w wyniku popełnienia tych przestępstw w praktyce. Penalizowanie samych **skutków** jest nieracjonalne, jeżeli ustawodawca w ramach prowadzonej polityki karnej jednocześnie nie dostrzega istotnych **przyczyn** mogących doprowadzić na wcześniejszym etapach ciągu przyczynowo-skutkowego do zdarzeń, których konsekwencje często bywają nieodwracalne. Dlatego lepiej jest zapobiegać u samego źródła zdarzeniom zagrażającym w skali masowej zdrowiu i życiu ludzkiemu lub środowisku, niż usuwać względnie neutralizować skutki takich zdarzeń. W grę wchodziłaby nie tylko prewencja szczególna, skłaniająca sprawcę konkretnego czynu do zaniechania podobnych zachowań w przyszłości, ale przede wszystkim prewencja ogólna, czyli oddziaływanie na możliwie szeroki krąg osób, mogących potencjalnie dopuszczać się czynów określonych w art. 28 ust. 1 i 4 ustawy branżowej. Kwalifikując bezumowny pobór wody skorelowany z bezprawną ingerencją w sieć wodociagową jako przestępstwo, ustawodawca wzmocniłby

⁵⁰ Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483, z późn. zm.

skuteczność funkcji prewencyjnej stanowiących przez siebie norm. Po drugie, aktualnie obowiązująca sankcja za wykroczenie z art. 28 ust. 1 u.z.z.w.z.o.ś. w postaci grzywny do 5.000 zł może osłabiać świadomość organów stosujących prawo, co do istotnych zagrożeń dla zdrowia i życia ludzkiego oraz środowiska naturalnego mogących powstać w związku z popełnieniem tego czynu. W praktyce może to skutkować niewszczyaniem lub umarzeniem spraw przez organy ścigania ze względu na znikomą szkodliwość społeczną czynu (art. 17 § 1 pkt 3 k.p.k.) lub niespełnianie przez czyn znamion wykroczenia (art. 5 § 1 pkt 2 k.p.w.). Po części może też na to wpływać niewielka „medialność” spraw o nielegalne wcinki do sieci wodociągowej lub kanalizacyjnej, które nie będą wywoływać dużych emocji i w ślad za tym presji społeczno-politycznej. Zapewnienie właściwej reakcji organów ścigania byłoby o tyle ułatwione, gdyby za przedmiotowe czyny nie groziły kary tak niewspółmiernie niskie w stosunku do niebezpieczeństwa, jakie może wynikać z przyzwolenia dla ich popełniania⁵¹.

Nielegalna wcinka do sieci wodociągowej – rozpatrywana jako zdarzenia jednostkowe – nie zawsze będzie prowadziła do istotnych negatywnych skutków dla zdrowia i życia ludzkiego oraz środowiska. Jednakże tolerancja dla popełniania tego typu czynów, w tym dla bezumownego poboru wody poprzedzonego bezpośrednią ingerencją w sieć wodociągową, której wyrazem jest nie tylko relatywnie niskie zagrożenie sankcją karną, ale także oportunistyczna postawa organów ścigania i sądów, w płaszczyźnie społecznej prędzej czy później będzie skutkować przyzwoleniem na tego typu zachowania. To z kolei może rzutować na powszechność tego wykroczenia i w konsekwencji – na multiplikację prawdopodobieństwa wystąpienia poważnych przestępstw objętych hipotezami przepisów karnych opisanych w pkt. V niniejszego opracowania⁵².

Prewencyjna funkcja art. 28 ust. 1 i 4 u.z.z.w.z.o.ś. będzie korespondowała również z inną zasadą prawa ochrony środowiska, znajdującą swoje normatywne odzwierciedlenie w art. 5 u.p.o.ś. Zasada kompleksowości postuluje, aby ochrona jednego lub kilku elementów przyrodniczych była realizowana z uwzględnieniem ochrony pozostałych elementów. W tym kontekście należy wskazać na szereg innych wykroczeń, które również mają istotny związek z realizacją procesu zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków. W szczególności do przedmiotowej kategorii należeć będą sankcje wynikające z nieprzestrzegania zakazów, nakazów i ograniczeń ustanowionych w strefach ochrony bezpośredniej⁵³ i pośredniej

⁵¹ W. Gliniecki, *Wybrane aspekty bezpieczeństwa...*, op. cit., s. 59-61.

⁵² *Ibidem*, s. 61.

⁵³ Zgodnie z art. 53 ust. 1, na terenie ochrony bezpośredniej ujęć wód podziemnych oraz

ujęć wód podziemnych lub powierzchniowych (art. 194 pkt 10-12 u.p.w.)⁵⁴. Ponadto, należy zwrócić uwagę na art. 10 ust. 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach⁵⁵, sankcjonujący karą grzywny niewykonanie obowiązków określonych w art. 5 ust. 1 tego aktu prawnego. Między innymi przepis ten nakazuje właścicielowi nieruchomości przyłączenie nieruchomości do istniejącej sieci kanalizacyjnej, ewentualnie wyposażenie nieruchomości w zbiornik bezodpływowy nieczystości ciekłych lub w przydomową oczyszczalnię ścieków bytowych⁵⁶, spełniające wymagania określone w przepisach odrębnych (pkt 2), a także gromadzenie nieczystości ciekłych w zbiornikach bezodpływowych; pozbywanie się zebranych na terenie nieruchomości odpadów komunalnych oraz nieczystości ciekłych w sposób zgodny z przepisami ustawy i przepisami odrębnymi (pkt 3a i 3b).

Brak zaostrenia przez ustawodawcę sankcji karnych za tego rodzaju czyny, sprzężony z potencjalnym lub faktycznym oportunistycznym organów ścigania w zakresie reagowania na ich popełnianie, zwiększa prawdopodobieństwo pojawienia się zdarzeń, które mogą stworzyć poważne zagrożenie o charakterze masowym. Jego zasięg oraz negatywne skutki mogą okazać się znacznie bardziej dotkliwe i nieodwracalne, niż w przypadku skażenia wody pitnej w sieci wodociągowej w wyniku nielegalnej wcinki. Powszechne odprowadzanie nieczystości ciekłych bezpośrednio do ziemi z pominięciem zbiorników bezodpływowych, względnie nieutrzymywanie tych zbiorników w należytych stanie⁵⁷, jak również tolerowanie nieprzestrzegania ograniczeń, nakazów i zakazów wynikających ze stref ochronnych ujęć wody⁵⁸,

powierzchniowych zabronione jest użytkowanie gruntów do celów niezwiązanych z eksploatacją ujęcia wody.

⁵⁴ Strefy ochronne ujęć wody mogą być ustanawiane w celu zapewnienia odpowiedniej jakości wody ujmowanej do zaopatrzenia ludności w wodę przeznaczoną do spożycia oraz zaopatrzenia zakładów wymagających wody wysokiej jakości, a także ze względu na ochronę zasobów wodnych (art. 51 pkt 1 u.p.w.).

⁵⁵ Tekst jednolity: Dz. U. z 2013 r. poz. 1399, z późn. zm.

⁵⁶ Jeżeli budowa takiej sieci jest technicznie lub ekonomicznie nieuzasadniona.

⁵⁷ Zob. M. Szustakowski, W. Halicki, *Ocena infiltracji fosforu do wód podskórnych w gruncie obciążonym ściekami bytowo-gospodarczymi*, „Gospodarka Wodna”, 2004, nr 4, s. 139-142; G. Kuszmidler, J. Suschka, *Wapń, magnez i potas w wodach i ściekach*, „Gaz, Woda i Technika Sanitarna”, 2005, nr 9, s. 13-16; A. Inglot, M. Olszowy, K. Pulikowski, *Wpływ nieskanalizowanych osiedli Wrocławia na jakość wody w Kasinie i Ryńce*, „Gospodarka Wodna”, 2006, nr 4, s. 144-148; S. Sarna, *Identyfikacja wód płynących wrażliwych i związanych z nimi obszarów narażonych na zanieczyszczenie azotanami pochodzenia rolniczego na terenie RZGW w Krakowie*, „Gaz, Woda i Technika Sanitarna”, 2003, nr 10, s. 361.

⁵⁸ Badania przeprowadzone w skali ogólnopolskiej, które objęły 185 przedsiębiorstw i spółek wodociągowych dowodzą tego, że główną przyczyną pogorszenia się jakości wód podziemnych jest „niedotrzymywanie rygorów stref ochrony sanitarnej wokół ujęć”. B. Jachimko,

mogą doprowadzić do zanieczyszczenia środowiska naturalnego w znacznych rozmiarach. Co więcej, w skrajnych sytuacjach poszczególne skupiska ludzkie (wioski, małe miejscowości, osiedla miejskie) mogłyby zostać trwale pozbawione ujęć wody pitnej, co w praktyce czyniłoby niemożliwym dalszą egzystencję danej społeczności w dotychczasowym miejscu. Patrząc z tej perspektywy zasada kompleksowości nakazywałaby rozważenie postulatu *de lege ferenda* przekwalifikowania wykroczeń na przestępstwa nie tylko w zakresie art. 28 ust. 1 u.z.z.w.z.o.ś.

Niezależnie od propozycji zmian w przepisach prawnych, bardzo istotną rolę w zakresie prewencji powinny odegrać zarówno organy ścigania, jak i sądy karne – wykorzystując w pełnym zakresie instrumenty dostępne w granicach aktualnie obowiązującego ustawodawstwa. Kwestią o pierwszorzędym znaczeniu jest uświadomienie przez podmioty stosujące prawo faktu, że wykroczenie z art. 28 ust. 1 ustawy branżowej powinno być postrzegane w zdecydowanie szerszym kontekście niż tylko interes ekonomiczny gminy i przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego. Niezbędnym będzie tutaj systemowe podejście do tego zagadnienia, uwzględniające całość kształtu porządku prawnego, respektujące treść zasad prawa ochrony środowiska: prewencji i kompleksowości (art. 5 i 6 ust. 1 u.p.o.ś.), jak również konstytucyjnej zasady obowiązku ochrony środowiska przez władze publiczne (art. 74 ust. 2 Konstytucji RP) i połączone ze świadomością istotnych zagrożeń dla zdrowia, a nawet życia ludzkiego mogących wyniknąć w wyniku bezprawnej ingerencji w infrastrukturę wodociągową. Dodatkowym impulsem dla funkcjonariuszy organów ścigania i wymiaru sprawiedliwości karnej – również w zakresie wysokości kar stosowanych w granicach przewidzianych ustawą – może być tutaj treść art. 38 Konstytucji RP, wskazująca na obowiązek zapewnienia każdemu człowiekowi prawnej ochrony życia, skonkretyzowana w art. 68 ust. 4 ustawy zasadniczej w kontekście zwalczania chorób epidemicznych i zapobiegania negatywnym dla zdrowia skutkom degradacji środowiska.

Po drugie, organy ścigania i sądy karne powinny wykazywać **postawę pełnej konsekwencji** w ściganiu i karaniu bezumownego poboru wody. W szczególności sposób powinien zostać uwypuklony fakt, że kumulacja indywidualnych wykroczeń pozostawionych bez stanowczej interwencji państwa, może w końcu doprowadzić do zdarzeń mogących w skrajnych przypadkach doprowadzić do śmierci lub ciężkiego rozstroju zdrowia wielu osób. Polityka karna, która opierałaby swój punkt ciężkości wyłącznie na karaniu samych negatywnych skutków bezprawnych zachowań zauważalnych

Wykorzystanie wód podziemnych w wodociągach polskich, ocena jakości wód i metod uzdatniania, „Wodociągi Polskie”, 2000, nr 1, s. 21-25.

dopiero w szerszej skali społecznej, zamiast zapobiegać ich powstawaniu na samym początku ciągu przyczynowo-skutkowego występującego na poziomie zachowań indywidualnych jednostek ludzkich, z natury rzeczy będzie narażona na zarzut nieracjonalności i nieskuteczności. Patrząc z tego punktu widzenia, obowiązująca na gruncie postępowania w sprawach o wykroczenia zasada celowości ścigania (art. 41 k.w.) nie powinna stanowić istotnej przeszkody dla realizacji przez Policję i inne uprawnione organy celów prewencyjnych, jeżeli wykroczenie z art. 28 ust. 1 u.z.z.w.z.o.ś. byłoby popełnione w wyniku wcześniej wykonanej wciniki na sieci wodociągowej lub innej bezprawnej ingerencji w przewód wodociągowy⁵⁹.

Po trzecie, sądy karne powinny w szerszym zakresie korzystać z możliwości, jakie stwarzają aktualnie obowiązujące przepisy prawne. Dotyczy to zwłaszcza kwestii fakultatywnego orzekania nawiązki na rzecz przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego w trybie art. 28 ust. 5 u.z.z.w.z.o.ś., który obecnie wydaje się być przepisem martwym. Oprócz wymiaru *stricte* kompensacyjnego tego środka karnego, konieczność zapłaty przez sprawcę bezumownego poboru wody znacznej sumy środków pieniężnych spełniałaby ważną funkcję nie tylko w ramach prewencji szczególnej, ale także w wymiarze oddziaływania społecznego. Warto przy tej okazji zwrócić uwagę na możliwość podania przez sąd orzeczenia o ukaraniu do publicznej wiadomości (art. 31 § 1 k.w.). Ustawową przesłanką zastosowania tej instytucji jest okoliczność, że może to mieć znaczenie wychowawcze, co niewątpliwie współgra z prewencyjnym aspektem zastosowania tego środka karnego. Co więcej, może to polegać na ogłoszeniu orzeczenia nie tylko w zakładzie pracy, w uczelni, ale także w miejscu zamieszkania ukaranego, w innym właściwym miejscu lub w inny stosowny sposób. Przez te dwa ostatnie pojęcia – w kontekście wykroczenia bezumownego poboru wody poprzedzonego nielegalną wciniką narażającą odbiorców usług wodociągowych na niebezpieczeństwo zatrucia skażoną wodą i związane z tym konsekwencje – należałoby rozumieć w szczególności podanie informacji o tym czynie w bezpośrednim rejonie działania sprawcy, np. poprzez ogłoszenie w prasie lub w telewizji lokalnej.

Niezależnie od powyższego, zasygnalizowany w pkt. III niniejszego opracowania problem określenia wpływu niezachowania formy pisemnej umowy (art. 6 ust. 1 u.z.z.w.z.o.ś.) na byt wykroczenia bezumownego poboru wody, skłania do sformułowania postulatu o charakterze praktycznym w stosunku do przedsiębiorstw wodociągowo-kanalizacyjnych. Uwzględniając ilość

⁵⁹ Zob. szerzej na ten temat: W. Gliniecki, *Celowość ścigania wykroczeń w sprawach związanych ze zbiorowym zaopatrzeniem w wodę i zbiorowym odprowadzaniem ścieków* [w:] *Współczesne problemy wykroczeń*, red. I. Nowicka, A. Sadło-Nowak, Wyższa Szkoła Policji w Szczecinie, Szczecino 2013, s. 310-313.

przeanalizowanych tutaj możliwych interpretacji znamienia ustawowego „umowy, o której mowa w art. 6 ust. 1” (art. 28 ust. 1 u.z.z.w.z.o.ś.) i wynikające z tego istotne wątpliwości praktyczne w procesie stosowania prawa wydaje się, że przedmiotowe przedsiębiorstwa powinny w sposób zdecydowanie bardziej rygorystyczny egzekwować od osób ubiegających się o status „odbiorcy usług” spełnienie wymogu formy pisemnej umowy⁶⁰. Jak wynika z dokonanej tutaj analizy, jest to stosunek prawny, który dotyka kilku bardzo istotnych aspektów funkcjonowania współczesnego społeczeństwa, takich jak: zdrowie i życie ludzkie, ochrona środowiska oraz bezpieczeństwo publiczne. Dlatego też argumentacja odnosząca się wyłącznie do *stricte* cywilistycznych aspektów tejże umowy i dopuszczająca m.in. możliwość jej zawarcia *per facta concludentia*, przy założeniu, że nadal podlegałaby ona reżimowi u.z.z.w.z.o.ś., powinna ustąpić miejsca aksjologii norm o charakterze publicznoprawnym, której jednym z istotnych przejawów jest właśnie zastrzeżenie formy pisemnej umowy o zbiorowe zaopatrzenie w wodę, jednoznaczne uzależnienie statusu „odbiorcy usług” od zachowania przedmiotowej formy oraz penalizacja czynu określonego w art. 28 ust. 1 u.z.z.w.z.o.ś.

Istotną przeszkodą w konsekwentnym wdrożeniu wyżej wymienionego postulatu może być spotykana niekiedy praktyka polegająca na tolerowaniu sytuacji, w której pomimo braku pisemnej umowy w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków, przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne wystawia faktury i są one regulowane przez osobę korzystającą *de facto* z usług wodociągowo-kanalizacyjnych⁶¹.

⁶⁰ Interpretacja użytego w art. 6 ust. 1 u.z.z.w.z.o.ś. funktora normotwórczego „odbywa się” na określenie podstawy prawnej zaopatrzenia w wodę w postaci pisemnej umowy, nie powinna budzić wątpliwości, że po stronie przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego powstaje obowiązek zawarcia umowy tylko w takiej formie, jak *explicite* określona w tym akcie prawnym. Twierdzenie, że w przedmiotowym zwrocie zawiera się również uprawnienie do zawarcia umowy w innej formie niż szczególna, byłoby sprzeczne z wykładnią językową i oznaczałoby, że w rzeczywistości w art. 6 ust. 1 u.z.z.w.z.o.ś. posłużono się zwrotem o treści „może odbywać się”. Ponadto, gdyby ustawodawca chciał ustanowić odstępstwo od obowiązku spełnienia określonego warunku, wówczas posłużyłby się przepisem o charakterze wyjątku, jak to uczynił w przypadku umowy o bezpośrednie rozliczanie z osobą korzystającą z lokalu (art. 6 ust. 7 u.z.z.w.z.o.ś.). Tymczasem w opisywanym przypadku normodawca postąpił wprost przeciwnie, czyniąc po pierwsze formę pisemną integralnym elementem definicji legalnej „odbiorcy usług”, po drugie kwalifikując przedmiotową formę szczególną zawarcia umowy obligatoryjnym znamieniem wykroczenia i przestępstwa określonych w art. 28 ust. 1 i 4 u.z.z.w.z.o.ś.

⁶¹ Dodatkowym utrudnieniem w konsekwentnym stosowaniu przez przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne przepisów ustawy branżowej dotyczących formy pisemnej umowy o zbiorowe zaopatrzenie w wodę, może niekiedy okazać się treść samego regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków, uchwalanego przez radę gminy i stanowiącego akt prawa miejscowego (art. 19 ust. 1 u.z.z.w.z.o.ś.). Zgodnie z art. 19 ust. 2 pkt 2 ustawy

W tego rodzaju przypadkach odwoływanie się do skutku zastrzeżenia umowy *ad probationem* stanowi dla przedsiębiorcy znaczne ułatwienie, ponieważ nie wymaga zaangażowania dodatkowych sił i środków na dopełnienie formalności związanych z dochowaniem szczególnej formy umowy. Może się to wydawać tym bardziej uzasadnione, że często chodzi o stany faktyczne, w których nie doszło do nielegalnej wcińki w sieć wodociągową, lecz jedynie zaistniał problem formalnoprawny związany z niezachowaniem formy szczególnej umowy przez nowego użytkownika danej nieruchomości. Ponadto powstaje pytanie: w jaki sposób uzasadnić odstąpienie od dotychczasowego sposobu postępowania w takich sytuacjach nietypowych, jeżeli przez wiele lat był on akceptowany przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne? Powyższe okoliczności nie uzasadniają jednak odstąpienia od respektowania ujawnionej w 2005 r. woli ustawodawcy, który uczynił brak formy szczególnej z art. 6 ust. 1 ustawy branżowej znamieniem ustawowym wykroczenia bezumownego poboru wody i przestępstwa bezumownego odprowadzania ścieków, jednocześnie uzależniając status „odbiorcy usług” od zachowania tej formy. Tym bardziej więc racjonalnym rozwiązaniem mogłaby stać się nowelizacja art. 28 ust. 1 u.z.z.w.z.o.ś. idąca w dwóch kierunkach. Bezumowny pobór wody dokonywany w warunkach stwarzających istotne zagrożenie dla zdrowia i życia człowieka oraz środowiska naturalnego (nielegalna wcińka lub inna nielegalna ingerencja w sieć wodociągową), byłby traktowany jako przestępstwo umyślne, natomiast sam brak formy pisemnej określonej w art. 2 pkt 3 i art. 6 ust. 1 u.z.z.w.z.o.ś. powodowałby niemożność skorzystania przez daną osobę ze statusu „odbiorcy usług”, a tym samym wyłączenie go z zakresu obowiązywania ustawy branżowej i potraktowanie go bądź to jako strony umowy cywilnoprawnej „nienazwanej”, bądź też jako bezpodstawnie wzbogaconego w rozumieniu art. 405 i nast. k.c.

branżowej dokument ten powinien regulować m.in. szczegółowe warunki i tryb zawierania umów z odbiorcami usług. Jeżeli jednak przewiduje on tryb „korespondencyjny” implikujący przekazywanie jednostronnie podpisanego projektu umowy do przyszłego odbiorcy usług drogą pocztową, w ślad za tym mogą pojawić się istotne wątpliwości, czy umowa została w ogóle zawarta, jeżeli nie została ona podpisana i odesłana z powrotem na adres przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego, zob. np. § 6 ust. 7 Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie gmin-członków Komunalnego Związku Gmin „Dolina Redy i Chylonki”, Dz. Urz. Woj. Pom. Nr 42, poz. 836, z późn. zm., http://www.kzg.pl/index.php/gosp_wod,regul_dostar_wody_i_odpr_sciekow,regulamin, [dostęp: 21.03.2015].

Bibliografia

Literatura:

1. Barczak A., Górski M., Jakubowska D., Jaworowicz-Rudolf A., Kaźmier-ska-Patrzyzna, A., Kierzkowska J. S., Korzeniowski P., Miłkowska J., *Prawo ochrony środowiska*, red. Górski M., Warszawa 2009.
2. Bojarski M., Radecki W., *Kodeks wykroczeń. Komentarz*, C. H. Beck, Wydanie 6, Warszawa 2013.
3. Budyn-Kulik M., Citowicz R., Długosz J., Drózd D., Hryniewicz-Lach E., Hyps S., Królikowski M., Kulesza J., Kulik M., Nalewajko P., Petasz P., Sakowicz A., Janyga W., *Kodeks karny. Część szczególna. Tom I. Komen-tarz do artykułów 117-221*, red. Królikowski M., Zawłocki R., C. H. Beck, Warszawa 2013.
4. Chudzicki J., Sosnowski S., Szumski Z., Wojciechowski M., Ziółkowski P., *Zabezpieczenie wody przed wtórnym zanieczyszczeniem. Komentarz do nor-my PN-92/B-01706/Az1:1999, Zeszyt 1*, Warszawa 2001.
5. Gliniecki W., *Celowość ścigania wykroczeń w sprawach związanych ze zbiorowym zaopatrzeniem w wodę i zbiorowym odprowadzaniem ścieków* [w:] *Współczesne problemy wykroczeń*, red. Nowicka I., Sadło-Nowak A., Wyższa Szkoła Policji w Szczytnie, Szczytno 2013.
6. Gliniecki W., *Wybrane aspekty bezpieczeństwa w działalności przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego ze szczególnym uwzględnieniem przepisów karnych*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Administracji i Biznesu im. E. Kwiatkowskiego w Gdyni”, Zeszyt 15. Bezpieczeństwo 2, red. Chrabkowski M., Wydawnictwo WSAiB, Gdynia 2010.
7. Ingot A., Olszowy M., Pulikowski K., *Wpływ nieskanalizowanych osiedli Wrocławia na jakość wody w Kasinie i Ryńce*, „Gospodarka Wodna”, 2006, nr 4.
8. Jachimko B., *Wykorzystanie wód podziemnych w wodociągach polskich, ocena jakości wód i metod uzdatniania*, „Wodociągi Polskie”, 2000, nr 1.
9. Krzyszczak M., *Ustawa o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków. Komentarz dla praktyka z przepisami wykonawczymi i towarzyszącymi oraz wzorami umów*, Municipium SA, Warszawa 2005.
10. Kuszmidler G., Suschka J., *Wapń, magnez i potas w wodach i ściekach*, „Gaz, Woda i Technika Sanitarna”, 2005, nr 9.
11. Mielec H., *Wymagania zdrowotne dla wody do spożycia pod względem chemicznym (opracowanie uaktualnione w kwietniu 2009 roku)*, Państwowy Inspektor Sanitarny Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji na obszarze Województwa Małopolskiego, Kraków 2009

12. Radecki W., *Ochrona środowiska w nowym prawie karnym, cz. II: Prawno-karna ochrona przed zanieczyszczeniami, odpadami i promieniowaniem*, „Monitor Prawniczy”, 1998, nr 1.
13. Rakoczy B., *Umowa o zaopatrzenie w wodę i odprowadzanie ścieków*, LexisNexis, Warszawa 2007.
14. Rakoczy B., *Zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków w praktyce przedsiębiorstw wodociągowo-kanalizacyjnych*, Izba Gospodarcza Wodociągi Polskie, Bydgoszcz 2012.
15. Sarna S., *Identyfikacja wód płynących wrażliwych i związanych z nimi obszarów narażonych na zanieczyszczenie azotanami pochodzenia rolniczego na terenie RZGW w Krakowie*, „Gaz, Woda i Technika Sanitarna”, 2003, nr 10.
16. Szustakowski M., Halicki W., *Ocena infiltracji fosforu do wód podskórnych w gruncie obciążonym ściekami bytowo-gospodarczymi*, „Gospodarka Wodna”, 2004, nr 4.
17. Wierzbowski B., Rakoczy B., Palarz H., Jankowski B., *Komentarz do ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków*, red. Wierzbowski B., Izba Gospodarcza Wodociągi Polskie, Bydgoszcz 2006.
18. Wiśniewski J., *Wymagana forma pisemna*, „Przegląd Komunalny”, 2001, nr 11.
19. Zamorska. J, Rak J., *Zagrożenia bezpieczeństwa mikrobiologicznego wody do spożycia*, „Gaz, Woda i Technika Sanitarna”, 2003, nr 10.

Akty prawne:

1. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.; Dz. U. z 1997 r. nr 78, poz. 483 z późn. zm.
2. Ustawa z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń; tekst jednolity: Dz. U. z 2013 r., po. 482 z późn. zm.
3. Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy; tekst jednolity: Dz. U. z 2014 r., poz. 1502 z późn. zm.
4. Ustawa z dnia 24 października 1974 r. – Prawo wodne; Dz. U. z 1974 r. nr 38, poz. 230 z późn. zm.
5. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym; tekst jednolity: Dz. U. z 2013 r., poz. 594 z późn. zm.
6. Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach; tekst jednolity: Dz. U. z 2013 r., poz. 1399 z późn. zm.
7. Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne; tekst jednolity: Dz. U. z 2012 r., poz. 1059 z późn. zm.
8. Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny; Dz. U. z 1997 r. nr 88, poz. 553 z późn. zm.

9. Ustawa z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych; tekst jednolity: Dz. U. z 2013 r., poz. 1030 z późn. zm.
10. Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska; tekst jednolity: Dz. U. z 2013 r., poz. 1232 z późn. zm.
11. Ustawa z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków; tekst jednolity: Dz. U. z 2015 r., poz. 139 z późn. zm.
12. Ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne; tekst jednolity: Dz. U. z 2012 r., poz. 145 z późn. zm.
13. Ustawa z dnia 22 kwietnia 2005 r. o zmianie ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków oraz niektórych innych ustaw; Dz. U. z 2005 r. nr 85, poz. 729.
14. Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym; tekst jednolity: Dz. U. z 2013 r., poz. 1166 z późn. zm.
15. Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 28 maja 1996 r. w sprawie rodzajów prac wymagających szczególnej sprawności psychofizycznej; Dz. U. z 1996 r. nr 62, poz. 287.
16. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”; Dz. U. nr 100, poz. 908.
17. Regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie gmin-członków Komunalnego Związku Gmin „Dolina Redy i Chylonki”; Dz. Urz. Woj. Pom. nr 42, poz. 836 z późn. zm.

Orzeczenia:

1. Uchwała SN z dnia 5 lutego 1998 r., III CZP 71/97, Lex Polonica nr 327802.
2. Wyrok SN z dnia 9 grudnia 2003 r. sygn. akt: III KK 165/2003, „Prokuratura i Prawo”, dodatek „Orzecznictwo SN”, SA, NSA i TK, nr 3/2004, poz. 7.
3. Wyrok SN z dnia 5 kwietnia 2006 r. I CSK 149/2005, Lex Polonica nr 407148.
4. Wyrok SN z dnia 24 stycznia 2007 r., III CSK 280/2006, Lex Polonica nr 2424127.

Źródła internetowe:

1. Gałabuda G., *Woda i ścieki hurtowo*, http://www.forumwodociagi.pl/index.php?req=teksty_forum_id=68, [dostęp: 13.03.2015].
2. Żuławiński M., *Polska wysycha. Woda może zdrożeć nawet o 400%*, <http://www.bankier.pl/wiadomosc/Polska-wysycha-Woda-moze-zdrozec-nawet-o-400-2661657.html>, [dostęp: 17.03.2015].

3. *Czy w Polsce odczuwany jest obecnie ogólnoswiatowy kryzys wody? 26.11. 2008*, <http://www.kzgw.gov.pl/pl/Wiadomosci/Czy-w-Polsce-odczuwany-jest-obecnie-ogolnoswiatowy-kryzys-wody.html>, [dostęp: 17.03.2015].
4. *Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków oraz niektórych innych ustaw, druk 3191, Rozpatrywanie na posiedzeniach komisji i podkomisji*, <http://orka.sejm.gov.pl/SQL.nsf/poskomprocall?OpenAgent&4&3191> [dostęp: 02.04.2015].
5. *W Polsce mamy coraz mniej wody – tylko tyle, ile w Egipcie*, http://www.pap.pl/palio/html.run?_Instance=cms_www.pap.pl&_PageID=1&=in_fopakiet&dz=gospodarka&idNewsComp=&filename=&idnews=154103&data=&status=biezace&_Checksum=-239312411, [dostęp: 17.03. 2015].
6. *Zasoby wodne*, http://www.krakow.rzgw.gov.pl/index.php?option=com_content&view=article&id=335%3Azasaby&catid=81%3Awoda-&Itemid=312&lang=pl, [dostęp: 17.03.2015].
7. *Zasoby wody*, www.pfozw.org.pl/źródło-wiedzy/w-budowie-3/, [dostęp: 17.03.2015].

PENALISATION OF NON-CONTRACTUAL WATER
CONSUMPTION FROM WATER SUPPLY SYSTEMS
AS AN ELEMENT OF CRIME PREVENTION
IN ASSOCIATION WITH THE PROTECTION
OF HUMAN LIFE AND HEALTH
AND ENVIRONMENTAL PROTECTION

Keywords: *illegal water consumption, penalisation, crime prevention, potable water quality, protection of human life and health, environmental protection, public water supply.*

Summary

The article presents a number of issues associated with the penalisation of non-contractual water consumption. Apart from characterising the statutory criteria referred to in Article 28.1 of the Polish Public Water Supply and Sewerage Act, the article analyses the relationship between said offence and other prohibited acts defined in the Polish Penal Code of 1997 and the Polish Code of Petty Offences of 1971. According to this analysis, consistent prosecution of non-contractual water consumption by law enforcement agencies and its

sanctioning by criminal courts is a necessary element of crime prevention in association with the protection of human life and health and environmental protection. Following that, a *de lege ferenda* conclusion was made, suggesting that the offence should be classified as crime in the case it is accompanied by illegal interference with a water supply network. A separate part of the article focuses on the possible consequences of the lack of a written contract for public water supply.

ПЕНАЛИЗАЦИЯ БЕЗДОГОВОРНОГО ЗАБОРА ВОДЫ ИЗ ВОДОПРОВОДНЫХ УСТРОЙСТВ КАК ЭЛЕМЕНТ КРИМИНАЛЬНОЙ ПРОФИЛАКТИКИ В СФЕРЕ ЗДРАВООХРАНЕНИЯ И ЧЕЛОВЕЧЕСКОЙ ЖИЗНИ, А ТАКЖЕ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

Ключевые слова: *нелегальный забор воды, пенализация, криминальная профилактика, качество питьевой воды, охрана здоровья и жизни людей, охрана окружающей среды, коллективное водоснабжение.*

Аннотация

В статье рассматривается ряд вопросов, связанных с пенализацией бездоговорного забора воды. Кроме характеристики законных признаков, указанных в ст. 28 п. 1 Закона о коллективном водоснабжении и коллективном отведении сточных вод, анализу подвергнуты связи, соединяющие предметное нарушение с другими запрещенными действиями, определенными в Уголовном кодексе с 1997 г. и в Кодексе нарушений с 1971 г. Из него вытекает, что последовательное преследование явления бездоговорного забора воды правоохранительными органами, а также его санкционирование уголовными судами является необходимым элементом криминальной профилактики в сфере охраны здоровья и жизни человека, а также окружающей среды.

Вслед за тем сформулировано предложение *de lege ferenda* (с точки зрения желательного (необходимого) закона), идущее в направлении причисления этого нарушения к категории преступления в случае, когда его сопровождало нелегальное подключение к водопроводной сети. Отдельная часть работы посвящена размышлениям на тему возможных последствий утраты письменной формы договора о коллективном водоснабжении.

Wojciech Gliniecki – doktor nauk prawnych w zakresie prawa; w roku 2007 obronił pracę doktorską na Wydziale Prawa Uniwersytetu w Białymstoku pt.: „*Zasada rzetelnego procesu z perspektywy pokrzywdzonego*”, od października 2009 roku adiunkt w Wyższej Szkole Administracji i Biznesu im. E. Kwiatkowskiego w Gdyni. Zainteresowania naukowe koncentruje wokół problematyki ochrony praw pokrzywdzonego w postępowaniu karnym, w szczególności w zakresie prawa do uzyskania kompensacji i ochrony przed wiktyimizacją wtórną. W swoich publikacjach porusza również kwestie odpowiedzialności karnej związanej z procesem zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków.

Janusz Kaczmarek

PROBLEMATYKA BEZPIECZEŃSTWA NA STADIONACH I ŚRODEK PRZYMUSU OKREŚLONY W PRZEPISIE ART. 20 UST. 1 PKT. 5 USTAWY O BEZPIECZEŃSTWIE IMPREZ MASOWYCH, A UJĘCIE I ZATRZYMANIE PROCESOWE W KODEKSIE POSTĘPOWANIA KARNEGO

Słowa kluczowe: *Zatrzymanie stadionowe, ujęcie obywatelskie, zatrzymanie procesowe, służby porządkowe, bezpieczeństwo na stadionach.*

STRESZCZENIE

Artykuł porusza problematykę „ujęcia” opisanego w przepisie art. 20 ust. 1 pkt. 5 ustawy z dnia 20 marca 2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych i jego stosunku do przepisów kodeksu postępowania karnego wskazanych w art. 243 i 244.

Autor wywodzi, iż uprawnienie służb porządkowych do ujęcia osoby naruszającej bezpieczeństwo na stadionie, wskazane w art. 20 ust. 1 pkt. 5 ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych ma więcej podobieństw związanych z ujęciem obywatelskim niż zatrzymaniem procesowym.

Artykuł wskazuje, iż takie okoliczności jak identyczne nazewnictwo „ujęcia” stadionowego i obywatelskiego, identyczny sposób postępowania z zatrzymanym w obu przypadkach, brak gwarancji procesowych przysługujących zatrzymanemu w związku z ujęciem i ewentualne możliwości dochodzenia roszczeń z tym związanych, jak również mało rygorystyczne ograniczenie co do tego, kto może dokonać takiego zatrzymania, przemawiają za traktowaniem art. 20 ust. 1 pkt. 5 ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych jako przepisu szczególnego w stosunku do art. 243 k.p.k.

Wprowadzenie

Nie ulega najmniejszej wątpliwości, że Mistrzostwa Europy w Piłce Nożnej, które odbyły się w Polsce w 2012 roku, prócz potencjalnych korzyści, wielkich emocji oraz organizacyjnego sukcesu przyniosły ze sobą mnóstwo wyzwań i potencjalnych zagrożeń. Zdaniem autora każdy chciałby, aby w przyszłości te potencjalne zagrożenia ograniczały się jedynie do sytuacji takich, jak podczas meczu Polska–Niemcy, gdzie największym zagrożeniem dla porządku okazało się siedmiu działaczy Greenpeace’u i rozwieszony przez nich transparent.

Wydarzenia sportowe, w szczególności mecze piłki nożnej, z jednej strony wyzwalają ogrom pozytywnej emocji, a z drugiej niejednokrotnie są sceną narastającego zjawiska chuligaństwa stadionowego. Tego rodzaju sytuacje i okoliczności zawsze pobudzają do pochylenia się na zagadnieniach prawnymi, które w innych wypadkach być może w ogóle nie byłyby przedmiotem większego zainteresowania, choć czasami prowadzą do szeregu zmian ustawodawczych¹.

Przestępczość stadionowa i próby jej zwalczania

Jednym z takich zagadnień jest szeroko rozumiana przestępczość stadionowa i sposoby jej zwalczania czy też przeciwstawiania się. Statystyki związane z zachowaniem się stadionowych chuliganów wskazują, iż istnieje wyraźne podobieństwo ich działań do profilu sprawców przestępstw agresywnych. Jak zauważa Brunon Hołyst „wśród 82 przestępców używających przemocy znalazło się 53 (65%) dopuszczających się chuligaństwa futbolo-owego”². Dane te wskazują, iż zagrożenia chuligaństwem stadionowym są dość realne, a częste przekazy medialne z burd stadionowych tylko nas utwierdzają w takim przekonaniu.

Niestety ostatnie większe zainteresowanie tą tematyką w aspekcie prawnym miało miejsce podczas wprowadzania tak zwanych sądów 24-godzin-

¹ W dniu 12 września 2014 r. do Sejmu wpłynął projekt o zmianie ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych oraz niektórych innych ustaw. W projekcie można wyczytać, iż inspiracją do zmian jest utrata spójności przepisów obowiązującej ustawy oraz narastające zjawisko chuligaństwa stadionowego. Projekt jest po I czytaniu na posiedzeniu Sejmu i skierowany do Komisji Kultury Fizycznej, Sportu i Turystyki oraz Komisji Spraw Wewnętrznych: <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/druk.xsp?nr=2857>, [dostęp: 15.02.5015 r.].

² B. Hołyst, *Socjologia kryminalistyczna*. Tom 1, LexisNexis, Warszawa 2007, s. 545.

nych, mających przecież na celu właśnie walkę z tego typu przestępczością, ujmowaną jako chuligaństwo stadionowe³. Pomysł ten powstał na kanwie coraz częstszych zamieszek występujących na stadionach i narastającego społecznego poczucia o bezkarności pseudokibiców. Dzisiaj możemy ocenić, iż zamysł w swych celach, którego istotą było uproszczenie procedury karnej, bardzo wzniosły i być może słuszny, w efekcie skończył się na karaniu pijanych kierowców, czyli mówiąc kolokwialnie – fiaskiem. Z tych też względów z ostrożnością należy podchodzić do pomysłu ich reaktywacji, a chyba raczej „reanimacji”, jaki pojawił się po zamieszkach, które miały miejsce na stadionie w Bydgoszczy podczas Pucharu Polski, w maju 2011 roku.

Pomysł sądów 24-godzinnych pokazał, iż do pewnych zamysłów zawsze należy podchodzić z dużą dozą ostrożności i przy uwzględnieniu wszelkich głosów za i przeciw oraz mając na uwadze możliwości tak prawne, jak i logistyczne do przeprowadzania ewentualnych usprawnień. Istotą wszelkich rozważań i dyskusji powinno być to, by dawały one realną podstawę do ewentualnego stanowienia prawa, jego zmiany bądź właściwej interpretacji, a nie tylko teoretycznych dysput, które choć ważne, mogą stać w rozbieżności z faktycznymi możliwościami stosowania prawa. Podobny los podzieliła koncepcja „rozpraw odmiejscowionych” zakładająca w 2011 roku, że osoba dopuszczająca się naruszenia prawa na stadionie będzie sądzona w obrębie obiektu – na sali umożliwiającej wideokonferencję z sądem. Ostatecznie salę rozpraw gotową do wideokonferencji uwzględniono tylko na jednym stadionie w Gdańsku, a koncepcja ostro skrytykowana przez środowisko prawnicze poszła w niepamięć. W cieniu szerokiej debaty oraz krytyki nad sądami 24-godzinnymi oraz rozprawami odmiejscowionymi toczyła się dyskusja nad tym, kto ma zabezpieczać mecze piłkarskie oraz na temat zwiększenia uprawnień dla służb porządkowych, jako remedium na zapewnienie bezpieczeństwa.

Ujęcie stadionowe, obywatelskie a zatrzymanie procesowe

Zabrzmie to jak truizm, ale wiadomo, że istnieją osoby, których postępowanie odbiega, mniej lub więcej, od ustalonych zachowań ludzkich. W przypadku większej grupy ludzi możemy mieć do czynienia z mechanizmem znanym jako psychologia tłumu. Jednostka w takich przypadkach zatracą swoją indywidualność i jest skłonna do zachowań, których w normalnych

³ Por. P. Chlebowicz, *Przestępczość stadionowa jako nowy obszar badań kryminologicznych*. „Białostockie Studia Prawnicze”, Zeszyt 6, Białystok 2009.

warunkach zapewne nigdy by nie przejawiała. Oczywiście zachowania te mogą mieć charakter nieszkodliwy typu „meksykańska fala”, ale mogą również prowadzić do zachowań co najmniej nagannych, a nawet przestępczych.

Już z badań prekursora szkoły antropologicznej – Cesara Lombroso – nad zagadnieniami przestępczości zgrupowań wynika, iż „przyłączenie się jednostki do tłumu zmienia jej indywidualność, każdy uczestnik tłumu staje się zdolnym do spełniania takich przestępstw, o jakich będąc pojedynczo, nie miałby odwagi pomyśleć”⁴.

Ustawodawca uznał, iż skoro każdy, jakkolwiek w różnych sytuacjach, może popełnić przestępstwo, to dlaczego każdy nie może takiemu przestępstwu zapobiec, bądź takiego przestępcę złapać? Stąd też w Kodeksie postępowania karnego znalazł się art. 243 znany powszechnie jako ujęcie obywatelskie, czyli chwilowe pozbawienie wolności innej osoby.

Jest ono oczywiście obwarowane pewnymi warunkami, może bowiem nastąpić jedynie w razie schwywania danej osoby:

- na gorącym uczynku – a więc podczas popełniania przestępstwa, albo
- w pościgu podjętym bezpośrednio po popełnieniu przestępstwa, czyli gdy czynu już dokonano, a pościg podejmowany jest natychmiast.

Człowieka, zawsze korci aby zapytać „Co mi zrobisz jak mnie złapiesz”? W przypadku skutecznego obywatelskiego zatrzymania osoba taka powinna być przekazana niezwłocznie Policji. Jest to zatem środek doraźny mający charakter subsydiarny w stosunku do działań organów ścigania.

Ewentualne konsekwencje dla zatrzymującego powstają w przypadku braku niezwłocznego przekazania zatrzymanego Policji. Mogą one mieć wtedy charakter karnoprawy (kwestie związane z pozbawieniem wolności z art. 189 k.k.) bądź cywilnoprawny (kwestie odszkodowawcze). Zatem nawet dokonując ujęcia w słusznym celu, należy postępować, jak w każdej sprawie, z umiarem.

W przypadku zatrzymania *sensu stricto*, zwanego niekiedy procesowym – czyli opisanego w art. 244 k.p.k., mogą go dokonywać jedynie funkcjonariusze Policji. Ustawy szczególne nadają takie uprawnienie również innym organom, upoważniając je do zatrzymywania „w trybie i w przypadkach określonych w przepisach kodeksu” lub z zastosowaniem przepisów Kodeksu postępowania karnego⁵.

Na marginesie: gdyby tak dokonać przeglądu polskiego ustawodawstwa, okazałoby się, iż zatrzymania procesowego może dokonać całkiem spora grupa „organów” Państwa, które *nota bene* mogą przyjąć o szóstej rano

⁴ B. Wróblewski, *Przestępstwa tłumu*, [s. n.], Wilno 1922 s. 22.

⁵ T. Grzegorzczak, *Kodeks postępowania karnego*. Komentarz. Zakamycze 2003.

i w dodatku z kamerami. A jak wiadomo, człowiek zbudzony o szóstej rano raczej nie jest przygotowany do występowania przed kamerą.

Na szczęście wymogi dla uznania jego prawidłowego przebiegu są o wiele bardziej rygorystyczne niż w przypadku ujęcia obywatelskiego, ale również, co istotne muszą podlegać kontroli sądowej w przypadku wniesienia zażalenia.

Podając zatem wyszczególnione w literaturze⁶ różnice między ujęciem a zatrzymaniem przewidzianymi w kodeksie postępowania karnego, należy wskazać, że:

- ujęcia osoby może dokonać każdy obywatel, podczas gdy zatrzymania tylko uprawniony do jego stosowania organ;
- ujęcia można dokonać tylko na gorącym uczynku popełnienia przestępstwa lub w pościgu podjętym bezpośrednio po jego popełnieniu; zatrzymanie natomiast możliwe jest także po popełnieniu przestępstwa, jeżeli zachodzi uzasadnione przypuszczenie jego popełnienia przez osobę podejrzaną;
- w odróżnieniu od zatrzymania osoba ujęta nie ma prawnego obowiązku stosowania się do poleceń osoby, która środek ten zastosowała;
- osoba ujęta powinna być niezwłocznie oddana w ręce policji, zaś w przypadku zatrzymania policja bądź inny uprawniony organ może zatrzymać osobę na czas nieprzekraczający 48 godzin z możliwością przedłużenia dodatkowe 24 godziny, gdy prokurator wystąpi do sądu z wnioskiem zastosowanie tymczasowego aresztowania;
- osoba ujęta nie podlega odpowiedzialności karnej za samouwolnienie się, natomiast osoba zatrzymana w przypadku samouwolnienia się podlega odpowiedzialności karnej z art. 242 § 1 lub 2 k.k.;
- osoba ujęta na podstawie art. 243 k.p.k. nie posiada procesowych uprawnień osoby zatrzymanej na podstawie art. 244 k.p.k. (np. prawa do założenia zażalenia – art. 246 § 1 k.p.k. czy prawa do kontaktu z adwokatem art. 245 § 1 k.p.k.).

Świadomość ewidentnych różnic pomiędzy ujęciem (obywatelskim) społecznym a zatrzymaniem procesowym prowadzi do kolejnego pytania. Gdzie usytuować zatrzymanie stadionowe? Jeżeli bliżej ujęcia społecznego, to czy każdy może je egzekwować? Jeżeli bliżej zatrzymania procesowego, to co z gwarancjami procesowymi?

U co bardziej dociekliwych bądź mających zbyt dużo wolnego czasu, mogło zrodzić się kolejne pytanie. A cóż to ustawodawca miał na myśli?

⁶ M. Lisiecki, *Środki służące realizacji ujęcia sprawy i zabezpieczenia dowodów przestępstwa przez agenta ochrony lub detektywa*, „Przeгляд Policyjny” 1998, nr 3–4, s. 43.

Czy chodziło mu o powtórzenie art. 243 k.p.k., art. 244 k.p.k., czy też, wychodząc z założenia, że prawda zawsze leży gdzieś pośrodku, stworzył on nowy byt prawny? Z jakiego powodu w ustawie mającej charakter bardziej ustawy administracyjnej, pojawiło się ograniczenie konstytucyjnie zagwarantowanego prawa do wolności, które zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji może nastąpić tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy jest to konieczne.

Mimo, iż ustawa o bezpieczeństwie imprez masowych obowiązuje od 1 sierpnia 2009 r., zagadnienie zatrzymania stadionowego nie doczekało się głębszej analizy. W jakże skąpej na ten temat literaturze pokutuje nie-trafny, zdaniem autora, pogląd, iż ujęcie stadionowe jest szczególnego rodzaju zatrzymaniem *sensu stricto* i jest ono bliższe zatrzymaniu procesowemu wyrażonemu w treści przepisu art. 244 k.p.k.⁷.

W ocenie autora, nie można rozpatrywać kwestii pojawienia się instytucji zatrzymania stadionowego przez pryzmat zbliżenia tej instytucji prawnej do instytucji zatrzymania i ujęcia, wskazanych w Kodeksie postępowania karnego⁸. Takie rozumienie tego problemu wskazywałoby, iż w polskim ustawodawstwie pojawił się nowy byt prawny. Natomiast zasady tworzenia prawa i jego stosowania oraz wykładni wskazują, iż sytuacji takich należy unikać.

W związku z tym, do instytucji tej należy podejść w ramach derogacji przepisów na zasadzie *lex specialis* i *lex generalis*. Przy takim ujęciu przepis art. 20 ust. 1 pkt. 5 ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych jest przepisem specjalnym, do przepisu normującego ujęcie obywatelskie, wskazane w art. 243 k.p.k. Zanim zostaną przytoczone argumenty prawne, warto odnotować pewne fakty.

Na podstawie wiadomości medialnych można stwierdzić, iż o zatrzymaniu stadionowym dokonany przez służby porządkowe bądź informacyjne, nikt, prócz ewentualnie osób dokonujących takiego zatrzymania czy też samych zatrzymanych, tak naprawdę nie słyszał.

To prawie tak samo, jak w przypadku zatrzymania obywatelskiego, które, jeśli również przyjrzeć się wiadomościom medialnym, najczęściej dokonywane jest przez policjantów w drodze do pracy bądź z pracy. W jednej wiadomości na sto przeczytamy, iż ujęcia obywatelskiego dokonał aptekarz, piekarz czy też obywatel innego zawodu w poczuciu społecznego obowiązku.

Co innego w przypadku zatrzymania procesowego. Tu już padają konkretne liczby. W Warszawie w marcu 2014 roku na stadionie Legii po meczu z Jagiellonią Białystok zatrzymano 38 osób. W trakcie meczu kategorii B

⁷ Ł. Cora, *Zatrzymanie stadionowe*, „Prokuratura i Prawo”, 2009, nr 2.

⁸ Tak też C. Kąkol, który jest jednocześnie zdania, że „Użycie słowa «ująć» zbliża uprawnienie członków służb do instytucji tzw. zatrzymania obywatelskiego” *Bezpieczeństwo imprez masowych*. Komentarz LEX 2012 [dostęp: 27.03.2015].

w Krakowie, w kwietniu 2014 roku funkcjonariusze Policji zaangażowani w zabezpieczenie meczu zatrzymali 24 osoby. Po meczu Polska-Niemcy w październiku 2014 roku na Stadionie Narodowym zatrzymano 9 osób. Łącznie w roku 2014 Policja zatrzymała podczas meczów 488 pseudokibiców⁹.

Zatem już sama częstotliwość stosowania wskazuje, iż ujęcie stadionowe i ujęcie obywatelskie mają pewne podobieństwa. Na tym jednak się one nie kończą.

Przechodząc do prawnej argumentacji należy wskazać, iż stwierdzenie, że przepis art. 20 ust. 1 pkt. 5 ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych jest przepisem specjalnym do przepisu normującego ujęcie obywatelskie, nie wynika jedynie ze wspólnej nazwy tej samej czynności. W obu bowiem przypadkach ustawodawca posługuje się pojęciem „ujęcie”.

„Każdy ma prawo ująć osobę...” mówi treść przepisu art. 243 k.p.k i podobnie przepis art. 20 ust. 1 pkt. 5 ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych stwierdza „Służby porządkowe i informacyjne są uprawnione do ujęcia...”. A zatem już zasada pierwszeństwa wykładni językowej oraz zasada racjonalnego ustawodawcy, który korzysta z nomenklatury w sposób logiczny i rezerwuje nazewnictwo dla bytów tożsamy lub zbliżonych, przemawia za taką argumentacją.

Na to, iż jest to przepis szczególny właśnie w stosunku do instytucji ujęcia społecznego wskazuje także to, iż *de facto* osobami uprawnionymi do jego dokonania są w istocie osoby cywilne, choć wyznaczone do pełnienia pewnych funkcji przez organizatora imprezy sportowej. Wskazać należy, iż instytucja zatrzymania procesowego jest zarezerwowana li tylko dla organów państwowych i w ocenie autora państwo nie może ich scedować na inne organy. Instytucja zatrzymania procesowego należy do wyłącznego imperium władzy państwowej.

Z samego faktu, iż dana osoba należąca do służb porządkowych musi nosić identyfikator czy też posiadać odpowiednie kwalifikacje, nie można wyciągać wniosków, iż automatycznie możemy mówić wyłącznie o zatrzymaniu *sensu stricto*. Jakiegokolwiek bowiem przekazanie uprawnień zarezerwowanych dla sfery dominium jest niedopuszczalne i stanowiłoby pole do nadużyć.

W tym miejscu warto też wskazać, jak wyglądają kursy szkoleniowe dla służb porządkowych oraz informacyjnych. Otóż do nabycia odpowiednich kwalifikacji wystarczą 24 godziny wykładu plus 2 godziny egzaminu wewnętrznego. Nadto wymagane są: ukończona szkoła podstawowa, dane o niekaralności i to tylko za przestępstwo umyślne, posiadanie nienagan-

⁹ Dane Komendy Głównej Policji, cyt. za: http://wyborcza.pl/1,91446,17262120,MSW_poprabia_sie_bezpieczenstwo_na_stadionach_ekstraklasy.html, [dostęp: 15.02.2015 r.].

nej opinii od komendanta komisariatu policji właściwego dla miejsca zamieszkania, zdolność psychiczna i fizyczna do realizacji zadań i już możemy być w służbach porządkowych¹⁰.

Porównując to zatem do wymogów stawianych funkcjonariuszom policji należy stwierdzić, iż o ile każdy może przejść kurs na członka służby porządkowej lub informacyjnej, o tyle nie każdy zostanie policjantem. Nie sposób zatem zaliczyć służb porządkowych i informacyjnych do grona organów procesowych, mających uprawnienia procesowe. Jakikolwiek próby takiego rozumowania w krótkim czasie doprowadziłyby do powstania nowej służby specjalnej. Służby, która siłą inercji, dla naszego bezpieczeństwa zaczęłaby domagać się kolejnych uprawnień, ot chociażby możliwości stosowania podsłuchów. Oczywiście tylko na stadionie i tylko dla zwalczania przestępczości stadionowej, a za chwilę uprawnień do przejścia na wcześniejszą emeryturę czy też w stan spoczynku. Wszak to stresująca praca. Ciągły wrzask, hałas, wokół kibice, kibole. Jak ich odróżnić? No i te emocje.

Oceny tej nie może zmienić fakt, iż ustawą z dnia 24 maja 2013 roku o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej, członków służby porządkowej uprawniono do używania i wykorzystania środków przymusu bezpośredniego z wyłączeniem broni palnej¹¹. Nie zmieniają tej oceny również założenia nowego projektu ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych złożonego 12 września 2014 roku do Sejmu, w którym to projekcie wprowadza się odpowiedzialność karną na osobę, która w miejscu i czasie imprezy masowej (meczu) znieważa członka służby porządkowej.

Kształt tej propozycji jest podobny do przepisów karnych regulujących odpowiedzialność za znieważenie funkcjonariuszy publicznych. Podkreślenia jednak wymaga fakt, że przestępstwo to ma być ścigane na wniosek pokrzywdzonego, nie zaś z urzędu, jak w przypadku znieważenia funkcjonariusza publicznego.

System gwarancji procesowych na tle uprawnień pracowników służb porządkowych

Przejsć w tym miejscu należy jednak do kolejnych argumentów świadczących za uznaniem ujęcia stadionowego jako przepisu szczególnego w stosunku do ujęcia obywatelskiego.

¹⁰ G. Gozdór, *Bezpieczeństwo imprez masowych. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2008; G. Gozdór, *Status prawno-karny pracownika ochrony*, „Prokuratura i Prawo” 2001, nr 3.

¹¹ Ustawa z dnia 24 maja 2013r. o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej. Dz. U. z 2013 r. poz. 628, ze zm.

Jest to spojrzenie na te instytucje poprzez pryzmat gwarancji procesowych. I w jednym, i w drugim przypadku tak naprawdę ujęty nie będzie miał się komu poskarżyć, ani z kim przedyskutować swojego położenia. O pouczeniach, chociażby tych z amerykańskich seriali o prawie do zachowania milczenia, również należy zapamiętać.

Brak możliwości zaskarżenia tego typu zatrzymania, jakim jest zatrzymanie obywatelskie i zatrzymanie stadionowe, wskazuje na celowy zabieg ustawodawczy¹². W tym zakresie w grę wchodzi jedynie kwestie odszkodowawcze w ramach prawa cywilnego lub np. odpowiedzialność dyscyplinarna pracownika, który nieprawidłowo je przeprowadzi. Otwarta jest także możliwość rozpatrywania nieprawidłowości przeprowadzenia takiego ujęcia przez pryzmat dokonania przestępstwa lub wykroczenia osoby je dokonującej. Podobne uprawnienia skorzystania z takich dróg dochodzenia swych racji przysługują osobie ujętej w ramach ujęcia wskazanego w przepisie art. 243 k.p.k.

Także inne gwarancje procesowe zapewnione zatrzymanemu procesowo, jak chociażby kontakt z adwokatem, w przypadku ujęcia stadionowego nie przysługują. Dlatego też jedyną rolą dla służb porządkowych i informacyjnych jest w takim przypadku ujęcie, a następnie niezwłoczne przekazanie Policji.

Ujęcie stadionowe jest zatem środkiem doraźnym i ma jedynie charakter subsydiarny w stosunku do działań organów ścigania. Obowiązek niezwłocznego oddania osoby ujętej w ręce Policji, czyli bez niepotrzebnej zwłoki, a więc w ciągu najbliższego czasu, jaki jest do tego niezbędny, jest identyczny jak przy zatrzymaniu obywatelskim. Podobnie dalsze postępowanie Policji związane z zatrzymanym jest charakterystyczne dla ujęcia obywatelskiego. Policja po przejęciu osoby może ją dalej zatrzymać, jeżeli są spełnione przesłanki określone w art. 244 § 1 k.p.k. albo zwalnia ją. W pierwszym wypadku przekształca się ono w zatrzymanie właściwe, zaś w drugim ma to miejsce z reguły po sprawdzeniu tożsamości osoby ujętej. Odmowa przyjęcia osoby ujętej przez policję musi być traktowana jako nakaz jej zwolnienia.

Bardzo dobrym – i chyba jedynym – przykładem jak powinna wyglądać współpraca służb stadionowych i Policji, był przytoczony na początku rozdziału kasus zatrzymania przedstawicieli Greenpeace'u podczas meczu Polska-Niemcy w Gdańsku. Pod koniec pierwszej połowy, kiedy blisko 40 tys. kibiców z zapartym tchem oglądało na trybunach mecz Polska-Niemcy, a wiele milionów siedziało przed telewizorami, uwagę kilku osób w jednym z narożnikowych sektorów przykuło coś zupełnie innego niż piłkarze. Na stalowej konstrukcji dachu, w specjalnych klatkach prowadzą-

¹² Inaczej Ł. Cora, *Zatrzymanie stadionowe*, „Prokuratura i Prawo” 2009 nr 2, s. 66.

cych na *catwalk* czyli pomost serwisowy, pojawili się ludzie, których być tam nie powinno. Po szybkiej interwencji służby porządkowe dokonały ujęcia i od razu przekazały te osoby Policji. Dla samej istoty ujęcia nie miało przy tym znaczenia, że to funkcjonariusze Policji ich zobaczyli, a ujęcia dokonały służby stadionowe.

Osobnym problemem jest oczywiście, jak ci przedstawiciele Greenpeace'u w ogóle wnieśli cały ten sprzęt na stadion. Wydaje się, iż już na etapie kontroli przy wejściu, mając na uwadze art. 8 ust. 2 ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych, osoby te winny zostać ujęte, a następnie przekazane Policji. Z drugiej strony być może trudno było mówić tu o niebezpiecznych przedmiotach, ale jest to temat na inny artykuł.

Zakończenie

Reasumując należy stwierdzić, iż wszystkie przytoczone okoliczności prowadzą do jednego wniosku, iż uprawnienie wskazane w art. 20 ust. 1 pkt. 5 ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych ma więcej podobieństw związanych z ujęciem obywatelskim niż zatrzymaniem procesowym. Inne przyjęcie doprowadziłoby do sytuacji, gdzie należałoby w ocenie autora kwestionować konstytucyjność art. 20 ust. 1 pkt 5 tejże ustawy.

Reasumując, identyczne nazewnictwo „ujęcia” stadionowego i obywatelskiego, identyczny sposób postępowania z zatrzymanym w obu przypadkach, brak gwarancji procesowych przysługujących zatrzymanemu w związku z ujęciem i ewentualne możliwości dochodzenia roszczeń z tym związanych, jak również mało rygorystyczne ograniczenie co do tego, kto może dokonać takiego zatrzymania, przemawiają za traktowaniem art. 20 ust. 1 pkt. 5 ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych jako przepisu szczególnego w stosunku do art. 243 k.p.k.

W przypadku braku tego zapisu zapewne z powodzeniem moglibyśmy stosować wprost przepisy Kodeksu postępowania karnego, ale wówczas temat nie doczekałby się nielicznych, ale jednak komentarzy.

Bibliografia

Literatura:

1. Hołyst B., *Socjologia kryminalistyczna*. Tom 1, LexisNexis, Warszawa 2007.
2. Chlebowicz P., *Przestępczość stadionowa jako nowy obszar badań kryminologicznych*. Białostockie Studia Prawnicze. Zeszyt 6. Białystok 2009.
3. Wróblewski B., *Przestępstwa tłumu*, [s. n.], Wilno 1922.
4. Gozdór G., *Bezpieczeństwo imprez masowych. Komentarz*, C. H. Beck, Warszawa 2008.
5. Gozdór G., *Status prawno-karny pracownika ochrony*, „Prokuratura i Prawo” 2001, nr 3.
6. Grzegorzczak T., *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*. Zakamycze, Kraków 2003.
7. Lisiecki M., *Środki służące realizacji ujęcia sprawcy i zabezpieczenia dowodów przestępstwa przez agenta ochrony lub detektywa*, „Przegląd Policyjny” 1998, nr 3–4.
8. Cora Ł., *Zatrzymanie stadionowe*, „Prokuratura i Prawo” 2009 nr 2,
9. Kąkol C., *Bezpieczeństwo imprez masowych. Komentarz* LEX 2012.

Akty prawne:

1. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483, z późn. zm.).
2. Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania Karnego (Dz. U. z 1997 r. Nr 89, poz. 555, z późn. zm.).
3. Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz. U. z 1997 r. Nr 89, poz. 553, z późn. zm.).
4. Ustawa z dnia 20 marca 2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych (tekst jednolity Dz. U. z 2013 r. poz. 611, z późn. zm.).
5. Ustawa z dnia 24 maja 2013 r. o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej (Dz. U. z 2013 r. poz. 628, z późn. zm.).

Inne źródła:

1. Dane Komendy Głównej Policji, cyt za:
http://wyborcza.pl/1,91446,17262120,MSW__poprawia_sie_bezpieczenstwo_na_stadionach_ekstraklasy.html.
2. <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/druk.xsp?nr=2857>, [dostęp: 15.02.2015 r.].

THE ISSUE OF SECURITY IN THE STADIUMS
AND THE MEANS OF COERCION SPECIFIED IN ART. 20
PARAGRAPH. 1 PT. 5 OF THE ACT ON MASS EVENT
SAFETY, THE RECOGNITION AND RETENTION PROCESS
IN THE CODE OF CRIMINAL PROCEDURE

Keywords: *stadium arrest, civil shot, criminal procedure stopping, law enforcement, security at stadiums.*

Summary

The article broaches the issues of „arrest” described in Article 20 section 1 clause 5 of the Mass Events (Security) Act of 20 March 2009 and its relation to the provisions of Article 243 and 244 of the Code of Penal Procedure.

The author argues that the powers of the stewards to detain a person breaching security at a stadium, indicated in 20 section 1 clause 5 of the Mass Events (Security) Act are more akin to a citizen’s arrest than to a procedural arrest.

The article indicates that circumstances such as the identical terminology used in the case of a citizen’s and procedural „arrest”, the same way of handling the detainee in both cases, the absence of procedural guarantees of the detainee in connection with the arrest and a possibility to pursue claims connected with this, as well as rather lax restrictions regarding those who can make such an arrest, speak in favour of treating Article 20 section 1 clause 5 of the Mass Events (Security) Act as a *lex specialis* with regard to Article 243 of the Code of Penal Procedure.

ПРОБЛЕМАТИКА БЕЗОПАСНОСТИ НА СТАДИОНАХ
И МЕРЫ ПРИНУЖДЕНИЯ, УКАЗАННЫЕ В СТАТЬЕ
20 ПАРАГРАФА 1 ПУНКТ 5 ЗАКОНА О БЕЗОПАСНОСТИ
МАССОВЫХ МЕРОПРИЯТИЙ, ЗАДЕРЖАНИЕ И АРЕСТ
АДМИНИСТРАТИВНЫЙ СОГЛАСНО УГОЛОВНО
– ПРОЦЕССУАЛЬНОМУ КОДЕКСУ.

Ключевые слова: *задержание на стадионах, арест административный, службы охраны порядка, безопасность на стадионах.*

Аннотация

Статья затрагивает проблематику «поимки», описанной в статье 20 пункт 1 подпункт 5 закона от 20 марта 2009 г. о безопасности массовых мероприятий и ее отношении к положениям Уголовно-процессуального кодекса, указанных в статьях 243 и 244.

Автор доказывает, что полномочие служб обеспечения порядка к поимке лица, нарушающего безопасность на стадионе, указанное в статье 20 пункт 1 подпункт 5 закона о безопасности массовых мероприятий, имеет больше похожих черт с гражданской поимкой, чем с процессуальным задержанием.

Статья указывает, что такие обстоятельства, как идентичное название «поимка» стадионная и гражданская, идентичное обращение с задержанным в обоих случаях, отсутствие процессуальных гарантий, полагающихся задержанному в связи с поимкой, а также связанная с этим возможность предъявления претензий и недостаточно однозначное разграничение того, кто может произвести такое задержание, говорят в пользу отношения к статье 20 пункт 1 подпункт 5 закона о безопасности массовых мероприятий, как особому положению по отношению к статье 243 уголовно-процессуального кодекса.

Dr Janusz Kaczmarek. Адвокат. Проводит Кancelarię Адвокацką в Гдыни и в Warszawie. В latach 2002-2005 Prokurator Apelacyjny в Gdańsku. В latach 2005-2007 Prokurator Krajowy. В 2007 roku Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji. Wykładowca prawa karnego materialnego i procesowego в Wyższej Szkole Administracji i Biznesu в Гдыни. Автор kilkudziesięciu publikacji в „Prokuraturze i Prawie”, „Edukacji Prawniczej”, kwartalniku „Policja”. Автор książki „Porwania dla okupu” oraz monografii „Kryminologiczne i prawne

aspekty przestępstwa wzięcia i przetrzymywania zakładnika”. Nagrodzony przez Gazetę Prawną nagrodą „Bona Lex” za działalność na rzecz tworzenia dobrego prawa. Współorganizator programu „Razem przeciw przemocy” realizowanego w szkołach oraz ośrodkach wychowawczych. Twórca autorskiego programu zrealizowanego na rzecz PZPN związanego z bezpieczeństwem na stadionach.

Zarządzanie
bezpieczeństwem
publicznym

Marek Chrabkowski

WYODRĘBNIE NIE W STRUKTURZE POLICJI JEDNOSTKI DO WALKI Z PRZESTĘPCZOŚCIĄ ZORGANIZOWANĄ

Słowa kluczowe: *Policja, Centralne Biuro Śledcze Policji, walka z przestępczością zorganizowaną, reforma.*

STRESZCZENIE

Od 1994 r. w Policji powoływane są struktury do walki z przestępczością zorganizowaną. W 2014 roku została przeprowadzona reforma, która wyodrębniła nową jednostkę organizacyjną pod nazwą Centralne Biuro Śledcze Policji. W artykule przedstawiono ocenę przyjętych rozwiązań prawnych i organizacyjnych przez pryzmat ich potencjalnego wpływu na usprawnienie działania służby śledczej.

Wstęp

Potrzeba podjęcia skutecznej walki z przestępczością zorganizowaną spowodowała na początku lat 90. XX wieku wyodrębnienie w Policji struktur zwalczających ten rodzaj przestępczości. Kilka lat później zdecydowano się na wyodrębnienie komórek zwalczających przestępczość narkotykową. Poszukiwanie optymalnej formuły organizacyjnej struktur zwalczających zjawisko przestępczości zorganizowanej, w tym zorganizowanej przestępczości narkotykowej, doprowadziło do powstania w 2000 r. Centralnego Biura Śledczego Komendy Głównej Policji (CBS KGP) w wyniku połączenia Biura do Walki z Przestępczością Zorganizowaną i Biura ds. Narkotyków – dwóch komórek organizacyjnych Komendy Głównej Policji (KGP). To rozwiązanie sprawdziło się, ale w funkcjonującej przez kilkanaście lat strukturze Centralnego Biura Śledczego KGP doszukano się kilku mankamentów wynikających ze stałego zwiększania bezpośredniego zaangażowania komendanta

głównego Policji w sferę wykonawczą tej komórki, co groziło uszczerbkiem w sferze zarządczej odnoszącej się do Policji jako całej formacji. Zdecydowano się więc na wydzielenie Centralnego Biura Śledczego ze struktur Komendy Głównej Policji i powołanie odrębnej jednostki organizacyjnej Policji.

Ustawodawca w dniu 24 czerwca 2014 r. uchwalił ustawę o zmianie ustawy o Policji oraz niektórych innych ustaw¹, zwaną dalej ustawą nowelizacyjną. Nowelizacja ta weszła w życie 8 października 2014 r. Obok służb: kryminalnej, prewencyjnej oraz wspomagającej działalność Policji w zakresie organizacyjnym, logistycznym i technicznym, w ustawie o Policji pojawiła się służba śledcza. Celem publikacji jest przedstawienie wprowadzonych ustawą nowelizacyjną zmian o charakterze prawno-organizacyjnym i ich potencjalnego wpływu na poprawę funkcjonowania tej policyjnej struktury, która zajmuje się zwalczaniem przestępczości zorganizowanej. W pierwszej części artykułu omówione zostały zadania Policji jako organu powołanego do walki przestępczością, w tym z jej najgroźniejszą odmianą, do której zalicza się przestępczość zorganizowaną. W dalszych częściach przedstawiono takie zagadnienia jak: status komendanta Centralnego Biura Śledczego Policji (komendant CBSP), zadania Centralnego Biura Śledczego Policji oraz zmiany, jakie dotknęły instytucję świadka koronnego po utworzeniu jednostki powołanej do zwalczania przestępczości zorganizowanej. W zakończeniu zawarte zostały wnioski odnoszące się do wpływu wprowadzonych zmian na funkcjonowanie zreformowanej struktury Centralnego Biura Śledczego Policji.

Policja jako organ zwalczający przestępczość zorganizowaną

Wartość bezpieczeństwa i porządku publicznego legła u podstaw organizacji państwa i należy do najstarszych dziedzin organizatorskich i wykonawczych działań władz państwowych². Tę sferę działań państwa określa się mianem działalności policyjnej. Określenie „Policja” w rozwoju historycznym rozumiane było co najmniej w trojaki sposób i oznaczało:

- 1) całokształt wewnętrznej działalności administracyjnej państwa;
- 2) działalność państwa polegającą na utrzymywaniu istniejącego stanu prawnego oraz przeciwdziałaniu jego naruszeniom³;

¹ Dz. U. z 2014 r. poz. 1199.

² J. Dobkowski, *O prawie policyjnym inaczej*, „Przegląd Policyjny” 2002, nr 3-4, s. 139.

³ Podobnie J. Dobkowski, *op. cit.*, s. 139 i n, który pojęciu „policja” przypisuje dawne

- 3) organ państwowy powołany do ochrony porządku i bezpieczeństwa publicznego, działający jako specjalny korpus osobowy, zorganizowany w sposób wojskowy⁴.

Zgodnie z ustawą z 6 kwietnia 1990 r. o Policji⁵, zwaną dalej ustawą o Policji, Policja jest umundurowaną i uzbrojoną formacją służącą społeczeństwu i przeznaczoną do ochrony bezpieczeństwa ludzi oraz do utrzymywania bezpieczeństwa i porządku publicznego⁶. Aktualnie więc terminowi „policja” przypisywane jest to trzecie znaczenie. Sama nazwa „Policja” przysługuje wyłącznie formacji, o której mowa w ustawie o Policji⁷. Z przytoczonej definicji wynika, że jest to instytucja zorganizowana na wzór wojskowy o wyraźnym paramilitarnym charakterze⁸. Zauważalna jest jednak tendencja do zmiany tego wizerunku. W jednym z projektów ustawy o Policji⁹ instytucja ta została określona jako służba publiczna w miejsce obecnej nazwy „uzbrojona formacja”. Zaproponowana zmiana jest zgodna z Deklaracją o Policji, przyjętą w 1979 r. przez Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy jako rezolucja nr 690 i odpowiada prawdziwej funkcji Policji wobec obywateli i jej roli oraz usytuowania w systemie państwa demokratycznego¹⁰.

Zakres zadań realizowanych przez Policję determinuje jej pozycję w systemie organów administracji publicznej. Pozycja ta kształtowała się na przestrzeni lat bardzo różnie, jednakże bez względu na nazwę, struktury i podporządkowanie była to uzbrojona formacja, służąca państwu, celem której była ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego¹¹. W głównym polu odpowiedzialności Policji znajduje się więc bezpieczeństwo powszechne. W tym obszarze operuje nie tylko Policja, „ale cały system organów, instytucji i służb państwowych, a także obywatelskiej samoobrony. Policja to tylko jeden z elementów tego systemu, aczkolwiek najważniejszy i o największym potencjale, ponoszący podstawową odpowiedzialność przede

znaczenie określające funkcję państwa w dziedzinie zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego.

⁴ Z. Galicki, *Prawo policyjne – temat do dyskusji*, „Palestra” 1991, nr 1-2, s. 8.

⁵ T.j. Dz.U. z 2015 r. poz. 355.

⁶ Art. 1 ust. 1 ustawy o Policji.

⁷ Art. 1 ust. 1a ustawy o Policji.

⁸ J. Migdał, *Policja w świetle nowej ustawy*, „Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych” 2004, nr 2, s. 167.

⁹ Projekt ustawy o Policji z 30 września 2004 r. przesłany przez Komendę Główną Policji do konsultacji jednostkom Policji wraz z uzasadnieniem, niepublikowany.

¹⁰ Ibidem.

¹¹ J. Migdał, *op. cit.*, s. 167.

wszystkich za porządek publiczny będący podstawową przesłanką bezpieczeństwa publicznego¹². W ramach tej odpowiedzialności na Policji spoczywa obowiązek walki z wszelkimi przejawami przestępczości, tym również przestępczości zorganizowanej. Ta działalność wymaga prawnego uregulowania, ponieważ Policja należy do organów władzy publicznej i zgodnie z art. 7 ustawy z 2 kwietnia 1997 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej¹³ może działać wyłącznie na podstawie i w granicach prawa. „Tak ujęta zasada praworządności, w ramach której organy władzy publicznej (...) mogą powstawać i działać tylko na podstawie prawa, wskazuje, że normy prawne określające ich kompetencje, zadania i tryb postępowania będą wyznaczały tym samym granice ich aktywności¹⁴. Każdy nowy podmiot, zaliczany do organów władzy publicznej, musi więc posiadać ustawowe umocowanie.

Do czasu wejścia w życie ustawy nowelizacyjnej, ustawa o Policji wymieniała podmioty składające się na jej strukturę w następującej kolejności:

- policja sądowa,
- Wyższa Szkoła Policji w Szczytnie,
- ośrodki szkolenia i szkoły policyjne,
- wyodrębnione oddziały prewencji i pododdziały antyterrorystyczne,
- instytuty badawcze (jednostki badawczo-rozwojowe),
- komendant główny Policji,
- zastępcy komendanta głównego Policji,
- komendanci wojewódzcy Policji,
- komendanci powiatowi (miejscy) Policji,
- komendanci komisariatów Policji,
- komendant stołeczny policji,
- komendanci rejonowi Policji,
- zastępcy komendantów wojewódzkich Policji,
- zastępcy komendanta stołecznego Policji,
- zastępcy komendantów powiatowych (miejskich) Policji,
- zastępcy komendantów rejonowych Policji,
- kierownik rewiru dzielnicowych,
- kierownik posterunku Policji.

Po wejściu w życie ustawy nowelizacyjnej zbiór ten został powiększony o komendanta Centralnego Biura Śledczego Policji i jego zastępców. Jak

¹² Idem.

¹³ Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483, ze zm.

¹⁴ M. K. Jurgielewicz, *Podstawy systemu organizacyjnego policji [w:] Państwo, Administracja, Policja. Księga pamiątkowa dedykowana Profesorowi Kazimierzowi Rajchelowi*, red. A. Letkiewicz i A. Misiuk, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Policji, Szczytno 2012, s. 235.

trafnie zauważył Aleksander Babiński „Zbiór ten jest dość chaotyczny z uwagi na różnorodność podmiotów go tworzących”¹⁵. Trudno doszukać się w nim idei przyświecającej przyjętej systematyce. Ten chaos jest raczej wynikiem szeregu nieprzemyślanych nowelizacji ustawy o Policji, które doprowadziły do dość przypadkowego ułożenia przepisów odnoszących się do poszczególnych podmiotów, powodując naruszenie poprawności wewnętrznej systematyki tego aktu prawnego. Znamiennym pozostaje jednak fakt, że przepisy o komendancie Centralnego Biura Śledczego Policji zostały umieszczone bezpośrednio po przepisach określających status komendanta głównego Policji i jego zastępców. Taka lokalizacja może wskazywać, że zadania przypisane do realizacji szefowi tej jednostki organizacyjnej Policji, a związane ze zwalczaniem przestępczości zorganizowanej, zaliczane są aktualnie w Policji do kwestii priorytetowych.

Problematyka walki z przestępczością, w tym z najgroźniejszą jej odmianą – przestępczością zorganizowaną, zawsze zaliczana była do najważniejszych zadań Policji. Tak jest i teraz. Wprawdzie wśród ustawowych zadań Policji nie odniesiono się *expressis verbis* do tego typu działalności, ale wymieniono inne, ogólniejsze, które mieszczą w sobie również problematykę walki z przestępczością zorganizowaną. Do tych zadań należą:¹⁶

- 1) ochrona życia i zdrowia ludzi oraz mienia przed bezprawnymi zamachami naruszającymi te dobra;
- 2) ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego, w tym zapewnienie spokoju w miejscach publicznych oraz w środkach publicznego transportu i komunikacji publicznej, w ruchu drogowym i na wodach przeznaczonych do powszechnego korzystania;
- 3) inicjowanie i organizowanie działań mających na celu zapobieganie popełnianiu przestępstw i wykroczeń oraz zjawiskom kryminogennym i współdziałanie w tym zakresie z organami państwowymi, samorządowymi i organizacjami społecznymi;
- 4) wykrywanie przestępstw i wykroczeń oraz ściganie ich sprawców.

Walka z przestępczością odbywa się w Policji na trzech płaszczyznach: operacyjno-rozpoznawczej, dochodzeniowo-śledczej i prewencyjnej, określanej przez ustawodawcę mianem administracyjno-porządkowej¹⁷. Te zadania, do czasu powstania służby śledczej, realizowały wyłącznie dwie służby:

¹⁵ A. Babiński, *Komendant główny Policji jako centralny organ administracji rządowej* [w:] *Państwo, Administracja, Policja. Księga pamiątkowa dedykowana Profesorowi Kazimierzowi Rajchelowi*, red. A. Letkiewicz i A. Misiuk, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Policji, Szczytno 2012, s. 235.

¹⁶ Art. 1 ust. 2 ustawy o Policji.

¹⁷ Art. 14 ust. 1 ustawy o Policji.

kryminalna i prewencyjna. W skład służby kryminalnej wchodziły i nadal wchodzi następujące komórki: operacyjno-rozpoznawcze, dochodzeniowo-śledcze, wywiadu kryminalnego, techniki operacyjnej i techniki kryminalistycznej, a w skład służby prewencyjnej: komórki patrolowe, interwencyjne, ruchu drogowego, wywiadowcze, ds. nieletnich oraz rewiry dzielnicowych i posterunki Policji. W Policji powstawały i powstają też komórki specjalizujące się w zwalczaniu określonego rodzaju przestępczości, np.: do walki z przestępczością zorganizowaną, do walki z przestępczością gospodarczą, do walki z przestępczością samochodową, do walki z przestępczością narkotykową, do walki z korupcją. Najczęściej tego typu komórki realizują łącznie zadania operacyjno-rozpoznawcze i dochodzeniowo-śledcze. Działania tych służb w razie potrzeby wspierane są przez antyterrorystów i pirotechników.

Hermetyczność zorganizowanych grup przestępczych oraz niekonwencjonalne metody stosowane w celu uniknięcia odpowiedzialności karnej wymusiły powstanie w Policji struktur zajmujących się tą specyficzną częścią świata przestępczego. Z dniem 1 stycznia 1994 roku na podstawie zarządzenia nr 37 komendanta głównego Policji z 21 grudnia 1993 r. utworzono w ramach Komendy Głównej Policji – Biuro do walki z Przestępczością Zorganizowaną¹⁸. „W kolejnych latach w centrali (Komendzie Głównej Policji) powoływano wyspecjalizowane komórki do zwalczania przestępczości zorganizowanej – 8 lipca 1996 r. utworzona dwa wydziały: Wydział do walki z Terroryzmem Kryminalnym i Wydział ds. Operacji Specjalnych, 21 lutego 1997 r. natomiast oprócz pionu do walki z przestępczością zorganizowaną utworzono w Komendzie Głównej Policji samodzielne Biuro ds. Narkotyków”¹⁹. Komendant Główny Policji korzystając z dyspozycji art. 4 ust. 4 ustawy o Policji za zgodą Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji powołał do życia nową służbę, która otrzymała nazwę służby śledczej²⁰. Termin „służba śledcza” był w okresie międzywojennym odpowiednikiem aktualnie stosowanego pojęcia „służba kryminalna”²¹ i w tym historycznym kontekście częściowo odzwierciedla zakres zadań przypisanych Centralnemu Biuru Śledczemu. Jednakże w związku z ustawowym rozgraniczeniem czynności operacyjno-rozpoznawczych i czynności dochodzeniowo-

¹⁸ *Centralne Biuro Śledcze. 10 lat doświadczeń (2000-2010)*, red. A. Misiuk, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Policji, Szczytno 2010, s. 33.

¹⁹ *Centralne Biuro Śledcze...*, *op. cit.*, s. 34.

²⁰ Zarządzenie nr 1 Komendanta Głównego Policji z 29 lutego 2000 r. w sprawie powołania oraz określenia organizacji, zakresu działania i właściwości terytorialnej służby śledczej, Dz. Urz. KGP z 2000 r. Nr 2, poz. 15, ze zm.

²¹ B. Sprengel, *Służby mundurowe ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego*, TNOiK, Toruń 2008, s. 75.

-śledczych²², termin „służba śledcza” mylnie kojarzy się ze służbą *stricto* procesową, której zadania polegają na prowadzeniu śledztw w oparciu o przepisy Kodeksu postępowania karnego. W nazwie tej służby właściwszy byłby wyróżnik podmiotowy, nawiązujący do przestępczości zorganizowanej, który stał się podstawą wyodrębnienia tej struktury²³. Pomimo odmiennej nazwy Centralne Biuro Śledcze KGP zostało zaliczone do służby wchodzącej w skład policji kryminalnej²⁴.

Służba śledcza powstała z połączenia jednostek organizacyjnych służb do walki z przestępczością zorganizowaną i do walki z przestępczością narkotykową²⁵. To wydarzenie zainicjowało nowy etap w zwalczaniu przestępczości zorganizowanej, a nowopowstała struktura Komendy Głównej Policji została nazwana Centralnym Biurem Śledczym. Komendant Główny Policji w oparciu o upoważnienie ustawowe określił organizację i zakres działania tej służby²⁶. Wśród pierwszych zadań wytyczonych tej służbie do realizacji znalazły się²⁷:

- a. zadania z zakresu zwalczania przestępczości kryminalnej (dotyczące między innymi: zabójstw, rozbojów, wymuszeń rozbójniczych, porwań dla okupu i terroryzmu):
 - rozpoznawanie grup, których działania przestępcze charakteryzowały się wysokim stopniem brutalizacji czynów – dokonujących zabójstw, przestępstw przy użyciu broni palnej, wymuszeń rozbójniczych i windykacji należności;
 - zwalczanie przestępstw związanych z przemytem broni i amunicji, nielegalnym obrotem bronią palną i materiałami wybuchowymi;
 - eliminacja zorganizowanych grup dokonujących przestępstw uprowadzeń dla okupu i wymuszeń haraczy;
 - zwalczanie zorganizowanych grup dokonujących przestępstw kradzieży pojazdów, ich przemytu i legalizacji, kradzieży z włamaniem;
 - zwalczanie przestępczości związanej z prostytutką;
 - zapobieganie handlowi ludźmi;

²² Szerzej różnice pomiędzy czynnościami operacyjno-rozpoznawczymi a dochodzeniowo-śledczymi na przykładzie postępowania sprawdzającego zostały omówione [w:] M. Chrabkowski, *Wykorzystanie materiałów kontroli operacyjnej w postępowaniu przygotowawczym*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Policji, Szczytno 2009, s. 139 i n.

²³ Jedną z propozycji mogłaby być nazwa „służba antymafijna”.

²⁴ B. Sprengel, *op. cit.*, s. 76

²⁵ *Materiałne prawo administracyjne*, red. M. Miemieć, Wydawnictwo: Wolters Kluwer, Warszawa 2013, s. 160.

²⁶ J. Migdał, *Policja w świetle nowej ustawy*, „Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych” 2004, z. 2, s. 169.

²⁷ *Centralne Biuro Śledcze...*, *op. cit.*, s. 36-37.

- zwalczanie zjawiska terroru kryminalnego, terroryzmu i ekstremizmu;
 - rozpoznawanie i neutralizacja zorganizowanych struktur przestępczych zdominowanych przez przedstawicieli mniejszości etnicznych;
- b. zadania z zakresu zwalczania przestępczości narkotykowej (dotyczące między innymi: produkcji narkotyków, przemytu narkotyków i handlu narkotykami):
- zwalczanie zorganizowanych grup przestępczych w zakresie produkcji środków odurzających i obrotu nimi;
 - ujawnianie i likwidacja miejsc produkcji narkotyków syntetycznych;
 - rozpoznawanie i neutralizacja zorganizowanych struktur przestępczych parających
 - się przestępczością narkotykową zdominowanych przez przedstawicieli mniejszości etnicznych;
- c. zadania z zakresu zwalczania przestępczości ekonomicznej (dotyczące między innymi: prania brudnych pieniędzy, afer bankowych i giełdowych oraz korupcji):
- przeciwdziałanie dokonywaniu przez grupy zorganizowane przestępstw polegających na oszustwach celno-podatkowych, związanych z obrotem towarami objętymi akcyzą i wyłudzeniami podatku VAT oraz podatku dochodowego;
 - zwalczanie zorganizowanych grup przestępczych czerpiących zyski z nielegalnego obrotu paliwami;
 - przeciwdziałanie niezgodnym z prawem czynnościom związanym z niewłaściwym wykorzystywaniem i dystrybucją środków finansowych pochodzących bezpośrednio z Unii Europejskiej;
 - rozpoznawanie i przeciwdziałanie zjawisku prania pieniędzy;
 - zwalczanie oszustw w sferze obrotu finansowego na szkodę instytucji finansowych, banków, towarzystw ubezpieczeniowych, giełd, firm leasingowych, funduszy inwestycyjnych oraz na szkodę przedsiębiorców;
 - zwalczanie korupcji w obszarze administracji państwowej, samorządowej, celnej, wymiaru sprawiedliwości i instytucji kontrolnych.

Bardzo ważnym zadaniem, bezpośrednio powiązanim z zagadnieniem walki z przestępczością zorganizowaną, było powierzenie Centralnemu Biuru Śledczemu ochrony świadków koronnych i wyodrębnienie w jego strukturze Zarządu ds. Ochrony Świadka Koronnego²⁸.

²⁸ S. Pieprzny, *Policja. Organizacja i funkcjonowanie*, Wolters Kluwer, Warszawa 1999, s. 21.

W funkcjonującej przez kilkanaście lat strukturze Centralnego Biura Śledczego KGP dostrzeżono mankamenty. Projektodawcy zmian do ustawy o Policji nie omieszkali wymienić ich w uzasadnieniu. „... funkcjonujące w strukturze Policji – Centralne Biuro Śledcze KGP, zajmujące się problematyką przestępczości zorganizowanej, stanowi jedynie wewnętrzną komórkę organizacyjną Komendy Głównej Policji. Formuła ta, zastosowana ponad 13 lat temu (na początku 2000 r.) oparta była przede wszystkim na powstaniu nowej służby w Policji – służby śledczej, która w sposób kompleksowy zajmować się miała rozpoznaniem, zapobieganiem i zwalczaniem przestępczości zorganizowanej. Z perspektywy czasu należy stwierdzić, że dotychczasowe rozwiązanie wypełniło swoją funkcję. Należy zauważyć, że stale i dynamicznie przekształcająca się przestępczość zorganizowana wymaga utworzenia bardziej elastycznych rozwiązań organizacyjnych w Policji, pozwalających na skuteczniejszą walkę z tym groźnym zjawiskiem. Aktualne rozwiązanie ma szereg wad, powodujących między innymi trudności w funkcjonowaniu oraz zarządzaniu tak nietypową, jak na swoją strukturę i zakres zadań, komórką organizacyjną KGP. Wymaga ono bowiem stałego zwiększania bezpośredniego zaangażowania Komendanta Głównego Policji w sferę wykonawczą tej komórki, co grozi uszczerbkiem w sferze zarządczej odnoszącej się do Policji jako całej formacji. Charakter realizowanych zadań, jak również specyfika organizacyjna, wskazują na to, że bardziej efektywnym rozwiązaniem jest wydzielenie CBS KGP jako odrębnej jednostki organizacyjnej Policji”²⁹.

Argumentacja przytoczona w uzasadnieniu przekonała ustawodawcę, który w dniu 24 czerwca 2014 r. uchwalił ustawę z o zmianie ustawy o Policji oraz niektórych innych ustaw³⁰. Nowelizacja ta weszła w życie 8 października 2014 r. Obok służb: kryminalnej, prewencyjnej oraz wspomagającej działalność Policji w zakresie organizacyjnym, logistycznym i technicznym w ustawie o Policji pojawiła się służba śledcza. Jak wynika z uzasadnienia projektu tej ustawy przedmiotowa nowelizacja miała na celu między innymi utworzenie nowej jednostki organizacyjnej Policji pod nazwą: Centralne Biuro Śledcze Policji (CBŚP), kierowanej przez komendanta Centralnego Biura Śledczego Policji, będącego przełożonym policjantów tej jednostki³¹.

²⁹ Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy o Policji oraz niektórych innych ustaw, druk nr 2192 Sejmu RP VII Kadencji, <http://orka.sejm.gov.pl/Druki7ka.nsf/0/7EC53462A2C4F377C1257C970033CD5A/%24File/2192.pdf>, [dostęp: 10.04.2015 r.], s. 1.

³⁰ Dz. U. z 2014 r. poz. 1199.

³¹ Uzasadnienie..., s. 1.

Komendant Centralnego Biura Śledczego Policji

Tych zmian nie można było przeprowadzić bez ingerencji w materię ustawową. Jak trafnie podkreślono w uzasadnieniu projektu ustawy nowelizacyjnej, zabiegi w postaci upoważnień Komendanta Głównego Policji dedykowanych szefowi³² Centralnego Biura Śledczego KGP byłyby niewystarczające³³. Dyrektor CBS KGP nie był przełożonym właściwym w sprawach osobowych w rozumieniu art. 32 ustawy o Policji, dlatego też wszystkie sprawy związane z mianowaniem, przenoszeniem, zwalnianiem i wydalaniem ze służby musiał realizować komendant główny Policji na wniosek dyrektora tegoż biura. Przyjęta konstrukcja powodowała, że Dyrektor Centralnego Biura Śledczego Komendy Głównej Policji nie posiadał również władzy dyscyplinarnej w stosunku do podległych sobie funkcjonariuszy. Mógł jedynie wnioskować do komendanta głównego Policji o wymierzenie kary dyscyplinarnej. Dyrektor CBS KGP nie był także dysponentem środków budżetowych, przez co miał ograniczony wpływ na decyzje o przeznaczeniu i sposobie wydatkowania środków finansowych przewidzianych dla CBS KGP w ramach środków określonych dla Policji.

W wyniku reformy status komendanta CBSP został określony w sposób analogiczny do statusu komendanta wojewódzkiego Policji. Jest on powoływany spośród oficerów Policji, przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych na wniosek komendanta głównego Policji³⁴. W procedurze odwoływania komendanta CBSP biorą udział te same podmioty. Zgodnie z art. 6a ust. 3 ustawy o Policji komendant CBSP jest organem Policji podległym komendantowi głównemu Policji, kieruje Centralnym Biurem Śledczym Policji i jest przełożonym policjantów Centralnego Biura Śledczego Policji. Na siedzibę tego organu zostało wskazane miasto stołeczne Warszawa³⁵. Przyznanie następcy prawnemu Dyrektorowi CBS KGP czyli Komendantowi CBSP uprawnień przełożonego właściwego w sprawach osobowych możliwe było wyłącznie w drodze zmiany ustawy o Policji. Jak podkreślono w jednym z orzeczeń Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, z uwagi na specyfikę stosunku służbowego, to przełożony właściwy w sprawach osobowych jest podmiotem, który jednostronnie i wład-

³² Przed nowelizacją ustawy o Policji był nim funkcjonariusz w randze dyrektora biura Komendy Głównej Policji.

³³ Uzasadnienie..., s. 1.

³⁴ Art. 5a ust. 4 ustawy o Policji.

³⁵ Art. 5a ust. 3 zd. 2 ustawy o Policji.

czo kształtuje istotne składniki tego stosunku³⁶. Posiadanie takich uprawnień wymaga umocowania ustawowego. Zgodnie więc ze znowelizowanym art. 32 ust. 1 ustawy o Policji do mianowania policjantów na stanowiska służbowe, przenoszenia oraz zwalniania z tych stanowisk właściwi są przełożeni: komendant główny Policji, komendant Centralnego Biura Śledczego Policji, komendanci wojewódzcy i powiatowi (miejscy) Policji oraz komendanci szkół policyjnych. Komendant CBŚP jako przełożony właściwy w sprawach osobowych uzyskał więc również uprawnienie do przenoszenia i delegowania funkcjonariuszy CBŚP, naturalnie wyłącznie w ramach podległej mu jednostki³⁷. Uzyskanie statusu przełożonego w sprawach osobowych wyposażało komendanta CBŚP również we władzę dyscyplinarną³⁸. Równolegle stał się on także dyrektorem generalnym urzędu, czyli podmiotem uprawnionym w zakresie kształtowania stosunków pracowniczych z zatrudnionymi w CBŚ Policji pracownikami i urzędnikami Korpusu Służby Cywilnej³⁹. W realizacji zadań komendanta CBŚP mogą wspierać najbliżsi współpracownicy w randze zastępców. Sposób ich powoływania i odwoływania również został określony w ustawie o Policji w sposób analogiczny do trybów obowiązujących zastępców komendanta wojewódzkiego Policji. Na wniosek komendanta CBŚP Komendant Główny Policji powołuje, spośród oficerów Policji, zastępców komendanta CBŚP. Ten sam tryb obowiązuje przy ich odwoływaniu⁴⁰.

Przyjęte w wyniku wprowadzonej reformy rozwiązanie umożliwiło „zwiększenie uprawnień kierownika tej jednostki organizacyjnej Policji w zakresie współdecydowania o przeznaczeniu i sposobie wydatkowania środków finansowych przewidzianych dla CBŚP w ramach środków określonych dla Policji i prowadzenie sprawniejszej polityki logistycznej i kadrowej wobec policjantów i pracowników Policji pełniących służbę lub zatrudnionych w Centralnym Biurze Śledczym Policji”⁴¹. Docelowo po włączeniu przez Ministra Spraw Wewnętrznych komendanta CBŚP do grona dysponentów środków budżetu państwa, stanie się podmiotem odpowiedzialnym za planowanie i wydatkowanie całości środków przeznaczonych na działalność Centralnego Biura Śledczego Policji.

³⁶ Wyrok WSA w Warszawie z 5 kwietnia 2006 r., sygn. II SA/Wa 66/06, LEX nr 213845.

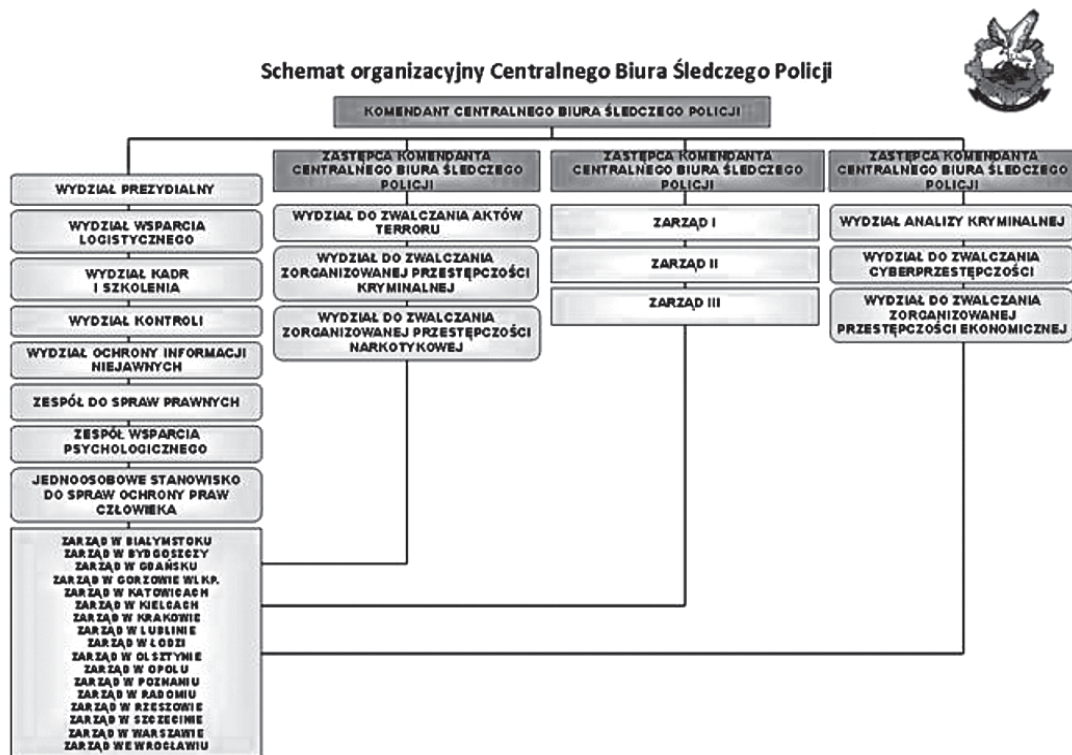
³⁷ Art. 34 ustawy o Policji

³⁸ Art. 133 ust. 1 ustawy o Policji.

³⁹ Art. 4 ustawy z 24 czerwca 2014 r. o zmianie ustawy o Policji i niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2014 r. poz. 1199.

⁴⁰ Art. 5a ust. 5 ustawy o Policji.

⁴¹ Uzasadnienie..., s. 2.



Rysunek 1. Schemat organizacyjny CBŚP

Źródło: <http://cbsp.policja.pl/cbs/struktura/104460,Struktura-CBSP.html>,
[dostęp: 14.04.2015 r.]

Niestety przejęcie obowiązków kadrowych, finansowych i logistycznych wymagało wyodrębnienia w strukturze jednostki komórek organizacyjnych zajmujących się tymi zagadnieniami (patrz rysunek 1). Do czasu reformy CBS KGP obsługiwane było przez służbę wspomagającą komendanta głównego Policji, dzięki czemu w realizację tych zadań zaangażowana była niewielka ilość funkcjonariuszy i pracowników Policji ze struktur CBS KGP. Aktualnie struktura organizacyjna Centralnego Biura Śledczego Policji (patrz – rysunek 1) zawiera aż osiem komórek organizacyjnych o charakterze wspomagającym. Utworzenie tych struktur musiało się wiązać z oderwaniem od zadań policyjnych i przesunięciem do zadań biurokratyczno-logistycznych większej ilości funkcjonariuszy i pracowników Policji. Takie uszczuplenie kadrowe oznacza ograniczenie potencjału jednostki w zakresie realizacji zadań podstawowych.

Zadania Centralnego Biura Śledczego Policji

W wyniku reformy zadania Centralnego Biura Śledczego Policji zostały wskazane w ustawie o Policji. Jak wynika z ogólnej formuły zamieszczonej w art. 5a ust. 1 ustawy o Policji, Centralne Biuro Śledcze Policji jest jednostką organizacyjną Policji służby śledczej realizującą na obszarze całego kraju zadania w zakresie rozpoznawania, zapobiegania i zwalczania przestępczości zorganizowanej. Mamy więc do czynienia z wyróżnieniem podmiotowym zakresu, co zostało podkreślone w uzasadnieniu projektu ustawy: „Ze względu na swój charakter i postawione zadania, działania służby śledczej są realizowane przede wszystkim podmiotowo (w odniesieniu do organizacji przestępczych), a w dalszej kolejności zaś przedmiotowo (w odniesieniu do danego rodzaju przestępstw)”⁴². Szczegółowe zadania Centralnego Biura Śledczego Policji, zamieszczone na oficjalnej stronie internetowej, w ogóle nie zmieniły się w stosunku do tych, które wytyczono służbie śledczej w 2000 r.⁴³ W zakresie jej działań pozostały wszystkie zadania dotyczące zwalczania przestępczości kryminalnej, narkotykowej i ekonomicznej. Niestety nie skorygowano błędów, które znalazły się wśród zadań poprzedniej struktury, a dotyczących:⁴⁴

- zwalczania działań polegających na windykacji należności (autor tekstu pewnie miał na myśli nielegalną windykację należności);
- eliminacja zorganizowanych grup przestępczych (autor zapewne nie miał na myśli pozbawiania życia członków tych grup);
- neutralizacja zorganizowanych struktur przestępczych (autor prawdopodobnie nie miał na myśli pozbawiania życia członków tych struktur);
- rozpoznawanie i neutralizacja zorganizowanych struktur przestępczych zdominowanych przez przedstawicieli mniejszości etnicznych (zastanawia, dlaczego pominięto struktury zdominowane przez przedstawicieli większości etnicznej);
- rozpoznawanie i neutralizacja zorganizowanych struktur przestępczych zdominowanych przez przedstawicieli mniejszości etnicznych (umieszczenie tego zadania w sferze walki z przestępczością narkotykową, bez powiązania tych grup z narkobiznesem jest nieporozumieniem);
- zwalczanie przestępczości narkotykowej w zakresie produkcji, handlu i przemytu (pominięto posiadanie, przetwarzanie, udzielanie itd.);

⁴² Uzasadnienie..., s. 5.

⁴³ <http://cbsp.policja.pl/cbs/o-cbsp/podstawowe-zadania/9889,Podstawowe-zadania.html>, [dostęp:14.04.2015 r.].

⁴⁴ *Centralne Biuro Śledcze...*, op. cit., s. 36-37.

- zwalczanie zorganizowanych grup przestępczych w zakresie produkcji środków odurzających i obrotu nimi (pominięto substancje psychotropowe);
- ujawnianie i likwidacja miejsc produkcji narkotyków syntetycznych (pominięto hodowle roślin i grzybów zawierających substancje narkotyczne i halucynogenne);
- zwalczanie zorganizowanych grup przestępczych czerpiących zyski z nielegalnego obrotu paliwami (też jest towarem obłożonym podatkiem akcyzowym, więc zbędne jest wyróżnienie tego zadania, skoro w zakresie zadań jest już mowa o zwalczaniu przestępczości w odniesieniu do towarów akcyzowych);
- przeciwdziałanie niezgodnym z prawem czynnościom związanym z niewłaściwym wykorzystywaniem i dystrybucją środków finansowych pochodzących bezpośrednio z Unii Europejskiej (a co ze środkami, które pochodzą z UE nie bezpośrednio, ale pośrednio, np. z norweskiego mechanizmu finansowego?);
- zwalczanie korupcji w obszarze administracji państwowej i samorządowej (administracja państwowa dzieli się na rządową i samorządową, więc niepotrzebnie wyodrębniono tę drugą);
- zwalczanie korupcji w obszarze administracji państwowej i celnej, (administracja celna wchodzi w zakres administracji rządowej, która jest częścią administracji państwowej, więc niepotrzebnie ją wyodrębniono).

Centralne Biuro Śledcze Policji wykonuje zadania z zakresu rozpoznawania, zapobiegania i zwalczania przestępczości zorganizowanej w ramach czynności operacyjno-rozpoznawczych i dochodzeniowo-śledczych. Ta okoliczność została uwzględniona w pracach nad nowelizacją ustawy, ponieważ zmiany materii ustawowej wymagało również przyznanie Komendantowi CBŚP uprawnień w zakresie wnioskowania i stosowania ofensywnych metod pracy operacyjnej. Metody te, jako środki głęboko ingerujące w prawa i wolności obywatelskie, nie mogą być oddawane do dyspozycji organów operacyjnych w formie innej niż ustawowa. Jak trafnie zauważono w uzasadnieniu do ustawy nowelizacyjnej w odniesieniu do kontroli operacyjnej, „...ustawa o Policji enumeratywnie i ściśle określa uprawnione podmioty policyjne, które posiadają możliwość wnioskowania o zastosowanie kontroli operacyjnej (art. 19 ustawy o Policji). Wskazane podmioty to: komendant główny Policji, komendanci wojewódzcy Policji. Przedmiotowe uprawnienie realizowane jest pod nadzorem prokuratury, sądu oraz stanowi przedmiot sprawozdania składanego przez Ministra Spraw Wewnętrznych Sejmowi. Należy zauważyć, że niniejsze uprawnienie przynależne jest wyłącznie dla organów Policji (sic! – przypis autora), nie zaś dla kierowników komórek organizacyjnych w jednostkach organizacyjnych Policji. Opisane

uprawnienie jako ingerujące w prawa obywateli wymaga zatem uregulowania w drodze ustawy. Tym samym nadanie tego uprawnienia kolejnemu podmiotowi policyjnemu powinno nastąpić w drodze ustawy⁴⁵. Podobna sytuacja dotyczy dwóch pozostałych ofensywnych metod pracy operacyjnej, tj. przesyłki niejawnie nadzorowanej i zakupu kontrolowanego. W tych przypadkach komendant CBŚP został uprawniony do podejmowania decyzji na podstawie art. 19a i 19b ustawy o Policji. Niestety nowelizacja ustawy o Policji nie rozwiązała kłopotliwego dla terenowych zarządów Centralnego Biura Śledczego trybu uruchamiania ofensywnych metod pracy operacyjnej. W dalszym ciągu zarządzenie stosowania tych metod wymaga wizyty w mieście stołecznym, ponieważ tylko komendant CBŚP jest podmiotem uprawnionym do wnioskowania o zarządzenie kontroli operacyjnej oraz zarządzenia stosowania zakupu kontrolowanego i przesyłki niejawnie nadzorowanej.

Komendant CBŚP jako kierownik wyodrębnionej jednostki Policji dołączył do podmiotów uprawnionych do wykonania niektórych czynności procesowych na podstawie przepisów ustawy z 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego⁴⁶, zwanej dalej Kodeksem postępowania karnego (k.p.k.), zarezerwowanych dla kierownika jednostki Policji. Na podstawie art. 220 § 3 k.p.k. może wystawić nakaz przeszukania, z zachowaniem warunków, o których mowa w tym przepisie, tj. w wypadkach nie cierpiących zwłoki, jeżeli postanowienie sądu lub prokuratora nie mogło zostać wydane. Podobnie jak w przypadku ofensywnych metod pracy operacyjnej problem z uzyskaniem takiego nakazu będą miały zarządy terenowe Centralnego Biura Śledczego, ponieważ tylko komendant CBŚP jest podmiotem uprawnionym do wystawienia nakazu przeszukania. Ta regulacja wydaje się co najmniej niezręczna. Komendant małego komisariatu Policji jest uprawniony do wydania nakazu przeszukania, a naczelnik zarządu terenowego Centralnego Biura Śledczego o taki nakaz musi zabiegać u komendanta CBŚP. Natomiast zgodnie z art. 275 § 4 k.p.k. Centralne Biuro Śledcze Policji jako jednostka organizacyjna Policji może realizować zadania związane z oddaniem podejrzanego pod dozór Policji, np. wydawać polecenia mające na celu dokumentowanie przebiegu dozoru, żądać informacji koniecznych dla ustalenia, czy stosuje się on do wymagań nałożonych w postanowieniu sądu lub prokuratora, a także wzywać podejrzanego do stawienia w wyznaczonym terminie. Prawdopodobnie ta kompetencja będzie wykorzystywana sporadycznie. Co do zasady zadania związane dozorem Policji realizowane są przez komendy powiatowe/miejskie Policji i komisariaty Policji. Nic nie stoi jednak na przeszkodzie, aby w sprawach tego wymagających realizacją dozoru zajęło się Centralne Biuro Śledcze Policji.

⁴⁵ *Ibidem*, s. 2.

⁴⁶ Dz. U. z 1997 r. Nr 89, poz. 555, ze zm.

Ochrona świadków koronnych i osób im najbliższych

Proces przekazywania uprawnień szefowi Centralnego Biura Śledczego Policji jako szefowi jednostki wyspecjalizowanej do walki z przestępczością zorganizowaną, objął również zadania przewidziane dla komendanta głównego Policji w ustawie z 25 czerwca 1997 r. o świadku koronnym⁴⁷. Komendant CBŚP ustanowiony został, w miejsce komendanta głównego Policji, organem wykonawczym postanowień prokuratorskich o podjęciu ochrony. Jak podkreślono w uzasadnieniu do projektu ustawy nowelizującej, to „...zaproponowane rozwiązanie związane jest z przeniesieniem uprawnień wykonawczych w zakresie zwalczania przestępczości zorganizowanej z Komendanta Głównego Policji na Komendanta CBŚP. Dotychczasowe rozwiązania funkcjonujące w praktyce policyjnej w zakresie pełnej zależności od KGP oraz scedowania jedynie niektórych uprawnień na dyrektora CBŚ KGP nie pozwoliły na osiągnięcie optymalnych rozwiązań organizacyjnych w zakresie ogólnokrajowej walki z zagrożeniem przestępczością zorganizowaną”⁴⁸. Tym samym komendant CBŚP został:

- uprawniony do przyjęcia od osoby pełnoletniej ubiegającej się o objęcie ochroną lub pomocą jako świadek koronny lub osoba jemu najbliższa, pisemnego zobowiązania do: przestrzegania zasad i zaleceń w zakresie udzielonej ochrony, a także wykonywania obowiązków ciążących z mocy ustawy oraz wynikających z prawomocnych orzeczeń i decyzji – w razie korzystania z ochrony lub pomocy polegających na zmianie miejsca pobytu lub wydaniu dokumentów⁴⁹;
- wskazany jako organ właściwy do wykonywania postanowień prokuratorskich w przedmiocie ochrony lub pomocy świadkom koronnym i ich najbliższym, z wyjątkiem postanowień o ochronie osobistej osób odbywających karę pozbawienia wolności lub tymczasowo aresztowanych, przebywających w zakładach karnych lub aresztach śledczych⁵⁰;
- upoważniony do określenia formy ochrony lub pomocy świadkowi koronnemu i jego najbliższemu odpowiednio do stopnia zagrożenia tych osób⁵¹;
- uprawniony do zmiany formy ochrony lub pomocy (w tym wysokości pomocy finansowej udzielanej świadkowi koronnemu lub jego najbliższemu)⁵²;

⁴⁷ T.j. Dz. U. z 2014 r. poz. 1801.

⁴⁸ Uzasadnienie..., s. 2.

⁴⁹ Art. 16 ust. 1 ustawy o świadku koronnym.

⁵⁰ Art. 18 ust. 1 ustawy o świadku koronnym.

⁵¹ Art. 18 ust. 2 ustawy o świadku koronnym.

⁵² Art. 18 ust. 3 ustawy o świadku koronnym.

- zobowiązany, w wypadku umyślnego naruszenia przez osobę objętą ochroną, zasad lub zaleceń w zakresie ochrony lub uporczywego uchylania się od wykonywania obowiązków, do wystąpienia do prokuratora prowadzącego postępowanie z wnioskiem o cofnięcie ochrony lub pomocy⁵³;
- uprawniony do zobowiązania operatora pocztowego⁵⁴ lub jego placówki pocztowej do przekazywania, pod wskazany przez siebie adres, przesyłek przeznaczonych dla osoby objętej ochroną albo doręczania przesyłek przeznaczonych dla osoby objętej ochroną za pośrednictwem osoby przez niego upoważnionej⁵⁵;
- upoważniony do ustanowienia, w razie stwierdzenia takiej potrzeby i za zgodą osoby objętej ochroną, pełnomocnika tej osoby⁵⁶.

Przyjęte rozwiązanie należy uznać za uzasadnione. Instytucja świadka koronnego co do zasady jest stosowana w sprawach o przestępstwo lub przestępstwo skarbowe popełnione w zorganizowanej grupie albo związku mających na celu popełnienie przestępstwa lub przestępstwa skarbowego⁵⁷. Skoro więc w Policji wyodrębniono jednostkę organizacyjną, która zajmuje się rozpoznaniem, zapobieganiem i zwalczaniem przestępczości zorganizowanej, to przekazanie tych zadań komendantowi CBŚP było naturalną i logiczną konsekwencją wprowadzonej reformy.

Zakończenie

Na podstawie art. 7 i 8 ustawy nowelizacyjnej Centralne Biuro Śledcze Policji stało się sukcesorem generalnym zlikwidowanego centralnego Biura Śledczego Komendy Głównej Policji przejmując niezakończone sprawy, funkcjonariuszy i pracowników cywilnych Policji. Dopiero po upływie kilku lat będzie można dokonać oceny wpływu tej reformy na skuteczność walki z przestępczością zorganizowaną. Na etapie początkowym, na którym znajduje się ta przekształcona struktura Policji, ocenie można było poddać wyłącznie przyjęte rozwiązania prawno-organizacyjne.

Niewątpliwie pozytywny wpływ na funkcjonowanie Centralnego Biura Śledczego Policji będzie miało skupienie w rękach komendanta tej jednostki uprawnień przełożonego w sprawach osobowych i przełożonego dyscypli-

⁵³ Art. 18b ust. 1 ustawy o świadku koronnym.

⁵⁴ W rozumieniu ustawy z 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe, Dz. U. z 2012 r. poz. 1529, ze zm.

⁵⁵ Art. 19 ust. 1 ustawy o świadku koronnym.

⁵⁶ Art. 20 ustawy o świadku koronnym.

⁵⁷ Art. 1 ust. 1 ustawy o świadku koronnym.

narne. Ta delegacja uprawnień przyspieszy procesy decyzyjne w sprawach personalnych i dyscyplinarnych a jednocześnie odciąży komendanta głównego Policji od osobistego załatwiania tych kwestii w stosunku do około 1800 policjantów Centralnego Biura Śledczego⁵⁸. Identyczne powody powodują, że pozytywnie należy ocenić uznanie komendanta CBŚP za dyrektora generalnego urzędu, który uprawniony jest do kształtowania stosunków pracowniczych z zatrudnionymi w CBS Policji pracownikami i urzędnikami Korpusu Służby Cywilnej. Zaletą jest również możliwość zwiększenia uprawnień komendanta CBŚP w zakresie wydatkowania środków finansowych przewidzianych dla Centralnego Biura Śledczego Policji, które ułatwi planowanie wydatków wynikających z przedsięwzięć w prowadzonych sprawach operacyjnych i procesowych. Wymaga to jeszcze włączenia komendanta CBŚP do grona dysponentów środków budżetu państwa. Będzie to możliwe prawdopodobnie dopiero w 2017 r.⁵⁹, a wtedy dysponowanie własnym budżetem pozwoli również na prowadzenie sprawniejszej polityki logistycznej a także na skuteczne wykorzystywanie finansowych narzędzi motywacyjnych w stosunku do funkcjonariuszy i pracowników Centralnego Biura Śledczego Policji.

Wśród pozytywnych efektów reformy odnoszących się bezpośrednio do walki z przestępczością zorganizowaną należy z pewnością wymienić uprawnienie komendanta CBŚP do zarządzania ofensywnych metod pracy operacyjnej oraz uzyskanie uprawnień procesowych, pozwalających na zarządzeniu przeszukania w sytuacjach niecierpiących zwłoki. Możliwość podejmowania decyzji w tych kwestiach bezpośrednio przez komendanta CBŚP skróci proces decyzyjny i pozwoli na niezwłoczne uruchamianie ofensywnych metod pracy operacyjnej albo dokonywanie przeszukań w ramach postępowań przygotowawczych. Szybkość działania w zakresie uruchomienia procedury kontroli operacyjnej, przesyłki niejawnie nadzorowanej, zakupu kontrolowanego czy też przeszukania zwiększa szanse na zdobycie dowodów, które mogą zostać włączone w poczet materiału dowodowego sprawy karnej. Do korzyści wynikających z utworzenia odrębnej jednostki organizacyjnej Policji należy zaliczyć również możliwość wyznaczenia Centralnego Biura Śledczego Policji do nadzoru nad podejrzanymi, w stosunku do których orzeczono środek zapobiegawczy w postaci dozoru Policji. W sytuacjach tego wymagających, Centralne Biuro Śledcze Policji może zwrócić się do sądu lub prokuratora o wyznaczenie tej jednostki do dozoru

⁵⁸ Dane zaczerpnięte z J. W. Wójcik, *Przeciwdziałanie przestępczości zorganizowanej. Zagadnienia prawne, kryminologiczne i kryminalistyczne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2011, s. 199.

⁵⁹ Prace nad budżetem 2016 roku są w toku, więc jest mało prawdopodobne, aby wyrażono zgodę na zmiany w katalogu dysponentów środków budżetowych już w 2016 roku.

nad pozostającym w zainteresowaniu podejrzanym/oskarżonym. Równie dobrze należy ocenić przekazanie komendantowi CBŚP zadań związanych z ochroną świadka koronnego. Centralne Biuro Śledcze Policji jest jednostką organizacyjną, która zajmuje się walką z przestępczością zorganizowaną, a instytucja świadka koronnego wykorzystywana jest właśnie w tego typu sprawach. Merytorycznie więc komendant CBŚP jest osobą najbardziej kompetentną do podejmowania decyzji w sprawie ochrony świadków koronnych i osób im najbliższych.

Do mankamentów, z którymi nie poradzono sobie w związku z reformą struktur zwalczających przestępczość zorganizowaną, zaliczyć należy nieprecyzyjność nazwy nowopowołanej służby. Jak podkreślono wcześniej, termin „służba śledcza” mylnie kojarzy się ze służbą *stricte* procesową, której zadania polegają na prowadzeniu śledztw w oparciu o przepisy Kodeksu postępowania karnego. Warto więc byłoby zastanowić się nad nazwą tej służby, która nawiązałaby do kryterium podmiotowego, czyli do przestępczości zorganizowanej, które stało się przyczyną wyodrębnienia tej służby w strukturach Policji.

Wyodrębnienie jednostki organizacyjnej i nadanie uprawnień jej szefowi w sprawach personalnych, dyscyplinarnych, finansowych i logistycznych spowodowało konieczność utworzenia komórek organizacyjnych, które będą wspierały komendanta CBŚP w ich realizacji. To wiąże się z oderwaniem od zadań policyjnych i przesunięciem do zadań biurokratyczno-logistycznych większej ilości funkcjonariuszy i pracowników Policji. Taka rozszada w potencjale kadrowym ogranicza możliwości jednostki w odniesieniu do realizacji zadań podstawowych. Do tej pory nie rozwiązano również kwestii delegacji uprawnień do zarządzania ofensywnych metod pracy operacyjnej na naczelników zarządów terenowych Centralnego Biura Śledczego Policji jak również do wystawiania nakazów przeszukania na zasadach określonych w Kodeksie postępowania karnego. Brak tych rozwiązań powoduje, że funkcjonariusze z odległych zarządów terenowych, np. z Gdańska, Krakowa, Gorzowa Wlkp. czy Lublina muszą dotrzeć do Warszawy, aby uzyskać od komendanta CBŚP nakaz przeszukania albo zgodę na uruchomienie ofensywnych metod pracy operacyjnej.

Z uwag odnoszących się do materii pozaustawowej należy podkreślić konieczność poprawnego zredagowania szczegółowych zadań Centralnego Biura Śledczego Policji. Te zamieszczone na oficjalnej stronie internetowej zawierają szereg błędów natury merytorycznej i redakcyjnej. Nie wypada, aby poważna instytucja pozwalała sobie na rozpowszechnianie informacji na swój temat w tak niepoprawnej formie.

Bibliografia

Literatura:

1. Babiński A., *Komendant główny Policji jako centralny organ administracji rządowej* [w:] *Państwo, Administracja, Policja. Księga pamiątkowa dedykowana Profesorowi Kazimierzowi Rajchelowi*, red. A. Letkiewicz i A. Misiuk, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Policji, Szczytno 2012.
2. *Centralne Biuro Śledcze. 10 lat doświadczeń (2000-2010)*, red. A. Misiuk, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Policji, Szczytno 2010.
3. Chrabkowski M., *Wykorzystanie materiałów kontroli operacyjnej w postępowaniu przygotowawczym*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Policji, Szczytno 2009.
4. Dobkowski J., *O prawie policyjnym inaczej*, „Przegląd Policyjny” 2002, nr 3-4.
5. Galicki Z., *Prawo policyjne-temat do dyskusji*, „Palestra” 1991, nr 1-2.
6. Jurgielewicz M.K., *Podstawy systemu organizacyjnego policji* [w:] *Państwo, Administracja, Policja. Księga pamiątkowa dedykowana Profesorowi Kazimierzowi Rajchelowi*, red. A. Letkiewicz i A. Misiuk, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Policji, Szczytno 2012.
7. *Materialne prawo administracyjne*, red. M. Miemieć, Wolters Kluwer, Warszawa 2013.
8. Migdał J., *Policja w świetle nowej ustawy*, „Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych” 2004, nr 2.
9. Pieprzny S., *Policja. Organizacja i funkcjonowanie*, Wolters Kluwer, Warszawa 1999.
10. Projekt ustawy o Policji z 30 września 2004 r. przesłany przez Komendę Główną Policji do konsultacji jednostkom Policji wraz z uzasadnieniem, niepublikowany.
11. Sprengel B., *Służby mundurowe ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego*, TNOiK, Toruń 2008.
12. Wójcik J.W., *Przeciwdziałanie przestępczości zorganizowanej. Zagadnienia prawne, kryminologiczne i kryminalistyczne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2011.

Akty prawne i orzecznictwo:

1. Ustawa z 2 kwietnia 1997 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483, ze zm.

2. Ustawa z 6 kwietnia 1990 r. o Policji, t.j. Dz. U. z 2015 r. poz. 355.
3. Ustawa z 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego, Dz. U. z 1997 r. Nr 89, poz. 555, ze zm.
4. Ustawa z 25 czerwca 1997 r. o świadku koronnym, t.j. Dz. U. z 2014 r. poz. 1801.
5. Ustawa z 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe, Dz. U. z 2012 r. poz. 1529, ze zm.
6. Ustawa z 24 czerwca 2014 r. o zmianie ustawy o Policji i niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2014 r. poz. 1199.
7. Wyrok WSA w Warszawie z 5 kwietnia 2006 r., sygn. II SA/Wa 66/06, LEX nr 213845.
8. Zarządzenie nr 1 Komendanta Głównego Policji z 29 lutego 2000 r. w sprawie powołania oraz określenia organizacji, zakresu działania i właściwości terytorialnej służby śledczej, Dz. Urz. KGP z 2000 r. Nr 2, poz. 15, ze zm.

Źródła internetowe:

1. Struktura organizacyjna CBŚP – grafika, <http://cbasp.policja.pl/cbs/o-cbsp/podstawowe-zadania/9889,Podstawowe-zadania.html>, [dostęp:14.04.2015 r.].
2. Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy o Policji oraz niektórych innych ustaw, druk nr 2192 Sejmu RP VII Kadencji, <http://orka.sejm.gov.pl/Druki7ka.nsf/0/7EC53462A2C4F377C1257C970033CD5A/%24File/2192.pdf>, [dostęp: 10.04.2015 r.].

EXTRACT IN THE STRUCTURE OF THE POLICE UNIT FOR THE FIGHT AGAINST ORGANIZED CRIME

Keywords: *Police, Police Central Bureau of Investigation, fighting against organized crime, reform.*

Summary

Since 1994 the police created structures to fight against organized crime. In 2014, the reform has been carried out, which has identified a new entity under the name of the Police Central Bureau of Investigation. The article gives an assessment of the solutions adopted in the context of their impact on improving the functionality of the structure to fight against organized crime in Poland.

ЭКСТРАКТ В СТРУКТУРЕ ПОЛИЦИИ СЛУЖБЫ ДЛЯ БОРЬБЫ С ОРГАНИЗОВАННОЙ ПРЕСТУПНОСТЬЮ

Ключевые слова: *Политция, Центральное Проследитное Бюро Политции, борьба с организованной преступностью, реформа.*

Аннотация

Начиная с 1994 года в полиции создаются структуры для борьбы с организованной преступностью. В 2014 году осуществляется реформа, которая определила новую службу под названием Центральное Проследитное Бюро Политции. Статья дает оценку правовых решений, принятых в контексте их влияния на улучшение функциональности службы для борьбы с организованной преступностью в Польше.

Marek Chrabkowski – doktor nauk prawnych, kierownik Zakładu Prawa Karnego i Postępowania Karnego w Wyższej Szkole Administracji i Biznesu im. Eugeniusza Kwiatkowskiego w Gdyni. Specjalizuje się w badaniach z zakresu prawa karnego, sekurytologii i kryminalistyki. Jest autorem około 70 publikacji dotyczących tych dziedzin, w tym interdyscyplinarnego opracowania monograficznego z zakresu postępowania dowodowego pt. „Wykorzystanie materiałów kontroli operacyjnej w postępowaniu przygotowawczym”.

Maciej Szmit

CYBERBEZPIECZEŃSTWO JAKO ZAGADNIENIE INTERDYSCYPLINARNE

Słowa kluczowe: *cyberbezpieczeństwo, bezpieczeństwo informacji.*

STRESZCZENIE

Zagadnienia związane z bezpieczeństwem informacji i cyberbezpieczeństwem mają charakter wybitnie interdyscyplinarny. Sytuacja taka z jednej strony implikuje szereg problemów natury metodologicznej i praktycznej, z drugiej natomiast – świadczy o wadze tych zagadnień, które wymagają wieloaspektowych analiz i kompleksowego podejścia. Artykuł poświęcony jest przeglądowi i analizie wybranych kwestii związanym z tą tematyką oraz niektórym problemom, jakie pociąga za sobą jej wielodziedzinowy charakter.

Wprowadzenie

Bezpieczeństwo informacji w polskim systemie nauki lokuje się w obszarze zainteresowania co najmniej czterech dyscyplin naukowych: nauk o bezpieczeństwie¹, nauk o zarządzaniu, informatyki oraz prawa², funkcjonujących w czterech obszarach wiedzy: nauk humanistycznych, społecz-

¹ Dyscyplina „Nauki o bezpieczeństwie” utworzona została uchwałą Centralnej Komisji do Spraw Stopni i Tytułów z dnia 28 stycznia 2011 r. zmieniającą uchwałę w sprawie określenia dziedzin nauki i dziedzin sztuki oraz dyscyplin naukowych i artystycznych (M.P. 2011 nr 14 poz. 149).

² W odniesieniu zarówno do kwestii związanych z regulacją zasad funkcjonowania infrastruktury teleinformatycznej oraz zasad informatyzacji państwa (na przykład Prawo telekomunikacyjne czy Ustawa o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne itp.) jak i do zagadnień związanych z prawnokarną ochroną informacji (na przykład przepisy rozdziału XXXIII Kodeksu Karnego, Ustawa o ochronie niektórych usług

nych, ścisłych oraz technicznych. Przy okazji bezpieczeństwa informacji w tzw. cyberprzestrzeni, należałoby dodać do tego jeszcze nauki o obronności³. Również od strony praktycznej zagadnienia bezpieczeństwa informacji mają charakter wieloaspektowy: bezpieczeństwo informacji wpływa zarówno na funkcjonowanie sektora rządowego⁴ jak i prywatnego, obejmuje zagadnienia natury technicznej i społecznej, dotyczy kwestii istotnych zarówno dla pojedynczych osób, jak i dla społeczności międzynarodowych.

Sytuacja taka z jednej strony świadczy o wadze problemu, który wymaga wieloaspektowych analiz i kompleksowego podejścia, z drugiej natomiast – implikuje szereg problemów natury metodologicznej. W referacie zasygnalizowano i podjęto próbę analizy części z nich, w szczególności niektórych zagadnień nomenklaturowych oraz konsekwencji wynikających z rozpatrywania przedmiotowego bezpieczeństwa z punktu widzenia różnych podmiotów, w oparciu o dokumenty wytworzone przez administrację państwową oraz standardy ISO.

świadczonych drogą elektroniczną opartych lub polegających na dostępie warunkowym, Ustawa o ochronie baz danych, przepisy karne Prawa autorskiego, w szczególności dotyczące programów komputerowych itd.), w tym także do zagadnień związanych z kryminalistyką komputerową, czy szerzej – opiniowaniem sądowo-informatycznym. Na marginesie warto zauważyć, że wśród dyscyplin naukowych w Polsce nie wyodrębniono formalnie ani kryminalistyki, ani nauk policyjnych, jak to ma miejsce na przykład na Słowacji czy w Czechach (por. np. V. Porada et al., *Policejní vědy*, Wyd. Aleš Čeněk, Plzeň 2011; H.G. Jaschke, *Policyjna nauka – podejście europejskie*, CEPOL 2008, https://www.cepol.europa.eu/fileadmin/website/Research_Science/PGEAPS/PGEAPS_summary_polish.pdf [dostęp: 25.03.2015], M. Szmit, *Wybrane zagadnienia opiniowania sądowo-informatycznego*, wyd. 2., Polskie Towarzystwo Informatyczne, Warszawa 2014, s. 18 i nast.), stąd też zajmują się nimi zarówno jednostki formalnie związane z naukami prawnymi (na przykład katedry kryminalistyki na uniwersyteckich wydziałach prawa), jak i jednostki formalnie związane z naukami o bezpieczeństwie (na przykład szkoły policji).

³ Nauki o bezpieczeństwie zajmują się kwestiami związanymi z funkcjonowaniem niemilitarnych systemów bezpieczeństwa (zob. np. L. Hofreiter, *Wstęp do studiów bezpieczeństwa*, Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego, Kraków 2012, s. 31 i nast., L.F. Korzeniowski, *Podstawy nauk o bezpieczeństwie*, Difin, Warszawa 2012, s. 35 i nast.), natomiast zagadnienia związane z bezpieczeństwem informacji – jak pokazują liczne przypadki na całym świecie – są współcześnie przedmiotem zainteresowania sił zbrojnych różnych państw i organizacji militarnych bądź paramilitarnych, stąd też kwestie takie jak wojna informacyjna należałoby formalnie przypisać do nauk o obronności (zob. np.: D.E. Denning *Wojna informacyjna i bezpieczeństwo informacji*, Wydawnictwa Naukowo-Techniczne, Warszawa 2002).

⁴ Zob. np. R. Cierocki, P. Jatkiewicz, *Bezpieczeństwo informacji w jednostkach samorządu terytorialnego*, Roczniki Kolegium Analiz Ekonomicznych SGH, Zeszyt 29/2013, Warszawa 2013; D. Lisiak-Felicka, M. Szmit, „Tango Down” – *Some Comments to the Security of Cyberspace of Republic of Poland* [w:] red. W. Biały, J. Kaźmierczak, *Systems supporting production engineering*, PKJS, Gliwice 2012; Lisiak-Felicka D., Szmit M., *Information security incidents management in marshal offices and voivodeship offices in Poland*, „Studies & Proceedings of Polish Association for Knowledge Management”, Volume 72,

Problemy nomenklaturowe

Problematyka artykułu dotyczy cyberbezpieczeństwa, zwanego też czasami bezpieczeństwem cyberprzestrzeni. Aby odnieść się do tego zagadnienia w sposób naukowy, należy zacząć od analizy tego pojęcia. Zrost „cyberbezpieczeństwo” składa się z przedrostka „cyber-” oraz rzeczownika „bezpieczeństwo”. Prefix „cyber-” jest ostatnio niezwykle popularny w mowie potocznej, w publicystyce i w języku prawniczym. Cybernetyka (ang. *cybernetics* z gr. *κυβερνητικός* – *kybernētikós* „sternik”) jest nauką zajmującą się systemami sterowania oraz związanym z tym przetwarzaniem i przekazywaniem informacji. Cybernetyka od szeregu lat myłona z informatyką, w szczególności przez osoby zajmujące się innymi dziedzinami wiedzy⁵, co zresztą budziło szereg – czasami dość zdecydowanych – sprzeciwów⁶.

Bydgoszcz 2014; D. Lisiak-Felicka, M. Szmit, *Selected aspects of information security management In voivodeship office in Poland*, „Securitologia” 2(20)/2014; D. Lisiak-Felicka, M. Szmit, *Narzędzia informatyczne w zarządzaniu urzędami – wybrane zagadnienia*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego” nr 651, *Ekonomiczne Problemy Usług nr 68, Drogi dochodzenia do społeczeństwa informacyjnego. Stan obecny, perspektywy rozwoju i ograniczenia*, Tom II; D. Lisiak-Felicka, M. Szmit, *Information Security Management Systems In Marshal Offices In Poland*, „Information Systems In Management”, vol. 3(2)/2014; D. Lisiak-Felicka, M. Szmit, *Wybrane aspekty zarządzania bezpieczeństwem informacji w urzędach marszałkowskich*, „Securitologia” 2/2013

⁵ W pracy M. Szmit (red.), A. Baworowski, A. Kmiecik, P. Krejza, A. Niemiec, *Elementy informatyki sądowej*, Polskie Towarzystwo Informatyczne, Warszawa 2011, przytoczono dwa przykłady z literatury prawniczej wydanej jeszcze pod koniec XX wieku:

- „Jedynym kryterium rozdzielenia zagadnień zaliczanych do cybernetyki prawniczej od zagadnień stanowiących przedmiot badawczy informatyki prawniczej może stanowić stopień ich przydatności do ewentualnego przetwarzania informacji o prawie (...). Należy więc uznać, że im stopień tej przydatności jest większy, tym rozważania są bliższe informatyce prawniczej, a zarazem bardziej techniczne. Przy małym stopniu przydatności mamy do czynienia z cybernetycznymi analizami modelowymi (prowadzonymi z reguły na wyższym stopniu abstrakcji)” (E. Kolasin´ska, H. Rot, *Podstawy cybernetyki i informatyki prawniczej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1983).
- „Część autorów stoi na stanowisku, iż cybernetyka i informatyka są jedną dyscypliną naukową (...). Ma to swoje konsekwencje dla określenia wzajemnego stosunku cybernetyki prawniczej i informatyki prawniczej, które są w tym rozumieniu również jedną dyscypliną naukową” (J. Petzel, *Informatyka prawnicza. Zagadnienia teorii i praktyki*, K.E. Liber, Warszawa 1999).

⁶ W pracy: K. Liderman, *O zagrożeniach dla skutecznej ochrony informacji, przetwarzanej w sieciach i systemach teleinformatycznych, powodowanych nowomową*, Konferencja Cyberspace 2009, Wojskowa Akademia Techniczna 2009 autor dość emocjonalnie nazywa podobne określenia „nowomową”: „Oczywiście, ta swoista „nowomowa” nie wzięła się znikąd. Przyszła do nas z za Wielkiej Wody od naszego aktualnego Wielkiego Brata jako proste tłumaczenie angielskojęzycznych określeń: cybersecurity, cyberdefense itd.

Słowo „cyberprzestrzeń” (ang. cyberspace) ma dość nietypową genezę i dyskusyjny zakres pojęciowy. Samo słowo zostało użyte po raz pierwszy w opowiadaniu *Burning Chrome* autorstwa W. Gibsona w 1982 roku⁷, przy czym desygnat tego słowa był pierwotnie nieokreślony, ewentualnie bliższy był współcześnie rozumianej „rzeczywistości wirtualnej” (ang. Virtual Reality, VR). Pojęcie „cyberprzestrzeni”, gdyby rozumieć je zgodnie z jego etymologią, jest z technicznego punktu widzenia co najmniej wątpliwe, po pierwsze z uwagi na różnice (przedmiotu materialnego, formalnego i metodologii) pomiędzy cybernetyką a informatyką, po wtóre – z uwagi na to, że trudno mówić o „przestrzeni cybernetycznej”. Podobnie używa się określeń „cyberprzestępczość”, czy „cyberterroryzm”⁸. Definicję cyberprzestrzeni zawiera Norma ISO/IEC 27032 (ISO/IEC 27032-3.21), która definiuje ją jako „złożone środowisko wynikające z interakcji ludzi, oprogramowania i usług w Internecie, za pomocą urządzeń technologicznych i sieci podłączonych do niego, które nie istnieje w żadnej fizycznej formie”⁹. Krajowe defi-

zawartych w dokumentach administracji USA [...]. Przy panującym imperializmie językowym, gdy to, co jest napisane po angielsku jest święte, a to samo sformułowane w innym języku, np. polskim, się nie liczy i jest pogardzane, takie podejście nie dziwi. Przyswajanych jest wiele takich słów-wytrychów (najczęściej bezkrytycznie), bo uważa się powszechnie, że ich używanie świadczy o znajomości najnowszych światowych trendów. [...] Niestety, zapomina się przy tym często, że w języku angielskim głupstwa można wypisywać i wygłaszać równie dobrze jak np. w języku polskim”. Jerzy Kosiński w książce: Kosiński J.: *Paradygmaty cyberprzestępczości*, Difin, Warszawa 2015, s. 31 pisze: „Cyber« jest idealnym prefiksem – większość czytelników i słuchaczy nie ma pojęcia, co znaczy, ale może poprzedzać dowolne słowo, aby całość wydawała się nowa, atrakcyjna i jednocześnie dziwna, straszna lub naukowa (...) określenie »przestępstwa cybernetyczne«, często używane w tłumaczeniach i literaturze wojskowej wydaje się niewłaściwe. Przegląd definicji określeń zaczynających się od członu »cyber-« potwierdza jedynie, że nie ma jednolitych definicji tych określeń w mediach, w dokumentach strategicznych, a nawet w publikacjach naukowych”. Warto też przywołać argumentację zawartą w artykule M. Berdel-Dudzińska, *Pojęcie cyberprzestrzeni we współczesnym polskim porządku prawnym*, http://www.ksiegarnia.lexisnexis.pl/gfx/lexisnexis/userfiles/files/pojecie_cyberprzestrzeni_we_wspolczesnym_polskim_porzadku_prawnym.pdf [dostęp: 25.03.2015] i cytowanej tamże opinii M. Mróz, *Informacja nt. pojęcia cyberprzestrzeni oraz bezpieczeństwa i zagrożenia cyberprzestrzeni wprawie międzynarodowym i w ustawodawstwie wybranych państw demokratycznych (w zw. Z Drukiem sejmowym nr 4 355...)*, Warszawa, 22 lipca 2011 r., Druk sejmowy nr 1757, [http://orka.sejm.gov.pl/rexdomk6.nsf/0/B73334CDA51F11A1C12578CC0047C0E2/\\$file/i1757-11.rtf](http://orka.sejm.gov.pl/rexdomk6.nsf/0/B73334CDA51F11A1C12578CC0047C0E2/$file/i1757-11.rtf) [dostęp: 25.03.2015], mianowicie, że pojęcie „cyberprzestrzeń” w prawie międzynarodowym, prawie Unii Europejskiej i w ustawodawstwie narodowym poszczególnych państw przywoływane jest rzadko, a w tekstach o treści ściśle normatywnej – jedynie sporadycznie.

⁷ Część źródeł podaje, że miało to miejsce w powieści *Neuromancer* (zob. np. Dziwisz S., *Odpowiedzialność karna za przestępstwa popełnione w cyberprzestrzeni* [w:] A. Podraza, P. Potakowski, K. Wiak (red.), *Cyberterroryzm zagrożeniem XXI wieku*, Difin, Warszawa 2013).

⁸ Zob. np.: A. Suchorzewska, *Ochrona prawna systemów informatycznych wobec zagrożenia*

nicje cyberprzestrzeni są zupełnie inne. Ustawa z dnia 30 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw definiuje ją jako „przestrzeń przetwarzania i wymiany informacji tworzoną przez systemy teleinformatyczne, określone w art. 3 pkt 3 ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne, wraz z powiązaniem pomiędzy nimi oraz relacjami z użytkownikami”, natomiast Rządowy Program Ochrony Cyberprzestrzeni Rzeczypospolitej Polskiej na lata 2011-2016 (podobnie Polityka ochrony cyberprzestrzeni Rzeczypospolitej Polskiej) jako „cyfrową przestrzeń przetwarzania i wymiany informacji tworzoną przez systemy i sieci teleinformatyczne wraz z powiązaniem pomiędzy nimi oraz relacjami z użytkownikami”, precyzując zarazem, że Cyberprzestrzeń RP jest to „cyberprzestrzeń w obrębie terytorium państwa Polskiego i w lokalizacjach poza terytorium, gdzie funkcjonują przedstawiciele RP (placówki dyplomatyczne, kontyngenty wojskowe)”. O ile zatem powołana norma ISO rozumie pod pojęciem cyberprzestrzeni pewne złożone środowisko obejmujące interakcje między różnymi aktorami procesów komunikacji i przetwarzania informacji, o tyle powołane powyżej definicje z polskiej ustawy i programu zdają się raczej rozumieć ją jako określony obszar przestrzeni wraz ze znajdującymi się na nim systemami teleinformatycznymi¹⁰ (na podobieństwo przestrzeni powietrznej lub morskiej), co budzić musi wątpliwości (zdaje się, że tak zdefiniowana „przestrzeń” jest tożsama po prostu z obszarem całego kraju i znajdujących się poza jego granicami miejsc przebywania jego przedstawicieli, trudno bowiem spodziewać się, żeby nie korzystali oni wspólnie z jakichś systemów informatycznych). Pojęcie „cyberprzestrzeni” bywa też używane jako synonim sieci komputerowej wraz z przyłączonymi do niej systemami¹¹.

Polskie słowo „bezpieczny” jest dosłownym tłumaczeniem łacińskiego zrostu *secura* (*sine, se* – bez, osobno, *cura* – piecza, troska¹²), przy czym

cyberterroryzmem, Wolters Kluwer, Warszawa, 2010; J. Dworzecki, *Terroryzm jako zagrożenie współczesnego świata*, Zeszyt Naukowy „Apeiron” Nr 5, Wyższa Szkoła Bezpieczeństwa Publicznego i Indywidualnego w Krakowie, Kraków 2011, s. 181-232.

⁹ Tłumaczenie własne. Wydaje się, że w definicji powinna być mowa o braku formy materialnej zamiast fizycznej.

¹⁰ Zob. np. Wąglowski P., *Cyberbezpieczeństwo stanem wojennym zwane*, <http://prawo.wagla.pl/node/9536> [dostęp: 04.04.2015].

¹¹ Zob. np. P. Tekielska, Ł. Czekał: *Działania służb w Unii Europejskiej realizujących działania na rzecz bezpieczeństwa cybernetycznego* [w:] M. Górka: *Cyberbezpieczeństwo jako podstawa bezpieczeństwa państwa i społeczeństwa w XXI wieku*, Difin, Warszawa 2014.

¹² Stąd słowo „synekura” pierwotnie oznaczające prebendę – beneficjum kościelne nie połączone

słowo to, znane w polszczyźnie od XV wieku¹³, początkowo używane było w znaczeniu odpowiadającemu współczesnemu słowu „beztroski” (wtórnie: nieostrożny, lekkomyślny, niedbały i pewny siebie, odważny). Podobny źródłosłów występuje w szeregu języków europejskich (angielskie *secure*, czeskie i słowackie *bezpečný*, portugalskie *seguro*, baskijskie *segurua* itd.). Zakres przymiotnika „bezpieczny” stopniowo się rozszerzał aż do znaczenia współczesnego, które pierwotnie odnosi się do bezpieczeństwa człowieka (ludzi), jego życia, potrzeb, praw, wartości zaś wtórnie – do takiego stanu rzeczy, który nie stwarza niebezpieczeństwa bądź przed niebezpieczeństwem chroni. Odpowiednio Słownik Języka Polskiego¹⁴ podaje znaczenia:

1. «taki, któremu nic nie grozi»,
2. «niczym niezagrażający, chroniący przed niebezpieczeństwem».

Pierwsze z tych znaczeń można nazwać „podmiotowym” rozumieniem bezpieczeństwa, a drugie – jego znaczeniem „przedmiotowym”.

Problemami, jakie uwidaczniają się w naukach o bezpieczeństwie, są: trudność rozważania oderwanego (abstrakcyjnego) pojęcia „bezpieczeństwa” oraz konieczność rozróżnienia subiektywnego poczucia bezpieczeństwa i obiektywnego stanu braku realnych zagrożeń¹⁵. Dodatkowo – zarówno w obrębie nauk o bezpieczeństwie, jak i praktyce działania organów państwa – można zaobserwować tendencję do akcentowania w rozważaniach o bezpieczeństwie zagadnienia bezpieczeństwa państwa (tradycyjnie zwanego bezpieczeństwem narodowym). Tendencję tę można zauważyć już na poziomie definicji bezpieczeństwa proponowanych przez niektórych autorów i instytucje. Dla przykładu Minisłownik Biura Bezpieczeństwa Narodowego podaje następującą definicję bezpieczeństwa:

„Bezpieczeństwo – teoria i praktyka zapewniania możliwości przetrwania (egzystencji) i realizacji własnych interesów przez dany podmiot, w szczególności poprzez wykorzystywanie szans (okoliczności sprzyjających), podej-

ze sprawowaniem opieki duszpasterskiej (bez konieczności dbałości o dusze [wiernych] – *sine cura animarum*).

¹³ Pierwotnie jako „przespieczny” bądź „przezpieczny”, zob. np. piętnastowieczny przekład hymnu „Ave maris stella”, W.A. Maciejowski, *Piśmiennictwo polskie*, t. 3, Dodatki, Warszawa 1852, s. 142 (za: http://staropolska.pl/sredniowiecze/poezja_religijna/zdrowas_gwiazdo_morska.html [dostęp: 25.03.2015]) czy tekst również piętnastowiecznej *Rozmowy mistrza Polikarpa ze śmiercią* (zob. np. ibidem, http://staropolska.pl/sredniowiecze/poezja_swiecka/dialog_03.html [dostęp: 25.03.2015])

¹⁴ <http://sjp.pwn.pl/slownik/2443955/bezpieczny> [dostęp: 25.03.2015].

¹⁵ Por. np. L.F. Korzeniowski, *Podstawy...*, *op. cit.*, s. 99; A. Szmit, M. Szmit, *Bezpieczeństwo, cyberbezpieczeństwo, ryzyko w bezpieczeństwie informacji – próba uporządkowania pojęć* [w:] I. Staniec (red.), *Natura i uwarunkowania ryzyka*, Monografie Politechniki Łódzkiej, Wydawnictwo Politechniki Łódzkiej, Łódź 2014.

mowanie wyzwań, redukcja ryzyk oraz przeciwdziałanie (zapobieganie i przeciwstawianie się) wszelkiego rodzaju zagrożeniom dla podmiotu i jego interesów. Współczesne bezpieczeństwo ma charakter zintegrowany (kompleksowy, wielowymiarowy), w którym – w zależności od przyjętego kryterium – można wyróżnić różne jego rodzaje, dziedziny, sektory, działy i obszary:

- a. w zależności od rodzaju podmiotu można wyróżnić bezpieczeństwo indywidualne (personalne), grupowe, narodowe (w tym państwowe i terytorialne: wojewódzkie, powiatowe, gminne), międzynarodowe (regionalne i globalne), w tym międzypaństwowe (sojusznicze, koalicyjne) i transnarodowe;
- b. w zależności od przedmiotu (treści) bezpieczeństwa możemy w zasadzie wyróżnić tyle jego rodzajów, dziedzin, sektorów działów, obszarów itd., ile jest możliwych sfer aktywności danego podmiotu (w każdej sferze aktywności występują jakieś elementy bezpieczeństwa);
 - w ramach zintegrowanego bezpieczeństwa narodowego Polski (bezpieczeństwa państwa) można wyróżnić dwa jego konstytucyjne obszary – bezpieczeństwo zewnętrzne i wewnętrzne – oraz cztery podstawowe dziedziny: obronność (obrona narodowa, czyli bezpieczeństwo militarne), ochrona (bezpieczeństwo cywilne, niemilitarne) a także bezpieczeństwo społeczne i bezpieczeństwo gospodarcze (w istocie można też mówić o bezpieczeństwie społeczno-gospodarczym, a w tym o społecznym i gospodarczym wsparciu bezpieczeństwa);
 - z kolei w ramach tych dziedzin można wyodrębnić – zgodnie z przyjętą w Polsce strukturą działalności państwowej obejmującą szereg działów administracji publicznej – sektory bezpieczeństwa narodowego, takie jak: dyplomacja na rzecz bezpieczeństwa, wojskowość, wywiad i kontrwywiad, bezpieczeństwo publiczne, ratownictwo, bezpieczeństwo społeczne (w tym np. ochrona dziedzictwa, edukacja na rzecz bezpieczeństwa, media w systemie bezpieczeństwa), bezpieczeństwo gospodarcze (w tym np. energetyczne, finansowe, infrastrukturalne);
 - z istoty bezpieczeństwa zintegrowanego wynika także występowanie transektorowych/transdziałowych obszarów bezpieczeństwa, jak np. cyberbezpieczeństwo¹⁶.

¹⁶ Jest to zmodyfikowana definicja poprzednio sformułowana przez BBN w *Zbiorze Proponowanych i Dyskutowanych Pojęć Strategicznego Przeglądu Bezpieczeństwa Narodowego*. Definicja zamieszczona tamże brzmiała: „BEZPIECZEŃSTWO – teoria i praktyka zapewnienia możliwości przetrwania (egzystencji) i realizacji własnych interesów przez dany podmiot w niebezpiecznym środowisku, w szczególności poprzez wykorzystywanie szans

Taka definicja jest niezwykle szeroka – „zapewnianie realizacji własnych interesów” dotyczyć może w zasadzie prawie wszelkich możliwych działań, a zwrot „teoria i praktyka” obejmuje niemal wszystkie ich etapy od koncepcji do realizacji. Tak szeroka definicja powoduje, że w zasadzie trudno jest zdefiniować materialny przedmiot rozważań, którego wyodrębnienie jest niezbędne z metodologicznego punktu widzenia.

Polskiemu słowu „bezpieczeństwo” odpowiadają dwa słowa angielskie: *safety* i *security*. Pierwsze z nich używane jest często w odniesieniu do bezpieczeństwa osób i zabezpieczenia ich podstawowych potrzeb życiowych, drugie – do bezpieczeństwa zasobów (w tym odniesieniu do aspektów ekonomicznych, zarządczych a także technicznych, w tym informatycznych), w szczególności w aspekcie potencjalnych zagrożeń spowodowanych celową działalnością człowieka¹⁷. Odpowiednio w normie ISO/IEC 27032 zdefi-

(okoliczności sprzyjających), podejmowanie wyzwań, redukcja ryzyka oraz przeciwdziałanie (zapobieganie i przeciwstawianie się) wszelkiego rodzaju zagrożeniom dla podmiotu i jego interesów. Współczesne bezpieczeństwo ma charakter zintegrowany (kompleksowy, wielowymiarowy), w którym – w zależności od przyjętego kryterium – można wyróżnić różne jego rodzaje, dziedziny, sektory, działy i obszary:

- a) w zależności od rodzaju podmiotu można wyróżnić bezpieczeństwo indywidualne (personalne), grupowe, narodowe (w tym państwowe i lokalne: wojewódzkie, powiatowe, gminne), międzynarodowe (regionalne i globalne), w tym międzypaństwowe (sojusznicze, koalicyjne) i transnarodowe;
 - b) w zależności od przedmiotu (treści) bezpieczeństwa możemy w zasadzie wyróżnić tyle jego rodzajów, dziedzin, sektorów działów, obszarów itd., ile jest możliwych sfer aktywności danego podmiotu (w każdej sferze aktywności występują jakieś elementy bezpieczeństwa).
- W ramach zintegrowanego bezpieczeństwa narodowego Polski (bezpieczeństwa państwa) można wyróżnić dwa jego konstytucyjne obszary: bezpieczeństwo zewnętrzne i wewnętrzne oraz trzy podstawowe dziedziny: obronność (obrona narodowa, czyli bezpieczeństwo militarne), ochrona (bezpieczeństwo cywilne, niemilitarne) i bezpieczeństwo ekonomiczno-kulturowe (w tym ekonomiczno-kulturowe wsparcie bezpieczeństwa).
 - Z kolei w ramach tych dziedzin można wyodrębnić – zgodnie z przyjętą w Polsce strukturą działalności państwowej obejmującą szereg działów administracji publicznej – sektory bezpieczeństwa narodowego, takie jak: dyplomacja, wojskowość, wywiad i kontrwywiad, bezpieczeństwo publiczne, ratownictwo, bezpieczeństwo społeczne (w tym np. socjalne), bezpieczeństwo gospodarcze (w tym np. energetyczne, finansowe, infrastrukturalne) i bezpieczeństwo kulturowe (dziedzictwo, nauka, edukacja, media itp.).
 - Z istoty bezpieczeństwa zintegrowanego wynika także występowanie transsektorowych/transdziałowych obszarów bezpieczeństwa, jak bezpieczeństwo informacyjne (w tym cyberbezpieczeństwo), bezpieczeństwo antyterrorystyczne czy też antykorupcyjne¹⁷.

¹⁷ *Safety* interpretuje się również czasami jako bezpieczeństwo od zagrożeń losowych i naturalnych, a *security* – od działań intencjonalnych, np. włamań (zob. np. E. Albrechtsen, *Security vs safety*, Norwegian University of Science and Technology, Department of Industrial Economics and Technology Management, <http://www.iot.ntnu.no/users/albrecht/rapporter/notat%20safety%20v%20security.pdf> [dostęp: 25.03.2015]). W obrębie nauk technicznych używa się czasami terminu „inżynieria zabezpieczeń” (ang. *security engineering*) – zob. np. R. Anderson: *Inżynieria zabezpieczeń*, WNT, Warszawa 2005, bądź „inżynieria

niowano *cybersecurity* (*cyberspace security*) jako zachowanie poufności (ang. *confidentiality*)¹⁸, integralności (ang. *integrity*)¹⁹ i dostępności (ang. *availability*)²⁰ informacji, a dodatkowo innych atrybutów jak autentyczność (ang. *authenticity*)²¹, rozliczalność (ang. *accountability*)²², niezaprzeczalność (ang. *non repudiation*)²³ i niezawodność (ang. *reliability*)²⁴ w cyberprzestrzeni²⁵, zaś *cybersafety* – jako stan bycia chronionym przed fizycznymi, społecznymi, duchowymi, finansowymi, politycznymi, emocjonalnymi, zawodowymi, psychologicznymi, wychowawczymi lub innymi konsekwencjami awarii, uszkodzenia, błędu, incydentu, szkody lub innego zdarzenia w cyberprzestrzeni, które może być uważane za niepożądane²⁶. Do definicji dodane są dwie uwagi mówiące o tym, że stan ów może przybrać formę bycia chronionym od zdarzenia lub od narażenia na coś, co powoduje straty zdrowotne i ekonomiczne, może obejmować ochronę osób lub zasobów oraz że bezpieczeństwo²⁷ w ogólności jest również definiowane jako stan pewności, że w określonych warunkach pewien czynnik nie spowoduje niekorzystnych efektów. Wzajemny stosunek pomiędzy różnymi rodzajami bezpieczeństwa został zilustrowany w powołanej normie rysunkiem, jak poniżej (zob. Rysunek 1).

Doktryna Cyberbezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej definiuje „bezpieczeństwo cyberprzestrzeni RP” następująco: „część cyberbezpieczeństwa państwa, obejmująca zespół przedsięwzięć organizacyjno-prawnych, technicznych, fizycznych i edukacyjnych mających na celu zapewnienie niezakłóconego funkcjonowania cyberprzestrzeni RP wraz ze stanowiącą jej komponent publiczną i prywatną teleinformatyczną infrastrukturą krytyczną oraz bezpieczeństwa przetwarzanych w niej zasobów informacyjnych”. „Doktryna...” zatem dołącza zagadnienie ochrony – przynajmniej części – infrastruktury krytycznej – do pojęcia cyberbezpieczeństwa. Użyte pojęcie „cyberbezpieczeństwa państwa” pozostaje w powołanym dokumencie niezdefiniowane.

bezpieczeństwa” (ang. *safety engineering*) – zob. np. W. Pihowicz: *Inżynieria bezpieczeństwa technicznego. Problematyka podstawowa*, WNT, Warszawa 2008.

¹⁸ PN-ISO/IEC 27001:2007 – 3.3.

¹⁹ PN-ISO/IEC 27001:2007 – 3.8.

²⁰ PN-ISO/IEC 2382-8 – 08.01.17.

²¹ PN-I-0-2000:2002-3.1.008.

²² PN-ISO/IEC 2382-8:2001.

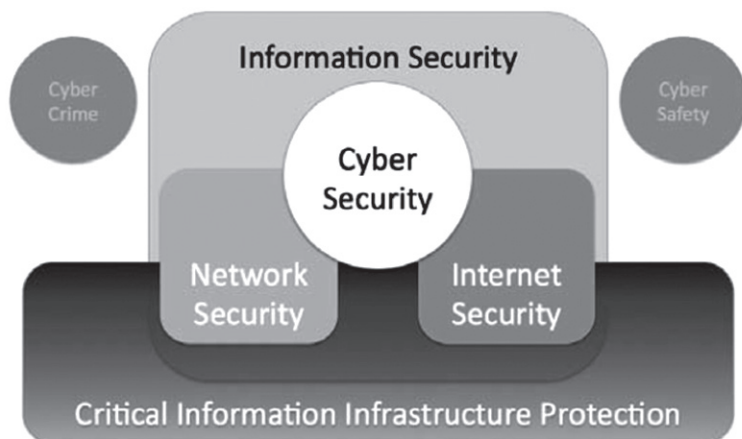
²³ PN-I-02000:2002-3.1.054.

²⁴ PN-ISO/IEC 2382-14:200114.01.03.

²⁵ Jest to zaadaptowana definicja normatywna bezpieczeństwa informacji zob. ISO/IEC 270032-3.20.

²⁶ Zob. ISO/IEC 270032-3.19.

²⁷ Tu anglojęzyczne *safety*.



Rysunek 1. Relacje pomiędzy różnymi rodzajami bezpieczeństwa informacji

Źródło: ISO/IEC 27032.

Rekapitulując: już na poziomie definicji pojawia się szereg problemów z rozumieniem elementarnych pojęć: normy ISO (które są naturalnym punktem wyjścia dla specjalistów z zakresu systemów zarządzania bezpieczeństwem informacji, a więc specjalistów od informatyki i od zarządzania) proponują definicje merytorycznie różne od definicji, które mają być punktem wyjścia dla cyberbezpieczeństwa państwa (a więc również dla specjalistów z zakresu nauk o obronności i nauk o bezpieczeństwie). Sytuacja taka, oczywiście niepożądana, wynika zapewne z tego, że terminologia dotycząca bezpieczeństwa informacji znajduje się jeszcze *in statu nascendi*.

Multidyscyplinarność a cyberbezpieczeństwo w sensie podmiotowym

W literaturze przedmiotu mówi się o interdyscyplinarności, multidyscyplinarności i transdyscyplinarności nauk o bezpieczeństwie²⁸. Interdyscy-

²⁸ W pracy: B.M. Szulc, *Metodologiczne i epistemologiczne dylematy nauk o bezpieczeństwie i nauk o obronności* [w:] K. Raczkowski, K. Żukrowska, M. Żuber (red.). *Interdyscyplinarność nauk o bezpieczeństwie*, Difin, Warszawa 2013, s. 13 autor pisze: „Tematem rozważań [...] jest interdyscyplinarność nauk o bezpieczeństwie. To wielce ciekawy, ale jednocześnie kontrowersyjny przedmiot dyskursu. Kontrowersja wynika z faktu, iż nauki o bezpieczeństwie są dyscypliną naukową [...]. Skoro są dyscypliną, nie mogą mieć charakteru interdyscyplinarnego. W moim przekonaniu interdyscyplinarna jest dziedzina nauki, jaką

plinarność²⁹ zagadnienia oznacza, że dotyczy ono kilku dziedzin wiedzy, bądź korzysta z dorobku kilku dziedzin naukowych. Zbliżone znaczenie ma pojęcie multidyscyplinarności³⁰, słowo „transdyscyplinarność” natomiast używane jest do określenia problemu, który również dotyczy wielu dyscyplin, ale nie można go rozwiązać w obrębie pojedynczych dyscyplin³¹.

W odniesieniu do bezpieczeństwa informacji czy cyberbezpieczeństwa oczywiste jest, że dotyczy ono co najmniej zagadnień związanych z: naukami prawnymi (zagadnienia cyberprzestępczości), informatyką (z uwagi na stosowanie technik informatycznych w przetwarzaniu informacji), naukami o zarządzaniu (bezpieczeństwo informacji w organizacjach gospodarczych realizuje się korzystając z paradygmatu zarządzania ryzykiem), naukami

w tym przypadku stanowią nauki społeczne. Nie przeczy to faktowi, iż badania nad bezpieczeństwem mogą mieć charakter interdyscyplinarny”. L.F. Korzeniowski w książce: L.F. Korzeniowski, *Securitologia. Nauka o bezpieczeństwie człowieka i organizacji społecznych*, EAS, Kraków 2008, s. 47 i nast. pisze: „Z faktu, że bezpieczeństwo jako obiekt badań ma charakter multi- i interdyscyplinarny, wynika konieczność przekraczania granic między dziedzinami nauki i dyscyplinami naukowymi oraz możliwość korzystania z warsztatu metodologicznego i dorobku teoretycznego innych nauk: filozofii, psychologii, socjologii, historii, nauk ekonomicznych, politycznych i prawnych, nauk o kulturze fizycznej, w niektórych zagadnieniach także nauk przyrodniczych, rolniczych, leśnych, górniczych, medycznych, wojskowych, pedagogicznych, a nawet teologicznych i artystycznych. To przekraczanie granic, a więc podejście transdyscyplinarne staje się wyznacznikiem tożsamości securitologii. Takie podejście oznacza dostrzeżenie i respektowanie nierozzerwalnych związków między psychospołecznymi, ekonomicznymi, techniczno-wytwórczymi i innymi aspektami rozwoju człowieka i funkcjonowania organizacji stanowiących obiekt badań nauki o bezpieczeństwie”.

²⁹ „interdyscyplinarny”:

1. «dotyczący dwu lub więcej dyscyplin naukowych»;
2. «korzystający z dorobku kilku nauk»;
3. «złożony z naukowców reprezentujących różne gałęzie wiedzy”, Słownik Języka Polskiego PWN,
<http://sjp.pwn.pl/szukaj/interdyscyplinarno%C5%9B%C4%87.html> [dostęp: 04.04.2015].

³⁰ „multidyscyplinarny” – «dotyczący wielu dyscyplin»

<http://sjp.pwn.pl/sjp/multidyscyplinarny;2485074.html> [dostęp: 04.04.2015].

³¹ Należy zaznaczyć, że słowo „transdyscyplinarność” nie występuje w słownikach języka polskiego, natomiast używane jest do oznaczania sytuacji, w której występuje przekraczanie granic poszczególnych dyscyplin. Obok przywołanego wyżej cytatu zob. np. Urbanowicz Z., *Od interdyscyplinarnej do transdyscyplinarnej perspektywy na niepełnosprawność*, *Ogrody Nauk i Sztuk* 2/2012, s. 443, DOI: 10.15503/onis2012-443-457): „W przeciwieństwie do interdyscyplinarności, transdyscyplinarność podejmuje problemy, których badacze nie są w stanie rozwiązać w obrębie żadnej z omówionych dyscyplin”; „Transdisciplinary Research is defined as research efforts conducted by investigators from different disciplines working jointly to create new conceptual, theoretical, methodological, and translational innovations that integrate and move beyond discipline-specific approaches to address a common problem”. Harvard Transdisciplinary Research in Energetics and Cancer Center. Definitions, <http://www.hsph.harvard.edu/trec/about-us/definitions> [dostęp: 04.04.2014].

o obronności (choćby w kontekście pojęć takich jak wojna informacyjna), naukami o bezpieczeństwie (na przykład w odniesieniu do cyberterroryzmu). Nauki te różnią nie tylko aspektami badawczymi (przedmiotami formalnymi) i stosowanymi metodami, ale również przedmiotem materialnym ich badań. Dla nauk o zarządzaniu jest takowym organizacja i proces zarządzania nią, dla informatyki – przetwarzanie informacji w systemach komputerowych itd. Zagadnieniem, które trzeba uwzględnić, mówiąc o cyberbezpieczeństwie, jest nie tylko wieloaspektowość pojęcia cyberbezpieczeństwa, ale i jego wielopodmiotowość. Rozpatrując kwestie cyberbezpieczeństwa nie sposób abstrahować od tego, komu lub czemu owo bezpieczeństwo ma być zapewnione. Na przykład z punktu widzenia nauk wojskowych (i tych przedstawicieli nauk o bezpieczeństwie, którzy zajmują się bezpieczeństwem narodowym), podmiotem, któremu ma nic nie zagrażać, będzie oczywiście państwo; jeśli zaś przyjąć punkt widzenia norm z serii ISO/IEC 27k, to będzie nim organizacja (tak przynajmniej wydaje się wynikać z zakresu norm³²). Można mieć szereg wątpliwości odnośnie do tego, czy da się podejście zaprezentowane w tej rodzinie norm stosować bezpośrednio (to jest bez konieczności adaptacji) do problemów państwa. Dla przykładu punktem wyjścia większości norm dotyczących zarządzania jest podejście oparte na zarządzaniu ryzykiem (w szczególności ryzykiem utraty zasobów bądź nieosiągnięcia zamierzonego celu biznesowego), którego to ryzyka skutki (ang. *consequences*)³³ i prawdopodobieństwo (ang. *likelihood*)³⁴ są szacowane – i ewentualnie mitygowane – w procesie zarządzania ryzykiem. O ile szacowanie konsekwencji dla organizacji komercyjnej można przeprowadzić – przynajmniej co do zasady – stosunkowo łatwo (szacując wartość utraconych korzyści czy potencjalnych strat na działalności biznesowej), o tyle w przypadku jednostki administracji państwowej, której celem nie jest przecież maksymalizacja zysków, ale realizacja zadań danych odpowiednimi aktami prawnymi, takie szacowanie może być co najmniej problematyczne³⁵. Nie można ustalić, realizacja których z zadań

³² Na przykład ISO/IEC 27001:2014 w rozdziale 1 (Scope) definiuje swój zakres zdaniem: „The requirements set out in this International Standard are generic and are intended to be applicable to all organizations, regardless of type, size or nature”.

³³ ISO Guide 73:2009-3.6.1.3

³⁴ ISO Guide 73:2009-3.6.1.1

³⁵ Jakkolwiek *Polityka ochrony cyberprzestrzeni RP* (s. 11) precyzuje, że „W celu osiągnięcia akceptowalnego poziomu bezpieczeństwa, zakłada się, iż każda jednostka administracji rządowej, o której mowa w pkt 1.4 (punkty 1-4), w terminie do 31 stycznia każdego roku przekaże do ministra właściwego ds. informatyzacji sprawozdanie podsumowujące wyniki szacowania ryzyka (wg wzorca opracowanego przez ministra właściwego ds. informatyzacji). Sprawozdanie powinno zawierać ogólne dane dotyczące rodzajów ryzyka, zagrożeń i słabych punktów zdiagnozowanych w każdym z sektorów, w których poszczególna

ustawowych powinna być traktowana priorytetowo, nie istnieje bowiem żadna, usankcjonowana prawem, „hierarchia ustaw”. Ten sam problem dotyczy zarządzania cyberbezpieczeństwem państwa: o ile istnieją pewne wskazówki odnośnie do ochrony infrastruktury krytycznej (jak na przykład samo pojęcie infrastruktury krytycznej³⁶), o tyle ochrona cyberprzestrzeni (jakkolwiek rozumianej) – jak się zdaje – pozostaje w Polsce, przynajmniej w chwili pisania niniejszego artykułu, na poziomie rozważań strategiczno-politycznych prowadzonych na bardzo wysokim poziomie abstrakcji.

Jeszcze inny punkt widzenia odnośnie do cyberbezpieczeństwa otrzymuje się rozpatrując je z punktu widzenia użytkownika współczesnego Internetu. Również w tym wypadku bezpośrednia stosowalność norm z serii ISO/IEC 27k może być wątpliwa. Użytkownik serwisów zainteresowany jest często ochroną swoich dóbr osobistych, swojej prywatności³⁷, w szczególności wypadku również zapewnieniem anonimowości³⁸ bądź przynajmniej pseudoanonimowości³⁹, w tym również ochroną przed inwigilacją zarówno ze strony dostawców poszczególnych usług, jak i ze strony służb państwowych (zarówno własnego jak i innych państw)⁴⁰. Na dodatek środki tech-

instytucja działa i za które odpowiada. W sprawozdaniu winny być przedstawione także informacje o sposobach postępowania z ryzykiem”, przy czym nie ma żadnych wytycznych na temat sposobu prowadzenia takiej analizy.

³⁶ *Narodowy Program Ochrony Infrastruktury Krytycznej* zawiera zresztą – w swoim załączniku 2 – odwołanie do normy ISO/IEC 27002.

³⁷ Prywatność posiada w terminologii znormalizowanej aż trzy definicje:

- Prawo do kontrolowania lub wpływania na to, aby informacja ich dotycząca mogła być zbierana i przechowywana oraz na to, kto może to wykonywać i komu można udostępnić tę informację (PN-T-20000:1994-P), przy czym definicja ta jest opatrzona komentarzem „Uwaga – ponieważ termin jest związany z prawem osób nie może on być precyzyjny. Należy unikać używania tego terminu, chyba że kontekst odnosi się do wymagań zabezpieczania informacji”;
- Nieingerowanie w życie prywatne osoby lub jej sprawy, jeśli ta ingerencja byłaby związana z niewłaściwym lub nielegalnym zbieraniem i wykorzystywaniem danych o tej osobie (PN-ISO/IEC 2382-8:2001 08.01.23, PN-I-02000:2002 3.1.088);
- Prawo do nadzoru lub wpływu na to, jakie dane osobowe mogą być zbierane i przechowywane oraz komu mogą być ujawnione (PN-I-02000:2002 – 3.1.089, PN-T-20000:1994 – P), przy czym definicja ta jest opatrzona komentarzem „Uwaga – należy unikać używania tego terminu, chyba że kontekst odnosi się do wymagań zabezpieczania informacji”.

³⁸ PN-I-02000:2002-3.1.002

³⁹ PN-I-02000:2002-3.4.070

⁴⁰ Co najmniej od czasu ujawnienia przez Edwarda Snowdena działań podejmowanych przez amerykańską Agencję Bezpieczeństwa Narodowego (National Security Agency – NSA) jest oczywiste, że rządy, a w zasadzie wyspecjalizowane agencje rządowe, prowadzą inwigilację środków komunikacji elektronicznej. Na przykład, w odniesieniu do polskich telefonów, liczbę podsłuchanych przez NSA rozmów szacuje się na ponad trzy miliony dziennie. Zob. np. M. Kasperski, *Polska współpracowała z NSA. Podsłuchiwało 3 mln Polaków*

niczne i prawne, a także możliwości bezkarnego łamania przepisów prawa⁴¹, jakimi dysponuje administracja państwowa (w tym służby powołane do ochrony państwa) pozwalają na stosowanie narzędzi, przed którymi byłoby niezwykle trudno się zabezpieczyć⁴². Państwo, a w zasadzie działania, czy raczej możliwe nadużycia ze strony niektórych jego służb, jest więc tu postrzegane nie jako podmiot, czy choćby przedmiot ochrony, ale jako zagrożenie.

Kolejne wreszcie zagadnienie dotyczy zapewniania bezpieczeństwa informacji w cyberprzestrzeni środkami prawnymi (w tym możliwości operacyjnego i procesowego zwalczania cyberprzestępczości), z punktu widzenia organów ścigania oraz wymiaru sprawiedliwości. W pracy *Exploring the Landscape of Cybercrime*⁴³ zamieszczono następujący schemat (Rysunek 2):

dziennie!, „Komputerświat” 16 maja 2014; <http://www.komputerswiat.pl/novosci/bezpieczenstwo/2014/20/polska-wspolpracowala-z-nsa-podsluchiowano-3-mln-polakow-dziennie!.aspx> [dostęp: 25.03.2015]. Jakkolwiek trudno zweryfikować szczegółowo tego rodzaju informacje, niewątpliwie tego rodzaju działania ze strony różnych rządów mają miejsce na skalę masową.

⁴¹ Wiele bowiem z ujawnionych mechanizmów inwigilacji stosowanych przez rządy jest bezprawne nawet z punktu widzenia przepisów poszczególnych krajów, które zazwyczaj – przynajmniej w krajach cywilizowanych – zakładają jakieś formy ochrony prywatności np. poprzez sądową kontrolę możliwości zakładania podsłuchów przez służby specjalne.

⁴² W tym kontekście można wspomnieć na przykład o konkursie z 2013 na projekt zamawiany „Oprogramowanie i sprzęt elektroniczny do prowadzenia walki informacyjnej” finansowanym przez polskie MSWiA prowadzonym przez Narodowe Centrum Badań i Rozwoju (zob. np. *Regulamin przeprowadzenia konkursu nr 3/2012 na wykonanie projektów w zakresie badań naukowych lub prac rozwojowych na rzecz obronności i bezpieczeństwa państwa*, http://www.ncbir.pl/gfx/ncbir/pl/defaultopisy/575/6/1/regulamin_3_2012.pdf [dostęp: 25.03.2015];

Opis projektów konkursu nr 3/2012 na wykonanie projektów w zakresie badań naukowych lub prac rozwojowych na rzecz obronności i bezpieczeństwa państwa,

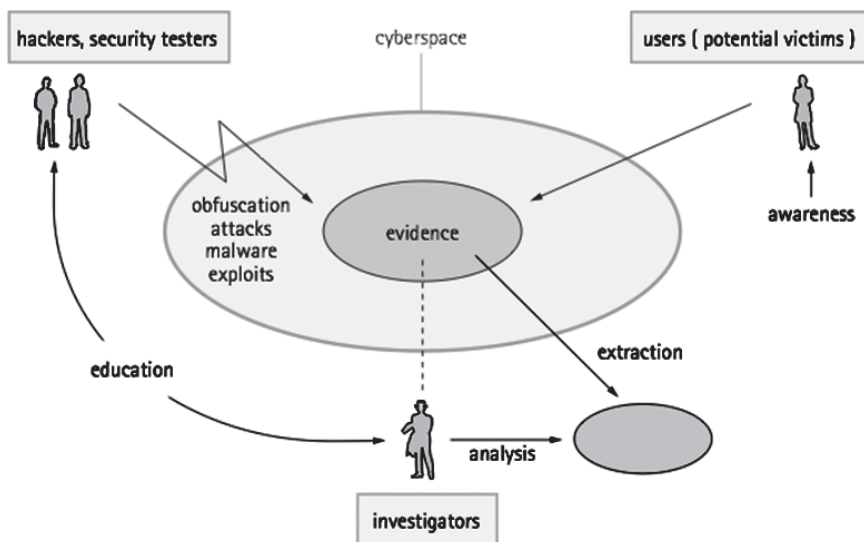
<http://www.ncbir.pl/gfx/ncbir/pl/defaultopisy/575/6/1/polaczony.pdf> [dostęp: 25.03.2015]).

Warto pamiętać, że wytwarzanie tego rodzaju narzędzi jest penalizowane w art 269b Kodeksu karnego, albo przypomnieć o niemieckim projekcie „Federalnego trojana” („Bundestrojaner”) – oprogramowaniu pozwalającym na infekowanie i przejmowanie kontroli nad komputerami przez służby specjalne znalezionym w 2011 roku przez hackerów z Chaos Computer Club (zob. np. *CCC findet Sicherheitslücken in Bundestrojaner*, „Der Spiegel” 2011-10-09,

<http://www.spiegel.de/netzwelt/netzpolitik/0,1518,790756,00.html> [dostęp: 25.03.2015]).

W pierwszym przypadku, po protestach MSWiA oficjalnie wycofało się z projektu, w drugim – do produkcji trojana przyznał się jeden z niemieckich rządów regionalnych i zapowiedział jego wycofanie.

⁴³ Z. Benenson, A. Dewald, H.-G. Eßer, F.C. Freiling, T. Müller, Ch. Moch, S. Vömel, S. Schinzel, M.Spreitzenbarth, B. Stock, J. Stüttgen, *Exploring the Landscape of Cybercrime*, Friedrich-Alexander-University Erlangen-Nuremberg, Germany, <https://www1.cs.fau.de/filepool/syssec-2011-cybercrime.pdf> [dostęp: 25.03.2015].



Rysunek 2. Pejzaż cyberprzestępstwa i jego aktorzy

Źródło: Z. Benenson et al.: *Exploring...*, op. cit.

Dobrze oddaje on role poszczególnych aktorów klasycznie rozumianego cyberprzestępstwa: atakujących (hakerów⁴⁴) oraz testerów bezpieczeństwa (ang. *security testers*), którzy zajmują się naruszaniem (w dobrych bądź złych celach, nielegalnie bądź legalnie) bezpieczeństwa cyberprzestrzeni (na rysunku zostały wymienione potencjalne techniki: zaciemnianie, zacieranie śladów (ang. *obfuscation*), użycie złośliwego oprogramowania (ang. *malware*), czy oprogramowania wykorzystującego podatności (ang. *exploits*), śledczych (ang. *investigators*) zbierających (ang. *extraction*) i analizujących materiał dowodowy, oraz użytkowników (potencjalnych ofiar – ang. *victims*) którym pozostawiono jedynie możliwość wykazania się świadomością bezpieczeństwa (ang. *awareness*)⁴⁵.

⁴⁴ W zasadzie powinno się mówić o crackerach, pojęcie „hacker” pierwotnie oznacza bowiem raczej specjalistę od komputerów (por R. Shirey, *Internet Security Glossary*, RFC 2828, Network Working Group, 2000, s.78 i nast.).

⁴⁵ W pojęciu „świadomość bezpieczeństwa” (szerzej mówi się o *cyber situational awareness*, a więc o świadomości sytuacyjnej, obejmującej nie tylko cyberbezpieczeństwo *sensu stricto*) nie chodzi oczywiście tylko o stany mentalne czy o percepcję istniejącej sytuacji, ale o podstawową wiedzę i umiejętności dotyczące bezpieczeństwa i podejmowanie rutynowych czynności (jak na przykład regularną instalację uaktualnień, czy wykonywanie kopii bezpieczeństwa). Por. np. S. Jajodia, P. Liu, V. Swarup, C. Wang., *Cyber Situational Awareness Issues and Research*, *Advances in Information Security*, Volume 46, Springer 2010.

Analogiczne analizy należałoby właściwie przeprowadzić dla pozostałych rodzajów zdarzeń związanych z naruszeniem bezpieczeństwa informacji interpretowanych z pozostałych punktów widzenia. Na szczególną uwagę zasługiwać powinny działania podejmowane przez organizacje rządowe występujące bądź to w roli ofiar, bądź agresorów, które to sytuacje wymykają się możliwościom powyższej klasyfikacji. Dla przykładu, w czasie „afery ACTA” w Polsce duża grupa użytkowników Internetu (sądząc po czasie trwania i liczbie odsłon atakowanych stron można szacować jej liczebność na kilkadziesiąt-kilkaset tysięcy osób) prowadziła skuteczne ataki na rządowe strony www⁴⁶. Z formalnego punktu widzenia należałoby mówić o masowym (dokonanym przez znaczną część społeczeństwa) popełnieniu przestępstw skierowanych przeciwko urzędom i organom własnego państwa. Oczywiście trudno zjawiska społeczne opisywać w ten sposób. Również zagadnienie zarządzania ryzykiem będzie wyglądać w różny sposób w zależności od przyjętego punktu widzenia: jedną z metod zarządzania ryzykiem jest jego transfer. Z punktu widzenia podmiotu dokonującego transferu ryzyka (do partnera biznesowego, klienta czy dostawcy) ryzyko dzięki temu się zmniejsza. Z punktu widzenia podmiotu, do którego ryzyko zostało ono wytransferowane, oczywiście fakt transferu ryzyka zwiększa.

Nie można zatem, jak napisano powyżej, rozpatrywać pojęć cyberbezpieczeństwa czy bezpieczeństwa informacji w oderwaniu od podmiotu, któremu ma ono być zapewnione. Działanie, które dla jednego z uczestników danej sytuacji skutkuje zwiększeniem bezpieczeństwa, dla innego może je zmniejszyć. Również dlatego koncepcja „bezpieczeństwa cyberprzestrzeni” jest co najmniej dyskusyjna. O ile w przypadku fizycznie istniejących miejsc można w sposób zrozumiały mówić o bezpiecznym terytorium (np. bezpiecznej ulicy, osiedlu, bezpieczeństwie przestrzeni powietrznej itd.), o tyle w przypadku bezpieczeństwa informacji już samo posługiwanie się pojęciem „cyberprzestrzeni” jest wątpliwe, a mówienie o jej bezpieczeństwie wydaje się wysoce nieprecyzyjne.

Zakończenie

Pojęcie cyberbezpieczeństwa posiada wiele definicji, przy czym definicje wykorzystywane w dokumentach przyjętych w Polsce (Rządowym programie ochrony cyberprzestrzeni Rzeczypospolitej Polskiej na lata 2011-2016, Polityce Ochrony Cyberprzestrzeni Rzeczypospolitej Polskiej oraz Doktrynie

⁴⁶ Przebieg zdarzeń został opisany między innymi w artykule Lisiak-Felicka D., Szmit M., „Tango Down”..., *op. cit.*

Cyberbezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej) są nie do końca spójne z definicjami z norm ISO/IEC z serii 27k, w szczególności z normą ISO/IEC 27032. Może to być powodem trudności komunikacyjnych i problemów merytorycznych podczas prób zapewniania tegoż cyberbezpieczeństwa. Krajowe dokumenty dotyczące cyberbezpieczeństwa, o których była mowa w artykule, mają raczej charakter postulatyczny, ale zawarte w nich postulaty nie są w rzeczywistości realizowane (choćby nawet w zakresie utworzenia stanowisk pełnomocników ds. ochrony cyberprzestrzeni, które znajdują się w Rządowym programie ochrony cyberprzestrzeni Rzeczypospolitej Polskiej na lata 2011-2016, nie doczekały się jak dotąd realizacji), również praktyka bezpieczeństwa informatycznego w urzędach administracji państwowej i samorządowej pozostawia wiele do życzenia⁴⁷.

Zagadnienie cyberbezpieczeństwa należy rozpatrywać nie tylko w wielu aspektach (prawnym, organizacyjnym, technicznym itd.) ale również należałoby każdorazowo określać, kto lub co jest jego podmiotem; współczesne procesy przetwarzania i wymiany informacji mają bowiem charakter wielostronny, a interesy poszczególnych podmiotów biorących w tych procesach udział mogą pozostawać ze sobą w konflikcie. Cyberbezpieczeństwo jest więc zagadnieniem wieloaspektowym i wielopodmiotowym. Pojęcie „bezpieczeństwa przestrzeni cybernetycznej” wydaje się, wobec powyższego, mało wygodne do stosowania i mogące prowadzić do nieporozumień, szczególnie jeśli przyjąć szerokie rozumienie bezpieczeństwa (odwołujące się nie tylko do zachowania podstawowych atrybutów bezpieczeństwa informacji, ale do możliwości realizacji przez podmiot swoich interesów).

Bibliografia

Literatura:

1. ISO/IEC 27032:2012, International Standard Information technology – Security techniques – Guidelines for cybersecurity, ISO, 2012.
2. PKN-ISO Guide 73:2012, Przewodnik Zarządzanie ryzykiem Terminologia, PKN, Warszawa 2012.
3. PN-I-02000:2002, Polska Norma Technika informatyczna Zabezpieczenia w systemach informatycznych Terminologia, PKN, Warszawa 2002.

⁴⁷ Zob. np. D. Lisiak-Felicka, M. Szmit, „Tango Down”..., *op. cit.*, D. Lisiak-Felicka, M. Szmit, *Information security incidents management in marshal offices and...* *op. cit.*, D. Lisiak-Felicka, M. Szmit, *Information Security Management Systems in Marshal...*, *op. cit.*, D. Lisiak-Felicka, M. Szmit, *Wybrane...*, *op. cit.*

4. PN-ISO/IEC 2382-8:2001, Polska Norma Technika informatyczna Terminologia Bezpieczeństwo, PKN, Warszawa 2001.
5. PN-ISO/IEC 2382-14:2001, Polska Norma Technika informatyczna – Terminologia – Część 14: Niezawodność, obsługiwalność i dostępność, PKN, Warszawa 2001.
6. PN-T-20000:1994, Polska Norma Systemy przetwarzania informacji – Współdziałanie systemów otwartych (OSI) – Terminologia, PKN, Warszawa 1994.
7. PN-ISO/IEC 27001:2014-12 – wersja polska, Polska Norma Technika informatyczna – Techniki bezpieczeństwa – Systemy zarządzania bezpieczeństwem informacji – Wymagania, PKN, Warszawa 2014
8. PN-ISO/IEC 27002:2014-12 – wersja polska, Polska Norma Technika informatyczna – Techniki bezpieczeństwa – Praktyczne zasady zabezpieczania informacji, PKN, Warszawa 2014
9. Anderson R., *Inżynieria zabezpieczeń*, WNT, Warszawa 2005.
10. Cierocki R., Jatkiewicz P., *Bezpieczeństwo informacji w jednostkach samorządu terytorialnego*, Roczniki Kolegium Analiz Ekonomicznych SGH, Zeszyt 29/2013, Warszawa 2013.
11. Denning D.E., *Wojna informacyjna i bezpieczeństwo informacji*, Wydawnictwa Naukowo-Techniczne, Warszawa 2002.
12. Dworzecki J., *Terroryzm jako zagrożenie współczesnego świata*, Zeszyt Naukowy „Apeiron” Nr 5, Wyższa Szkoła Bezpieczeństwa Publicznego i Indywidualnego w Krakowie, Kraków 2011.
13. S. Dziwisz, *Odpowiedzialność karna za przestępstwa popełnione w cyberprzestrzeni* [w:] Podraza A., Potakowski P., Wiak K. (red.), *Cyberterroryzm zagrożeniem XXI wieku*, Difin, Warszawa 2013.
14. Hofreiter L., *Wstęp do studiów bezpieczeństwa*, Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego, Kraków 2012.
15. ISO/IEC 27032:2012, International Standard Information technology – Security techniques – Guidelines for cybersecurity, ISO 2012.
16. Jajodia S., Liu P., Swarup V., Wang C., *Cyber Situational Awareness Issues and Research, Advances in Information Security*, Volume 46, Springer 2010.
17. Kolasińska E., Rot H., *Podstawy cybernetyki i informatyki prawniczej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1983.
18. Korzeniowski L.F., *Podstawy nauk o bezpieczeństwie*, Difin, Warszawa 2012.
19. Korzeniowski L.F., *Securitologia. Nauka o bezpieczeństwie człowieka i organizacji społecznych*, EAS, Kraków 2008.
20. Kosiński J., *Paradygmaty cyberprzestępczości*, Difin, Warszawa 2015.

21. Liderman K., *O zagrożeniach dla skutecznej ochrony informacji, przetwarzanej w sieciach i systemach teleinformatycznych, powodowanych nowomową*, Konferencja Cyberspace 2009, Wojskowa Akademia Techniczna, Warszawa 2009.
22. Lisiak-Felicka D., Szmit M., „Tango Down” – *Some Comments to the Security of Cyberspace of Republic of Poland* [w:] Biały W. Kaźmierczak J. (ed.), *Systems supporting production engineering*, PKJS, Gliwice 2012.
23. Lisiak-Felicka D., Szmit M., *Information security incidents management in marshal offices and voivodship offices in Poland*, „Studies & Proceedings of Polish Association for Knowledge Management”, Volume 72, Bydgoszcz 2014.
24. Lisiak-Felicka D., Szmit M., *Selected aspects of information security management in voivodship office in Poland*, „Securitologia” 2(20)/2014.
25. Lisiak-Felicka D., Szmit M., *Narzędzia informatyczne w zarządzaniu urządami – wybrane zagadnienia*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego” nr 651, *Ekonomiczne Problemy Usług* nr 68, Drogi dochodzenia do społeczeństwa informacyjnego. Stan obecny, perspektywy rozwoju i ograniczenia, Tom II.
26. Lisiak-Felicka D., Szmit M., *Information Security Management Systems In Marshal Offices In Poland*, „Information Systems In Management”, vol. 3(2)/2014.
27. Lisiak-Felicka D., Szmit M., *Wybrane aspekty zarządzania bezpieczeństwem informacji w urzędach marszałkowskich*, „Securitologia” 2/2013.
28. Petzel J., *Informatyka prawnicza. Zagadnienia teorii i praktyki*, K.E. Liber, Warszawa 1999.
29. Pihowicz W., *Inżynieria bezpieczeństwa technicznego. Problematyka podstawowa*, WNT, Warszawa 2008.
30. Porada V. [i in.], *Policejní vědy*, Vyd. Aleš Čeněk, Plzeň 2011.
31. Szulc B.M., *Metodologiczne i epistemologiczne dylematy nauk o bezpieczeństwie i nauk o obronności* [w:] Raczkowski K., Żukrowska K., Żuber M. (red.), *Interdyscyplinarność nauk o bezpieczeństwie*, Difin, Warszawa 2013.
32. Suchorzewska A., *Ochrona prawna systemów informatycznych wobec zagrożenia cyberterroryzmem*, Wolters Kluwer, Warszawa 2010.
33. Szmit M.: *Wybrane zagadnienia opiniowania sądowo-informatycznego*, Polskie Towarzystwo Informatyczne, Warszawa 2014.
34. Szmit A., Szmit M.: *Bezpieczeństwo, cyberbezpieczeństwo, ryzyko w bezpieczeństwie informacji – próba uporządkowania pojęć* [w:] *Natura i uwarunkowania ryzyka*, Staniec I. (red.), Monografie Politechniki Łódzkiej, Wydawnictwo Politechniki Łódzkiej, Łódź 2014.

35. Szmit M. (red.), Baworowski A., Kmiecik A., Krejza P., Niemiec A., *Elementy Informatyki Sądowej*, Polskie Towarzystwo Informatyczne, Warszawa 2011.
36. Tekielska P., Czekał Ł., *Działania służb w Unii Europejskiej realizujących działania na rzecz bezpieczeństwa cybernetycznego* [w:] Górka M.: *Cyberbezpieczeństwo jako podstawa bezpieczeństwa państwa i społeczeństwa w XXI wieku*, Difin, Warszawa 2014.
37. Urbanowicz Z., *Od interdyscyplinarnego do transdyscyplinarnego spojrzenia na niepełnosprawność*, *Ogrody Nauk i Sztuk* 2/2012, s. 443, DOI: 10.15503/onis2012-443-457.

Akty prawne:

1. Uchwała Centralnej Komisji do Spraw Stopni i Tytułów z dnia 28 stycznia 2011 r. zmieniająca uchwałę w sprawie określenia dziedzin nauki i dziedzin sztuki oraz dyscyplin naukowych i artystycznych (M.P. 2011 nr 14 poz. 149).
2. Ustawa o ochronie baz danych z 27 lipca 2001 r. (Dz.U. z 2001 r. Nr 128, poz. 1402 z późn. zm.).
3. Ustawa z 16 lipca 2004 r. – Prawo telekomunikacyjne (t. jedn. Dz.U. z 2014 r. poz. 243).
4. Ustawa z 5 lipca 2002 r. o ochronie niektórych usług świadczonych drogą elektroniczną opartych lub polegających na dostępie warunkowym (Dz.U. z 2002 r. Nr 126, poz. 1068).
5. Ustawa z 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (t. jedn.: Dz.U. z 2013 r. poz. 235).
6. Ustawa z 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz.U. 1997 Nr 88, poz. 553 z późn. zm.).
7. Ustawa z 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych (t. jedn.: Dz. U. Nr 90, poz. 631).
8. Ustawa z dnia 30 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2011 nr 222 poz. 1323).
9. Rządowy program ochrony cyberprzestrzeni Rzeczypospolitej Polskiej na lata 2011-2016,
http://www.enisa.europa.eu/activities/Resilience-and-CIIP/national-cyber-security-strategies-ncsss/Poland_Cyber_Security_Strategy.pdf [dostęp: 25.03.2015].
10. Narodowy Program Ochrony Infrastruktury Krytycznej. Załącznik 2. Standardy służące zapewnieniu sprawnego funkcjonowania infrastruktury krytycznej – dobre praktyki i rekomendacje,
<http://rcb.gov.pl/wp-content/uploads/NPOIK-za%C5%82%C4%85cznik-2.pdf> [dostęp: 25.03.2015].

11. Polityka Ochrony Cyberprzestrzeni Rzeczypospolitej Polskiej, MAiC 2013, <http://www.cert.gov.pl/download/3/161/PolitykaOchronyCyberprzestrzeniRP148x210wersjapl.pdf> [dostęp: 25.03.2015].
12. Doktryna Cyberbezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej, BBN 2015, <http://www.bbn.gov.pl/ftp/dok/01/DCB.pdf> [dostęp: 25.03.2015].

Źródła internetowe:

1. Albrechtsen E., *Security vs safety*, Norwegian University of Science and Technology Department of Industrial Economics and Technology Management, <http://www.iot.ntnu.no/users/albrecht/rapporter/notat%20safety%20v%20security.pdf> [dostęp: 25.03.2015].
2. Benenson Z., Dewald A., Eßer H.-G., Freiling F.C., Müller T., Moch Ch., Vömel S., Schinzel S., Spreitzenbarth M., Stock B., Stüttgen J., *Exploring the Landscape of Cybercrime*, Friedrich-Alexander-University Erlangen-Nuremberg, Germany, <https://www1.cs.fau.de/filepool/syssec-2011-cybercrime.pdf> [dostęp: 25.03.2015].
3. Berdel-Dudzińska M., *Pojęcie cyberprzestrzeni we współczesnym polskim porządku prawnym*, http://www.ksiegarnia.lexisnexis.pl/gfx/lexisnexis/userfiles/files/pojecie_cyberprzestrzeni_we_wspolczesnym_polskim_porzadku_prawnym.pdf [dostęp: 25.03.2015].
4. CCC *findet Sicherheitslücken in Bundestrojaner*, „Der Spiegel” 2011-10-09, <http://www.spiegel.de/netzwelt/netzpolitik/0,1518,790756,00.html> [dostęp: 25.03.2015].
5. Jaschke H. G., *Policyjna nauka – podejście europejskie*, CEPOL 2008, https://www.cepol.europa.eu/fileadmin/website/Research_Science/PGEAPS/PGEAPS_summary_polish.pdf [dostęp: 25.03.2015].
6. Kasperski M., *Polska współpracowała z NSA. Podśluchiwano 3 mln Polaków dziennie!*, Komputerświat, 16 maja 2014; <http://www.komputerswiat.pl/nowosci/bezpieczenstwo/2014/20/polska-wspolpracowala-z-nsa-podsluchiwano-3-mln-polakow-dziennie!.aspx> [dostęp: 25.03.2015].
7. Maciejowski W.A.: *Piśmiennictwo polskie*, t. 3, Dodatki, Warszawa 1852, s. 142 (za: http://staropolska.pl/sredniowiecze/poezja_religijna/zdrowas_gwiazdo_morska.html [dostęp: 25.03.2015]).
8. *Minisłownik Biura Bezpieczeństwa Narodowego*, <http://www.bbn.gov.pl/pl/bezpieczenstwo-narodowe/minislownik-bbn-propozy/6035,MINISLOWNIK-BBN-Propozycje-nowych-terminow-z-dziedziny-bezpieczenstwa.html> [dostęp: 25.03.2015].

9. Mróz M., *Informacja nt. pojęcia cyberprzestrzeni oraz bezpieczeństwa i zagrożenia cyberprzestrzeni wprawie międzynarodowym i w ustawodawstwie wybranych państw demokratycznych (w zw. Z Drukiem sejmowym nr 4 355...)*, Warszawa, 22 lipca 2011 r., Druk sejmowy nr 1757, [http://orka.sejm.gov.pl/rexdomk6.nsf/0/B73334CDA51F11A1C12578CC0047C0E2/\\$file/i1757-11.rtf](http://orka.sejm.gov.pl/rexdomk6.nsf/0/B73334CDA51F11A1C12578CC0047C0E2/$file/i1757-11.rtf) [dostęp: 25.03.2015]
10. *Opis projektów konkursu nr 3/2012 na wykonanie projektów w zakresie badań naukowych lub prac rozwojowych na rzecz obronności i bezpieczeństwa państwa*, <http://www.ncbir.pl/gfx/ncbir/pl/defaultopisy/575/6/1/polaczony.pdf> [dostęp: 25.03.2015].
11. *Regulamin przeprowadzenia konkursu nr 3/2012 na wykonanie projektów w zakresie badań naukowych lub prac rozwojowych na rzecz obronności i bezpieczeństwa państwa*, http://www.ncbir.pl/gfx/ncbir/pl/defaultopisy/575/6/1/regulamin_3_2012.pdf [dostęp: 25.03.2015].
12. Shirey R., *Internet Security Glossary*, Request for Comments: 2828, Network Working Group, 2000, <https://www.ietf.org/rfc/rfc2828.txt> [dostęp: 25.03.2015].
13. Wąglowski P., *Cyberbezpieczeństwo stanem wojennym zwane*, <http://prawo.vagla.pl/node/9536> [dostęp: 04.04.2015]
14. *Zbiór Proponowanych i Dyskutowanych Pojęć Strategicznego Przeglądu Bezpieczeństwa Narodowego*, <http://www.spbn.gov.pl/sbn/archiwum-spbn/informacje-o-spbn/slownik/3191,Slownik-pojec.html> [dostęp: 25.03.2015].

CYBERSECURITY AS AN INTERDISCIPLINARY ISSUE

Keywords: *cybersecurity, information security.*

Summary

Article is devoted to a review and analysis of selected issues related to cybersecurity and some of the questions implied by its character. A few definitions of cybersecurity, cybersafety and cyberspace security are compared and discussed. Some ambiguities in Polish government documents concerning cyberspace security are also pointed.

КИБЕРБЕЗОПАСНОСТЬ КАК МЕЖДИСЦИПЛИНАРНЫЙ ВОПРОС

Ключевые слова: *информационная безопасность, кибербезопасность.*

Содержание

Статья посвящена обзору и анализу избранных вопросов, связанных с тематикой безопасности информации и кибербезопасности, и некоторых проблем, вызванных ее межотраслевым характером. В статье было рассмотрено несколько вариантов определений терминов, таких как „cybersecurity”, „cybersafety” а также „cyberspace security”. Указано также некоторые неясности в польских правительственных документах по кибербезопасности.

Dr Maciej Szmit – jest członkiem Rady Biegłych przy Sądzie Okręgowym w Łodzi, rzeczoznawca Polskiego Towarzystwa Informatycznego oraz jednym z redaktorów tematycznych w półroczniku „Securitologia” wydawanym wspólnie przez Collegium Civitas i European Association for Security. Zawodowo pracuje w Orange Labs Polska, gdzie zajmuje się zarządzaniem ryzykiem bezpieczeństwa informacji w projektach teleinformatycznych realizowanych w krajach Europy i Afryki.

Vasyl Zaplatynskyi
Inga Uriadnikova

АНАЛИЗ ОТДЕЛЬНЫХ ЭЛЕМЕНТОВ КРИТИЧЕСКОЙ ИНФРАСТРУКТУРЫ НА ПРИМЕРЕ УКРАИНЫ

Ключевые слова: *критическая инфраструктура, образование, энергетика.*

Аннотация

В статье сформулировано авторское определение понятия критической инфраструктуры. Сделан анализ структуры некоторых элементов критической инфраструктуры, в частности, образовательного и энергетического. Показаны возможные угрозы для этих элементов, методы и средства обеспечения их безопасности.

Вступление

Развитие современного мира зависит от таких важнейших секторов функционирования общества как энергетика, транспорт, телекоммуникации и т.д. Выход из строя какого-либо одного сектора грозит обществу серьезными потерями или разрушениями. В мире сейчас наблюдается тенденция негативных процессов вызванных природными, техногенными, экологическими или социально-политическими катаклизмами. В мире увеличивается количество террористических атак и диверсий, военных действий и конфликтов, стихийных природных действий, увеличивается количество кибер-атак, что обуславливает угрозу для стабильного функционирования любого государства.

Учитывая ситуацию, которая сейчас на Украине и наше стремление утвердиться в качестве полноправного члена в Евросоюзе, вопросы безопасности и внедрения концепции защиты критической инфраструктуры становятся все более актуальными.

Анализ понятия «критическая инфраструктура»

В большинстве зарубежных стран с целью систематизации потенциально опасных объектов введен термин «критическая инфраструктура». Однако, до сих пор научная общественность не выработала общепринятого определения этого термина. Поэтому государства продолжают самостоятельно определять, что относится к критической инфраструктуре.

Списки жизненно важных инфраструктур различаются в разных странах и определяются в соответствии с традициями, политическими, социальными, географическими и историческими особенностями [1]. Работы над определением критической инфраструктуры и усилением ее защиты были начаты после нарастания угроз терроризма с 1998 года [2]. Рассмотрим различные определения данного термина.

В 1998 году в Указе Президента США №63 (PDD63) определено понятие критической инфраструктуры следующим образом: „физические и информационные системы, необходимые для обеспечения минимально допустимого уровня функционирования экономики и правительства”. К критической инфраструктуре были отнесены: телекоммуникации, энергетика, банковская и финансовая система, транспорт, водные системы и аварийные службы [3].

В «Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism Act of 2001» („USA PATRIOT Act”) даётся такое определение критической инфраструктуры – это физические или виртуальные системы и средства (ресурсы) настолько жизненно важные для Соединенных Штатов, что недееспособность или разрушение таких систем и средств будут иметь парализующее влияние на безопасность, национальную экономическую безопасность, национальное общественное здоровье или безопасность или любое их сочетание [4].

Многие страны уже определили свою критическую инфраструктуру, в нее вошли: транспортные магистрали, энергетическое оборудование, теле-

¹ *International critical information infrastructure protection handbook 2008 / 2009.* / Ed. by A. Wenger, V. Mauer and M. Caveltly. Center for Security Studies, ETH Zurich, 2009.

² В. Заплатинський, Л. Хофрейтер *Критична інфраструктура та критична соціальна інфраструктура. //Тези доповідей 8-ї міжвузівської науково-методичної конференції Безпека людини в сучасних умовах 4-5 грудня 2008 р.* – Харків, Національний технічний університет „Харківський політехнічний інститут”. Електронний збірник на CD. 2008. – С. 4.

³ А. Александр *Особенности обеспечения информационной безопасности промышленных систем. Сайт: Украинский интегратор защиты персональных данных.* – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.uipdp.com/articles/2012-11/16.html>

⁴ *Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism Act of 2001* („USA PATRIOT Act”), Pub. L. No. 107-56, 115 Stat. 272.

коммуникации, банковский и финансовый сектора, здравоохранение, продовольственный сектор, производство опасных веществ, коммунальные и спасательные службы, культурные памятники. В ряде стран, в частности в Великобритании, к критической инфраструктуре относят еще и систему защиты общественного порядка, социальное обслуживание, науку, прогноз погоды [5].

Согласно Директиве Европейской Комиссии № 786 2006 г. [6], «к общеевропейской критической инфраструктуре относят те объекты национальных критических инфраструктур стран-членов ЕС, влияние которых в случае отказа, инцидента или злонамеренного вмешательства будет распространяться как на страну, где такой объект расположен, так и на хотя бы одну другую страну-член ЕС. К секторам критической инфраструктуры были отнесены: сельское хозяйство, продовольствие, вода, здоровый образ жизни, запасные (спасательные) службы, базы оборонной промышленности, телекоммуникации, энергетика, транспорт, банковское дело и финансы, химическая промышленность и опасные вещества, почтовое обслуживание. К ключевым объектам были отнесены национальные культурные памятники, ядерные электростанции, дамбы (плотины), правительственные и коммерческие здания и другие места, где концентрируется большое количество людей [7, 8]. Концепция защиты критической инфраструктуры реализована также в таких развитых странах, как Канада, Австралия, Великобритания.

Термин «Критическая инфраструктура» введен в нормативно-законодательные акты ряда государств, его определение хоть и отличается, но эти различия не существенны. В источниках [9, 10, 11, 12] содержатся следующие

⁵ В. Заплатинський, Л. Хофрейтер *Критична інфраструктура та критична соціальна інфраструктура. //Тези доповідей 8-ї міжвузівської науково-методичної конференції Безпека людини в сучасних умовах 4-5 грудня 2008 р.* – Харків, Національний технічний університет „Харківський політехнічний інститут”. Електронний збірник на CD. 2008. – С. 4.

⁶ *European programme for critical infrastructure protection* (COM/2006/786 final). – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://eur-lex.europa.eu>

⁷ *European programme for critical infrastructure protection* (COM/2006/786 final). – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://eur-lex.europa.eu>

⁸ Д. С. Бірюков *Стратегія захисту критичної інфраструктури в системі національної безпеки держави* / Д. С. Бірюков, С. І. Кондратов // *Стратегічні пріоритети.* – 2012. – № 3(24). – С. 107–113.

⁹ *European programme for critical infrastructure protection* (COM/2006/786 final). – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://eur-lex.europa.eu>

¹⁰ *European programme for critical infrastructure protection* (COM/2006/786 final). – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://eur-lex.europa.eu>

¹¹ Д. С. Бірюков *Стратегія захисту критичної інфраструктури в системі національної безпеки держави* / Д. С. Бірюков, С. І. Кондратов // *Стратегічні пріоритети.* – 2012. – № 3(24). – С. 107–113.

¹² *Про доцільність та особливості визначення критичної інфраструктури в Україні.* Аналітична записка. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/articles/1026/>.

определения понятия критическая инфраструктура:

1. деятельность, сети, услуги, материальные блага и информационные технологии, выход из строя или уничтожение которых значительно бы повлияло на здоровье и безопасность граждан, или на деятельность государственной власти (законодательство Хорватии);
2. объекты, нарушение (или прекращение) функционирования которых приводит к потере управления, разрушению инфраструктуры, необратимых негативных изменений (или разрушения) экономики страны, субъекта или административно-территориальной единицы, или существенному ухудшению безопасности жизнедеятельности населения, проживающего на этих территориях, на длительный период времени (законодательство Российской Федерации) [13].

В Израиле экспертами инфраструктура определяется как критическая, если нарушение ее функционирования может привести к значительным социально-экономическим потрясениям, способным подорвать стабильность в обществе и тем самым привести к реализации угроз национальной безопасности страны. Хорошо известно, что разработанная в Израиле система обеспечения безопасности аэровокзалов (одного из уязвимых узлов критической инфраструктуры) сегодня наиболее эффективна из прочих мировых аналогов [14].

Голландия приняла в 2001 году план борьбы против терроризма, составной частью которого является – проект защиты критической инфраструктуры, а именно после проведения анализов идентифицировано 11 секторов критической инфраструктуры, а именно: энергохозяйство, телекоммуникации, питьевая вода, продукты, здоровье, финансы, отвод поверхностных вод, общий порядок и безопасность, законность, общественные органы и транспорт [15].

По мнению Короткова А.В. и др. в России нет официального документа, определяющего перечень критических инфраструктур или задающего направления обеспечения их безопасности. Однако в официальных документах [16] можно найти ссылки на жизненную важность ряда систем для

¹³ С.О. Гнатюк, В.М. Лядовська *Критерії визначення елементів критичної інфраструктури держави*. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://nauka.zinet.info /23/gnatyuk.php>.

¹⁴ С. Гриняев *О взгляде на проблему безопасности критической инфраструктуры в государстве Израиль*. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.csef.ru>.

¹⁵ *Понятия про критичну інфраструктуру*. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://mailswm.com/ponyattya-pro-kritichnu-infrastrukturu/>.

¹⁶ *Закон РФ «О безопасности»* (с изменениями 02.03.2007) . Утв. Президентом 05.03.1992. N 2446-I; *Стратегия национальной безопасности России до 2020 г.* Утверждена указом Президента № 357 от 12.05.2009.

государственной безопасности, экономической стабильности и общественного порядка [17]. В разработках Института проблем информационной безопасности МГУ даются следующее определение: «Под критической инфраструктурой будем понимать набор отдельных взаимосвязанных элементов, поддерживающих функциональность национально значимых для России сфер жизнедеятельности. Под критически важной информационной инфраструктурой будем понимать набор отдельных программно-аппаратных, сетевых и информационных компонентов, поддерживающих функциональные национально значимые для России сферы жизнедеятельности» [18].

В Чешской Республике до 2002 года проблема критической инфраструктуры была сосредоточена на компьютерных сетях. Под критической инфраструктурой в Чешской Республике понимаются системы, разрушение или уменьшение функциональности которых оказывает серьезное влияние на экономическую и общественную стабильность, обороноспособность, безопасность и функционирование государства. В 2002 году были определены секторы национальной критической инфраструктуры: комплекс силового обслуживания, комплекс подачи воды, комплекс балластного хозяйства, транспортная сеть, коммуникационные и информационные системы, банковский и финансовый сектор, публичные службы, государственное управление и самоуправление [19].

В Польше критическая инфраструктура была определена законом (Ustawa o bezpieczeństwie obywatelskim z dn. 21.08.2003), как функционально соединенные средства производства, институты, службы, которые являются ключевыми для безопасности страны и ее граждан, для обеспечения правильного функционирования как государственных и самоуправляемых органов и учреждений, так и коммерческого (частного) сектора [20].

В целом термин «критическая инфраструктура» используется правительствами для описания средств, необходимых для функционирования общества и экономики. Чаще всего к объектам критической инфраструктуры относят: производство, передачу и распределение электроэнергии; добычу, транспортировку и распределение газа, нефти и нефтепродуктов; связь; водоснабжение и водоотведение; производство и распределение

¹⁷ А.В. Коротков, Е.С. Зиновьева *Безопасность критических информационных инфраструктур в международном гуманитарном праве*. – М.: Политология. – Ст. 154-162.

¹⁸ *Критически важные объекты и кибертерроризм*. Часть 1. Системный подход к организации противодействия. / О.О. Андреев и др. Под ред. В.А. Васенина. М.: МЦНМО, 2008. С. 37

¹⁹ *Понятия про критичну инфраструктуру*. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://mailswm.com/ponyattya-pro-kritichnu-infrastrukturu/>.

²⁰ *Понятия про критичну инфраструктуру*. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://mailswm.com/ponyattya-pro-kritichnu-infrastrukturu/>.

продовольствия; теплоснабжение; общественное здоровье; транспортные системы; финансовую систему и службы безопасности [21].

В Украине защита объектов критической инфраструктуры регламентируется большинством нормативно-правовых актов для внутриведомственного использования. На сегодняшний момент в действующем законодательстве определен ряд категорий объектов, для которых регламентируются особые условия обеспечения защиты: предприятия, имеющие стратегическое значение для экономики и безопасности государства [22]; объекты, которые включены в Государственный реестр потенциально опасных объектов [23]; объекты повышенной опасности [24] (в т.ч. Перечень особо опасных предприятий, прекращение деятельности которых требует проведения специальных мероприятий по предотвращению причинения вреда жизни и здоровью граждан, имуществу, сооружениям, окружающей природной среде [25]); важные государственные объекты [26]; объекты, подлежащие обязательной охране подразделениями Государственной службы охраны по договорам [27]; объекты, подлежащие охране и обороне в условиях чрезвычайных ситуаций и в особый период [28]; особо важные объекты электроэнергетики [29]; особо важные объекты нефтегазовой отрасли [30]; Национальная система конфиденциальной связи [31]; платежные системы

²¹ *Critical infrastructure. Wikipedia, the free encyclopedia.* – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://en.wikipedia.org/wiki/Critical_infrastructure

²² *Постанова Кабінету Міністрів України від 23.12.2004 № 1734 «Про затвердження переліку підприємств, які мають стратегічне значення для економіки та безпеки держави».*

²³ *Постанова Кабінету Міністрів України від 29.08.2002 р. № 1288 «Про затвердження Положення про Державний реєстр потенційно небезпечних об'єктів».*

²⁴ *Закон України від 18.01.2001 № 2245-III «Про об'єкти підвищеної небезпеки».*

²⁵ *Перелік особливо небезпечних підприємств, припинення діяльності яких потребує проведення спеціальних заходів щодо запобігання заподіяння шкоди життю та здоров'ю громадян, майну, спорудам, навколишньому природному середовищу / Затв. Постановою Кабінету Міністрів України від 06.05.2000 № 765.*

²⁶ *Постанова Кабінету Міністрів України № 1051 від 15.08.2007.*

²⁷ *Постанова Кабінету Міністрів України від 10 серпня 1993 р. № 615 «Про заходи щодо вдосконалення охорони об'єктів державної та інших форм власності» (із змінами).*

²⁸ *Постанова Кабінету Міністрів України від 24.04.99 року № 675-019 «Щодо затвердження Переліку об'єктів, які підлягають охороні і обороні в умовах надзвичайних ситуацій і в особливий період».*

²⁹ *Постанова Кабінету Міністрів України від 28.07.2003 № 1170 «Про затвердження переліку особливо важливих об'єктів електроенергетики, які підлягають охороні відомчою воєнізованою охороною у взаємодії із спеціалізованими підрозділами інших центральних органів виконавчої влади».*

³⁰ *Розпорядження Кабінету Міністрів України від 27.05.2009 № 578-р «Про затвердження переліку особливо важливих об'єктів нафтогазової галузі».*

³¹ *Закон України від 10.01.2002 № 2919-III «Про Національну систему конфіденційного зв'язку» (із змінами).*

[³²]; система экстренной помощи населению по единому номеру 112 [³³]; аварийно-спасательные службы [³⁴]; недвижимые объекты культурного наследия [³⁵].

В связи с процессами глобализации, происходящими в мире, приобретает особый смысл определение глобальной инфраструктуры и мероприятий по ее защите от различных угроз, в том числе чрезвычайных ситуаций природного, техногенного, социально-политического характера, финансовых опасностей, опасных демографических и миграционных процессов, экологических опасностей [³⁶].

Как отмечалось в начале раздела, сегодня не существует общего определения термина «критическая инфраструктура». Тем не менее, на тему защиты критической инфраструктуры написано большое количество научных статей, проведены аналитические исследования, приняты законодательные и нормативные акты. Насущной необходимостью стало определение общего термина «критическая инфраструктура», а в дальнейшем определение секторов и детальной *иерархии объектов критической инфраструктуры*.

Считается, что слово инфраструктура (Infrastructure) произошло от латинского *infra* – «ниже», «под» и *structura* – «строение», «расположение». По данным Online Etymology Dictionary в английском языке термин применяется с конца 1920-х годов, а в соответствии с Оксфордским словарём термин заимствован из военной лексики, куда пришёл из французского языка.

Термин инфраструктура употребляется в следующих значениях.

- Комплекс отраслей хозяйства, обслуживающих производство и обеспечивающих условия жизнедеятельности общества. [³⁷]
- Инфраструктура — совокупность сооружений, зданий, систем и служб, необходимых для функционирования отраслей материального производства и обеспечения условий жизнедеятельности общества. Различают

³² Закон України від 05.04.2001 № 2346-III «Про платіжні системи та переказ коштів в Україні».

³³ Закон України від 13.03.2012 № 4499-VI «Про систему екстреної допомоги населенню за єдиним телефонним номером 112».

³⁴ Закон України від 14.12.1999 № 1281-XIV «Про аварійно-рятувальні служби» (із змінами).

³⁵ Закон України від 08.06.2000 № 1805-III «Про охорону культурної спадщини».

³⁶ В. Заплатинський, Л. Хофрейтер *Критична інфраструктура та критична соціальна інфраструктура. //Тези доповідей 8-ї міжвузівської науково-методичної конференції Безпека людини в сучасних умовах 4-5 грудня 2008 р.* – Харків, Національний технічний університет „Харківський політехнічний інститут”. Електронний збірник на CD. 2008. – С. 4.

³⁷ *Толковий словарь Ефремовой.* – [Електронний ресурс]. – Режим доступа: <http://www.efremova.info/word/infrastruktura.html#.VUclmsdwtzV>

производственную (дороги, каналы, порты, склады, системы связи и т. п.) и социальную (школы, больницы, библиотеки, театры, стадионы и др.) инфраструктуру. [38] Иногда термином «инфраструктура» обозначают комплекс, так называемых, инфраструктурных отраслей хозяйства (транспорт, связь, образование, здравоохранение и др.) [39].

- Инфраструктура — комплекс взаимосвязанных обслуживающих структур или объектов, составляющих и/или обеспечивающих основу функционирования системы [40].
- Инфраструктура – комплекс взаимосвязанных обслуживающих структур, составляющих и/или обеспечивающих основу для решения проблемы (задачи) [41].
- Инфраструктура – комплекс отраслей национальной экономики, обеспечивающий общие условия функционирования экономики: дороги, связь, транспорт, образование и т. п. Различают производственную и социальную инфраструктуры. [42].
- Инфраструктура – составные части общего устройства экономической или политической жизни, носящие подчиненный, вспомогательный характер и обеспечивающие нормальную деятельность экономической или политической системы в целом; например, в экономическую инфраструктуру входят транспорт и связь, образование и профессиональное обучение, жилье и коммунальное хозяйство, от состояния которых зависит общественное производство [43].
- Под инфраструктурой подразумевается комплекс основных объектов и систем, которые обслуживают страну, город или район, [44] включая услуги и средства, необходимые для функционирования экономики [45]. К инфраструктуре, как правило, причисляют технические сооружения, такие как дороги, мосты, тоннели, водоснабжение, канализацию, электрические сети, телекоммуникации, и так далее. Инфраструктура может

³⁸ *Инфраструктура. Википедия.* – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://uk.wikipedia.org/wiki/Инфраструктура#cite_note-1

³⁹ *Инфраструктура.* // *Словари и энциклопедии.* Сайт: «Академик». ru – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://dic.academic.ru/dic.nsf/enc1p/19986>

⁴⁰ *Инфраструктура (Infrastructure)* // *Глоссарий.ru* – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://www.glossary.ru/cgi-bin/gl_sch2.cgi?RIt\(wgxywzqyzwg](http://www.glossary.ru/cgi-bin/gl_sch2.cgi?RIt(wgxywzqyzwg)

⁴¹ *Инфраструктура (Infrastructure)* *Глоссарий.ru* – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://www.glossary.ru/cgi-bin/gl_sch2.cgi?RIt\(wgxywzqyzwg](http://www.glossary.ru/cgi-bin/gl_sch2.cgi?RIt(wgxywzqyzwg)

⁴² *Инфраструктура (Infrastructure)* *Глоссарий.ru* – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://www.glossary.ru/cgi-bin/gl_sch2.cgi?RIt\(wgxywzqyzwg](http://www.glossary.ru/cgi-bin/gl_sch2.cgi?RIt(wgxywzqyzwg)

⁴³ *Новый словарь иностранных слов.* - by EdwART, 2009.

⁴⁴ *Infrastructure* // Define Infrastructure at Dictionary.com. <http://dictionary.reference.com/browse/infrastructure>

⁴⁵ A Sullivan, M. Steven Sheffrin (2003). *Economics: Principles in action.* Upper Saddle River, New Jersey 07458: Pearson Prentice Hall. p. 474. ISBN 0-13-063085-3.

быть и может быть определена как „физические компоненты взаимосвязанных систем с предоставлением товаров и услуг, необходимых для функционирования, поддержания или улучшения социальных условий жизни”. [46, 47]

В литературе различают такие виды инфраструктур: производственную; образовательную; инновационно-инвестиционную; информационно-коммуникационную; глобальную информационную; ГИС-инфраструктуру и инфраструктуру фондового рынка [48]. Этот перечень не охватывает всего разнообразия видов инфраструктур, его можно дополнить следующими видами:

- Социальная инфраструктура — совокупность отраслей и предприятий, функционально обеспечивающих нормальную жизнедеятельность населения.
- Транспортная инфраструктура — совокупность отраслей и предприятий транспорта.
- Инженерная инфраструктура — системы инженерно-технического обеспечения зданий и сооружений.
- Инфраструктура экономики — совокупность отраслей и видов деятельности, обслуживающих производство и хозяйство в целом.
- Информационная инфраструктура — система информационных организационных структур, подсистем, обеспечивающих функционирование чего-либо.
- Военная инфраструктура — системы стационарных объектов и отдельных сооружений, являющихся основой для развертывания вооруженных сил, ведения военных действий и обеспечения боевой и оперативной подготовки войск.
- Рыночная инфраструктура — система учреждений и организаций (банков, бирж, ярмарок, страховых компаний, консультационных и информационно-маркетинговых фирм и т. д.), обеспечивающих свободное движение товаров и услуг на рынке.
- Инновационная инфраструктура — совокупность субъектов инновационной деятельности (научно-исследовательские институты, учреждения высшего профессионального образования, инновационно-технологические центры, технологические парки, особые экономические зоны, центры коллективного пользования, фонды развития и другие специали-

⁴⁶ *Infrastructure*. From Wikipedia, the free encyclopedia. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://en.wikipedia.org/wiki/Infrastructure>

⁴⁷ J. Fulmer, (2009). *What in the world is infrastructure?*. PEI Infrastructure Investor (July/August): 30–32.

⁴⁸ *Інфраструктура*. Вікіпедія. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://uk.wikipedia.org/wiki/Інфраструктура#cite_note-1

зированные организации), ресурсов и средств, обеспечивающих материально-техническое, финансовое, организационно-методическое, информационное, консультационное и иное обслуживание инновационной деятельности.

Таким образом, понятие инфраструктуры включает *совокупность объектов и систем, которые обслуживают различные сферы (отрасли) с целью их надлежащего функционирования.*

Термин «критический» имеет несколько значений: 1) способный к здравому суждению, к оценке, основанной на исследованиях и доказательствах; 2) склонный к порицанию, к отысканию недостатков; 3) критические обстоятельства; затруднительное, опасное [49]. При формулировании термина «критическая инфраструктура» необходимо понимать термин «критический» именно в третьем его значении, который связан с опасностью и затруднительными обстоятельствами. Критический – относящийся к кризису; находящийся в состоянии кризиса; переломный; опасный [50, 51]; находящийся в состоянии кризиса [52]; опасный, связанный с возможностью нарушения нормального состояния чего-нибудь [53].

Критическое состояние – состояние изделия, которое может привести к тяжелым последствиям: травмированию людей, значительному материальному ущербу или неприемлемым экологическим последствиям [54].

Кризис в соответствии с полиязыковым толковым словарём безопасности: «проявление внешних или внутренних условий объективного характера, которое переживает индивидум и которое непосредственно угрожают жизни или здоровью людей, имуществу или окружающей среде в результате негативного воздействия последствий чрезвычайных событий. Проявляется как состояние, которое требует предоставления посторонней помощи в обеспечении основных жизненных потребностей другими людьми или государством» [55].

Таким образом, термин «критический» следует понимать как *находящийся в предельном состоянии равновесия после которого проявляется*

49 *Словарь иностранных слов, вошедших в состав русского языка.* - Чудинов А.Н., 1910.

50 *Новый словарь иностранных слов.* - by EdwART, 2009.

51 *Большой словарь иностранных слов.* - Издательство «ИДДК», 2007.

52 Пример: критический возраст (переломный). Критическая температура (температура перехода тела из одного состояния в другое).

53 Пример: Критическое положение. Критический уровень воды(при наводнении).

54 *ГОСТ Р 27.002 2009: Надежность в технике....* ... Словарь-справочник терминов нормативно-технической документации.

55 В.М. Заплатинський *Полімовний тлумачний словник з безпеки.* гриф МОНУ від.12.06. 2009 р. № 1/12-4068. Підручник. – К.: Центр учбової літератури, 2009. – 120 с. ISBN 978-911-01-0002-1

*опасность и наступают негативные последствия (кризис) и второй вариант – находящийся в состоянии кризиса*⁵⁶.

При формулировке термина критическая инфраструктура следует опираться на первый вариант значения слова критический (критическая) – то есть такая, которая может привести к состоянию кризиса (негативным последствиям).

В результате лингвистических, логических и аналитических исследований, мы предлагаем такую формулировку термина **«критическая инфраструктура»** – *физические и виртуальные системы, объекты и ресурсы - разрушение, уничтожение или снижение дееспособности которых приведет к существенным угрозам стране (региону или городу), ее национальной безопасности, безопасности и здоровью населения.*

Критическая инфраструктура образовательного сектора

Критическая инфраструктура государства, как правило, разбивается на сектора, ухудшение функционирования любого из которых может привести к нарушению безопасности государства в соответствующем аспекте – военном, политическом, управленческом, транспортном и тому подобное. Термин „критическая инфраструктура” сначала, в основном, применяли для различных секторов хозяйственной сферы. Анализ показывает, что ряд секторов социальной сферы тоже следует отнести к критической инфраструктуре, как это уже сделано в некоторых странах. К социальной критической инфраструктуре, которая является составной частью общей критической инфраструктуры государства, следует отнести политическую систему в стране, социальное обеспечение, науку, образование, демографию, культуру. Нарушения социальной инфраструктуры под действием негативных внешних или внутренних факторов происходит значительно легче, чем технических систем, а восстановление ее идет гораздо медленнее. Последствия нарушения социальной инфраструктуры могут ощущаться десятилетиями и иметь серьезные негативные последствия в будущем [⁵⁷].

⁵⁶ Кризис – Резкое изменение обычного положения вещей; перелом, обострение положения. [Словник української мови// Академічний тлумачний словник (1970—1980)]

⁵⁷ В. Заплатинський, Л. Хофрейтер *Критична інфраструктура та критична соціальна інфраструктура. //Тези доповідей 8-ї міжвузівської науково-методичної конференції Безпека людини в сучасних умовах 4-5 грудня 2008 р.* – Харків, Національний технічний університет „Харківський політехнічний інститут”. Електронний збірник на CD. 2008. – С. 4.

Образовательный сектор, как критическая инфраструктура учёными и аналитиками практически не рассматривался, в первую очередь, потому, что даже значительные изменения в данном секторе не приведут к немедленному кризису. Если гипотетически предположить, что вся система образования отдельного государства полностью перестала функционировать, то в результате этого кризис немедленно не наступит. Негативные последствия начнут проявляться через более или менее значительные промежутки времени в самых различных сферах, как вследствие уменьшения количества необходимых специалистов, так и вследствие побочных причин, например, роста преступности в первую очередь подростковой, увеличения количества опасных и чрезвычайных ситуаций с антропогенными причинами.

Образовательная критическая инфраструктура требует значительного времени на своё восстановление. Это время зависит от масштаба инфраструктуры. Разрушение образовательной инфраструктуры на местном или региональном уровне может быть достаточно быстро и просто восстановлено за счёт перемещения (направленной миграции) необходимых специалистов. Разрушение образовательной инфраструктуры в государственном масштабе требует международного содействия, которое, в некоторых случаях, может быть ограничено языковым и другими барьерами.

Наиболее существенные последствия в изменении образовательной инфраструктуры проявляются на глобальном уровне. От её функционирования зависит скорость и направление развития всей человеческой цивилизации.

Образовательная критическая инфраструктура тесно связана с научной и в отдельных случаях их следует рассматривать как одно целое. Функционирование образовательно-научной инфраструктуры зависит от политической системы, идеологии правящего класса, религии, экономики, техники и технологии и т.д.

Главным элементом образовательной инфраструктуры является человеческий ресурс и не просто ресурс, а высокообразованная часть населения. Именно потому на её полноценное восстановление необходимо много времени.

Защита образовательной инфраструктуры имеет свои особенности и требует специфического подхода. Некоторые аспекты такого подхода упоминались Заплатинским В. и Хофрейтером Л. [⁵⁸], в частности утвер-

⁵⁸ В. Заплатинський, Л. Хофрейтер *Критична інфраструктура та критична соціальна інфраструктура. //Тези доповідей 8-ї міжвузівської науково-методичної конференції Безпека людини в сучасних умовах 4-5 грудня 2008 р.* – Харків, Національний технічний університет „Харківський політехнічний інститут”. Електронний збірник на CD. 2008. – С. 4.

ждалось, что в систему защиты критической инфраструктуры кроме организационных и технических мероприятий, которые, в первую очередь, направлены на защиту хозяйственных и финансовых систем, должны входить еще и культурно-мировоззренческие меры, последние должны быть направлены, прежде всего, на защиту критической социальной инфраструктуры, что будет способствовать снижению уровня агрессивности и, как следствие, положительно повлияет на снижение уровня терроризма, вандализма, геноцида и тому подобное [59]. В целом система защиты образовательной инфраструктуры должна основываться на модели стратегической развития общества в глобальном масштабе.

Методологические основы управления техногенными рисками в теплоэнергетических системах, относящихся к критической инфраструктуры

Защита и восстановление объектов критической инфраструктуры, которые были повреждены в результате чрезвычайных ситуаций социально-политического и военного характера на сегодня в Украине имеют первостепенное значение. Поэтому управление техногенными рисками на энергетических объектах критической инфраструктуры и, в первую очередь, в теплоэнергетических системах – ТЭЦ, ТЭС и АЭС, выход из строя которых может привести к невозможности проживания населения на указанной территории или объекте, проведения там хозяйственной деятельности, гибели людей или к значительным материальным ущербам является важной и актуальной.

Методологическими основами управления и моделирования экологическими и техногенными рисками занимались такие ведущие специалисты как Г.В. Лисиченко, Е.В. Собатович, А.Б. Качинский, Г.А. Хмель, В.Ю. Некос, В.И. Пампура, С.В. Руденко, Е.А. Яковлев, С.Н. Чумаченко, В.В. Бегун, Ю.М. Скалецкий, Э.А. Грановский, Э.Дж. Хенли, Х. Кумамото, М. Реймерс и др. Работы этих ученых посвящены исследованию определенных конкретных вопросов определения и управления техногенными и экологическими рисками. Однако, при этом недостаточно рассмотрены методы обоснования теоретических основ оценок техногенного риска от нека-

⁵⁹ В. Заплатинський, Л. Хофрейтер *Критична інфраструктура та критична соціальна інфраструктура. //Тези доповідей 8-ї міжвузівської науково-методичної конференції Безпека людини в сучасних умовах 4-5 грудня 2008 р.* – Харків, Національний технічний університет „Харківський політехнічний інститут”. Електронний збірник на CD. 2008. – С. 4.

чественной подготовки теплоносителя, не разработаны подходы по поиску оптимальных форм управления техногенными рисками при восстановлении теплоэнергетических систем объектов критической инфраструктуры в результате чрезвычайных ситуаций социально-политического и военного характера, поэтому разработка соответствующей методологии до сих пор остается актуальной научно-прикладной проблемой. Основными составляющими решения данной проблематики является создание научных и методологических основ управления техногенными рисками в теплоэнергетических системах, относящихся к критической инфраструктуре для обоснования теоретических основ оценок техногенного риска в повседневной деятельности людей с целью минимизации возможности возникновения чрезвычайных ситуаций.

Для того, чтобы решить задачу минимизации и управления рисками, возникающими при работе теплоэнергетических систем, относящихся к критической инфраструктуре необходимо изучить и проанализировать закономерности возникновения и действия экологических и техногенных рисков, возникающих при работе теплоэнергетических систем, которые и являются причиной ухудшения экологической, техногенной и социально-политической безопасности Украины.

Для анализа и оценки рисков при работе теплоэнергетической системы, критичность системы оценивалась по тем состояниям, в которых данная система может находиться. А именно:

класс 1 – предельный – состояние, связанное с ошибками персонала и со штатной работой теплоэнергетической системы, когда из-за сущности физико-химических процессов, которые происходят в системе и из-за естественной инерционности блоков, возможно появление некоторого количества некачественного теплоносителя, особенно при значительных внешних возмущениях, которые влияют на систему;

класс 2 – критический – состояние, связанное с ошибками персонала, недостатками конструкции и с нештатной работой одного или нескольких блоков теплоэнергетической системы, что приводит к существенным нарушениям в работе и создает опасную ситуацию, когда некачественный теплоноситель появляется в значительных количествах;

класс 3 – опасный – состояние, связанное с ошибками персонала, недостатками конструкции и с отказами одного или нескольких блоков теплоэнергетической системы. В этом случае, теплоноситель может быть некачественным, и последующая эксплуатация системы может привести к опасным последствиям, как в техническом, так и в экологическом аспектах.

Критерием риска, по которому можно оценивать теплоэнергетическую систему, есть вероятность подачи данной системой потребителю некаче-

ственного теплоносителя в результате отказов, частичных отказов и нештатной работы блоков и элементов этой системы.

Создание обобщенной методики (подходящей для любой теплоэнергетической системы) теоретической оценки этих рисков является одной из задач данной работы, поскольку существующие теплоэнергетические системы значительно отличаются одна от другой как физико-химическими принципами, на которых основывается их работа, так и конструктивно.

Поэтому в данной работе для разработки общей методологии определения разных рисков в теплоэнергетической системе, была построена структурно-функциональная блок-схема энергетической системы, в которой можно выделить магистрали вызывающие экологические и социальные риски, а также экономические риски.

Вначале исследовался класс 3 – опасный.

Отказы в теплоэнергетических системах это события, которые заключаются в нарушении нормального выполнения функций системы.

При изучении рисков класса 2 – критического, связанного с ошибками персонала, и с нештатной работой одного или нескольких блоков системы установлено, что вероятность частичных отказов может быть выше, чем вероятность полных отказов и поэтому частичным отказам, которые имеют место при работе теплоэнергетической системы, следует уделить особое внимание.

Риски класса 1 возникают при штатной работе теплоэнергетической системы из-за инерционности рабочих процессов, изменения входных параметров теплоносителя, поступающего на подготовку, колебаний активности реагентов и от некоторых других причин.

Можно утверждать, что при штатной работе теплоэнергетической системы вероятность отказа или риск подачи некачественной воды потребителю, как на участке приработки, так и на участке нормальной эксплуатации будет равна вероятностной сумме отказов или рисков каждого блока, работающего на данном участке, поскольку вероятность отказов блоков – независимая.

Риск системы водоочистки, с учетом того, что n элементов находятся на участке приработки, а m элементов, на участке нормальной работы будет равен вероятностной сумме рисков на обоих участках кривой отказа, тогда

$$R_{\Sigma} = \left\{ \left[\sum_{i=1}^n \frac{1}{\sigma_{li} \cdot \sqrt{2\pi}} \cdot \exp \left(-\frac{(\tau_i - \tau_{cp})^2}{2 \cdot \sigma_{li}^2} \right) \right] \cdot \left[\prod_{i=1}^n \frac{1}{\sigma_{li} \cdot \sqrt{2 \cdot \pi}} \cdot \exp \left(-\frac{(\tau_i - \tau_{cp})^2}{2 \cdot \sigma_{li}^2} \right) \right] \right\} +$$

$$\begin{aligned}
 & + \left\{ \left[\sum_{j=1}^m \frac{1}{\sigma_{2j} \cdot \sqrt{2\pi}} \cdot \exp\left(-\frac{(\tau_j - \tau_{cp})^2}{2 \cdot \sigma_{2j}^2}\right) \right] - \left[\prod_{j=1}^m \frac{1}{\sigma_{2j} \cdot \sqrt{2 \cdot \pi}} \cdot \exp\left(-\frac{(\tau_j - \tau_{cp})^2}{2 \cdot \sigma_{2j}^2}\right) \right] \right\} - \\
 & - \left\{ \left[\sum_{i=1}^n \frac{1}{\sigma_{1i} \cdot \sqrt{2\pi}} \cdot \exp\left(-\frac{(\tau_i - \tau_{cp})^2}{2 \cdot \sigma_{1i}^2}\right) \right] - \left[\prod_{i=1}^n \frac{1}{\sigma_{1i} \cdot \sqrt{2 \cdot \pi}} \cdot \exp\left(-\frac{(\tau_i - \tau_{cp})^2}{2 \cdot \sigma_{1i}^2}\right) \right] \right\} \times \\
 & \times \left\{ \left[\sum_{j=1}^m \frac{1}{\sigma_{2j} \cdot \sqrt{2\pi}} \cdot \exp\left(-\frac{(\tau_j - \tau_{cp})^2}{2 \cdot \sigma_{2j}^2}\right) \right] - \left[\prod_{j=1}^m \frac{1}{\sigma_{2j} \cdot \sqrt{2 \cdot \pi}} \cdot \exp\left(-\frac{(\tau_j - \tau_{cp})^2}{2 \cdot \sigma_{2j}^2}\right) \right] \right\}
 \end{aligned}$$

где, τ_{cp} – среднее время до отказа, τ_i – текущее время в i -го отказа, σ_1 – среднее отклонение, P_{np} – вероятность отказа на участке приработки, n – количество отказов за время работы элемента или блока, m – частота отказов в данном временном интервале.

Следовательно, общий риск будет состоять из следующих вероятностей: $P(A)$ – вероятности изменения концентрации загрязняющих веществ на выходе системы, в результате изменения концентрации на ее входе под действием погодных условий; $P(B)$ - вероятности изменения концентрации загрязняющих веществ на выходе системы, в результате изменения активности работы блоков и $P(C)$ - вероятности изменения концентрации загрязняющих веществ на выходе системы, в результате изменения температуры теплоносителя на его входе под действием погодных условий.

И будет равен:

$$P_{\text{общ}} = P(A+B+C) = P(A)+P(B)+P(C)-P(A \cdot B \cdot C)$$

Методология определения техногенных рисков при восстановлении и эксплуатации теплоэнергетических систем, относящихся к критической инфраструктуре

1. Риск в теплоэнергетической системе следует рассматривать как вероятность получения некачественного теплоносителя на выходе этой системы при ее эксплуатации.

2. Как правило, теплоэнергетические системы состоят из трех цепей (линий).

- а) линия очистки воды для подачи ее в энергогенерирующие установки;
- б) линия очистки подпиточного теплоносителя;
- в) линия очистки сбросного теплоносителя.

Отказы в этих линиях, вызывающих соответствующие риски при работе, являются общими вероятностными событиями, то есть отказ в одной из линий не исключает появление отказов в других линиях. Поэтому риск при работе теплоэнергетической системы будет равняться вероятностной сумме рисков во всех трех линиях.

3. Риски в линиях **а** и **б** могут реализовываться как экономические риски, поскольку некачественный теплоноситель приводит к уменьшению срока службы энергогенерирующих установок и ухудшению их эксплуатационных характеристик.

Риск в линии **в** будет реализовываться как социально - экологический риск, потому что некачественный теплоноситель, попадая в окружающую среду, наносит вред не только окружающей среде, а также жизни и здоровью людей.

4. Для определения степени риска, ранжирования рисков в общем случае целесообразно проводить по тем состояниям, в которых находится теплоэнергетическая система при эксплуатации, то есть риски должны рассматриваться для:

- а) состояния системы, когда есть случаи отказов одного или нескольких элементов;
- б) состояния нештатной работы через частичные отказы ее элементов или при неблагоприятных внешних воздействиях на систему;
- в) состояния штатной работы теплоэнергетической системы, когда риски могут быть результатом естественной инерционности рабочих процессов.

5. Методологический подход для анализа и расчета рисков в теплоэнергетических системах заключается в следующем:

- а) анализе реальной схемы теплоэнергетической системы;
- б) замене реальной схемы на структурно-функциональную блок-схему подготовки теплоносителя;
- в) сборе данных о работоспособности системы и ее элементов, который заключается в следующем – сбор статистических данных по частоте отказов элементов системы, по частоте ремонтов, по нахождению повреждений, по «возрасту» каждого элемента (количество часов нара-

- ботки до настоящего момента времени), определение выработанности ресурса, определение срока службы каждой из энергетических систем объектов критической инфраструктуры;
- г) построении кривой отказов теплоэнергетической системы, определении среднеквадратичных отклонений по частоте отказов, определении местоположения теплоэнергетической системы на кривой отказов в данный момент времени;
 - д) используя разработанный программный комплекс составить матрицу сочетаний вероятностей отказов элементов, определить наиболее опасные или слабые соединения;
 - е) построении деревьев отказов для эквивалентной теплоэнергетической системы. Анализ вероятностей отказов, определение финальных вероятностей отказов.
Сопоставляя результаты, полученные из матрицы сочетаний элементов и из дерева отказов можно сделать предварительный вывод о вероятности риска при эксплуатации данной системы;
 - ж) определении и анализе изменения потока вероятностей отказов при эксплуатации системы. Этот анализ включает в себя случаи замены некоторых элементов системы на новые, как бы сдвигает местоположение системы на кривой отказов немного назад. Таким образом, поток вероятностей отказов может изменяться при движении местоположения системы по оси абсцисс от начала координат и обратно до начала координат;
 - з) определении вероятностей очередности отказов различных элементов системы. Определение вероятности работоспособности всей системы;
 - и) определении переходных состояний системы – работоспособности – невыявленного отказа – ремонта – работоспособности. Определение финальных вероятностей пребывания системы в том или ином состоянии. Получение реального значения вероятности риска при эксплуатации системы;
 - к) повторении процедур записанных в пунктах «д» – «и» для случая частичных отказов системы. Расчет вероятности нештатной работы системы в зависимости от частичных отказов и от неблагоприятных внешних воздействий, частота которых задается статистически;
 - л) анализе реальных рабочих процессов в теплоэнергетических системах, определении вероятностей рисков получения некачественного теплоносителя при работе системы в штатном режиме;
 - м) расчете величины вероятности полного риска и определения времени, когда на выход теплоэнергетической системы подается некачественный теплоноситель;
 - н) определении опасности воздушного бассейна;
 - в) определении опасности водного бассейна;

- п) определении опасности почвы;
- г) составлении стратегии оптимального управления рисками при эксплуатации системы, исходя из того, что как целевую функцию можно выбрать максимальную производительность системы, а как ограничение допустимую вероятность риска и допустимую технологическую себестоимость подготовленного теплоносителя;
- с) алгоритмизации указанных процедур, разработке программного комплекса анализа и определения вероятности рисков при всех состояниях системы, получении оптимальной стратегии управления рисками при эксплуатации.
- т) алгоритмизации расчетов опасности воздушного бассейна, опасности водного бассейна, опасности почвы.

Стратегия оптимального управления техногенными рисками на теплоэнергетических объектах критической инфраструктуры

Стратегия оптимального управления рисками должна начинаться на стадии проектирования теплоэнергетической системы. В этом случае можно минимизировать риск и оптимизировать расходы. При эксплуатации уже действующей системы можно определить надежность элементов, определить критичность и достаточно точно подсчитать вероятность риска. Поскольку теплоэнергетическая система уже создана и расходы уже фактически сделаны, то при эксплуатации стоит сосредоточить внимание на таком экономическом показателе как технологическая себестоимость подготовки теплоносителя, сопоставляя ее с вероятными рисками.

При оптимальном управлении теплоэнергетической системой, как целевую функцию можно выбирать минимальный риск или максимальную производительность в условиях приемлемого риска. Как ограничение целесообразно рассматривать технологическую себестоимость в целом или ее элементы – расходы на материалы, расходы на энергию, оплату труда и т.д.

Закономерности, которые описывают эти зависимости, могут быть получены статистически и экспериментально.

Стратегия организации оптимального управления может идти по двум направлениям.

1. Минимизация функции R при наличии ограничений по C (не выше определенного уровня) и по W (не ниже определенного уровня).
2. Максимизация функции W при наличии ограничений по C (не выше определенного уровня) и по R (не выше определенной границы).

Обе эти задачи можно решить методами известными в теории оптимального управления, например методом линейного программирования.

В общем случае зависимость вероятности риска от интенсивности использования ресурсов системы может быть представлена в виде:

$$R = A \cdot x_1^{y_1} \cdot x_2^{y_2} \cdot x_3^{y_3} \cdot \dots \cdot x_n^{y_n} \quad (1)$$

где $x_1, x_2, x_3, \dots, x_n$ – ресурсные составляющие процесса водоочистки;
 $y_1, y_2, y_3, \dots, y_n$ – некоторые степенные показатели, отражающие изменение R при соответствующем изменении ресурсных составляющих;
 A – некоторый масштабный и размерный коэффициент, обеспечивающий равенство размерностей в левой и правой части уравнения.

Технологическая себестоимость очистки воды может быть представлена в виде:

$$C = B \cdot x_1^{z_1} \cdot x_2^{z_2} \cdot x_3^{z_3} \cdot \dots \cdot x_n^{z_n} \quad (2)$$

где $x_1, x_2, x_3, \dots, x_n$ – ресурсные составляющие процесса водоочистки;
 $z_1, z_2, z_3, \dots, z_n$ – некоторые степенные показатели, отражающие смену C при соответствующем изменении ресурсных составляющих;
 B – некоторый масштабный и размерный коэффициент, обеспечивающий равенство размерностей в левой и правой части уравнения, а также учитывает такие составляющие себестоимости как амортизация, арендные платежи, оплата персонала, накладные расходы.

Производительность работы системы водоочистки может быть представлена аналогичной зависимостью:

$$W = D \cdot x_1^{k_1} \cdot x_2^{k_2} \cdot x_3^{k_3} \cdot \dots \cdot x_n^{k_n} \quad (3)$$

где $x_1, x_2, x_3, \dots, x_n$ – ресурсные составляющие процесса водоочистки;
 $k_1, k_2, k_3, \dots, k_n$ – некоторые степенные показатели, отражающие изменение W при соответствующем изменении ресурсных составляющих;
 D – некоторый масштабный и размерный коэффициент, обеспечивающий равенство размерностей в левой и правой части уравнения.

Для расчетов оптимальных значений целевой функции оптимального управления рисками уже работающей системы, создана компьютерная

программа, которая дает возможность делать многочисленные вычисления и обрабатывать большой объем информации.

Экономический эффект был рассчитан на примере работы блоков установки электрокоагуляционной очистки, характеристики которой достаточно досконально изучены автором. Полученные данные показывают, что есть возможность получить экономию приблизительно 1,838 грн/м³. Показано, что в масштабе Украины, по данной методологии управления техногенными рисками, уменьшается вред от экологического загрязнения до уровня 1,40 млрд долл, то есть уменьшаются расходы государства на 0,932 млрд долл.

Заключение

Внедрение концепции защиты критической инфраструктуры сегодня жизненно необходимо для модернизации системы национальной безопасности Украины. Это позволит ввести термин «объекты критической инфраструктуры» в законодательство Украины, что соответствует общепризнанным подходам.

Проведение анализа различных секторов социальной инфраструктуры, в частности образовательной инфраструктуры, позволит оптимизировать систему защиты как каждого отдельного сектора так и критической инфраструктуры в целом.

Оценка техногенных рисков, как, нарушений критической инфраструктуры позволила сделать следующие выводы:

1. Для анализа и оценки техногенных рисков при работе теплоэнергетических систем, относящихся к критической инфраструктуре критичность системы оценивалась по тем состояниям, в которых данная система может находиться, а именно: классу 1 – предельному, классу 2 – критическому и классу 3 – опасному. Критерием риска, по которому можно оценивать теплоэнергетическую систему, есть вероятность подачи данной системой потребителю некачественного теплоносителя в результате отказов, частичных отказов и нештатной работы блоков и элементов этой системы.
2. Стратегия организации оптимального управления рисками в теплоэнергетических системах, относящихся к критической инфраструктуре может идти по двум направлениям: по минимизации функции R при наличии ограничений по C (не выше определенного уровня) и по W

(не ниже определенного уровня) и максимизации функции W при наличии ограничений по C (не выше определенного уровня) и по R (не выше определенной границы). Доказано, что минимизацию риска экономически целесообразно приводить к величине 1,8 – 1,9 %. В этом случае можно получить равновесие между потерями из-за ухудшения экологического положения в случае высокого уровня риска и расходами на уменьшение этого уровня.

Одним из главных результатов, представленных в данной статье, сформулировано общее определение критической инфраструктуры, которое предлагается в следующем варианте: **«критическая инфраструктура» – физические и виртуальные системы, объекты и ресурсы – разрушение, уничтожение или снижение дееспособности которых приведет к существенным угрозам стране (региону или городу), ее национальной безопасности, безопасности и здоровью населения.**

Список использованных источников

Литература:

1. *International critical information infrastructure protection handbook* 2008 / 2009. / Ed. by A. Wenger, V. Mauer and M. Cavelti. Center for Security Studies, ETH Zurich, 2009.
2. Заплатинський В.М., Хофрейтер Л. *Критична інфраструктура та критична соціальна інфраструктура. //Тези доповідей 8-ї міжвузівської науково-методичної конференції Безпека людини в сучасних умовах 4-5 грудня 2008 р.* – Харків, Національний технічний університет „Харківський політехнічний інститут„. Електронний збірник на CD. 2008. – С. 4.
3. Бірюков Д. С. *Стратегія захисту критичної інфраструктури в системі національної безпеки держави* / Д. С. Бірюков, С. І. Кондратов // Стратегічні пріоритети. – 2012. – № 3(24). – С. 107–113.
4. Коротков А.В., Зиновьева Е.С. *Безопасность критических информационных инфраструктур в международном гуманитарном праве.* – М.: Политология. – Ст. 154-162.
5. *Критически важные объекты и кибертерроризм. Часть 1. Системный подход к организации противодействия.* / О.О. Андреев и др. Под ред. В.А. Васенина. М.: МЦНМО, 2008. С. 37
6. *Новый словарь иностранных слов.* - by EdwART, 2009. Fulmer, Jeffrey (2009). „What in the world is infrastructure?“. PEI Infrastructure Investor (July/August): 30–32.

7. *Словарь иностранных слов, вошедших в состав русского языка.* – Чудинов А.Н., 1910.
8. *Большой словарь иностранных слов.* – Издательство «ИДДК», 2007.
9. Заплатинський В.М. *Полімовний тлумачний словник з безпеки.* гриф МОНУ від.12.06.2009 р. № 1/12-4068. Підручник. – К.: Центр учбової літератури, 2009. – 120 с. ISBN 978-911-01-0002-1
10. Sullivan, Arthur; Steven M. Sheffrin (2003). *Economics: Principles in action.* Upper Saddle River, New Jersey 07458: Pearson Prentice Hall. p. 474. ISBN 0-13-063085-3.

Правовые акты:

1. *Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism Act of 2001 („USA PATRIOT Act”),* Pub. L. No. 107-56, 115 Stat. 272.
2. Закон РФ «О безопасности» (с изменениями 02.03.2007) . Утв. Президентом 05.03.1992. N 2446-I; Стратегия национальной безопасности России до 2020 г. Утверждена указом Президента № 357 от 12.05.2009.
3. Постанова Кабінету Міністрів України від 23.12.2004 № 1734 «Про затвердження переліку підприємств, які мають стратегічне значення для економіки та безпеки держави».
4. Постанова Кабінету Міністрів України від 29.08.2002 р. № 1288 «Про затвердження Положення про Державний реєстр потенційно небезпечних об'єктів».
5. Закон України від 18.01.2001 № 2245-III «Про об'єкти підвищеної небезпеки».
6. Перелік особливо небезпечних підприємств, припинення діяльності яких потребує проведення спеціальних заходів щодо запобігання заподіяння шкоди життю та здоров'ю громадян, майну, спорудам, навколишньому природному середовищу / Затв. Постановою Кабінету Міністрів України від 06.05.2000 № 765.
7. Постанова Кабінету Міністрів України № 1051 від 15.08.2007.
8. Постанова Кабінету Міністрів України від 10 серпня 1993 р. № 615 «Про заходи щодо вдосконалення охорони об'єктів державної та інших форм власності» (із змінами).
9. Постанова Кабінету Міністрів України від 24.04.99 року № 675-019 «Щодо затвердження Переліку об'єктів, які підлягають охороні і обороні в умовах надзвичайних ситуацій і в особливий період».
10. Постанова Кабінету Міністрів України від 28.07.2003 № 1170 «Про затвердження переліку особливо важливих об'єктів електроенергетики, які підлягають охороні відомчою воєнізованою охороною у взаємодії із спеціалізованими підрозділами інших центральних органів виконавчої влади».
11. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 27.05.2009 № 578-р «Про затвердження переліку особливо важливих об'єктів нафтогазової галузі».

12. Закон України від 10.01.2002 № 2919-III «Про Національну систему конфіденційного зв'язку» (із змінами).
13. Закон України від 05.04.2001 № 2346-III «Про платіжні системи та переказ коштів в Україні».
14. Закон України від 13.03.2012 № 4499-VI «Про систему екстреної допомоги населенню за єдиним телефонним номером 112».
15. Закон України від 14.12.1999 № 1281-XIV «Про аварійно-рятувальні служби» (із змінами).
16. Закон України від 08.06.2000 № 1805-III «Про охорону культурної спадщини».
17. ГОСТ Р 27.002 2009: Надежность в технике.... . Словарь-справочник терминов нормативно-технической документации

Internet источники:

1. Александр А. *Особенности обеспечения информационной безопасности промышленных систем*. Сайт: Украинский интегратор защиты персональных данных. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.uipdp.com/articles/2012-11/16.html> [dostep: 21.04.2015].
2. *European programme for critical infrastructure protection* (COM/2006/786 final). – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://eur-lex.europa.eu> [dostep: 20.04.2015].
3. *Про доцільність та особливості визначення критичної інфраструктури в Україні*. Аналітична записка. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.niss.gov.ua/articles/1026/>. [dostep: 21.04.2015].
4. Гнатюк С.О., Лядовська В.М. *Критерії визначення елементів критичної інфраструктури держави*. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://nauka.zinet.info/23/gnatyuk.php>. [dostep: 22.04.2015].
5. Гриняев С. *О взгляде на проблему безопасности критической инфраструктуры в государстве Израиль*. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.csef.ru> [dostep: 20.04.2015].
6. *Поняття про критичну інфраструктуру*. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://mailswm.com/ponyattya-pro-kritichnu-infrastrukturu/> [dostep: 22.04.2015].
7. *Critical infrastructure. Wikipedia, the free encyclopedia*. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://en.wikipedia.org/wiki/Critical_infrastructure [dostep: 18.04.2015].
8. *Толковий словарь Ефремовой*. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.efremova.info/word/infrastruktura.html#VUclmsdwtzV> [dostep: 17.04.2015].
9. *Інфраструктура*. Вікіпедія. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://uk.wikipedia.org/wiki/Інфраструктура#cite_note-1 [dostep: 22.04.2015].

10. *Инфраструктура // Словари и энциклопедии*. Сайт: «Академик». ru – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://dic.academic.ru/dic.nsf/enc1p/19986> [dostęp: 20.04.2015].
11. *Инфраструктура // Глоссарий.ru* – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://www.glossary.ru/cgi-bin/gl_sch2.cgi?RIt\(wgxywzqyzwg](http://www.glossary.ru/cgi-bin/gl_sch2.cgi?RIt(wgxywzqyzwg) [dostęp: 22.04. 2015].
12. *Infrastructure // Define Infrastructure* at Dictionary.com. <http://dictionary.reference.com/browse/infrastructure> [dostęp: 19.04.2015].
13. *Infrastructure. From Wikipedia, the free encyclopedia*. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://en.wikipedia.org/wiki/Infrastructure> [dostęp: 23.04.2015].

ANALIZA POSZCZEGÓLNYCH ELEMENTÓW INFRASTRUKTURY KRYTYCZNEJ NA PRZYKŁADZIE UKRAINY

Słowa kluczowe: *infrastruktura krytyczna, edukacja, energetyka.*

Streszczenie

W artykule sformułowana autorska definicja pojęcia infrastruktury krytycznej. Wykonana analiza struktury niektórych elementów infrastruktury krytycznej, w szczególności, edukacyjnej i energetycznej. Przedstawiono potencjalne zagrożenia dla tych elementów, metody i narzędzia zapewnienia ich bezpieczeństwa.

ANALYSIS OF INDIVIDUAL ELEMENTS OF CRITICAL INFRASTRUCTURE FOR EXAMPLE OF UKRAINE

Keywords: *critical infrastructure, education, energy.*

Summary

The article formulates a definition of the concept of critical infrastructure. Made analysis of the structure of some elements of critical infrastructure, in particular, education and energy. Shows the possible threats to these elements, methods and tools to ensure their safety.

Заплатинський Василій Миронович – почесний професор, доцент, кандидат с.-х. наук (PhD), доцент Національного університету фізичного виховання і спорту України, Президент Академії безпеки і основ здоров'я (Київ, Україна), голова всеукраїнського ради «Безпека життя і діяльності людини» Міністерства освіти і науки України, член президіума науково-методическої комісії громадянської захисти Міністерства освіти і науки України, член наукового ради наукового збірника «Edukacja Techniczna i Informatyczna» Instytut Edukacji Technicznej i Bezpieczeństwa Akademii im. Jana Długosza w Częstochowie (Польща), а також член ряду національних і міжнародних організацій, в тому числі, член European Association for Security. Автор більше 260 наукових і методических публікацій, в тому числі підручників, словарей, монографій. В 2000 році книга „Основи кримінологіческої безпеки сучасного бізнесу” зайняла 13-є місце в конкурсі „Книга року – 2000” (номінація „Успех”). За заслуги в розвитку освіти по безпеці в Україні в 2012 році був нагороджений медаллю «Відмінник освіти України».

Уряднікова Інґа Вікторівна – доцент, кандидат техніческих наук (PhD), старший науковий співробітник Українського науково-дослідницького інституту громадянської захисти, член науково-методическої комісії по громадянській безпеці науково-методического ради Міністерства освіти і науки України, дійсний член (Академік) Академії безпеки і основ здоров'я, член European Association for Security (Польща). Автор більше 160 друкованих видань, в тому числі: 3 монографій, 15 авторських свідчень і патентів України на винаходи, 113 статей і тезисів доповідей на конференціях, 5 навчально-методических робіт.

Krzysztof Drabik

ZAGADNIENIE BEZPIECZEŃSTWA W WYBRANYCH TEORIACH UMOWY SPOŁECZNEJ

Słowa kluczowe: *umowa społeczna, bezpieczeństwo, prawo natury, państwo.*

STRESZCZENIE

Bezpieczeństwo jest podstawową potrzebą i praktyką poszukiwania form trwania, przetrwania i rozwoju. Pojęcie to odnosi się do podmiotów jakimi są pojedyncze jednostki ludzkie i grupy społeczne. Od tych podmiotów zależna jest treść i znaczenie, jakie nadadzą bezpieczeństwu jako podstawowemu atrybutowi trwania i rozwoju. Każda forma ludzkiej aktywności, niezależnie od jej ważności i znaczenia, związana jest z procesem kształtowania bezpieczeństwa, czy to na poziomie ogólnym np. politycznym i ekonomicznym, czy na poziomie jednostkowym *stricto* psychologicznym. Ten zasadniczy atrybut ważny dla każdej istoty racjonalnej ma swoje umocowanie w teorii umowy społecznej. Porozumienie między jednostkami na płaszczyźnie etycznej i społecznej ukazuje pewną metodę w osiągnięciu bezpieczeństwa. Oto zasady etyczne i system polityczny państwa stoją u podstaw bezpiecznej egzystencji człowieka. To podmiot jest kreatorem godnej formy trwania, w warunkach ścierania się wartości kulturowych i zdarzeń naturalnych.

Wprowadzenie

Teoria umowy społecznej wskazuje na możliwą genezę zasad wyjściowych, na bazie których można mówić o perspektywach sprawiania bezpieczeństwa. Hipotetyczność tej teorii nie dyskwalifikuje jej skutków praktycznych w rzeczywistości społecznej, podobnie jak aprioryczne założenie o konieczności wprowadzenia aksjomatu w logice pozwala na przyjęcie konkretnej metody definiowania pojęć i udowadniania sądów. Teoria umowy

społecznej pozwala na sformułowanie przekonujących założeń opisujących model funkcjonowania struktury społecznej w ramach państwa. Tym samym służy do diagnozowania i konstruowania wniosków co do sposobów kształtowania bezpieczeństwa. Istotnym wskaźnikiem roli, jaką spełnia kontrakt pomiędzy jednostkami jest identyfikacja różnicy między stanem naturalnym i stanem politycznym, czy też stosowanie zasad sprawiedliwości.

Np. angielski filozof Tomasz Hobbes wypuklił znaczną dychotomię między powyższymi stanami. Oto w stanie natury nie obowiązuje prawo uwzględniające realizację potrzeb jednostki, które nie kolidowałyby z takimi samymi prawami innej jednostki. Wszyscy mają prawo do wolności (raczej swobody) bez żadnych ograniczeń. W takiej sytuacji występuje konflikt indywidualnych interesów formułowanych na bazie prawa wszystkich do wszystkiego. Brak ograniczeń prawa naturalnego inicjuje z kolei wojnę wszystkich ze wszystkimi.

Hobbesowska dychotomia stanu natury i stanu politycznego podkreśla wagę umocowanego prawnie porozumienia pomiędzy jednostkami. Umowa służy przede wszystkim wyeliminowaniu niedoskonałości stanu natury, tzn. ograniczeniu praw wszystkich do wszystkiego¹. Kategoria wolności definiowana jest w innym, nazwijmy to społecznym (wspólnotowym), wymiarze. Sens wolności tkwi w jej ograniczeniach, którymi są obszary wolności innych jednostek.

Umowa społeczna porządkuje strukturę zbiorowości jednostek, które tworzą określone zasady wzajemnego funkcjonowania w wymiarze indywidualnym i instytucjonalnym. Zakres obowiązywania umowy uwzględnia proces kształtowania bezpieczeństwa poszczególnych jednostek i całej wspólnoty politycznej. Dopiero w systemie prawnym opartym na wyjściowym kontrakcie, zaczyna obowiązywać zasada sprawiedliwości, obejmująca całość kształt społecznego funkcjonowania.

Bezpieczeństwo personalne w teorii kontraktualistycznej Tomasza Hobbesa

Tomasz Hobbes przyjmuje założenie, że człowiek ze swej natury nie jest usposobiony do życia we wspólnocie – wynika to z egoistycznych pobudek do realizacji indywidualnych celów. W ludzkiej naturze popartej doświad-

¹ T. Hobbes, *Elementy filozofii*, tłum. Cz. Znamierowski, t. II, PWN, s. 224-225. U Locke'a owa dychotomia ma mniej wyrazistą formę. Nie obowiązuje zasada *bellum omnium contra omnes*, ale niedoskonałości stanu natury wynikają z konieczności przewyciężenia zasady *nemo iudex in causa sua*. Por. J. Locke, *Dwa traktaty o rządzie*, tłum. Z. Rau, PWN, Warszawa 1992.

zeniem tkwi skłonność do rywalizacji, nieufności i zdobywania sławy. Konfrontacyjną i amoralną naturę człowieka uwypuklił wcześniej Niccolò Machiavelli w następujących słowach: „O ludziach bowiem da się to w ogólności powiedzieć, że bywają niewdzięczni, zmienni, obłudni, tchórzliwi w niebezpieczeństwie, chciwi zysku; póki im świadczysz dobrodziejstwa, są tobie całkiem oddani, gotowi poświęcić krew, mienie, życie swoje i życie swych dzieci, dopóki niebezpieczeństwo stoi daleko, ale niech ono tylko się zbliży, już masz ich wszystkich przeciwko sobie”². Naturalną formą życia nie jest wspólnota. Hobbes wykracza poza tradycję starożytnych układów życia we wspólnocie politycznej, które sankcjonowały naturalny *status quo*, wyraźnie zarysowaną w koncepcji *zoon politicon* Arystotelesa³. Człowiek nie jest z natury istotą społeczną i to początkowe założenie implikuje *differentiam specificam* teorii Hobbesa. Naturalistyczny egoizm jednostki i jej społeczna natura, wpisana w naturalne uprawnienie do wolności, warunkuje pesymistyczną wizję wojny wszystkich ze wszystkimi (*bellum omnium contra omnes*). Wojna jest wytworem samej natury, gdyż każda jednostka została uprawniona do tego aby być wolną, zaś nadrzędnym wyznacznikiem, praktycznym aspektem owej wolności, jest dążenie do zachowania własnego życia. Swoisty pierwotny egalitaryzm w odniesieniu do wolności stosowania wszelkich środków uznanych za konieczne do zachowania własnej egzystencji rodzi paradoksalny układ egoistycznych relacji. Oto uprawnienie do wolności postrzegane jako element pozytywny, w zderzeniu ze zbiorowością innych jednostek posiadających takie uprawnienie, staje się przyczyną wojny każdego z każdym. Naturalna nieograniczona wolność staje się ciężarem, szczególnie wtedy, kiedy jednostka nie jest w stanie własnymi siłami utrzymać ciągłości trwania.

Hobbes roztacza wizję stanu pierwotnego, w którym życie jednostki permanentnie zagrożonej staje się niezwykle trudne. Wszelka stabilizacja, przy założeniu, że jednostka jest w stanie zachować ciągłość trwania, ugruntowana między innymi przez posiadanie własności prywatnej, jest niemożliwa, gdyż w każdym momencie dobra prywatne mogą być odebrane przez inną jednostkę uprawnioną do wolności i decydującą o sposobach prolongowania swojego życia. Obraz ludzkiej egzystencji w stanie pierwotnym jest w swej wymowie tragiczny i jak podkreśla Hobbes „(...) jest bezustanny strach i niebezpieczeństwo gwałtownej śmierci. I życie człowieka jest samotne, biedne, bez słońca, zwierzęce i krótkie”⁴. Filozof dotyka tu fundamentalnego problemu poczucia bezpieczeństwa trwania, przetrwania i roz-

² N. Machiavelli, *Książę*, tłum. W. Rzymowski, MT Biznes, Warszawa 2008, s. 136.

³ Arystoteles, *Polityka*, tłum. L. Piotrowicz, PWN, Warszawa 2008, s. 27.

⁴ T. Hobbes, *Lewiatan*, tłum. Cz. Znamierowski, PWN, Kraków 1954, s. 110.

woju. W stanie natury nikt nie jest bezpieczny. Owo niebezpieczeństwo gwałtownej śmierci i strach wyznaczają paralelność subiektywnego poczucia zagrożenia oraz obiektywnych warunków inicjujących sytuacje niebezpieczne. Zatem stan natury Hobbesa w pełni odpowiada stanowi niebezpieczeństwa zdefiniowanego w klasyfikacji stanów bezpieczeństwa człowieka przez szwajcarskiego politologa Daniela Freia⁵.

Człowiek jako istota rozumna może zastosować wszelkie środki służące zwycięstwu w wojnie z każdym, aczkolwiek to nie poprawia w szerszej perspektywie jego beznadziejnego położenia. Oto rozum staje się najbardziej niebezpiecznym narzędziem w hobbesowskiej koncepcji *bellum omnia contra omnes*. Siła fizyczna odzwierciedlająca naturę świata zwierząt nie jest czynnikiem dominującym w wojnach prowadzonych przez istoty wyposażone w zdolność posługiwania się znacznie bardziej rozwiniętym intelektem, z możliwością abstrakcyjnego myślenia. Życie człowieka w stanie pierwotnym jest bardziej niebezpieczne niż życie jakiegokolwiek zwierzęcia, gdyż wykracza on poza naturę instynktu samozachowawczego. Rozumna istota obok biologicznej popędowości zdolna jest do uzewnętrznienia pokładów cech kulturowych, zdaniem Hobbesa redukowalnych do rywalizacji, nieufności i żądy sławy.

Kształtowanie bezpieczeństwa przez kontrakt to proces, w którym należy założyć, iż jednostki przystępujące do umowy są racjonalne. Jednak biorąc pod uwagę początkowe założenia Hobbesa opisujące człowieka jako jednostkę egoistyczną, skłoną do rywalizacji, z natury nieufną i dążącą do sławy, trudno sądzić, żeby owa racjonalność była autonomiczną przyczyną zmiany tych cech i tym bardziej zmiany gwałtownej. Wydaje się, że założenie o ludzkiej racjonalności niezbędne jest do wyjaśnienia samego aktu przystąpienia do umowy społecznej, natomiast przesłanka ta nie jest wystarczająca do wyjaśnienia ciągłości trwania państwa. Stąd niezbędny jest filar władzy absolutnej posiadającej monopol na stosowanie przymusu, bynajmniej przynajmniej do momentu, gdy spełnia swoją podstawową funkcję – zapewnienie bezpieczeństwa każdej jednostce. Czym innym jest zatem fakt „podpisania” umowy, a czym innym jest zdolność do przestrzegania postanowień tej umowy. Siła ludzkiej racjonalności nie obejmuje już procesu prolongowania umowy, a tym bardziej proliferacji towarzyszących jej idei wspólnotowego życia politycznego. Jednostki nie są zdolne do takiej współpracy, która dawałaby im większe korzyści, niż pozostanie w stanie względnej stabilności stosunków. Bezpieczeństwo jest zapewnione,

⁵ Stan niebezpieczeństwa występuje wówczas, gdy subiektywne poczucie zagrożenia zgodne jest z obiektywną konfiguracją zagrożeń zewnętrznych. D. Frei, *Sicherheit: Grundfragen der Weltpolitik*, Verlag W. Kohlhammer, Stuttgart 1977, s. 17.

ale na poziomie minimalnym, wspartym przez autorytet władzy. Zdaniem Hobbesa wrodzona nieufność nie pozwala na wkraczanie na wyższe poziomy społecznej interakcji, które z zasady owocowałyby większymi korzyściami i wyższym zoizmem poczucia bezpieczeństwa. Nie chodzi o „umowę o nie-agresji”, ale o kontrakt zakładających ściślejszą współpracę, która z punktu widzenia interesów jednostki i jej naturalnych egoistycznych dyspozycji, jest czymś bardziej korzystnym. Chodzi o umowę o bezpieczeństwo w oparciu o wzajemną kooperację.

Należy w tym momencie wyrazić wątpliwość, czy można budować bezpieczeństwo personalne i strukturalne na fundamencie permanentnie odczuwanego strachu? Czy wyjście poza paradoks biologicznie uwarunkowanego egoizmu opartego na sile stanu politycznego jest w ogóle możliwe? Tragizm człowieka w teorii kontraktualistycznej Hobbesa polega na dialektycznym mechanizmie ścierania się elementów naturalistycznych i politycznych. Syntezą w tej dialektyce jest mechanistycznie ukonstytuowany świat relacji społecznych, którego głównym atrybutem jest siła. Kiedy autorytet władzy totalitarnej zostaje nadszarpnięty, wówczas cała idea konstruktury politycznej ulega dekonstrukcji i następuje powrót do stosunków wojennych, gdzie każdy prowadzi wojnę z każdym. Przyjmując mechanistyczną wizję układu politycznego Hobbes zakładał, że te same czynniki, które w określonym czasie mają charakter państwowotwórczy, w innym przypadku mogą stać się źródłem degradacji państwa. Brak norm prawnych i siły stojącej na straży ich przestrzegania budzi obawę przed śmiercią i uruchamia racjonalny wybór ograniczonej, ale bezpieczniejszej egzystencji we wspólnocie. Podobnie słabość niewidzialnej władzy w państwie, jej bezsilność przyczynia się do wybuchu wojny wewnętrznej i powrotu do stanu natury. Należy zatem przytoczyć tezę, iż deficyt siły, niezależnie od tego czy jednostka znajduje się w stanie natury czy też w stanie politycznym, uzasadnia trwałość wojennych relacji. Zatem bezpieczeństwa nie można kształtować bez uwzględnienia argumentu siły, która w danych okolicznościach przybiera różne formy (siła jednostki i małych grup w stanie natury i siła „sztucznego człowieka” w stanie politycznym). Mimo tego, że siła jest atrybutem obu wymienionych stanów, należy podkreślić, że w państwie ma ona wymiar bardziej normatywny niż mechanistyczny.

Prawa naturalne i prawa stanowione

Angielski filozof i dyplomata John Locke w rozważaniach nad egzystencjalnymi prawami człowieka zakłada, że każda jednostka niezależnie od zajmowanej pozycji i roli pełnionej w strukturze społecznej, z samej

swej istoty nabywa niezbywalne uprawnienia do życia, wolności i dóbr⁶. Niezależnie od tego, czy egzystencja jednostki będzie rozpatrywana z pozycji stanu natury, czy też z płaszczyzny obywatelskiej, owe naturalne uprawnienia nie ulegają żadnym zmianom ani modyfikacjom. Zmieniają się jedynie metody ich realizacji, które na gruncie państwowej struktury społecznej przybierają postać sformalizowanych konwencji, niewykraczających poza prawo naturalne.

U Locke'a jednostka pozostaje nadrzędnym elementem bożego planu zbawienia niezależnie od uwarunkowań stojących za stanem natury czy przestrzenią publiczną. Zarówno w naturalnych, jak i obywatelskich odniesieniach głównym zadaniem jednostki jest zachowanie własnego istnienia i życia gatunku ludzkiego jako całości. Stan natury uwypukla jednostkowość człowieka, gdyż to on sam winien w takich warunkach zachować dbałość o własną egzystencję, zgodnie z boskim uprawnieniem. Sytuuje człowieka w obszarze „czystej” jednostkowości, poza jakąkolwiek wspólnotą. W takich warunkach jednostka sama stoi na straży własnego trwania, przetrwania i rozwoju, choć faktyczna realizacja uprawnień jest trudna do wypełnienia. Człowiek w stanie natury nie posiada instrumentów do egzekwowania swoich uprawnień do ścigania i karania przestępców. Ponadto prawa natury mogą okazać się zbyt ogólne, aby w konkretnych przypadkach dać uczynić zadość jednostkowemu poczuciu sprawiedliwości. To jeden z argumentów na to, iż człowiek, mimo swych naturalnych uprawnień, nie powinien pozostawać w stanie natury.

Locke, w refleksji nad uprawnieniami człowieka, sytuuje go w ontologicznej hierarchii. Oto na szczycie porządku natury stoi Bóg, który nakłada obowiązki na człowieka, służące zachowaniu jego i całego rodzaju ludzkiego. Bóg realizuje swoje cele poprzez człowieka. Hierarchia celów stanowi rdzeń porządku transcendentnego i doczesnego, a przez to ustanawia fundamentalne kanony bezpieczeństwa. Ochrona uprawnień człowieka nadanych mu przez Boga i realizowanych we wspólnocie publicznej określa warunki kształtowania bezpieczeństwa personalnego i strukturalnego. Człowiek bezpieczny to istota w najwyższym stopniu realizująca cele Boga, określające trwałość, ciągłość i rozwój ludzkiej egzystencji. Chodzi o skuteczność realizacji owych nadrzędnych celów. Pragmatyzm osiągania celów wiedzie człowieka do tworzenia wspólnot obywatelskich gwarantujących realizację boskich uprawnień w najlepszy z możliwych sposobów. Jednostka samodzielnie nie ma możliwości osiągania wysokiej efektywności w osiąganiu celów. Dopiero kontraktualistyczna wspólnota z ustanowionymi normami prawa pozytywnego pozwala na skuteczną ich realizację. Zatem teoria umowy społecznej

⁶ J. Locke, *op. cit.*, s. 166.

jest ze wszech miar pożądanym środkiem do ochrony i prolongowania jednostkowych uprawnień. Jak podkreśla Zbigniew Rau, hierarchia celów Locke'a ma atrybut zależności koncepcyjnej, którą można przedstawić w następującym porządku⁷:

- 1) Bóg,
- 2) Człowiek,
- 3) społeczeństwo obywatelskie,
- 4) rząd obywatelski.

Rząd obywatelski posiada uprawnienie do działania dzięki swej przyczynie, jaką jest społeczeństwo. Źródłem istnienia społeczeństwa obywatelskiego jest człowiek. Przyczyną istnienia ludzi jest istnienie Boga.

Locke daleki jest od jednoznacznej klasyfikacji człowieka w kategorii istoty społecznej. Człowiek jest ze swej natury istotą jednostkową. Owa jednostkowość przewija się stale przez meandry filozoficzno-politycznych rozważań Locke'a. Autor stale akcentuje pozytywne strony życia publicznego, które w istocie wspierają realizację naturalnych uprawnień jednostki, jednak człowiek niezależnie od warunków, w jakich żyje, zawsze pozostaje autonomiczną istotą – jest suwerenem. Człowiek, zdaniem Zbigniewa Rau, posiada „wszystkie atrybuty suwerena (...) w porządku natury jego atrybuty idą w parze z celem, który powinien realizować (...) w porządku konwencji atrybuty te należą do społeczeństwa obywatelskiego, które realizuje swój cel – dobro publiczne, stanowiące transpozycję indywidualnych celów jednostek w stanie natury”⁸. Zarówno koncepcja polityczna Locke'a, jak i Jean-Jacques Rousseau są próbą połączenia sfery indywidualizmu i państwowego kontraktualizmu. Locke transponuje atrybuty jednostki do uwarunkowań życia publicznego i podkreśla niezmienność naturalnych uprawnień jednostki, które w warunkach państwa mają być skuteczniej chronione, natomiast Rousseau ściśle łączy jednostkowość ze zbiorowością wprowadzając społeczną koncepcję woli powszechnej. Locke, Rousseau, ale także Hobbes, każdy z pozycji własnych założeń teoretycznych, dokonuje próby harmonizacji interesu jednostki i interesu wspólnoty, a właściwe możliwości realizacji interesu tej jednostki w warunkach życia w strukturach państwa. W toku rozwoju myśli politycznej przeważały bądź koncepcje personalne, bądź strukturalne. Autonomię jednostki postrzegano jako wartość bezwzględna, lub sytuowano ją w systemie społecznym jako niewiele znaczący tryb całkowicie podporządkowany interesom państwa. Inaczej te

⁷ Z. Rau, *Ze wstępu do dzieła J. Locke'a, Dwa traktaty o rządzie*, tłum. Z. Rau, PWN, Warszawa 1992, s. 76.

⁸ *Ibidem*.

dwa wymiary politycznych konstruktów można nazwać kontraktualizmem i teologizmem.

Kontraktualizm instytucję państwa wywodzi z idei umowy między jednostkami określającej warunki funkcjonowania struktury publicznej. Umowa społeczna jest świadomym aktem kreacji państwa z jego instytucjami – legislaturą, egzekutywą, organami sprawiedliwości i innymi elementami przestrzeni publicznej. Co istotne, społeczna kontrakcja jest aktem wtórnym w stosunku do pierwotnego stanu natury. Zatem jednostki przechodząc do sfery publicznej na mocy umowy działają świadomie, afirmują swoje potrzeby jednostkowe, w tym przede wszystkim potrzebę bezpieczeństwa i jednocześnie godzą się na ograniczenie części swoich uprawnień.

Przejście ze stanu natury do sfery państwowej nie jest u Locke'a tak dobitnie podkreślane, jak czyni to w *Lewiatanie* Hobbes. Niemniej każda umowa społeczna, niezależnie od tez filozoficznych, które ją uzasadniają, stanowi logiczny skutek niemożności funkcjonowania jednostki w stanie natury. Naturalistyczne przesłanki kreowania kontraktualizmu są logicznym ciągiem zdarzeń uzasadniających społeczną filogenetyczną (gatunkową) i ontogenetyczną (jednostkową) dyspozycję do życia we wspólnocie państwowej. Umowa społeczna z pozycji metafizycznej nie jest czymś naturalnym, jest raczej wytworem kultury i wypływa z pewnego poziomu rozwoju świadomości politycznej. Fundamentem wszelkim form kontraktualizmu są prawa natury, na których Locke w całości opiera swoją teorię umowy społecznej. Bez naturalnych uprawnień trudno wyobrazić sobie konstrukcję prawną wspólnot politycznych, dla których żadna konwencja nie jest pierwotna, a wypływa z ogólnych zasad prawa natury. Na konstytutywność prawa naturalnego zwrócił uwagę Piotr Jaroszyński analizując pierwotne uprawnienia człowieka w perspektywie etycznej. Oto w naturze powszechnie występują dwie podstawowe inklinacje – prawo do trwania (życia) i przetrwania (przedłużania życia). Ponadto w odniesieniu do człowieka istnieje trzecia inklinacja – dusza dysponująca intelektem i wolą. Owe trzy inklinacje tworzą egzystencjalną przestrzeń prawną człowieka, nie jako przedstawiciela gatunku *homo sapiens*, ale człowieka jako osoby. Intelekt służy poznaniu prawdziwej rzeczywistości, a wola ukierunkowana jest na umiłowanie dobra, zaś intelekt i wola łącznie zorientowane są na piękno. Człowiek wykracza poza sferę zdeterminowanej biologicznej egzystencji. Intelekt umożliwia rozpoznanie praw natury i sytuuje człowieka w indeterministycznej egzystencji. Jak konstatuje Piotr Jaroszyński „według porządku inklinacji pojawia się ludzki porządek prawny”, którego celem jest dążenie do dobra, a istotą jest zgodność z inklinacjami⁹.

⁹ P. Jaroszyński, *Etyka dramat życia moralnego*, „Gutenberg-Print”, Warszawa 1993, s. 109-110.

Dwie podstawowe inklinacje Jaroszyńskiego odpowiadają naturalnym uprawnieniom jednostki w teorii Locke'a. Chodzi o niepodważalne prawo do życia i przetrwania (wolności). Ponadto rozum (intelekt) umożliwia świadome rozpoznanie tych naturalnych praw. W obu teoriach pojawia się kwestia pierwotności praw natury, co odpowiada konstytucjonalności bezpieczeństwa personalnego.

Teoria sprawiedliwości jako podstawa tworzenia dobrze urządzonego układu społecznego

Amerykański filozof John Rawls wykorzystał teorię umowy społecznej do skonstruowania teorii sprawiedliwości. Wydaje się, iż teorie kontraktualistyczne są adekwatne do budowania teorii społecznych, etycznych, politycznych i innych, uwzględniających społeczną zbiorowość jako podstawę naukowej refleksji. Umowa społeczna pozwala na ustalenie tzw. zasad pierwotnych, które stają się punktami odniesienia do dalszych unormowań funkcjonowania wspólnot społecznych. Rawls posłużył się teorią umowy społecznej nieprzypadkowo. Stanowiła ona dla niego dobry punkt wyjściowy do sformułowania pierwotnych zasad sprawiedliwości w tzw. sytuacji wyjściowej. Kontrakt pozwala wypracować pewien konsensus czy to w odniesieniu do zasady sprawiedliwości, czy sposobów funkcjonowania władzy ustawodawczej, wykonawczej, sądowniczej, czy też działania innych instytucji państwowych. Zasady prawne w teorii umowy społecznej pozbawione są apriorycznej genezy.

Rawls podejmując próbę konstrukcji teorii sprawiedliwości przyjął kontraktualistyczną ścieżkę, która stała się podstawową metodą ustalania zasad sprawiedliwości. Znaczenie sprawiedliwości w tym ujęciu ma istotny wpływ na kierunki kształtowania bezpieczeństwa, które jest o tyle trwałe, o ile jednostki faktycznie realizują zasady przyjęte w sytuacji początkowej. Zatem bezpieczeństwo jest ściśle powiązane z konstrukcją zasad pierwotnych ustalonych na drodze społecznego kontraktu. Nieprzestrzeganie tych zasad inicjuje zagrożenia i negatywnie wpływa na ciągłość trwania, przetrwania i perspektywy rozwoju podmiotów bezpieczeństwa.

Należy mieć na uwadze podstawowe zastrzeżenie co do istoty zasad ustalanych w ramach społecznego kontraktu. Owe zasady są rezultatem zbiorowego konsensusu, to jest takiego uzgodnienia, które w możliwie optymalnym stopniu mogą zostać zaakceptowane przez poszczególne jednostki. Nie jest to zadanie proste ze względu na różnice, jakie identyfikują specyficzną i indywidualną osobowość, doświadczenia życiowe, uwarunkowania egzystencjalne każdego człowieka. Rawls wykazuje istotność takiego

zróznicowania i proponuje, adekwatnie do *stricte* filozoficznego charakteru teorii umowy społecznej rozwiązanie, które wydaje się dalekie od praktycznej realizacji. Chodzi o zastosowanie tzw. zasłony niewiedzy przy ustalaniu pierwotnych zasad sprawiedliwości. Zasłona niewiedzy pozwala na oderwanie jednostek od socjologicznej sytuacji, w jakiej w danym momencie się znajdują. Chodzi o pierwotne unieważnienie ich statusu społecznego, zawodowego, pozycji i ról jakie pełnią w strukturze społecznej. W ten sposób tworzy się sytuacja wyjściowa, w której ludzie stanowią zbiór względnie odizolowanych elementów niezależnych od uwarunkowań i powiązań o socjologicznej proveniencji. „Socjologiczna izolacja” umożliwia stworzenie sytuacji wyjściowej ograniczającej możliwość wykorzystania partykularnych interesów klasowych, zawodowych i innych w ustalaniu pierwotnych zasad sprawiedliwości.

Nikt nie kieruje się tzw. interesem klasowym w formułowaniu zasady sprawiedliwości, której atrybutem jest bezstronność. Zatem koncepcja sprawiedliwości jako bezstronności ma charakter publiczny obejmujący swoim zasięgiem społeczeństwo jako całość, niezależnie od naturalnych różnic między jednostkami. Jak podkreśla Rawls „społeczeństwo jest dobrze urządzone wtedy, gdy nie tylko wspiera dobro swych członków, lecz jest ponadto efektywnie regulowane przez publiczną koncepcję sprawiedliwości”¹⁰.

Kontraktualistyczna teoria sprawiedliwości jako bezstronności opiera się na dwóch nadrzędnych zasadach:

- 1) każda osoba ma mieć równe prawo do jak najszerzego systemu równych podstawowych wolności możliwego do pogodzenia z podobnym systemem wolności dla innych;
- 2) nierówności społeczne i ekonomiczne mają być tak ułożone, by zarówno można się było rozsądnie spodziewać, że będzie to z korzyścią dla każdego, jak i wiązały się z pozycjami i urzędami otwartymi dla wszystkich.

Pierwsza zasada opiera się na tradycyjnej definicji wolności jednostki w przestrzeni publicznej, czy definicji wolności w ogóle¹¹. Cnota wolności obecna jest we wszystkich teoriach kontraktualistycznych, choć definiowana jest z różnych pozycji znaczeniowych. U Hobbessa wolność jest naturalnym

¹⁰ J. Rawls, *Teoria sprawiedliwości*, tłum. M. Panufnik, PWN, Warszawa 2009, s. 31.

¹¹ W tle prób definiowania pojęcia wolności usytuowany jest tzw. paradoks wolności. Atrybutem znaczeniowym wolności nie jest nieograniczoność. Jak podkreśla K. Popper „nieograniczona wolność niszczy sama siebie”. K. R. Popper, *Społeczeństwo otwarte i jego wrogość*, t. 2, tłum. H. Krahelska, W. Jedlicki, PWN, Warszawa 2007, s. 156. Sens wolności tkwi w ograniczeniach. Oto w sytuacji społecznej ograniczeniem wolności jednostki jest wolność innych jednostek. Taki sens wolności wypełnia treść pierwszej zasady teorii sprawiedliwości jako bezstronności.

uprawnieniem, a jego wizja stanu naturalnego przesiąknięta jest „paradoksem wolności”. Dopiero państwo „Lewiatan” przewycięża ów paradoks wskutek zrzeczenia się przez obywateli części swoich uprawnień, czyli uprawnienia do nieograniczonej wolności.

W teorii Locke’a cnota wolności jest nadrzędnym prawem każdego człowieka, obok prawa do życia i prawa do dóbr. Wolna jednostka stanowi integralny element dobrze zarządzanego państwa. Definicja wolności w państwie Locke’a pokrywa się z rozumieniem tego terminu zdefiniowanym w pierwszej zasadzie sprawiedliwości Rawlsa.

Druga zasada uprawnomocnia naturalne nierówności między ludźmi. Naturalne społeczne zróżnicowanie wskazuje na wielorakie usytuowanie jednostek w strukturze społecznej w zależności od uwarunkowań o bogatej proveniencji. Nierówności generuje naturalny bieg losów ludzkich zarówno w aspekcie społecznym, jak i indywidualnym. Pierwszy aspekt sytuuje człowieka w konkretnej sytuacji rodzinnej, ekonomicznej, obyczajowej, która w dużym stopniu determinuje jego postawy, preferencje i zachowania, a także wyznacza horyzonty rozwoju indywidualnego i zawodowego. Wpływ środowiska rodzinnego usytuowanego na określonym poziomie hierarchii społecznej określa warunki początkowe dla rozwoju jednostki. Aspekt indywidualny identyfikuje uwarunkowania osobowościowe i charakterologiczne jednostki. Naturalne dyspozycje w połączeniu ze zdobywaniem doświadczeń, procesem socjalizacji, wychowania i edukacji określają psychologiczną sylwetkę człowieka, która wpisuje się w określony układ zhierarchizowanych powiązań społecznych.

Naturalne zróżnicowanie ludzi odzwierciedla realistyczne *status quo*. Brak akceptacji naturalistycznych zjawisk i zabiegi kompensacyjne skazują daną koncepcję społeczną, która zawiera w sobie takie założenia, na permanentny konflikt z obiektywnym stanem rzeczy, a tym samym taka koncepcja jest bardziej utopijna niż realna. Można powiedzieć, że praktyczny wymiar wszelkich teorii opiera się na zasadzie rzeczywistości. Nawet kantowskie przeformułowanie teorii poznania, gdzie to przedmiot poznania jest uwarunkowany przez poznający podmiot, nie zmienia istoty tej zasady. Teoria formułowana przez podmiot musi znaleźć swoje uzasadnienie w obiektywnej rzeczywistości. Zatem praktyka nadaje znaczenie teorii.

Konsekwencją refleksji filozoficznej autora jest wyprowadzanie praktycznych zasad sprawiedliwości z abstrakcyjnej idei ludzkiej intuicji, jako władzy wyrażania arbitralnych, aczkolwiek znaczących w swoich skutkach sądów. Oto sfera abstrakcji wyrażająca się w sądach apriorycznych przenika do praktyki życia społecznego w postaci ogólnych zasad sprawiedliwości. Następuje przejście od teorii do praktyki. Sytuacja pierwotna i zasłona niewiedzy stanowią teoretyczną podbudowę teorii sprawiedliwości jako bezstronności. Zatem teoria Rawlsa, jak i bogata tradycja umowy społecznej,

odzwierciedlają moc teorii koniecznej do formowania praktyki społecznej. Konieczność przechodzenia od teorii do praktyki, szczególnie w koncepcjach struktur społecznych obrazowo wyartykułował Jürgen Habermas: „Żadna teoria i żadne oświecenie nie zdejmują z nas brzemienia ryzyka zaangażowania się po jakiejś stronie i niezamierzonych następstw tego zaangażowania. Próby emancypacji, będące zarazem próbami zrealizowania utopijnych treści tradycji kulturowej, można interpretować jako praktyczną konieczność, wskazując na wytwarzane przez system konflikty (które trzeba wyjaśnić teoretycznie) oraz dające się uniknąć represje i cierpienia”¹². Konstatacja Habermasa świetnie wpisuje się w kontraktualizm Rawlsa. Lepiej w sytuacji pierwotnej przyjąć – na drodze umowy – zasady sprawiedliwości i realizować je w praktyce, niż cierpieć z powodu niedookreślenia fundamentalnych zasad, na których powinno opierać dobrze urządzone społeczeństwo. Nie wystarczy przyjąć w ramach umowy określonego modelu państwa (instytucji społecznych i politycznych), ale najpierw należy sformułować podstawowe zasady ich funkcjonowania. Wówczas struktura społeczno-instytucjonalna państwa będzie dobrze urządzona.

Teoria umowy społecznej daje opis genezy państwa. Jest to instytucja o tyle prawomocna, o ile opiera się na zorganizowanej strukturze społecznej, państwo to ludzie, którzy je tworzą. Nie inaczej sytuacja wygląda z kontraktualistyczną teorią sprawiedliwości jako bezstronności Rawlsa. Zasady sprawiedliwości nie są wytworem jakiejś istoty zewnętrznej, lecz są skutkiem porozumienia ludzi w sytuacji początkowej.

Teoria umowy społecznej jest na wskroś przesiąknięta humanizmem i daleka jest od pozaludzkich uzasadnień. Zatem to ludzie tworzą państwo i zasady jego funkcjonowania, oni też ponoszą odpowiedzialność za trwanie państwa i jego rozwój. Ten znaczący atrybut teorii umowy społecznej uwytklił Tomasz Hobbes w następujących słowach: „Choć nie może być nieśmiertelna żadna rzecz, jaką tworzą ludzie, to przecież, gdyby ludzie używali rozumu, jak to czynić mniemają, to ich państwa mogłyby być zabezpieczone co najmniej przed tym, iżby nie ginęły od chorób wewnętrznych. Z natury bowiem swojej ta instytucja ludzka ma żyć tak długo, jak sam rodzaj ludzki albo jak prawa natury, albo jak sama sprawiedliwość, która daje jej życie. Gdy więc państwo ulega rozpadowi nie wskutek przemocy zewnętrznej, lecz wskutek bezładu wewnętrznego, to winę ponoszą nie ludzie, jako materia tego państwa, lecz jako jego twórcy i kierownicy”¹³.

¹² J. Habermas, *Teoria i praktyka*, tłum. M. Łukasiewicz, Z. Krasnodębski, Państwowy Instytut Wydawniczy, Warszawa 1983, s. 62.

¹³ T. Hobbes, *Lewiatan*, *op. cit.*, s. 285.

Zasada bezpieczeństwa w tradycji kontraktualistycznej

Sytuacja wyjściowa, jaką Rawls wyprowadza z tradycji umowy społecznej w celu sformułowania teorii sprawiedliwości jako bezstronności, stanowi istotną wykładnię refleksji nad problemem bezpieczeństwa. Metoda dedukcyjna i wysoki stopień abstrakcyjności rozważań z pozycji kontraktualizmu daje podstawę do formułowania założeń i tez określających warunki trwania, przetrwania i rozwoju człowieka. Należy podkreślić, iż przyjęcie zasad pierwotnych w hipotetycznej sytuacji wyjściowej może adekwatnie odzwierciedlać metodę rozumowania w poszukiwaniu bezpiecznych form trwania. Chodzi o przeniesienie metody kontraktualistycznej na szerszy grunt myślenia o bezpieczeństwie.

W tradycji kontraktualizmu dominują koncepcje państwowotwórcze, gdzie hipotetyczny stan natury ustępuje miejsca racjonalnej umowie zawierającej podstawowe zasady funkcjonowania społecznej (politycznej) zbiorowości. Normy prawne, instytucje, władza są wytworem umowy pomiędzy jednostkami, które świadome są większych korzyści, jakie można osiągnąć w społeczeństwie politycznym, niż zatimizowanym stanie natury.

W historii idei umowy społecznej należy wyróżnić dwa nurty, które z jednej strony odzwierciedlają *stricte* państwowotwórczy charakter (teoria Hobbesa, Rousseau, Locke'a), z drugiej strony obrazują jej wymiar etyczny, zawarty w teorii sprawiedliwości Rawlsa. Pierwszy nurt można nazwać kontraktualistycznym, drugi nurt – prekontraktualistycznym. Z pozycji filozoficznej zarysowuje się tu pewna hierarchia, proces dedukcyjnej analizy, przechodzenia od rzeczy etycznej (ogólnej) do rzeczy politycznej (szczególnej).

Sformułowanie teorii sprawiedliwości w sytuacji wyjściowej jest pierwszym krokiem do tworzenia innych umów o politycznej proveniencji. Sposób uformowania społeczno-instytucjonalnego państwa zależy od przyjętego wyjściowego kryterium, jakim jest teoria sprawiedliwości jako bezstronności. Taka etyczna podstawa wyjściowa wprowadza strony do następnego etapu kontraktualistycznych urzędzeń.

Jak wcześniej wspomniano, pierwotną teorię sprawiedliwości i wtórną teorię umowy społecznej różnicuje stopień abstrakcyjności. O ile już tradycyjne umowy polityczne mogliśmy uznać za abstrakcyjne, to teoria sprawiedliwości prezentuje wyższy pułap abstrakcyjności. Co ważne, kryterium abstrakcyjności odnosi się do samej metody dochodzenia do konsensusu, czego wynikiem jest określona umowa społeczna. Treść tej umowy ma ze wszech miar praktyczny wydźwięk. W tym rozróżnieniu uwidacznia się wspólna płaszczyzna teorii i praktyki. Chodzi o znalezienie teoretycznej

metody dla ustalenia początkowych zasad, jakie powinny obowiązywać w dobrze zarządzonym społeczeństwie.

Moralność jako regulator funkcjonowania grup społecznych jest fundamentem dla innych regulacji – prawnych, ekonomicznych, politycznych, kulturalnych i innych. Zatem prekontraktualistyczny nurt etyczny określa zasady dla klasycznego nurtu kontraktualistycznego. Powyższa konstatacja jest istotna w definiowaniu bezpieczeństwa w oparciu o teorię umowy społecznej. Jak zatem zestawić rozważania nad nurtem etycznym i politycznym z ogólną teorią bezpieczeństwa człowieka?

Bezpieczeństwo w ujęciu filozoficznym jest to taka godna forma trwania, która służy przetrwaniu i doskonaleniu tego trwania. Należy tu wyszczególnić elementy sprzyjające kształtowaniu godnej formy trwania. W odniesieniu do teorii umowy społecznej, godną formę trwania kształtuje się przez realizację etycznej zasady sprawiedliwości i kontraktualistycznych umów społeczno-politycznych. Pożądany poziom bezpieczeństwa człowiek osiąga na bazie etycznej i społeczno-politycznej. Bezpieczeństwo jest genetycznie powiązane z zasadami etycznymi i społecznymi. Kształtowanie bezpieczeństwa nie jest możliwe bez przyjęcia etycznego i społeczno-politycznego kontekstu. W powyższym ujęciu zasadne wydaje się wyszczególnienie trzeciego nurtu w tradycji umowy społecznej – **nurtu postkontraktualistycznego**, którego treścią jest bezpieczeństwo jako ogólny wynik konsensualnych ustaleń stron.

Kształtowanie bezpieczeństwa człowieka jest racjonalnym aktem takiej zmiany otoczenia i własnych dyspozycji, które w najwyższym stopniu odpowiadałyby potrzebie trwania, przetrwania i rozwoju. Nie jest to zatem proces niezależny od jednostkowych zamierzeń¹⁴. W rozważaniach nad bezpieczeństwem istotny jest podmiot i podejmowane przez niego wolicjonalne wybory i racjonalne akty. Rawls sprowadza sferę moralności, jako ewoluującego i naturalnego zjawiska społecznego, do racjonalnego kontraktu etycznego, który jest ściśle określonym i pierwotnym punktem odniesienia dla wtórnych kontraktów społeczno-politycznych. Pierwotna i niedefiniowalna moralność w perspektywie teorii sprawiedliwości nabiera konkretnego etycznego wymiaru. Na podstawie wieloaspektowych moralnych sądów strony uzgadniają precyzyjne zasady pierwotne dla dalszych bardziej szczegółowych kontraktów. Zatem etyka stoi u podstaw regulacji struktury społecznej zarówno w odniesieniu do sprawiedliwych instytucji, jak i sprawiedliwych ludzkich czynów. Prekontraktualistyczna zasada etyczna nadaje kształt kontraktualistycznej zasadzie politycznej, co w konsekwencji

¹⁴ Pominięte zostały tutaj czynniki przypadkowości i losowego działania sił natury jako determinantów bezpieczeństwa niezależnych od ludzkiej działalności.

kreuje obszar bezpieczeństwa człowieka w postkontraktualistycznej zasadzie bezpieczeństwa. Bezpieczna (godna) forma trwania i rozwój jednostki możliwy jest na fundamencie etycznym i politycznym.

W powyższym ujęciu bezpieczeństwo jako racjonalny i praktyczny akt sprawiania pewności trwania, przetrwania i rozwoju jest elementem wtórnym wobec etycznego i politycznego kontraktu. Nie można mówić o bezpieczeństwie bez podstawy etycznej, społecznej i prawnej. Podobnie nie można odwoływać się do zasady sprawiedliwości, jeśli nie obowiązują żadne akty prawne (naturalne i pozytywne). Ową ontologiczną hierarchię ukazują teorie umowy społecznej, z których najjaskrawszą jest teoria Hobbesa. Stan natury to wojna wszystkich ze wszystkimi, nikt nie może czuć się bezpieczny. Dopiero ustanowienie norm prawnych w oparciu o kontrakt jednostki z suwerenem i innymi jednostkami kreuje bezpieczną formę trwania. Hobbes potwierdza tezę, iż zasada kontraktualistyczna jest pierwotna wobec zasady bezpieczeństwa.

Bezpieczeństwo w znaczeniu psychologicznym i prakseologicznym

Należy odróżnić pojęcie bezpieczeństwa jako potrzeby człowieka od pojęcia bezpieczeństwa jako praktycznego skutku ludzkich działań. Naturalna potrzeba trwania i rozwoju jest pierwotna wobec innych potrzeb wyższego rzędu. Potrzeba bezpieczeństwa jest integralnym elementem egzystencji jednostki i niezależnie od zewnętrznych okoliczności ukierunkowuje sposób jej działania. Również w stanie natury jednostki dążą do maksymalizacji bezpieczeństwa, jednak ze względu na brak normatywnych systemów bądź niemożności ich autentycznej realizacji, potrzeba bezpieczeństwa nie znajduje zaspokojenia adekwatnego do rzeczywistych oczekiwań.

Bezpieczeństwo pojmowane w kategorii potrzeby określa sferę motywacyjną i stanowi podstawę do podejmowania adekwatnych działań zmierzających do zaspokojenia tej potrzeby. Z punktu widzenia naszych rozważań istotny pozostaje praktyczny wymiar zasady bezpieczeństwa w postaci faktycznych unormowań regulujących godną formę trwania i rozwoju jednostki. Praktyczny nurt w definiowaniu pojęcia bezpieczeństwa oznacza zaspokojenie potrzeby bezpieczeństwa poprzez prekontraktualistyczną zasadę etyczną (zasadę sprawiedliwości) i kontraktualistyczną zasadę społeczno-polityczną.

Potrzeba przetrwania i rozwoju byłaby możliwa do spełniania w hipotetycznym świecie zatomizowanych jednostek, których obszary wolności nie miały punktów stykowych. Wówczas zasady etyczne, społeczno-polityczne

czy wreszcie zasady bezpieczeństwa w opisywanym znaczeniu nie odgrywałyby żadnej roli w życiu autonomicznych jednostek. Chodzi tu jednak o ustalenie takiego systemu normatywnego (systemu bezpieczeństwa), który uwzględnia naturalne dyspozycje społeczne jednostek oraz przenikanie się obszarów indywidualnych wolności. Locke interesująco ujął problem autonomiczności i nieuchronności zawarcia społecznego kontraktu. Kiedy jednostki mogą korzystać z wolnych zasobów natury np. zajmując nowe powierzchnie ziemi pod uprawę, nie istnieje konieczność przestrzegania kontraktualnych norm. Jednak gdy zasoby natury wyczerpią się, wówczas niezbędne jest ustalenie zasad dystrybucji tych zasobów.

Rdzeniem teorii kontraktualistycznych jest aprioryczne założenie o konieczności tworzenia zorganizowanych struktur społecznych jednostek, które ze swej natury, ale także ze względu na obiektywną sytuację, dążą do stworzenia bezpiecznego układu wzajemnych zależności. Owe zależności charakteryzują każdą społeczną zbiorowość. Chodzi o to, aby układ społeczny był bezpieczny, a taki można osiągnąć na drodze konsensualnego porozumienia w perspektywie etycznej i społeczno-politycznej.

Zakończenie

Ważną konstatacją w refleksji nad bezpieczeństwem w perspektywie teorii kontraktualistycznych jest teza, że pierwotna potrzeba trwania, przetrwania i rozwoju człowieka określona jest przez postkontraktualistyczną zasadę bezpieczeństwa. Potrzeba pewności trwania i doskonalenia nabiera autentycznego kształtu w uzgodnieniach w wymiarze etycznym i społeczno-politycznym. Wola przetrwania osiąga swoje apogeum w umowie społecznej tworzącej obszar zbiorowego bezpieczeństwa. Sygnatariusze etycznego i społeczno-politycznego kontaktu zaspokajają swoją pierwotną potrzebę bezpieczeństwa w realnych warunkach zbiorowej egzystencji. Pierwotna potrzeba znajduje swoje zaspokojenie w praktyce społecznego sprawiania bezpieczeństwa. Pragnienie trwania, przetrwania i rozwoju realizuje się w kontraktach na rzecz bezpieczeństwa.

Konstatacja definiująca bezpieczeństwo jako element postkontraktualistyczny nadaje temu pojęciu psychologiczny i socjologiczny charakter. Bezpieczeństwo w perspektywie teorii umowy społecznej ma dwa znaczenia: personalny i strukturalny. Obejmuje zarówno indywidualny, jak i instytucjonalny wymiar pewności trwania i doskonalenia. W strukturze społecznej istotne są personalne uprawnienia jednostki do bycia bezpieczną w połączeniu z systemem sprawiedliwych instytucji, tworzących strukturalne otoczenie bezpieczeństwa.

Zasada postkontraktualistyczna wskazuje na jednokierunkowość w kształtowaniu bezpieczeństwa. Chodzi o warunki początkowe w procesie sprawiania bezpieczeństwa. Jak już zaznaczył Arystoteles, człowiek może w pełni funkcjonować tylko w instytucji samowystarczalnej, jaką jest państwo. To państwo zaspokaja wszelkie potrzeby ludzkie, a wyjście poza obszar jurysdykcji państwa jest równoznaczne z wyjściem poza obszar bezpieczeństwa nie tylko strukturalnego, ale przede wszystkim personalnego. Jednostka poza strukturą społeczną nie jest bezpieczna, nie tylko z powodu braku instytucji samowystarczalnej i ochronnej, ale przede wszystkim z deficytu bodźców psychologicznych.

Zjawisko izolacji społecznej nie dotyczy tylko hipotetycznej sytuacji egzystencji poza państwem, ale wiąże się z faktyczną sytuacją wielu ludzi żyjących w społeczeństwie, ale odczuwających brak zaspokojenia potrzeby afiliacji. Zatem przynależność do grupy społecznej ma podłoże ściśle psychologiczne i tworzy naturalistyczne uzasadnienie słuszności koncepcji kontraktualistycznych. Pierwotne dyspozycje społeczne, chociażby w postaci potrzeby afiliacji, kreują początkowe dyspozycje jednostek do bycia stroną umowy społecznej. Takie dyspozycje sprzyjają kształtowaniu bezpieczeństwa, które osiąga swoje optimum w strukturze społecznej utworzonej na bazie etycznej i społeczno-politycznej umowy.

Bibliografia

Literatura:

1. Habermas J., *Teoria i praktyka*, tłum. M. Łukasiewicz, Z. Krasnodębski, Państwowy Instytut Wydawniczy, Warszawa 1983.
2. Hobbes T., *Lewiatan*, tłum. Cz. Znamierowski, PWN, Kraków 1954.
3. Jaroszyński P., *Etyka dramat życia moralnego*, Wyd. „Gutenberg-Print”, Warszawa 1993.
4. Locke’a J., *Dwa traktaty o rządzie*, tłum. Z. Rau, PWN, Warszawa 1992.
5. Machiavelli N., *Książę*, tłum. W. Rzymowski, Wyd. MT Biznes Sp. z o. o., Warszawa 2008.
6. Popper K. R., *Spółczesność otwarte i jego wrogowie*, t. 2, tłum. H. Krahelska, W. Jedlicki, PWN, Warszawa 2007.
7. Rawls J., *Teoria sprawiedliwości*, tłum. M. Panufnik, PWN, Warszawa 2009.

SECURITY ISSUE IN SELECTED THEORIES OF SOCIAL CONTRACT

Keywords: *security, state, the state of nature, social contract.*

Summary

Security is a basic need and practice of seeking forms of duration, survival and development. This term refers to those they are human and social groups. Since these entities depends on the content and meaning which will give security as a basic attribute of survival and development. Any form of human activity, regardless of its validity and importance, is associated with the process of shaping the security, whether at a general level, eg. A political and economic nature, whether at the individual level purely psychological. This essential attribute important for every rational being is anchored in the theory of the social contract. The agreement between the entities on the ethical and social reveals a method of achieving security. Here are the ethical and political system of the state are the basis of a safe human existence. This entity is a wizard decent form of duration, in terms of clashing cultural values and natural events.

ВОПРОС БЕЗОПАСНОСТИ В ОТДЕЛЬНЫХ ТЕОРИИ ОБЩЕСТВЕННОГО ДОГОВОРА

Ключевые слова: *безопасность, государство, состояние природы, социальный контракт.*

Аннотация

Безопасность основная потребность и практика ищет формы длительности, выживание и развитие. Этот термин относится к тем, кого они представляют собой человеческие и социальные группы. С этих субъектов зависит от содержания и смысла, который даст безопасности в качестве основного атрибута выживания и развития. Любая форма человеческой деятельности, независимо от срока его действия и значение, связана с процессом формирования безопасности, будь то на общем уровне, например. Политическая и экономическая природа, будь то на индивидуальном уровне чисто психологический. Это неотъемлемый атрибут важно для каждого разумного существа на якорь в теории общественного договора. Соглашение между субъектами на этические и социальные показывает способ достиже-

ния безопасности. Вот этическое и политическое устройство государства являются основой безопасного существования человека. Эта организация является мастер приличный вид продолжительности, с точки зрения столкновения культурных ценностей и природных явлений.

Krzysztof Drabik – pracownik naukowo-dydaktyczny w Instytucie Stosunków Międzynarodowych Akademii Obrony Narodowej w Warszawie. Obszar zainteresowań badawczych: filozofia bezpieczeństwa, filozofia polityki, etyka, etyka biznesu, bezpieczeństwo personalne i strukturalne.

Janusz Gierszewski

BEZPIECZEŃSTWO SOCJALNE, SPOŁECZNE A BEZPIECZEŃSTWO SPOŁECZNE PAŃSTWA W UJĘCIU SYSTEMOWYM I SEKURYZACJI

Słowa kluczowe: *system bezpieczeństwa narodowego, bezpieczeństwo społeczne, sekurytyzacja.*

STRESZCZENIE

Praca jest próbą odpowiedzi na pytania, czy pojęcie bezpieczeństwo społeczne jest tożsame z pojęciem bezpieczeństwa socjalnego, jeżeli nie – to jakie są między nimi różnice; czy może należy wprowadzić inne, ściślej powiązane z kategorią bezpieczeństwa narodowego np. bezpieczeństwo społeczne państwa, które wyróżnia się od ekonomii społecznej, polityki społecznej czy aktywności trzeciego sektora w tym obszarze. Punktem odniesienia do rozważań jest system bezpieczeństwa narodowego oraz teoria sekurytyzacji. Autor zaproponował definicję bezpieczeństwa społecznego państwa oraz wskazał główne elementy charakteryzujące to pojęcie. Uzasadnieniem wyboru tematu jest również potrzeba ukształtowania realnego sposobu rozwiązania współczesnych problemów naukowych na gruncie nauk o bezpieczeństwie, w tym związanych z operacjonalizacją pojęć oraz zakreśleniem obszaru wiedzy (lub niewiedzy), na którym powinny skupić się poszukiwania przedstawicieli tej nowej dyscypliny naukowej.

Wprowadzenie

Zagadnienie bezpieczeństwa społecznego można rozpatrywać w kontekście roli państwa jako podmiotu bezpieczeństwa. Jeśli sformułujemy pytanie, czy państwo jest dominującym podmiotem zapewniającym bezpieczeństwo społeczne ludziom, to odpowiedź będzie twierdząca, ponieważ pomoc

społeczna i zadania w zakresie polityki społecznej stanowiły 4,9% wydatków budżetu państwa na rok 2014¹ przy 4,7% planowanych na rok 2015, a ponadto większość protestów społecznych i żądań z tego obszaru kierowana jest do instytucji państwowych, a w szczególności do rządu.

Tabela 1.

**Wydatki budżetu państwa na pomoc i politykę społeczną
w tys. zł (lata 2012-2015)**

Wyszczególnienie	2012	2013	2014	2015
Pomoc i polityka społeczna	17 406 719,0	17 863 178,0	15 951 897,0	16 016 406,0

Źródło: Sprawozdania z wykonania budżetu państwa za poszczególne lata oraz Ustawy budżetowe na rok 2014 i 2015.

Jeśli zapytamy dalej, czy rola państwa w tym zakresie zmienia się, to odpowiedź również jest twierdząca. Współczesne państwo coraz więcej zadań z obszaru bezpieczeństwa społecznego przekazuje samorządom i organizacjom pozarządowym.

Bezpieczeństwo społeczne jest kategorią niejednorodną, co przy braku uzgodnionego stanowiska różnych dyscyplin naukowych odnośnie treści opatrywanej tym terminem prowadzi w konsekwencji do różnorodnego jego postrzegania. Istnieją też mniej lub bardziej udane próby zdefiniowania tego pojęcia na gruncie nauk o bezpieczeństwie.

Podstawowym pytaniem badawczym jest uzyskanie odpowiedzi na pytania: czy bezpieczeństwo społeczne jest tożsame z bezpieczeństwem socjalnym i czy jako kategoria bezpieczeństwa narodowego – będąca przedmiotem zainteresowania przedstawicieli nauk o bezpieczeństwie – różni się od innych nauk aspektem badania wyrażonym w stawianych pytaniach i stosowanych pojęciach.

Powszechnie panuje opinia, że państwo nie tylko powinno eliminować zagrożenia o charakterze militarnym, ale także stwarzać możliwości i gwarancje w zakresie poprawy warunków życia. Dla pewnych grup społecznych, szczególnie tych naznaczonych wykluczeniem, pomoc państwa wydaje się niezbędna. Pojawiają się kolejne pytania: komu pomagać? jak długo pomagać? kto ma pomagać? i czy decentralizacja zadań z obszaru bezpieczeństwa społecznego nie wpływa negatywnie na funkcjonowanie systemu bezpieczeństwa narodowego?

¹ Dz. U. z 2014 r., poz. 162 (pominięto tu obowiązkowe ubezpieczenia społeczne, które w roku 2015 mają stanowić 24,1% wydatków państwa tj. 82 828 760,0 zł.).

Autor jest przekonany, że badanie bezpieczeństwa społecznego nie powinno się odbywać w oderwaniu od paradygmatów nauk o bezpieczeństwie. Oczywiście koncepcje teoretyczne innych dyscyplin naukowych mogą być przydatne, ale nie mogą być traktowane jako jedyne wyjaśnienie skomplikowanej materii bezpieczeństwa społecznego. Stabilność i bezpieczeństwo państwa gwarantowane są przez wiele czynników, które w jednych paradygmatach zajmują kluczowe znaczenie, a w innych są marginalizowane lub nawet całkowicie pomijane². Poza tym wielu badaczy problemu uważa, że najdoskonalszą jak dotąd formą zabezpieczenia potrzeb człowieka i grupy społecznej w tym zakresie jest państwo³.

Postrzeganie bezpieczeństwa społecznego

Wiek XXI przyniósł zmianę w postrzeganiu bezpieczeństwa państwa. Podczas, gdy w ujęciu tradycyjnym bezpieczeństwo rozpatrywane było głównie w kategoriach militarnych oraz politycznych, współcześnie dotyka ono praktycznie każdej dziedziny aktywności podmiotu bezpieczeństwa, jakim jest państwo. Duże w tym zasługi szkoły kopenhaskiej. Jeden z jej czołowych przedstawicieli – Barry Buzan stwierdził, że po rozpadzie dwubiegunowego świata należy bezpieczeństwo traktować holistycznie chociażby ze względu na internacjonalizację zagrożeń⁴. Zagrożenia społeczne, jak powszechnie wiadomo, są nierozzerwalnie związane z pojęciem bezpieczeństwa, chociaż mają różny charakter, siłę i skalę oddziaływania na rozmaite podmioty bezpieczeństwa, które można objąć analizą pod kątem relacji społecznych czy środowiskowych⁵.

Strategiczny Przegląd Bezpieczeństwa Narodowego podkreślił, że system bezpieczeństwa państwa należy analizować również pod kątem ewolucji zagrożeń oraz zdiagnozowania obszarów, które stanowią największe wyzwania dla utrzymania stabilności państwa⁶. Natomiast Strategia Bezpie-

² Zob. Rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 8 sierpnia 2011 r. w sprawie obszarów wiedzy, dziedzin nauki i sztuki oraz dyscyplin naukowych i artystycznych (Dz. U. 2011 nr 179 poz. 1065).

³ Zob. W. Kitler, *Bezpieczeństwo narodowe. Podstawowe kategorie, dylematy pojęciowe i próba systematyzacji*, „Zeszyt Problemowy Towarzystwa Wiedzy Obronnej” nr 1 (61) 2010, s. 19.

⁴ R. Floyd, *Human Security and the Copenhagen School's Securitization Approach: Conceptualizing Human Security as a Securitizing Move*, „Human Security Journal”, vol. 5, Winter 2007, s. 38.

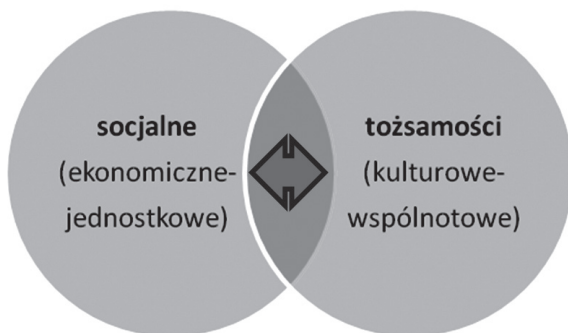
⁵ Por. T. Biernat, J. Gierszewski, *Poczucie bezpieczeństwa społecznego młodzieży w małym środowisku*, Akapit, Toruń 2013, s. 14-15.

⁶ S. Koziej (red.), *Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego RP*, BBN, Warszawa 2013, s. 13.

czeństwa Narodowego z 2014 r. bezpieczeństwo społeczne zalicza do podsystemu społecznego i wiąże je m.in. z ochroną dziedzictwa narodowego, zagrożeniami demograficznymi czy bezpieczeństwem socjalnym⁷.

Bezpieczeństwo społeczne postrzegane jest z jednej strony w wymiarze egzystencjalnym jako ochrona podstaw życia ludzi, zaspokajania ich potrzeb oraz umożliwiania realizacji aspiracji życiowych. Z drugiej strony związane jest z oceną działalności instytucji powołanych do minimalizowania różnorodnych zagrożeń społecznych. Określenie przymiotnikowe (jakie?) „społeczne” oznacza rodzaj bezpieczeństwa w ujęciu przedmiotowym. Możemy dalej zadać pytania: ale uzależnione jest od kogo/czego: społeczeństwa, aktywności własnej jednostki czy państwa? Czy stanowi zbiór odrębny czy jest częścią szerszego zbioru (systemu)? Kto i w jakim zakresie ma stwarzać warunki umożliwiające istnienie, rozwój i normalne funkcjonowanie jednostki/grupy społecznej w państwie?

Analiza literatury przedmiotu pozwala zwrócić uwagę, że bezpieczeństwo społeczne jest dotychczas definiowane niespójnie. Na przykład, gdy mówimy o ochronie społeczeństwa przed zagrożeniami, to może poprawnie byłoby określać je jako **bezpieczeństwo społeczeństwa** w państwie, oznaczające stan obiektywny, subiektywnie odzwierciedlany w społecznej świadomości. Natomiast, gdy mówimy **bezpieczeństwo społeczne**, to myślimy o pomocy dostarczanej jednostkom i grupom społecznym w ramach określonego systemu, a więc wiążemy je z pomocą w wymiarze ekonomicznym (socjalnym)⁸.



Rys. 1. Elementy bezpieczeństwa społecznego w ujęciu horyzontalnym

Źródło: opracowanie własne z inspiracji B. Buzan, *People, States and Fear: The National Security Problem in International Relations*, Brighton-Sussex, Wheatsheaf Books 1983.

⁷ *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego RP*, BBN, Warszawa 2014, s. 52-53.

⁸ Zob. L. Hofreiter, *Wstęp do studiów bezpieczeństwa*, Krakowskie Towarzystwo Edukacyjne, Kraków 2012, s. 92-94.

Bezpieczeństwo społeczne kojarzone jest też z ochroną tożsamości narodowej określanej jako zdolność do utrzymywania kultury, zwyczajów czy języka. W takim ujęciu wartością chronioną jest nie tylko zapobieganie społecznej oraz ekonomicznej nędzy, ale tożsamość narodowa i jej zagrożenia związane np. z migracją.

Pomimo zbliżonych nazw *societal security* (bezpieczeństwo tożsamości⁹) do *social security* (bezpieczeństwo socjalne), nie są to pojęcia tożsame. To pierwsze dotyczy procesu konstruowania tożsamości grupowej (historii oraz kultury narodu). Natomiast bezpieczeństwo socjalne utożsamiane jest raczej z gwarancją zaspokajania istotnych potrzeb społecznych. Wg przedstawicieli szkoły kopenhaskiej *societal security* miało związek z ochroną przed niepożądanym wpływem innych kultur, a *social security* ze zdolnością społeczeństwa do przetrwania¹⁰.

Między tymi pojęciami istnieje funkcjonalne powiązanie tylko wtedy, gdy warunki socjalne wpływają na zbiorową samoidentyfikację. Przykładem może być pogrom Cyganów w Mławie¹¹ czy wojna w Bośni, gdzie Serbowie zamieszkujący tereny wiejskie czuli się zagrożeni przez muzułmanów zamieszkujących tereny miejskie¹². Grupy różniły się nie tylko wyznawaną religią, ale i stopniem zamożności. Tak więc **źródłem konfliktu w obszarze bezpieczeństwa społecznego może być sama odrębność kulturowa, samo zróżnicowanie ekonomiczne, albo tożsamość narodowa w połączeniu ze zróżnicowaniem ekonomicznym.**

Bezpieczeństwo społeczne w literaturze przedmiotu traktowane jest szeroko: od patologii społecznych poprzez zabezpieczenie społeczne, pomoc społeczną czy aktywność gospodarczo-społeczną poprawiającą (umożliwiająca) egzystencję życia ludzi. nierozwiązane problemy społeczne negatywnie oddziałują na poczucie bezpieczeństwa i destabilizują porządek publiczny.

Analiza Strategii Bezpieczeństwa Narodowego (rys. 2) wskazuje, że to państwo przypisuje sobie główną odpowiedzialność za efektywne funkcjonowanie systemu i wskazuje priorytety działań. Ważnym staje się określenie związku współzależności poziomu bezpieczeństwa społecznego od skuteczności instytucji. Tak więc procesem analizy powinien być objęty nie tylko stan bezpieczeństwa społecznego w państwie, ale również proces jego „organizowania” oraz zależności z otoczeniem. Takie rozróżnienie pozwoli na zróżnicowanie zagrożeń społecznych na zagrożenia społeczne oraz zagrożenia społeczne państwa¹³.

⁹ Można spotkać też inne nazwy: społecznościowe, zakorzenienia.

¹⁰ Zob. O. Weaver, B. Buzan, M. Kelstrup, P. Lemaitre, *Identity, Migration and the New Security Agenda in Europe*, Palgrave Macmillan, London 1993, s. 23.

¹¹ http://pl.wikipedia.org/wiki/Pogrom_m%C5%82awski [dostęp: 01.12.2014].

¹² http://pl.wikipedia.org/wiki/Wojna_w_Bo%C5%9Bni_i_Hercegowinie [dostęp: 01.12.2014].



Rys. 2. Elementy podsystemu społecznego

Źródło: opracowanie własne na podstawie Strategii Bezpieczeństwa Narodowego z 2014 r.

W środowisku bezpieczeństwa społecznego zachodzą obecnie istotne zmiany, których następstwa w nadchodzących latach stawać się będą coraz bardziej widoczne. I tak dla przykładu szybkie starzenie się społeczeństwa stworzy nie tylko wiele problemów gospodarczych i społecznych, ale stanowiąc może zarzewie potencjalnego konfliktu międzypokoleniowego, dzieląc społeczeństwo na płacących składki oraz beneficjentów systemu zabezpieczenia społecznego. Konflikt ten potęgować może zmniejszona dzietność, która w konsekwencji doprowadzi do zmniejszenia potencjalnych „pomocników” rodzinnych, a zwiększenia roli państwa (systemu opieki)¹⁴.

Kwerenda literatury dokonana w odniesieniu do publikacji krajowych pozwala na sformułowanie wniosku, że w zakresie bezpieczeństwa społecznego, pomimo systematycznego odnoszenia się do tych zagadnień przez autorytety naukowe, istnieje nadal potrzeba kompleksowej analizy tego obszaru szczególnie w kontekście systemu bezpieczeństwa narodowego. Marek Leszczyński podkreśla instytucjonalne oddziaływanie państwa na kształtowanie bezpieczeństwa społecznego. Wskazuje na działania prawne bądź

¹³ Zob. A. Skrabacz, S. Sulowski, *Bezpieczeństwo społeczne, Pojęcie – uwarunkowania – wyzwania*, Elipsa, Warszawa 2012 (analizie poddano m.in. rolę państwa w tworzeniu bezpieczeństwa społecznego, zagrożenia przestępczością pospolitą a także zagrożenia współczesnej rodziny).

¹⁴ Zob. J. Gierszewski, *Społeczne zagrożenia (social security) bezpieczeństwa państwa* [w:] *Nauka o bezpieczeństwie. Istota, przedmiot badań i kierunki rozwoju. Studia i materiały*, T. 2, pod red. L. Grochowskiego, A. Letkiewiczza i A. Misiuka, Wydawnictwo WSPol., Szczytno 2011, s. 281-290.

organizacyjne realizowane przez różne podmioty, które mają na celu zapewnienie pewnego poziomu życia określonym osobom oraz grupom społecznym. Dzieli bezpieczeństwo społeczne na: socjalne związane z gwarancją minimalnych dochodów oraz transferami socjalnymi, rozwojowe (kapitał ludzki) i wspólnotowe (kapitał społeczny)¹⁵.

Natomiast Aleksandra Skrabacz bezpieczeństwo społeczne określa jako jedną z kategorii bezpieczeństwa narodowego, oznaczającą ochronę egzystencjalnych podstaw życia oraz umożliwiającą realizację aspiracji życiowych przez tworzenie warunków do pracy i nauki, ochronę zdrowia oraz gwarancje emerytalne¹⁶. Wiąże bezpieczeństwo społeczne z bezpieczeństwem socjalnym (jako działaniem państwa, które powinno zapewnić minimalny standard) oraz psychospołecznym, które odnosi do stanu psychicznego i społecznego jednostek i grup społecznych gwarantującego stabilny rozwój i realizację podstawowych celów i zadań życiowych oraz zawodowych w warunkach akceptacji i tolerancji społecznej¹⁷.

Przywołane definicje ujmują treści bezpieczeństwa społecznego systemowo, podkreślając integralne elementy systemu, takie jak prawo, instytucje czy czynniki rozwoju związane z kapitałem społecznym i ludzkim oraz tożsamością kulturową.

Tak więc nakreślając w sposób ogólny złożoną sytuację problemową należy podkreślić, że sama problematyka badań bezpieczeństwa społecznego jest interesująca również ze względu na nową jakościowo sytuację związaną z wyodrębnieniem nauk o bezpieczeństwie. Do tej pory nie ma też jednoznacznej, bezdyskusyjnej odpowiedzi na pytanie, czym jest bezpieczeństwo społeczne.

W konsekwencji problemem staje się już samo ustalenie zakresu pojmowania bezpieczeństwa społecznego z perspektywy nie tylko jednostki czy grup społecznych, ale również bezpieczeństwa państwa. Takie podejście koncentruje uwagę na sferze organizacji systemu bezpieczeństwa. Autor uważa, że określenie modelu badanej rzeczywistości (jakim jest system bezpieczeństwa społecznego) powinno się odbywać również z perspektywy nauk o bezpieczeństwie. Umożliwiłoby to pokazanie poszerzania się obszaru bezpieczeństwa społecznego oraz wskazanie nowych instytucji i poziomów organizacji systemu.

¹⁵ M. Leszczyński, *Bezpieczeństwo społeczne Polaków wobec wyzwań XXI wieku*, Difin, Warszawa 2011, s. 59.

¹⁶ A. Skrabacz, *Bezpieczeństwo społeczne. Podstawy teoretyczne i praktyczne*, Elipsa, Warszawa 2012, s. 9.

¹⁷ *Ibidem*, s. 38.

W poszukiwaniu definicji bezpieczeństwa społecznego państwa

Rozróżnienie pojęć „bezpieczeństwo społeczne państwa” i „bezpieczeństwo społeczne” daje punkt wyjścia do dalszych rozważań. Pozwala na wywołanie dyskusji, czy kwestia bezpieczeństwa państwa jest ważniejsza od bezpieczeństwa innego podmiotu (jednostki). Który z podmiotów powinien mieć absolutny priorytet? Takie rozróżnienie pozwala na klasyfikowanie wartości chronionych.

Opierając się na sformułowanych wyżej rozważaniach można przyjąć, że bezpieczeństwo społeczne stanowi trwały element warunkujący bezpieczeństwo państwa, umiejscowione jest w ogólnej problematyce bytu i posiada liczne związki oraz zależności z zagrożeniami interesu narodowego oraz potrzebami społecznymi.

Założenie to pozwala zauważyć, że istnieją różne podmioty (nie jeden), których egzystencja jest zagrożona. Jako podmioty bezpieczeństwa stanowią one ciekawy obszar analizy (również aksjologicznej)¹⁸ przedstawiciele różnych dyscyplin naukowych. W tym miejscu można zadać pytania: który z podmiotów ma większe prawo do przetrwania; w jakich sytuacjach; kto daje legitymację do hierarchizowania wartości chronionych.

Ważną kwestią staje się przyjęcie przez państwo odpowiedzialności za stabilizowanie sytuacji konfliktowych związanych z niesprawiedliwym rozdziałem dóbr w państwie czy zachowaniami zagrażającymi tożsamości narodowej. Taka sytuacja prowadzi do kolejnego rozróżnienia: „uprawnionych” (posiadających prawo do dóbr), oraz „zasobów” (ilości dóbr)¹⁹ w państwie. Sytuacja konfliktowa będzie oznaczała brak uprawnień (np. do kulturowania tradycji) lub braku dostępu do zasobów (np. pracy) i postrzegana będzie jako zagrożenie dla egzystencji czy tożsamości narodowej. Jednak to głównie państwo będzie postrzegane (z poziomu zagrożonej jednostki czy grupy społecznej) jako podmiot odpowiedzialny za stabilizację konfliktu z uwagi na rolę i pozycję państwa ukształtowaną w świadomości społecznej. Innym problemem będzie, czy państwo jest w stanie to bezpieczeństwo na pożądanym poziomie zagwarantować.

¹⁸ Zob. J. Gierszewski, *Bezpieczeństwo społeczne. Studium z zakresu teorii bezpieczeństwa narodowego*, Difin, Warszawa 2013, s. 115-142.

¹⁹ Zob. J. Gierszewski, *Model bezpieczeństwa społecznego na tle teorii konfliktu* [w:] *Bezpieczeństwo wewnętrzne i ochrona infrastruktury krytycznej*, T. II, J. Teska (red), Wydawnictwo Jerzy Pырchła, Gdynia 2012, s. 57-84.

Podsystem społeczny jest jednym z pięciu podsystemów przygotowań strategicznych bezpieczeństwa Polski²⁰. Zakłada, że w obszarze bezpieczeństwa społecznego istotą działań społecznych państwa jest stwarzanie warunków do godziwego życia oraz rozwoju duchowego i materialnego narodu²¹. Bezpieczeństwo społeczne państwa w takiej sytuacji nie będzie odnosić się tylko do podejmowania działań wewnątrz państwa w sytuacjach nadzwyczajnych, wykraczających poza normalne funkcjonowanie instytucji działających w obszarze bezpieczeństwa społecznego.

Tak więc poszukując elementów definiujących bezpieczeństwo społeczne należy zauważyć, że:

- po pierwsze: bezpieczeństwo społeczne można rozpatrywać szeroko (systemowo) jako aktywność państwa i innych podmiotów kształtujących jakość życia oraz tożsamość narodową w powiązaniu z systemem bezpieczeństwa narodowego, albo wąsko, analizując każdy element oddzielnie tj. bezpieczeństwo socjalne, bezpieczeństwo tożsamości (rys. 1) w oderwaniu od systemu bezpieczeństwa narodowego;
- po drugie: niezbędne wydaje się uświadomienie rozległości badanego obszaru, który był do tej pory domeną polityki gospodarczej i społecznej. W pierwszym przypadku wskazywano, że bezpieczeństwo społeczne jest elementem pewnej części z większej całości (gospodarki), a w drugim – podkreślano odróżnienie dwóch względnie równoważnych obszarów. Na te obszary analizy związane z egzystencją oraz tożsamością można nałożyć perspektywę bezpieczeństwa państwa jako wartości nadrzędnej;
- po trzecie; krytyczna analiza literatury przedmiotu pozwala na stwierdzenie, że istnieje widoczna luka w pracach i badaniach systemu bezpieczeństwa społecznego w naukach o bezpieczeństwie²². Może to wynikać z faktu, że badanie procesów społecznych pod względem ich wpływu na potencjał bezpieczeństwa narodowego jest bardzo trudne;
- po czwarte: definiując pojęcie bezpieczeństwa społecznego na gruncie nauk o bezpieczeństwie wskazuje się na jego powiązania z innymi systemami warunkującymi optymalne funkcjonowanie państwa. Można założyć, że bezpieczeństwo społeczne państwa nie jest tylko zorientowanym na potrzeby ludzkie systemem i różni się od traktowanej wąsko aktywności gospodarczej oraz „trzeciego sektora”. Dlatego zdaniem autora należy rozróżnić: „bezpieczeństwa społeczne” od „bezpieczeństwa socjalnego”²³,

²⁰ Zob. *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego*, BBN, Warszawa 2014, rozdz. IV.

²¹ Ibidem, s. 38-40.

²² Zob. A. Skrabacz, S. Sulowski, *Bezpieczeństwo społeczne. Pojęcie – uwarunkowania – wyzwania*, op. cit., s. 7.

²³ Zob. L. Hofreiter, *Wstęp do studiów bezpieczeństwa*, op. cit., s. 92-94.

które oznacza poziom i sposób zaspokajania podstawowych potrzeb społecznych. W ten sposób można zauważyć, że bezpieczeństwo społeczne wiąże się z realizacją celów – interesów państwa – mających związek z koncepcją strategiczną bezpieczeństwa narodowego;

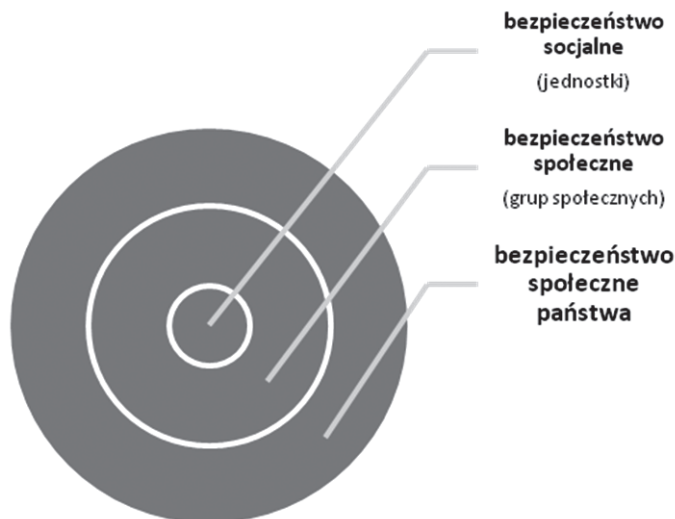
- po piąte: problemem jest uszczegółowienie przedmiotu i podmiotu badań. W Strategii Bezpieczeństwa Narodowego RP z 2007 r. bezpieczeństwo społeczne wyszczególniono jako istotny element całościowej koncepcji strategicznej²⁴. Bezpieczeństwo społeczne ujmowane było w tej strategii nie tylko jako zadanie dla instytucji państwa, ale dla całego społeczeństwa, podmiotów to społeczeństwo organizujących i poszczególnych jednostek. Oczywiście rola państwa jako kreatora bezpieczeństwa społecznego w tym względzie jest dominująca. Wydaje się, że prostą metodą wyodrębnienia bezpieczeństwa społecznego w ujęciu podmiotowym i przedmiotowym są pytania w rodzaju: kogo bezpieczeństwo społeczne dotyczy (jednostki, grup społecznych, państwa); czego ono dotyczy (dziedzictwa narodowego, edukacji dla bezpieczeństwa, mediów zajmujących się problematyką bezpieczeństwa, demografii, pomocy społecznej czy zabezpieczenia społecznego);
- po szóste: istnieje ogromna liczba zagrożeń społecznych, które są opisywane w literaturze przedmiotu. Istotnym wydaje się odróżnienie zagrożeń społecznych zagrażających podmiotowi bezpieczeństwa, jakim jest państwo, od kwestii czy problemów społecznych zagrażających jednostkom i grupom społecznym w państwie.

Uwagi te wskazują, że skomplikowana materia bezpieczeństwa społecznego wymaga określenia jej miejsca i roli w systemie bezpieczeństwa narodowego. Jeżeli za główny klucz do zrozumienia bezpieczeństwa społecznego uznamy kwestie bezpieczeństwa państwa, to, w uproszczeniu, teoria bezpieczeństwa społecznego będzie po prostu teorią bezpieczeństwa społecznego państwa.

Punktem wyjścia dla definiowania bezpieczeństwa społecznego państwa mogą być na pierwszym miejscu interesy państwa, potem grup społecznych, a na końcu pojedynczego człowieka.

Hierarchię pojęć: bezpieczeństwo państwa, bezpieczeństwo społeczne i bezpieczeństwo socjalne przedstawia powyższy rysunek (rys. 3). Na tej podstawie można również wykazać, że bezpieczeństwo społeczne powiązane jest z podmiotami bezpieczeństwa: człowiekiem, grupami społecznymi i państwem. Odwołuje się głównie do takich wartości jak przetrwanie i toż-

²⁴ Strategia Bezpieczeństwa Narodowego RP, BBN, Warszawa 2007, s. 16.



Rys. 3. Elementy bezpieczeństwa społecznego w ujęciu wertykalnym

Źródło: opracowanie własne z inspiracji B. Buzan, O. Waever, J. de Wilde, *Security: A New Framework for Analysis*. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1998

samość narodowa. Znajduje to potwierdzenie w podmiotowo-przedmiotowym modelu analizy bezpieczeństwa²⁵.

Bezpieczeństwo socjalne oznacza ochronę dostarczaną przez państwo swoim obywatelom poprzez zapobieganie ekonomicznej i społecznej nędzy, która może być powodowana redukcją zarobków, chorobą, macierzyństwem, dyskryminacją w sektorze zatrudnienia, bezrobociem, niepełnosprawnością, podeszłym wiekiem i śmiercią²⁶. Bezpieczeństwo socjalne jest traktowane jako obowiązek państwa do gwarantowania na minimalnym poziomie świadczeń socjalnych z obszaru zabezpieczenia społecznego, chroniących przed ryzykami socjalnymi.

Bezpieczeństwo społeczne oznacza ochronę od niemożności zaspokojenia materialnych i duchowych potrzeb oraz gwarancję swobodnego rozwoju. Obejmuje więc nie tylko stan wolności od różnych rodzajów ryzyka

²⁵ Zob. M. Cieślarczyk, R. Kuriata, *Kryzysy i sposoby radzenia sobie z nimi*, Wydawnictwo Naukowe Wyższej Szkoły Kupieckiej, Łódź 2005, s. 34.

²⁶ Zob. *Social security and the rule of law. General Survey concerning social security instruments in light of the 2008 Declaration on Social Justice for a Fair Globalization, Report of the Committee of Experts on Application of Conventions and Recommendations (art. 19, 22 and 35 of the Constitution), Report III (Part 1B), International Labour Conference, 100th Session, 2011, ILO, Geneva 2011, passim.*

socjalnego, ale i od zagrożeń rozwoju psychospołecznego jednostki, których źródłem może być całokształt uwarunkowań społecznych, politycznych i ekonomicznych²⁷ przy zachowaniu tożsamości narodowej.

Bezpieczeństwo społeczne państwa oznacza zbiór regulacji normatywno-prawnych oraz instytucji odpowiadających za realizację zadań społecznych w państwie mających na celu zapewnienie egzystencji, ochrony dziedzictwa narodowego oraz odpowiedniej jakości życia mieszkańcom przez wykorzystanie wewnętrznych i zewnętrznych czynników gwarantujących niezagrożony rozwój narodu oraz ład społeczny, którego zakłócenie może spowodować zagrożenie stabilności wewnętrznej państwa.

Jeżeli przyjąć, że bezpieczeństwo społeczne jest systemem otwartym, to w ślad za tym należy uznać jego zależność od innych systemów, które funkcjonują w ramach nadsystemu, jakim jest bezpieczeństwo narodowe. Cechą bezpieczeństwa społecznego państwa będzie jego podporządkowanie i funkcjonalna zależność wobec tego nadsystemu. Przyjmując jako odniesienie do systemu bezpieczeństwa narodowego, system bezpieczeństwa społecznego państwa postrzegany będzie przez pryzmat realizowanej przez niego funkcji, jako podsystem społeczny stanowiący wsparcie tego nadsystemu.

Założenie to ma walor uniwersalny, chociaż środowisko bezpieczeństwa może zweryfikować sposoby organizacji systemu wyrażające się w preferowaniu innych kategorii bezpieczeństwa przyjętych w kolejnej strategii bezpieczeństwa narodowego.

Bezpieczeństwo społeczne odwołuje się w sposób pośredni do bezpieczeństwa publicznego, jako gwarancji niezakłóconego funkcjonowania instytucji publicznych oraz mieszkańców w państwie²⁸. W literaturze przedmiotu brak jest jednoznacznych, powszechnie obowiązujących stwierdzeń określających, czy bezpieczeństwo społeczne jest pojęciem związanym z bezpieczeństwem publicznym. Autor uważa, że głównym zagadnieniem w tym obszarze są działania ochronne podejmowane przez administrację publiczną (system kierowania) na rzecz zagwarantowania określonego poziomu bezpieczeństwa wewnątrz państwa przez zaspokojenie potrzeb, którego to zaspokojenia państwo jest gwarantem. Niektórzy znawcy problematyki już w latach 90. wskazywali wprost, że źródeł zagrożeń bezpieczeństwa publicznego dopatrywać się można m.in. w wysokim poziomie bezrobocia,

²⁷ Jedną z pierwszych polskich definicji sformułowała Barbara Rysz-Kowalczyk (Zob. *Leksykon polityki społecznej*. Red. B. Kowalczyk. Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2001, s. 189).

²⁸ Zob. A. Misiuk, *Administracja porządku i bezpieczeństwa publicznego: zagadnienia prawno-ustrojowe*, Warszawa 2008, s. 17, który wiąże bezpieczeństwo z instytucjami czy M. Brzeziński, *Rodzaje bezpieczeństwa* [w:] S. Sulowski, M. Brzeziński (red.), *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa. Wybrane zagadnienia*, Elipsa, Warszawa 2009, s. 40.

rozwarstwieniu ekonomicznym, wzroście migracji zewnętrznej, osłabieniu więzi społecznych czy poczuciu marginalizacji dużych grup społecznych²⁹.

Zależność stanu bezpieczeństwa publicznego od stanu bezpieczeństwa społecznego jest trudna do zakwestionowania nawet dla tych znawców przedmiotu, którzy obydwie te kategorie bezpieczeństwa sytuują względem siebie autonomicznie, uważając, iż są one samodzielnymi elementami pojęcia szerszego, czyli bezpieczeństwa wewnętrznego państwa.

Tak czyni choćby Marek Lisiecki, który wskazuje, że szeroko rozumiane bezpieczeństwo publiczne stanowi ogół warunków i urządzeń społecznych, chroniących obywateli przed zjawiskami groźnymi dla życia i zdrowia oraz grożącymi poważnymi stratami gospodarczymi (np. skutek klęski żywiołowej)³⁰. Natomiast Cezary Tatarczuk dokonując przeglądu stanu badań nad pojęciem bezpieczeństwa publicznego określił bezpieczeństwo społeczne jako element składowy bezpieczeństwa wewnętrznego państwa³¹.

Biorąc pod uwagę ograniczenia opracowania oraz zakres tematyczny można w tym miejscu ograniczyć się jedynie do aspektu funkcjonalnego – co konkretnie rozumie się pod pojęciem realizacji zadań z zakresu bezpieczeństwa społecznego i czy mieści się on w obszarze bezpieczeństwa publicznego. Jeżeli przyjąć, że bezpieczeństwo publiczne to wymóg eliminowania bezpośrednich zamachów na życie, zdrowie i mienie obywateli³², gdzie wiodącą instytucją jest policja, to bezpieczeństwo społeczne pełni rolę stabilizującą (wspierającą) ład społeczny w państwie, gdyż minimalizuje zagrożenia społeczne wpływające na poziom bezpieczeństwa wewnętrznego.

Teoria sekurytyzacji w konstruowaniu bezpieczeństwa społecznego państwa

Bezpieczeństwo jest przedmiotem rozważań wielu dyscyplin naukowych z często wspólnym aparatem pojęciowym przypisanym do obszaru nauk społecznych.

²⁹ Zob. W. Pokruszyński, K. Straszewski, T. Terlikowski, *System bezpieczeństwa publicznego Polski*, AON, Warszawa 1996, s. 9-11.

³⁰ M. Lisiecki, *Zarządzanie bezpieczeństwem publicznym*, Wydawnictwo Naukowe Łośgraf, Warszawa 2011, s. 36.

³¹ C. Tatarczuk, *Bezpieczeństwo publiczne – pojęcie i usytuowanie w obszarze bezpieczeństwa narodowego* [w:] J. Pawłowski (red.), *Współczesny wymiar bezpieczeństwa. Między teorią a praktyką*, Stowarzyszenie Ruch Wspólnot Obronnych w Warszawie, Warszawa 2011, s. 309-319.

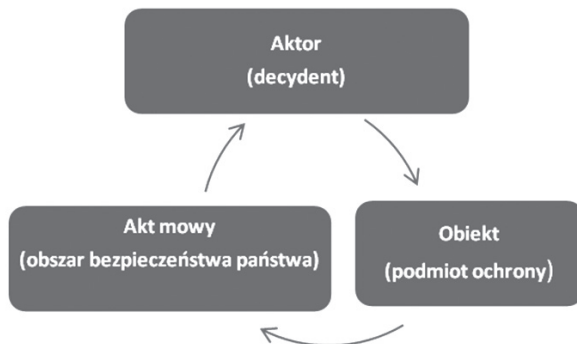
³² Zob.: J. Widacki (red.), *Ustrój i organizacja Policji w Polsce oraz jej funkcje i zadania w ochronie bezpieczeństwa i porządku, (reformy Policji – część I)*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa-Kraków 1998, s. 15.

Do badania bezpieczeństwa społecznego konieczna jest wielodyscyplinarna, wieloaspektowa analiza oraz ocena badanej rzeczywistości. W tym momencie nie da się wskazać właściwego tylko dla nauk o bezpieczeństwie przedmiotu poznania ani wyróżniających je metod badawczych. To, co konstytuuje nauki o bezpieczeństwie, to wspólnota problemów, aspektów badawczych czy stosowanych kategorii pojęciowych.

Koncentrując swoje zainteresowania badawcze na systemie bezpieczeństwa społecznego, w postępowaniu badawczym należy preferować metody gwarantujące rozwiązanie problematyki z obszaru nauk o bezpieczeństwie. Powyższe rozważania wskazują, że zagadnienia bezpieczeństwa społecznego należy rozpatrywać w ujęciu interdyscyplinarnym.

Dekompozycja struktur i statusów społecznych w państwie (m.in. związanych z procesami demograficznymi) może wskazywać, że analizę bezpieczeństwa społecznego można rozpatrywać w nawiązaniu do logiki neoliberalnej dominującej od lat 80. XX w. i teorii sekurytyzacji. U źródeł samej koncepcji sekurytyzacji wymieniany jest jeden z paradygmatów stosunków międzynarodowych – konstruktywizm badań nad bezpieczeństwem. Wpisuje się on w poszerzający się nurt postrzegania bezpieczeństwa³³.

Przez sekurytyzację bezpieczeństwa społecznego, dla potrzeb dalszych rozważań, autor rozumie działania, których zasadniczym celem jest kwalifikowanie zagrożeń społecznych przez system kierowania jako istotnych dla bezpieczeństwa państwa i wymagających użycia środków nadzwyczajnych³⁴.



Rys. 4. Elementy aktu sekurytyzacji bezpieczeństwa społecznego państwa

Źródło: opracowanie własne na podstawie Barry Buzan, Ole Waever and Jaap de Wilde: *Security: A New Framework for Analysis*. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1998

³³ M. McDonald, *Constructivism [w:] Security Studies: An Introduction*, ed. P. D. Williams, Routledge, London – New York 2008, s. 68-71.

³⁴ Zob. B. S. Turner, *The Enclave Society: Towards a Sociology of Immobility*, „European Journal of Social Theory” 2007/10(2), s. 287-303.

Sekurytyzacja zawsze następuje z określonego, instytucjonalnie uprzywilejowanego miejsca. Aktor (decydent w systemie kierowania) wskazuje zagrożenie społeczne jako istotne dla bezpieczeństwa narodowego (wymagające szczególnej ochrony). W ten sposób nadaje mu specjalny status (w akcie mowy) i przenosi je do obszaru bezpieczeństwa społecznego państwa (jako stanu nadzwyczajnego) zabezpieczając środki (i/lub tworząc nowe instytucje) do zneutralizowania tego zagrożenia. Tak z wysokiego poziomu psychozy wywołanej korupcją została przyjęta ustawa o CBA³⁵.

W ramach teorii sekurytyzacji przedmiotem analizy jest nie tylko stan, ale przede wszystkim proces włączania zagrożeń społecznych związanych z „pewnością istnienia i przetrwania”³⁶ do obszaru bezpieczeństwa państwa. Takie włączanie uzasadnia wdrażanie niepopularnych decyzji, które w ocenie społecznej odbierane są często negatywnie³⁷. Przedstawiciele szkoły kopenhaskiej podkreślają naturę bezpieczeństwa jako „procesu społecznego” na który składa się postrzeganie bezpieczeństwa jako kategorii subiektywnej, obiektywnej i dyskursywnej³⁸. Istotą bezpieczeństwa społecznego państwa staje się jego uznaniowość, czyli jego konstruowanie w ramach intersubiektywnego procesu. Zasadnym stają się więc pytania o tym, kto decyduje, że dane zagrożenie społeczne jest włączane do sfery bezpieczeństwa państwa, w jakim zakresie, dlaczego, pod jakim warunkiem i z jakim skutkiem³⁹.

Włączanie kolejnych zagrożeń powoduje, że zostają ono objęte działaniami systemowymi. Skala i waga zagrożeń oraz możliwości organizacyjne podtrzymywać będą rolę i znaczenie państwa w tym obszarze. System kierowania bezpieczeństwem zadecyduje jakie instytucje (i na jakich poziomach zorganizowania) włączone zostaną do ich neutralizacji. Na marginesie tych rozważań można dodać, że doprowadzić to może do uprzywilejowania niektórych instytucji lub przerzucania się odpowiedzialnością.

Sekurytyzacja zakłada istnienie dwóch stron – w tym przypadku: odpowiedzialnej za włączenie zagrożeń społecznych do strategii bezpieczeństwa narodowego (decydenta) i zagrożonej (podmiotu, który ma być objęty szcze-

³⁵ Zob. J. Żakowski, *Koływanie potwora*, <http://www.polityka.pl/tygodnikpolityka/kraj/1534623,1,dlaczego-powstalo-cba.read> [dostęp: 12.12.2014].

³⁶ R. Zięba, *Pozimnowojenny paradygmat bezpieczeństwa międzynarodowego* [w:] *Bezpieczeństwo międzynarodowe po zimnej wojnie*, red. R. Zięba, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2008, s. 16.

³⁷ Zob. M. Bukowski, P. Lewandowski: *Czy należy się bać podniesienia wieku emerytalnego?* „IBS Policy Paper” 1/2011. Instytut Badań Strukturalnych, Warszawa 2011, s. 5-10.

³⁸ B. Buzan, L. Hansen, *The Evolution of International Security Studies*, Cambridge University Press, Cambridge 2009, s. 32-33.

³⁹ Zob. B. Buzan, O. Wæver, J. De Wilde, *Security: A New Framework for Analysis*, Lynne Rienner Publishers, Boulder, CO 1998, s. 32.

gólną ochroną) – oraz aktu mowy, dzięki czemu następuje przesunięcie zagrożenia społecznego do obszaru nadzwyczajnego, jakim jest bezpieczeństwo państwa (rys. 3). Wszystkie te elementy powinny stać się obiektem analizy nauk o bezpieczeństwie⁴⁰.

Udana sekurytyzacja w obszarze bezpieczeństwa społecznego państwa będzie miała miejsce, gdy:

- **wskazane zostanie zagrożenie społeczne,**
- **uzasadniona będzie ingerencja państwa,**
- **zagrożenie społeczne zostanie wyeliminowane⁴¹.**

Zagrożenia społeczne stają się zagrożeniami bezpieczeństwa państwa w akcie mowy, gdyż nadaje im się nadrzędne znaczenie, tzn. decydent odwołuje się do potrzeby zastosowania nadzwyczajnych środków, które są w dyspozycji państwa.

W teorii sekurytyzacji akt mowy musi być przekonujący i powszechnie zaakceptowany jako zagrożenie społeczne państwa. Decydent, który będzie włączać zagrożenia w formie automatycznej (jednostronnej) może nie uzyskać powszechnej akceptacji. Wiąże się to z faktem, że zagrożenia społeczne są co prawda intersubiektywne, ale zależą w dużej mierze od subiektywnego poczucia sprawiedliwości. Trzeba też pamiętać, że relacje pomiędzy decydentem a społeczeństwem nie zawsze mają charakter symetryczny.

Jeżeli przyjąć, że teoria sekurytyzacji umieszczana jest pomiędzy skrajnym realizmem a poststrukturalizmem, to można przyjąć, że w obszarze bezpieczeństwa społecznego państwa:

- 1) **państwo jest najważniejszym i podstawowym gwarantem ładu społecznego,**
- 2) **państwo w zakresie redystrybucji dóbr i usług działa racjonalnie, wybierając w zakresie zadań społecznych rozwiązania zapewniające przede wszystkim zabezpieczenie interesów narodowych, a potem jednostki czy grup społecznych,**
- 3) **legitymacją działań państwa w obszarze społecznym jest jego historycznie uprzywilejowana pozycja, która ma zapewnić sprawiedliwość społeczną,**
- 4) **wszelkie zakłócenia w systemie bezpieczeństwa społecznego państwa sprawdzają jego skuteczność i wymuszają zmiany⁴².**

⁴⁰ Zob. W. Kostecki, *Europe after the Cold War. The security complex theory*, Instytut Studiów Politycznych PAN, Warszawa 1996, s. 48.

⁴¹ Por. B. Buzan, O. Wæver, J. De Wilde, *Security: A New Framework for Analysis*, *op. cit.*, s. 25.

⁴² Por. T. Łoś-Nowak, *Współczesne stosunki międzynarodowe*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2010, s. 32.

Teoria sekurytyzacji pozwala na uchwycenie zmienności charakteru bezpieczeństwa społecznego. W wymiarze praktycznym koncentruje się na działaniach systemu kierowania i wykonawczego odpowiedzialnych za jego zapewnienie, kompetencjach, rozwiązaniach organizacyjnych oraz przyjętych koncepcjach minimalizowania zagrożeń (np. w zakresie procesów demograficznych). Pozwala też na dostrzeżenie do tej pory „nieujawnionych” lub pomijanych (nie wymagających ingerencji ze strony państwa) zagrożeń społecznych.

Systemowe postrzeganie bezpieczeństwa społecznego państwa

Podstawowym punktem odniesienia dla bezpieczeństwa społecznego jest państwo. Kluczowym staje się jego postrzeganie w ścisłym związku z systemem bezpieczeństwa narodowego, który można traktować jako nadsystem w stosunku do bezpieczeństwa społecznego.

Bezpieczeństwo społeczne to stan i proces, który zapewnia spójność celów bezpieczeństwa narodowego związanych z gwarancją przetrwania, dobrobytu oraz zrównoważonego rozwoju społeczeństwa. Oparte jest na powszechnie uznanych wartościach oraz normach prawnych związanych z trwaniem państwa i jego rozwojem.

Konstytucja RP określa w preambule wartości priorytetowe dla polskiego społeczeństwa, które wprowadzone w życie decydują o harmonijnym funkcjonowaniu bytu państwowego. Spośród wartości większość badaczy wyróżnia cztery podstawowe:

- przetrwanie (dla tej wartości społeczeństwa są skłonne w określonych sytuacjach poświęcić inne),
- integralność terytorialną,
- suwerenność,
- jakość życia.

Poszczególne narody i państwa decydują indywidualnie o hierarchii wartości, które powinny być chronione w ramach przyjętych priorytetów określonych np. w strategii bezpieczeństwa narodowego i wskazując adekwatne środki do ich realizacji. Ich dobór zależy od rodzaju i skali zagrożeń oraz możliwości państwa, jego koncepcji opartej o wspomniane wartości i zasady⁴³.

⁴³ Zob. J. Karp, *Bezpieczeństwo państwa* [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz encyklopedyczny*, W. Skrzydło, S. Grabowska, R. Grabowski (red.), Wolters Kluwer, Warszawa 2009, s. 108-109.

Dynamiczna i ciągła zmiana środowiska bezpieczeństwa wymaga podejmowania różnych działań w ramach systemu bezpieczeństwa narodowego. Wiąże się ona z potrzebą odejścia od koncepcji reagowania na zaistniałe zagrożenia na rzecz przewidywania i wyprzedzania zagrożeń (w tym społecznych). Niezaspokojone potrzeby, pogorszenie warunków bytowych, utrudniony dostęp do świadczeń socjalnych czy brak perspektyw życiowych mogą wzbudzić niezadowolenie w społeczeństwie, wznieść wewnętrzne niepokoje czy masowe wystąpienia – destabilizując w ten sposób ład społeczny w państwie.

W konsekwencji system bezpieczeństwa społecznego państwa widziany jest szeroko: poprzez normy (głównie społeczne i prawne), organizację systemu oraz zagrożenia godzące w ład społeczny. Przemiany społeczno-gospodarcze wiążą się nie tylko z transformacją struktur, ale i funkcji państwa. Zwiększanie zakresu zadań z obszaru bezpieczeństwa społecznego na rzecz innych podmiotów nie musi oznaczać zmniejszenie odpowiedzialności państwa za ich rozwiązanie. Autor przyjmuje jako optimum – subsydiarność współdziałania sfery publicznej oraz pozarządowej w obszarze bezpieczeństwa społecznego na różnych poziomach zorganizowania państwa. Jednak to głównie państwo gwarantuje (lub nie) sprawiedliwą redystrybucję dóbr materialnych i usług oraz zabezpieczenie społeczne. Szczególne znaczenie ma to w sytuacji, gdy współczesne zagrożenia sprzyjają rozwarstwieniu społecznemu i konfliktom na tym tle⁴⁴. Coraz częściej mają one charakter asymetryczny. Do zagrożeń asymetrycznych bezpieczeństwa społecznego można włączyć różnego rodzaju wykluczenia społeczne (szczególnie długookresowe).

W systemowym postrzeganiu bezpieczeństwa społecznego państwa możliwe jest przeniesienie „ochronnej” perspektywy badawczej na kwestie bezpieczeństwa społecznego. Dzięki temu można rozpatrywać bezpieczeństwo społeczne przez pryzmat zdolności systemu do zapobiegania różnorodnym konfliktom, a bezpieczeństwo społeczne państwa (Bsp) oznacza stan równowagi między potencjałem systemu (Po) a zagrożeniami społecznymi wywołującymi konflikt (Zs(k)).

$$\text{Bsp: Po} = \text{Zs(k)}$$

Koniecznym zatem zabiegiem, w celu dokonania identyfikacji i oceny zagrożeń społecznych, staje się przewidywanie powstawania w określonej

⁴⁴ Zob. J. Gierszewski, *Wykluczenie społeczne a bezpieczeństwo państwa [w:] Bezpieczeństwo w administracji, gospodarce i biznesie. Aksjologia zjawisk kryzysowych w administracji i sektorze publicznym*, M. Chrabkowski, C. Tatarczuk, J. Tomaszewski (red.), Wydawnictwo WSAiB, Gdynia 2013, s. 65-89.

perspektywie sytuacji konfliktowych, a także hipotetycznych skutków przyszłych konfliktów społecznych w państwie wywoływanych przez te zagrożenia. Dzięki takiemu rozumowaniu można przyjąć, że bezpieczeństwo społeczne państwa to stan, w którym potencjał zagrożeń społecznych, skorygowany prawdopodobieństwem zaistnienia konfliktu (pk), nie przewyższa potencjału systemu bezpieczeństwa społecznego państwa⁴⁵.

Bsp: $Pz(s) \cdot pk \leq Po$

Każda zmiana w systemie wprowadzana nawet w imię interesów narodowych (np. podniesienie wieku emerytalnego) prowadzi często do rozmaitych napięć strukturalnych na które nakładają się różne problemy (kryzys gospodarczy, procesy demograficzne). Istnieje zawsze realna groźba załamania się elementu systemu (np. ubezpieczeń społecznych), a to może spowodować powstanie sytuacji kryzysowej (protesty społeczne wymuszające porzucenie zmian) i zagrożenie destabilizacją struktur wewnętrznych państwa. Sprawny system bezpieczeństwa społecznego państwa niewątpliwie przyczynia się do utrzymania bezpieczeństwa wewnątrz państwa.

Ostatnią grupą czynników, których wpływ daje się wyraźnie wyodrębnić w konstruowaniu systemu bezpieczeństwa społecznego państwa jest umiejętność zapobiegania konfliktom społecznym. Przejawia się ona m.in. w sprawności organizacyjnej, umiejętnościach negocjacyjnych czy znajomości potrzeb społecznych. Czynniki te decydują głównie o właściwej koordynacji wszystkich podsystemów bezpieczeństwa społecznego.

Autor postuluje, aby raczej oddzielać pojęcie bezpieczeństwa społeczne państwa od bezpieczeństwa społecznego w państwie (z zastrzeżeniem, że chodzi o państwo demokratyczne, które uwzględnia podmiotowość jednostek i grup społecznych).

Na szczególną uwagę zwraca nie tylko współhierarchiczność podmiotów ochrony (państwo-grupy społeczne-człowiek), ale sprawiedliwy (lub nie) podział dóbr i ciężarów między członkami danej społeczności. Jednak pojęcie „sprawiedliwy” będzie oznaczał taki podział dóbr i usług, który społeczeństwo uzna za właściwy i akceptowalny biorąc pod uwagę potrzeby, status i wkład poszczególnych członków. Państwo dokonuje wyborów reguł alokacji często odwołuje się do ogólnych koncepcji sprawiedliwości takich jak:

- równouprawnienie (wszyscy mają być traktowani tak samo);
- proporcjonalność (podział dóbr odbywa się w akceptowanej proporcji);

⁴⁵ Zob. J. Gierszewski, *Bezpieczeństwo społeczne. Studium z zakresu teorii bezpieczeństwa narodowego*, op. cit., s. 380-383.

- priorytet (dane dobro otrzymuje osoba mająca do niego największe prawo).

Ten teoretyczny koncept byłby jednak niepełny, gdyby nie został uzupełniony uwagą o wpływie, jakie na funkcjonowanie podziału dóbr mogą wywierać działania grup nacisku np. związków zawodowych.

Jako przykład konfliktu w obszarze bezpieczeństwa społecznego można wskazać „ruch oburzonych” (hiszp. *indignados*), który stał się protestem przeciwko polityce bezpieczeństwa społecznego rządów, prowadzącej do wykluczenia społecznego⁴⁶.

W ten sposób potwierdzona została potrzeba systemowego postrzegania bezpieczeństwa społecznego państwa w odróżnieniu od postrzegania bezpieczeństwa społecznego czy socjalnego.

Zakończenie

Bezpieczeństwo społeczne państwa powinno, zdaniem autora, kojarzyć się z naukami o bezpieczeństwie, a aktywizacja gospodarcza czy działalność „trzeciego sektora” z naukami ekonomicznymi czy politologicznymi. To rozróżnienie wiąże się również z możliwościami skonfrontowania analizowanych i prognozowanych zagrożeń państwa z efektywnością systemu bezpieczeństwa narodowego, a nie z efektywnością polityki czy ekonomii społecznej.

Autor postuluje, aby w ramach nauk o bezpieczeństwie analizować głównie te zagrożenia społeczne, które wyróżniają się na podstawie kryterium obecności podmiotu bezpieczeństwa, jakim jest państwo. Takie założenie w znacznym stopniu ukierunkowuje dalsze naukowe dociekania. Konsekwencją będzie odejście od jednorodnego podziału zagrożeń społecznych. Istnieje bowiem szereg zagrożeń, które nie stanowią zagrożenia dla systemu bezpieczeństwa narodowego. Dla tego typu zagrożeń autor proponuje używanie określenia „zagrożenia społeczne państwa”. Będzie to taki rodzaj zagrożenia, który może doprowadzić do stanu (procesu) niebezpiecznego dla podmiotu bezpieczeństwa, jakim jest państwo – w rozróżnieniu do szerokiego pojęcia „zagrożenia lub problemy społeczne”.

System bezpieczeństwa społecznego państwa osadzony jest w konkretnych ramach prawno-organizacyjnych kształtujących system na różnych poziomach zorganizowania państwa. Natomiast efekty skuteczności syste-

⁴⁶ Zob. J. Gierszewski, *Wykluczenie społeczne a bezpieczeństwo państwa*, op. cit., s. 65-89.

mu są pochodną aktywności instytucjonalnej i możliwości gospodarczych państwa, a nie jednostki. Dlatego problematykę radzenia sobie z zagrożeniami społecznymi państwa rozpatrywać należy ze szczególnym uwzględnieniem mierników podmiotu bezpieczeństwa, jakim jest państwo.

Pełne bezpieczeństwo społeczne państwa warunkuje sprawiedliwy podział dóbr oraz możliwości swobodnego rozwoju danego podmiotu w państwie (jednostki, grupy społecznej). Bezpieczeństwo społeczne państwa definiować można z perspektywy wartości oraz celów tych podmiotów. Do nich zaliczyć można takie elementy jak: przetrwanie, ład społeczny, sprawiedliwość, dobrobyt, interes narodowy oraz skuteczność systemu bezpieczeństwa narodowego.

Bezpieczeństwo społeczne państwa jest jednym z rodzajów bezpieczeństwa narodowego, którego celem jest osłabianie społecznych czynników ryzyka i wzmacnianie składników podnoszących jakość życia społeczeństwa w warunkach swobodnego rozwoju. Rozwijając to stwierdzenie można powiedzieć, że bezpieczeństwo społeczne państwa charakteryzują się wysokim stopniem zmienności. Podyktowane jest to przede wszystkim zmiennością zagrożeń społecznych. W miejsce państwa, jako pojedynczego aktora procesu tworzenia systemu bezpieczeństwa społecznego, coraz częściej bierze się pod uwagę cały układ pozarządowych aktorów. Istnieje jednak niebezpieczeństwo, że państwo przekazując coraz większą liczbę zadań z tego obszaru, może doprowadzić do przeciążenia nimi struktur lokalnych. Pojawia się też obawa, że może dojść do rozrostu obietnic w stosunku do możliwości zaangażowania środków. Każda zmiana w systemie bezpieczeństwa, niezrealizowane obietnice czy poczucie niesprawiedliwego podziału dóbr może wywołać falę protestów.

Kolejnym, a zarazem jednym z najważniejszych czynników generujących zmiany w obszarze bezpieczeństwa społecznego państwa jest rozpraszanie odpowiedzialności. Rozwój, czy nawet wypływające z refleksji teoretycznej prognozowane kierunki przemian społecznych, wymuszają zarówno tworzenie nowych służb, jak i włączanie do systemu bezpieczeństwa społecznego administracji samorządowej, podmiotów prywatnych czy ponadnarodowych. W tym przypadku mamy do czynienia z przeorganizowywaniem systemu bezpieczeństwa społecznego oraz tworzeniem nowych podmiotów systemu z określonym obszarem kompetencyjno-zadaniowym (w wymiarze prawnym i decyzyjnym). Na szczególną uwagę zasługuje przenikanie się systemu bezpieczeństwa społecznego państwa z innymi ponadnarodowymi systemami przy malejącym znaczeniu „państwowej” sterowalności. Nie zawsze narodowy system kierowania ma wpływ na niezależne identyfikowanie, wyodrębnianie i oddzielanie zagrożeń społecznych państwa od zagrożeń społecznych.

Po dokonanej ocenie stopnia realizacji zamiarów procedury badawczej stwierdzić należy, iż główny cel badawczy artykułu został osiągnięty w postaci wskazania różnic w pojęciach: bezpieczeństwo socjalne, społeczne i bezpieczeństwo społeczne państwa. Ustalono różnice w zakresie pojęciowym, określając ich wpływ na podmioty bezpieczeństwa, a także wyabstrahowano elementy bezpieczeństwa społecznego z teorii sekurytyzacji oraz systemu bezpieczeństwa narodowego.

Na koniec warto podkreślić, że przeprowadzona analiza jest zaledwie punktem wyjścia do dalszych studiów nad przedmiotową problematyką.

W szczególności uzmysławia kwestie wymagające dalszych analiz, pozostające w zainteresowaniu nauk o bezpieczeństwie. Wyrazić je można w pytaniach:

- jak zmienia się rola państwa w kształtowaniu bezpieczeństwa społecznego i jakimi środkami może się ono posługiwać dla poprawy swojego bezpieczeństwa przy uwzględnianiu indywidualnych potrzeb mieszkańców, tak aby jednocześnie zapewnić obywatelom przetrwanie, swobodny rozwój oraz gwarancje ładu społecznego (przy uwzględnieniu interesów narodowych)?
- jaki wpływ mają zagrożenia społeczne na system bezpieczeństwa narodowego?

Są to pytania o znaczenie bezpieczeństwa społecznego oraz jego miejsce w systemie bezpieczeństwa narodowego.

Bibliografia

Literatura:

1. Biernat T., Gierszewski J., *Poczucie bezpieczeństwa społecznego młodzieży w małym środowisku*, Akapit, Toruń 2013.
2. Bukowski M., Lewandowski P., *Czy należy się bać podniesienia wieku emerytalnego?* „IBS Policy Paper” 1/2011. Instytut Badań Strukturalnych, Warszawa 2011.
3. Buzan B., Hansen L., *The Evolution of International Security Studies*, Cambridge University Press, Cambridge 2009.
4. Buzan B., Waever O., De Wilde J., *Security: A New Framework for Analysis*, Lynne Rienner Publishers, Boulder, CO 1998.
5. Cieślarczyk M., Kuriata R., *Kryzysy i sposoby radzenia sobie z nimi*, Wydawnictwo Naukowe Wyższej Szkoły Kupieckiej Łódź 2005.

6. Floyd R., *Human Security and the Copenhagen School's Securitization Approach: Conceptualizing Human Security as a Securitizing Move*, „Human Security Journal”, vol. 5, Winter 2007.
7. Gierszewski J., *Społeczne zagrożenia (social security) bezpieczeństwa państwa [w:] Nauka o bezpieczeństwie. Istota, przedmiot badań i kierunki rozwoju. Studia i materiały*, T. 2, Grochowski L., Letkiewicz A., Misiuk A. (red.), Wydawnictwo WSPol., Szczytno 2011.
8. Gierszewski J., *Bezpieczeństwo społeczne. Studium z zakresu teorii bezpieczeństwa narodowego*, Difin, Warszawa 2013.
9. Gierszewski J., *Model bezpieczeństwa społecznego na tle teorii konfliktu [w:] Forum bezpieczeństwa: bezpieczeństwo wewnętrzne i ochrona infrastruktury krytycznej*, T. II, Teska J. (red.), Wydawnictwo Jerzy Pырchła, Gdynia 2012.
10. Gierszewski J., *Wykluczenie społeczne a bezpieczeństwo państwa [w:] Bezpieczeństwo w administracji, gospodarce i biznesie. Aksjologia zjawisk kryzysowych w administracji i sektorze publicznym*, Chrabkowski M., Tatarczuk C., Tomaszewski J. (red.), Wydawnictwo WSAiB, Gdynia 2013.
11. Hofreiter L., *Wstęp do studiów bezpieczeństwa*, Krakowskie Towarzystwo Edukacyjne, Kraków 2012.
12. Karp J., *Bezpieczeństwo państwa [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz encyklopedyczny*, Skrzydło W., Grabowska S., Grabowski R. (red.), Wolters Kluwer, Warszawa 2009.
13. Kitler W., *Bezpieczeństwo narodowe. Podstawowe kategorie, dylematy pojęciowe i próba systematyzacji*, „Zeszyt Problemowy Towarzystwa Wiedzy Obronnej”, nr 1 (61) 2010.
14. Kostecki W., *Europe after the Cold War. The security complex theory*, Instytut Studiów Politycznych PAN, Warszawa 1996.
15. Kowalczyk B. (red.), *Leksykon polityki społecznej*, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2001.
16. Koziej S. (red.), *Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego RP*, BBN, Warszawa 2013.
17. Leszczyński M., *Bezpieczeństwo społeczne Polaków wobec wyzwań XXI wieku*, Difin, Warszawa 2011.
18. Lisiecki M., *Zarządzanie bezpieczeństwem publicznym*, Wydawnictwo Naukowe Łośgraf, Warszawa 2011.
19. Łoś-Nowak T., *Współczesne stosunki międzynarodowe*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2010.
20. McDonald M., *Constructivism [w:] Security Studies: An Introduction*, Williams P. D. (ed.), Routledge, London-New York 2008.
21. Misiuk A., *Administracja porządku i bezpieczeństwa publicznego: zagadnienia prawno-ustrojowe*, Wydawnictwo Naukowe Łośgraf, Warszawa 2008.

22. Pokruszyński W., Straszewski K., Terlikowski T., *System bezpieczeństwa publicznego Polski*, AON, Warszawa 1996.
23. Skrabacz, *Bezpieczeństwo społeczne. Podstawy teoretyczne i praktyczne*, Elipsa, Warszawa 2012.
24. Skrabacz A., Sulowski S., *Bezpieczeństwo społeczne, Pojęcie – uwarunkowania – wyzwania*, Elipsa, Warszawa 2012.
25. *Social security and the rule of law. General Survey concerning social security instruments in light of the 2008 Declaration on Social Justice for a Fair Globalization, Report of the Committee of Experts on Application of Conventions and Recommendations (art.19, 22 and 35 of the Constitution), Report III (Part 1B), International Labour Conference, 100th Session, 2011*, ILO, Geneva 2011.
26. Sulowski S., Brzeziński M., (red.), *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa. Wybrane zagadnienia*, Elipsa, Warszawa 2009.
27. *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego RP*, BBN, Warszawa 2014.
28. Tatarczuk C., *Bezpieczeństwo publiczne – pojęcie i usytuowanie w obszarze bezpieczeństwa narodowego* [w:] Pawłowski J. (red.), *Współczesny wymiar bezpieczeństwa. Między teorią a praktyką*, Stowarzyszenie Ruch Wspólnot Obronnych w Warszawie, Warszawa 2011.
29. Turner B. S., *The Enclave Society: Towards a Sociology of Immobility*, „European Journal of Social Theory” 2007/10(2).
30. Weaver O., Buzan B., Kelstrup M., Lemaitre P., *Identity, Migration and the New Security Agenda in Europe*, Palgrave Macmillan, London 1993.
31. Widacki J. (red.), *Ustrój i organizacja Policji w Polsce oraz jej funkcje i zadania w ochronie bezpieczeństwa i porządku, (reformacja Policji – część I)*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa-Kraków 1998.
32. Zięba R., *Pozimnowojenny paradygmat bezpieczeństwa międzynarodowego* [w:] *Bezpieczeństwo międzynarodowe po zimnej wojnie*, Zięba R. (red.), Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2008.

Akty prawne:

1. Dz. U. z 2014 r., poz. 162
2. Dz. U. 2011 nr 179 poz. 1065

Źródła internetowe:

1. http://pl.wikipedia.org/wiki/Pogrom_m%C5%82awski.
2. http://pl.wikipedia.org/wiki/Wojna_w_Bo%C5%9Bni_i_Hercegowinie.
3. <http://www.polityka.pl/tygodnikpolityka/kraj/1534623,1,dlaczego-powstalo-cba.read>.

SOCIETAL SECURITY, SOCIAL SECURITY AND NATIONAL SOCIAL SECURITY

Keywords: *societal security, social security or national societal security.*

Summary

This article in an attempt to answer the question whether the concept of societal safety is identical to social security or maybe it's necessary to enforce a new variant, related more to the national social security, which stands out from social economy, politics (political science) and the third sector's activity in this field. The baseline for consideration is a national security system as well as the theory of securitization. The author proposed a „national social security” definition and pointed out all the characterizing elements. The reason for this choice was the need for forming a genuine way to solve current scientific problems on this area of science (security science) and also connected to, to highlighting an awareness (or unawareness), which this field's representatives should focus on.

СОЦИАЛЬНОЕ ЗАЩИТЫ, СОЦИАЛЬНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ И СОЦИАЛЬНОЕ ЗАЩИТЫ ГОСУДАРСТВА

Ключевые слова: *Система национальной безопасности, социальная безопасность, секьюритизация.*

Аннотация

Научная статья это попытка ответить на вопрос, является ли концепция социального обеспечения идентичной с концепцией социальной защиты, если не, то какие различия, или может нужно сделать другие, более тесно связаны с ка тегорией национальной безопасности, например, государственного социального страхование, которое выделяется из социальной экономики, социальной политики и деятельности третьего сектора в этой области. Точкой отсчета для рассмотрения является система национальной безопасности и теория секьюритизации. Автор предложил определение социальной безопасности государства и указал на основные элементы, характеризующие эту концепцию. Основанием для выбора темы также необходимость формировать реальный путь к решению научных проблем

современной науки на основе безопасности, в том числе касающихся практического понятий и ограничить область знания (или незнания), которые должны быть нацелены на поиск представителей этой новой научной дисциплины.

Janusz Gierszewski – doktor habilitowany nauk społecznych w zakresie nauk o bezpieczeństwie, mł. insp. policji w st. sp., prof. nzw. PWSH Pomierania, zajmuje się problematyką bezpieczeństwa narodowego, a w szczególności organizacją systemu bezpieczeństwa społecznego. Uwzględniając multidyscyplinarny charakter badań nad bezpieczeństwem, podejmuje także zagadnienia instytucjonalnej oraz prawnej problematyki bezpieczeństwa. Autor wielu prac naukowych z różnych aspektów bezpieczeństwa i porządku publicznego.

Ryszard Grosset
Marcin Anszczak
Marcin Smolarkiewicz
Stanisław Krysiński

ZAŁOŻENIA DO BUDOWY OPROGRAMOWANIA W KONSTRUKCJI SYSTEMU RATOWNICZEGO W RP

Słowa kluczowe: *ratownictwo, system ratowniczy, bezpieczeństwo, projekt naukowo-badawczy.*

ABSTRAKT

Rozwój cywilizacji i transformacja zagrożeń powoduje, że ludność codziennie stara się stawiać czoła różnemu typowi zjawiskom, a przez to znajdować coraz to nowsze i doskonalsze rozwiązania. Obecnie funkcjonujący Krajowy System Ratowniczo-Gaśniczy reaguje niestety tylko na niektóre zagrożenia i grupy zagrożeń, a także członkami jego są tylko wybrane instytucje, straże, inspekcje. W związku z tym pojawia się zadanie stworzenia jednolitego systemu ratowniczego z właściwym oprogramowaniem komputerowym. Treści zawarte w artykule stanowią przedstawienie założeń i wstępnych wyników końcowych z poszczególnych etapów zadań badawczych projektu Nr O ROB/0015/03/001 „Zaawansowane technologie teleinformatyczne wspomagające projektowanie systemu ratowniczego na poziomach: gmina, powiat, województwo” na zamówienie Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i finansowanego przez Narodowe Centrum Badań i Rozwoju Projekt ten realizuje konsorcjum naukowo-badawcze w składzie: Szkoła Główna Służby Pożarniczej w Warszawie, Centrum Naukowo-Badawcze Ochrony Przeciwpożarowej w Józefowie, Uczelnia Techniczno-Handlowa im. Heleny Chodkowskiej w Warszawie oraz spółki informatyczne ASSECO Poland S.A. w Rzeszowie i ITTI Sp. z o. o.

Wstęp

Mamy kolejną dekadę XXI wieku. Transformacja świata powoduje, że ludzkość staje w obliczu coraz to większych i bardziej skomplikowanych zagrożeń. W związku z tym musimy stawić czoła nowym zjawiskom, musimy znaleźć rozwiązanie, które pozwoli na bezpieczne życie. Jednym z rozwiązań są działania ratownicze.

Aktualnie ratownictwo to także szereg organizacji ratowniczych wywierających wpływ na bezpieczeństwo obywateli w mniejszym bądź większym zakresie. Początkowo działalność ratownicza opierała się głównie na ochronie przed oddziaływaniem środowiska i sił natury. Z czasem dołączyły także zagrożenia związane z rozwojem cywilizacji czy też z działaniami militarnymi. Wystąpienie tragicznego w skutkach wydarzenia skutkowało pojawieniem się nowych specjalności ratowniczych, powstawały nowe formacje składające się z zawodowców i ochotników.

Torami rozwoju ratownictwa były niezależnie:

- potrzeba niesienia pomocy ofiarom poszkodowanym w wyniku oddziaływania żywiołów, zmagania z naturą w walce o przetrwanie,
- ratowanie ofiar dotkniętych oddziaływaniem zagrożeniami, których źródłem jest np. rozwój przemysłu czy rabunkowa eksploatacja środowiska,
- zapobieganie pożarom, walka z pożarami,
- niwelowanie skutków zastosowania środków masowego rażenia oraz walk zbrojnych¹.

Podstawowe definicje i terminologia

Doskonalenie form zorganizowanego działania spowodowało wyłonienie się obecnych systemów ratowniczych. Jednak w pierwszej kolejności nasuwa się pytanie: czym jest system? Termin ten jest definiowany między innymi przez Wikipedię – internetową wolną encyklopedię – „**system** (gr. σύστημα systema – rzecz złożona) obiekt fizyczny lub abstrakcyjny, w którym można wyodrębnić zespół lub zespoły elementów wzajemnie powiązanych w układy, realizujących jako całość nadrzędną funkcjonalność lub funkcjonalności”². Podobnie przedstawia definicję systemu słownik

¹ S. Lipiński (red.), *Skuteczne ratownictwo: fachowy poradnik dla służb ratowniczych*, Verlag Dashofer, Warszawa 2005, część 3, rozdział 1, podrozdział 2, s. 2

² <http://pl.wikipedia.org/wiki/System>, [dostęp: 26.05.2011].

językowy: „skoordynowany układ elementów, zbiór tworzący pewną całość, uwarunkowaną stałym uporządkowaniem jego części”³. Piotr Sienkiewicz mianem systemu nazywa „każdy obiekt złożony, wyróżniony z badanej rzeczywistości, przedstawiony jako pewna całość, tworzona przez zbiór obiektów elementarnych (elementów) i powiązań (relacji) pomiędzy nimi”⁴.

Z porównania powyżej przytoczonych definicji wynika, że system to pewnego rodzaju całość, mająca pewną strukturę oraz przypisane poszczególnym jej elementom określone zadania. W nawiązaniu do Państwowej Straży Pożarnej należy wobec powyższego stwierdzić, że odznacza się ona uporządkowaną strukturą, składającą się z elementów o ściśle wyznaczonych zakresach zadań, a zatem jest ona elementem w systemie bezpieczeństwa państwa.

W chwili obecnej w naszym kraju wiodącą służbą w działaniach ratowniczo-gaśniczych jest Państwowa Straż Pożarna. Jest to zawodowa, umundurowana i wyposażona w specjalistyczny sprzęt formacja, przeznaczona do walki z pożarami, klęskami żywiołowymi i innymi miejscowymi zagrożeniami⁵. Do podstawowych zadań tej formacji m. in. należy⁶:

- rozpoznawanie zagrożeń pożarowych i innych miejscowych zagrożeń;
- organizowanie i prowadzenie akcji ratowniczych w czasie pożarów, klęsk żywiołowych lub likwidacji miejscowych zagrożeń;
- wykonywanie pomocniczych specjalistycznych czynności ratowniczych w czasie klęsk żywiołowych lub likwidacji miejscowych zagrożeń przez inne służby ratownicze;
- kształcenie kadr dla potrzeb Państwowej Straży Pożarnej i innych jednostek ochrony przeciwpożarowej oraz powszechnego systemu ochrony ludności;
- prowadzenie prac naukowo-badawczych w zakresie ochrony przeciwpożarowej oraz ochrony ludności;
- współdziałanie ze strażami pożarnymi i służbami ratowniczymi innych państw oraz ich organizacjami międzynarodowymi na podstawie wiążących Rzeczpospolitą Polską umów międzynarodowych oraz odrębnych przepisów;
- realizacja innych zadań wynikających z wiążących Rzeczpospolitą Polską umów międzynarodowych na zasadach i w zakresie w nich określonych.

³ *Słownik języka polskiego*, t. 3, PWN, Warszawa 1978, s. 387.

⁴ P. Sienkiewicz, *Teoria efektywności systemów kierowania*, t. 1, *Wstęp do systematologii*. Rozprawa habilitacyjna, ASG, Warszawa 1979, s. 82.

⁵ Na podst. Art. 1.1. ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (Dz. U. z 2013 poz. 1340 z późn. zm.).

⁶ *Ibidem* Art. 1.2.

Na podstawie obecnie funkcjonujących aktów prawnych oraz w oparciu o doświadczenia ostatnich kilkudziesięciu lat w trakcie funkcjonowania ochrony przeciwpożarowej w RP, ww. formacja stała się trzonem tzw. Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego. Zadaniem przedmiotowego systemu jest m. in.⁷:

- walka z pożarami i innymi klęskami żywiołowymi;
- prowadzenie działań z zakresu ratownictwa technicznego, chemicznego, ekologicznego i medycznego;
- dysponowanie do działań ratowniczych;
- kierowanie działaniem ratowniczym.

Analiza założeń do programu komputerowego systemu ratowniczego RP

Należy sobie zadać pytanie czy służba ratowniczo-gaśnicza, jaką jest Państwowa Straż Pożarna jest w stanie podjąć wszelkie zadania w ratownictwie? Czy – wobec transformacji zagrożeń – na jej bazie może powstać nowy system ratowniczy, który stawi czoła wszelkim wyzwaniom?

Te i inne hipotezy stały się inspiracją do założenia w 2012 roku konsorcjum naukowego do realizacji projektu naukowo-badawczego pt.: „Zaawansowane technologie teleinformatyczne wspomagające projektowanie systemu ratowniczego na poziomach: gmina, powiat, województwo” zamówionego przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i realizowane w ramach działań Narodowego Centrum Badań i Rozwoju⁸.

Pierwszym zadaniem badawczym, którego liderem została Uczelnia Techniczno-Handlowa im. Heleny Chodkowskiej w Warszawie było dokonanie „Analizy podstaw prawnych oraz poznawczo-metodologicznych z zakresu systemów ratowniczych”. W ramach zadania badawczego wyodrębniono poszczególne zagrożenia, na które obligatoryjnie będzie reagował system ratowniczy. Do nich zaliczamy m. in.:

⁷ Na podst. § 1 Rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 lutego 2011 r. w sprawie szczegółowych zasad organizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego (Dz. U. z 2011, nr 46, poz. 239).

⁸ Projekt Nr O ROB/0015/03/001 „Zaawansowane technologie teleinformatyczne wspomagające projektowanie systemu ratowniczego na poziomach: gmina, powiat, województwo” w ramach konsorcjum naukowo-badawczego w składzie: Szkoła Główna Służby Pożarniczej w Warszawie, Centrum Naukowo-Badawcze Ochrony Przeciwpożarowej w Józefowie, Uczelnia Techniczno-Handlowa im. Heleny Chodkowskiej w Warszawie oraz spółki informatyczne ASSECO Poland S.A. w Rzeszowie i ITTI Sp. z o.o.

- naturalne,
- geologiczne,
- wstrząsy sejsmiczne,
- erupcje wulkanów,
- osuwiska ziemi i lawiny,
- klimatyczne,
- wyładowania atmosferyczne,
- silne wiatry,
- długotrwałe występowanie ekstremalnych temperatur,
- intensywne opady atmosferyczne.

W trakcie prowadzonych badań naukowych wyprowadzono wniosek, że dane zagrożenie występujące w różnych obiektach może powodować różne ryzyko zagrożenia ludzkiego. W związku z powyższym dokonano klasyfikacji poszczególnych rodzajów obiektów – miejsc występujących zagrożeń. Wyróżniono m. in.:

- obiekty użyteczności publicznej,
- obiekty mieszkalne,
- obiekty produkcyjne,
- obiekty magazynowe,
- środki transportu.

W kolejnej fazie badań opisano i wyodrębniono na podstawie obecnie funkcjonujących aktów prawnych wszystkie instytucje, straże, inspekcje, służby porządku publicznego, itp., które stanowią będą ogniwa systemu ratowniczego. Do nich zaliczono m. in.:

- Państwową Straż Pożarną,
- Policję,
- Straż Miejską,
- Zespoły PRM,
- Pogotowie Gazowe,
- TOPR, GOPR.

Na podstawie tak zbadanych poszczególnych obszarów, na potrzeby dalszych zadań badawczych opracowano słownik pojęć (ryc. 1), który zawiera szczegółowe definicje (wraz podstawami prawnymi i źródłami pochodzenia podstawowych definicji oraz pojęć) z zakresu bezpieczeństwa i ratownictwa, źródeł zagrożeń, miejsc zdarzeń oraz wszystkich podmiotów.

ID	Hasło	Definicja 1	Źródło 1	Definicja 2	Źródło 2	Definicja 3
1	Administracja publiczna	władze wykonujące zadań przypisanych przez porządek prawny państwu i jego organom lub innym podmiotom wykonującym funkcje władcze. W Polsce zaliczamy do niej: organa administracji rządowej (naczelną, centralną, wojewódzką, powiatową zespoloną i niezespoloną), organa administracji samorządowej (terytorialne, zawodowe, gospodarcze) i inne organa administracji państwowej (np. Państwowa Inspekcja Pracy, Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji i inne).	Nowa Encyklopedia Multimedialna PWN, Warszawa, 2001.	całokształt struktur organizacyjnych w państwie oraz ludzi zatrudnionych w tych strukturach spełniających zadania publiczne, zbiorowe i indywidualne, reglamentacyjne i świadczące oraz organizatorskie podmiotów kierowniczych i decyzyjnych.	E. Zieliński, Administracja rządowa w Polsce, Warszawa, 2001 s. 12.	
2	Aglomeracja	miasto lub kilka miast o wspólnych granicach administracyjnych	Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (tj. Dz. U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150, ze zm.)			
3	Akcja ratownicza	zespół różnorodnych przedsięwzięć podejmowanych przez siły obrony cywilnej w celu usunięcia skutków klęsk żywiołowych, katastrof, pożarów i awarii, a w czasie wojny - likwidacji skutków użycia przez przeciwnika broni masowego rażenia. Akcja ratunkowa obejmuje udzielanie pomocy poszkodowanym, likwidowanie bądź ograniczanie skutków napadu powietrznego oraz prowadzenie prac awaryjno-remontowych (...).	leksykon wiedzy wojskowej, Warszawa 1979, s. 12.	działanie ratownicze organizowane i kierowane przez Państwową Straż Pożarną	Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej, (Dz.U. z 2009 r. Nr 12 poz. 68.)	

Ryc. 1. Fragment słownika – produktu końcowego zadania badawczego 1.1

Dzięki ww. elementom tj. określeniu zagrożeń, miejsca ich występowania, podmiotów oraz analizy prawnej funkcjonowania poszczególnych obszarów, wygenerowano założenia w postaci macryc do dalszych zadań badawczych (ryc. 2.).

	Budynki handlowo - usługowe							
	Wielkość powierzchniowe galerii handlowe, domu towarowe		Sklepy		Lokale gastronomiczne, restauracje		Zakłady usługowe	
	do 2 kond.	od 3 kon.	do 2 kond	od 3 kond	do 2 kond	od 3 kond	do 2 kond	od 3 kond
Wysokość budynku, kondygnacji								
Powódzie, podtopienia, zalania	B2+G1	B2+G1+E1	B1+G1	B1+G1+E1	B1+G1	B1+G1+E1	B2+G1	...
Zjawiska atmosferyczne:								
	B2+G1	B2+G1+E1	B1+G1	B1+G1+E1	B1+G1	B1+G1+E1	B2+G1	...
	Obfite opady deszczu	B2+G1	B2+G1+E1	B1+G1	B1+G1+E1	B1+G1	B1+G1+E1	B2+G1
	Obfite opady śniegu, niskie temperatury	B2+G1	B2+G1+E1	B1+G1	B1+G1+E1	B1+G1	B1+G1+E1	B2+G1
	Obfite opady gradu	B2+G1	B2+G1+E1	B1+G1	B1+G1+E1	B1+G1	B1+G1+E1	B2+G1
	Silne wiatry i huragany	B2+G1	B2+G1+E1	B1+G1	B1+G1+E1	B1+G1	B1+G1+E1	B2+G1
	Wylądowania atmosferyczne	B2+G1	B2+G1+E1	B1+G1	B1+G1+E1	B1+G1	B1+G1+E1	B2+G1
Radiacyjne	B2+C1+F1+G1	B2+C1+F1+G1+E1	B1+C1+F1+G1	B1+C1+F1+G1+E1	B1+C1+F1+G1	B1+C1+F1+G1+E1	B2+C1+F1+G1	...
Chemiczno-ekologiczne:	B2+C1+F1+G1	B2+C1+F1+G1+E1	B1+C1+F1+G1	B1+C1+F1+G1+E1	B1+C1+F1+G1	B1+C1+F1+G1+E1	B2+C1+F1+G1	...
Biologiczne - Pandemie i Epidemie	B2+C1+F1+G1	B2+C1+F1+G1+E1	B1+C1+F1+G1	B1+C1+F1+G1+E1	B1+C1+F1+G1	B1+C1+F1+G1+E1	B2+C1+F1+G1	...
Awaria Gazowa	B2+C1+F1+G1	B2+C1+F1+G1+E1	B1+C1+F1+G1	B1+C1+F1+G1+E1	B1+C1+F1+G1	B1+C1+F1+G1+E1	B2+C1+F1+G1	...
Pożary	B2+C1+E1	B2+C1+E1	B2+C1	B2+C1+E1	B1+C1	B1+C1+E1	B1+C1	...
....
LEGENDA	B1 – jeden średni samochód wodno – pianowy (GBA)		B2 dwa średnie samochody wodno – pianowy (GBA)		C1 – jeden ciężki samochód wodno – pianowy (GCBA)		E1 – jedna drabina lub podnośnik (SD, SH)	
	F1 – jeden samochód ratownictwa chem – eko (SRCh)		G1 – jeden samochód ratownictwa technicznego (SRT)		

Ryc. 2. Fragment macrycy zagrożeniowej w zestawieniu z rodzajem sprzętu ratowniczego i miejsca zdarzenia

Następnym, choć przebiegającym praktycznie równolegle było zadania badawcze, liderem którego było Centrum Naukowo-Badawcze Ochrony Przeciwpozarowej w Józefowie. Założeniem jego było dokonanie identyfikacji wymagań użytkowników końcowych oprogramowania PSR oraz standardów udzielania pierwszej pomocy ratowniczej. W ramach badań naukowych oraz przy wykorzystaniu teoretycznych i empirycznych metod badawczych poddano licznym analizom obecnie funkcjonujący program komputerowy w Państwowej Straży Pożarnej – System Wspomagania Decyzji ST. Szczegółowej analizie, porównaniom itp. poddano następujące obszary:

- dane zawarte w bazie SWD-ST w zakresie sił i środków użytych do gaszenia pożarów krytycznych wg przyjętych kategorii (zgodnie z przyjętymi założeniami – wyposażenie techniczne, obsady osobowe, czas dojazdu, czas trwania działań) dla województw małopolskiego, świętokrzyskiego, mazowieckiego w latach 2003–2012;
- dane zawarte w bazie SWD-ST w zakresie sił użytych do działań podczas krytycznych wypadków komunikacyjnych wg ich kategorii (zgodnie z przyjętymi założeniami): woj. małopolskie, woj. świętokrzyskie, woj. mazowieckie;
- dane zawarte w bazie SWD-ST w zakresie sił użytych do działań podczas miejscowych zagrożeń krytycznych z wyłączeniem zdarzeń komunikacyjnych wg ich kategorii (zgodnie z przyjętymi założeniami) dla województw: małopolskiego, świętokrzyskiego, mazowieckiego;
- dane zawarte w bazie SWD-ST w zakresie pożarów, podczas których doszło do zatruć gazami pożarowymi i innych obrażeń (za okres 2003-2012) na terenie województw: mazowieckie, małopolskie, świętokrzyskie – z uwzględnieniem:
 - czasu po jakim podjęto udzielanie PPR przez jednostki ratownicze;
 - zastosowanego wyposażenia;
 - zakłóceń mających wpływ na udzielenie pomocy;
- dane zawarte w bazie SWD-ST dotyczące udziału jednostek ratowniczych straży pożarnych w działaniach podczas incydentów mających na celu uwolnienie osób i umożliwienie udzielenia pomocy medycznej zapewniającej podtrzymanie funkcji życiowych poszkodowanych osób (osoby zakleszczone, ranne, ranne w miejscach trudnodostępnych);
- dane dotyczące rodzajów zdarzeń wg rodzajów w gminach i powiatach w województwach: małopolskie, świętokrzyskie, mazowieckie – za okres 2003–2012
- dane dotyczące jednoczesności zdarzeń w województwach: małopolskie, świętokrzyskie, mazowieckie – za okres 2003-2012;
- dane zawarte w bazie SWD-ST dotyczące udziału technicznych zespołów pomocowych takich jak: pogotowie energetyczne, policja, pogotowie gazowe, inne specjalistyczne (np. dźwigowe, pomoc drogowa);

- dane dotyczące udziału karetek PRM w akcjach ratowniczych – czas podjęcia działań (w oparciu o dane zawarte w SWD-ST oraz ewentualnie dane posiadane przez Centra Ratunkowe);
- zestawienie jednostek ratowniczych, które zostały zadysponowane do zdarzenia ale nie podjęły działań (nie wyjechały lub nie dotarły).

Dzięki tak przeprowadzonym badaniom opracowano:

- a) cele ochronne (dotyczące efektów działania systemu) realizowane przez system ratowniczy w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa ludzi podczas incydentów zagrażających ich życiu i zdrowiu na poziomach gminy i powiatu oraz województwa:
 - w obiektach użyteczności publicznej (pożary, zagrożenia miejscowe);
 - przemysłowych (pożary, zagrożenia miejscowe);
 - podczas wypadków komunikacyjnych;
 - podczas zdarzeń zagrażających środowisku naturalnemu;
- b) analizę wpływu czasu dojazdu zespołu ratowniczego na możliwość przywrócenia pełnych funkcji życiowych u poszkodowanego z obrażeniami ciała w wyniku wypadku komunikacyjnego.

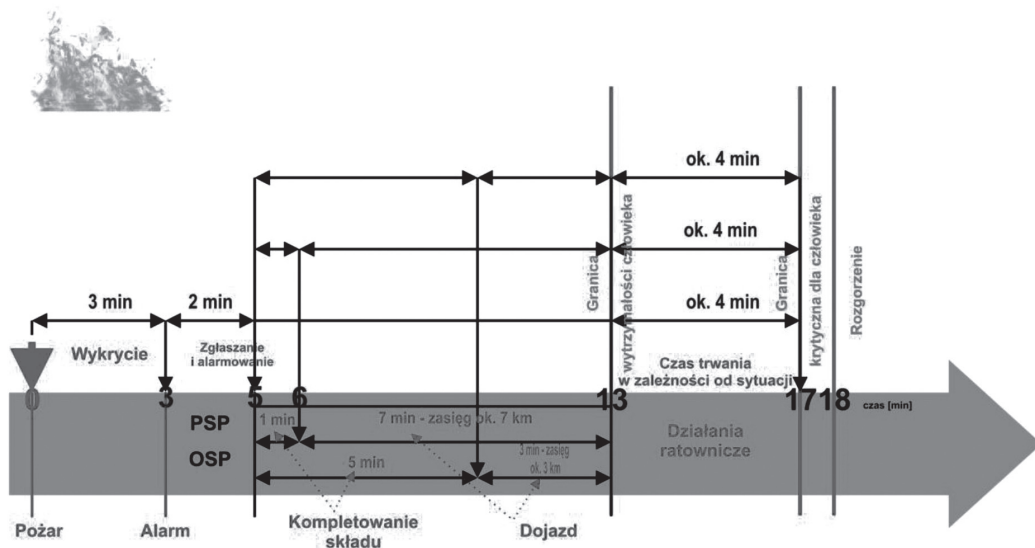
Przedstawione powyżej cele oraz wpływy pozwoliły na określenie przez Zespół wymagań użytkownika końcowego tj.:

- założeń wraz z uzasadnieniem i przeprowadzeniem wstępnych analiz do udzielania Pierwszej Pomocy Ratowniczej⁹ w przypadku pożarów, wypadków komunikacyjnych i miejscowych zagrożeń,
- standardów dla obsad osobowych zespołów mogących skutecznie udzielić Pierwszej Pomocy Ratowniczej podczas pożarów i miejscowych zagrożeń,
- standardów dla wyposażenia technicznego zespołów udzielających Pierwszej Pomocy Ratowniczej podczas pożarów i miejscowych zagrożeń,
- standardów dotyczących rozmieszczenia (w tym czas po jakim powinny podjąć działania na miejscu zdarzenia) i wyposażenia technicznych zespołów pomocowych.

Wobec powyższego, Zespół opracował wstępne założenia projektowe dla Pierwszej Pomocy Ratowniczej podczas pożarów (ryc. 3).

⁹ Pierwsza Pomoc Ratownicza – pomoc udzielana przez zespół złożony z jednostek systemu ratowniczego, zgodnie z przyjętymi standardami w przypadku wystąpienia zdarzenia powodującego zagrożenie życia i/lub zdrowia ludzi spowodowanego przez: pożar, lub inne miejscowe zagrożenie).

OŚ CZASOWA: UDZIELANIE PPR - PODCZAS POŻARU - PROJEKT WSTĘPNY



Ryc. 3. Projekt wstępny dla pożaru w ramach udzielanej Pierwszej Pomocy Ratowniczej¹⁰

W przedstawionej rycinie udzielana pierwsza pomoc ratownicza podczas pożaru określona została na osi czasowej z poszczególnymi składowymi (przyporządkowane czasy) mającymi wpływ na podjęcie skutecznej pomocy ratowniczej. W założonych przedziałach czasowych uwzględniono m. in.:

- *czas wykrycia pożaru* – do 3 minut (czas od momentu powstania do początku zgłaszania przez osobę alarmującą – założenie ma charakter hipotetyczny);
- *czas zgłaszania zdarzenia* i alarmowania jednostki – 2 minuty (przyjęty przedział czasowy jest możliwy do spełnienia przy wykorzystaniu nowoczesnych środków informatyki i łączności opisanych w projekcie zmian w KSRG);
- *czas reagowania* – 8 minut, w którego skład wchodzi czas kompletowania załogi (łącznie z wyjazdem zespołu ratowniczego) – około 1 minuty w przypadku strażaków PSP i około 5 minut w przypadku zespołu ratowniczego

¹⁰ Sprawozdanie z zadania 1.2. w ramach Projektu Nr O ROB/0015/03/001 „Zaawansowane technologie teleinformatyczne wspomagające projektowanie systemu ratowniczego na poziomach: gmina, powiat, województwo”, s. 815.

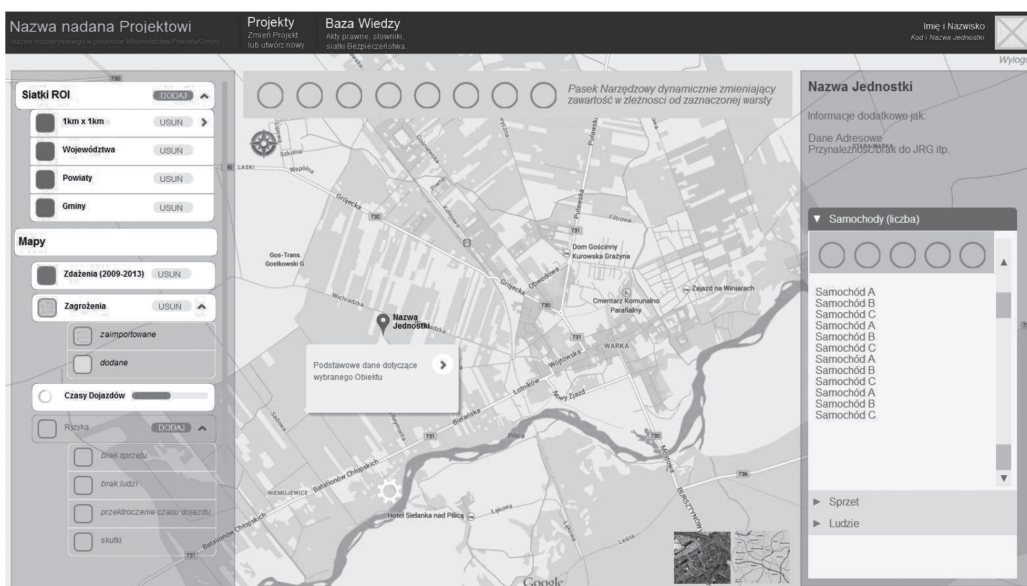
złożonego ze strażaków OSP. Przy tak przyjętym przedziale czasowym (łącznie 8 minut) zespół ratowniczy PSP podejmie skuteczną interwencję do 7 kilometrów od siedziby swojego stacjonowania, natomiast zespół ratowniczy OSP do 3 kilometrów od swojej siedziby (przy założeniu że interwencja zespołu ratowniczego nie powinna być dłuższa niż 13 minut od czasu powstania pożaru – granica wytrzymałości człowieka).

W przyjętym opracowaniu założono, że czas podejmowania działań ratowniczych przez zespół ratowniczy nie powinien być dłuższy jak 4 minuty (granica krytyczna dla człowieka), po tym czasie uratowanie osób żywych w środowisku pożaru wydaje się być niemożliwe, gdyż następuje rozgorzenie.

Wstępne wyniki badań – koncepcje pierwszych softów programu komputerowego

Dzięki licznie otrzymanym wnioskom, a także wstępnym wynikom poszczególnych zadań badawczych opracowano m. in.:

- koncepcję wizualizacji ogólnego interfejsu użytkownika (ryc. 4);
- koncepcję wizualizacji wykresów (ryc. 5);
- koncepcję wizualizacji map zdarzeń (ryc. 6)



Ryc. 4. Koncepcja wizualizacji ogólnego interfejsu użytkownika

Element ten programu jest (ryc. 5) niezbędny do opracowywania różnego typu statystyki prowadzonej pomocy ratowniczej. Z punktu widzenia analizy statystycznej z zakresu prowadzonych działań, program ten powinien posiadać m. in.: zestawienie pożarów wg obiektów, powierzchni, ilości osób poszkodowanych itp., zestawienie miejscowych zagrożeń wg obiektów, powierzchni, rodzaju zagrożenia, ilości osób poszkodowanych itp.

Kolejnym elementem programu jest wizualizacja map zdarzeń (ryc. 6). Tego typu element programu jest niezbędny m. in. z zakresu oceny skuteczności Pierwszej Pomocy Ratowniczej tj. czy siły i środki biorące udział w likwidacji danego zdarzenia są wystarczające, skąd można zadysponować dodatkowe siły i środki, w jakiej odległości znajdują się specjalistyczne grupy ratownicze itp.

Podsumowanie i wnioski

Przedstawione – niektóre tylko – elementy, opracowane w ramach zadań badawczych pozwoliły na rozpoczęcie opracowania poszczególnych softów dla programu komputerowego PSR, które będą zawierać m. in. rozmieszczenie poszczególnych służb ratowniczych, czasy ich dojazdów, wyposażenie, gotowości itp. Ww. obszary są nieodzownymi częściami skutecznego i prawidłowo funkcjonującego Krajowego Systemu Ratowniczego.

Osiągnięty już poziom gotowości projektu (docelowo IX) oraz zakres zadań badawczych wykonanych przez Zespół jest już zdecydowanie innowacyjny w obecnie panujących warunkach, w świecie teleinformatycznym oraz w świetle funkcjonujących systemach ratowniczych w innych krajach. A dowodem na to wszystko jest ilość już przyznanych nagród za ww. projekt naukowo-badawczy:

- Złoty medal X edycji Międzynarodowych Targów Wynalazków i Technologii INST TAIPEI, 18-21 września 2014 r., Tajwan.
- Brązowy medal na 8 Międzynarodowej Warszawskiej Wystawie Wynalazków (International Warsaw Invention Show IWIS 2014), 14-16 października 2014 r., Warszawa.
- Najlepszy Wynalazek na 66 Międzynarodowej Wystawie „Pomysły-Wynalazki-Nowe Produkty”, iENA Norymberga, 30 października – 2 listopada 2014 r.
- Jurajski Produkt Roku 2014 podczas XIV Edycji Konkursu „Jurajski Produkt Roku” organizowanego przez Regionalną Izbę Przemysłowo-Handlową w Częstochowie, 12 grudnia 2014 roku.
- Statuetka Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego za wybitne osiągnięcia wynalazcze w roku 2014.

Bibliografia

1. Anszczak M., Grosset R., *Nauka w służbie bezpieczeństwa*, „Przedsiębiorstwo przyszłości, Kwartalnik UTH im. Heleny Chodowskiej w Warszawie”, nr 1(22) styczeń 2015.
2. Lipiński St. (red.), *Skuteczne ratownictwo: fachowy poradnik dla służb ratowniczych*, Verlag Dashofer, Warszawa 2005.
3. Słownik języka polskiego, t. 3, PWN, Warszawa 1978.
4. Sienkiewicz P., *Teoria efektywności systemów kierowania, t.1, Wstęp do systematologii*. Rozprawa habilitacyjna, ASG, Warszawa 1979.
5. Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (Dz. U. z 2013 poz. 1340 z późn. zm.).
6. Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej, (Dz. U. z 2009 r. Nr 178, poz. 1380 z późn. zm.).
7. Rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 lutego 2011 r. w sprawie szczegółowych zasad organizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego (Dz. U. z 2011, nr 46, poz. 239).
8. Sprawozdania z zadań cząstkowych projektu Nr O ROB/0015/03/001 „Zaawansowane technologie teleinformatyczne wspomagające projektowanie systemu ratowniczego na poziomach: gmina, powiat, województwo” w ramach konsorcjum naukowo-badawczego w składzie: Szkoła Główna Służby Pożarniczej w Warszawie, Centrum Naukowo-Badawcze Ochrony Przeciwożarowej w Józefowie, Uczelnia Techniczno-Handlowa im. Heleny Chodowskiej w Warszawie oraz spółki informatyczne ASSECO Poland S.A. w Rzeszowie i ITTI Sp. z o. o.

ASSUMPTIONS FOR CONSTRUCTION OF SOFTWARE IN THE CONSTRUCTION OF RESCUE SYSTEM IN POLAND

Keywords: *rescue, rescue system, safety, design and scientific – research.*

Summary

The development of civilization and the transformation of threats makes people every day trying to confront to different type of phenomena, and thus find newer and newer and perfect solution. The currently functioning National Rescue System – Firefighting responds unfortunately just not certain risks

and group risks, as well as members of hisare only some institutions, guards inspections. Therefore, the challenge is to create a single rescue system with the appropriate computer software. The contents of the article is representative of the assumptions and preliminary final results of the different stages of the project research tasks No. The ROB / 0015/03/001 „Advanced ICT rescue system design support levels: commune, district, province” on request of the Ministry of Internal Affairs and funded by the National Centre for Research and Development Project is implemented by a consortium of research – research composed of Main School of Fire Service in Warsaw, Centre for Science – Research in the suburbs of Fire Protection, Technical University – Commerce them. Helena Chodkowska in Warsaw and IT companies Asseco Poland SA in Rzeszow and ITTI Sp. with. o. o.

ПРЕДПОЛОЖЕНИЯ ДЛЯ СТРОИТЕЛЬСТВО ПРОГРАММНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ В СТРОИТЕЛЬСТВЕ СПАСАТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЫ В ПОЛЬШЕ

Ключевые слова: *спасение, спасательная система, безопасность, дизайн и научно – исследовательских.*

Аннотация

Развитие цивилизации и преобразование угроз заставляет людей каждый день, пытаясь противостоять разным типом явлений, и, таким образом, найти новые и новые и идеальным решением. В настоящее время функционирует Национальный Rescue System – Пожарные отвечает, к сожалению, просто не определенные риски и риски группы, а также членов его только некоторые учреждения, охраняет проверок. Таким образом, задача состоит в том, чтобы создать единую систему спасения с соответствующим программным обеспечением. Содержание статьи представитель предположений и предварительных окончательных результатов на различных этапах исследования задач проекта Количество БОР / 0015/03/001 „Расширенный ИКТ спасательные уровни поддержки проектирования систем: коммуна, район, область” по запросу Министерства внутренних дел и финансируется Национальным центром исследований и развития Проект реализуется консорциумом исследований – исследования состоит из Главной школы пожарной службы в Варшаве, Центра по науке – Исследования в пригороде пожарной охраны, технического университета – Торгово им. Елена Chodkowska в Варшаве, а ИТ-компания Ассекко Польша SA в Жешув и ITTI Sp. с. о. о.

dr hab. Marcin Mieczysław Smolarkiewicz prof. UTH, doktor nauk fizycznych w specjalizacji fizyka jądrowa. W dniu 16.12.2014 r. uchwałą Rady Wydziału Zarządzania i Dowodzenia Akademii Obrony Narodowej uzyskał stopień naukowy doktora habilitowanego w dziedzinie nauk społecznych w dyscyplinie nauki o obronności. Pełnił i pełni wiele funkcji związanych z działalnością naukowo-badawczą oraz dydaktyczną w Szkole Głównej Służby Pożarniczej oraz w Uczelni Techniczno-Handlowej im. H. Chodkowskiej w Warszawie. Autor ponad trzydziestu publikacji o zasięgu krajowym i międzynarodowym.

dr Ryszard Grosset prof. UTH – Absolwent Wydziału Chemii Uniwersytetu Warszawskiego oraz Podyplomowego Studium Oficerskiego Wyższej Oficerskiej Szkoły Pożarniczej. W 1992 roku uzyskał tytuł doktora nauk technicznych w zakresie zarządzania bezpieczeństwem (inżynierii bezpieczeństwa) Wyższej Inżynierskiej Pożarniczo-Technicznej Szkoły w Moskwie. Autor i współautor kilkudziesięciu publikacji i opracowań oraz projektów aktów prawnych. Od 2000 roku zastępca szefa Obrony Cywilnej Kraju oraz zastępca Komendanta Głównego PSP. W latach 2005-2006 Komendant-Rektor Szkoły Głównej Służby Pożarniczej w Warszawie. Od roku 2007 pracownik Wyższej Szkoły Zarządzania i Prawa im. Heleny Chodkowskiej w Warszawie (kolejno: dziekan, prorektor, a od 2011 do 2013 r. rektor). Od 2013 roku profesor wizytujący w Szkole Głównej Służby Pożarniczej w Warszawie.

Dzięki jego aktywności Polska w 1996 roku wstąpiła do organizacji INSARAG, która z ramienia ONZ koordynuje pomoc międzynarodową. Od roku 1998 pod jego kierunkiem rozpoczęto tworzenie Grup Poszukiwawczo-Ratowniczych, które do dnia dzisiejszego wzięły udział w ponad 20 działaniach międzynarodowych w 15 krajach. Osobiście kierował działaniami ratowniczymi w Albanii oraz Indiach (2001 rok); koordynował akcje ratowniczo-pomocowe w Turcji, Ukrainie i na Węgrzech, w Algierii, Iranie, Niemczech i Czechach. Był Szefem Sztabu lub dowódcą większości dużych akcji ratowniczych w Polsce w latach 1997-2004. Współtwórca idei centrów powiadamiania ratunkowego oraz współautor zasad ich organizacji i funkcjonowania. Od roku 2000 jeden z głównych autorów i realizatorów wdrażania systemu ratownictwa medycznego w PSP. Delegat Polski na VIII i IX posiedzenie plenarne Zgromadzenia Ogólnego Narodów Zjednoczonych (Nowy Jork, USA 2002 i 2004) oraz przewodniczący delegacji polskiej na Światowej Konferencji ds. katastrof naturalnych (Kobe, Japonia 2005). Przewodniczący konwencji ONZ ds. transgranicznych skutków awarii przemysłowych (od 2004 do 2006 roku).

st. kpt. dr Marcin Anszczak – absolwent SGSP w Warszawie, w 2011 roku obronił doktorat na Wydziale Zarządzania i Dowodzenia Akademii Obrony Narodowej w Warszawie. Obecnie pełni służbę w Komendzie Wojewódzkiej Państwowej Straży Pożarnej w Białymstoku w Wydziale Operacyjnym, jako Starszy Specjalista i Koordynator ds. Ratownictwa Chemicznego i Ekologicznego. Adiunkt w Uczelni Techniczno-Handlowej im. Heleny Chodkowskiej w Warszawie, od 1 listopada 2014 r. Kierownik Katedry Bezpieczeństwa Wewnętrznego na Wydziale Zarządzania i Logistyki UTH, autor wielu publikacji naukowo-dydaktycznych i wystąpień na międzynarodowych konferencjach naukowych, ekspert z dziedziny zarządzania bezpieczeństwem m. in. w projekcie naukowym Nr O R 00 0032 09 „Instytucjonalizacja i optymalizacja hierarchicznego modelu matryc bezpieczeństwa oraz systemu zarządzania zasobami i działaniami ratowniczymi”, w projekcie naukowym „Zaawansowane technologie teleinformatyczne wspomagające projektowanie systemu ratowniczego na poziomach: gmina, powiat, województwo” finansowanego z NCBiR, w latach 2012-2013 w międzynarodowym projekcie NATEC w ramach programu edukacyjnego Unii Europejskiej Leonardo da Vinci; w roku 2013 w międzynarodowym projekcie V4LEAD dot. porównawczych badań doskonałości przywództwa i etyki w Europie Środkowo-Wschodniej

dr inż. Stanisław Krysiński prof. UTH – Absolwent Wojskowej Akademii Technicznej, tytuł doktora inżyniera uzyskał na Wydziale Wojsk Lądowych Akademii Obrony Narodowej w Warszawie. Przez całą swą karierę wojskową zajmował liczne stanowiska m. in. w NATO – NCSA, NATO – Sztab Dowództwa Regionalnego, Sztapie Generalnym WP oraz Wyższej Szkole Lotniczej w Libii. Od 2009 roku do 2011 zatrudniony w Wyższej Szkole Zarządzania i Prawa im. Heleny Chodkowskiej w Warszawie na stanowisku adiunkta, następnie pełnił funkcję dziekana Wydziału Bezpieczeństwa Wewnętrznego w Uczelni Techniczno-Handlowej im. Heleny Chodkowskiej w Warszawie a od 2014 pełnił funkcję prodziekana Wydziału Zarządzania i Logistyki UTH oraz dziekana Wydziału Zamiejscowego w Płońsku.

Autor licznych artykułów i publikacji naukowych, autor wielu wystąpień na konferencjach międzynarodowych i szczebla krajowego. Promotor kilkudziesięciu prac licencjackich i magisterskich, w tym z innowacyjnymi patentami.

Krzysztof Ficoń
Grzegorz Krasnodębski

PRÓBA FORMALIZACJI SYSTEMU ZABEZPIECZENIA LOGISTYCZNEGO DLA POTRZEB ZARZĄDZANIA KRYZYSOWEGO NA SZCZEBLU ADMINISTRACJI SAMORZĄDOWEJ

Słowa kluczowe: *logistyka, model, optymalizacja, system, zabezpieczenie.*

STRESZCZENIE

W pracy podjęto próbę formalizacji systemu zabezpieczenia logistycznego przeznaczonego dla potrzeb zarządzania kryzysowego w organach administracji publicznej. We wstępie pokazano rolę i miejsce systemu zabezpieczenia logistycznego w ogólnej koncepcji funkcjonowania systemu zarządzania kryzysowego. Zgodnie z podejściem systemowym modelowanie rzeczywistego systemu zabezpieczenia logistycznego sytuacji kryzysowych zdekomponowano na dwa etapy obejmujące modelowanie identyfikacyjne (opisowe) i modelowanie optymalizacyjne (decyzyjne). Do formalnego opisu modelu posłużono się prostym aparatem symboliki logiczno-matematycznej, za pomocą którego określono dziedzinę modelu, ograniczenia i funkcję kryterium. Ze względów formalno-prawnych w zakres analizy włączono także system ochrony infrastruktury krytycznej oraz system ratownictwa medycznego, które faktycznie nie należą do struktur systemu zabezpieczenia logistycznego sytuacji kryzysowych.

Wprowadzenie

W naukach o zarządzaniu formalizacja posiada dwojakie znaczenie¹. Z jednej strony polega ona na formalnym opisie danego systemu (procesu)

¹ *Encyklopedia organizacji i zarządzania*. PWE, Warszawa 1981, s. 130-131.

za pomocą symbolicznych konwencji, najczęściej wykorzystujących zaawansowany aparat matematyczny. Z drugiej strony – dotyczy projektowania struktur organizacyjnych pod kątem zamierzonych celów i funkcji. W tym drugim przypadku wykorzystuje się bardzo różnorodne sposoby analizy, najczęściej systemowej i zobrazowania wyników. W prezentowanej pracy wykorzystano metody i aparat analizy logiczno-matematycznej do zbudowania oryginalnego modelu systemu zabezpieczenia logistycznego sytuacji kryzysowych. Badany system zdekomponowano na etapie modelowania identyfikacyjnego na 5 podsystemów funkcjonalnych (kierowania, materiałowy, transportowy, techniczny, usługowy), dla których następnie zdefiniowano kryteria optymalności, jako wskaźniki ocenowe jakości działania. Istotnym elementem budowanego modelu są systemowe ograniczenia i warunki brzegowe odzwierciedlające rzeczywiste uwarunkowania organizacyjno-techniczne funkcjonowania systemu zabezpieczenia logistycznego².

Efektom końcowym procesu modelowania są praktyczne plany i harmonogramy działań operacyjnych (zabezpieczenia logistycznego) dla potrzeb zarządzania kryzysowego. Celem strategicznym budowanego modelu jest wykorzystanie go podczas projektowania docelowej aplikacji komputerowej wspomagającej zarządzanie kryzysowe na etapie zabezpieczenia logistycznego potrzeb ludności poszkodowanej. Przed użytkowym wdrożeniem proponowany model wymaga weryfikacji na danych rzeczywistych, skutkujących wprowadzeniem odpowiednich poprawek i modyfikacji.

Rola i znaczenie systemu zabezpieczenia logistycznego

System zabezpieczenia logistycznego sytuacji kryzysowej jest jednym z wielu systemów (podsystemów) organizacyjno-funkcjonalnych systemu zarządzania kryzysowego funkcjonującego, zgodnie z wymogami prawa³, na wszystkich szczeblach administracji publicznej, zarówno w czasie normalnym (przedkryzysowym), jak też w okresie gorącego kryzysu (kryzysowym) oraz w pewnym horyzoncie czasowym po zakończeniu działań stricte antykryzysowych (pokryzysowym). Zgodnie z ustawą proces zarządzania kryzysowego jest definiowany jako „działalność organów administracji publicznej będąca elementem kierowania bezpieczeństwem narodowym,

² K. Ficoń, *Badania operacyjne stosowane. modele i aplikacje*. BEL Studio Warszawa 2006, s. 214.

³ Ustawa z dnia 26 kwiecień 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. z 2007 r. Nr 89, poz. 590) z późn. zm.

która polega na zapobieganiu sytuacjom kryzysowym, przygotowaniu do przejmowania nad nimi kontroli w drodze zaplanowanych działań, reagowaniu w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych, usuwaniu ich skutków oraz odtwarzaniu zasobów i infrastruktury krytycznej⁴. W tymże akcie pojęcie „systemu” jest odnoszone wyłącznie do systemu infrastruktury krytycznej lub jego elementów, natomiast „zarządzanie kryzysowe” jest utożsamiane z dynamicznym procesem kierowania bezpieczeństwem w wymiarze narodowym i publicznym. Także termin „zabezpieczenie” jest osadzony w kontekście albo zabezpieczenia społecznego⁵ albo zabezpieczenia prawidłowego działania publicznej sieci telekomunikacyjnej⁶ lub prac zabezpieczających, ratowniczych i ewakuacyjnych przy zagrożonych obiektach budowlanych i zabytkach⁷. Termin „zabezpieczenie logistyczne”, ani nawet „logistyka” w tejże Ustawie formalnie nie występuje.

Pojęcie „systemu zarządzania kryzysowego” pojawia się dopiero w aktach wykonawczych do Ustawy, czyli w planach zarządzania kryzysowego, jako prakseologiczna aplikacja teorii na gruncie praktyki różnych organów administracji publicznej odpowiedzialnych bezpośrednio za bezpieczeństwo ludności. W nawiązaniu do Ustawy praktycznie każda jednostka rządowa i samorządowa buduje własne systemy zarządzania kryzysowego, których ogólna myśl przewodnia jest podporządkowana powszechnie przyjętym standardom. Formalnie problematyka zabezpieczenia logistycznego sytuacji kryzysowych występuje dopiero na szczeblu centralnych i samorządowych Zespołów Zarządzania Kryzysowego, jako załącznik do konkretnego planu zarządzania kryzysowego. Należy odnotować, że pojęcie systemu zabezpieczenia logistycznego sytuacji kryzysowych jest terminem praktycznym i jako takie nie występuje w podstawowych uregulowaniach prawnych.

Zasadnicze dla dalszych rozważań pojęcie systemu logistycznego, albo też systemu zabezpieczenia logistycznego jest w literaturze definiowane na wiele sposobów i różnie interpretowane. Na gruncie nauk o zarządzaniu, gdzie formalnie sytuowana jest logistyka, przykładami takich definicji są m.in. następujące sformułowania. Według Elżbiety Gołębskiej system logistyczny to „zbiór podsystemów zaopatrzenia, produkcji dystrybucji, transportu i magazynowania wraz z relacjami pomiędzy nimi i ich właściwościami ze stałą dążnością do podnoszenia stopnia zorganizowania systemu”⁸. Z kolei prekursor polskiej logistyki Stefan Abt system logistyczny

⁴ Ibidem Art. 2

⁵ Ibidem Art. 8

⁶ Ibidem Art. 11a

⁷ Ibidem Art 25

⁸ E. Gołębska; *Kompedium wiedzy o logistyce*. PWN, Warszawa-Poznań 1999, s. 24.

definiuje, jako „celowo zorganizowane i zintegrowane – w obrębie danego organizmu gospodarczego – przepływy materiałów i produktów oraz odpowiadających im informacji umożliwiających optymalizację w zarządzaniu łańcuchami dostaw”⁹. Piotr Blaik przedstawił szeroką definicję opisową, którą zwięźle można ograniczyć do stwierdzenia, że system logistyczny to „system działania stanowiący część organizacji, będący zbiorem elementów logistycznych posiadających potencjał materialny i niematerialny, sprzężonych ze sobą strumieniami informacyjno-decyzyjnymi i przeznaczony do racjonalizacji przepływów strumieni materialnych i niematerialnych”¹⁰.

W obszarze nauk wojskowych – dziś nauk o bezpieczeństwie – system logistyczny definiowany jest jako „uporządkowany organizm wojskowy działający zgodnie z zasadami sztuki wojennej oraz teorii organizacji i zarządzania, który tworzą sprzężone relacjami służbowymi, specjalistycznymi, współdziałania i informacyjnymi, organy kierowania szczebla operacyjnego i taktycznego, oddziały i urządzenia logistyczne, posiadające odpowiedni potencjał materiałowy, techniczny, medyczny i transportowy, a także elementy infrastruktury logistycznej”¹¹.

Zgodnie z obowiązującym stanem prawnym system zabezpieczenia logistycznego jest jednym z podsystemów wykonawczych wchodzących w skład zespołu zarządzania kryzysowego i formalnie jest reprezentowany przez grupę zabezpieczenia logistycznego, która jest powoływana tylko po wybuchu kryzysu i rozpoczęciu działań stricte operacyjnych:

$$GZL \subseteq SZL \subset SZK \subset ZZK \quad (1)$$

gdzie:

GZL – grupa zabezpieczenia logistycznego sytuacji kryzysowej,

SZL – system zabezpieczenia logistycznego sytuacji kryzysowej,

SZK – system zarządzania kryzysowego,

ZZK – zespół zarządzania kryzysowego.

System zabezpieczenia logistycznego *SZL* jest prakseologicznym systemem sprawnego działania przeznaczonym do wykonywania określonych zadań i funkcji z zakresu zagwarantowania najwyższego bezpieczeństwa ludności poszkodowanej podczas reagowania kryzysowego oraz wykonywania szeregu zadań okresie pokryzysowym – podczas odbudowy i przywracania

⁹ S. Abt; *Logistyka w teorii i praktyce*. Wydawnictwo AE, Poznań 2001, s. 38.

¹⁰ P. Blaik; *Logistyka. Koncepcja zintegrowanego zarządzania przedsiębiorstwem*. PWE, Warszawa 1996, s. 68.

¹¹ H. Sołkiewicz (red.), *Operacyjno-taktyczny leksykon morski*, AMW, Gdynia 2012, s. 271.

stanu pierwotnego. W aspekcie organizacyjno-funkcjonalnym system zabezpieczenia logistycznego składa się z organów kierowania oraz jednostek (systemów) wykonawczych i urzędów logistycznych przeznaczonych do realizacji dostaw zaopatrzenia i świadczenia różnorodnych usług logistycznych dla wszystkich podmiotów będących obiektem zabezpieczenia. Proces zabezpieczenia logistycznego sytuacji kryzysowych jest złożonym czasoprzestrzennym działaniem systemowym, którego sprawna i niezawodna realizacja odbywa się w dwóch zasadniczych wymiarach – materiałowym i usługowym. W pierwszym przypadku mamy do czynienia z szerokim asortymentem dostaw zaopatrzeniowych, a także procesami ewakuacji, natomiast w drugim dominują różnorodne serwisy, obsługi i świadczenia na rzecz poszkodowanej ludności¹².

Szczególną formą wsparcia ludności poszkodowanej, nie należąca de facto do spektrum zabezpieczenia logistycznego, są procedury ratownictwa medycznego, świadczone jako pierwsza pomoc medyczna (przedlekarska) przez wyspecjalizowane ekipy ratowników medycznych. Z uwagi na najwyższy priorytet ratownictwa medycznego logistyka pełni w stosunku do ekip ratowniczych funkcje pomocnicze i usługowe – głównie transportowe, zaopatrzeniowe i ewakuacyjne. Jeszcze innym obszarem działania systemu zabezpieczenia logistycznego może być rozległa dziedzina infrastruktury krytycznej. W sytuacji kryzysowej i pokryzysowej system zabezpieczenia logistycznego bardzo ściśle współpracuje z systemem ochrony infrastruktury krytycznej, a potencjały operacyjne obu tych systemów wzajemnie się uzupełniają i są wysoce kompatybilne.

System ochrony infrastruktury krytycznej

Zgodnie z Ustawą o zarządzaniu kryzysowym jednym z głównych jego celów, obok bezpieczeństwa ludności i ochrony życia i zdrowia mieszkańców dotkniętych zdarzeniem kryzysowym, jest ochrona infrastruktury krytycznej w tym rejonie. Priorytetowym celem zarządzania kryzysowego jest zagwarantowanie maksymalnego bezpieczeństwa infrastruktury krytycznej obejmującej w ogólności: obiekty budowlane, urządzenia, instalacje i kluczowe usługi dla bezpieczeństwa państwa i jego obywateli oraz służące zapewnieniu sprawnego funkcjonowania organów administracji publicznej, a także instytucji i przedsiębiorców. Infrastruktura krytyczna jest materialnym fundamentem normalnego życia społeczności lokalnej na pewnym poziomie powszechnie uznawanych standardów cywilizacyjnych.

¹² K. Sienkiewicz-Małyjurek, F.R. Krynojewski, *Zarządzanie kryzysowe w administracji publicznej*. Difin, Warszawa 2010, s. 93.

W zakres infrastruktury krytycznej wchodzi następujące systemy¹³:

$$IK = \{SIK_1, SIK_2, \dots, SIK_{11}\} \quad (2)$$

gdzie:

SIK_1 – zaopatrzenia w energię, surowce energetyczne i paliwa,

SIK_2 – łączności,

SIK_3 – sieci teleinformatycznych,

SIK_4 – finansowe,

SIK_5 – zaopatrzenia w żywność,

SIK_6 – zaopatrzenia w wodę,

SIK_7 – ochrony zdrowia,

SIK_8 – transportowe,

SIK_9 – ratownicze,

SIK_{10} – zapewniające ciągłość działania administracji publicznej,

SIK_{11} – produkcji, składowania, przechowywania i stosowania substancji chemicznych i promieniotwórczych, w tym rurociągi substancji niebezpiecznych.

Ustawowym celem systemu ochrony infrastruktury krytycznej jest zagwarantowanie jej pełnej funkcjonalności w krytycznych warunkach zdarzenia kryzysowego oraz przywracanie jej stanu pierwotnego w przypadku zniszczeń zaistniałych w wyniku wystąpienia takiej sytuacji. Postulat ten można zapisać w postaci następującego kryterium globalnego:

$$Q(IK): IK(*) - IK(SK) \xrightarrow{SZK} \min \quad (3)$$

gdzie:

$Q(IK)$ – funkcja kryterium stanu infrastruktury krytycznej,

$IK(*)$ – stan infrastruktury krytycznej w warunkach normalnych (przedkryzysowych),

$IK(SK)$ – stan infrastruktury krytycznej w aktualnej sytuacji kryzysowej,

SZK – system zarządzania kryzysowego.

¹³ Ustawa o zarządzaniu kryzysowym..., op. cit., Art. 3.

W szczególnym przypadku kryterium (3) powinno być odnoszone do każdego pojedynczego systemu infrastruktury krytycznej, co można zapisać w postaci następującego wyrażenia:

$$Q(IK): IK^{(*)}(SIK_1, SIK_2, \dots, SIK_{11}) - IK^{(SK)}(SIK_1, SIK_2, \dots, SIK_{11}) \xrightarrow{SZK} \min \quad (4)$$

Formalnie warunek (4) powinien być zdekomponowany na 11 szczegółowych kryteriów dotyczących ochrony każdego z wyodrębnionych systemów składowych (2) infrastruktury krytycznej, czyli:

$$Q(SIK_i) = SIK_i^{(*)} - SIK_i^{SK} \rightarrow \min; \quad i = \overline{1,11} \quad (5)$$

Jeśli w trakcie dynamiki kryzysowej (SK) część systemów infrastruktury krytycznej (SIK_i) zostanie uszkodzonych lub zniszczonych należy niezwłocznie przystąpić do ich odbudowy, celem jak najszybszego przywrócenia wszystkich funkcjonalności, co zapiszmy jako:

$$(SIK_i^{(*)} - SIK_i^{SK} \geq \Delta_i^*) \Rightarrow \Psi_i(t_{min}); \quad i = \overline{1,11} \quad (6)$$

gdzie:

Δ_i^* – dopuszczalny poziom odchylenia zdolności funkcjonalnych (zniszczeń) i -tego systemu infrastruktury krytycznej (SIK_i) od stanu normalnego (pożądanego),

$\Psi_i(t_{min})$ – i -ta procedura remontowa realizowana na i -tym obiekcie (systemie) infrastruktury krytycznej, celem przywrócenia do stanu normalnego, spełniająca warunek minimalnego czasu realizacji.

W kontekście utrzymania i ochrony kompleksu infrastruktury krytycznej celem operacyjnym systemu zarządzania kryzysowego jest optymalne wykorzystanie dostępnego potencjału wykonawczego, głównie logistycznego, do zachowania i odtwarzania jej wszystkich funkcjonalności w możliwie najkrótszym czasie¹⁴. Formalnie system zarządzania kryzysowego odpowiada za realizację pewnego ciągu kontrolno-remontowego na poszczególnych systemach infrastruktury krytycznej w całym okresie trwania sytuacji kryzysowej:

$$SZK(IK): < (\Delta_i^*, \Psi_i(t_{min})); \quad i = \overline{1,11} >; \quad t \in T(SK) \quad (7)$$

¹⁴ G. Krasnodębski, *Modelowanie systemu zarządzania bezpieczeństwem infrastruktury krytycznej państwa*. „Rocznik Bezpieczeństwa Morskiego”, AMW Nr 2, 2013, s. 92.

gdzie:

$(\Delta_i^*, \Psi_i(t_{min}))$ – ciąg operacji kontrolno-naprawczych realizowanych dla każdego wyodrębnionego systemu infrastruktury krytycznej,

$T(SK) = T_{Rea} + T_{Odb}$ – czas trwania sytuacji kryzysowej, obejmujący praktycznie etap reagowania (T_{Rea}) i odbudowy (T_{Odb}).

Szeroko rozumiany system zabezpieczenia logistycznego, wsparty z reguły siłami specjalistycznych ekip ze szczebla nadrzędnego, jest głównym realizatorem tych zadań, wykonywanych najczęściej równoległe z kluczowymi działaniami w zakresie bezpośredniej ochrony ludności. Ponieważ najwyższym priorytetem w zarządzaniu kryzysowym legitymuje się bezpieczeństwo ludności i ochrona życia i zdrowia mieszkańców, w dalszych rozważaniach problematyka ochrony infrastruktury rozumiana w kategoriach zadań techniczno-inwestycyjnych będzie jedynie doraźnie sygnalizowana, jako tło działań operacyjnych grup i ekip zabezpieczenia logistycznego.

Model identyfikacyjny systemu zabezpieczenia logistycznego

Proces modelowania systemu zabezpieczenia logistycznego będzie prowadzony w oparciu o aparat pojęciowy i narzędziowy analizy systemowej, która dekomponuje ten proces na dwa chronologiczne etapy obejmujące odpowiednio budowę modelu identyfikacyjnego (jakościowy)¹⁵ i modelu optymalizacyjnego (ilościowy)¹⁶. Biorąc pod uwagę najpilniejsze potrzeby zarządzania kryzysowego, formalnie system zabezpieczenia logistycznego (*SZL*) na wstępnym etapie identyfikacyjnym można zdefiniować za pomocą następującej formuły¹⁷:

$$SZL = \{E_{SZL}, R_{SZL}\} \rightarrow C_{SZL} \quad (8)$$

gdzie:

SZL – system zabezpieczenia logistycznego sytuacji kryzysowej,

¹⁵ K. Ficoń, *Jakościowy model identyfikacyjny systemu reagowania kryzysowego*, „Zeszyty Naukowe AMW” nr 4, 2007, s. 17-36.

¹⁶ K. Ficoń, *Ilościowy model optymalizacyjny systemu reagowania kryzysowego*, „Zeszyty Naukowe AMW” Nr 1 (172) 2008, s. 95-120.

¹⁷ K. Ficoń, *Logistyka operacyjna. Na przykładzie resortu obrony narodowej*. BEL Studio Warszawa 2004, s. 359.

E_{SZL} – elementy systemu SZL ,

R_{SZL} – relacje między elementami systemu SZL ,

C_{SZL} – cel działania systemu SZL .

$$E_{SZL} = RM \cup \{SK_{SZL}(SZM, SZT, SZE, SZU)\} \quad (9)$$

gdzie:

RM – system ratownictwa medycznego,

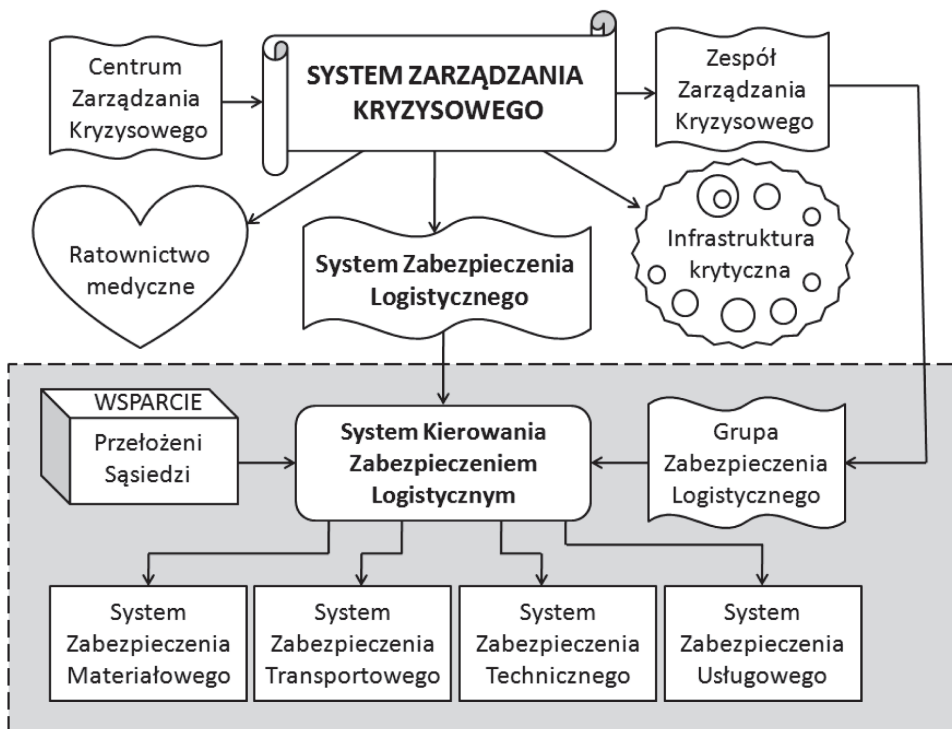
SK_{SZL} – nadrzędny system kierowania SZL ,

SZM – system zabezpieczenia materiałowego,

SZT – system zabezpieczenia transportowego

SZE – system zabezpieczenia technicznego,

SZU – system zabezpieczenia usługowego.



Rys. 1. Struktura organizacyjno-funkcyjna systemu zabezpieczenia logistycznego sytuacji kryzysowych

Źródło: opracowanie własne

Zasadniczym celem funkcjonowania systemu zabezpieczenia logistycznego sytuacji kryzysowych (*SZL*) jest maksymalne wykonanie zadań operacyjnych w krytycznym etapie reagowania kryzysowego, a potem na etapie odbudowy ($\max Z_{SZL}$) przy spełnieniu nadrzędnego kryterium minimalizacji czasu ich realizacji ($\min T$):

$$C_{SZL} \in SK_{SZL} \times SZM \times SZT \times SZE \times SZU \rightarrow \max Z_{SZL} \mid \min T \quad (10)$$

Ponieważ wyrażenie (10) ma charakter kryterium minimaxowego, wobec tego dopuszczalnym jego rozwiązaniem powinna być formuła optymalności, co w warunkach zarządzania kryzysowego jest zadaniem mało praktycznym. Dlatego organa decydenckie poszukują rozwiązań quasi-optymalnych, ale dopuszczalnych, spełniających jednocześnie szereg dodatkowych ograniczeń i warunków brzegowych¹⁸.

System ratownictwa medycznego w sytuacji kryzysowej

Choć formalnie system ratownictwa medycznego *RM* nie wchodzi w zakres zabezpieczenia logistycznego, jednak z uwagi na jego pierwszoplanowe znaczenie w każdej sytuacji kryzysowej, procedury ratownictwa medycznego rozpoczynają każdy gorący etap reagowania kryzysowego i posiadają najwyższy priorytet operacyjny¹⁹.

System ratownictwa medycznego *RM* w działaniach antykryzysowych jest połowym systemem operacyjnym, posiadającym stosunkowo dużą autonomię i bardzo specjalistyczne standardy działania. Formalnie można go zdefiniować jako:

$$RM = \{E_{RM}, W_{RM}, T_{RM}\} \rightarrow C_{RM} \quad (11)$$

gdzie:

E_{RM} – ekipy ratowników medycznych,

W_{RM} – sprzęt i wyposażenie osobiste,

T_{RM} – specjalistyczne środki transportowe,

C_{RM} – cel pracy ekip ratownictwa medycznego.

¹⁸ K. Ficoń, *Badania operacyjne stosowane...*, *op. cit.*, s. 250.

¹⁹ K. Ficoń, *Logistyka kryzysowa. Procedury, potrzeby, potencjał*. BEL Studio Warszawa 2011, s. 229.

Najważniejszym celem działania systemu ratownictwa medycznego C_{RM} jest świadczenie pierwszej pomocy medycznej (przedlekarskiej) osobom najbardziej poszkodowanym, ratującej im życie i zdrowie, co zapiszemy jako:

$$C_{RM} \in E_{RM} \times W_{RM} \times T_{RM} \times PR_{RM} \rightarrow \min T \mid \max Q \quad (12)$$

gdzie:

PR_{RM} – obowiązujące procedury działania ratowników medycznych,

T – minimalny czas dotarcia do potrzebujących z pomocą medyczną,

Q – maksymalnie duży zbiór osób, którym udzielono pomocy medycznej.

Łańcuch działania ratowników medycznych obejmuje następujące czynności:

$$LD_{RM} = \langle LD_{RM}^1, LD_{RM}^2, LD_{RM}^3, LD_{RM}^4, LD_{RM}^5, LD_{RM}^6 \rangle \quad (13)$$

gdzie:

LD_{RM}^1 – dotarcie ekip ratowniczych do potrzebujących i poszkodowanych,

LD_{RM}^2 – udzielenie doraźnej pomocy medycznej,

LD_{RM}^3 – transport do miejsc bardziej bezpiecznych,

LD_{RM}^4 – w miarę potrzeby sprawowanie ciągłej opieki medycznej,

LD_{RM}^5 – segregacja rannych i chorych pod kątem ewakuacji medycznej,

LD_{RM}^6 – ewakuacja medyczna na wyższy poziom opieki medycznej.

System kierowania zabezpieczeniem logistycznym

Zgodnie z aktualnie obowiązującym stanem prawnym nadrzędny system kierowania zabezpieczeniem logistycznym sytuacji kryzysowych SK_{SZL} jest reprezentowany przez kierownika czasowej grupy zabezpieczenia logistycznego (GZL), funkcjonującej na szczeblu aktualnie reaktywowanego Zespołu Zarządzania Kryzysowego²⁰. Ogólnie można go zdefiniować jako²¹:

$$SK_{SZL} = \{SK_K, SK_I, SK_M, SK_F, SK_W\} \quad (14)$$

²⁰ E. Nowak, *Logistyka w sytuacjach kryzysowych*. AON Warszawa 2008, s. 89.

²¹ K. Ficoń, *Logistyka kryzysowa...*, op. cit., s. 266.

gdzie:

SK_K – zasoby kadrowe systemu kierowania SK ,

SK_I – zasoby informacyjne systemu SK ,

SK_M – zasoby materiałowe systemu SK ,

SK_F – zasoby finansowe systemu SK ,

SK_W – wsparcie zewnętrzne (przełożeni, kontrahenci) SK .

Systemu kierowania zabezpieczeniem logistycznym SK_{SZL} pracuje przy spełnieniu następującej funkcji kryterium $Q(SK)$:

$$Q(SK) \xrightarrow{SZL} \max Z_{GZL} \mid \min T_{GZL} \quad (15)$$

gdzie:

Z_{GZL} – maksymalny stopień realizacji zadań operacyjnych grupy zabezpieczenia logistycznego w określonej sytuacji kryzysowej,

T_{GZL} – minimalny czas podejmowania decyzji do działań operacyjnych przez grupy zabezpieczenia logistycznego.

Jak wynika z wyrażenia (16), zasadniczym celem działania systemu kierowania SK_{SZL} jest koordynacja trybu wykorzystania dostępnych zasobów według kryterium maksymalnego zabezpieczenia potrzeb logistycznych ($\max Z_{GZL}$) w minimalnym (nominalnym) okresie czasu ($\min T_{GZL}$):

$$SK_K = \{SK_K^1, SK_K^2, SK_K^3, SK_K^4\} \quad (16)$$

gdzie:

SK_K^1 – kierownik grupy zabezpieczenia logistycznego,

SK_K^2 – wytypowani pracownicy organu administracji publicznej,

SK_K^3 – wytypowani eksperci z branży logistycznej,

SK_K^4 – przedstawiciele współpracujących kooperantów.

$$SK_I = \{SK_I^1, SK_I^2, SK_I^3, SK_I^4, SK_I^5\} \quad (17)$$

gdzie:

SK_I^1 – polecenia i rozkazy od przełożonych,

SK_I^2 – aktualne plany zabezpieczenia logistycznego,

SK_I^3 – informacje bieżące i analizy z monitoringu sytuacyjnego,

SK_I^4 – wydawane polecenia i informacje rozkazodawcze,

SK_I^5 – meldunki i raporty od podwładnych i wykonawców,

$$SK_M = \{SK_M^1, SK_M^2, SK_M^3, SK_M^4, SK_M^5, SK_M^6\} \quad (18)$$

gdzie:

SK_M^1 – dostępne/wymagane środki medyczne i leki,

SK_M^2 – dostępna/wymagana woda i środki żywnościowe,

SK_M^3 – dostępne/wymagane asortymenty odzieżowe,

SK_M^4 – dostępne/wymagane artykuły gospodarstwa domowego,

SK_M^5 – dostępne/wymagane materiały opałowe i paliwa,

SK_M^6 – dostępne/wymagane miejsca noclegowe.

$$SK_F = \{SK_F^1, SK_F^2, SK_F^3\} \quad (19)$$

gdzie:

SK_F^1 – aktualny poziom zabezpieczenia finansowego,

SK_F^2 – prognozowane potrzeby finansowe,

SK_F^3 – wymagany poziom pomocy finansowej z zewnątrz.

$$SK_W = \{SK_W^1, SK_W^2, SK_W^3, SK_W^4, SK_W^5, SK_W^6\} \quad (20)$$

gdzie:

SK_W^1 – wymagane wsparcie medyczne,

SK_W^2 – wymagane wsparcie kadrowe,

SK_W^3 – wymagane wsparcie informacyjne,

SK_W^4 – wymagane wsparcie materiałowe,

SK_W^5 – wymagane wsparcie finansowe,

SK_W^6 – wymagane wsparcie transportowe.

System zabezpieczenia materiałowego

System zabezpieczenia materiałowego SZM przeznaczony jest do wykonywania najpilniejszych zadań zaopatrzeniowych głównie dla potrzeb poszkodowanej ludności w zakresie podstawowych asortymentów materiałowych warunkujących godziwe warunki życia w zaistniałej sytuacji kryzysowej²². Ogólnie można go zdefiniować jako:

$$SZM = \{SZM_K, SZM_Q, SZM_W, SZM_M\{SZM_M^i, i = \overline{1, I}\}\} \quad (21)$$

gdzie:

- SZM_K – zasoby kadrowe systemu zabezpieczenia materiałowego SM ,
- SZM_Q – gotowość operacyjna systemu zabezpieczenia materiałowego SM ,
- SZM_W – planowane wsparcie materiałowe ze strony organu nadrzędnego,
- SZM_M – asortymenty materiałowe będące przedmiotem zaopatrzenia,

przy czym:

- SZM_M^1 – woda i podstawowe artykuły żywnościowe,
- SZM_M^2 – koce i podstawowe artykuły odzieżowe,
- SZM_M^3 – podstawowe środki czystości i higieny osobistej,
- SZM_M^4 – podstawowe artykuły gospodarstwa domowego,
- SZM_M^5 – podstawowe narzędzia i materiały konstrukcyjne,
- SZM_M^6 – specjalistyczne materiały do zwalczania sytuacji kryzysowej.

Funkcja kryterium systemu zabezpieczenia materiałowego $Q(SZM)$:

$$Q(SZM) \xrightarrow{SZL} \max Z_{SZM} \mid \min T_{SZM} \quad (22)$$

gdzie:

- $\max Z_{SZM}$ – maksymalna realizacja zadań zabezpieczenia materiałowego,
- $\min T_{SZM}$ – minimalny czas wykonywania zadań operacyjnych.

²² K. Ficoń, *Logistyka kryzysowa...*, op. cit., s. 270.

System zabezpieczenia transportowego

System zabezpieczenia transportowego SZT przeznaczony jest głównie do świadczenia usług transportowych na rzecz systemu zabezpieczenia materiałowego SZM oraz bezpośredniego wsparcia procesów ewakuacji ludności z miejsc zagrożonych²³. Ogólnie można go określić za pomocą wzoru:

$$SZT = \{SZT_K, SZT_Q, SZT_W, SZT_S\{SZT_S^i, i = \overline{1, I}\}\} \quad (23)$$

gdzie:

SZT_K – zasoby kadrowe systemu zabezpieczenia transportowego ST ,

SZT_Q – gotowość operacyjna systemu zabezpieczenia transportowego ST ,

SZT_W – planowane wsparcie transportowe ze strony organu nadrzędnego,

SZT_S – dostępne środki transportowe,

przy czym:

SZT_S^1 – samochody ciężarowe,

SZT_S^2 – samochody osobowe,

SZT_S^3 – pojazdy specjalne dla potrzeb sytuacji kryzysowej,

SZT_S^4 – pojazdy pomocnicze i usługowe.

Funkcja kryterium systemu zabezpieczenia transportowego $Q(SZT)$:

$$Q(SZT) \xrightarrow{SZL} \max Z_{SZT} \mid \min T_{SZT} \quad (24)$$

gdzie:

$\max Z_{SZT}$ – maksymalna realizacja zadań zabezpieczenia transportowego,

$\min T_{SZT}$ – minimalny czas wykonywania zadań operacyjnych.

²³ K. Ficoń, *Analiza identyfikacyjna logistycznych makrosystemów transportowych*, „Zeszyty Naukowe AMW”, Nr 2 (181) 2010, s. 51-80.

System zabezpieczenia technicznego

System zabezpieczenia technicznego SZE przeznaczony jest przede wszystkim do ochrony infrastruktury krytycznej rejonu, w którym wystąpiło zdarzenie kryzysowe. Może być wykorzystany także do wsparcia technicznego wszystkich systemów funkcjonalnych systemu zabezpieczenia logistycznego oraz bezpośredniej pomocy technicznej dla poszkodowanej ludności²⁴. Można go przedstawić jako:

$$SZE = \{SZE_K, SZE_Q, SZE_W, SZE_S\{SZE_E^i, i = \overline{1, I}\}\} \quad (25)$$

gdzie:

SZE_K – zasoby kadrowe systemu zabezpieczenia technicznego SE ,

SZE_Q – gotowość operacyjna systemu zabezpieczenia technicznego SE ,

SZE_W – planowane wsparcie techniczne ze strony organu nadrzędnego,

SZE_E – dostępne ekipy i serwisy techniczne,

przy czym:

SZE_E^1 – ekipy pogotowia gazowego,

SZE_E^2 – ekipy pogotowia energetycznego,

SZE_E^3 – ekipy pogotowia wodociągowego,

SZE_E^4 – ekipy pogotowia drogowego,

SZE_E^5 – serwisy pogotowia budowlanego,

SZE_E^6 – serwisy pogotowia warsztatowego.

Funkcja kryterium systemu zabezpieczenia technicznego $Q(SZE)$:

$$Q(SZE) \xrightarrow{SZL} \max Z_{SZE} \mid \min T_{SZE} \quad (26)$$

gdzie:

$\max Z_{SZE}$ – maksymalna realizacja zadań zabezpieczenia technicznego,

$\min T_{SZE}$ – minimalny czas wykonywania zadań operacyjnych.

²⁴ K. Ficoń, *Logistyka kryzysowa...*, op. cit., s. 276.

System zabezpieczenia usługowego

System zabezpieczenia usługowego SZU przeznaczony jest do wykonywania całej gamy usług i świadczeń na rzecz poszkodowanej ludności, infrastruktury krytycznej, a także środowiska naturalnego w rejonie dotkniętym zdarzeniem kryzysowym. Ogólnie można go zdefiniować jako:

$$SZU = \{SZU_K, SZU_Q, SZU_W, SZU_S\{SZU_U^i, i = \overline{1, I}\}\} \quad (27)$$

gdzie:

SZU_K – zasoby kadrowe systemu zabezpieczenia usługowego SZU ,
 SZU_Q – gotowość operacyjna systemu zabezpieczenia usługowego SZU ,
 SZU_W – planowane wsparcie techniczne ze strony organu nadrzędnego,
 SZU_U – wymagane usługi i świadczenia,

przy czym:

SZU_U^1 – inspekcje nadzoru budowlanego,
 SZU_U^2 – inspekcje sanitarno-higieniczne,
 SZU_U^3 – inspekcje weterynaryjne,
 SZU_U^4 – inspekcje chemiczne i radiologiczne,
 SZU_U^5 – inspekcje rolnicze i leśne,
 SZU_U^6 – inspekcje ekologiczne,
 SZU_U^7 – świadczenia socjalno-bytowe,
 SZU_U^8 – świadczenia osobiste,
 SZU_U^9 – świadczenia rzeczowe.

Funkcja kryterium systemu zabezpieczenia usługowego $Q(SZU)$:

$$Q(SZU) \xrightarrow{SZL} \max Z_{SZU} \mid \min T_{SZU} \quad (28)$$

przy czym:

$\max Z_{SZU}$ – maksymalna realizacja zadań zabezpieczenia usługowego,
 $\min T_{SZU}$ – minimalny czas wykonywania zadań operacyjnych.

Globalna funkcja kryterium systemu zabezpieczenia logistycznego

Realizacja zaprezentowanych powyżej procesów zabezpieczenia logistycznego pociąga za sobą zużycie określonych zasobów logistycznych i przebiega w określonej przestrzeni operacyjnej oraz w skończonym czasie rzeczywistym, co implikuje konieczność pokonania tzw. czasoprzestrzeni logistycznej. Postulat ten formalnie zapiszemy jako²⁵:

$$\Phi_{SZL} = f(P_{SZL}, A_{SZL}, X_{SZL}, T_{SZL}) \rightarrow \text{opty} \quad (29)$$

gdzie:

Φ_{SZL} – funkcja kryterium działania systemu zabezpieczenia logistycznego,

P_{SZL} – procesy zabezpieczenia logistycznego,

A_{SZL} – zasoby logistyczne warunkujące procesy logistyczne,

X_{SZL} – przestrzeń fizyczna działania systemu zabezpieczenia logistycznego,

T_{SZL} – czas rzeczywisty pracy systemu zabezpieczenia logistycznego.

przy czym:

$$A_{SZL} = \{A_{SZL}^K, A_{SZL}^I, A_{SZL}^M, A_{SZL}^U\} \quad (30)$$

gdzie:

A_{SZL}^K – zasoby kadrowe,

A_{SZL}^I – zasoby informacyjne,

A_{SZL}^M – zasoby materiałowe,

A_{SZL}^U – zasoby usługowe,

$$\Omega_{SZL} \subseteq X_{SZL} \times T_{SZL} \rightarrow \text{min} \quad (31)$$

gdzie:

Ω_{SZL} – czasoprzestrzeń logistyczna.

Biorąc pod uwagę wprowadzone pojęcie czasoprzestrzeni logistycznej Ω_{SZL} system zabezpieczenia logistycznego sytuacji kryzysowych jako prak-

²⁵ K. Ficoń, *Logistyka operacyjna...*, op. cit., s. 394.

seologiczny system sprawnego działania musi spełniać globalne kryterium efektywności, które zapiszemy jak poniżej:

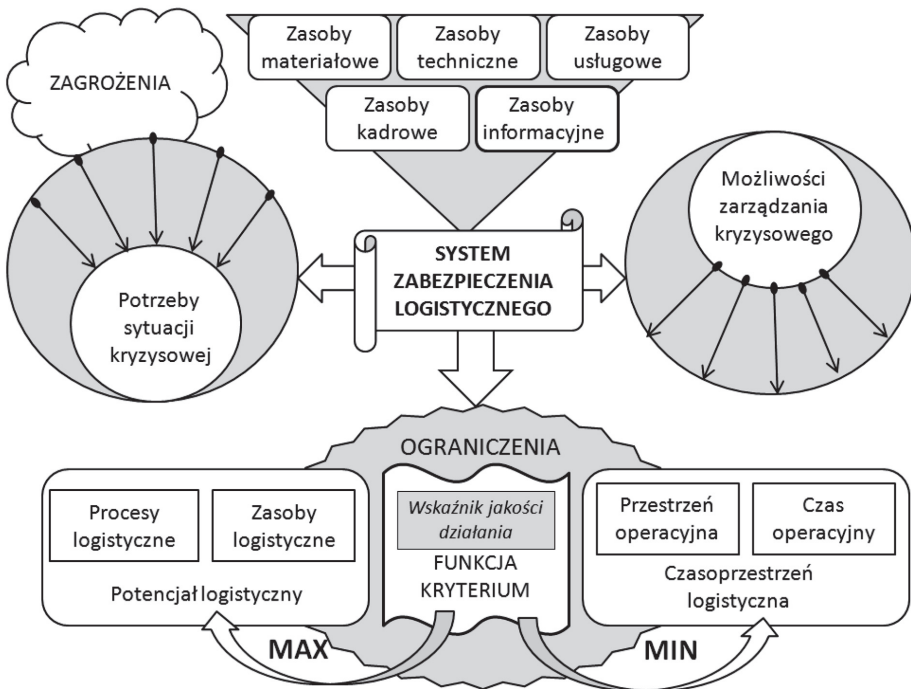
$$(SZL \equiv SZL^{opty}) \Leftrightarrow (\Omega_{SZL} \rightarrow \min) \wedge G = \{G_j; (j = \overline{1, J})\} \quad (32)$$

gdzie:

$G = \{G_j; j = \overline{1, J}\}$ – zbiór ograniczeń i warunków brzegowych nakładanych na system zabezpieczenia logistycznego,

G_j – j-ty rodzaj ograniczenia systemowego.

Zbiór ograniczeń i warunków brzegowych G wynika z realizowalności fizycznych procesów zabezpieczenia logistycznego w konkretnych uwarunkowaniach sytuacji kryzysowej. Jednym z zasadniczych warunków jest ogromna presja czasu, wyrażająca się postulatem minimalizacji czasu wykonywania wszystkich procedur i procesów logistycznych²⁶. Drugim zasad-



Rys. 2. Uwarunkowania formalne procesu optymalizacji systemu zabezpieczenia logistycznego

Źródło: opracowanie własne

²⁶ K. Sienkiewicz-Małyjurek, F.R. Krynojewski, *Zarządzanie kryzysowe...*, op. cit., s. 89.

niczym uwarunkowaniem jest permanentny deficyt wszelkich zasobów logistycznych, występujący niemal w każdej sytuacji kryzysowej. Ograniczoność tych dwóch podstawowych kategorii zasobów – czasowych i fizycznych – bardzo komplikuje procesy podejmowania racjonalnych decyzji wykonawczych przez organa kierownicze systemu zabezpieczenia logistycznego. Decydujący wpływ na jakość podejmowanych decyzji ma profesjonalizm i doświadczenie kadry menedżerskiej oraz personelu liniowego.

Nie należy zapominać o wielkiej dynamice każdej sytuacji kryzysowej, która w poważnym stopniu determinuje potrzeby kadrowe, informacyjne, zasobowe oraz czasowe, a tym samym wyznacza ciągle nowe warunki brzegowe podejmowania decyzji. Nieustanna dynamika sytuacji kryzysowych znacząco rzutuje na aktualne uwarunkowania decyzyjne, dlatego tak ważna jest rola aktualnej i wiarygodnej informacji źródłowej zasilającej w sposób ciągły centra decyzyjne. Reasumując, zbiór systemowych ograniczeń i warunków brzegowych determinujących funkcjonowanie systemu zabezpieczenia logistycznego można formalnie zapisać jako:

$$G = G^* \cup \{G^T, G^A, G^K, G^I\} \quad (33)$$

gdzie:

G^* – dynamika zdarzeń krytycznych w sytuacji kryzysowej,

G^T – presja i deficyt czasu,

G^A – ograniczenia fizyczne dostępności zasobów materialnych,

G^K – ograniczenia kadrowe systemu zabezpieczenia logistycznego,

G^I – jakość i użyteczność informacji źródłowej.

Wielka dynamika zdarzeń krytycznych w sytuacji kryzysowej (G^*) generuje przede wszystkim nowe, często gwałtowne potrzeby, głównie ratownicze, materiałowe i usługowe celem pilnego sprostania nowym wyzwaniom sytuacyjnym. Dezaktualizuje też dotychczasowe plany zabezpieczenia logistycznego i stabilne funkcjonowanie całego systemu zabezpieczenia logistycznego. W przypadku radykalnego wzrostu potrzeb nowej sytuacji kryzysowej głównym źródłem ich zaspokojenia jest wsparcie zewnętrzne ze strony przełożonych albo sąsiednich jednostek administracji publicznej.

$$G^* = \{G_i^*; i = \overline{1, I}\} \rightarrow \max G_W^* \quad (34)$$

gdzie:

G_i^* – nowe kategorie potrzeb wynikające z dynamiki sytuacji kryzysowych,

G_W^* – potencjał wsparcia logistycznego z otoczenia zewnętrznego.

Presja czynnika czasowego

Organicznym czynnikiem każdej sytuacji kryzysowej jest presja czasu generująca dyskomfort podejmowania decyzji i deficyt zasobów (przesłanek) decyzyjnych, głównie informacyjnych. Skuteczną strategią zwalczania tej presji jest po pierwsze, profesjonalne przygotowanie i doświadczenie organów decyzyjnych, a po drugie, ciągły napływ aktualnej informacji o wszystkich parametrach mierzalnych i niemierzalnych toczącej się sytuacji kryzysowej.

$$G^T = f(t, K, U) \quad (35)$$

gdzie:

$t \in T$ – dynamiczny czynnik wpływającego czasu,

K – doświadczenie i profesjonalizm kadry menedżerskiej i liniowej,

$U = f(u_1, u_2, u_3)$ – strumień informacji źródłowej zasilającej centra decyzyjne,

przy czym:

u_1 – aktualność i wiarygodność sytuacyjna informacji źródłowej,

u_2 – diagnostyczność merytoryczna informacji źródłowej,

u_3 – prognostyczność czasowa informacji źródłowej.

W każdej sytuacji kryzysowej fizyczne możliwości zaspokojenia jej różnorodnych potrzeb – głównie materiałowych i usługowych – w zakresie bezpieczeństwa ludności poszkodowanej i bezpieczeństwa infrastruktury krytycznej rejonu są ograniczone i z reguły niedostateczne. Dlatego istotnym elementem każdej strategii zarządzania kryzysowego jest efektywne wykorzystanie dostępnego potencjału i potęgowanie zdolności antykryzysowych na drodze wsparcia z otoczenia zewnętrznego. Na dodatek w działaniach operacyjnych w miarę przedłużającego się kryzysu dostępny potencjał zabezpieczenia logistycznego podlega sukcesywnemu zużyciu i wyczerpaniu, dlatego musi być systematycznie odtwarzany dostawami z zewnątrz.

$$G^A = \{\Pi_i(t) \searrow 0; \text{ dla } t \rightarrow \infty\} \quad (36)$$

gdzie:

$\Pi_i(t)$ – aktualny poziom i -tego rodzaju potencjału zabezpieczenia logistycznego w bieżącej chwili czasowej $t \in T$.

Dynamikę potęgowania potencjałów rodzajowych Π_j zużywanych w działaniach operacyjnych w kontekście upływającego czasu można zapisać w postaci następującej formuły potencjałowej:

$$\Pi_i(t) = \Pi_i(t_0) + \Delta(\Pi_i(t + j)); \quad i = \overline{1, I}; \quad j = \overline{1, J} \quad (37)$$

gdzie:

$\Delta(\Pi_i(t + j))$ – planowany przyrost i -tej kategorii potencjałowej w j -tej jednostce czasu.

Potencjałem operacyjnym systemu zabezpieczenia logistycznego są zarówno kwalifikacje i doświadczenie kadry, środki materiałowe, asortymenty zaopatrzeniowe, kategorie świadczonych usług logistycznych, jak też zużyte rebusy eksploatacyjne oraz wykonana praca, np. transportowa²⁷:

$$\Pi_{SZL}(t) = f(\Pi_i(t); \quad i = \overline{1, I}) \quad (38)$$

gdzie:

$\Pi_1(t)$ – aktualny poziom kwalifikacji i doświadczenie kadry,

$\Pi_2(t)$ – wielkość dostępnych środków materiałowych,

$\Pi_3(t)$ – rodzaj i wielkość dostępnych asortymentów zaopatrzeniowych,

$\Pi_4(t)$ – rodzaj i specyfika realizowanych usług logistycznych,

$\Pi_5(t)$ – rodzaj i specyfika oferowanych świadczeń osobistych i rzeczowych,

$\Pi_6(t)$ – możliwości wykonania pracy transportowej.

Plany i harmonogramy zabezpieczenia logistycznego

Zasadniczym celem podjętej próby formalizacji systemu zabezpieczenia logistycznego w sytuacji kryzysowej jest koncepcja budowy takich procedur zarządzania, które pozwolą optymalnie kierować tym systemem w sensie przyjętego kryterium jakości i ustalonych ograniczeń i warunków brzegowych. W węższym aspekcie tym kryterium optymalności jest postulat optymalizacji czasoprzestrzeni logistycznej, natomiast w szerszym ujęciu sprowadza się on do spełnienia kardynalnej zasady *Just in Time*, będącą superpozycją pewnych kryteriów cząstkowych. W obu przypadkach efek-

²⁷ K. Ficoń, *Logistyka kryzysowa...*, op. cit., s. 285.

tem działania systemu zarządzania kryzysowego powinny optymalne w danych warunkach decyzje do działań operacyjnych, będące podstawą sporządzania odpowiednich planów operacyjnych dla poszczególnych systemów (podsystemów) wykonawczych zabezpieczenia logistycznego.

W praktyce menedżerskiej optymalne decyzje sterownicze polegają na wyznaczeniu szczegółowych procedur i planów zabezpieczenia logistycznego w określonych warunkach sytuacyjnych, spełniających szereg rozmaitych ograniczeń i warunków brzegowych – czasowych, kadrowych, materiałowych, usługowych, wykonawczych itp. Fizycznym obrazem tych decyzji będą np. szczegółowe (opisowe) plany zabezpieczenia logistycznego potrzeb sytuacji kryzysowych, a ich nośnikiem informacyjnym są tzw. harmonogramy realizacji zadań operacyjnych, będące bardziej sformalizowanym scenariuszem działania²⁸. Plan zabezpieczenia logistycznego sytuacji kryzysowych, będący pochodną podjętych decyzji można przedstawić jako zbiór pewnych najbardziej realistycznych scenariuszy zabezpieczenia logistycznego wraz z dołączonymi szczegółowymi harmonogramami realizacji wytypowanych zadań:

W ogólności plan działań systemu zabezpieczenia logistycznego w sytuacji kryzysowej (Φ_{SZL}) możemy zapisać w postaci wyrażenia:

$$\Phi_{SZL} = f(D^{SZL}, Sc^{SZL}, H^{SZL}) \quad (39)$$

gdzie:

Φ_{SZL} – plan zabezpieczenia logistycznego sytuacji kryzysowej,

$D^{SZL} = \{D_i^{SZL}\}; i = \overline{1, I}$ – zbiór decyzji do działań operacyjnych,

$Sc^{SZL} = \{Sc_i^{SZL}\}; i = \overline{1, I}$ – zbiór scenariuszy rozwoju sytuacji kryzysowej,

$H^{SZL} = \{H_i^{SZL}\}; i = \overline{1, I}$ – zbiór harmonogramów realizacji wybranego scenariusza.

Ten sam plan zabezpieczenia logistycznego (Φ_{SZL}) możemy zapisać, także w postaci kanonicznej, jako:

$$\Phi_{SZL} = \{ \langle D_i^{SZL}, Sc_i^{SZL}, H_i^{SZL} \rangle; i = \overline{1, I} \} \quad (40)$$

gdzie:

$D_i^{SZL} \in D^{SZL}$ – i-ta decyzja dotycząca zabezpieczenia logistycznego,

²⁸ K. Ficoń, *Logistyka operacyjna...*, op. cit., s. 412.

$Sc_i^{SZL} \in Sc^{SZL}$ – i-ty scenariusz działań systemu zabezpieczenia logistycznego,

$H^{SZL} \in H_i^{SZL}$ – i-ty harmonogram realizacji procesów zabezpieczenia logistycznego.

W dwuwymiarowej czasoprzestrzeni logistycznej ($X \times T$) harmonogram zabezpieczenia logistycznego sytuacji kryzysowej (H_{SZL}^{XT}) można zdefiniować jako funkcję, która przekształca zmienną niezależną $t \in T$ w punkt czasoprzestrzeni logistycznej:

$$H_{SZL}^{XT} = \langle Z, (X^P, X^K), (T^R, T^Z), R \rangle \quad (41)$$

gdzie:

$Z = \{Z_i\}; i = \overline{1, I}$ – zbiór zadań planowanych do realizacji przez system zabezpieczenia logistycznego,

$X^P = \{X_i^P\}; i = \overline{1, I}$ – zbiór miejsc nadania przesyłki, np. magazyny, składy,

$X^K = \{X_i^K\}; i = \overline{1, I}$ – zbiór miejsc odbioru przesyłki, np. rejony poszkodowane,

$T^R = \{T_i^R\}; i = \overline{1, I}$ – zbiór momentów rozpoczęcia i-tego zadania,

$T^Z = \{T_i^Z\}; i = \overline{1, I}$ – zbiór momentów zakończenia i-tego zadania,

$Z = \{Z_i\}; i = \overline{1, I}$ – zbiór zasobów niezbędnych w zarządzaniu kryzysowym.

Niekiedy wygodnie będzie, jeśli harmonogram zabezpieczenia logistycznego sytuacji kryzysowej przedstawimy w tzw. postaci kanonicznej, np. jak poniżej:

$$H_{SZL}^{XT} = \langle Z_i, \langle x_i^P, x_i^K \rangle, \langle t_i^R, t_i^Z \rangle, R_i \rangle; i = \overline{1, I} \quad (42)$$

gdzie:

(H_{SZL}^{XT}) – harmonogram zabezpieczenia logistycznego typu XT

Z_i – i-te zadanie z zakresu zabezpieczenia logistycznego,

$\langle x_i^P, x_i^K \rangle$ – punkt przestrzeni logistycznej, przy czym:

x_i^P – punkt początkowy (nadawca),

x_i^K – punkt końcowy (odbiorca),

$\langle t_i^R, t_i^Z \rangle$ – moment czasowy realizacji zadania, przy czym:

t_i^R – termin rozpoczęcia realizacji zadania,

t_i^Z – termin zakończenia realizacji zadania,

R_i – niezbędne zasoby (zasoby) warunkujące realizację zadania.

Każde zadanie ($Z_i \in Z$) będące odpowiedzią (reakcją) systemu na zgłaszane potrzeby logistyczne musi być szczegółowo zidentyfikowane pod względem pilności (priorytety), realności i dostępności oraz bezpieczeństwa wykonania:

$$Z = \{Z_i\}; \quad Z_i = \langle Z_{i1}, Z_{i2}, Z_{i3}, Z_{i4} \rangle; \quad i = \overline{1, I} \quad (43)$$

gdzie:

Z_{i1} – numer identyfikacyjny zadania,

Z_{i2} – pilność (priorytet) wykonania,

Z_{i3} – celowość i realność zadania,

Z_{i4} – bezpieczeństwo wykonawców.

Przy definiowaniu wymiaru przestrzennego realizacji i -tego zadania w zautomatyzowanych systemach GIS (*Geographic Information System*) podajemy współrzędne geograficzne miejsca nadania i miejsca odbioru określonej przesyłki. W przypadku usług logistycznych współrzędne obu miejsc są identyczne ($x_i^P \equiv x_i^K$). W tradycyjnych systemach informacyjnych posługuje się nazwą punktu (miejscowości) nadania i odbioru, dodatkowo podając odległość między, np. w kilometrach. Dla potrzeb zarządzania kryzysowego bardzo często należy tę charakterystykę rozszerzyć o takie informacje jak: pora roku i dnia, stan nawierzchni drogowej, ewentualne blokady i przeszkody na trasie itp.:

$$\text{GIS: } \langle x_i^P, x_i^K \rangle \cup \langle x_i^P, x_i^K, x_j^i \rangle; \quad i = \overline{1, I}; \quad j = \overline{1, J} \quad (44)$$

gdzie:

x_1^i – odległość $\langle x_i^P, x_i^K \rangle$ w kilometrach,

x_2^i – pora roku/dnia,

x_3^i – aktualne warunki meteorologiczne,

x_4^i – stan nawierzchni drogowej,

x_5^i – przeszkody i blokady na trasie,

x_6^i – zalecane objazdy.

Czas w systemach zarządzania kryzysowego jest wyrażany w tradycyjnych jednostkach astronomicznych w postaci: < dd.mm.rrrr – gg.mm.ss > i może być przeliczany na dowolne jednostki np. godzinowe (gg,gg) czy minutowe (mmm,mm). Właściwe operowanie czasem i przestrzenią jest podstawą budowy realnych harmonogramów w każdej sytuacji kryzysowej.

Bardzo istotnym parametrem każdego harmonogramu (H_{SZL}^{XT}) są wymagane do realizacji danego zadania zasoby czy resursy, które generalnie mogą być czasowe, kadrowe, materiałowe, transportowe, usługowe, kooperacyjne i inne.

$$R = \{R_i\}; \quad R_i = \{R_i^1, R_i^2, R_i^3, R_i^4, R_i^5, R_i^6\}; \quad i = \overline{1, I} \quad (45)$$

gdzie:

R_i^1 – resursy czasowe,

R_i^2 – zasoby kadrowe,

R_i^3 – zasoby materiałowe,

R_i^4 – zasoby usługowe,

R_i^5 – resursy transportowe,

R_i^6 – zasoby wsparcia,

R_i^7 – zdolności kooperacyjne,

W sytuacjach kryzysowych wszystkie wymagane zasoby i resursy $R_i \in R$ zawsze powinny być traktowane jako dobro rzadkie, podlegające reglamentacji²⁹. Ponieważ każdy plan zabezpieczenia logistycznego sytuacji kryzysowej jest najczęściej załącznikiem do ogólnego planu zarządzania kryzysowego, dlatego musi uwzględniać jego nadrzędność i w pełni korelować z jego założeniami. Szczegółowe harmonogramy działania służb i ekip logistycznych są tworzone dla wybranych scenariuszy zabezpieczenia logistycznego sytuacji kryzysowych i mają charakter unikatowych projektów. Jak wszystkie projekty, zwłaszcza w działaniach antykryzysowych, są obciążone nieuniknionym czynnikiem ryzyka, który może zakłócać realizację zarówno różnych planów, jak i – tym bardziej – konkretnych harmonogramów koordynujących procesy i podmioty logistyczne w czasoprzestrzeni logistycznej.

²⁹ E. Nowak, *Logistyka w sytuacjach kryzysowych...*, op. cit., s. 38.

Zakończenie

Jak wynika z przeprowadzonej analizy, procesy zabezpieczenia logistycznego, choć kardynalne dla teorii i praktyki zarządzania kryzysowego, zwłaszcza na dwóch najbardziej krytycznych etapach – reagowania i odbudowy, nie są należycie eksponowane w uregulowaniach prawnych. Dlatego w praktyce zarządzania kryzysowego panuje w tym względzie pewien stan improwizacji, o czym najlepiej świadczą zamieszczone w Biuletynach Informacji Publicznej – na odpowiednich portalach internetowych – gminne, powiatowe i wojewódzkie plany zarządzania kryzysowego, zawierające wielce zróżnicowane plany wykonawcze, w tym także plany zabezpieczenia logistycznego.

Ze względu na fakt, że system zabezpieczenia logistycznego sytuacji kryzysowych funkcjonuje w najbardziej gorącym i dynamicznym etapie reagowania kryzysowego oraz podczas odbudowy, jego praktyczna użyteczność powinna być możliwie największa, a generowane wyniki – głównie plany i harmonogramy – w pełni adekwatne do uwarunkowań sytuacyjnych. Tylko wówczas bowiem można maksymalnie efektywnie wykorzystać dostępne zasoby, w tym także potencjał logistyczny. Skuteczną ścieżką do spełnienia tego postulatu jest kompleksowa informatyzacja najbardziej potrzebnych w praktyce jego funkcjonalności. W tym celu wiele organów administracji publicznej projektuje i wdraża stosowne aplikacje komputerowe. Etapem pośrednim na tej drodze jest zawsze modelowanie procesów informacyjno-decyzyjnych prowadzone pod kątem docelowej aplikacji komputerowej.

Zaprezentowany model logiczno-matematyczny systemu zabezpieczenia logistycznego sytuacji kryzysowych stanowi autorską próbę formalizacji tego złożonego systemu i wyrażenia go w kategoriach analitycznych. Odpowiednio zaawansowane modele analityczne mogą być podstawą budowania sformalizowanych koncepcji technologicznych docelowych systemów informatycznych. Wykorzystanie technologii komputerowej w usprawnieniu zarządzania kryzysowego jest dziś nie tylko trendem, ale przede wszystkim koniecznością i nakazem chwili. Procesem wstępnym tych strategii jest etap formalizacji i modelowania systemu rzeczywistego (zabezpieczenia logistycznego sytuacji kryzysowych), najlepiej w kategoriach analitycznych, za pomocą modeli logiczno-matematycznych.

Bibliografia

Literatura:

1. Abt S., *Logistyka w teorii i praktyce*. Wydawnictwo AE Poznań 2001.
2. Blaik P., *Logistyka. Koncepcja zintegrowanego zarządzania przedsiębiorstwem*. PWE, Warszawa 1996.
3. *Encyklopedia organizacji i zarządzania*. PWE Warszawa 1981.
4. Ficoń K., *Analiza identyfikacyjna logistycznych makrosystemów transportowych*, „Zeszyty Naukowe AMW”, Nr 2 (181) 2010.
5. Ficoń K., *Badania operacyjne stosowane. Modele i aplikacje*. BEL Studio, Warszawa 2006.
6. Ficoń K., *Ilościowy model optymalizacyjny systemu reagowania kryzysowego*, „Zeszyty Naukowe AMW” Nr 1 (172) 2008.
7. Ficoń K., *Jakościowy model identyfikacyjny systemu reagowania kryzysowego*, „Zeszyty Naukowe AMW” nr 4/2007.
8. Ficoń K., *Logistyka kryzysowa. Procedury, potrzeby, potencjał*. BEL Studio, Warszawa 2011.
9. Ficoń K., *Logistyka operacyjna. Na przykładzie resortu obrony narodowej*. BEL Studio, Warszawa 2004.
10. Gołębska E., *Kompendium wiedzy o logistyce*. PWN, Warszawa-Poznań 1999.
11. Krasnodębski G., *Modelowanie systemu zarządzania bezpieczeństwem infrastruktury krytycznej państwa*. „Rocznik Bezpieczeństwa Morskiego”, Nr 2, 2013.
12. Nowak E., *Logistyka w sytuacjach kryzysowych*. AON, Warszawa 2008.
13. Sienkiewicz-Małyjurek K., Krynojewski F. R., *Zarządzanie kryzysowe w administracji publicznej*. Difin, Warszawa 2010.
14. Sołkiewicz H. (red.), *Operacyjno-taktyczny leksykon morski*, AMW, Gdynia 2012.
15. Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. z 2007 r. Nr 89, poz. 590) z późn. zm.

FORMALIZATION TEST SUPPORT SYSTEM FOR LOGISTICS MANAGEMENT CRISIS LEVEL ADMINISTRACJI LOCAL GOVERNMENTS

Keywords: *logistics, model, optimization, system, support.*

Summary

This paper attempts to formalize the logistics security system designed for crisis management in the public sector. In the introduction, showing the role and place of the logistic security system in the general concept of crisis management system. According to the system approach modeling the system real logistical crisis decomposed into two stages including identification modeling (descriptive) and modeling optimization (decision-making). For a formal description of the model was used camera angles logical-mathematical symbols by which the specified area of the model limitations and function criterion. For reasons of formal and legal scope of the analysis also included a system of protection of critical infrastructure and emergency medical system that does not actually belong to the structures of the logistics security system emergencies.

ФОРМАЛИЗАЦИЯ ТЕСТ БЕЗОПАСНОСТИ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ ЛОГИСТИКА КРИЗИСА УРОВЕНЬ МЕСТНЫЕ ОРГАНЫ ВЛАСТИ

Ключевые слова: *логистика, модель, оптимизация, системы безопасности.*

Аннотация

В статье предпринята попытка формализовать систему безопасности логистика, предназначенный для антикризисного управления в государственном секторе. Во введении, показывая роль и место логистической системы безопасности в общей концепции системы антикризисного управления. В соответствии с системным подходом моделирования реальной системе материально-технического кризис разложить на два этапа, включая определение моделирования (описательной) и оптимизации моделирования (принятия решений). Углов для формального описания модели был использован камера логико-математические символы, с помощью которых указано области модели ограничений и целевой функции. По причинам

формального и юридического рамки анализа включает также систему защиты критической инфраструктуры и системы экстренной медицинской помощи, что на самом деле не принадлежат к структурам системы. Безопасность чрезвычайных логистика.

Krzysztof Ficoń prof. dr hab. inż. – absolwent Wydziału Cybernetyki Wojskowej Akademii Technicznej, gdzie uzyskał także stopień doktora nauk technicznych. Habilitował się w Akademii Obrony Narodowej na Wydziale Strategiczno-Obronnym. Tytuł profesora uzyskał w dziedzinie/dyscyplinie nauki wojskowe – dziś nauki o bezpieczeństwie. Obszarem naukowych zainteresowań są problemy aplikacyjne związane z teorią badań operacji, optymalizacją wielokryterialną, analizą systemową i matematycznym modelowaniem prakseologicznych systemów działania, bazującym na nowoczesnych technologiach komputerowych. Specjalizuje się w wykorzystaniu nowoczesnych technologii informatycznych dla potrzeb zarządzania, w szczególności zarządzania systemami i procesami logistycznymi rozpatrywanymi zarówno na gruncie logistyki wojskowej, jak też logistyki rynkowej. Zajmuje się także zarządzaniem ryzykiem dla potrzeb różnych sytuacji kryzysowych, w tym ryzykiem operacyjnym, projektowym, gospodarczym i logistycznym.

Grzegorz Krasnodębski dr hab. inż. – absolwent Wydziału Cybernetyki Wojskowej Akademii Technicznej, doktorat i habilitację uzyskał na Wydziale Dowodzenia i Operacji Morskich Akademii Marynarki Wojennej. Głównym obszarem naukowych zainteresowań są problemy dotyczące zaawansowanych technologii komputerowych, fenomenowi Internetu i społeczeństwa informacyjnego, w tym kwestie gospodarki elektronicznej e-Economy, e-Business, e-Commerce, a także logistyki on-line oraz bezpieczeństwa informacyjnego rozpatrywane w szerokim kontekście CyberWar. Specjalizuje się w teleinformatycznym wsparciu zarządzania kryzysowego na różnych szczeblach administracji publicznej – rządowej i samorządowej. Dla potrzeb zarządzania kryzysowego tworzy użytkowe aplikacje w konwencji informatycznych systemów wspomagania decyzji. Innym obszarem naukowych zainteresowań są zagadnienia dotyczące problemów systemowej ochrony infrastruktury krytycznej kraju i regionu widziane przez pryzmat standardów i bezpieczeństwa wewnętrznego Unii Europejskiej.

WSAiB

